

# تحديد المخاطر وتخفيفها في مساعدة قطاع الأمن لأجل الدول الأفريقية الهشة

ستيفن واتس (Stephen Watts)



ARROYO CENTER

# تحديد المخاطر وتخفيفها في مساعدة قطاع الأمن لأجل الدول الأفريقية الهشة

ستيفن واتس (Stephen Watts)

للحصول على مزيد من المعلومات حول هذا المنشور، الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني  
[www.rand.org/t/rr808](http://www.rand.org/t/rr808)

البيانات الفهرسية الخاصة بهذا المنشور متوفرة في مكتبة الكونغرس تحت الرقم المعياري  
الدولي للكتاب، كالتالي: 0-8798-8330-978

نشرته مؤسسة RAND، سانتا مونيكا، كاليفورنيا.  
© حقوق الطبع والنشر لعام 2015 محفوظة لصالح مؤسسة RAND  
®RAND علامة تجارية مسجلة.

حقوق الطبع والنشر الإلكتروني محدودة

هذه الوثيقة والعلامة/العلامات التجارية الواردة فيها محمية بموجب القانون. يتوفر هذا التمثيل للملكية الفكرية الخاصة بمؤسسة RAND للاستخدام لأغراض غير تجارية حصرياً. يحظر النشر غير المصرح به لهذا المنشور عبر الإنترنت. يُصرح بنسخ هذه الوثيقة للاستخدام الشخصي فقط، شريطة أن تظل مكتملة دون إجراء أي تعديل عليها. يلزم الحصول على تصريح من مؤسسة RAND، لإعادة إنتاج أو إعادة استخدام أي من الوثائق البحثية الخاصة بالمؤسسة، بأي شكل كان، لأغراض تجارية. للمزيد من المعلومات حول تصاريح إعادة الطباعة والربط على المواقع الإلكترونية، الرجاء زيارة صفحة التصاريح في موقعنا الإلكتروني

[www.rand.org/pubs/permissions.html](http://www.rand.org/pubs/permissions.html)

مؤسسة RAND هي منظمة بحثية تُعدّ حلولاً لتحديات السياسات العامة للمساهمة في جعل المجتمعات حول العالم أكثر أماناً، سلامة، صحة وازدهاراً. مؤسسة RAND هي مؤسسة غير ربحية، حيادية، وملزمة بالصالح العام. لا تعكس منشورات مؤسسة RAND بالضرورة آراء عملاء ورعاة الأبحاث الذين يتعاملون معها.

ادعم مؤسسة RAND  
تبرع بمساهمة خيرية معفاة من الضريبة على الصفحة  
[www.rand.org/giving/contribute](http://www.rand.org/giving/contribute)

[www.rand.org](http://www.rand.org)

تضع هذه الدراسة البحثية بين أيدينا، بمساعدة قطاع الأمن الأمريكي، تحليلاً للمخاطر في الدول الهشة في أفريقيا المحيطة، وكيف يمكن للولايات المتحدة أن تتوقع هذه المخاطر وتخفف منها بصورة أفضل. وتصب النتائج المستخلصة في مصلحة واضعي الخطط والاستراتيجيات في الجيش الأمريكي ووزارة الدفاع الأمريكية، بالإضافة إلى غيرهم من المعنيين بمساعدة قطاع الأمن.

هذه الدراسة البحثية برعاية نائب رئيس الأركان، الإدارة المالية، الجيش الأمريكي؛ وأجريت ضمن برنامج الاستراتيجيات والموارد بمركز RAND Arroyo؛ وهذا المركز جزء من مؤسسة RAND، وهو مركز بحوث وتطوير يعمل بتمويل فيدرالي تحت رعاية الجيش الأمريكي.

الترميز التعريفي الفريد للمشروع (PUIC) الذي أصدر هذه الوثيقة هو HQD126409.



iii.....	تمهيد
vii.....	الشكل
ix.....	الملخص
xvii.....	شكر و عرفان
xix.....	الاختصارات

### الفصل الأول

1.....	مشكلة مساعدة قطاع الأمن في أفريقيا
4.....	المفاضلات بين أهداف السياسة الأمريكية في أفريقيا

### الفصل الثاني

11.....	مخاطر مساعدة قطاع الأمن في الدول الهشة في أفريقيا
12.....	تقييمات كمية لتأثيرات مساعدة قطاع الأمن على استقرار الدول الشريكة
14.....	الآليات التي يكون للتعاون الأمني من خلالها تأثيرات مزعومة للاستقرار
16.....	تقويض الحوكمة الشرعية
18.....	تأجيج التوترات بين الفصائل
20.....	تسريب المساعدة للجهات الفاعلة من خارج الحكومة
21.....	التحريض على الاعتداءات
22.....	الخطر الأخلاقي
23.....	التبعات الاستراتيجية المحتملة أمام الولايات المتحدة

الفصل الثالث

- 27 ..... تحسين عمليات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن لتخفيف المخاطر
- 30 ..... التوصية الأولى: وضع "نظريات" مشتركة لمساعدة قطاع الأمن  
التوصية الثانية: تحسين عملية تحديد المخاطر من خلال أطر التقييم الرسمية وجمع البيانات  
الأكثر إحكامًا
- 35 .....
- 43 ..... التوصية الثالثة: تحسين الخطط لتمكين تخفيف المخاطر
- 44 ..... التوصية الرابعة: تحسين التنفيذ بطرق تخفف من المخاطر

الفصل الرابع

- 49 ..... الخاتمة
- 51 ..... المراجع

2.1	الدول المعنية بمساعدة قطاع الأمن في القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا	15
-----	--	----





تؤثر هشاشة الدول في أفريقيا على العديد من المصالح الأمريكية. ومن بين أكبر المخاوف الحالية التي تواجه صنّاع قرار الدفاع الأمريكي هو إمكانية توسع شبكات المنظمات المتطرفة العنيفة بما يتجاوز الحدود الوطنية، ولا سيما المنظمات المرتبطة بتنظيم القاعدة وغيره من الشبكات الإرهابية السلفية التي تنمو في هذه البيئات. كما تشعر الولايات المتحدة بالقلق حيال القرصنة، والاتجار غير المشروع (خاصة في المخدرات والأسلحة والبشر)، والسيطرة على الموارد المهمة (بما في ذلك النفط والمعادن الأرضية النادرة)، واحتمالية انتشار الأمراض الوبائية، وغير ذلك من القضايا الإنسانية.

وتفرض هذه المصالح المتنوعة مفاضلات صعبة على صنّاع القرار في الولايات المتحدة بشكل عام وعلى دوائر الدفاع الأمريكية بشكل خاص. فالأولويات الأمنية الحالية للولايات المتحدة في أفريقيا هي (1) مكافحة الإرهاب و(2) تحقيق الاستقرار في الدولة الشريكة، جزئيًا من خلال رفع قدرات الأجهزة الأمنية في الدول الشريكة لتتمكن من تولى مهامها الأمنية بنفسها، وذلك بما يتوافق مع سيادة القانون وحقوق الإنسان. على الأمد الطويل، تعمل هذه الأولويات على تعزيز بعضها البعض؛ أما على الأمد القصير فإنها غالبًا ما تتصادم ببعضها! إن حاجة الولايات المتحدة إلى الاطلاع والاستخبارات والأشكال الأخرى من التعاون مع أنظمة وحكومات شريكة في إطار جهودها لمكافحة الإرهاب تتطلب منها أحيانًا المشاركة في أشكال من المساعدة في قطاع الأمن (SSA) التي قد يكون لها تداعيات سلبية على الاستقرار طويل الأمد لهذه الدول. وحتى في ظل غياب أجندة مكافحة الإرهاب، ستخلق المصالح متعددة المجالات للولايات المتحدة بالضرورة مفاضلات بين الجهود طويلة الأمد للمساعدة في تعزيز وترسيخ استقرار الشركاء الشرعيين وبين الأولويات المباشرة، سواءً كانت من خلال المشاركات بقوات في عمليات حفظ السلام أو عمليات مكافحة القرصنة أو الدعم الدبلوماسي للمبادرات المهمة متعددة الأطراف أو غير ذلك.

وتشير هذه المفاضلات إلى وجود درجة لا يمكن تجنبها من المخاطرة. وفي حال استحالة تجنب هذه المخاطر، فإنه يجب الاعتراف بها صراحةً وتقييمها والتخطيط لها والتخفيف منها قدر الإمكان عبر الإجراءات الوقائية. للأسف، فإن حكومة الولايات المتحدة غير مستعدة حاليًا لتحديد المخاطر على مساعدة قطاع الأمن التي تقدمها للدول الأفريقية والتخفيف من هذه المخاطر، حيث تنشأت الآن عمليات مساعدة قطاع الأمن على مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة، مع عدم التنسيق المناسب فيما بينها. وهي تفتقد حاليًا إلى كثير من المعلومات اللازمة لاتخاذ قرارات مطلعة بالكامل، كما نلاحظ تخلف الأطر التحليلية والعمليات بين الوكالات الضرورية لتحليل هذه المعلومات وترجمتها إلى استراتيجيات فعالة للوقاية من المخاطر والتخفيف منها. ورغم تحقيق تقدم ملحوظ في إعادة تنظيم العمليات بين الوكالات الأمريكية وفي مراقبة وتقييم مساعدة قطاع الأمن، لا يزال هناك عمل كثير ينتظر إتمامه.

### النتائج المستخلصة

رغم وجود عدد كبير من أوجه الاختلاف بين الدراسات الكمية للآثار الإجمالية للمساعدة الأمريكية لقطاع الأمن، فإن هذه الدراسات توصلت إلى أن هذه الآثار إيجابية بشكل عام. كما أن تلك الدراسات خلصت إلى أنها تتوقف تحديدًا على أنواع المساعدة المقدمة وخصائص الدولة الشريكة، بما في ذلك نفوذ الدولة ونوع النظام الحاكم (ديمقراطي أم أوتوقراطي)، إلى جانب خصائص

#### الآليات التي قد تتسبب في زعزعة مساعدة قطاع الأمن لاستقرار السياسات المحلية في الدول الهشة

1. تقويض الحوكمة الشرعية
  - أ. إنشاء "الحرس الإمبراطوري"
  - ب. تآكل مبدأ التفوق المدني
  - ج. النزعة الربعية والتفاس
2. تأجيج التوترات بين الفصائل
  - أ. تغيير توازن القوى بين الطوائف أو بين الفصائل
  - ب. تدويل النزاعات المحلية
  - ج. تكوين تصورات خاطئة
3. تسريب المساعدة للجهات الفاعلة من خارج الحكومة
  - أ. تسريب الأسلحة والمساعدات المادية الأخرى
  - ب. تسريب التدريب والمساعدات غير المادية الأخرى
4. التحريض على الاعتداءات
5. الخطر الأخلاقي

أخرى. وقد اتضح أن المساعدة المادية بوجه عام (ولا سيما نقل الأسلحة) تتسبب في مشاكل أكثر من المساعدة المرتكزة على التدريب والتعليم. فالدول الضعيفة والأوتوقراطية تواجه صعوبات في الاستخدام الإيجابي لمساعدة قطاع الأمن، وفي الكثير من الدراسات، ثبت أن لهذه المساعدة آثارًا محتملة مزعجة للاستقرار.

ليس من المفاجئ أن هذه النتائج تشكل معضلة حقيقية أمام المسؤولين عن مساعدة قطاع الأمن إلى منطقة مسؤولية القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا؛ فالدول التي تحتاج إلى المساعدة أكثر من غيرها هي عادةً الأقل قدرة على الاستفادة منها. على وجه الخصوص، غالبًا ما تقوم الدول الأقل استقرارًا على مؤسسات حكومية ضعيفة وغير ديمقراطية مقارنةً بغيرها، وقد اتضح أن هذه الدول تستخدم مساعدة قطاع الأمن بأسوأ الأشكال. وتنطوي النتائج على إشكاليات لكثير من شركاء الولايات المتحدة الأقرب في مكافحة الإرهاب في أفريقيا، والتي تحكمها غالبًا أنظمة ضعيفة وأوتوقراطية مقارنةً بغيرها.

ستفيدنا هذه النتائج الكمية في إرساء الاتجاهات العامة، وهي أقل فائدة في توقع مخاطر معينة والتخفيف منها. بناءً على ذلك، اعتمد أيضًا هذا التقرير على الدراسات الكيفية والمقابلات المكثفة لتحديد الطرق التي يمكن أن تتسبب مساعدة قطاع الأمن من خلالها في زعزعة استقرار الدول الهشة. وفي المربع أدناه ملخص لهذه "الآليات"، مع مراعاة أن القائمة ليست شاملة.

مما لا شك فيه أن إمكانية تسبب المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن في زعزعة الاستقرار تشكل بحد ذاتها مصدرًا للقلق. ولكن التداعيات الاستراتيجية لفشل سياسات مساعدة قطاع الأمن تتجاوز التبعات المباشرة والفورية في الدولة الشريكة.

ربما كان الأمر الأكثر وضوحًا هو أن الولايات المتحدة تخاطر بـ"تلطيح سمعتها" بفعل الحكومات الشريكة التي تمارس اعتداءات ضد شعوبها. وحتى في حال حدوث السلوك التعسفي – أو ازدياده سوءًا – في غياب المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن، فإن سمعة الولايات المتحدة ستتضرر على المستويين الدولي والمحلي داخل الدولة الشريكة.

كما أن للإخفاقات في مساعدة قطاع الأمن أثر سلبي على الدعم الداخلي الأمريكي المستمر لمثل هذه السياسات.

فعلى سبيل المثال، كانت فرنسا مجبراً على الانسحاب من جنوب الصحراء الكبرى بسبب المعارضة الشعبية الفرنسية للمساعدة العسكرية في أفريقيا إثر الكشف عن دعم فرنسا لنظام الهوتو في رواندا قبل التطهير العرقي. وبشكل مشابه، أدت الاعتداءات التي قامت بها القوات الحكومية السلفادورية خلال حرب السلفادور في ثمانينيات القرن العشرين إلى إجبار الكونغرس الأمريكي على قطع التمويل عن النظام الحاكم.

وأخيراً، يؤدي غالباً فشل مساعدة قطاع الأمن إلى تداعيات غير ملحوظة على قدرة الولايات المتحدة على تنفيذ سياسات المساعدة في مكان آخر. نذكر، على سبيل المثال، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي واجهت قيوداً كثيرة على دعمها لأجهزة الشرطة الأجنبية لعدة سنوات عقب دعمها للأنظمة التعسفية في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين.

### التوصيات في السياسات

يقدم هذا التقرير أربع توصيات لتحسين قدرة الولايات المتحدة على توقع هذه المخاطر والتخطيط لها والتخفيف منها في النهاية؛ وهي توصيات يمكن لوزارتي الدفاع والداخلية تنفيذها دون أي تغييرات في الهيكل القانوني أو المالي المعمول به حالياً في مساعدة قطاع الأمن.

1. **وضع "نظريات" مشتركة لمساعدة قطاع الأمن.** قبل إجراء عمليات التخطيط أو المراقبة والتقييم المحكمة، تحتاج الحكومة إلى "نظريات التغيير" التي تحدد التغييرات التي تتوقعها الولايات المتحدة نتيجة لمساعدتها والسبب فيها. فقد تم تبني "نظريات التغيير" هذه لتكون مكوناً محورياً في قاسم كبير من برامج المساعدة التنموية. وهي عبارة عن تصريحات حكومية موازية للعقيدة العسكرية إلى حد ما حول النتائج المتوقعة من سياسات أو برامج معينة، ويتم إعدادها عادةً بناءً على الدراسات البحثية التجريبية التي يجريها الباحثون الأكاديميون أو غيرهم من الباحثين باستخدام طرق تحليلية محكمة. وبدون هذه "النظريات" سيكون من المستحيل معرفة ما يجب قياسه وكيفية قياسه، ضمن أي جهد رقابي أو تقييمي، كما أنه سيكون من المستحيل احتساب التبعات من الدرجة الثانية والثالثة في عمليات

التخطيط كما ينبغي. حالياً تفتقر حكومة الولايات المتحدة<sup>1</sup> نظريات التغيير“ من أجل مساعدة قطاع الأمن. وإن الجهود المستمرة في إعداد عقيدة الجيش والعقيدة المشتركة من أجل التعاون الأمني تقدم فرصاً لدمج هذه الأطر في توجيهات وزارة الدفاع الأمريكية. فعلى وزارة الدفاع أن تدمج مثل هذه الأطر في ”التوجيهات المتعلقة باستخدام القوة“ (GEF). كما يجب على وزارتي الدفاع والداخلية تضمين توجيهات تسير على نفس النسق في استراتيجياتهما الوطنية والإقليمية.

2. **تحسين عملية تحديد المخاطر.** إن عملية التحديد والمراقبة المنظمة والموثقة للمخاطر تُعتبر شبه غائبة تماماً عن عمليات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. ولم تعد المقاربة غير الرسمية والبيديهية التي تتبناها وزارة الداخلية لتحديد المخاطر ومراقبتها كافيةً لتنفيذ هذه المهمة. ومن المهم أن نلاحظ أن مجموعة كبيرة من جهات التطوير الفاعلة قد اكتشفت أن هذه المقاربات غير الرسمية تسبب المشاكل، ولا سيما في سياق الدول الهشة، مما دفعها إلى تبني إجراءات التقييم الرسمية بدلاً منها. هناك العديد من الأطر التي يمكن للولايات المتحدة أن تستعيرها لتطوير إجراءات منهجية لتحديد المخاطر ومراقبتها. وإن اختارت فعل ذلك، فهي تمتلك الكثير من أدوات جمع البيانات حتى في البيئات الهشة وغير الآمنة. وقد تحول كلفة هذه الجهود للتقييم دون إجراءاتها في الدول الشريكة التي تتلقى قدرًا ضئيلاً من المساعدة. وبالنسبة للدول التي تتلقى المزيد من المساعدة (في السياق الأفريقي، ولا سيما متلقو تمويل القسم 1206)، يتم تبرير تكاليف التقييم بالمخاطر التي تتقبلها الولايات المتحدة لتقديم هذا الدعم.

3. **تحسين التخطيط لتمكين تخفيف المخاطر.** بوسع الولايات المتحدة التركيز على عدة استراتيجيات لتخفيف المخاطر في تخطيطها لمساعدة قطاع الأمن إلى الدول الأفريقية الهشة. وتتضمن هذه الإجراءات: (1) إدماج التحديد والتخفيف المنهجين من خطر زعزعة الاستقرار السياسي في استراتيجيات البلد المتكاملة كما تتطلبها توجيهات السياسة الرئاسية (23) (PPD)، بما في ذلك تحديد ”الدوافع“ التي ستنبئ صناع القرار إلى ضرورة مراجعة مساعدة قطاع الأمن بهدف الإلغاء المحتمل؛ و(2) التركيز بأكبر قدر ممكن على

أنشطة التدريب والتعليم، ولا سيما في السنوات الأولى من العلاقة كوسيلة لقياس مدى التزام الدولة الشريكة؛ و(3) بقدر الإمكان، وضع أنظمة الحوافز التي تكافئ مسؤولي مساعدة قطاع الأمن المشاركين في التخطيط للنتائج التي يتم قياسها على مدار سنوات عدة، وليس فقط خلال دورات التناوب التي تستمر لعام أو عامين.

4. **تحسين التنفيذ بطرق تخفف من المخاطر.** هناك طرق لا حصر لها يمكن للولايات المتحدة من خلالها أن تحسّن من تنفيذ مساعدة قطاع الأمن لتخفيف مخاطرها المحتملة. وفيما يلي قائمة غير شاملة بهذه الوسائل: (1) تحسين الخبرة الإقليمية بين الموظفين العسكريين المختارين (إلى جانب الاستثمارات المكثفة الحالية في عدد صغير من ضباط المنطقة الخارجية والتدريب الإقليمي السريع للأفراد في قوات الاصطفاف الإقليمي) وإدماج تحليل المخاطر ليكون مكونًا في الخبرة الإقليمية وتدريب التعاون الأمني؛ و(2) دمج القوات الأمريكية في الوزارات الشريكة وفي قواتها في حال موافقة الدولة الشريكة واعتبارها أولوية قصوى للولايات المتحدة؛ و(3) إدماج المتعهدين بشكل أفضل لضمان أن أنشطتهم تخدم أهداف السياسة الأمريكية الشاملة وليس الأهداف الفنية الضيقة.

يؤكد تخطيط الجيش الأمريكي على تقييم المخاطر ووضع الخطط للطوارئ. وبشكل مشابه، وضعت دوائر التطوير العديد من الأطر النظامية لتقييم الهياكل السياسية للدولة الشريكة وإمكانية أن تشعل المساعدة الأجنبية الصراعات في الدول الهشة. أولت كل من الدوائر العسكرية والتطويرية في السنوات الأخيرة اهتمامًا أكبر لمراقبة البرنامج وتقييمه. ورغم هذه الاتجاهات فإن التقييم الرسمي للمخاطر والتخطيط للتخفيف منها غائب بشكل شبه كلي عن عمليات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. يشير هذا التقرير إلى أن استمرار غياب هذه الإجراءات - التي يتواجد الكثير منها بالفعل ويسهل تبنيها نسبيًا في مساعدة قطاع الأمن - يعرّض جهود الولايات المتحدة الرامية لتحقيق أهدافها في أفريقيا وغيرها للخطر، ومن المحتمل أن يفرض تكاليف باهظة على مصالح الولايات المتحدة. بالتأكيد لن يؤدي تبني ممارسات تقييم المخاطر والتخفيف منها إلى الحد من مخاطر

التعاون مع الأنظمة الهشة، إلا أنه سيكون وسيلة قليلة التكلفة لإدارة تلك المخاطر مع مواصلة تحقيق الأهداف التي تهتم الولايات المتحدة.





شكر و عرفان يقدر الكاتب المساعدة والدعم اللذين قدمهما الكثير من الأفراد خلال هذه الدراسة. وتحديداً، أود تقديم الشكر لتيموثي ماتشمور (Timothy Muchmore) ممثل المكتب الراعي لهذه الدراسة، HQDA G-8.

