

محمد سعدي | *Mohamad Saadi

إمكانيات إصلاح مؤسسة الجيش ورهاناته في العالم العربي: دراسة أولية مقارنة

The Possibilities and the Challenges of Reform within the Military Institutions in the Arab World: Preliminary Comparison Study

تسعى هذه الدراسة لتقديم تشخيص أولي لإمكانيات إصلاح قطاع الجيش في العالم العربي وفرصه وموانعه، عبر تحليل أهم الاتجاهات والمؤشرات المتعلقة بترشيد مؤسسة الجيش بالعالم العربي، وذلك مقارنة بالممارسات الفضلى السائدة في العديد من تجارب الدول الديمقراطية. لقد أصبحت مؤسسات الجيش مدعوة اليوم إلى القيام بإصلاحات عميقة لضمان الشفافية والمساءلة، فهي إحدى سبل تعزيز الإصلاحات السياسية والتحويلات الديمقراطية والحيلولة دون تعثرها. وتحاول هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة التالية: ما هي الخطوات الإيجابية التي تحققت في مجال إخضاع مؤسسة الجيش للرقابة والمساءلة أمام المؤسسات المدنية؟ وما هي درجة انفتاح مؤسسة الجيش وتفاعلها مع المواطنين ووسائل الإعلام والمجتمع المدني؟ ولماذا سيسهم تعزيز الشفافية داخل الجيش في تعزيز التحول الديمقراطي في البلدان العربية؟ وكيف يجري ذلك؟

كلمات مفتاحية: الجيوش العربية، الشفافية، الفساد، الرقابة البرلمانية، الميزانية العسكرية.

This study seeks to provide a preliminary diagnosis potential and opportunities and the obstacles which impede the reform of the military sector in the Arab world through the analysis of the most important trends and indicators positively or negatively regarding to the rationalization of the military institution in the Arab world, taking in consideration many experiences and the best practices prevailing in many democratic countries.

This study attempts to answer these questions: What positive measures have been taken for the army to become controlled and under the responsibility of civil institutions? What is the degree of openness of the military institution and its interaction with the citizens, the media and civil society? How and why the enhancement of transparency within the army will contribute to the promotion of democratic transformation in the Arab countries?

Keywords: Arab Armies, Transparency, Corruption, The Military Budget.

* أستاذ حقوق الإنسان والعلوم السياسية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب

* Professor of Human Rights and Political Science, Mohammed I University, Oujda, Morocco

مقدمة

وفرصه وموانعه في الدول العربية، ولا سيما بدول شمال أفريقيا. وسيكون هذا عبر رسم خارطة أولية لأهم الاتجاهات والمؤشرات، فيما يخص حوكمة مؤسسة الجيش بالعالم العربي وترشيدها، وذلك مقارنة بالممارسات الفضلى السائدة في العديد من تجارب الدول الديمقراطية. ونطلق في بحثنا من طرح الأسئلة التالية: ما هي الخطوات الإيجابية التي تحققت بالنسبة إلى إخضاع مؤسسة الجيش للرقابة والمساءلة أمام البرلمان؟ وما هي درجة انفتاح مؤسسة الجيش وتفاعلها مع مكونات المجتمع المدني ووسائل الإعلام؟ وكيف سيسهم الإصلاح المؤسساتي والقانوني للجيش في إرساء ثقة المواطنين في هذه المؤسسة وفي تعزيز التحول الديمقراطي أو تحقيق المصالحة الوطنية في البلدان العربية؟ ولماذا؟

لماذا أصبح إصلاح الجيوش
ضرورياً؟

تبين العديد من الدراسات أنّ الإصلاحات داخل الدول التي تعيش تحولات سياسية ديمقراطية لا يمكن أن تعطي ثمارها، من دون فرض السيطرة والمراقبة المدنية على المؤسسة العسكرية، وضمان ولائها للنظام الدستوري الديمقراطي. وهذا الأمر يفترض مأسسة الجيش عبر الفصل بين المؤسسات السياسية والعسكرية من جهة، وتوجيهه نحو المهنية من خلال تعزيز تخصص العسكريين في الشؤون العسكرية وتطوير مهاراتهم ومعارفهم العسكرية من جهة أخرى، ما يقود إلى تقليص النفوذ السياسي للجيش⁽¹⁾.

لم يحظ موضوع الجيش بما يلزم من الاهتمام الأكاديمي والبحثي، ذلك أنّ المكتبة العربية تكاد تخلو من كتابات حول بنى الجيش ونخبها وعقائدها وإمكانات إصلاحها وتأهيلها. ولعل الجانب الذي حظي باهتمام الباحثين هو الجانب السياسي المرتبط بنشأة الجيش، والملازمات السياسية المرافقة له، ومصادر الشرعية التي يتمتع بها، وعلاقته بالمشهد السياسي، وخصوصاً الانقلابات العسكرية التي أقدم عليها. ولم تصبح بعد مؤسسة الجيش موضوع نقاشات سياسية حقيقية في العالم العربي، وقد ظلت لعقود طويلة "تابو" في نظر المواطنين في هذه المنطقة. وكثيراً ما يتم حظر النقاش حول هذه المؤسسة، خصوصاً إذا كانت الدولة تواجه حرباً أو حالة عدم

ظلت "كيانات" الجيش في معظم الدول العربية لمدة طويلة مؤسسات "صامتة" ومنغلقة على نفسها، يصعب إخضاعها للإصلاح عبر الرقابة المؤسساتية والمساءلة التشريعية على مستوى سياساتها الدفاعية والإنفاقيّة، وغالباً ما لا تخضع لرقابة المؤسسات السياسية المدنية، ولا تناقش المؤسسة التشريعية الموازنة العسكرية. وتفتقد هذه المؤسسات للشفافية، ذلك أنّ المعلومات المهمة بخصوص قطاع الدفاع الوطني في مختلف أبعادها غالباً ما تكون غير متاحة للبرلمانيين والباحثين وعموم المواطنين. فضلاً عن ذلك، فُرضت قيود مشددة تمنع وسائل الإعلام أو منظمات المجتمع المدني من فتح نقاش عام للتفاعل مع مختلف القضايا المرتبطة بالقطاع العسكري، وخصوصاً على مستوى مشكلات الفساد وتضخم الاقتصاد الريعي العسكري في العديد من الدول العربية. لهذا كله، يتفاعل المواطنون والنخب السياسية بنوع من الارتياح الشديد مع كل ما يتعلق بالجيش.

وبعد الحراك العربي وما أفرزه من هزات وتحولات سياسية إيجابية أو سلبية في العديد من البلدان العربية، أصبحت مؤسسات الجيش مدعوة إلى القيام بإصلاحات عميقة لضمان النزاهة والشفافية، وذلك لن يتم إن لم تُعزز آليات الرقابة والمساءلة. ونجادل بأن ترسيخ ثقافة تنظيمية جديدة داخل مؤسسات الجيش قائمة على الشفافية والرقابة التشريعية هو إحدى سبل تعزيز الإصلاحات السياسية والتحول الديمقراطي داخل البلدان العربية والحيولة دون تعثرها. وليس اعتباطاً أن يتصدر الجيش في تونس، وفقاً للمؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع، قائمة الجيوش العربية الأقل فساداً، وأن يكون الجيش في مصر وسورية والجزائر أكثر جيوش الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فساداً.

وإذا استحضرنّا أنّ الحراك العربي كشف الغطاء عن مدى ضعف البنى الهيكلية للدول العربية وهشاشتها وتأكل قدرتها على الممارسة الإيجابية للضبط الاجتماعي وأداء وظائفها التوزيعية الأساسية - خصوصاً أمام تعقد الاضطرابات والتهديدات وتزايدها وصعود نفوذ الميليشيات والجماعات المسلحة - فسيبتين لنا مدى أهمية تطبيق سياسات عامة رقابية وإصلاحية على الجيش، ليصبح مؤسسة قوية ومتماسكة ضامنة لأمن الشعب وحمائته، وليصبح عاملاً مدعماً للاستقرار السياسي وحميماً للمكاسب الديمقراطية ولجهد الدولة في ترسيخ قيم سيادة القانون والولاء للوطن.

نسعى في هذه الورقة، ومن خلال مقارنة قانونية ومؤسسية تعتمد المنهج التحليلي المقارن، لتشخيص إمكانيات إصلاح قطاع الجيش

1 من بين الكتب المرجعية في هذا الموضوع، يمكن أن نذكر:

Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (New York: Belknap Press, 1957); Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press, 1960).

الحديث عن إصلاح الأجهزة العسكرية. فأغلبية البحوث التي نشرت بعد الحراك العربي، والتي لها علاقة بالحوكمة الأمنية، ركزت على أجهزة الشرطة والأمن الداخلي، وحتى تلك التي تطرقت للجيش ركزت على مسألة تدخل الجيش في السياسة ودوره وموقفه من الحراك، وقليلة هي الدراسات التي اهتمت بإصلاح الجيوش من الداخل وبالفساد المستشري داخلها، علماً أنّ الحراك العربي أفرز في عدة دول توغل الجيش والمليشيات العسكرية في أجهزة الدولة وفي المجال السياسي داخلها.

ونحن نجادل بأن الإصلاحات السياسية والدستورية يكون لها تأثير مهم في بنى مؤسسة الجيش، كما أنّ غياب الحوكمة والشفافية عن مؤسسات الدولة والمجتمع يكون مشجعاً على استمرارية مؤسسات الجيش خارج المراقبة والمساءلة الديمقراطية. ومن ثمّ، فإنه في ضوء الإصلاحات السياسية والدستورية التي تعرفها العديد من البلدان العربية، من المنتظر أن تعرف مؤسسة الجيش في العالم العربي، بوتيرة متباينة وبتدرج، إصلاحات نحو مزيد من الشفافية. كما نرى أنه أمام التدهور الشديد في التماسك المؤسسي والقدرات الوظيفية للدولة ولمختلف الأجهزة الأمنية يبقى استعادة ضبط مجال القوات المسلحة وترشيده ضرورياً لإعادة بناء السلم الاجتماعي ولدمج الأنظمة السياسية شديدة الانقسام ومؤسسات الدول المفككة.

لقد كان من تداعيات الحراك العربي انهيار السلطة المركزية العسكرية وتفتتها في العديد من الدول، ما أدى إلى بروز ميليشيات قبلية وجهوية وطائفية معارضة للدولة أو تحت سيطرتها الشكلية، وذلك في كل من العراق، ليبيا، سورية، واليمن. وكانت سياسات الاعتماد على الميليشيات ذات تكلفة باهظة على تماسك الدولة، ومكنت من تحدي الحكم المركزي ونسف جهد إعادة تأكيد احتكار الدولة لاستخدام القوة. وتتسم غالبية الميليشيات بضعف المقدرة العسكرية والصدقية لدى المواطنين، كما أنها تفتقر إلى المهنية، وقد ترتكب أكبر أعمال العنف والانتهاكات ضد السكان المدنيين⁽²⁾.

وتتميز علاقة الجيش بالسلطة في العالم العربي بغياب مأسسة حقيقية للجيش، ويتخذ الأمر صوراً عدة. فهو إمّا جيش للسلطة الحاكمة وليس جيشاً للدولة فحسب، وهدفه قمع المجتمع وقوى المعارضة عند الاقتضاء والحفاظ على ديمومة سيطرة الأنظمة الحاكمة. وإمّا هو على شاكلة مؤسسات القطاع الخاص في ملكية الحاكم وليس ملكية عامة للدولة والشعب. كما قد يتحول الجيش إلى كيان تسيطر

استقرار داخلي أو تهديدات إرهابية، بدعوى عدم المس من الجيش والتأثير في معنوياته. لهذا بقيت مؤسسة الجيش في مجال الظل، إذ إنه لا يرحب بنظرة الباحث الأكاديمي أو برغبة المجتمع في تسليط الضوء لمعرفة كيفية اشتغال الأجهزة العسكرية. وبذلك تحولت هذه المؤسسة إلى صناديق سوداء، تتبلور داخلها عمليات صنع قرار مبهم، وتحكمها شبكات من المصالح والحسابات، بعيداً عن الشفافية المالية والرقابة السياسية والدستورية. أمام هذا الواقع، كان من الطبيعي أن تكون ميزانية الجيش أو الوثائق المتعلقة بها من أسرار الدولة والأمن القومي.

