

Abstract:

The issue of How Nation-States Craft their National Security policy is Considered as one of more interesting topics for researchers of the security studies and decision-makers, especially in international environment who product a group of composite, complex and multiple threats, which require real perception for its, as well as the compilation of all national capabilities available.

The formulation of national security policy able to achieve their goals and their targets, requires a set of methodological steps in the form of a unified political cycle consisting of 04 stages, starting by fixation of security objectives, then the monitoring of threats, finally the Compatibility and agreement stage, and sometimes this policy needs amendments and revisions as a result of emergency conditions may occur.

States also faces a set of challenges when formulating their national security policy, some of these challenges are controlled, others need to skill, experience, efficiency and strength of the institution(s) which making this policy, such as the nature of threats, the balance between secrecy and transparency, human and material cost of this policy.

The outputs of this policy is an indicator to measure decision-maker's perception and his awareness for internal and external environment, a good reading of the various challenges, whether related to the policy per se or surrounding it, can ensure national security policy effective and successful.

مسار وتحديات رسم سياسات الأمن القومي للدولة



أ/محمد عمرو

أما الفريق الثاني فهو ذلك الذي قدّم الأمن القومي في مجاله الأوسع، حيث أكد "كولودزيج kolodziej" على ضرورة توسيع نطاق مفهوم الأمن القومي للتعامل مع التحديات المتنوعة لعصرنا، لأن مؤيدي هذا الموقف يختارون إدخاله في حقل دراسات العلوم الاجتماعية وفي ميدان أرحب للأمن القومي يشمل الاقتصاد وعلم النفس وعلم الاجتماع والأنثروبولوجيا (علم دراسة أصول الإنسان)، أو إدخاله في رزمة واسعة من المشكلات عالمية الطابع تحت عنوان: الدراسات الأمنية بما فيها العنف المحلي والأخطار والصراعات الداخلية أو العابرة للدول كمرض نقص المناعة وتهريب المخدرات والديون العالمية والكساد الاقتصادي والانفجار السكاني والتلوث البيئي واتساع الهوة بين الفقراء والأغنياء، كما أن "روبرت مكنمارا Robert Mc Namara" وزير الدفاع الأمريكي خلال حرب فيتنام يقول: "إن الأمن يعني التنمية، سواء منها الاقتصادية أم الاجتماعية أم السياسية في ظل حماية مضمونة، والأمن الحقيقي للدولة ينبع من معرفتها العميقة بالمصادر التي تهدد مختلف قدراتها ومواجهتها، لمنح الفرصة لتنمية تلك القدرات الحقيقية في مختلف المجالات سواء في الحاضر أم المستقبل"⁽⁴⁾.

وعلى العموم، فإنه يمكن القول بأن الأمن القومي كمفهوم يغطي فكرة قدرة الدولة على حماية قيمها الداخلية من أيّ تهديد بالشكل الذي يُعزز مكانتها ويحفظ بقاءها، إلا أنه يحتاج إلى تطبيق فعلي، أين تحولّه الدولة من المجرد إلى واقع عملي ملموس، وهو ما يتم من خلال صياغة سياسة معلومة المبادئ، ثابتة الأهداف ومحددة الوسائل، تسمى عادة بـ "سياسة الأمن القومي".

مفهوم سياسة الأمن القومي:

يُعتبر الأمن القومي National Security من القضايا الجوهرية للدولة، وحمايته من أولى أولويات أي سلطة قائمة تجاه مواطنيها، وهو ما جعل هذا المفهوم يترسخ بما فيه الكفاية في الخطابات السياسية وأبحاث العلاقات الدولية، فظهرت محاولات متعددة لإعطاء تعريف واضح ودقيق لمفهوم "الأمن القومي" في مختلف الكتابات العلمية والنقاشات اليومية، ما أنتج ترجمات وتفسيرات جد متنوعة له، حيث اختلفت هذه التعاريف بسبب نظرة كل باحث إلى الموضوع من جهة، ولغموض المفهوم وتعدّد أبعاده من جهة أخرى، إلا أنه يمكن تصنيف مختلف التعاريف التي تناولت مفهوم الأمن القومي إلى فريقين.

الفريق الأول حصر الأمن القومي في مفهومه المادي العسكري البحت، حيث عرّفت الموسوعة السياسية "الأمن القومي" بأنه: "تأمين سلامة الدولة ضد أخطار خارجية وداخلية قد تؤدي بها إلى الوقوع تحت سيطرة أجنبية نتيجة ضغوط خارجية أو انهيار داخلي"⁽¹⁾، كما رأت الموسوعة العالمية للعلوم الاجتماعية أن الأمن القومي هو: "قدرة الأمة على حماية قيمها الداخلية من التهديدات الخارجية بدفع العدوان عن الدولة وضمان استقلالها"⁽²⁾، فيما عرّفه قاموس وزارة الدفاع الأمريكية للمصطلحات العسكرية بأنه: "مصطلح جماعي يشمل كلا من الدفاع الوطني والعلاقات الخارجية... بغرض كسب: أ- ميزة وأفضلية دفاعية (عسكرية) أعلى من أي دولة أجنبية أو مجموعة دول، ب- علاقات خارجية مواتية، ج- وضعية دفاعية قادرة بنجاح على مقاومة أي عمل عدائي أو مدمر من الداخل أو الخارج، علني أو سري"⁽³⁾.

فإن كافة استراتيجيات الدول يجب أن تتسجم مع هذه السياسة وأن تحقق أهدافها⁽⁸⁾.