---

كما استفادت الدراسة عظيم الاستفادة من وقت وإسهامات العديد من الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات، لا سيّما مسؤولي وزارة الدفاع الأمريكية ووزارة الداخلية الأمريكية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. ولأن غالبية هؤلاء المسؤولين وافقوا على الحديث شريطة عدم ذكر أسمائهم، لا يمكنني شكرهم بالاسم ولكنني أمل أنهم سيعرفون مدى أهمية إسهاماتهم في هذا التقرير. أقدم شكراً خاصاً للعقيد بيدرو جي. ألميدا (Pedro G. Almeida)، رئيس أركان الجيش الأمريكي في أفريقيا (USARAF)، الذي استضاف بكل كرم زيارة قمت بها مع عدد من زملائي في مؤسسة RAND، وسمح لنا بالحديث مع مرؤوسيه حول عدد من القضايا؛ وأشكر تيم هوغان (Tim Hogan) من الجيش الأمريكي في أفريقيا الذي سهّل الاتصالات ورتّب لمجموعة من النقاشات الثرية؛ إلى جانب المسؤولين الآخرين في القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا الذين منحونا من وقتهم رغم زيارات تقصي الحقائق المتعددة التي يتلقونها؛ وشكري إلى مايكل شويل (Michael Schuille) الذي عمل دون كلل أو ملل على تنظيم اجتماعات قيمة لي مع أفراد فرقة المهام المشتركة المختلطة-القرن الأفريقي وغيرها في جيبوتي؛ كما أشكر جميع الأفراد المتمركزين في أفريقيا الذين اقتطعوا وقتاً من مشاغلهم الحافلة للتحدث إليّ.

أخيراً، دخلت تحسينات جمة على هذا التقرير بفضل تعليقات واقتراحات مراجعيه، وهم: جيفرسون ماركيز (Jefferson Marquis)، كريستفور شناوبيلت (Christopher Schnaubelt)، بروك ستيرنز لوسون (Brooke

(Stearns Lawson)، جيسون كامبل (Jason Campbell)، الرائد بحري مارفن كينج (Marvin King)، مايكل ماكنيرني (Michael McNerney)، كارل ميولر (Karl Mueller)، أولغا أوليكر (Olga Olikier)، هيذر بيترسون (Heather Peterson)، ستيفاني بيزارد (Stephanie Pezard). كما أنني ممتن لزميلتي إينجل أوماهوني (Angel O'Mahony) التي شاركتني خبرتها وبياناتها الكمية.

بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال	AMISOM
منطقة مسؤولية	AOR
الترميز التعريفي الفريد للمشروع	ATPUIC
فريق الشؤون المدنية	CAT
وزارة الدفاع	DoD
جمهورية الكونغو الديمقراطية	DRC
التمويل العسكري الخارجي	FMF
التوجيه المتعلق باستخدام القوة	GEF
المقر الرئيسي، إدارة الجيش	HQDA
التعليم والتدريب العسكري الدولي	IMET
المراقبة والتقييم	M&E
مستشارو وزارة الدفاع	MoDA
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD
توجيهات السياسة الرئاسية	PDD
التعليم العسكري المهني	PME
توجيهات السياسة الرئاسية	PPD

الشراكة لمكافحة الإرهاب الإقليمي في شرق أفريقيا	PREACT
التوعية الإقليمية والثقافية واللغوية	RCLF
سلاح تدريب ضباط الاحتياط	ROTC
مكتب التعاون الأمني	SCO
مساعدة قطاع الأمن	SSA
إصلاح قطاع الأمن	SSR
الشراكة لمكافحة الإرهاب عبر الساحل الأفريقي	TSCTP
القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا	USAFRICOM
وكالة التنمية الدولية الأمريكية	USAID
الجيش الأمريكي في أفريقيا	USARAF
منظمة متطرفة عنيفة	VEO

## مشكلة مساعدة قطاع الأمن في أفريقيا

رغم النمو الاقتصادي المثير للإعجاب خلال العقد الأخير وظهور بعض الاتجاهات المشجّعة على صعيد الحوكمة، فإن أفريقيا لا تزال محكومةً بدول هشة. ووفقاً لمؤشر الدول الهشة، تقع جميع الدول الأربع الأكثر هشاشة على مستوى العالم في أفريقيا، وتوجد أكثر من ثلثي الدول الواقعة في الفئتين الأدنى بالمؤشر في القارة نفسها.<sup>1</sup>

تؤثر هشاشة الدول في أفريقيا على العديد من المصالح الأمريكية. ومن أبرز المخاوف التي تواجه صناع القرار الأمريكي في شؤون الدفاع احتمالية نمو شبكات المنظمات المتطرفة العنيفة عبر الحدود الوطنية، وخاصة تلك المرتبطة بتنظيم القاعدة وغيره من الشبكات الإرهابية السلفية في هذه البيئات. كما تساور الولايات المتحدة المخاوف حيال القرصنة والاتجار غير المشروع (خاصة في المخدرات والأسلحة والبشر) والسيطرة على الموارد المهمة (بما فيها النفط والمعادن الأرضية النادرة) واحتمالية انتشار الأمراض الوبائية وغير ذلك من القضايا الإنسانية.<sup>2</sup>

تفرض هذه المصالح المختلفة مفاضلات صعبة على صناع القرار الأمريكي بوجه عام وعلى دوائر الدفاع الأمريكية بوجه خاص. فالأولويات الأمنية الأمريكية الحالية في أفريقيا هي: (1) مكافحة الإرهاب و (2) ترسيخ الاستقرار في الدول الشريكة، جزئياً من خلال رفع قدرات الأجهزة الأمنية

<sup>1</sup> Fund for Peace, Failed States Index 2013, web page, 2013

<sup>2</sup> انظر، على سبيل المثال: General Carter Ham, Commanding General, U.S. Africa Command, statement before the U.S. Senate Armed Services Committee, March 1, 2012 (hereafter referred to as the U.S. Africa Command Posture Statement), and White House, *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, June 2012

للدول الشريكة حتى تتمكن من تولى مهامها الأمنية بنفسها، بما يتوافق مع سيادة القانون وحقوق الإنسان.

على الأمد الطويل، ستعمل هذه الأولويات على تعزيز بعضها؛ أما على الأمد القصير فإنها غالبًا ما ستصطدم ببعضها. إن حاجة الولايات المتحدة إلى الاطلاع والاستخبارات والأشكال الأخرى من التعاون مع الأنظمة الشريكة في جهودها لمكافحة الإرهاب ستتطلب منها أحيانًا تقديم المساعدة – بما فيها مساعدة قطاع الأمن<sup>3</sup> – التي قد يكون لها تداعيات سلبية على الاستقرار طويل الأمد في هذه البلدان. وحتى في غياب أجندة مكافحة الإرهاب، ستضطر مصالح الولايات المتحدة متعددة المجالات إلى إجراء مفاضلات بين الجهود طويلة الأمد للمساعدة في تعزيز وترسيخ استقرار الشركاء الشرعيين والأولويات الأكثر إلحاحًا.

وتشير هذه المفاضلات إلى وجود درجة حتمية من المخاطرة لا يمكن تجنبها. وفي حال استحالة تجنب مثل هذه المخاطر، فإنه يجب الاعتراف بها صراحةً وتقييمها والتخطيط لها والتخفيف منها قدر الإمكان عبر الإجراءات الوقائية. للأسف، إن حكومة الولايات المتحدة غير مستعدة حاليًا لتحديد المخاطر على دول مساعدة قطاع الأمن في أفريقيا والتخفيف منها. فعملياتها لمساعدة قطاع الأمن مشتتة الآن على مجموعة كبيرة من الجهات الفاعلة مع عدم وجود التنسيق المناسب فيما بينها. وينقصها حاليًا كثير من المعلومات اللازمة لاتخاذ قرارات مطلّعة بالكامل، كما نلاحظ تخلف الأطر التحليلية والعمليات بين الوكالات الضرورية لتحليل هذه المعلومات وترجمتها إلى استراتيجيات فعالة للوقاية من المخاطر والتخفيف منها. ورغم تحقيق تقدم ملحوظ في إعادة تنظيم العمليات بين الوكالات الأمريكية وفي مراقبة مساعدة قطاع الأمن وتقييمها، لا يزال هناك عمل كثير ينتظر إتمامه.

<sup>3</sup> يمكن أن تتسبب المصطلحات الرسمية المتعلقة بتعاون الولايات المتحدة مع الجيوش الأجنبية ومساعدتها لها في إحداث التباس كبير. وعملاً بتوجيهات السياسة الرئاسية 23 الصادرة مؤخرًا، "مساعدة قطاع الأمن"، التي تقدم توجيهها شاملاً للسياسات في هذا المجال، يستخدم هذا التقرير مصطلح "مساعدة قطاع الأمن" ليشمل جميع أشكال التعاون والمساعدة، بما فيها الأشكال التي يشار إليها عادة بمصطلحات "التعاون الأمني" و"المساعدة الأمنية" و"مساعدة قوات الأمن" و"بناء قدرات الشركاء". ورغم أن نص توجيهات السياسة الرئاسية غير متاح للنشر العام إلا أن ملخص الوثيقة موجود في مكتب الناطق الرسمي باسم البيت الأبيض، "Fact Sheet: U.S. Security Sector Assistance Policy," April 5, 2013; and in the document "Implementation of Security Sector Assistance (SSA) Presidential Policy Directive (PPD)," undated

في ظل مبادرة الحوكمة الأمنية التي كشفت عنها مؤخرًا الولايات المتحدة في مؤتمر قمة القيادات الأفريقية، من المهم تحقيق التوازن المناسب بين الأولويات الأمريكية المتنافسة. ويستكشف هذا التقرير طبيعة المخاطر المتأصلة في التعاون الأمني الأمريكي مع الدول الهشة في أفريقيا وكيف يمكن للولايات المتحدة أن تتوقع هذه المخاطر وتخفف منها بصورة أفضل. وبشكل أكثر تحديدًا، يطرح التقرير ثلاثة أسئلة محورية:

- ما المخاطر الاستراتيجية التي تشكلها مساعدة قطاع الأمن في الدول الأفريقية الهشة؟
- هل الحكومة الأمريكية مهية حاليًا بالشكل المطلوب لتحديد هذه المخاطر وتخفيف منها؟
- على افتراض أنها غير مهية، كيف يمكن تحسين السياسات والعمليات الأمريكية لتحديد المخاطر وتخفيف منها بتكلفة معقولة؟

نسعى للإجابة على هذه الأسئلة من خلال ثلاث خطوات: أولاً، مراجعة أهداف الولايات المتحدة من المشاركة في التعاون الأمني مع الدول في منطقة مسؤولية القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا، مع التركيز على التوترات بين أهداف الولايات المتحدة لتحقيق الاستقرار وغيرها من المصالح. ثانيًا، استعراض المخاطر المحتملة التي تفرضها مساعدة قطاع الأمن في الدول الهشة. يتناول التقرير مراجعات الدراسات السابقة حول تأثيرات مساعدة قطاع الأمن، وذلك في محاولة لتحديد أبعاد المشكلة، والقنوات التي يكون لمساعدة قطاع الأمن آثارًا سلبية من الدرجة الثانية والثالثة من خلالها، والتحديات التي شكلتها التبعات غير المقصودة على الولايات المتحدة والحكومات الحليفة لها في الماضي. وتشمل مراجعة الدراسات السابقة كل من الأبحاث الكمية والكيفية، كما تتعرف على النقاط المحتملة للاتفاق بين التقارير المتعددة متى كان ذلك ممكنًا. ثالثًا، يتم إجراء استقصاء عام لعمليات الولايات المتحدة في الموافقة والتخطيط والتنفيذ والمراجعة للتعاون الأمني ومساعدة قطاع الأمن. ويتضمن هذا القسم اقتراحات لتحسين عمليات تحديد المخاطر وتخفيف منها في تطوير وتنفيذ ومراجعة التعاون الأمني والمساعدة الأمريكية لقطاع الأمن.



## المفاضلات بين أهداف السياسة الأمريكية في أفريقيا

على مدار العقد الأخير، تنامي إجماع الخبراء الأكاديميين والسياسيين على أن التعزيز المسؤول لأجهزة الأمن الأفريقية يجب أن يكون جزءًا من مقارنة شاملة لمعالجة المشاكل التي تعاني منها أفريقيا، إلى جانب جهود تعزيز التنمية الاقتصادية المُصنفة وتحسين الحوكمة.<sup>4</sup> وفي الواقع، أكد كثير من هؤلاء على أن إصلاح أجهزة الأمن الأفريقية مسألة بالغة الأهمية في التعامل مع قضايا الفقر وسوء الحوكمة المنتشرة في القارة.<sup>5</sup>

ويتزامن هذا الإجماع المتنامي مع صعود حركة داخل دوائر الدفاع الأمريكية تنادي بالتركيز على الاستخدامات الوقائية للتعاون الأمني. على سبيل المثال، تنص التوجيهات الاستراتيجية الدفاعية لعام 2012 على:

<sup>4</sup> حول أهمية إصلاح قطاع الأمن في أفريقيا، انظر، على سبيل المثال: Andre Le Sage, "Africa's Irregular Security Threats: Challenges for U.S. Engagement," Strategic Forum No. 255, Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, May 2010; Jeffrey Herbst, "African Militaries and Rebellion: The Political Economy of Threat and Combat Effectiveness," *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 3, May 2004, pp. 357–369; Nicole Ball, Piet Biesheuvel, Tom Hamilton-Baillie, and 'Funmi Olonisakin, *Security and Justice Sector Reform Programming in Africa*, Evaluation Working Paper 23, London: UK Department for International Development, April 2007; and Daniel Bendix and Ruth Stanley, "Security Sector Reform in Africa: The Promise and the Practice of a New Donor Approach," Durban, South Africa: ACCORD Occasional Paper Series, Vol. 3, No. 2, 2008. Nicole Ball, *Promoting Security Sector Reform in Fragile States*, PPC Issue Paper No. 11, Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, April 2005; Monica Duffy Toft, *Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2010; International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, *The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding*, July 2011; and Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee 2012, "Building Blocks to Prosperity: The Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSGs)," Paris, 2012.

<sup>5</sup> انظر على سبيل المثال، Ball, 2005, pp. 2, 5–6; Bendix and Stanley, 2009, pp. 9–10; Herbst, 2004, p. 367; Global Facilitation Network for Security Sector Reform, *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)*, Birmingham, UK, 2007, p. 4; United Nations Development Programme, *Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post-Conflict Programmatic Approach*, New York, 2003, p. 13.

«سنسعى لتكون الشريك الأمني المفضل على مستوى العالم، وسنبعث عن شراكات جديدة مع عدد متزايد من الدول – بما فيها دول أفريقيا وأمريكا اللاتينية – التي تتفق مصالحها ووجهات نظرها مع الرؤية المشتركة للحرية والاستقرار والازدهار. وسنطور مقاربات مبتكرة ومنخفضة التكلفة ومحدودة الأثر لتحقيق أهدافنا الأمنية بالاعتماد على التمارين والوجود بالتناوب والقدرات الاستشارية.»<sup>6</sup>

على نحو مشابه، يذكر بيان موقف القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا: «سنبذل جهدنا لتوطيد علاقتنا الحالية وتطوير شراكات جديدة في أفريقيا من أجل تعزيز القدرات الدفاعية للدول الشريكة وتمكينها من توفير خدماتها الأمنية بشكل أفضل مع زيادة الإسهام في أمن المنطقة واستقرارها»<sup>7</sup>. وتستند هذه الجهود إلى الافتراض الموضَّح في العديد من مستندات التوجيهات الاستراتيجية والقائل بأن جهود الولايات المتحدة لمساعدة الدول الأجنبية في حكم نفسها والدفاع عن سيادتها بطرق تحترم سيادة القانون وحقوق الإنسان ستصب في النهاية في المصالح الاستراتيجية للولايات المتحدة.<sup>8</sup>

يشير هذا التوافق الجلي بين صفات السياسات العامة التي يقدمها خبراء شؤون أفريقيا لتحقيق الاستقرار في القارة وبين التوجيهات الاستراتيجية لوزارة الدفاع الأمريكية إلى الفرص المتاحة أمام وزارة الدفاع والجيش الأمريكي لأداء دور بالغ الأهمية في مستقبل أفريقيا. لكن تحت هذا التوافق السطحي تبرز اختلافات كبيرة في المقاربات مما يلمح إلى وجود مخاطر كبيرة على كل من الولايات المتحدة وشركائها الأفارقة.

يؤيد خبراء شؤون أفريقيا وخبراء الصراعات بشكل عام نموذج "إصلاح قطاع الأمن" الذي يركز على التحسين المتزامن لكل من القدرات الأمنية

6 U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington, D.C., January 2012, p. 3

7 USAFRICOM Posture Statement (Ham, 2012), p. 1

8 انظر، على وجه الخصوص: the White House, 2012; انظر أيضًا White House, National Security Strategy, 2010, and White House, *National Strategy for Counterterrorism*-Greg Mills "Africa's New Strategic Significance," *Wash-ism*, June 2011. انظر أيضًا Washington Quarterly, Vol. 27, No. 4, 2004, pp. 164–165

وآليات الإشراف والمساءلة لضمان التطبيق الشرعي لهذه القدرات.<sup>9</sup> وتسعى برامج إصلاح قطاع الأمن إلى إشراك مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، بما فيها البرلمانين والمجتمع المدني ضمن عملية التأكد من أن قوات الأمن تخدم الشعب وليس النظام. ويقول مؤيدو نموذج إصلاح قطاع الأمن إن جهود بناء القدرات دون التحسين المتزامن لآليات الإشراف والمساءلة من المرجح أن يكون لها انعكاسات سلبية تؤدي في النهاية إلى المزيد من زعزعة الاستقرار.

من المؤسف أن تشعر الكثير من الأنظمة غير الديمقراطية بالتهديد الكبير من هذه البرامج الإصلاحية؛ لأنها غالبًا ما تنشئ قواتها الأمنية ومؤسساتها المدنية والعسكرية على أساس حماية النظام بدلاً من المساءلة الشعبية الأوسع نطاقًا.<sup>10</sup> ونتيجة لذلك فإنها إما ترفض أية مساعدة لبناء القدرات تقوم على نموذج إصلاح قطاع الأمن، وفي حال اعتمادها بكتافة على المساعدة الدولية فإنها قد تقبل بمساعدة بناء القدرات لكن مع إحباط أية جهود لإرساء الإشراف والمساءلة الديمقراطييين. لهذا السبب، يواجه نموذج إصلاح قطاع الأمن صعوبات في التأقلم مع الظروف المختلفة عن الطرفين اللذين أنشئ من أجلهما في الأساس: أحداث ما بعد الصراع والانتقال الديمقراطي للسلطة.<sup>11</sup> على

<sup>9</sup> The canonical document on security sector reform remains the Organisation for Economic Co-Operation and Development ECD Development Assistance Committee, *Handbook on Security System Reform: Supporting Security Mills*, 2004, انظر على سبيل المثال, *and Justice*, Paris, 2007. On Africa specifically p. 165; Eric Bonnemaison, "Security Sector Planning in Africa: Military Force as a Public Good," *African Security Review*, Vol. 11, No. 2, 2002; and Herbert M. Howe, *Ambiguous Order: Military Forces in African States*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2001.

<sup>10</sup> للاطلاع على مراجعة لهذه الظاهرة في أفريقيا، انظر: Howe، 2001. حول أهمية الإدماج السياسي - داخل وخارج الأجهزة الأمنية - لاستقرار الدول المتأثرة بالصراع بشكل عام، انظر: Stephen Watts, Jason H. Campbell, Patrick B. Johnston, Sameer Lalwani, and Sarah H. Bana, *Countering Others' Insurgencies: Understanding U.S. Small-Footprint Interventions in Local Context*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-513-SRF, 2014.

<sup>11</sup> Albrecht Schnabel, "Ideal Requirements Versus Real Environments in Security Sector Reform," *Security Sector Reform in Challenging Environments*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009; Mark Sedra, "Security Sector Reform in Afghanistan and Iraq: Exposing a Concept in Crisis," *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 3, No. 2, 2007, pp. 7-23; and Andrew Mackay, Mark Sedra, and Geoff Burt, "Security Sector Reform (SSR) in Insecure Environments: Learning from Afghanistan,"

نحو مشابه، نجد أن تركيز إصلاح قطاع الأمن (المناسب) على التغيير طويل الأمد غالبًا ما يجعل الممارسين غير مستعدين للاستجابة إلى المتطلبات الأمنية قصيرة الأمد.

تصرّح الولايات المتحدة بالتزامها بمبادئ إصلاح قطاع الأمن في مساعدة قطاع الأمن على مستوى العالم بأسره ولا سيما أفريقيا.<sup>12</sup> وعلى أرض الواقع، فالعلاقة بين إصلاح قطاع الأمن وسياسات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن أكثر تعقيدًا بكثير.

لدى الولايات المتحدة نطاق أوسع من الأهداف يتعدى تلك الأهداف المنضوية تحت مظلة إصلاح قطاع الأمن. فنموذج إصلاح قطاع الأمن يركّز على الأهداف الأمنية البشرية طويلة الأمد في الدولة الشريكة. وتحرص الولايات المتحدة على تحقيق هذه الأهداف، ولكن من المؤكد أنها ستصطدم بغيرها من الأهداف. وإلى جانب سعي الولايات المتحدة إلى بناء قدرات الدول الشريكة لتوفير خدماتها الأمنية الخاصة، تعمل الولايات المتحدة على اكتساب حقوق الوصول حتى تتمكن قواتها من الاستجابة بفعالية لحالات الطوارئ والمعلومات والاستخبارات حول الديناميكيات الإقليمية، والتأثير على نطاق واسع من القضايا التي تهم صناع القرار في الدول الشريكة (بما في ذلك المشاركة في العمليات متعددة الأطراف، تمرير تشريعات مكافحة الإرهاب، دعم المبادرات الأمريكية في المنظمات الحكومية الدولية كمنظمة الأمم المتحدة، وغيرها).

---

*Journal of Security Sector Management*, Vol. 8, No. 3, September 2011, pp. 1–20. The High-Level Forum on African Perspectives on SSR and Experts-Level Seminar on African Perspectives on SSR recognized both the importance of applying SSR more broadly and some of the challenges of applying SSR more broadly and some of the challenges. انظر High-Level Forum on African Perspectives on SSR and Experts-Level Seminar on African Perspectives on SSR, *African Perspectives on Security Sector Reform*, New York: United Nations, May 14, 2010.

<sup>12</sup> يتضح هذا الالتزام جليًا في وثيقة إصلاح قطاع الأمن (U.S. Agency for International Development, U.S. Department of Defense, U.S. Department of State, *Security Sector Reform*, February 2009). يقوم الكثير من مبادئ إصلاح قطاع الأمن على جوهر توجيهات السياسة الرئاسية 23، "مساعدة قطاع الأمن". يتبنى بيان موقف القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا لغة إصلاح قطاع الأمن (دون استخدام المصطلح بشكل صريح) عندما أعلن: «نركز على تطوير الجيوش المهنية المنضبطة والقادرة والمسؤولة أمام السلطات المدنية والملتزمة برفاه مواطنيها وحماية حقوق الإنسان» (Ham, 2012, p. 5).