”

لم يحظ موضوع الجيش بما يلزم من الاهتمام الأكاديمي والبحثي، ذلك أنّ المكتبة العربية تكاد تخلو من كتابات حول بنى الجيش ونخبها وعفائها وإمكانيات إصلاحها وتأهيلها. ولعل الجانب الذي حظي باهتمام الباحثين هو الجانب السياسي المرتبط بنشأة الجيش، والملابسات السياسية المرافقة له، ومصادر الشرعية التي يتمتع بها، وعلاقته بالمشهد السياسي، وخصوصاً الانقلابات العسكرية التي أقدم عليها

”

مثل سقوط شرعية الأنظمة الأمنية العسكرية، على إثر الحراك العربي، بداية تكسير قانون الصمت العام في العالم العربي، وفتح باب النقاش حول مؤسسة الجيش، كما تزايد اهتمام المواطنين بهذه المؤسسة وتساعدت المطالب بضرورة إخضاعها للإصلاح. لهذا، أصبح ضرورياً إزالة حجاب السرية الذي يحيط بالقطاعات العسكرية، لكي يتاح التفكير في إصلاحات شاملة فعالة تستجيب للتحولات العاصفة التي يعيشها العالم العربي. وإذا كانت مواقف الجيوش العربية من الحراك والاحتجاجات الشعبية التي اجتاحت العالم العربي منذ 2011 متباينة من بلد عربي إلى آخر، فإن شدة الانقسامات والتحديات التي أفرزها الحراك كشفت مدى هشاشة هذه المؤسسة واختلالها في العديد من الدول العربية.

ويلاحظ أنه في الوقت الذي ارتفعت فيه النداءات بضرورة القيام بإصلاحات سياسية ومؤسسية جذرية في العالم العربي، غاب

2 فريدريك ويرى وأرييل أ. آرام، "ترويض الميليشيات: بناء الحرس الوطني في الدول العربية المتصدعة"، مؤسسة كارنيغي للشرق الأوسط، 2015/5/7، شوهد في 2016/12/25، في: <http://ceip.org/2itcSfl>

وتستنزف ميزانيات الجيش مقدرات اقتصادية مهمة، فالفساد وهدر الأموال والخلل في الأولويات يجعل من الموازنة الدفاعية عبئاً مكلِّفاً جداً يلتهم فرص التنمية، ذلك أن إنفاق الدول العربية على الجيوش يفوق ما تنفقه على الصحة والتعليم. وتمثل ميزانيات تحديث القطاعات العسكرية وإضفاء الطابع الاحترافي عليها واعتمادات التسليح تكاليف مالية مرتفعة تستهلك النسبة الهائلة من الميزانيات المالية الوطنية، وذلك على حساب برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽⁹⁾. وقد استفادت الجيوش من رعاية اجتماعية ومن صور أخرى من دعم الدولة، وجزء كبير من هذا العبء المالي تتحمله ميزانيات القطاعات الاجتماعية الحيوية. ولضمان ولاء المؤسسة العسكرية للحكام، استفادت مؤسسات الجيش من نظام رعاية عسكري، ودعم اجتماعي ومجموعة امتيازات متمثلة ببنى تحتية موازية تقدم خدمات في مجال الإسكان والتعليم والصحة بأثمان تفضيلية. ومع بداية سياسات التحرير الاقتصادي والخصخصة، بدأ تغلغل العسكريين وتحكمهم في الكثير من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وتحولوا إلى مقاولين اقتصاديين، وانخرطت المؤسسة العسكرية أحياناً في الاقتصاد القومي عبر نشاطات إنتاجية وخدماتية تدعم ميزانية الجيش⁽¹⁰⁾.

”
تستنزف ميزانيات الجيش مقدرات اقتصادية مهمة،
فالفساد وهدر الأموال والخلل في الأولويات يجعل
من الموازنة الدفاعية عبئاً مكلِّفاً جداً يلتهم فرص
التنمية

“

وقد سمح للجيش في أحيان كثيرة بممارسة نشاطات تجارية واقتصادية عديدة، ما أدى إلى ظهور ريع اقتصادي عسكري مرتبط بالحدود وتهريب النفط والأسلحة والمخدرات وبقطاع الأعمال والشركات والمنتجات السياحية والصيد البحري. وفي مصر، على سبيل المثال، سيطر كبار الضباط على قطاع الأعمال والشركات والمنتجات السياحية، فضلاً عن مصانع تنتج الأسلحة والمركبات

9 بحسب بيانات معهد ستوكهولم الدولي لأبحاث السلام، فإن الإنفاق العسكري في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط وصل إلى 135 مليار دولار في 2014، أي نسبة 7.6 في المئة من إجمالي الإنفاق العسكري العالمي، وهو معدل الإنفاق الأعلى في العالم.

10 صايغ، ص 52.

عليه طبقة سياسية ما أو قبيلة أو طائفة دينية، وعض أن يكون ولاؤه للدولة والوطن يصبح ولاؤه لهذه الانتماءات⁽³⁾.

إضافة إلى هذا، تعيش الجيوش على وقع تغير جذري في طبيعة الصراعات والتهديدات التي تواجهها. ذلك أن المخاطر الإرهابية تزايدت تزايداً كبيراً، فالتنظيمات الإرهابية المتطرفة التي كانت تتبع تكتيكات حرب العصابات باتت تمزج بين هذا التكتيك وامتلاك قدرات تقليدية وأسلحة كانت تعد حصراً على الجيوش النظامية مثل الأسلحة الثقيلة، وهو ما جعل بعض هذه التنظيمات أقرب إلى جيش نظامي منها إلى ميليشيا مسلحة⁽⁴⁾.

ويشجع واقع التداخل، وغياب تمييز واضح بين مجال الأمن الداخلي والمجال العسكري، على تكريس اللامساءلة وتشجيع الفساد، ما يعقد عملية إصلاح الجيش. كما أن التنافس لحماية النظام من مختلف التهديدات أدى إلى تداخل بين الجيش والأجهزة الأمنية المختلفة، وتم في أحيان كثيرة إعطاء الجيش دوراً في الأمن الداخلي، إضافة إلى مهمته الأساسية الخاصة بالدفاع عن البلاد خارجياً. كما تم إنشاء أجهزة أمن داخلي شبه عسكرية، ما أدى إلى نوع من عسكرة الأمن الداخلي، بحيث نشأ تداخل بين الدفاع الداخلي والخارجي، وكذلك بين مهمات القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الاستخبارات⁽⁵⁾.

ولتخوف الأنظمة الحاكمة من الانقلابات⁽⁶⁾، فقد حاولت منذ خمسينيات القرن العشرين تشكيل ميليشيات تابعة للحزب الحاكم. وفي السبعينيات والثمانينيات، برز نموذج جديد يتكون من أجهزة أمن وحرس رئاسية مجهزة بأفضل العتاد، وانحدرت عناصرها القيادية من أقارب الحكام وأتباعهم. وكانت مهمتها إجهاض الانقلابات العسكرية والمؤامرات الداخلية⁽⁷⁾. وأدى هذا التداخل إلى تسعير التنافسات بين الأجهزة، وانعدام الثقة، خاصة بين الجيش وقطاع الأمن، ما أعاق الفاعلية القتالية الفعلية⁽⁸⁾.

3 لمزيد من المعلومات انظر: عبد الإله بلقزيز، "السياسة في ميزان العلاقة بين الجيش والسلطة"، في: أحمد ولد داداه وآخرون، الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002)، ص 20 - 21.

4 داليا رشدي، "هيكلية الخطر: قراءة في احتمالات انتشار الدويلات الجهادية وانهايارها"، السياسة الدولية، ملحق تحولات سياسية، العدد 203 (كانون الثاني/يناير 2016)، ص 52.

5 يزيد صايغ، "العلاقات المدنية - العسكرية في الشرق الأوسط"، السياسة الدولية، العدد 186 (تشرين الأول/أكتوبر 2011)، ص 51-52.

6 كانت الانقلابات العسكرية سمة متواترة في العالم العربي منذ الثلاثينيات إلى أوائل السبعينيات من القرن العشرين.

7 Yezid Sayigh, "Agencies of Coercion: Armies and Internal Security Forces," *International Journal of Middle East Studies*, vol. 43, no. 3 (2011), pp. 403 - 405.

8 ويرى وأرام.

طبيعته ومهامه، وتطور مؤسسة الجيش نحو مزيد من المهنية والاستخدام المكثف للتكنولوجيات الحديثة، وتدويل استخدام القوات المسلحة في مهام خارجية، والصعود القوي للاستخبارات في المجال العسكري، والتدخل المتزايد بين المهام الخارجية والداخلية للقوات المسلحة⁽¹²⁾. تؤثر هذه التحولات سلباً في قدرات الرقابة البرلمانية على القوات المسلحة والسياسات الدفاعية، ولكنها في الوقت نفسه تعزز الحاجة الملحة إليها في المجتمعات الديمقراطية المعاصرة⁽¹³⁾.

وقد اقترح أنتوني فورستر الانتقال من مفهوم الرقابة على القوات المسلحة إلى مفهوم أوسع وأشمل هو الحوكمة الديمقراطية على السياسات الدفاعية⁽¹⁴⁾، والذي تتفاعل داخله مؤسسات عدة: البرلمان، والحكومة، والقضاء، ومؤسسات الإعلام والمجتمع المدني. ويتعلق الأمر أيضاً باعتماد رقابة برلمانية لا تركز فقط في المقتضيات الدستورية والقانونية، ولكنها تهتم أيضاً بممارسات الفاعلين، وخصوصاً دور اللجان البرلمانية المكلفة بقضايا الدفاع⁽¹⁵⁾. وهذه اللجان لها دور محوري في المراقبة والمساءلة عن نشاطات القوات المسلحة وميزانياتها⁽¹⁶⁾.

ولضمان ديمقراطية القوات المسلحة وتكريس الرقابة المدنية من خلال الشفافية المالية والمساءلة القانونية والسياسية، وجب أن تتوفر مجموعة ضوابط أساسية، أهمها:

- أن تكون الدولة الطرف الوحيد في المجتمع الذي يستأثر بالحق الشرعي في احتكار القوة والعنف واستخدامهما، وتخضع القوات المسلحة للمساءلة أمام المؤسسات الشرعية.

12 Bastien Irondele & Olivier Rozenberg, "Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe," Etudes de l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (ERSEM), no. 22 (2012), p. 7.

13 Hans Born, "Democratic Control of Armed Forces: Renaissance of an Old Issue," in: Hans Born, Karl Haltiner & Marjan Malesic (eds.), *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies* (Baden-Baden: Nomos, 2004), pp. 1 - 9.

14 Forster Anthony, *Armed Forces and Society in Europe* (Basingstoke: Palgrave, 2006).

15 Born Hans & Hanggi Heiner, "The Use of Force Under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability," Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), *Policy Paper*, no. 7 (2005).

16 تهتم هذه اللجان البرلمانية بصفة عامة بالقضايا ذات الصلة بالسياسات الدفاعية، والأمن والقوات المسلحة مثل المهام العسكرية، وتنظيم الهياكل العسكرية والعاملين داخلها، وميزانيات الدفاع، والعمليات العسكرية، وصفقات شراء المعدات والأسلحة، ولها أسماء متعددة مثل: "لجنة الدفاع الوطني والقوات المسلحة" بفرنسا، و"لجنة الدفاع" بإسبانيا وبريطانيا وألمانيا، و"لجنة الدفاع الوطني" بالشيلي والأرجنتين، و"لجنة الأمن والدفاع الوطني" بالسودان، و"لجنة الحكم الرشيد والدفاع والقوات المسلحة" ببوليفيا.

