

## تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب: دراسة في الآليات والإشكاليات

رغدة البهي

مدرس العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر  
[elbahy.raghda@feps.edu.eg](mailto:elbahy.raghda@feps.edu.eg)

## Assessing the Effectiveness of Counter-Terrorism Policies: A Study of Mechanisms and Dilemmas

Raghda Elbahy

Associate Professor, Faculty of Economics and Political Sciences, Cairo University, Egypt  
[elbahy.raghda@feps.edu.eg](mailto:elbahy.raghda@feps.edu.eg)

DOI: 10.21608/ijppe.2025.423910

URL: <http://doi.org/10.21608/ijppe.2025.423910> ■

تاريخ استلام البحث: 2024/12/03، وتاريخ قبوله: 2025/01/18 ■

توثيق البحث: البهي، رغدة. (2025). تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب: دراسة في الآليات والإشكاليات. *المجلة الدولية للسياسات العامة في مصر*, 4(2)، 12-46. ■

## تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب: دراسة في الآليات والإشكاليات

### المستخلص

في ظل تعدد سياسات الدول الرامية إلى مكافحة الإرهاب، تتساءل الدراسة عن آليات وأساليب تقييم فعالية تلك السياسات ومؤشراتها ومنهجيات قياسها كمياً وكيفياً. وتوظف الدراسة مدخلاً كلياً أفقياً لتحليل التحديات والإشكاليات المنهجية التي تقوض عملية التقييم تحليلًا نقدياً، والتي تتصل باستخدام مؤشرات مختلفة، ووجود تحيزات منهجية عند اختيار الحالات وجمع البيانات، وصعوبة تعميم الاستنتاجات والنتائج المستخلصة. كما تناقش عددًا من الاتجاهات النظرية التي تُقدّم أطراً تحليلية بديلة. ومن ثَمَّ، تدفع الدراسة بأن عملية التقييم تلك تقتضي تقييم عملية صناعة سياسات مكافحة الإرهاب وسبل تنفيذها ونتائجها المتحققة تقييماً مرحلياً سياقياً مُمتداً ومُركباً. وقد خلُصت الدراسة إلى ضرورة إجراء مُراجعات مستقبلية دورية في المؤشرات والأساليب المستخدمة؛ عمادها التعريف الواحد لمفهوم الإرهاب والفهم المشترك لطبيعة وسمات الظاهرة الإرهابية، وصولاً إلى إطار تحليلي توافقي. وبدون ذلك، ستستمر الدول في التعويل على عدد الهجمات الإرهابية وعدد القتلى، بصرف النظر عن درجة تناسبهما مع طبيعة الظاهرة الإرهابية المتغيرة والعابرة للحدود، بالنظر إلى سهولة حساب كل منهما.

**الكلمات الدالة:** الهجمات الإرهابية، حسابات التكلفة والعائد، تحليل إدارة المخاطر، الأفكار المتطرفة، أنماط

الإرهاب العالمي

## المقدمة

تتعدد سياسات مكافحة الإرهاب وتتباين خصوصيتها من دولة إلى أخرى، ولكن كيف يمكن تقييم فعالية تلك السياسات؟ ومن الدول الأكثر قدرة أو الأكثر نجاحًا في مجال مكافحة الإرهاب؟ هل توجد معايير ومؤشرات وأدلة محددة محل اتفاق لتقييم سياسات مكافحة الإرهاب؟ كيف يمكن تمييز السياسات الفاعلة أو غير الفاعلة في مجال مكافحة الإرهاب؟ هل هناك قواعد بيانات دولية لتلك السياسات تكفل إخضاعها لتقييمات دقيقة تضمن فعاليتها؟ هل قلة أو زيادة عدد الهجمات الإرهابية هو المعيار الوحيد للحكم على فعالية أو عدم فعالية تلك السياسات؟ هل انتشار سياسات مكافحة الإرهاب، فضلاً عن الزيادات الهائلة في الإنفاق على مكافحة الإرهاب، هو الضمان الحقيقي لفاعليتها؟

وهل نجحت "الحرب على الإرهاب" في تحقيق الأهداف المرجوة منها؟ وعلى أي أساس ووفق أي مؤشرات تدفع الولايات المتحدة بفعالية ونجاح تلك الحرب؟ فقد أثارت تلك الحرب جدلاً واسعاً على الصعيدين النظري والتطبيقي؛ بين من يدفع بنجاحها ومن يدفع بخسارتها، وهو ما يجد أواصره في تعدد المؤشرات المستخدمة في تقييم فاعليتها بوصفها من الأمثلة البارزة على مكافحة الإرهاب باستخدام القوة العسكرية. فمن يدفع بنجاحها يُعَوِّل على: قدرة الولايات المتحدة على اعتقال قيادات التنظيمات الإرهابية، وتزايد عدد القتلى من الإرهابيين، وتزايد حجم الميزانيات المخصصة لها. فيما يُعَوِّل من يدفع بخسارة تلك الحرب على الهجمات الإرهابية التي شهدتها بالي ومدرين ولندن، فضلاً عن انتشار الإرهاب في منطقة الشرق الأوسط.

ولعل هذا الجدل الدائر حول الحرب على الإرهاب لا يعدو كونه أحد الأمثلة الدالة على صعوبات تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب وتعدد المؤشرات المستخدمة في تقييم تلك الفعالية. ولا شك أن تلك السياسات تتطلب تقييمًا جاداً لفاعليتها رغم تعدد التحديات الأكاديمية والمنهجية التي تحول دون ذلك بدقة، لأن الغياب الكلي لهذا التقييم قد يسهم في: تقييم النتائج المرغوب فيها لا النتائج الفعلية، وتقييمات ذاتية تعطي شعوراً زائفاً بالرضا عن النفس أو تخصيص خاطئ للموارد أو تبني سياسات لمكافحة الإرهاب دون أن تؤدي الغرض منها إلى حد زيادة الإرهاب لا الحد منه أو سياسات قمعية لمكافحة الإرهاب دون رقابة محكمة أو تركيز مفرط على عدد الهجمات والضحايا أو عدد الإرهابيين المعتقلين أو القتلى لسهولة استخدام وحساب هذا المؤشر.

فإن غابت الهجمات الإرهابية، كانت سياسات مكافحة الإرهاب فاعلة، وإن حدثت هجمات إرهابية، كانت تلك السياسات فاشلة. وقد تجلّى هذا في المؤتمرات الصحفية الدورية التي عقدها وزارة الخارجية الأمريكية، والتي أكدت على أن عدد الهجمات الإرهابية قد انخفض، وهو ما يدل على نجاح سياسات الولايات المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب. وهذا التقييم المُبسّط يُهمل عشرات العوامل الواجب أخذها في الاعتبار عند تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، بل ويرسم صورة غير واقعية ومضللة.

وتأسيساً على ذلك، يمكن الدفع بأهمية وضرورة تقييم سياسات مكافحة الإرهاب، لأن العبرة ليست بضرورة تقييم الفعالية من عدمه، ولكن بكيفية إجراء ذلك التقييم بشكل علمي، وذلك بالنظر إلى تعقد الأنشطة الإرهابية واتساع دوائرها الجغرافية، وتعدد سياسات مكافحة الإرهاب بالتبعية. وعليه، يتمثل الهدف من هذه الدراسة في

الوقوف على مؤشرات وأساليب تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، وتحليل التحديات والإشكاليات التي تحول دون هذا التقييم بدقة، وتسليط الضوء على طرق بديلة له.

**وتأسيساً على ذلك أيضاً، تستمد الدراسة أهميتها بالنظر إلى النقاط التالية:**

- الندرة النسبية في الدراسات والأبحاث الأكاديمية المعنية بتقييم سياسات مكافحة الإرهاب، وهي النتيجة التي خلصت لها مؤسسة "كامبل" (Campbell) التي أجرت مسحاً شاملاً لبحوث الإرهاب، والتي هدفت إلى مراجعة ما كُتب بالفعل عن جهود مكافحة الإرهاب من أجل خلق أجندة سياسية وبحثية مستنيرة. وقد خلصت إلى القلة العددية للدراسات التجريبية المعنية بالإرهاب بشكل عام، والغياب شبه الكامل لبحوث تقييم سياسات مكافحة الإرهاب بشكل خاص (Lum et al., 2008).
- اهتمام الدراسة بمجال تقييم سياسات مكافحة الإرهاب، هو مجال بحثي جديد نسبياً بالمقارنة بدراسات الإرهاب نفسها. فقد زاد الاهتمام بالرصد والتقييم والموارد المخصصة لمكافحة الإرهاب، وإن كان بوتيرة أبطأ بكثير من التطور العام للمجال. فيلاحظ وجود فجوة بين ممارسات الرصد والتقييم في مجال مكافحة الإرهاب مقارنة بدراسات الإرهاب ككل (Spencer, 2006).
- إن مخرجات الدراسات المعنية بمكافحة الإرهاب، ومنها هذه الدراسة، من شأنها أن تؤثر في فعالية وشفافية ومساءلة وكفاءة وإدارة تلك السياسات على المستوى الواقعي.

#### المشكلة البحثية

تتبع المشكلة البحثية للدراسة من مفارقة بين ضرورة وأهمية تقييم سياسات مكافحة الإرهاب على المستوى الواقعي العملي على تعددها وتباينها باختلاف الدول من ناحية، وتعدد إشكاليات ذلك التقييم على المستويين العملي والنظري الأكاديمي من ناحية ثانية. ومن ثمّ، فإن السؤال البحثي الرئيس الذي تسعى الدراسة إلى الإجابة عنه هو: لماذا يصعب تقييم سياسات مكافحة الإرهاب رغم تعدد المؤشرات التي يمكن استخدامها في هذا التقييم؟ ويتفرع من هذا السؤال عدة أسئلة فرعية، وذلك على النحو التالي:

- ما الهدف من وراء تقييم سياسات مكافحة الإرهاب؟
- ما الأدوات والمؤشرات الكمية والكيفية التي تستخدم في عملية التقييم؟
- ما أهم الإشكاليات التي تحول دون فعالية تقييم سياسات مكافحة الإرهاب؟
- ما أهم الأدوات أو الطرق المنهجية البديلة التي يمكن توظيفها للتغلب على تلك الإشكاليات؟

#### أهداف الدراسة

إن هذه الدراسة مرآة عاكسة لمجال مكافحة الإرهاب على تعدد إشكالياته، على نحو يساهم في التراكم الأكاديمي فيه. وتأسيساً على ذلك، تهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تسليط الضوء على الجهد النظري الرامي إلى تطوير أطر تقييم دقيقة ومفيدة لمساعدة صناع السياسات والممارسين على فهم مدى فعالية هذه السياسات.

