

العلاقات المدنية العسكرية دراسة من منظور الرقابة على المؤسسات: حدود الدور وآليات الرقابة

Civil-military relations a study of the control over institutions perspective:
role limits and control mechanisms

أ.د. بن صغير عبد العظيم
جامعة أمحمد بوقرة- بومرداس- الجزائر
benseghierabdou@gmail.com

ط.د. زغاشو هشام(*)
جامعة محمد خيضر- بسكرة - الجزائر
hichem25zeg@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/01/25	تاريخ القبول: 2020/11/06	تاريخ الإرسال: 2019/09/17
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص :

تسعى دراستنا لمناقشة موضوع العلاقات المدنية العسكرية بالتساؤل حول الآليات المؤسساتية لتحقيق الرقابة المدنية على الجيش، لضمان عدم انحراف هذه المؤسسة عن مهامها الدفاعية والأمنية المحددة دستوريا، من خلال استخدام وسائل القوة للتحكم في السلطة أو التأثير فيها ، وعليه توصلت الدراسة إلى أن النخبة العسكرية يمكن لها التدخل في الشأن السياسي للسلطة المدنية الحاكمة، عبر الانقلابات العسكرية أو الوصاية على مؤسسات الدولة والمجتمع نتيجة الافتقار للثقافة العسكرية الاحترافية، و غياب المؤسسات المدنية الديمقراطية والبيئة الاجتماعية التي تضمن بقاء الجيش بعيدا عن شؤون السلطة المدنية، بينما تؤكد النظرية الديمقراطية على حاجة المجتمع لمؤسسة عسكرية احترافية ملتزمة بقرارات وتوجهات السلطة المدنية المنتخبة، عبر الآليات المؤسساتية والدستوري والتي تحدد حجمها و وظائفها الدستورية، وأنماط التوظيف، وميزانيتها الدفاعية... الخ بوصفها الطريق الأمثل لزيادة احترافية الجيش وتحقيق أمن وتطور المجتمعات.

الكلمات المفتاحية: العلاقات المدنية العسكرية؛ التدخل العسكري؛ الرقابة المؤسساتية؛ الرقابة المدنية.

* المؤلف المرسل: زغاشو هشام

Abstract:

Our study seeks to discuss the subject of civil-military relations by asking about institutional mechanisms to achieve civilian oversight of the army, to ensure that this institution does not deviate from its constitutionally defensive and security tasks, Through the use of force means to control or influence power. Accordingly, the study concluded that the military elite can interfere in the political affairs of the ruling civil authority, through military coups or guardianship of state and society institutions as a result of the lack of professional military culture, and the absence of democratic civil institutions and the social environment that guarantees the army to stay away from civil authority affairs. While the democratic theory emphasizes the society's need for a professional military institution committed to the decisions and orientations of the elected civilian authority, through institutional and constitutional mechanisms, which determine its size and constitutional functions, employment patterns, and its defensive budget ... etc, as the best way to increase the professionalism of the army and achieve security and development of society.

Keywords: Civil-military relations; military intervention; Institutional control; civil control.

مقدمة:

مما لا شك فيه أن وجود مؤسسة عسكرية قوية عامل هام لبناء الدولة والحفاظ على أمنها وسلامة أراضيها وتحقيق استقلالها وسيادتها الوطنية، غير أن هذا الأمر لا ينفى إمكانية استغلال هذه المؤسسة ومواردها العسكرية بشكل سلبي للسيطرة على السلطة بشكل مباشر أو محاولة التأثير على النخبة المدنية الحاكمة بهدف تحقيق مصالح ذاتية لتصبح بديلا عن السلطة الشرعية من خلال اللجوء إلى الوسائل غير الدستورية كالانقلابات العسكرية التي تحدث نتيجة غياب البيئة والمؤسسات الديمقراطية، و انعدام الثقافة العسكرية الاحترافية التي تجعل من الجيش الضامن لسيادة الدولة واستقرارها

دون التدخل في شؤون السلطة، وفي القضايا التي يقرر فيها ممثلي الشعب عن طريق المؤسسات الدستورية وعبر الآليات الديمقراطية⁽¹⁾.

من هذا المنطلق لم تتوقف الدراسات الأكاديمية عن البحث ليس فقط عن مشروعية سيطرة المدنيين على العسكريين، وتبرير ذلك على أنه السبيل الأنسب لتطور المجتمعات ورخاءها، طالما أن هذه السيطرة تخضع لمعايير الشرعية الدستورية والتنافس السياسي الديمقراطي، والتداول السلمي على السلطة الذي يجعل من المواطنين قادرين على الاختيار بين البرامج والأشخاص المؤهلين للحكم، وتغييرهم كلما دعت الحاجة إلى ذلك بالطرق الشرعية الديمقراطية.

إلا أن النقاش يتمحور حول كيفية تحقيق هذه السيطرة المدنية من خلال آليات واستراتيجيات مؤسساتية محددة، وهو الجدل الذي تطور بشكل أكثر وضوحاً منذ بداية القرن العشرين خصوصاً في ظل الحربين العالميتين الأولى والثانية، بين دعاة مراقبة الجيوش وتحديد ما تمتلكه من قوة انطلاقاً من التجارب الدولية التي أفضت إلى قيام أنظمة عسكرية ديكتاتورية حول العالم، بل أكثر من ذلك وقوع حربين عالميتين وكثير من الحروب الإقليمية والحروب الأهلية، وبين دعاة الحفاظ على القوة العسكرية للجيوش وزيادة قدراتها لمواجهة التهديدات الحديثة كالجريمة المنظمة، والإرهاب.. الخ، والتي يمكن أن تتعرض لها ليس فقط الدولة وإنما منظومة القيم الغربية المسيطرة على النظام العالمي.

الإشكالية:

من خلال ما سبق تتمثل إشكالية هذه الدراسة في الضمانات اللازمة لتحقيق السيطرة المدنية على العسكريين، بمعنى مجموعة الآليات التي تقيد حركة قادة الجيش وضباطه وتمنعهم من التدخل في الشأن السياسي وتمكن النخبة المدنية من الهيمنة والرقابة على الشؤون السياسية والاقتصادية المدنية والعسكرية، مع الحفاظ على دور للجيش في القضايا الأمنية والعسكرية انطلاقاً من مقاربة الاحتراف والتخصص، وذلك في ظل اختلاف التجارب السياسية والعسكرية، وتعدد نماذج التدخل العسكري و الرقابة المؤسساتية بين الأنظمة الديمقراطية وتلك الناشئة، وفي ظل نزعة الجيوش لتحقيق استقلالها الداخلي وضمان مصالحها المؤسساتية والتنظيمية، ومن هذا المنطلق يمكن طرح السؤال المركزي التالي:

- كيف يمكن تحقيق التوازن بين موضوعية الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية من المنظور المؤسساتي، والحاجة إلى استقلالية الجيش في الشأن الداخلي والتوجهات العسكرية والأمنية لتحقيق الكفاءة والفاعلية؟

فرضيات الدراسة:

- تكريس استقلالية النخبة السياسية المدنية في مجال صنع القرار السياسي والاقتصادي وفقا للأطر الدستورية، عامل أساسي في ترسيخ آليات الرقابة المدنية على المجالين الأمني والعسكري.
- وعي القيادة العسكرية بالأخطار الناجمة عن التدخل المباشر في الشأن السياسي يساهم في ترسيخ الطابع الدستوري للرقابة المدنية المؤسساتية على الجيش .

مناهج الدراسة:

من أجل معالجة الإشكالية بشكل علمي وتحليل متغيراتها الأساسية والإحاطة بمختلف الأبعاد التي يتضمنها موضوع العلاقات المدنية العسكرية محل الدراسة، وحتى يتم اختبار الفرضيات المقترحة، تتضمن هذه الدراسة كل من الجانب المفاهيمي النظري والجانب المؤسساتي العملي المستخلص من بعض الأنظمة السياسية المعاصرة، وعليه تم تحليل هذه الظاهرة اعتمادا على المناهج والمقتربات التالية:

- المنهج الوصفي: من خلال وصف وتعريف مفهوم العلاقات المدنية العسكرية والمصطلحات المرتبطة بهذا المفهوم كمصطلح الرقابة المدنية والرقابة المؤسساتية، والتي لا شك أنها تساعدنا على تحليل موضوع الدراسة والإشكالية المرتبطة بها بشكل منهجي دقيق.

