



إصلاح القطاع الأمني في بيئات الصراع المعقّدة

رانج علاء الدين

النقاط الرئيسية

العمل من خلال استراتيجيات محلّية

تعمل الاستراتيجيات المتعلّقة بإصلاح القطاع الأمني عادةً من خلال مؤسسات الدولة، إلا أنّ هذه المؤسسات قد تفتقر إلى الشرعية أو قد تكون معظلة وغير موجودة. ومن المرجّح أكثر أن تحقّق الاستراتيجيات المتعلّقة بإصلاح القطاع الأمني أهدافها إذا تكيّفت مع الواقع المحليّ حيث حلّت الجهات المسلّحة غير الحكومية مكان السلطات التقليدية وباتت توفّر الخدمات والأمن للسكان.

صعود الجهات المسلّحة غير الحكومية

يهدّد انتشارُ الجهات المسلّحة غير الحكومية والعجزُ عن احتواء سلوكها الضار أو إدماجها في هيكليات الحكم والمساءلة استقرارَ منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على المدى البعيد. وتؤدّي هذه الجهات دوراً محورياً في انعدام الاستقرار السياسي والصراعات المستمّرة داخل الدول، وعلى الأرجح أنّها ستتعايش مع مؤسسات الحكم النظامية على مدى العقود القادمة.

العمل على التوصل إلى تسوية سياسية

يمكن أن يُساعد التركيز على تحقيق توافق والتوصل إلى تسوية سياسية قبل الشروع في عملية إصلاح القطاع الأمني في تحديد الخطوط الخمر المحتملة وفي تطوير الإجراءات التي من شأنها أن تحدّ من الآثار الجانبية للصراعات، بما فيها الأوضاع التي سادت قبل الحروب، التي غالباً ما تقوّض استراتيجيات إصلاح القطاع الأمني في فترة ما بعد الصراع.

التركيز على تحقيق التوافق والتخفيف من حدّة الصراعات

لن تكون عملية إصلاح القطاع الأمني فعّالة ومجدية إلا إذا تمّ التوصل إلى تسوية سياسية، ولا يجب القيام بها في خضم الصراعات. ومن شأن تركيز الجهود والموارد على التخفيف من حدّة الصراعات وعلى تحقيق المصالحة أن يؤدي إلى إرساء القواعد التأسيسية لإصلاح القطاع الأمني.

الكلمات المفتاح

إصلاح القطاع الأمني
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
العراق
داعش
الجهات المسلّحة غير الحكومية

حقوق النشر والطبع محفوظة لمجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية © 2022

مجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية هو مؤسسة مستقلة غير ربحية تُعنى بالبحوث بشأن السياسات، وتأخذ من العاصمة القطرية، الدوحة، مقراً لها. يُعرب مجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية عن امتنانه للدعم المالي الذي تمنحه الجهات الداعمة له والتي تولي أهمية لاستقلالية البحوث فيه. وتعود التحليلات والتوصيات بشأن السياسات الواردة في هذا الإصدار وغيره من إصدارات مجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية لمؤلفها (أو مؤلفيها) ولا تعكس بالضرورة الآراء ووجهات النظر التي تعتمدها المؤسسة أو إدارتها أو الجهات المانحة لها أو الباحثين الآخرين فيها والجهات التابعة لها.

صورة الغلاف: حلب، سوريا في 12 مارس 2016—مركبات عسكرية تابعة للجيش السوري الحرّ متجهة لمحاربة داعش.

المقدمة

المسلّحة من خلال مساعدة المقاتلين على اكتساب المهارات والتدريب لكي يتمكنوا من البحث عن فرص عمل بديلة خارج القطاع الأمني.

توصي الورقة، من خلال النظر في حالات البلدان التي تعصف بها الصراعات مثل العراق وسوريا وليبيا، بأن يُعيد صانعو القرار تحديد مفهوم المقاربات المتعلقة بإصلاح القطاع الأمني وتقييمها بعيداً عن تركيزهم على الدولة، وبأن يأخذوا بعين الاعتبار التفاعل بين المجموعات المسلّحة والمجتمعات المحليّة. وغالباً ما يؤدي إصلاح القطاع الأمني إلى تأجيج الصراع عوضاً عن تخفيف حدّته، ويمكن الاستفادة من عدة أمثلة في المنطقة لتسليط الضوء على كيفية مساهمة إصلاح القطاع الأمني في إحداث خلل يُعزّز المظالم المتجذّرة بعمق. وتوصي الورقة بإدارة الأنظمة الأمنية الهجينة وتنظيمها، عوضاً عن تحدي المعايير والممارسات المحليّة الراسخة.