إلى الملابس والمياه المعبأة. وفي المغرب، وبعد الانقلابات العسكرية، ولإبعاد العسكريين عن السياسة، تم تشجيعهم على الاعتناء، ومنحوا امتيازات اقتصادية واسعة. وأدى هذا الواقع إلى ثراء فاحش لشرائح من القادة العسكريين في الدول العربية، هذا ما ساهم في زيادة ضلوع القطاعات العسكرية في الفساد والنشاطات الاقتصادية المهيكلية وغير المهيكلية. يضاف إلى ذلك تزايد فرص شراء المراتب العسكرية في الكثير من الجيوش العربية وبروز ظاهرة الجنود الأشباح⁽¹¹⁾.

مداخل الإصلاح: الرقابة والحوكمة الديمقراطية

لا يمكن تصور نجاح تحول ديمقراطي في العالم العربي، من دون أن تشمل التغييرات الجوهرية البنى الأمنية والعسكرية، فتجعلها تتجه نحو الاشتغال تحت سلطة الحكومة الدستورية، وتخضع في تصرفاتها لرقابة البرلمان المنتخب ومساءلته، ولتحريرات لجان تقصيه النيابة التي تستمد مشروعيتها من الدستور والقانون.

”

لا يمكن تصور نجاح تحول ديمقراطي في العالم العربي، من دون أن تشمل التغييرات الجوهرية البنى الأمنية والعسكرية، فتجعلها تتجه نحو الاشتغال تحت سلطة الحكومة الدستورية، وتخضع في تصرفاتها لرقابة البرلمان

“

ومنذ تسعينيات القرن الماضي، أضحت الرقابة البرلمانية على القوات المسلحة عنصراً مهماً في النقاش السياسي العام بالدول الأوروبية، وذلك نتيجة عوامل عدة، منها: التحولات الجذرية للجيش على مستوى

11 ظاهرة "الجنود الأشباح" أو "الفضائيين" تطلق على أفراد الجيش الذين لهم أسماء في قوائم الرواتب، ولكن وجودهم وهمي في التشكيلات العسكرية، وتذهب أجورهم أو جزء منها إلى جيوب قادتهم لتغطية غياباتهم. وكشفت تقارير عدة في العراق عن وجود عدد كبير من الجنود الأشباح في قائمة الرواتب التي تدفعها الحكومة العراقية لقواتها. ويعتقد العديد من المحللين أن الفساد الإداري والمالي بين صفوف القوات العراقية كان من بين الأسباب في ضعف الجيش العراقي في مواجهته لتنظيم ما يسمى "داعش"، وعدد الجنود الأشباح وصل إلى أكثر من 23 ألف جندي، كانوا يتقاضون رواتب من دون وجودهم في الجيش للدفاع عن مدينة الرمادي، أما عدد الجنود الحقيقيين الذين قاتلوا في الرمادي فوصل إلى 2000 جندي فقط، وهذا أحد أسباب انهيار الأمن والجيش في الأنبار. وقد توصل تقرير برلماني عراقي إلى أن ثلث الجنود المخصصين للموصل فقط كانوا على رأس العمل عندما سقطت بين أيدي داعش.

• وسائل الإعلام: تقوم بدعم الدور الرقابي للبرلمان على قطاع الدفاع، بتحسيس المواطنين بأهمية الرقابة الفعالة على هذا القطاع. ويحق لوسائل الإعلام جمع المعلومات الخاصة بالقضايا الدفاعية، والتي تحقق المصلحة العامة، ونشر معلومات محايدة ومستقلة عن الشؤون العسكرية والدفاعية، وذلك استجابة لحق المواطن في المعرفة، بما لا يتعارض مع القوانين المعمول بها. ولا يوجد مبرر قوي مثلاً لعدم نشر معلومات حول أسماء المسؤولين في المناصب العليا في قطاع الدفاع، ونشر القوات العسكرية بالخارج، ومشتريات الأسلحة، وتشجيع النقاش العام بشأنها.

وعلى الرغم من غياب معايير دولية واضحة تخص الرقابة الديمقراطية على الجيوش، فإن بعض المعايير الإقليمية، ومن أهمها "مدونة السلوك الخاصة بالجوانب السياسية - العسكرية للأمن"، تقرّ في الفقرة 21 بأن الرقابة السياسية الديمقراطية على القوات العسكرية أو شبه العسكرية وعلى أجهزة الاستعلامات هي عنصر أساسي لتكريس الاستقرار والأمن، وأن اندماج القوات المسلحة في المجتمع المدني مظهر مهم للديمقراطية. وتنص الفقرة 22 على ضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على موازنة الدفاع، وفرض قيود للحد من النفقات العسكرية، وتأكيد أهمية الشفافية، وإتاحة إمكانية ولوج العموم إلى المعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة. فضلاً عن ذلك، على القوات المسلحة أن تلتزم الحياد السياسي (الفقرة 23)، والامتناع عن أي استخدام غير قانوني للوسائل العسكرية (الفقرة 24). ووفقاً للفقرة 25، فإن على الدول ألا تسمح بوجود قوات مسلحة لن تدخل ضمن رقابة هيئاتها الدستورية أو لن تخضع للمساءلة⁽¹⁸⁾.

وتتطلب الرقابة البرلمانية العملية الفعالة على السياسات الدفاعية توفر البرلمانين على خبرات كافية في مجال ميزانيات الدفاع والقضايا العسكرية. وهو ما لا يتوافر لديهم، ما يجعلهم دائماً يستعينون بخبرة الحكومة أو القوات المسلحة. ولذلك يجب تمكين البرلمانين من أدوات رقابية أكثر فاعلية، ما يمكنهم من امتلاك الوسائل الكفيلة بالحد من الفساد في الجيش.

ومما يعرقل هذه الرقابة البرلمانية أيضاً الافتقار إلى المعطيات الخاصة بالقوات المسلحة، نتيجة السرية والتعتيم اللذين يحيطان بميزانية قطاع الأمن وأوجه الإنفاق الخاصة به. وغالباً ما تكون الوثائق الخاصة بالموضوع سرية وحساسة، ومن ثم لا يتاح للبرلمان

• أن يتمتع البرلمان بالسيادة، ويحمل السلطة التنفيذية مسؤولية وضع السياسات الأمنية والدفاعية وتنفيذها، ويراجع أداءها ويحاسبها.

• أن يضطلع البرلمان بدور المناقشة والمساءلة والموافقة على الإنفاق على الجوانب الأمنية والدفاعية.

• يجب أن يحصل توافق سياسي ومجتمعي حول طبيعة المؤسسة العسكرية وأدوارها ومهامها داخل الدولة.

• على القوات المسلحة أن تعمل بموجب سياسات وأطر قانونية واضحة، وأن تلتزم بمبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون والشفافية والمساءلة، من خلال خضوعها لرقابة البرلمان ووسائل الإعلام والمجتمع المدني⁽¹⁷⁾.

وتتطلب الرقابة المدنية الديمقراطية على السلطات العسكرية إخضاعها للمساءلة أمام السلطة التشريعية التي تم انتخابها بصفة ديمقراطية وأمام الرأي العام. وهذا الأمر يتطلب التفاعل بين مجموعة من المؤسسات هي:

• البرلمان: من خلال تفعيل الرقابة على ميزانية الدفاع ومناقشتها، وإنشاء لجان برلمانية دائمة تعمل على مراقبة عمل القوات المسلحة. ويضطلع البرلمان بدور مناقشة المخصصات المالية للمؤسسة العسكرية ومراجعتها والموافقة عليها، ومراقبة نشاطات المؤسسة العسكرية وسياساتها الدفاعية.

• القضاء: من خلال تكريس مبدأ سيادة القانون، ومكافحة الفساد وعدم توسيع اختصاص القضاء العسكري وصلحياته، وإخضاع كل العاملين في قطاع الدفاع للقانون والمحاسبة أمام المحاكم المدنية، إذا خالفوا القوانين الوطنية أو الدولية.

• الحكومة: من خلال اقتراح السياسات الدفاعية وتنفيذها، واقتراح الميزانية العسكرية، واتخاذ كل القرارات المتعلقة بالمؤسسة العسكرية وقرارات شراء الأسلحة، وترقية أعضاء مؤسسة الجيش، وتوفير المعلومات المتعلقة بالجيش... إلخ.

• المجتمع المدني: على المؤسسات الدفاعية أن تتيح المجال للجمهور قصد الحصول على المعلومات المتعلقة بالميزانيات والمشتريات الدفاعية. ومن شأن تشجيع منظمات المجتمع المدني على فتح نقاش عام حول السياسات الدفاعية المتبعة وميزانية الإنفاق العسكري وحجمه وصفقات التسليح أن يعزز الشفافية في قطاع الدفاع، ويخلق الثقة بين المواطنين والجيش.

18 تم اعتماد "مدونة السلوك الخاصة بالجوانب السياسية - العسكرية للأمن"، ببودابست في 1994/12/3، في الجلسة الحادية والتسعين للجنة الخاصة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي. للاطلاع على النص الكامل للمدونة انظر:

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, "Code de conduite relatif aux aspects politico - militaire de la sécurité," Série Programme d'action immédiate, no. 7 (3 décembre 1994), accessed on 25/12/2016, at: <http://bit.ly/2hoCTk4>

17 Hans Born, Philipp Fluri & Simon Lunn, "Contrôle et Orientation: La Pertinence du Contrôle Parlementaire pour le secteur de la sécurité," Genève, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), 2014.

وغياب مختلف آليات الرقابة والمحاسبة البرلمانية جعلها هذه المؤسسة تفتل من الرقابة وتستفيد من امتيازات غير شرعية ونوع من الحصانة. ولذلك، فهي تقاوم بشدة إخضاعها لأي رقابة أو متابعة من جانب السلطة التنفيذية أو البرلمان، وترفض الانسحاب من النشاطات الاقتصادية المدنية. وغالبًا ما لا تخضع المؤسسة العسكرية لرقابة المؤسسات السياسية المدنية، ولا تناقش المؤسسة التشريعية ميزانية الدفاع، ولا تتناول وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني شؤون الجيش.

”

لأن الجيش هو عنصر مهيم في عدد كبير من دول شمال أفريقيا والشرق الأوسط وله نصيب ملموس في القيادة السياسية، تصب قضية الفساد في قطاع الدفاع أكثر إلحاحًا

“

ترى تقارير دولية عديدة معنية بمكافحة الفساد أن قطاع الدفاع في العالم العربي من أكثر القطاعات عرضة للفساد عبر العالم. وقد ورد في تقرير منظمة الشفافية الدولية الخاص بالمؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع في عام 2013⁽²¹⁾، "لأن الجيش هو عنصر مهيم في عدد كبير من دول شمال أفريقيا والشرق الأوسط وله نصيب ملموس في القيادة السياسية، تصب قضية الفساد في قطاع الدفاع أكثر إلحاحًا"⁽²²⁾. وقد تبين أن كل دول المنطقة العربية تعاني مستويات مرتفعة من مخاطر الفساد، ووسائل مكافحة الفساد ضعيفة داخل مؤسسات الدفاع⁽²³⁾. وخلص التقرير إلى أن المظاهر الرئيسية لانعدام الشفافية في قطاع الدفاع في هذه المنطقة هي وجود السرية الشديدة، وانعدام وسائل الرقابة وعدم التفاعل مع المواطنين. فضلًا عن ذلك، تتوافر فرص واسعة لازدهار شبكات المحسوبية وقيود

21 يقيس المؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع الصادر عن منظمة الشفافية الدولية مستويات مخاطر الفساد في مؤسسات الدفاع الوطنية، ويحسب لكل دولة مستوى يراوح بين الأفضل (يشار إليه بحرف A) والأسوأ (يشار إليه بحرف F). ويتم ترتيب الدول على أساس الدرجة التي حصلت عليها في تقييم من 77 سؤالاً. وتحدد النسبة المئوية للدرجة الكلية التصنيف النهائي للحكومة، وتم تقسيم البلدان وفق خمسة مجالات للمخاطر: مخاطر سياسية، ومخاطر مالية، ومخاطر تتعلق بالعاملين، ومخاطر تتعلق بالعمليات، ومخاطر تتعلق بالمشتريات.