إن سياسة الأمن القومي كإطار عمل لديها دور في الحاضر والمستقبل، من خلال تسليط الضوء على المصالح الرئيسية للأمة وصياغة الخطوط العريضة من أجل إدارة ومواجهة التهديدات والفرص الحالية والمستقبلية، فعموماً، فإن سياسات الأمن القومي هي الأعلى في السلم الهرمي من السياسات الأمنية الأخرى التابعة مثل العقيدة العسكرية، استراتيجية الأمن الداخلي... إلخ، التي تهتم بالأمن القومي بصفة مع الوكالات المعنية⁽⁹⁾.

كما تحاول الدولة من خلال سياسة الأمن القومي الدفاع عن كيانها اعتماداً على قدراتها الذاتية في مواجهة ما قد يهددها من أخطار، فتخصص من الموارد والإمكانات ما يتناسب مع طبيعة وحجم هذه الأخطار، واضعة نصب أعينها عجز الأمم المتحدة عن القيام بمسؤوليتها كاملة وتأثير الدول الكبرى على كل تحرك تقوم به الأمم المتحدة، ولذلك تحاول الدولة أن تقدر بطريقة موضوعية المخاطر التي تواجهها في الداخل أو من الخارج، أخذاً بعين الاعتبار ما لديها من مقدرة عسكرية واقتصادية وسياسية، وكيف يمكن استخدام هذه المقدرات استخداماً سليماً حينما يتطلب الأمر استخدامها، وبعبارة أخرى كيف توازن الدولة بين مواردها والغايات التي ترجوها⁽¹⁰⁾.

هذه العملية ينتج عنها كتابة إعلان رسمي حول الطريقة التي تنوي الدولة تحقيق أهدافها الأمنية داخل كل من النظام الدولي وبيئتها الأمنية المحلية الخاصة بها⁽¹¹⁾، وغالباً ما تعرض هذه السياسة في شكل وثيقة متكاملة تحدد الطريقة التي من خلالها يضمن الأمن للدولة عموماً ولمواطنيها، ومصطلح "سياسة الأمن القومي" قد يطلق عليه أيضاً خطة،

إن "سياسة الأمن القومي" هي فن وعلم تطوير وتطبيق وتنسيق أدوات القوة الوطنية (الدبلوماسية، الاقتصادية، العسكرية والإعلامية) لتحقيق الأهداف التي تسهم في الأمن القومي، وتسمى أيضاً الاستراتيجية الوطنية أو الاستراتيجية الكبرى⁽⁵⁾، فهي أداة الربط بين العناصر الثابتة Static Elements مثل العامل الجغرافي والعناصر المتحركة Dynamic Elements أي مجموعة الآراء والأفكار والمعتقدات والقيم التي تكمن وراء تصرفات الدول⁽⁶⁾.

وهي أيضاً، علاقة محسوبة ومدروسة بين الغايات والوسائل، النوايا والقدرات، القوة والغرض منها، أنها تصالح وتوافق مع ما يريد "الفاعل" من صياغة الاستراتيجية (الأهداف) والموارد المتاحة (القدرات) لتلبية الرغبات (تحقيق الأهداف)، فهي تمثل خطة الأمة لاستخدام منسّق لكل أدوات وعناصر قوة الدولة -فضلاً عن العسكرية- لتحقيق أهدافها التي تدافع عنها وتقديم (advance) المصلحة الوطنية، كما أن مصطلح "سياسة الأمن القومي" يصف تخطيطاً، منهجية، عقلانية العملية... المشكلة من قبل قادة أقوياء، ثقافات تنظيمية وهيئات حكومية⁽⁷⁾.

وغالباً ما تعبّر هذه السياسة عن وجهة نظر القيادة السياسية في إدارة شؤون الدولة في حالتي الحرب والسلم في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والعسكرية والاجتماعية... إلخ، كما تقدم هذه السياسة إرشادات وتوجيهات عامة لكافة أجهزة الدولة ومؤسساتها وأدواتها ولكافة العناصر التي تتولى التخطيط على المستوى الوطني، إضافة إلى القواعد العامة واتجاهات ومعايير التخطيط الاستراتيجية المطلوبة، وحيث إن العلاقة بين السياسة والاستراتيجية محكومة بتبعية الثانية للأولى،

استراتيجية، مفهوم، عقيدة... إلخ. حيث يتم تحديدها بواسطة تشريعات محددة⁽¹²⁾.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، يقدم الرئيس استراتيجية الأمن القومي "National Security Strategy of The United States" كل عام أمام الكونغرس - وإن كان في الواقع هذا لا يحدث دائما -، حيث إن أول استراتيجية أمريكية وضعت كانت في سنة 1987، ووصفت بأنها وثيقة مفيدة حيث جمعت البيانات من قطاعي السياسة الخارجية والدفاع الأمريكية وحددت المصالح والأهداف الأمريكية، مع عرضها لبعض التهديدات.

وهناك حالات أخرى، السلطة التنفيذية هي المسؤولة وحدها في إنتاج وصياغة استراتيجية الأمن القومي، ففي الفيدرالية الروسية مثلا، مجلس الأمن القومي يصيغ هو بنفسه الاستراتيجيات الأمنية التي تقرها السلطة التنفيذية، أما في النمسا فقد أنشأ البرلمان في 2001 مجلسا للأمن القومي خولت له صلاحية إعداد وتوجيه سياسة الأمن القومي للبلاد، لكن دون إلزامه بإعداد هذه السياسة في وثيقة - "ساق" متكاملة (بالرغم من أن هذا قد تم)⁽¹³⁾.

