

# الگوی مستشاری امنیتی ایالات متحده آمریکا

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۰۱

حسین نجفی\*

## چکیده

در این مقاله مفهوم «مستشاری امنیتی» به عنوان یک رویکرد بدیع در ادبیات بومی معرفی و مبانی نظری آن بررسی شده است. دغدغه اصلی پژوهشگر، یافتن الگوواره و چارچوب مشخصی برای مأموریت مستشاری امنیتی است که بدین منظور رویکرد ایالات متحده آمریکا برای ارائه کمک‌های مستشاری امنیتی به کشورهای هم‌پیمان بر اساس اسناد و منابع موجود مورد بحث قرار گرفته است. این پژوهش به روش تحلیل مضمون انجام شده و عناصر و اجزای تشکیل‌دهنده الگو، بر اساس مضامین شناسایی شده در منابع، بازشناسی شده‌اند. مطالعه موردی الگوی مستشاری ایالات متحده نشان می‌دهد که هدف‌گذاری، ایجاد یکپارچگی اقدامات و تقسیم وظایف مشخص میان نهادهای سه‌گانه اصلی در ارائه کمک‌های مستشاری امنیتی (وزارت امور خارجه، وزارت دفاع و سازمان یواس‌اید)؛ تبیین بخش امنیت یا جامعه هدف کشور دریافت‌کننده کمک‌ها و همچنین سطح‌بندی این کمک‌ها جزو مؤلفه‌های اصلی الگوی آمریکایی مستشاری امنیتی هستند.

\* دانش‌آموخته دکترای امنیت بین‌الملل

واژگان کلیدی: مستشاری امنیتی، سیاست خارجی، راهبرد امنیتی، کمک‌های خارجی، بازسازی بخش امنیت، حکمرانی مطلوب، الگوی مستشاری امنیتی، ایالات متحده آمریکا.

## مقدمه

ارائه کمک‌های خارجی اقتصادی، نظامی و امنیتی به کشورهای دوست و متحد، همواره جایگاه مهمی در سیاست خارجی و امنیتی دولت‌ها داشته است. در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم، دولت ایالات متحده در قالب طرح مارشال با هدف ممانعت از گسترش ایدئولوژی کمونیسم و نفوذ اتحاد جماهیر شوروی در کشورهای اروپای غربی به ارائه کمک‌های مالی به آنها پرداخت. کمک‌های مالی مذکور در کنار کمک‌های امنیتی - نظامی و مشارکت همه‌جانبه آمریکا در ناتو، پیوندهای سیاسی، نظامی و امنیتی عمیقی را میان ایالات متحده و برخی کشورهای اروپایی ایجاد نمود که اکنون از آن به روابط فرآتلانتیکی تعبیر می‌شود. تجربه دولت آمریکا در ارائه کمک‌های خارجی به کشورهای متحد خود موجب شده است آمریکایی‌ها برای انجام این کمک‌ها چارچوب مشخصی تدوین و اتخاذ نمایند. رعایت این شبه‌الگو باعث شده است تا مشکلات و مضرات این گونه کمک‌ها به حداقل رسیده و منافع امنیتی آمریکا ارتقا یابد.

به طور مشخص پژوهشگر در این تحقیق به دنبال پاسخ به این سؤال است که الگو یا مدل مستشاری امنیتی ایالات متحده چیست؟ مقاله حاضر تلاش دارد ضمن بررسی رویکرد ایالات متحده که تجربه طولانی و بسیار گسترده‌ای در ارائه کمک‌های خارجی به کشورهای متحد خود دارد و حتی بدین منظور از خدمات سازمانی خاص به نام «آژانس ایالات متحده آمریکا برای توسعه بین‌المللی»<sup>۱</sup> یا به اختصار «یواس‌اید» بهره می‌برد، روزه‌ای جهت ورود به موضوع و ادبیات مستشاری امنیتی در کشورمان فراهم سازد.

به لحاظ پیشینه تحقیق، مبحث الگوی مستشاری امنیتی، در ادبیات امنیتی بومی، موضوع جدید و بدیعی است و تاکنون کتاب، مقاله یا پژوهشی در این خصوص به فارسی نگارش نشده است. مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای مبنای گردآوری داده‌ها در این مقاله بوده و به منظور بررسی الگوی آمریکایی‌ها، به طور خاص، تمرکز نویسنده روی تجارب مستشاری سرویس سیا در نقاط مختلف

---

1. U.S Agency for International Development (U.S AID)

جهان و نیز سند مشترک و منتشر شده میان وزارت خارجه آمریکا، پنتاگون و آژانس یواس اید (به عنوان سازمان پوششی سرویس سیا) خواهد بود که در متن به آن ارجاع خواهد شد. روش تحلیل پژوهش نیز تحلیل مضمون است که با شناخت و استخراج مضامین موضوع مستشاری امنیتی ایالات متحده، تلاش خواهد شد این مضامین در قالب یک الگو بازشناسی گردد. لذا در ابتدا به بیان مفاهیم و مبانی نظری موضوع پرداخته خواهد شد.

همان گونه که اشاره شد، مبدأ نویسنده برای پرداختن به مبانی نظری موضوع، مبحث بازآرایی بخش امنیت کشورهای متحد است که در ادبیات امنیتی غرب جایگاه مهمی دارد. بخش عمده‌ای از مباحث مطرح شده در حوزه بازآرایی بخش امنیت کشورها، علاوه بر اصلاحات در نظام امنیتی داخلی، در حوزه کمک‌های امنیتی به کشورهای خارجی، با هدف تأمین منافع کشورهای کمک‌کننده، به منظور ایجاد ثبات، ارتقای سطح امنیت و عدالت در کشور هدف تدوین شده است. پس از طرح مبانی نظری، مؤلفه‌های الگوی مستشاری امنیتی آمریکایی شامل اهداف، فرایند، سطوح، بخش امنیت کشور هدف، نقش‌ها و مسئولیت‌های نهادهای مستشاری و اصول حاکم بر مستشاری امنیتی ایالات متحده آمریکا تبیین و ارزیابی شده است.

### الف) مفاهیم و چارچوب نظری مستشاری امنیتی

در این بخش ابتدا به تعریف مفاهیم ضروری و بیان مبانی نظری موضوع مستشاری امنیتی پرداخته خواهد شد. همان‌طور که اشاره شد، نقطه عزیمت ما برای پرداختن به موضوع، رجوع به ادبیات بازآرایی بخش امنیت خواهد بود که در حوزه‌های امنیت داخلی و خارجی کاربرد می‌یابد. با هدف یکپارچه کردن درک و برداشت خوانندگان از مفاهیم پرکاربردی که در این مقاله با آنها سروکار داریم، مفاهیم ذیل تعریف شده است:

- **کمک‌های خارجی:** عبارت است از ارائه انواع کمک‌های مادی و غیرمادی (شامل مساعدت‌های مالی، تجهیزاتی، نظامی، تبلیغاتی، سیاسی و...) به سایر کشورهای خارجی که با هدف پیشبرد اهداف امنیتی و سیاست خارجی نظام خودی انجام می‌شود.

کمک‌های خارجی را می‌توان در سه حوزه کمک‌های اقتصادی- توسعه‌ای، کمک‌های دفاعی- نظامی و کمک‌های امنیتی- اطلاعاتی دسته‌بندی کرد.

- بازآرایی / بازسازی بخش امنیت کشور هدف (مستشاری امنیتی)<sup>۱</sup>: بازسازی بخش امنیت، فرایند سیاسی و فنی بهبود امنیت دولتی و انسانی از طریق به‌کارگیری اصول حکمرانی مطلوب در بخش امنیت بوده و بدین معناست که تأمین، مدیریت و نظارت بر امنیت در چارچوب کنترل دموکراتیک مدنی و غیرنظامی، حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر، مؤثرتر و پاسخگوتر باشد. در تمام سطوح، هدف بازآرایی بخش امنیت، سازگار نمودن تأمین، مدیریت و نظارت بر امنیت با اصول حکمرانی مطلوب می‌باشد. (Ball, 2004: 2; Chutter, 2006: 2; DCAF, 2015 C: 3)
- شامل طیف وسیعی از بازیگران دولتی و غیردولتی در هر سطح از بخش‌های امنیت و عدالت‌گستری شود و تصمیم‌سازان از سطح سیاسی استراتژیک دولت تا کارکردهای داخلی سازمان‌های مشخص، سطح عملیاتی تأمین امنیت و عموم مردم را دربرگیرد. (DCAF, 2015 B: 6)
- بازسازی بخش امنیت کشور هدف، اقدامات اصلاحی است که در نهادها، فرایندها و نیروهایی که امنیت را تأمین می‌کنند و حاکمیت قانون را می‌گسترانند، انجام می‌شود. طراحی این برنامه‌ها شامل مرحله‌بندی و اولویت‌بندی باید با ملاحظه کامل شرایط و بافت کشور هدف انجام شود. اگر چارچوب‌های قانونی و حاکمیتی لازم برای پشتیبانی از کارایی نیروهای امنیتی کشور هدف، به خوبی تعریف شده باشد، نیروهای ارتقایافته توسط مستشاری امنیتی با ابزارها و آموزش‌های ارائه‌شده به ایفای بهتر مسئولیت‌ها می‌پردازند. (Chutter, 2006: 6; DCAF, 2015: 2)
- مستشاری امنیتی می‌تواند شامل فعالیت‌های هماهنگ و یکپارچه در حمایت از اصلاحات در نیروهای مسلح و بخش دفاعی، مدیریت و نظارت مدنی بر حوزه‌های پلیس و عدالت‌گستری، بخش‌های اصلاح و تربیت (زندان‌ها و نهادهای اصلاحی)، اصلاحات در سازمان‌های اطلاعاتی و امنیتی، پشتیبانی از استراتژی و طرح‌ریزی امنیت ملی،

مدیریت مرزی، اقدامات خلع سلاح و بازگرداندن گروه‌های مسلح به جامعه و اقداماتی در راستای کاهش خشونت‌های مسلحانه باشد (U.S AID & Department of State & DoD, 2009: 2). لذا در یک تعریف منتخب، مستشاری امنیتی عبارت است از ارائه کمک‌های امنیتی به دولت‌ها و سایر بازیگران غیردولتی متحد یا همسو با ایالات متحده که با هدف ارتقای کارآمدی، ظرفیت‌سازی و بهبود عملکرد بخش‌های امنیتی و اطلاعاتی و عدلیه، از طریق تقویت و اعمال معیارهای حکمرانی مطلوب در ساختار بازیگر میزبان دریافت‌کننده این کمک‌ها صورت می‌پذیرد.