- لا تكتفي الدراسة بالوقوف على إشكاليات وتحديات تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، بل تسعى لتجاوز تلك الإشكاليات من خلال الوقوف على عدد من الاتجاهات التي يمكن من خلالها تجاوز تلك التحديات.
- تهدف الدراسة إلى تقديم نقد للمؤشرات والأساليب المستخدمة في تقييم فعالية مكافحة الإرهاب، مع التأكيد على الحاجة الملحة إلى التفكير في سبل أخرى ممكنة لتقييمها.
- لا تكتفي الدراسة باستعراض الاتجاهات والرؤى النظرية البديلة على صعيد تقييم سياسات مكافحة الإرهاب، بل تقدم إسهامها مع التأكيد على إمكانية اختبار صحته عبر دراسات تطبيقية أخرى تُولى بالاختبار والتحليل، بل والمراكمة عليه على المستوى النظري.

### الإطار المفاهيمي

يتسم مفهوم الفعالية في إطار مكافحة الإرهاب بالغموض وعدم التحديد، فلا يوجد له تعريف محدد أو مقبول نسبيًا، كما يستخدم بالتبادل مع مفاهيم أخرى على شاكلة التأثير والنجاح والنتيجة وما إلى ذلك. وعليه، يختلف معناه من دراسة إلى أخرى؛ فقد يستخدم للمقارنة بين الغايات النهائية المرغوب بها والنتائج المتحققة على نحو يكفل استمرارية سياسات مكافحة الإرهاب (Sinai et al., 2019) أو للدلالة على النتائج القابلة للقياس مثل الانخفاض الحاد في عدد الهجمات الإرهابية أو بمعنى التنفيذ الناجح لسياسات وبرامج مكافحة الإرهاب أو للدلالة على تحقق الأهداف المرجوة من تلك السياسات (ك تعزيز الأمن، الحفاظ على المبادئ الدستورية، وحماية الحقوق، والحفاظ على التماسك الاجتماعي) (De Londras, 2018) أو الوقوف على الأخطاء والفجوات الموجودة في سياسات مكافحة الإرهاب وتقويمها أو الحد من التأثيرات غير المقصودة لسياسات مكافحة الإرهاب.

والى جانب هذا، يتباين تعريف المفهوم تبعًا لخلفية من يعرفه (الدول - الأكاديميون - القانونيون - المراكز البحثية). إن تلك التباينات تعني بالضرورة تباين المؤشرات الدالة على تلك الفعالية، وما إن كانت فعالية المخرجات أو فعالية النتيجة أو فعالية التأثير. وهو ما يعكس في مجمله وجود فجوات مفاهيمية على صعيد فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، سواء في معناها النظري أو في كيفية قياسها على الصعيد التطبيقي، على نحو يتطلب مزيدًا من البحث والتأصيل النظري في هذا المجال (Sobol et al., 2023).

أما مفهوم مكافحة الإرهاب، فيشير إلى جميع أنواع السياسات التي تنفذها الحكومات لمكافحة الإرهاب. إذ تتعدد سياسات الدول في مجال مكافحة الإرهاب لتشمل: الاعتقال والسجن، والاعتقالات، والأمن، والمقاومة للانفجارات، وأجهزة الكشف عن الأسلحة البيولوجية والكيميائية، والجهود الدبلوماسية، وجهود الأطراف الثالثة، والتعليم، والاستعداد للاستجابة للطوارئ، والتفاوض بشأن الرهائن، وقوانين مكافحة الإرهاب، واستراتيجيات الملاحقة القضائية، والاستشارة النفسية، والتدخلات الدينية، واستخدام وسائل الإعلام، وغير ذلك.

وبشكل عام، يمكن تصنيف تلك السياسات وفقًا للنطاق الجغرافي إلى سياسات محلية وأخرى دولية (Nte et al., 2023)، ووفقًا لمداهم الزماني إلى سياسات قصيرة الأمد وأخرى طويلة الأمد (Schmid et al., 2021)،

ووفقاً لمجالات المكافحة إلى سياسات عسكرية، سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وما إلى ذلك. كما يمكن الوقوف تفصيلاً على تصنيفات أخرى وفقاً لما يلي:

- **الأطراف:** قد تأخذ سياسات مكافحة الإرهاب شكل المكافحة الفردية (قيام دولة بمفردها بمكافحة الإرهاب) أو المكافحة الجماعية (تبني دولة ما سياسة التحالف مع الشركاء لمكافحة الإرهاب من خلال التعاون الدولي وبرامج بناء القدرات والمساعدات الأجنبية والتعاون الاستخباراتي وإنفاذ القانون (Office of the Director of National Intelligence, 2018). فلا شك أن طبيعة الإرهاب العابرة للحدود الوطنية تمثل تهديداً مشتركاً لعدد من الدول ما يدفعها إلى إطلاق مبادرات تتطلب درجات مختلفة من التعاون في مجال مكافحة الإرهاب، على نحو يأخذ أبعاداً سياسية واستراتيجية وتنظيمية وإجرائية متباينة (D'Amato, 2021)، وقد يأخذ ذلك شكل فرق العمل المشتركة لمكافحة الإرهاب التي تكفل تسهيل تبادل المعلومات وتوحيد أماكن تجميعها، استخدام قاعدة استخباراتية مشتركة، رفع وعي أعضاء فريق العمل، تحقيق التناغم بين مختلف الوكالات المعنية، الاستفادة من الموارد الجماعية للأعضاء لمنع واستباق العمليات الإرهابية.
- **الأدوات المستخدمة:** قد تأخذ سياسات مكافحة الإرهاب شكل المكافحة الصلبة أو الخشنة (المكافحة القسرية) أو شكل المكافحة الفكرية الناعمة (المكافحة غير القسرية). ومن أمثلة الشكل الأول سياسة تغليظ العقوبات على الإرهابيين، سياسات المكافحة العسكرية، وسياسة العقوبات الدولية (Von Einsiedel, 2016). ومن أمثلة الشكل الثاني سياسات المكافحة الفكرية التي تبدأ بصياغة سرديات مضادة فعالة (تتضمن: المعنى، الهوية، المحتوى، والبنية)، كي تُحدث انفصلاً بين الإرهابيين والظاهرة الإرهابية، ما يؤدي إلى إعادة تأهيلهم وإعادة دمجهم في المجتمع لاحقاً، وكذا سياسات إعادة إدماج الإرهابيين كي يعاد انضمامهم إلى عائلاتهم ومجتمعاتهم المحلية (Schroden et al., 2016).
- **التوقيت:** قد تأخذ سياسات مكافحة الإرهاب شكل المكافحة الاستباقية الوقائية (القبلية) أو شكل المكافحة الدفاعية اللاحقة (البعدية). فيدور الشكل الأول حول التدابير الرامية إلى مجابهة المخططات الإرهابية في مرحلتها التخطيط والتنفيد والممارسات الناشئة لوصف التدابير المصممة لمواجهة الأفكار أو السرديات التي يروج لها الإرهابيون. وفي هذا الإطار، يمكن التمييز بين المكافحة الإدراكية والمكافحة السلوكية؛ إذ تشير الأولى إلى التحول الأيديولوجي النابع من الاستعداد للتخلي عن الاعتقاد بالتطرف العنيف، بينما تشير الثانية إلى نبذ استخدام العنف أو التغيير في السلوك دون رفض الأفكار المتطرفة بالضرورة.

#### الأدبيات السابقة

يمكن تقسيم الدراسات المعنية بتقييم سياسات مكافحة الإرهاب وفقاً لطبيعتها إلى اتجاهين تطبيقي ونظري، وذلك على النحو التالي:

#### الاتجاه الأول: الدراسات ذات الطابع التطبيقي

تعددت الأدبيات التي سعت لتقييم سياسات مكافحة الإرهاب في حالات عدة؛ فقد ركزت دراسة Leeuw وNelen (2017) على حالة هولندا من خلال إطار مكون من ثلاثة عناصر هي: النظريات التي تشكل أساس تلك السياسات، الوكالات والأطر المؤسسية المنخرطة في عمليات المكافحة، والتبادل الناجع للمعلومات بين

مختلف الجهات المعنية. وقد خلصت إلى أهمية التقييم المستند إلى مؤشرات أداء محددة تربط بين الجانبين النظري والتطبيقي.

وتحليلاً لحالة الولايات المتحدة الأمريكية، دفعت دراسة De Lint و Kassa (2015) بأن سياسات مكافحة الإرهاب الأمريكية إنما هي نتاج عدد من الاستراتيجيات والبرامج والعمليات تحت رعاية وزارة الأمن الداخلي، وأن تقييم تلك السياسات لا بد أن يتم من أعلى إلى أسفل، وفقاً لمدى تلبيتها للمصالح الوطنية واعتبارات الأمن القومي. وقد دفعت الدراسة بأن التعويل على مؤشر عدد العمليات الإرهابية بمفرده سيسفر عن تقييمات فاشلة، لأنه لا يأخذ في اعتباره حجم الدعم الوطني لتلك السياسات أو أهميتها في مواجهة ظاهرة دولية عابرة للحدود.

أما على صعيد القارة الآسيوية، دفع Tan (2018) بتعدد وتشابك الظاهرة الإرهابية، وإن أمكن تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب في جنوب وشرق آسيا تبعاً لدرجة استجابتها للتهديدات الإرهابية، مع التأكيد على أن العنف السياسي والإرهاب في آسيا يشكل تحدياً دائماً وطويل الأمد، مما يعني أن مكافحة الإرهاب سوف تظل مطلباً أمنياً لعدد من دول المنطقة.