كما أن هناك بعض الدول - ومن القوى الكبرى - لا تنتشر سياستها للأمن القومي في وثيقة وحيدة، لكن تعتمد على ما يعرف بـ "الورقة الأبيض White paper"، وهي تقارير حكومية رسمية تصدرها الهيئة المختصة، هذا ما نجده في المملكة المتحدة، فرنسا، وحتى الصين التي نشرت ما لا يقل عن سبع "أوراق بيضاء" منذ 1998 آخرها كان في أبريل 2013، كما قد نجد دولا أخرى لا تنتشر وثائقها حول هذه السياسة وتجعلها ضمن "سري للغاية"، وأخرى لأنها لا تملك سياسات متكاملة مكتوبة ومدونة لأمنها القومي - وهذا ما نجده غالبا في الدول المتخلفة -.

مراحل رسم (صياغة وإعداد) ساق:

إن صياغة ورسم أي سياسة أمنية قومية يتطلب اتباع مجموعة من الخطوات المنهجية في شكل دورة سياسية موحدة مكونة من 04 مراحل بدءا بضبط الأهداف الأمنية، ثم رصد التهديدات، مروراً بمرحلة التوفيق فالموافقة عليها، وفي بعض الأحيان تحتاج هذه السياسات إلى تعديلات وتقيحات نتيجة لظروف طارئة قد حدثت، وسنورد الآن بالتفصيل كل مرحلة من هذه المراحل:

1 - مرحلة تحديد الأهداف الأمنية Security Objectives:

إن تحديد الأهداف الأمنية هي الخطوة الأولى في وضع "ساق"، حيث تسمح بوصف الوضع الأمني للبلاد والأهداف التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار في هذه السياسة، وتحتل عادة وزارة الشؤون الخارجية والدفاع الريادة والأسبقية في هذه الخطوة، لكن هناك مساهمات مهمة تكون في حاجة إليها من طرف وزارة الداخلية، الاقتصاد، النقل⁽¹⁴⁾.

تشمل سياسات الأمن القومي الأهداف العسكرية والسياسية والاقتصادية، وتركز أهداف الدول العسكرية على الحفاظ على أمن الدولة على امتدادها، ويشمل هذا الأمر الدفاع عن حدود الدولة ضد التهديدات الخارجية، وحماية أراضي الدولة والشعب من التهديدات الأمنية الداخلية، كما يعد الأمن المادي شرطا ضروريا للأمن القومي، وإن لم يكن شرطا كافيا، وبالإضافة إلى هذا تسعى الدول إلى تحقيق الحكم الذاتي والاستقرار السياسي، وهذان هدفان من الأهداف السياسية. القومية⁽¹⁵⁾.

فيما تضم الأهداف الاقتصادية القومية كلا من الرخاء الاقتصادي، الذي يقاس في الغالب بنصيب الفرد من إجمالي الناتج القومي، والاستقلال الاقتصادي، أما الاكتفاء الاقتصادي الذاتي الكامل

إن رسم سياسة أمنية فعالة يتطلب إجماعاً وطنياً يحدد ما هو رئيسي من مصادر التهديد المدركة وما هو ثانوي منها، حيث تقوم الأجهزة الأمنية والديبلوماسية بتجميع المعلومات من مصادرها المختلفة ثم تقوم بتصنيفها وتأكيداتها وتحليلها وتداولها مع الأجهزة المناظرة الأخرى لتحقيق رؤية متكاملة لمصدر التهديد وكشف أبعاده المختلفة وحجمه الحقيقي هدفه الرئيسي⁽¹⁸⁾، وتعتبر وزارة الدفاع والخارجية أهم الأجهزة المكلفة بتحديد وتعريف التهديدات والمخاطر والتحديات التي تواجه البلاد،

وبتعاون وثيق ومتكامل مع أجهزة الاستخبارات، وزارة الداخلية والتي تشارك برؤيتها حول الوضع الأمني الداخلي، مع إمكانية توسيع ذلك إلى أجهزة الدولة المتخصصة الأخرى (الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى)، ما يسمح بتوسيع مجال الإدراك لمصادر التهديد، ومن ثم الأخذ بالمفهوم المجتمعي للأمن القومي الذي يغطي عديد الأبعاد (السياسية، الاقتصادية، العسكرية، الاجتماعية، والجيوبوليتيكية).

ويعد إدراك مصادر التهديد من الخطوات الرئيسية والمتطلبات السابقة على رسم أية سياسة أمنية، ففي ضوء إدراك مصادر التهديد يتم حصر القدرات القومية ووضع إستراتيجية توظيفها لمواجهة تلك المصادر، وهكذا فإن عملية إدراك مصادر التهديد تكون ذات بعدين: الأول: ذاتي غير موضوعي، ويتعلق برؤية تلك المصادر، أي كيف ترى الدولة أمنها في ضوء رؤيتها لأمن الآخرين، والثاني: موضوعي يتعلق بعملية حصر وحساب القوة القومية للدولة وبحث كيفية توظيفها واستخدامها وتعظيم عناصرها⁽¹⁹⁾.

كما أن إدراك مصادر التهديد يثير نقطة مهمة وحاسمة، فاتفاق الأطراف المعنية على مصدر التهديد المدرك، والإجماع على تصنيفه بالحجم

غير مرغوب فيه دائماً ويستحيل تحقيقه عادة، وتستطيع الدول أن تتمتع بمستويات معيشية مرتفعة كجزء من الاقتصاد العالمي، أكثر من أن تكون وحدات اقتصادية منفصلة، لكن ثمة علاقة تبادلية بين الرخاء الاقتصادي والاستقلال الاقتصادي، أما التكامل فيلحق نوعين من الارتباط: الحساسية، وسهولة التأثير، وتقاس الحساسية بمدى تأثير اقتصاد الدولة بالأحداث الخارجية، فالاقتصادان الأمريكي والياباني، على سبيل المثال، حساسان إزاء تغير أسعار النفط⁽¹⁶⁾.

