



the center for
constitutional
transitions



إصلاح القطاع الأمني في فترات الإنتقال الدستوري

ورقة السياسات رقم ٢٣ للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات



إصلاح القطاع الأمني في فترات الإنتقال الدستوري

ورقة السياسات رقم ٢٣ للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

سوميت بيساريا وسوجيت شودري

© ٢٠٢١ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

إصلاح القطاع الأمني في فترات الانتقال الدستوري
Security Sector Reform in Constitutional Transitions

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء المعبر عنها في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهيئتها العامة أو أعضاء مجلسها، أو ممثلي دولها الأعضاء.



تتيسر النسخة الالكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي. تسبب المُصنّف - غير تجاري - الترخيص بالممثل 3.0 غير موطّنة (CC BY-NC-SA 3.0). لك حرية نسخ وتوزيع ونقل المنشور، إضافة الى إعادة الجمع والتعديل، بشرط غير الأغراض التجارية فقط، وأن تنسب المنشور للمؤسسة، وتوزعها تحت نفس الرخصة المطابقة. للاطلاع: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

International IDEA
Strömsborg
SE 103 34, Stockholm
Sweden
Telephone: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-402-7 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.25>

صدر المنشور باستخدام برنامج بوك تايب: <https://www.booktype.pro>

المحتويات

٥	تنويه
٦	توصيات رئيسية
٨	الملخص التنفيذي
١٠	١. المقدمة
١٢	٢. التغيير الدستوري الديمقراطي والقطاع الأمني
١٤	٣. العوامل السياقية
١٦	٤. الرقابة والإشراف المدنيان
١٨	٥. الفصل بين المهام وبين مجالس الأمن القومي
٢٠	٦. الأداة القانونية
٢١	٧. التسلسل الزمني
٢٣	٨. العفو والعدالة الإنتقالية
٢٤	٩. المصالح الاقتصادية
٢٦	١٠. الخاتمة
٢٧	المراجع
٢٩	حول المؤلفين
٣٠	حول المنظمات

تنويه

تستند هذه الورقة إلى أبحاث ومناقشات أفضت إلى تأليف زولتان باراني وسوميت بيساريا وسوجيت شودري ورتشارد ستايسي (محررين) كتاباً بعنوان *إصلاح القطاع الأمني في عمليات الانتقال الدستوري* الذي نشرته مطبعة جامعة أكسفورد في العام ٢٠١٩. وقد استندت الورقة بوجه خاص إلى فصلين إثنيين هما الفصل الذي حرره زولتان باراني، سوميت بيساريا، سوجيت شودري ورتشارد ستايسي وعنوانه 'مقدمة: النفوذ والتسلسل والتصميم والفصل - إعتبارات حول إصلاح القطاع الأمني خلال عمليات الانتقال الدستوري' (ص ١-١٦)، والفصل الذي حرره زولتان باراني وسوجيت شودري وكنت روتش وعنوانه 'إصلاح القطاع الأمني وعمليات الانتقال الدستوري: تحدي الإجماع' (ص. ٢٤٧-٢٨١).

توصيات رئيسية

ترتبط مفاهيم إصلاح القطاع الأمني والتحول نحو الديمقراطية والإصلاح الدستوري ارتباطاً وثيقاً. ويمكن أن تشكل عملية بناء الدستور تبعاً لذلك منتدى بالغ الأهمية للتفاوض بشأن التغييرات التي تطرأ على العلاقة بين المؤسسات المدنية ومؤسسات القطاع الأمني. وترمي هذه الورقة التي تعنى بالسياسات إلى دعم المستشارين وصناع القرار في مسعاهم لسبر أغوار هذه المراحل الانتقالية المعقدة. وفي ما يلي أهم التوصيات المستخلصة من الورقة:

١. **تحليل السياق:** تتحدد الضوابط الخاصة بالتفاعلات المحتملة بين الإصلاح الدستوري وإصلاح القطاع الأمني في جانب كبير منها من خلال السياق. وأهم الاعتبارات التي تؤخذ في الحسبان هي حالة القطاع الأمني زمن الانتقال، وتأثير وكالات القطاع الأمني على المفاوضات، والاهتمامات الأساسية لقادة القطاع الأمني، بما فيها الاهتمامات الاقتصادية، والمساءلة الجنائية والقيم المعيارية، والشكل الذي يتخذه تمثيل وكالات القطاع الأمني في المفاوضات السياسية.

٢. **الرقابة المدنية:** يجب إنشاء وزارات مدنية منفصلة يعمل بها بيروقراطيون محترفون ويقودها وزير في كل جهاز من أجهزة قطاع الأمن، لضمان المسؤولية السياسية وتوجيهها لإجراءات القطاع الأمني وضماناً لمساءلته. يشكل الإشراف المدني على السلك الأمني في الآن ذاته سداً منيعاً يقي الأجهزة الأمنية من التأثير الحزبي. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن نولي الاهتمام لإضفاء الصفة الدستورية على الصلاحيات الرقابية للبرلمان (من خلال إلزامية الإبلاغ مثلاً) وإرساء هيئات رقابية مستقلة على غرار 'مفوضية خدمة الشرطة الوطنية'. ينبغي لمكونات هذه الهيئات أن تكون ذات طابع تشاركي لا يقصي أحداً من ممثلي المجتمع المدني وممثلة للفئات الشعبية على أوسع نطاق.

٣. **الفصل بين المهام:** يجب أن يميز الإطار الدستوري والقانوني بوضوح بين الأدوار المختلفة والبنية المؤسسية المرتبطة بمختلف الوكالات الأمنية. وعلى سبيل المثال، ينبغي أن تكون المؤسسة العسكرية مسؤولة عن الدفاع الوطني، بينما تكون الشرطة مسؤولة عن إنفاذ القانون وفرض النظام.

٤. **مجالس الأمن القومي:** قد تكون مجالس الأمن القومي ذات أهمية بالغة في تنسيق الأنشطة الأمنية وتبادل المعطيات الاستخباراتية وتمكين الحكومة بمختلف أجهزتها من التصدي للتهديدات، لكن ينبغي الحرص على أن يكون معظم أعضائها من المدنيين صوتاً للمساءلة الديمقراطية. ينبغي أن تولى عناية خاصة بقضية الموازنة بين الحاجة إلى العمل في كنف السرية وإرساء إجراءات رقابية ملائمة.

٥. **حالات الطوارئ:** تنص معظم الدساتير على إعلان حالات الطوارئ، وقد تمنح خلالها الوكالات الأمنية صلاحيات واسعة تتجاوز مهامها العادية مع تقلص حجم الرقابة المفروضة عليها. ينبغي أن تصاغ هذه الأحكام بوضوح وتفصيل كاف تفادياً للغموض، ويجب أن تنص على المحافظة على الدور الرقابي للسلطة التشريعية خلال فترة حالة الطوارئ.

٦. **الأداة القانونية/التسلسل الزمني:** يمكن أن يكون التنصيص على المبادئ والضوابط في الدستور، حيثما أمكن، خطوة أولى فعالة تعزز فرص إصلاح القطاع الأمني على نطاق واسع. لكن يمكن، وينبغي غالباً، أن تترك التفاصيل للمشرعين.

٧. **العفو/العدالة الانتقالية:** من المهم إرساء عدالة انتقالية ذات رؤية واسعة لا يقتصر اهتمامها على المساءلة الجنائية. توجد أساليب كثيرة يمكن بواسطتها أن تتناول عمليات الانتقال الدستوري العدالة التي يكون محورها الضحايا عبر تكريس الحق في معرفة الحقيقة والحق في العدالة والحق في العودة إلى الوطن والحصول على ضمانات بعدم تكرار الجرائم.

٨. **المسائل الاقتصادية:** يكون للعسكريين في الأنظمة غير الديمقراطية غالباً مصالح اقتصادية مهمة (نشاط تجاري أو رواتب أو شبكات المحسوبية مثلاً)، وهي مصالح يرغبون في حمايتها خلال الفترة الانتقالية. يمكن أن تشكل الإصلاحات الدستورية تهديداً لمصالحهم ولذلك ينبغي إيلاء عناية خاصة بأثر الإصلاح الدستوري على هذه المصالح الاقتصادية منذ البدء.

الملخص التنفيذي

تسلط ورقة السياسات هذه على العلاقة بين إصلاح القطاع الأمني وعمليات الإصلاح الدستوري. ورغم أن الكثيرين يعتبرون الإصلاح الأمني والإصلاح الدستوري أمران مستقلان، فقد تبين بالممارسة أنهما وثيقا الصلة، وأن نجاح انتقال بلد ما إلى ديمقراطية دستورية رهين بالتعاطي الناجح مع مشاكل القطاع الأمني. إذ تتقاطع عمليات الإصلاح الأمني والدستوري في سياق الانتقال من الحكم العسكري والحرب الأهلية والأنظمة التسلطية إلى النظام الديمقراطي.

يجدر التنبيه إلى أن الانتقالات الديمقراطية لا تكون متماثلة، بل مختلفة باختلاف سياقها الذي يحدد طبيعتها وشكلها ونطاقها وطرائق التغيير الدستوري المعتمدة فيها. ومع ذلك، تشترك عمليات الانتقال في ست نقاط ملازمة لمعظم المسارات: (أ) المراقبة والإشراف المدنيان؛ (ب) الفصل بين المهام وبين مجالس الأمن القومي؛ (ج) الأداة القانونية؛ (د) التتابع والتسلسل؛ (هـ) العفو والعدالة الانتقالية؛ و (و) المصالح الاقتصادية.

الرقابة والإشراف المدنيان: ينبغي أن تخضع وكالات القطاع الأمني لرقابة المدنيين وأن تحمي بنفس الوقت من النفوذ الحزبي الذي قد تمارسه السلطات المدنية. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تكون الوكالات قوية بما يكفي للتصدي للتهديدات الأمنية الداخلية والخارجية، وأن تظل في المقابل خاضعة للمساءلة من قبل المؤسسات والمسؤولين المتسلحين بقوة القانون فحسب. يقوم الإشراف المدني غالباً على ركيزة مهمة تتمثل في تعيين مدنيين على رأس كل وكالة من وكالات القطاع الأمني. كما إن تنصيب وزير وإداريين محترفين ذوي خبرة يساهم كذلك في صد عمليات استغلال النفوذ، حيث يشكل ذلك سداً منيعاً بين رئيس الحكومة والقطاع الأمني. وتضطلع اللجان التشريعية بدور مهم وفعال في ممارسة الرقابة المدنية عبر مناقشة التشريعات المتعلقة بالمسائل الأمنية واتخاذ الرقابة شكل جلسات أستماع شفوية وإعداد تقارير والاضطلاع بدور في اتخاذ قرارات نشر القوات المسلحة ومراقبة ميزانية الوكالات الأمنية ونفقاتها. ومن آليات الإشراف الأخرى نذكر رفع التقارير إلى البرلمان وآليات التظلم وإرساء هيئات رقابية مستقلة.