وفي حالة الاتحاد الأوروبي، دفع Argomaniz وآخرون (2017) بقدم سياسات الاتحاد الأوروبي في مجال مكافحة الإرهاب، في الوقت الذي تراجع فيه الاهتمام الأكاديمي بتقييم سياسات مكافحة الإرهاب نسبياً. وبشكل عام، تتزايد أهمية تقييم فعالية سياسات الاتحاد الأوروبي في مجال مكافحة الإرهاب على تعدد آلياته، كما تتزايد أهمية تقديم مؤشر يربط بين مكافحة الإرهاب والطبيعة المتغيرة للظاهرة الإرهابية.

وقد حاولت بعض الأدبيات تناول عدد من دراسات الحالة في الوقت نفسه، وذلك على شاكلة دراسة Nalbandov (2017) التي تناولت حالات الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الروسي، والولايات المتحدة، وسريلانكا، وإسرائيل. وقد حلت الدراسة سياسات مكافحة الإرهاب التي انتهجتها تلك الدول لمجابهة الإرهاب المحلي والإرهاب العابر للحدود والإرهاب الهجين، وهي السياسات التي تنعكس على أعداد وشدة الهجمات الإرهابية بمرور الوقت. وعليه، تعكس الأدبيات السابقة كيف تحولت عملية تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب إلى مطلب دولي، وكيف تبنت كل دولة معياراً مختلفاً لإجراء ذلك التقييم، وكيف تنامت الأهمية النسبية لمعيار عدد الهجمات الإرهابية من بين المعايير الأخرى. وهو ما يؤكد غياب المعيار الموحد لتقييم تلك السياسات على نحو يبرر اختلاف منطلقاتها ومؤشراتها المستخدمة، والتي تباينت بشدة من دراسة إلى أخرى. كما أن تلك الدراسات على أهميتها لا يمكنها تعميم نتائجها على دراسات أخرى أو الخروج منها باستخلاصات نظرية أو تقديم رؤية كلية لمختلف جوانب عملية التقييم؛ بفعل طابعها التطبيقي سواء ركزت على دراسة حالة بعينها أو حالات مختارة.

### الاتجاه الثاني: الدراسات ذات الطابع النظري

تعددت الأدبيات النظرية المعنية بتقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب من أبعاد مختلفة، ومنها البعد الاقتصادي، حيث دفع Brzoska (2016) بضرورة تقييم سياسات مكافحة تمويل الإرهاب، بيد أن تلك السياسات، وإن كان لها تأثير على النشاط الإرهابي، فإنه لا يتضح بعد ماهية التدابير الفعالة وغير الفعالة منها. فقد انحازت التقييمات السابقة إلى توسعة نطاق وتشديد تدابير مكافحة تمويل الإرهاب في تركيز واسع على نتائجها لا على مدى تأثيرها على النشاط الإرهابي.

أما من بعد مؤسسي، فدفع Sandler وآخرون (2011) بإمكانية التعويل على بيانات الإنترنت وكيفية استخدامها لمواردها من جانب الدول الأعضاء للوقوف على الفوائد المكتسبة ومقارنتها بالتكاليف. وقد خلصت الدراسة إلى أن كل دولار من إنفاق الإنترنت على مكافحة الإرهاب يحقق ربحاً يصل إلى 200 دولار. كما تزداد أوجه الاستفادة من قاعدة بيانات الإنترنت ذات الصلة بوثائق السفر.

وتأكيداً على أهمية البعد المعلوماتي، دفع Pedrycz وآخرون (2011) بأن تقييم سياسات مكافحة الإرهاب ضرورة لتقييم المخاطر وموازنة الإيجابيات والسلبيات مقابل الإجراءات المحتملة أو السياسات المخططة. كما أن التعرف على التهديدات بشكل جزئياً لا يتجزأ من عملية تقييم الإجراءات المتخذة، بيد أن هذا التقييم يتطلب ابتداءً تصنيف البيانات التجريبية ذات الصلة بأي تهديدات سابقة، ثم الكشف عن العلاقات البنوية في تلك البيانات التجريبية، ومنها تقديم تفسيرات تقلل من أوجه عدم اليقين.

ومن بعد تكنولوجي، وظف King وآخرون (2003) برنامج الاختبار والتقييم التشغيلي (Operational Test and Evaluation Program) في مركز الاستجابة الوطنية التابع لمكتب الحرس الوطني الأمريكي (National Guard Bureau) لاختبار التكنولوجيا المستخدمة في عمليات مكافحة الإرهاب، بهدف اختبارها على المستوى التشغيلي ضماناً لقدرتها على تلبية احتياجات صانع القرار، وعلى نحو يكفل تطورها المستمر.

أما من بعد مجتمعي، فقد دفع Balestrini (2021) بتراجع الجهود الأكاديمية المعنية بتقييم سياسات مكافحة الإرهاب. وللتغلب على تلك الفجوة، أشار إلى ضرورة تحليل توجهات الرأي العام تجاه تلك السياسات وتجاه القوات الشرطية للرقابة على عملها، وهو ما يتطلب الوقوف ابتداءً على العوامل التي تقوض ثقة الجمهور في المؤسسات الشرطية، ومنها السياقات الداخلية.

ومن بعد أمني، قدم Stewart و Mueller (2014) نهجاً مبتكراً لتقييم ما إن كانت التدابير الأمنية لمكافحة الإرهاب قادرة على الحد من المخاطر على نحو يبرر ارتفاع تكلفتها، وذلك باستخدام أربع متغيرات، هي: العواقب المترتبة على الهجوم الناجح، واحتمالات نجاحه، والدرجة التي يعمل بها الإجراء الأمني على الحد من المخاطر، وتكلفة الإجراء الأمني. ويتطلب ذلك مزيجاً من المعلومات القائمة على عدد الهجمات الإرهابية الواجب منعها لتبرير تكلفة التدابير الأمنية من خلال تحليل التكلفة والعائد.

وفي ضوء ما سبق، تتشابه هذه الدراسة مع الأدبيات السابقة في طابعها النظري، بيد أن تلك الأدبيات على أهميتها لا تقدم رؤية شاملة أو كلية لكيفية تقييم سياسات مكافحة الإرهاب بسبب تنوع أبعادها واختلاف مداخلها التي تؤكد مدى تعقيد الظاهرة محل التحليل. فكل منها يسلط الضوء على واحدة أو أكثر من آليات وسبل تقييم سياسات مكافحة الإرهاب، وكذا واحدة أو أكثر من إشكاليات ذلك التقييم. أما هذه الدراسة، فتتجاوز تلك الأبعاد سعياً لتقديم تحليل أشمل لكيفية تقييم سياسات مكافحة الإرهاب على اختلاف إشكالياتها.

### الإطار التحليلي

في ضوء ما سبق، تتبنى الدراسة مدخلاً كلياً أفقياً لدراسة تقييم سياسات مكافحة الإرهاب، فلا تهدف إلى تحليل حالات بعينها، سواء من خلال دراسة حالة بعينها أو حالات مقارنة دون التقليل من أهمية ذلك؛ إذ لا يُمكن المدخل الجزئي الرأسي من رسم صورة متكاملة للظاهرة محل التحليل، ولا يمكن من خلاله تعميم نتائج

الدراسة على حالات تطبيقية أخرى. فللدراسة طابع نظري يفتح المجال أمام دراسات تطبيقية أخرى لتختبره على حالات محددة أو مقارنة انطلاقاً منه، دون أن يعني ذلك انفصالها التام عن الواقع العملي الذي تستدعي منه عددًا من الأمثلة الشارحة.

ومن هنا، تنقسم هذه الدراسة إلى أربعة أجزاء يسبقها مقدمة ويعقبها خاتمة، يُحلل الجزء الأول منها كيف كثّفت الدول والمنظمات الدولية من جهودها لتقييم سياساتها في مجال مكافحة الإرهاب، على نحو يُبرز الحاجة إلى آليات منهجية تُستخدم في عملية التقييم. فيما يناقش الجزء الثاني أهم الأساليب والمؤشرات الكمية والكيفية التي تُستخدم في عملية التقييم. فيما يبحث الجزء الثالث في الإشكاليات والتحديات التي تحول دون إجراء هذا التقييم بدقة متناهية، فيما يختتم الجزء الرابع بتوضيح الاتجاهات الرامية إلى تجاوز تلك الإشكاليات والتحديات، تأكيدًا على تعدد محاولات البحث عن حلول واقعية تُفضي إلى تحسين دقة عملية التقييم.

### أولاً: أهمية تقييم سياسات مكافحة الإرهاب

على مدى الأعوام القليلة الماضية، أنفقت الدول مبالغًا هائلة على سياسات مكافحة الإرهاب، وذلك في أشكال وصور متعددة منها: التدابير الأمنية والعسكرية، الحملات الإعلامية، المعدات المقاومة للأسلحة الكيميائية والبيولوجية والإشعاعية، وما إلى ذلك. فقد تزايد الاهتمام بمكافحة الإرهاب من قبل عدة دول ومنظمات دولية. ونتيجة لذلك، وبفعل انتهاج سياسات استباقية ولاحقة متعددة لمكافحة الإرهاب، برز التساؤل عن كيفية تقييم تلك السياسات ومؤشرات فعاليتها وسبل تقييم تلك الفعالية ومنهجيات قياسها.

وما يُدلل على ذلك عدة أمثلة في الواقع العملي على نحو عكس تزايد الحاجة إلى نهج تقييمي يُستخدم في مجال مكافحة الإرهاب لتقييم سياسات المكافحة بشكل دوري. فقد استضافت كندا، على سبيل المثال، كجزء من مجموعة عمل المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (Global Counterterrorism Forum-GCTF) المعنية بمكافحة التطرف العنيف وبتنظيم من وزارة السلامة العامة الكندية ومركز التعاون العالمي لمكافحة الإرهاب ندوة دولية في الفترة من 27 إلى 28 مارس 2013 في العاصمة الكندية "أوتاوا" حول قياس فعالية سياسات مكافحة الإرهاب (Fink et al., 2013)؛ وفقًا لعدة مؤشرات منها: تلاؤم سياسات مكافحة الإرهاب مع أولويات والتزامات الحكومة الكندية (ملاءمة السياسات والبرامج للغرض منها ابتداءً)، وفحص وتقييم الأداء، وبناء القدرات باستخدام نهج مشترك مختلط، يجمع بين الأساليب الكمية والكيفية (Evaluation Division (PRA) Global Affairs Canada, 2023).