إن محتوى هذه الأهداف التي يتم تحديدها يعتمد كثيراً على الموقع الجغرافي للدولة، وعموماً غالب هذه الأهداف تأتي على النحو التالي:

- لمنع ظهور أو نمو مختلف التهديدات للأمن القومي.

- لدعم سلامة كل الأراضي والاستقلال السياسي واستقرار البلاد.

- للدفاع عن أي عدوان.

- للحفاظ على حرية التصرف ضد أي ضغوطات سياسية، عسكرية أو من أي طبيعة كانت.

- لحماية المجتمع من الاعتداءات الصادرة من الفواعل غير الحكومية.

- لحماية الموارد الطبيعية وغيرها من وسائل الوجود.

- للحفاظ على الوصول للأسواق الخارجية (طرق العبور، حرية الملاحة...).

- المساهمة في السلام والاستقرار الدوليين ومواصلة تطوير القانون الدولي في إطار ميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁷⁾.

ب- رصد التهديدات:

بطريقة داخلية أو بنشر الوثائق للرأي العام أو بالطريقتين معا.

وقد تكون موافقة السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية على هذه السياسة مطلوبة، فإذا بادرت السلطة التنفيذية في عملية المراجعة، فمن غير المرجح وجود حاجة للحصول على موافقة المجلس التشريعي، ولكن قد يتم إقرار عرض "سياسة الأمن القومي" المعدلة إلى الهيئة التشريعية للبلاد لضمان تأييدها، فهناك بعض البرلمانات الوطنية يمكنها أن تأخذ علما فقط بتعديل "ساق"، كما هو الحال في سويسرا، في حين أن آخرين لديهم الحق في تغيير كبير في النص المبلغ⁽²²⁾.

في الأخير يبقى السؤال المركزي الذي يؤطر إعداد "سياسة الأمن القومي" هو إذا ما كانت هذه الأخيرة تهدف في المقام الأول أن تكون سياسة واقعية، لديها القدرة على تحقيق أهدافها بالموارد المتاحة؟

مسؤولية رسم سياسة الأمن القومي:

تختلف الجهة أو الهيئة المسؤولة عن إعداد "سياسة الأمن القومي" من دولة لأخرى، فهناك ارتباطات مؤسسية وقانونية وأخرى متعلقة بالتراكم الخبراتي للدولة تتحكم وتؤثر في تحديد من يُخول له إعداد مثل هذه السياسات، وعلى العموم، فإننا نجد ممارستين طاغيتين في هذا المجال، ممارسة تعطي صلاحية صياغتها وإعدادها لجهة معينة متخصصة محدودة وضيقة، وأخرى تجعل من إعدادها فرصة لإشراك عدد كبير من الهيئات والفواعل في المجتمع.

وفي هذا السياق، يجادل البعض في أن صياغة سياسة وطنية للأمن القومي هو في العادة "ممارسة متعددة التخصصات والوكالات"، حيث أنه إذا كانت عملية صياغة وتطوير هذه السياسة

الحقيقي (رئيسي - ثانوي) ضرورة، حتى يمكن للقيادات السياسية والتخصصية، وضع استراتيجيات المواجهة (العليا والتخصصية)، ويعني ذلك تماسك الجبهة الوطنية (القومية - الإقليمية)، ونكاتف قواها المختلفة، للتصدي للتهديد في إطار خطة واحدة منسقة⁽²⁰⁾.

ج- التنقيح والمراجعة:

إن تنقيح ومراجعة "سياسة الأمن القومي" يكون ضروريا في إحدى حالتين، إما نتيجة لتغيرات طارئة وقعت في البيئة الاستراتيجية، ما يحتم على صناع "ساق" تكيفها بما يتلاءم مع الوضع الجديد، وهنا نشير إلى أن تغيير المنتظم الدولي سنة 1991 بنهاية الحرب الباردة والنظام الثنائي القطبية، دفع عديد الدول إلى إعادة التفكير في سياستها الأمنية بما يتواءم مع نظام أحادي القطبية، كما أن تقدير المسؤولين والفاعلين بالدولة أن السياسة الأمنية الحالية غير فعالة ولا موائمة نتيجة لقصورها عن تحقيق الأهداف المسكرة تدفع إلى الحاجة لتعديلها.

ففي بعض الدول تبادر في الغالب السلطة التنفيذية بالطلب لمراجعة سياسة الأمن الوطني، وفي بعض الحالات يمكن أن توصي السلطة التشريعية أو المجلس (الهيئة) المختص بمراجعة سياسة الأمن الوطني، وقد يتم القيام بهذه المراجعة على أساس سنوي أو دوري أو خلال مناسبات خاصة⁽²¹⁾.