التكيّف مع سياقات الصراعات المعقّدة والمحتقنة

عندما استولى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) على شمال العراق وشرق سوريا في العام 2014، جاء الرد الأشرس من عدة جهات مسلّحة غير حكومية التي مكّنها لاحقاً المجتمع الدولي والاتّلاف الدولي لهزيمة داعش بقيادة الولايات المتحدة.² فقدّمت الولايات المتحدة وغيرها من الدول الغربية لمواجهة الأزمة دعماً كبيراً لهذه الجهات، بشكلٍ مباشر من خلال تزويدها بالأسلحة والأموال، أو بشكلٍ غير مباشر من خلال مؤسسات الدولة. وتضمّنت المبادرات برامج تدريب وتجهيز رامية إلى حشد هذه الجهات المسلّحة في وجه التهديد الداهم الذي شكّلته داعش،³ بالإضافة إلى قيام الولايات المتحدة بتأمين تغطيةٍ جوية لبعضٍ من هذه المجموعات.⁴

أدى ضعف الدول والاضطرابات التي شهدتها عددٌ كبير من بلدان المنطقة للمرة الأولى في تاريخها إلى خلق بيئةٍ مؤاتية لتمكين المجموعات المسلّحة وانتشارها. وقد اضطلعت كلّ هذه المجموعات، من مقاتلين ميليشياويين وقبائل وأنشاقيين ومجاهدين، بدورٍ مركزيّ في الصراعات داخل الدول والحروب بالوكالة، أو حتى سمحت بحدوثها، وأعادت كذلك تشكيل الأنظمة السياسية المحليّة من خلال نيل مقاعد نيابية والسيطرة على الوزارات.⁵

ووصلت الأمر بمجموعاتٍ أخرى إلى تغيير حدود الشرق الأوسط الإقليمية، وتجلّى ذلك عندما استولت داعش على الموصل في العام 2014، وبدرجةٍ أقل مع نشوء منطقة كردية تتمتع بالحكم الذاتي في شمال شرق سوريا.⁶

لقد خضع سكّان البلدان التي تعصف بها الصراعات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لعملية تحوّل جذري في هيكليات الحكم. وفي بلدان مثل العراق وسوريا وليبيا، تُهيمن على هذه الهيكليات بشكلٍ متزايد الجهات غير التقليدية التي تقدّم الخدمات الأمنية، على غرار الميليشيات والمجموعات شبه العسكرية التابعة للدولة، مما يُعقّد تحقيق الحوكمة الرشيدة وعملية إصلاح القطاع الأمني. وغالباً ما يفوق هذه العمليات وينفّذها لاعبون خارجيون بالشراكة مع المجتمعات وأصحاب القرار المحليين. ويهدف إصلاح القطاع الأمني إلى تسريح عناصر المجموعات المسلّحة وإدماجهم في هيكليات الدولة النظامية، بما فيها الجيش والشرطة. غير أنّ السلطة التي تُمارسها المجموعات المسلّحة خارج المؤسسات النظامية متجذّرة بعمق بين المواطنين في بلدان تزرع تحت الصراعات مثل العراق وسوريا وليبيا، لا بل تتمتع هذه المجموعات في بعض الحالات بشرعيةٍ وبمصادقيةٍ أكثر من المؤسسات الشرعية.

أدى ضعف الدول والاضطرابات التي شهدتها عددٌ كبير من بلدان المنطقة للمرة الأولى في تاريخها إلى خلق بيئةٍ مؤاتية لتمكين المجموعات المسلّحة وانتشارها.

تبحث هذه الورقة في ما إذا كانت إستراتيجيات إصلاح القطاع الأمني والحوكمة الرشيدة مناسبة للتعامل مع المجموعات المسلّحة التي إمّا حلّت محل الدولة وإمّا تعايش معها، وما إذا كان ينبغي إدماجها في هيكليات الحكم النظامية. كما تدرس كيفية استيعاب هذه الاستراتيجيات للتحوّل الذي يطرأ على الحرب في المنطقة حيث برز ميلٌ واضح لتفضيل اللجوء إلى الحروب بالوكالة على استخدام القوى والوسائل العسكرية التقليدية. بالإضافة إلى ذلك، تنظر الورقة في انعكاسات إصلاح القطاع الأمني على المجتمعات التي تشهد مرحلةً انتقالية في فترة ما بعد الصراع. تكمن الحجّة الرئيسية في أنّ هذه الديناميات تجعل المقاربات التقليدية لإصلاح القطاع الأمني التي تركز على الدولة ومؤسساتها والطبقة الحاكمة التقليدية لا تتلاءم مع البيئات السياسية وبيئات الصراع القائمة في ظل نظامٍ أمني هجين حيث تُعتبر مؤسسات الدولة ضعيفة للغاية أو معطّلة.

يُجسّد إصلاح القطاع الأمني في جوهره عمليةً متعدّدة المستويات تركز على تعزيز المساءلة واحترام حقوق الإنسان وحكم القانون.¹ وتركّز هذه العملية بشكلٍ رئيسي على إعادة تأهيل المؤسسات وإعادة إدماج المجموعات

أنّ الدول التي كانت تحمي مصالحها الأمنية القومية من خلال القوات النظامية باتت تعتمد الآن على الوكلاء. فقد قامت تركيا على وجه الخصوص بإنشاء مجموعات بالوكالة وحشدها في الصراعات في سوريا وفي ليبيا.¹³

لا ينبغي التقليل من أهمية الظروف الإنسانية المزرية التي تعمل فيها الجهات التي توّفر الأمن. فقد تسببت الحرب في سوريا بنزوح أكثر من 12 مليون شخص، وبحسب التقديرات الرسمية، قُتل ما لا يقل عن 300 ألف شخص، أي ما يُعادل 1,5 في المئة من سكان سوريا ما قبل الحرب—وقد يكون هذا الرقم أعلى بكثير.¹⁴ ويحتاج 13,5 مليون شخص في سوريا إلى المساعدات الإنسانية مقابل 21 مليون في اليمن و2,4 مليون في ليبيا.¹⁵ وتتجلى إحدى تداعيات الأزمة الإنسانية في أنّ المجتمعات قد تعاني ضيقاً في المعيشة على المدى الطويل، الأمر الذي يقوّض الاستقرار والجهود الأيالة إلى تفادي الانزلاق مجدداً في الصراع في ظل أزمة اقتصادية عالمية والتحديات المناخية.¹⁶ وتُشير الدراسات إلى أنّ تغيّر المناخ سيؤجج الصراعات ويساهم في اندلاعها، بحيث أنّ ظروف متعلّقة بتغيّر المناخ ستسبب اشتباكاً من أصل أربعة داخل الدول.¹⁷