الفصل بين المهام وبين مجالس الأمن القومي: ينبغي رسم خط واضح بين دور المؤسسة العسكرية (حماية البلد من التهديدات الخارجية) ودور الشرطة (صون القانون والنظام الداخليين) والوكالات الاستخباراتية (جمع المعلومات ذات العلاقة بمصالح البلاد وتقييم التهديدات الداخلية والخارجية). ينبغي التنصيص على هذا الفصل ضمن إطار قانوني يبين ولاية كل وكالة أمنية ومهامها ويسعى إلى تحقيق غايتين: منع الأجهزة الأمنية من التأثير في المعتدك السياسي ومنع السلطات المدنية من استغلال الأجهزة الأمنية لتحقيق مآربها الحزبية. قد تصبح أدوار الشرطة والقوات المسلحة غير واضحة أثناء حالة الطوارئ، ويمكن أن تسيء الحكومات استخدام ذلك بنوايا سلطوية. يجب صياغة الإطار الدستوري والقانوني الذي يحكم حالات الطوارئ بعناية. هناك أيضاً سلسلة من التهديدات الأمنية، مثل الإرهاب الدولي وتهريب المخدرات، التي تتطلب تصدياً حكومياً صارماً، لكن قد يطمس ذلك الفروق بين مختلف وكالات القطاع الأمني. ولتجنب إمكانية حصول الانتهاكات، ينبغي أن تضم تركيبة مجالس الأمن القومي أغلبية مدنية، ويجب الحرص على التوفيق بين مقتضيات السرية وضرورة إرساء تدابير رقابية ملائمة.

الأداة القانونية: من بين المسائل الشائكة التي تطرح خلال فترات الانتقال الدستوري مسألة الاختيار بين ما ينبغي التنصيص عليه في الدستور وما ينبغي التنصيص عليه في القوانين والأنظمة. لا شك أن إنقال كاهل الدستور بالأحكام التفصيلية يجعل أمر تعديلها في المستقبل مستعصياً، وذلك خلافاً للقوانين القابلة للتعديل بيسر. كما إن إصلاح القطاع الأمني أو إفساده مرتبط ارتباطاً وثيقاً بطريقة صياغة هذه الأحكام التفصيلية. ولما كانت الفترات الانتقالية أزمنة يكثر فيها اللغط وتعز فيها الثقة، فالأغلب على الظن أن نطاق الإصلاح سيتسع إذا ما تم اتباع النهج المتدرج. يوجد حل وسط بين هذا وذاك يتمثل في التعويل على القوانين الأساسية لإنشاء وتنظيم وكالات قطاع الأمن. بغض النظر عن مستوى التفاصيل المطلوبة في الدستور، سيكون هناك دائماً شكل من أشكال تحقيق التشريعات المطلوبة على أرض الواقع. أخيراً، حتى عندما توفر الدساتير أجندة فضفاضة لإصلاح القطاع الأمني أو لا تقدم أي تفاصيل على الإطلاق، ينبغي التفكير في الحد من سلطة الجهاز التنفيذي على وكالات قطاع الأمن أثناء حالة الطوارئ.

التسلسل الزمني: يمكن الشروع في إصلاح القطاع الأمني قبل إصلاح الدستور أو بعده أو أثناءه. وإن اختلاف المقاربات المتعلقة بتتابع الإصلاحات مرتبط بنفوذ وكالات القطاع الأمني. عندما يكون نفوذ وكالات الأمن ضعيفاً يستحسن الشروع في إصلاحها قبل الإصلاحات الدستورية، أما إن كان نفوذها قوياً فمن الأفضل أن تلي الإصلاحات الأمنية الإصلاحات الدستورية. أما إن كان نفوذها وسطاً بين الضعف والقوة، فمن الأولى أن تتزامن الإصلاحات الأمنية والدستورية. وفي مطلق الأحوال، تتحقق العمليات الانتقالية في فترة زمنية ممتدة تتغير خلالها العلاقة بين المؤسسات المدنية والوكالات الأمنية باستمرار. هناك مبدآن هامان هما: (أ) إصلاح القطاع الأمني والتحول نحو الديمقراطية والإصلاح الدستوري كلها عمليات مرتبطة ارتباطاً جوهرياً، ويمكن أن تشكل عملية وضع الدستور منتدىً مهماً للتفاوض بشأن التغييرات التي تطرأ على العلاقة بين المؤسسات المدنية وقطاع الأمن؛ و(ب) متى كان ذلك ممكناً، يكون وضع المبادئ والضوابط في الدستور خطوة أولى قوية على درب تعزيز فرص إصلاح القطاع الأمني الشامل، وترك التفاصيل للسلطة التشريعية كي تنص عليها في شكل قوانين.

العفو والعدالة الانتقالية: غالباً ما تكون المسألة الجنائية عن الانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان قضية بارزة ومستقطبة في التحولات الدستورية. في كثير من الحالات، تتم مناقشة قرارات العفو أثناء مفاوضات وقف إطلاق النار أو اتفاق السلام. يمكن للدساتير أن تنص على سن العفو (وفي هذه الحالة يكون من الصعب تعديلها أيضاً)، ويؤطر تكوين الهيئة التشريعية وقواعد قراراتها لجعل عملية إبطال العفو التشريعي مستعصية أو لحمايتها من إمكانية الطعن في قانونيتها. وحين لا تكون قرارات العفو محمية بنص الدستور، فقد يكون من الأسهل إبطالها في وقت لاحق عندما تتغير القوى المحركة السياسية. إلى جانب قرارات العفو، يمكن للمفاوضات الدستورية أن تساعد أو تعرقل العدالة الانتقالية، بما في ذلك الحق في معرفة الحقيقة، والحق في التعويضات، والحق في العدالة وضمانات عدم التكرار. يمكن أن تكون الرقابة والقيود المدنية على السلطة التنفيذية آليات مهمة لعدم التكرار.

المصالح الاقتصادية: غالباً ما يكون لموظفي ووكالات قطاع الأمن في الأنظمة غير الديمقراطية مجموعة من المصالح الاقتصادية، ويمكن أن يكونوا أحياناً مساهمين بالغي الأهمية في النشاط الاقتصادي. من القضايا الأساسية التي يجب مواجهتها في التحول الديمقراطي ما إذا كان يجب السماح للأجهزة الأمنية بالاستمرار في التمتع بالمزايا الاقتصادية من أجل إقناعها بالسماح بالانتقال، أو المخاطرة بالانتقال من خلال قطع الامتيازات والمزايا الاقتصادية لمسؤولي الأمن. وبالمثل، من المهم فهم كيفية تأثير الإصلاح الدستوري على الاقتصاد السياسي للمرحلة الانتقالية. ومن أهم التحديات التي تبرز خلال الفترات الانتقالية كيفية تعويض المداخل المتأثرة من اقتصاد الحرب (في الحالات التي تعقب الصراع) وخفض عدد القوات المسلحة (في الحالات التي تعقب الصراع ولكن أيضاً في حالات الانتقال من حكم عسكري وسلطوي إلى حكم مدني ديمقراطي). قد يكون الإصلاح الدستوري عاملاً محفزاً للجماعات المسلحة كي تدعم العملية السياسية أو عاملاً مثبطاً لها.

١. المقدمة

من واجب الأمراء أن يضعوا أسساً جيدة، وهذه الأسس تشمل القوانين الجيدة والجيش الجيدة.
(نيكولو مكيافيللي، الأمير)

على الرغم من أن المجتمع الذي صوره مكيافيللي لم يكن ديمقراطياً، فإن استنتاجه بأن القانون والجيش يتسمان بأهمية قصوى باعتبارهما الدعامتين المتلازمتين للدولة ينطبق على الديمقراطيات الدستورية في القرن الحادي والعشرين. تركز ورقة السياسات هذه على اللحظة التأسيسية لإصلاح الدولة أو بنائها، وعلى وجه الخصوص كيفية إعادة بناء العلاقة بين قطاع الأمن والقيادة المدنية المنتخبة ديمقراطياً والخاضعة للمساءلة من خلال التغيير الدستوري خلال عمليات الانتقال السياسية الكبرى. وعادة ما تتضمن عمليات الانتقال السياسية التفاوضية سلسلة من التحولات في العلاقات بين مختلف الجهات الفاعلة والمؤسسات، وتتيح الدساتير الجديدة أو المعدلة الأساس القانوني لأي ترتيبات منقحة. غالباً ما يكون دور نخب القطاع الأمني في هذه المفاوضات وتأثير الانتقال السياسي على أجهزة قطاع الأمن حاسماً في النجاح الشامل للعملية الانتقالية.

لكل انتقال دستوري سياق مختلف عن الآخر، وينبغي أن تتكيف عمليات الإصلاح الدستوري مع الخصائص المميزة لكل سياق. ومع ذلك، فإن بعض السيناريوهات الشائعة التي تثير أسئلة حول العلاقة بين أجهزة قطاع الأمن والإطار الدستوري تشمل:

- السياقات التي تولى فيها النظام العسكري السلطة وينبغي عليه الآن الانسحاب من السياسة، ويجب أن تخضع أجهزة قطاع الأمن لرقابة مدنية ديمقراطية؛
- السياقات التي توجد فيها عدة مجموعات مسلحة (مثل، الحرب الأهلية)، ويتعين هنا أن تعمل الدولة على ترسيخ الاحتكار المشروع لاستخدام القوة؛ و
- السياقات التي تم فيها استخدام قوات الأمن (مثل الشرطة) كأدوات لحماية نظام استبدادي (بما في ذلك الحزب الحاكم) وقمع المعارضة والانشقاق.