- **حکمرانی مطلوب**<sup>۱</sup>: «حکمرانی مطلوب تماماً درباره رهبری اثربخش و شفاف است که نتیجه آن شرایط اقتصادی- اجتماعی یک ملت را متحول می‌کند. هدف حکمرانی مطلوب، توسعه انسانی به همراه برابری و عدالت اجتماعی است» (Ibrahim, 2013: 220). «حکمرانی مطلوب، اعمال حاکمیت به طور مشارکتی، شفاف، پاسخگو، کارآمد و عادلانه است و حاکمیت قانون را ارتقا می‌بخشد. حکمرانی مطلوب تضمین می‌کند که اولویت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بر اساس اجماع گسترده در جامعه و منافع ضعیف‌ترین و آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه در زمان تصمیم‌سازی برای تخصیص منابع توسعه‌ای بنا شوند» (Abdellatif, 2003: 4). «حکمرانی مطلوب نشان‌دهنده یک حالت مشارکتی در اعمال حاکمیت است به نحوی که کارکردهای آن به صورت پاسخگو، مسئولانه و شفاف بر اساس اصول بهره‌وری، مشروعیت و اجماع به منظور ارتقای حقوق آحاد شهروندان و منافع عمومی سامان یابد. از این رو نشان‌دهنده وجود عزم سیاسی برای تضمین رفاه مادی جامعه و توسعه پایدار به همراه عدالت اجتماعی است» (Arora, 2015: 3). اصول حکمرانی مطلوب عبارتند از: پاسخگویی، شفافیت، حاکمیت قانون، مشارکت، کارآمدی، اثربخشی و مسئولیت‌پذیری (IFAD, 1999: 4).
- **بخش امنیت**<sup>۲</sup>: تعاریف مختلفی از حوزه امنیت وجود دارد اما ادبیات بازسازی بخش امنیت مبتنی بر درک موسع از این بخش است که تمامی نهادهای دست‌اندرکار تأمین،

نظارت و مدیریت امنیت را در برمی‌گیرد و شامل نهادهای امنیتی نظامی و غیرنظامی و بازیگران دولتی و غیردولتی می‌شود. بخش امنیت، متشکل از تمامی ساختارها، نهادها و پرسنل مسئول تأمین امنیت، مدیریت و نظارت بر امنیت در سطوح ملی و محلی می‌شود و شامل حوزه‌های تأمین‌کنندگان امنیت مانند نیروهای مسلح، پلیس، گارد مرزی، سرویس‌های اطلاعاتی، نهادهای اصلاح و تربیت، بازیگران امنیتی تجاری و غیردولتی و بسیاری دیگر؛ نظارت و مدیریت امنیتی شامل نهادهایی مانند وزارت‌خانه‌های دولتی، پارلمان، نهادهای ویژه نظارت قانونی (تقنینی)، بخش‌هایی از قوه قضائیه و بازیگران جامعه مدنی که سهم بالایی در تأمین امنیت عمومی دارند مانند سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها و... می‌شود. ( DCAF, 2015 A: 2; DCAF, 2015 C: 6; U.S AID & (Department of State & DoD, 2009: 3

- **مدیریت بخش امنیت**<sup>۱</sup>: عبارت است از مدیریت و نظارت شفاف، پاسخگو و مشروع بر خط‌مشی‌گذاری و اجرای امنیت. مبنای تمامی تعاملات در بازسازی بخش امنیت، شناخت حکمرانی مطلوب است؛ یعنی مدیریت کارآمد، عادلانه، پاسخگو، شفاف و مسئولانه امور و منابع عمومی. حاکمیت قانون نیز لازمه بخش امنیتی کارآمد است. مدیریت مؤثر و دموکراتیک بخش امنیت، مفهوم کنترل غیرنظامی و مدنی را شامل مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی اجرایی، مالیاتی، مدیریتی، تدوین خط‌مشی و ارائه خدمات می‌داند (DCAF, 2009: 1).

## ب) مبانی و چارچوب نظری

پس از جنگ دوم جهانی، بازسازی بخش امنیت کشورهای متحد و همسو به عنوان رکن مستشاری امنیتی، جزو مأموریت‌های اساسی وزارت دفاع (پنتاگون)، وزارت امور خارجه و سازمان کمک‌های توسعه بین‌المللی ایالات متحده (یواس‌اید) بوده است. بر اساس اسناد منتشرشده ایالات متحده، «بازسازی بخش امنیت، به عنوان یک فرایند جاری ممکن است مدل تعامل مناسب برای تعامل با کشورهایی باشد که در طبقه‌بندی کشورها در سیاست خارجی و امنیتی دولت ایالات

متحدہ نیازمند مستشاری خارجی هستند. از دیدگاه ایالات متحده، کمک‌های توسعه‌ای از هماهنگی کامل با کمک‌های امنیتی سود می‌برد چراکه توسعه بدون امنیت پایدار، شکننده خواهد بود. همچنین تهدیدات پیچیده و فزاینده‌ای که ملت آمریکا و شرکای آن با آنها مواجهند، به فوریت نیازمند بیان ارتباط میان امنیت، مدیریت بحران و توسعه به روش‌های بهتر و جامع‌تر است. از این رو ایالات متحده همزمان با ارائه بسته کمک‌های توسعه‌ای به کشورهای متحد و هم‌پیمان خود، مقید به ارائه کمک‌های امنیتی به منظور تضمین ثبات و دوام آثار این کمک‌ها بوده است. در دهه‌های گذشته، دولت آمریکا و سایر اهداکنندگان دوجانبه و چندجانبه کمک‌ها (مانند سازمان ملل یا سازمان امنیت و همکاری اروپا)، رویکرد جامعی به بازسازی بخش امنیت کشورهای دریافت‌کننده این کمک‌ها، از طریق یکپارچه‌سازی بهینه منابع و ابزارهای دیپلماتیک، دفاعی و توسعه‌ای در پیش گرفته‌اند. هدف آمریکا از ارائه این مساعدت‌ها، کمک به دولت‌های متحد خود برای تأمین امنیت کارآمد، مشروع و پاسخگو برای شهروندانشان و نیز پاسخگویی بهتر و متناسب‌تر به تهدیدات داخل و خارج از مرزهاست.

در استراتژی امنیت ملی سال ۲۰۰۶ آمریکا، هدف کشورداری ایالات متحده، کمک به ساختن جهانی دموکراتیک و دولت‌های با حاکمیت مطلوب عنوان شده است تا بتوانند نیازهای شهروندانشان را تأمین کنند و کشور خود را مسئولانه در سیستم بین‌الملل مدیریت کنند. مستشاری امنیتی می‌تواند به تحقق هدف فوق کمک کرده؛ اولویت‌های دفاعی، توسعه‌ای و دیپلماتیک آمریکا را تقویت نماید و تهدیدات بلندمدت امنیتی این کشور را به وسیله کمک به ساختن جوامع پایدار، صلح‌آمیز و مرفه در ورای مرزها کاهش دهد. (U.S AID & Department Of State & Dod, 2009: 1-5)

در چارچوب مستشاری امنیتی و به منظور ساختن نیروهای امنیتی حرفه‌ای، برنامه‌های بازسازی بخش امنیت، عمدتاً شامل محورهای ذیل می‌گردد:

- تأسیس چارچوب‌های قانونی و خط‌مشی‌گذاری مربوطه
- ارتقا و بهبود مدیریت غیرنظامی (مدنی)، رهبری، نظارت، برنامه‌ریزی، و ظرفیت‌های بودجه‌بندی
- ارتقای هماهنگی و همکاری میان نهادهای مرتبط با امنیت و نظارت مدنی

- مدیریت منابع و میراث‌های سازمان‌های امنیتی سابق و مدیریت بحران یا ناامنی (Chutter, 2006: 6; DCAF, 2015 C: 2).

اسناد منتشره موجود نشان می‌دهد که یکپارچه‌سازی خطوط مختلف عملیات مستشاری امنیتی در یک بسته جامع برای پشتیبانی از اولویت‌های آمریکا و متحدانش قابل قبول و موفق‌تر بوده است و انجام مأموریت مستشاری امنیتی، نیازمند پشتیبانی کامل تمامی نهادهای ذی‌ربط دولتی با رویکرد جامع و یکپارچه برای توفیق در استفاده از تخصص جمعی موجود در بدنه دولت است. این موضوع که تأمین امنیت باید کارآمد و پاسخگو باشد و در چارچوب نظارت دموکراتیک مدنی و حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر مدیریت شود، ایده جدیدی نیست اما مباحث بازسازی بخش امنیت ابتدا به عنوان یک دستورکار مشخص برای سیاست‌گذاری پس از پایان جنگ سرد مطرح شد. در دهه ۱۹۹۰ تجربیات آفریقای جنوبی، اندونزی و کشورهای اروپای شرقی نمونه‌های اثرگذاری از اصلاحات جامع ملی را برای ارتقای مدیریت بخش امنیت فراهم کرد. در همین زمان افزایش وقوع جنگ‌های داخلی، کارشناسان امنیت و توسعه را به این مطلب رهنمون ساخت که باید از منظر حکمرانی مطلوب و امنیت انسانی به مسئله توسعه‌نیافتگی و ناامنی بنگرند. تجربیات فوق نشان داد که بخش امنیت باید همانند بخش عمومی تحت معیارهای حکمرانی مطلوب قرار گیرد. بر مبنای همین اجماع در حال شکل‌گیری سازمان‌های توسعه دوجانبه و چندجانبه شروع به معرفی بازسازی امنیتی در سیاست‌های خود نمودند و آن را کانون رویکردهای بین‌المللی به امنیت، توسعه، صلح‌سازی و ارتقای دموکراسی در کشورها نمودند (DCAF, 2015 C: 8).

