



AFRICA CENTER
FOR STRATEGIC STUDIES

تطوير استراتيجية الأمن الوطني

دراسة حالة بوركينا فاسو

ورقة عمل

= العقيد الرائد إيمي بارتيليمي سيمبوري المدير العام
للمركز الوطني للدراسات الاستراتيجية - بوركينا فاسو

يوليو 2020

عملية تطوير استراتيجية الأمن القومي/سياسة الأمن القومي في بوركينا فاسو

مقدمة من العقيد أيمي بارثيليمي سيمبور،
مدير المركز الوطني للدراسات الاستراتيجية - بوركينا فاسو

مقدمة

سياسة واستراتيجية الأمن القومي لبوركينا فاسو: متطلبات الشرعية الوطنية والتماسك الاستراتيجي والفعالية العملية للأمن القومي.

سياسة الأمن القومي في بوركينا فاسو (NSP) هي مجموعة من الإرشادات والخيارات والأهداف المحددة لتعزيز المصالح الأساسية للأمة والدفاع عنها. وهي تؤكد على سيادة بوركينا فاسو كدولة مستقلة تمارس خياراتها بحرية وتتحمل بمسؤولية التزاماتها السيادية الوطنية والإقليمية والدولية.

هذا الإطار الجديد للحكومة الأمنية والمرجعية السياسية في بوركينا فاسو هو نتاج عملية تشاركية وشاملة على مستوى الدولة جمعت جميع ممثلي الدولة. وهي تضع أسس نسيج الأمن القومي من حيث صلته بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية وتحدد رؤية سياسية وأهدافاً إستراتيجية للأعوام الثلاثين القادمة.

تكرس سياسة الأمن القومي في بوركينا فاسو نقلة نوعية استراتيجية في حوكمة الأمن. هذا النهج الاستراتيجي الجديد شمولي. ويكمن أساسه المنطقي في الاعتقاد بأن طبيعة التهديدات والتحديات الأمنية الناشئة تتطلب استجابات متنوعة ومنسقة. يجب الآن استكمال الاستجابة العسكرية-الشرطية التقليدية بخيارات استجابة سياسية ودبلوماسية واقتصادية واجتماعية وثقافية أخرى تقضي على الأسباب الجذرية للتهديدات وليس مظاهرها فقط.

سياسة الأمن القومي في بوركينا فاسو تشتمل على متطلبات أمنية أخرى، أي مفهوم الأمن البشري. بالإضافة إلى الحاجة إلى ضمان أمن الدولة والأمن المادي للمواطنين، هناك أيضاً حاجة ماسة لضمان تلبية شروط الأمن الغذائي والصحي والاقتصادي والبيئي والاجتماعي والسياسي المرضي لهم.

اختارت بوركينا فاسو أولاً بحكمة تطوير سياسة الأمن القومي، والتي تحدد الخيار المفاهيمي الكامن وراء الأمن القومي بالإضافة إلى الرؤية السياسية والأهداف الاستراتيجية التي يتعين تحقيقها على مدى فترة زمنية طويلة نسبياً. ثم يتم دعم سياسة الأمن القومي هذه من خلال استراتيجية الأمن القومي (NSS) بالإضافة إلى الاستراتيجيات القطاعية والمحددة المعرفة على أطر زمنية أقصر. هذا النهج له فائدة في المحافظة على استقرار سياسة الأمن القومي على مدى فترة طويلة من الزمن مما يسمح بمزيد من المراجعة المتكررة والتكيف لاستراتيجية الأمن القومي مع السياق المتغير دون ضرورة الحاجة إلى تعديل السياسة.

تتكون سياسة الأمن القومي لبوركينا فاسو من خمسة أجزاء رئيسية. يحدد الجزء الأول القيم الأساسية ورؤية المستقبل المنشود للأمة. يحدد الجزء الثاني المصالح الوطنية، والتي تنقسم إلى مصالح حيوية ومصالح استراتيجية ومصالح ثانوية. يقدم الجزء الثالث تحليلاً للسياق الاستراتيجي الدولي والإقليمي والوطني. يشخص الجزء الرابع تهديدات الأمن القومي والمخاطر ونقاط الضعف. القسم الخامس والأخير يحدد رؤية الأمن القومي والأهداف الاستراتيجية.