د - مرحلة التوافق والموافقة:

إن التوصل إلى توافق يتم من خلال البحث - خلال عملية الصياغة - على مساهمات مختلف الفاعلين المعنيين بالقطاع الأمني وتدوير وتداول - دائما خلال هذه العملية - الوثائق الأصلية الرئيسية المنبثقة من الهيئات المعنية، هذا التداول يكون إما

الذي يقدم المشورة للرئيس (الولايات المتحدة، النمسا، الفيدرالية الروسية)، ولكن في حالات أخرى قد يكون من الحكومة (لاتفيا وكندا) أو لجنة مخصصة لذلك. هذه اللجنة عادة ما تتشاور على نطاق واسع مع الجهات الفاعلة الحكومية الأمنية، مثل وزارات الدفاع ووكالات الاستخبارات، وممثلين عن القوات المسلحة واللجان التشريعية، وعلى نحو متزايد، مع الوزارات التي لا ترتبط تقليدياً مع قطاع الأمن، مثل الزراعة والنقل والصحة والهجرة وهيئات الإدارة المالية، يمكن للجنة أن تتشاور أيضاً مع الجهات الفاعلة غير الحكومية، مثل الأحزاب السياسية ووسائل الإعلام والمجتمع المدني والوسط الأكاديمي، وتقدم هذه المجموعات ملاحظاتها حول الموضوع، ثم تعمل اللجنة على تجميع مختلف هذه الآراء - التي تكون متنوعة وفي بعض الأحيان متضاربة - وتحويلها إلى مقاربة متماسكة لأمن الدولة⁽²⁶⁾.

مع تفهمنا لخطر صياغة سياسة للأمن القومي بطريقة أحادية أو بالأحرى لا يتم إشراك فواعل عديدة في إعدادها، إلا أنه في المقابل، توسيع كبير للمشاورات والمشاركات، والسماح لكل قسم أو وكالة إبداء رأيها في تطوير هذه السياسة قد يؤدي بنا إلى صعوبة الوصول إلى توافق حول الأهداف الأمنية وتحديد التهديدات الأساسية والثانوية، حيث تعتمد كل الوكالات المعنية بحصر مخاوفها وقلقها، ولا يتم التركيز على أشياء محددة ومعروفة، ما يُنتج في الأخير سياسة يمكن أن نطلق عليها سياسة أمن قومي "مُمَيَّعة".

كما أن اختلاف المواقف والتصورات قد يؤدي إلى التصادم بين هذه الهيئات والوكالات المعنية بإعداد "سياسة الأمن القومي"، فإذا ما طبقنا افتراضات المقاربة البيروقراطية في السياسة الخارجية على

لا ينطوي على مشاركة جميع الجهات الفاعلة الحكومية المطلوبة، فإنه من المرجح أن السياسة نفسها ستكون معيبة، وهنا يُطرح سؤال حول ما مدى إمكانية إيجاد "أفضل" وسيلة لتطوير هذه الوثيقة؟، وكذا تحديد مقدار المخاطر التي يمكن للدولة أن تواجهها في حالة عدم توظيف مقاربات معينة لتطوير هذه الوثيقة⁽²³⁾.

إن توسيع دائرة المشاركة في رسم "سياسة الأمن القومي" هو عنصر جوهري لضمان نجاح وجدية هذه السياسة، وهذا بدوره يمكن أن يساعد على ضمان تنفيذها، ففي سويسرا مثلاً، تم تطبيق مؤخرًا مقاربة من مرحلتين عند إعداد هذه السياسة: أولاً، مشاورات واسعة وشاملة مع الفعاليات الاجتماعية والسياسية، يؤدي إلى تقرير غير ملزم يحوي اقتراحات حول "سياسة الأمن القومي" موجهة إلى الحكومة. ثانياً: مشروع من قبل هيئة حكومية تأخذ بعين الاعتبار هذه الوثيقة عند إعدادها لتقريرها النهائي⁽²⁴⁾.

فمن المخاطر المرتبطة بإشراك مجموعة صغيرة جداً من الأفراد للعمل على مثل هذه الوثيقة - مع حد أدنى من كامل أعضاء الحكومة التي تأخذ مكانها للتنسيق - تفتقد إلى ضمانات للجهات الحكومية الفاعلة الأخرى بأن جميع الوسائل والسبل ستكون متاحة لتحقيق أهداف السياسة، كما أنه ليس لأي دائرة حكومية أو وكالة واحدة قدرة السيطرة على البيئة الأمنية المعاصرة إلى الدرجة التي تمكنها من صياغة وثائق سياسة الأمن القومي من دون مشاركة نشطة من جهات فاعلة أخرى⁽²⁵⁾.

عملياً، عادة ما يتم اختيار الهيئة المسؤولة عن تحرير وصياغة "سياسة الأمن القومي" من قبل السلطة التنفيذية، كما يمكن اختيارها أيضاً من قبل لجنة دائمة أو متخصصة أو هيئة قائمة أصلاً، ويتعلق الأمر هنا بمجلس الأمن القومي في الدولة

الأمنية للأطراف المهمة على المستوى الوطني والتوفيق بينها وبين الإمكانيات والقدرات المتاحة.

5- نقاش وإجماع: النقاش والبحث عن إجماع هما ضروريان من أجل صناعة "سياسة أمن قومي" تحظى بتأييد واسع ومقبولة، ما يسمح بتنفيذها على نحو فعال.

6- إجراء تقييم نزيه وموضوعي للإمكانيات والقدرات: يجب على "ساق" تقييم واجبات الهيئات الحكومية المختلفة، فيما يتعلق بالتهديدات المحددة، فضلا عن السياسات الحالية بشأن قضايا معينة مثل التحالفات، استخدام القوة العسكرية، انتشار أسلحة الدمار الشامل ودور الديمقراطية والتنمية الاقتصادية في رؤية أمنة للأمة...

7- الشفافية: عملية إعداد شفافة لسياسة الأمن القومي تساعد على منع هيمنة المصالح الخاصة على المنتج النهائي (مشروع "ساق")، مثل الإدارات الفردية أو الأجهزة الأمنية.

8- مراقبة وتقييم مستمران للتهديدات: التوافق بين "سياسة الأمن القومي" القائمة وتطور البيئتين المحلية والدولية يجب مراقبتها باستمرار من قبل مجموعة أو هيئة دائمة.