22 Transparency International UK, Defence and Security Programme, Middle East and North Africa Report, "Government Defence anti-corruption Index 2013," p. 4.

23 Ibid., p. 14.

أو الرأي العام الاطلاع عليها، وحتى اجتماعات اللجنة البرلمانية المعنية فإنها تكون مغلقة وسرية. ومبدئيًا، يقتضي ذلك توفير جميع الوثائق الخاصة بميزانية الدفاع للبرلمان أو للجنة المختصة في اجتماعات مغلقة إذا لزم الأمر. وفي بعض الدول، مثل الدمارك والوكسمبورغ، يتم تزويد البرلمان بأدق تفاصيل الميزانية، أي البنود التفصيلية. وفي دول أخرى، مثل فرنسا واليونان وبولندا، لا يتم تقديم معلومات عن بنود الموازنة المخصصة لقطاع الدفاع، إلا إلى لجنة الدفاع في البرلمان⁽¹⁹⁾.

الجيش العربية: السرية، والفساد، وغياب الشفافية

كان من المؤمل، بعد الحراك العربي وخروج المواطنين للمطالبة بالدولة المدنية وبالحرية والعدالة ومكافحة الفساد وإرساء الشفافية في مؤسسات الدولة، أن تستغل الأنظمة الحاكمة زخم التغيير، لتقوم بإصلاحات تكرس الحريات والحقوق والحكم الرشيد القائم على المشاركة والمساءلة والنزاهة. وعلى الرغم من التعديلات الدستورية والسياسية التي أجرتها بعض الدول، فإن مكافحة الفساد لم تسجل تحولات مهمة في السنوات الأخيرة. ووفق "مؤشر مدركات الفساد" لعام 2015، والذي تصدره منظمة الشفافية الدولية، جاءت أغلبية الدول العربية في مراتب متأخرة، فضلًا عن أن أربع دول عربية هي الصومال، والسودان، وليبيا، والعراق⁽²⁰⁾ جاءت ضمن أسوأ عشر دول في الفساد. وتتميز الدول التي جاءت في آخر الترتيب بحضور الصراعات والاضطرابات فيها، وغياب الحكم الرشيد، وضعف المؤسسات العامة المرتبطة بالأمن والدفاع والقضاء، وغياب الإعلام المستقل... إلخ.

وظلت وضعية العالم العربي تتسم بضعف البنى المؤسساتية، بما فيها المؤسسات الرقابية ومنظمات المجتمع المدني. ويمتد ضعف الرقابة المجتمعية حتى إلى المؤسسات الإستراتيجية للدول العربية، وخصوصًا مؤسسة الجيش، ذلك أن عدم ضبط العلاقات المدنية - العسكرية

19 بهاء الدين السعدي، "الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية"، سلسلة التقارير القانونية (6)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص 41، شوهد في 2016/12/25، في: <http://bit.ly/2igTWEu>

20 انظر الموقع الرسمي لمنظمة الشفافية الدولية: Transparency International, "Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015," accessed on 28/12/2016, at: <http://bit.ly/1Vq1aQe>

• الحكومات في هذه المنطقة، حتى تلك التي لها جيوش تبدو قوية وجيدة التمويل، تعاني الفساد، ما يجعلها أكثر هشاشة. وتنفق العديد من ميزانيات الدفاع بطريقة غير صحيحة بسبب الفساد والمحسوبية وانعدام الشفافية.

• ثمة سرية مفرطة في إدارة ميزانيات الدفاع وانعدام للشفافية في الإنفاق، ويستحوذ الإنفاق العسكري على مخصصات الميزانية الحكومية. وتعتقد أغلبية البلدان العربية أن كشف موازنة الجيش يعني تقديم معلومات سرية مرتبطة بالأمن القومي لجهات خارجية قد تستفيد منها.

تعاني آليات الرقابة على ميزانيات الدفاع ضعفاً شديداً. وليس للجان الدفاع والأمن البرلمانية، في معظم دول المنطقة، تأثير ملموس في رقابة اتخاذ القرارات ذات الصلة بالدفاع؛ لعدم توافر معلومات مفصلة عن ميزانية الدفاع، أو لغياب الدعم السياسي لتمكينها من ممارسة سلطاتها الرقابية. وتجب الإشارة إلى أن اللجان البرلمانية الخاصة بالدفاع يمكن لها عقد جلسات سرية مغلقة، وهو ما يسقط مبرر موقف بعضهم بأن ميزانيات الدفاع يجب أن تبقى سرية لأنها متعلقة بالأمن الإستراتيجي القومي. وباستثناء الأردن⁽²⁷⁾ وتونس، لم تنشر أي من الدول الأخرى ميزانية للدفاع أو أنها قدمت أرقاماً عامة غير مفصلة وإجمالية للغاية. وفي غياب مؤسسات رقابية تتلقى معلومات مفصلة عن ميزانية الدفاع، تبقى السرية داخل مؤسسة الجيش هي القاعدة وليس الاستثناء. وقد أكد تقرير مؤشر الفساد في قطاع الدفاع عام 2015 وجود دولتين فقط لهما مؤسسات محددة لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع، يتعلق الأمر بالإمارات العربية المتحدة التي تتوفر على وحدة متخصصة لمكافحة الفساد ووحدات تدقيق داخلية بوزارة الدفاع، وفي لبنان توجد وحدة شرطة قضائية عسكرية معنية بالموضوع. وكان الأردن البلد الوحيد الذي أجرى عمليات تقييم لمخاطر الفساد بمؤسسات الدفاع بانتظام، وقد أجريت هذه العمليات من خلال مكاتب تدقيق الحسابات التابعة لها.

يمثل إشراك الجيش في القطاع الاقتصادي الخاص خطراً كبيراً مشجعاً على الفساد وانعدام الشفافية، ما يخلق مخاطر تحقيق كبار العسكريين والعاملين بمؤسسات الدفاع فوائد كبيرة من قطاع التجارة والأعمال⁽²⁸⁾.

كثيرة على النقاش العام حول الدفاع، سواء وسط وسائل الإعلام أو المجتمع المدني.

أما في ما يخص الإبلاغ عن المخالفات في هذا القطاع، فلم يجد المؤشر دولة واحدة فيها دعم مؤسسي للمبلغين عن قضايا الفساد المتعلقة بمسؤولي الدفاع والضباط. كما أن الميزانيات الخاصة بقطاع الدفاع غير متاحة للجمهور في أغلبية هذه الدول، والحصول على تفاصيل بشأنها أمر في غاية التعقيد⁽²⁴⁾.

شمل هذا التقرير ترتيب الدول وفقاً لمقياس بالأبجدية الإنكليزية، يبدأ بالحرف الأول "A" وينتهي بحرف "F"، والأول هو الأقل عرضة لمخاطر الفساد، والثاني الأكثر عرضة. وخلص التقرير إلى أن مخاطر الفساد داخل الجيوش بالعالم العربي تراوح بين مرتفعة وحرحة. وحصلت الكويت ولبنان ودولة الإمارات العربية المتحدة على أعلى تقدير، وإن لم يصل أي منها إلى الأحرف الثلاثة الأولى في القياس (ABC)، وكان مستوى مخاطر الفساد فيها "مرتفعاً" يقف عند "D + وفقاً للمقياس العالمي. وجاء في آخر القائمة كل من الجزائر ومصر وليبيا وسورية واليمن، وكان مستوى الفساد في قواتها المسلحة "حرجاً"، وهو المرادف لحرف "F"، آخر الحروف في المقياس⁽²⁵⁾.

أصدرت منظمة الشفافية الدولية، في عام 2015، تقريراً جديداً حول الفساد في مؤسسات الجيش، وتصدر الجيش التونسي قائمة الجيوش الأقل فساداً في شمال أفريقيا والشرق الأوسط، إذ جاء في الفئة (D) أي ضمن درجة مخاطر فساد مرتفعة في حين تراجعت مرتبة بعض الدول مقارنة بـ 2013. وجاءت أربع دول هي الأردن، ولبنان، والإمارات العربية المتحدة، والمملكة العربية السعودية ضمن فئة درجة مخاطر الفساد المرتفعة (E). واحتلت دول الكويت، وقطر، والمغرب، والعراق، وليبيا، والبحرين، وسلطنة عمان، وسورية، والجزائر، ومصر، واليمن المرتبة الأخيرة ودخلت ضمن فئة (F).

وخلص التقرير⁽²⁶⁾ إلى أن مجموعة من المظاهر والاختلالات المنتظمة في مؤسسات الجيش تكرر الفساد وغياب الشفافية، منها:

24 Ibid., p. 15 - 17.

25 Ibid., p. 6.

انظر أيضاً: "الشفافية الدولية تكشف مستويات فساد جيوش المنطقة"، 6/2/2013، الجزيرة نت، شوهد في 25/12/2016، في: <http://bit.ly/2idsCom>

26 منظمة الشفافية الدولية، "حول المؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع، النتائج الإقليمية: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، 2015، شوهد في 2016/12/25، في: <http://bit.ly/2iDFxi5>

27 تتوافر في الأردن ميزانية الدفاع المقترحة على الإنترنت ليطلع الجمهور عليها، ويتم نشر أرقام السقف الأعلى للإنفاق لجميع إدارات الدفاع والأمن، باستثناء مديرية المخابرات العامة. انظر: المرجع نفسه، ص 4.

28 المرجع نفسه، ص 5.

الجدول (1)

تصنيف الدول العربية بحسب مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع لعام 2013

الدولة	درجة مخاطر الفساد	الفتنة
	منخفض للغاية	A
	منخفض	B
	معتدل	C
الإمارات، لبنان، الكويت	مرتفع مع أداء جيد في مكافحة الفساد	+D
الأردن، السلطة الفلسطينية	مرتفع مع أداء ضعيف في مكافحة الفساد	-D
البحرين، العراق، المغرب، سلطنة عمان، قطر، السعودية، تونس	مرتفع للغاية	E
الجزائر، مصر، ليبيا، سورية، اليمن	حرج	F

المصدر:

Transparency International UK, "Government Defence anti-corruption Index 2013," p. 6, accessed on 28/12/2016, at: <http://bit.ly/2hvQ2rO>

الجدول (2)

تصنيف الدول العربية بحسب مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع عام 2015

الدولة	درجة مخاطر الفساد	الفتنة
	منخفض للغاية	A
	منخفض	B
	معتدل	C
تونس	مرتفع	D
الأردن، لبنان، الإمارات، المملكة السعودية	مرتفع للغاية	E
الكويت، قطر، المغرب، العراق، ليبيا، البحرين، سلطنة عمان، سورية، الجزائر، مصر، واليمن	حرج	F

المصدر:

Transparency International, "Government Defence anti-corruption Index 2015," accessed on 28/12/2016, at: <http://bit.ly/2hMXVoJ>

بالقوات المسلحة، ومدى وجود دوران للنخب العسكرية وترسخ الجدارة في عمليات الترقى والتعيين... إلخ.

مصر وجمهورية الضباط

مثلت المؤسسة العسكرية دعامة قوية للحكم السلطوي بمصر لعقود طويلة، وبعد ثورة يناير 2011، كان من المفروض أن يحدث تحول جذري في العلاقة بين العسكر والسلطة المدنية، لكن مركزية الأدوار التي أداها الجيش بعد الثورة أدت إلى هيمنة النخبة العسكرية على السلطة والحكم في البلاد، خصوصاً بعد إيقاف المسار الديمقراطي، وإنهاء حكم الرئيس السابق محمد مرسي في تموز/ يوليو 2013. وقد زاد دستور 2014 من صلاحيات المؤسسة العسكرية، وكرس استمرارية سيطرتها على مراكز صنع القرار وتحكمها فيها، ما أضعف الرقابة المدنية عليها. هذا ما يكرس حقيقة أن "جمهورية الضباط"، المتمثلة بشبكات عسكرية مستديمة تخترق كل فروع ومستويات إدارات الدولة والقطاعات الاقتصادية، ما زالت تحتفظ بنفوذها السياسي المتغلغل حتى بعد سقوط مبارك، مخترقة جهاز الدولة والاقتصاد على السواء، لا على مستوى القيادة وحسب، بل أيضاً على المستويات كافة"⁽²⁹⁾.

