

أوراق كارنيغي

«ترميم النوافذ
المتكسرة» :
إصلاح قطاع
الأمن في فلسطين
ولبنان واليمن

يزيد صايغ

إن التركيز على مكافحة
الإرهاب في غياب سيادة
القانون، يديم الحوكمة غير
الديمقراطية لقطاع الأمن،
ويقوّض بناء الدولة وإعادة
البناء الوطني بعد النزاعات.

مركز كارنيغي للشرق الأوسط

العدد 17 تشرين الأول/أكتوبر 2009

مؤسسة كارنيغي

للسلام الدولي

واشنطن • موسكو • بيجينغ • بيروت • بروكسيل

© 2009 مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي . جميع الحقوق محفوظة .

لا يمكن نسخ أو نقل أي جزء من هذه الدراسة بأي شكل أو بأي وسيلة من دون الحصول على إذن خطي من مؤسسة كارنيغي . يُرجى توجيه الاستفسارات إلى:

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي
إدارة النشر
1779 شارع ماساشوسيتس. NW
واشنطن. العاصمة 20036
هاتف: 202-483-7600
فاكس: 202-483-1840
www.CarnegieEndowment.org

أولاً العنوان التالي:

مركز كارنيغي للشرق الأوسط
شارع البرلمان 88
وسط بيروت . لبنان
تلفون: 9611991491
فاكس: 9611991591
ص. ب: 11 - 1061 رياض الصلح
www.carnegie-mec.org

يمكن تحميل هذه الدراسة مجاناً على العنوان الآتي:
<http://www.CarnegieEndowment.org/pubs//>
طباعة نسخ محدودة متاحة أيضاً. لطلب نسخة. يرجى إرسال بريد إلكتروني إلى العنوان التالي:
pubs@CarnegieEndowment.org

أوراق كارنيغي

أوراق كارنيغي عبارة عن دراسات من إعداد الباحثين في المؤسسة ونظرائهم من مؤسسات أخرى . تشمل السلسلة أبحاثاً جديدة آنية ومقتطفات أساسية من أبحاث أوسع يجري العمل عليها . نرحب بتعليقات القراء . يمكنكم إرسال تعليقاتكم إلى «مشروع الديمقراطية وسيادة القانون» على العنوان البريدي للمؤسسة أو عبر الموقع الإلكتروني:
www.carnegie-mec.org

المؤلف

يزيد صايغ، هو أستاذ دراسات الشرق الأوسط في دائرة دراسات الحرب في كلية «كينغز» في لندن . عمل صايغ سابقاً كمستشار ومفاوض في الوفد الفلسطيني لمفاوضات السلام مع إسرائيل ، وقد أجرى البحوث على هذه الورقة وكتبها كباحث زائر في مركز كارنيغي للشرق الأوسط في العام 2008 .

شكر و عرفان

إنني مدين بشكل خاص للودميلا دو بوشيه ، التي وفّر بحثها الجزء الأكبر من المواد والتحليل المستخدم هنا بالنسبة إلى اليمن . وأنا مدين أيضاً بشكر خاص ليسانر قطارنة ونواف تل علي كرم الضيافة والمساعدة في تنظيم لقاءات لي خلال رحلتي الميدانية إلى الأردن ، على الرغم من أنني لم أضمن الأردن في هذه الدراسة في نهاية المطاف . أخيراً ، ما كان لهذه الورقة أن تكتب من دون مساهمة عدد من المسؤولين والضباط والخبراء الذين وافقوا على إجراء مقابلات معهم ، ومعظمهم يجب أن يبقى مجهول الهوية؛ وأنا في غاية الامتنان لهم جميعاً .

تعتمد هذه الورقة على ما يقرب من 45 مقابلة أجراها المؤلف مع الضباط العاملين والمتقاعدين ، والوزراء وغيرهم من المسؤولين الحكوميين ، وممثلي الجهات المانحة والمستشارين الأمنيين ، وخبراء السياسة والقانونيين المستقلين ، ودعاة حقوق الإنسان والديمقراطية في لبنان وفلسطين في العام 2008 ، وعلى مقابلات أجرتها لودميلا دو بوشيه في اليمن في أوقات مختلفة . وتستند الورقة أيضاً إلى عدد كبير من التقارير الرسمية والمستقلة . لكن نظراً إلى ضيق المساحة ، فقد تمّ التنويه بالتقارير التي جرى الاقتباس منها مباشرة فقط .

وفاء لذكرى سليم نصر الزميل والصديق الذي عمل بنشاط لترقية الحوكمة البرلمانية في القطاعات الأمنية في الدول العربية .

المحتويات

3	ملخص
5	السلطة الفلسطينية
6	الولايات المتحدة
9	الاتحاد الأوروبي
11	لبنان
12	الولايات المتحدة
13	الاتحاد الأوروبي
15	اليمن
16	الولايات المتحدة
17	الاتحاد الأوروبي
18	عواقب التركيز على مكافحة الإرهاب
18	فلسطين
20	لبنان
21	اليمن
22	انقسام القطاعات الأمنية

◀ تقييم «فني» :

23 «العمل كالمعتاد» يتفوق على «الممارسة الأفضل»

23 التنسيق: ائتلافات الراغبين

25 الانتقائية، والبناء المُجتزأ، وخليط المذاهب الأمنية

26 وزارات الداخلية

27 المخابرات

28 قُصر النظر والقصور وسد الفراغ

30 استنتاجات ▶

32 ملاحظات ▶

ملخص

في خضم خروجها من النزاعات، نادراً ما تستطيع الدول الشروع في مهمة إعادة البناء الشاقة وتعزيز حكوماتها، قبل أن تُخضع قوات الأمن فيها إلى عملية إعادة هيكلة واسعة. فلسطين، لبنان واليمن كلها دول متصدّعة، شبه ديمقراطية، مجتمعاتها مُنقسمة، وتشوبها خلافات عميقة حول ماهية المصلحة الوطنية. وعلى الرغم من أن الإصلاح الناجح في كل من هذه الدول يتطلّب وجود مؤسسات أمنية خاضعة إلى القادة المدنيين المنتخبين ديمقراطياً، إلا أن المقاربة الأميركية والأوروبية ركّزت إلى حد كبير حتى الآن على توفير التدريبات العسكرية والمعدات المُخصّصة لتعزيز قدرات مكافحة الإرهاب.

لذا، ولتوفير إمكانية إصلاح حقيقي، يتعيّن على الغرب تبني مقاربة شاملة تتعاطى مع الإصلاح الأمني بكونه مجرد جزء من استراتيجية سياسية أوسع نطاقاً، وتشجيع الحكومات والمسؤولين الأمنيين في كل من فلسطين ولبنان واليمن على تقبّل هكذا استراتيجية. كما يتوجّب على الدول المانحة استثمار الموارد بما يتّسق مع أهدافها المعلّنة، وتحسين مستوى التنسيق، ومعايرة الممارسات. وقيل أي شيء، على هذه الدول أن تضع بناء المؤسسات وتطبيق الإجراءات الضرورية لحوكمة ديمقراطية لقطاع الأمن على رأس أولوياتها، إذ من دون هذه الحوكمة، تفرق الإصلاحات في وحول الصراعات الداخلية على السلطة. إن التركيز على مكافحة الإرهاب في غياب سيادة القانون، إنما يديم الحوكمة غير الديمقراطية لقطاع الأمن، ويقوّض بناء الدولة وإعادة البناء الوطني بعد النزاعات.

منذ العام 2002، تعهّدت مؤتمرات المانحين الدوليين بقيادة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بتقديم 30 بليون دولار من المساعدات والمعونات التنموية إلى السلطة الفلسطينية ولبنان واليمن. وفي كل حالة من هذه الحالات، اعتبرت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي إصلاح أو إعادة هيكلة القطاع الأمني أمراً ضرورياً لعملية بناء الدولة وإعادة الإعمار. إذ أن نجاح إصلاح قطاع الأمن، من شأنه أن يجعل قوات الأمن مسؤولة أمام السلطات المدنية المُنتخبة ديمقراطياً، وأن يضمن تقيدها بسيادة القانون ومبادئ الإدارة المالية الشفافة، وأن يعزّز حوكمتها وقدراتها العملية وخبرتها المهنية.

يفرض إصلاح قطاع الأمن في فلسطين ولبنان واليمن تحديات خاصة. فالبلدان الثلاثة كلها شبه ديمقراطية، خرجت من النزاع دولاً متصدّعة ومجتمعات مُنقسمة، تشوبها خلافات محلية عميقة حول ماهية «المصلحة الوطنية»، وتعاني من انعدام التوافق حول طبيعة الأمن وأهدافه. فالصراعات من أجل السيطرة على قطاع الأمن مزمنة، في ظل ضعف أوتجزؤ الأطر القانونية وهياكل صنع القرار

التي تُعتبر غير شفافة أو مطعون في دستوريتها. علاوة على ذلك، يتعين على السلطات الحاكمة إصلاح القطاع الأمني، حتى وهي تستخدمه فعلياً في الآن نفسه في أوضاع تتسم بالصراع العنيف، وانتشار الأسلحة بين المواطنين والجماعات غير الدولية، وفي ظل محيط إقليمي يعج بالتهديدات. وهذا ما يسفر عنه عسكرة قوات الأمن الداخلي والشرطة بشكل متزايد؛ وجعل أجهزة الاستخبارات أكثر اعتياداً على الحفاظ على النظام السياسي، لا الدستوري؛ كما تلعب القوات المسلحة الوطنية المخصصة للدفاع الخارجي دوراً هاماً في الأمن الداخلي.

تواجه الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي السؤال الملح التالي: كيف يمكن السعي إلى تحقيق إصلاح القطاع الأمني وإعادة هيكلته، حيث الدولة ليست موحدة، ولا تريد أي من القوى الفاعلة المحلية نموذجاً للأمن يتمحور حول إقامة دولة مُمْتَدرة مالم تكن تسيطر عليها؛ كما أن الجهات الدولية المانحة والحكومات المستفيدة ليست لها دائماً الأجندة نفسها، حتى عندما تقف «على الجانب نفسه»؟ وهذا سؤال يقود إلى سؤال آخر: الإصلاح الحقيقي للقطاع الأمني يتطلب رقابة ومساءلة ديمقراطية ومدنية، لكن هل ينبغي على الجهات الدولية المانحة أن تقف مكتوفة الأيدي حين تغيب هذه الشروط أحيان تكون غير فعّالة؟ ثم كيف ستُنظّم الجهات المانحة المساعدة عندما تقتصر الحكومات المستفيدة إلى القدرة الفنية أو الإرادة السياسية اللازمة لصياغة خطط وأولويات تشمل القطاع كله، ووضع آليات فاعلة للتنسيق ولتأمين تدفق المعلومات، وضمان مشاركة ذات مغزى من جانب أصحاب المصلحة؟

تردّ الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على هذه الأسئلة بخطاب رسمي مُتشابه عموماً يشدّد على الحوكمة الديمقراطية وسيادة القانون، وعلى مكافحة الإرهاب وتعزيز السلام والأمن الإقليميين. لكنهما في الممارسة العملية، تهدفان بتواضع إلى «ترميم النوافذ المتكسرة» أولاً، أي «إصلاح ما في وسعنا إصلاحه».⁽¹⁾ إن ترميم «النوافذ المتكسرة» يستحق الثناء لأنه يتناول السؤال العملي في شأن ما يمكن أن يُنفَّذ بالفعل، وأيضاً لأنه يساهم في بناء مناخ يتيح إنجاز إصلاحات إضافية أوسع نطاقاً. بيد أنه يغفل الحاجة إلى اتباع نهج متكامل يتمحور حول تحقيق حوكمة تستند إلى الديمقراطية للقطاع الأمني. فغياب مثل هذا النهج يعكس ويعزّز إعادة توجيه المساعدات الأمنية المُقدّمة من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي نحو مكافحة الإرهاب، بما يفرضه ذلك من كلفة باهظة على حساب أجندة الديمقراطية وسيادة القانون. والحال أن استمرار نقاط الضعف في التنسيق، والتخطيط، وتضارب الأولويات، والالتزامات غير المتسقة في مجال الموارد، ليست مجرد عيوب فنية، بل هي تعكس التركيز الضيق على تطوير القدرات العملاقية لمكافحة الإرهاب.

تستعرض هذه الدراسة، أولاً، مساهمات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في إصلاح القطاع الأمني أو إعادة هيكلته في فلسطين، ولبنان، واليمن، على خلفية التحديات التي يواجهها كل من هذه البلدان. ثم تقدّم تقييماً نقدياً للتأثيرات السياسية والعملاقية لهذه المساهمات.

السطة الفلسطينية

خضعت قوات أمن السلطة الفلسطينية إلى درجة من الإصلاح وإعادة الهيكلة لم يكن في الإمكان التكهّن بها في حزيران/يونيو 2007، عندما تمّ تشكيل «حكومة طوارئ» برئاسة رئيس الوزراء سلام فياض في الضفة الغربية، غداة استيلاء حركة المقاومة الإسلامية (حماس) بالقوة العسكرية على قطاع غزة. ومنذ ذلك الحين، سيطرت حكومتان متنافستان على الضفة الغربية وقطاع غزة، تقوم كل منهما على أسس دستورية مشكوك فيها، وتُشرف على قوات أمن خاصة بها.

من جهتها، ورثت حكومة سلام فياض قطاعاً أمنياً يعاني من خلل عميق وحالة فوضى شديدة بعد سنوات من عنف الانتفاضة والإجراءات الإسرائيلية المضادة. ومع ذلك، انطلقت هذه الحكومة وهي تتمتع بمزايا معينة، ليس أقلها الشعور بوجود هدف ووضع ملحّ في أعقاب خسارة غزة. ومنذ ذلك الحين، تم وضع بعض العناصر الرئيسية من المراسيم الإدماجية الصادرة بين عامي 2004 و2005 موضع التنفيذ، بما في ذلك إنشاء جهاز الشرطة القضائية. علاوة على ذلك، تمكّنت الحكومة من البناء على خطط الإصلاح التي لم تُنفذ، والتي تمّت صياغتها بمساعدة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بين عامي 2005 و2007. كما تمكّنت الحكومة أيضاً من خفض لوائح الرواتب المتضخّمة للغاية في قوات أمن السلطة الفلسطينية بواقع 30 ألفاً لتصبح 59 ألفاً في عامها الأول، والحد من غلبة أعداد أعضاء حركة فتح بين المجندين في فروع عدة من قوات أمن السلطة، وتحسين التنسيق الداخلي وتدفّق المعلومات.

وعلى الرغم من أن حكومة فياض أكدت «امتلاكاً» ذا صدقية في عملية الإصلاح، إلا أنها مع ذلك تفتقر إلى رؤية مُشتركة وموحّدة للأمن وإلى الهيكل المؤسسي المناسب. فالإصلاح لا يشمل القطاع كله، وثمة فجوات كبيرة لاتزال قائمة، الأمر الذي يثير اتهامات تتسم بالمصادقية حول حدوث انتهاكات منتظمة لحقوق الإنسان وحول وهن السيطرة المدنية على أجهزة الاستخبارات. علاوة على ذلك، ظلّ موقف فياض عرضةً إلى التحدي المستمر من قِبَل حركة فتح المهيمنة سابقاً، التي تسعى إلى استعادة شبه احتكارها للحكومة، وتستاء من تقليص حجم قوات أمن السلطة. والأخطر من ذلك كلّ أن سيادة القانون لا يمكن أن تُرسى في غياب برلمان ونظام قضائي فاعلين. وفي ظل اقتراب موعد الانتخابات الرئاسية والبرلمانية في كانون الثاني/يناير 2010، من جهة، والاحتمالات الضئيلة بحصول مصالحة بين فتح وحماس من شأنها السماح بإجراء هذه الانتخابات، من جهة أخرى، فإن تعطيل النظام الدستوري سوف يتعمّق. وتُخاطر الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بأن يصبحا لاعبين مستديمين في الصراعات الداخلية على السلطة، ما يجعل الإنجازات الأمنية التي ساعد الجانبان على إحداثها إلى الآن هشّة وقابلة للانتكاس.