- المقرب المؤسساتي: الذي يعتمد على دراسة مختلف التفاعلات المؤسساتية داخل النظام السياسي أي دراسة التفاعلات المدنية العسكرية الرسمية وكيف تؤثر هذه التفاعلات على الأوضاع الانتقالية.

- المقرب النسقي: الذي طوره عالم السياسة الأمريكي دافيد ايستون بحيث يتم دراسة العلاقات المدنية العسكرية، وكيف تتأثر هذه العلاقات ببيئة النظام السياسي وتؤثر بدورها على المخرجات السياسية له.

- مقرب النخبة: حيث تعتبر المحدد الرئيسي الذي يتحكم في طبيعة العلاقات المدنية العسكرية واتجاهها، إذ يتطلب التفوق المؤسساتي للنخب المدنية وجود نخب

مدنية وعسكرية تلتزم بالمبادئ الديمقراطية وتؤمن بالرقابة المؤسساتية الدستورية الأفقية والعمودية.

على ضوء ما سبق تتضمن دراستنا مجموعة من العناصر على الشكل التالي:

المبحث الأول: العلاقات المدنية العسكرية وتدخل الجيش في السياسة

المطلب الأول: ماهية العلاقات المدنية العسكرية

المطلب الثاني: تدخل الجيش في السلطة السياسية

المطلب الثالث: العوامل المفسرة لتدخل الجيش في المجال السياسي

المبحث الثاني: الرقابة المؤسساتية على الجيش: المجالات والآليات

المطلب الأول: الرقابة المدنية والرقابة الديمقراطية

المطلب الثاني: الرقابة المؤسساتية على الجيش

المطلب الثالث: مجالات الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية

المطلب الرابع: آليات الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية

المبحث الأول: العلاقات المدنية العسكرية وتدخل الجيش في السياسة

يعد موضوع العلاقات المدنية العسكرية أحد الفروع المعرفية لعلم السياسة وعلم الاجتماع العسكري والذي بدأ يتبلور بطريقة علمية ومنهجية واضحة بعد الحرب العلمية الثانية، بهدف التوصل إلى صيغة مناسبة بين أدوار القوات المسلحة والنخب المدنية الحاكمة، بما يسمح بتوفير العوامل التي تتيح للجيش الاضطلاع بدوره الدفاعي بشكل محترف مع خضوعه لرقابة سلطة مدنية منتخبة توجهه وتشرف عليه⁽²⁾، من هذا المنطلق سنعالج في هذا المبحث ماهية العلاقات المدنية العسكرية، ودوافع تدخل الجيش في الشأن السياسي، وأخيرا العوامل المفسرة لهذا التدخل.

المطلب الأول: ماهية العلاقات المدنية العسكرية

يواجه الباحث عند دراسة موضوع العلاقات المدنية العسكرية تعدد وجهات النظر الناجم عن اختلاف التجارب والمعايير التي ينبغي أن تتوفر وحتى المؤسسات لضبط هذه العلاقات، والتي تنطلق في تحديد مفهوم العلاقات المدنية العسكرية من التساؤل حول آليات إخضاع الجيش لسلطة مدنية مفوضة من قبل الشعب للحكم وممارسة السلطة. من هذا المنطلق يعرف إبو Adedeji Ebo العلاقات المدنية العسكرية بصفتها: "مجملة العلاقات بين مؤسسة الجيش والمجتمع الذي تعمل في نطاقه هذه

المؤسسة كجزء بالضرورة منه، فهي علاقة الكل بالجزء وتتألف من جميع المظاهر الدالة على دور الجيش سواء المهنية والسياسية، والاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية الخ.⁽³⁾

كما تشير حسب زاقورسكي في عمله الموسوم ب (القوات المسلحة في المجتمع "الأرجنتين" 1988) إلى: "أنماط علاقات الانصياع والضببط والتأثير فيما بين القوات المسلحة والقيادة المدنية السياسية للدولة"، والتي يقوم برسم حدودها وطبيعتها في النظم الديمقراطية القوانين والدستور بحيث تكون هذه الحدود جزءاً لا يتجزأ من ثقافة المؤسسة العسكرية، ترعاها الحكومة ويرضى بها الجيش وينصاع لها المنتسبون له من جنود وضباط، أي أن المؤسسة العسكرية في الأعراف الديمقراطية تخضع للقرار المدني الصادر عن القيادة السياسية للدولة بحيث تكون هذه المؤسسة تحت أمر السلطات الدستورية الثلاث⁽⁴⁾.

أما الباحث نيسون نجوما Naison Ngoma فيعتبر أن العلاقات المدنية العسكرية: "تعنى بالتفاعل الحاصل بين مؤسسة الجيش والدولة أو العلاقات التي تجمع القوات المسلحة بالمجتمع"⁽⁵⁾.

وبذلك تعني العلاقات المدنية العسكرية الديمقراطية: الالتزام الكامل بالمبادئ التي تتوافق مع خضوع السلطة الديمقراطية الشرعية للمسائلة، ووجود برلمان يمارس الرقابة على الجيش له الحق في إعلان الحرب، وله الحق في مسائلة السلطة التنفيذية عن سياساتها الدفاعية والأمنية، كما يمكن أيضا تعريفها من منظور الحكم الراشد من خلال مسائلة ومحاسبة الأفراد المنتمين للقطاع الأمني والعسكري عن طريق القوانين الوطنية والدولية وكذلك مبدأ الحياد السياسي⁽⁶⁾.

المطلب الثاني: تدخل الجيش في السلطة السياسية

من الناحية الموضوعية ما من جيش إلا وله علاقة مباشرة بالمجال السياسي بحكم مهامه الدستورية، فجميع الجيوش حول العالم تتعامل بشكل مستمر مع شؤون السياسة حتى وإن أعلنت عكس ذلك، بما فيها شؤون الحرب والدفاع، وقضايا الأمن القومي و الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني والدولي وهي مسائل كلها ذات صلة بالسياسة⁽⁷⁾.

وفي هذا السياق يرى الباحث نارسيس سيرا أن علاقة الجيش بالسلطة السياسية تقوم وفق النماذج التالية:

- التحكم في السلطة السياسية: من خلال رئاسة الدولة إما بشكل فردي أو بشكل جماعي وشغل المناصب الرئيسية في الحكومة والإشراف على الأجهزة الأمنية⁽⁸⁾.
- الوصاية على القضايا الوطنية: رغم وجود حكومة مدنية إلا أن الجيش يمارس الوصاية على الدولة والمجتمع.
- الرقابة على السياسات الحكومية: أين يتدخل الجيش في عمل الحكومة وأنشطتها من خلال وضع شروط على الإصلاحات وجميع الإجراءات الحكومية التي لا تتوافق وتوجهات وعقيدته.
- الدفاع عن استقلال الجيش: من خلال الدفاع عن مصالحه ورفض أي تدخل للسلطة المدنية في الشؤون العسكرية الداخلية⁽⁹⁾.
- التسليم الجزئي بالسيادة المدنية: بعدم الإدلاء بأي تصريحات سياسية أو القيام بأي أفعال من شأنها أن تهدد استقرار السلطة المدنية.
- التحكم المدني الديمقراطي بالقوات المسلحة: في هذه الحالة تقوم السلطة المدنية المنتخبة بتحديد السياسة العسكرية للجيش عبر وزير الدفاع الذي يوجه ويقود القوات المسلحة، بينما تتحكم السلطة التشريعية في المؤسسة العسكرية من خلال ميزانية الدفاع⁽¹⁰⁾.