وتعدّ ميزانية الدفاع بمصر "سراً من أسرار الدولة، ولا تتوافر تلك الميزانية بأي صيغة من الصيغ للجمهور أو للسلطة التنفيذية، ولا تعطى تفاصيل أو معطيات حول نفقات الجيش المصري. ومنذ عام 1979 سمح للجيش قانوناً بالاحتفاظ بحسابات مصرفية تجارية خاصة به، كما أن ميزانية الجيش مستقلة عن الحكومة"⁽³⁰⁾. وتؤكد المادة 203⁽³¹⁾ من الدستور المصري أن من بين مهمات مجلس الدفاع "مناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة". وعلى الرغم من وجود لجنة خاصة بالبرلمان تهتم

تعاين أنظمة العاملين في الجيش ضعف الضوابط وغياب الشفافية وتقويض منظمة القيادة، ولا تُنشر أرقام دقيقة عن العاملين في قطاع الدفاع. ويعدّ الجيش العراقي مثلاً واضحاً على ضعف الضبط وفساد أنظمة العاملين في القطاع، وهي أمور تؤثر في الفاعلية القتالية. وقد تم الكشف عن عشرات الآلاف من الجنود الأشباح، وتقدر حالات الهروب من الخدمة في حزيران/ يونيو 2014 بعدد راوح بين 70 و90 ألف جندي. كما لا توجد في الدول العربية أنظمة تعيين وترقية مستقلة وشفافة وموضوعية، كما أن التعيينات والترقيات في المستويات العليا للجيش تتأثر بالمحسوبية والولاء والحسابات السياسية والطائفية والجهوية والقبلية، الأمر الذي يحول دون تكريس ثقافة الاستحقاق وتولي الأكفأ للمناصب على أساس الجدارة والموضوعية. وهذا الأمر يطيح الثقافة المؤسساتية في الجيش، ويحوّله إلى شبكة للعلاقات أكثر منه مؤسسة تحكمها ضوابط وقواعد واضحة.

تغيب في العديد من البلدان العربية ثقة المواطنين بالجيش، وهم يعتقدون أن مؤسسات الدفاع لا تبالي بالتصدي للفساد. وسجلت تونس والإمارات العربية المتحدة استثناءً في هذا المجال. ولا تعمل مؤسسات الجيش في العالم العربي على بناء الثقة مع المواطنين عبر فتح مشاورات وتبادل معلومات مع المنظمات المستقلة للمجتمع المدني، وفي أغلبية دول المنطقة يمنع على المنظمات غير الحكومية مناقشة قضايا الجيش والدفاع.

من أجل الحد من مخاطر الفساد، تتأكد الحاجة إلى إدخال إصلاحات عميقة على قطاع الدفاع بهدف إرساء الشفافية والتدقيق في عمليات الشراء والموازنات، وتعزيز مراقبة مؤسسة الجيش ومسئولتها، فضلاً عن ذلك يجب أن ينفّث الجيش على المجتمع عبر إشراك المجتمع المدني ووسائل الإعلام لخلق أواصر الثقة بين المواطنين والجيش.

الفساد في جيوش شمال أفريقيا: دراسة مقارنة

سنحاول تحليل المخاطر المتعلقة بالفساد في بعض الدول الأكثر عرضة للفساد، وهي مصر والمغرب والجزائر، وكذا تسليط الضوء على الاستثناء التونسي في هذا المجال. ولنحلل ونشخص مكامن الفساد وتجليات الإصلاح داخل جيوش هذه الدول، سنعمد مجموعة من المعايير والمؤشرات هي: موقع الجيش في الحياة السياسية، ومدى وجود الرقابة المؤسساتية على قطاع الدفاع وفعاليتها، ومناقشة تفاصيل ميزانية الدفاع ونشرها، وفعالية اللجان البرلمانية المعنية

29 يزيد صايغ، "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 1 آب/ أغسطس 2012، شوهد في 2016/12/28، في: <http://ceip.org/2iDLujm>

30 منظمة الشفافية الدولية، "حول المؤشر الحكومي"، ص 4.

31 مقتضى المادة 203 من الدستور المصري: "ينشأ مجلس الدفاع الوطني، برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والخارجية، والمالية، والداخلية، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس أركان حرب القوات المسلحة، وقادة القوات البحرية، والجوية، والدفاع الجوي، ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع. ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى. وعند مناقشة الموازنة، يضم رئيس هيئة الشؤون المالية للقوات المسلحة، ورئيسا لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. ولرئيس الجمهورية أن يدعو من يرى من المختصين، والخبراء لحضور اجتماع المجلس دون أن يكون له صوت معدود".

عملية التعيين والترقية، فإنه على المستوى العملي يتم اختيار الأطر المتوسطة والعليا للجيش وترقيتهم على أسس عدة منها المحسوبية والولاء للقيادة، وليس مؤهلات الاستحقاق. ونظرًا للسرية التي تطبع مؤسسة الجيش ولقمع الحريات العامة، فإنه لا يتم إشراك المواطنين والرأي العام في النقاش العام حول قضايا الجيش، وليس للمجتمع المدني ووسائل الإعلام دور فاعل في مراقبة السياسات الدفاعية وفتح نقاش عام حولها، ونادرًا ما تكشف وسائل الإعلام عن قضايا الفساد داخل مؤسسة الجيش⁽³⁷⁾. وترى السلطات الحاكمة أن محاولة مناقشة السياسات الأمنية أو الدفاعية تعدّ خرقًا للأمن الوطني⁽³⁸⁾.

تونس: ثورة الجيش الهادئة

ساعدت عدة عوامل الجيش التونسي على أن يتبوأ الرتبة الأولى عربيًا، على مستوى الشفافية وتفعيل آليات الرقابة المدنية على مؤسسات الدفاع. فانتعاش المناخ الديمقراطي والحريات العامة، وبالخصوص حق التنظيم والتجمع والحريات الإعلامية، وعدم تعثر مسلسل الانتقال الديمقراطي، عوامل سمحت بوجود مقومات الإصلاح واضطلاع المجتمع المدني والإعلام بدور بارز في الرقابة على الشأن العام والمساءلة الشعبية للحكومة وحتى للجيش. فضلًا عن ذلك، تتوافر شفافية نسبية في السياسات العمومية تسمح بتوافر المعلومات والولوج إلى المعطيات التي تمكن البرلمان والهيئات الرقابية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام والمواطنين من الرقابة والمساءلة.

وفي الواقع، فإن طبيعة مؤسسة الجيش التونسي وتاريخها كان لهما دور واضح في عدم وجود مخاطر كبيرة للفساد داخلها، فهي الأصغر حجمًا في العالم العربي، وبسبب تهميشها وتحييدها عن السلطة السياسية والاقتصادية في عهد الرئيسين السابقين الحبيب بورقيبة وزين العابدين بن علي، فإنها لم تنشأ مؤسسة لها مصالح تجارية عميقة من شأنها أن تربطها بمصير الأنظمة السياسية القائمة. وقد مكّن هذه المؤسسة عدم تورطها في القمع وانتهاكات حقوق الإنسان في عهد بن علي وعدم وجود مصالح خاصة بها من كسب ثقة الشعب التونسي، وأداء دور مهم في إنجاح ثورة الياسمين، إذ التزم الجيش الحياد ولم يتدخل إلا لحفظ الأمن والاستقرار والحيلولة دون انهيار الدولة. ولم يستغل الجيش التونسي حالة الفراغ والاضطراب بعد الثورة للاستيلاء على السلطة أو التحكم فيها أو فرض وصاية

بقضايا الجيش وهي لجنة الدفاع والأمن القومي⁽³²⁾، والتي يكون رئيسها عضوًا في مجلس الأمن القومي (المادة 205 من الدستور) ويتم استدعاؤه أيضًا حين مناقشة ميزانية الجيش أمام مجلس الدفاع الوطني، فإنها تفتقر إلى الفاعلية، وليس لها سلطة رقابية على السياسات الدفاعية وميزانية الجيش، ذلك أن المادة 203 من الدستور تجعلها غير ذات جدوى تذكر. وبالنتيجة، فإن "جمهورية الضباط تمارس سيطرة حصرية على ميزانية الدفاع، والمساعدة العسكرية الأميركية، والشركات المملوكة للمؤسسة العسكرية"⁽³³⁾. ويؤكد هنري هاردينغ: "تطور الاقتصاد العسكري المصري إلى أبعد من الاحتياجات العسكرية ليشمل كل أنواع المنتجات والخدمات، ونظرًا لعدم الشفافية التي تحيط بالجيش، من المستحيل تقريبًا الحصول على أرقام دقيقة. ومع ذلك، ثمة توافق في الآراء بين مجموعة من الأشخاص، عند سؤالهم عن حجم المؤسسة العسكرية الاقتصادية في مصر، بأن هيمنة القوات المسلحة المصرية تمتد إلى كل القطاعات الاقتصادية، من المواد الغذائية مثل مركز الطماطم وزيت الزيتون، إلى الإلكترونيات الاستهلاكية، والعقارات، وأعمال البناء والنقل والخدمات... وعلى المستوى الاجتماعي والسياسي، تُعد هذه الوضعية إشكالية عميقة، سياسيًا حيث تستثمر القوات المسلحة حاليًا بشكل واسع (بكل معنى الكلمة) داخل نظام الدولة لدرجة أنه من الصعب الفصل بين الجيش والدولة والاقتصاد"⁽³⁴⁾.

ويؤكد تقرير مؤشر الفساد في قطاع الدفاع لعام 2015 أن مؤسسة الجيش تتحكم في ما بين 45% و60% من الاقتصاد المصري⁽³⁵⁾. ويدير الاقتصاد العسكري الرسمي الخاص على هذه المؤسسة مصادر دخل لا تهر عبر الخزينة العامة. ويوجد مكتب خاص في وزارة المالية يدقق حسابات القوات المسلحة والهيئات التابعة لها، وعلى الأرجح بالتنسيق مع مساعد وزير الدفاع للشؤون المالية، إلا أن بياناته وتقاريره لا تخضع لسيطرة البرلمان أو إشرافه أو هيئة مدنية أخرى⁽³⁶⁾. ويؤكد التقرير نفسه أنه على الرغم من وجود قوانين تنظم

32 بمقتضى المادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري تهتم لجنة الدفاع والأمن القومي بشؤون الأمن القومي، وأمن الدولة الخارجي، وشؤون الأمن الداخلي ومكافحة الجريمة، وشؤون القوات المسلحة، والدفاع المدني والدفاع الشعبي، والطوارئ، ومكافحة الإرهاب، والتشريعات المتعلقة بضباط وأفراد القوات المسلحة ومن في حكمهم، وهيئة الشرطة، ما يتصل بشؤون الأمن والدفاع في المحافظات الحدودية. وغير ذلك من المسائل الداخلة في اختصاص الوزارات والأجهزة المختصة بالدفاع والشؤون الداخلية والأمن العام.

33 صايغ، "فوق الدولة".

34 Henry Harding, "L'empire militaro-économique égyptien," *Middle East Eye* (avril 6, 2016), accessed on 25/12/2016, at: <http://bit.ly/2igDrBa>

35 Transparency International, "Government Defence anti-corruption Index 2015, Egypt," accessed on 28/12/2016, at: <http://bit.ly/2idzuli>

36 صايغ، "فوق الدولة".

37 في عام 2012، أثارَت وسائل الإعلام فضيحة تهريب المخدرات في حاويات تسليم الجيش تحت غطاء الهيئة العربية للتصنيع وكانت القوات المسلحة قد أصدرت بيانًا مقتضبًا عن الواقعة ذكرت فيه ضبط حاويات مبنية الإسكندرية وبها مواد محظورة، وأن الشحنة تم جلبها للبلاد بمستندات ووثائق مزورة ومنسوبة إلى جهات عسكرية. وأصدرت المحكمة العسكرية مجموعة أحكام في القضية لكن لم يجر فتح تحقيق موسع وعميق في القضية.