لا بد من تنفيذ مجموعة واسعة من العمليات والإصلاحات لمواجهة هذه التحديات، والكثير منها لا يتعلق مباشرة بالتغيير الدستوري. قد تشمل: (إعادة) تدريب الموظفين في قطاع الأمن، والتدقيق، وتسريح العناصر المسلحة السابقة وسحب أسلحتها وإعادة إدماجها، والمشاركة في إعادة التنظيم الداخلي لأجهزة قطاع الأمن، من الجيش إلى قوات مراقبة الحدود. في الوقت نفسه، وفي العديد من الحالات، تعتبر عملية بناء الدستور محفلاً بالغ الأهمية يتم فيه اتخاذ الخيارات الرئيسية في ما يتعلق بإدارة أجهزة قطاع الأمن من أجل ضمان انتقال ديمقراطي ناجح ومستقر. وتشمل هذه الخيارات:

- ما هو الدور الذي ينبغي على أجهزة قطاع الأمن أن تلعبه في المفاوضات الدستورية؟

- كيف سيتم ضمان الرقابة والإشراف الديمقراطي والمدني على قطاع الأمن؟ ما هي الأدوار التي يجب أن يلعبها كل من البرلمان والمجتمع المدني؟
- كيف سيتم الفصل بين وظائف مختلف الأجهزة الأمنية وأدوارها، ولا سيما لضمان عدم إسناد مسؤولية الحفاظ على القانون والنظام الداخليين إلى الجيش؟
- كيف يمكن إبعاد الجيش عن عمليتي الحكم وصنع السياسات؟
- ما هي وتيرة وتسلسل إصلاح القطاع الأمني والإصلاح الدستوري؟ ما هي الجوانب التي ينبغي التطرق إليها على الفور في الدستور؟ وما الذي يمكن تنظيمه لاحقاً من خلال النظام الأساسي والأوامر والسياسات التنظيمية؟
- كيف سيتم التعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان السابقة؟
- كيف ستؤثر التغييرات الدستورية المحتملة على المصالح الاقتصادية وشبكات المحسوبية لأجهزة قطاع الأمن؟

ستجيب ورقة السياسات على هذه الأسئلة من خلال تخصيص أقسام للتغيير الدستوري الديمقراطي، والعوامل السياقية، والرقابة والإشراف المدنيين، والفصل بين المهام، والأداة القانونية، والتسلسل، وقرارات العفو والعدالة الانتقالية، والمصالح الاقتصادية. على الرغم من اختلاف نتائج وسياقات كل حالة، فإن أحد الدروس المشتركة هو أنه حينما حافظ قطاع الأمن، وخاصة الجيش، على فعاليته وموقفه التفاوضي القويين، فمن المحتمل أن تتقدم عملية إصلاح القطاع الأمني الكامل بشكل تدريجي وليس دفعة واحدة. قد يتم تأجيل النظر في بعض القضايا لكي يتسنى عقد اتفاق دستوري، وقد تقتضي بعض المصالح الأساسية للجيش تأجيلها لوقت طويل للغاية.

٢. التغيير الدستوري الديمقراطي والقطاع الأمني

يحدث التغيير الدستوري في سياقات عديدة ومختلفة، ولا يقتصر على التحول الديمقراطي. توصلت دراسة حديثة إلى أن التحولات الدستورية تفضي إلى مستويات أعلى من الديمقراطية في حوالي ٥٠ في المئة فقط من الحالات (آيزنشتات وليفان ومابودي ٢٠١٥). بالفعل، قد يكون وضع الدستور أمراً مهماً للزعماء الاستبداديين، خاصة وأن الأنظمة العسكرية تقوم بصياغة مشاريع الدساتير، وغالباً ما تعلق الدساتير القائمة وتصدر نصوصاً دستورية جديدة لتعزيز حكمها (مثل دستور اليونان لعام ١٩٦٨ ودستور عام ١٩٧٤ لاتحاد بورما (ميانمار الآن)). في مثل هذه الحالات، قد تؤدي الدساتير عدداً من الوظائف، بما في ذلك التنسيق بين الجهات الحكومية والمؤسسات، والتعبير عن القيم والمبادئ الأساسية، وإضفاء الشرعية على النظام من خلال خلق تصور، بغض النظر عن مدى ضعفه، عن الحكومة المقيدة.

ومع ذلك، تركز ورقة السياسة هذه على الحالات التي يكون فيها التغيير الدستوري جزءاً من تسوية سياسية جديدة، يكون أحد أهدافها المتفق عليها على نطاق واسع هو (إعادة) تأسيس الديمقراطية. ورغم اختلاف الدساتير وعمليات وضع الدساتير عن بعضها البعض، فإن تجارب وضع الدساتير الديمقراطية تشترك في أهداف وخصائص معينة هامة من أجل تحقيق عملية متزامنة لإصلاح القطاع الأمني. وتشمل:

١. **المشاورات والمفاوضات عن طريق عمليات تشاركية:** أصبح التغيير الدستوري، ولا سيما منذ تسعينيات القرن الماضي، عملية أكثر تعقيداً وتوسعاً. هناك قاعدة حديثة مفادها أنه لا ينبغي بعد الآن وضع الدساتير خلف الأبواب المغلقة وعلى مدى أسابيع قليلة من قبل مجموعة صغيرة من النخب، وحصر المشاركة الشعبية تقتصر - على أقصى تقدير - في التصديق عليها من خلال الاستفتاء. بدلاً من ذلك، فإن عملية وضع دستور ديمقراطي حديث عملية طويلة الأمد، قد تستمر لأكثر من عام، وتتضمن سلسلة من المشاورات والمفاوضات مع عامة الشعب ومنظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والمسؤولين المنتخبين والعديد من الأطراف المعنية الأخرى. تسعى المجموعات المختلفة إلى الاندماج وإبداء الرأي في المفاوضات الدستورية لحماية وتعزيز مصالحها في المقايضات الدستورية. يزيد استبعاد الجماعات من العملية من احتمال سعيها إلى 'إفساد' تلك العملية أو التسبب في انهيارها، وتقليل احتمالية 'استيعاب' الإصلاحات المنصوص عليها في النص الدستوري وتنفيذها على أرض الواقع. يحتاج النظام الدستوري الناشئ إلى دعم القطاع الأمني لدعم فرصه في التجذر. وفي غياب موافقة الجيش على وجه الخصوص، يكون هذا النظام عرضة للانحيار المبكر. وكما هو مبين أدناه، فإن كيفية وتوقيت مشاركة قادة أجهزة قطاع الأمن والجهات المسلحة غير الحكومية في عملية بناء الدستور هو عامل حاسم في مسار ونجاح العملية الانتقالية بشكل عام.

٢. **تقييد السلطة من خلال تنظيم الأدوار والمسؤوليات وفصلها:** يمثل منع الحكم التعسفي من خلال فرض مجموعة من القيود على ممارسة السلطة العامة عنصراً محورياً في الأفكار الدستورية. وتتمثل إحدى الآليات الأساسية التي تعتمد عليها الدساتير لتحقيق هذا الهدف في الفصل بين السلطات، والذي يشمل توزيع مسؤوليات الدولة على مختلف المؤسسات، وإنشاء آليات للرقابة والتداول بين هذه المؤسسات. ينطبق مفهوم الفصل بين السلطات أيضاً على أجهزة قطاع الأمن. ويتمثل أحد الأهداف المشتركة والهامة للتغيير الدستوري الديمقراطي في إسناد مسؤوليات متميزة إلى الأجهزة الأمنية المختلفة. فمثلاً، يجب أن

يكون الجيش مسؤولاً عن الدفاع الوطني، بينما تقع مسؤولية حفظ القانون والنظام الداخليين على عاتق الشرطة، وينبغي فصل عملية جمع المعلومات الاستخبارية عن التحقيق والملاحقة القضائية في سياق النشاط الإجرامي.

٣. **المساءلة الديمقراطية:** تقع السلطة السيادية في المجتمعات الديمقراطية في يد الشعب، وتهدف الدساتير الديمقراطية إلى ضمان خضوع كل ممارسة للسلطة العامة من قبل أجهزة الدولة للمساءلة أمام الشعب، إما بشكل مباشر أو من خلال ممثلهم المنتخبين. في ما يتعلق بأجهزة قطاع الأمن، ينص هذا المبدأ الديمقراطي الأساسي على آليات إشراف مدروسة بعناية وهيكل هرمية واضحة للقيادة والتحكم لضمان عدم استبعاد أي عنصر من عناصر عملية صنع السياسة - بما في ذلك جميع جوانب السياسة الأمنية - من نطاق رقابة المسؤولين المنتخبين. هذا وينظر إلى المجتمع المدني، بصورة متزايدة، على أنه يلعب دوراً رقابياً مهماً، لا سيما من خلال توفير خبراء مدنيين مستقلين، في الأمور الأمنية.

٤. **التملك التشاركي للدولة:** تسعى الدساتير الديمقراطية، خاصة في الدول التي مرت بتجربة الانقسام العرقي، إلى ضمان تمثيل جميع الفئات المجتمعية في مؤسسات الدولة. ويحدد هذا الهدف عدداً من خيارات التصميم الدستوري المتعارف عليها والتي تمت مناقشتها، مثل اختيار النظام الانتخابي وأشكال الحكم الذاتي الإقليمي والهيئات التشريعية المؤلفة من مجلسين. وفي أغلب العمليات الانتقالية في مرحلة ما بعد الصراع، يتم استبعاد مجموعات معينة من أجهزة قطاع الأمن، وقد تكون الترتيبات الدستورية ضرورية لإدماج هذه المجموعات في الجيش والشرطة وغيرها من فروع جهاز أمن الدولة.

٥. **الإصلاح بالطفرة أو الإصلاح بالتدرج:** إن السؤال الحاسم الذي يبرز أثناء التحولات الدستورية هو أي القرارات يمكن اتخاذها بشكل حاسم في فترة التغيير الدستوري وأيها ينبغي تأجيله إلى وقت لاحق (أنظر، على سبيل المثال، ليرنر ٢٠١١؛ ديكسون وجينسيبرغ ٢٠١١). في بعض الحالات، أضيف الطابع الديمقراطي للإطار الدستوري لقطاع الأمن دفعة واحدة (مثل جنوب إفريقيا وكينيا). وفي حالات أخرى، اقتضى السياق حدوث انتقال أكثر تدرجاً وحيطة، مما سمح لأجهزة قطاع الأمن بالحفاظ على نفوذها السياسي وحماية المناطق المحصورة من الرقابة المدنية لفترة من الزمن (مثل إسبانيا وإندونيسيا). قد تكون وتيرة الإصلاح، ونطاق المجالات التي ينبغي أن يغطيها الدستور، حاسمين في العملية الانتقالية الشاملة.

٦. **فاعلية الدولة:** غالباً ما ينظر إلى الدساتير والدستورية على أنها وسيلة أساسية لتقييد سلطة الدولة، ولكن ينبغي عليها أيضاً تمكين صنع القرارات الفعالة وضمان فعالية عمل الدولة. في العبارة الشهيرة 'لو كان الرجال ملائكة' من المجلة الدورية *الفيدرالي* رقم ٥١، من الجدير بالذكر أن جيمس ماديسون صرح: 'في عملية وضع إطار للحكومة... تكمن الصعوبة الكبرى في أمرين: يجب أولاً تمكين الحكومة من السيطرة على المحكومين؛ وينبغي ثانياً إلزامها بالسيطرة على نفسها (التوكيد بالاحرف المائلة أعلاه من قبلنا) (هاملتون وماديسون ١٧٨٨). هناك اعتبار مواز له أهمية قصوى في قطاع الأمن، فسلطة الدفاع عن النظام الدستوري الناشئ والحفاظ على القانون والنظام الداخليين تعد أمراً حاسماً في عملية بناء الدولة، ويجب أن تكون الجهود المبذولة لإصلاح القطاع الأمني من خلال المزيد من الرقابة وأعية بضرورة الحفاظ على مستوى مناسب من فاعلية الجيش والشرطة.