على الصعيد الأفريقي، تحتد جدًا التوترات بين الاستقرار طويل الأمد والأهداف الأخرى على أجندة مكافحة الإرهاب، على الرغم من أنها حاضرة على أصعدة أخرى أيضًا.<sup>13</sup> فعلى سبيل المثال، قررت الولايات المتحدة مؤخرًا أن تتمركز قاعدة الطائرات بدون طيار في دولة النيجر لمراقبة المنظمات المتطرفة العنيفة في دولة مالي المجاورة ومواقع أخرى في الساحل الأفريقي. وقد وُصف هذا التحرك الأمريكي بأنه إسهام هام للولايات المتحدة في التدخل الذي تقوده فرنسا في مالي والذي استعاد إلى حد ما السلام في البلد، إلا أن المراقبين حذروا من أن حقوق وصول الطائرات دون طيار قد تؤدي إلى تأجيج التوترات العرقية الموجودة منذ أمد طويل في النيجر.<sup>14</sup> وفي حالة أخرى، توفر الولايات المتحدة مساعدة قطاع الأمن لقوات الدفاع الشعبية الأوغندية، وذلك بسبب دورها الريادي في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال (AMISOM). ووفقًا لعدة تقارير، أدت بعثة الاتحاد الأفريقي دورًا إيجابيًا في التخفيف من مستويات العنف في الصومال، مما أدى إلى توسيع نفوذ الحكومة الفيدرالية الصومالية وقُتل من التهديد الذي تشكله حركة الشباب القتالية الإسلامية.<sup>15</sup> لضمان استمرار التزام أوغندا بهذا الجهد المبذول، كان على الولايات المتحدة توفير مساعدة قطاع الأمن لنظام أوتوقراطي.<sup>16</sup> وهذه الأنظمة تتجاوز بوضوح نطاق غالبية التصورات المتعلقة بإصلاح قطاع الأمن التي تركز على المساءلة الديمقراطية، والتعاون العسكري مع هذه الأنظمة قد يعرض أحيانًا العلاقات الأمريكية مع خلفائها للخطر.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> للاطلاع على آراء سفير أمريكي سابق حول التوترات بين الأجندة الأمريكية لمكافحة الإرهاب والأجندات الأخرى في أفريقيا، انظر: David H. Shinn, "Walking the Line: U.S. Security Policy in East Africa and the Horn," *World Politics Review*, February 20, 2013.

<sup>14</sup> انظر، على سبيل المثال: Eric Schmitt, "Drones in Niger Reflect New U.S. Tack on Terrorism," *New York Times*, July 10, 2013. Given the reputation of U.S. drones, particularly in the Muslim world, the introduction even of unarmed drones risks "some degree of "blowback".

<sup>15</sup> انظر، على سبيل المثال: Matt Bryden, *Somalia Redux? Assessing the New Somali Federal Government*, Center for Strategic and International Studies, Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, August 2013.

<sup>16</sup> حول العلاقة بين أوغندا والمانحين، انظر: Jonathan Fisher, "Managing Donor Perceptions: Contextualizing Uganda's 2007 Intervention in Somalia," *African Affairs*, Vol. 111, No. 444, 2012, pp. 404-423.

<sup>17</sup> حول تبعات المساعدة طويلة الأمد للأنظمة السلطوية على السياسة الخارجية، انظر: Ely Ratner, "Reaping What You Sow: Democratic Transitions and Foreign Policy Realign-

بوجه عام، كانت المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن في أفريقيا متدنية جدًا خلال حقبة ما بعد الحرب الباردة لدرجة أنه لم تتح لها فرصة كبيرة لإحداث أي أثر ملموس، سواءً أكان إيجابيًا أم سلبيًا. يُستثنى من ذلك تمويل كبار شركاء الولايات المتحدة في مكافحة الإرهاب. فقد كانت أوغندا وبوروندي وموريتانيا وتونس، على سبيل المثال، في الشريحة الأعلى من القسم 1206 (مكافحة الإرهاب) الخاص بمتلقي المساعدة في السنوات الأخيرة، حيث تحصل كل من هذه الدول على عشرات الملايين من الدولارات.<sup>18</sup> في دول مثل بوروندي وأوغندا (تساهم كلتاها بإسهامات كبيرة في بعثة الاتحاد الأفريقي) أو موريتانيا (شريك أساسي في مكافحة الإرهاب في منطقة الساحل الأفريقي)، كانت المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن عام 2012 توازي تقريبًا خمس موازنات هذه الدول المخصصة للدفاع.<sup>19</sup>

لا يمكننا وصف سعي الولايات المتحدة إلى تحقيق الأهداف قصيرة الأمد كأهداف مكافحة الإرهاب مع المخاطرة بهدفها لترسيخ الاستقرار طويل الأمد، بأنه مسألة ضيق أفق أو تجاهل لا عقلاني للمستقبل بهذه البساطة؛ ففي الكثير من الحالات تكون لتحقيق برامج إصلاح قطاع الأمن الصغيرة آثارًا ملحوظة على الاستقرار طويل الأمد إمكانية ضئيلة جدًا، كما سيناقش الفصل الثاني من التقرير بنفصيل أكبر. كما لم يتجسد على أرض الواقع كثير من التوقعات المخيفة من منقدي السياسات الأمنية الأمريكية في أفريقيا بحدوث "انتكاسة" أو زعزعة للاستقرار. وإذا كانت احتمالية وقوع التبعات السلبية طويلة الأمد ضئيلة نسبيًا، واحتمالية تحقيق الأهداف قصيرة الأمد كبيرة إلى حد ما، فإن تجميع عدد من المكاسب قصيرة الأمد له ما يبرره، وإن كان ذلك على حساب بعض المخاطر طويلة الأمد. والمشكلة هي افتقار الولايات المتحدة للمعلومات والآليات الضرورية لموازنة هذه المفاضلات بشكل نظامي.

ment," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 3, June 2009, pp. 390–418.

Examples include the Philippines in the Marcos era and Iran in the era of the Shah.

Nina M. Serafino, Security Assistance Reform: "Section 1206" Background <sup>18</sup> and Issues for Congress, Washington, D.C.: Congressional Research Service, April 4, 2014, p. 6

<sup>19</sup> Data on these countries' defense budgets come from International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, Vol. 113, No. 1, 2013



## مخاطر مساعدة قطاع الأمن في الدول الهشة في أفريقيا

يدعو الجيش الأميركي والعقيدة المشتركة إلى توقع المخاطر والتخفيف منها، وإعداد فروع وإجراءات تكميلية في خطط العمليات في حال عدم تنفيذ العمليات على النحو المتوقع. إلا أن دليل عقيدة الجيش بشأن التعاون الأمني يخصص أقل من صفحة للتخفيف من المخاطر. علاوة على ذلك، تُفهم المخاطر ضمن نطاق ضيق للغاية إما بوصفها احتمالية التأثير السلبي لأنشطة التعاون الأمني على البلدان الأخرى، أو بوصفها احتمالية عدم تنفيذ أهداف العمليات المحددة تحديداً ضيقاً. يستكشف هذا الفصل المخاطر المحتملة التي يمكن أن تفرضها أنشطة مساعدة قطاع الأمن على الاستقرار طويل الأمد في الدول الشريكة والهشة، وذلك من خلال مراجعة الدراسات الكمية حول العلاقة بين مساعدة قطاع الأمن ومختلف المؤشرات لاستقرار الدولة الشريكة وتطورها السياسي. وتفيدنا هذه الدراسات الكمية في التوصل إلى الاتجاهات العامة، إلا أن لها قدرة محدودة على تمييز العلاقات السببية الأكثر تشعباً. يسعى القسم التالي إلى تحديد المسارات الخاصة التي قد تهدد من خلالها مساعدة قطاع الأمن استقرار الدولة الشريكة. وبنقاش القسم الأخير التداعيات الاستراتيجية المحتملة على الولايات المتحدة. ليس الهدف من التقرير إصدار أحكام موجزة على الأثر العام لمساعدة قطاع الأمن؛ فالنقاش التالي يؤكد على أن أثر المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن ينحصر ضمن سياقات محددة للغاية. عوضاً عن ذلك، غابتنا هي المساعدة في التوصل إلى إدراك أوسع نطاقاً للتبعات المتنوعة للتعاون الأمني في محاولة لتزويد التخطيط العسكري بالمعلومات واستعراض العمليات، وهو موضوع سنعود لنقاشه في الفصلين الأخيرين من هذا التقرير.



## تقييمات كمية لتأثيرات مساعدة قطاع الأمن على استقرار الدول الشريكة

يوجد عدد قليل نسبيًا من التقييمات الكمية المُحكمة لتأثيرات مساعدة قطاع الأمن على استقرار الدولة الشريكة ونموها السياسي. ما زال هناك الكثير من العمل الذي ينتظر إتمامه في تحديد أثر المساعدة الأمريكية بشكل أدق وتحديد العلاقات السببية بشكل أفضل. وتقترح هذه الدراسات عددًا من الاتجاهات المهمة، لا سيما عند الأخذ بعين الاعتبار خصائص بعض الدول الشريكة وأنواع المساعدة الأمنية الأمريكية المقدمة.

ربما كانت أفضل دراسة للمساعدة الأمريكية لقطاع الأمن هي تقرير حديث صادر عن مؤسسة RAND الهدف منه تقييم قدرة هذه البرامج على الوقاية من اندلاع الصراعات العنيفة. وقد درس التحليل العلاقة بين المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن واستقرار الدولة الشريكة، والذي يُقاس باستخدام مؤشر هشاشة الدولة. ويتوصل التقرير إلى علاقة إيجابية معتبرة إحصائيًا بين مساعدة قطاع الأمن والتحسّن في استقرار الدولة الشريكة. والأمر الأهم هو أن هذه العلاقة مشروطة بكل من طبيعة مساعدة قطاع الأمن وخصائص الدولة الشريكة. ويبدو أن البرامج ذات النطاق الأصغر، لا سيما البرامج التي تعمل على تثقيف قادة جيوش الدولة الشريكة، هي الأكثر فعالية، بينما قد يكون التمويل العسكري الخارجي أثر سلبي (رغم أن العلاقة بين التمويل العسكري الخارجي والتغيرات في الاستقرار ليست بالقوة الكافية لتكون مُعتبرة إحصائيًا). ويبدو أن المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن ليس لها تأثير مُعتبر إحصائيًا على استقرار الدول الهشة والضعيفة؛ في حين تكون العلاقة في الواقع سلبية في الدول الأكثر ضعفًا (رغم أنها، نكرر، غير مُعتبرة إحصائيًا). أخيرًا، بينما حققت المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن العديد من الآثار الإيجابية في أمريكا اللاتينية وشرق آسيا وأوروبا، فإنه ليس لها أي أثر إيجابي مُعتبر إحصائيًا على الاستقرار في أفريقيا أو الشرق الأوسط، لذا فالعلاقة سلبية أيضًا (رغم أنها ليست مُعتبرة إحصائيًا) في شمال أفريقيا والشرق الأوسط. خلّصت الكثير من الدراسات الكمية الأخرى إلى نتائج تتناسب مع الأنماط العامة الواردة في تحليل مؤسسة RAND، ورغم وجود إجماع ضئيل في هذا المجال ومع ظهور أنماط متشابهة، فإن الدراسات كثيرًا ما تختلف في تفاصيلها. فقد توصلت دراسة أكاديمية إلى أن الاتصالات العسكرية-العسكرية بين الولايات المتحدة وأشخاص من الدولة الشريكة زادت

من احتمالية إرساء الديمقراطية في الدولة الشريكة، وخلصت أخرى إلى أن مشاركة الدول الشريكة في برامج التعليم العسكري المهني (PME) الأمريكية قللت من احتمالية تعرض هذه الدول لانقلاب عسكري. في المقابل، توصلت دراسة أخرى إلى العكس: أن برامج التعليم العسكري المهني التي وفرتها الولايات المتحدة زادت من احتمالية حدوث الانقلابات العسكرية.

هناك أسباب كثيرة أدت إلى اختلاف نتائج هذه الدراسات؛ فمن جهة تتشعب هذه النتائج بسبب اختلاف المخرجات المرجوة: حيث قاست دراسة تأثيرات المساعدة على الاستقرار وأخرى قاست تأثيرها على نشر الديمقراطية بينما تناولت دراستان تأثيرات المساعدة على الانقلابات العسكرية. ناهيك عن اختلاف الفترات الزمنية التي تغطيها الدراسات المتنوعة. إجمالاً، الأرجح أن الدراسات اكتشفت آثاراً إيجابية للمساعدة الأمريكية لقطاع الأمن إن اعتمدت بياناتها بصورة أكبر على الحقة ما بعد الحرب الباردة. وأخيراً، تناولت الدراسات جميع العوامل السياقية (كمستويات التنمية، ونوع النظام، وما إلى ذلك) بشكل مغاير عن بعضها البعض.

تناولت عدة دراسات أخرى العلاقة بين عمليات نقل الأسلحة والديناميكيات السياسية في الدول المتلقية. وانسجاماً مع النتائج المستخلصة من دراسة مؤسسة RAND، خلّصت دراستان مختلفتان إلى وجود علاقات إيجابية مُعتبرة إحصائياً بين حجم عمليات نقل الأسلحة واحتمالية انتهاكات حقوق الإنسان ووقوع الانقلابات العسكرية وطول فترة الحكم العسكري. ومن المثير للاهتمام أن دراسة ثالثة قد خلّصت إلى أن عمليات نقل الأسلحة تقلل من احتمالية وقوع الانقلابات العسكرية على الأمد القصير، فهي ظاهرياً تلبي الاحتياجات العسكرية لبناء قدرات أكبر، إلا أنها ترفع من احتمالية حدوث الانقلابات العسكرية على الأمد الطويل مع تحول الجيش إلى جهة فاعلة في السياسة المحلية أقوى من ذي قبل. ومن المؤسف أن جميع هذه الدراسات قد استخدمت بيانات تعود غالباً لحقبة الحرب الباردة، لذا فمن المحتمل أن تكون العلاقة بين عمليات نقل الأسلحة والمخرجات السياسية قد تغيرت في حقبة ما بعد الحرب الباردة (رغم أن نتائج دراسة RAND تفيد بعدم حدوث ذلك). كما لم تستخدم الدراسات متغيرات التحكم المتعلقة بقدرة الدولة وهشاشتها أو استخدمت متغيرات ناقصة بشكل مغل، ولم تتحرى التأثيرات التفاعلية لعمليات نقل الأسلحة مع هذه المتغيرات السياقية. قد لا تمثل عمليات نقل الأسلحة إشكاليةً في الدول القوية جدًا والديمقراطية إلا أن لها تبعات سلبية

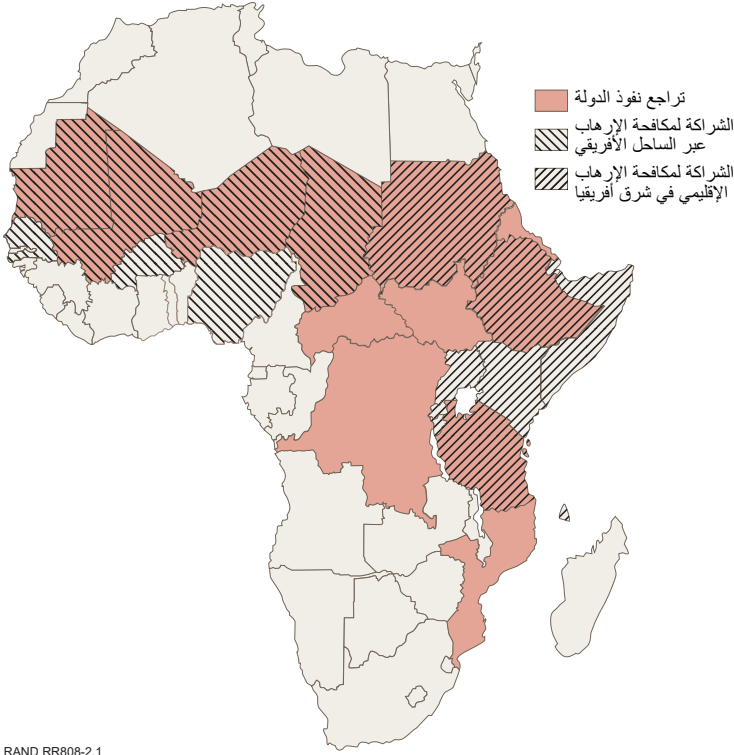
أكبر بكثير على الدول الهشة. وتتسق هذه العلاقة مع دراسة مؤسسة RAND، لكن هذه التحليلات الأخرى لا تسمح لنا باختبار مدى إحكام هذه العلاقة.

لا يفاجئنا أن تكون تأثيرات مساعدة قطاع الأمن مشروطة إلى حد كبير بخصائص الدولة الشريكة، بما فيها نفوذ الدولة (أي قدرة النظام على توفير السلع العامة عبر مختلف أنحاء أراضيه)، نوع النظام (ديمقراطي أم أوتوقراطي)، وغير ذلك من الخصائص. واكتشفت دراسات عدة أن هذه الخصائص تشكّل احتمالية مشاركة الأنظمة في انتهاكات حقوق الإنسان والقتل الجماعي والتطهير العرقي، كما أن لها تأثيرات قوية على استقرار هذه الأنظمة. ولا يفاجئنا أيضًا أن تشكّل هذه النتائج معضلة كبيرة أمام المسؤولين عن المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن لمنطقة مسؤولية القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا؛ فالدول التي تحتاج إلى المساعدة أكثر من غيرها هي عادةً الأقل قدرة على استغلالها بشكل إيجابي (أي رفع مستويات استقرارها). للمساعدة في تمثيل المشكلة، يبيّن الشكل 1-2 الدول التي تسجل درجات متدنية على مؤشرات نفوذ الدولة بما يفيد أن مساعدة قطاع الأمن تبعات سلبية على استقرارها، وفقًا لتحليل دراسة RAND المذكورة سابقًا. للأسف، معظم هذه الدول المعنية هي من الشركاء ذوي الأولوية للولايات المتحدة في مكافحة الإرهاب — دول الشراكة لمكافحة الإرهاب عبر الساحل الأفريقي والشراكة لمكافحة الإرهاب الإقليمي في شرق أفريقيا.

### الآليات التي يكون للتعاون الأمني من خلالها تأثيرات مزعجة للاستقرار

سنفيدنا النتائج الكمية المشروحة في القسم السابق عند إرساء الاتجاهات العامة، إلا أن لها نقطتي ضعف: أولها، من خلال هذه التحليلات الضخمة العابرة للحدود الوطنية سيكون من المستحيل تقريبًا التأكد إن كان الارتباط الإيجابي الملحوظ هو نتيجة للمساعدة الأمريكية أم هو مجرد نتيجة لاختيار الولايات المتحدة لشركائها أو نوع مساعدتها بحكمة. وإن كان هذا الاحتمال الأخير صحيحًا، فسيكون للاستخدام الموسع لمساعدة قطاع الأمن نتائج سلبية. ثانيًا، لا تفيد مثل هذه الدراسات كثيرًا في توقع مخاطر معينة والتخفيف منها.

## الشكل 2-1 الدول المعنية بمساعدة قطاع الأمن بالقيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا



سعيًا لمعالجة هاتين النقطتين، يعتمد هذا القسم على الدراسات السابقة الكيفية لتحديد الطرق التي يمكن من خلالها أن تززع مساعدة قطاع الأمن استقرار السياسة الداخلية في الدول الهشة. وفي المربع أدناه ثمة موجز بـ“الآليات” مع مراعاة أن القائمة ليست شاملة. وحيثما أمكن، يستخدم هذا القسم مصادر متعددة كتبها خبراء منطقة أفريقيا، ويسوق عدة أمثلة للإشارة إلى معقولية هذه الآليات. وينبغي مراعاة أنها ليست معروضة بوصفها حقائق مثبتة وإنما بوصفها فرضيات جديرة بالتصديق.

الآليات التي قد تتسبب في زعزعة مساعدة قطاع الأمن لاستقرار السياسات  
المحلية في الدول الهشة

1. تفويض الحكومة الشرعية
  - أ. إنشاء "الحرس الإمبراطوري"
  - ب. تآكل مبدأ التفوق المدني
  - ج. النزعة الربعية والتفاسد
2. تأجيج التوترات بين الفصائل
  - أ. تغيير توازن القوى بين الطوائف أو بين الفصائل
  - ب. تدويل النزاعات المحلية
  - ج. تكوين تصورات خاطئة
3. تسريب المساعدة للجهات الفاعلة من خارج الحكومة
  - أ. تسريب الأسلحة والمساعدة المادية الأخرى
  - ب. تسريب التدريب والمساعدة غير المادية الأخرى
4. التحريض على الاعتداءات
5. الخطر الأخلاقي

إنّ العدد الكبير لهذه الآليات وتكرار تشديد خبراء منطقة أفريقيا على أهميتها يثبت أنها جديرة بالخضوع النظامي لعمليات تحديد المخاطر والتخفيف منها في الحكومة الأمريكية، حتى إنّ توفرت تفسيرات بديلة لأي حالة منفردة.

### تفويض الحكومة الشرعية

رغم تركيز الولايات المتحدة على استخدام برامجها التعليمية لزرع القيم المدنية-العسكرية القويمة لدى ضباط الجيش في الدولة الشريكة، فإن مساعدة قطاع الأمن قد تعمل على إضعاف الحكومة في تلك الدولة.