38 منظمة الشفافية الدولية، "حول مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع"، ص 13.

عمار، ذلك أنه تمت في عهد الرئيس السابق محمد المنصف المرزوقي تعيينات جديدة في المناصب القيادية للجيش وضعت حدًا لتفضيل منطقة الساحل على الداخل في الترقيات والرتب العسكرية⁽⁴³⁾.

وأما عن الثقة بالجيش داخل المجتمع، فيتبين لنا انفتاح متزايد لمؤسسة الجيش على المجتمع المدني ووسائل الإعلام. وقد عقدت وزارة الدفاع الوطني عدة لقاءات واجتماعات تشاورية مع المنظمات غير الحكومية المعنية بإصلاح قطاع الدفاع كمنظمة الشفافية الدولية ومركز جنيف للرقابة الديمقراطية. كما تم إشراك منظمات المجتمع المدني في عدة نشاطات وموائد مستديرة نظمها الوزارة واللجان البرلمانية المعنية بالدفاع، وذلك قصد بلورة سياسة وطنية للأمن والدفاع، وتعزيز التواصل المؤسسي مع مختلف الفاعلين في المجال. إضافة إلى ذلك، انخرطت وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية في حوار نقدي وبناء ونقاش عام حول قضايا الدفاع، وخاصة الشفافية، وإصلاح قطاع الدفاع، وإستراتيجية الأمن القومي، والتهديدات الإرهابية... إلخ. وقد أفاد أحد المسؤولين الماليين في وزارة الدفاع التونسية أنه "في العهد السابق كانت وزارة الدفاع صندوقًا أسود فلا وجود لأي نوع من التواصل بين الوزارة والمجتمع المدني، لكن اليوم أصبحنا أكثر انفتاحًا وأكثر شفافية من أجل الإصلاح"⁽⁴⁴⁾. ومن اللافت للانتباه أن الضباط المتقاعدين شاركوا في تكوين جمعيات تخص الدفاع عن مصالحهم، وكان لهذه الجمعيات حضور فاعل في وسائل الإعلام وفي النقاشات أثناء إعداد الدستور الجديد ووضع الإستراتيجيات الدفاعية والأمنية⁽⁴⁵⁾.

الجزائر: مسار الإصلاح الطويل

يضطلع الجيش الجزائري، من منطلق مشروعياته الثورية التاريخية، بدور حاسم في الحياة السياسية منذ الاستقلال. وعلى الرغم من أن الدستور الجزائري لا يمنح الجيش دورًا سياسيًا، ذلك أن مهمته الأساسية هي المحافظة على الاستقلال الوطني، والدفاع عن السيادة الوطنية والدفاع عن وحدة البلاد وسلامتها الترابية، وحماية مجالها البري والجوي والبحري، فإننا نلاحظ توغلاً مؤسسيًا عمليًا للجيش في الحياة السياسية. والسلطة رهن القبضة القوية للجيش وأجهزته الأمنية، فهو لا يزال ذا تأثير قوي ودور محوري في صناعة القرار

43 غريوال.

44 هدى الطرابلسي، "منظمة الشفافية الدولية: الجيش التونسي الأقل فسادًا في المنطقة"، العربي الجديد، 30 تشرين الأول / أكتوبر 2015.

45 محمد سمح الباجي عكاز، "الثورة الهادئة: تقرير حول إعادة توضع الجيش التونسي"، موقع نواة، 2016/3/4، شوهده في 2016/12/28، في:

<http://bit.ly/2idzDoT>

على الشعب ومؤسسات الدولة، فقد ابتعد عن التطورات السياسية الداخلية بما يفوق الجيوش الأخرى بالمنطقة⁽³⁹⁾.

وعلى مستوى مؤشرات مكافحة الفساد في الجيش التونسي، يلاحظ نشر تفاصيل ميزانية وزارة الدفاع، إذ تمدنا بمعلومات حول الإنفاق على التدريب، والإنشاءات والأفراد والتسليح والرواتب والصيانة، لكن مستوى هذه التفاصيل يختلف من بند إلى آخر، فلا تتوافر إلا معلومات عامة حول عمليات التسليح العسكرية⁽⁴⁰⁾. لكن لا يتم الإعلان عن النسبة المخصصة للبنود السرية في نفقات الدفاع، ولا يتم توفير معلومات بهذا الشأن.

وتتوفر تونس على لجتين برلمائيتين لمناقشة سياسة الدفاع، هما لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح، ولجنة الأمن والدفاع التي سمح لها النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب في مادته 76 بعقد جلساتها مغلقة وبحضور أعضائها فقط⁽⁴¹⁾، كما يمكن لها بموجب المادة 93 من النظام نفسه مراقبة تنفيذ الحكومة للإستراتيجيات في مجالي الأمن والدفاع، وعقد جلسات للحوار والمساءلة مع الجهات المعنية بهذين المجالين. وقد عقدت اللجتان جلسات استماع لوزير الدفاع، لمساءلته بخصوص مجموعة من القضايا المتعلقة بالدفاع؛ وكانت اللجتان نشيطتين، إذ نظمتا عدة اجتماعات وعدة جلسات استماع للعديد من المسؤولين الحكوميين⁽⁴²⁾.

وفي علاقة الجيش بالاقتصاد، أكد مؤشر الفساد غياب دلائل تشير إلى وجود مصالح اقتصادية أو مالية لدى أجهزة الجيش أو أعضائها، أو وجود ارتباطات مع مقاولات تستثمر في استغلال الموارد الطبيعية للبلاد. أما عن ترقية كبار الضباط وتعيينهم ومدى ارتباطهما بحسابات أخرى غير الاستحقاق، فيمكن الإشارة إلى حدوث حركية وإعادة ترتيب للهيكلية القيادية للجيش التي كانت تتحكم فيها نخبة عسكرية معينة مرتبطة بشبكة الرئيس السابق بن علي والجنرال رشيد

39 شاران غريوال، "ثورة هادئة: الجيش التونسي بعد بن علي"، مركز كارنيغي للشرق الأوسط (24 فبراير 2016)، شوهده في 2016/12/28، في:

<http://ceip.org/2igHgxP>

40 منظمة الشفافية الدولية، "حول المؤشر الحكومي"، ص 4.

41 بموجب الفصل 87 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب فإن لجنة تنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح تقوم بالنظر في مشاريع القوانين المتعلقة بالقوات الحاملة للسلاح. ومقتضى الفصل 93 من نفس النظام فإن لجنة الأمن والدفاع، تتولى متابعة جميع الملفات والمسائل المتعلقة بالأمن والدفاع، كما تتولى مراقبة تنفيذ الحكومة للإستراتيجيات في مجالي الأمن والدفاع ولها عقد جلسات للحوار والمساءلة مع الجهات المتدخلة في هذين المجالين.

42 للتعرف إلى حصيلة عمل اللجتين انظر: "تقرير حول أعمال مجلس نواب الشعب ونسب الحضور - ماي 2015"، البوصلة، 2015/6/25، شوهده في 2016/12/28، في:

<http://bit.ly/2hN3fZx>

المدني أو التدقيق البرلماني حول هذه النشاطات التي كانت تعود بدخل كبير، من دون أن تخضع مصادر هذا الدخل والأرباح لأي مراجعة. ويلاحظ غياب كبير للشفافية والرقابة بالنسبة إلى المقاولات التي يمتلكها كبار العسكريين، إذ هي لا تخضع للفحص والمراقبة.

أما شفافية التعيينات والترقية في الأطر المتوسطة والعليا في الجيش، فإنه لوحظ فيها أن الاختيار يتم في كثير من الأحيان على أساس الولاء والمحسوبية لمن هم في السلطة، وليس على أساس الجدارة المهنية. يؤكد أنتوني كوردسمان: "الجيش مسيّر بقوة، ويقوم على المحسوبية والفساد، وهذا يؤثر في الترقية على المستوى الأعلى للقيادة"⁽⁴⁸⁾، وفي المنحى نفسه يذهب رشيد تلمساني إلى: "المحسوبية أو الولاء يشكلان في الغالب المعيار السائد في الاختيار والعزل بالنسبة للمناصب العليا في بنى الدولة الأمنية"⁽⁴⁹⁾. ويعرف الجيش الجزائري لدينامية انتقالية جيلية مهمة، فقد عرف في العقد الأخير تغيرات في القيادة العامة، فقد تقاعد أغلب الضباط الذين كانوا على رأسها منذ ثمانينيات القرن الماضي. كما شهد الجيش وصول جيل جديد من الضباط الذين لا ينتمون إلى جيل الثورة وتخرجوا في الأكاديميات العسكرية في الجزائر وخارجها، وعاش أغلبهم الحرب الأهلية الأخيرة في الميدان ولا يُعرف عنهم انخراطهم في نشاط في مجال الأعمال. ويرغب هذا الجيل الجديد في إبعاد الجيش عن المجال السياسي، أو في أحسن الأحوال ألا يكون صاحب دور مباشر في الحياة السياسية، بل أن يهتم أساسًا بتطوير قدراته العسكرية الاحترافية⁽⁵⁰⁾.

ويعرف جهاز المخابرات العسكرية في السنوات الأخيرة إعادة هيكلة وإحالة على التقاعد لمجموعة من أطره القيادية. وكان قرار الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بعزل مدير المخابرات العسكرية الفريق محمد مدين، في 2015 بعد 25 سنة على رأس هذا الجهاز القوي، إعلانًا عن تحول جديد في قواعد السلطة على مستوى الجيش، وفي علاقته بالرئاسة، من خلال استبدال جيل الحرس القديم من رجال المخابرات والعسكريين المستعدين.

ولا يوجد نقاش عام مفتوح في الجزائر حول قضايا الفساد في قطاع الدفاع، كما أن السلطات العسكرية لا تتواصل مع الرأي العام

السياسي والأمني بالجزائر⁽⁴⁶⁾. وفي الواقع، فإن هذا التوغل يتجسد أكثر في المخابرات العسكرية، والتي لديها نفوذ عميق في مفاصل الدولة وفي الحياة السياسية، أما قيادة أركان الجيش فقد كان دورها أقوى في الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، وتراجع بالتدريج في السنوات الأخيرة.

وعن مؤشرات الشفافية في قطاع الدفاع بالجزائر، يؤكد تقرير مؤشر مكافحة الفساد في قطاع الدفاع لعام 2015 أنه لا يتم نشر تفاصيل ميزانية الدفاع ومخصصاتها، ولا توجد أرقام دقيقة معروفة تخص الدفاع والأمن، ولا يتم الإعلان عن النسبة المخصصة للبنود السرية في نفقات الدفاع. ويرجع هذا إلى سياسات السرية والتكتم التي تنتهجها الدولة في كل ما يخص قضايا الأمن والدفاع وتسييرهما. وعلى الرغم من وجود لجنتين للدفاع الوطني بكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني تختصان بكل المسائل المتعلقة بالدفاع الوطني، فإن دورهما في الرقابة والمساءلة غير موجود.

وضع التقرير الجزائر ضمن الدول التي لا تخضع موازنات الدفاع والجيش فيها لشفافية أو رقابة برلمانية تسمح بمساءلة السياسات الدفاعية وبالتدقيق في الإنفاق على الدفاع، وذلك بفعل وجود علاقة بين السلطة والعسكريين، ولذلك تستثنى ميزانية الجيش والدفاع من الرقابة البرلمانية والتدقيق المالي. وعلى الرغم من تمتع مجلس المحاسبة بوسع الحرية عند النظر في مدى تنفيذ القطاعات الوزارية للاعتمادات المالية التي تحصل عليها سنويًا، فإن صلاحياته تتوقف عند أسوار وزارة الدفاع الوطني، مكتفيًا بالتصديق على تقرير الوزارة والأرقام المتعلقة بحجم الإنفاق المخصص للتسيير والتجهيز. ويفهم تستر المجلس والوزارة على أوجه إنفاق قطاع الدفاع باستقلالية القطاع التي تمتع بها منذ الاستقلال، واستمرار ثقافة السرية في مجال الدفاع⁽⁴⁷⁾.

وأخذت علاقة الجيش بالفساد الاقتصادي أبعادًا هيكلية مع بداية تحرير الاقتصاد في 1994، والكثير من القادة العسكريين السامين كانوا قادرين على احتكار قطاعات الاقتصاد الجزائري بما في ذلك الأدوية والغذاء ومواد البناء، في غياب الرقابة من منظمات المجتمع

48 Anthony H. Cordesman, *A Tragedy of Arms: Military and Security Developments in the Maghreb* (Westport: Greenwood Press, 2001), p. 154 .

49 Rachid Tlemçani, "Infitah, globalisation et corruption," in: Tayeb Chenntouf, *L'Algérie face à la mondialisation* (Dakar: CODESRIA, 2008), p. 38.

50 "الجزائر: ترُقّب حذر"، تقدير موقف، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013/6/17، شوهد في 2016/12/28، في: <http://bit.ly/2hN1w6u>

46 انظر: فوزية قاسي وعربي بومدين، "العلاقة بين الجيش والسلطة السياسية في الجزائر"، مجلة سياسات عربية، العدد 19 (آذار/ مارس 2016)، ص 54-67؛ دالية غانم-بزيك، "الحراس المتفانون للسلطة الجزائرية"، صدى، مركز كارنيغي للسلام الدولي، 2014/4/16، شوهد في 2016/12/28، في: <http://ceip.org/2idzZvO>

47 ف. جمال، "ملحق التقرير التفصيلي لمجلس المحاسبة: الدفاع والرئاسة خارج الرقابة"، الخبر، 2015/12/23، شوهد في 2016/12/25، في: <http://bit.ly/2idDGBS>

الملكية⁽⁵³⁾، وذلك عبر نهج أساليب الرفع من أجورهم ومعاشاتهم، ومنحهم امتيازات ريعية مهمة مثل الاستفادة من رخص الصيد في أعالي البحار ومقالع الرمال والضيعات الفلاحية... إلخ. وتمثل هذه الامتيازات تجسيداً لنصيحة الملك الراحل الحسن الثاني لقادة الجيش بالابتعاد عن السياسة والاهتمام بجمع الأموال وبمصالحهم الشخصية⁽⁵⁴⁾. ولهذا لم تتكون في المغرب طبقة عسكرية نافذة كما هو الشأن في سورية ومصر والعراق والجزائر⁽⁵⁵⁾. ويعرف الجيش المغربي في السنوات الأخيرة مخاض تغيير صعب وهادئ ومتدرج، خصوصاً بعد حراك 20 شباط/ فبراير وإرساء دستور 2011 الذي نص على إنشاء المجلس الأعلى للأمن الذي ستكون من بين مهماته "مأسسة ضوابط الحوكمة الأمنية الجيدة". وهو ما يعني الشروع في ورش إصلاح مؤسساتي للسياسات الدفاعية والأمنية لتحقيق الشفافية ومزيد من الإصلاحات.

وكانت مؤسسة الجيش بالمغرب لمدة طويلة صندوقاً أسود وعلبة بكما، "حيث كانت مسيجة بالصمت التام فأسرارها لا تتجاوز حدود الثكنات"⁽⁵⁶⁾، و"يجهل عامة الناس وخاصتهم ما يجري بين ظهرانيها"⁽⁵⁷⁾. لكن مع بداية الألفية الثالثة، وخصوصاً سنة 2003⁽⁵⁸⁾، شهد المغرب استحواد موضوع الجيش وقضايا الفساد داخله على جانب مهم من النقاش العام، خصوصاً على مستوى الصحافة المستقلة. وبذلك لم يعد الجيش إعلامياً يصف ضمن الطابوهات، لتنتقل دينامية قوية مطالبة بتسريع الإصلاحات داخله⁽⁵⁹⁾.

وفي إطار تتبع مؤشرات الفساد داخل الجيش المغربي، يلاحظ غياب آليات للرقابة المؤسساتية على قطاع الدفاع، فلا تنشر تفاصيل ميزانية الدفاع ومخصصاتها، ولا يتم الإعلان عن النسبة المخصصة للبنود السرية في نفقات الدفاع، ولا يتم توفير معلومات دقيقة بخصوص ميزانية الجيش. لكنّ الحكومة قدمت، في 2013 أمام مجلس النواب في إطار مناقشة مشروع

ووسائل الإعلام فيما يخص القضايا الحساسة، فضلاً عن ذلك فإن منافذ الوصول إلى المعلومات غير مفتوحة، ما يجعل السرية وغياب الشفافية سائدتين في تعامل مؤسسة الجيش مع منظمات المجتمع المدني. ونظراً للتضييق والتقييد المسلطين على حرية الإعلام والتعبير، فإن دور وسائل الإعلام يبقى محدوداً في الكشف عن قضايا الفساد في الجيش وتناولها⁽⁵¹⁾.

المغرب: مخاض الإصلاح الصعب

تتمتع المؤسسة العسكرية بالمغرب بثقل سياسي كبير يرجع بالأساس، ليس فقط لمساهمتها في مختلف تطورات تاريخ الحياة السياسية، بل أيضاً لما تتوفر عليه من مقومات رمزية ومادية وسياسية تجعل منها مؤسسة محورية ضمن الحقل السياسي بالمغرب. وقد كانت المؤسسة العسكرية، بعد حصول المغرب على الاستقلال، أحد الأعمدة التي استندت إليها الملكية لترسيخ أركانها ومواجهة المعارضة السياسية والاضطرابات الاجتماعية.

”

تتمثل إحدى خصائص الجيش المغربي بضعف مركزه السياسي في مجال الشأن العام. ومن أهم أسباب هذا الضعف بصفة عامة تبعية الجيش المغربي المطلقة للملك، وما يتمتع به من سلطات واسعة على هذا القطاع، تسمح له بالتحكم في هذه المؤسسة

”

تتمثل إحدى خصائص الجيش المغربي بضعف مركزه السياسي في مجال الشأن العام. ومن أهم أسباب هذا الضعف بصفة عامة تبعية الجيش المغربي المطلقة للملك، وما يتمتع به من سلطات واسعة على هذا القطاع⁽⁵²⁾، تسمح له بالتحكم في هذه المؤسسة. ومن جهة أخرى فإن ظاهرة بعد الجيش في المغرب عن الشؤون السياسية جعلت دوره يقتصر على الدفاع عن سيادة البلاد وحماية التراب الوطني.

وبعد المحاولتين الانقلابيتين الفاشلتين في السبعينيات، حاولت الدولة إبعاد قادة الجيش عن المجال السياسي وإدامة ولائهم للمؤسسة

51 Transparency International, "Government Defence Anti-Corruption Index 2015, Algeria," accessed on 28/12/2016, at: <http://bit.ly/2iDDHxG>

52 يؤكد الدستور المغربي في المادة 53 أنّ الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، وله حق التعيين في الوظائف العسكرية.

53 بعد انقلاب 1972 ألغى الملك الحسن الثاني منصب وزير الدفاع وتولى شخصياً رئاسة أركان الجيش.

54 بعد أسابيع قليلة من المحاولة الانقلابية التي قادها الجنرال أوفير في 16 آب/ أغسطس 1972، خاطب الحسن الثاني الضباط قائلاً: "اغتنوا وانسوا السياسة".

55 سعيد الصديقي، "تطور الجيش المغربي: عهدان ونهج واحد"، مركز الجزيرة للدراسات، 2015/3/23، شوهد في 2016/12/28، في: <http://bit.ly/2hvXBYL>

56 عبد الرحيم العطري، "الممارسات الاحتجاجية في العلبة البكماء"، مجلة وجهة نظر، العدد 35 (شتاء 2008)، ص 25.

57 يحيى الحيواي، "هل المؤسسة العسكرية بالمغرب... مقدسة؟"، مجلة وجهة نظر، العدد 35 (شتاء 2008)، ص 14.

58 في عام 2003 كشف الضابط مصطفى أديب عن اختلالات فساد ورشوة ونهب الثروات داخل الجيش وكانت بداية لكشف وفضح العديد من الضباط للفساد داخل الثكنات، كما تناولت الصحافة المستقلة مواضيع حساسة كثرات وممتلكات الجنرالات، والتلاعبات في المؤن المخصصة للجنود... إلخ.

59 حسين مجدوبي، "الانتقال الصامت وسط الجيش"، مجلة وجهة نظر، العدد 35 (شتاء 2008)، ص 28.

كبار الضباط بالفساد والاختلاس⁽⁶⁵⁾ ولم يُفتح تحقيق رسمي، بل تم إجراء تحقيقات داخلية لم يكشف عن نتائجها، كما لم يتم اتخاذ إجراءات ضد بعض المتهمين بحسب تقرير مؤشر الفساد الحكومي في قطاع الدفاع⁽⁶⁶⁾.

على مستوى تجديد النخبة العسكرية، تشهد هياكل القوات المسلحة في عهد الملك محمد السادس خلخلة للبنية الهرمية الجامدة التي سادت في العهد السابق. وثمة انتقال جيلي صامت يتم عبر عملية تشييب هادئة، ساهمت في تسريع ترقية عدد من الضباط إلى رتب عالية، بخلاف ما كانت عليه الأمور قبل سنوات حين حافظ عدد من الضباط على مناصبهم على الرغم من وصولهم سن التقاعد، بسبب اقتصار هذه الرتبة على أسماء محدودة، لا تسمح بوجود بديل منها لتحمل المسؤولية في القطاعات التي يغادرونها⁽⁶⁷⁾.

ويلاحظ أنّ المؤسسة الأمنية منفتحة على المجتمع والرأي العام من خلال المشاركة في الندوات أو برامج تلفزيونية أو إذاعية أو صحافية، والتنسيق مع فعاليات المجتمع المدني في قضايا عدة، خلافاً لمؤسسة الجيش فإن السمة الغالبة عليها هي الانغلاق وعدم تقديمها للمعلومات وغياب التواصل والحوار مع وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني. فهذه المؤسسات لا يتم إشراكها في صياغة السياسات الرامية إلى تعزيز الشفافية، وفي مناقشة السياسات الدفاعية للدولة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الحركة الحقوقية التي يعيشها المغرب، جعلت المجتمع المدني يضطلع بدور مهمّ في النقاش حول مشروع قانون خاص بالضمانات الأساسية الممنوحة للعسكريين؛ إذ أثارت الفقرة الأولى من المادة السابعة من المشروع استنكاراً واسعاً من المنظمات الحقوقية والفعاليات المدنية لكون ما جاء فيها قد يتيح للمسؤولين في المؤسسة العسكرية الحصانة والإفلات من العقاب، ما يمثل خرقاً للدستور المغربي ولالتزامات المغرب الحقوقية الدولية. وعلى إثر تلك الضغوط، تم سحب هذه الفقرة من القانون، كما تم تعديل قانون القضاء العسكري، فقد جرد من اختصاصه في محاكمة المدنيين وحتى العسكريين سيتم إحالتهم على القضاء المدني عند ارتكابهم جرائم الحق العام. ويمكن الحديث عن وجود نقاش عام مفتوح ولكنه محدود حول قضايا قطاع الدفاع، إلا أنه قليلاً ما يتم التطرق لقضايا الفساد داخل مؤسسة الجيش.

65 أشهر هذه القضايا إعلامياً هي قضية كشف الضابط مصطفى أديب في عام 2003 عن فضيحة فساد ورشوة ونهب ثروات، وقد سجن وجرده المحكمة العسكرية من مهامه، وقضية إبراهيم جالطي وجمال الزعيم اللذين كشفوا عن الفساد مجموعة من الثكنات، وكان مصيرهما السجن.

66 منظمة الشفافية الدولية، "حول المؤشر الحكومي"، ص 5.

67 إحسان الحافظي، "تغييرات في صفوف كبار ضباط الجيش"، صحيفة الصباح (المغرب)، 2016/6/6، ص 1.

القانون المالي، بعض تفاصيل ميزانية الدفاع الوطني، ونشرت وسائل الإعلام بعض أرقام ميزانية هذه الوزارة⁽⁶⁸⁾.

وأصبح من تقاليد البرلمان المغربي بغرفتيه أن يتم التصديق على ميزانية الدفاع الوطني بالإجماع من دون مناقشة فعلية أو اقتراحات بتغيير المخصصات أو الأولويات. ولكن لأول مرة في تاريخ البرلمان المغربي سُجل دفاع مجموعة من النواب عن ضرورة الزيادة في حجم ميزانية الجيش، وذلك خلال تقديم ميزانية الدفاع الوطني لعام 2015 أمام لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين بالخارج بمجلس النواب.

ولقد أكد تقرير مؤشر الفساد الحكومي لعام 2015 أنّ المغرب لا يتوفر على لجنة تشريعية متخصصة في المساءلة والرقابة على سياسات الدفاع والإنفاق داخل الجيش. وفي الواقع، هناك لجنتان برلمانيتان يرد فيهما اسم الدفاع الوطني هما لجنة الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين بالخارج بمجلس النواب⁽⁶¹⁾ ولجنة الخارجية والحدود والدفاع الوطني والمناطق المغربية المحتلة⁽⁶²⁾، لكنّ دورهما محدود جداً في الرقابة على ميزانية الدفاع الوطني.

وفي علاقة الجيش بالفساد الاقتصادي، لوحظ أنّ أجهزته لا تمتلك مقاولات تجارية ولا تقوم بأي نشاطات اقتصادية مدرة للربح، ويسمح القانون لأعضاء المؤسسة العسكرية بملكية المنفعة لأعمال تجارية مثل شركات صيد الأسماك في جنوب المغرب وهو أمر سائد بين كبار الضباط⁽⁶³⁾. ولكن نظراً لما لكبار الضباط من نفوذ، فإنهم استفادوا من الامتيازات الريعية كرخص الصيد البحري في أعالي البحار، ومقالع الرمال، وفوتت لهم العديد من الضيعات الفلاحية، كما استغلوا أملاك الدولة بما فيها أملاك القوات المسلحة الملكية⁽⁶⁴⁾. وهذا ما سمح بتحول العديد من القادة العسكريين إلى أعمدة اقتصاد الربيع ورجال أعمال كبار. وقد تم في بعض الأحيان اتهام بعض

60 يونس مسكين، "تفاصيل الميزانية الخاصة بالجيش والدرك والمخابرات الخارجية"، موقع اليوم 24، 2013/11/12، شوهد في 2016/12/28، في: <http://bit.ly/2igO5Px>

61 المملكة المغربية، البرلمان، مجلس النواب، النظام الداخلي لمجلس النواب، المؤرخ في 2013/11/19، المادة 55، الفقرة 1، ص 21، شوهد في 2017/1/18، في: <http://bit.ly/2iGq5RY>

62 المملكة المغربية، البرلمان، مجلس المستشارين، النظام الداخلي لمجلس المستشارين، المؤرخ في 2014/5/21، المادة 52، الفقرة 5، ص 12، شوهد في 2017/1/18، في: <http://bit.ly/2j1X2Y>

63 منظمة الشفافية الدولية، "حول مؤشر مكافحة الفساد"، ص 5.

64 في أواخر عام 2015 أنشأ الجنرال بوشعيب عروب المفتش العام للقوات المسلحة الملكية لجنة خاصة لاسترجاع أملاك الجيش، بعد أن تبين بحسب تقرير خاص، أنّ جنرالات سابقين أحيلوا على التقاعد يستفيدون من فيلات ومشاريع سكنية تابعة للقوات المسلحة الملكية، إضافة إلى استفادة مسؤولين كبار بالجيش من بقع أرضية كانت إلى وقت قريب في ملكية القوات المسلحة الملكية. انظر: جلال رفيق، "الجنرال عروب يخوض حرباً لاسترجاع ممتلكات الجيش من كبار المسؤولين"، موقع مغرس، 2015/12/19، ص 1، شوهد في 2016/12/29، في: <http://bit.ly/2iabyBG>

خاتمة

إنّ تصاعد عدم الاستقرار السياسي، وتزايد منسوب العنف في العالم العربي، يؤديان إلى تصاعد نفوذ العسكريين، وهذا ما يزيد أهمية الرقابة والإصلاح في قطاع الدفاع. لذا، ثمة حاجة ملحة اليوم إلى الشروع في الإصلاح الفعلي لمؤسسات الدفاع، بغية بناء الشفافية داخلها وتعزيز ثقة المواطنين بها. وستكون سياسة إصلاح قطاع الدفاع رهينة الأوضاع السياسية القائمة. وثمة حاجة إلى صياغة مشاريع إصلاحية بأهداف واقعية تراعي القدرات والخصوصيات المحلية من حيث البنى المجتمعية والمؤسسية والسياسية.

ويبدو أنّ إرساء حوكمة ديمقراطية حقيقية داخل الجيوش العربية، وتحقيق إصلاحات حقيقية داخلها، قد يتطلب التدرج والنفس الطويل. أما بالنسبة إلى الأنظمة السياسية التي يتوغل فيها الجيش كثيرًا، فقد تكون عملية الإصلاح دقيقة وطويلة الأمد تستغرق سنوات عديدة وتتطلب مجهودًا كبيرًا. ولا يمكن إطلاقًا عزل إصلاح قطاع الدفاع عن العملية الأوسع المتمثلة بالتحول الديمقراطي وتحقيق المصالحة الوطنية.

وسيكون لحوكمة القطاعات الأمنية والدفاعية دور حاسم في تغيير الممارسات والعلاقات الاستبدادية السائدة، وإعادة بناء الثقة بين المدنيين والعسكريين وبين الدولة والجيش والمجتمع. ومن ثم، يمكن أن يكون هذا الإصلاح عنصرًا أساسيًا في عملية الانتقال الديمقراطي. ولا يمكن أن يتم تعزيز التغيير السياسي الديمقراطي من دون تغيير في المؤسسات الأمنية والعسكرية. لذلك، لا بد من إدماج إصلاح المؤسسة العسكرية في المسار الديمقراطي الانتقالي بصفتها إحدى التشكيلات المؤسسية الفاعلة التي يصعب تجاوزها أو إقصاؤها عن مخاض هذا التحول.

يجب ألا يكون الإصلاح فوقيًا مقتصرًا على تغيير البنى القانونية والمؤسسية، بل لا بد أن يترافق أيضًا مع إصلاحات مؤسسية في قطاعات أخرى كالأمن وأجهزة الاستخبارات والقضاء وهيئات مكافحة الفساد من جهة، كما يجب فتح نقاش عام واسع يتم فيه إشراك المجتمع المدني والأحزاب السياسية ووسائل الإعلام لبناء التوافق حول الإصلاح ولتوليد الضغوط اللازمة حتى يستجيب العسكريون لدعوات الإصلاح ويستشعروا أهميته للمؤسسة ذاتها ولمصلحة الوطن من جهة أخرى.

وتبين الدراسة المقارنة لانتشار الفساد وسط الجيوش العربية ضعفًا شديدًا لآليات الرقابة والشفافية، وغيابًا للتواصل مع الرأي العام والمجتمع المدني، وهو ما يزيد تعزيز اللامساءلة، ويقوض أسس

المهنية والمأسسة داخل الجيش. لكن في المقابل، تعيش جيوش عربية عديدة ديناميات واختراقات، بفعل التحولات الضاغطة التي تعيشها المنطقة، ومطالب المجتمعات العربية بإرساء مزيد من المساءلة لكل مؤسسات الدولة. وهذا قمين بأن يفرز على المدى المتوسط تحولات إيجابية نحو مزيد من الشفافية والحوكمة داخل الجيوش في العالم العربي.

المراجع

العربية

"الجزائر: ترقب حذر". تقدير موقف. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2013/6/17، في:

<http://bit.ly/2hN1w6u>

رشدي، داليا. "هيكلة الخطر: قراءة في احتمالات انتشار الديولت الجهادية وانهارها". السياسة الدولية. العدد 203 (كانون الثاني/يناير 2016).

السعدي، بهاء الدين. "الرقابة البرلمانية على أداء الأجهزة الأمنية". سلسلة التقارير القانونية (6). الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، في:

<http://bit.ly/2igTWEu>

صايغ، يزيد. "فوق الدولة: جمهورية الضباط في مصر". مركز كارنيغي للشرق الأوسط، 1 آب/أغسطس 2012، في:

<http://ceip.org/2iDLujm>

_____. "العلاقات المدنية - العسكرية في الشرق الأوسط". السياسة الدولية. العدد 186 (تشرين الأول/أكتوبر 2011)،

الصدقي، سعيد. "تطور الجيش المغربي: عهدان ونهج واحد". مركز الجزيرة للدراسات، 2015/3/23، في:

<http://bit.ly/2hvXByL>

العطري، عبد الرحيم. "الممارسات الاحتجاجية في العلبة البكماء". مجلة وجهة نظر. العدد 35 (شتاء 2008).

غريوال، شاران. "ثورة هادئة: الجيش التونسي بعد بن علي". مركز كارنيغي للشرق الأوسط (24 شباط/فبراير 2016)، في:

<http://ceip.org/2igHgxp>

Cordesman, Anthony H. *A Tragedy of Arms: Military and Security Developments in the Maghreb*. Westport: Greenwood Press, 2001 .

Forster Anthony. *Armed Forces and Society in Europe*. Basingstoke: Palgrave, 2006.

Born, Hans, Karl Haltiner & Marjan Malesic (eds.). *Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*. Baden-Baden: Nomos, 2004.

Harding, Henry. "L'empire militaro-économique égyptien." *Middle East Eye* (avril 6, 2016), at : <http://bit.ly/2igDrbA>

Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Belknap Press, 1957.

Irondele, Bastien & Olivier Rozenberg. "Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe." *Etudes de l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire (ERSEM)*, no. 22 (2012).

Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press, 1960.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. "Code de conduite relatif aux aspects politico – militaire de la sécurité." Série Programme d'action immédiate, No. 7 (décembre 3, 1994), at: <http://bit.ly/2hoCTk4>

Sayigh, Yezid. "Agencies of Coercion: Armies and Internal Security Forces," *International Journal of Middle East Studies*, vol. 43, no. 3 (2011).

Transparency International UK, "Government Defence Anti-Corruption Index 2013." at : <http://bit.ly/2hede9a>

Transparency International, "Government Defence Anti-Corruption Index 2015." at: <http://bit.ly/2iDDHxG>

قاسي، فوزية وعربي بومدين. "العلاقة بين الجيش والسلطة السياسية في الجزائر." *سياسات عربية*. العدد 19 (مارس 2016).

مجدوبي، حسين. "الانتقال الصامت وسط الجيش." *مجلة وجهة نظر*. العدد 35 (شتاء 2008).

منظمة الشفافية الدولية، "حول المؤشر الحكومي لمكافحة الفساد في قطاع الدفاع." *النتائج الإقليمية: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا*. 2015، في:

<http://bit.ly/2iDFxi5>

ولد داداه، أحمد وآخرون. *الجيش والسياسة والسلطة في الوطن العربي*. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2002.

ويري، فريدريك وأرييل أ. آرام. "ترويض الميليشيات: بناء الحرس الوطني في الدول العربية المتصدعة." *مؤسسة كارنيغي للشرق الأوسط*، 2015/5/7، في:

<http://ceip.org/2itcSfl>

اليجياوي، يحيى. "هل المؤسسة العسكرية بالمغرب...مقدسة؟" *مجلة وجهة نظر*. العدد 35 (شتاء 2008).

الأجنبية

Born, Hans & Hanggi Heiner. *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*. Genève, DCAF, *Policy Paper*, no. 7 (2005).

Born, Hans, Philipp Fluri & Simon Lunn. "Contrôle et Orientation: La Pertinence du Contrôle Parlementaire pour le secteur de la sécurité." Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), Genève, 2014.

Chenntouf, Tayeb. *L'Algérie face à la mondialisation*. Dakar: CODESRIA, 2008.