9- الاعتبارات الدولية: لأن الدول لا تعيش في عزلة، فإن أيًا منها لا يمكن أن تعد "ساق" وطنية خالصة. عضوية الدولة في المنظمات الدولية أو التكتلات ذات الصلة بالأمن أو الاقتصاد تكون لها تأثيراتها على صياغة "ساق".

10- احترام القانون الدولي: إن "سياسة الأمن القومي" ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار أحكام الصكوك القانونية الدولية التي تكون الدولة طرفا فيها، فضلا عن القانون الدولي العرفي، أين تكون كل الدول ملزمة به⁽²⁹⁾.

سياسة الأمن القومي، فإن: "البيروقراطيات الحكومية تتميز بالمنافسة وتتنوع الآراء والمصالح والتصورات، ويسعى كل جهاز بيروقراطي لتحقيق المصلحة والسمة والهيمنة كما أن اعتبارات الخبرة والتخصص واختلاف حجم وقوة البيروقراطيات قد تؤدي إلى تقليص أو حتى إلغاء المنافسة بينها من خلال الالتجاء إلى طرق التفاهم ومقايضة قضية أو مسألة بأخرى مما يؤدي إلى تزييف وتشويه المعلومات والوقائع بما يبتعد عن الموضوعية والعقلانية"⁽²⁷⁾.

عوامل نجاح سياسة الأمن القومي للدول:

يرتبط نجاح أي سياسة للأمن القومي في تحقيق أهدافها وبلوغ غاياتها، وتحصيل نتائجها بتوفر مجموعة من النقاط الهامة، بعضها مرتبط بالسياسة نفسها وأخرى متعلقة بالعوامل المحيطة بإعداد هذه السياسة، ونذكرها في الآتي:

1- أن تعكس "سياسة الأمن القومي" السياق التي تم تطويرها فيه، ونقاط القوة والمهارات الخاصة التي يمكننا أن تمارس (مناطقنا من الميزة النسبية)؛ أن تكون واضحة، ولكن أيضا مرنة، مع مراعاة عدم اليقين والتغيير.

2- أن تكون هذه السياسة مزيج من الغايات (ما نسعى لتحقيقه)، والطرق (الطرق التي نسعى من خلالها لتحقيق تلك الغايات) والوسائل (الموارد التي يمكن أن تركز لتحقيق الغايات)، وتعمل على التوازن بين هذه العناصر الثلاث.

3- أن تكون الطرق والوسائل التي نسعى من خلالها لتحقيق أهدافنا مناسبة وكافية، وبالمقابل يجب أن تكون الأهداف واقعية في ضوء الوسائل المتاحة⁽²⁸⁾.

4- الشمولية والاستجابة: تصميم سياسة شاملة هي أحسن وسيلة لمعالجة-بطريقة فعالة-المخاوف

التحديات التي تواجهها الدول في رسم سياسة الأمن القومي:

تواجه الدول مجموعة من التحديات عند صياغتها لسياسات أمنها القومي، بعضها متحكم فيه، والبعض الآخر يحتاج إلى مهارة، خبرة، كفاءة وقوة المؤسسة أو المؤسسات المُعدة لهذه السياسة، ونذكر من هذه التحديات:

• طبيعة التهديدات:

نقصد بالتهديد-من الناحية الاستراتيجية- وصول تعارض المصالح والغايات الوطنية إلى مرحلة يتعذر معها إيجاد حل سلمي يوفر للدولة الحد الأدنى من أمنها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والعسكري، مع عدم قدرة الدولة على موازنة الضغوط الخارجية، مما قد يضطر الأطراف المتصارعة، أو أحدها إلى اللجوء إلى استخدام أداة القوة المسلحة، معرضة الأمن الوطني لأطراف أخرى للخطر⁽³⁰⁾، فيما يرى "أولمان Ullman" أن "تعريفا أكثر نفعا (ليس تقليديا طبعاً) لما يمكن أن يكون تهديدا للأمن القومي هو أنه إجراء أو سلسلة أحداث:

1- تهدد بشدة وخلال فترة زمنية وجيزة نسبيا تدهور نوعية حياة السكان في الدولة،

2- تهدد بشكل ملحوظ تضيق نطاق الخيارات السياسية المتاحة لحكومة دولة ما، أو لكيانات خاصة غير حكومية داخل الدولة"⁽³¹⁾.

يُمكن أن نُميّز مجموعة من الخصائص المرتبطة بالتهديدات الأمنية في عالم اليوم، حيث نجد التهديدات:

أ - متعددة الأبعاد:

فالمجال العسكري لم يعد لوحده مصدرا لتهديد الأمن القومي ولا أولها في بعض الأحيان، بل ظهرت عوامل أخرى في مجالات عديدة تشكل تهديدا حقيقيا، ففي المجال السياسي مثلا نجد

الاضطرابات الداخلية المستمرة، والصراع على السلطة، أما اقتصاديا فنذكر التبعية وعدم قدرة الدولة على تحقيق العيش الكريم لمواطنيها، اجتماعيا نجد ضعف التجانس الاجتماعي نتيجة التنوع المذهبي أو العرقي كأحد مهددات هذا البعد، خصوصا في الدول النامية، وغيرها من الأبعاد الأخرى التي يمكن أن تتحول نقاط الضعف فيها إلى تهديد حقيقي وفعلي للأمن القومي للدول.