### ج) سوابق مستشاری امنیتی سرویس سیا

دولت ایالات متحده به‌ویژه پس از سال‌های جنگ جهانی دوم به گروه‌ها و دولت‌های متحد خود کمک‌های مستشاری امنیتی (توسط سیا) و نظامی ارائه کرده است. در این بخش به برخی از سوابق این کمک‌های امنیتی به صورت بسیار مجمل اشاره شده است. برخی نمونه‌های پشتیبانی دولت آمریکا از احزاب و گروه‌های سیاسی کشورهای هدف عبارتند از:



▪ پشتیبانی سیا از احزاب غیرکمونیست اروپای غربی: سیا جهت تقویت تلاش‌های تبلیغاتی علنی آمریکا، به اقداماتی نظیر پشتیبانی مالی و غیرمالی (مثلاً آموزش شیوه‌های مبارزات انتخاباتی) از احزاب سیاسی غیرکمونیست دست زد. سیا همچنین تلاش نمود روی حزب سوسیالیست ایتالیا، جهت تضعیف همکاری این حزب با کمونیست‌ها تأثیر بگذارد. این نوع کمک‌های مالی و فنی به دموکرات مسیحی‌ها و احزاب غیرکمونیست دیگر، همچنین تلاش جهت جدانمودن گروه جبهه متحد که در دست کمونیست‌ها بود، باید مخفیانه صورت می‌گرفت. رهبران احزاب ایتالیا نمی‌توانستند شاهد باشند که کمونیست‌ها مدارکی را مبنی بر حمایت خارجی از آنها به چنگ آورند چراکه این امر خشم عمومی از اتکای سیاسی و مالی حزب کمونیست به اتحاد شوروی را فرومی‌نشاند. از این رو سیا وظیفه انتقال پول و ارائه کمک فنی مورد نیاز جهت جمع‌آوری رأی و پیروزی در انتخابات را به عهده گرفت. متعاقب موفقیت انتخاباتی احزاب غیرکمونیست، به سیا دستور داده شد تا برنامه‌های خبری خاص و اقدامات سیاسی دیگری را که تلاش‌های کمونیست‌ها را در گسترش نفوذ سیاسی در اروپای غربی خنثی می‌نمود، ارائه دهد. این برنامه، کمک‌های مالی به سازمان‌های سیاسی و کارگری، جبهه مقابله با کمونیست‌ها را دربرمی‌گرفت. هدف این بود که این سازمان‌ها جایگزین گروه‌های طرفدار شوروی یا الهام‌گرفته از کمونیسم شوند. پشتیبانی از سازمان‌های متشکل در «جبهه مقابله‌ای» به خصوص در حوزه‌های فعالیت دانشجویی، کارگری و فرهنگی در اوایل دهه ۱۹۵۰ تا اوایل دهه ۱۹۶۰، بسیار گسترش یافت. بیشتر این کمک‌های مالی به سوی سازمان‌های چپ غیرکمونیست که ضرورتاً طرفدار مواضع خاص سیاست خارجی آمریکا نبودند، مانند «کنگره آزادی فرهنگی»<sup>۱</sup> و نشریات سیاسی نظیر «اینکانترا»<sup>۲</sup> در انگلیس و «درمونات»<sup>۳</sup> در آلمان سرازیر می‌شد (شولسکی، ۱۳۸۱: ۱۹۶-۱۸۳).

---

1. Cultural Freedom Congress  
2. Encounter  
3. Dermonat

- حمایت سیا از جنبش همبستگی لهستان در اوایل دهه ۱۹۸۰: دولت آمریکا، ظاهراً با کلیسای کاتولیک و سازمان «آمریکن لیبر» برنامه‌ای را طراحی نمود تا بعد از اعلام حکومت نظامی دولت کمونیست لهستان در دسامبر ۱۹۸۱، سازمان کارگری و جنبش دموکراتیک لهستان را سرپا نگه دارد. پول، دستگاه‌های چاپ و تجهیزات ارتباطات پنهان، از اقلامی بودند که مخفیانه در اختیار جنبش همبستگی قرار گرفتند. انگیزه اصلی انجام این برنامه، ترس دولت ترومن (در اواخر ۱۹۴۷) از پیروزی کمونیست‌ها در انتخابات بهار آینده بود (شولسکی، ۱۳۸۱: ۱۹۶-۱۸۳).
- پشتیبانی نظامی و اطلاعاتی سیا از مجاهدین افغان در اوائل دهه ۱۹۸۰: در برنامه آمریکا برای کمک به مجاهدین افغانی، کشورها و کانال‌های خاصی وجود داشت که از طریق آنها کمک‌های مالی و تجهیزات لازم برای مجاهدین ارسال می‌شد. «دو اقدام اساساً آشکار- پنهان که توسط آمریکا در زمان دولت‌های کارتر و ریگان صورت گرفت (پشتیبانی از نبرد چریکی علیه نظام مورد حمایت شوروی در افغانستان و حمایت از مقاومت کتتراها در نیکاراگوئه) نمونه‌هایی از اقدام پنهان در حوزه‌ای که بیان شد، محسوب می‌شوند. آمریکا در ارتباط با موافقت‌نامه ۱۹۸۸ ژنو، در خصوص عقب‌نشینی شوروی از افغانستان، حتی خود را محق می‌دانست مادامی که شوروی به دولت افغانستان کمک می‌کند، به حمایت از شورشیان افغانی ادامه دهد.» (شولسکی، ۱۳۸۱: ۱۹۶-۱۸۳)
- کمک اطلاعاتی و نظامی به کتتراها (چریک‌های مخالف دولت سانديست) در نیکاراگوئه: در جریان قضیه ایران-کتترا، معاونت عملیات سیا با فروش غیرقانونی سلاح به ایران (با توجه به تحریم ایران توسط دولت آمریکا)، مبالغ سود حاصل از آن را صرف تجهیز چریک‌های مخالف دولت (کتتراها) در نیکاراگوئه نمود. کتتراها به رهبری پاستورا در نیکاراگوئه به دنبال سرنگونی دولت بودند اما سیا برای حمایت از کتتراها با محدودیتی که مصوبه بولاند در کنگره برای تأمین مالی کتتراها در طول سال تا یک سقف مالی مشخص موجب شده بود، مواجه بود. لذا عواید حاصل از فروش تسلیحات در این عملیات به ایران، به‌رغم وجود موانع قانونی در این راه، صرف تجهیز و تسلیح کتتراها

گردید. با افشای این عملیات و مسئله کمک به شورشیان کنترا، موضوع قانون شکنی های سیا و دولت آمریکا علناً در کنگره و مطبوعات مورد بحث قرار گرفت. (کلاریج، ۱۳۷۴: ۸۰-۲۵۰)

▪ **تأسیس سازمان امنیت داخلی یونان توسط سیا:** در اوایل دهه ۱۹۵۰ میلادی ایالات متحده کمک های اقتصادی و امنیتی خود را به دولت وقت یونان ارائه کرد. «در بخشی از یادداشت ۱۷ نوامبر ۱۹۴۷ هیئت آمریکایی کمک به یونان آمده است: «ما بر بودجه، مالیات بر درآمد، نشر اسکناس، سیستم های قیمت گذاری و تعیین دستمزد، برنامه ریزی دولتی و همچنین صادرات و واردات، نظارت بر ارز، بازسازی نظامی و هزینه های اضطراری نظارت عملی برقرار کرده ایم. افزون بر این ها، تأسیس سازمان امنیت داخلی از روی الگوی سیا و حتی بدان نام (کیپ در زبان یونانی) صورت گرفت. دیری نگذشت که کیپ به انواع عملیاتی دست زد که پلیس های مخفی در همه جای جهان می کنند: شکنجه بر طبق اصول علمی.» (بلوم، ۱۳۸۸: ۶۲)

▪ **پشتیبانی اطلاعاتی و امنیتی سیا از سرویس اروگوئه در پوشش یواس اید:** افسران سیا که در پوشش کارکنان یواس اید فعال بودند بین سال های ۱۹۷۰-۱۹۶۴ نیروهای امنیتی اروگوئه را آموزش دادند. «درد مشخص، درجای مشخص، به مقدار مشخص، برای اخذ نتیجه مطلوب.» این کلمات را دان میتریون، استاد هنر شکنجه که رئیس هیئت اعزامی اداره ایمنی عمومی (ا.آ.اس) در مونته ویدئو بود، بر زبان آورده است. اداره ایمنی عمومی رسماً بخشی از آژانس بین المللی توسعه (یواس اید) به شمار می رفت، ولی رئیس آن در واشنگتن، بیرون ایگل یکی از اعضای باسابقه سیا بود. تشکیلات او ارتباط کاری نزدیک با سیا داشت و افسران سازمان در کشورهای خارج اغلب زیر پوشش اداره ایمنی عمومی وظیفه خود را انجام می دادند. اداره ایمنی عمومی به طور رسمی از سال ۱۹۶۵ در اروگوئه فعالیت می کرد و بر حسب وظایفی که داشت به پلیس آن کشور تجهیزات، اسلحه و برنامه های آموزشی می داد. ویلیام کانترل، یک افسر عملیاتی سیا مقیم مونته ویدئو بود که در ظاهر به عنوان کارمند اداره ایمنی عمومی وظیفه خود را به انجام می رساند. او در

اواسط دهه ۱۹۶۰ در تأسیس اداره کل اطلاعات و امنیت اروگوئه و تأمین بودجه و وسایل و ابزارهای کار آن نقش بسزا داشت (بلوم، ۱۳۸۸: ۴۹۰-۴۸۷).

▪ کمک‌های امنیتی سیا به گروه‌های راست‌گرا و ارتش شیلی: یک برنامه جنجالی‌تر آمریکا از این نوع، به دنبال شروع به کار رسمی سالوادر آلنده رئیس‌جمهور مارکسیست شیلی در سال ۱۹۷۰ در این کشور انجام شد. هدف این برنامه ارائه امکانات مالی به احزاب سیاسی و رسانه‌های مخالف، جهت نجات کشور از هرج‌ومرج اقتصادی و اقدامات نظامی شدید دولت آلنده بود. کمک آمریکا به گروه‌هایی که فعلاً به دنبال سرنگونی دولت بودند (نظیر اتحادیه کامیون‌داران که اعتصابات طولانی و خسارت‌بارشان موقعیت را برای کودتای نظامی مهیا نمود) و احزاب و رسانه‌های مخالف آلنده صورت گرفت (شولسکی، ۱۳۸۱: ۱۹۶-۱۸۳). «دولت ایالات متحده در گرماگرم قطع کمک‌های مالی خود افزایش کمک نظامی به شیلی را آغاز کرد و در سال‌های ۱۹۷۲ و ۱۹۷۳ به آموزش افراد نظامی شیلی در آمریکا و پاناما پرداخت. پشتیبانی سیا از مخالفان سیاسی آلنده گسترش یافت و شامل حال سازمان راست‌گرای افراطی میهن و آزادی گردید که طبق اسناد موجود، سیا در تأسیس آن کمک کرده و اعضای آن در آموزشگاه‌هایی در بولیوی و لس فرسنوس ایالت تگزاس در جنگ‌های چریکی و فنون بمب‌گذاری دوره آموزشی گذرانده بودند. سیا به همین منظور با نظامیان شیلی مغالزه می‌کرد. تأمین تجهیزات نظامی به معنی حضور مستشاران نظامی و فرصتی برای آمریکاییان بود که از نزدیک با افسران شیلیایی کار کنند. از سال ۱۹۶۹ سازمان سیا در هر سه صنف از نیروهای مسلح شیلی سرمایه‌گذاری اطلاعاتی کرده بود که افسران را در رده فرماندهی، صفی، دون پایه و ژنرال‌های بازنشسته و سربازان عادی شامل می‌شد.» (بلوم، ۱۳۸۸: ۵۱۷-۵۱۴)

▪ آموزش و تجهیز و تقویت ارتش بولیوی توسط پنتاگون و سیا: دولت وابسته بولیوی در ۱۹۷۵-۱۹۶۴ دریافت‌کننده کمک‌های نظامی و امنیتی آمریکا بوده است. «واشنگتن برای فشار آوردن به دولت به منظور اتخاذ سیاستی مساعدتر نسبت به ارتش، اهرم نیرومند