الولايات المتحدة

في الخطاب الذي ألقاه في 24 حزيران/يونيو 2002، جعل الرئيس الأميركي جورج بوش الإصلاح الفلسطيني، وخاصة إصلاح قطاع الأمن، شرطاً لاغنى عنه للمشاركة الدبلوماسية الدولية في العملية السلمية بين الفلسطينيين والإسرائيليين. وقد تأكد هذا التوجّه بوصفه بنداً رئيساً في خطة «خارطة الطريق» للسلام التي نشرتها اللجنة الرباعية، التي تضم الأمم المتحدة والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وروسيا، في 30 نيسان/أبريل 2003. ومع ذلك، كان نهج الولايات المتحدة تجاه إصلاح القطاع الأمني الفلسطيني حتى حزيران/يونيو 2007، متردداً ومتقطعاً، يشويه التغيير المستمر للأهداف، والافتراضات السياسية المتناقضة، وعدم كفاية الموارد.

كان هذا واضحاً منذ البداية. فقد كلف بوش مدير وكالة الاستخبارات المركزية جورج تينيت وضع خطة لإعادة الهيكلة، ورعى «مجلس رقابة» بقيادة الولايات المتحدة وعضوية كل من مصر والأردن لضمان تنفيذ هذه الخطة في العام 2003. بيد أن عدم استعداد الولايات المتحدة للتعامل مع ياسر عرفات، حال إلى حد كبير دون حصول تعاطٍ فعلي حتى وفاته في تشرين الثاني/نوفمبر 2004. وقد تطلب الأمر الانتظار حتى 7 شباط/فبراير 2005، حين عيّنت وزيرة الخارجية كوندوليزا رايس الجنرال وليام وارد في منصب المنسق الأميركي الأعلى لشؤون الأمن، للمساعدة في إعادة بناء وهيكله قوات أمن السلطة، وتنسيق المساعدة الخارجية لهذا الغرض، وتشجيع استئناف التنسيق الأمني الفلسطيني - الإسرائيلي. بيد أنه أعيد توجيه الجنرال وارد على الفور تقريباً للتركيز على تنسيق الجوانب الأمنية المتعلقة بالخطة الإسرائيلية أحادية الجانب للانسحاب من قطاع غزة مع السلطات الإسرائيلية والفلسطينية.

تمّ تعيين خليفة وارد الجنرال كيث دايتون، في كانون الأول/ديسمبر من العام 2005، وكلف بـ«مهمة موسّعة» جديدة للإشراف على تدريب قوات أمن السلطة الفلسطينية. ولكن، مرة أخرى، تمت إعادة توجيه المنسق الأميركي الأعلى لشؤون الأمن، ليركّز جهوده على ضمان التنفيذ الناجح للاتفاق الإسرائيلي - الفلسطيني في شأن التنقل والعبور الذي كانت رايس أعلنت عنه يوم 15 تشرين الثاني/نوفمبر. وأدى الرفض الإسرائيلي لتنفيذ الاتفاق إلى إلغاء مهمة دايتون، لكن الانتصار الانتخابي لحركة حماس شكّل تحدياً لا يقل أهمية. إذ نظرت إدارة بوش في إمكانية تعليق بعثتها الأمنية برمتها، لكن الرئيس الفلسطيني محمود عباس أقنعها بدلاً من ذلك بالتركيز على إعادة تدريب وتمكين قوات الحرس الرئاسي لتولي السيطرة على المعابر الحدودية في قطاع غزة، على أمل إنقاذ اتفاق التنقل والعبور.

إضافة إلى كل ذلك، أسفرت المعارك التي نشبت خلف الكواليس داخل الإدارة الأميركية عن إرباك أولويات البعثة وهدفها. ودارت إحدى المعارك بين نائب الرئيس ريتشارد تشيني والمحافظين الجدد من أمثال نائب مستشار الأمن القومي إليوت أبرامز اللذين أرادا فقط أن «يديرا» النزاع

الإسرائيلي - الفلسطيني، وبين أولئك الذين يريدون أن «يفعلوا» شيئاً لحله، أي رايس ودايتون. في الوقت نفسه، خاضت وزارتا الخارجية والدفاع معارك نفوذ على الصلاحية لتحديد المبادئ التوجيهية العملية وقنوات الاتصال الخاصة ببعثة دايتون. كما أدى تعيين مبعوثين أمنيين إضافيين غداة مؤتمر أنابوليس للسلام في تشرين الثاني/نوفمبر 2007 إلى زيادة الأمور تعقيداً. فقد تمّ تعيين الجنرال جيمس جونز لمساعدة إسرائيل والسلطة الفلسطينية على تطوير مفهوم للأمن من أجل إقامة دولة فلسطينية قادمة، في حين أوكلت إلى الجنرال وليام فريزر (خلفه الجنرال بول سيلفا في العام 2009) مهمة تسهيل ورصد تقدّم الجانبين في الوفاء بالتزاماتهما بموجب خارطة الطريق. وكان كل منهما يرفع تقريراً منفصلاً إلى إدارة بوش، على الرغم من أنهما خاضعان اسمياً إلى سلطة وزيرة الخارجية (لايزال دايتون وسيلفا يرفعان تقاريرهما إلى الإدارة، ناهيك عن وكالة الاستخبارات المركزية).

الاختلافات في السياسة تُفسّر أيضاً أسباب عدم كفاية واتساق الموارد التي خصّصتها الولايات المتحدة لتقديم المساعدة الأمنية إلى السلطة الفلسطينية. فقد عمل المُنسّق الأمني الأمريكي في أول سنتين من دون ميزانية مُحدّدة، على الرغم من أنه تمّ تقديم مبلغ 2.3 مليون دولار من المساعدات بشكل منفصل إلى قوات أمن السلطة الفلسطينية لتسهيل تولّيها المسؤوليات الأمنية في المناطق التي انسحبت منها إسرائيل في العام 2005. إضافة إلى ذلك، عرقل الكونغرس الأمريكي طلب الإدارة تخصيص مبلغ 86 مليون دولار من المساعدات الأمنية للسلطة الفلسطينية في العام 2006، قبل أن يوافق أخيراً على تقديم 59.8 مليون دولار في نيسان/أبريل 2007. وسبق للكونغرس أن اشترط إنفاق المعونة الأميركية فقط على معدات غير فتّاحة لقوات أمن السلطة الفلسطينية، مادفع رايس والمُنسّق الأمني الأمريكي إلى السعي لتوفير مساعدة مالية سرّية من دول عربية عدة ابتداء من أواخر العام 2006.

كان النقص في أعداد العاملين في مكتب المُنسّق الأمني الأمريكي عقبة أخرى لاتقلّ خطورة. فمنذ البداية، اعتبر وزير الدفاع دونالد رامسفيلد أن الاتفاق الإسرائيلي - الفلسطيني غير قابل للتحقيق، وقصّر بعثة وارد بستة عشر عسكرياً. علاوة على ذلك، توجّب على مكتب المُنسّق الأمني الأمريكي الامتنال إلى قواعد وقيود السفر المفروضة على حرية التنقّل من وزارة الخارجية على موظفيها المدنيين، ما كان يعني تنقلهم في قوافل كبيرة ومحمية، والتنافس مع موظفي وكالة الاستخبارات المركزية ووكالة التنمية الدولية على مجموعة محدودة من العربات المُدرّعة. وقد عوّض وارد ذلك من خلال تأمين الإلحاق المؤقت لسبعة عشر ضابطاً بريطانياً وكندياً (وضابط تركي)، لم يكونوا خاضعين إلى قيود على الحركة. وقد مكّنهم هذا من مقابلة نظرائهم الفلسطينيين يومياً، وزيارة قادة مناطق قوات أمن السلطة الفلسطينية، وتمثيل فريق المُنسّق الأمني الأمريكي على مستوى المحافظة، بحيث أصبحوا عيون الفريق وأذانه على الأرض.

كان هذا نعمة بالنسبة إلى دايتون، الذي أشرف على تدريب أربع كتائب من قوات الأمن الوطني وعناصر من كتيبة الحرس الرئاسي، أي مامجموعه حوالي 2100 رجل، بين كانون الثاني/يناير 2008 وأذار/مارس 2009، تم تدريبها جميعاً في المركز الأردني الدولي لتدريب الشرطة. ومع ذلك، وبهدف خفض التكاليف، عمدت الولايات المتحدة إلى تخصيص 40 مليون دولار من التمويل السابق لبناء مركز لتدريب قوات «درك الشرطة» (أي قوات الأمن الوطني) في أريحا، إلى جانب مركز حديث لتدريب الحرس الرئاسي. كما تسعى الولايات المتحدة الآن إلى بناء «قواعد عملانية» جديدة بالقرب من أريحا وفي جنين لإيواء المتدربين العائدين من الأردن.

منذ آذار/مارس 2009، أشرف المنسق الأمني الأميركي أيضاً على دورة للقادة في الأردن، وُدشّن سلسلة من الدورات لكبار القادة في رام الله، مدة كل منها شهران اثنان؛ حيث تمّ تدريب 108 ضباط من جميع فروع قوات أمن السلطة بنهاية أيلول/سبتمبر. ومن المتوقع أن تنتقل مسؤولية التدريب من متقاعدي شركة «دين كوربس - Dyn Corps» الأميركية إلى المدربين الفلسطينيين في أوائل العام 2010.

تمّ تمويل مختلف هذه الأنشطة من إجمالي 161 مليون دولار وافق الكونغرس على تقديمها عامي 2006 و2008. وقد زادت إدارة أوباما من حجم التزام الولايات المتحدة، وحصلت على موافقة من الكونغرس في حزيران/يونيو 2009 لتخصيص مبلغ 109 ملايين دولار في السنة المالية 2009 لدعم برنامج إصلاح وتحويل قطاع الأمن، الذي أُدرج للمرة الأولى في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية للفترة بين عامي 2008 و2010. وقد طلبت الإدارة الأميركية مبلغاً إضافياً قدره 100 مليون دولار للسنة المالية 2010 بهدف تدريب مامجموعه عشر كتائب من قوات الأمن الوطني.

ومع ذلك، يُواجه المنسق الأمني الأميركي مشاكل جمّة. ففي حين يعتبر الفلسطينيون أن قوات الأمن الوطني التي يبلغ قوامها 15000 رجل نواة لجيش المستقبل، إلا أن مهمة دايتون تتمثل في تحويلها إلى 5000 من رجال «الدرك»، أي قوة شبه عسكرية لدعم الشرطة. والأكثر إشكالية من ذلك هو أن الجمهور الفلسطيني يلقي باللوم، وبشكل مطّرد، عليه وعلى قوات الأمن الوطني التي يعمل على إعادة بنائها، بسبب انتهاكات حقوق الإنسان وتنامي مناخ التهريب السياسي المتولّد عن أجهزة الاستخبارات. علماً أن العلاقات مع أجهزة الاستخبارات تتم معالجتها حصراً من قِبَل وكالة الاستخبارات المركزية، وهو (دايتون) غير مطلع عليها. يشير كل ذلك إلى استمرار عدم التجانس في النهج الأميركي، ويفسّر اقتناع نظائره الفلسطينيين بأن القنصلية الأميركية في القدس الشرقية ووكالة الاستخبارات المركزية هما اللتان تديران السياسة الأميركية، وتؤمّنان تدفّق المعونات المالية، وليس هو. وعلى هذه الخلفية، فإن الخطاب الذي ألقاه دايتون في واشنطن في أيار/مايو 2009 اعتبرته حركة حماس والعديد من الفلسطينيين بمثابة برهان على قيامه بإعادة بناء قوات أمن السلطة الفلسطينية، لتتوكّل مهام الاحتلال الإسرائيلي، ما أخرج قيادة تلك القوات وحكومة فياض،

وجعلهما تضعان حدّاً لاتصال المنسّق الأمني الأميركي بقيادة المناطق، وتفضان عليه تحويل كافة اتصالاته من خلال وزارة الداخلية الفلسطينية.

الاتحاد الأوروبي

الاتحاد الأوروبي كان الشريك الأصغر في تحديد شكل وهدف المساعدات الأمنية للسلطة الفلسطينية منذ اتفاقات أوسلو العام 1993. وقد توقّف الاتحاد عن تقديم المساعدة في أعقاب اندلاع الانتفاضة الفلسطينية في أواخر العام 2000، باستثناء مساهمة بقيمة 7 ملايين يورو في العام 2002 لـ«تمكين» نظام العدالة الفلسطيني، وتمويل دراسة أولية من قِبَل وزارة التنمية الدولية البريطانية في العام 2004 لتحديد برامج الإصلاح الممكنة التي من شأنها دعم الشرطة المدنية. ولم يستأنف الاتحاد الأوروبي تقديم مساعدة كبيرة في مجال الأمن إلا في العام 2005، ومنذ ذلك الحين قَصَرَ جهوده في إطار خطابٍ إصلاحي صريح قائم على سيادة القانون.

تمثّلت الخطوة الأولى في تثبيت عدد من خبراء الشرطة في مكتب الممثل الخاص للاتحاد الأوروبي لعملية السلام بالشرق الأوسط في القدس، في كانون الثاني/يناير 2005. وفي الأول من آذار/مارس، تعهّد مؤتمر لندن بترشيح حوكمة أمن السلطة الفلسطينية، وفي نيسان/أبريل، تمّ تأسيس مكتب تنسيق تابع للاتحاد الأوروبي لدعم الشرطة الفلسطينية بهدف مساعدة «الأولويات العملائية الفورية والتغيير التحويلي طويل الأمد»، وضمن «الاتصال مع أصحاب المصلحة الفلسطينيين والدوليين»، وتنسيق ورصد المساعدات المُقدّمة من المانحين. وقد زيد عدد البعثة، وصارت تضم أحد عشر خبيراً ومقرّها في كل من وزارة الداخلية الفلسطينية في رام الله، وفي قيادة الشرطة المدنية في قطاع غزة.⁽²⁾

الحصيلة الفورية لهذا الجهد كانت برنامج تطوير الشرطة المدنية الفلسطينية للأعوام 2005 - 2008، والذي تمّ وضعه بصورة مشتركة. وهدف إلى إنشاء مؤسسة شرطة «شفافة وخاضعة إلى المساءلة وذات دور محدّد بوضوح، تعمل ضمن إطار قانوني سليم، وقادرة على تقديم خدمة شرطية فعّالة وقوية، وتستجيب إلى احتياجات المجتمع، وقادرة على إدارة مواردها البشرية والمادية بصورة فعّالة».⁽³⁾ لكن، مع اقتراب موعد الانسحاب الإسرائيلي من غزة، أصبحت الأولوية هي «رفع مستوى القدرات العملائية والأداء»، وتمّ تقديم موعد توفير المعدات والتدريب.