المطلب الثالث: العوامل المفسرة لتدخل الجيش في المجال السياسي

رغم تعدد العوامل التي تفسر لنا أسباب تدخل الجيش في شؤون المجتمع بشكل عام وفي الشؤون السياسية بشكل خاص، والمقسمة إلى عوامل داخلية وأخرى خارجية⁽¹¹⁾، إلا أن البروفيسور في جامعة أوكلاهوما براين تايلور Brian D. Taylor يعتقد بأنه لا يمكن لمنهج واحد أن يفسر لنا أسباب تدخل الجيش في المجال السياسي، وما هي الدوافع وراء عشرات الانقلابات في العالم⁽¹²⁾، وعلى هذا الأساس يحدد أربع مستويات تفسيرية لتدخل الجيش في قضايا السلطة على الشكل التالي:

1/ المستوى الفردي: أي سلوك الضباط المسؤولين عن الجيش وعن قراراته والتي يتحكم فيها مجموعة من الدوافع أبرزها:

- المصلحة الشخصية الفردية: أو الحوافز الشخصية التي تحرك الضباط وتدفعهم للتدخل في شؤون السلطة المدنية أو تمنعهم عن ذلك، حيث تدفع الحوافز المادية والمعنوية إلى الانقلاب العسكري حتى وإن كان ذلك خارج التسلسل الهرمي لقيادة الجيش.

- العامل النفسي: رغم الطبيعة المغلقة للجيش في تنظيمها ومعتقداتها، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود اختلاف في المعتقدات و القيم التي يؤمن بها الجنود والضباط نتيجة الاختلاف في التنشئة الاجتماعية لكل فرد، والتي تؤثر وتساهم في بناء شخصيتهم حتى وهم داخل المؤسسة العسكرية⁽¹³⁾.

2/ المستوى التنظيمي: ويتضمن:

- الهيكل التنظيمي: الذي يهتم بتوازن القوى بين مختلف الوحدات العسكرية ودرجة التماسك داخل الجيش والعلاقة مع مختلف الأجهزة المسلحة الأخرى (المخابرات والأجهزة الأمنية)، فكلما كان التماسك الداخلي للجيش كبيرا كلما زاد ذلك من احتمال التدخل العسكري في المجال السياسي، وزادت معه القدرة على مقاومة السيطرة المدنية، بينما كلما زادت الصراعات الداخلية كلما كان المدنيون أقرب للسيطرة، بل قد تعمل السلطة المدنية في الحالات غير الديمقراطية إلى اختراق الجيش والعمل على إضعاف تماسكه وتنويع الولاءات بين مختلف وحداته حتى تستمر في الحكم⁽¹⁴⁾.

- المصلحة البيروقراطية المشتركة: حيث يعمل الضباط على تعظيم المنافع التي تسعى إليها جميع المنظمات من سلطة وموارد واستقلالية، وبذلك يكون التدخل بسبب دوافع بيروقراطية محضة أو دوافع مؤسسية من خلال الرغبة في حماية وتعزيز موقع الجيش و مصالحه⁽¹⁵⁾، فقد يبرز التدخل كلما كان هناك ما يؤثر على حق المؤسسة العسكرية في صنع القرار أو ما يؤثر على امتيازاتها ومكانتها المؤسساتية⁽¹⁶⁾.

- الثقافة التنظيمية: تتشكل نتيجة الدروس المستفادة من التجارب السياسية والعسكرية السابقة، خصوصا الانقلابات الفاشلة والنتائج السيئة للحكم العسكري، والتي تؤدي إلى زيادة التوقعات السلبية من تكرار هذه التجارب مستقبلا، وبالتالي تعتبر الثقافة التنظيمية العامل الأساسي التي تدفع بالجيش "أ" إلى التدخل وتمنع الجيش "ب" عن ذلك⁽¹⁷⁾.

3/ المستوى المحلي: ويتضمن:

- البنية الداخلية للدولة والمجتمع: فعادة ما يكون التدخل العسكري بسبب فشل أجهزة الدولة المدنية على توفير الفرص المؤسساتية للجيش للانخراط في السياسة بشكل عقلاني، علاوة على بنية المجتمع، فكلما كان المجتمع قويا في بنيته الاجتماعية والداخلية كلما تراجع دور الجيش في السياسة، وكلما كان المجتمع ضعيفا في بنيته الداخلية والهيكلية زاد ذلك من فرص التدخل.

- الثقافة السياسية: وهي مجموع المعتقدات والقيم المشتركة بين أعضاء مجتمع سياسي معين، حيث يعتمد دور الجيش في السياسة بشكل أساسي على القيم الموجودة في المجتمع ككل⁽¹⁸⁾. كما أن حجم هذه الثقافة السياسية السائدة لدى المجتمع والدولة هي التي تحدد مدى التدخل العسكري أو عدم التدخل في الشؤون السياسية، بحيث أن الدولة التي تتميز بدرجة محدودة من الثقافة السياسية تكون الحكومة فيها معرضة للسقوط بضغط من القوات المسلحة، بينما الدول التي تتمتع بثقافة سياسية نامية نجد أن الحكومة فيها تتمتع بدرجة مقبولة من الشرعية، ونادرا ما تحدث الإزاحة الكاملة أو الجزئية لها عن طريق الجيش، أما الدول التي تتمتع بثقافة سياسية عالية وتكون فيها شرعية الحكومة قوية إلى الدرجة التي تمنع فيها تهديد القوات المسلحة لها مهما كان نوع هذا التهديد⁽¹⁹⁾.

4/ المستوى الدولي: يبرز دور المستوى الدولي من خلال عاملين هما:

- بنية النظام الدولي: هناك من يرى أن وجود تهديدات خارجية إضافة إلى حاجة الدولة لتوفير أمنها، مما يقودها لتعزيز وتطوير قدراتها العسكرية وبالتالي انشغال الجيش بهذه المسألة، وابتعاده عن الشأن السياسي الداخلي. أما الاتجاه الثاني فيعتبر أن أكثر الدول التي كانت عرضة للانقلابات هي الدول التي تورطت في حروب خارجية وداخلية، وهو ما توصلت إليه الباحثة ايليزابيت بيكار Elizabeth Picard في بحثها عن الأسباب الرئيسية للتدخل العسكري في الدول العربية، فالسبب الرئيسي لتدخل الجيوش العربية هو وجود تهديدات خارجية دائمة (20).

- الثقافة العالمية: ويقصد بها الهوية والمعايير والقيم الدولية التي تجسدها مختلف الفواعل الدولية من منظمات حكومية وغير حكومية أو دول وأفراد وكيف تؤثر على السياسات الداخلية للدولة، حيث يعد انتشار المعايير الدولية عاملاً مهماً في دعم أو الوقوف في وجه التدخل العسكري في الشأن السياسي، ويكون هذا الانتشار من خلال انتقال عدوى الانقلابات العسكرية من بلد إلى آخر أو من منطقة إلى أخرى، تماماً مثل انتشار موجة التحول الديمقراطي ككرة ثلج من الدول الديمقراطية إلى الدول غير الديمقراطية (21).

المبحث الثاني: الرقابة المؤسساتية على الجيش: المجالات والآليات

من الناحية المنهجية تنقسم الدراسات المتعلقة بالرقابة المدنية إلى دراسات سياسية، تأكد على دور القوانين والمؤسسات في تحقيق احترافية الجيوش وجعلها مسؤولة أمام المجتمع، من خلال مسؤولية القائد الأعلى للقوات المسلحة أمام المجالس التشريعية المدنية، إضافة إلى الرقابة على ميزانية المؤسسة العسكرية في إطار الفصل بين السلطات ونظام الضبط والتوازن checks and balances القائم بين مختلف الأجهزة الحكومية.

بينما ترفض الدراسات ذات البعد الاجتماعي، المقاربة الأولى وتعتبر بأن السيطرة المدنية الحقيقية على القوات المسلحة لا تتحقق إلا من خلال دمج الجيش في شبكة واسعة من العلاقات الاجتماعية، كنتيجة لارتباط الضباط والمجندين بالمجتمع المدني الأوسع الذي ينتمون إليه، وبذلك تتبع الديمقراطيات الغربية أنماط متعددة للرقابة

المدنية تختلف باختلاف الإجراءات القانونية والدستورية والسياسية، وباختلاف التقاليد والخبرة التاريخية لكل بلد (22).