اقتصادی خود را به کار برد و در نتیجه توانست کاری کند که نیروهای مسلح بولیوی به ارتشی حرفه‌ای مبدل گردد. به دنبال آن بودجه ارتش افزایش یافت، تعداد بیشتری سرباز استخدام شدند، تجهیزات جدیدی ارسال گردید و افسران نخبه برای گذراندن دوره‌های آموزشی به ایالات متحده روانه گشتند. اجازه داده شد کلاس‌های آموزشی سیاسی که اعضای بلندپایه جنبش ناسیونالیستی انقلابی و استادان دانشگاه در آنها تدریس می‌کردند، تعطیل شود و به جای آن افسران ارتش برای گذراندن دوره آموزش سیاسی به آموزشگاه دو آمریکا در منطقه کانال پاناما بروند. تا سال ۱۹۶۴ در حدود ۱۲۰۰ افسر و درجه‌دار بولیویایی در ایالات متحده و پاناما دوره آموزشی طی کرده بودند که از ۲۳ نفر امرای ارتش، ۲۰ نفرشان در زمره آنان بودند. ارتش بولیوی برای رسیدن به ظرفیت و کارایی و حیثیت و استقلال سابق خود راهی بسیار طولانی پیموده بود. آموزشگاه دو آمریکا آن قدر از افسران بلندپایه لاتین دانشجو داشت که در آمریکای لاتین به آن لقب اسکولا دوگولپس داده اند، یعنی آموزشگاه کودتا. اظهار نظر در این باره که انگیزه آمریکاییان در بازسازی ارتش از تمایل آنان به در دست گرفتن قدرت نظامیان ناشی می‌شد دشوار است، ولی دست کم بی‌اعتمادی آنان را به انقلاب بولیوی و توان بالقوه آن برای نیل به استقلال واقعی جدا از خط‌مشی آمریکا را نشان می‌دهد. پنتاگون از مدت‌ها پیش نظامیان آمریکای لاتین را شریک طبیعی خود و سازندگان واقعی کشورهایشان تلقی می‌کرد. این نظریه را سرهنگ ترومن کوک، عضو هیئت نظامی آمریکا در بولیوی در پیشگفتار جزوه‌ای درباره استفاده از ارتش در برنامه سازندگی کشور نوشته بود... همچنین حضور مستشاری سیا در بولیوی به خاطر بی‌کفایتی سازمان‌های اطلاعاتی بولیوی و عدم توانایی مقابله نیروهای امنیتی بومی با جنگ چریکی نیروهای چگوارا و ناتوانی در ردیابی و دستگیری وی بود.» (بلوم، ۱۳۸۸: ۵۵۲-۵۴۴)

▪ **پشتیبانی فنی - اطلاعاتی سیا از سرویس استرالیا و احداث سایت‌های جاسوسی در این کشور:** روابط اطلاعاتی آمریکا با استرالیا، شامل مجموعه وسیعی از کمک‌ها و اقدامات مستشاری بوده است. در دهه ۱۹۷۰ «به موجب موازین سازمان سیا، شبکه سیا در استرالیا دارای اهمیت بیش از اندازه بود و هزاران نفر را در استخدام خود داشت. یک

بخش حیاتی هشداردهی اولیه، یک ایستگاه مهم ردیابی، مجموعه جهانی ماهواره‌های جاسوسی آمریکا متشکل از وسایل بسیار پیشرفته عکس‌برداری و شنود فعالیت‌ها در داخل اتحاد شوروی، یک دستگاه مخابرات دریایی که زیردریایی‌های هسته‌ای آمریکا را زیر نظر داشت، یک مرکز مراقبت الکترونیکی عظیم که برای ضبط تلگرام‌ها، صداها، تلکس‌ها و جز آن که به استرالیا و منطقه اقیانوس آرام ارسال یا صادر می‌شد احداث گردیده بود، یعنی شنود هرکس و همه چیز. بخش عمده تأسیسات مزبور در اواخر دهه ۱۹۶۰ احداث گردیده و آن چنان سری نگهداشته شده بود که حتی کارمندان ارشد وزارت خارجه استرالیا از آنچه در این ساختمان‌ها که در فضای باز و پهناوری بنا شده بود، می‌گذشت، اطلاع نداشتند و ارتباط آن با سیا هیچ‌گاه رسماً تأیید نشد. (بلوم، ۱۳۸۸: ۶۰۶)

▪ **تأسیس سرویس اطلاعات ملی هائیتی توسط سیا:** «در سال ۱۹۸۶ سیا سازمانی جدید به نام سرویس اطلاعات ملی «سین» تأسیس کرد که اعضای آن منحصراً از افسران ارتش هائیتی بودند. سین به صورت ظاهر برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر تأسیس شده بود، هر چند افسران آن خودشان در قاچاق دست داشتند و معاملاتشان را چند تن از مقامات رسمی هائیتی که جزو حقوق‌بگیران سیا بودند، کمک و تشویق می‌کردند. سین به عنوان ابزار ترور سیاسی، سرکوب و شکنجه حامیان و پیروان پدر آریستید و خرابکاران دیگر به انجام وظیفه مشغول بود و تعلیمات و تدبیرهای سیا را در مورد آنان به کار می‌برد. خلاصه اینکه نظیر سازمان‌های جاسوسی و امنیتی بود که سیا در دهه‌های گذشته در بسیاری از کشورهای جهان از جمله یونان، کره جنوبی، ایران و اروگوئه تأسیس کرده بود و در هائیتی نیز به همان دلایل ایجاد شد که ابزار سلطه‌ای کاملاً تعلیم‌دیده، مجهز و وفادار در اختیار سازمان قرار دهد.» (بلوم، ۱۳۸۸: ۹۴۷)

شولسکی، سابقه حمایت سرویس سیا از گروه‌ها و جریان‌ها غرب‌گرا را مسبق به سخنرانی ریگان در سال ۱۹۸۲ در رسمیت‌بخشیدن به دخالت در امور کشورهای دیگر از طریق بنیادهای شبه‌دولتی به بهانه گسترش دموکراسی در جهان می‌داند. در حالی که به اذعان وی در سال‌های دهه ۷۰ نیز کمک‌های این بنیادها به جریان‌ها ضد کمونیستی یا غیر کمونیستی غیرقابل انکار است. «به

دنبال سخنرانی ریگان در لندن در ۸ ژوئن ۱۹۸۲، که وی در آن خواستار تقویت شالوده دموکراسی در یک مقیاس جهانی شد، سازمان «اوقاف ملی برای دموکراسی»<sup>۱</sup> (سازمانی که دولت فدرال آن تأمین مالی می‌نماید) در سال ۱۹۸۳ تأسیس گردید. این سازمان از نهادهایی (همچون اتحادیه‌های تجاری، مؤسسات بازرگانی، سایر سازمان‌های مدنی، رسانه‌ها و احزاب سیاسی) که زندگی آزاد را در کشورهایی با دموکراسی ضعیف، مورد تهدید یا ناموجود، ممکن می‌سازند و یا در آن مؤثرند، پشتیبانی علنی می‌نماید. این حمایت آشکار مستقیماً و از طریق نهادهای وابسته به فدراسیون کارگری آمریکا و کنگره سازمان‌های صنعتی، اتاق بازرگانی آمریکا و احزاب دموکرات و جمهوری خواه صورت می‌گیرد. در این اقدام، تا حدودی از فعالیت‌های بین‌المللی بنیادهای سیاسی وابسته به احزاب سیاسی آلمان غربی الگوبرداری شد؛ این بنیادها تحت حمایت مالی دولت آلمان غربی قرار داشتند و از طریق سازمان‌های سیاسی همفکر در سایر کشورها، جهت پیشبرد دموکراسی، فعالیت می‌کردند. به عنوان مثال، تأمین پشتیبانی حیاتی از احزاب غیرکمونیست در پرتغال، در طول دوره پر تلاطم و خطرناک بعد از سرنگونی دیکتاتوری کائتانو در سال ۱۹۷۴ عموماً به این بنیادها نسبت داده می‌شود. به جهات خاصی، این نوع حمایت آشکار از نهادهای دموکراتیک، تا حدود زیادی جایگزین پشتیبانی مخفیانه‌ای که آمریکا بلافاصله بعد از جنگ جهانی دوم از نیروهای دموکراتیک در اروپای غربی صورت می‌داد، گردیده است. (شولسکی، ۱۳۸۱: ۱۹۶-۱۸۳)

#### د) ضرورت‌ها و دلایل انجام مستشاری امنیتی در کشورهای هدف

ضرورت‌ها و شرایطی که تحت آنها ممکن است تصمیم به بازسازی بخش امنیت در کشور دریافت‌کننده کمک‌های مستشاری گرفته شود را به طور کلی می‌توان در راستای مدیریت مطلوب بخش امنیت و بهبود ابعاد مدیریت بخش‌های امنیتی بررسی نمود. از آنجایی که محیط امنیتی و صحنه فعالیت و عملیات بخش‌های امنیتی به شدت متحول و متغیر است، سازگار نمودن بخش امنیت با تغییرات مذکور ضروری است. بازآرایی بخش امنیت ممکن است از طیف متنوعی از

شرایط سیاسی یا اصلاحات فنی و تکنیکی ناشی شود. شرایط متنوعی که لزوم مستشاری امنیتی یا بازآرایی بخش امنیت در کشورهای متحد را باعث می‌شوند، عبارتند از:

- **اصلاحات در سیستم سیاسی:** در دولتهایی که در آنها فرایند انتقال قدرت یا گذار دموکراتیک در جریان است (برای مثال تغییر دولت از رژیم کودتا به نظام دموکراتیک)، بازسازی بخش امنیت به منظور تحکیم دموکراسی نوپا ضروری است.
- **سیاست‌گذاری امنیت ملی:** هنگامی که دولت‌ها، سیاست‌ها و استراتژی امنیت ملی خود را مورد بازبینی و تجدیدنظر قرار می‌دهند یا راهبردهای جدیدی را توسعه می‌دهند، غالباً بازسازی بخش امنیت برای افزایش انطباق‌پذیری بخش امنیت با راهبردهای جدید و اجرای سیاست‌های مذکور ضروری است.
- **فرایندهای عدالت انتقالی:** در شرایطی که بخش امنیتی کشور هدف، میراث‌دار خشونت علیه مردم است و از سوء شهرت یک سازمان امنیتی یا اطلاعاتی سرکوب‌گر رنج می‌برد، ابتکارهای عدالت انتقالی ممکن است مستلزم بازسازی بخش امنیت باشند (OECD, 2007: 107).
- **فرایندهای صلح:** ایجاد یک بخش امنیتی که امنیت تمامی اعضای جامعه را بر مبنای برابری تضمین نماید، می‌تواند مانع نزاع و شکل‌گیری خشونت‌ها شود. به همین خاطر بازسازی امنیتی، غالباً جزو توافقنامه‌های صلح در نظر گرفته می‌شود.
- **برنامه‌های دی‌دی‌آر (خلع سلاح، سازمان‌زدایی و بازگشت به جامعه):** برنامه‌های خلع سلاح و سازمان‌زدایی گروه‌های مسلح و شبه نظامی و پراکنده‌سازی آنها، اثرات مستقیمی بر اندازه و ماهیت بخش امنیتی دارد و به همین دلیل برنامه‌های خلع سلاح، بسیج‌زدایی و بازگرداندن آنها به دامان جامعه و بازسازی امنیتی در بهترین حالت با یکدیگر طراحی می‌شوند (Schnabel & Farr, 2012: 225-250; OECD, 2007: 105; England & Boucher, 2009: ) (23).
- **طرح‌های توسعه ملی و استراتژی‌های فقرزدایی:** از آنجایی که بازسازی بخش امنیت به محیط سیاسی باثبات‌تر و دموکراتیک‌تر کمک می‌کند، لازمه توسعه است و اغلب در راهبردها و طراحی‌های توسعه‌ای در نظر گرفته می‌شود (Schnabel & Farr, 2012: 201-224).