انطلق الاتحاد الأوروبي من هذا الأساس غداة الانسحاب الإسرائيلي، فأنشأ بعثتين مدنيتين في إطار سياسة الأمن والدفاع الأوروبية. تألّفت البعثة الأولى، وهي بعثة المساعدة الحدودية عند معبر رفح التابعة للاتحاد الأوروبي (EUBAM)، من رجال شرطة وشرطة حدود وضباط جمارك جاءوا من سبع عشرة دولة وكُلفوا بمراقبة تنفيذ اتفاق التنقّل والعبور المتفق عليه في تشرين الثاني/نوفمبر 2005. إضافة إلى ذلك، سعى الاتحاد إلى «المساهمة، من خلال الملازمة، في بناء القدرات

الفلسطينية في جميع جوانب إدارة الحدود في رفح»⁽⁴⁾ وكانت البعثة المدنية الثانية، وهي مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية (EUPOL COPPS)، تهدف إلى «المساهمة في إنشاء ترتيبات عمل فعّالة ومُستدامة للشرطة في إطار يمتلكه الفلسطينيون، وفقاً لأفضل المعايير الدولية»⁽⁵⁾.

كانت بداية بعثة المساعدة الحدودية عند معبر رفح ناجحة للغاية. لكن في حزيران/يونيو 2006، منعت الحكومة الإسرائيلية مراقبي الاتحاد الأوروبي من الوصول إلى معبر رفح الحدودي، وهو أمر إلزامي لمواصلة تشغيله، رداً على اختطاف الجندي الإسرائيلي جلعاد شاليط من قِبَل مسلّحين فلسطينيين من غزة. بدورها، عملت بعثة المساعدة الحدودية عند معبر رفح لمدة تقل عن 25 في المئة من الساعات المقرّرة لفتح المعبر خلال العام التالي، وأصبحت عاطلة عن العمل تماماً بعد سيطرة حماس على غزة في حزيران/يونيو 2007. وبالمثل، بدأ مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية الانتشار العملي في الأول من كانون الثاني/يناير 2006، لكنه أصبح مشلولاً بعد موافقة الاتحاد الأوروبي على المقاطعة السياسية والمالية الشاملة لحكومة حماس الجديدة في بداية نيسان/أبريل. وفي حين واصلت الولايات المتحدة مساعدتها لقوات الأمن الوطني والحرس الرئاسي، اللذين خضعا لسلطة عباس، كان مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية «غير قادر على توفير الأموال اللازمة لأنشطة مهمتها المدنية، مثل إعادة بناء السجون وتجديد المحاكم، وصيانة المركبات، وتصليح أجهزة الاتصال اللاسلكي، والتي تُعتبر ضرورية لتنفيذ أي عملية أساسية لإصلاح قطاع الأمن»⁽⁶⁾.

استأنف مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية نشاطه في أيلول/سبتمبر 2007، بالتعاون مع حكومة فياض التي شكّلت حديثاً، على الرغم من أن هذا كان يعني أن تعمل من دون رقابة برلمانية، وفي بيئة سيادة قانون مُختلّة للغاية. وبحلول تشرين الأول/أكتوبر 2008، كان قد أنجز تدريب 687 من أفراد وحدة النظام العام في الشرطة المدنية الفلسطينية في مركز تدريب أريحا، والذي أعيد تأهيله بمساعدة الجهات المانحة، بعد أن تمّ تدميره من قِبَل القوات الإسرائيلية. كما أجرى مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية دورات تدريبية تشييطية لـ 530 من أعضاء وحدة الحماية والحرس التي أنشئت حديثاً. وبدأ في هذا الوقت تدريب 100 من أفراد دائرة التحقيقات الجنائية.

لم يكن عقد مؤتمر للمانحين في برلين في حزيران/يونيو 2008 يقل أهمية، إذ وُصِفَ بأنه «متابعة عملانية ملموسة لاستراتيجية العمل الخاصة بالاتحاد الأوروبي، التي تم إطلاقها في سياق عملية السلام في أنابوليس، وتم التركيز بشكل رئيس على التزام الاتحاد الأوروبي لـ«مساعدة جهود بناء الدولة الفلسطينية، فضلاً عن توفير الدعم للفترة الانتقالية». وقد تعهد المؤتمر بـ«دعم إنشاء قوات شرطة حديثة وديمقراطية»... تُستكمل بدعم أوسع لسيادة القانون، بما في ذلك المساعدة على إقامة

نظام عقوبات ونظام قضائي فعال». (7) كما تم التمهّد بتقديم مساعدات لتدريب الشرطة، وتشبيد مرافق مثل مختبر للطب الشرعي والمحاكم والسجون. وفي وقت لاحق، أسّس مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية قسماً خاصاً بسيادة القانون، وزاد عدد عامليه الدوليين بواقع أحد عشر خبيراً آخرين ليصل العدد الإجمالي إلى 53 خبيراً.

ومع ذلك، فقد ثبت أن الحصيلة الفعلية كانت متواضعة. فقد التزم مؤتمر برلين بتقديم 243 مليون دولار، ولكن بعد مرور ستة أشهر، صرّح كولين سميث، رئيس مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية وهو في نهاية ولايته، بأن البعثة تعمل بمبلغ 55 مليون دولار، وشدّد على ضرورة «الانتقال بشكل مطّرد من بناء القدرات إلى التدريب والتحوّل». (8) بيد أن واضعي تقرير أميركي وجّهوا انتقادات علنية كانت كالآتي:

«... لم تتقدّم جهود التدريب هذه بأي شيء يقترب من الإلحاح الضروري. إذ لا يُتملّ آخر مبلغ خصّصه الاتحاد الأوروبي، وهو 5 ملايين يورو، لتمويل السيارات والزي الرسمي ومعدات الاتصالات الخاصة بالشرطة المدنية الفلسطينية، سوى نسبة 6 في المئة من طلب الشرطة ووزارة الداخلية البالغ 134 مليون دولار. ووفقاً لما يقوله مدير الشرطة حازم عطا الله، فإن عدداً قليلاً من مراكز الشرطة الـ78 في أنحاء الضفة الغربية يُلبّي المعايير الأساسية للصحة والسلامة، وهناك فقط 30 حاسوباً لقوة الشرطة برمتها البالغة 7000 فرداً. ولا تتوفّر أي مركبات في واحد وثلاثين مركزاً للشرطة». (9)

لبنان

نظرياً، يمتلك لبنان قطاعاً أمنياً متطوراً نسبياً من حيث الإطار القانوني والمؤسسات الرسمية، وتسلسلاً قيادياً وطيداً، وتبعية للحكومة المدنية، وإن كانت تشوبها النواقص. بيد أن الواقع مختلف. فالقطاع الأمني لم يتغلّب بعد على تركة قوامها خمسة عشر عاماً من الحرب الأهلية التي انتهت في العام 1990، ولا على خمسة عشر عاماً لاحقة من الهيمنة السورية. وعلى الرغم من انسحاب القوات السورية في نيسان/أبريل 2005، لا يزال القطاع «يعاني من ضعف على مستوى القيادة والتنظيم بسبب تجاذبات الولاءات السياسية والطائفية والإقليمية»، حيث ترفع الأجهزة المختلفة تقاريرها إلى سلطات دستورية مختلفة. (10) وهذا يقوّض صياغة السياسات وعمليات التخطيط على مستوى القطاع، ويؤدّي إلى تآكل القيادة العملائية، ويعيق التحديث ورفع مستوى المهارات والتجهيزات. يتفاقم الصراع الطائفي والسياسي للسيطرة على قطاع الأمن بسبب وجود ازدواجية عسكرية في لبنان، وهو الأمر الناجم عن استثناء حزب الله من عملية نزع سلاح وتسريح الميليشيات في أوائل تسعينيات القرن الماضي. وهذه الازدواجية، بدورها، تعقّد مسألة الإصلاح وإعادة الهيكلة. وقد سلّطت أزمة أيار/مايو 2008، الضوء على هذه الآثار، حين سيطرت المعارضة اللبنانية بقيادة

حزب الله على النصف الغربي من العاصمة بيروت. إذ أصيب المجلس الأعلى للدفاع ومجلس الأمن المركزي بالشلل، ووقفت القوات المسلّحة اللبنانية وقوى الأمن الداخلي موقف المتفرج، خوفاً من التشرذم مرة أخرى، على غرار ما جرى خلال الحرب الأهلية الطويلة.

تواجه الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي معضلة خاصة. فقطاع الأمن اللبناني يعاني من نقص الموارد والمعدّات، ولكن تبقى المساعدة المادية ذات قيمة محدودة، طالما أن السلطات السياسية غير مستعدة لتطوير سياسات للأمن الوطني. لذا، فإن الإصلاح ليس ممكناً من دون وجود «عنوان» واحد للتعامل معه، وطالما أن قطاع الأمن يُعتبر من قبَل أي من الأطراف الفاعلة الرئيسية - في الداخل وفي الخارج على حد سواء - أداة لحماية النظام أولتكون له اليد العليا عسكرياً في مواجهة حزب الله والمعارضة. وبالتالي، فإن الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي قبلاً ضمناً الفكرة بأنه من غير العملي مواصلة إصلاح القطاع الأمني أو وضع سياسة أمنية وطنية في لبنان، على رغم أنهما لم ينسحبا تماماً. والنتيجة هي وجود نشاطات محدودة، تتكوّن أساساً من جهود ثنائية تركز إلى حد كبير على تحسين المهارات الأساسية والتسلّح في مجالات وأجهزة محدّدة، ما يعكس غياب إطار متكامل وغموضاً إزاء الأهداف والأساليب.

الولايات المتحدة

رحبت الولايات المتحدة على الفور برحيل القوات السورية من لبنان، بيد أنها تباطأت كثيراً في إدراك الحاجة إلى إصلاح قطاع الأمن اللبناني. وتمثّل ردّها الأولي في إيفاد بعثة تخطيط برئاسة العميد مارك كيميت في أوائل العام 2006، لتقييم كل من حالة الأسلحة والمعدّات الأميركية التي سبق تقديمها، واحتياجات القوات المسلّحة اللبنانية وفقاً لذلك. وجرى لاحقاً التمهّد بتقديم مامجموعه 410 مليون دولار من المساعدة، حُصص ثلاثة أرباعها إلى القوات المسلّحة اللبنانية، فيما تم تخصيص المبلغ المتبقي، وقدره 100 مليون دولار، إلى قوى الأمن الداخلي. وحدّد كيميت الهدف من ذلك بإيجاز عندما قال: «في أذهاننا، هذا هو الجيش الذي سوف يضطر إن عاجلاً أو آجلاً إلى مواجهة الجناح المسلّح لحزب الله».⁽¹¹⁾

يوضح هذا الهدف أولويات سياسة الولايات المتحدة تجاه القطاع الأمني اللبناني، وأيضاً عدم اتساق هذه السياسة. فقد عكست الولايات المتحدة نهجها في أعقاب حرب صيف العام 2006 بين حزب الله وإسرائيل. إذ أدت الحرب إلى الاعتقاد بأن القوات المسلّحة اللبنانية، وبخاصة فرع الاستخبارات العسكرية (المكتب الثاني)، كانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بحزب الله، وبأن ضباط الصف والجنود فيها كانوا في معظمهم من المسلمين الشيعة، وبالتالي يُفترض أنهم متعاطفون مع حزب الله. وكانت الحصيصة تحوّل التركيز باتجاه قوى الأمن الداخلي، وهو ما عكس الاعتقاد بأنها كانت معقلاً مالياً للحكومة، وبأن جهاز المخابرات في قوى الأمن، أي فرع المعلومات، كان مالياً لتيار المستقبل المسلم

السني إلى حد كبير برئاسة سعد الحريري، نجل رئيس الوزراء السابق الذي اغتيل رفيق الحريري. وقد زوّدت الولايات المتحدة القوات المسلّحة اللبنانية بالأسلحة والذخائر خلال معركتها الشرسة ضد جماعة فتح الإسلام في مخيم نهر البارد للاجئين الفلسطينيين بين أيار/مايو وأيلول/سبتمبر 2007، لكن السياسة الأميركية الأساسية لم تتغيّر. ولم تسع الولايات المتحدة إلى استعادة علاقات العمل الكاملة مع القوات المسلّحة اللبنانية إلا بعد أن فشلت قوى الأمن الداخلي في التدخل ضد المعارضة خلال معارك الشوارع في أيار/مايو 2008، فأرسلت وفدين عسكريين لزيارة قيادة الجيش وتسليم شحنات جديدة من الذخيرة والمركبات الخفيفة بعد ذلك.

ومع هذا، بقيت المساعدة الأمنية الأميركية محدودة ومتقطعة. فقد حصلت قوى الأمن الداخلي على المزيد من التدريب والمعدات في الفترة بين عامي 2006 و2008، هدفت أساساً إلى السيطرة على الحدود ولتعزيز فرع المعلومات، كما حصلت المركبات وغيرها من المساعدات بقيمة 10 ملايين دولار لتطوير مجمع القوة السيّارة في الضيعة ووحدة مكافحة الإرهاب «الفهود» التابعة لقوى الأمن الداخلي. كما أعلن المكتب الأميركي لشؤون مكافحة المخدرات وإنفاذ القانون في كانون الثاني/يناير 2008 أنه «سيوفّر لقوى الأمن الداخلي (اللبنانية) التدريبات الأساسية على إنفاذ القوانين، والمعدات غير الفتاكة، وتركيب شبكة اتصالات، وتجديد مرافق الكلية العسكرية والقيادة والسيطرة».⁽¹²⁾ وإضافة إلى ذلك، كان المقصود من جزء كبير من المساعدة المُقدّمة إلى القوات المسلّحة اللبنانية هو استكمال مراقبة الحدود، بما في ذلك نظام متنقل متقدّم للاتصالات، وزوارق خفر السواحل، وتجديد مروحيات سلاح الجو. ومع ذلك، فإن أقل من نصف مبلغ الـ410 مليون دولار الأصلية من المساعدة الأمنية التي تمّ التعهّد بتقديمها في العام 2006، جرى تسليمه بحلول بنهاية العام 2008، وذلك بسبب التنازع بين وزارتي الخارجية والدفاع الأميركييتين.

الاتحاد الأوروبي

من الناحية الرسمية، يعلّق الاتحاد الأوروبي أهمية بالغة بمشروع إصلاح قطاع الأمن اللبناني وإعادة هيكلته، لكن جهوده كانت متواضعة التمويل حتى الآن، كما أن النتائج كانت جزئية وقليلة التأثير. والواقع أن جهود الاتحاد لم تُظهر نجاحاً أكبر من الولايات المتحدة، التي تُركّز على تطوير القدرات العملائية للقوات المسلّحة النظامية. ربما ليس هذا مفاجئاً لأن أكثر من 25 مليون دولار من مبلغ الـ45 مليون دولار التي أسهمت بها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في مجال المعدات والتدريب منذ العام 2006، ذهبت إلى القوات المسلّحة اللبنانية، بدلاً من أجهزة الأمن الداخلي المختلفة.