1. الأساس المنطقي لسياسة الأمن القومي/استراتيجية الأمن القومي

منذ أبريل 2015، تدهور الوضع الأمني في بوركينا فاسو بشكل كبير. أصبحت البلاد، التي في الأصل تواجه تحديات الجريمة المنظمة المحلية والعبارة للحدود الوطنية، مثل جاراتها مالي والنيجر هدفاً رئيسياً للهجمات المميتة التي تشنها الجماعات الإرهابية المسلحة التي تحتشد في جميع أنحاء منطقة الساحل وتهدد أسس الوجود بعينها للدول.

أدى التهديد الإرهابي إلى ظهور تحديات أمنية داخلية أخرى مثل النزاعات المجتمعية، والتهجير الجماعي للسكان الفارين من انعدام الأمن، وإغلاق العديد من المدارس، وتطور الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، وتفاقم الأوضاع المعيشية غير المستقرة للسكان في المناطق المتأثرة. وسلط ذلك الضوء على الديناميكيات الجيوسياسية للبيئة الاستراتيجية في بوركينا فاسو بالإضافة إلى نقاط ضعفها الهيكلية والقدرة.

لقد أدت حقائق هذا السياق الجديد إلى إبطال النماذج السارية حتى الآن في حوكمة قطاعي الدفاع والأمن. لقد كشفت التحديات الأمنية الجديدة عن النقص العقائدي والمفاهيمي لهذا النهج المرتكز على القطاعات ومركزية الدولة، والذي تحكمه أساسًا كل من سياسة الدفاع واستراتيجية الأمن الداخلي، وهما الأطر المرجعية الرئيسية.

وقد أبرزت صعوبات التكيف مع هذا السياق الجديد الحاجة إلى إطار مرجعي استراتيجي لضمان الاتساق وتحسين فعالية الاستجابات الوطنية. كما سلطت الضوء على الحاجة إلى نقلة نوعية في الحوكمة الأمنية من خلال اعتماد نهج شامل يأخذ في الاعتبار الحقائق المتزايدة التعقيد لهذه التهديدات الهجينة، المنتشرة، وغير المتسقة.

وبالتالي، فإن تطوير سياسة الأمن القومي/استراتيجية الأمن القومي تبرره الحاجة إلى تحقيق الاتساق في مختلف السياسات العامة للأمن القومي، من خلال رؤية وأهداف استراتيجية وتحديد طرق ووسائل تحقيقها.

2. بدء عملية تطوير سياسة الأمن القومي/استراتيجية الأمن القومي

قررت حكومة بوركينا فاسو تطوير سياسة الأمن القومي وفقًا لإحدى توصيات منتدى الأمن القومي الذي عُقد في واغادوغو في أكتوبر 2017. بدأ العملية فريق تقني من وزارة الأمن والأمانة العامة للدفاع الوطني¹.

تألفت مرحلة البدء هذه من تحديد الإطار السياسي والمفاهيمي للعملية، وتحديد الخبرة اللازمة المطلوب البحث عنها، وتحديد هيكل وتكوين وولاية الهيئات المختلفة لقيادة العملية، ثم تحديد مدة العمل.

في نهاية مرحلة الانطلاق، التي استمرت قرابة العام، أصدرت الحكومة مرسومًا في ديسمبر 2018 بتشكيل لجنة متعددة التخصصات مسؤولة عن تطوير سياسة الدفاع والأمن الوطني في غضون 100 يوم.

3. لجنة تطوير سياسة الأمن القومي: العضوية والتفويض.

تأسست لجنة تطوير سياسة الأمن القومي (NSP-DC) وفقًا لمبادئ تعددية التخصصات والشمولية الوطنية. وقد جمعت خبراء في الدفاع والأمن، وأكاديميين وباحثين، بالإضافة إلى ممثلين عن الجمعية الوطنية، والوزارات الملكية، وأحزاب الأغلبية والمعارضة السياسية، والسلطات التقليدية والدينية، ومنظمات المجتمع المدني، والنقابات العمالية، والمنظمات النسائية والشبابية، والقطاع الخاص. تحت سلطة المجلس الأعلى للدفاع الوطني، تم تنظيم لجنة تطوير سياسة الأمن القومي من أربعة مكونات: لجنة رقابة، لجنة علمية، لجنة صياغة ومجموعة استشارية.

وتتكون لجنة الرقابة، التي يرأسها وزير الأمن ويشترك في رئاستها وزير الدفاع والعدل، من منسق و الأمناء العاميين لوزارات الدفاع، الأمن، الخارجية، الاقتصاد، والبيئة. كانت مهمتها ضمان الإشراف العام على العملية وتنسيق العمل والموافقة الداخلية على الإنجازات المهمة.