لعل الخطر الأكثر وضوحًا هو الإنشاء أو التعزيز غير المتعمد لما يطلق عليه "الحرس الإمبراطوري"؛ وهو قوات النخبة الموالية لحاكم أوتوقراطي أو حزب أو مجموعة طائفية حاكمة بدلًا من الدولة بأكملها، ولا تخضع أفعالها لسيادة القانون. وهذه القوات الموازية شائعة جدًا في أفريقيا.<sup>1</sup> تُعتبر حماية نظام شرعي ضد المعارضة العنيفة دورًا مناسبًا تمامًا لمساعدة الأمن الأمريكية. ولكن إن أصبحت القوات الموالية لقائد من القادة قوية لدرجة أن القائد لم يعد يخشى أي تحدٍ - بما فيها التحديات التي تفرضها الممارسات الديمقراطية الاعتيادية كالانتخابات - فإنها بذلك تهدد المفهوم الأمريكي للحكومة الشرعية. في معظم الحالات، لا تكون المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن كبيرة بما يكفي لإنشاء "الحرس الإمبراطوري"، رغم أنها قد تساعد على الإبقاء عليه من

خلال التدريب والعتاد والمشورة. وفي الدول الفقيرة التي تستفيد من المساعدة الأمريكية الضخمة لمكافحة الإرهاب (أو مساعدة مكافحة المخدرات كما هو الحال في أمريكا اللاتينية)، يشكل تدفق الموارد قدرًا من الخطر في هذا الشأن. ففي موريتانيا الفقيرة، على سبيل المثال، يؤكد بعض الخبراء الإقليميين على أن الدعم الأمريكي لمكافحة الإرهاب – عن طريق توفير الموارد المادية لوحدها – “في الهيكل الرئيسي للجهاز الأمني للنظام” وعن طريق دعم النظام رمزيًا – كان ركيزة أساسية سمحت لنظام سابق باتخاذ إجراءات غير ديمقراطية.<sup>2</sup>

والأقل وضوحًا هنا هو إمكانية إسهام مساعدة قطاع الأمن في انتقال السلطة والموارد لأجهزة الأمن بعيدًا عن المؤسسات المدنية التي من المفترض أن تتولى الإشراف والمساءلة على هذه الخدمات. فتدفقات الموارد الضخمة لقطاع الأمن تجعل الخدمات الأمنية المصدر الأكبر للمحابة والمحسوبية. وفي حالات متطرفة كجنوب فيتنام، تصبح هذه الخدمات جهات فاعلة أقوى من المدنيين المسؤولين ظاهريًا.<sup>3</sup> وعلى نحو مماثل، بقدر ما تحسّن مساعدة قطاع الأمن من القدرة التنظيمية للمؤسسات العسكرية وغيرها من المؤسسات الأمنية، فإنها قد تجعل من هذه الكيانات جهات فاعلة أكثر تماسكًا وقوةً في الدول الضعيفة جدًا.<sup>4</sup> نعود ونكرر أنه في حالة أفريقيا، من النادر أن يكون حجم مساعدة قطاع الأمن كبيرًا بما يكفي لتعديل ديناميكيات السلطة وحدها.

---

Cédric Jourde, “Constructing Representations of the ‘Global War on Terror’<sup>2</sup> in the Islamic Republic of Mauritania,” *Journal of Contemporary African Studies*, Cédric Jourde, “Sifting Through the Layers” أيضًا; Vol. 25, No. 1, 2007, p. 94 of Insecurity in the Sahel: The Case of Mauritania,” Africa Security Brief No. 15, Africa Center for Strategic Studies, National Defense University, September 2011; and Princeton N. Lyman, “The War on Terrorism in Africa,” Donald Rothchild and John W. Harbeson, eds., *Africa in World Politics*, Boulder, Colo.: Westview Press, 2013.

<sup>3</sup> انظر، على سبيل المثال: Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency: The Lessons of Malaya and Vietnam*, St. Petersburg, Fla.: Hailer Publishing, 2005 [1966], pp. 58–59.

<sup>4</sup> John Samuel Fitch, “The Political Impact of U.S. Military Aid to Latin America: Institutional and Individual Effects,” *Armed Forces and Society*, Vol. 5, 1979, pp. 360–386. Critics of U.S. policy in Mali have made essentially this argument in relation to the coup launched by the U.S.-trained Captain Amadou Sanogo على سبيل المثال. “Mali: Fragile Democracy and Clumsy U.S. Policy,” *The Guardian*, January 18, 2013. مع ذلك، لم تنتج هذه النقاشات في تشكيل حجة مقنعة بأن المهارات التي قدمتها الولايات المتحدة أو القدرات الأخرى كانت سببًا في وقوع الانقلاب في دولة مالي.

ولكن بوسع المساعدة أن تجعل الأجهزة الأمنية أقل اعتمادًا على السلطات المدنية من حيث الموارد، وبالتالي ستصبح أقل عرضًا للمساءلة وغالبًا أكثر عدوانية وتسببًا في الاعتداءات.<sup>5</sup>

وأخيرًا، عندما يتعلق الأمر بكميات المساعدات الضخمة، تذكي المساعدة احتمالية تفاقم نموذج "الدولة الريعية" حتى وإن لم يختل التوازن المدني-العسكري. وقد لاحظ الكثير من المراقبين أن المساعدة قابلة للاستبدال، إلى حد ما على الأقل؛ أي أن المساعدة المقدمة لوظيفة ما ستوفّر الأموال التي كانت الدولة الشريكة ستضطر لإنفاقها عليها.<sup>6</sup> وهكذا تصبح الدولة الشريكة حرة في إنفاق الأموال الجديدة على ما تشاء، بما في ذلك تمويل الأنشطة غير الإنتاجية التي تعزز من شبكات المحسوبية والسيطرة الأمنية. ويقدر ما يقل اعتماد الدولة الشريكة على مواطنيها لتوليد العوائد، واستخدامها للمساعدة الخارجية من أجل "شراء" الدعم، فإنها ليست مضطرة للاستجابة للمطالب الشعبية. وهذه "الدول الريعية" تواجه مخاطر كبيرة متعلقة بسوء الحوكمة.<sup>7</sup>

### تأجيج التوترات بين الفصائل

ثمة مجموعة ثانية من الآليات التي يكون للتعاون الأمني من خلالها تأثيرات مزعجة للاستقرار، وهي تتعلق باحتمالية إسهام هذه المساعدة في تأجيج التوترات بين الفصائل.

<sup>5</sup> Stephen Ellis, "Briefing: The Pan-Sahel Initiative," *African Affairs*, Vol. 103, No. 412, pp. 459–464; Cédric Jourde, "The International Relations of Small Neoauthoritarian States: Islamism, Warlordism, and the Framing of Stability," *International Studies Quarterly*, Vol. 51, 2007, pp. 481–503; for similar dynamics elsewhere, see Yezid Sayigh, *Policing the People, Building the State: Authoritarian Transformation in the West Bank and Gaza*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, February 2011.

<sup>6</sup> انظر، على سبيل المثال: Tarhan Feyzioglu, Vinaya Swaroop, and Min Zhu, "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid," *World Bank Economic Review*, Vol. 12, No. 1, 1998, pp. 29–58; and Nasir M. Khilji and Ernest M. Zampelli, "The Fungibility of U.S. Military and Non-Military Assistance and the Impacts on Expenditures of Major Aid Recipients," *Journal of Development Economics*, Vol. 43, No. 2, April 1994, pp. 345–362.

<sup>7</sup> Deborah Bräutigam, *Aid Dependence and Governance*, Stockholm: Expert Group on Development Issues, 2000; Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*, New York: Cambridge University Press, 2001; World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C.: World Bank, 1998.

فقد حذر الكثير من المختصين في الشأن الأفريقي من تغيير مساعدة قطاع الأمن الأجنبية لتوازن القوى بين مختلف المجموعات العرقية أو الدينية في الدول بالغة الهشاشة. والمثلان الأكثر شيوعاً على ذلك هي الاستقطاب في العلاقات بين المسيحيين والمسلمين في كينيا وتعطيل الترتيبات غير الرسمية لمشاركة السلطة في مالي والنيجر. في كينيا، نوه العديد من المختصين في المنطقة إلى أن المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن وضغط الولايات المتحدة على الحكومة الكينية لاتخاذ تدابير مشددة ضد الأهداف الإرهابية المشتبه بها أدت إلى تزايد سلوكيات أجهزة الأمن الكينية التعسفية ضد الأقلية المسلمة في البلاد.<sup>8</sup> وفي مالي والنيجر، حاولت الولايات المتحدة قطع طرق التجارة غير المشروعة عبر الصحراء الكبرى من خلال تعزيز مراقبة الحدود وقدرات إنفاذ القانون لحكومات هاتين الدولتين. وحذر الكثير من خبراء منطقة أفريقيا من تأثير الجهود الأمريكية على قطع تدفقات الإيرادات الحيوية إلى مجتمعات الطوارق، التي قبلت بها بامako ونيامي ضمناً في السابق بوصفها شكلاً من أشكال "السيادة الموازية" أو مشاركة السلطة للتخفيف من حدة التوترات مع مجتمعات الطوارق.<sup>9</sup>

حتى وإن لم تؤد المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن إلى تغيير كبير في علاقات القوة الموضوعية بين المجموعات المختلفة، فإنها يمكن أن تحفز انتشار المفاهيم الخاطئة والشكوك في الدول الشريكة. وقد وصف أحد المختصين في المنطقة كيف استغلت الجهات الفاعلة المحلية أنشطة التعاون الأمني صغيرة النطاق مع الولايات المتحدة للترويج لأجنداتها الخاصة بتأجيج التوترات الداخلية:

«إن الحضور العسكري الأمريكي المبهم في المنطقة أصبح مصدرًا رئيسيًا لانتشار الإشاعات والشكوك، التي يستثمرها القادة المسلمون في ما يشبه الاقتصاد الأخلاقي في الصحراء الكبرى، من "سونغاي" (Songhay) و"بيلاه" (Bellah) إلى "كونتا" (Kunta) و"كيل إفوغاس" (Kel Ifoghas). وهنا لا

<sup>8</sup> Beth Elise Whitaker, "Reluctant Partners: Fighting Terrorism and Promoting Democracy in Kenya," *International Studies Perspectives*, Vol. 9, 2008, pp. 254–271; Jan Bachmann and Jana Hönke, "'Peace and Security' as Counterterrorism? The Political Effects of Liberal Interventions in Kenya," *African Affairs*, Vol. 109, No. 434, 2009, pp. 97–114.

<sup>9</sup> Ellis, 2004; Robert G. Berschinski, *AFRICOM's Dilemma: The "Global War on Terrorism," "Capacity Building," Humanitarianism, and the Future of U.S. Security Policy in Africa*, Carlisle Barracks, Pa.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2007, pp. 30–31; David Gutelius, "Islam in Northern Mali and the War on Terror," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 25, No. 1, 2007, pp. 59–76; Jourde, 2007.



تقاس حقيقة الادعاءات بمعايير ثابتة، وإنما من خلال تناسب هذه الادعاءات مع التصورات والفهم المسبق لدى المستمعين. فقد بدأت شائعات حول السلوكيات غير اللائقة لأفراد الجيش الأمريكي بالانتشار في شمال مالي منذ عام 2004، وقد زادت التصريحات العامة لقادة الجيش الأمريكي التي فسرها وأعاد نشرها القادة السياسيون في الشمال من حدة السخط بين القادة في المنطقة.<sup>10</sup>

وانتشرت مفاهيم خاطئة مماثلة ونظريات المؤامرة في الصومال نتيجة لأنشطة الولايات المتحدة.<sup>11</sup>

ولا تنتشر جميع المفاهيم الخاطئة بين السكان المضللين فقط؛ فهذا وارد الحدوث أيضًا بين المسؤولين الحكوميين. فقد يدفع التعاون الأمني الوثيق بين الولايات المتحدة وقادة الدولة الشريكة هؤلاء القادة إلى الاعتقاد بأن الولايات المتحدة تدعم أفعالهم، أيًا كانت طالما أنها تُنفذ تحت مسمى مكافحة الإرهاب أو أية أجندة أمنية تمنحها الولايات المتحدة الأولوية.<sup>12</sup> وهكذا سيُنظر إلى الولايات المتحدة على أنها تمنح "الضوء الأخضر" للممارسات القمعية أو الانقلابات العسكرية، حتى وإن قطعت الولايات المتحدة تلك المساعدات لاحقًا عقابًا على هذه الممارسات.

#### تسريب المساعدة للجهات الفاعلة غير الحكومية

مكمن المخاوف الثالث هو احتمال وصول المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن – سواءً أكانت مساعدة مادية أم تدريبية – لأيدي الجهات الفاعلة غير الحكومية، وقد حدث بالفعل تسريب المساعدة الأمريكية في عدة أماكن حول العالم، حيث تم تهريب الأسلحة الأمريكية التي تعود إلى حقبة الحرب الباردة كالقنابل اليدوية من مستودعات الأسلحة في السلفادور وغواتيمالا لتصل إلى حوزة عصابات تجارة المخدرات المكسيكية.<sup>13</sup> وهناك

<sup>10</sup> Gutelius, 2007, p. 68.

<sup>11</sup> Peter J. Quaranto, *Building States While Fighting Terror: Contradictions in United States Strategy in Somalia from 2001 to 2007*, ISS Monograph Series No. 143, Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies (ISS), May 2008, p. 55.

<sup>12</sup> انظر، على سبيل المثال: Jourde, 2007.

<sup>13</sup> Colby Wilkason and Mikhaila Fogel, "Cartel Weapons and Their Provenance," *The War on Mexican Cartels: Options for U.S. and Mexican Policy-Makers*, Cambridge, Mass.: Harvard University Institute of Politics, September 2012, p. 29.

تقارير تفيد بأن بعض القوات المكسيكية الخاصة التي دربتها الولايات المتحدة قد انشقت للانضمام إلى عصابة "لوس زيتاس" الخطرة.<sup>14</sup> في حالات أخرى، هناك مزاعم بانتقال المساعدة العسكرية الأمريكية من الجيوش الشريكة إلى المجموعات شبه المسلحة التي شاركت في تنفيذ إعدامات خارج إطار القانون.<sup>15</sup>

وفي أفريقيا، تفيد تقارير بوقوع أحداث مشابهة. فقد ادعى تقرير أن شركة التدخل السريع في النيجر التي دربتها قوات الولايات المتحدة قد انشقت للانضمام إلى متمردي الطوارق.<sup>16</sup> والأمر نفسه حدث مع القوات الحكومية المالية التي دربتها الولايات المتحدة ثم انشقت للانضمام إلى مجموعات متمردي الطوارق في البلد.<sup>17</sup> وأحياناً يكون انحراف مسار المساعدة الأمريكية أقل وضوحاً؛ فعلى سبيل المثال، يتخوف المراقبون في كينيا من احتمالية استخدام الأجهزة الأمنية الكينية للآليات الاستخباراتية التي قدمتها الولايات المتحدة وغيرها من القدرات في عدة أعمال إجرامية بدلاً من استخدامها لغايات مكافحة الإرهاب المقصودة بها.<sup>18</sup>

#### التحريض على الاعتداءات

قد يكون الخطر الأكبر الذي تخشاه الولايات المتحدة هو استخدام مساعدة قطاع الأمن في ارتكاب الممارسات التعسفية واسعة النطاق. ويتأتينا الإنذار الأكبر من هذا الاحتمال من رواندا؛ حيث كانت فرنسا لأمد بعيد مصدر المساعدة الأمنية لنظام "هابياريمانا" في رواندا وكانت عناصر هذا النظام مسؤولة عن ارتكاب أبشع إبادة جماعية منذ الحرب العالمية الثانية، باستخدام أسلحة مصدر بعضها

<sup>14</sup> George W. Grayson, "Los Zetas: The Ruthless Army Spawned by a Mexican Drug Cartel," Foreign Policy Research Institute E-Note, May 2008

<sup>15</sup> Oeindrila Dube and Suresh Naidu, *Bases, Bullets, and Ballots: The Effect of U.S. Military Aid on Political Conflict in Colombia*, CGD Working Paper 197, Washington, D.C.: Center for Global Development, January 2010

<sup>16</sup> Russell D. Howard, "Global Terrorism and U.S. Counterterrorism Policy in West Africa," *West Africa and the U.S. War on Terror*, George Klay Kieh and Kelechi Kalu, eds., New York: Routledge, 2013, p. 82; John B. Alexander, *Africa: Irregular Warfare on the Dark Continent*, Joint Special Operations University Report 09-5, May 2009, pp. 36-37

<sup>17</sup> Adam Nossiter, Eric Schmitt, and Mark Mazzetti, "French Strikes in Mali Sup-plant Caution of U.S.," *New York Times*, January 13, 2013

<sup>18</sup> Alice Hills, "Trojan Horses? USAID, Counterterrorism, and Africa's Police," *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 4, 2006, pp. 629-643

فرنسا وبلجيكا.<sup>19</sup> ولا يعني تقديم فرنسا المساعدة للنظام أنها تتحمل مسؤولية وقوع الإبادة الجماعية، ولكن بعد هذه الأعمال الوحشية التي ارتكبت في رواندا، انقلب الرأي العام الفرنسي بشكل قاطع ضد دعم بلادهم للأنظمة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، مما دفع فرنسا إلى الانسحاب من غالبية التزاماتها في القارة لما يقارب عقدين من الزمان.<sup>20</sup>

لا شك أن الحالات الأخرى التي يمكن فيها اتهام المانحين الأجانب بارتكاب الاعتداءات ليست بشدة وتطرف الإبادة الجماعية في رواندا. علاوة على ذلك، كثيرًا ما واجه صناع القرار الأجانب مفاضلات معقدة عند اتخاذ القرارات التي ربطت حكوماتهم في نهاية المطاف بالاعتداءات التي ارتكبتها الدولة الشريكة. في جمهورية الكونغو الديمقراطية مثلًا، اتُهمت القوات التي دربتها الولايات المتحدة بارتكاب جرائم الاغتصاب واسعة النطاق واعتداءات أخرى.<sup>21</sup> إلا أن حكومة جمهورية الكونغو الديمقراطية كانت بحاجة ماسة إلى القوات المدربة والماهرة لقتال الميليشيات الكثيرة التي كانت بدورها ترتكب الفظائع في الجزء الشرقي من البلاد. وفي حال لم تقدم الولايات المتحدة مساعدة قطاع الأمن، كانت ستتهم كذلك بالإخفاق في توفير المساعدة المهمة لمنع حدوث هذه الفظائع. كما قدمت الولايات المتحدة الدعم العسكري لحكومة أوغندا لمساعدة جهود مواجهة أعمال السلب والنهب التي ارتكبتها جيش الرب للمقاومة، بينما تورطت القوات الأوغندية هي الأخرى «العنف الجنساني واستغلال المعادن».<sup>22</sup>

### الخطر الأخلاقي

أخيرًا، لاحظ عدد من الخبراء الإقليميين أن الأنظمة لديها حوافز كثيرة للامتناع عن حل القضايا التي تدفع الولايات المتحدة والمانحين الآخرين لتوفير مساعدة قطاع الأمن والأشكال الأخرى من المساعدة. فمن النادر أن يكون الإرهاب العابر

Gerard Prunier, *The Rwanda Crisis*, New York: Columbia University Press, 1995.

Xavier Renou, "A New French Policy for Africa?" *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 20, No. 1, 2002, pp. 5–27.

Craig Whitlock, "U.S.-Trained Congolese Troops Committed Rapes and Other Atrocities, U.N. Says," *Washington Post*, May 13, 2013.

Andre Le Sage, "Countering the Lord's Resistance Army in Central Africa," 22 Strategic Forum No. 270, Washington, D.C.: National Defense University, July 2011, p. 14.

للحدود الوطنية على رأس قائمة التهديدات الأمنية التي تواجه غالبية الجهات الفاعلة الأفريقية، التي تولي أهمية أكبر لاستمرار تدفق المساعدات الأجنبية بدلاً من حل مشاكل الإرهاب. نتيجةً لذلك، فإنها تتخلى عن الإجراءات التي تقلل أو تحد من التهديدات الإرهابية التي تستدعي المساعدة الأمريكية.<sup>23</sup> على نحو مشابه، قد لا ترغب الأنظمة بحل الصراعات بصورة حاسمة ما دامت تستغل هذه الصراعات للحصول على مساعدة أجنبية ضخمة.<sup>24</sup>

### التبعات الاستراتيجية المحتملة أمام الولايات المتحدة

كما ناقشنا أعلاه، التزمت الولايات المتحدة في العديد من الوثائق السياسية بالعناية باستقرار الدول الشريكة في أفريقيا. مما لا شك فيه أن إمكانية تسبب المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن في زعزعة الاستقرار تشكل بحد ذاتها مصدرًا للقلق. ولكن التداعيات الاستراتيجية لفشل سياسات مساعدة قطاع الأمن تتجاوز التبعات المباشرة والفورية في الدولة الشريكة.

ربما كان الأمر الأكثر وضوحًا هو أن الولايات المتحدة تخاطر بـ“تلطيخ سمعتها” بفعل الحكومات الشريكة التي تمارس التعسف ضد شعوبها، وحتى إن كان هذا السلوك قد حدث في غياب المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن – ورغم عدم وجود علاقة بين المساعدة الأمريكية وممارسات النظام الشريك – يمكن أن تشوّه السمعة الدولية للولايات المتحدة.<sup>25</sup>

قد تتلطيخ سمعة الولايات المتحدة في الدولة الشريكة أيضًا، مما سيكون له تبعات طويلة الأمد على الأرجح. فقد خلصت إحدى الدراسات إلى أن الولايات

---

23 Navin A. Bapat, “Transnational Terrorism, U.S. Military Aid, and the Incentive to Misrepresent,” *Journal of Peace Research*, Vol. 48, No. 3, 2011, pp. 303–318. For an application to Africa specifically see Watts, Jacob Shapiro, and Vahid Brown, *Al-Qa’ida’s (Mis)Adventures in the Horn of Africa*, West Point, NY: Combatting Terrorism Center, 2007.

24 Denis M. Tull and Pierre Englebert, “Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas About Failed States,” *International Security*, Vol. 32, No. 4, 2008, pp. 106–139.

25 Daniel L. Byman, “Friends Like These: Counterinsurgency and the War on Terrorism,” *International Security*, Vol. 31, No. 2, Fall 2006, p. 111.

المتحدة عادةً ما كان لها علاقات سيئة مع الأنظمة الديمقراطية التي تتشكل بعد الأنظمة الأوتوقراطية التي ساعدتها الولايات المتحدة.<sup>26</sup>

كما أن لإخفاقات مساعدة قطاع الأمن أثر سلبي على استمرار الدعم الأمريكي المحلي لمثل هذه السياسات. كما ذكرنا سابقًا، أدت الإبادة الجماعية في رواندا إلى تخفيض عام في العلاقات الفرنسية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وبالمثل، أدت السلوكيات التعسفية التي ارتكبتها القوات الحكومية السلفادورية خلال الحرب في السلفادور إبان فترة الثمانينيات من القرن العشرين إلى إيقاف الكونغرس الأمريكي تمويل نظام سان سلفادور.<sup>27</sup> وحاليًا بعد انسحاب الولايات المتحدة من العراق وفي خضم انسحابها من أفغانستان، قد تخضع الإدارات الأمريكية للتحقيق الدقيق حول أنشطتها العسكرية ضيقة النطاق من جانب الكونغرس ووسائل الإعلام وغيرها.