في المقابل، بينما يزرع الملايين تحت وطأة ظروف إنسانية صعبة، يعرّز الدعم الدولي لمجموعات مثل الحشد الشعبي أو وحدات حماية الشعب في فترة الصراعات شرعيتها محلياً والاعتراف الدولي بها إلى حد بعيد.¹⁸ ولا تزال انعكاسات ذلك قائمة: فقد بنى الحشد الشعبي على هذا الدعم وتمكّن مقاتلوه الذين حققوا بطولات في ساحات المعارك من فرض حضورهم في البرلمان العراقي بعد نيلهم المرتبة الثانية في مشاركتهم الأولى في الانتخابات البرلمانية في العام 2018.¹⁹ فاكتمل بذلك شرعيةً دستورية بعد سنتين فقط على تأسيسه في العام 2014 لمحاربة داعش، إلا أنّه يقاوم رقابة الدولة والسلطات المدنية.²⁰ وقد أحكمت أيضاً وحدات حماية الشعب قبضتها على شمال شرق سوريا، مما وُلد حالة من انعدام الاستقرار السياسي وعقد علاقات الغرب مع تركيا، فقوّض حملة القضاء على داعش.²¹

سيف ذو حدين

بالتالي، يخضع إصلاح القطاع الأمني لضغوط هائلة في أماكن الصراع وضمن المجتمعات التي تشهد مرحلة انتقالية في المنطقة.²² في الواقع، يقوم إصلاح القطاع الأمني على إعادة تأهيل المؤسسات وإعادة إدماج المجموعات المسلحة ومساعدة المقاتلين على اكتساب المهارات والتدريب لكي يتمكنوا من البحث عن فرص عمل بديلة خارج القطاع الأمني.²³

ويصل عدد المجموعات المسلحة مجتمعةً إلى المئات وعدد المقاتلين في صفوفها إلى مئات الآلاف. وتأتي سوريا بمفردها أعداداً كبيرة من المجموعات المسلحة المستقلة. فهناك ما بين 50 ألف و70 ألف ميليشيا متحالفة مع النظام السوري، وما بين 10 آلاف و35 ألف مقاتل إيراني بالوكالة، وعلى الأقل 6 آلاف مقاتل متحالف مع تركيا في شمال غرب البلاد. ويضمّ حزب الله حوالي 10 آلاف مقاتل، بينما يتراوح عدد المقاتلين في وحدات حماية الشعب بين 10 آلاف و15 ألف مقاتل.⁷ والأمر سيّان في العراق واليمن وليبيا.⁸

لقد حوّل ظهور هذه المجموعات وتعبئتها مشهد الصراع في الشرق الأوسط، حيث كانت المجموعات المسلحة موجودة منذ فترةٍ طويلة ولكنها لم تشهد من قبل صعوداً مماثلاً. وتجلّى ذلك في هيمنتها أو مشاركتها في الهيمنة على مؤسسات الدولة، وسيطرتها على شبه الدول بحكم الأمر الواقع (مثل داعش في العراق وسوريا، ووحدات حماية الشعب في سوريا)، ناهيك عن استيلائها على مساحات شاسعة من الأراضي. تستغل المجموعات المسلحة وجود ثغرة قانونية ودستورية وسياسية للقيام بعملياتها حيث تعمل وتتعايش مع الجهات الحكومية النظامية (مثل الجيش والشرطة وقوات مقاومة الإرهاب)، أو تدمج بشكل نظامي في إطار هذه المؤسسات من دون الخضوع لسلطة الدولة.⁹

لقد حوّل ظهور هذه المجموعات وتعبئتها مشهد الصراع في الشرق الأوسط، حيث كانت المجموعات المسلحة موجودة منذ فترةٍ طويلة ولكنها لم تشهد من قبل صعوداً مماثلاً.

ويظهر ذلك جلياً في العلاقة المعقدة والمتناقضة بين المجموعات المسلحة والجهات الفاعلة المحلية والخارجية على حدّ سواء. وقد عملت الحكومات الغربية في العراق مع القوات المسلحة ووحدات الشرطة العراقية، ومع المقاتلين الشيعة من الحشد الشعبي وقوات البيشمركة الكردية.¹⁰ وقد دعم الغرب مجموعات المعارضة العربية المقاتلة ضد نظام الأسد في سوريا واعتمد عليها وساند أيضاً وحدات حماية الشعب التي ترفض مقاتلة النظام.¹¹

لقد تحاربت هذه المجموعات في ما بينها في مرحلة من المراحل. وفي حين دعمت الدول الأوروبية الميليشيات المتخاصمة في ليبيا، ساندت إيطاليا ومعظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي حكومة الوفاق الوطني القائمة في طرابلس، بينما دعمت فرنسا الجيش الوطني الليبي بقيادة المشير خليفة حفتر.¹² ما يزيد من تفاقم المشكلة هو

يندرج في إطار الجهود الرامية إلى المحافظة على الهيمنة السياسية في مرحلة ما بعد الصراع، ومحاولةً للحؤول دون إحياء جيشٍ وطني يمكن أن تديره أو تستغله الطبقة السياسية أو خصومها.³⁰

بعبارة أخرى، يمكن أن يتحوّل إصلاح القطاع الأمني إلى هزيمة ذاتية نتيجة الأوضاع التي سادت قبل الحرب.