تكونت اللجنة العلمية من اثني عشر عضوًا من خلفيات مختلفة، من بينهم ستة خبراء أمنيين وستة أكاديميين، وكانت مهمتهم هي ضمان التوجيه العلمي للعمل. وبهذه الصفة، كانوا مسؤولين عن تطوير الشروط المرجعية وتصميم الأدوات المنهجية وتدريب أعضاء لجنة الصياغة على مفاهيم وعملية تطوير سياسة الأمن القومي وإجراء المشاورات والموافقة الداخلية على مخرجات المراحل المختلفة والانتهاج من مسودة وثيقة سياسة الأمن القومي.

تألفت لجنة الصياغة من اثنين وخمسين عضوًا يمثلون مختلف الشرائح الاجتماعية والمهنية للأمة. كانوا مسؤولين - بتوجيه من اللجنة العلمية - عن تنفيذ ورش العمل القطاعية والموضوعية المحددة، والمشاركة في صياغة الأجزاء المختلفة من سياسة الأمن القومي، والمشاركة في المشاورات الإقليمية وفي صياغة التقرير العام للعمل.

كانت مهمة المجموعة الاستشارية، المكونة من اثني عشر شخصية من ذوي الخبرة العالية، هي دعم اللجنة العلمية في الإشراف على عمل لجنة الصياغة وفي إجازة النتائج في مختلف المراحل.

¹ الأمانة العامة للدفاع الوطني هي هيئة تنسيق بين الوزارات مسؤولة عن قضايا الدفاع الوطني تحت إشراف مكتب رئيس الوزراء وتحت السلطة المباشرة لرئيس الوزراء.

4. سير العملية

تم تنفيذ عمل لجنة تطوير سياسة الأمن القومي على أربع مراحل: العمل التمهيدي والبدء في العملية، والتشاور والصياغة، والمراجعة والاتفاق، والموافقة، والاعتماد. وكانت هناك بعض التحديات.

4.1. العمل التمهيدي وبدء العملية

يتألف العمل التمهيدي للعملية - الذي أخذ في الاعتبار نتائج منتدى الأمن القومي لعام 2017 - من توضيح المفاهيم، وتطوير الشروط المرجعية، وتحديد منهجية وجدول العمل.

في بداية عملها، امتثلت اللجنة العلمية لشرط التوضيح المفاهيمي الذي أدى إلى اعتماد مفهوم سياسة الأمن القومي بدلاً من سياسة الدفاع والأمن على النحو المنصوص عليه في البداية بمرسوم حكومي. وهذا التحول المفاهيمي تبرره متطلبات السياق العالمي المعاصر، مما يؤكد أهمية النهج الشامل كأساس لحوكمة أمنية فعالة ومرضية. تمت الموافقة على هذا المفهوم الجديد من قبل المجلس الأعلى للدفاع الوطني، مما يسمح بمواصلة العمل دون عوائق.

تم تنظيم منهجية العمل الشاملة على النحو التالي:

- المراجعة المكتنية النقدية سمحت بجمع وتبادل مجموعة واسعة من المنشورات الوطنية والدولية حول قضايا الأمن بأوسع معانيها؛
- امتدت عملية التشاور إلى جميع الأطراف المعنية الرئيسية في البلاد، مما جعل من الممكن جمع التصورات والتوقعات والرؤى (المقابلات الفردية، ومجموعات التركيز، والمؤتمرات واللجان العامة، والدراسة الكمية المنهجية للتصورات)؛
- ندوة للارتقاء بسرعة بأعضاء لجنة تطوير سياسة الأمن القومي، مما أتاح تحقيق التقارب في الآراء اللازم لضمان الاتساق في سير العمل؛
- ورش العمل المواضيعية التي جعلت من الممكن إجراء تشخيص تشاركي وشامل متعدد التخصصات لجميع القضايا الأمنية للأمة، والتي استخدمت استنتاجاتها في تطوير مسودات الأجزاء المختلفة من سياسة الأمن القومي؛
- جلسات الصياغة والتحقق.

ترأس رئيس الدولة حفلاً رسمياً لبدء العملية، أعقبته ندوة تدريبية للجنة الصياغة.

4.2. الاستشارات والصياغة

تم إجراء المشاورات - وهي يُعد حاسم للعملية - طوال مدة العمل. تضمنت المشاورات الأولى مسؤولين سياسيين رفيعي المستوى من خلال ندوة حكومية أتاحت تحقيق تقارب في الآراء السياسية وإشراك الحكومة بأكملها في العملية. ثم تمت استشارة مؤسسات جمهورية أخرى، وفئات مختلفة من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني. بالإضافة إلى ذلك، تم عقد مؤتمرات عامة - ذات طابع استشاري - حول قضايا تتعلق بالأمن القومي.