وأخيرًا، يؤدي كثيرًا فشل مساعدة قطاع الأمن إلى تداعيات غير ملحوظة على قدرة الولايات المتحدة على تنفيذ سياسات المساعدة في مكان آخر. نذكر، على سبيل المثال، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التي واجهت قيودًا كثيرة على دعمها لأجهزة الشرطة الأجنبية لعدة سنوات عقب دعمها للأنظمة التعسفية في الستينيات والسبعينيات من القرن العشرين.<sup>28</sup> كما أدت السلوكيات الإشكالية لأنظمة الدول الشريكة إلى وضع قانون "ليهى" الذي يمنع تقديم المساعدة العسكرية للوحدات التي لها تاريخ مسيء من انتهاكات حقوق الإنسان. يتذمر الكثير من المسؤولين الحكوميين الأمريكيين من قانون "ليهى" وغيره من التقييدات المشابهة؛ ليس لأنهم يختلفون مع الغاية الأساسية لهذه الأحكام، ولكن بسبب ادعائهم أن

Ely Ratner, "Reaping What You Sow: Democratic Transitions and Foreign Policy Realignment," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 3, June 2009, pp. 390–418.

Mark Peceny, "Two Paths to the Promotion of Democracy During U.S. Military Interventions," *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 3, September 1995, pp. 371–401.

David H. Bayley and Robert M. Perito, *The Police in War: Fighting Insurgency, Terrorism, and Violent Crime*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2010. For U.S. Agency overviews of USAID guidance on support for foreign police for International Development, *Assistance for Civilian Policing: USAID Policy Guidance*, PD-ACG-022, Washington, D.C., December 2005, particularly pp. 3–4; and U.S. Agency for International Development, *A Field Guide for USAID Democracy and Governance Officers: Assistance to Civilian Law Enforcement in Developing Countries*, Washington, D.C., January 2011.

القانون شديد الجمود و/أو صعب التنفيذ عملياً. إلا أن أضمن سبيل لإيقاف صدور مثل هذه التشريعات مستقبلاً هو تخصيص الاستثمارات المناسبة لاستراتيجيات أكثر مرونة لتحديد المخاطر والتخفيف منها قبل أن تؤدي الاعتداءات المستقبلية إلى تشريعات أكثر تشدداً. ركز هذا الفصل على مخاطر مساعدة قطاع الأمن إلى الدول الهشة. وليس المقصود من هذا التركيز التلميح إلى تفوق المخاطر على الفوائد؛ بل تشير بعض الدراسات الكمية إلى وجود أسباب للاعتقاد بأن سياسات مساعدة قطاع الأمن المتوازنة تؤدي دوراً إيجابياً، إلا أنها غالباً ما تنحرف عن مسارها تحديداً في الدول التي تقع في محور المخاوف الأمريكية حيال الإرهاب في أفريقيا. علاوةً على ذلك، لا تكون المسارات المتنوعة التي يمكن أن تعمل من خلالها مساعدة قطاع الأمن على زعزعة الاستقرار مباشرة أو واضحة حتى للمراقبين المخضرمين. لذا أوردنا هذه المخاطر بشكل مسهب ومفصل، ولهذه الأسباب أيضاً يجدر بالولايات المتحدة تقييم عملياتها بين الوكالات بشكل نظامي والتخطيط لتخفيف هذه المخاطر.



## تحسين عمليات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن لتخفيف المخاطر

تخضع الآليات الأمريكية لتخطيط مساعدة قطاع الأمن وتنفيذها وتقييمها إلى تغييرات كبيرة، مما يجعل منها هدفاً متحركاً لأي تحليل يحاول انتقادها ويقدم اقتراحات لتحسينها. أعلنت توجيهاً السياسة الرئاسية 23 الصادرة حديثاً بشأن مساعدة قطاع الأمن عن إصلاحات مهمة، ولا سيما في التنسيق بين الوكالات والتخطيط والتقييم وتوفير الموارد والإشراف. علاوةً على ذلك، تساور الكثير من المسؤولين الأمريكيين مخاوف حيال ضمان أن يكون للمساعدة الأمريكية لقطاع الأمن آثار استراتيجية إيجابية، وقد نفذوا مجموعة متنوعة من المبادرات على مختلف المستويات لتطوير أداء المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. من الصعب إطلاق التعميمات حول نظام معقد وسريع التطور. وفي وقت كتابة هذا التقرير، لم يكن لدى الحكومة الأمريكية آلية نظامية لتحديد المخاطر المرتبطة بمساعدة قطاع الأمن إلى الدول الهشة وتخفيفها ضمن منطقة مسؤولية القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا.

تاريخياً، وضعت الولايات المتحدة بعض الإجراءات – مثل مراقبة الاستخدام النهائي لمساعدة قطاع الأمن – لإلغاء المساعدة الأمريكية في حال عدم استيفاء شروط معينة.<sup>1</sup> ولكن فيما يتعلق الأمر بتوقع المخاطر والتخفيف منها

<sup>1</sup> تعرّف وكالة التعاون الأمني الدفاعي مراقبة الاستخدام النهائي كالتالي:

مراقبة الاستخدام النهائي هي برنامج مصمم للتأكد من استخدام المواد أو الخدمات الدفاعية التي تنقلها حكومة الولايات المتحدة للمتلقين الأجانب بما يتوافق مع الشروط والأحكام لاتفاقية الانتقال أو أي اتفاقية مطابقة. وطبقاً لقانون المساعدة الأجنبية، البند (FAA) 505، وقانون مراقبة صادرات الأسلحة (AECA)، البند 23 (22 U.S.C. 2753) والبند 4 (U.S.C. 2754 22)، كما يظهر في الشروط والأحكام النموذجية في خطاب العرض والقبول، فإن على المتلقين الموافقة على استخدام المواد والتدريب والخدمات الدفاعية التي توفرها الولايات المتحدة للغايات المخصصة لها؛ مع عدم حيازة أو نقل ملكية أي مواد دفاعية أو تدريب لأي شخص ليس مسؤولاً حكومياً أو موظفاً أو وكيلًا في تلك الدولة أو في الحكومة الأمريكية دون الحصول على موافقة خطية مسبقة من حكومة الولايات المتحدة؛ والحفاظ على سلامة أية مادة بنفس درجة الحماية التي تقدمها حكومة الولايات المتحدة؛ والسماح بالمراقبة والمراجعة وتقديم المعلومات الضرورية لممثلي حكومة الولايات المتحدة فيما يتعلق



بشكل استباقي، كانت الإجراءات التي تتبعها الحكومة الأمريكية ناقصة بشكل ملحوظ، وخاضعة للحدس والأحكام الشخصية بدلاً من اعتمادها على عملية محكمة ومؤسسية. مستقبلاً، ستسعى التوجيهات الرئاسية 23 – التوجيهات العامة الحالية للمساعدة الأمريكية لقطاع الأمن – إلى بناء قدرة مستدامة من خلال استراتيجيات القطاع الشاملة وضمان توافق التدخلات قصيرة الأمد مع الأهداف طويلة الأمد. كما أنها ستركز على تطوير الإشراف على مساعدة قطاع الأمن وتطوير مراقبة وتقييم مساعدة قطاع الأمن، بما في ذلك إعداد “الدوافع التصورية” التي قد تدفع الولايات المتحدة إلى إعادة النظر في مساعدة قطاع الأمن في حال عدم استيفاء أي من هذه الشروط.<sup>2</sup> وتمثل هذه التوجيهات تقدماً ملحوظاً في عملية التخطيط الأمريكية لمساعدة قطاع الأمن، حيث تستمر في وضع الآليات التي تعالج المخاطر مسبقاً بشكل رئيسي. عند سؤالهم عن كيفية تحديد المخاطر والتخفيف منها في التخطيط لمساعدة قطاع الأمن، يشدد الكثير من واضعي الخطط في وزارة الدفاع على أن وزارة الداخلية تشارك بشكل مكثف في مساعدة قطاع الأمن التي تنفذها وزارة الدفاع، بدءاً من مستوى الفرق العاملة في سفارات الدول حول العالم إلى عمليات التخطيط في واشنطن العاصمة.<sup>3</sup> إلا أن واضعي الخطط في وزارة الدفاع لا يمتلكون آليات رسمية مصممة لتحديد المخاطر بشكل مسبق واتخاذ الإجراءات للتخفيف منها. فهناك حساسية كبيرة بين موظفي وزارة الداخلية إزاء المخاطر السياسية المحتملة لمثل هذه المساعدة، إلا أنهم عادةً ما يفكرون في تحديد المخاطر والتخفيف منها بشكل غير رسمي وحدسي — وهي طرق يصفها بعض المسؤولين على الأقل في وزارة الداخلية بأنها غير مناسبة للتعامل مع الكثير من التحديات

باستخدام هذه المواد. يطرح برنامج مراقبة الاستخدام النهائي للإشراف الحكومي الأمريكي لضمان تطبيق جميع الشروط. ويجب الإبلاغ عن أية خروقات للاستخدام النهائي عبر قنوات وزارة الداخلية. أما المعلومات المتعلقة بأي خروقات محتملة، فيجب تقديمها لفريق برنامج “غولدن سنترى” (Golden Sentry) في وكالة التعاون الأمني الدفاعي (مديرية الاستراتيجية، قسم الأسلحة)، والقائد المقاتل المناسب (CCDR)، والقسم العسكري (MILDEP).

Defense Security Cooperation Agency, Security Assistance Management)  
(Manual, paragraph C8.1.1).

<sup>2</sup> يتوفر وصف لتوجيهات السياسة الرئاسية والدليل حول التنفيذ في الوثيقة “Implementation of Security” (PPD) (Sector Assistance (SSA) Presidential Policy Directive) (غير مؤرخ).

<sup>3</sup> مقابلات مع أكثر من عشر مسؤولين في وزارة الدفاع رفضوا نشر أسمائهم، والتي أجريت في القيادة العسكرية الأمريكية في أفريقيا في شتوتغارت، ألمانيا، نوفمبر (تشرين الثاني) 2013؛ الجيش الأمريكي في أفريقيا في فينتسنا، إيطاليا، نوفمبر (تشرين الثاني) 2013؛ وفرقة المهام المشتركة المختلطة القرن الأفريقي في جيبوتي، يوليو (تموز) 2013.

التي تفرضها مساعدة قطاع الأمن.<sup>4</sup> علاوة على ذلك، لا تمتلك وزارة الدفاع الموارد المناسبة للإشراف على الالتزامات الحالية، ناهيك عن مقارنة شاملة لتحديد المخاطر والتخفيف منها.<sup>5</sup> ويبدو أن كلا من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية غير مستعدتين جيداً لتحديد مخاطر مساعدة قطاع الأمن والتخفيف منها.

ويقدم هذا الفصل أربعة توصيات لتحسين قدرة الولايات المتحدة على التوقع والتخطيط لمواجهة مثل هذه المخاطر. وقد أشارت الكثير من الدراسات إلى العوائق الرئيسية أمام سياسات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن والتي تتطلب إجراءات في الكونغرس؛ بما في ذلك إعادة تنظيم السلطات القانونية شديدة الانقسام واللازمة لتوفير مثل هذه المساعدة، وإطالة الأطر الزمنية التي سيتم خلالها تخصيص الموازنة، وترجيح كفة القطاعات المدنية في تخصيص الموارد.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> مقابلات مع تسع مسؤولين في وزارة الداخلية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية رفضوا ذكر أسمائهم، وهم مسؤولون عن التخطيط لمساعدة قطاع الأمن، سواء حول العالم أو في أفريقيا، واشنطن العاصمة، حزيران (يونيو)-تموز (يوليو) 2013.

<sup>5</sup> تضم وزارة الداخلية عدداً قليلاً من الموظفين، وغالباً ما يفتقر هؤلاء الموظفون إلى الخبرة في شؤون الجيش والأمن، أما موظفي السفارات في أفريقيا فيواجهون تحديات من ناحية العدد وناحية القيود الأمنية التي تمنعهم من المراقبة المباشرة للفعاليات خارج العواصم الوطنية والمدن الكبرى الأخرى. وإلى جانب هذه القيود على الموارد، يقول بعض المراقبين إن وزارة الداخلية تعاني أحياناً من محدودية رأس المال السياسي في الخلافات مع الوزارات الأخرى، وبخاصة وزارة الدفاع. انظر، على سبيل المثال: Robert B. Oakley and Michael Casey, *The Country Team: Restructuring America's First Line of Engagement*, Washington, D.C.: National Defense University, 2007; Cindy Williams and Gordon Adams, *Strengthening Statecraft and Security: Reforming U.S. Planning and Resource Allocation*, Cambridge, Mass.: MIT Security Studies Program, 2008, Chapter 4; Nina M. Serafino, Catherine Dale, and Pat Towell, *Building Civilian Interagency Capacity for Missions Abroad: Key Proposals and Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012; Richard G. Lugar, *Embassies Grapple to Guide Foreign Aid: A Report to Members of the Committee on Foreign Relations*, Senate Foreign Relations Committee, United States Senate, S. Rpt. 110-33, 2007

<sup>6</sup> U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification, Compliance, International Security Advisory Board, *Report on Security Capacity Building*, Washington, D.C., 2013; Stewart Patrick, James Schear, and Mark Wong, *Integrating 21st Century Development and Security Assistance*, Final Report of the Task Force on Nontraditional Security Assistance, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2008; Williams and Adams, 2008, chapter 4; Bruce Estok, Heyward Hutson, Ken Saunders, and Tim Watson, "Trainers, Guns, and Money: Evolution or Revolution of Global Train and Equip," Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School; and Jennifer D. P. Moroney, David E. Thaler, and Joe Hogler, *Review of Security Cooperation Mechanisms Combat-*

وحيث إن هذه النقاط قد ذكرت بشكل مفصل ومقنع في مواضع أخرى، فإن هذا التقرير لن يكررها. عوضًا عن ذلك، سيقدم توصيات أقل شمولًا ولكن أسهل تطبيقًا، والتي يمكن لوزارتي الدفاع والداخلية تنفيذها دون أي تغيير في الهيكل القانوني أو المالي الذي تعمل من خلاله المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن حاليًا.

### التوصية الأولى: وضع "نظريات" مشتركة لمساعدة قطاع الأمن

لقد انتقدت تقارير رسمية كثيرة النقائص الكامنة في عمليات التخطيط وجهود المراقبة والتقييم للمساعدة الأمريكية لقطاع الأمن.<sup>7</sup> كي يتسنى إجراء التخطيط أو المراقبة والتقييم المحكم بين الوكالات، تحتاج الحكومة إلى "نظريات تغيير" تحدد التغييرات التي تتوقعها الولايات المتحدة نتيجة لمساعدتها والأسباب وراء ذلك. حيث تمثل "نظريات التغيير" أو "الأطر المنطقية" تصريحات حكومية، تشبه إلى حد ما العقيدة العسكرية، حول النتائج المتوقعة لسياسات أو برامج معينة. وهي تستخدم بشكل عام في دوائر التطوير، وعادة ما يتم تطوير الجزء الأكبر منها استنادًا إلى البحوث التجريبية التي يجريها الباحثون الأكاديميون أو غيرهم من الباحثين باستخدام المناهج التحليلية المحكمة. وبدون هذه النظريات، سيكون من المستحيل معرفة ما يجب قياسه بالضبط وكيفية قياسه في إطار أي محاولة للمراقبة والتقييم، كما أنه لا يمكن تفسير التبعات من الدرجة الثانية والثالثة في آليات التخطيط بشكل مناسب.<sup>8</sup> وحاليًا، تفتقر

---

*ant Commands Utilize to Build Partner Capacity*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-413-OSD, 2013

<sup>7</sup> انظر، على سبيل المثال: "DoD and State Need to Improve Sustainment Planning and Monitoring and Evaluation for Section 1206 and 1207 Assistance Programs," GAO-10-431, Washington, D.C.: GAO, April 15, 2010; U.S. Department of Defense and U.S. Department of State, Inspectors General, *Interagency Evaluation of the Section 1206 Global Train and Equip Program*, Department of Defense Report No. IE-2009- 007 and Department of State Report No. ISP-I-09-69, Washington, D.C., August 31, 2009

<sup>8</sup> يعرف أحد الخبراء "نظرية التغيير" كما يلي:

تشرح نظرية التغيير كيف تمهد مجموعة من الإنجازات المبكرة والمتوسطة الأمد لتحقيق النتائج طويلة الأمد. أما نظرية التغيير الأكثر شمولًا فهي تنص على الافتراضات التي سيتحقق من خلالها التغيير وتحدد الطرق

حكومة الولايات المتحدة إلى "نظريات التغيير" لمساعدة قطاع الأمن، وإن كانت هناك جهود لتطويرها.<sup>9</sup>

يمتلك الجيش الأمريكي "نظرية" مستفيضة جدًا تتناول كيفية الفوز بالحروب التقليدية من خلال الاستخدام المتكامل للأسلحة والمناورات. كما طُوِّرَ نظرية مستفيضة مشابهة لمكافحة حركات التمرد عند خوضه الحروب في العراق وأفغانستان. فعلى سبيل المثال، خصص الجيش الصفحات الثلاثين الأولى من دليل عقيدة الجيش بعد مراجعته لمكافحة التمرد، إلى جانب نظرية الموضوع وتاريخه. وكتب أحد المؤلفين الميدانيين للدليل أن هدف المقدمة هو «إيصال فكرة أن الطريقة النموذجية شديدة التعميم التي تستعين بها القوات المسلحة يجب أن تتغير لتتمكن من النجاح في عالم متغير ... ويمثل الدليل دعوة ضمنية للجيش كي يشارك في جولة حماسية من "التدمير الخلاق"». <sup>10</sup>

لا توجد أية نظرية مستفيضة أو دعوة صريحة مشابهة لتطبيق "التدمير الخلاق" في أي من منشورات العقيدة العسكرية للجيش حول مساعدة قطاع الأمن، رغم أن مثل هذه المساعدة تشكل تحديات كثيرة أمام الممارسات العسكرية المعيارية للجيش الأمريكي كتلك التي تحدثها مكافحة حركات التمرد. يهتم بالأساس الدليل الميداني للجيش حول التعاون الأمني

---

التي سيتم بها تحقيق وتوثيق جميع النتائج المبكرة والمتوسطة الأمد المتعلقة بإحداث التغيير المطلوب على الأمد الطويل حال حدوثها.

Andrea Anderson, *The Community Builder's Approach to Theory of Change*:(

*A Practical Guide to Theory and Development*, New York: The Aspen Institute  
2012. انظر أيضًا: (Roundtable on Community Change, 2005, p. 1  
Isabel Vogel, *Review of the Use of "Theory of Change" in International Development*, London: UK Department for International Development, 2012.

<sup>9</sup> مقابلات مع مسؤول في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية رفض ذكر اسمه، واشنطن العاصمة، نومز (يوليو) 2013. انظر أيضًا: Nicholas J. Armstrong, "The Prospects of Institutional Transfer: A Within-Case Study of NATO Advisor Influence Across the Afghan Security Ministries and National Security Forces, 2009–2012", أطروحة قدمت في كلية ماكسويل للمواطنة والشؤون العامة، جامعة سيراكوز، أيار (مايو) 2014.

<sup>10</sup> انظر Douglass A. Ollivant's contributions to "The New U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual as Political Science and Political Praxis," *Perspectives on Politics*, Vol. 6, No. 2, June 2008, p. 357.

على سبيل المثال بالإجراءات البيروقراطية الأمريكية.<sup>11</sup> ولا يخصص سوى صفحتين لمناقشة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية (بدلاً من الحوار بين الثقافات).<sup>12</sup> كما ينصب تركيز "دليل التعاون الأمني العسكري" للجيش على الإجراءات البيروقراطية بشكل أكبر، ويكاد لا يحوي أي مناقشة لسياق الدولة الشريكة.<sup>13</sup> ولا يخصص كتيب قيادة تدريب وعقيدة الجيش الأمريكي المكون من 40 صفحة بعنوان "مفهوم الجيش الأمريكي لبناء قدرات الشركاء" سوى فقرتين عامتين للاعتبارات السياسية المتعلقة بدعم برامج مساعدة قطاع الأمن في وزارة الداخلية<sup>14</sup>

وليس الجيش استثناءً داخل وزارة الدفاع، حيث طرح مؤخرًا مكتب وزير الدفاع دليلاً حول التعاون الأمني، حيث يستعرض التخطيط للتعاون الأمني ضمن إطار "تحليل الفجوات" التقليدي، حيث يحدد واضع الخطط الموارد المطلوبة لسد "الفجوة" بين الوضع المرغوب بتحقيقه والظروف الحالية. لم يتضمن "تحليل الفجوات" أي ذكر لقدرة الدولة الشريكة أو استعدادها لسد "الفجوة" التي يحددها واضع الخطط في الولايات المتحدة.<sup>15</sup> وقد تعاون مكتب وزير الدفاع مع المؤسسات الأخرى من أجل التعامل مع هذه النقص. فعلى سبيل المثال، تعاملت فرقة المهام المعنية بإصلاح التعاون الأمني بمكتب وزارة الدفاع مع المسائل المتعلقة بقدرة الشركاء ورغبته. تقدم منشورات المركز المشترك لمساعدة قوة الأمن الدولية في فورت ليفنورث، كنساس، نقاشات أفضل حول السياقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمساعدة قطاع الأمن، رغم أنها تبقى

<sup>11</sup> Headquarters, U.S. Department of the Army, Field Manual (FM) 3-22, *Army Support to Security Cooperation*, January 2013.

<sup>12</sup> FM 3-22, pp. 3-5 and 3-6. يخصص ثمان صفحات أخرى لـ "اعتبارات التعاون بفعالية مع القوات الأجنبية" (الفصل السادس)، رغم أن غالبية النقاش تركز على الحوار بين الثقافات والحساسية الثقافية والمهارات الفردية اللازمة للتعليم والتدريب.

<sup>13</sup> Headquarters, U.S. Department of the Army, *Army Security Cooperation Handbook*, Pamphlet 11-31, Washington, D.C., March 5, 2013.

<sup>14</sup> U.S. Army Training and Doctrine Command, *The U.S. Army Concept for Building Partner Capacity*, Pamphlet 525-8-4, November 22, 2011, pp. 21 and 24.

<sup>15</sup> Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Plans, *Theater Campaign Planning Planner's Handbook*, version 1.0, February 2012, pp. 15-16.