ب - متنوعة:

حيث الحديث اليوم عن تهديدات لا تتعلق مباشرة بالعامل العسكري، وبعضها ذو صلة بمهام الشرطة وحرس الحدود، إلا أنها مع مرور الوقت قد تصبح قضايا أمنية خطيرة مثل: تعطل إمدادات الطاقة سواء عن طريق الممرات البحرية أو الأنابيب، ندرة الماء والغذاء نتيجة التغيرات المناخية، الفقر وانتشار الأمراض، الهجرة غير الشرعية، تهريب المخدرات، الاتجار بالبشر... وهي عوامل تتضاف إلى التهديدات الأخرى المعروفة اليوم مثل الإرهاب، أسلحة الدمار الشامل، النزاعات الإقليمية، الدول الفاشلة، القرصنة في البحار، الهجمات الإلكترونية، انتشار الأسلحة الخفيفة والصغيرة... إلخ⁽³²⁾.

ج - متشابكة ومتراصة:

حيث أن هذه التهديدات لم تصبح كقطع "البليار" منفصلة عن بعضها البعض، بل بالعكس، فإن درجة الترابط والتشابك بينها جعل من الصعب حتى الفصل بينها، فمثلا جماعات الإرهاب وتهريب المخدرات والاتجار بالبشر فضلا عن الجريمة المنظمة يشكلون تحالفا فيما يتعلق بتأمين المسالك والحصول على الأموال من الفديات وغيرها، ما يزيد من صعوبة مواجهة أو تحجيم أي تهديد من هذه التهديدات.

د-مختلفة المصادر:

كانت "الدولة" وإلى وقت قريب تُعتبر المهديد الرئيسي للأمن القومي لدولة أخرى، إلا أن أحداث 11 سبتمبر 2001 أكدت أن العالم تغيّر بشكل أسرع بكثير من توقعات صناع القرار والباحثين الأكاديميين في هذا الحقل، فالجماعات والأفراد بل فرد واحد-أصبح بإمكانهم إلحاق الضرر بأي دولة أكثر مما قد تفعله بها دولة أخرى، لذا فكثير من استراتيجيات دول العالم في الأمن القومي حولت اهتماماتها إلى مثل هذه "الفواعل" الجديدة والمؤثرة أكثر من اهتمامها بسياسات الدول العدو.

وفي هذا الصدد، أكد الرئيس الأمريكي السابق "جورج بوش الابن" في وثيقة "استراتيجية الأمن القومي الأمريكي" لسنة 2002، بعد عام من هجمات 2001، بأن:

• "الدفاع عن أمتنا ضد أعدائها هو الالتزام الأساسي الأول للحكومة الفيدرالية، اليوم، هذه المهمة تغيرت جذريا، الأعداء في السابق كانوا بحاجة إلى جيوش عظيمة وإلى قنرات اقتصادية كبيرة حتى يتمكنوا من وضع أمريكا في خطر، الآن، شبكة ظل لأفراد قادرة على جلب فوضى كبيرة ومعاناة لشواطئنا بأقل من تكلفة شراء دبابة واحدة، الإرهابيون تنظموا من أجل اختراق المجتمعات المفتوحة، ومن أجل استخدام القوة التكنولوجية الحديثة ضدنا"⁽³³⁾.

• الموازنة بين الانفتاح والسرية:

بعض الدول تحاول تجنب هذه المشكلة عن طريق استخدام لغة مبهمّة (الغموض الاستراتيجي)، ولكن هذا قد يقلل من فعالية الوثيقة. وآخرون لديهم نسخ وإصدارات عامة وأخرى سرية لاستراتيجية الأمن القومي، عندما

يتم فتح "ساق" للنقاش العام، فإن مضمونها يعكس عموماً أهداف الأمن القومي العامة ويُترك تنفيذها لميكانزمات التخطيط الأخرى⁽³⁴⁾.

• التوازن بين النقاش العام ومساهمة الخبراء:

حيث أن النقاش العام ضروري لضمان انخراط الجميع في مثل هذه السياسات، وإلا سيكون هناك تصوّر بأن الوثيقة هي رهينة المصالح السياسية وبالتالي فإن فعاليتها ستتضاءل⁽³⁵⁾، كما أنه يوفر بدائل جديدة لصانع القرار لم تكن متاحة له من قبل، بالمقابل فإن مساهمة الخبراء في صياغة وإعداد سياسة الأمن القومي تضيف العلمية والدقة المطلوبتين في مثل هذه الوثائق.

التكلفة المادية والبشرية:

إن عمليات المراجعة والتعديل والتنقيح التي تمس أغلب سياسات الأمن القومي للدول تنجر عنها تكاليف مادية وبشرية باهظة، وإذا ما تمت هذه العملية بشكل متكرر جداً فإذا ذلك سيؤدي إلى زيادة الأعباء ونقلص الموارد، ما يجعل من رسم وإعداد سياسات الأمن القومي للدول مصدراً لاستنزاف الموارد لا حمايتها، وعاملاً لإضعاف الدولة بدل تقويتها، فالمراجعات والتعديلات والتنقيحات المبالغ فيها قد تكون له انعكاسات سلبية على الدولة في المديين المتوسط والبعيد.