- اصلاح ضوابط قانونی یا حاکمیت قانون: عدالت‌گستری مستقیماً به امنیت ربط دارد، بنابراین بازسازی بخش امنیت مرتبط با اصلاحاتی است که برای بهبود کارآمدی و پاسخگویی بخش عدالت‌گستری و قضایی صورت می‌گیرد (OECD, 2007: 182-198).
- اصلاحات مدیریت مالی عمومی: بازسازی بخش امنیت اغلب بخشی از اصلاح مدیریت مالی عمومی در کشورهاست زیرا متضمن این مسئله است که بخش امنیت به طور بهینه از بودجه و منابع عمومی استفاده کند (DCAF, 2015 C: 4).

#### ه) الگوی آمریکایی مستشاری امنیتی

سازمان‌های پنتاگون، وزارت خارجه و یواس‌اید برای مأموریت مستشاری امنیتی، یک چارچوب کاری برای بازسازی بخش امنیت کشورهای هدف تدوین کرده‌اند که در قالب سند مذکور، دستورالعمل‌ها و رهنمودهایی برای طراحان و مجریان برنامه‌های مستشاری امنیتی و توسعه‌ای در خارج تهیه شده است.<sup>۱</sup> منظور از تدوین چارچوب مشترک مذکور نیز ارائه رهنمود به عوامل وزارت دفاع، وزارت خارجه و یواس‌اید برای هماهنگ‌سازی، طراحی و اجرای مأموریت مستشاری امنیتی در کشورهای خارجی است. هدف چارچوب مذکور این است که چگونه به بهترین نحو مستشاری و کمک خارجی، طراحی و ارائه شود، به گونه‌ای که موجب بهبود توسعه‌بخش امنیت کشورهای متحد گردد و بخش امنیتی کشورهای دریافت‌کننده این کمک‌ها، پاسخگو، شفاف، مشروع و کارآمد باشد. دستورکار بازسازی بخش امنیت، مستشاران آمریکایی در

۱. سند مشترک میان وزارت امور خارجه، وزارت دفاع و آژانس ایالات متحده برای توسعه بین‌المللی (یواس‌اید) که در سال ۲۰۰۹ تدوین شده‌است، مبنای اصلی نگارش و ارجاعات این بخش از مقاله می‌باشد. لذا با محور قراردادن این سند، از اطلاعات سایر منابع، برای تکمیل مطالب و غنای این بخش استفاده شده است.

U.S AID & U.S Department of State & U.S Department of Defence (February 2009), Security Sector Reform.

همچنین اسناد «چارچوب مستشاری خارجی ایالات متحده» در آدرس اینترنتی ذیل قابل دسترسی است:  
Foreign Assistance Framework at <http://www.state.gov/f/c23053.htm>

خارج از کشور را قادر می‌سازد با راهبری استراتژیک ملی در چارچوب رویکردهای ایالات متحده، نسبت به شراکت، ظرفیت‌سازی، ثبات‌سازی، بازسازی و تعامل با کشورهای هدف اقدام نمایند. در واقع اصول مطرح‌شده در سند منتشره مذکور، بازیگران مرتبط را برای مدیریت و هدایت تعاملات امنیتی (با متحدان) به روش کلی و یکپارچه هدایت می‌کند. همچنین چارچوب مستشاری خارجی آمریکا، بازسازی بخش امنیت کشور هدف را به عنوان یک برنامه کلیدی در پشتیبانی از صلح و امنیت و دستیابی به مدیریت مطلوب بخش امنیت را به عنوان بخشی از برنامه حمایت از حکمرانی عادلانه و دموکراتیک، هدف سیاست خارجی ایالات متحده تلقی می‌کند. (U.S AID & Department Of State & Dod, 2009: 1-3).

بر اساس سند مشترک مذکور، مضامین قابل تشخیص در رویکرد ایالات متحده به مستشاری امنیتی عبارتند از جامعه هدف دریافت‌کننده کمک‌های مستشاری، نقش‌ها و مسئولیت‌های سازمان‌های درگیر عملیات مستشاری، سطوح کمک‌های امنیتی، مراحل مأموریت مستشاری و در نهایت، اصول مأموریت مستشاری. در ادامه به بررسی هریک از مضامین و مؤلفه‌های سازنده الگوی آمریکایی پرداخته خواهد شد.

#### ۱. جامعه هدف دریافت‌کننده کمک‌های امنیتی

جامعه هدف اقدامات بازسازی بخش امنیت در کشورهای متحد، کلیت بخش امنیت اعم از سازمان‌های نظامی و غیرنظامی و پرسنل فعال در تأمین، نظارت و مدیریت بخش امنیت در سطوح فروملی، ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی می‌باشد. به تعبیر دقیق‌تر، بازیگران امنیتی که می‌توانند دریافت‌کننده کمک‌های امنیتی و جامعه هدف اقدامات مستشاری امنیتی در کشورهای متحد قرار گیرند، عبارتند از:

- **تأمین‌کنندگان دولتی امنیت:** شامل نیروهای نظامی، پلیس غیرنظامی، واحدهای انتظامی بسیج‌یافته، گارد ریاست‌جمهوری، سرویس‌های اطلاعاتی، گارد مرزی، مقامات گمرکات، پلیس بزرگراه، واحدهای امنیتی ذخیره یا محلی، واحدهای دفاع شهری، گارد ملی، میلیشیاها، دولتی، افسران، زندانبانان و پرسنل نهادهای اصلاحی و تربیتی.

- **نهادهای نظارت و مدیریت دولتی امنیت:** شامل دفاتر رؤسای قوا (رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر)، نهادهای مشورتی امنیت ملی، وزارت‌خانه‌های دفاع، کشور، دادگستری، امور خارجه، دارایی، اداره امور عمومی، قوه مقننه، دستگاه قضایی، نهادهای مدیریت مالی (شامل ادارات بودجه، حسابرسی کل، واحدهای برنامه‌ریزی و حسابرسی مالی)، مقامات دولتی محلی (فرمانداران و شوراهای شهر)، مقامات نهادهای حرفه‌ای قانون اساسی، نهادهای ارزیابی عملکرد، کمیسیون‌های رسیدگی به شکایات عمومی و سازمان‌های بازرسی و ... .
- **جامعه مدنی:** شامل سازمان‌های حرفه‌ای، هیئت‌های حل اختلاف و تجدید نظر مدنی، سازمان‌های تحلیل خط‌مشی نظیر اندیشکده‌ها و دانشگاه‌ها، سازمان‌های حامی حقوقی، بازرسان و کمیسیون‌های حقوق بشری، سازمان‌های مردم‌نهاد، رسانه‌ها و سایر بازیگران. علاوه بر عملکرد نظارت بر بازیگران امنیتی، بازیگران جامعه مدنی نیاز عمومی به ایمنی و امنیت را بیان و مشخص می‌کنند. در بعضی موارد ویژه در شرایطی که ظرفیت دولت ملی محدود است، جامعه مدنی و سایر بازیگران غیردولتی کارکردهایی را ایفا می‌کنند تا مراتبی از امنیت و عدالت را برای جوامع بومی و مردم محلی فراهم سازند.
- **تأمین‌کنندگان غیردولتی امنیت و عدالت:** این گروه شامل طیف وسیعی از بازیگران با درجات مختلفی از رسمیت، وضعیت حقوقی و مشروعیت می‌شوند. بازیگران غیردولتی غیرپاسخگو یا ساختارهای پنهان قدرت، ممکن است باعث موارد نقض حقوق بشر شده و روابط نامناسبی میان احزاب سیاسی و بازیگران امنیت عمومی و خصوصی، سازمان‌های دولتی و سازمان‌های شبه‌نظامی و حتی سازمان‌های جرائم سازمان‌یافته ایجاد کنند. بازیگران بومی یا محلی نظیر سیستم‌های غیررسمی یا سنتی عدالت‌گستری یا گروه‌های نظارت بر اجتماع، در عوض ممکن است برخلاف آنها اثر ثبات‌زایی در ترتیبات بحرانی یا پس از بحران داشته باشند. (U.S AID & Department Of State & Dod, 2009: 3-4; DCAF, 2009: 2-3; DCAF, 2015 B: 4-5; Edjus: 64)

## ۲. نقش‌ها و مسئولیت نهادهای مجری مأموریت مستشاری

مؤلفه دیگر موجود در الگوی آمریکایی، بر اساس دستورالعمل موجود در سند مشترک نهادهای مجری مستشاری، تعیین نقش‌ها و مسئولیت‌های نهادهای سه‌گانه آمریکایی به شرح زیر است:

- **وزارت امور خارجه ایالات متحده:** وزارت خارجه آمریکا، مدیریت سیاست‌گذاری و هماهنگی اقدامات مستشاری در خارج از کشور، همچنین پشتیبانی برنامه‌ریزی اقدامات اصلاحی (توسط دفاتر و سفارتخانه‌های آمریکا در کشور هدف)، رهبری یکپارچه اقدامات ثبات‌سازی و بازسازی در کشورهای خارجی و نظارت بر برنامه‌ها و سیاستگذاری خارجی مؤثر در بخش امنیت کشور هدف را برعهده دارد.
- **وزارت دفاع آمریکا:** پنتاگون، وظیفه پشتیبانی و اجرای اصلاحات در بخش نظامی و دفاعی و بازسازی نیروهای مسلح کشور هدف را عهده‌دار است.
- **آژانس ایالات متحده آمریکا برای توسعه بین‌المللی:** آژانس ایالات متحده آمریکا برای توسعه بین‌المللی یا همان «یواس‌اید»، وظیفه حمایت از حاکمیت کشور هدف، واکنش به بحران‌ها و کاهش بحران در کشور هدف، اجرای برنامه‌های یکپارچه‌سازی مجدد و فرایندهای صلح، توانمندسازی جامعه مدنی و ظرفیت‌سازی مدنی و مدیریت و نظارت بر تأمین امنیت و عدالت را انجام می‌دهد (U.S AID & Department of State & DoD, 2009: 3-8).