وتناوبت هذه المشاورات المختلفة مع ورش عمل مواضيعية حشدت، بالإضافة إلى أعضاء لجنة تطوير سياسة الأمن القومي، أكثر من مائة كفاءة من الأمة، مما جعل من الممكن تعزيز الطبيعة التشاركية والشاملة للعملية. تم عقد مشاورات إقليمية في نهاية العملية لجمع آراء واهتمامات السكان وإثراء محتوى مشروع سياسة الأمن القومي.

4.3. الموافقة على الوثيقة واعتمادها ونشرها.

تميزت جميع مراحل العملية بجلسات تحقق داخلية متوسطة للنتائج. كان العرض الرسمي لمشروع برنامج الأمن القومي والتقارير العام للعمل إلى رئيس الدولة بمثابة نهاية للعملية. تمت الموافقة النهائية من قبل المجلس الأعلى للدفاع الوطني. يُتوقع أن يتم الاعتماد الرسمي لسياسة الأمن القومي بموجب مرسوم صادر عن رئيس بوركينا فاسو. تتضمن سياسة الأمن القومي خطة اتصال لنشرها كملحق.

4.4. التحديات

إن سير العملية محفوف بالعديد من التحديات، ومن أهمها:

- التحدي المتمثل في التوضيح المفاهيمي الذي ينشأ في بداية العملية والذي من المهم تناوله بشكل حاسم من أجل التمكن من مواصلة العمل دون عوائق.

- يجب التغلب على التحدي المتمثل في توافق الآراء طوال العملية مع الحفاظ على الطبيعة التشاركية والشاملة للعملية.
- تحدي ضغوط الطوارئ الأمنية. في حالة البلدان التي تواجه حالات طوارئ أمنية مثل بوركينا فاسو، فإن الحديث عن سياسة الأمن القومي وأن يفهمها السكان الذين يعانون من انعدام الأمن والذين يطالبون بحلول فورية لمخاوفهم الأمنية يمثل تحديًا حقيقيًا.

5. خطة التنفيذ والمصفوفة

وفقًا للنهج المفاهيمي المعتمد، سيتم تنفيذ سياسة الأمن القومي من خلال استراتيجية الأمن القومي. وقد طورت لجنة تطوير سياسة الأمن القومي مسودة إستراتيجية الأمن القومي - كمكمل لسياسة الأمن القومي - والتي هي قيد التطوير حاليًا والتي سيتم تمديدها من خلال استراتيجيات قطاعية أو وطنية محددة.

الملخص

في نهاية عملها، تعلمت لجنة تطوير سياسة الأمن القومي خمسة دروس رئيسية:

- **أهمية توضيح المفاهيم الأساسية:** التوضيح المفاهيمي خطوة حاسمة يجب اتخاذها في وقت مبكر من العملية. فهو يجعل من الممكن تحقيق الإجماع الضروري للاستمرار السلس للعملية. إنه مطلب للجودة العلمية للعمل وتحدي مهم يجب مواجهته.
- **أهمية العملية التشاركية والشاملة:** إن الطبيعة التشاركية والشاملة لعملية التنمية لا تقل أهمية عن السياسة نفسها. فهي تضمن شرعية العملية بالإضافة إلى الملكية الوطنية التي تعتبر ضرورية للتنفيذ الناجح لسياسة الأمن القومي.
- **أهمية النهج الشامل:** تم اختبار مدى ملاءمة وأهمية النهج الشامل الذي اعتمده اللجنة العلمية من مرحلة التوضيح المفاهيمي طوال العملية. وقد ساعد هذا في كسر جميع الحواجز التي أقامها دعاة النهج القطاعي الشامل، الذين فهموا بسرعة الحاجة إلى نقلة نوعية.
- **الطبيعة المتعددة التخصصات** للجنة تطوير سياسة الأمن القومي: كان التكوين متعدد التخصصات للجنة العلمية عاملاً رئيسيًا للتنفيذ العلمي للعملية. إن مزج الخبرة الأمنية بالمهارات الأكاديمية هو ضمان لجودة وشرعية النهج العلمي.
- **إدارة الوقت.** يعد تخصيص الوقت الكافي شرطًا لتحقيق الجودة العلمية والتشاركية للعملية بالإضافة إلى جودة المنتج النهائي. في حالة بوركينا فاسو، امتدت العملية لأكثر من عام.