جرت بلورة الموقف الرسمي للاتحاد الأوروبي في بيان تعهّد صدّر بعد حرب العام 2006، تضمّن الإشارة إلى ضرورة «دعم حكومة لبنان في ضمان احترام سيادة القانون وتحسين أوضاع الأمن

الداخلي، ولاسيما تعزيز قوى الأمن الداخلي».⁽¹³⁾ لكن، في الواقع، لم يتم تخصيص سوى مبلغ 4 ملايين يورو لحزمة الأمن وسيادة القانون على رغم أن اتفاقية الجوار والشراكة الأوروبية المبرمة مع لبنان في العام 2007، وضعت مجموعة أهداف طموحة بشكل لاليس فيه:

«أولوية الإصلاح تتمثل في تطوير القدرة الإدارية للجهات الأمنية الرئيسية، بما في ذلك مؤسسات إنفاذ القانون وإدارة الأمن وهيئات الرقابة ومؤسسات العدالة. ويحتاج لبنان إلى ضمان الاتساق في إدارة وتشغيل النظام الأمني، مع احترام حقوق الإنسان والمعايير الديمقراطية.... يمكن تصوّر إجراء دورات تدريبية لقوى الأمن الداخلي، ودورات تدريبية للشرطة، وإصلاح قطاع الأمن، فضلاً عن مشاريع لإدارة الحدود من أجل تعزيز التعاون في القطاع الأمني».⁽¹⁴⁾

بيد أن الاتحاد الأوروبي لم يحقق سوى النزر اليسير على طريق تنفيذ هذه الأهداف. كما أنه لم يتصرف بوصفه إطاراً جماعياً رسمياً لتقديم المساعدة الأمنية. ويعود السبب في هذا، على الأقل جزئياً، إلى عدم قدرة الحكومة اللبنانية على وضع خطة مُتفق عليها لإصلاح القطاع الأمني، ما أعاق تركيز الاتحاد الأوروبي «على تعزيز المؤسسات وتنفيذ استراتيجيات وطنية».⁽¹⁵⁾ كما أن غياب الإجماع السياسي اللبناني حال دون اتّباع نهج شامل، وحال، علاوة على ذلك، دون إجراء كشف وتدقيق شمولي لقطاع الأمن (الذي يتألف من الدفاع والاستخبارات ونظام العدالة، إضافة إلى الشرطة والأمن الداخلي)، الذي لا يمكن من دونه وضع خطة مُتفق عليها.

يمكن القول إن أنجح جهود الاتحاد الأوروبي هو البرنامج الذي بدأ في خريف العام 2007 واستمر سنتين لتطوير الشرطة القضائية وتزويدها بالمهارات الفنية والمعدات اللازمة للتحقيق في الجرائم وفحص مسرح الجريمة وتحليل الطب الشرعي، جنباً إلى جنب مع التدريب في مجال حقوق الإنسان. وقد تمّ بذل جهود أخرى ثنائية أساساً، وهي:

أ) المساعدة البريطانية والفرنسية لتطوير قدرات مكافحة الشغب وحفظ النظام العام في قوى الأمن الداخلي؛ ب) التدريب الفرنسي لوحدة مكافحة الإرهاب «الفهود» وفرع الاستخبارات العسكرية في الجيش؛ ج) المساهمات الألمانية في تطوير المختبر والتدريب في مركز تدريب الشرطة القضائية في عرمون، وإعادة بناء نظام الرادار الساحلي ونظام المراقبة الخاص بمراقبة الحدود البحرية التابع للقوات المسلّحة اللبنانية؛ د) المبادرة الهولندية - البريطانية لتطوير التدريب في كلية الأركان في مجال إدارة الأمن والدفاع. وقد أُحرز تقدّم في تحسين المهارات الأساسية والمعدات، لكنه ظل محدوداً بسبب غياب خطة شاملة.

يكشف المشروع التجريبي في الإدارة المتكاملة للحدود في شمال لبنان عن حدود الجهود الأوروبية الجماعية الأكثر طموحاً إلى الآن. إذ يُصوّر المشروع الذي تقوده ألمانيا على أنه التزام مشترك للاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة ومصمّم «لمساعدة الحكومة اللبنانية على تعزيز الأمن على الحدود السورية - اللبنانية، ومنع تدفّق الأسلحة غير المشروعة إلى لبنان، بما في ذلك تقديم المساعدة الفنية

إلى سلطات أمن الحدود والجمارك اللبنانية⁽¹⁶⁾. ومنذ ذلك الحين، واجه المانحون صعوبات جمة في تنسيق مساعداتهم. فقد وجدت الأمم المتحدة بعد نحو عامين من وضع تصوّر المشروع، أنه يُعاني من غياب «التخطيط الاستراتيجي»، ومن وجود ثغرات في المعدات الأساسية، ومن ضعف التنسيق بين الحاجات اللبنانية وبين المساعدة المُقدّمة من المانحين.⁽¹⁷⁾ وعملت المفوضية الأوروبية ومكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة فيما بعد على تطوير دورهما من أجل معالجة هذه الثغرات، بيد أن جدوى انتقال المشروع إلى حدود لبنان الشرقية مع سورية لم يتأكد بعد.

اليمن

يُشكّل إصلاح وإعادة هيكلة قطاع الأمن اليمني تحدياً خاصاً. فهو في الواقع، ليس مطروحاً على جدول الأعمال الرسمي الحكومي سواء في الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، يعاني هذا القطاع من تركبات سلبية متعددة، تجلّت في الشرذمة المتفشية والتركيز المتزايد للسلطة حول الرئيس علي عبدالله صالح وأقاربه وقبيلته «سنحان». وقد أدى الفشل في دمج الأجهزة الأمنية بعد توحيد شمال وجنوب اليمن في العام 1990 والإحالة القسرية على التقاعد للكثير من العسكريين في الجنوب، إلى نشوب الحرب الأهلية القصيرة في العام 1994، كما أسفر، منذ العام 2007، عن سلسلة من الاحتجاجات العنيفة والقمع الحكومي في المحافظات الجنوبية. وتواجه الدولة اليمنية أيضاً تحديات لسلطتها وشرعيتها من بعض القبائل، ومن «التمرد الحوثي» الذي بدأ في العام 2004، وهي جنّدت مراراً متشددين إسلاميين وميليشيات قبلية إلى جانب الجيش ضد «الانفصاليين» الجنوبيين، وضد الحوثيين بحسب بعض التقارير.

أدى استخدام التجنيد العسكري كوسيلة لاحتواء رجال القبائل والتعيينات لمكافحة الولاء الشخصي بين الضباط، خصوصاً في الجيش والشرطة، إلى بروز قطاع أمني متضخّم بصورة خطيرة، ويفتقر إلى المعدات الأساسية والمهارات المتخصصة، ويعجّ بالفساد. ويُعتبر القطاع على نطاق واسع بأنه لا يعدو كونه أكثر من مجموعة من الأجهزة المتباينة وقنوات الاتصال المنفصلة التي تتمحور من خلال المحسوبة حول علي عبدالله صالح. فالحكومة اليمنية والمؤسسات الأمنية مجزأة تماماً، ولا تمتلك سوى الحد الأدنى من التواصل والتنسيق في مابين وزارات الداخلية والعدل والدفاع وفي داخل كل منها. وبالتالي، ثمة قدر واسع من التداخل والازدواجية في المهام بين الشرطة والجيش وقوات الأمن المركزي في المناطق الحضرية، ومن المنافسات التي تؤدي إلى عدم فعالية السيطرة وحفظ النظام في المناطق الريفية وعلى طول الحدود البرية.

بالنسبة إلى الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، فإن الغرض الأساسي من برامج المساعدات في اليمن، بما في ذلك المساعدة الأمنية، هو منع فشل الدولة التي تحتل المرتبة الحادية والعشرين

عالمياً في مجال العُرْضة إلى الصراعات الداخلية العنيفة والتدهور المجتمعي. وتُشدّد وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة على الوقاية، حيث تقول إنه «يجب إجراء التحسينات في سيادة القانون وتطبيقه الآن من أجل التصدي إلى انتشار هذه النزاعات في المستقبل»⁽¹⁸⁾. ومع ذلك، لا تتم صياغة المساعدة الأمنية المقدّمة إلى اليمن من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على أساس المخاوف في شأن إنفاذ القانون، بل من خلال الإطّلال على اليمن بوصفه «دولة على خط المواجهة» في الحرب على الإرهاب.

الولايات المتحدة

استأنفت الولايات المتحدة تقديم مستويات هامة من التعاون والمساعدات العسكرية مع اليمن بعد هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر 2001. الغرض كان واضحاً: «توسيع الشراكة بين حكومة الولايات المتحدة وحكومة الجمهورية اليمنية لمكافحة الإرهاب، لتحديد قدرة تنظيم القاعدة على تهديد مصالح الولايات المتحدة داخل اليمن وانطلاقاً منه على حد سواء، وتعزيز الأمن الإقليمي من خلال بناء شراكة وثيقة بين الولايات المتحدة والجيش اليمني. ولتحقيق هذه الأهداف، فإن المساعدة الإنمائية التي تقدّمها حكومة الولايات المتحدة سوف تعزّز التعاون في مجالات الجهود الدبلوماسية والعسكرية وإنفاذ القانون، ومكافحة الإرهاب والاستخبارات»⁽¹⁹⁾ والأهم من ذلك أن إدارة الرئيس جورج بوش كانت مهتمة بتعزيز القدرات السيادية في دولة تحتل منطقة التماس بين مجلس التعاون الخليجي الغنية بالنفط ومنطقة القرن الإفريقي. وعلى الرغم من الثناء الدافق الذي أغدقه الرئيس الأميركي جورج بوش على اليمن بسبب «دعمه القوي في هذه الحرب ضد المتطرفين والإرهابيين»، فإن اليمن نفسه يحظى باهتمام ضئيل.⁽²⁰⁾

منذ ربيع العام 2002، ركّزت الولايات المتحدة على إنشاء وكالة استخبارات جديدة ووحدة مُكرّسة لمكافحة الإرهاب، وعلى تحسين الرقابة على الحدود. وفي أعقاب تفجير المدمرة الأميركية «كول» في تشرين الأول/أكتوبر 2000، شكّلت الولايات المتحدة بأن جهاز الأمن السياسي، وهو الوكالة اليمنية الرئيسية لجمع المعلومات، مخترق بشدّة من قِبَل المتعاطفين مع تنظيم القاعدة، ويفتقر إلى القدرة التحليلية. ولم تكن الولايات المتحدة راضية على وجه الخصوص عن مستوى تبادل المعلومات، وأعرّبت عن أملها في أن يسدّ مكتب الأمن القومي الجديد هذه الثغرات ويعوّضها، وربما يحل محل جهاز الأمن السياسي. وقد زوّدت مكتب الأمن القومي بأنظمة اتصالات ومراقبة ونُظّم جمع بيانات حديثة، وأحياناً بصور الأقمار الصناعية والبيانات، لكن تمّ رفض محاولاتها لتأمين «سيطرة حيّة» من خلال الدخول المباشر إلى المعلومات أو عبر وجود أفراد تابعين لها في داخل المكتب.

هذا أولاً. أما ثانياً، فقد ساعدت الولايات المتحدة في إنشاء وحدة مكافحة الإرهاب التابعة لقوات الأمن المركزي ضمن وزارة الداخلية، بقيادة العميد يحيى صالح، ابن شقيق الرئيس. وتلقّت وحدة

مكافحة الإرهاب، وهي «نقطة التركيز الرئيسية»، المساعدة الفنية والمعدات والتدريب من الولايات المتحدة التي تعتبرها «واحدة من مؤسساتنا الأمنية المفضلة للعمل معها لأنها جديدة وليس فيها فساد».⁽²¹⁾ ومع ذلك، فإن الولايات المتحدة تعيق جهودها بنفسها، إذ تُرسل المدربين في جولات ميدانية قصيرة الأجل، وتُرسل أولئك المتوافرين، كما يتقرر في وزارة الدفاع في واشنطن العاصمة، وفي مقر قوة العمل المشتركة في القرن الإفريقي في جيبوتي، بغض النظر عن مدى ملاءمة خبراتهم الخاصة للمتطلبات المحلية اليمنية.

ثالثاً، لتحقيق تحسين مراقبة الحدود، ساعدت الولايات المتحدة على تركيب أنظمة المراقبة في المطارات والمعابر الحدودية ابتداءً من ربيع العام 2002. وقد أعطت الأولوية لتركيب نظام مقارنة وتقييم الهوية الشخصية الآمنة (PISCES)، وذلك بهدف تتبّع ورصد والتحقق من هوية كل شخص يدخل إلى اليمن أويخرج منه. ولهذه الغاية، درّبت الولايات المتحدة الموظفين وجدّدت وجّهت مرافق مراقبة الحدود، خصوصاً في مطار صنعاء. كما أنها تسعى إلى رفع مستوى الجيش اليمني ومساعدته على توكيد سلطة الحكومة في المناطق القبلية، حيث يتمثل الهدف النهائي في تأمين وتعزيز الحدود البرية للبلاد.

الاتحاد الأوروبي

تصرّف الاتحاد الأوروبي إلى حد كبير كشريك أصغر للولايات المتحدة في اليمن، وخصوصاً في تجنّب خطاب «الإصلاح» في مايتعلّق بقطاع الأمن. وتعتمد علاقات الاتحاد الأوروبي مع اليمن على اتفاق التعاون الذي وُقّع في العام 1997، وتمّت ترقيته في العام 2004 بـ«إعلان صنعاء» الذي أعلن عن إقامة مفوضية للاتحاد الأوروبي في العاصمة اليمنية، وعن بدء حوار سياسي رسمي على أساس الشراكة الاستراتيجية مع الاتحاد الأوروبي في الشرق الأوسط ومنطقة البحر الأبيض المتوسط. وفي العام 2005، أسفر الحوار عن اتفاق على التركيز على «التنمية السياسية والاقتصادية، بما في ذلك الديمقراطية وحقوق الإنسان والقضايا الاقتصادية والاجتماعية، والقضايا الأمنية الإقليمية» في اليمن، كما أسفر عن التزام اليمن بـ«تعميق التعاون مع الاتحاد الأوروبي في مجال الأمن ومكافحة الإرهاب».⁽²²⁾

عملياً، اتّخذت المساعدة الأوروبية في مجال الأمن شكل جهود منفصلة من قبّل عدد قليل من الدول الأعضاء. وتعتبر المملكة المتحدة المانح الرئيس بعد الولايات المتحدة، وتتعاون وتتداخل معها تماماً في مايشكّل في الواقع جهداً مشتركاً. وقد شاركت المملكة المتحدة في كل مراحل تطوير مكتب الأمن القومي ووحدة مكافحة الإرهاب، وهي تقود خطة التنمية للأعوام 2002 – 2012، لتعزيز خفر السواحل اليمني، الذي أفتتعت وزارة الداخلية بإنشائه في العام 2002. وبموجب هذا البرنامج، تحتفظ المملكة المتحدة بمستشار في مقر خفر السواحل في صنعاء وبفريق دائم للتدريب في عدن،

حيث يعمل المدربون الفرنسيون والأميريكيون أيضاً. وقد طوّرت فرنسا قاعدة أخرى في سالف، وقدّمت، جنباً إلى جنب مع الولايات المتحدة وإيطاليا، الزوارق ونظام تتبّع السفن وغير ذلك من المعدات في الفترة بين عامي 2002 و2006.

الجهد الأوروبي الجماعي الوحيد تمثّل في التخطيط الجاري من قِبَلِ المفوضية الأوروبية لـ«برنامج بكلفة 7.5 مليون يورو يبدأ في 2009 – 2010، ويهدف جزئياً إلى تحديث أكاديمية الشرطة».⁽²³⁾ وقد دعمت فرنسا، بشكل منفصل، تطوير الشرطة وإصلاح المناهج القضائية. وتقدّم ألمانيا أنواعاً مختلفة من المساعدة على مستوى بسيط في تدريب الشرطة والطب الشرعي، كما تعمل الدنمارك مع وزارة حقوق الإنسان. وتُكمل هذه المساهمات اسماً البرنامج المقترح من المملكة المتحدة بخصوص الشرطة والقضاء، ومع ذلك تبقى هذه المساهمات أقل من أن تُشكّل جهداً جماعياً. قد تكون سيادة القانون حاسمة في معالجة مهام «منع النزاعات» ومخاطر «هشاشة الدولة» التي تُعتبر مركزية في تحقيق «أهداف التنمية الألفية»، وهي تؤمّن أيضاً الإطار العريض لكل جهود وسياسات المانحين في اليمن، بيد أن تأثير المانحين هو الأضعف في هذا المجال.