## ۳. سطوح کمک‌ها در مأموریت مستشاری امنیتی

به طور کلی نهادهای دخیل در مأموریت مستشاری امنیتی، فعالیت‌های خود را در سه سطح راهبردی، سازمانی و عملیاتی به شرح زیر تعریف و سامان‌دهی می‌کنند.

- **سطح استراتژیک:** فعالیت‌های سطح استراتژیک برای اطمینان از اینکه چارچوب‌های قانونی، سیاسی و خط‌مشی‌گذاری شده در بازآرایی بخش امنیت، منعکس‌کننده حکمرانی مطلوب در بخش امنیت هستند، صورت پذیرفته و عمدتاً شامل موارد ذیل می‌شوند:

- تقویت بنیان‌های قانونی تفوق غیرنظامیان، کنترل دموکراتیک و بی‌طرفی سیاسی بخش امنیت
  - ارتقای چارچوب‌های قانونگذاری برای تأمین‌کنندگان غیردولتی و دولتی امنیت، شامل تفکیک مأموریت‌های امنیت داخلی و خارجی، سیاست‌گذاری شفاف امنیت ملی و نظارت رسمی عمومی، تأمین‌کنندگان تجاری و خصوصی امنیت
  - حسابرسی عملکردها از طریق سازوکارهای مستقل پارلمانی و نظارت قضایی
  - تضمین استقلال مالی و سیاسی نهادهای نظارتی و تقویت آنها
  - افزایش آگاهی‌بخشی درخصوص مدیریت مطلوب بخش امنیت و ارتقای ظرفیت و دسترسی برای تعامل مردم و رسیدگی دقیق توسط جامعه مدنی و رسانه‌ها
  - بهبود چارچوب‌های همکاری‌های امنیتی بین‌المللی، منطقه‌ای و بین‌سازمانی (DCAF, 2015 C: 2-3).
- **سطح سازمانی:** هدف فعالیت‌های سطح سازمانی، افزایش کارایی و مسئولیت‌پذیری نهادهای بخش امنیت بوده و غالباً شامل محورهای ذیل می‌شود:
- تغییر ساختارهای سازمانی به منظور بهبود کنترل و مدیریت ارائه خدمات
  - ارتقای سیستم‌های کنترل داخلی و نظارت در نهادهای بخش امنیت شامل مقررات داخلی، قواعد رفتاری، فرایندهای دادخواهی و رسیدگی به شکایات و استانداردهای انضباطی
  - تقویت فرصت‌های برابر و نمایندگی در تمام سطوح سازمانی
  - بهبود نقش‌آفرینی تأمین‌کنندگان امنیت عمومی و خصوصی در تأمین امنیت
  - افزایش استانداردهای مدیریت حرفه‌ای در منابع مالی و انسانی شامل استخدام بر اساس شایسته‌سالاری و کارآمدی، تدوین مسیر ارتقای شغلی و دریافت مزایا (DCAF, 2015 C: 2-3).

• **سطح عملیاتی:** هدف فعالیت‌های سطح عملیاتی، تضمین این نکته است که نهادهای بخش امنیت، امنیت را اثربخش‌تر و مسئولانه‌تر تأمین می‌کنند و معمولاً دربرگیرنده موارد زیر هستند:

- افزایش استانداردهای حرفه‌ای ارائه خدمات و بهبود نظارت و پاسخگویی در تأمین امنیت
- ارتقای قواعد و رویه‌های حسن رفتار برای بازیگران دولتی و غیردولتی بخش امنیت بر اساس احترام به حاکمیت قانون و حقوق بشر
- بهبود تعامل میان بخش امنیت و عمومی شامل دسترسی عمومی به اطلاعات و مکانیزم‌های گزارش‌دهی و رسیدگی به شکایات
- تقویت رویکرد و نگرش خدمت محور به تأمین امنیت
- تضمین آموزش مناسب، تجربه‌اندوزی و تجهیزات مناسب برای پرسنل امنیتی
- تأمین پشتیبانی اجرایی، مدیریتی و سازمانی مؤثر برای پرسنل امنیتی
- تضمین دسترسی برابر به امنیت و عدالت برای تمامی اقشار جامعه (DCAF, 2015 C: 2-3).

#### ۴. فرایند یا مراحل مستشاری امنیتی

مؤلفه مهم بعدی الگو بر اساس اسناد موجود، فرایند یا مراحل انجام مأموریت مستشاری امنیتی است. از دیدگاه نهادهای دخیل در مأموریت مستشاری ایالات متحده، بازآرایی کارآمد بخش امنیت نیازمند ارزیابی، طراحی، آموزش، اجرای اقدامات، نظارت و ارزشیابی هماهنگ شده است. مراحل زیر به عنوان خطوط راهنما برای کمک به اجرای چارچوب مستشاری خارجی طراحی شده‌اند و فاقد جهت‌گیری به نفع یک دستگاه خاص هستند. بدین صورت که ملاحظات اجرایی خاص هر

دستگاه دولتی (نظیر پنتاگون، وزارت خارجه و یواس‌اید) باید منطبق با اصول ذیل تدوین شود. مراحل تحقق برنامه‌های بازآرایی بخش امنیت در عملیات مستشاری به شرح زیر است:<sup>۱</sup>

- **ارزیابی:** قبل از انجام مأموریت مستشاری امنیتی، باید گروه‌های کاری مشترک و تیم‌های ارزیاب، وضعیت موجود بخش امنیت در کشور هدف را به دقت مورد ارزیابی قرار دهند و نیازمندی‌ها، گروه‌های هدف دریافت کمک‌های مستشاری و وضعیت مطلوب و روش‌های تحقق اهداف خودی در کشور هدف را بررسی نمایند. از دیدگاه مطلوب آمریکایی‌ها، تحلیل بین‌سازمانی باید مبنای تصمیمات برنامه‌ریزی در سطح دولت باشد. ارزیابی‌های بین‌سازمانی در حوزه بازآرایی بخش امنیت کشور هدف، ممکن است توسط رئیس هیئت آمریکایی (سفیر) در کشور هدف یا هر یک از سازمان‌های آمریکایی دخیل در مأموریت مستشاری انجام شود. هر جا که مناسب و ممکن بود، باید یک تیم بین‌سازمانی متشکل از ادارات و سازمان‌های دولتی آمریکایی مربوطه، ارزیابی را انجام دهند. یک ارزیابی سراسری مرکب از مطالعات ستادی و میدانی، نهادها و بازیگران را ترسیم کرده، شکاف‌ها و قوت‌های ظرفیت‌ها را تشخیص داده و نقاط آغاز اقدامات و برنامه‌های بازسازی بخش امنیت کشور هدف را اولویت‌بندی می‌نماید. تیم‌های ارزیابی باید اهداف سیاست خارجی آمریکا، ظرفیت‌های دولت همکار، نیازمندی‌ها، منابع، کمک‌ها و نقش احتمالی سایر اعضای جامعه بین‌الملل و نیازهای امنیتی افراد و اجتماعات را در نظر بگیرند. هر جا که ممکن بود تیم‌های ارزیابی باید گروه‌های آسیب‌پذیر و موضوعات امنیتی و قضایی که بر آنها تأثیرگذار است را در نظر گیرند (U.S AID & Department of State & DoD, 2009: 6-7).
- **طراحی:** در مرحله دوم فرایند مأموریت مستشاری، برنامه‌ریزی بین‌سازمانی هماهنگ‌شده برای اطمینان از توسعه متوازن کل بخش امنیت در کشور هدف ضروری است. توسعه

۱. فرایند مستشاری امنیتی در این بخش با توجه به موضوع مقاله، صرفاً با رویکرد آمریکایی بررسی شده است. علاقمندان جهت مطالعه رویکرد اروپایی در بازآرایی بخش امنیت کشورها می‌توانند به منابع ذیل رجوع نمایند:

نامتوازن ممکن است موفقیت طولانی‌مدت اقدامات بازسازی بخش امنیت را تحت‌الشعاع قرار دهد. هماهنگی اهداف استراتژیک و عملیاتی آمریکا در خلال برنامه‌ریزی یکپارچه که اجرای برنامه و بودجه دولت آمریکا را هماهنگ سازد، به اولویت‌بندی و تعیین تقدم و تأخر فعالیت‌های سازمان‌های همکار در عملیات مستشاری در قالب یک استراتژی واحد برای بازسازی بخش امنیت کمک خواهد کرد. برنامه‌ریزی بین‌سازمانی باید هم در صحنه و هم در سطح ستادهای منطقه‌ای و پایتخت برای تضمین تأمین منابع کافی برای پشتیبانی از اقدامات مستشاری باید اجرا شود. اگرچه این سند برای اجرای سه سازمان (وزارت خارجه، پنتاگون و یواس‌اید) است، ولی سایر وزارت-خانه‌ها و دستگاه‌های دولتی که ممکن است درگیر فعالیت‌های امنیتی یا قضایی در کشور هدف باشند، باید در مرحله طراحی اقدامات در نظر گرفته شوند. لذا سایر شرکایی که احتمالاً درگیر بخش‌های امنیتی و قضایی کشور هدف هستند، باید از ابتدا در جریان فرایند طراحی برنامه‌ها قرار گیرند تا از موازی‌کاری جلوگیری شود. طراحی باید در برگزیده فرایندهای برنامه‌ریزی سازمان‌های موجود باشد و به منظور اطمینان‌یافتن از تخصیص منابع کافی و سازگاری با قوانین حاکم موجود بازبینی گردد (U.S AID & Department of State & DoD, 2009: 6-7).

- **آموزش:** از آنجا که بازآرایی بخش امنیت در کشور هدف نیازمند تمرکز بین‌رشته‌ای است، سازمان‌ها و وزارت خانه‌های آمریکا باید بخش‌های مرتبط و ماژول‌های بازسازی بخش امنیت را به برنامه‌های آموزشی جدید برای پرسنل آمریکایی دخیل در مأموریت مستشاری تبدیل نمایند. برای مثال آموزش‌های قبل از اعزام و اشتغال به خدمت در مأموریت مستشاری برای سفرا و پرسنل سفارت در کشور هدف باید طیف کاملی از عملیات‌های مستشاری خارجی را که برای پشتیبانی بازآرایی بخش امنیت لازم است، تبیین نماید (U.S AID & Department of State & DoD, 2009: 6-7).
- **اجرا:** در مرحله طراحی، استراتژی‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های بازآرایی بخش امنیت باید با توجه به اصول ذکرشده در این سند تدوین شوند. در مرحله اجرا نیز با توجه به منابع، ظرفیت‌ها و اولویت‌های در دسترس هر سازمان، علاوه بر مأموریت‌ها و صلاحیت‌های



قانونی مربوطه که نهادهای دولتی آمریکا، هریک تحت آنها عمل می‌کنند، مرحله اجرا نیازمند مرحله‌بندی و هماهنگ‌سازی دقیق برنامه‌هاست. مرحله‌بندی به سازمان‌های دخیل اجازه می‌دهد از طریق متوازن‌سازی مزیت‌های رقابتی هریک، فعالیت‌های متضاد و متعارض را اصلاح کنند. وزارت خارجه، وزارت دفاع و یواس‌اید باید هر کدام برای خود راهنمای اجرای برنامه را بر اساس اصول ذکر شده در این سند تدوین کنند. کارگروه‌های سفارت آمریکا تحت مدیریت رئیس هیئت آمریکایی باید تضمین نمایند که طراحی و اجرای برنامه‌های بازسازی بخش امنیت در مسیر مشخص شده پیش می‌رود و باید از هماهنگی با دولت‌های همکار و سایر حامیان پشتیبانی نمایند (U.S AID & Department of State & DoD, 2009: 6-7).