المطلب الأول: الرقابة المدنية والرقابة الديمقراطية

يعتبر "دوغلاس بلند" Douglas Bland بأن تحقيق الرقابة المدنية لا يتم إلا من خلال تقاسم مسؤولية الرقابة بين القيادة المدنية والعسكرية، أما الرقابة الديمقراطية فتعني: " السيطرة على الجيش من قبل السلطات الشرعية المنتخبة ديمقراطياً والتي تشكل جوهر العلاقات المدنية العسكرية" (23). وبذلك تختلف الرقابة المدنية عن الرقابة الديمقراطية، حيث تعرف الرقابة المدنية بأنها:

" الحالة التي تنعدم فيها الانقلابات العسكرية أو الحكم العسكري وتشير إلى احتمالات أقل لوقوع مثل هذه الأحداث"، غير أن المشكلة التي يطرحها مثل هذا التعريف أنه يحصر الرقابة في عدم وجود الانقلابات العسكرية التي تظل في واقع الأمر أحد مظاهر التدخل العسكري، فقد تحتكر المؤسسة العسكرية السيطرة على مجالات محددة كحق دستوري تاريخي، أو أنها تدخل في نطاق صلاحيات أوسع تم منحها للمؤسسة العسكرية نتيجة التخصص الوظيفي، وهو ما دفع الباحث كراوسون Croissant إلى طرح تعريف آخر للرقابة المدنية يتضمن (24):

" توزيع سلطة صنع القرار حيث ينفرد المدنيون بالسلطة الحصرية والاستثنائية للتقرير في السياسة الوطنية وتنفيذها، ففي ظل الرقابة المدنية يستطيع المدنيون الاختيار بحرية وتفويض سلطة اتخاذ القرار وتنفيذ سياسات معينة للمؤسسة العسكرية، في حين يظل الجيش قوة ولكنه ليس له القدرة على اتخاذ القرار خارج المجالات التي يعمل على تحديدها المدنيون، فالنخبة المدنية الحاكمة هي وحدها التي تحدد السياسات أو جوانب منها والوسائل العسكرية ..".

كما تعني الرقابة المدنية في شكلها المبسط حسب "هارولد ترينكنس" Harold Trinkunas: "جميع القرارات الحكومية بما فيها قرارات الأمن الداخلي، التي يتم الموافقة عليها أو صنعها من قبل النخبة المدنية الحاكمة، فأى قرار أو مسؤولية يمارسها الجيش بشكل غير مباشر أو مباشر لا يمارسها إلا بتفويض من طرف القيادة المدنية، التي تضع جميع القواعد و تغييرها في أي وقت ويتم تفويضها فقط بسبب الفعالية والخبرة

العسكرية، بما فيها القرارات والقواعد المتعلقة باختيار الإستراتيجيات والعمليات التكتيكية ومتى يتم توظيفها والموافقة على الإدارة الداخلية للجيش".
لكن رغم ما سبق نجد أن هناك عدة أسباب تمنع تحقيق الرقابة المطلقة من بينها:

- امتلاك المؤسسات العسكرية للنفوذ والقوة والاستقلالية حتى في الديمقراطيات العريقة بسبب ارتباطها بمجال الصناعة العسكرية وامتلاكها للأسلحة والتقنيات المتطورة.

- رغم وجود الآليات والإجراءات التي تحد من تفوق القوات المسلحة تظل النسبة الأكبر من الجيوش مسيطرة على جزء كبير من الحياة العسكرية نتيجة الحاجة إلى الاحترافية في إدارة الحروب، والنزاعات التي أصبحت تحتاج إلى تحضيرات وقرارات عسكرية سريعة واحترافية، مما يزيد من تأثير القوات المسلحة على المجتمع وعلى النخبة المدنية⁽²⁵⁾.

وعليه تصبح القضية الأساسية هنا تلك المتعلقة بتوقيت وكيفية التفريق بين المسؤولية المدنية والعسكرية في ظل احتمال وقوع الحروب والنزاعات، وبالتالي يظل هناك خلاف بين المدنيين الذين يريدون مزيدا من الرقابة لتحقيق غايات سياسية، وبين العسكريين الذين يريدون مزيدا من الاستقلالية لتحقيق النجاح بأقل تكلفة مالية وبشرية، في ظل الأسلحة والعمليات التقنية المعقدة.

كما يصبح السؤال الأساسي يتمحور حول كيفية تجاوز هذا الخلاف من خلال تقاسم السلطة كل حسب مجال اختصاصه، فأفضل طريقة لفهم الرقابة المدنية تلك المتمثلة في قياس وتقييم تأثير الضباط والمسؤولين المدنيين في قرارات الحرب، والأمن الداخلي، والدفاع الخارجي والسياسات العسكرية، أو النفوذ العسكري الذي يشمل ملفات سياسية أخرى كالسياسة الاقتصادية والاجتماعية، وحتى في الديمقراطيات العريقة يختلف التوازن بين السلطة المدنية والعسكرية باختلاف الشخصيات المعنية، وحسب الطموحات الشخصية والسياسية لكبار الضباط والقادة السياسيين⁽²⁶⁾.

من هذا المنطلق تشير الرقابة الديمقراطية إلى الحالة التي يمنع فيها الجيش من الاستيلاء على السلطة، وضرورة توافق أهداف القادة السياسيين والعسكريين بما فيه

الكفاية، بحيث لا تتفوق المصالح العسكرية على المصالح المجتمعية الأوسع وعدم السماح للجيش بتقويض السلطة الدستورية الديمقراطية⁽²⁷⁾.
فالقيادة المنتخبة ديمقراطيا و الخاضعة للمسائلة من قبل المواطنين هي التي تحدد أولويات المجتمع بما يكسبها الشرعية ويمنحها الحق في اتخاذ القرارات، والتحكم في القطاع العام، وهو ما ينطبق على مجال السياسة الدفاعية والأمنية⁽²⁸⁾.
كما نلاحظ من الناحية الموضوعية أن الرقابة الديمقراطية لها علاقة مباشرة بمفهوم الحكم الراشد الذي يعنى بممارسة السلطة من خلال عملية صنع وتنفيذ القرارات بطريقة فعالة، وعادلة وشاملة وشفافة تخضع للمساءلة بما يتفق وحكم القانون، وعليه يعتمد هذا التصور على الشرعية والثقة المتبادلة بين القادة السياسيين المدنيين ممن يتخذون القرارات باسم الشعب، والوكالات التي تنفذ القرارات وهي الحالة التي تنطبق على القوات المسلحة والمجتمع الأوسع.
وبما أن نظام الرقابة الديمقراطية هو نتاج نظام الحكم والثقافة السياسية التي تختلف باختلاف المجتمعات، والتي يمكن أن تمارس بأساليب مشروعة ومختلفة، لكن رغم عدم وجود نموذج موحد تقدم الأدبيات بعض التصورات للرقابة المدنية على القوات المسلحة، والتي يمكن من خلالها وضع الخطوط العريضة للرقابة الديمقراطية وتشمل:

- الآليات القانونية الدستورية.
- الرقابة على ميزانية الدفاع.
- الموافقة على ترقية كبار الضباط.
- وضع قيود على النشاط السياسي لأفراد الجيش⁽²⁹⁾.

من جانب آخر يجب ألا تقتصر الرقابة على مسألة التفوق المدني في الشؤون العسكرية، بل يجب أن تستجيب لاحتياجات المؤسسة العسكرية وتمكين الجيش من أداء وظائفه على نحو كاف ومثالي، بتزويده بكافة الموارد اللازمة لاستقلاله المهني بعيدا عن التدخل السياسي المفرط، فالسلطات المدنية مسئولة عن تجنب الإصلاحات المؤقتة التي لا تستند على معالجة المشكلات الهيكلية على المدى الطويل للجيش، وإنما تستند على العوامل السياسية والإيديولوجية.