◀ عواقب التركيز على مكافحة الإرهاب

في العام 2008، وضعت كوندوليزا رايس، التي كانت وزيرة خارجية الولايات المتحدة آنذاك، «التطوير الديمقراطي في لب مقاربتنا» لحل الصراع الإسرائيلي - الفلسطيني. وقد عنت بذلك «الجهد الكبير المطلوب لبناء مؤسسات ديمقراطية فعّالة قادرة على مكافحة الإرهاب والتطرف، وتعزيز سيادة القانون، ومكافحة الفساد، وخلق الفرص أمام الفلسطينيين لتحسين ظروف عيشهم».⁽²⁴⁾ ومع ذلك، فإن الولايات المتحدة، ومعها الاتحاد الأوروبي، ورغم خطابه المشابه، أعطيا في الواقع الأولوية لمكافحة الإرهاب، سواء عمداً أو صدفة، وسواء في السلطة الفلسطينية، أو لبنان، أو اليمن. وهذا لا يقلب الترتيب الذي اقترحه رايس رأساً على عقب وحسب، إنما أيضاً يُعرّض إلى الخطر أجندة تحقيق الديمقراطية وسيادة القانون.

فلسطين

حظيت مكافحة الإرهاب بالأولوية على الدوام في الحالة الفلسطينية. فهي كانت حصراً مُحركاً العلاقات الأمنية الأميركية مع السلطة الفلسطينية، بدءاً من العام 1996، حين بدأت وكالة الاستخبارات المركزية الأميركية عملية سرية لتدريب وتجهيز جهازي الاستخبارات الفلسطينيين المشكّلين حديثاً: جهاز الأمن الوقائي ودائرة المخبرات العامة. وقد طوّر الاتحاد الأوروبي برنامجاً مشابهاً عُرف باسم (COTER)، تُوجّ بتوقيع مذكرة أمنية رسمية مع السلطة الفلسطينية في نهاية

نيسان/أبريل 1998. وقد تجاوز كلا البرنامجين تماماً قنوات التنسيق التي كانت قائمة. والحقيقة أن معظم المساعدة الأوروبية إلى قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية بين عامي 1994 و2000، والتي بلغ متوسطها حوالي 11 مليون يورو سنوياً، كانت تهدف إلى مكافحة الإرهاب أكثر مما هي لبناء القوات. ودعمت المملكة المتحدة أيضاً «القوة الخاصة» في قوات أمن السلطة الفلسطينية بالتدريب والتسليح والمعدات تحت العنوان العريض نفسه، إلى أن حُلَّت في العام 2005.

حتى بعد أن جعل الرئيس بوش «الإصلاح» محورياً في العلاقات مع السلطة الفلسطينية في حزيران/يونيو 2002، فإن خارطة الطريق إلى السلام المُعلنة من قِبَل اللجنة الرباعية الدولية في 30 نيسان/أبريل 2003 ربطت إعادة بناء وتوجيه «جهاز أمن السلطة الفلسطينية»، ليصبح مُوجَّهاً حصراً نحو إتمام «عمليات مستمرة وموجَّهة وفعالة بهدف التصدي إلى كل أولئك الذين لهم علاقة بالإرهاب، وتفكيك القدرات والبنى التحتية الإرهابية». ولم تكن هناك إشارة إلى إصلاح القطاع الأمني، ولا إلى حاجته إلى الإشراف المدني الديمقراطي الفعال.

لم تتحوّل الولايات المتحدة بشكل جدي نحو إعادة تأهيل قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية، إلا بعد فوز حماس في انتخابات كانون الثاني/يناير 2006. لابل أكثر: جاء هذا التحوّل كجزء من استراتيجية تغيير النظام بهدف حرمان الحكومة الجديدة من السيطرة على قوات الأمن التابعة للسلطة، ولتحويل هذه الأخيرة إلى قوة موازية ضد حماس. في البداية، توقع الاتحاد الأوروبي أن تكون حكومة حماس أكثر جدية من سابقتها في ما يتعلق بإصلاح القطاع الأمني، لكنه علّق في نهاية المطاف اتصالاته مع فروع قوات الأمن التي خضعت دستورياً إلى حكومة حماس، تمشياً مع المقاطعة الأميركية. وبذلك، أجهضت كل مقترحات الإصلاح السابقة، كما أدى تحويل مخصصات قوات الأمن التابعة للسلطة الفلسطينية إلى مكتب الرئيس، إلى إلغاء دمج واردات الحكومة بالحساب الموحد للخزينة الذي كان قد تحقّق في العام 2004. وبسعيهما إلى قلب نتيجة الانتخابات البرلمانية، أضعفت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي فكرة الحكم الدستوري، وشجّعا بشكل فعلي نشوء معسكرين مسلّحين متناقضين اثنين، وعسكرة الحياة السياسية الوطنية.

لاتزال الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تحافظان على إطار شكلي لـ«سيادة القانون»، على الرغم من أنهما أهملتا غياب البرلمان والنظام القضائي الفاعل منذ حزيران/يونيو 2007. فيُلاحظ أن كل القوانين المتعلقة بقوات أمن السلطة الفلسطينية تصدر منذ ذلك الوقت بمرسوم رئاسي، ما يدفع بعض ممثلي الدول المانحة إلى التساؤل عما إذا كانت «المراسيم التي تصدر بغياب المجلس التشريعي الفلسطيني تعني أن السلطة الفلسطينية سوف تصبح مثل (رئيس زيمبابوي روبرت) موغابي؟». لقد تحقّق تقدّم في الفترة بين عامي 2007 و2009 لأن الرئيس عباس ورئيس الوزراء فياض ووزير الداخلية المستقل عبد الرزاق يحيى (استُبدل بسعيد أبو علي الموالي لفتح في أيار/مايو 2009) كانوا متفقين، إلا أن التوزيع الدستوري للسلطات والمسؤوليات لن يكون واضحاً في حال نشوب أي

خلافات.

إن اكتساب قوات الأمن الوطني للمزيد من الانضباطية والمهنية، وكون الشرطة المدنية تخضع إلى تدريبات في مجال حقوق الإنسان، لألغي حقيقة أن جهاز الأمن الوقائي ودائرة المخبرات العامة مستمران في تجاوز الصلاحية القانونية للشرطة المدنية، والتي يبدو واضحاً أنها لا تتمتع بـ«الأولوية» التي يدعو إليها مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية، والتي تدعيها السلطة الفلسطينية. وهذا يعود جزئياً إلى قوانين تأسيس جهاز الأمن الوقائي ودائرة المخبرات العامة، التي تسمح لهما بالعمل كجهازي إنفاذ قانون. ولا يقل عن ذلك أهمية غياب الضمانات الكافية وضعف سيادة القانون، ما أدى إلى «توجّه قوي وواضح» عند هذين الجهازين إلى «الاعتقال والسجن، واستعمال المحاكم العسكرية، وتجاهل أحكام المحاكم المدنية».⁽²⁵⁾ وتقوم الاستخبارات العسكرية، التي تخضع شكلياً إلى قوات الأمن الوطني، وبالتالي تقع ضمن صلاحيات المنسق الأمني الأميركي، باحتجاز السجناء «الأمنيين» بعد التحقيق معهم من قبل جهازي الأمن الآخرين، ما يتناقض مع القانون الفلسطيني. وقد استنتجت منظمة هيومان رايتس ووتش في تموز/يوليو 2008 أن «المجتمع الدولي شارك في هذا الاتجاه السلبي... ومن الواضح أن الدعم الخارجي يركّز على تقوية القوى الموالية لعباس بوصفها قوة موازنة في مواجهة حماس، على الرغم من الانتهاكات التي تقترفها هذه القوى بشكل روتيني».⁽²⁶⁾

لبنان

أفصحت الولايات المتحدة صراحة في العام 2006 عن غرض مساعدتها الأمنية إلى لبنان، ألا وهو مكافحة الإرهاب. ومنذ ذلك الحين، تآرجح الدعم المُقدّم إلى الجيش اللبناني وقوى الأمن الداخلي بحسب ولائهما المُتصوّر للحكومة أو المعارضة. وقد سمح الاتحاد الأوروبي، الحريص دائماً على السير خطوة بخطوة مع الولايات المتحدة، للبراغماتية السياسية بصياغة نهجه. وتفوق المساعدة التي يقدمها المانحون إلى القوات المسلحة اللبنانية تلك المقدمة إلى قوى الأمن الداخلي بنسبة 70 إلى 30 على الأقل. وبشكل مماثل، تمّ تخصيص حصة لا بأس بها من المساعدة الخاصة بقوى الأمن الداخلي لتطوير القوة السيّارة ووحدة «الفهود» - وهي تشكيلات ذات صبغة عسكرية على غرار وحدات SWAT المُستخدمة في الولايات المتحدة، يكثر استخدامها عالمياً في مكافحة الإرهاب - بدلاً من معالجة الضعف الأساسي في إنفاذ القانون الاعتيادي.

أثبتت العلاقة المتوترة بين أجندة مكافحة الإرهاب وبين تشجيع الديمقراطية وسيادة القانون، أن البدء بإصلاح فعّال للقطاع الأمني غير ممكن، حتى وإن كان المانحون ملتزمين بها حقاً. فمن خلال إعطاء الأولوية إلى نزع سلاح حزب الله وحثّ تحالف 14 آذار/مارس الحاكم على اتخاذ موقف مُتصلّب من مطالب المعارضة خلال الأزمة السياسية الممتدة من كانون الأول/ديسمبر 2006 وحتى

أيار/مايو 2008، حوّلت الولايات المتحدة القطاع الأمني إلى موضوع لعبة شد حبال. وقد عطل ذلك أي أمل بإنجاز مسح شامل لهذا القطاع أو بمراجعة دفاعية شاملة، وهي الشروط الأساسية لإصلاح واسع وإعادة هيكلة في هذا القطاع، لأن من المحتم أن تعتبر المعارضة ذلك جزءاً من صراعات إقليمية أوسع، وتفسّره بنيةً عدائية. وللسبب نفسه، وإن جزئياً، تباطأت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في الضغط من أجل أجندة سيادة قانون ذات مغزى، علماً أن «المحاكم العسكرية ومحاكم أمن الدولة، التي كانت تُعتبر في السابق أدوات بيد مسؤول الأمن السوري رستم غزالي، لاتزال تتجاوز صلاحياتها القضائية بتوجيه الاتهامات إلى المدنيين».⁽²⁷⁾

اليمن

لربما كان من شأن التركيز على مكافحة الإرهاب تركيزاً صريحاً أن يُطوّق هذه التوترات ويسمح بوحدة الهدف الضرورية لتحقيق النجاح. لكن تجربة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في اليمن تظهر عكس ذلك. فالأهمية الكبيرة التي أعطيت إلى مكافحة الإرهاب هناك، مكّنت الحكومة اليمنية من انتقاء واختيار أي من مبادرات الجهات المانحة تريد أو ترفض. وعلاوة على ذلك، يعتقد مندوبو الجهات المانحة أن الرئيس صالح قد يستخدم أجندة مكافحة الإرهاب لتعزيز حماية النظام وقمع المعارضين. وكان هذا الخوف هو السبب الذي جعل المملكة المتحدة تفضّل أن تقوم قوات الأمن المركزي بلعب الدور الرئيس في مكافحة الإرهاب بدءاً من العام 2002، بدلاً من القوات الخاصة التي يرأسها أحمد ابن الرئيس صالح.

من جانب آخر، أدى التركيز على مكافحة الإرهاب إلى إبطاء التقدّم في جهود إصلاح نظام القضاء الجنائي اليمني، الذي يُنظر إليه على أنه بطيء بشكل بائس، وفاسد وعاجز عن تنفيذ أحكام المحاكم. فقد اقترحت المملكة المتحدة على وزارتي الداخلية والعدل مشروعاً هو «البرنامج المتكامل لتنمية القضاء والأمن» في العام 2005، وقد عارضت وزارة الداخلية البرنامج برمّته، فيما كانت وزارة العدل مُستعدة فقط لقبول تمويل شراء أجهزة الكمبيوتر. أما الحكومة، فقد رفضت الإشارة إلى «الأمن» تماماً. فقط في تموز/يوليو 2008، تمّ أخيراً طرح البرنامج المتكامل للقضاء والشرطة، بعد أن جرى تغيير اسمه. وقد جاء ذلك بعد فرز ضابط شرطة بريطاني للعمل في وزارة الداخلية، للمساعدة في إعادة النظر في هيكلها الإجمالي، وتطوير نهج إداري متكامل، وتقديم الاستشارات إلى الوزير وقائد الشرطة.

صُمم التركيز البريطاني على الشرطة والقضاء لكي يكون مُكملاً للمبادرات الأميركية لتطوير استقلالية النظام القضائي عبر دعم مجلس القضاء الأعلى، وتجديد المحاكم التجارية. وفي حين قدّمت الولايات المتحدة المساعدة الفنية والتدريب للمختبر الجنائي الذي أنشئ حديثاً، كان اهتمامها مقتصرًا بشكل محدد على الجوانب التجارية والتشريع، وذلك جزئياً من أجل تحسين مناخ

الأعمال، وجزئياً لتعزيز الرقابة المالية وسواها ضد الإرهاب. في كل الأحوال، توقفت المساعدات الأميركية بعد أن قامت الولايات المتحدة بتعليق عضوية اليمن في برنامج العتبة التابع لـ «مؤسسة تحدي الألفية – Millennium Challenge Corporation» إلى أجل غير محدد في تشرين الثاني/نوفمبر 2007، بعدما قامت الحكومة اليمنية بإطلاق سراح جمال البدوي المتشدد المحكوم بالإعدام في العام 2004 بسبب دوره الناشط بتفجير المدمرة الأميركية «كول» في العام 2000. وقد منع هذا التعليق أيضاً الولايات المتحدة من المشاركة في المشروع البريطاني، المقدم بناء على طلب وزارة الداخلية، للمساعدة في إدراج نظام الشرطة المجتمعية في المناطق القبلية والريفية. وكانت محاولة سابقة لطرح «برنامج التخفيف من الصراعات القبلية» كجزء من خطة إدارة بوش لتشجيع الديمقراطية في الفترة بين عامي 2005 و2006، قد فشلت بسبب اعتراض الرئيس صالح.

انفصام القطاعات الأمنية

يُهدد الطابع الانتقائي للمساعدة الأميركية والأوروبية، في كل من الحالات الثلاث، التي تهدف إلى «مطاردة» المتشددين، بتعميق انفصام القطاعات الأمنية المحلية ونظم حوكمتها، ويعزز مناحي الخلل في عملها ويقوّض بناء الدولة. ويزداد ذلك احتمالاً على وجه الخصوص في الدول الهشة ذات الحوكمة الضعيفة، حيث يحفز فشل الحكومة في توفير الأمن والقضاء الفعّالين والعادلين، على ظهور منافسين يضمنون توفير هذين المطلبين. ويمتثل اللجوء إلى القضاء القبلي، والحماية العشائرية، ولجان الصلحة الإسلامية في السلطة الفلسطينية واليمن، بشكل خاص، أحد الأنماط المناهضة. أما النمط الآخر، فيتمثل بتشكيل نماذج أمنية وشُرطية مناهضة من قِبَل حكومة «تصريف الأعمال» التابعة لحماس في غزة - حيث تُمارس إنفاذ القانون وحفظ النظام بصورة قسرية ولكن فعّالة، وأعادت بناء نسخة أصغر، لكنها أكثر انضباطاً، من قوات أمن السلطة الفلسطينية - ومن قِبَل حزب الله في «مربّعه الأمني» في الضاحية الجنوبية لبيروت.