يهدف إصلاح القطاع الأمني إلى إقناع المجموعات المسلحة بتسليم السلاح للسلطات المدنية والاندماج في الدولة أو تشجيع عناصرها على اكتساب مهارات بديلة وإيجاد فرص عمل، لكنه لا يأخذ في الحسبان البيئة الاجتماعية-الاقتصادية والاقتصاد السياسي للحرب. في الواقع، تتألف المجموعات المسلحة في معظم الحالات من مقاتلين شباب تستقطبهم الهيبة والمكانة وسبل كسب العيش التي تقدّمها لهم هذه المجموعات المسلحة.³¹ ويؤدّي انخراط لاعبين خارجيين وتدقّق الموارد إلى خلق اقتصادٍ سياسي يُمكن زعماء الميليشيات وأمراء الحرب والمنظمات الإجرامية من ملء الفراغ الذي يخلفه اضمحلال الدولة أو انحدارها. ويتجلّى ذلك في إجراء مقارنة بين عناصر الجيش السوري والميليشيات المدعومة من إيران. ويدفع الجيش السوري في دير الزور معاشاً بقيمة 7,5 دولار أمريكي، بينما يتقاضى عناصر الميليشيات المدعومة من إيران ضعف هذه القيمة.³² وفيما يُدوّم مقاتلو الميليشيات بالتناوب 15 يوماً في الخدمة و15 يوماً خارج الخدمة، غالباً ما يُرسل الجيش السوري الجنود بعيداً عن ديارهم لفترة شهرين متتاليين على الأقل ويحقّق لهم بإجازة لزيارة عائلاتهم لا تتخطى 5 أيام.³³ كما يحمل عناصر الميليشيات بطاقات هوية تُخوّلهم الحصول على سلّة غذائية شهرية وتحميهم من التوقيف والاستجواب على يد الجيش السوري وتُقدّم لهم رحلات جوية مجانية إلى دمشق.³⁴

لعلّ سوء الإدارة والتنظيم في دعم السلطات الوطنية التي تُسيطر عليها الميليشيات لا يساعد على حلّ المشكلة. فقد استثمر الاتحاد الأوروبي ملايين اليورو لمعالجة أزمة اللاجئين في ليبيا منذ العام 2019، إلا أنّ هذه الأموال تمّ تحويلها لصالح شبكات من المجموعات تضمّ متاجرين بالبشر وعناصر ميليشيات وأفراد خفر السواحل الذين يستغلون المهاجرين.³⁵

ومن المعروف أنّ الميليشيات عموماً قادرة على شنّ غارات على البنى التحتية مثل الطرقات والمستشفيات وإمدادات الطاقة والشبكات المصرفية والمرافئ والحواجر، أو استغلال هذه البنى لمصالحها. يُسيطر الحشد الشعبي وسرايا السلام على اقتصادات العراق غير الشرعية، بما فيها تهريب النفط والمخدرات والصناعات المتعلقة بالبناء والخدمات وتجارة

إلا أنّ تزايد هذه المجموعات المسلحة والأنظمة الأمنية الهجينة التي نتجت عنها أدّى بشكلٍ مباشر إلى تغيير كيفية حصول السكان على الخدمات والأمن. وتتعايش هذه الجهات مع السلطات التقليدية أو تحلّ مكانها، وبالتالي فهي تُكَمّل الخدمات التي قد تكون الدولة قد قدّمتها سابقاً أو تُلغيها.

بعبارة أخرى، يمكن أن يتحوّل إصلاح القطاع الأمني إلى هزيمة ذاتية نتيجة الأوضاع التي سادت قبل الحرب.

وبهدف تسليط الضوء على مدى سيطرة هذه الجهات على الحكم، فإن المجالس المدنية في إدلب هي التي تؤمّن خدمات الرعاية الاجتماعية في المدن والقرى، بالإضافة إلى خدمات الإغاثة في حالات الطوارئ والخدمات البلدية (مثل إزالة النفايات وإمدادات المياه).²⁴ أمّا في شمال شرق سوريا، فإنّ وحدات حماية الشعب تسيطر على المجالس التشريعية والقضائية والتنفيذية وتُشرف عليها.²⁵ وفي جنوب العراق، بادر الحشد الشعبي إلى تعبئة عناصره لمواجهة جائحة فيروس كورونا المستجدّ من خلال تأمين الدعم الطّبي للمرضى وبناء مستشفيات متنقلة وتقديم خدمات الدفن وتوزيع المواد الغذائية.²⁶ أمّا في شمال العراق، فيتوسّط زعماء العشائر لحلّ الخلافات بين عناصر داعش السابقين أو الداعمين للتنظيم والمجتمع المحليّ للحؤول دون وقوع هجمات انتقامية، كما أنّهم يديرون العدالة غير النظامية على نطاق واسع بالإضافة إلى العلاقات المتوسطة بالتنسيق مع النظام القضائي الرسمي.²⁷