خلاصة القول أن الأهداف العامة للإصلاح الدستوري الديمقراطي والقضايا الأكثر تحديداً التي تنطوي عليها إعادة صياغة العلاقة بين الأجهزة الأمنية والسلطة السياسية المدنية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً وتتشرك في المبادئ والتحديات.

٣. العوامل السياقية

لا وجود لعمليتين انتقالييتين دستوريتين متماثلين، فكل عملية تعكس سياق حدوثها: قد تتطلب نقاط الانطلاق المختلفة أشكال ونطاقاً وطرائق مختلفة للتغيير الدستوري. 'أهمية السياق' حقيقة بديهية واضحة ومتكررة، ولكننا الآن نسعى إلى تحديد بعض أهم العوامل السياقية التي قد تقيد أو تمكن أو تؤثر بأي شكل من الأشكال على كيفية تعامل عملية بناء الدستور مع إصلاح القطاع الأمني.

أولاً، كيف يبدو **الوضع الأمني** في لحظة الانتقال؟ هل تحتكر الدولة استخدام القوة، أم أن هناك جماعات مسلحة غير حكومية متعددة؟ سيثير السياق الأخير قضايا إضافية في ما يتعلق بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، فضلاً عن تحديات دمج هذه الجماعات المسلحة مع ممثلي قطاع الأمن للمجتمع ككل. هل جهاز أمن الدولة متضخم بشكل مفرط وثقيل من حيث عدد الضباط الكبار؟ إذا كان الأمر كذلك، فقد يكون من الضروري تخفيف العبء على موارد الدولة من خلال 'تحديد الحجم المناسب' لقطاع الأمن، وفي نفس الوقت إيجاد طريقة لمنح الموظفين الأمنيين بعض الضمانات في ما يتعلق بأمنهم الاقتصادي في المستقبل.

ثانياً، يتمثل أحد الشواغل الرئيسية في فترة تتمثل إحدى الانشغالات الرئيسية خلال فترة الانتقال في **النفوذ النسبي** لأجهزة قطاع الأمن في المفاوضات الدستورية. في العديد من الحالات - على سبيل المثال، شيلي وإندونيسيا - حافظ قطاع الأمن على درجة من السلطة والشرعية مع شريحة كبيرة من المجتمع، مما استلزم انتقالاً متفقاً عليه، وأفضى إلى عدم اكتمال إصلاح القطاع الأمني في فترة الإصلاح الدستوري. في حالات أخرى، كانت القوة التفاوضية لقطاع الأمن منخفضة نسبياً، مما أدى إلى إصلاح القطاع الأمني الشامل أولاً، والتصديق عليه من خلال إصلاح دستوري للعلاقة بين قطاع الأمن والسياسة المدنية، ثانياً. كمثال على ذلك، نذكر خسارة الجيش الأرجنتيني للدعم في أعقاب حرب فوكلاند، وما نتج عنه من تراجع في نفوذه في المفاوضات الدستورية.

ثالثاً، تعتمد مسألة النفوذ على مسألة **المصالح**. بطبيعة الحال، تتمثل المصلحة الأكثر أهمية على الإطلاق في ما إذا كان لدى قطاع الأمن، والأهم من ذلك الجيش، الرغبة في ترك السلطة السياسية وراءه. في بعض الحالات، مثل إندونيسيا، ناقش الموظفون العسكريون مسألة ترك السياسة على مدى سنوات عديدة قبل الفترة الانتقالية. في دول أخرى، مثل مصر، كانت القيادة العسكرية على استعداد للإشراف على عملية انتقالية رسمية، بوضع دستور جديد ورئيس جديد (قدمه الجيش)، ولكنها لم تكن مستعدة لاتخاذ أي خطوات فعلية في مجال الرقابة المدنية والمساءلة. في جميع الحالات، يمكن تشجيع الابتعاد عن السياسة أو تثبيطه بالاعتماد على كيفية حماية المفاوضات الدستورية لمصالح الجيش. ينبغي النظر في العناصر التي قد تمثل جزءاً من المفاوضات الدستورية، والعناصر التي قد لا تكون قابلة للتفاوض. على سبيل المثال، في إسبانيا وشيلي، سعى الجيش إلى الاحتفاظ بدرجة عالية من استقلالية المؤسسات عن السلطات المدنية، من خلال حماية امتيازاتها في ما يتعلق بمسائل على غرار الميزانية والشراء والترقيات.

في حالة وجود دليل على **انتهاكات** منهجية وجسيمة **لحقوق الإنسان**، من المرجح أن تمثل الحماية من الملاحقة القضائية إحدى الانشغالات الأساسية لموظفي القطاع الأمني، فضلاً عن كونها على رأس جداول الأعمال الإصلاحية، كما كان الحال في جنوب إفريقيا. غالباً ما يصعب تجنب طلبات العفو من أجل حماية

استقرار المرحلة الانتقالية، وغالباً ما يكون جزءاً لا يتجزأ من ميثاق أكبر بين دعاة الإصلاح والنظام السابق. ومتى حدثت انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، يوجد احتمال أن يزداد الضغط الدولي على المصلحين ودعمهم، مما يقلل من نفوذ مسؤولي قطاع الأمن في المفاوضات الدستورية إلى حد كبير.

أحياناً، ولا سيما في سياقات الأنظمة العسكرية أو الأنظمة التي يهيمن عليها الجيش منذ فترة طويلة مثل مصر وميانمار، يكون للجيش **مصالح اقتصادية** واسعة النطاق - مثلاً، من خلال الشركات المملوكة للجيش وملكية الأراضي. قد تكون هناك أيضاً شبكات محسوبية وولاء معقدة تتضمن وظائف عامة بمرتبات ومصالح القطاع الخاص في قطاع الأمن (أنظر، على سبيل المثال، صايغ ٢٠١٢ حول مصر؛ ساليسبوري ٢٠١٥ حول اليمن). يقتضي التعامل مع السياق تحليل الاقتصاد السياسي لكيفية تعطيل بعض الإصلاحات الدستورية لهذه الشبكات وعواقب ذلك.

بالإضافة إلى ذلك، في بعض الحالات، قد يكون للجيش رؤية معيارية خاصة للمجتمع والقيم المجتمعية، بدءاً من قضايا مثل السلامة الإقليمية إلى اللغة والأسرة والدين. في هذه السياقات، قد تكون المفاوضات حول الأحكام الدستورية التي توضح القيم محل نزاع شديد، مثل الأحكام المتعلقة صراحةً بسلطة واستقلالية الجيش، وسيتوجب إدماجها بطريقة ما في المفاوضات الدستورية الشاملة.

أخيراً، توجد أيضاً مسألة **التمثيل**. قد تتفاوض القيادة العسكرية، في بعض السياقات، مباشرة مع الأحزاب السياسية المدنية. وفي حالات أخرى، في الدول التي تعمل على تحقيق السلام بعد فترات الصراع، قد يكون هناك عدد من الجهات الفاعلة المسلحة المختلفة التي ترغب في تمثيلها على طاولة المفاوضات الدستورية. وفي السياقات السلطوية المدنية، قد تحتفظ أجهزة القطاع الأمني بعلاقات وثيقة مع الأحزاب السياسية أو القادة السياسيين المعينين، بحيث يمكنها ممارسة نفوذها على المفاوضات من خلالهم. أخيراً، ينبغي تجنب النظر إلى قطاع الأمن ككيان كلي. قد يكون لمختلف أجهزة قطاع الأمن مصالح مختلفة، وغالباً ما تنقسم المؤسسات العسكرية إلى 'متشددة' و 'معتدلة'.

باختصار، من المرجح أن يحدد سياق العملية الانتقالية القضايا الدستورية الرئيسية، والنطاق المحتمل للإصلاح الدستوري ووتيرة التغيير ومنحى المفاوضات وأطرافها. وعادة ما تتعلق أهم الاعتبارات السياقية بشكل قطاع الأمن وسماته، سواء الحكومي أو غير الحكومي، ومصالح أجهزة قطاع الأمن ونفوذ قياداتها في المفاوضات. إن فهم كيفية سير العملية الانتقالية، وما قد يبدو عليه الانتقال الدستوري، خاصة من حيث صلته بإصلاح قطاع الأمن، يتطلب أولاً وقبل كل شيء تحليل هذه العوامل السياقية الهامة.

في الأقسام التالية، سنتطرق إلى التطبيقات المقارنة في ما يتعلق بعلاقة بناء الدستور بإصلاح القطاع الأمني. في حين أن العديد من القضايا مترابطة في ما بينها، يمكن تصنيفها تقريباً في ستة مواضيع: الرقابة والإشراف المدنيان، والفصل بين المهام ومجالس الأمن القومي، والأداة القانونية، والتسلسل، وقرارات العفو والعدالة الانتقالية، والمصالح الاقتصادية.

٤. الرقابة والإشراف المدنيان

الرقابة الديمقراطية على قطاع الأمن تعني أن يكون للحكومات المدنية 'سلطة على القرارات المتعلقة بمهام وتنظيم وتوظيف' جهاز أمن الدولة (ترينكوناس ٢٠٠٥: ٥). التوازن هنا دقيق - يجب أن تكون القوات المسلحة والشرطة وأجهزة المخابرات مراعية للدستور ومؤسساته وأن تكون خاضعة للرقابة المدنية، وفي الوقت نفسه، يجب أن تكون محمية من الانتهاكات الحزبية من قبل السلطات المدنية. علاوة على ذلك، يجب أن تكون قوية بما يكفي للرد على التهديدات الأمنية الداخلية والخارجية، مع استمرار خضوعها للمساءلة أمام المؤسسات والمسؤولين المسلحين بقوة القانون لا غير.

تتمثل إحدى الركائز الموحدة للرقابة المدنية في إنشاء وزارات مدنية في قمة الهيكل القيادي لكل جهاز من أجهزة قطاع الأمن، وبالتالي ضمان وجود مدني يتحمل المسؤولية السياسية عن تصرفات كل جهاز ويكون مسؤولاً عن تلقي التقارير منه. كما يساعد تدخل الوزير والبيروقراطية المهنية ذات الخبرة في الحد من تجاوزات السلطة، من خلال العمل كحاجز بين رئيس الحكومة وقطاع الأمن. تقدم إندونيسيا والعراق أمثلة على دساتير ما بعد السلطوية التي يقدم فيها الجيش تقاريره إلى رئيس السلطة التنفيذية مباشرة، وبالتالي تخطي المناقشة في مجلس الوزراء أو التشاور معه. ويمكن مقارنة هذه الدساتير بدستور جنوب إفريقيا، الذي ينص على وجود أعضاء منفصلين عن مجلس الوزراء ومسؤولين عن كل من قوات الدفاع والشرطة (القسمان ٢٠٢ (١) و ٢٠٦ (١)، على التوالي)، وأمناء عامين مدنيين مستقلين لكلا الجهازين (القسمان ٢٠٤ و ٢٠٨ على التوالي).