لكن، من جهة، لا يمكن أن تبقى الأجهزة «النموذجية» التي تدعمها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي لتحقيق نتائج عملانية محددة في الحرب على الإرهاب، جيوباً منعزلة تماماً، لاتتأثر بالتجاوزات والأنماط السلبية في القطاع الأمني الأوسع. بل أن هذه الأجهزة كلما كانت أكثر مهنية وفعالية، كلما أصبحت مرغوبة أكثر كرسيد في الصراعات الداخلية على النفوذ والسلطة. وتتمثل الحصيلة، في غياب جدول أعمال واضح للإصلاح، بنشوب مناهضة ضارّة في ما بين الأجهزة المتخاصمة، بغية الاستيلاء على الموارد المادية من خلال استغلال تسمية «مكافحة الإرهاب»، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى مفاقمة نشوء قنوات الاتصال والتبعية القيادية المنفصلة، وتركز السلطة التنفيذية.

ومن جهة أخرى، فإن النهج الانتقائي، والمحازب، يشجع على ظهور نماذج أمنية وشرطية متميّزة، لكل منها أطرها المعيارية، وأشكاله المؤسساتية، وحلوله الإجرائية، لتلحق مسارات تطويرية متباينة.

ومن المفارقة أنه بقدر ماتنجح الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في رفع سوية الأجهزة المختارة، بقدر ما يُصبح من الصعب إعادة دمج القطاعات الأمنية الأوسع في المستقبل، وهو الاحتمال الأكثر إزعاجاً في حالة النماذج الأمنية المنفصلة التي نشأت في الضفة الغربية وقطاع غزة في حزيران/يونيو 2007. ومع ذلك، لم تُدخل الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي عملية إعادة الدمج في أي من برامجهما. ولم يسع أي منهما إلى متابعة أجندة الإصلاح العريضة التي يمكن أن تحظى بالشرعية السياسية والصدقية لحل هذا التناقض، وهو حل يجب أن يتمحور بشكل لاليس فيه حول التخطيط المتكامل على مستوى القطاع الأمني بأكمله وحول الإشراف الديمقراطي والمراقبة القضائية.

◀ تقييم «فني» :

«العمل كالمعتاد» يتفوق على «الممارسة الأفضل»

كان للمساعدة المقدّمة من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي دور محوري في تمكين القطاعات الأمنية المحلية من إنجاز عمليات التحديث والتطوير التي تحققت حتى الآن، لكن هذه الإنجازات تبقى جزئية وأولية. إن هذه نتيجة متوقعة من منظور تنموي بسبب عيوب مألوفة في التنسيق والتخطيط لدى المانحين، وفي ضعف تكامل المساهمات وتخصيص الموارد وتحديد الأولويات. وليست هذه العيوب فنية، أي نتيجة فشل إجرائي في تطبيق «أفضل ممارسة»، بل، على العكس، فهي تعكس الاهتمام الضيق بتطوير القدرة العملانية على مكافحة الإرهاب والغياب المقابل للنهج الشامل والهادف إلى تحقيق تحوّل أساسي في القطاعات الأمنية وفي الأنظمة القضائية الجنائية المتّصلة به. وهذا ما تعكسه الجهود القليلة الشكلية لتطوير وزارات الداخلية، التي تُعتبر عادة الأداة الأكثر أهمية لتأمين السيطرة المدنية الديمقراطية على القطاعات الأمنية، والتغيب الضمني للأجهزة الاستخباراتية على رغم حقيقة العلاقات الوثيقة والمخفية التي تربط الولايات المتحدة وعدد من البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بها.

التنسيق: ائتلافات الراغبين

ظل التنسيق بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في معظمه ارتجالياً، ويُنفذ على أساس كل مشروع على حدة من قِبَل الجهات المانحة الأكثر اهتماماً بكل حالة. وقد أثبتت «ائتلافات الراغبين» هذه فاعليتها في بعض الحالات. فمنذ حزيران/يونيو 2007، أصبح لمكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية مندوب في مكتب المُنسّق الأمني الأميركي، وصار العاملون المُفرزون إلى فريق المُنسّق الأمني الأميركي يعملون كضباط ارتباط غير رسميين لدى مكتب الاتحاد الأوروبي

لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية، ما أتاح تنظيم النقاشات بشكل أفضل وتحسين تدفق المعلومات، وتوفير الدعم الدبلوماسي المتبادل. وتشكّلت مجموعة عمل تتألف من المنسّق الأمني الأميركي ووزارة الداخلية الفلسطينية للتعامل مع الاحتياجات التدريبية لقوات الأمن الوطني والحرس الرئاسي، بينما تقوم لجنة توجيهية منفصلة يرأسها كل من وزير الداخلية ورئيس مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية بمعالجة الشرطة المدنية ونظام القضاء الجنائي. وفي لبنان، نظّمت المملكة المتحدة لقاءات شهرية للجهات المانحة بعد الحرب بين إسرائيل وحزب الله في العام 2006، للتنسيق بين ثلاث مجموعات فرعية تتعامل مع ملفات الحدود، والقوات المسلّحة اللبنانية، والدفاع، والأمن الداخلي. ومع أن هذه الهيكلية غير رسمية، فقد أسهمت في تسهيل تبادل الآراء والمعلومات.

ومع ذلك، يبقى التنسيق الرسمي بين المانحين صعب المنال، فيما يغيب كلياً التنسيق مع السلطة المحلية بشأن القطاع الأمني الكامل، وإن حصل التنسيق بخصوص بعض جزئياته. وهذا يعوق وضع الأهداف والأولويات الواضحة والثابتة، ويؤدي إلى توزيع غير ملائم وغير كاف للموارد، ويشجّع على التطور غير المتوازن ضمن القطاعات الأمنية، مخلفاً ثغرات خطيرة. كما يقود أيضاً إلى جهود متقطعة، ويعود كل ذلك جزئياً إلى التفضيل الأميركي القوي للترتيبات الارتجالية وغير الرسمية. بيد أن الاتحاد الأوروبي هو أيضاً ما ظل في عمليات التنسيق الرسمية. فقد كانت الدول الأعضاء فيه تقدّم بين الفينة والفينة مساهمات فردية ضمن الإطار الجماعي الذي تُشرف عليه رسمياً المفوضية الأوروبية، كما في حالة مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية. إنما تُقدّم المساعدات بشكل ثنائي في الغالب، لتتوافق بشكل غير محكم مع الخطة الشاملة، هذا إن توافقت خطة شاملة أصلاً، كما في حالتي نظامي القضاء الجنائي في لبنان واليمن.

إن الألفاظ المنمّقة الرسمية تحجب هذه الحقائق. فقد صبغ مؤتمر برلين الذي عُقد في حزيران/يونيو 2008 الموضوع بصبغة إيجابية من خلال حديثه عن «نهج شامل ومُنسّق وجماعي لإصلاح القطاع الأمني الفلسطيني»، لكنه أشار ضمناً إلى أن الترتيبات القائمة لن تستبدل بإطار عمل جماعي رسمي.⁽²⁸⁾ وقد تحدّث المؤتمر عن إنشاء «أطر محورية» قيادية تشمل الحكومات الرئيسة لضمان التنفيذ المنسّق للمشاريع، لكن هذه الأطر لم تبصر النور. والشيء نفسه يمكن أن يقال عن اتفاقية الشراكة والجوار الأوروبية مع لبنان، التي زعمت أن «مشروع الأمن وسيادة القانون» يُشكّل مثلاً حديثاً عن التنسيق المحلي الذي كان متكرراً ومثمرًا على وجه الخصوص». وقد بيّنت التجربة اللاحقة أن الإيحاء بوجود إطار عمل رسمي شامل هو خيال أكثر منه حقيقة.⁽²⁹⁾ وفي اليمن، تقوم الجهات المانحة بالتنسيق الثنائي وحسب وليس الجماعي، سواء مع بعضها بعضاً أو مع نظرائها اليمنيين، على أساس كل مشروع بمفرده. وحتى في هذه الحالة، غالباً ما يكون التنسيق ارتجالياً، أو يقوم على أساس العلاقات الشخصية.

الانتقائية، والبناء المُجتزأ، وخليط المذاهب الأمنية

تتمثل إحدى ممارسات المانحين الدائمة والتي تشجّع على بروز الخلل في القطاع الأمني في «الانتقائية»: أي الاختيار الانتقائي لأجهزة أو برامج أمنية التي ستتلقى الدعم بمايخدم الأجنات الاستراتيجية للمانحين، وينسجم مع المعايير المرغوبة سياسياً وأخلاقياً، أويوفّر، بدل ذلك، المعلومات الاستخباراتية، والزبائنية، والعلاقات العامة الجيدة. وعلى سبيل المثال، رفضت الولايات المتحدة العمل مع قوات الأمن الوطني التابعة للسلطة الفلسطينية حتى العام 2006، ولاتزال لا تقيم علاقة مع شرطتها المدنية، لكنها تحافظ على تعاون متواصل وسريّ مع جهازي الاستخبارات الرئيسيين التابعين لها منذ العام 1994، بغض النظر عن سجلهما السيئ في مجال حقوق الإنسان وعن عجز السلطات المدنية والقضاء على حد سواء عن ممارسة الرقابة والإشراف الفعال عليهما. في المقابل، لا تدعم بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي سوى الإصلاح القضائي والسجون أو الشرطة المدنية، رافضة التعامل مع القوات الوطنية المسلحة، وقوات الشرطة المُسكّرة مثل وحدات مكافحة الإرهاب والدرك وأجهزة الاستخبارات.

إن «الانتقائية» تعزّز «البناء المُجتزأ» من خلال إنشاء قوات أمنية منفصلة تقوم على الولاء الشخصي أو الطائفي والمحسوبية. كما أن المانحين، بإقامتهم علاقات ثنائية، يعملون على تعميق الاتكالية وتشجيع النظراء المحليين على تجاوز السلطات العليا، مادام تدفّق الموارد لا يعتمد على هذه السلطات. كما أن الانتقائية التي يمارسها المانحون في مثل هذه الحالات قد تكشف عن التشخيص الاجتماعي - السياسي الذي يجعلهم يفضلون قوى أمنية معيّنة، ويحرمون قوى أخرى من المساعدة. يقدّم الميل العام لدى المانحين للنظر إلى القوات المسلحة اللبنانية على أنها في معظمها شيعية، وإلى قوى الأمن الداخلي على أنها بشكل مماثل ذات أغلبية سنية، وبالتالي أنها متعاطفة مع المعارضة والحكومة اللبنانية على التوالي، مثلاً واضحاً على هذا النزوع ولو كان غير رسمي.

وتتفاقم المضاعفات مع وجود هذا الخليط من الثقافات والعقائد الأمنية، ومناهج التدريب، والاصطلاحات الفنية الخاصة بكل جهة من الجهات المانحة والتي تخضع إليها القطاعات الأمنية المحلية. فتخضع المساعدات الأميركية إلى تجاذبات الـ«مدارس» الأمنية المختلفة الخاصة بكل من الدفاع ووزارة الخارجية ووكالة الاستخبارات المركزية، وكلها تختلف في ما بينها على الأهداف والنهج والآليات. وغالباً ما ينطبق الأمر نفسه على الاتحاد الأوروبي، الذي يشمل توجهات بريطانية وفرنسية وهولندية واسكندنافية وألمانية متميّزة إزاء العمل الشُرطي وإصلاح قطاع الأمن. ويُعدّ الإشراف الأميركي على الأكاديمية الفلسطينية للعلوم الأمنية في أريحا، التي افتتحت حديثاً، خطوة مفيدة نحو حل هذا الإفراط بالتمايز، شريطة أن تتخلّص من اقتناع الآخرين بأنها «محمية» خاصة بدائرة المخابرات العامة، ومدعومة من وكالة الاستخبارات المركزية الأميركية. لكن وجود الأكاديمية يؤكّد الغياب المستمر لأكاديميات الشرطة أو الأمن الداخلي المتخصصة في كل من لبنان واليمن، وعدم

وجود قدرٍ كافٍ من الاهتمام من جانب المانحين لتطوير قدرات تدريبية متماسكة محلية. في سياق يعترف فيه حتى مندوبو الدول المانحة أن «الجميع يحاول أن يضع إصبعه» في إصلاح قطاع الأمن، يؤدي ضعف التنسيق وتنافس المانحين على بناء علاقات خاصة إلى استنساخ للمشاريع والهدر وإلى عدم كفاية الجهود. كما أن المانحين يُفضلون المؤسسات التي من دون تحسين عملها لن ينجح إصلاح قطاع الأمن والقضاء الجنائي، ألا وهي وزارات الداخلية وأجهزة المخابرات.

وزارات الداخلية

إن تدني سوية القطاعات الأمنية وضعف إدارتها وحوكمتها، يعود جزئياً إلى نقاط الضعف والمكانة الهامشية لوزارات الداخلية. وبصراحة، بما أن المانحين قادرين على التعامل مباشرة مع القادة الميدانيين في فلسطين ولبنان واليمن، فلمَ التعامل مع الوزارة؟ وهنا، تبدو التجربة العراقية دالة: «لم يُعطَ أي اهتمام تقريباً لتدريب العاملين في وزارة الداخلية في مجال المهارات الإدارية التي كانوا في حاجة إليها. لكن... لا يمكن تحقيق التقدم الشامل سوى من خلال معالجة البيئة السياسية، وقواعد العمل القانوني، والعلاقة البيئية مع المؤسسات الحكومية الأخرى، والتطوير التنظيمي للوزارة».⁽³⁰⁾ والحال أن الفضل في جزء كبير من التقدم الذي حققته الشرطة العراقية منذ العام 2007، يعود إلى الإصلاحات التي تمت في وزارة الداخلية.

في المقابل، تعرّضت وزارة الداخلية الفلسطينية إلى الإهمال والتهميش حتى العام 2007، ولاتزال تكافح من أجل إعادة تنظيم نفسها داخلياً وتطوير مواردها البشرية، فيما لاتزال توصف من قبل الفلسطينيين ومندوبي الجهات المانحة على حد سواء بـ«الفوضى». فهي تقتصر إلى التمويل وإلى قدر كبير من المهارات وقواعد تنظيم تنفيذ قوانين الخدمة وإجراءات التظلم. كما تقتصر إلى هيئة رسمية لتنسيق تدفق المعلومات بينها وبين قيادة قوات أمن السلطة الفلسطينية. علاوة على ذلك، فإن إجراءات وآليات الصرف والإنفاق فيها غير واضحة. والآن تفاخر الوزارة بوجود دائرة التخطيط الاستراتيجية التي اقترحتها ودعمها مكتب المنسق الأمني الأميركي، وهدفها استشراق الاحتياجات المستقبلية، وتحديد الأهداف، وصياغة الاستراتيجيات. لعل الدائرة سوف تتمكن في نهاية المطاف من إحداث تحسن أساسي في التخطيط للقطاع الأمني ككل، لكنها حتى الآن تُعتبر غرسة أميركية في داخل الوزارة. وعلى أي حال، فهي لاتمتلك لا التفويض، ولا القدرة حتى الآن على معالجة المسألة الهامة المتعلقة بإصلاح وإعادة بناء أو إعادة هيكلة الوزارة ذاتها.