يواجه المسؤولون السياسيون قرارات صعبة في الأنظمة الأمنية الهجينة، إذ يحظى اللاعبون الخارجيون، بما فيهم الحكومات والجهات المانحة والمنظمات الإنمائية المنخرطة في بناء المؤسسات، بالقدرة على إشعال الصراعات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدّي إعادة تأهيل الجيش إلى إحياء مظالم قديمة حيال مؤسسة قد يكون تاريخها حافلاً بالقمع. من باب المثال أيضاً، تكره الميليشيات الشيعية العراقية، التي انبثقت عن الحركات الاجتماعية السياسية أو الاجتماعية الدينية في الثمانينيات والتسعينيات من القرن الفائت، المؤسسة العسكرية بسبب تواطئها في انتهاكات حقوق الإنسان على نطاق واسع، بما فيها الأعمال الوحشية الممنهجة التي ارتكبت بحق المجموعات الشيعية.²⁸ على نحو مماثل، لا يزال مستقبل قوات البيشمركة الكردية السياسي في إقليم كردستان أو وحدات حماية الشعب في سوريا متأثراً بالقمع الذي مارسه نظام البعث في سوريا والعراق، بما في ذلك الإبادة الجماعية ضد الأكراد العراقيين في التسعينيات من القرن المنصرم.²⁹ أمّا في ليبيا، فإنّ رفض الاندماج الكلي في صفوف قوة وطنية

إلى الشروع في عملية إصلاح القطاع الأمني في موازاة صياغة الدستور والجهود الرامية إلى إجراء انتخابات. تركز هذه الورقة على فرضية رئيسية مفادها أنّ هذه العمليات فشلت في أن تكون شاملة وجامعة وأدت في المقابل إلى تفاقم المظالم وإلى تمكين الميليشيات من استحداث وقائع على الأرض تنسف عمليات الإصلاح الوطنية على نطاقٍ أوسع. وبالتالي، استعجلت الميليشيات المتخاصمة لإجراء الانتخابات البلدية بينما كانت السلطات المركزية منهمة بإجراء الانتخابات الوطنية لإتمام عملية الانتقال إلى حقبة ما بعد القذافي.³⁹ يتطلّب ذلك حواراً ومصالحة كشرطٍ مسبق لإصلاح القطاع الأمني ولاستراتيجيات إدارة حقبة ما بعد الصراع على نطاقٍ أوسع، خلافاً للمقاربة التقليدية التي تعتبر المصالحة مجرد إحدى مكونات عمليات الإعمار في مرحلة ما بعد الصراع.

تمّ تجاهل المظالم المتجدّرة بعمق وإهمالها أو تأجيلها في العراق ما بعد الغزو عام 2003 كما جرى في ليبيا. وسارعت أحزاب المعارضة العراقية والولايات المتحدة، بدعمٍ ومساندة من الأمم المتحدة، إلى صياغة الدستور وإجراء الانتخابات في فترة ما بعد غزو 2003 قبل عملية تحقيق الاستقرار والمصالحة التي توصي بها هذه الورقة. فعلى غرار ليبيا، أدى ذلك من وجهة نظر طرفٍ واحد (السنة العرب) إلى شرعنة مجموعة واحدة من الأحزاب السياسية (الأكراد والشيعية العرب على وجه الخصوص) وتمكينها.⁴⁰ وقد هيأ ذلك الظروف التي أدت إلى التمزّد السني.

ويمكن التعلّم من الحالة العراقية أيضاً بما أنّ الترتيبات لتقاسم السلطة كانت قائمة ومكرّسة بعد إقرار الدستور، إلا أنّ السنة العرب قاطعوا عملية التصويت:⁴¹ ما كان يُمكن أن يتجلّى في المقابل هو مقاربة تدريجية لبناء التوافق وإصلاح القطاع الأمني. بإمكان حوارٍ مماثل، بصفته قاعدة تأسيسية بحد ذاتها، أن يجعل عملية إصلاح القطاع الأمني تتماشى مع الصراع والمشهد السياسي، ويُقلّل من احتمال معاودة الصراع من خلال ترسيخ الثقة وتبديد الخوف من التهميش وإرساء قنوات للتواصل بين مختلف الفصائل السياسية والعقائدية ومراكز السلطة القديمة والجديدة والقبائل والمناطق.

ستنشأ مخاوف إزاء الصعوبات العملية والتداعيات القانونية الناجمة عن العمل مع الجهات المسلّحة غير الحكومية المتورّطة في فئات إنسانية، لا سيما إذا كان ذلك يؤمّن لها الموارد والاعتراف. غير أنّ إشراك هذه الأطراف في المفاوضات يمهد الطريق أمام حوارٍ قد يُساهم في تمكين الجهات المعتدلة وفي مواجهة بصورة مباشرة سلوك المجموعات المتطرّفة المؤذي والإجرامي. وقد يعتبر البعض أنّ إشراك المجموعات المسلّحة في