كما تتطلب السيطرة المدنية الديمقراطية الفاعلية في أداء الحكومة المدنية والشجاعة لمواجهة القضايا العسكرية، واتخاذ قرارات رشيدة لا تنظر إلى المؤسسة العسكرية كرهان وتحدي سياسي، ولكن كوكالة تنفيذية مع مصالح مهنية شرعية، للقيام بمهامها وخدمة الصالح العام، مع ضرورة اقتناع الجيش كمؤسسة وطنية بعدم التدخل في المجال السياسي وأنه يتحمل المسؤولية في تقديم التوجيهات والمشورة للقيادة المدنية⁽³⁰⁾.

وبالتالي من خلال مختلف الآراء المقدمة يمكن تحديد أهم عناصر الاختلاف بين الباحثين حول هذه المسألة على النحو التالي:

- نطاق الرقابة: وجود نطاقين أحدهما ضيق يركز على الرقابة المدنية والرقابة البرلمانية، مقابل نطاق واسع يركز على مختلف جوانب العلاقات المدنية العسكرية بما فيها اندماج الجيش في المجتمع ككل.

- الفواعل: تماشيا مع النطاق الضيق تتضمن الرقابة كل من البرلمان والحكومة والجيش، ونطاق واسع يشمل جميع المؤسسات الاجتماعية والجهات الفاعلة في المجتمع.

- نوعية الرقابة: قد تكون في شكل رقابة مسبقة أو أن تكون علاقة أوامر رسمية ونظامية أو علاقة مفاوضات.

- الرقابة المدنية لا تعني الرقابة الديمقراطية: فالرقابة المدنية هي شرط ضروري لكنها غير كافية لتحقيق الرقابة الديمقراطية.

- قواعد السلطة: تشير الرقابة الديمقراطية إلى الموقع النسبي للجيش في ممارسة السلطة داخل المجتمع خصوصا إذا كانت علاقته مع القيادة السياسية غير متوازنة، حيث قد يمتلك القادة السياسيون السلطة الرسمية في حين يمتلك القادة العسكريون المعلومات والخبرات⁽³¹⁾.

المطلب الثاني: الرقابة المؤسساتية على الجيش

ينظر في الديمقراطيات المعاصرة إلى العلاقات المدنية العسكرية بوصفها تلك العلاقات القائمة بين ثلاث ركائز أساسية تمثل الدولة والمجتمع والجيش، فبالنسبة إلى مؤسسات الدولة نجد:

- السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الاثنين معا ومجلس الوزراء والوزارات، والوكالات المختلفة التابعة للجهاز التنفيذي والتي تتناول مسائل الدفاع والأمن، إضافة إلى البرلمان ولجانه والمنظمات المتخصصة التي تخدمه وهي المؤسسات الرئيسية التي تشكل الجهاز التشريعي.
- الرأي العام ووكلاء المجتمع كوسائل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني التي تعتبر عناصر مؤثرة في السياسة وفي العلاقات المدنية العسكرية.
- القوات المسلحة ويمثلها الضباط المختصين بإدارة وقيادة الجيش من ذوي الرتب العليا، والذين يعبرون عن وجهة نظره وعقيدته ونقل احتياجاته إلى الدولة والمجتمع⁽³²⁾.
- وبما أن السيطرة المدنية على القوات المسلحة هي المبدأ الأساسي للعلاقات المدنية العسكرية الديمقراطية، يضمن ممثلي الشعب في المؤسسات الحاكمة وقادته المنتخبون بشكل ديمقراطي هذه الرقابة التي تقوم على الحد من مشاركة الجيش في الحياة السياسية ماعدا تفاعل الضباط الأعلى رتبة مع السياسيين في قضايا بعينها، على أن يتم هذا التفاعل من خلال قنوات رسمية وبشكل شفاف طالما لم تتعرض الأسرار العسكرية للخطر⁽³³⁾.
- وحتى تتحقق السيطرة المدنية على القوات المسلحة، ينبغي أن تكون هذه الرقابة متوازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فمثلما يحق لأعضاء البرلمان مناقشة قضايا السياسة الخارجية والدفاع واستدعاء أعضاء الحكومة ومسائلهم، يحق لهم كذلك دعوة ضباط الجيش للإدلاء بشهاداتهم والاستماع لهم في جلسات استماع مفتوحة ومغلقة حول مسائل الحرب و التسليح، وزيادة أو خفض فترات التجنيد والدخول في تحالفات دولية والتأثير على القوات المسلحة من خلال النقاش والتصويت، ومراقبة تنفيذ ميزانية الدفاع وتبني القوانين التي تنظم المسائل الأمنية والعسكرية، وكذلك ممارسة الرقابة المدنية عن طريق لجنة الدفاع في البرلمان وإدارة الجيش عن طريق وزارة الدفاع كجزء من السلطة التنفيذية وليس هيئة الأركان العامة⁽³⁴⁾.
- وعلى الرغم من وجود اتفاق على دور الهيئة التشريعية في السيطرة على الجيش هناك اختلاف كبير في كيفية تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في

صياغة السياسة الدفاعية والإشراف على المؤسسة العسكرية، وهو السؤال المركزي لكافة الديمقراطيات المعاصرة والذي يتم التعامل معه بطرق مختلفة من بلد إلى آخر⁽³⁵⁾. وتحكم مشاركة الهيئة التشريعية في قضايا الدفاع كأساس للمساءلة والجودة والشفافية جملة من الدوافع أهمها:

- يتم تعزيز المسائلة الديمقراطية عندما تساهم جميع المؤسسات المنتخبة في صنع السياسات بما فيها الهيئة التشريعية، إذ أن تلبية احتياجات الجيش والمجتمع تكون أكثر توازنا عندما يتم التشاور حولها من طرف جميع شرائح المجتمع.

- رغم المدة التي قد تستغرقها المشاورات مع المشرعين إلا أن ذلك من شأنه أن يجبر السلطة التنفيذية والمؤسسة العسكرية على الدفاع عن مواقفها علانية. - تساعد المشاورات المفتوحة على التوافق في الآراء بشأن الاتجاه الذي ينبغي أن تتخذه السياسة الدفاعية والعسكرية وتقلل من خطر فشل هذه السياسات في حالة تم تغيير الحكومة.

- الشفافية في هذه العملية من النقاش من شأنها أن تضفي شرعية على أفعال القوات المسلحة وسياسة الدفاع المنتهجة، مما يساهم بالتالي في الاستقرار السياسي.

ورغم وجود مجموعة واسعة من الصلاحيات الممكنة للسلطة التشريعية التي من شأنها أن تساعد في ممارسة دورها في مجال الدفاع والتي تختلف من بلد إلى آخر، إلا أن مناقشة ميزانية الدفاع تظل أهم هذه الصلاحيات⁽³⁶⁾.

إضافة إلى جعل المؤسسة العسكرية مسئولة عن تصرفاتها، ومراقبة السلوك العسكري عن طريق لجنة الدفاع التي تقوم بمهمة "دورية الشرطة" بهدف الكشف عن الأخطاء العسكرية والدفاعية، وتشكيل لجان الاستماع أو الاستجواب للمسؤولين العسكريين، أو عن طريق الوكالات المستقلة كوسائل الإعلام، ومراكز البحث والرأي العام والتي تعمل جميعها على تقديم المعلومات اللازمة، وبالتالي التنبيه لسلبات سياسات معينة أو أفعال غير قانونية، مما يدفع البرلمان إلى عقد جلسات استماع للتحقيق واتخاذ الإجراءات التصحيحية.

وإلى جانب هذه المسؤوليات العامة قد تحظى السلطة التشريعية بصلاحيات خاصة في مجال الدفاع مثل شراء الأسلحة، ونشر القوات المسلحة داخليا وخارجيا وتحديد السياسة العامة للدفاع والأمن، والتخطيط وإدارة شؤون الموظفين والموافقة على المعاهدات العسكرية.

ففي مجال إدارة شؤون الدفاع على سبيل المثال قد يكون لدى المشرع صلاحية الموافقة أو رفض التعيينات العسكرية، كتعيين رئيس هيئة الأركان، والحق في مراجعة الوثائق العسكرية المتعلقة باحتياجات الجيش، واختيار الشركات المصنعة للوسائل العسكرية.. الخ⁽³⁷⁾.