تمثل اللجان التشريعية وسيلة مهمة وفعالة لممارسة الرقابة المدنية. وعلى الرغم من وجود مشكلات تتعلق بالقدرات من حيث الخبرة اللازمة لطرح الأسئلة الصحيحة وفهم الإجابات المقدمة في أغلب الأحيان، والتي تنافق في سياقات معدل الدوران الانتخابي المرتفع، فإن المشاركة القوية للهيئة التشريعية في القضايا الأمنية غالباً ما تكون مؤشراً موثقاً على الطابع الديمقراطي للعلاقات المدنية - العسكرية. وتشمل وظيفة اللجان التشريعية مناقشة التشريعات المتعلقة بالأمن، وممارسة الرقابة من خلال جلسات استماع شفوية وتلقي التقارير، والمشاركة في قرارات نشر القوات المسلحة، وممارسة الرقابة على ميزانية أجهزة قطاع الأمن وإنفاقها. ولأن فاعلية الرقابة التشريعية رهينة بالعديد من العوامل خارج نطاق النص الدستوري، فمن المهم أن ينشئ الدستور سلطات رقابة قوية وواسعة النطاق (انظر، على سبيل المثال، القسمين ٥٥ و ٥٦ من دستور جنوب إفريقيا)، وألا يقوم بتضمين آليات لمنع عملية الرقابة بشكل صريح. على سبيل المثال، تنص المادة ٢٠٣ من دستور مصر لعام ٢٠١٤ على أن مجلس الدفاع الوطني، وهو هيئة تتألف من أغلبية عسكرية، مسؤول عن مناقشة ميزانية القوات المسلحة، والتي يتم تضمينها بعد ذلك كرقم واحد في ميزانية الدولة، مما يحول دون التدقيق فيها من طرف مجلس النواب.

بالإضافة إلى ذلك، قد تكون هناك آليات أخرى للرقابة يمكن أخذها بعين الاعتبار في عملية التصميم الدستوري، والتي يمكن أن تشمل التبليغ الإلزامي للبرلمان (انظر، على سبيل المثال، القسم ٢٠٧ (٥) من دستور جنوب إفريقيا، الذي يتطلب من مفوضي الشرطة الإقليميين تقديم تقارير سنوية إلى هيئاتها التشريعية)، وإنشاء آليات تقديم الشكاوى (انظر على سبيل المثال، القسم ٢٠٦ (٦) من دستور جنوب إفريقيا، في ما يتعلق بالشكاوى ضد الشرطة على مستوى المقاطعات)، وكذلك إنشاء هيئات رقابة مستقلة.

يقدم دستور كينيا لعام ٢٠١٠ مثالا على هيئة الرقابة المستقلة الراسخة دستورياً. وينص في القسم ٢٤٦ على إنشاء لجنة وطنية للشرطة، تتألف من المفتش العام للشرطة ونائبيه وضابطي شرطة متقاعدين وشخص مؤهل لأن يكون قاضياً في المحكمة العليا وثلاثة أشخاص مع سجل تميز في الخدمة العامة. في جنوب إفريقيا، يدعو القسم ٢١٠ (ب) من الدستور إلى إنشاء هيئة تفتيش مستقلة للاضطلاع بمهمة المراقبة المدنية لأنشطة جميع أجهزة المخابرات. كما أن التشريع التمكيني (لجنة أعضاء البرلمان والمفتشين العاميين لقانون المخابرات لعام ١٩٩٤، بصيغته المعدلة بقانون تعديل مراقبة أجهزة المخابرات لعام ١٩٩٩) يوصي أيضاً بإنشاء لجنة برلمانية تتمتع بسلطات إشراف ورقابة محددة في ما يتعلق بجميع أنشطة الاستخبارات.

عند إنشاء مثل هذه الهيئات والآليات الرقابية، قد يكون من المهم أيضاً مراعاة التشكيل السياسي والعرقي. فمثلاً، تنص المادة ٢٤٦ (٤) من دستور كينيا على أن لجنة خدمة الشرطة الوطنية ينبغي أن 'تعكس التنوع الإقليمي والعرقي لشعب كينيا' (كينيا ٢٠١٠). ويجب أن تمثل اللجنة الدائمة المشتركة الجنوب إفريقية حول الاستخبارات الأحزاب السياسية على أساس متناسب، وفقاً للصيغة المنصوص عليها في التشريع.

٥. الفصل بين المهام وبين مجالس الأمن القومي

بعد الفصل بين السلطات من المبادئ المهمة التي يقوم عليه النظام الدستوري الديمقراطي، وذلك استناداً إلى فكرة أن تقسيم مسؤوليات الدولة وتوزيعها بين المؤسسات المختلفة يضمن الحماية من الاستبداد. ويظهر مبدأ مشابه فيما يتعلق بأجهزة قطاع الأمن. في الأنظمة الديمقراطية، ينبغي أن يكون هناك فصل واضح بين دور القوات العسكرية (للحماية من التهديدات الخارجية) ودور قوات الشرطة (للحفاظ على القانون والنظام الداخليين) ودور وكالات الاستخبارات (لجمع المعلومات ذات المصلحة الوطنية وتقييم التهديدات الأمنية الداخلية والخارجية). وينبغي تحديد هذا الفصل من خلال إطار دستوري وتشريعي يوضح اختصاصات ومهام مختلف أجهزة قطاع الأمن ويحدد منها، فضلاً عن إنشاء هيكل مؤسسي متميز لكل منها. وتهدف مثل هذه القوانين إلى تحقيق هدفين: إخراج الأجهزة الأمنية من السياسة والحيلولة دون استغلال الأجهزة الأمنية من قبل السلطات المدنية لأغراض حزبية.

على سبيل المثال، في الأرجنتين، قدم قانون الدفاع الوطني (١٩٨٨) وقانون الأمن الداخلي (١٩٩٢) الأساس القانوني لتوجيه نطاق الشؤون العسكرية نحو التهديدات الخارجية لا الداخلية. وبالمثل، في كل من إسبانيا وشيلي، تم سن الإطار القانوني للفصل بين الوظائف بعد عدة سنوات من الانتقال الأولي إلى الديمقراطية. في جنوب إفريقيا، سُم الكثيرون داخل القوات العسكرية من استخدامهم للرد على التهديدات السياسية الداخلية وكانوا ملتزمين بالفعل بالانسحاب من الأمن الداخلي حتى قبل الانتقال الديمقراطي لعام ١٩٩٤. إلى جانب ما تم الكشف عنه من معلومات سرية، كانت الفروع العسكرية للشرطة تعمل خارج حدود البلاد مما أثار انتقادات شديدة من جميع الأطراف. لقد كان الوضع في جنوب أفريقيا مهيئاً لاسترة الأدوار المتميزة للشرطة والجيش دون تأخير. وفي دستور جنوب أفريقيا، تحدد المادتان ٢٠٠ (٢) و٢٠٥ (٣) بوضوح وتميزان أدوار القوات العسكرية وقوات الشرطة على التوالي.^١

في الدول الفيدرالية، يصبح فصل السلطات بين الأجهزة الأمنية مسألة اختصاص قضائي. والسؤال هو أي مستوى حكومي له سلطة على وكالات قطاع الأمن المختلفة (ليوبريخت وكولينغ وهاتالي ٢٠١٩). تخضع القوات المسلحة وأجهزة المخابرات عموماً لسلطة الحكومة المركزية في الدول الفيدرالية. ومع ذلك، فإن مسؤولية حفظ الأمن تكون بشكل عام دون وطنية، مع الاستثناء البارز لجنوب أفريقيا. وفي المرحلة الانتقالية اللاحقة للصراع بعد تمرد إقليمي، تكون المسألة المهمة هي مصير الميليشيات المتمردة. وفي ميانمار، وافقت بعض المنظمات العرقية المسلحة في عام ٢٠٠٩ على أن تصبح قوات حرس الحدود تحت سيطرة جيش ميانمار. وهناك خيار آخر يتمثل في أن تصبح الميليشيات المتمردة قوات شرطة دون وطنية، كما تم اقتراحه في ميانمار بالنسبة لعمليات المنظمات العرقية المسلحة المتبقية.

وتشكل حالة الطوارئ أحد السيناريوهات التي قد يصبح فيها دور الشرطة والقوات المسلحة غير واضح. فغالباً ما تنص الدساتير الديمقراطية على تركيز سلطة صنع القرار في السلطة التنفيذية وصلاحيات موسعة للقوات المسلحة لإدارة الكوارث الطبيعية أو قمع الاضطرابات الداخلية العنيفة أو التدخل في الظروف الاستثنائية الأخرى. ونظراً لأنه في مثل هذه المواقف يمكن أن تسيء الحكومة التصرف وغالباً ما يحدث ذلك من قبل الحكومات ذات النوايا السلطوية، ينبغي تصميم الإطار الدستوري والقانوني الذي ينظم هذه الحالات الاستثنائية تنظيمًا جيداً. وهذا يشمل كحد أدنى على المستوى الدستوري: تحديد أسباب محدودة للإعلان عن حالات الطوارئ وإعطاء دور جوهرى للبرلمان في الموافقة على حالة الطوارئ وتمديدتها

وممارسة الرقابة عليها وتحديد مجموعة من الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها.² إضافة إلى ذلك، ينبغي أن تنص التشريعات واللوائح على شروط واضحة لتدخل القوات المسلحة والشرطة عند ممارسة سلطاتها في مثل هذه الظروف.

لا يصبح التمييز بين أدوار الأجهزة الأمنية غير واضح في حالات الطوارئ فقط. فهناك سلسلة من التهديدات الأمنية، أبرزها الإرهاب الدولي وتهريب المخدرات، التي تؤثر على عملية التمييز وتجعل التنسيق بين مختلف قيادات أجهزة قطاع الأمن، ومع القيادة السياسية، أمراً ذا أهمية قصوى. وتبنت العديد من الديمقراطيات، خاصة في السنوات الأخيرة، منهجية 'الحكومة بأكملها' لمواجهة هذا النوع من التحديات. فعلى سبيل المثال، ينص دستور كينيا لعام ٢٠١٠ على إنشاء مجلس الأمن القومي الذي يتألف من الرئيس ونائب الرئيس ووزراء الدفاع والشؤون الخارجية والأمن الداخلي والمدعي العام ورؤساء قوات الدفاع وجهاز المخابرات الوطني والشرطة. ورغم أن هذه الهيئات قد تتحدى النهج الصارم للتسلسل الإداري الوزاري، فإنها تمكن من قدر أكبر من التنسيق وتبادل المعلومات الاستخباراتية وتؤدي إلى الاعتراف بحقيقة أن المواطنين يتوقعون أن تتحمل الحكومة ككل مسؤولية الأمن.