المعادن الخردة.³⁶ ويُسهّل ذلك تشاطر العراق أكثر من 24 حدوداً ومعابر برية وبحرية مع البلدان المجاورة، تُسيطر عليها الميليشيات أو لديها نفوذ فيها. وقد أدّر الفساد المستشري عند هذه المعابر الحدودية بأكثر من 10 مليار دولار من الإيرادات لصالح الميليشيات وشركائها.³⁷ يمكن القول إنّ معالجة الاقتصاد السياسي للصراع تتطلّب موافقة جهات فاعلة متعدّدة، إذ تُعتبر الديناميكيات السياسية والاقتصادية شبكات معقّدة من العلاقات بين الأفراد وبين المنظمات ولا تُشكّل الميليشيات سوى جزء منها، بما أنّها تشمل أيضاً تواطؤ النخب السياسية والقبائل والعشائر.³⁸

فينبغي على إصلاح القطاع الأمني وضع العربية أمام الحصان بهدف مواجهة التحديات الناجمة عن الأنظمة الأمنية الهجينة، لا سيما أنّ إعادة تكوين الهيكليات الأمنية قد تؤدي إلى صراعٍ تتمتع فيه الجهات المقدّمة للخدمات الأمنية بشرعية أكثر مما تصوّره الجهات الخارجية، لا بل باحترام أكبر من الذي تحظى به النخب السياسية في بعض الحالات.

التوصيات

تدير عمليات إصلاح القطاع الأمني جهاتٍ لا تُعتبرها المجموعات المسلّحة أطرافاً ثالثة محايدة. فمن وجهة نظر زعيم ميليشيا، لا تختلف عملية بناء المؤسسات التي يقودها أو يسيطر عليها الغرب، عن قوة عسكرية غربية أو عن جهة سياسية لها يد في الأزمة والاضطراب العنيف الذي يشهده مجتمع معيّن يمرّ بمرحلة انتقالية. فينبغي على إصلاح القطاع الأمني وضع العربية أمام الحصان بهدف مواجهة التحديات الناجمة عن الأنظمة الأمنية الهجينة، لا سيما أنّ إعادة تكوين الهيكليات الأمنية قد تؤدي إلى صراعٍ تتمتع فيه الجهات المقدّمة للخدمات الأمنية بشرعية أكثر مما تصوّره الجهات الخارجية، لا بل باحترام أكبر من الذي تحظى به النخب السياسية في بعض الحالات.

وينبغي على صانعي القرار إقامة حوارٍ شامل قبل الشروع في إصلاح القطاع الأمني من خلال محاولة التوصل إلى توافق في صفوف الطبقة السياسية والميليشيات، بما أنّ أي طرف قادر على نسف هذه العملية أو الانقلاب عليها أو على الأقل تقويض جدواها. وقد يشكّل ذلك تمريناً لتحديد الخطوط الخمر المحتملة والنظر في الإجراءات التي من شأنها تخفيف حدة الآثار الجانبية للصراع، بما فيها الأوضاع السائدة قبل الحرب. في أعقاب الإطاحة بمعمر القذافي في ليبيا على سبيل المثال، سارعت الجهات المحلية والدولية

مفاوضات سلام رسمية برعاية الحكومات وأطراف متعدّدة سيُعزّز شرعيتها ويُعقّد المشكلة، ولكن لا يمكن العودة إلى الوراء. صحيح أنّ المجموعات المسلّحة الأقوى في المنطقة—مثل الحوثيين في اليمن وهيئة تحرير الشام أو وحدات حماية الشعب في سوريا والحشد الشعبي في العراق—قد لا تعجب الأطراف الخارجية، مثل الولايات المتحدة وأوروبا أو تركيا وإيران، بيد أنّها سبق أن فرضت نفوذها محلياً وعلى المستوى الوطني وحظيت باعتراف عالمي، وبالتالي ليست هذه المخاوف في محلّها.

لقد تمّت معالجة هشاشة الدولة بشكلٍ عام من خلال العمل عبر مؤسسات الدولة. بالتالي، من شأن وضع إستراتيجيات محلية وليس وطنية أن يولّد فرصاً محتملة للتخفيف من حدّة الصراعات في ظل ضعف المؤسسات التي فقّدت شرعيتها. وينبغي تصوّرها على أنّها مجالات للتعايش المتبادل بين الجهات المسلّحة غير الحكومية المتجذّرة والطبقة الحاكمة التقليدية والمجتمع الأوسع، التي تعمل خارج إطار الدولة وداخله. سيساعد ذلك على الأقل في تطوير الوسائل والآليات للتعاطي بصورة فردية مع المعالم المتشعّبة التي تضم الأنظمة الأمنية الهجينة. ومن شأنه أن يساهم في التأقلم مع الواقع حيث تقوم مجموعة من أطراف مختلفة بهيكلية الأمن والحكومة وقيادتهما والسيطرة عليهما في البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع.