- **پایش و ارزشیابی:** در مرحله پایش و ارزشیابی، برنامه‌های بازسازی بخش امنیت باید در سراسر زمان اجرا پایش شوند تا اطمینان حاصل شود از اینکه آنها منجر به نتایج پایدار شده و همزمان پیامدهای منفی ناخواسته را کاهش می‌دهند. ارزشیابی برنامه در نقاط تصمیم کلیدی و نزدیک به پروژه‌های خاص، معیارهای مهم اثربخشی را فراهم می‌سازند. برای تنظیم برنامه‌های در دست اجرا و درس‌هایی برای برنامه‌های آینده، ارزشیابی برنامه باید نتایج و آثار مورد انتظار از هر برنامه را مشخص نماید (U.S AID & Department of State & DoD, 2009: 6-7).

### (و) اصول مستشاری امنیتی آمریکایی

از دیدگاه آمریکایی‌ها، برنامه‌های مؤثر بازاریابی بخش امنیت توسط آمریکایی‌ها با شرکای خارجی نیازمند وحدت بینش و تلاش‌ها در تمامی سازمان‌ها، نهادها و نیروهای مشارکت‌کننده در فرایند اصلاحات است. بازسازی بخش امنیت در واقع یک فعالیت جمعی است که با کمک سازمان‌های آمریکایی، سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های چندملیتی و ملت میزبان انجام می‌شود. برنامه‌های همه‌جانبه که کمک‌های تمامی بازیگران و ارتباط میان سازمان‌ها، بخش‌ها و بازیگران را در نظر می‌گیرند، می‌توانند امکان موفقیت را افزایش دهند و کاهش اثر رخدادهای غیرمترقبه و به‌کارگیری بهینه منابع محدود آمریکا را تضمین نمایند (U.S

مجریان بازآرایی بخش امنیت، برای طرح‌ریزی و هماهنگ‌سازی مؤثر و همه‌جانبه برنامه‌های بازآرایی بخش امنیت کمک نماید:

- **حمایت از مالکیت بومی اقدامات مستشاری امنیتی:** مالکیت بومی اقدامات اصلاحی در بخش امنیت کشورها یکی از مهمترین اصول مستشاری امنیتی در رویکردهای مختلف (اعم از آمریکایی، اروپایی و رویکرد سازمان‌های بین‌المللی) بوده و دارای ادبیات مدون و مفصلی است (Chutter, 2006: 19; Nathan, 2007: 59-104; Gordon, 2014: 1-18). مالکیت بومی بدین معناست که اصول، سیاست‌ها، قوانین و ساختارهایی که برنامه بازآرایی بخش امنیت را شکل می‌دهند، باید منطبق و نشأت گرفته از تاریخ، فرهنگ، چارچوب قانونی و نهادهای ملت میزبان باشند. بدین ترتیب نیازها، اولویت‌ها و شرایطی که مأموریت مستشاری امنیتی را هدایت می‌کند، از کشوری به کشور دیگر تفاوت می‌کنند. پاسخگویی به دغدغه‌های اصلی امنیتی مردم کشور میزبان برای کسب رضایت آنها و موفقیت برنامه‌های بازسازی بخش امنیت ضروری است. برای تضمین پایداری اصلاحات، کمک مستشاری باید به گونه‌ای طراحی شود که تأمین‌کننده نیازهای مردم کشور میزبان بوده و از بازیگران و اولویت‌های کشور میزبان پشتیبانی نماید. برای تحقق این امر عموماً برنامه‌های مستشاری امنیتی باید در راستای اهداف بلندمدت توسعه یابند.
- **ترکیب اصول حکمرانی مطلوب با احترام به حقوق بشر در مستشاری:** مسئولیت‌پذیری، شفافیت، مشارکت عمومی، احترام به حقوق بشر و مشروعیت باید محور توسعه نیروهای امنیتی قرار گیرند. نیروهای امنیتی (چه نظامی و چه غیرنظامی) باید کارکردهای اصلی خود را بر اساس اصول برشمرده محقق سازند. این امر به‌ویژه در بازسازی کشورهایی که میراث‌دار سوءاستفاده نیروهای امنیتی و تضعیف اعتماد عمومی نسبت به کل بخش امنیت هستند، اهمیت دارد. برنامه‌های بازآرایی بخش امنیت باید شامل سازوکارهای نظارت و پاسخ‌گویی با همکاری مستقیم جامعه مدنی به منظور پیشگیری از سوءاستفاده از قدرت و بروز فساد باشند تا اعتماد عمومی را شکل دهند. ارزیابی دقیق در این موارد به شکل روال‌مند انجام می‌شود، قبل از اینکه کمک‌های

مستشاری موقت و مشروط یا آموزش به نیروهای امنیتی کشور هدف داده شود. به همین ترتیب برنامه‌های بازآرایی بخش امنیت باید تمرکز زیادی روی مدیریت بخش امنیت داشته باشد. تقویت چارچوب‌های کلی قانونی، سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی باید یک مؤلفه مهم از دستورکار بازآرایی بخش امنیت هر کشور باشد.

- **متوازن ساختن پشتیبانی عملیاتی با اصلاح نهادی:** انگیزه‌ها، فرایندها، منابع و ساختارها باید به گونه‌ای طراحی شوند که اصلاحات مذکور، منابع و ظرفیت‌های ایجادشده حتی پس از پایان کمک‌های مستشاری، از جانب مراجع خارجی و بین‌المللی نیز مورد حمایت قرار گیرند. پشتیبانی‌های عملیاتی از نیروها و بازیگرانی که طی مأموریت مستشاری توسط آمریکا و شرکای آن نظیر سازمان‌های بین‌المللی از طریق برنامه‌های ظرفیت‌سازی، تقویت، تأمین مالی، به‌کارگیری و پشتیبانی می‌شوند، باید تحت نظارت قرار گرفته و اصلاحات نهادی لازم را به انجام برسانند. کمک‌های مستشاری شامل دوره‌های آموزشی باید با اقدامات لازم برای توسعه زیرساخت‌ها، پرسنل و سیستم‌های پشتیبانی و اجرایی، توسعه رویه‌های برنامه‌ریزی و لجستیک و ایجاد منابع پایدار برای حمایت از بازسازی بخش امنیتی در کشور میزبان، هماهنگ گردد. پایداری و موفقیت مأموریت مستشاری به توسعه نهادها و فرایندهایی که از نیروهای امنیتی حمایت می‌کنند و همزمان از توسعه ظرفیت‌های انسانی برای رهبری و مدیریت آنها بهره می‌گیرد، بستگی دارد.
- **برقرار ساختن رابطه بین امنیت و عدالت:** سیاست‌گذاری و اجرائیات امنیتی یک کشور باید بر مبنای حاکمیت قانون و ارتباط موسع با بخش عدالت‌گستری باشد. مستشاری امنیتی باید با این هدف که کلیه نیروهای امنیتی در محدوده قوانین داخلی و بین‌المللی عمل نموده و تلاش‌های گسترده‌ای برای اعمال و ارتقای حاکمیت قانون می‌نمایند، صورت پذیرد. پلیس به‌ویژه باید به عنوان جزو لاینفک سیستم عدالت‌گستری عمل نماید و مستقیماً از سایر بخش‌های عدالت‌گستری شامل دادگاه‌ها و نهادهای اصلاحی حمایت نماید. ارائه کمک‌های مستشاری به پلیس و سایر تأمین‌کنندگان دولتی امنیت ممکن است از طریق سایر اقدامات به منظور تقویت نهادهای مذکور با هدف جلوگیری از پیامدهای نامطلوب و تضمین عملکرد نیروهای امنیتی بر اساس قانون محقق گردد. تجربه ایالات

متحدہ نشان می‌دهد که ارائه کمک‌های مستشاری به پلیس و نیروهای امنیتی در کشورهای هدف، بدون تلاش برای تقویت سایر اجزای سیستم قضایی می‌تواند منجر به افزایش میزان بازداشت‌هایی شود که فاقد ادله کافی و محکمه‌پسند هستند یا در نهایت منجر به دفاع یا اعاده حیثیت مظنونان و حتی مجازات نیروهای امنیتی گردد. علاوه بر این اقدامات اصلاحی می‌تواند روی سیستم‌های عدالت جنایی متمرکز شود. اصلاح بخش‌های عدالت مدنی ممکن است با توجه به از میان بردن محرک‌های احتمالی بحران مانند مناقشات ارضی، پیامدهای مهمی برای برقراری ثبات، نظم و قانون در کشور هدف داشته باشد.

- **تقویت شفافیت:** برنامه‌های اثربخش بازآرایی بخش امنیت باید تا آنجا که ممکن است علنی و شفاف اجرا شود. از این رو باید در طراحی برنامه‌های مذکور مؤلفه ارتباطات برای اطلاع‌رسانی در خصوص اقدامات اصلاحی در میان مقامات و مردم کشور میزبان، کشورهای همسایه، گروه کشورهای کمک‌کننده و حامیان و سایر بازیگرانی باشد که در نتایج برنامه‌ها ممکن است دخالت داشته باشند. به همین ترتیب مسئولان ذی‌ربط در وزارت خارجه، وزارت دفاع و مجریان سازمان یواس‌اید باید با سایر ذی‌نفعان در دستگاه‌های اجرایی دولت آمریکا، کنگره، سازمان‌های مردم‌نهاد و سازمان‌های بین‌المللی، حامیان بین‌المللی و همچنین رسانه‌ها به منظور پیشبرد توسعه و اجرای برنامه‌های بازسازی بخش امنیت در تعامل باشند.
- **ضرورن‌رساندن به میزبان:** در محیط‌های پیچیده، ارائه کمک‌های مستشاری می‌تواند در فرایند پویای منازعات اثر بگذارد و باعث افزایش یا کاهش تنش‌ها شود. با هر اقدام و برنامه‌ای که متضمن تغییر وضع موجود است، طراحان و مجریان بازسازی بخش امنیت باید برای به حداقل رساندن پیامدهای متعارض و نامطلوب پیش‌بینی‌نشده روی مردم بومی و محلی و ساختارهای اجتماعی، بخش امنیت و فضای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی توجه زیادی نمایند. ایجاد یک ادراک کلی از سیستمی که تغییرات در آن دنبال می‌شود و نیازهای واقعی که وجود دارد، پیش‌نیاز موفقیت در هر فعالیت مرتبط با

بازآرایی بخش امنیت است. مجریان باید قبل از اجرای برنامه، ارزیابی ریسک انجام داده و آماده اصلاح فعالیت‌ها در کل زمان اجرای برنامه‌های مذکور باشند.