وفي الاتحاد الأوروبي، دعا قرار البرلمان الأوروبي الصادر في عام 2015 -بشأن منع التطرف وتجنيد المواطنين الأوروبيين من قبل التنظيمات الإرهابية- المفوضية الأوروبية إلى وضع خطة عمل لتقييم استراتيجيات الاتحاد الأوروبي لمكافحة التطرف والتجنيد الإرهابي من خلال تبادل أفضل الممارسات، وتقييم التدابير المتخذة بواسطة الدول الأعضاء، والنظر في إمكانية تعزيز التعاون مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية، على أساس الاحترام الكامل للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ومن خلال نهج تشاركي وتشاوري متعدد الأطراف والقطاعات (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016).

وفي عام 2015 أيضًا، أكد البرلمان الأوروبي على ضرورة تقييم سياسات الاتحاد الأوروبي في مجال مكافحة الإرهاب بشكل منتظم. كما لعب البرلمان الأوروبي دورًا نشطًا ليس فقط في صياغة التشريعات، بل وأيضًا في تقييم سياسات مكافحة الإرهاب وفجواتها من خلال لجنته المختصة بالإرهاب في عام 2018. وتماشياً مع توصيات البرلمان الأوروبي، فضلاً عن الأولويات التي حددتها المفوضية الأوروبية وأجندتها لمكافحة الإرهاب في ديسمبر 2020، ركزت سياسات الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب على توقع التهديدات بشكل أفضل ومكافحة التطرف والحد من نقاط الضعف، من خلال: بُنى تحتية حيوية مرنة، حماية أفضل للأماكن العامة، وتبادل دوري للمعلومات (Voronova, 2021). وهو ما لاقى تحديات ضخمة بالنظر إلى تعدد تلك السياسات واتساع نطاقها، ما عكس الحاجة إلى إجراء مراجعات منهجية وتشاركية وتقييمية لها.

ومن هنا، برزت أهمية تبني نهج قطاعي لتقييم سياسات مكافحة الإرهاب وفحص مخرجاتها وتقييم مكوناتها وعناصرها الرئيسية، بما في ذلك: تبادل المعلومات بين الشرطة وأجهزة الاستخبارات، وحماية البنية الأساسية الحيوية، ومراجعة تشريعات مكافحة الإرهاب، والسيطرة على الحدود الأوروبية، ومكافحة تجنيد الإرهابيين وتمويلهم، وما إلى ذلك (Argomaniz et al., 2017)؛ اعتماداً على تقييم الاحتياجات وتحليل السياق وفقاً لمنهجية تشاورية تتضمن زيارات للدول واجتماعات مكثفة مع أصحاب المصلحة الوطنيين ووفقاً على احتياجاتهم من أسفل إلى أعلى.

كما هدف مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC- United Nations Office on Drugs and Crime) إلى تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب في عدد من الدول الآسيوية، وتحديدًا في كل من إندونيسيا والفلبين وكمبوديا ولاوس وفيتنام. وقد ركز التقييم على احتياجات كل دولة، ودرجة تناسب تشريعاتها مع قدراتها المحلية مع الجوانب التشغيلية، مثل: جمع المعلومات الاستخباراتية، وتصميم إطار لرصد وتقييم مدى التقدم المُحرَز مقارنة بالإطار المرجعي للمكتب، مع إعداد تقارير دورية سنوية (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016).

وفي هولندا، كانت الفعالية عُنصرًا بارزًا في تقييم سياسات مكافحة الإرهاب بالاعتماد على تحليلات وتقييمات مركز الأبحاث والتوثيق، وهو هيئة تابعة لوزارة العدل والأمن (Sobol et al., 2023). ففي عام 2015 على سبيل المثال، نادى البرلمان الهولندي بتقييم استراتيجية مكافحة الإرهاب الهولندية 2011-2015، وقد كلف مركز البحث العلمي والتوثيق التابع لوزارة العدل جامعة "أوترخت" (Utrecht University) بإجراء التقييم، وقد شكّل بدوره فريقًا من 4 خبراء وعلماء من ذوي الخبرات العملية في مجالات الحوكمة والإدارة العامة والإرهاب، ممن تلقوا دعمًا من عدة خبراء آخرين في مجالات القانون الدستوري والتطرف وإدارة الأزمات والتعاون الدولي، وأيضًا من مجلس استشاري تألف من عدة أكاديميين وممثلي المنسق الوطني لمكافحة الإرهاب والنيابة العامة. وقد تمثل الهدف الأسمى في إجراء تحقيق منهجي في الممارسات الناجحة وغير الناجحة والدروس المستفادة، وتحليل أسباب نجاح أو فشل السياسات الهولندية في مجال مكافحة الإرهاب (Hoorens et al., 2018).

وفي ضوء ما سبق، فإن تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب بشكل موضوعي ودقيق يُشكّل مطلبًا دوليًا عمليًا، يجد جذوره في جملة من الاعتبارات التي يأتي في مقدمتها أن نتائج الرصد والتقييم قادرة على تطوير

مجال مكافحة الإرهاب باعتبارها عنصرًا أساسيًا في حوكمة وإدارة سياسات مكافحة الإرهاب على نحو يكفل تحسين جودتها، ومعالجة جوانب قصورها، وتعظيم الاستفادة من الموارد المخصصة لها، وإعادة ضبطها عقب اختبار منطلقاتها الأساسية، وتعزيز القدرات الفردية والتنظيمية اللازمة لتحسين أدائها، وضمان الشفافية والمساءلة وصولاً لتحقيق النتائج المرجوة منها.

فإن تحقق ذلك، تحقق بالتبعية الاستثمار الأمثل في أموال المانحين ودفاعي الضرائب من ناحية، والتأكد من تحقيق السياسات المرغوب بها للأهداف المرجوة على نحو يكفل الاستدامة المالية من ناحية ثانية، والتأكد من امتثال سياسات مكافحة الإرهاب لسيادة القانون وحقوق الإنسان من ناحية ثالثة، والتأكد من تصميم سياسات تكفل الحد من مخاطر الهجمات الإرهابية أو تمنع حدوثها كلية من ناحية رابعة، والتحقق من قدرة السياسات المطبقة على دعم ومساعدة ضحايا الإرهاب من ناحية خامسة، وتحديد العواقب غير المقصودة (الإيجابية والسلبية) لسياسات مكافحة الإرهاب وتقييم درجة امتثالها لسيادة القانون وحقوق الإنسان من ناحية سادسة. وبالتالي، يُولد التقييم فرصًا لتحسين النتائج والوقوف على الدروس المستفادة والخروج بتوصيات مستقبلية.

فعلى أهمية تصميم وتنفيذ سياسات لمكافحة الإرهاب، فإن تقييم فعالية تلك السياسات لا يقل أهمية عن تصميمها وتنفيذها. إذ يختبر التقييم العلمي الدقيق لتلك السياسات قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها، وهو ما يساعد صُنَّاع القرار على اتخاذ القرارات المتعلقة بالإبقاء على تلك السياسات أو تعديلها (ضيقًا أو اتساعًا) أو إلغائها. فلا شك في تزايد أهمية ذلك التقييم بالنظر إلى تزايد تكلفة تلك السياسات واتساع نطاق تطبيقها وتعدد تداعياتها.

إن التقييم الذي يستند إلى أدلة موثوقة بها مدعمة بمعلومات حديثة وبحوث تطبيقية من شأنه أن يجيب عن عدة تساؤلات، منها: لماذا يزداد الإنفاق على مكافحة الإرهاب إن كانت سياساته فاعلة؟ وما أهم المؤشرات الدالة على فعالية تلك السياسات؟ وهل هناك جهات مسؤولة عن عملية التقييم؟ أم أنه يخضع للآراء الشخصية والتقييمات الذاتية والأيديولوجيات السياسية؟ إذ تزايد أهمية الإجابة عن تلك التساؤلات لأن بعض سياسات مكافحة الإرهاب لم يكن لها تأثير ملموس على الإرهاب، بل ساهمت في زيادته في بعض الحالات (حال المبالغة في ردود الأفعال على التهديدات الإرهابية وخلق الانقسامات المجتمعية ونشر الخوف)، وهو ما يعكس ضرورة وجود معايير ومؤشرات لتقييم سياسات مكافحة الإرهاب (Lum et al., 2008) في إطار جهود مستمرة مدعومة بالإرادة السياسية، مع تخصيص الموارد والمراجعين المستقلين عن السلطات الوطنية، بقدر من النزاهة والشفافية، مع تبادل النتائج مع الجهات ذات الصلة.

### ثانيًا: سبل تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب

مع تعدد سياسات مكافحة الإرهاب، لا يوجد -حتى الآن- إطار شامل لتقييم فعالية تلك السياسات للوقوف على مدى قدرتها على تحقيق أهدافها المرجوة من عدمه، فلا توجد مقاييس نجاح أو مؤشر عام يمكن بموجبه تقييم مختلف تلك السياسات، وإن وُجدت عدة طرق مستخدمة ومؤشرات بارزة في هذا الصدد، يمكن تسليط الضوء عليها على النحو التالي:

## الأساليب والمؤشرات الكمية

تتعدد الأساليب الكمية المستخدمة لتقييم سياسات مكافحة الإرهاب، لتشمل: معاملات الارتباط والانحدار، والمسوح الكمية، واستطلاعات الرأي. ففي الدنمارك على سبيل المثال، أُقيمت ورش عمل حوارية لرفع وعي الشباب بالمخاطر الإرهابية، وفي أعقابها عُرض على المشاركين استطلاع رأي لبحث تأثير ورش العمل على سلوكهم ومواقفهم قبل وأثناء وبعد ورش العمل على مقياس تراوح بين 0 و4. فمن شأن استطلاعات الرأي أن تُطوّر مؤشرات تجريبية للوقوف على تأثيرات سياسات مكافحة الإرهاب التي كانت تتأسس سلفاً على أساس التجربة والخطأ بسبب معضلات القياس، ما يسهم في النضج النسبي لمجال تقييم سياسات مكافحة الإرهاب (Fink et al., 2013).