- Francesco Siccaldi, How Syria Changed Turkey's Foreign Policy, Working Paper, (Brussels: Carnegie Europe, 2021), <https://carnegieeurope.eu/2021/09/14/how-syria-changed-turkey-s-foreign-policy-pub-85301> .13
- Country Brief: World Vision- Syria," ReliefWeb," accessed October 27, 2022, [https://www.reuters.com/world/middle-east/syria-civilian-death-toll-over-306000-since-2011-un-2022-06-28/#:~:text=GENEVA%2C%20June%2028%20\(Reuters\).was%20the%20highest%20estimate%20yet](https://www.reuters.com/world/middle-east/syria-civilian-death-toll-over-306000-since-2011-un-2022-06-28/#:~:text=GENEVA%2C%20June%2028%20(Reuters).was%20the%20highest%20estimate%20yet) .14
- Ranj Alaaldin, "COVID-19 will Prolong Conflict in the Middle East," Order From Chaos (blog), April 24, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/24/covid-19-will-prolong-conflict-in-the-middle-east/>; "A Record Number of People will Need Help Worldwide during 2020: UN Humanitarian Overview," United Nations, 4 December, 2019, <https://news.un.org/en/story/2019/12/1052731>; see also Ranj Alaaldin, "Securing Humanitarian Assistance in the Middle East is More Urgent than Ever," Brookings Doha Center, August 11, 2020, <https://www.brookings.edu/opinions/securing-humanitarian-assistance-in-the-middle-east-is-more-urgent-than-ever> .15
- Coronavirus Pandemic Threatens to Plunge Millions in Arab Region into Poverty and Food," United Nations, April 1, 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/04/1060822>; see also Uppsala Conflict Data Program (UCDP), International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset v.4-2014a, 1946-2013, <https://ucdp.uu.se/downloads> .16
- Alexandre Marc, "Conflict and Violence in the 21st Century: Current Trends as Observed in Empirical Research and Statistics," World Bank Group, October 1, 2016, <https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/Conflict-and-violence-in-the-21st-century-Current-trends-as-observed-in-empirical-research-and-statistics-Mr.-Alexandre-Marc-Chief-Specialist-Fragility-Conflict-and-Violence-World-Bank-Group.pdf> .17
- Rana Khalaf, Governing Rojava: Layers of Legitimacy in Syria, Research Paper, Chatham House, (London: Chatham House, 2016), <https://www.chathamhouse.org/2016/12/governing-rojava-layers-legitimacy-syria> .18
- Ranj Alaaldin, Containing Shiite militias .19
- .Ibid .20
- José Ciro Martínez and Brent Eng, "Stifling Stateness: The Assad Regime's Campaign Against Rebel Governance," Security Dialogue 49, No. 4 (August 2018); "Security Sector Reform (SSR)," United Nations, <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-./to-justice-and-rule-of-law-institutions/ssr> .1
- Becca Wasser, Stacie L. Pettyjohn, Jeffrey Martini et al., The Air War Against the Islamic State, Research Report, (California: Rand Corporation, 2021), https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA388-1.html; Aaron Stein, Partner Operations in Syria Lessons Learned and the Way Forward, Report, (Washington D.C.: Atlantic Council, 2017), <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report-./partner-operations-in-syria> .2
- .Ibid .3
- .Ibid .4
- Ahmad Majidiyar, "Iranian-Backed PMF Leaders Gearing up for Elections while Keeping Military Roles," Middle East Institute, April 6, 2018, <https://www.mei.edu/publications/iranian-backed-pmf-leaders-gearing-elections-while-keeping-military-roles> .5
- Ibrahim Al-Marashi, "The Contest Between Two Quasi-States: ISIL and Rojava," AlJazeera English, July 1, 2015, <https://www.aljazeera.com/opinions/2015/7/1/the-contest-between-two-quasi-states-isil-and-rojava> .6
- Ranj Alaaldin, Jason Fritz, Steven Heydemann, Bruce Jones, and Michael E. O'Hanlon, A 10-degree Shift in Syria Strategy, Policy Brief, (Washington D.C.: Brookings Institution, Brookings Institution, 2018), <https://www.brookings.edu/research/a-10-degree-shift-in-syria-strategy> .7
- Jesse I. Kornbluth, "Militias in the Middle East and North Africa: 'It's the Governance, Stupid!,'" Order From Chaos (blog), July 3, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/07/03/militias-in-the-middle-east-and-north-africa-its-the-governance-stupid> .8
- Ranj Alaaldin, Containing Shiite Militias: The Battle for Stability in Iraq, Report, (Doha, Qatar: Brookings Doha Center, 2017), <https://www.brookings.edu/research/containing-shiite-militias-the-battle-for-stability-in-iraq> .9
- Wasser, Pettyjohn, Martini et al., Air War Against the Islamic State .10
- .Ibid .11
- Guma El- Gamaty, "Italy and France are Playing a Dangerous Game in Libya," Al Jazeera, August 21, 2017, <https://www.aljazeera.com/opinions/2017/8/21/italy-and-france-are-playing-a-dangerous-game-in-libya> .12