إن المثال الكيني مفيد من ناحيتين أخريين. أولاً، يتكون مجلس الأمن القومي من غالبية الفاعلين المدنيين ولكن مع تدخلات مناسبة من المتخصصين الأمنيين. وهذا مهم من أجل ترك عملية صنع القرار النهائي في أيدي الأشخاص الذين يتمتعون بتفويض ديمقراطي من المواطنين ويتعرضون للمساءلة منهم. ثانياً، هناك جانب آخر لهذه الهيئات وهو أن الحاجة الأكيدة إلى السرية في مداولاتها يمكن أن تخلق تحديات من حيث الإشراف على القرارات المتعلقة بالأمن القومي. ومن أجل معالجة هذه المشكلة، يفرض القسم ٢٤٠ (٧) من دستور كينيا على مجلس الأمن القومي تقديم تقرير سنوي إلى البرلمان، وينص التشريع التمكيني اللاحق (قانون مجلس الأمن القومي لعام ٢٠١٢) على أنه يمكن للبرلمان مطالبة مجلس الأمن القومي بتقديم تقرير إليه بشأن أي مسألة ويفرض على مجلس الأمن القومي وضع لوائح تتعلق بالسرية ولكنه يشترط موافقة البرلمان على هذه اللوائح المذكورة ويحدد الطرق التي تحد بها سرية مجلس الأمن القومي من الحصول على المعلومة.

ينبغي أن يميز الإطار الدستوري والقانوني بوضوح الأدوار والبنية المؤسسية المرتبطة بالأجهزة الأمنية المختلفة. وفي الوقت نفسه، يمكن أن تكون مجالس الأمن القومي هيئات أساسية لتنسيق الأمن ومشاركة المعلومات الاستخباراتية وتمكين الحكومة بأكملها من التصدي للتهديدات، ولكن يجب أن يشمل تكوينها أغلبية مدنية وينبغي تركيز التفكير على الموازنة بين الحاجة إلى السرية مع وضع إجراءات مناسبة للرقابة.

الهوامش

١. ينص القسم ٢٠٠ (٢) على ما يلي: 'يتمثل الهدف الأساسي لقوات الدفاع في الدفاع عن الجمهورية وعن سلامة أراضيها وشعبها وحمايتها وفقاً للدستور'. في حين ينص القسم ٢٠٥ (٣) على ما يلي: 'تتمثل أهداف خدمة الشرطة في منع الجريمة ومكافحتها والتحقيق فيها والحفاظ على النظام العام وحماية سكان الجمهورية وممتلكاتهم وتأمينهم ودعم القانون وإنفاذه' (جنوب أفريقيا ١٩٩٦).

٢. لمزيد من المعلومات حول تنظيم قوات الطوارئ في الأنظمة الديمقراطية، أنظر بولمر (٢٠١٨).

٦. الأداة القانونية

إن محتوى النص الدستوري وما ينبغي التعامل معه لاحقاً من خلال القانون واللوائح هو من بين المسائل المهمة في التحولات الدستورية. هل ينبغي أن يتطرق الدستور إلى المسائل التي نوقشت أعلاه بالتفصيل أو بعبارة عامة فقط أو ألا يتطرق إليها على الإطلاق؟ من غير المحتمل أن يكون هناك خيارات متعددة بشأن ما إذا كان ينبغي التعامل مع هذه المسائل في الدستور أو تأجيلها إلى تاريخ لاحق. سيتم تحديد ذلك استناداً إلى العوامل السياقية التي تمت مناقشتها في القسم الثالث وأيضاً استناداً إلى الثقافة الدستورية للدولة المعنية. ومع ذلك، من المهم للأطراف المعنية وللمستشارين أن يكونوا على دراية بالخيارات القائمة والعواقب المحتملة التي تنطوي عليها.

من ناحية، إن تضمين أحكام مفصلة في الدستور يجعل تغييرها أكثر صعوبة مقارنة بالقانون العادي. وتجدر الإشارة إلى أن هذا يمكن أن يسير في كلا الاتجاهين: ففي كينيا وجنوب إفريقيا، تم تضمين قدر كبير من التفاصيل، بشكل مقارن، في النص الدستوري لترسيخ إصلاحات قطاع الأمن، ولكن في مصر وإندونيسيا، تم تضمين أحكام دستورية أعاققت الإصلاح الديمقراطي لقطاع الأمن. ومن ناحية أخرى، يمكن أن تضعف الثقة خلال الفترة الانتقالية، خاصة في ما يتعلق بالنظام العسكري المنتهية ولايته. وقد يكون مجال الإصلاح أكبر إذا حصل بشكل تدريجي، وقد يؤدي السعي إلى تغيير شامل ضمن الانتقال الدستوري إلى انهيار المفاوضات أو إلى التمرد العسكري.

في بعض السياقات القانونية، هناك خيار بسيط متاح وهو استخدام القوانين الأساسية لتشكيل مؤسسات قطاع الأمن وتنظيمها. وتعتبر كل من إسبانيا وشيلي مثالين على الدول التي يغطي فيها النص الدستوري جزءاً قليلاً من النطاق المحتمل لإصلاح القطاع الأمني، والذي تم تغطيته، بدلاً من ذلك، تدريجياً من خلال التفاوض على القوانين الأساسية بمرور الوقت.

بغض النظر عن مستوى التفاصيل الواردة في الدستور، سيكون هناك دائماً شكل من أشكال تطبيق التشريع المطلوب، والذي سيتم سنه من قبل الهيئات التشريعية في المستقبل. لذلك، على الرغم من أن الدساتير يمكن أن تقيّد عملية صنع القوانين وتوجهها، إلا أنه سيكون هناك دائماً مستوى معين من السلطة التقديرية لمناهيصي الإصلاح للسعي إلى تعطيل الإصلاحات من خلال التشريع. فعلى سبيل المثال، في كينيا حدّ التشريع، الذي تم سنه بعد دستور ٢٠١٠، من استقلالية المفتش العام، ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم وجود موافقة كافية من الشرطة نفسها على نطاق الإصلاح المتصور في الدستور.

وأخيراً، حتى عندما تقدم الدساتير أجنحة فضفاضة أو لا تشرح تفاصيل إصلاح القطاع الأمني، ينبغي التفكير في تقييد اختصاصات السلطة التنفيذية على أجهزة قطاع الأمن، ولا سيما أثناء حالة الطوارئ (بولمر ٢٠١٨).

٧. التسلسل الزمني

تؤثر مسألة التوقيت أيضاً على اختيار الدستور والقوانين الأساسية والأنظمة الأساسية و/أو المراسيم التنفيذية لتطبيق إصلاح قطاع الأمن. وهناك ثلاثة سيناريوهات واسعة لتسلسل إصلاح قطاع الأمن والانتقال الدستوري:

١. **تقديم إصلاح قطاع الأمن على الإصلاح الدستوري.** يفقد الجيش سلطته على السلطة السياسية ويحدث الانتقال من الحكم العسكري إلى الديمقراطية، ويشمل ذلك بعض عناصر إصلاح قطاع الأمن قبل التغيير الدستوري، وهو ما يساهم بعد ذلك فقط في إضفاء الطابع الرسمي على الإصلاحات التي تم الاتفاق عليها بالفعل وترسيخها. تشمل الأمثلة الأرجنتين وإندونيسيا والعراق.

٢. **إصلاح قطاع الأمن بعد الإصلاح الدستوري.** يسبق الإصلاح الدستوري أي إصلاحات أمنية ذات أهمية وتتم هذه الإصلاحات بطريقة أكثر تدريجية بشكل متدرج وعلى مراحل على مدى السنوات اللاحقة. وتشمل الأمثلة تشيلي وغانا وإسبانيا.

٣. **تزامن إصلاح قطاع الأمن مع الإصلاح الدستوري.** يتم إجراء إصلاح كبير في قطاع الأمن بالتزامن مع إصلاح الدستور وخلالها. وتشمل الأمثلة كينيا وجنوب إفريقيا.

وتعكس هذه الاختلافات في التسلسل إلى حد كبير تأثير أجهزة قطاع الأمن. ففي الأرجنتين، كان سقوط المجلس العسكري سريعاً بعد الهزيمة في حرب مالفيناس. وتم التحول من الحكم العسكري إلى الديمقراطية في عام ١٩٨٣ جزئياً من خلال المراسيم التنفيذية التي تم تدوينها لاحقاً في التشريع، والتي ستندرج لاحقاً في الإصلاحات الدستورية في عام ١٩٩٤. في العراق، تم تفكيك الجيش بعد غزو عام ٢٠٠٣.

في شيلي، كان للجيش نفوذاً أكبر وكان الإصلاحيون غير متأكدين من قدرتهم على التمسك بالسلطة. وفي هذا السياق، كان الجيش قادراً على تضمين الحماية في التعديلات الدستورية والقوانين لصلاحياته المؤسسية في ما يتعلق بالميزانيات والمعاشات التقاعدية والتمثيل السياسي والحصانة من الملاحقة القضائية أثناء مفاوضات الانتقال. وقد وضع هذا، في نهاية الأمر، مجموعة من العقوبات القانونية أمام إصلاح قطاع الأمن الذي تم على مراحل تدريجية على مدار سنوات عديدة. ولم تشهد شيلي إصلاح مجلس الأمن القومي إلا بعد سن قانون دفاع جديد عام ٢٠١٠، ونقل الإشراف المدني على الشرطة من وزارة الدفاع إلى وزارة الداخلية في عام ٢٠١١.