إذا كانت هذه هي الحال في فلسطين، فقد استثمرت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي قدراً أقل من الجهد السياسي والمالي والموارد الفنية في تطوير وزارتي الداخلية في لبنان واليمن. من الواضح بشكل ملموس أن وزارة الداخلية اللبنانية أكثر تطوراً من ناحية الهيكلية المؤسساتية، إلا أنها لاتزال تقتصر إلى القدرة على ممارسة التخطيط المتكامل لتطوير فروعها الإدارية والعمالانية والاستخبارية.

لذلك، وعلى الرغم من أن بعض كبار قياديينها يؤكدون أن «المانحين لا يضعون أي خطط من دون استشارتنا»، يشير آخرون إلى أن دور الوزارة محدود في إقرار الأولويات أكان بمفرده أوبالتعاون مع المانحين.

من جانبها، يبدو وكأن وزارة الداخلية اليمينية، شكلياً، تتلقى مساعدة هامة نسبياً من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، لكن هذه المساعدة تُوجَّه مباشرة إلى مكتب الأمن القومي وخفر السواحل ووحدة مكافحة الإرهاب. وبينما تُوزَّع مخصصات «التمويل العسكري الخارجي» الأميركية بالتساوي على وزارتي الداخلية والدفاع (وكل منهما تقرّر توزيع الأموال إلى الفروع التابعة لها)، إلا أن الأخيرة تسعى إلى الحصول على نصيب الأسد من فرص التدريب في إطار البرنامج الدولي للتعليم والتدريب العسكري.

المخابرات

إن تمنع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي عن معالجة الحاجة الملحة إلى إصلاح وإعادة هيكلة أجهزة المخابرات، التي تُشكّل جزءاً هاماً من أي قطاع أمني، مُقلق على نحو استثنائي. ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى أن الولايات المتحدة ودولاً منفردة من الاتحاد الأوروبي تحافظ بحرص شديد وغيره على علاقاتها الثنائية المنفصلة مباشرة مع أجهزة المخابرات الفلسطينية واللبنانية واليمينية. كما يعود التمنع أيضاً إلى غلبة التشديد على مكافحة الإرهاب، الأمر الذي يهْمش أجندة الإصلاح. تُظهر الحالة الفلسطينية هذه العلاقة بوضوح. فقد احتفظت الاستخبارات المركزية الأميركية ودائرة الاستخبارات السرية البريطانية SIS (والمعروفة أيضاً بالاستخبارات العسكرية MI6) بصلات ثنائية مباشرة من أجل التدريب وتبادل المعلومات مع جهاز الأمن الوقائي ودائرة المخابرات العامة منذ منتصف التسعينيات. وهذه الصلات قائمة كلياً خارج إطار عمل كل من المنسق الأمني الأميركي ومكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية، وحتى العام 2007 على الأقل، لم تكن تخضع داخلياً إلى التدقيق من جانب السلطة الفلسطينية. علاوة على ذلك، قامت الاستخبارات المركزية الأميركية بتقديم دفعات مالية منتظمة نقداً إلى الجهازين منذ العام 1996 من دون إبلاغ وزارة الداخلية أوديوان المحاسبة العامة في السلطة الفلسطينية أوالمجلس التشريعي الفلسطيني. ويقال إن جزءاً من هذه المعونات تم تحويله إلى وزارة المالية منذ العام 2007 كي يُنفق بإشراف وزير الداخلية، إلا أن كبار ضباط الاستخبارات ومندوبي الدول المانحة يؤكدون أن ظاهرة «الحقيبة السوداء» لاتزال قائمة وتواصل تقديم «عشرات ملايين الدولارات» بشكل مباشر إلى الجهازين من جانب الاستخبارات المركزية الأميركية، وبشكل أكثر تواضعاً، من جانب دائرة الاستخبارات السرية البريطانية (SIS).

تبدو الفجوة في أجندة الإصلاح أكثر وضوحاً في لبنان، حيث تحتفظ أجهزة الاستخبارات الثلاثة - الاستخبارات العسكرية وفرع المعلومات والأمن العام - بقواعد بيانات هامة، لكنها قلماً تتبادل

أوتتشارك في المعلومات، وهي على مستويات متدنية من التدريب والتجهيز، وضعيفة عموماً عن معالجة وتحليل المعلومات التي تتلقاها، والعمل على أساسها. في اليمن، تُعتبر العلاقة الثنائية مرة أخرى هي القاعدة، حيث تقيم كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا، بشكل منفصل، علاقات مع مكتب الأمن القومي. فضلاً عن ذلك، وبهدف إعلاء شأن مكتب الأمن القومي، سعت البلدان الثلاثة، في الواقع، إلى موازنة جهاز الأمن السياسي، إن لم يكن حجبه. وقد تأثرت سياسات الدول الثلاث مجدداً بالرغبة في تطوير جهاز قوي لمكافحة الإرهاب، ولهذا السبب سعى المانحون إلى زيادة التنسيق بين مكتب الأمن القومي ووحدة مكافحة الإرهاب، بما يمكّن الأخيرة من أن تصبح قوة ضاربة أساسها الاستخبارات. إنهم يشجعون بذلك التنافس بين الأجهزة الأمنية والقادة، ويعمّقون البناء المجتزأ، بدلاً من تغيير الوضع القائم إلى أحسن.

قصر النظر والقصور وسد الفراغ

على الرغم من الألفاظ المنمّقة عن تحقيق «التحوّل» في القطاع الأمني، تبنت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي غالباً نهج «سد الفراغ» تجاه التمويل، تركيزاً على الاحتياجات الأكثر إلحاحاً في القطاعات الأمنية المتلقية. ولا يقلّ عن ذلك أهمية نقص تمويل البرامج التي يدعمها الجانبان وعدم الوفاء بالوعود المالية بشكل مستمر ومتواصل.

وقد أشار تقرير البنك الدولي المُقدّم إلى مؤتمر باريس للمانحين في كانون الأول/ديسمبر 2007 إلى أن قوات أمن السلطة الفلسطينية «سوف تحتاج إلى 230 مليون دولار كإفناق رسالي خلال ثلاث سنوات»⁽³¹⁾ ومع ذلك، أنفقت معظم المعونة المدفوعة على بناء القدرات العملائية والتدريب، أتمّ إيصالها عبر «آلية إدارة المعونة الاجتماعية - الاقتصادية الفلسطينية - الأوروبية» لسد النقص في رواتب أفراد قوات أمن السلطة الفلسطينية والخدمة المدنية. والمُلق أكثر أن الخطط الحالية لا تشترط إعادة دمج قطاع غزة في نهاية المطاف، وهو ماسيزيد بشكل ملموس نفقات إعادة تدريب وتجهيز كتائب إضافية وتقليص حجم قوات أمن السلطة الفلسطينية، إذ أنه لا بد من الأخذ بالقطاع الأمني التابع لحماس في الحسبان. والحقيقة أن أجواء «الأزمة المستديمة» عرقلت التفكير بنفقات الرواتب التقاعدية الباهظة لقوات أمن السلطة الفلسطينية، والتي نمت بشكل مطرد بإحالة 30000 ضابط وفرد على التقاعد المبكر منذ أواخر العام 2007. وهذا في حد ذاته كافٍ لإخراج برنامج إصلاح وإعادة هيكلة قوات أمن السلطة الفلسطينية كله عن مساره.

وبالمثل، فإن مجموع التعهدات والمساعدات التي أنفقت فعلاً لصالح قطاع الأمن اللبناني كبير. لكن، تظل احتياجاته الأكثر إلحاحاً تعاني من النقص الشديد في التمويل. وهذا ينطبق بشكل واضح على برنامج إدارة الحدود، الذي اعتبرته الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بمثابة أولوية عليا. فهم يشكّون ضمناً في الإرادة السياسية والالتزام اللبنانيين في حل مشكلة التنافس بين الأجهزة

الأمنية الرئيسية الأربعة المعنية برقابة الحدود (القوات المسلّحة، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام، والجمارك)، بغية التمكن من تشكيل وكالة متخصصة لإدارة الحدود كما كان مُقترحاً على المجلس الوزاري في بداية العام 2009. ولكن، يتجاهل المانحون نقص الموارد الحاد الذي تُواجهه الحكومة اللبنانية. فقد ضُمَّت قوة الحدود المشتركة، التي شكّلت بقرار وزاري في تموز/يوليو 2007، 846 فرداً، لكنها تحتاج إلى 3000 أو 4000 آخرين لتأمين حدود البلد كلها. وإذا أخذنا بعين الاعتبار أن أجهزة الأمن الداخلي تعاني أصلاً من نقص في العديد يبلغ 13653 فرد، مقارنة مع جداول تشكيلها المُفترضة، فإن التباين بين هذه الأولوية الخاصة التي يوليها المانحون وبين التمويل المخصّص لها يبدو صارخاً.⁽³²⁾

ثمة تناقض مشابه باد في تعهّد المفوضية الأوروبية بتقديم 4 مليون يورو في آب/أغسطس 2006 من أجل «تقوية قوى الأمن الداخلي تمثيلاً مع أهداف قرار مجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة الرقم 1701».⁽³³⁾ فعلى الرغم من تجديد الاتحاد الأوروبي لالتزامه ببرنامج «الأمن وسيادة القانون» في العام 2007، فإن المساعدات الأمنية جاءت فقط من الدول الأعضاء مُنفردة على أساس ثنائي. مثال على هذه الحالة هو تبرّع المملكة المتحدة بـ 2 مليون جنيه إسترليني تشمل «مليون جنيه على شكل دعم فني وتدريب لأجهزة الجيش والشرطة والجمارك ودائرة الهجرة لتحسين إدارة الحدود اللبنانية».⁽³⁴⁾ بيد أن التمويل الذي قدّمته المفوضية الأوروبية في الفترة بين عامي 2007 و2010، قد ذهب، خلافاً لذلك، لـ «دعم الإصلاح السياسي» والمكوّن من 10 مليون يورو للإصلاح القضائي والسجون، و12 مليون يورو لبناء الديمقراطية. وتمثّلت المخصصات الأمنية الوحيدة بـ 14 مليون يورو لنزع الألغام وإزالة الذخائر غير المتفجّرة في جنوب لبنان.

تظهر في اليمن المشكلات نفسها بل وبحدة أكبر. فقد قدّمت الولايات المتحدة 77.6 مليون دولار على شكل معدات وخدمات عسكرية ومكافحة إرهاب في الفترة بين عامي 2002 و2006، إضافة إلى وجود طلبات مقدّمة من الإدارة الأميركية إلى الكونغرس بمبلغ 13.6 و22 مليون دولار في عامي 2007 و2008 على التوالي. ولم يتجاوز إجمالي التمويل الأمني الفعلي في العام 2009 مبلغ 6.5 مليون دولار. إضافة إلى ذلك، فإن نظام الإخلاء الذي طُبّق بعد تفجير السفارة الأميركية في صنعاء في 18 آذار/مارس 2008، جعل نظام التدوير الذي كان يتم بموجبه إرسال المدربين إلى اليمن يتأخر بشكل كبير - إن لم يتوقف كلياً - وهو الوضع الذي تفاقم أكثر مع التفجير الثاني للسفارة في 17 أيلول/سبتمبر 2008. وتسعى إدارة أوباما إلى زيادة تمويل الأمن إلى أكثر من 66 مليون دولار في العام 2010، مايشكّل زيادة ملحوظة مقارنة بالمستوى السابق، إلا أن هذا المبلغ يُعتبر ضئيلاً بالمقاييس إلى الأهمية الاستراتيجية التي توليها الولايات المتحدة رسمياً لليمن، الذي يُنظر إليه - كأولوية في مجالي الأمن والإرهاب - في المرتبة التالية مباشرة لأفغانستان وباكستان. إن النفوذ الأميركي لم يتطور بالشكل المناسب أبداً، لذلك، ليس مفاجئاً أن تمتنع حكومة علي عبد الله صالح عن القيام

بتسويات مؤهلة للحصول على مكافآت أميركية زهيدة.

استنتاجات

إن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي دوراً هاماً ليلعباه في تشجيع ودعم إصلاح قطاع الأمن وإعادة هيكلته في فلسطين ولبنان واليمن، بغض النظر عن الانتقادات. وقد خلقت التجربة الأميركية في العراق حافزاً على التعلّم، أدى، من بين أشياء أخرى، إلى توكيد أكبر على أهمية إصلاح الشرطة، وإقامة مؤسسات إشراف فعّالة، وتنامي الوعي بالحاجة إلى إعادة دمج القوى المعارضة، إن كان ذلك بغرض خدمة الأهداف السياسية الأميركية. وقد أسهم النقاش داخل الجيش الأميركي حول مكافحة التمرد وتحقيق الاستقرار بعد النزاعات في التضمين الصريح، وللمرة الأولى على الإطلاق، لموضوع إصلاح قطاع الأمن أو إعادة هيكلته، كعنصر متميّز في الدبلوماسية والسياسة الدفاعية الأميركية تنفّذه القوات المسلّحة الأميركية والهيئات الأخرى من أجل «دعم السلام والأمن والحوكمة الفعّالة».⁽³⁵⁾

بيد أن هذه كلها تُعتبر مجرّد توجّهات أولية. وهي تشير، في أحسن الأحوال، إلى تقبّل أوسع من جانب الولايات المتحدة لخطاب الاتحاد الأوروبي الإصلاحية الأكثر علانية، في حين تستمر الولايات المتحدة بالتأكيد على مكافحة الإرهاب وفرض الاستقرار في مرحلة ما بعد النزاعات كإطار عمل يركّز على «تدريب وتجهيز قوات الأمن في خط المواجهة وعلى تعزيز قدراتها الميدانية». وهذا التأكيد يُبقي الولايات المتحدة راغبة في قبول المجازفة، وإن ضمناً، بأن تُصبح طرفاً في الصراعات الداخلية على السلطة، وأن ترتبط مساعدتها الأمنية بالأجندات الحزبية للأطراف الفاعلة المحلية. كما أن حرص الاتحاد الأوروبي على تعزيز التحالف عبر الأطلسي يقوده بشكل متزايد أيضاً إلى إدراج منطق ومصطلحات «الحرب على الإرهاب» في خطابه وفي الممارسة الأمنية والتنمية. وبذلك، فإنه يقلّل من أهمية تأكيده الظاهري على سيادة القانون، والتزامه المُعلن بالمعايير الأساسية لإصلاح قطاع الأمن المُتضمّنة في وثيقة «تعزيز وتقديم خدمات الأمن والقضاء: الحوكمة والسلام والأمن»، وهي الوثيقة المرجعية المُعدّلة التي أعلنتها «اللجنة الاستشارية للتنمية» التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في أيار/مايو 2007.

إن إعطاء الأولوية إلى الأهداف العملائية لمكافحة الحرب يعيد إنتاج «ثقافة الأزمة» التي تُبقي على الاستخدامات والحوكمة غير الديمقراطية للقطاع الأمني، ما يعوق القيادة والإصلاح الفعّالين، كما بيّنت التجربة في العراق منذ العام 2003. وفي فلسطين ولبنان واليمن، تعني أجندة مكافحة الإرهاب أن «المعنى الحقيقي للمساءلة (سواء من قِبَل الحكومة أو من خلال الإشراف المدني) يتم التملّص منه مجدداً»، وأن تتم عسكرة الأمن الداخلي والقانون والنظام، وأن «ثقافة العنف» تتجدّد أبداً.⁽³⁶⁾

بكلمات أخرى، فإن الخطاب الرسمي الأميركي والأوروبي عن تشجيع الحوكمة الديمقراطية وحقوق الإنسان يصف واقعاً افتراضياً أكثر منه سياسة فعلية.