- Sarah Dadouch, "Iran is Putting Down Roots in Eastern Syria, Outcompeting Assad's Regime in Signing up Fighters." Washington Post, January 28, 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/01/28/iran-syria-militias-deir-al-zour> .32
- .Ibid .33
- .Ibid .34
- Maggie Michael, Lori Hinnant, Renata Brito, "Making Misery Pay: Libya Militias Take EU Funds for Migrants," Associated Press, December 30, 2019, <https://apnews.com/article/united-nations-tripoli-ap-top-news-international-news-immigration-9d9e8d668ae4b73a336a636a86bdf27f> .35
- Ranj Alaaldin and Vanda Felbab-Brown, "New Vulnerabilities for Iraq's Resilient Popular Mobilization Forces Militias in the Middle East and North Africa," Order From Chaos (blog), February 3, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/02/03/new-vulnerabilities-for-iraqs-resilient-popular-mobilization-forces/>; John Davison, "Iran-Backed Groups Corner Iraq's Postwar Scrap Metal Market," Reuters, February 13, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-iraq-militias-exclusive-idINKCN1Q20R5>; "Militia smuggle 40,000 barrels of oil to Iran daily," Al Arabiya English, May 20, 2020, <https://english.alarabiya.net/perspective/features/2016/11/18/Militias-smuggle-40-000-barrels-of-oil-to-Iran-daily> .36
- Salam Zidane, "Iraq Automates its Customs Service to Reduce Corruption at Border Crossings," Al Monitor, June 22, 2021, <https://www.al-monitor.com/originals/2021/06/iraq-automates-its-customs-service-reduce-corruption-border-crossings#ixzz7XcUWxmsu> .37
- .Ibid .38
- Chris Stephen, "Libya Splits into Disparate Militia Zones," the Guardian, June 10, 2012, <https://www.theguardian.com/world/2012/jun/10/libya-split-between-militias> .39
- Ranj Alaaldin, "Shia Ascendancy in Iraq and the Sectarian Polarisation of the Middle East," in *The Legacy of Iraq: From the 2003 War to the 'Islamic State'*, ed. Benjamin Isakhan (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015), 181-194 .40
- .Ibid .41
- Ranj Alaaldin, "What's Next for Turkey, the US, and the YPG After the Afrin Operation?," Order From Chaos (blog), January 26, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/26/whats-next-for-turkey-the-us-and-the-ypg-after-the-afrin-operation> .21
- Andrea Cellino and Eleonora Ardemagni, eds., *Institutionalised Insecurity: Exploring the Mena Region's Governance Crises*, Report, (Geneva: Geneva Centre for Security Sector Reform (DCAF) and the Italian Institute for International Political Studies (ISPI), 2021 <https://www.dcaf.ch/institutionalised-insecurity-exploring-mena-regions-governance-crises> .22
- José Ciro Martínez and Brent Eng, "Stifling Stateness: The Assad Regime's Campaign Against Rebel Governance," Security Dialogue 49, No. 4 (August 2018), "Security Sector Reform (SSR)," United Nations" <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/ssr> .23
- .Ibid .24
- .Rana Khalaf, *Governing Rojava* .25
- Jessica Watkins, "Iraq's Popular Mobilisation Forces and the COVID-19 Pandemic: A New Raison d'être?" London School of Economics (blog), April 29, 2020, <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/04/29/iraqs-popular-mobilisation-forces-and-the-covid-19-pandemic-a-new-raison-detre> .26
- Haley Bobseine, *Tribal Justice in a Fragile Iraq*, Report, (Washington D.C.: The Century Foundation, 2019), <https://tcf.org/content/report/tribal-justice-fragile-iraq/?session=1> .27
- Ranj Alaaldin, *The Origins and Ascendancy of Iraq's Shiite Militias*, (Washington D.C.: Hudson Institute, 2017), <https://www.hudson.org/research/13993-the-origins-and-ascendancy-of-iraq-s-shiite-militias> .28
- Yaniv Voller, *Second-Generation Liberation Wars: Rethinking Colonialism in Iraqi Kurdistan and Southern Sudan* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022); Harriet Allsopp, *The Kurds of Syria Political Parties and Identity in the Middle East* (London: I.B. Tauris, 2016) .29
- Emadeddin Badi, *Exploring Armed Groups in Libya: Perspectives on Security Sector Reform in a Hybrid Environment*, Research Paper, (Geneva: DCAF, 2020), <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ExploringArmedGroupsInLibya.pdf> .30
- Ranj Alaaldin, Federica Saini Fasanotti, Arturo Varvelli, Tarik M. Yousef, eds., *The Rise and the Future of Militias in the MENA Region*, Report, (Milan: ISPI and BDC, 2019), <https://www.ispionline.it/en/publicazione/rise-and-future-militias-mena-region-24466> .31

نبذة عن المؤلّف



رانج علاء الدين هو زميل في مجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية، وكان سابقاً زميلاً غير مقيم في برنامج السياسة الخارجية في معهد بروكنجز وباحثاً زائراً في جامعة كولومبيا. علاء الدين متخصص في السياسة الخارجية وتركز بحوثه حول قضايا الأمن الدولي والحوكمة الرشيدة والتداخل بين السياسات العامة والأمن البشري. وهو مدير مجلس الاستجابة للأزمات، مبادرة أطلقها مؤسسة كارنيغي تركز على بناء السلام والتهدئة في منطقة الشرق الأوسط. ويعمل مع البنك الدولي بشأن تمكين الشباب والاقتصاد السياسي للعنف. يؤدّي المؤلّف أن يشكر المراجعين وزملاءه في مجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية على تعليقاتهم وملاحظاتهم القيّمة.

نبذة عن مجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية

مجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية هو مؤسسة مستقلة غير ربحية تُعنى بالبحوث بشأن السياسات، وتأخذ من العاصمة القطرية الدوحة مقراً لها. يُجري المجلس بحوثاً بشأن السياسات ويعقد الاجتماعات وجلسات الحوار وينخرط مع الجهات الفاعلة في السياسات حول القضايا الجيوسياسية والاجتماعية الاقتصادية التي تواجهها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويؤدّي المجلس دور صلة الوصل بين منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وباقي العالم، ويقدم مقاربات إقليمية للقضايا والسياسات العالمية ويؤسس شراكات مع مراكز بحوث ومنظمات تنموية في أرجاء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والعالم.



مجلس الشرق الأوسط للشؤون الدولية
الساحة 43، بناية 63، الخليج الغربي، الدوحة، قطر
www.mecouncil.org