هذا إلى جانب تحليل السلاسل الزمنية المتقطعة الذي يتأسس على أن التدابير الناجحة لمكافحة الإرهاب تقلل من معدلاته. وبالتالي، فإن تتبع معدلات وأعداد العمليات الإرهابية على مدى فترة زمنية معينة يدل على فعالية سياسات المكافحة من عدمها. فسياسات المكافحة الفعالة من شأنها أن تنتج تغييراً في أسلوب عمل الإرهابيين الذي سينعكس على نمط عملياتهم. ويفترض هذا أن التنظيمات الإرهابية تتصرف بطريقة عقلانية يدفعها لاستبدال أساليب بعينها بأنواع أخرى إن واجهت تحديات جمة أو تراجعت مصادر تمويلها أو أدت سياسات مكافحة الإرهاب إلى رفع تكلفة أنواع معينة من أنشطتها الإرهابية، مما يدفع إلى استخدام أنواع أخرى من الأساليب والتكتيكات التي لم ترتفع تكلفتها (Spencer, 2006).

والى جانب ذلك، تتعدد المؤشرات الكمية المستخدمة في تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، أبرزها ما يلي:

- **عدد الهجمات الإرهابية الفعلية.** يمكن الدفع بفعالية سياسات مكافحة الإرهاب إن تمكنت من تحقيق هدفها الأسمى، وهو تراجع وقلة عدد الهجمات الإرهابية الفعلية. وتبرز أهمية هذا المؤشر كونه مؤشراً كمياً قابلاً للقياس بالزيادة أو النقصان. ومن ثمّ، يمكن تحليله وتحويله إلى بيانات كمية وتحليلية، بجانب مقارنته لحظياً وزمناً. ولذلك، يكاد يكون هذا هو المؤشر الأكثر استخداماً من قبل الدول للدلالة على فعالية سياساتها.
- **الهجمات الإرهابية التي تم إحباطها أو اعتراضها.** يمكن الدفع بفعالية سياسات مكافحة الإرهاب إن غابت أو انعدمت الهجمات الإرهابية التي تتعرض لها الدول. إذ إن الغياب النسبي لتلك الهجمات يعني ضمناً فعالية السياسات المطبقة، وبالتبعية فعالية أجهزة الاستخبارات والأجهزة الأمنية. وفي هذا الصدد، يمكن التعويل على البيانات الرسمية التي تصدرها الدول عن الهجمات الإرهابية التي نجحت في إحباطها، ومن الأمثلة على ذلك: إحباط الولايات المتحدة محاولة تفجير طائرة أمريكية في ديسمبر 2001 بواسطة "ريتشارد ريد"، وإحباط سنغافورة هجمات إرهابية محتملة بشاحنة مفخخة على عدة سفارات والمطار والمنطقة المالية. وفي أكتوبر 2005، أعلن الرئيس الأمريكي آنذاك "جورج بوش الابن" أن الولايات المتحدة وحلفاءها نجحوا في إحباط 10 هجمات كبرى منذ أحداث 11 سبتمبر وتفكيك خلايا إرهابية مزعومة في عدة ولايات منها نيويورك وواشنطن.

- **عدد المعتقلين أو القتلى من الإرهابيين.** تتزايد أهمية الوقوف على عدد الإرهابيين من المعتقلين والقتلى لتقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب. فعلى سبيل المثال، زعمت الولايات المتحدة أنها قتلت وأسرت ثلثي

قيادات تنظيم القاعدة. وبحلول سبتمبر 2004، وجّهت اتهامات إلى 350 فردًا تتعلق بالإرهاب وأدانت آخرين (Spencer, 2006). كما زعمت في عام 2006 أن اعتقال كوادر رفيعة المستوى من تنظيم القاعدة أظهر أن الولايات المتحدة تُحرز تقدمًا في الحرب ضد الإرهاب.

- **الأداء الاقتصادي.** ويتطلب ذلك الوقوف على: حجم الناتج المحلي الإجمالي، ومعدلات النمو الاقتصادي، وتقلبات أسواق الأوراق المالية، وما إلى ذلك من مؤشرات كلية. وتبرز أهمية ذلك المؤشر لأن ازدهار الاقتصاد يعني أن العمليات الإرهابية لم تتمكن من التأثير في أدائه (Van Dongen, 2011).
  - **عدد الإرهابيين المعاد تأهيلهم أو دمجهم.** ويشكل هذا مؤشرًا مهمًا ينبغي دمجها في عملية التقييم على الرغم من الصعوبات التي تشمل تحديات القياس والحاجة إلى تقييمات منتظمة ومستدامة.
- وفي ضوء ما سبق،** تبرز أهمية الأساليب والمؤشرات الكمية لدقة نتائجها المتوقعة وإمكانية الاعتماد عليها لتحليل اتجاهات الظاهرة الإرهابية عبر الزمن، وإن توقفت دقة ذلك على عدة عوامل، منها: مدى توافر المعلومات اللازمة ابتداءً، ومدى دقة البيانات المستخدمة، ودرجة حياد التحليلات الإحصائية، وغير ذلك. كما تتفاوت الأهمية النسبية للمؤشرات الكمية سائلة الذكر؛ فمن بينها تزداد أهمية مؤشر عدد الهجمات الإرهابية الذي يكاد لا تخلو التقارير الدولية المعنية باتجاهات الظاهرة الإرهابية من إشارة له، ومن أمثلة ذلك "تقارير الدول عن الإرهاب" وما يتصل به من ملحق المعلومات الإحصائية الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية. وفي تقريره الأخير الصادر في 15 أبريل 2024، أشار -كما يوضح الجدول 1- ليس فقط لعدد الهجمات الإرهابية، بل أيضًا إلى نسب التغير في ذلك العدد بمقارنة عامي 2022 و2023 للوقوف على اتجاه الظاهرة الإرهابية.

## الجدول 1

عدد العمليات الإرهابية عالمياً منذ عام 2018 وحتى عام 2023

| -/+ | 2023-2022<br>التغير | 2023  | 2022  | 2021  | 2020   | 2019  | 2018  |          |
|-----|---------------------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|----------|
| ▼   | -32%                | 594   | 879   | 799   | 1.185  | 828   | 844   | يناير    |
| ▼   | -30%                | 473   | 672   | 764   | 1.032  | 778   | 749   | فبراير   |
| ▼   | -4%                 | 617   | 646   | 664   | 964    | 791   | 724   | مارس     |
| ▼   | -27%                | 588   | 804   | 888   | 1.023  | 721   | 640   | أبريل    |
| ▼   | -4%                 | 692   | 721   | 955   | 889    | 811   | 697   | مايو     |
| ▼   | -15%                | 637   | 752   | 769   | 864    | 703   | 657   | يونيو    |
| ▼   | -11%                | 500   | 561   | 705   | 824    | 831   | 575   | يوليو    |
| ▲   | 14%                 | 616   | 539   | 631   | 799    | 643   | 614   | أغسطس    |
| ▲   | 7%                  | 505   | 472   | 537   | 682    | 680   | 605   | سبتمبر   |
| ▲   | 90%                 | 832   | 439   | 528   | 688    | 641   | 713   | أكتوبر   |
| ▲   | 76%                 | 732   | 415   | 504   | 604    | 623   | 720   | نوفمبر   |
| ▲   | 32%                 | 596   | 451   | 613   | 608    | 821   | 565   | ديسمبر   |
| ▲   | %0                  | 7.382 | 7.351 | 8.357 | 10.162 | 8.871 | 8.103 | الإجمالي |

المصدر: U.S. Department of State, 2024

## الأساليب والمؤشرات الكيفية

تتعدد الأساليب الكيفية المُستخدمة لتحليل فعالية سياسات مكافحة الإرهاب؛ فيمكن توظيف أداة المقابلة لتحليل الآثار السلبية لسياسات مكافحة الإرهاب على عموم المواطنين على سبيل المثال أو لتقييم فعالية برامج إعادة دمج الإرهابيين مثل برامج مكافحة الإرهاب التي استهدفت المقاتلين السابقين في نمور تحرير التاميل في سيريلانكا (Sobol et al., 2023). كما يُمكن استخدام دراسات الحالة لفحص حالات رأسية محددة لتحليلها والتعليق على فعاليتها، وقد يُسفر تحليل مختلف الحالات عن تقديم معايير وأساليب مبتكرة تُستخدم في عملية التقييم. فيما تؤدي الدراسات المقارنة إلى مقارنة حالتين أو أكثر بهدف استخلاص أوجه الشبه والاختلاف بين الحالتين أو الحالات محل التحليل وصولاً لمحاولة بلورة مقاييس شاملة وفقاً لأسئلة أو نقاط محددة يتم اختبارها في كل الحالات محل التحليل مع إمكانية استخلاص الأنماط حال تبني مدخل كلي شامل يُحلل حالات عديدة (Schroden et al., 2016).

ويتصل بذلك التقييمات التجريبية وشبه التجريبية التي تعتمد على مقارنة مجموعات بعينها لقياس تأثيرات محددة. ففي التصميم التجريبي، يُختار المشاركون في كل من المجموعة التجريبية (التي تلقت التدخل) ومجموعة التحكم (التي لم تتلقه) بشكل عشوائي. أما في التصميمات شبه التجريبية، فيتم استخدام نهج غير عشوائي لاختيار المشاركين. بطبيعة الحال، فإن تضمين نسبة كبيرة من المشاركين يزيد الثقة في النتائج النهائية التي تتطلب أدوات تم اختبارها ومقاييس معتمدة ذات الصلة بمكافحة الإرهاب، وغالباً ما تستخدم معايير وبروتوكولات راسخة، لكنها ليست قابلة للتطبيق وغير عملية في عموم الحالات؛ كونها تتطلب مهارات محددة لتصميم التقييمات بشكل صحيح، بجانب الإشراف على جمع البيانات وتحليل النتائج وتفسيرها.