المطلب الثالث: مجالات الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية

في محاولة لتقديم تصور للمراحل التي يمكن أن تمر بها السيطرة المدنية على العلاقات العسكرية في الدول التي بدأت الانتقال السياسي حديثا قدم ايريل كراوسنت Aurel Croissant ودافيد كيوهن David Kuehn إطارا تحليليا يقوم على المتابعة الدقيقة لتجارب التحول الديمقراطي الناشئة وبصفة مستمرة، ولا يحصر التدخل المدني فقط في المجالين الأمني والعسكري وإنما يتعدى ذلك إلى مجالات سياسية عامة³⁸. وتأتي هذه المقاربة كبديل لمختلف النظريات في الأنظمة الديمقراطية، حيث يطرح الباحثين نظرية التنافس المدني العسكري، كإطار تحليلي في الدول الأقل ديمقراطية باعتباره مجال للتنافس بين العسكريين والمدنيين للسيطرة على خمس مناطق رئيسية في عملية صنع القرار أو خمسة مجالات لصنع القرار هي:

- توظيف النخبة،

- السياسة العامة،

- الأمن الداخلي،

- الدفاع الوطني،

- التنظيم العسكري³⁹.

وبذلك يسمح لنا هذا التقسيم بالتقييم الشامل لأنماط السيطرة المدنية التي تتطلب القدرة على اتخاذ القرار في جميع هذه المجالات، عكس الأنظمة العسكرية أين

تهيمن النخبة العسكرية، وكذلك الديمقراطيات الناشئة أين نجد التداخل أو تقاسم السلطة بين المدنيين والعسكريين.

فالسطة المنتخبة يجب أن تكون قادرة على اتخاذ القرار في جميع المسائل ذات الصلة بالسياسات، مع مراعاة استقلالية الجيش بشكل موضوعي في المسائل التي تكسبه الخبرة والاحتراف وانجاز المهام العسكرية على أكمل وجه، بينما يقوض التدخل العسكري من مبدأ السيادة الشعبية خصوصا إذا امتدت سيطرته لمجال السياسة العامة، وبالتالي تتطلب الرقابة المدنية وجود المؤسسات التي تنقل بشكل فعال سلطة اتخاذ القرار في هذه المسائل الرئيسية (40).

من هذا المنطلق فإن التساؤل الرئيسي الذي يطرحه هذا التصور في الدول الحديثة العهد بالديمقراطية، هو كيف يمكن للنظام المدني الجديد مأسسة السيطرة المدنية على المؤسسة العسكرية، من خلال آليات مؤسسية لفرض السيطرة المدنية على هذه المجالات، وما هي العوامل التي تساعد على نجاح أو فشل تلك المحاولة (41).

1. توظيف النخبة:

يشير هذا المجال إلى تلك القواعد والعمليات التي يتم بموجبها اختيار أصحاب المناصب السياسية العليا في الدولة، فالطرف الذي يسيطر على هذه القواعد هو الطرف الذي تكون له القدرة على تحديد النخبة الحاكمة، وبالتالي حتى نعرف مدى السيطرة المدنية على هذا المجال كشرط ضروري للحكم الديمقراطي، يجب أولا أن نحدد مدى قدرة الجيش على توظيف النخبة السياسية، و ما هي المناصب التي يحتكرها الجيش دون غيره من المؤسسات كحق دستوري سواء في البرلمان أو في الحكومة أو من خلال امتلاك حق الاعتراض بطريقة غير رسمية على تعيين أعضاء الحكومة و موظفي الإدارة العامة، ليس هذا فقط بل مدى تدخل الجيش في قواعد العملية الديمقراطية و قواعد التنافس السياسي من خلال دعم أطراف مدنية للوصول إلى الحكم، أو من خلال التدخل في سير الانتخابات، أو عن طريق المشاركة المباشرة في تقلد المناصب العامة (42).

2. السياسة العامة:

من الضروري على النخبة المدنية المنتخبة أن تكون الطرف الوحيد المخول بالتقرير في مجال ونطاق ومدة السياسات العامة، و أن تمتلك أدوات فعالة للمراقبة والإشراف على من يقوم بالتنفيذ الإداري لهذه السياسات، وتعتمد السيطرة المدنية على

قضايا السياسة العامة بشكل رئيسي على درجة تأثير الجيش على عملية صنع القرار السياسي ومدى دفاعه على مصالحه في صياغة جدول أعمال السياسة العامة، وعليه تتطلب هذه السيطرة أن لا يمتلك الجيش حق اتخاذ القرارات بشأن الميزانية الحكومية، وخاصة ميزانية الدفاع، أو القدرة على الطعن في القرارات المدنية أو الخوض فيها⁽⁴³⁾.

3. الأمن الداخلي:

ويشمل كافة القرارات والإجراءات المتعلقة بحفظ النظام والأمن العام بما فيها مواجهة أعمال الشغب، ومكافحة الإرهاب، وتوفير السلامة والاستقرار للدولة، بالإضافة إلى تقديم الدعم اللوجستي لتجديد البنية التحتية المدنية خلال عمليات التنمية⁽⁴⁴⁾، مما يتطلب أن تكون كافة هذه الأنشطة الأمنية الداخلية تحت إشراف ورقابة السلطة المدنية، وأن تتم وفقاً لرغبات واختيارات القيادة المنتخبة.

فتحقيق الفعالية من الرقابة المدنية، لا تتم إلا بوجود نخبة مدنية منتخبة قادرة على تحديد مهام الجيش والمبادئ التوجيهية له، وأيضا قدرة المؤسسات المدنية على مراقبة عمليات الأمن الداخلي، إضافة إلى وجود أحكام قانونية وقدرات مؤسسية لصياغة واعتماد هذه السياسات، مثل إشراف القيادة المدنية على وزارة الداخلية، والأهم من ذلك فصل الأجهزة غير العسكرية من قوات الأمن والمخابرات الوطنية عن المؤسسة العسكرية والمراجعة المنتظمة للأفراد العسكريين والإشراف القضائي على الجيش⁽⁴⁵⁾.

4. الدفاع الوطني:

أي جميع جوانب السياسات الدفاعية الوطنية بدءاً بصياغة إستراتيجية الدفاع والأمن الوطني، وصنع القرارات المتعلقة بنشر القوات العامة، وكافة المبادئ التوجيهية لتنفيذ المهام القتالية خلال الحروب، ورغم عدم إحاطة النخبة المدنية بشكل كافي بهذه القضايا وقلة خبرتها وعدم وجود حوافز سياسية مباشرة لها، إلا أن الرقابة المدنية تعتمد على مدى قدرة المدنيين على اتخاذ القرار في مجال السياسات الدفاعية ومراقبة مدى تنفيذ الجيش لمهامه، وأن تكون القيادة المدنية على علم دقيق بقضايا الدفاع بما أنها مسألة جوهرية في عملية اتخاذ القرار، وهو الأمر الذي يتطلب وجود الإطار القانوني والوسائل التنظيمية للتخطيط في مجال السياسات الدفاعية، والإشراف على الجيش ومحاسبة القيادة العسكرية على الانحرافات الحاصلة بالمقارنة مع القرارات المتخذة⁽⁴⁶⁾.

5. التنظيم العسكري:

والذي يتضمن جميع السياسات التي تحدد مهام وأدوار وبنية وتنظيم القوات المسلحة والقرارات المتعلقة بشراء العتاد، والوسائل اللوجستية، فضلا عن التدابير المرتبطة بإدارة الموارد البشرية، ونظام الترقية في القوات المسلحة، لكن نظرا لتعقيد وأهمية التنظيم العسكري وعلى عكس تدخل النخبة المدنية بفعالية في قرارات الدفاع الوطني، يتم في حالات كثيرة استبعاد المدنيين عن اتخاذ القرار في الشؤون الداخلية للجيش كمسألة التدريب مثلا.