بعيدة عما يمكن أو يجب أن تكون عليه، ولم يتم دمج هذه النقاشات في التوجيهات الشاملة عبر وزارة الدفاع.<sup>16</sup>

على أرض الواقع، يمضي الكثير من واضعي الخطط في وزارة الدفاع ومسؤولي الاستخبارات ومسؤولي الشؤون الإقليمية وقتًا طويلاً في التركيز على قدرة الدولة الشريكة واستعدادها لبناء القدرات وتنفيذ الإصلاحات، إلا أن غياب "نظرية التغيير" في مستندات التوجيه الرئيسية الخاصة بالجيش أو وزارة الدفاع يشير إلى أن هذه الجهود قد تكون غير منسقة وعشوائية وناقصة وعرضة للتغيير المستمر بناءً على شخصيات وخلفيات الأفراد الذين يشغلون المناصب الرئيسية. يتناقض هذا الوضع مع موقف وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة التي أولت تركيزاً كبيراً إلى توضيح "دوافع التغيير" بسبب اعتقاد الوزارة أن «المانحين يعرفون ما يجب فعله ولكنهم لا يعرفون بوضوح كيفية فعل ذلك بأكثر قدر ممكن من الفعالية».<sup>17</sup> كما يُستخدم "الإطار المنطقي" للبنك الدولي – الذي نقله البنك عن آلية ابتكرتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية – «في وضع التصميم العام لمشروع من المشاريع، وتحسين مراقبة تنفيذ المشروع وتعزيز التقييم الدوري للمشروع. فهو في الأساس نموذج من نماذج "السبب والنتيجة" يتناول تدخلات المشروع بهدف تحقيق الآثار المرجوة».<sup>18</sup>

مع توجه وزارة الدفاع المتزايد نحو "تشكيل" العمليات و"الحروب بين الشعوب"، يجب عليها تكوين خبرة تتناسب مع حجم الغرض. حالياً، يمكننا إيجاد أقرب ما يكون إلى "نظرية التغيير" الأمريكية الرسمية أو "الإطار المنطقي" المصمم خصيصاً لقطاع الأمن في البيان بين الوكالات المعني بإصلاح قطاع الأمن، والذي يناقش كيف تطالب مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة بالمزيد من المساءلة والفعالية من مقدمي مهام الأمن

<sup>16</sup> انظر، على سبيل المثال: Joint Center for International Security Force Assistance, *Commander's Handbook for Security Force Assistance*, Fort Leavenworth, Kan., July 14, 2008.

<sup>17</sup> UK Department for International Development, "Drivers of Change," Novem-ber 2003.

<sup>18</sup> World Bank, *The Logframe Handbook: A Logical Framework Approach to Project Cycle Management*, Washington, D.C., 2005.

في الدولة وذلك في حال تمكينها بشكل كافٍ عبر السياسات والممارسات الملائمة.<sup>19</sup> يبدو أن هذه الوثيقة تفسر طريقة تفكير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ووزارة الدفاع بشأن مساعدة قطاع الأمن.<sup>20</sup> ولكن هناك عدد من المشاكل في الاعتماد عليها بوصفها البيان الوحيد لـ "نظرية التغيير" التي تقوم عليها المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. والأمر الأكثر أهمية، كما ناقشنا سابقاً، هو أن إصلاح قطاع الأمن لا يشمل سوى بعض أهداف المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن فقط. كما أن هيكل الحكومة الأمريكية في مجال إصلاح قطاع الأمن هيكل ضعيف؛ فعلى سبيل المثال، تفتقر وزارة الدفاع للكثير من السلطات والقدرات اللازمة لتحسين الترابط بين قوات الأمن وبين الحكومة المعدلة والهياكل السياسية. ولا تتضح أيضاً إمكانية استخدام إصلاح قطاع الأمن بصيغته الراهنة استخداماً فعالاً باعتباره أداة وقائية خارج السياقات التي أنشئ من أجلها أصلاً — وذلك بعد انتهاء الصراع وتحقيق التحول الديمقراطي بسرعة في الدولة. ولهذه الأسباب، نادراً ما يرحّب مسؤولو وزارة الدفاع الذين أجرينا معهم المقابلات من أجل هذا التقرير بإصلاح قطاع الأمن بوصفه رؤية شاملة لما كانوا يحاولون دعمه من خلال أنشطة التعاون الأمني التي تقودها وزارة الدفاع. وعلى الرغم من عدم ملاءمة التوجيهات الأمريكية حول إصلاح قطاع الأمن بوصفها إطاراً شاملاً مناسباً لجميع مساعدات قطاع الأمن الأمريكية، لا تقدم التوجيهات مادة دسمة يمكن دمجها في إطار أوسع لفهم الكيفية التي تمكّن الولايات المتحدة من تعظيم الإسهامات الإيجابية لمساعدتها.

فالجهد المستمرة لتطوير الجيش والعقيدة المشتركة من أجل التعاون الأمني تقدم فرصاً لإدماج أطر تقييم المخاطر والتخفيف منها في توجيهات وزارة الدفاع. كما ينبغي لوزارة الدفاع دمج مثل هذه الأطر في التوجيهات المتعلقة باستخدام القوة، وعلى وزارة الدفاع والداخلية دمج التوجيهات تماشياً مع هذه الخطوط العامة في استراتيجياتهم الوطنية والإقليمية. كما يجب أن تشكّل "نظرية التغيير" أو "الإطار المنطقي"

19 U.S. Agency for International Development, U.S. Department of Defense, and U.S. Department of State, *Security Sector Reform*, February 2009.

20 مقابلات مع مسؤولين رفضوا ذكر أسمائهم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ووزارة الداخلية، واشنطن العاصمة، يونيو (حزيران)-يوليو (تموز) 2013.

مقاييس الأداء ومقاييس الفعالية التي تقيّم وزارة الدفاع جهودها من خلالها.

### التوصية الثانية: تحسين عملية تحديد المخاطر من خلال أطر التقييم الرسمية وجمع البيانات الأكثر إحكامًا

تغيب كليًا الآلية النظامية والموثقة لتحديد المخاطر ومراقبتها عن عمليات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. وهذا الغياب يستحق الملاحظة في ضوء انتشار مراقبة البرنامج وتقييمه وأنظمة الإنذار المبكر للصراع العنيف بين الحكومات المانحة الرئيسية (بما فيها الولايات المتحدة) والمنظمات الدولية.<sup>21</sup>

وفي الآونة الأخيرة، ثمة تأكيد متزايد على المراقبة والتقييم لمثل هذه المساعدة، والذي نتج من ناحية بسبب تخفيضات الميزانية الوشيكية والمتوقعة، ومن ناحية أخرى بسبب الاتجاه نحو الممارسات في دوائر التطوير بشكل عام والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بصفة خاصة.<sup>22</sup> وضمن جميع منتجات المراقبة والتقييم التي تمت مراجعتها أو مناقشتها مع المكاتب المعنية خلال هذه الدراسة، لم تكن النتائج السلبية العرضية موضوع جهود جمع البيانات من الحكومة الأمريكية؛ ولم تسع جهود التقييم إلا لتحديد مدى الإنجازات الإيجابية للمساعدة الأمريكية لقطاع

21 للاطلاع على أنظمة الإنذار المبكر، انظر: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Preventing Violence, War and State Collapse: The Future of Conflict Early Warning and Response*, Paris: OECD, 2009

22 تؤكد "توجهات السياسة الرئاسية 23" على تحسين المراقبة والتقييم. للأسف، بدأت الجهود الأمريكية لتقييم فعالية مساعدة قطاع الأمن من أساس منخفض بحيث لا يوجد منفذ إلى الارتقاء بها. فقد كان انعدام التقييم المنظم مانعًا مستمرًا في مكتب المحاسبة الحكومي الأمريكي وكذا التقارير الأخرى حول المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. انظر، على سبيل المثال: GAO, 2010; Department of Defense and Department of State Inspectors General, 2009; Jennifer D. P. Moroney, Beth Grill, Joe L. Hogler, Lianne Kennedy-Boudali, and Christopher Paul, *How Successful Are U.S. Efforts to Build Capacity in Developing Countries?: A Framework to Assess the Global Train and Equip "1206" Program*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, TR-1121-OSD, 2011



الأمن فقط.<sup>23</sup> إلا أن مبادرات المراقبة والتقييم تعتبر ضرورية وتمثل إشارة إيجابية على تزايد التزام الوكالات المعنية بالتحليل المحكم لفعالية البرامج. ونظرًا للمخاطر التي تشكلها مساعدة قطاع الأمن إلى الدول الهشة والتي ناقشناها في الفصل السابق، تعتبر هذه المبادرات غير كافية. فالمقاربة غير الرسمية والمعتمدة على الحدس والمتبعة في وزارة الداخلية لتحديد المخاطر والمراقبة ليست كافية لأداء هذه المهمة. من المهم ملاحظة وجود نطاق واسع من الجهات الفاعلة في التطوير تعتبر هذه المقاربات إشكالية للغاية، خاصة في سياق الدول الهشة، بالتالي تبنت إجراءات التقييم الرسمية بدلاً عنها. وفي ملاحظة ذكرها توجيه حديث، لاحظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن «الكثير من موظفي مكتب الدولة يستخدمون معرفتهم الخاصة بالسياق المحلي بشكل حدسي نوعًا ما عند وضع البرامج، إلا أن نظرتهم للسياق المعني غالبًا ما تكون مجتزأة. ونتيجة لذلك تفشل الكثير من المشاريع».<sup>24</sup> على نحو مشابه، صرحت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في مقدمتها لـ «إطار تقييم الصراعات»:

«لا يسعنا المبالغة في تأكيد أهمية أية أداة من شأنها تسهيل التحليل المحايد والموضوعي للصراع ... لتجنب النتائج السلبية غير المرغوب بها من المساعدة، مثل دعم جانب واحد ضد الآخر بشكل غير متعمد، ينبغي على الجهات الفاعلة الدولية وضع رؤية مستقلة وموضوعية حول الصراع. فإداة تقويم الصراع هو أداة لتسهيل هذه العملية. لننجز في مسعانا، على فرق التقييم ومن يتعاون معهم تبني إجراءات وهياكل تنظيمية سليمة للحفاظ على النزاهة والمصداقية الفكرية خلال العملية، وللحفاظ على الشفافية في المنهجية، ولحماية المعلومات الحساسة عند الكشف عنها ... كما أنه من المهم التماس المعلومات بفاعلية من مجموعة متنوعة من أصحاب الشأن في السياق المعني».<sup>25</sup>

<sup>23</sup> مقابلات مع مسؤولين رفضوا ذكر أسمائهم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ووزارة الداخلية، Washington, D.C., June–July 2013; USAFRICOM in Stuttgart, Germany, November 2013; USARAF in Vicenza, Italy, November 2013; and Combined Joint Task Force—Horn of Africa (CJTFHOA) in Djibouti, July 2013.

<sup>24</sup> United Nations Development Program (UNDP), “Institutional and Context Analysis Guidance Note,” New York, 2012, p. 4.

<sup>25</sup> USAID, *Conflict Assessment Framework*, Version 2.0, June 2012.

كما توصل البنك الدولي لنتيجة مماثلة:

«على أقل تقدير، على المانحين ضمان احترام مبدأ "عدم الإيذاء" وأن تكون تدخلاتهم متفقة مع المخاطر المحددة لهشاشة الدولة. ومع أخذ السياق بعين الاعتبار بشكل أكثر ثباتاً، سيمكن الانتقال من العمل "ضمن" حالة من الهشاشة والصراع إلى العمل "على" (تجاوز) الهشاشة والصراع. تقوم هذه الملاحظة على أن مجتمع المانحين يمكنه أن يحسن من تحديد الأولويات والتسلسلات والمفاضلات التي لا يمكن تجنبها.»<sup>26</sup>

توصلت دوائر المساعدة التنموية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى تقييم أكثر سلبية لتبعات الاعتماد على الفهم الحدسي للسياق المحلي للبرامج:

«تواجه مجتمعات المانحين صعوبة ضخمة في التماشي مع تداخل السياسة وعلاقات السلطة وهياكل الحوافز المؤثرة على سياقات الحوكمة والمساءلة التي تعمل من خلالها مقاربات التعاون التنموي والأدوات وتحقق النتائج. وقد أدى ذلك إلى افتراضات تكوين البرامج والتي يمكن استبعادها من دينميكيات السلطة والواقع السياسي على الأرض، أو التي لا يمكنها التعامل بالشكل المناسب مع التفاعل بين العمليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الرسمية وغير الرسمية. يطبق المانحون غالباً المقاربات والنماذج والأدوات التي استخدمت في بلادهم على الجهات الفاعلة والمؤسسات في الدول النامية، ولكنها غالباً لا تتناسب مع السياقات والتحديات المحلية.»<sup>27</sup>

وأخيراً، في قسم من وثيقة "دوافع التغيير" ("ما التغيير الذي ستحدثه؟")، أشارت وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة إلى وجود العديد من النتائج المحددة من المتوقع أن تتجسد نتيجة للمقاربة الأكثر تنظيمًا في تحليل السياق المحلي:

<sup>26</sup> World Bank Public Sector and Governance Group, "Guidance for Supporting State-Building in Fragile and Conflict-Affected States: A Tool-Kit," Washington, D.C., July 12, 2012, p. 9

<sup>27</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee, *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, Paris, 2013, p. 17

- وضع خطط استراتيجية أكثر تركّزًا للتأثير على المحددات الهيكلية والمؤسسية الأساسية للحالة النهائية المرجوة
- "وضع أطر زمنية ومؤشرات أكثر واقعية"
- "تحليل مفهوم "انعدام الإرادة السياسية" حيث يشكّل خطرًا كبيرًا على نجاح البرنامج"
- تحديد السياسات والبرامج التي لا تحقق المخرجات ذات الاهتمام مباشرة ولكن لها آثار إيجابية غير مباشرة
- التفكير بجديّة في تأثيرات المساعدة على الحوافز، وفي المانحين بوصفهم جهات فاعلة سياسية<sup>28</sup>

ينبغي أن تلقى هذه المقاربة الهيكلية في التحليل السياقي وتحليل المخاطر صداها لدى واضعي الخطط العسكرية. وتحفل عقيدة الجيش الأمريكي بالمتطلبات للتكهن بكيفية تفاعل الخصوم بأشكال غير متوقعة (من خلال تشكيل الفرق الحمراء، على سبيل المثال) ووضع خطط تحتوي على فروع وإجراءات تكميلية استعدادًا للمخاطر.<sup>29</sup> من الواضح أن الدول الشريكة ليست خصوصًا ولكنها أحيانًا تتصرف بطرق غير متوقعة حيال المبادرات الأمريكية، وأجنداتها المستقلة تلمح لوجود مخاطر على المصالح الأمريكية. بالتالي، لا يتضح السبب الذي يدفع واضعي الخطط في وزارة الدفاع إلى إهمال الاستثمار في تحليل نظامي للمخاطر كجزء من جهودها – إلى جانب جهود الوكالات الأخرى في الحكومة الأمريكية – لوضع خطط مساعدة قطاع الأمن.

وقد تؤدي الأدوات الحالية في الحكومة الأمريكية وظيفية الأساس المبدئي لتطوير أطر تقييم المخاطر الرسمية. وتورد التوجيهات الأمريكية لإصلاح قطاع الأمن الكثير من عناصر هذه الأطر. يقدم "إطار تقييم الصراعات" الذي وُضع لاستخدامه عالميًا و"إطار استقرار المنطقة" اللذان

<sup>28</sup> DFID, 2003, p. 3

<sup>29</sup> انظر، على سبيل المثال: U.S. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 2-0, *Joint Intel-ligence*, October 22, 2013; and U.S. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning*, August 11, 2011

وضعتهما الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لاستخدامهما في أفغانستان،  
أطرًا شاملة ومفيدة لفهم ديناميكيات الصراعات.<sup>30</sup>

يجب أن تكون توجيهات إصلاح قطاع الأمن الأمريكية وتوجهيات تقييم الصراع متعمقة ومركزة على المخاطر التي تفرضها مساعدة قطاع الأمن في الدول الهشة. فلا توفر السياسة الأمريكية لإصلاح قطاع الأمن أساسًا كافيًا لأشكال التعاون الأمني الأقل كثافة وشمولًا، بينما تركز أدوات تقييم الصراع التي طورتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على الصراع بين الفصائل وليس على الأشكال الأخرى من المخاطر السياسية (مثل النزعة الربعية، وإنشاء "الحرس الإمبراطوري"، وما إلى ذلك) التي ناقشناها سابقًا. وتعد المخاطر المحتملة لمساعدة قطاع الأمن المذكورة في القسم السابق من هذا التقرير خطوةً بهذا الاتجاه.

ينبغي أن تكون أطر تقييم المخاطر السياسية بمثابة دليل يساعد واضعي الخطط الأمريكيين ومنفذيها في فهم الأنواع المختلفة من الجهات الفاعلة التي ستتعاون معها الولايات المتحدة وما يمكن توقعه من كل منها، مع اعتبار القيود المحلية والأطر الزمنية المناسبة لتحقيق أهداف الولايات المتحدة المختلفة، والتأثيرات المحتملة من الدرجة الثانية والثالثة التي ستكون للمساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. فهي ستؤدي "وظيفة ضاغطة" بيروقراطية تلزم العناصر المختلفة من الحكومة الأمريكية بإجراء نقاشات نظامية حول المفاضلات المرتبطة بمساعدة قطاع الأمن، وإن كانت المكاسب المتوقعة تستحق خوض مخاطر العمل في الدول الهشة. أخيرًا، عليها أن تعمل بمثابة مرشد لجهود التقييم الأكثر دقة في عدة دول وضمن عدد من القضايا ذات الاهتمام الخاص.

وإنه لمن المؤسف أن وزارة الدفاع وبقية أقسام الحكومة الأمريكية تفتقر حاليًا للبيانات التي تحتاج إليها لإجراء تحليلات نظامية للمخاطر.

---

USAID, 2012; and U.S. Agency for International Development, Office of Military Affairs, "District Stability Framework," presented at the Military Operations Research Society Mini-Symposium on Social Science Underpinnings of Complex Operations. Political economy analysis tools also represent a useful point of departure; انظر على سبيل المثال, UK Department for International Development, "Political Economy Analysis How To Note," London, July 2009; and Verena Fritz, Brian Levy, and Rachel Ort, *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*, Washington, D.C.: World Bank, 2014

فجزء كبير من البيانات التي من المفترض أن تجمعها ناقص بشكل كبير — وذلك ربما بسبب الحداثة النسبية لأطر المراقبة والتقييم وكذا عدم اعتبارها مسؤولية روتينية حتى الآن، أو ربما لأن هذه الأطر لم تقدم منتجات ذات فائدة للمسؤولين عن إدخال البيانات. كما تتميز هذه البيانات الموجودة بجودة متفاوتة، خاصة عندما نعلم أن كادر الموظفين المسؤول عن تنفيذ البرامج هو من يُقيّم فعاليتها. وعلى الأقل بالنسبة للأنظمة، هناك تصور بأن هؤلاء الموظفين يضحّون من تقديراتهم لفعالية هذه البرامج، سواءً بشكل متعمّد أم غير متعمّد.<sup>31</sup>

حتى وإن كانت الحكومة الأمريكية ملتزمةً بالتقييم المحكم لمخاطر مساعدة قطاع الأمن المحتملة في الدول الهشة، من المهم الاعتراف بأنها ستواجه تحديات كبيرة عند جمع البيانات الضرورية. تتردد العديد من حكومات الدول الهشة، إن لم يكن جميعها، حيال السماح للحكومات الأجنبية بالاطلاع بشكل ممنهج على شؤون قواتها الأمنية، وهو اطلاعٌ ضروري لقياس مدى اكتساب الجيش للمهارات واحتفاظه بها مع مرور الوقت، وتقييم قدرته على دفع الرواتب وتوفير المنشآت لقواته، أو لاستطلاع الآراء بين صفوف الضباط والجنود. هذا وتتردد الكثير من الحكومات حيال السماح باستطلاع الرأي العام، خاصةً فيما يتعلق بالقضايا الحساسة كالتوترات بين الفصائل أو الاعتداءات التي ترتكبها أجهزة الأمن. علاوةً على ذلك، تتكلف جميع جهود التقييم الكثير من الأموال وقد لا تكون مبررة — أو يعتبرها البعض مبررة — خاصةً في الدول التي لا تتلقى مقدار كبير من المساعدة الأمريكية.

تشير هذه القيود إلى أن التصميم المثالي لبحث تقييم المخاطر أو تقييم البرامج لن يتحقق إلا نادرًا. ولكن الحلول الجزئية ممكنة التنفيذ تمامًا. يمكن للولايات المتحدة أن تتعاون مع الشركاء المستعدين الذين يتلقون كميات كبيرة من المساعدة الأمريكية في تنفيذ تقييمات للمخاطر والبرامج أكثر شمولًا. ومما لا شك فيه أن هؤلاء الشركاء المستعدين سيمثلون عينة متحيزة — “أفضل السيناريوهات” — وإلا فإنهم سيرفضون تزويد الولايات المتحدة بصلاحيات كاملة لجمع البيانات. ولا يمكن استخدام مثل هذه العينة لإطلاق التعميمات حول فعالية مساعدة قطاع الأمن بين جميع

<sup>31</sup> Moroney et al., 2011, p. 4

الدول الشريكة. فلعلها ستقدم على الأقل بيانات محكمة حول الدول الشريكة التي طبقت أفضل السيناريوهات. وفي حال ظهور بعض الإشارات على إسهام مساعدة قطاع الأمن في تحسينات مستدامة في القدرات التي يتمتع بها هؤلاء الشركاء، أو إحدائها لآثار جانبية سلبية كبيرة، فإن هذا الدليل سيشير إلى وجود حدود جدية على أثر المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. أما وإن شهد الشركاء تحسينات مستدامة في قدراتهم دون وجود آثار سلبية من الدرجة الثانية أو الثالثة، سيكون ذلك الدليل الأكثر حسماً على احتمالية الإسهام الإيجابي لمساعدة قطاع الأمن، على الأقل ضمن بيئات معينة.

قد يؤدي التعاون مع حكومة الدولة الشريكة ومؤسسات المجتمع المدني، حيثما أمكن، إلى إتاحة العديد من أشكال جمع البيانات، خاصة في الحالات حيث يسود الاستياء المرتبط بحقبة ما بعد الاستعمار من الدول المانحة. وإذا نظر صنّاع القرار في الدولة الشريكة إلى عمليات التقييم على أنها جهود يشترك بها مواطنوهم، فإنهم سيعتبرون هذه العمليات فرصة ثمينة لاغتنامها بدلاً من أن تكون مصدرًا لانتقاد الدولة المانحة. ولا تزال هذه الشراكات مستعدة في الأنظمة الأوتوقراطية، ولكنها تبدو ممكنة مع الشركاء الأكثر ديمقراطية.<sup>32</sup> وبالمثل قد يكون التعاون أيسر مع إشراك "مرشدين نظراء" من الدول النامية الأخرى. وفي حالات "التوجيه المتبادل بين دول الجنوب" سيطلب من الدول النامية انتداب الموظفين المدنيين ممن يتمتعون بالمهارات المناسبة للدول النامية الأخرى – عادةً ما يكونون من منطقة صراع أو أزمة أخرى – للعمل كمستشارين في وزاراتهم.<sup>33</sup> وسيساعد هؤلاء المستشارون في تحفيز عمليات التقييم، من خلال عملهم وسطاء بين الدول المانحة والمتلقية.