ففي باكستان على سبيل المثال، ومن أجل تقييم فعالية مكاتب النوع الاجتماعي التي أنشأها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم حالات العنف القائم على النوع الاجتماعي، تم توزيع المشاركين البالغ عددهم 100 شخص بشكل عشوائي إما على مجموعة تحكم وإما على مجموعة علاجية تلقت معلومات إضافية حول خدمات تلك المكاتب. وقد ساهمت النتائج في الفهم الأعمق للسلوكيات البشرية، ومن ثمَّ تعديل آليات عمل المكاتب بناءً على أدلة بدلاً من افتراضات غير دقيقة حول ما ينجح وما لا ينجح (Joint EU-UN Publication, 2023).

وبشكل عام، تدور الدراسات الكيفية المعنية بتقييم سياسات مكافحة الإرهاب حول عدة مؤشرات أبرزها ما يلي:

- **نهج إدارة أو تحليل المخاطر.** ويتأسس على أن الإرهاب خطر يمكن إدارته وتحليل احتمالاته وعواقبه، فضلاً عن تقييم الآثار المترتبة على سياسات مكافحة الإرهاب التي تهدف في المقام الأول إلى الحد من مخاطر الإرهاب، وهو ما يتطلب تقييم قدرات الإرهابيين واحتمالات قيامهم بشن هجمات محتملة، بجانب مقارنة فوائد سياسات مكافحة الإرهاب بالتداعيات المحتملة لغيابها. فمن شأن ذلك أن يُقيّم كلاً من: المخاطر الإجمالية المُقاسة بدرجة التهديد، والتكلفة المتوقعة لحماية الأهداف الاستراتيجية، والخسائر المتكبدة جرّاء الهجمات الإرهابية الفعلية. ففي النرويج على سبيل المثال، ينص قانون الأمن الوطني الذي دخل حيز التنفيذ اعتباراً من 1 يناير 2019 على أن تستند التدابير الأمنية إلى مبدأ الربحية الاقتصادية،

وأن تتناسب التكاليف التي تتكبدها التدابير الأمنية القانونية بشكل معقول مع المكاسب الأمنية التي تحققها تلك التدابير (Jore, 2021).

- **إضعاف الإرهابيين.** ويدور ذلك حول تحديد نقاط ضعف الإرهابيين على المستويات الاستراتيجية، والعملياتية، والتكتيكية، ومن ثمّ التركيز عليها وإضعافها لإفقادهم القدرة على السيطرة وفرض الانضباط الداخلي وتقويض عمليات تمويلهم، واستهداف بنيتهم التكنولوجية لمنعهم من تحقيق التأثيرات السياسية المطلوبة.
- **جاهزية الاستجابة.** إن السياسات التي تُقرّها الدول لمجابهة التهديدات الإرهابية المُحتملة تُشكّل أهمية حاسمة في تحديد فعاليتها؛ فبعض الدول تستجيب بطرق قسرية، وأخرى تستجيب بالإحباط المسبق للمخططات الإرهابية مع الاستعداد للرد في أعقاب أي هجوم محتمل (Sinai et al., 2019). هذا، وتطور الاستجابة الفعّالة حول: السرعة والتناسب مع طبيعة التهديد الإرهابي، والتنسيق السريع بين السلطات الحكومية ذات الصلة، والتعافي السريع بعد وقت قصير من الهجوم، والآثار المجتمعية السلبية المحدودة للإرهاب، وتأثير الهجمات الإرهابية الضئيل على الاقتصاد، البنية التحتية الحيوية، وما إلى ذلك.
- **التقييم البرنامجي.** يُمكن التركيز على تقييم جزء أو أحد أوجه أو سياسة فرعية من سياسات مكافحة الإرهاب مُمثلاً في تقييم برامج مكافحة النوعية سواء الوقائية أو الاستباقية، مثل: برنامج إعادة دمج السجناء، وبرامج الاتصال العام التي تهدف إلى زيادة الوعي والإبلاغ عن التهديدات الإرهابية، والبرامج التي تبني قدرة الشباب على الصمود في مواجهة التطرف العنيف، وبرامج مكافحة التطرف لدى السجناء، وبرامج الإدماج الاجتماعي، وما إلى ذلك. ويجد ذلك جذوره في أهمية التركيز على تقييم الجانب العملي لسياسات مكافحة الإرهاب (بمعنى سبلها وكيفية تنفيذها على تعدد نجاحاتها وإخفاقاتها)، بدلاً من تقييم نتائجها (بمعنى مدى تحقيق تلك السياسات لأهدافها المرجوة أو تأثيراتها المقصودة) (Sobol et al., 2023).
- ويُستخلص مما سبق أن لكل من الأساليب الكمية والكيفية استخداماتها وبالتعبئة مزاياها وعيوبها، وإن أمكن الدفع بتزايد دقة الأساليب الكمية كونها تقتضي الجمع المنظم للبيانات، بعكس الأساليب الكيفية التي قد تقوم على تقييمات ذاتية. كما يستخلص أيضاً تعدد مؤشرات وأساليب التقييم المستخدمة في ظل غياب المعيار الواحد للتقييم وتعدد تعريفات الفعالية؛ فهل تتحقق بانخفاض عدد الهجمات الإرهابية؟ أم بالتنفيذ الناجح لسياسات مكافحة الإرهاب؟ أم بغياب أو وجود تأثيرات مقصودة أو غير المقصودة لسياسات مكافحة الإرهاب؟ أم بتحقيق النتائج المرجوة منها ابتداءً؟ أم بتناسب التكلفة والعائد؟ أم بدرجة رضا وتقبل الرأي العام لها؟ أم بانعدام التأثيرات النفسية الناجمة عن الإرهاب كالقلق والخوف والتوتر؟ أم بإضعاف التنظيمات الإرهابية وتقويض قدراتها؟ أم غير ذلك؟ إن تعدد تلك الأسئلة يؤكد عدم وجود اتفاق على آليات التقييم وغياب النهج المنهجي الواحد الذي يحظى بالإجماع أو التوافق، وهو ما يعني بدوره إمكانية توليد مزيد من المؤشرات والأساليب الكمية والكيفية من ناحية، وتعدد المحاولات التي قد تمزج بين تلك الأساليب في ظل غياب النهج

الواحد المناسب لجميع الحالات من ناحية ثانية، ووجود العديد من الفجوات على صعيد سبل التقييم وآليات تقييمه بشكل عملي من ناحية ثالثة.

### ثالثاً: إشكاليات وتحديات تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب

تتعدد تحديات تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، والتي يمكن تقسيمها إلى فئتين، هما: التحديات التحليلية (مثل: إثبات السببية، معالجة الاختلافات السياقية، وتطوير مؤشرات جديدة)، والتحديات العملية (مثل: جمع البيانات ذات الصلة والموثوق بها). وبشكل عام، يمكن إجمال أبرز تلك التحديات على النحو التالي:

#### افتقار الأساسين المفاهيمي والنظري

لا يمكن تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب دون الاتفاق على تعريف محدد للإرهاب أو لمكافحة الإرهاب ابتداءً (Sinai et al., 2019)، لأن الافتقار إلى تعريف محدد سيقود إلى تعدد المعاني والدلالات بل والاستخدامات، فقد يستخدم مفهوم مكافحة الإرهاب كمصطلح شامل في مواجهة كل أشكال الإرهاب أو قد يُستخدم للدلالة على التدابير الدفاعية لمنع حدوث الإرهاب أو للدلالة على التدابير الهجومية للرد على هجوم إرهابي أو للدلالة على التدابير الاستباقية والاستجابات التفاعلية معاً.

ومن الناحية النظرية، لا يمكن تعريف مفهوم مكافحة الإرهاب دون تعريف مفهوم الإرهاب نفسه، إذ يرتبط التعريفان ضيقاً واتساعاً (Schmid et al., 2021). وعلى الرغم من تعدد التعريفات الأكاديمية والرسمية والحكومية والدولية لكلا المفهومين، لا يوجد إجماع على تعريف بعينه. ومن شأن تبني تعريف وطني أن يقوض جهود التعاون الدولي في مجال مكافحة الإرهاب، ومن شأن تعدد التعريفات الأكاديمية أن يؤثر سلباً على تراكم المعرفة وبناء النظريات، ليسفر بالتبعية عن غياب الاتفاق على الأساليب الإحصائية اللازمة لفهم وتحليل استجابات الدول في حالات محددة أو حتى ما يشكل نجاحاً أو فشلاً في مجال مكافحة الإرهاب في ظل الافتقار إلى التدابير الموضوعية القائمة على الأدلة.

وفي ظل الافتقار إلى تعريف مقبول عالمياً لفعالية سياسات مكافحة الإرهاب، سيغيب بالتبعية المعيار الحاكم والدال على تلك الفعالية. وعليه، يعاني تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب من قيود تقوض تطوره النظري وأساسه المنهجي جزاءً تباين تعريف الفعالية باختلاف من يقيّمها سواء صناع السياسات أو الباحثين أو المنظمات الدولية. ومحصلة ذلك هو وجود تعريفات ذاتية مفترضة ومؤشرات متضاربة في ظل استخدام مصطلحات من قبيل "التأثير" و"النجاح" و"النتيجة" بالتبادل (Sobol et al., 2023).

وإلى جانب التحديات المفاهيمية، تبرز أيضاً تحديات نظرية عديدة؛ فعلى صعيد تعدد وثرء وقوة النظريات الشارحة للإرهاب ومكافحة الإرهاب، فإن تقييم فعالية الإرهاب لا يستند إلى إطار نظري أو نظرية سببية شارحة ومحددة للإرهاب أو مكافحة الإرهاب تُمكن من تقييم السياسات أو الوقوف على فعاليتها. فالأدبيات المتعلقة بتقييم مكافحة الإرهاب لا تمتاز بوفرته العددية، وحتى ما يحل منها مقاييس أو وسائل محددة لتقييم سياسات مكافحة الإرهاب يفعل ذلك في غياب الروابط مع نظريات الإرهاب ومكافحة الإرهاب. ونظراً لغياب الروابط بين لماذا (نظريات الإرهاب أو مكافحة الإرهاب)، وكيف (السياسات والتدابير)، وما الذي ينبغي قياسه (المقاييس

والمؤشرات)، فإن الأخيرة غالباً ما تكون غير مناسبة في ظل تعدد انتقاداتها من ناحية، وغياب المرجعية النظرية التي يمكن على أساسها اختبار فعالية ومدى نجاح الأفعال المرتبطة بها من ناحية ثانية، وغياب السياق الحاكم لتفسير المقاييس الكمية، بل وخط الأساس اللازم للمقارنة من ناحية ثالثة (Schroden et al., 2016).