ومع ذلك تعد السيطرة المدنية على التنظيم العسكري من الأمور الهامة التي توفر للمدنيين القدرة من أجل السيطرة على الجيش وعلى المجالات العسكرية الأخرى، كحجم القوات المسلحة، والقيادة وأنماط التوظيف، والتدريب والعقيدة العسكرية للجيش.. الخ والتي بدورها تؤثر على الموقف العام في مواجهة التهديدات الخارجية⁽⁴⁷⁾.

وبالتالي تظل هذه المجالات الخمس محور الصراع المدني العسكري خصوصا في الأنظمة غير الديمقراطية وفي الأوضاع الانتقالية، وحتى في الأنظمة الديمقراطية الأكثر استقرارا، فرغم السيطرة المدنية على هذه الدوائر إلا أن طبيعة إدراك النخبة المدنية وعدم خبرتها بالشؤون العسكرية يجعلها في حاجة إلى الفنيين لإدارة القضايا العسكرية والأمنية، فالتهديد الدائم بالحرب يؤدي إلى توسيع دائرة الأعمال المنوطة بالعسكريين حيث قد يحتاج السياسيين إلى خبرة وتوجهات العسكريين في قضايا معينة، ويدفعهم هذا الأمر إلى اقتحام المجالات التي كانت حكرا على المدنيين فقط⁽⁴⁸⁾، ونفس الأمر ينطبق على الأنظمة التي تسيطر فيها النخبة العسكرية والتي تحتاج هي الأخرى إلى النخبة المدنية لإدارة المسائل الفنية في الدولة⁽⁴⁹⁾.

المطلب الرابع: آليات الرقابة المدنية على المؤسسة العسكرية

تخضع النشاطات والمهام العسكرية من المنظور الديمقراطي إلى رقابة وحدود تسطرها السلطات والمؤسسات السياسية من خلال مجموعة من الآليات، كالدستور والقوانين والسياسات واللوائح، وعليه يترتب على السيطرة المدنية الفعلية على الجيش مجموعة من التقنيات المؤسسية والممارسات المتنوعة، كل تقنية تحمل في طياتها مزايا وعيوب خاصة أهمها ما يلي:

1. تحديد المهام

يتم اللجوء لهذه الآلية كوسيلة لضمان ابتعاد الجيش عن كافة الأنشطة التي قد تجعله في صراع مع السلطات المدنية، بنشر القوات المسلحة في أماكن بعيدة وتوجيه نشاط عناصر الجيش إلى المهام غير العسكرية التي لا تصنف في خانة المهام القتالية بدافع تقييد الجيش وإبعاده عن الأنشطة السياسية والاجتماعية الرئيسية، ومن بين أهم النماذج التي تم تأسيسها بناءً على هذه الآلية، نجد الجيش الأمريكي الذي يقوم على الحفاظ وحماية الحدود وتنفيذ المشاريع المدنية والهندسية الكبرى من قبل فيلق المهندسين في الجيش الأمريكي، كآلية لمنع تدخل الجيش في شؤون الحكم وتعزيز التنمية⁽⁵⁰⁾.

وبذلك تقل احتمالات التدخل العسكري إذا اضطلعت القوات المسلحة بالمهام ذات الطابع المدني، إذا تلجأ العديد من الحكومات إلى إشراك القوات المسلحة في برامج التنمية بها لتصبح هذه البرامج مع مرور الوقت أداة لجذب اهتمام الجيش، ونقل خبراته نحو البناء القومي، وجعلها كقنوات تستوعب الطموح السياسي للمؤسسة العسكرية وضباطها⁽⁵¹⁾.

2. تحديد الحجم:

الآلية الثانية لتحقيق الرقابة على الجيش تتمثل في تحديد حجم الجيش، كما هو الحال بالنسبة لبريطانيا وذلك بسبب تاريخها الحافل بالصراع الداخلي، مما دفعها إلى خفض الجيش النظامي و المحافظة فقط على قوة صغيرة متمركزة ومنتشرة خارج المملكة لكن رغم المزايا العديدة لتخفيض عدد الجنود، وأهمها تقليل الأخطار الناتجة عن تدخل الجيش وسيطرته على الحياة السياسية، وتوجيه موارد الجيش لتحقيق الحاجيات الاجتماعية والاقتصادية والتنموية الأخرى، إلا أن قيام الجيش بمهامه المختلفة يتطلب وجود عدد كبير لأفراد الجيش، كما أن الجيوش الصغيرة الحجم تكون غير قادرة على مواجهة التهديدات القائمة⁽⁵²⁾.

3. تحديد ميزانية الدفاع:

ثالث أسلوب لتحقيق السيطرة المدنية تتمثل في تحديد ميزانية المؤسسة العسكرية، فمن خلال التمويل يمكن للحكومة ممارسة سلطة المحافظة عن طريق الحد من ميزانيات الدفاع، وتحديد المجالات وطرق الإنفاق، فوجود نظام صارم للرقابة على النفقات العسكرية الدفاعية يسهل من عملية السيطرة على باقي المجالات العسكرية، كما

أنها وسيلة هامة في يد البرلمان للحفاظ على قدر منتظم من الاتصال بالقادة العسكريين والضغط عليهم.

غير أن من بين الصعوبات التي تواجه العديد من البلدان غير الديمقراطية غياب الخبراء المدنيين المختصين في المجالس التشريعية ووزارات الدفاع، القادرين على صنع قرارات بشأن نفقات الدفاع والميزانية العسكرية، وبذلك يشكل هذا الافتقار للخبراء وانعدام الكفاءة من بين مداخل التوتر الأساسية بين ضباط الجيش والقيادة المدنية فكثيرا ما يعتبر الضباط أن المدنيين لا يتمتعون بالخبرة اللازمة للإشراف على قرارات الميزانية أو للرقابة عليها.

4. الضوابط الدستورية والقانونية:

تفرض الممارسة والحياة السياسية الديمقراطية العديد من القيود على الجيش وعلى النخبة العسكرية من خلال مختلف الأدوات الدستورية والقانونية والتي تعكس الخصائص الأساسية للمجتمعات الديمقراطية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا تتم الرقابة من خلال مبدأ الفصل بين السلطات أين تنقسم الرقابة بين رئيس الدولة كقائد أعلى للقوات المسلحة، والكونغرس الأمريكي الذي يقوم بوظيفة الموافقة على نفقات الجيش وميزانيته وموافقة اللجان على ترقية الضباط⁽⁵³⁾.

أما في أوروبا فتراجع نفوذ وزارات الدفاع وهيئات الضباط العسكريين منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، من خلال تحديد الميزانية ومن خلال الرقابة الحكومية المغلقة على الجيش، فعلى سبيل المثال تعرض الجيش الفرنسي إلى مجموعة من القيود القانونية والدستورية منذ تأسيس الجمهورية الخامسة ردا على الأزمة في العلاقات المدنية العسكرية الناتجة عن الثورة الجزائرية، بينما تخضع اليوم وزارة الدفاع الفرنسية لوزارة الشؤون الخارجية والرئيس الفرنسي معاً، رغم التعارض فيما إذا كان رئيس الجمهورية أم رئيس الوزراء هو الذي يشرف على مهام الجيش⁽⁵⁴⁾.

الخاتمة:

بناء على عناصر الدراسة يمكن تلخيص النتائج التالية:

أن العلاقات المدنية العسكرية لا تقتصر فقط على أنماط التفاعل بين مؤسسة الجيش والسلطة المدنية الحاكمة، وإنما تتعدى ذلك لتشمل جميع أشكال العلاقة بين القوات المسلحة والمجتمع ككل.

حتى يتم ضبط العلاقات المدنية العسكرية بشكل ديمقراطي، ينبغي بناء نظام يسوده التزام والخضوع التام لضباط الجيش وقادته للسلطة المدنية المنتخبة، والتي بدورها تخضع للمساءلة، والرقابة البرلمانية في مجال السياسة العامة ومجال إعلان الحرب وصياغة السياسة الدفاعية والأمنية والرقابة على موازنة الدفاع.