32 أصبح إشراك الدول الشريكة في تقييم المساعدة مبدأً جوهرياً في المساعدة التنموية الدولية بشكل عام وإصلاح قطاع الأمن بشكل خاص. انظر، على سبيل المثال: the Organisation for Economic Co-operation and Development's *The Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005, and its Handbook on Security System Reform, 2007*, especially pp. 94–96

33 انظر، على وجه الخصوص: United Nations, *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group*, 2011; Kristoffer N. Tarp and Frederik F. Rosén, "Coaching and Mentoring for Capacity Development: The Case of South Sudan," *African Security Review*, Vol. 21, No. 1, March 2012, pp. 15–30; and Kristoffer N. Tarp and Frederik F. Rosén, "Building Civil Servant Capacity in South Sudan," Policy Brief, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, October 2011

ويمكن استخدام آليات أخرى لتسهيل جمع البيانات في المناطق الحدودية غير الآمنة بالدول المتأثرة بالصراعات. وقد اعتادت فرق الشؤون المدنية بالجيش الأمريكي على أداء هذه الأدوار في عدة دول أفريقية. واعتمد نجاحها على علاقاتها مع السفير الأمريكي؛ فإذا لم تجد البعثة الدبلوماسية الأمريكية أهمية لأنشطتها فإنها ستفشل حتمًا.<sup>34</sup> مع الاختيار المناسب لفرق الشؤون المدنية والتنسيق الكافي مع السفير والفريق العامل في الدولة، يمكن استخدام فرق الشؤون المدنية بشكل فعال خاصةً مع عدم توفر آليات أخرى. ويمكن الاستعانة بالمتعاقدين - سواءً من الولايات المتحدة أو الدولة الشريكة - لأداء هذا الدور (سنوضح هذه النقطة في التوصية الرابعة أدناه).

إن تحسين التعاون بين أجهزة الحكومة الأمريكية أمر مهم لتمويل عمليات تحديد المخاطر المطوّرة وللاستفادة من النتائج المستخلصة منها. ويتوزع حاليًا تقييم مساعدة قطاع الأمن وتقديرها على مجموعة مشتتة الجهات الفاعلة، لكن يعتبر هذا التشتت منطقيًا إلى حدٍ ما؛ فالجهات الفاعلة البيروقراطية المختلفة تؤدي أدوارًا متنوعة في عمليات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن، وبالتالي تتطلب معلومات حول مسائل مختلفة. ولكن الكثير من جهود التقييم والتقدير متكررة، والنتيجة هي عدد كبير من المنتجات المتداخلة، كل منها يفتقر إلى الموارد الكافية وكميتها الإجمالية تتجاوز قدرة صناع القرار على قرائتها وفهمها. فعندما تجمع الأجهزة البيروقراطية المختلفة المشاركة في مساعدة قطاع الأمن مواردها من أجل تنفيذ جهود التقييم والتقدير الأكثر تنظيمًا وإحكامًا ولمشاركة نتائج هذه الجهود بين الوكالات بحرية، ستصبح عمليات تحديد المخاطر المحكمة أكثر جدوى.<sup>35</sup>

34 مقابلات مع موظفين رفضوا ذكر أسمائهم بفرقة المهام المشتركة المختلطة-القرن الأفريقي، جيبوتي، تموز (يوليو) 2013، وفي الجيش الأمريكي في أفريقيا، فينشنزا، إيطاليا، تشرين الثاني (نوفمبر) 2013.

35 في وقت كتابة هذا التقرير، لم تتضح لنا الإجراءات التي قد يتخذها مجلس الإشراف على مساعدة قطاع الأمن ولجنة السياسات بين الوكالات لمساعدة قطاع الأمن فيما يتعلق بإعادة تنظيم عمليات التقييم والتقدير.

### التوصية الثالثة: تحسين الخطط لتمكين تخفيف المخاطر

رغم أن وزارة الدفاع مؤسسة تعتمد على التخطيط المكثف، فقد أولت اهتمامًا ضئيلاً لخطط تخفيف مخاطر مساعدة قطاع الأمن في الدول الهشة.

كيف سيكون هذا التخطيط المسبق على أرض الواقع؟

هناك أربعة أمور على الأقل يمكن للولايات المتحدة تنفيذها لتحسين خطط التخفيف من المخاطر. أولاً، على الولايات المتحدة المضي قدماً في الخطط الرامية لتحديد "الدوافع" المحتملة التي ستشير إلى توقيت ضرورة مراجعة صناعات القرار لمساعدة قطاع الأمن بهدف إلغائها، وذلك وفقاً لتوجيهات السياسة الرئاسية 23. 36 وقد يتم تضمين هذه الدوافع في الاستراتيجيات المتكاملة للدولة كما تتطلب التوجيهات الرئاسية. كما أنه ينبغي للولايات المتحدة ضمان أن يقع عبء الإثبات على عاتق الذين يستمرون في تقديم المساعدة رغم الإشارات التحذيرية في الدولة الشريكة. ففي الكثير من الأحيان، يصبح كبار صناعات القرار والأجهزة المشاركة من الحكومة البيروقراطية ملتزمين بشكل مبالغ فيه بالاستمرار في السياسات المرسومة، رغم وجود دليل واضح يشير إلى أن لهذه السياسات نتائج عكسية.<sup>37</sup>

ثانياً، يجب أن تتمحور المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن إلى الدول التي ترتفع بها المخاطر حول أنشطة التدريب والتعليم بقدر الإمكان. فقد أثبتت مراجعة الدراسات السابقة الكمية حول مساعدة قطاع الأمن أعلاه وجود إجماع كبير على ارتفاع مستوى المخاطر المرتبطة بانتقال المساعدة المادية (أي التمويل العسكري الخارجي) عن المخاطر المرتبطة بالبرامج التي تركز على التعليم والتدريب (مثل التعليم والتدريب العسكري الدولي). بالطبع تصر بعض الحكومات على المساعدة المادية، إما لأنها لا ترى فائدة كبيرة من التدريب الأمريكي أو لأنها لا تحترم كثيراً من مبادئ الديمقراطية أو حقوق

36 أوكلت لوزارة الداخلية مسؤولية إعداد هذه الدوافع في توجيهات السياسة الرئاسية-23.

37 ضمن السياقات العسكرية، انظر، على سبيل المثال: "For- The Lessons of Disengagement," *Foreign Military Intervention: The Dynamics of Protracted Conflict*, Ariel E. Levite, Bruce W. Jentleson, and Larry Berman, eds., New York: Columbia University Press, 1992; in development contexts *Stagnation in Aid-Dependent Countries*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2005, especially chapters 3 and 4.



الإنسان التي تتضمنها البرامج الأمريكية.<sup>38</sup> وقد تكون ردود الفعل ذاتها مؤشراً على وجود مخاطر كبيرة. من الممكن اعتبار فترة المشاركة الناجحة في برامج التدريب والتعليم شرطاً مسبقاً لمنح المساعدة المادية الكبيرة — ليس بالضرورة لأنها تمنع الجرائم والاعتداءات مستقبلاً، ولكن لأنها من المحتمل أن توفر معلومات عن التزام الشريك بالممارسات الأمنية بما يتفق مع اشتراطات الولايات المتحدة.

ثالثاً، يمكن أن تنشئ الولايات المتحدة أنظمة الحوافز الوظيفية التي تقدم مكافآت على الأداء طويل الأمد. فكل من وزارتي الداخلية والدفاع تستخدمان أنظمة الموظفين التي تعمل على تنظيم تناوب المهام بين الأفراد ويستمر بعضها لأقل من عام. تؤدي مثل هذا الممارسات لإدارة الموظفين إلى تحفيز الأفراد لتحقيق إنجازات بارزة خلال فترة عملهم في المهمة، وفي المقابل التقليل من أهمية التبعات طويلة الأمد (الإيجابية والسلبية منها) لأفعال فرد ما. ليس من السهل إنشاء نظام حوافز يوزع المكافآت (أو يوجه اللوم) بناءً على أداء البرامج التي تعتمد على دورات التناوب المتعددة. ينبغي أن يركز مثل هذا النظام على أهمية تقييم المخاطر طويلة الأمد وتخفيفها لمساعدة قطاع الأمن، بالقدر الذي يكون تطبيقه مجدياً.

#### التوصية الرابعة: تحسين التنفيذ بطرق تخفف من المخاطر

هناك الكثير من الطرق التي يمكن للولايات المتحدة من خلالها تحسين تنفيذ مساعدة قطاع الأمن للتخفيف من مخاطرها المحتملة. والإمكانيات التالية تطرح أمثلة توضيحية وليست شاملة.

##### تحسين الخبرة الإقليمية

أوصت الكثير من المنشورات بتطوير مستوى الوعي الإقليمي بين أفراد الجيش الذي ينفذون مهام التعاون الأمني باعتبارها وسيلة لتطوير فعالية مثل هذه الأنشطة.<sup>39</sup> هناك مفاضلات مهمة تنضوي تحت هذه المقترحات. يتطلب

<sup>38</sup> انظر، على سبيل المثال: Watts et al., 2014, chapter 5.

<sup>39</sup> انظر، على سبيل المثال: Michael D. Jason, "Integrating the Advisory Effort in the Army: A Full Spectrum Solution," *Military Review*, September–October 2008, pp. 27–32; John A. Nagl, "Institutionalizing Adaptation: It's Time for an Army Advi-

رفع مستوى الوعي الإقليمي بين أعداد كبيرة من أفراد الجيش الأمريكي استثمارات هائلة في مجالي التدريب والتعليم، والوقت المخصص لهذه الأنشطة سيشغل هؤلاء الأفراد عن أداء أنشطتهم الأخرى بما فيها التدريب على المهام العسكرية أو الجاهزية للانتشار الفوري. من جهة أخرى، هناك تكاليف مرتبطة بتدني مستويات الوعي الإقليمي؛ فقد عبّر كثيرٌ من المختصين الإقليميين بكل من الجيش الأمريكي ووزارة الدفاع الذين قابلناهم خلال هذه الدراسة عن مخاوف مما يعتبرونه تجاهل غير مناسب للاعتبارات السياسية المحلية بين القوات المسلحة الأمريكية متعددة المهام.<sup>40</sup> وكثيرًا ما يضع سفراء الولايات المتحدة وفرقهم العاملة بالدول قيودًا صارمة على أنشطة أفراد الجيش الأمريكي خشية تسببهم في مشكلات سياسية في الدولة الشريكة.<sup>41</sup>

إلا أن الجيش الأمريكي ووزارة الدفاع تعاملتا مع هذه الانتقادات لدرجة ما. ومن الجدير بالذكر أن ضباط الجيش الذين يترأسون مكاتب التعاون الأمني في أفريقيا هم إما ضباط الشؤون الأجنبية أو قوات العمليات الخاصة (في المهام الأكثر شدة أو خطورة)، حيث يتمتعون بثقافة مكثفة وخبرة مطولة في مناطقهم. ويساعد أفراد مكاتب التعاون الأمني في وضع خطط مساعدة قطاع الأمن فقط، أما التنفيذ الفعلي فيتم على أيدي أفراد يتمتعون بخبرة إقليمية أقل، لذا كان تشكيل قوات الاصطفاف الإقليمي مبادرة مهمة للتعامل مع هذا النقص من خلال تركيزها على الوعي الإقليمي في تدريب القوات. وعلى الرغم من استمرار هذا التدريب لمدة أيام قلائل إلا أنه يعتبر كافيًا لزرع الوعي الأساسي بالسياق المحلي لدى القوات المنتشرة في الخارج.

ويوجد عدد من الإصلاحات التي يمكن للجيش الأمريكي تطبيقها لرفع الوعي الإقليمي لدى الأفراد المهمين في تنفيذ أنشطة الشراكة. بالإمكان تمديد فترة جولة الأفراد الذين يؤدون مهمات في مقر القيادة، وهذا من شأنه أن

40 sor Command," *Military Review*, September–October 2008, pp. 21–26; Scott G. Wuestner, *Building Partner Capacity/Security Force Assistance: A New Structural Paradigm*, Carlisle Barracks, Pa.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2009.

40 مقابلات مع دبلوماسيين وأفراد عسكريين أمريكيين رفضوا ذكر أسمائهم، أجريت في عدة مواقع من شهر حزيران (يونيو) إلى تشرين الثاني (نوفمبر) 2013.

41 مقابلات مع أفراد من الجيش الأمريكي في جيبوتي رفضوا ذكر أسمائهم، تموز (يوليو) 2013.

يرفع مستوى الوعي الإقليمي الذي يضيفه أفراد مقر القيادة على عملهم، كما سيحسن هذا الوعي من جودة خطط قطاع الأمن التي يضعونها. كما سيكون ضباط مقر القيادة بمثابة ضباط ارتباط يعملون في أفريقيًا مؤقتًا لتوفير خبرة إقليمية إضافية للقوات المسلحة متعددة المهام التي تؤدي أنشطة التعاون الأمني.

وثمة مقترح أكثر شمولية بإرساء "نظام اصطفاف" بين الأفراد وإقليم واحد أو إقليمين حول العالم، بحيث يختص الضباط المكلفون بإقليم واحد أو إقليمين وفقاً لمراكز القيادات الجغرافية عند التكليف (أو قبل ذلك، عند بداية دراستهم بالأكاديمية العسكرية أو تعليم سلاح تدريب ضباط الاحتياط). ويتوقع منهم دراسة عدد من الدورات التدريبية الاختيارية في اللغات والمجالات الدراسية المناسبة في كل مرحلة من مراحل تعليمهم العسكري المهني، كما ستقدم لهم علاوات صغيرة وحوافز أخرى خلال مسيرتهم المهنية مقابل المحافظة على إمامهم باللغة المطلوبة، وستصمم المهام الموكلة إليهم بطريقة تضمن نشرهم لفترة مناسبة في المنطقة أو المناطق المطلوبة. كما يمكن تحقيق تقدم مشابه بين ضباط الصف. وهذه المقاربة مشابهة لبرنامج التوعية الإقليمية والثقافية واللغوية الذي تبناه سلاح مشاة البحرية الأمريكية.<sup>42</sup>

وتجدر الإشارة إلى أنه من غير العملي زرع مستويات مرتفعة من الوعي الإقليمي بين جميع أفراد الجيش المنتشرين من أجل أنشطة التعاون الأمني. ينبغي للجيش ووزارة الدفاع دراسة هذه الطرق وغيرها لتطوير الوعي الإقليمي لدى الأفراد المهمين الذين ستكون خبرتهم "إضافة كبيرة" لفعالية القوات متعددة المهام الأخرى. فينبغي على الأقل إدراج تحليل المخاطر باعتباره مكوناً للخبرة الإقليمية والتدريب على التعاون الأمني.

#### الأفراد المُدمجون

إن إدماج الأفراد الأمريكيين - أو موظفي الشركاء المناسبين - في الوزارات الأمنية بالدول الشريكة له عددٌ من الإيجابيات من شأنها تحديد المخاطر والتخفيف منها. فالموظفون المُدمجون أكثر قدرةً على مراقبة الديناميكيات داخل قوات الدولة الشريكة، مما يسمح لهم بتكليف المساعدة الأمريكية لقطاع

42 انظر: "Implementation of the Regional, Culture, and Language Familiarization Program," Marines: The Official Website of the United States Marine Corps, October 24, 2012.

الأمن، أو التوصية بإلغائها كليًا في الحالات المتطرفة. كما تتاح الفرصة أمام الموظفين المُدمجين لإقامة علاقات مبنية على الثقة مع قادة الدولة الشريكة. ففي سياقات محددة على الأقل، أثبت المدربون المُدمجون – سواءً من الولايات المتحدة أم دول نامية ديمقراطية وقادرة نسبيًا ومستعدة لانتداب مثل هؤلاء الموظفين – فعاليتهم الكبيرة.<sup>43</sup> يقدم برنامج مستشاري وزارة الدفاع الأمريكية آلية واحدة لهؤلاء المستشارين المُدمجين، إلا أن حجم البرنامج لا يقترب بعد من الطلب المحتمل في أفريقيا.

### استخدام المتعدين

ينبغي على الولايات المتحدة تقييم كيفية استخدامها للمتعهدين في مساعدة قطاع الأمن. تشير المقابلات مع الأفراد المشاركين في مساعدة قطاع الأمن إلى تصورات مختلفة جدًا حيال كل من جودة المتعهدين واستخدامهم. فقد أشار بعض من قابلناهم إلى امتلاك المتعهدين مهارات وخبرات وعلاقات تفوق تلك التي يتمتع بها الأفراد العسكريون الأمريكيون، الذين غالبًا ما يتناوبون على مناصب مختلفة بوتيرة سريعة جدًا. كما قالوا إن وزارة الداخلية قادرة على التعاون بفعالية كبيرة مع المتعهدين، وتكوين علاقات طويلة الأمد مبنية على الثقة ومستويات عالية من مشاركة المعلومات. بينما تحدث أشخاص آخرون ممن قابلناهم عن أمثلة مختلفة جدًا: متعهدين لم يتم فحصهم بعناية وافتقروا إلى المهارات أو المواصفات الضرورية لمناصبهم، والمتعهدين الذين التزموا بتفسيرات ضيقة جدًا للعقود التي أبرموها مما لم يسمح لهم بمشاركة المعلومات مع مسؤولي الحكومة الأمريكية، والمتعهدين الذين افتقروا إلى العلاقات المناسبة مع كادر السفارات الأمريكية مما أدى إلى انفصال عمل المتعهد عن الأهداف السياسية الأشمل للولايات المتحدة.<sup>44</sup>

يبدو أن جميع وجهات النظر هذه تمثل أجزاءً مختلفة من الصورة الكاملة: وهي أن تجربة الولايات المتحدة مع المتعهدين متفاوتة بشكل كبير بناءً على

43 انظر، على سبيل المثال: Watts et al., 2014, chapter 4; and Tarp and Rosén, 2011 and 2012. انظر أيضًا النقاش المختصر للمستشارين الأجانب مع النقاش الأوسع حول المعرفة المحلية والإشراف في: Joseph H. Felter, "Taking Guns to a Knife Fight: Effective Military Support to Counterinsurgency," unpublished manuscript, West Point, N.Y.: U.S. Military Academy, February 16, 2007.

44 مقابلات مع مسؤولين أمريكيين وأجانب في جيبوتي رفضوا ذكر أسمائهم، تموز (يوليو) 2013؛ وفي وزارة الداخلية، تموز (يوليو) 2013؛ ومع متعهدين عبر الهاتف تموز (يوليو) 2009.

شخصيات الأفراد المشاركين وتفصيلات العقود والسياق المحلي. مما لا شك فيه أن أفضل المتعهدين هم من يقدمون المهارات والخبرات الإقليمية التي تفوق تلك التي يتمتع بها الأفراد العسكريون. كما أن تحقيق إمكانات المتعهدين يتطلب الفحص الدقيق والعقود المصممة بالشكل الملائم والإشراف الصارم على العقود والجهود الحثيثة لتكوين علاقات قوية مع السفارة أو السفارات الأمريكية المعنية. ينبغي للولايات المتحدة التأكد على الأقل من اشتمال العقود على متطلبات مشاركة المعلومات العامة؛ وإلا لن تصبح المعلومات التي يكتسبها المتعهدون خلال تعاملاتهم مع أفراد الدولة الشريكة جزءًا من الجهد الأوسع نطاقًا للولايات المتحدة من أجل تحديد المخاطر المرتبطة بمساعدة قطاع الأمن ومتابعتها. وعلى قدر المتاح، ينبغي للسفارات الأمريكية إنشاء قنوات منتظمة للتواصل مع المتعهدين وربط تجديد العقود بتثقيف المتعهد عن مفاهيم مساعدة قطاع الأمن المتعلقة بالسياسة والمعنية بالمخاطر.

والهدف من هذه التوصيات هو أن تكون نقطة انطلاق لنقاش أوسع وأشمل حول دمج وعي أكبر بالمخاطر في تنفيذ سياسات المساعدة الأمريكية. يمكن صياغة قائمة أطول، بل تكون صياغتها ضرورية في حال رغبت الولايات المتحدة في تبني سياسات التخفيف من المخاطر في مساعدة قطاع الأمن كما تفعل في مجالات أخرى.

ركز هذا التقرير على توثيق المخاطر التي تشكلها مساعدة قطاع الأمن إلى الدول الهشة في أفريقيا: من حيث حجمها، والآليات المحددة التي تعمل من خلالها، وأسباب هذه المخاطر، وطريقة تعامل الولايات المتحدة معها، وطرق تحسين تعامل حكومة الولايات المتحدة معها. تعتبر غالبية هذه المخاطر ضيقة النطاق؛ فقد تكون عوامل مساهمة ضئيلة في التوترات الداخلية القديمة، أو قد توهن من مؤسسات الحوكمة التي كانت فاسدة بالأصل. إلا أن المجال متاح للمزيد من الفشل الذي قد يتفاقم ليحدث أضرارًا طويلة الأمد في السياسة الخارجية الأمريكية.

ولا نقصد من التركيز على المخاطر التلميح إلى أن التبعات السلبية من الدرجة الثانية والثالثة هي النتائج السائدة. فالأدلة الكمية التي استعرضها التقرير تقدم أسبابًا للاعتقاد بأن مساعدة قطاع الأمن، عند تقديمها بشكل متوازن، لها تأثير يبعث على الاستقرار. عوضًا عن ذلك، كان الباعث لهذا التقرير الرغبة في تطوير أداء هذه المساعدة وتجنب حالة أو أكثر من الفشل واسع النطاق مستقبلاً مما قد يدفع الولايات المتحدة إلى الانسحاب من جميع جهودها المماثلة.

يركز تخطيط الجيش الأمريكي على تقييم المخاطر ووضع خطط للطوارئ، كما أرست دوائر التطوير الكثير من أطر العمل النظامية لتقييم الهياكل السياسية في الدولة الشريكة واحتمالية أن تؤدي المساعدة الأجنبية إلى تأجيج الصراعات في الدول الهشة.<sup>1</sup> أولت كل من الدوائر العسكرية والتطويرية

<sup>1</sup> انظر، على سبيل المثال: United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, *Conflict-Related Development Analysis (CDA)*, October 2003; Organisation for Economic Co-operation and Development Develop-

خلال السنوات الأخيرة اهتمامًا أكبر من ذي قبل لمراقبة البرامج وتقييمها. إلا أن هذه الاتجاهات وتقييم المخاطر الرسمي والتخطيط للتخفيف منها غائبة كليًا عن عمليات المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن. ويشير هذا التقرير إلى أن استمرار غياب هذه الإجراءات – معظمها ميسرة بالفعل وسهلة التطبيق نسبيًا – يعرّض الجهود الأمريكية لتحقيق أهدافها في أفريقيا وغيرها للخطر، وهو أمر يأتي على حساب المصالح الأمريكية. إن تطبيق ممارسات تقييم المخاطر والتخفيف منها لن يستبعد بالتأكيد مخاطر التعاون مع الأنظمة الهشة، إلا أنه سيقدم وسائل قليلة التكلفة لإدارة هذه المخاطر مع متابعة تحقيق الأهداف الأمريكية المهمة.