ويستخلص مما سبق أن تحديات تقييم فعالية مكافحة الإرهاب لا تعدو كونها تحديات متعددة الأوجه، بما في ذلك: عدم اليقين التعريفي، والإشكاليات المنهجية، والغموض المفاهيمي. فلن يتضح على وجه الدقة ما الذي يتم تقييمه في ظل الافتقار إلى تعريف واضح لمكافحة الإرهاب، مما يسفر عن مؤشرات متضاربة ونتائج غير مؤكدة على صعيد عملية التقييم. ولا شك أن تحديد إطار نظري مرجعي سيساعد في توضيح أهداف وأساليب التقييم، ويوفر أداة تقييم حاسمة لتحديد ما إذا كانت هذه الأهداف قد تحققت. بيد أن معالجة هذه الفجوات تتطلب المزيد من البحث والتراكم النظري في مجال فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، وبدونها فإن جودة عملية التقييم ستظل محلاً للشك.

### طبيعة الظاهرة الإرهابية نفسها

يصعب تقييم القضايا العابرة للحدود تقييمًا دقيقًا أو صارمًا. وعليه، فإن هناك قيودًا عديدة تحول دون التقييم الدقيق لفعالية سياسات مكافحة الإرهاب، منها: التعقيد وعدم القدرة على التنبؤ بالأفعال البشرية. ففي بعض الحالات، امتلك الإرهابيون القدرة على تعظيم عواقب هجماتهم الإرهابية، لكنهم لم يفعلوا. ومن الأمثلة على ذلك الهجوم الإرهابي النووي على المجمع الحكومي في أوصلو في عام 2011، والذي نُفذ في توقيت تراجع فيه عدد الموظفين الموجودين في المجمع. وعلاوة على ذلك، لا تُتاح معلومات كافية عن سبب اختيار هدف بعينه دون الآخر أو حول الكيفية التي يفكر بها الإرهابيون لاختيار أهدافهم. كما أن العمليات الإرهابية ليست هي الهدف من وراء الإرهاب، بل هي وسيلة لزرع الخوف بوصفه الهدف الأسمى للإرهاب.

وقد تتسبب تدابير مكافحة الإرهاب هي الأخرى في تهديد الثقة والديمقراطية ونشر الخوف، وهو ما يُعقد مسألة تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، لأنها قد تنتهك القيم الواجب حمايتها (مقايسة الحرية بالأمن) من ناحية، ولأن معظمها يدور حول حماية الأصول المادية والاقتصادية، وليس القيم الرمزية التي لا ينبغي تعريضها للخطر من ناحية ثانية، ولأن التدخلات العسكرية قد تزيد من الإرهاب في الأمد القصير من ناحية ثالثة، ولأن الأهداف التي قد يصل إليها الإرهاب تستعصي على الحصر سواء (أشخاص أو منشآت) في ظل سهولة استهدافها وتعدد التحديات الوجودية والمعرفية التي تحول دون التقييم الدقيق في ظل نقص البيانات ذات الصلة وصعوبات إثبات السببية من ناحية رابعة، ولأن هناك فجوة كبرى بين التنفيذ وتقييم الفعالية على نحو يعكس سلبيًا على أي محاولة جادة للتقييم من ناحية خامسة. ومن ثَمَّ، يستحيل تقديم تقييم دقيق "مبني على الأدلة" لفعالية سياسات مكافحة الإرهاب (Jore, 2021).

فهناك قيود عديدة تحول دون التقييم الدقيق لتلك الفعالية، وهي قيود معرفية يجب أخذها في الاعتبار عند تحليل أيا من سياسات مكافحة الإرهاب، وفي مقدمتها طبيعة الظاهرة الإرهابية نفسها؛ كونها ظاهرة معقدة ناجمة عن تضافر عدة عوامل متشابكة ينبغي فض اشتباكها لصعوبة تقييم تأثيراتها المشتركة Joint EU-UN (Publication, 2023)، وهو ما يعني عدم وضوح ما يجب تقييمه ابتداءً من ناحية، وغياب الممارسات أو

الأساليب التي تحظى بالإجماع والتي يمكن استخدامها للتقييم من ناحية ثانية (Holmer et al., 2018). ناهيك عن تعدد أشكال الإرهاب وتفاوت تداعياته من ناحية ثالثة، فما قد يصدق على شكل محدد من الإرهاب قد لا يصدق بالضرورة على أشكال أخرى (The Risk Management Authority-RMA, 2021).

كما أن الطبيعة "المركبة" تصدق هي الأخرى على سياسات مكافحة الإرهاب التي تتميز بالتطور والتوسع المستمر للعديد من الأدوات أو المجالات الفرعية التي تشملها، ما يجعل من الصعوبة بمكان استيعاب بنية هذه السياسات بالكامل (Burchett et al., 2022). هذا إلى جانب التعقد والتفاوت الشديد في سياسات مكافحة الإرهاب بين سياسات حديثة وأخرى قديمة، وبين سياسات معتمدة وأخرى يُجرى تطويرها، وهو ما يثير التساؤل عن تأثير تلك التباينات على عملية التقييم وإمكانية إجراء ذلك التقييم رغم تلك التفاوتات.

كما تمتاز الظاهرة الإرهابية بالطابع السري، وهو ما يحتم على الدول إقرار تدابير وسياسات للمكافحة دون إحكام عملية توجيهها لعدم معرفة الهدف التالي، ومن ثمّ اتجهت بعض الدول، ومنها النرويج، إلى تأسيس سياسات المكافحة على "تقييمات القيمة" (بمعنى توجيه السياسات الأمنية إلى أهداف ذات قيمة أمنية وطنية دون الإشارة إلى أهداف أو مدن أو مناطق جغرافية محددة). ونتيجة هذا الطابع السري، لا يوجد فهم كافي لأهداف التنظيمات الإرهابية، ولا تتوافر معلومات رسمية حكومية حول طبيعة الأنشطة الإرهابية في كثير من الأحيان، ولا يسهل حصر الحالات التي تحولت إلى عناصر إرهابية على المستوى الفردي؛ فمسارات الإرهاب قد تختلف من فرد إلى آخر، ولذا لا يسهل فهم وتحديد علامات التطرف والإرهاب بشكل استباقي ضماناً لفعالية مكافحته بالتدابير المناسبة.

كما أن للظاهرة الإرهابية طابع عابر للقومية، ومن ثمّ لا يسهل الإجابة عن تساؤل مفاده أي من التدابير الأمنية والسياسات الرسمية فعالة في مواجهة تحديات وجودية ومعرفية دولية الطابع لقياس التهديدات في ظل أي ظروف؟ (Jore, 2021) وهو ما يتفاقم سوءاً في ظل الطابع النسبي للإرهاب في ظل اختلاف طبيعته ونطاقه من منطقة إلى أخرى من ناحية (Rosand et al., 2008)، وضرورة تجاوز وامتداد عمليات تقييم الفعالية حدود الدول القومية في بعض الأحيان من ناحية ثانية؛ إذ يتطلب الأمر تقييم شبكات ضخمة من أجل تتبع سلاسل ممتدة من الأسباب والنتائج التي تتداخل بدورها بفعل عدم اليقين والغموض العالمي. وعليه، قد تتحتم صياغة نهج تقييمي عابر للحدود قادر على تقييم ظاهرة معقدة ومتشابكة وممتدة (Noordegraaf et al., 2017).

فلكي تكون سياسات مكافحة الإرهاب فعالة، تحتم عليها فهم طبيعة التهديدات الإرهابية من حيث موقعها الجغرافي المادي، سواء كانت محلية أو عابرة للحدود الوطنية أو الدولية. ومن المهم أيضاً فهم أنواع التنظيمات الإرهابية، سواء كانت منظمة هرمية أو مترابطة أو منفردة أو مدعومة من الدولة أو مزيج من هذه الأنواع. وهو ما تزداد أهميته لضمان فعالية تدابير مكافحة الإرهاب لكي تعالج هذه الأنماط الجغرافية والأنواع التنظيمية والأيدولوجية بشكل شامل (Sinai et al., 2019).

وإلى جانب ذلك، فإن الهدف الأسمى للإرهاب هو نشر الرعب والخوف أكثر من الدمار والخراب. ونتيجة لذلك، فإن تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب يتطلب تقييم إدراكات المواطنين ومدى شعورهم بالخوف من

عدمه. كما يتطلب الإجابة عن تساؤل مفاده هل انعدام الخوف يرجع إلى استراتيجية أو برنامج أو سياسة محددة؛ بالنظر إلى تعدد العوامل التي قد تُفضي إلى ذلك (Spencer, 2006).

### تحديات جمع البيانات

يواجه تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب تحديات منهجية في ظل صعوبة الجمع المنظم للبيانات اللازمة للتقييم، بل ووجود عقبات عملية وأخلاقية قد تحول دون استخلاص استنتاجات ذات مغزى أو تحديد العلاقات السببية أو الارتباطية، وهو ما يجد أواصره وأسبابه في جملة من العوامل، منها: فجوات البيانات إن وجدت عينات ذات أحجام محدودة، وتضارب البيانات باختلاف قواعد البيانات الدولية، والحاجة إلى تحليلات كيفية جنباً إلى جنب مع البيانات الكمية في كثير من الأحيان (The Risk Management Authority-RMA, 2021)، والتحيز في اختيار الحالات والتلاعب بالبيانات وصولاً لاستنتاجات مسبقة، وحساسية البيانات محل التحليل، والحاجة لبيانات متخصصة على المدى الطويل.

كما تجدر الإشارة إلى صعوبة الاعتماد على مجموعات التحكم لاستخلاص بيانات ذات الصلة بمكافحة الإرهاب، ولا سيما على صعيد التدابير الوقائية. كما أن سياسات مكافحة الإرهاب لها طابع تفاعلي؛ ففي أعقاب حدوث الهجمات الإرهابية، غالباً ما تتجه الدول إلى تشديد تدابيرها الأمنية التي ربما تكون أقرب إلى التدابير الانفعالية التي لا تستند إلى تقييم كاف للمخاطر والفوائد المحتملة.