إن الدروس الأساسية سياسية بالضرورة. فأولاً، يجب على الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أن يؤكدوا على تحقيق المصالحة والإجماع بين الأطراف المحلية الفاعلة في فلسطين ولبنان واليمن. وثانياً، يترتب على الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي ألا يجعلوا دعمهما مشروطاً بسياسات إقصائية تجاه المعارضة الداخلية، لكي تتولى الحكومات المحلية القيادة في «امتلاك» الإصلاح الحقيقي لقطاع الأمن وإعادة هيكلته. وإذا ما ترددت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في تبني هذين الدرسين، فينبغي عليهما إدراك الدرس الثالث، المُستمد أيضاً من العراق والذي يتمثل تحديداً في عدم وجود مساعدة أمنية حيادية التأثير: فحتى التدريب «الفني» يغير توازنات القوى الداخلية ويشوّه تراتب الحوافز، ومن السذاجة الافتراض أن الأطراف الفاعلة المحرومة، سواء داخل القطاعات الحكومية أو خارجها، لن تردّ بناء على ذلك، فتسعى إلى عرقلة الإصلاح. ورابعاً، ينبغي على الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أن يمارسا فعلياً كلاهما المنمّق عن ضرورة مشاركة «المساهمين» كافة في عملية الإصلاح. فالحالة الوحيدة لاستشارة المواطنين والحكم المحلي والمسؤولين الأمنيين هي تلك التي قام بها «مركز جنيف للسيطرة الديمقراطية على القوات المسلّحة»، بالتعاون مع نظائره المحليين على شكل لقاءات عامة مفتوحة نظّمها في العديد من مدن الضفة الغربية منذ شباط/فبراير 2008.

أما الدرس الأخير والأهم، فهو أن النهج الذي تتبعه الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، والذي يستند إلى البناء «من أسفل إلى أعلى» من خلال التدريب والتجهيز وبناء القدرات العملية، يشكّل جزءاً لا بد منه في إصلاح قطاع الأمن، لكن ليس بوسعه أن يتقدّم كثيراً في فراغ من القيادة المحلية. ومن المحتم أن يبقى الإصلاح مقوّضاً، طالما استمر غياب النظام المتكامل لصوغ سياسات الأمن الوطني، ولصنع القرار السياسي، ولممارسة الإشراف الديمقراطي. وعلى الرغم من أنه لا بد من الإقرار بشرعية اهتمام الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بمكافحة الإرهاب، إلا أن مواصلته من دون استثمار جاد في إصلاح قطاع الأمن، وفي سياق الإبهام والتأرجح في دعم سيادة القانون دون موارد، تقوّض التزامهما المُعلنَ بتمكين بناء الدولة وإعادة البناء بعد النزاعات.

ويبدو الاستنتاج الذي أقرّ به جبريل الرجوب، المدير السابق لجهاز الأمن الوقائي في الضفة الغربية، بعد أربعة عشرة عاماً من المساعدة الأمنية الدولية، مناسباً هنا: «تحمّل القوى الأمنية نصيبها من مسؤولية عدم الاستقرار الحالي في الأراضي الفلسطينية، لأنها أعلنت لفترة طويلة جداً من شأن القوة بدلاً من البناء والإصلاح التدريجي للمؤسسات. ولا يزال على المسؤولين عن القوى الأمنية أن يعملوا على تغيير عقليتهم كي يعالجوا التحديات الراهنة».⁽³⁷⁾ ويمكن قول الشيء نفسه عن الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، اللذين تُعتبر أفضاهما المنمّقة عن تشجيع النمو الديمقراطي وسيادة القانون متملّقة في أحسن الأحوال، ومخادعة في أسوأها.

Colin Smith, «Sunrise for Palestinian Police,» *al-Quds* (Jerusalem), June 19, . 1
2008

Factsheet: European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support (EU COPPS) & Palestinian Civil Police Development Programme 2005–2008, European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support, handout, February 2006

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUCOPPShandoutFeb2006.pdf>

Factsheet: European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support (EU COPPS) & Palestinian Civil Police Development Programme 2005–2008, European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support, handout, February 2006

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUCOPPShandoutFeb2006.pdf>

Council Joint Action 2005/889/CFSP of December 12, 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah), OJ L 327 14.12.2005, p. 28, Article 2.b

<http://www.eubam-rafah.eu/portal/en/node/18>

Council Joint Action 2005/797/CFSP of November 14, 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories, OJ L 300. 17.11.2005. Article 2, item 1, p. 66

Gemma Collantes Celador, Eduard Soler i Lecha, Stuart Reigeluth, Volkan Aytar, and Mehmet Arican

Fostering an EU Strategy for Security Sector Reform in the Mediterranean: Learning from Turkish and Palestinian Police Reform Experiences

EuroMeSCo Paper 66، كانون الثاني/يناير 2008، ص 17

Berlin Conference in Support of Palestinian Civil Security & The Rule of Law, June 24, 2008, Summary of the Chair (Official Version), p. 1

8. مؤتمر صحفي، «مكتب الاتحاد الأوروبي لتنسيق دعم الشرطة الفلسطينية، الحاضر والماضي والمستقبل»، 15 كانون الأول/ديسمبر 2008.

J. D. Crouch II, General Montgomery C. Meigs (Ret.), Walter B. Slocombe, *Security First: U.S. Priorities in Israeli–Palestinian Peacemaking*, Washington Institute Strategic Report, Washington Institute for Near East Policy, 2008, p. 11

10. نزار عبد القادر، «إصلاح قطاع الأمن الوطني في لبنان»، ورقة عمل قُدمت خلال ورشة عمل حول «دور البرلمان في تطوير سياسة أمن وطني»، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز جنيف للسيطرة الديمقراطية على القوات المسلحة، نيسان/أبريل 2007، ص 12، 24.

Christine Spolar, «U.S. Studies Lebanon's Military», *Chicago Tribune*, March 11, 2006

<http://www.globalsecurity.org/org/news/2006060303-/lebanon-military.htm>
Civilian Police and Rule of Law Programs, Fact Sheet, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Washington, D.C., January 31, 2008

<http://www.state.gov/p/inl/rls/fs/99888.htm>

«Lebanon: European Commission pledges €42 million for early recovery», 13 August 30, 2006, Brussels

http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article__6214__en.htm

European Neighbourhood and Partnership Instrument, Lebanese Republic/. 14
Country Strategy Paper 2007-2013/ and National Indicative Programme 2007-2010, pp. 6 and 17

http://ec.europa.eu/external__relations/lebanon/index__en.htm

European Neighbourhood and Partnership Instrument, Lebanese Republic/. 15
lic/Country Strategy Paper 2007-2013/ and National Indicative Programme 2007 - 2010, p. 15

http://ec.europa.eu/external__relations/lebanon/index__en.htm

2007 EU-U.S. Summit, Promoting Peace, Human Rights and Democracy . 16
Worldwide, p. 3

http://www.eu2007.de/de/News/download__docs/April/0430-RAA/040-StatementPeaceDemocracy.pdf

United Nations Security Council, Report of the Lebanon Independent . 17
Border Assessment Team II, S/2008/582, August 26, 2008. pp. 7, 13, and 14,
www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Lebanon%20S2008582.pdf

Yemen Justice and Policing Programme (2008-2013), Programme. 18
Document, DFID Yemen, March 2008, p. 3

Yemen, USAID, accessed December 9, 2008. 19

<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/ane/ye.html>

Bush quoted in Jeremy M. Sharp, Yemen: *Current Conditions and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Library of Congress, Prepared for Mem-

bers and Committees of Congress, Order Code RL34170, September 12, 2007, p. 8

http://www.opencrs.com/rpts/RL34170__20070912.pdf

Quote from Nabeel Khoury, deputy chief of mission at the U.S. embassy in Sanaa. in Ginny Hill, «Yemeni Women Sign Up to Fight Terror,» Last Updated: Monday, April 2, 2007, 07:22 GMT 08:22 UK

http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle__east/6510149.stm

Second EU-YEMEN Political Dialogue Meeting: September 21, 2005: Press. 22 Statement, September 21, 2005

http://www.ec.europa.eu/external__relations/yemen/intro/pd__210905.htm

Yemen Justice and Policing Programme (2008-2013), Programme Document, DFID Yemen, March 2008, p. 6

Condoleezza Rice, «Rethinking the National Interest: American Realism for a New World,» *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 4, July/August 2008, p. 19

International Crisis Group, Palestine Divided, Update Briefing, Middle East. 25 Briefing no. 25, December 17, 2008, p. 11

Human Rights Watch, *Internal Fight: Palestinian Abuses in Gaza and the West Bank*, July 2008, p. 10

Reinoud Leenders, «How UN Pressure on Hizballah Impedes Lebanese Reform,» *Middle East Report Online*, May 23, 2006

<http://www.merip.org/mero/mero052306.html>

Berlin Conference in Support of Palestinian Civil Security & The Rule of Law, June 24, 2008, Summary of the Chair (Official Version), p. 2

European Neighbourhood and Partnership Instrument, Lebanese Republic/Country Strategy Paper 2007-2013/ and National Indicative Programme 2007-2010

http://ec.europa.eu/external__relations/lebanon/index__en.htm, pp. 19-20

Andrew Rathmell, «Fixing Iraq's Internal Security Forces: Why is Reform of the Ministry of Interior so Hard?», PCR Project Special Briefing, Center for Strategic & International Studies, November 2007

http://csis.org/files/media/csis/pubs/071113__fixingiraq.pdf, p. 5

World Bank, Investing in Palestinian Economic Reform and Development, Report for the Pledging Conference, Paris, December 17, 2007, paragraph 24, p. 12

32. أرقام العجز من مقابلة أجراها المؤلف مع خبير إصلاح سجون لبناني في بيروت، 1 آب/أغسطس 2008.

33. «Lebanon: European Commission pledges €42 million for early recovery», August 30, 2006, Brussels
http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article__6214__en.htm
34. تصريح لوزير الخارجية البريطاني ديفيد ميليباند، مجلس العموم، إجابات هانسردي المكتوبة ليوم 8 تموز/يوليو 2008، العامود 1538W (pt 0025)
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmhansrd/cm080708/text/80708w0025.htm>
35. *Stability Operations, Field Manual No. 3-07*, Headquarters, Department of the Army, Washington, D.C., October 6, 2008, item 6-5, p. 6-1
<http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2929>
36. بيفرلي ميلتون - إدواردز، خبيرة في إصلاح قطاع الأمن، مراسلة عبر البريد الإلكتروني، 4 شباط/فبراير 2008
37. DCAF-Shams Forum, «Delivering Security to the Palestinian People», Ramallah, Palestine, March 12, 2008, p. 2

برنامج كارنيغي للشرق الأوسط

يجمع برنامج كارنيغي للشرق الأوسط مابين المعرفة المحلية العميقة والتحليل واضح المعالم الذي يعتمد على المقارنات، لدراسة المصالح الاقتصادية والاجتماعية - السياسية والاستراتيجية في العالم العربي. ومن خلال دراسات مفصلة تتناول كل بلد على حدة واستكشاف المواضيع المتقاطعة الرئيسية، يوفر برنامج كارنيغي للشرق الأوسط، بالتنسيق مع مركز كارنيغي للشرق الأوسط، تحليلات وتوصيات باللغتين الإنكليزية والعربية تعتمد بعمق على معرفة ووجهات نظر من المنطقة. ثم أن البرنامج يتمتع بخبرة مميزة في مجال الإصلاح السياسي والمشاركة الإسلامية في السياسات التعددية على امتداد المنطقة.

لمزيد من المعلومات الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني: www.carnegie-mec.org

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي

مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي هي مؤسسة أبحاث خاصة لا تتوخى الربح وتضم باحثين يسعون إلى وضع دراسات مع نظرائهم من مؤسسات أخرى من خلال البحث والنشر والاجتماع وأحياناً عبر إنشاء شبكات دولية ومؤسسات جديدة. وتمتد اهتماماتهم إلى مناطق جغرافية واسعة وعلاقات بين الحكومات والأعمال والمنظمات الدولية والمجتمع المدني، مع التركيز على القوى الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية التي تقود زمام التغيير العالمي. واستناداً إلى التأسيس الناجح الذي شهده مركز كارنيغي في موسكو أضافت المؤسسة مراكز في بيجينغ وبيروت وبروكسل إلى مكاتبها الموجودة أصلاً في واشنطن وموسكو إنطلاقاً من فكرتها الريادية القائلة بأن أي لجنة استشارية مهمتها المساهمة في الأمن والاستقرار والازدهار في العالم تستدعي في صميم عملياتها وجوداً دولياً دائماً ونظرة متعددة الجنسيات.

لمزيد من المعلومات الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني: www.CarnegieEndowment.org

أوراق كارنيغي مركز كارنيغي للشرق الأوسط

2009

- «ترميم النوافذ المتكسرة»: إصلاح قطاع الأمن في فلسطين ولبنان واليمن، يزيد صايغ .
- اليمن : كيف يمكن تجنب الانهيار المطرد ؟ كريستوفر بوتشيك .
- إدارة الثروة السيادية العربية في زمن الاضطراب وما بعده ، سفين بيرنت وبسمة قضماني .
- الإدارة الأوروبية للصراع في الشرق الأوسط: نحو مقاربة أكثر فعالية، موريل أسبورغ .
- الطفرة النفطية في بلدان مجلس التعاون الخليجي 2002 – 2008 : تحديات قديمة وديناميات متغيرة، إبراهيم سيف .

2008

- الشرق الأوسط: مراحل تطور وتفكك النظام الإقليمي، بول سالم .
- في ظلال الإخوان: النساء في جماعة الإخوان المسلمين المصرية، أميمة عبد اللطيف .
- السلفية وسياسة التطرف في جزائر ما بعد الصراع، أمل بوبكير .
- حزب العدالة والتنمية في المغرب: المشاركة ومعضلاتها، عمرو حمزاوي .
- الدبلوماسية العربية الجديدة: تعارض وليس معارضة للسياسة الأميركية، مارينا أوتاوي
ومحمد حرز الله .
- ماذا يحدث داخل جماعة الإخوان المسلمين المصرية: النقاش حول برنامج الحزب وتداعياته،
ناتان ج . براون وعمرو حمزاوي .
- تقويم اتفاقيات التجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وبين بعض دول الشرق
الأوسط وشمال إفريقيا، رياض الخوري .
- الجزائر في عهد بوتفليقة: الفتنة الأهلية والمصالحة الوطنية، رشيد تلمساني .
- الإسلاميون السنة في لبنان: قوة صاعدة، أميمة عبد اللطيف .

2007

- الأنظمة الحاكمة و«مأزق الملك» في العالم العربي: وعود ومخاطر الإصلاح الهرمي، مارينا
أوتاوي وميشيل دن .
- الجزائر وآلة الحكم العسكري، هيور روبرتس .
- الأحزاب العلمانية في العالم العربي: الصراع على جبهتين، مارينا أوتاوي وعمرو حمزاوي .

للحصول على لائحة كاملة لدراسات مركز وبرنامج كارنيغي للشرق الأوسط :

www.CarnegieEndowment.org/pubs