تعد جنوب إفريقيا وكينيا أمثلة عن الدول التي حدث فيها إصلاح قطاع الأمن والانتقال الدستوري بالتوازي، إلى حد ما، حيث قرر كلا البلدين وضع أحكام مفصلة نسبياً للأجهزة الأمنية في دساتيرهما. وفي هذه الحالات، كان للأجهزة الأمنية درجة متوسطة من النفوذ، مما جعل إصلاح القطاع الأمني يكون جزءاً من الأجندة الدستورية حيث يمكن التفاوض عليها جنباً إلى جنب مع القضايا الأخرى. وبينما أثر أعضاء المؤسسة الأمنية على الإصلاحات الهيكلية لقطاع الأمن الداخلي، لم يشاركوا في الترتيبات السياسية للديمقراطية الدستورية الجديدة. كما يجب الاعتراف بأنه، حتى في الحالات التي تم فيها إصلاح القطاع الأمني قبل الإصلاح الدستوري أو بالتزامن معها، فقد تطورت التحولات على مدى فترة طويلة. وفي جميع

الأحوال، استمرت العلاقات بين المؤسسات المدنية وأجهزة القطاع الأمني في التغير وظلت محل تفاوض لسنوات عديدة بعد زوال النظام السابق. لا توجد نماذج للمسار الذي يجب اتباعه من حيث التسلسل، وكما هو مذكور أعلاه، سيعتمد جزء كبير على النفوذ النسبي لمختلف الجهات الفاعلة. ومع ذلك، يمكن استخلاص مبادئ مهمة من مثال نموذج جنوب أفريقيا، الذي كان له تأثير كذلك على عدد من عمليات الانتقال الديمقراطي منذ ذلك الحين:

١. يرتبط إصلاح القطاع الأمني والديمقراطية والإصلاح الدستوري ببعضهما البعض ارتباطاً جوهرياً. وبالتالي يمكن أن توفر عملية بناء الدستور مجالاً مهماً للمفاوضات حول التغييرات في العلاقة بين المؤسسات المدنية وقطاع الأمن.

٢. يمكن أن يكون إدراج المبادئ والمعايير في الدستور خطوة أولى قوية نحو تعزيز فرص واسعة النطاق لإصلاح القطاع الأمني، حيثما كان ذلك ممكناً، في حين يمكن ترك التفاصيل للتشريع، وغالباً هذا ما ينبغي حدوثه.

٨. العفو والعدالة الإنتقالية

غالباً ما تكون المساءلة الجنائية عن الانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان قضية بارزة ومستقطبة في التحولات الدستورية في كل من سياقات ما بعد الصراع وما بعد السلطوية. ونظراً لأن الانتقال الدستوري نحو الديمقراطية قد يضع سلطة الدولة، بما في ذلك سلطة الملاحقة القضائية، في أيدي المعارضين السياسيين لحزب معين، فغالباً ما تكون قرارات العفو على جدول أعمال المفاوضات الدستورية، على الرغم من حظر القانون الدولي للعفو الشامل.

وفي كثير من الحالات، تتم مناقشة قرارات العفو قبل الانتقال الدستوري خلال مفاوضات وقف إطلاق النار أو مفاوضات اتفاق السلام. وبذلك، تُستخدم الدساتير لترسيخ العفو (مثل غانا) وتأطير عملية تكوين الهيئة التشريعية وقواعد القرار الخاصة بها لجعل العفو التشريعي صعب الإلغاء (مثل شيلي) أو حماية العفو من الطعن القانوني المحتمل (مثل جنوب إفريقيا). وعندما تكون قرارات العفو مكرسة في الدساتير، فإنها غالباً ما تكون مصحوبة بعبثات تعديل عالية جداً لتوفير مزيد من الضمانات للجنة بأنهم لن يخضعوا للمساءلة (مثل فيجي وغانا وغامبيا وميانمار).

وحين لا تكون قرارات العفو محمية من خلال ترسيخها في الدستور، فقد يكون من الأسهل إبطالها في وقت لاحق عندما يزيد الدعم السياسي والمجتمعي للقيام بذلك ويقل نفوذ الجيش. وتوضح تجربة الأرجنتين كيف يمكن أن يؤثر المد والجزر في النفوذ العسكري على تنفيذ قرارات العفو وإبطالها. وفي عام ١٩٨٣، قبل التنازل عن السلطة مباشرة، أصدرت الحكومة العسكرية قانون عفو. وألغت الحكومة المدنية هذا الأمر مما أدى إلى محاكمة العديد من القادة العسكريين السابقين وإدانتهم وهو ما أثار رد فعل سلبي من داخل الجيش وأربع محاولات تمرد. وخوفاً من حدوث انقلاب ولمصلحة الاستقرار الديمقراطي، أصدرت الحكومة قوانين الحصانة في عامي ١٩٨٦ و١٩٨٧، والتي أنهت جميع المحاكمات الجنائية وأصدرت عفواً عن المدنيين وعن الذين يخضعون للتحقيق. ورغم ذلك، تلاشى تأثير الجيش في السنوات التالية وازداد تأثير منظمات حقوق الإنسان، مما أدى في النهاية إلى إلغاء المحكمة العليا لقوانين الحصانة وإعلان أن العفو غير دستوري من حيث أنه لم يكن متوافقاً مع التزامات الأرجنتين بموجب القانون الدولي.

إلى جانب مسألة العفو، فإن الروابط بين العدالة الانتقالية والانتقال الدستوري متعددة وتتطلب توسيع وجهة النظر السائدة بأن العدالة الانتقالية تتعلق فقط بالمساءلة الجنائية (كاتس باريل ٢٠١٩). ويمكن للمفاوضات الدستورية أن تساهم في تحقيق عدة ركائز للعدالة الانتقالية، أو تعرقها، ويشمل ذلك الحق في معرفة الحقيقة والحق في التعويضات والحق في العدالة وضمانات عدم التكرار.

من بين الأمور ذات الصلة بإصلاح القطاع الأمني هناك الروايات التاريخية المنصوص عليها في النصوص الدستورية، والتي قد تروي قصة معينة عن أدوار الجيش والجماعات المسلحة الأخرى في النزاع والإصلاحات المؤسسية من خلال وضع قيود على السلطة التنفيذية وتحقيق الرقابة المدنية على قطاع الأمن (التفاصيل في القسم الرابع)، وهو ما يمكن اعتباره تعزيزاً لضمانات عدم التكرار.

٩. المصالح الاقتصادية

غالباً ما تكون مسألة للمساءلة الجنائية على نفس الدرجة من الأهمية التي يكتسبها كون موظفي قطاع الأمن وأجهزته في الأنظمة غير الديمقراطية لديهم، في معظم الأحيان، مجموعة من المصالح الاقتصادية ويمكن أن يكونوا في الغالب مشاركين مهمين جداً في الاقتصاد. ويختلف حجم المصالح الاقتصادية، ولكن في جميع السياقات تقريباً حيث يلعب الجيش دوراً في السياسة، فإنه يلعب أيضاً دوراً في الاقتصاد. في الواقع، في الأنظمة الخاضعة للسيطرة العسكرية الفعلية، مثل مصر، قد يمتد الدور الاقتصادي للجيش ليشمل قطاعات كاملة من الاقتصاد الوطني ويشمل حيازة عدد كبير من الأراضي.

ومن القضايا الأساسية التي يجب مواجهتها في التحول الديمقراطي ما إذا كان ينبغي السماح للأجهزة الأمنية بالاستمرار في التمتع بالمزايا الاقتصادية من أجل إقناعهم بالسماح بالانتقال، أو المخاطرة بالانتقال من خلال إنهاء تمتع المسؤولين الأمنيين بالمزايا والفوائد الاقتصادية. ويمكن أن يكون هذا الأمر معقداً في السياقات التي تكون فيها الميزانيات العسكرية منخفضة للغاية بحيث تكون عائدات المؤسسات التجارية ضرورية لسد الفجوة في النفقات التشغيلية التي خلفتها الأموال العامة غير الكافية. وعلى سبيل المثال، لم يكن لدى الرئيس الإندونيسي يودويونو خيار سوى التخلي عن طموح إلغاء مشاركة القوات المسلحة في اقتصاد البلاد، أو تقليصها بشكل كبير، حيث من المحتمل ألا يؤدي ذلك إلى نفور الشخصيات العسكرية العليا فحسب، ولكن أيضاً معظم الموظفين النظاميين لأن الأوضاع المالية للخدمة العسكرية كانت ستتدهور بلا شك.

وبالمثل، كان القادة المدنيون في شيلي قادرين على التفاوض بشأن الانسحاب السياسي للمجلس العسكري من خلال السماح لجهاز الأمن بالسيطرة على ميزانياتهم ومزاياهم وهيكل قيادتهم. وعلى وجه الخصوص، فإن القانون الدستوري الأساسي للقوات المسلحة (١٩٩٠)، الذي تم سنه بعد انتخاب الرئيس أيلوين ولكن قبل توليه منصبه، نص على زيادة ميزانية القوات المسلحة، وألغى النقاش في الكونغرس حول حجم الميزانية العسكرية وضمن للمؤسسة العسكرية درجة من الحكم الذاتي.

ومن المهم أيضاً فهم كيفية تأثير الإصلاح الدستوري، الذي تمثل في إعادة ترتيب تكوين المؤسسات العامة ومسؤولياتها، على الاقتصاد السياسي في المرحلة الانتقالية. في العديد من التحولات التالية للصراع، يتمثل التحدي الكبير في كيفية استبدال الدخل من اقتصاد الحرب إلى اقتصاد السلام، وغالباً ما يكون المصدر الرئيسي للدخل بعد الانتقال هو الرواتب الحكومية وفرص البحث عن استغلال الموارد العامة التي توفرها مكاتب الدولة. لذلك، فإن الإصلاح الدستوري وما ينتج عنه من توزيع للمناصب العامة يمكن أن يوفر حوافز أو مثبطات للجنود لإلقاء السلاح والتحول إلى مدنيين.

وعلى سبيل المثال، في أعقاب ثورات ٢٠١١-٢٠١٢ في مصر، كانت إحدى القضايا المطروحة على جدول الأعمال السياسي تتمحور حول ما إذا كان ينبغي انتخاب المحافظين والمسؤولين الحكوميين المحليين وحكام المقاطعات بدلاً من تعيينهم من قبل السلطة التنفيذية الوطنية، كما كان يحدث في السابق. وفي ظل الأنظمة السابقة، وفرت الحكومة المحلية مساحة مهمة للتعاون المدني العسكري. ومنح المتقاعدين العسكريين وظائف مريحة على المستوى المحلي أو الإقليمي، حيث تمكنوا من خلالها من الحصول على رواتب وإيجارات ثابتة، وعملوا بدورهم كـ 'جهاز تنفيذي وأمني مواز يقدم تقاريره في النهاية إلى الرئيس

من خلال المحافظين الذين يعينهم' (صايغ ٢٠١٢: ٦). ولم تنجح النقاشات حول إصلاح الإطار الدستوري للحكومات المحلية والإقليمية، دون فهم هذه الجوانب من الاقتصاد السياسي، في توقع مدى إعاقة الجيش لهذه الإصلاحات وأسباب ذلك.