الخاتمة:

إذا كانت الأحداث التي مرّوياً بها عالمنا اليوم أكّدت أن لا دولة مهما كان حجمها وقوتها قادرة على مواجهة التهديدات الأمنية الجديدة بقدراتها الذاتية الخالصة، وذلك بسقوط نظرية الأمن المطلق وتراجعها أمام نظرية الأمن الجماعي، وأنّ الدول لا يمكنها صياغة سياسة أمنية قومية بمعزل عن بيئتها الخارجية وبدون تنسيق مع الأطراف الحليفة والصديقة، إلا أنه

الهوامش:

لأننا نتميز بين الأمن القومي والأمن الوطني إلا أننا لأدبيات العربية، فالدراسات الأمنية المتخصصة لا تشير إلى مفهوم أمن قائم على أساس انتماء قومي وولاء مشترك مثلما تبني لأدبيات العربية مفهومه الأمن القومي (كالأمة العربية مثلاً)، ما يوجد في الدراسات الأمنية المتخصصة هو "أمن إقليمي" ربما هو أقرب إلى مفهوم "الأمن القومي العربي"، ويقتى التمييز بين "قومي" و"وطني" هو بالأساس نتيجة لاختلاف في ترجمة كلمة "National".

(1) **موسوعة السياسة**، الجزء الأول، ط3، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1990، ص 331.

(2) عبد الله محمد سعيد، علي عباس مراد، **الأمن والأمن القومي مقارنة نظرية تطبيقية**، ط1، ليبيا: دار الكتب الوطنية، 2006، ص 35.

(3) Joint Publication (JP) 1-02, **Department of Defense dictionary of military and associated terms**, Washington, DC: Department Of Defense, November 2010, P. 182

(4) فايز محمد الدويري، **الأمن الوطني**، ط1، الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، 213، ص 66-67.

**الاستراتيجية الكبرى هي إطار مفاهيمي تصف وضعية العالم الحالية، كيف يجب أن يكون، وتحدد مجموعة من السياسات التي تمكن من تحقيق ذلك.

(5) **Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (As Amended Through 31 August 2005)**, USA: Department of Defense, 2005, P 362.

(6) أحمد فؤاد محمد رسلان، **مفهوم الأمن القومي، دراسة في النظرية السياسية مع تطبيق ميداني على المجتمع المصري المعاصر**، رسالة ماجستير، غير منشورة، مصر: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1977، ص 190.

(7) Alan G. Stolberg, **How Nation-States Craft National Security Strategy Documents**, USA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, October 2012, P 12, 13.

(8) فايز محمد الدويري، **مرجع سبق ذكره**، ص 96-97.

بالمقابل تأكد أن "الدولة الذكية" هي التي تعمل على حشد أكبر عدد ممكن من الدول والتنظيمات المحلية والعالمية للعمل اتجاه تحقيق أهداف سياستها الأمنية القومية ووفق أولوياتها المرسومة، لتجعل من بيئتها الخارجية موردا بشريا وماديا معززا لأدواتها الذاتية في تحقيق أمنها القومي، وهذا ما عملت الولايات المتحدة الأمريكية على تجسيده منذ أحداث 11 سبتمبر 2001، أين استطاعت اصطفاغ غالبية دول العالم معها في حربها على الإرهاب، وجعلها على رأس اهتمامات السياسة الدولية الراهنة.

دراسة في عناصر التشخيص والاتجاهات النظرية للتحليل، الجزائر: دار هومة، 2012، ص 123.

(28) David Cameron, A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy, UK, October 2010, <http://www.official-documents.gov.uk/>, P.10.

(29) David Law, *Op.Cit*, P. 5.

(30) إبراهيم حمد القعيد وآخرون، العراق والكويت: الجذور. الغزو. التحرير، موسوعة مقاتل،

http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/IraqKwit/30/sec02.doc_cvt.htm#_ftn1, (21/08/2014)

(31) Richard Ullman, "Redefining security." *International Security* 8(1), summer 1983, P 133.

(32) لمزيد من التفاصيل أنظر:

Willem F. van Eekelen, *Op.Cit*, P 07-10.

(33) National security Strategy of the United States Of America, September 2002,

<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, 22,08,2014, P.1

(34) David Law, *Op.Cit*, P.4.

(35) *Ibid*, P. 5.

(9) David Law, *politique de la sécurité nationale*, Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, 01-2008, Genève, P2.

(10) إحسان أديب مرتضى، الأمن القومي "الإسرائيلي" في تطورات المفهومية والعملانية، ط2، لبنان: مركز باحث للدراسات، 2003، ص 22-21.

(11) - Alan G. Stolberg, *Op.Cit*, P 13.

(12) David Law, *Op.Cit*, P1.

(13) *Ibid*, P 1-5.

(14) Willem F. Van Eekelen, *The Definition of a National Strategic Concept*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010, P. 4, 5.

(15) ديفيد جارنم، أساسيات الأمن القومي: تطبيقات على دولة الإمارات العربية المتحدة، ط1، الإمارات: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 1998، ص 4.

(16) نفس المرجع، ص 5.

(17) Willem F. Van Eekelen, *Op.Cit*, P. 5, 6.

(18) فايز محمد الدويري، مرجع سبق ذكره، ص 95.

(19) إيمان أحمد عبد الحليم مهدي، التحول الديمقراطي والأمن القومي: مع التطبيق على مصر والعراق 1991-2005، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، غير منشورة، مصر: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2008، ص 58، 57.

(20) إبراهيم حمد القعيد، أسس ومبادئ الأمن القومي، موسوعة مقاتل، http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Askria6/OsosAmnWat/sec22.doc_cvt.htm, (2013/05/12)

(21) فايز محمد الدويري، مرجع سبق ذكره، ص 95.

(22) David law, *Op.Cit*, P.3.

(23) Alan G. Stolberg, *Op.Cit*, P. 16, 17.

(24) David Law, *Op.Cit*, P.3.

(25) Alan G. Stolberg, *Op.Cit*, P. 17.

(26) David Law, *Op.Cit*, P. 3.

(27) أنظر في هذا الصدد كتاب: حسين بوقارة، السياسة الخارجية: