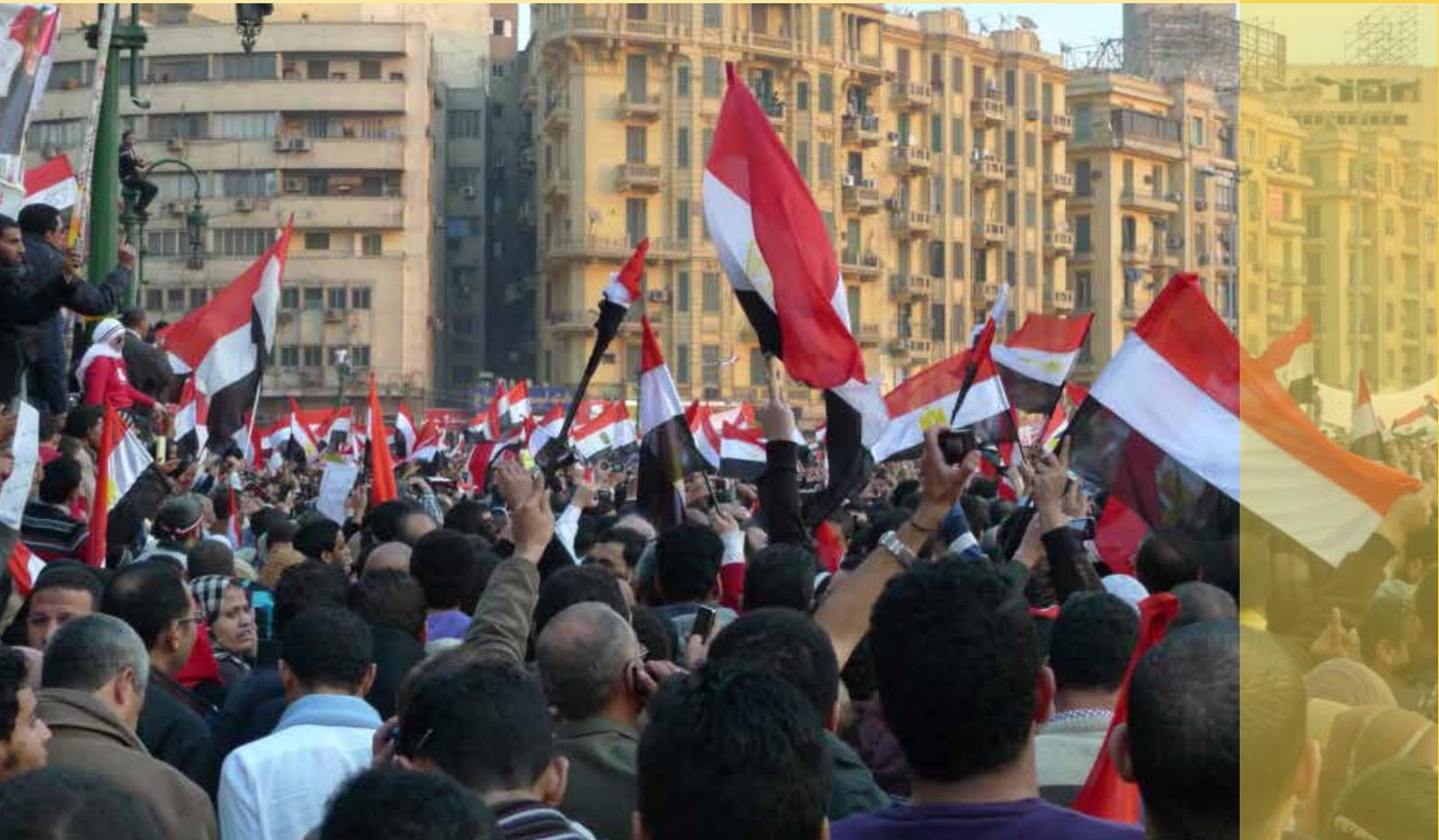


تقرير المؤتمر

# حكم القطاع الأمني في مصر: العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر

مؤتمر مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة الدولي  
للخبراء، مونترو، سويسرا، ٢-٤ نيسان/أبريل ٢٠١٤



DCAF

مركز لتطوير  
القطاع الأمني  
وسيادة القانون



تقرير المؤتمر

# حكم القطاع الأمني في مصر: العلاقات المدنية العسكرية تحت المجهر



**DCAF**

مركز لتطوير  
القطاع الأمني  
وسيادة القانون

## نبذة عن مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF) هو منظمة دولية مقرها الرئيسي في سويسرا تكوّن عملها لمساعدة الدول، من الديمقراطيات المتقدمة إلى الديمقراطيات الناشئة، في تحسين الحكم الرشيد في القطاع الأمني ضمن إطار من الديمقراطية واحترام سيادة القانون. ويقدم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة برامج الدعم الاستشاري والمساعدات العملية للدول التي تسعى إلى تعزيز الحكم في القطاع الأمني الخاصة بها. يعمل المركز أيضًا بشكل مباشر مع الحكومات الوطنية والمحلية والبرلمانات والمجتمع المدني والمنظمات الدولية وقوات الأمن والدفاع.

تتمتع ٦٢ دولة من مختلف دول العالم حاليًا بعضوية في مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، من ضمنها لبنان وتونس. ويستند المركز في عمله على مبادئ الحياد والإنصاف والمشاركة الشاملة والملكية المحلية. لمزيد من المعلومات، الرجاء زيارة موقع مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

وسيترافق تقرير المؤتمر هذا مع نشر أوراق بحث تم التكليف بصياغتها لأغراض المؤتمر. يُشار إلى أن تقرير المؤتمر وأوراق البحث متوفرة على الموقع التالي: [www.marsad.eg](http://www.marsad.eg)

## إخلاء مسؤولية

إن مضمون هذا المنشور هو المسؤولية الحصرية لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ولا يعكس بالضرورة آراء الدول الأعضاء في المركز أو شركائه، أو المشاركين في المؤتمر.

## شكر وتقدير

تم تمويل هذا المنشور من قبل الصندوق الائتماني للمساعدة الإنمائية في القطاع الأمني في شمال إفريقيا التابع لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة. لمزيد من المعلومات حول الصندوق الائتماني، يرجى زيارة الموقع التالي: [www.dcaf-tfna.org](http://www.dcaf-tfna.org)



المحرر: مانس هانسن

صورة الغلاف © جوزف هيل على موقع فليكر، قام بقصها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)

© مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة (DCAF)، ٢٠١٤

## المحتويات

- ٥ ١. مقدمة
- ٦ ٢. العلاقات المدنية العسكرية في النظام الديمقراطي
- ٩ ٣. العلاقات المدنية العسكرية في تاريخ مصر الحديث
- ١١ ٤. الإطار القانوني للعلاقات المدنية العسكرية في مصر
- ١٤ ٥. الجيش ووسائل الإعلام ونظرة الشعب
- ١٦ ٦. الدور الاقتصادي للقوات المسلحة المصرية
- ١٧ ٧. المساعدات العسكرية الأمريكية المُقدّمة إلى القوات المسلحة المصرية
- ١٨ ٨. خلاصات
- ١٩ ٩. توصيات



## ١. مقدمة

مصر. ففي حال لم يتم إعادة تحديد العلاقات المدنية العسكرية وجعلها متجانسة مع المعايير الدولية القائمة، ستؤثر هذه العلاقات بشكل مباشر على المصالحة السياسية، وعلى أداء المؤسسات الحكومية والمجتمع المدني، وعلى وحقوق الإنسان وأمنه، وأفاق الانتعاش الاقتصادي. كما وخلص المؤتمر إلى أن العلاقات المدنية العسكرية المتوازنة تصب في مصلحة القوات المسلحة المصرية طويلة الأمد إذ تتيح لها التركيز على مهمتها الأساسية، ألا وهي حماية مصر من التهديدات الخارجية.

في أعقاب ثورة ٢٠١١، أعربت كافة الحكومات المصرية المتعاقبة، بغض النظر عن انتماءاتها السياسية أو الأيديولوجية، عن التزامها بالديمقراطية. لذا يجب تحليل العلاقات المدنية العسكرية في مصر وفهمها في إطار هذه التطلعات وعقب اعتماد دستور ٢٠١٤.

نظم مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة مؤتمراً في مدينة مونترو في سويسرا ما بين ٢ و٤ نيسان/إبريل ٢٠١٤ للبحث في العلاقة بين القوات المسلحة المصرية والمواطنين المصريين. وقد جمع المركز كبار الخبراء في العلاقات المدنية العسكرية من أربع قارات، بمن فيهم أعضاء سابقين في القوات المسلحة وقوات الأمن، وأكاديميين وسياسيين وممثلين عن وسائل الإعلام والمجتمع المدني. ومن أجل توفير القاعدة الأساسية من المفاهيم التي ستتم مناقشتها، طلب المركز إعداد أوراق بحث لعرضها في المؤتمر، وسيتم نشر بعضها.

و خلال المؤتمر، استعرض المشاركون الحالة الراهنة للعلاقات المدنية العسكرية في مصر والتحديات ذات الصلة. وبعد عرض لمحة عامة عن الدور الرئيسي الذي لعبته القوات المسلحة المصرية في السياسة المصرية على مدى أكثر من ٦٠ عامًا، بدأ المشاركون بإجراء تحليل معمق للعديد من القضايا الحساسة في العلاقات المدنية العسكرية:

- الإطار القانوني الذي يحكمها، بما في ذلك الموازين المتفاوتة المنشأة بموجب الدساتير المصرية المختلفة؛
- تأثير القوات المسلحة على وسائل الإعلام وعلى تشكيل تصورات الشعب؛
- الدور المتزايد للقوات المسلحة في الاقتصاد المصري؛
- المساعدة الخارجية، وبشكل خاص قضية المساعدات العسكرية الأمريكية.

يقدم هذا التقرير فكرة عن المناقشات التي جرت خلال المؤتمر. يُشار إلى أنه ليس المقصود تقديم تفسير شامل لما ورد في المؤتمر، بل إن التقرير هو عبارة عن مقدمة للقضايا الرئيسية التي تؤثر على العلاقات المدنية العسكرية المصرية.

وخلص المؤتمر إلى أن العلاقات المدنية العسكرية المتوازنة تعتبر أساسية لمستقبل

## ٢. العلاقات المدنية العسكرية في النظام الديمقراطي

والإشراف عليها بشكل سليم من قبل السلطات المدنية والمجتمع؟  
 كيف ينبغي على الدولة أن توزع المسؤوليات بين السلطات التنفيذية والبرلمان والسلطة القضائية والقوات المسلحة من أجل ضمان حسن سير العمل في جميع المؤسسات والرقابة والإشراف اللازمين في آن واحد؟  
 ما هو مقدار السلطة التي ينبغي منحها إلى الأطراف المختلفة في إطار تحديد استراتيجية الأمن القومي، وفي التخطيط الدفاعي والأمني، وموازنات الدفاع والأمن، وعمليات الشراء، وتعيين القادة العسكريين وإقالتهم؟

في حين أن الإجابة على هذه الأسئلة تختلف على المستوى الوطني، يبرز إجماع دولي واسع، تتشاركه الأمم المتحدة ومنظمات إقليمية وشبه إقليمية مختلفة مثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الأفريقي، على أنه يجب على حكم القطاع الأمني أن يراعي مجموعة من المعايير المتفق عليها دوليًا. وتعتبر هذه المعايير الدولية أن فرض الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الاستخبارات يشكل خطوة أساسية لتحقيق الأمن الجماعي وللمنع نشوب الصراعات.

تولي مدونة قواعد السلوك حول الجوانب السياسية والعسكرية للأمن التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا أهمية كبيرة للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الاستخبارات وتحظر بالتالي التعاون العسكري مع الدول التي لم تفرض هذه الرقابة. وتنص المادة ٢٥ من تلك المدونة على أن "الدول المشاركة لن تقبل أو تدعم القوات [المسلحة] التي لا تخضع لمساءلة أو رقابة سلطاتها التي تم إنشاؤها دستوريًا". وإن هذه المدونة ملزمة أخلاقيًا لكافة الدول الأعضاء في المنظمة والتي يبلغ عددها ٥٧ دولة في أمريكا الشمالية وأوروبا وآسيا الوسطى. وتجدر الإشارة إلى أن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تحافظ على علاقات مميزة مع ستة من شركاء التعاون من دول البحر الأبيض المتوسط، من ضمنها مصر.<sup>١</sup>

على مر التاريخ، أدت العلاقة بين القادة السياسيين والعسكريين إلى النقاش والصراع، وأحيانًا إلى الدمار. وتكثر الأمثلة التاريخية عن الحكام السياسيين الدكتاتوريين الذين أرسلوا قواتهم المسلحة نحو الكوارث معارضين نصيحة قادتهم العسكريين، أو عن القادة العسكريين الذين تشبثوا بالسلطة السياسية. مع ذلك يعتبر النقاش الأكاديمي الحديث حول إدارة هذه العلاقة المعقدة جديد نسبيًا، إذ يرجع إلى عام ١٩٥٧ حين نشر صامويل هنتنجتون كتاب "الجندي والدولة: نظرية وسياسة العلاقات المدنية والعسكرية". فمنذ ذلك الحين، نمت الكتابات حول العلاقات المدنية العسكرية بثبات لتصبح مجال دراسة كبير بالنسبة إلى المجتمع العالمي من الباحثين.

في إطار تحليل العلاقات المدنية العسكرية، يبرز سؤالان جديران بالملاحظة:

■ كيف تضمن الدولة/ المجتمع أن القوات المسلحة تخضع للسلطة المدنية، وتخدم مصالح الدولة، ولا تستخدم القوى التي منحها الدولة إياها لمصلحتها الخاصة؟  
 ■ كيف تضمن الدولة/ المجتمع أن السلطة المدنية تحترم المهنية العسكرية وتمتنع عن التدخل في الاختصاص العسكري من خلال إدارة صناعة القرار العسكري إدارة تفصيلية؟

بحثت الدراسات المذكورة أعلاه في نماذج مختلفة للإجابة عن هذه الأسئلة. فمنذ أواخر تسعينات القرن الماضي، استحوذ النقاش الأوسع حول حكم القطاع الأمني بشكل متزايد على النقاش حول العلاقات المدنية العسكرية. ومع ظهور فهم جديد للأمن الذي يتخطى حدود الوطن والمبني على المصالح الأمنية المشتركة، تغير دور مقدمي الخدمات الأمنية التقليديين. كما وطرح هذا التغيير تحديات جديدة بالنسبة إلى المجتمعات الديمقراطية:

■ كيف يتم تنظيم مقدمي الخدمات الأمنية مثل القوات المسلحة أو الشرطة أو أجهزة الاستخبارات في إطار ديمقراطي؟  
 ■ ما هي القوانين أو المؤسسات الضرورية لضمان الرقابة على القوات المسلحة

١. يعني الأمن الجماعي أن أمن طرف واحد يهّم جميع الأطراف الفاعلة، ما يدفعها للاستجابة الجماعية للتهديدات ولانتهاكات السلام.  
 ٢. شركاء التعاون من دول البحر الأبيض المتوسط الآخرين لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا هم الجزائر وإسرائيل والأردن والمغرب وتونس.

المدنيين. في هذا الإطار، تُظهر أفضل الممارسات أن وزارات الدفاع التي تعمل بشكل جيد دائماً ما تشمل مزيجاً من الموظفين المدنيين والعسكريين، وذلك من أجل التأكد من أنه يمكن لصانعي القرار الاعتماد على الخبرة المتممة لبعضها لدى كل من المجموعتين. إلى جانب ذلك تتعاون وزارة الدفاع مع البرلمان و/أو اللجان المتخصصة حول كافة مسائل التخطيط ووضع الموازنات في مجال الدفاع. وتبين التجربة في هذا الصدد أن البلاد الخارجة من حكم استبدادي لا تتمتع في العادة بالمؤسسات اللازمة للتخطيط ووضع الموازنات في مجال الدفاع من قبل المدنيين. بالتالي تحتاج هذه البلاد إلى الاستثمار في تطوير الموظفين والمؤسسات، مثل وزارة دفاع قادرة على العمل ضمن إطار السيادة المدنية.

### ٣. إنشاء إشراف برلماني فعّال

بغية ضمان الشرعية الديمقراطية والدعم الشعبي، يجب على البرلمان أن يلعب دوراً هاماً في اتخاذ قرارات الدفاع والأمن على المستوى القومي. وعادة ما يعهد البرلمان على إنشاء لجنة أو عدة لجان متخصصة في هذه القضايا (مثل الدفاع والأمن والاستخبارات). بشكل عام، يصادق البرلمان على تعيين كبار القادة العسكريين وعلى فصلهم أو ترقيتهم، كما يوافق على الموازنات التفصيلية والنفقات المالية والتقارير حول مداخل القوات المسلحة والشرطة وأجهزة الاستخبارات. ويوافق أيضاً على قرارات سياسة الأمن القومي التي تقدمها الحكومة، ويتخذ القرارات حول حالات الحرب والسلم.

### ٤. تطوير خبرات حول الحكم المدني للقطاع الأمني

تتطلب السيادة المدنية تطوير الخبرة والمعرفة المدنيّتين الضروريتين. فمن دون تطوير هذه الخبرة، يصعب تعيين موظفين مدنيين في مناصب أساسية تُعنى بفرض الرقابة على مؤسسات مثل وزارة الدفاع أو البرلمان والإشراف عليها. من هنا غالباً ما ينطوي إنشاء رقابة ديمقراطية على قرار فاعل تتخذه الدولة للاستثمار في مؤسسات البحث والتدريب المستقلة. ففي هذه المؤسسات يمكن للمدنيين المهتمين أن يكتسبوا المعرفة حول الشؤون الأمنية على الصعيدين الوطني والدولي، وحول البيئة الأمنية الخاصة بالبلاد، وعمليات التخطيط للدفاع والأمن (بما في ذلك وضع الموازنة)، ومنع الفساد في عمليات الشراء العسكرية، وغيرها. من جهتها، غالباً ما تلجأ

في حين أن مدونة قواعد سلوك منظمة الأمن والتعاون في أوروبا واضحة جداً حول الحاجة إلى فرض رقابة ديمقراطية على القوات المسلحة، تشمل عددًا قليلاً نسبياً من التعليمات المفصلة حول الطريقة التي يتوجب على الدول من خلالها ممارسة الرقابة على القوات المسلحة أو محاسبتها. عادة ما تفرض الدولة الرقابة الديمقراطية من خلال مجموعة من الإجراءات القانونية والمؤسسية التي تعزز بعضها البعض. والرقابة الديمقراطية الفعّالة للقوات المسلحة تتطلب بشكل خاص:

### ١. إنشاء سيادة مدنية على القوات المسلحة

يجب على دستور الدولة وقوانينها الوطنية أن تنص، بعبارة لا لبس فيها، على أن القوات المسلحة خاضعة للقادة المدنيين المنتخبين ديمقراطياً. كما يجب على الإطار القانوني أن يحدد سلطات ومسؤوليات كل من رئيس الدولة والحكومة والبرلمان والقضاء والقوات المسلحة في أوقات السلم والحرب، وأن يوضح العلاقات بين هذه الجهات المختلفة. بهدف تطوير علاقات مدنية عسكرية سليمة، من المهم ألا يمنح الدستور القوات المسلحة أي حق في تفسير دستور الدولة و/أو قوانينها، أو في التعيينات السياسية (مثل وزير الدفاع والقائد العام للقوات المسلحة ورئيس لجنة الدفاع البرلمانية، إلخ)، وفي ما يتعلق بسياسات أو موازنات الدفاع. في المقابل، يجب على الإطار القانوني أيضاً أن يضمن أن السياسيين يحترمون المهنية العسكرية ولا يتدخلون في صناعة القرارات التكتيكية والعملياتية على سبيل المثال.

### ٢. ضمان القيادة المدنية في عمليتي التخطيط ووضع الموازنات في مجال الدفاع

تشكل مسؤوليتي التخطيط ووضع الموازنات في مجال الدفاع جزءاً من المسؤوليات الرئيسية التي تقع على عاتق الحكومة المدنية. ففي حين تقدم القوات المسلحة الخبرة التقنية، يعود القرار السياسي النهائي حول عمليات التخطيط وإعداد الموازنات في مجال الدفاع إلى المدنيين، وهو ليس عبارة عن مهمة عسكرية تقع ضمن مسؤولية وزارات الدفاع. وبهدف ضمان القيادة المدنية في التخطيط ووضع الموازنات في مجال الدفاع، يكفي أن تكون وزارة الدفاع تحت الرقابة المدنية فحسب، بل يجب أن تتمتع بعدد كافٍ من الموظفين

بل إنه يعني أيضًا أن أعضاء هذه القوات هم مواطنون بشكل كامل، ولهم حرية ممارسة حقوقهم السياسية.

تطرح عملية إيجاد بيئة ديمقراطية وتكييفها مع خصائص كل دولة العديد من التحديات. ويشكل تأسيس الرقابة الديمقراطية المدنية للقوات المسلحة إحدى التحديات الرئيسية والتي تطلب تحقيقها عدة عقود في بعض البلدان. مع ذلك، فإنها عبارة عن جزء لا يتجزأ من التنمية الديمقراطية، ولا يمكن أن تقتصر الديمقراطية على بعض مجالات الحكومة دون سواها، إذ لا وجود للديمقراطية دون الرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، كما أن الاستقرار والتنمية على المدى الطويل في البلاد يتوقفان على قدرته على تحقيق التوازن في علاقاته المدنية العسكرية. وينطبق الأمر بشكل خاص على البلدان الخارجة من صراع أو من حكم استبدادي.

الدول غير المستعدة لفرض الرقابة الديمقراطية إلى استخدام خبرة المدنيين المحدودة كذريعة لتقييد دورهم والحيلولة بشكل فاعل دون ظهور مؤسسات التدريب اللازمة لتدريب المدنيين تدريبًا جيدًا.

## ٥. تطوير ثقافة الانفتاح والشفافية

يشمل حكم القطاع الأمني الذي يعمل بشكل جيد العديد من الأطراف المختلفة ويتطلب نقاشًا عامًا لأن قرارات الدفاع المكلفة غالبًا ما تتضمن تنازلات هامة في مجالات سياسات أخرى مثل التعليم والصحة والضمان الاجتماعي. يشير ذلك إلى أن قرارات الدفاع والأمن لا تختلف عن أي مجال آخر من مجالات سياسات الحكومة. لذا يجب أن تكون المعلومات التي يستند إليها صانعو القرار السياسي في اتخاذ قراراتهم منفتحة وشفافة. بالتالي فإن الرقابة الديمقراطية تعني الشفافية عبر موازنات دفاع مفصلة تشمل كافة المداخل والمدفقات العسكرية ومدفوعات رواتب/ مستحقات أعضاء القوات المسلحة وموظفي وزارة الدفاع. كما تطلب الرقابة الديمقراطية سياسات وعمليات شراء شفافة. يُذكر أن تطوير ثقافة الشفافية يستلزم وقتًا طويلًا، إلا أنه يبقى عنصرًا ضروريًا لضمان نزاهة كل من القوات المسلحة والمدنيين بشكل مستقل وضمن علاقتهما ببعضهما البعض.

## ٦. بيئة حرة لوسائل الإعلام والمجتمع المدني

تتطلب الرقابة الديمقراطية أيضًا بيئة حرة لوسائل الإعلام والمجتمع المدني، تسمح لهم بالتحقيق في القضايا المتعلقة بالأمن القومي والدفاع وتقديم تقارير فيها، في إطار خالٍ من الرقابة السياسية أو العسكرية. ومع مرور الوقت، يمكن لوسائل الإعلام والمجتمع المدني تطوير فهم سليم حول قضايا الأمن وقد تقدم مساهمات هامة للنقاش الدائر في البلاد حول الأمن القومي، وبالإضافة إلى التخطيط ووضع الموازنات وعمليات الشراء أو التوريدات في مجال الدفاع.

## ٧. فهم القوات المسلحة لدورها في النظام الديمقراطي

يتطلب تأسيس الرقابة الديمقراطية من أعضاء القوات المسلحة أن يطوروا فهمًا لدورهم في المجتمع الديمقراطي وأن يلعبوا هذا الدور بارتياح. يُشار إلى أن دمج القوات المسلحة في العملية الديمقراطية لا يوفر للقوات المسلحة شرعية وتأييدًا شعبيًا أكبر بكثير فحسب،

### ٣. العلاقات المدنية العسكرية في تاريخ مصر الحديث

والمقدم رشاد مهنا. أما الضباط الآخرين، الذين كانوا يمثلون الأغلبية في مجلس قيادة الثورة، فأرادوا جمهورية مصرية تسيطر عليها القوات المسلحة. وبحلول نهاية عام ١٩٥٤، كانوا قد نجحوا في فرض وجهة نظرهم وإقامة الحكم العسكري. أما المعارضين الذين فضلوا أن تكون مصر أكثر ديمقراطية فسجنوا أو أعدموا أو تم نفيهم أو تهميشهم.

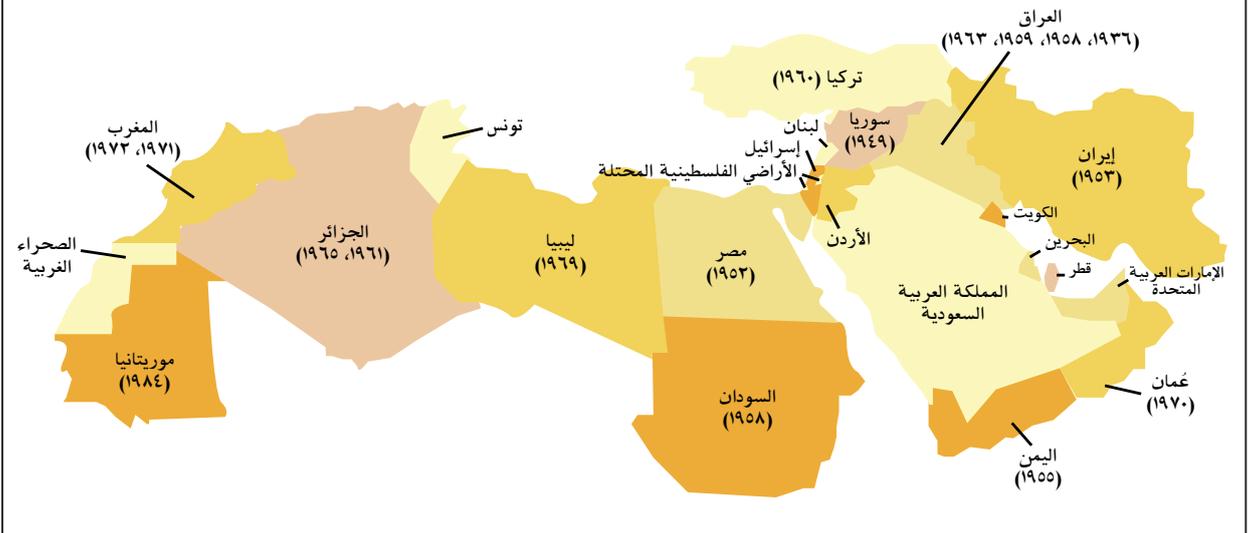
وقد كانت الهزيمة العسكرية التي لحقت بمصر في حرب ١٩٦٧ مع إسرائيل عبارة عن انتكاسة كبيرة للقوات المسلحة والشعب المصري. بالتالي، ركزت القوات المسلحة بين ١٩٦٧ و١٩٧٣ على تطوير قدراتها العسكرية من أجل الدفاع عن البلاد ضد التهديدات الخارجية. وقد حاز الحرص على الاحتراف العسكري على اهتمام الضباط مما أدى إلى خفض إهتمامهم بشكل تدريجي في الحكم السياسي المباشر، وهي المهمة التي كانوا قد كلفوا أنفسهم بتأديتها بين ١٩٥٤ و١٩٦٧. يمكن القول أن قدرة القوات المسلحة المصرية بلغت ذروتها خلال فترة الاحتراف هذه.

لا بد من الإشارة إلى أن التوترات بين الرئاسة، التي يشغلها بشكل رئيسي ضباط من الجيش، وبين القيادة العليا للقوات المسلحة، لم تختف يوماً بشكل تام. إذ شارك الرؤساء المتلاحقون في صراعات على السلطة مع قادتهم العسكريين.

احتلت العلاقات المدنية العسكرية مكاناً بارزاً في الحياة السياسية في المنطقة العربية منذ الانقلاب العسكري الذي شهده العراق في عام ١٩٣٦ بقيادة الجنرال بكر الصديقي. وقد أثار هذا الحدث العديد من الانقلابات العسكرية الأخرى في العراق وفي شتى أنحاء الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: سوريا (١٩٤٩)، مصر (١٩٥٢)، إيران (١٩٥٣)، اليمن (١٩٥٥)، السودان (١٩٥٨)، العراق (١٩٣٦، ١٩٥٨، ١٩٥٩، ١٩٦٣)، تركيا (١٩٦٠)، الجزائر (١٩٦١، ١٩٦٥)، ليبيا (١٩٦٩)، عُمان (١٩٧٠)، المغرب (١٩٧١، ١٩٧٢)، موريتانيا (١٩٨٤) وغيرها من الدول. وتتسم معظم هذه الانقلابات في محاولة تفوق السيادة العسكرية على المؤسسات المدنية.

تعود جذور العلاقات المدنية العسكرية المصرية الحديثة إلى الانقلاب العسكري الذي شهدته البلاد في ١٩٥٢. وقد كان السؤال الرئيسي على الساحة السياسية المصرية هو من يجب أن يتولى حكم مصر: صغار الضباط الذين قادوا الانقلاب أو البرلمان؟ بعبارة أخرى، المسلحون أو المنتخبون؟ ظهر انقسام بين القوات المسلحة والشعب المصري حول هذا السؤال، إذ شكل القادة والانقسامات التي نشأت داخل كتائب المدفعية وكتائب المدرعات ضغطاً قوياً من أجل العودة سريعاً إلى الثكنات واستعادة الجمهورية البرلمانية الدستورية. ومن أبرز مؤيدي هذا الموقف أبطال حرب ١٩٤٨ مثل العقيد يوسف صديق والعقيد أحمد شوقي

#### أمثلة عن الانقلابات العسكرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (١٩٣٦-١٩٨٤)



والدعم الشعبي. كما يميل التعامل مع النقاشات العامة في الأنظمة الديمقراطية، حول التعيينات والترقيات والمكافآت والمستحقات، إلى أن يكون بطريقة أكثر شفافية، وبالتالي أكثر عدلاً وأكثر إنصافاً بشكل عام. في المقابل، يقحم الحكم العسكري الاستبدادي بشكل حتمي في مواجهة مع شريحة أو أكثر من شرائح المجتمع، مما يضعف السلم الاجتماعي والاستقرار السياسي.

في نهاية المطاف، تصب العلاقات المدنية العسكرية المتوازنة في مصلحة أي مؤسسة عسكرية على المدى الطويل، بغض النظر عن الانتماء السياسي للحكومة. في هذا السياق، تسمح منهجية غير ميسسة بالكامل للقوات المسلحة بالتركيز على مهمتها الأساسية، والتي تتجلى في حماية البلاد من التهديدات الخارجية. وتكتسب القوات المسلحة الاحترام والسمعة الطيبة لتأديتها هذه المهمة بنجاح.

فأُتِّمَّت العلاقات بين الرئيس جمال عبد الناصر والمشير عبد الحكيم عامر بالتنافس، كذلك الأمر ما بين الرئيس أنور السادات واللواء محمد فوزي (وجنرالات آخرين)، وبين الرئيس مبارك والمشير محمد حسين طنطاوي. في أول حالتين، ظهرت الرئاسة باعتبارها المؤسسة الأقوى: إذ قُتِلَ المشير عامر، وحكم على اللواء فوزي بالسجن إلى جانب جنرالات آخرين. أما في الحالة الثالثة، فاستطاع الرئيس مبارك تثبيت مكانته على الساحة السياسية من خلال السماح للقوات المسلحة بتوسيع نطاق مهمتها لتشمل أنشطة غير عسكرية تتضمن نشاطات اقتصادية مثمرة أكثر وأكثر، مما سمح للقوات المسلحة بتطوير نفسها لتصبح طرفاً فاعلاً مهمّاً على الصعيد الاقتصادي (انظر الفصل ٦).

في عام ٢٠١١، تمكنت القوات المسلحة المصرية من تحقيق تركيز غير مسبوق للسلطة. إذ ارتقى المجلس الأعلى للقوات المسلحة بنفسه إلى مكانة أعلى من الرئاسة من خلال عزل رئيسين متتاليين ثم سجنهما. في كلتا الحالتين، كان بإمكان القوات المسلحة أن تعتمد على الدعم الشعبي الكبير، الذي كان عفويًا بجزء منه وذا تصميم متعمد في الجزء الآخر (انظر الفصل ٥). وفي تموز/يوليو ٢٠١٣ عيّن المجلس الأعلى للقوات المسلحة عدلي منصور رئيساً مؤقتاً للبلاد. أخيراً، وافق المجلس أيضاً على ترشيح المشير عبد الفتاح السيسي للانتخابات الرئاسية التي جرت في ٢٠١٤. ووفقاً لنتائج الانتخابات الرسمية، فاز السيد السيسي بنسبة ٩٦,٩١ بالمئة من الأصوات التي يبلغ عددها ٢٥,٥٧٨,٢٢٢ فيما بلغت نسبة المشاركة ٤٧,٤ بالمئة.

وتشير الدراسات حول الحروب التي دارت بين الدول ما بين ١٨١٦ و١٩٨٢ إلى أنه من المرجح أكثر أن تخرج الدول الديمقراطية منتصرة في حال المواجهة المسلحة مع دولة أخرى بالمقارنة مع الدول غير الديمقراطية. وقد ناقشت مجموعة غنية من الكتابات أسباب الأداء العسكري المتفوق في الأنظمة الديمقراطية، والذي يرتبط بالحوكمة أكثر من ارتباطه بالمزايا التكنولوجية. على وجه الخصوص، تميل الديمقراطيات إلى الانتصار بسبب المساءلة والشفافية، وأفاق قابلية البقاء السياسي لدى القادة المنتخبين، والحذر في اختيار الاستراتيجيات العسكرية، وتخصيص الموارد، وإجراءات صناعة القرار المفتوحة،

## ٤. الإطار القانوني للعلاقات المدنية العسكرية في مصر

أعضاء مجلس الدفاع الوطني من العسكريين. وقد كان هذا المجلس هو المؤسسة الوحيدة حيث تتم مناقشة موازنة القوات المسلحة ليتم إدراجها بعد ذلك على شكل مبلغ واحد في الموازنة العامة للدولة. وأخيراً، سمحت المادة ١٩٨ بمحاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية في الحالات حيث «تلحق جريمة الضرر بالقوات المسلحة».

وقد أدى دستور ٢٠١٤ إلى أبعاد السلطة أكثر عن الأطراف المدنية، وذلك من خلال منحه القوات المسلحة صلاحيات لم يسبق لها مثيل في تاريخ مصر، حتى أنها تجاوزت تلك الممنوحة لها في عهد الرئيس جمال عبد الناصر. وهذا يعود إلى حقيقة أنه تمت صياغة هذا الدستور عندما كان المجلس الأعلى للقوات المسلحة أعلى سلطة في مصر. ففي ذلك الوقت، لم يكن هناك أي قوة لمعادلة قوة المجلس الأعلى للقوات المسلحة، بما أنه تم حل مجلس النواب في حزيران/يونيو حزيران ٢٠١٢ ومجلس الشورى في تموز/يوليو ٢٠١٣. بالتالي قام المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتعيين الجمعية الدستورية بنفسه. وكما أشرنا سابقاً، لم تضمن الجمعية الدستورية الحفاظ على جميع الصلاحيات الممنوحة للقوات المسلحة وفقاً لدستور ٢٠١٢ فحسب، بل أنها وسعت من نطاق هذه الصلاحيات. وتحولت هذه الصلاحيات الجديدة وزارة الدفاع إلى مؤسسة مستقلة إلى حد كبير تتمتع بسلطات خاصة. بشكل مماثل، يمنح دستور ٢٠١٤ أيضاً سلطات كبيرة للمخابرات العامة المصرية ووزارة الداخلية.

يُذكر أن السلطات الخاصة الممنوحة للقوات المسلحة تندرج في إطار فئتين: الاستقلالية المؤسساتية، والحصانة القانونية والحقوق الدستورية.

### الاستقلالية المؤسساتية

يتيح دستور ٢٠١٤ للقوات المسلحة درجة كبيرة من الاستقلالية. تقتضي المادة ٢٠١ على سبيل المثال أن يتم تعيين وزير الدفاع من بين صفوف الضباط. إضافة إلى ذلك، تقتضي المادة ٢٣٤ بأن يوافق المجلس الأعلى للقوات المسلحة على تعيين وزير الدفاع لمدة

بصفته يشكل أساس الدولة المصرية، يُعتبر الدستور وعملية تنفيذه من خلال النصوص القانونية خطوة أساسية نحو تحديد العلاقات المدنية العسكرية الديمقراطية. وقد جرت مناقشة قضية دستور ٢٠١٤ مطولاً خلال المؤتمر. وقد حظيت مواضيع: تاريخ مصر الدستوري والطريقة التي تم من خلالها تحديد العلاقات المدنية العسكرية أو اقتراحها في الدساتير السابقة باهتمام المؤتمر.

على سبيل المثال، حاولت مسودة الدستور المصري لعام ١٩٥٤ الحد من سيطرة القوات المسلحة، إذ مثل أعضاء الجمعية التأسيسية التي اقترحت هذه المسودة المجتمع المصري على نطاق واسع، وشملت هذه اللجنة شخصيات بارزة في الجيش المصري مثل اللواء أحمد فؤاد صادق وهو القائد العام للقوات المسلحة المصرية في حرب ١٩٤٨ بين الدول العربية وإسرائيل. كما وشملت هذه اللجنة شخصيات فكرية وقانونية وسياسية تحظى باحترام كبير من مختلف الأطياف الاجتماعية والسياسية، مثل طه حسين وعبد الرزاق السنهوري وعبد القادر عودة (من جماعة الإخوان المسلمين)، وزكي عريبي (محام مشهور وعميد الجالية اليهودية المصرية). وقد حظرت مسودة الدستور بشكل قاطع محاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية. وإقتضت أيضاً أن تقوم الدولة بتثقيف جميع المجندين. كما وأنشأت مجلس الدفاع الوطني، ولكن قامت بإبعاده من خلال إيلائه دوراً استشارياً في ثلاث قضايا محددة هي: إعلان الحرب، والهدنة والمصالحة، والتدابير الدفاعية. وتنص المادة الأولى من مسودة الدستور هذه على أن «مصر هي جمهورية تمثيلية برلمانية»<sup>٢</sup>. بناءً على ذلك، أعطت المسودة البرلمان المنتخب السلطة لتمرير معظم التشريعات المتعلقة بالقوات المسلحة والشرطة.

ومقارنة مع مسودة دستور ١٩٥٤، قام دستور ٢٠١٢ بإرجاع العلاقات المدنية العسكرية إلى الخلف. على سبيل المثال، أعطى المجلس الأعلى للقوات المسلحة سلطة تعيين وزير الدفاع لمدة ولايتين رئاسيتين. إلى جانب ذلك، ضمن دستور ٢٠١٢ أن يكون أغلب

٣. بدلاً من أن يصادق عليها الرئيس جمال عبد الناصر، وجد المؤرخ صلاح عيسى النسخة الوحيدة من مسودة ١٩٥٤ في ١٩٩٩ في الطابق السفلي من مركز أبحاث تابع لجامعة الدول العربية. وقد كتب كتاباً بعنوان «دستور في صندوق القمامة» ليعكس السخرية.

لل قوات المسلحة هو حقها في أن يفوق عددها عدد الممثلين المدنيين في مجلس الدفاع الوطني بأغلبية ٩ إلى ٥.° ويُشار إلى أن مجلس الدفاع الوطني هو الهيئة التنفيذية القيادية في المسائل العسكرية والأمنية وتقوم مهمته الأساسية على «ضمان أمن الدولة» عبر تحديد «هدفها السياسي العسكري»، و«الموافقة على وثيقة التوجيه السياسية العسكرية وتنسيق تلك الوثيقة مع السياسات الخارجية»، وإعطاء «الأوامر السياسية العسكرية».٦. ويتمتع مجلس الدفاع الوطني بالحق المحمي دستورياً بمناقشة موازنة القوات المسلحة، والتي يتم إدراجها في وقت لاحق كمبلغ واحد في الموازنة العامة للدولة (ومن المفترض أن تناقش في البرلمان المقبل على هذا النحو). في المقابل، أعطى الدستور مجلس الأمن القومي ذي الأغلبية المدنية دوراً استشارياً بحثاً.٧. بالتالي، يرى العديد من المراقبين أن إنشاء مجلس الأمن القومي هو عبارة عن عملية إلهاء ومحاولة لصرف إنتباه الممثلين المدنيين، لأن القرارات الهامة سيتم إتخاذها في مجلس الدفاع الوطني، من قبل الرئيس أو المجلس الأعلى للقوات المسلحة.

**الحصانة القانونية والحقوق الدستورية**  
يوسع دستور ٢٠١٤ من نطاق الحصانة القانونية الممنوحة للقوات المسلحة من خلال المادة ٢٠٤

ولايتين رئاسيتين متتاليتين، أي لمدة ثماني سنوات. توفر هذه التدابير حماية مؤسسية كبيرة للقوات المسلحة المصرية، وللمرة الأولى في تاريخ مصر تكون هذه المؤسسة محمية من الرئاسة إلى درجة كبيرة.

لا يتضمن دستور ٢٠١٤ أي إشارة إلى مجمع صناعي عسكري أو إلى الأنشطة الاقتصادية للقوات المسلحة. كما أنه لا يتضمن أي مادة من شأنها أن تنص على الإشراف المدني على القوات المسلحة، أو مراقبة وتنظيم عمليات استحواذ القوات المسلحة على أراضٍ أو أصول مدنية أخرى أو التمسك بها أو بيعها. وكذلك الأمر بالنسبة إلى نصوص قانونية أخرى دخلت حيز التنفيذ منذ تموز/ يوليو ٢٠١٣. نتيجة لذلك، يغيب الإشراف المدني على القوات المسلحة عن الدستور والتشريعات الحالية. وإضافة إلى غياب الإشراف المدني هذا، لا يزال القانون رقم (٣١٣) لسنة ١٩٥٦ يمنع نشر أي أخبار عن القوات المسلحة، ويعزل هذه القوات عن إشراف الشعب.٨. بالتالي فإن الإطار الدستوري والقانوني المذكور يضع جزءاً كبيراً من الاقتصاد المصري خارج سيطرة الدولة (انظر الفصل ٦). ويمكن لذلك أن يؤدي عملياً على سبيل المثال إلى انخفاض الإيرادات الضريبية وإلى الحد من قدرة الدولة على تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية. ومثال آخر على الاستقلالية الكبيرة الممنوحة

## مقتطفات من دستور ٢٠١٤

يمكن محاكمة المدنيين «...في الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشراً على المنشآت العسكرية أو معسكرات القوات المسلحة أو ما في حكمها، أو المناطق العسكرية أو الحدودية المقررة كذلك، أو معداتها أو مركباتها أو أسلحتها أو ذخائرها أو وثائقها أو أسرارها العسكرية أو أموالها العامة أو المصانع الحربية، أو الجرائم المتعلقة بالتجنيد، أو الجرائم التي تمثل اعتداءً مباشراً على ضباطها أو أفرادها بسبب تادية أعمال ووظائفهم».

«القضاء العسكري [...] يختص دون غيره بالفصل في كافة الجرائم المتعلقة بالقوات المسلحة وضباطها وأفرادها ومن في حكمهم، والجرائم المرتكبة من أفراد المخابرات العامة أثناء وبسبب الخدمة».

٤. القانون رقم (٣١٣) لسنة ١٩٥٦ بشأن حظر نشر أي أخبار عن القوات المسلحة، والمعدل لاحقاً بالقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٦٧.

٥. يمثل النفوذ السياسي للقوات المسلحة بالمادة ٢٠٣ من دستور ٢٠١٤، وهي نسخة معدلة من المادة ١٩٧ من دستور ٢٠١٢.

٦. للاطلاع على النسخة الكاملة من قانون مجلس الدفاع الوطني: <http://www.elwatannews.com/hotfile/details/512>

٧. تنص عليه المادة ٢٠٥ من دستور ٢٠١٤.

التي هي عبارة عن توسيع للمادة ١٩٨ من دستور ٢٠١٢. وتسمح هذه المادة بمحاكمة المدنيين أمام المحاكم العسكرية إلى حد لا يتوافق مع المعايير الدولية والممارسات الجيدة، كما أنها تحمي موظفي الأجهزة الاستخباراتية والعسكرية ونظرأهم من أي إشراف مدني (سواء أكان قضائي أو برلماني أو غير ذلك). إضافة إلى ذلك، تضع التشريعات الحديثة ضباط الشرطة تحت سلطة القضاء العسكري، مما يؤدي إلى اكتساب الجيش قوة متزايدة في الشؤون القضائية.

أخيراً، برزت أمثلة تاريخية عن الجهود الرامية إلى تحويل العلاقات المدنية العسكرية في مصر إلى علاقات ديمقراطية. لكن يبدو أن الوضع المعاصر يميل نحو السيطرة العسكرية. ويظهر ذلك من خلال السلطة التي اكتسبها القضاء العسكري، والحماية الدستورية والقانونية التي تتمتع بها القوات المسلحة المصرية.

## ٥. الجيش ووسائل الإعلام ونظرة الشعب

يُذكر أن قانون الاستخبارات والمباحث في الدولة قمعي بنفس الدرجة،<sup>٨</sup> ويشمل جميع الأنشطة وشؤون الموظفين والعمليات ومهام الأجهزة الأمنية. أما العقوبات فهي شبيهة بتلك التي تفرض في حال إفشاء معلومات عسكرية دون إذن. وأخيرًا، يتضمن القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ (قانون العقوبات) بعض الأحكام واسعة النطاق التي تهدف إلى حماية الأسرار المتعلقة بالأمن القومي.

تمّ تسجيل بعض التطورات الإيجابية بين شباط/ فبراير ٢٠١١ وتموز/ يوليو ٢٠١٣، وهي فترة كثفت فيها القوات المسلحة المصرية جهود التواصل من خلال إصدار بيانات ووضع سياسات توعية بشكل منتظم، كما أنها استخدمت مواقع التواصل الاجتماعي لمحاولة التواصل مع الأجيال الأكثر شبابًا. غير أن النسب الإجمالية لحرية الصحافة كانت حتى آنذاك سلبية. وقّمت منظمة «فريدوم هاوس» الصحافة المصرية كـ «حرّة جزئيًا» في ٢٠١٢ لكن انخفض هذا التقييم إلى «غير حرّة» في ٢٠١٣ وبقي على هذه الحال إلى ٢٠١٤. للحصول على مثال، يُرجى الضغط على هذا الرابط <https://freedomhouse.org/country/egypt#.VIhYh5RP6Vc> وتشمل بعض الأعمال التي أثرت على هذا التقييم حثّ السلطات المصرية وسائل الإعلام على عرض آراء أحادية الجانب، وقمع تغطية الأحداث المهمة، وسجن الصحفيين، وتسريب الشائعات من أجل تجريد الصحفيين من مصداقيتهم وتشويه سمعتهم.

تقييم منظمة «فريدوم هاوس» - مصر ٢٠١٤



المصدر: منظمة «فريدوم هاوس»

كما بحث المؤتمر في العلاقة بين وسائل الإعلام والتقارير أو الروايات التي تنشرها القوات المسلحة، وأثرها على نظرة الشعب باعتبارها تشكل جانبًا أساسيًا من النظرة إلى العلاقات المدنية العسكرية في مصر وعلى المستوى الدولي.

في هذا الإطار، أظهر استطلاع للرأي في الإعلام الوطني أجرته منظمة غالوب في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣ أن القوات المسلحة المصرية هي واحدة من الكيانات الوطنية القليلة التي تتمتع بشعبية عالية بشكل مستمر (حوالي ٩٠ بالمئة). السبب في هذا الوضع يكمن في قدرة القوات المسلحة على إنشاء روايات/تقارير مقنعة ونشرها وقدرتها على ممارسة الضغط على الكيان الصحفي المحلي، مما يضمن نشر هذه الروايات/التقارير. في الوقت عينه، اعتقد ٩٠ بالمئة من المجيبين على استطلاع الرأي أن وجود وسائل إعلام موضوعية ومستقلة مهم لمستقبل مصر. بيد أنه يبقى من الصعب تفسير سبب دعم الشعب المصري للقوات المسلحة (التي تحتكر الإعلام والمعلومات بشكل كبير) في الوقت الذي يعتبر فيه هذا الشعب أن الإعلام المستقل ضروري لبلاده.

تحمي الدولة روايات القوات المسلحة وتنشرها من خلال المناهج التعليمية والكتب المدرسية، وعبر وسائل الإعلام الحكومية،<sup>٩</sup> مما يجعلها المؤثر السائد في المجتمع المصري. إضافة إلى ذلك، فإن التجنيد الإلزامي للشباب الذكور يوفر للقوات المسلحة وسيلة لممارسة التأثير المباشر على جزء كبير من المجتمع المصري.

تتعرض وكالات الأنباء الحكومية والخاصة إلى ضغوط مكثفة من القوات المسلحة والمؤسسات الأمنية لاحترام الخطوط الحمراء الصارمة التي وضعها مدير جهاز الاستخبارات العسكرية،<sup>١٠</sup> إذ أنه من المحظور نشر أي معلومات عن القوات المسلحة أو عن هيكليتها أو تحركاتها أو أفرادها دون موافقة صريحة من الاستخبارات العسكرية. يُذكر أن عقوبة الإخلال بهذه القواعد تشمل السجن من ستة أشهر إلى خمس سنوات و/أو دفع غرامة.

٨. تبقى الدولة المصرية أكبر مالك لوسائل الإعلام في مصر، وبالتالي من يسيطر على الدولة يكون قادرًا على نشر رواياته عبر أجهزة الإعلام.

٩. كما ينص القانون رقم (٣١٣) لسنة ١٩٥٦، المعدل بالقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٦٧ المتعلق بحظر نشر أي أخبار عن القوات المسلحة.

١٠. القانون رقم (١٠٠) لسنة ١٩٧١.

خلصت مناقشات المؤتمر حول الجيش والإعلام ونظرة الشعب إلى أنه يجب إبداء اهتمام أكبر في هذا المجال الذي يفتقر إلى الدراسات. بالإضافة إلى أوراق البحث التي يعدها مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة حول الموضوع، يجب تأسيس نشاطات تكميلية من أجل تعزيز الإخبار عن القطاع الأمني والمعلومات المتعلقة بها بحد أكثر (ضمن حدود القانون).

## ٦. الدور الاقتصادي للقوات المسلحة المصرية

منتجاتها السوق المدني. أما الهيئة العربية للتصنيع فتمتلك ١١ معملًا وشركة وتستهدف ٧٠% من منتجاتها السوق المدني تقريبًا. تنتج هذه الأجهزة الثلاثة مجموعة متنوعة من السلع، بما في ذلك الفولاذ والإسمنت والمواد الكيميائية وسيارات الجيب الفخمة وجرار غاز البوتان والأدوات المنزلية وأنايب الغاز وحاضنات الأطفال الرضع والمياه المعدنية والباستا (المكرونه) وزيت الزيتون وغيرها من المواد الغذائية. بالإضافة إلى ذلك، تملك القوات المسلحة عددًا هائلًا من محطات الوقود والفنادق والمطاعم وقاعات الأعراس والمتاجر الكبرى ومساحات وقف السيارات وخدمات التنظيف المنزلي والشركات اللوجيستية.

وأشار المشاركون في المؤتمر أنه من الأساسي للعلاقات المدنية العسكرية في المستقبل أن تكتسب فهمًا معمقًا لنشاطات القوات المسلحة المصرية الاقتصادية. إذ إن ذلك قد يسهل تقييم الاقتصاد المصري الحالي وضرورات الإصلاح المحتملة بشكل صحيح. وهذا يقدم أيضًا مساهمة قيمة لمناقشة الإشراف المدني على القوات المسلحة المصرية.

استنتج المشاركون في المؤتمر أن فهم القوات المسلحة المصرية والعلاقات المدنية العسكرية في مصر غير كامل ومضلل إذا لم يأخذ بعين الاعتبار الدور الاقتصادي للقوات المسلحة المصرية. ورأى المشاركون أنه لا تتوفر أي معلومات بتاتا حول النشاطات الاقتصادية لهذه القوات - التي تقدّر بين ٢٠% و٤٠% من الاقتصاد المصري الإجمالي. ومع أن العجز والدين العام قد وصلا إلى مستويات مرتفعة، ازداد الضغط لإجراء إصلاحات اقتصادية بشكل عام في مصر. وبالتالي، يمكن التوقع أن التطرق إلى الامتيازات الاقتصادية للقوات المسلحة المصرية سيشكل مسألة ملحة لأي رئيس وحكومة وبرلمان يتم انتخابهم ديمقراطيًا.

ولقد وسّعت القوات المسلحة المصرية بشكل تدريجي من الدور الذي تلعبه في الاقتصاد المصري. ولقد أعطيت تحت حكم الرئيس السابق حسني مبارك إمكانية وصول أكبر إلى فرص أعمال الشركات كما ركزت على النشاطات الاقتصادية أكثر من مسائل الأمن القومي. في الوقت عينه، بدأ السيد مبارك يعتمد بشكل متزايد على استخدام القوات الأمنية المرتبطة بوزارة الداخلية ومباحث أمن الدولة للسيطرة على الساحة الداخلية.

وتشكل ملكية الأراضي إحدى أهم مصادر العائدات للقوات المسلحة المصرية وهي موضوع جدل كبير، لا سيما نتيجة اتهامات الفساد التي ظهرت. وتتمتع الشركات الخاصة الخاضعة لسيطرة الجيش بإمكانية الوصول إلى الأراضي والقوى العاملة<sup>١١</sup> والمعاملة المالية التفضيلية (ضرائب وجمارك ومعدلات صرف العملة واستثناءات تفضيلية). ولقد استمرت هذه الحماية التفضيلية على مدى السنوات الأخيرة. وكما سبق وذكر في تقرير المؤتمر هذا، لا يوجد أي تشريع يسمح للمدنيين بالإشراف على اقتصاد الجيش.

تنخرط ثلاثة أجهزة عسكرية منذ عهد الرئيس مبارك بشكل مكثف في عمليات الصناعة والخدمات المدنية وهم: جهاز مشروعات الخدمة الوطنية، ووزارة الإنتاج الحربي، والهيئة العربية للتصنيع. يملك جهاز مشروعات الخدمة الوطنية تسع شركات ويدير «قطاع الأمن الغذائي» في حين أن وزارة الإنتاج الحربي تملك ثمانية معامل تصنيع ويستهدف نصف مجموع

١١. يبلغ أكثر من ٧٠٠ ألف رجل مصري سنّ الالتحاق بالجيش كل سنة.

## ٧. المساعدات العسكرية الأمريكية المُقدّمة إلى القوات المسلحة المصرية

التي تقدّم فوائدها، مما سمح للكونغرس إيداع مبلغ المساعدات كاملاً في الحساب المصرفي للخزانة الفيدرالية في نيويورك أقل من ٣٠ يوماً بعد تحديد الكونغرس للمخصصات. وكانت هذه الأموال تدرّ الفوائد خلال السنة المالية، ما يزيد من المبلغ الذي تستطيع مصر أن تصرفه. ثانياً، أنّ الولايات المتحدة تقدم مساعدات التمويل العسكري الأجنبي من خلال تدبير قانوني لتمويل التدفق النقدي الذي يسمح لمصر بإتمام عمليات شراء في سنة واحدة ودفع تكاليفها في السنوات التالية من خلال منح تكتسبها من مخصصات "مستقبلية" من الكونغرس. هذا يعني أنّ مصر تتلقى بطاقة إئتمان دون حدود وأنّ هذه الفكرة مدعومة بالثقة بأنّ تمويل برنامج التمويل العسكري الأجنبي سيستمر دون أي تغيير.

تستند المساعدات العسكرية الأمريكية إلى مصر على دعم سياسي داخلي قوي في الولايات المتحدة، إذ أنها توفر عدداً كبيراً من العقود وفرص العمل لصناعات الدفاع الأمريكية. وغالباً ما يأتي أعضاء الكونغرس في الولايات المتحدة الذين يدعمون المساعدات العسكرية إلى مصر من دوائر انتخابية يتم فيها تصنيع معدات الدفاع وهم يعتمدون على دعم صناعات الدفاع في حملات إعادة انتخابهم وبالتالي، في استمرار مسيراتهم السياسية. تؤثر هذه العوامل الداخلية بشكل كبير على حجم وطبيعة المساعدات العسكرية الأمريكية إلى مصر، وتساعد على تفسير بعض القرارات المتعلقة بهذه المساعدات أكثر مما يفسره الوضع السياسي في مصر أو العلاقات الأمريكية المصرية.

ومن الممكن أنّ واقع تمتّع القوات المسلحة المصرية بدعم مالي أجنبي كبير قد أدى إلى زيادة قدرتها على تركيز مواردها المالية على المشاريع المدنية، مما ساهم في توسع في أنشطة القوات المسلحة خارج ولايتها الأولى.

بالإضافة إلى الدور الاقتصادي الذي تلعبه القوات المسلحة المصرية، خلص المشاركون في المؤتمر إلى عامل مهم للغاية يؤثر على دور هذه القوات في مصر، وبالتالي على العلاقات المدنية العسكرية، وهو التمويل الأجنبي الكبير الذي تتلقاه القوات المسلحة المصرية من الولايات المتحدة.

تحصل القوات المسلحة المصرية على أعلى مستويات التمويل الأجنبي والتمويل الأكثر تماسكاً في مصر. في المقابل، تواجه المنظمات غير الحكومية رقابة شديدة من جانب الحكومة في ما يخص التمويل الأجنبي المحتمل. وإنّ مصر من أبرز الدول المتلقية للمساعدات العسكرية الأمريكية إلى جانب إسرائيل. واتخذت هذه المساعدات الأمريكية<sup>١٢</sup> بشكل رئيسي شكل منح تمويل عسكري أجنبي تدعّم شراء الأسلحة وأجهزة الدفاع الأمريكية، بالإضافة إلى خدمات الدفاع والتدريب العسكري/التقني التي تقدمها الولايات المتحدة. شاركت مصر أيضاً في برنامج التدريب والتعليم العسكري الدولي، وهو برنامج تبادل للقادة العسكريين الأجانب ليتعلموا ويتدربوا في الولايات المتحدة والمراكز الإقليمية التابعة للولايات المتحدة. قدّمت منح التمويل العسكري الأجنبي قرصاً عسكرياً أولياً يبلغ ١,٥ مليار دولار أمريكي في ١٩٧٩ ومنذ ١٩٨٧ تمّ الحفاظ على مبلغ ١,٣ مليار دولار أمريكي كل سنة. أما تمويل برنامج التدريب والتعليم العسكري الدولي، فتفاوت بين ٢٠٠ ألف دولار أمريكي و٢ مليون دولار أمريكي في السنة مع معدّل ١,٣ مليون دولار أمريكي في السنة. يُقدّر إجمالي المساعدات العسكرية الأمريكية بأنه يشكل ٢٥٪ إلى ٣٠٪ من موازنة القوات المسلحة المصرية و٨٠٪ من الشراء لهذه القوات.

من الجدير بالذكر أنّ مصر لا تتلقى مساعدات نقدية من الولايات المتحدة بل يتمّ إيداع المساعدات العسكرية في حساب مصرفي يقدّم فوائدها في الولايات المتحدة تستخدمه مصر لدفع تكاليف مشتريات الدفاع التي تشتريها من شركات دفاع أمريكية. ومنحت عملية الإنفاق الأمريكي امتيازاً مهمين لمصر. أولاً، من السنة المالية ٢٠٠١ إلى السنة المالية ٢٠١١، سمحت الولايات المتحدة بـ«الإنفاق المبكر» للحسابات

١٢. تتكون المساعدة الأمنية الأمريكية لمصر من المبيعات الخارجية العسكرية والتمويل العسكري الخارجي وبرنامج التعليم والتدريب الدولي. لمزيد من المعلومات يرجى قراءة مقالة سوزان فوجلانج (Susan S. Vogelsang): التعاون بين الولايات المتحدة ومصر بعد ثورة يناير ٢٠١١ (U.S.-Egypt Cooperation after Egypt's January 2011 Revolution)، وزارة الخارجية الأمريكية.

## ٨. خلاصات

العلاقات بين المدنيين والمؤسسات العسكرية في البلاد، وجعلها متجانسة مع أفضل الممارسات الدولية القائمة. بالتالي، تصبح مسألة الالتزام بالمعايير الدولية المتعلقة بالعلاقات المدنية العسكرية أهم من أي وقت مضى بالنسبة لمصر وشركائها الدوليين، علماً أن عدداً كبيراً منهم قد وقع على مدونة قواعد السلوك حول الجوانب السياسية والعسكرية للأمن لعام ١٩٩٤ التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وبالرغم من أنه من الواضح أنّ القوات المسلحة المصرية تتمتع بحماية دستورية من أي رقابة وإشراف مدني ذي وقع فعال، ولا يبدو ذلك في الوقت الحالي أنه يقلص من نطاق أو محتوى المساعدات الدولية.

كما وخلص المؤتمر إلى أن العلاقات المدنية العسكرية المتوازنة تصب أيضاً في مصلحة القوات المسلحة المصرية طويلة الأمد، لا سيما أنها تتيح لها التركيز على مهمتها الأساسية، ألا وهي حماية مصر من التهديدات الخارجية.

تعتمد كافة طموحات مصر التي تلقى دعماً شعبياً - أي الحرية والعدالة الاجتماعية والازدهار الاقتصادي وحقوق الإنسان والسمعة الدولية والمصالحة السياسية وأداء مؤسسات الدولة والمجتمع المدني والأمن الانساني والمهنية العسكرية وسمعة القوات المسلحة المصرية - على قيام علاقات مدنية عسكرية ديمقراطية ومتوازنة.

على أي محاولة لتحقيق مصالح وطنية و/أو احتواء الأزمات أن تعالج مختلف عناصر العلاقات المدنية العسكرية وحكم القطاع الأمني، بما فيه:

- تفويض القوات المسلحة؛
- دور وأمد القضاء العسكري؛
- مساءلة القوات المسلحة؛
- دور الحكومة والبرلمان في تعيين كبار القادة العسكرية ووضع سياسة الدفاع والموافقة على موازنة الدفاع.

سلط المؤتمر الضوء على أن آفاق الانتعاش الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي في مصر قد تكون ضئيلة في حال لم يتم إعادة تحديد

## ٩. توصيات

### أوصى المشاركون في المؤتمر بما يلي:

#### إلى السلطات السياسية والعسكرية في مصر:

- النظر في إعادة هيكلة العلاقات المدنية العسكرية كجزء لا يتجزأ من عملية التحول الديمقراطي في مصر وكأساس للنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في المستقبل؛
- العمل بشكل ناشط على تشجيع الحوار الوطني المفتوح حول العلاقات المدنية العسكرية وتعزيز فهم القواعد والمعايير وأفضل الممارسات الدولية ضمن الإدارة المدنية والبرلمان والقوات المسلحة؛
- المبادرة باعتماد خطوات وأدوات عملية تحسّن من شفافية القوات المسلحة ومساءلتها بشكل تدريجي بما يتوافق مع القواعد والمعايير الدولية.

#### إلى مؤسسات التدريب والبحث الأكاديمي في مصر:

- شمل العلاقات المدنية العسكرية وحكم القطاع الأمني في مواضيع برامج التعليم والبحوث؛
- تمكين المهنيين في الجيش والأجهزة الأمنية من الوصول إلى برامج تسمح لهم بإجراء دراسة مقارنة للممارسات المدنية العسكرية في سياقات عمليات تحول ديمقراطي؛
- تسهيل تبادل مختلف الخبرات الوطنية المتعلقة بحكم القطاع الأمني والعلاقات المدنية العسكرية؛
- البحث في أثر العلاقات المدنية العسكرية على برنامج عمل مصر السياسي والاقتصادي؛
- إشراك منظمات المجتمع المدني والإعلام في البحوث المتعلقة بالعلاقات المدنية العسكرية؛
- النظر في نشر أطلس دفاعي نموذجي يقدم للشعب بيانات أساسية حول قطاع الدفاع مع تحديث دوري لهذه البيانات.

#### إلى مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة:

- تنظيم ورشات عمل وندوات ومؤتمرات كمتابعة لهذا المؤتمر حول العلاقات المدنية العسكرية بمشاركة واسعة؛
- إنشاء مركز معرفة حول حكم القطاع الأمني في مصر؛
- جمع النصوص القانونية التي تنظم القطاع الأمني في مصر وتحليلها ونشرها من أجل توفير إمكانية وصول سهلة على الإنترنت إلى التشريعات الخاصة بالأمن والدفاع في مصر.





مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

بيروت  
سنتر جفينور - المبنى سي، الطابق السادس  
شارع كليمنصو  
بيروت  
لبنان

هاتف: ١٧٣٨٤٠١ (٠) +٩٦١  
فاكس: ١٧٣٨٤٠٢ (٠) +٩٦١

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

رام الله  
شارع المعارف ٣٤  
رام الله/البيرة  
الضفة الغربية  
فلسطين

هاتف: ٢٩٥٦٢٩٧ (٢) +٩٧٢  
فاكس: ٢٩٥٦٢٩٥ (٢) +٩٧٢

مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة

تونس  
١٤، شارع ابن زهر - الطابق الأول  
حي الحدائق  
١٠٨٢ تونس

هاتف: ٧١ ٢٨٦ ٧٥٥ +٢١٦  
فاكس: ٧١ ٢٨٦ ٨٦٥ +٢١٦

الموقع الإلكتروني: [www.dcaf-tunisie.org](http://www.dcaf-tunisie.org)

المقر الرئيسي لمركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة، جنيف

بالبريد: مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة  
صندوق بريدي: ١٣٦٠  
سويسرا - ١٢١١ جنيف ١  
سويسرا

للزائرين: شارع يوجين-ريغو ٢ إي  
١٢٠٢ جنيف  
سويسرا

هاتف: ٢٢٧٣٠٩٤٠٠ (٠) +٤١  
[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)



**DCAF**  
مركز لتطوير  
القطاع الأمني  
وسيادة القانون