ويقدم جنوب السودان مثلاً آخر. في أعقاب اتفاق ٢٠١٨ التي أعيد تنشيطها بشأن حل النزاع في جمهورية جنوب السودان، تم تعديل الدستور وتوسعت المؤسسات السياسية إلى درجة أن جنوب السودان يضم الآن أكبر برلمان في المنطقة، وأعلى نسبة وزراء إلى عدد السكان في أفريقيا وأعلى نسبة نواب إلى عدد سكان في العالم' (دي وال وبوزويل ٢٠١٩: ٦). ويوسع الاتفاق أيضاً الخدمة المدنية، ورداً على ذلك، أضافت الحكومة أيضاً مناصب منفصلة من أجل مكافأة الموالين لها. ويتم تقديم هذا التوسع في الدولة على أنه 'بناء للمؤسسات' أو 'لتكريس المركزية' ولكن سببه الأساسي هو توفير الحوافز المالية للجماعات المسلحة لقبول اتفاقية السلام.

باختصار، من المهم أن نفهم كيف ستؤثر التعديلات المحتملة للإطار الدستوري على المصالح الخاصة للجيش، بما في ذلك خطر الملاحقة الجنائية المحتملة والمصالح الاقتصادية والاقتصاد السياسي للعلاقات غير الرسمية بين الدولة والجهاز العسكري.

١٠. الخاتمة

يُنظر عادةً إلى إصلاح قطاع الأمن وعملية وضع الدستور على أنهما مسألتان منفصلتان. لكن الممارسة العملية تشير إلى أنهما مسألتان مترابطتان بشدة. علاوة على ذلك، يعتمد نجاح الانتقال إلى الديمقراطية الدستورية على معالجة قضايا قطاع الأمن بنجاح. في ورقة السياسات هذه، حددنا العلاقة بين إصلاح القطاع الأمني والإصلاح الدستوري وأبرزنا أهمية السياق لفهم كيفية التعامل مع القضايا ذات الصلة وناقشنا التطبيقات المقارنة من خلال ست مسائل رئيسية: الرقابة والإشراف المدنيان، والفصل بين المهام وبين مجالس الأمن القومي، والأداة القانونية، والتسلسل الزمني، والعفو والعدالة الانتقالية، والمصالح الاقتصادية. ورغم أنه لا توجد طريقة معينة لكيفية التعامل مع هذه الأمور، إلا أن هناك الكثير مما يمكن تعلمه عن كيفية تعامل البلدان الأخرى مع هذه الأمور.

- Barany, Z., Bisarya, S., Choudhry, S. and Stacey, R. (eds), *Security Sector Reform in Constitutional Transitions* (Oxford: Oxford University Press, 2019)
- Bulmer, E., *Emergency Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer No. 18 (Stockholm: International IDEA, 2018), <<https://doi.org/10.31752/idea.2018.29>>
- Cats-Baril, A., *Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building*, International IDEA Policy Paper No. 22 (Stockholm: International IDEA, 2019), <<https://doi.org/10.31752/idea.2019.39>>
- De Waal, A. and Boswell, A., *South Sudan: The Perils of Payroll Peace*, Conflict Research Programme, Payroll Peace Memo, 4 March 2019 (London: London School of Economics and Political Science), <<https://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/ccs-research-unit/Conflict-Research-Programme/crp-memos/Revisiting-payroll-peace-revised.pdf>>, accessed 20 August 2020
- Dixon, R. and Ginsburg, T., 'Deciding not to decide: deferral in constitutional design', *International Journal of Constitutional Law*, 9/3–4 (2011), pp. 636–72, <<https://doi.org/10.1093/icon/mor041>>
- Eisenstadt, T., LeVan, A. and Maboudi, T., 'When talk trumps text: the democratizing effects of deliberation during constitution-making, 1974–2011', *American Political Science Review*, 109/3 (2015), pp. 592–612, <<https://doi.org/10.1017/S0003055415000222>>
- Hamilton, A. and Madison, J., 'The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments', *Federalist*, No. 51, 8 February 1788, <<https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60>>, accessed 20 August 2020
- Kenya, Republic of, *Constitution of Kenya* (2010), <http://constitutionnet.org/sites/default/files/final_constitution_of_kenya_2010.pdf>, accessed 20 August 2020
- Lerner, H., *Making Constitutions in Deeply Divided Societies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511793394>>
- Leuprecht, C., Kölling, M. and Hataley, T. (eds), *Public Security in Federal Polities* (Toronto: University of Toronto Press, 2019), <<https://doi.org/10.3138/9781487515805>>

- Salisbury, P., 'Corruption in Yemen: maintaining the status quo?', in N. Brehony and S. Al-Sarhan (eds), *Rebuilding Yemen: Political, Economic and Social Challenges* (Berlin: Gerlach Press, 2015), <<https://doi.org/10.2307/j.ctt1df4hh0.6>>
- Sayigh, Y., *Above the State: The Officers' Republic in Egypt*, The Carnegie Papers (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), <https://carnegieendowment.org/files/officers_republic1.pdf>, accessed 9 July 2020
- South Africa, Republic of, *Constitution of the Republic of South Africa (1996)*, <<http://www.constitutionnet.org/vl/item/constitution-republic-south-africa-1996-english>>, accessed 20 August 2020
- Trinkunas, H. A., *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2005), <https://doi.org/10.5149/9780807877036_trinkunas>

حول المؤلفين

سوميت بيساريا هو رئيس برنامج عمليات بناء الدساتير التابع للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. وهو يشرف، في هذا المنصب، على إنتاج المعرفة العالمية في مجال عملية بناء الدساتير وتصميمها، فضلاً عن تقديم المساعدة الفنية لعمليات بناء الدساتير الوطنية في مجموعة من السياقات حول العالم. وقد تولى، سابقاً، إدارة العمليات الميدانية للمنظمة الدولية لقانون التنمية. وهو حاصل على درجة البكالوريوس في علم الأعصاب من جامعة براون ودكتوراه في القانون من كلية الحقوق بجامعة كولومبيا.

سوجيت شودري معترف به دولياً في مجال القانون الدستوري المقارن، وكان مستشاراً في عمليات بناء الدساتير وتعزيز الديمقراطية وبناء السلام لأكثر من 20 عاماً كان ذلك في مصر والأردن وليبيا وميانمار ونيبال وجنوب إفريقيا وسريلانكا وتونس وأوكرانيا واليمن وزيمبابوي. وقد أسس مركز التحولات الدستورية وهو يتولى الآن إدارته. وقد نشر أكثر من 100 مقال وفصول كتب وكتيبات سياسات وتقارير وأوراق عمل. وتشمل مجلداته المحررة (Oxford University Press, 2019) *Security Sector Reform in Constitutional Transitions* (Oxford University Press, 2019) *Territory and Power in Constitutional Transitions* (Oxford University Press, 2019) *The Oxford Handbook of the Indian Constitution* (Oxford University Press, 2016) *Constitutional Design for Divided Societies* (Edward Elgar, 2016) *Constitution Making* (Cambridge University Press, 2008) *The Migration of Constitutional Ideas* (Cambridge University Press, 2005) *Societies* (Oxford University Press, 2008) *The Migration of Constitutional Ideas* (Cambridge University Press, 2005). وقد كان عضو هيئة تدريس متفرغاً في جامعة تورنتو وجامعة نيويورك وجامعة كاليفورنيا وبيركلي (حيث شغل منصب عميد قانون بيركلي) وهو حالياً عضو هيئة تدريس في مركز العلوم الاجتماعية (WZB) برلين.

حول المنظمات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هي منظمة دولية تضطلع بمهمة النهوض بالعمليات الديمقراطية في أنحاء العالم كتموحي إنساني عالمي ومحفز للتنمية المستدامة. ونحن نقوم بذلك عبر دعم بناء المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية وتعزيزها والحفاظ عليها على كافة المستويات. ورؤيتنا هي عالم تكون فيه العمليات والمؤسسات والأطراف الفاعلة الديمقراطية شاملة للجميع، خاضعة للمساءلة وقادرة على تحقيق تنمية مستدامة للجميع. ونركز في عملنا على ثلاثة مجالات مؤثرة رئيسية: العمليات الانتخابية وعمليات بناء الدساتير والمشاركة والتمثيل السياسي. ويجري تعميم مواضيع النوع الاجتماعي والشمول وحساسية الصراعات والتنمية المستدامة عبر جميع مجالات عملنا. وتقدم المؤسسة تحليلاً للتوجهات الديمقراطية العالمية والإقليمية وتنتج المعرفة المقارنة حول الممارسات الديمقراطية الدولية ذات الجودة وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات حول الإصلاح الديمقراطي للأطراف الفاعلة المشاركة في العمليات الديمقراطية، كما تعقد الحوارات حول المواضيع ذات الصلة بالنقاش العام بشأن الديمقراطية وبنائها. ويقع مقرنا في ستوكهولم، ولنا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي معتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

<<http://idea.int>>

مركز التحولات الدستورية

يقوم مركز التحولات الدستورية بتوليد المعرفة وجمعها لدعم بناء الدساتير من خلال تجميع شبكات الخبراء الدولية وقيادتها لإنتاج خيارات سياسية قائمة على الأدلة لصناع القرار وأبحاث وضع الأجندات، بالشراكة مع شبكة عالمية من المنظمات متعددة الأطراف ومراكز الفكر والمنظمات غير الحكومية. ويعمل مركز التحولات الدستورية مع أكثر من 50 خبيراً من أكثر من 25 دولة. وتشمل مشاريع هذا المركز إصلاح قطاع الأمن والتحويلات الدستورية في الديمقراطيات الجديدة والإقليم والسلطة في عمليات الانتقال الدستوري والرقابة على قطاع الأمن: حماية تثبيت الديمقراطيات الجديدة والإقليم والسلطة في عمليات الانتقال الدستورية والنظام شبه الرئاسي وعدم الاستقرار الدستوري في أوكرانيا.

<<http://www.constitutionaltransitions.org>>

إن مجالات إصلاح قطاع الأمن والديمقراطية والإصلاح الدستوري مترابطة ارتباطاً جوهرياً. وبالتالي يمكن أن توفر عملية بناء الدستور فضاءً مهماً للمفاوضات حول التغييرات في العلاقة بين المؤسسات المدنية وقطاع الأمن .

تهدف ورقة السياسات هذه إلى دعم المستشارين وصناع القرار في التعامل مع هذه التحولات المعقدة. وتركز هذه الورقة على العلاقة بين إصلاح قطاع الأمن وعمليات الإصلاح الدستوري. ورغم أنه يُنظر عادةً إلى إصلاح القطاع الأمني ووضع الدستور على أنهما مسألتان منفصلتان، إلا أنهما عملياً مترابطتان بشدة، ويعتمد نجاح الانتقال إلى الديمقراطية الدستورية على المعالجة الناجحة لقضايا قطاع الأمن. ويتقاطع الإصلاح الدستوري وعمليات إصلاح القطاع الأمني في التحولات الديمقراطية من الحكم العسكري وفي الحرب الأهلية والأنظمة السلطوية.



International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

Website: <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-402-7 (PDF)