---

ment Assistance Committee, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility*, Paris, 2011; UNDP, 2012; USAID, 2012

- Alexander, John B., *Africa: Irregular Warfare on the Dark Continent*, Joint Special Operations University Report 09-5, May 2009, pp. 36–37.
- Anderson, Andrea A., *The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory and Development*, New York: Aspen Institute Roundtable on Community Change, 2005.
- Atkinson, Carol, "Constructivist Implications of Material Power: Military Engagement and the Socialization of States, 1972–2000," *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 3, September 2006, pp. 509–537.
- Bachmann, Jan, and Jana Hönke, "'Peace and Security' as Counterterrorism? The Political Effects of Liberal Interventions in Kenya," *African Affairs*, Vol. 109, No. 434, 2009, pp. 97–114.
- Ball, Nicole, *Promoting Security Sector Reform in Fragile States*, PPC Issue Paper No. 11, Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, April 2005.
- Ball, Nicole, Piet Biesheuvel, Tom Hamilton-Baillie, and 'Funmi Olonisakin, *Security and Justice Sector Reform Programming in Africa*, Evaluation Working Paper 23, London, UK: Department for International Development, April 2007.
- Bapat, Navin A., "Transnational Terrorism, U.S. Military Aid, and the Incentive to Misrepresent," *Journal of Peace Research*, Vol. 48, No. 3, May 2011, pp. 303–318.
- Bayley, David H., and Robert M. Perito, *The Police in War: Fighting Insurgency, Terrorism, and Violent Crime*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2010.
- Bendix, Daniel, and Ruth Stanley, "Security Sector Reform in Africa: The Promise and the Practice of a New Donor Approach," Durban, South Africa: ACCORD Occasional Paper Series, Vol. 3, No. 2, 2008.
- Berschinski, Robert G., *AFRICOM's Dilemma: The "Global War on Terrorism," "Capacity Building," Humanitarianism, and the Future of U.S. Security Policy in Africa*, Carlisle Barracks, Pa.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2007.



- Blanton, Shannon Lindsey, "Instruments of Security or Tools of Repression? Arms Imports and Human Rights Conditions in Developing Countries," *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 2, 1999, pp. 233–244.
- Bonnemaïson, Eric, "Security Sector Planning in Africa: Military Force as a Public Good," *African Security Review*, Vol. 11, No. 2, 2002.
- Bräutigam, Deborah, *Aid Dependence and Governance*, Stockholm: Expert Group on Development Issues, 2000.
- Bryden, Matt, *Somalia Redux? Assessing the New Somali Federal Government*, Lanham, Md.: Center for Strategic and International Studies, Rowman and Littlefield, August 2013.
- Byman, Daniel L., "Friends Like These: Counterinsurgency and the War on Terrorism," *International Security*, Vol. 31, No. 2, Fall 2006, pp. 79–115.
- Defense Security Cooperation Agency, *Security Assistance Management Manual*, chapt. 8. As of October 3, 2014:  
<http://www.samm.dsca.mil/chapter/chapter-8>
- Downs, George W., "The Lessons of Disengagement," in Ariel E. Levite, Bruce W. Jentleson, and Larry Berman, eds., *Foreign Military Intervention: The Dynamics of Protracted Conflict*, New York: Columbia University Press, 1992.
- Dube, Oeindrila, and Suresh Naidu, *Bases, Bullets, and Ballots: The Effect of U.S. Military Aid on Political Conflict in Colombia*, CGD Working Paper 197, Washington, D.C.: Center for Global Development, January 2010.
- Ellis, Stephen, "Briefing: The Pan-Sahel Initiative," *African Affairs*, Vol. 103, No. 412, 2004, pp. 459–464.
- Feyzioglu, Tarhan, Vinaya Swaroop, and Min Zhu, "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid," *World Bank Economic Review*, Vol. 12, No. 1, 1998, pp. 29–58.
- Fisher, Jonathan, "Managing Donor Perceptions: Contextualizing Uganda's 2007 Intervention in Somalia," *African Affairs*, Vol. 111, No. 444, 2012, pp. 404–423.
- Fitch, John Samuel, "The Political Impact of U.S. Military Aid to Latin America: Institutional and Individual Effects," *Armed Forces and Society*, Vol. 5, 1979, pp. 360–386.
- Fritz, Verena, Brian Levy, and Rachel Ort, *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*, Washington, D.C.: World Bank, 2014
- Fund for Peace, Failed States Index 2013, web page, 2013. As of October 2, 2014:  
<http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>
- Global Facilitation Network for Security Sector Reform, *A Beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR)*, December 2007.

Grayson, George W., "Los Zetas: The Ruthless Army Spawned by a Mexican Drug Cartel," Foreign Policy Research Institute E-Note, May 2008. As of October 3, 2014:

<http://www.fpri.org/enotes/200805.grayson.loszetas.html>

Gutelius, David, "Islam in Northern Mali and the War on Terror," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 25, No. 1, 2007, pp. 59–76.

Ham, General Carter, U.S. Army Commander, U.S. Africa Command, statement before the U.S. House Armed Services Committee, March 1, 2012.

Headquarters, U.S. Department of the Army, *Army Support to Security Cooperation*, FM 3-22, January 2013.

———, *Army Security Cooperation Handbook*, Pamphlet 11-31, Washington, D.C., March 5, 2013.

Herbst, Jeffrey, "African Militaries and Rebellion: The Political Economy of Threat and Combat Effectiveness," *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 3, May 2004, pp. 357–369.

High-Level Forum on African Perspectives on SSR and Experts-Level Seminar on African Perspectives on SSR, *African Perspectives on Security Sector Reform*, United Nations Department of Peacekeeping Operations, Office of Rule of Law and Security Institutions Security Sector Reform Unit, May 14, 2010.

Hills, Alice, "Trojan Horses? USAID, Counterterrorism and Africa's Police," *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 4, 2006, pp. 629–643.

Howard, Russell D., "Global Terrorism and U.S. Counterterrorism Policy in West Africa," in George Klay Kieh and Kelechi Kalu, eds., *West Africa and the U.S. War on Terror*, New York: Routledge, 2013.

Howe, Herbert M., *Ambiguous Order: Military Forces in African States*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2001.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, *The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding*, July 2011. As of October 2, 2014: <http://www.pbsdialogue.org/documentupload/48345560.pdf>

International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2013*, Vol. 2013, March 2013.

Jason, Michael D., "Integrating the Advisory Effort in the Army: A Full-Spectrum Solution," *Military Review*, September–October 2008, pp. 27–32.

Jourde, Cédric, "Constructing Representations of the 'Global War on Terror' in the Islamic Republic of Mauritania," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 25, No. 1, 2007, pp. 77–100.

———, "The International Relations of Small Neoauthoritarian States: Islamism, Warlordism, and the Framing of Stability," *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 2, 2007, pp. 481–503.

———, “Sifting Through the Layers of Insecurity in the Sahel: The Case of Mauritania,” Africa Security Brief No. 15, Washington, D.C.: Africa Center for Strategic Studies, National Defense University Press, September 2011.

Khilji, Nasir M., and Ernest M. Zampelli, “The Fungibility of U.S. Military and Non-Military Assistance and the Impacts on Expenditures of Major Aid Recipients,” *Journal of Development Economics*, Vol. 43, No. 2, April 1994, pp. 345–362.

Le Sage, Andre, “Africa’s Irregular Security Threats: Challenges for U.S. Engagement,” Institute for National Strategic Studies, Strategic Forum No. 255, May 2010.

Lugar, Richard G., “Embassies Grapple to Guide Foreign Aid: A Report to Members of the Committee on Foreign Relations,” U.S. Senate Foreign Relations Committee, November 2007.

Lyman, Princeton N., “The War on Terrorism in Africa,” *Africa in World Politics*, John W. Harbeson and Donald Rothchild, eds., Boulder, Colo.: Westview Press, 2013.

Mackay, Andrew, Mark Sedra, and Geoff Burt, “Security Sector Reform (SSR) in Insecure Environments: Learning from Afghanistan,” *Journal of Security Sector Management*, Vol. 8, No. 3, September 2011, pp. 1–20.

Maniruzzaman, Talukder, “Arms Transfers, Military Coups, and Military Rule in Developing States,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 4, December 1992, pp. 733–755.

Marshall, Monty G., and Benjamin R. Cole, *Global Report 2011: Conflict, Governance, and State Fragility*, Vienna, Va.: Center for Systemic Peace, 2011.

McCoy, Katherine E., “Trained to Torture? The Human Rights Effects of Military Training at the School of the Americas,” *Latin American Perspectives*, Vol. 32, No. 6, November 2005, pp. 47–64.

McNerney, Michael J., Angela O’Mahony, Thomas S. Szayna, Derek Eaton, Caroline Baxter, Colin P. Clarke, Emma Cutrufello, Michael McGee, Heather Peterson, Leslie A. Payne, and Calin Trenkov-Wermuth, *Assessing Security Cooperation as a Preventive Tool*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-350-A, 2014. As of November 17, 2014: [http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR350.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR350.html)

Mills, Greg “Africa’s New Strategic Significance,” *Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 4, 2004, pp. 157–169.

Moroney, Jennifer D. P., Beth Grill, Joe L. Hogler, Lianne Kennedy-Boudali, and Christopher Paul, *How Successful Are U.S. Efforts to Build Capacity in Developing Countries?: A Framework to Assess the Global Train and Equip "1206" Program*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, TR-1121-OSD, 2011. As of October 23, 2014:

[http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR1121.html](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1121.html)

Moroney, Jennifer D. P., David E. Thaler, and Joe Hogler, *Review of Security Cooperation Mechanisms Combatant Commands Utilize to Build Partner Capacity*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-413-OSD, 2013. As of October 23, 2014:

[http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR413.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR413.html)

Nagl, John A., "Institutionalizing Adaptation: It's Time for an Army Advisor Command," *Military Review*, Vol. 88, No. 5, September–October 2008, pp. 21–26.

Nossiter, Adam, Eric Schmitt, and Mark Mazzetti, "French Strikes in Mali Supplant Caution of U.S.," *New York Times*, January 13, 2013. As of October 3, 2014:

[http://www.nytimes.com/2013/01/14/world/africa/french-jets-strike-deep-inside-islamist-held-mali.html?pagewanted=1&\\_r=1&hp&](http://www.nytimes.com/2013/01/14/world/africa/french-jets-strike-deep-inside-islamist-held-mali.html?pagewanted=1&_r=1&hp&french-jets-strike-deep-inside-islamist-held-mali.html?pagewanted=1&_r=1&hp&)

Oakley, Robert B., and Michael Casey, *The Country Team: Restructuring America's First Line of Engagement*, Strategic Forum No. 227, National Defense University Institute for National Strategic Studies, September 2007.

Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Plans, *Theater Campaign Planning Planner's Handbook*, version 1.0, February 2012.

Ollivant, Douglas A., "The New U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual as Political Science and Political Praxis," *Perspectives on Politics*, Vol. 6, No. 2, June 2008, pp. 357–360.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005. As of October 3, 2014:

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

———, *Preventing Violence, War and State Collapse: The Future of Conflict Early Warning and Response*, Paris: OECD Publishing, 2009.

Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee, *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris, 2007, pp. 94–96.

———, *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, 2011.

———, *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, Paris, 2013.

———, “Building Blocks to Prosperity: The Peacebuilding and Statebuilding Goals (PSGs),” Paris, 2012. As of October 2, 2014:  
<http://www.oecd.org/dac/HLM%20one%20pager%20PSGs.pdf>

Patrick, Stewart, James Schear, and Mark Wong, *Integrating 21st Century Development and Security Assistance*, Final Report of the Task Force on Nontraditional Security Assistance, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2008.

Peceny, Mark, “Two Paths to the Promotion of Democracy During U.S. Military Interventions,” *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 3, September 1995, pp. 371–401.

Presidential Policy Directive 23, “Security Sector Assistance.” Although the text of the PPD is not publicly available, the document is summarized in White House, Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: U.S. Security Sector Assistance Policy,” April 5, 2013. As of October 9, 2014:  
<http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ssa.pdf>

Prunier, Gerard, *The Rwanda Crisis*, New York: Columbia University Press, 1996.

Quaranto, Peter J., *Building States While Fighting Terror: Contradictions in United States Strategy in Somalia from 2001 to 2007*, ISS Monograph Series No. 143, Institute for Security Studies, May 2008, p. 55.

Ratner, Ely, “Reaping What You Sow: Democratic Transitions and Foreign Policy Realignment,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 53, No. 3, June 2009, pp. 390–418.

Renou, Xavier, “A New French Policy for Africa?” *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 20, No. 1, 2002, pp. 5–27.

Ruby, Tomislav Z., and Douglas Gibler, “U.S. Professional Military Education and Democratization Abroad,” *European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 3, 2010, pp. 339–364.

Saunders, Ken, Bruce Estok, Hayward Hutson, and Tim Watson, “Trainers, Guns and Money: Evolution or Revolution of Global Train and Equip,” *BiblioScholar*, 2012.

Sayigh, Yezid, *Policing the People, Building the State: Authoritarian Transformation in the West Bank and Gaza*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, February 2011.

Schmitt, Eric, “Drones in Niger Reflect New U.S. Tack on Terrorism,” *New York Times*, July 10, 2013. As of October 2, 2014:  
[http://www.nytimes.com/2013/07/11/world/africa/drones-in-niger-reflect-new-us-approach-in-terror-fight.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/07/11/world/africa/drones-in-niger-reflect-new-us-approach-in-terror-fight.html?_r=0)

Schnabel, Albrecht, “Ideal Requirements Versus Real Environments in Security Sector Reform,” *Security Sector Reform in Challenging Environments*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009.

Sedra, Mark, "Security Sector Reform in Afghanistan and Iraq: Exposing a Concept in Crisis," *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 3, No. 2, 2007, pp. 7–23.

Serafino, Nina M., *Security Assistance Reform: "Section 1206" Background and Issues for Congress*, Washington, D.C., Congressional Research Service, April 4, 2014.

Serafino, Nina M., Catherine Dale, and Pat Towell, *Building Civilian Interagency Capacity for Missions Abroad: Key Proposals and Issues for Congress*, Washington, D.C., Congressional Research Service, February 9, 2012.

Shinn, David H., "Walking the Line: U.S. Security Policy in East Africa and the Horn," *World Politics Review*, February 20, 2013.

Tarp, Kristoffer N., and Frederik F. Rosén, "Building Civil Servant Capacity in South Sudan," Policy Brief, Danish Institute for International Studies, October 2011.

———, "Coaching and Mentoring for Capacity Development: The Case of South Sudan," *African Security Review*, Vol. 21, No. 1, March 2012, pp. 15–30.

Thompson, Sir Robert, *Defeating Communist Insurgency: The Lessons of Malaya and Vietnam*, St. Petersburg, Fla.: Hailer Publishing, 2005 [1966].

Tisdall, Simon, "Mali: Fragile Democracy and Clumsy U.S. Policy," *The Guardian*, January 18, 2013. As of October 2, 2014:  
<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jan/18/mali-fragile-democracy-clumsy-us-policy>

Toft, Monica Duffy, *Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2010.

Tull, Denis M., and Pierre Englebert, "Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas About Failed States," *International Security*, Vol. 32, No. 4, Spring 2008, pp. 106–139.

UK Department for International Development, "Drivers of Change," November 2003. As of October 3, 2014:  
<http://www.gsdrc.org/docs/open/DOC59.pdf>

———, "Political Economy Analysis How To Note," London, July 2009.

United Nations, *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict: Independent Report of the Senior Advisory Group*, 2011.

United Nations Development Programme, *Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post-Conflict Programmatic Approach*, Geneva, March 2003.

———, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, *Conflict-Related Development Analysis (CDA)*, Geneva, October 2003.

———, "Institutional and Context Analysis Guidance Note," Geneva, September 2012.

U.S. Agency for International Development, U.S. Department of Defense, and U.S. Department of State, *Security Sector Reform*, February, 2009. As of October 2, 2014:

<http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf>

———, *Conflict Assessment Framework*, version 2.0, June 2012.

———, Office of Military Affairs, “District Stability Framework,” presented at the Military Operations Research Society Mini-Symposium on Social Science Underpinnings of Complex Operations, October 2010.

U.S. Army Training and Doctrine Command, *The U.S. Army Concept for Building Partner Capacity*, Pamphlet 525-8-4, November 22, 2011.

U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012.

U.S. Department of Defense and U.S. Department of State Inspectors General, *Interagency Evaluation of the Section 1206 Global Train and Equip Program*, Report No. IE-2009-007/Report No. ISP-I-09-69, August 31, 2009.

U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification, and Compliance, International Security Advisory Board, *Report on Security Capacity Building*, January 2013.

U.S. Government Accountability Office, *DoD and State Need to Improve Sustainment Planning and Monitoring and Evaluation for Section 1206 and 1207 Assistance Programs*, Washington, D.C., GAO-10-431, April 15, 2010.

U.S. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning*, August 11, 2011.

———, Joint Publication 2-0, *Joint Intelligence*, October 22, 2013.

U.S. Marine Corps, *Implementation of the Regional, Culture, and Language Familiarization Program*, Marine Administrative Message 619/12, October 24, 2012. As of October 7, 2014:

<http://www.marines.mil/News/Messages/MessagesDisplay/tabid/13286/Article/129296/implementation-of-the-regional-culture-and-language-familiarization-program.aspx>

Van de Walle, Nicolas, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*, New York: Cambridge University Press, 2001.

———, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*, Center for Global Development, 2005.

Vogel, Isabel, *Review of the Use of “Theory of Change” in International Development*, UK Department of International Development, April 2012.

Wang, T. Y., “Arms Transfers and Coups d’Etat: A Study on Sub-Saharan Africa,” *Journal of Peace Research*, Vol. 35, No. 6, November 1998, pp. 659–675.



Watts, Clint, Jacob Shapiro, and Vahid Brown, *Al-Qa'ida's (Mis)Adventures in the Horn of Africa*, West Point, N.Y.: Combating Terrorism Center, 2007.

Watts, Stephen, Jason H. Campbell, Patrick B. Johnston, Sameer Lalwani, and Sarah H. Bana, *Countering Others' Insurgencies: Understanding U.S. Small-Footprint Interventions in Local Context*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-513-SRF, 2014. As of November 17, 2014:  
[http://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR513.html](http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR513.html)

Whitaker, Beth Elise, "Reluctant Partners: Fighting Terrorism and Promoting Democracy in Kenya," *International Studies Perspectives*, Vol. 9, 2008, pp. 254–271.

White House, *National Security Strategy*, 2010. As of October 2, 2014:  
[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

———, *National Strategy for Counterterrorism*, 2011. As of October 2, 2014:  
[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf)

———, *U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, June, 2012. As of October 2, 2014:  
<http://www.state.gov/documents/organization/209377.pdf>

White House, Office of the Press Secretary, "Fact Sheet: U.S. Security Sector Assistance Policy," press release, April 5, 2013. As of October 2, 2014:  
<http://www.fas.org/irp/offdocs/ppd/ssa.pdf>

Whitlock, Craig, "U.S.-Trained Congolese Troops Committed Rapes and Other Atrocities, U.N. Says," *Washington Post*, May 13, 2013. As of October 3, 2014:  
[http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-trained-congolese-troops-committed-rapes-and-other-atrocities-un-says/2013/05/13/9781dd88-bbfe-11e2-a31d-a41b2414d001\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-trained-congolese-troops-committed-rapes-and-other-atrocities-un-says/2013/05/13/9781dd88-bbfe-11e2-a31d-a41b2414d001_story.html)

Wilkason, Colby, and Mikhaila Fogel, "Cartel Weapons and Their Provenance," *The War on Mexican Cartels: Options for U.S. and Mexican Policy-Makers*, Cambridge, Mass.: Harvard University Institute of Politics, September 2012.

Williams, Cindy, and Gordon Adams, *Strengthening Statecraft and Security: Reforming U.S. Planning and Resource Allocation*, Cambridge, Mass.: MIT Security Studies Program, 2008.

World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C., 1998.

World Bank Public Sector and Governance Group, "Guidance for Supporting State-Building in Fragile and Conflict-Affected States: A Tool-Kit," Washington, D.C., July 12, 2012.

Wuestner, Scott G., *Building Partner Capacity/Security Force Assistance: A New Structural Paradigm*, Carlisle Barracks, Pa.: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2009.



تتناول هذه الدراسة طبيعة المخاطر التي تواجه المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن إلى الدول الأفريقية الهشة، وكيف يمكن للولايات المتحدة أن تتوقع هذه المخاطر وتخفف منها بصورة أفضل. كما تدرس الدراسة هاتين القضيتين من خلال مراجعة الدراسات السابقة الكيفية والكمية في المجالين الأكاديمي والسياسي ومن خلال المقابلات التي أجرتها وكالات حكومية أمريكية. تشير الدراسات الكمية إلى وجود معضلة كبيرة تواجه المسؤولين عن المساعدة الأمريكية لقطاع الأمن إلى منطقة مسؤولية القيادة العسكرية الأميركية في أفريقيا: ومفادها أن الدول التي تحتاج إلى المساعدة أكثر من غيرها هي عادةً الأقل قدرة على استغلالها بشكل إيجابي. وتستخدم دراسات الحالة لمساعدة قطاع الأمن في الدولة الهشة في أفريقيا بغرض متابعة مسارات متعددة معينة يمكن من خلالها أن يكون للمساعدة آثار سلبية من الدرجة الثانية والثالثة. وأخيرًا، تقدم الدراسة عدة توصيات حول الطرق التي يمكن أن تسلكها الولايات المتحدة لتحسين عمليات مراقبة وتقييم وتخطيط وتنفيذ مساعدة قطاع الأمن في الدول الهشة في أفريقيا وعلى نطاق أوسع أيضًا.



ARROYO CENTER

\$17.50

[www.rand.org](http://www.rand.org)

ISBN-10 0-8330-8798-3

ISBN-13 978-0-8330-8798-0



Arabic translation of "Identifying and Mitigating Risks in Security Sector Assistance for Africa's Fragile States"

RR-808/1-A