در یک جمع بندی می‌توان گفت که بر اساس سند مشترک مذکور، مضامین قابل تشخیص در رویکرد ایالات متحده به مستشاری امنیتی عبارتند از جامعه هدف دریافت‌کننده کمک‌های مستشاری، نقش‌ها و مسئولیت‌های سازمان‌های درگیر عملیات مستشاری، سطوح کمک‌های امنیتی، مراحل مأموریت مستشاری و در نهایت، اصول حاکم بر مستشاری امنیتی. اگر محورها و مضامین فوق را به عنوان مؤلفه‌های سازنده الگوی آمریکایی مستشاری امنیتی تلقی نماییم، می‌توان شمای الگوی فوق را به شرح زیر ترسیم نمود.



الگوی مستشاری امنیتی ایالات متحده آمریکا

## نتیجه گیری

در میان کشورهای مختلف، ایالات متحده آمریکا سابقه دیرینه‌ای در کمک‌های توسعه‌ای و مستشاری نظامی و امنیتی به کشورهای هم‌پیمان خود دارد. آمریکایی‌ها بر اساس تجربیات خود به الگوی مشخصی برای ارائه کمک‌های مستشاری به سایر کشورها رسیده‌اند که بر اساس آن سطوح و جامعه هدف دریافت‌کننده کمک‌ها، فرایند و اصول مستشاری امنیتی را برای طراحان و مجریان مأموریت مستشاری در وزارت خارجه، دفاع و سازمان یواس‌اید تبیین کرده‌اند. سند مذکور وزارت دفاع، امور خارجه و یواس‌اید را فرامی‌خواند تا از طریق ترسیم طیف کاملی از رویکردهای دفاعی، امنیتی، توسعه‌ای، اقتصادی و دیپلماتیک از اقدامات مستشاری امنیتی با کشورهای همکار پشتیبانی نمایند. بازسازی بخش امنیتی کشور هدف به طور کلی شامل مجموعه‌ای از سیاست‌ها، طرح‌ها و فعالیت‌هایی است که دولت ارائه‌کننده کمک‌های مستشاری به منظور بهبود نحوه تأمین امنیت و عدالت در کشور هدف اتخاذ می‌کند. هدف تمامی اقدامات فوق این است که در نهایت خدمات امنیتی را برای بخش خدمات عمومی به نحوی مؤثر و مشروع فراهم سازد به نحوی که شفاف و پاسخگو به مقامات ذی‌صلاح غیرنظامی و همزمان تأمین‌کننده نیازهای بخش عمومی باشد. آمریکایی‌ها بر تفکیک وظایف نهادهای درگیر مأموریت مستشاری و یکپارچه و هماهنگ‌سازی اقدامات خصوصاً در فرایند مستشاری امنیتی (مراحل ارزیابی، طراحی، اجرا و پایش برنامه‌ها) تأکید دارند. در رویکرد آمریکایی، بومی‌سازی مالکیت برنامه‌ها، همچنین شفاف‌سازی اقدامات مستشاری و توجه به حساسیت‌های کشور میزبان و تأکید همزمان بر اصلاح بخش امنیت و عدالت‌گستری، به عنوان اصول مستشاری امنیتی محسوب می‌شوند. در بررسی رویکرد آمریکایی مستشاری امنیتی نکات ذیل شایان توجه است:

- الگوی تدوین‌شده توسط آمریکایی‌ها، عوامل و مجریان را برای مدیریت و هدایت تعاملات امنیتی (با متحدان) به روش یکپارچه هدایت می‌کند. این چارچوب، بازسازی بخش امنیت کشور هدف را به عنوان یک برنامه کلیدی در پشتیبانی از صلح و امنیت و دستیابی به مدیریت مطلوب بخش امنیت را به عنوان بخشی از برنامه حمایت از حکمرانی مطلوب، هدف سیاست خارجی ایالات متحده تلقی می‌کند. بازآرایی بخش

امنیت کشورهای متحد، در اسناد راهبردی امنیت ملی آمریکا مورد اشاره قرار گرفته است.

- برنامه‌ریزی و طراحی بازآرایی بخش امنیت در کشورهای مختلف، متفاوت است زیرا بخش امنیت، محیط امنیتی و انگیزه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی برای انجام اصلاحات در بافت هر کشور تفاوت دارد. به همین دلیل مأموریت مستشاری امنیتی در هر کشور، نیازمند تحلیل دقیق محیط (با رویکرد تحلیل بین‌سازمانی) و انجام اصلاحات مستمر در خلال برنامه‌ریزی، طراحی و اجرای این مأموریت است.
- الگوی آمریکایی، سپردن مالکیت انجام اصلاحات در بخش امنیتی کشور هدف به عوامل کشور میزبان را ضامن موفقیت برنامه‌ها و به عنوان یک اصل تلقی می‌کند.
- تأکید همزمان بر انجام اصلاحات لازم در نظام امنیتی کشورها و نظام عدالت‌گستری نیز جزو شاخص‌های الگوی آمریکایی است. توجه همزمان به عدالت و امنیت در کنار اعمال اصول حکمرانی مطلوب، به موفقیت برنامه‌های مستشاری و توسعه پایدار اقتصادی، امنیتی و عدالت در کشور میزبان کمک می‌کند.
- وزارت خارجه آمریکا به دلیل ریاست بر هیئت سیاسی و نمایندگی دولت ایالات متحده در کشور متوقف فیه، معمولاً وظیفه رهبری و هماهنگ‌سازی اقدامات مستشاری در داخل و خارج کشور را برعهده دارد. ستاد وزارت خارجه به یکپارچه‌سازی تلاش‌ها در سطح ستاد نهادهای درگیر پرداخته و سفارت‌خانه‌های آمریکا در منطقه در سطح اقدامات صحنه‌ای، به هماهنگ‌سازی و پایش برنامه‌های مستشاری همچنین ارتباط با دستگاه‌های ذی‌ربط در کشور میزبان می‌پردازند.
- اعزام تیم‌های ارزیاب به صحنه برای ارزیابی نیازهای امنیتی و وضعیت موجود بخش امنیتی کشور میزبان، قبل از انجام هرگونه اقدام مستشاری و نیز مشروط‌کردن ارائه کمک‌های امنیتی به نهادهای بخش امنیتی کشور میزبان، به انجام اصلاحات و اقدامات مورد نظر آمریکا نیز از ویژگی‌های رویکرد مستشاری آمریکایی به شمار می‌رود.
- تدوین بسته‌های تخصصی و دوره‌های آموزشی موردنیاز برای نهادهای درگیر فعالیت مستشاری و آموزش مجریان و عوامل مأموریت مستشاری در سطوح مختلف (از سفیر

یا رئیس نمایندگی گرفته تا کارشناسان مختلف) قبل از اعزام و اشتغال به خدمات مستشاری امنیتی در کشور هدف جزو شاخص‌های مهم چارچوب آمریکایی برای مستشاری امنیتی است.

- تعریف مؤلفه ارتباطی در راستای ایجاد شفافیت و طراحی و اجرای اقدامات توجیهی برای اقتناع مقامات (اجرایی و پارلمانی) و نیز افکار عمومی کشور خودی، مقامات و مردم کشور هدف، سازمان‌های بین‌المللی، کشورهای همسایه کشور میزبان که اقدامات مستشاری در آن جریان دارد و به ویژه رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد، جزو نقاط قوت الگوی آمریکایی است که احتمال کارشکنی هر یک از ذی‌نفعان مذکور و تبعات منفی مأموریت‌های مستشاری را کاهش می‌دهد





## فهرست منابع

- بلوم، ویلیام تئودور (۱۳۸۸)، *سرکوب امید: دخالت‌های نظامی آمریکا و سازمان سیا از جنگ جهانی دوم به بعد*، ترجمه: عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- شولسکی، آبرام (۱۳۸۱)، *نبرد بی‌صدا: درک دنیای اطلاعات*، تهران: انتشارات دانشکده امام باقر.
- کلاریج، دوان آر (۱۳۷۴)، *زندگی من در سیا*، ترجمه: اسدالله امرایی، تهران: انتشارات اطلاعات.
- Abdellatif, Adel M. (2003), Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development, Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Workshop IV Democracy, *Economic Development and Culture*, Ministry of Justice Republic of Korea, Seoul 20-31 May 2003.
- Arora, Dinesh, Good Governance: A Study of Concept in Indian Context.
- Ball, Nicole (2004), Dilemmas of Security Sector Reform: Response to "Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries, Berghof Research center for Constructive Conflict Management, August 2004.
- Chuter, Davi (2006), Understanding Security Sector Reform, *Journal of Security Sector Management*, Vol 4, Number 2, April 2006.
- DCAF (2009), Security Sector Governance and Reform, DCAF Backgrounder, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- DCAF (2015 A), Security Sector Governance, DCAF Backgrounder, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- DCAF (2015 B), The Security Sector: Roles and Responsibilities in Security Provision, management and oversight, DCAF Backgrounder, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- DCAF (2015 C), Security Sector Reform; Applying the Principles of Good Governance to the Security Sector, DCAF Backgrounder, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- DCAF (2016), Promoting Good Governance of the Security Sector, DCAF Annual Report, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- England and Boucher, Madeline and Alix (2009), *Security Sector Reform: Thematic Literature Review on Best Practices and Lessons Learned*, Stimson Center, Washington DC, December 2009.
- Gordon, Eleanor (2014), Security Sector Reform, Local Ownership and Community Engagement, Stability, *International Journal of Security & Development*, 3 (1): 25, pp: 1-18, DOI: <http://dx.doi.org/10.5339/sta.dx>
- Ibrahim, Alhaji Ahmadu (2013), Issues in Security, Good Governance and Its Challenges to Economic Growth and Development, *International Journal of Humanities and Social Science*, Vol 3, No 16, Special Issue- August 2013.
- IFAD (1999), Good Governance: an Overview, International Fund for Agricultural Development, Executive Board, Sixty Seventh Session, Rome, 8-9 September 1999.
- U.S AID & U.S Department of State & U.S Department of Defence (February 2009), Security Sector Reform.
- Nathan, Laurie (2007), *Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors*, UK Government's Global Conflict Prevention Pool.
- OECD Development Assistance Committee (2007), OECD DAC Handbook on Security Sector Reform: Supporting Security And Justice, Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Schnabel & Farr (2012), Albrecht and Vanessa (Eds), Back to the Roots: Security Sector Reform and Development, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Sedra, Mark (2010), *The Future of Security Sector Reform*, Center for International Governance Innovation, Canada.