تعتبر المصلحة الشخصية والدوافع النفسية، المحرك الرئيسي الذي يدفع القيادة العسكرية بشكل جماعي أو فردي للتدخل أو عدم التدخل في الشأن السياسي المدني، وفق معادلة الربح والخسارة، ووفقاً لدرجة التماسك الداخلي والتي تساعد على التدخل في هذا الشأن.

كلما كانت تجارب الحكم والتدخل العسكري السابقة سلبية كلما زاد وعي القيادة العسكرية بمخاطر السيطرة على الحكم أو التدخل بشكل مباشر في شؤون السلطة المدنية المنتخبة، وبالتالي الاكتفاء في الأوضاع الانتقالية بالتدخل غير المباشر عبر القنوات غير الرسمية كالإعلام والأحزاب السياسية.

يؤدي فشل أجهزة الدولة المختلفة عن توفير الرقابة المؤسساتية على نشاط الجيش وفرص انخراطه بشكل عقلاني في السياسة وفقاً للأطر الدستورية المحددة، إلى زيادة فرص تدخل الجيش في السياسة خارج الأطر والآليات الدستورية.

لا تتحقق الرقابة المدنية على القوات المسلحة، إلا بوجود نظام يسمح بالرقابة البرلمانية الشاملة على نشاط السلطة التنفيذية، وكذلك الرقابة على الجيش وضباطه حول المسائل العسكرية والحربية.

حتى يمكن ديمقراطية العلاقات المدنية العسكرية ينبغي أن تخضع جميع النشاطات والمهام العسكرية للحدود التي تسطرها المؤسسات المدنية الحاكمة، وفقاً للآليات الدستورية والقانونية والسياسية المتاحة بما فيها تحديد المهام، وتحديد الحجم، ومراقبة وتحديد ميزانية الدفاع وطرق صرفها، وتقلد المناصب والرتب.

الهوامش:

¹ José Javier Olivas Osuna, Civilian Control of the Military in Portugal and Spain: a Policy Instruments Approach. (thesis for the degree of Doctor of Philosophy, London School of Economics, March 2012 , p.24.

- ² هاني سليمان، العلاقات المدنية-العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر بعد ثورة 25 يناير، الطبعة الأولى، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، تموز/يوليو 2015، ص.19.
- ³ Civil military relations and leadership crisis in 21st century Africa: an inquiry, p.50. تاريخ التصفح: 10 سبتمبر 2019. <https://www.researchgate.net/publication/278727714>
- ⁴ أحمد حمودة حامد، العلاقات المدنية-العسكرية طبيعة المهنية العسكرية، 24 مارس 2012، على الرابط: <http://www.alrakoba.net/articles-action-show-id-19004.htm>، تاريخ التصفح: 27 نوفمبر 2015.
- ⁵ Naison Ngoma, Civil military relations: searching for a conceptual framework with an African bias, p.03. تاريخ: 15 جوان 2017. <https://oldsite.issafrica.org/uploads/CIVILNGOMA.PDF>
- ⁶ Ibid, p.04.
- ⁷ عزمي بشارة، الجيش والسياسة إشكاليات نظرية ونماذج عربية، الطبعة الأولى، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، أفريل 2017، ص.29.
- ⁸ ناريس سير، الانتقال العسكري تأملات حول الإصلاح الديمقراطي للقوات المسلحة، ط01، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، لبنان، 2016، ص.73.
- ⁹ نفس المرجع، ص.74.
- ¹⁰ نفس المرجع، ص.75.
- ¹¹ فؤاد الأغا، علم الاجتماع العسكري، الطبعة الأولى، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص.207.
- ¹² Brian D. Taylor. Politics and the Russian Army: Civil-Military Relations, 1689-2000, Cambridge University Press, USA, 2003, p.06.
- ¹³ Ibid, P.p.11-12.
- ¹⁴ العلاقات المدنية العسكرية في مصر: التحرك للأمام، العدد الأول، بيت الحكمة للدراسات الإستراتيجية، يوليو 2012، ص.06. على الرابط: https://www.how-foundation.org/wp-content/uploads/2017/08/July_-Military-Civilian-relations.pdf
- أنظر: فؤاد الأغا، المرجع السابق الذكر، ص.210.
- ¹⁵ Brian D. Taylor, Op.Cit, P.p.13-15.
- ¹⁶ فؤاد الأغا، المرجع السابق الذكر، ص.210.
- ¹⁷ Brian D. Taylor, Op.Cit, P.p.17- 18.
- ¹⁸ Ibid, P.p.21-23.
- ¹⁹ فؤاد الأغا، المرجع السابق الذكر، ص.219.
- ²⁰ Brian D. Taylor, Op.Cit, P.p. 25-24.
- ²¹ Ibid, P.p.26-27.
- ²² Vladimir O. Rukavishnikov, Michael Pug, Civil-Military Relations, in: Giuseppe Caforio, Handbook of the Sociology of the Military, Springer, USA, p.133.
- ²³ Hans Born, Democratic Control of Armed Forces Relevance, Issues, and Research Agenda, in: Giuseppe Caforio, Handbook of the Sociology of the Military, Springer, USA, p.152.
- ²⁴ Aurel Croissant, Civilian Control over the Military in East Asia, September 2011, http://www.eai.or.kr/data/bbs/eng_report/201111151042365.pdf, تاريخ التصفح: 20 ماي 2017, p.03.
- ²⁵ Richard H. Kohn, How Democracies Control the Military, Journal of Democracy, Vol 8, N4, October 1997, p.142.
- ²⁶ Ibid, p.143.

²⁷ Hans Born, Marina Caparini... 'Civilians and the military in Europe.' in : Hans Born, Marina Caparini... 'Civil-Military Relations in Europe Learning from crisis and institutional change' . Routledge, USA, 2006. p.04.

²⁸ Ibid, p.05.

²⁹ Ibid, p.06.

³⁰ Ibid, p.07.

³¹ Hans Born, Democratic Control of Armed Forces Relevance, Issues, and Research Agenda. Op.Cit, p.153.

³² Zoltan Barany. The Soldier and the Changing State Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas , Princeton University Press , USA, 2012, p.25

³³ Ibid, p.26.

³⁴ Ibid, P.p.29-30.

³⁵ Jeanne Kiney Giraldo. Legislatures and National Defense: Global Comparisons. in: Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson ,Who Guards the Guardians and How Democratic Civil-Military Relations. University of Texas Press Austin, USA, 2006. p.34.

³⁶ Ibid, p.36.

³⁷ Ibid ,P.p.37-39.

³⁸ أحمد محسن، العلاقات المدنية العسكرية في الديمقراطيات الناشئة، المعهد المصري للدراسات، اسطنبول، 06 نوفمبر 2018، ص.06

³⁹ حمدي عبد الرحمان، الجيوش والتحول الديمقراطي في إفريقيا معوقات بناء الدولة الوطنية، الطبعة الأولى، منتدى العلاقات العربية والدولية، الدوحة، 2015، ص.47.

⁴⁰ Aurel Croissant David Kuehn... Democratization and Civilian Control in Asia ,Palgrave Macmillan, UK, 2013, p.27.

⁴¹ حمدي عبد الرحمان، المرجع السابق الذكر، ص.48.

⁴² العلاقات المدنية العسكرية في مصر: التحرك للأمام، المرجع السابق الذكر، ص.03.

⁴³ Aurel Croissant David Kuehn...Op.Cit, p.28.

⁴⁴ أحمد محسن، المرجع السابق الذكر، ص.08.

⁴⁵ Aurel Croissant David Kuehn, Op.Cit, p.33.

⁴⁶ Ibid, p.34.

⁴⁷ Ibid ,P.p.35- 36.

⁴⁸ فؤاد الأغا، المرجع السابق الذكر، ص.57.

⁴⁹ العلاقات المدنية العسكرية في مصر: التحرك للأمام، المرجع السابق الذكر، ص.04.

⁵⁰ Jeanne Kiney Giraldo. Op.Cit, p.24.

⁵¹ فؤاد الأغا، المرجع السابق الذكر، ص.208.

⁵² Jeanne Kiney Giraldo. Op.Cit, p.25.

⁵³ Ibid, p.26.

⁵⁴ Ibid, p.27.