هذا إلى جانب تردد الحكومات في الكشف عن أبعاد التهديدات الإرهابية التي تواجهها؛ إما لأسباب أمنية استراتيجية وتشغيلية (في مواجهة الخصوم) وإما لأغراض انتخابية وسياسية. وقد تنعدم رغبة الدول في إتاحة البيانات حول أنشطتها، بما في ذلك تفاصيل المؤامرات التي أحبطت والإرهابيون ذوو الخطورة العالية، وكذا الإنفاق العام على كل جانب من جوانب مكافحة الإرهاب (Joint EU-UN Publication, 2023)؛ فتكون المحصلة هي بيانات لها طابع سري دون معلومات كافية تُمكن من رسم صورة كلية عن تدابير وسياسات مكافحة الإرهاب التي قد تكون سرية بدورها، مما يزيد من صعوبة الوقوف على وجه الدقة على فعالية أو غياب فعالية سياسات بعينها (Jore, 2021).

بل ويمكن الدفع بصعوبة تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب من خلال البيانات الإحصائية حتى إن توافرت، لأن ذلك رهن باحتمالات وقوع هجوم إرهابي من عدمه، وهي الاحتمالات التي تتأرجح صعوداً وهبوطاً بمرور الزمن. وقد تؤدي ندرة العمليات الإرهابية إلى تفويض حسابات التكلفة والعائد أو تحليل إدارة المخاطر. وعليه، سيعتمد التنبؤ بالعمليات الإرهابية مستقبلاً على احتمالية تكرار أنماط وأحداث تاريخية سلف حدوثها، ومن ثم سيصعب حساب الاحتمالات والمخاطر، لأن معظم التقديرات الاحتمالية لا بد أن تتأسس على درجة تكرار الهجمات الإرهابية وتاريخ حدوثها، وهو ما يصعب الوقوف عليه في حالة ندرة تلك الهجمات أو عدم وقوعها على الإطلاق.

كما لا يسهل إثبات السببية بين سياسات المكافحة والنشاط الإرهابي؛ فإن تراجع الأخير، فهل يعزو ذلك إلى فعالية سياسات مكافحة الإرهاب بالضرورة؟ وإن تزايد النشاط الإرهابي فهل يعني ذلك انعدام فعالية سياسات المكافحة بالضرورة؟ وهل تتمكن البيانات من الإجابة عن سؤال مفاده: ماذا كان ليحدث لولا تدابير مكافحة

الإرهاب تلك؟ أو لماذا لم تتخبط مجموعة من الأفراد ذوي الخصائص المتشابهة في أنشطة إرهابية بينما انخرطت مجموعة أخرى؟ (Gomis, 2018) وعليه، قد يصعب تحديد متى تكون سياسات مكافحة الإرهاب فعالة، فتحاول الدول منع الهجمات الإرهابية، بيد أن اندلاع هجوم إرهابي ما لا يعني إصدار حكم بعدم فعالية السياسات المتبعة، فقد تكون الهجمات الإرهابية وسيلة انتقامية ورد فعل محتملاً لسياسات فعالة. وعليه، لا يمكن الدفع بتراجع فعالية سياسات مكافحة الإرهاب عند وقوع هجوم إرهابي، كما لا يمكن الدفع بنجاح تلك السياسات في حالة غياب تلك الهجمات. وقد يعني ذلك استحالة الربط بين عدد الهجمات وفعالية السياسات، فقد تحدث هجمات إرهابية رغم فعالية سياسات المكافحة، كما يعني التشكيك ضمناً في عدد الهجمات الإرهابية كمعيار للفعالية.

كما تختلف وتتباين جودة وطبيعة البيانات محل التحليل تبعاً لهوية القائم على جمعها؛ فقد تتبنى دولة ما تعريفاً محدداً للإرهاب دون أن تتبناه بالضرورة منظمات غير حكومية أو مراكز بحثية، مما يؤدي إلى تحليلات متضاربة وفجوات في البيانات واحتمالية تغيير المؤشرات المستخدمة في التحليل من فترة زمنية إلى أخرى تبعاً للبيانات المتوفرة. ويتصل بذلك أن التحليل المنظم للبيانات يتطلب تمويلًا لا يتوافر في الجامعات أو مراكز البحوث بالضرورة. وإن توافر، قد تختلف آليات وأساليب التحليل من دراسة إلى أخرى ومن باحث إلى آخر ومن جهة إلى أخرى في ظل غياب الأرضية المشتركة التي تسمح بمقارنة النتائج. كما قد تغيب الخبرات اللازمة للتقييم، وتترجع الموارد اللازمة لإجراء التقييمات، وتغيب ثقافة الشفافية، وينعدم تقبل نتائج التقييم، وتغيب الإرادة السياسية لإجرائه (Fink et al., 2013). إذ يتطلب التقييم أيضاً قدرًا كبيرًا من الوقت والمتخصصين، بجانب القدرة والرغبة في النقد الذاتي، وهي أمور قد تتراجع في ظل تراجع رأس المال السياسي وتزايد المخاطر الأمنية.

### التشكيك في جدوى التقييم

قبل تحديد المؤشرات اللازمة لتقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، لا بد من التساؤل أولاً عن إمكانية التقييم، وهو أمر إشكالي لدى بعض الأدبيات التي تدفع بضرورة عدم إخضاع سياسات مكافحة الإرهاب للتقييم لصعوبته وعدم دقته وتعدد تحدياته وتعدد القيود المفروضة عليه أو لاستحالته في بعض الأحيان، بالنظر إلى جملة من التحديات التحليلية (مثل: إثبات السببية، معالجة الاختلافات السياقية، وتطوير مؤشرات صالحة). إذ تهدف سياسات مكافحة الإرهاب إلى تحقيق الأمن الذي يصعب قياسه من الناحية المنهجية، لأنه يتحقق بغياب التهديدات؛ أي أنه لا يمكن دراسة انعدام الأمن إلا عندما يتحقق التهديد وليس الأمن. ومن ثم، يصعب قياس ظاهرة سلبية أو إثبات أن الإرهاب كان يحدث لولا سياسات مكافحته. وعليه، تبرز صعوبة إثبات السلبية بوصفها أحد التحديات المنهجية؛ فمن المستحيل على المستوى التجريبي إثبات أن التهديد الإرهابي المتراجع أو غير الموجود ناجم عن التدابير المطبقة، أو أن التهديد الإرهابي لم يكن موجوداً في المقام الأول. وقد يرجع غياب التهديد الإرهابي إلى عدد كبير من المتغيرات التي ربما ساهمت أو أثرت على الظاهرة الإرهابية بخلاف سياسات مكافحة الإرهاب. وتقييم فعالية تلك السياسات يتطلب التحكم المسبق في تلك العوامل من أجل إثبات السببية بين التدخل والتأثير، وهو أمر غير ممكن على المستوى الواقعي، وخاصة في البيئات الهشة ومناطق الصراع (Jore, 2021).

وتجدر الإشارة إلى تعدد أهداف سياسات مكافحة الإرهاب ومستويات تحليلها وطبيعتها فهما لأسباب الإرهاب ودوافعه؛ فيهتم بعضها بالظروف البنوية أو المواتية التي تسمح للإرهاب بالازدهار (مثل: ضعف الحكم أو التهميش الاجتماعي والاقتصادي). فيما تركز أخرى على المستوى الفردي أو الجزئي، وتسعى إلى معالجة الظروف والمواقف والأفكار التي قد تؤثر على المسارات الفردية نحو الإرهاب. كما تهتم ثالثة بمعالجة الديناميكيات الاجتماعية والعلاقات التي توفر مصدراً للمرونة ضد تأثير التطرف العنيف، وخاصة على المستويين الأسري أو المجتمعي، وهو ما يعني أن سياسات مكافحة الإرهاب تشمل بالضرورة مستويات تحليلية متعددة. فقد يُظهر التقييم نتائج إيجابية على المستوى الفردي، وأخرى سلبية على المستوى الكلي؛ ومن هنا تأتي أهمية أخذ السياق الأوسع في الاعتبار (Holmer et al., 2018).

كما يصعب تقييم سياسات مكافحة الإرهاب بفعل الاختلاف بين النجاح العملي والاستراتيجي. فمنطق التقييم يعني تطبيق منطق الحرب النظامية على مكافحة الإرهاب. ومن شأن التعويل على أعداد الضحايا أو الهجمات الإرهابية للوقوف على تلك الفعالية يفترض أن نتيجة المواجهة تتحدد من خلال القدرات العملية. فإن أصبح تنظيم إرهابي ما أكثر نشاطاً أو أكثر عنفاً، باتت الدولة أقرب إلى الهزيمة، والعكس بالعكس. وهذا الأساس يُطبق خطأً منطق الحرب بين الدول على الصراع بين دولة وتنظيم إرهابي. ففي الحالة الأولى، يكون الهدف هو إلحاق هزيمة حاسمة بالعدو، ما يُمكن من تحديد النجاح العملي (وفقاً لعدد المعارك)، وكذا النجاح الاستراتيجي (وفقاً للنتائج النهائية الحاسمة). أما في الحالة الثانية، فإن المواجهة بين دولة وتنظيم إرهابي هي مواجهة سياسية وليست عسكرية. وعليه، فإن النجاح العملي لا يعني بالضرورة درجة مماثلة من النجاح السياسي. فقد يترتب على إحدى العمليات الإرهابية نتائج عكسية على التنظيمات الإرهابية إن وُجد أطفال بين الضحايا. كما أن تنظيم القاعدة لا يحتاج بالضرورة إلى القدرات النووية لنشر الخوف، فهو يزرع الخوف من الهجمات الإرهابية النووية دون أن يستعرض القدرات النووية اللازمة للحصول على الأسلحة النووية. ويعني هذا إمكانية تحقيق النجاح السياسي أو الاستراتيجي في غياب النجاح العملي، وأن الأخير لا يترجم تلقائياً إلى نجاح سياسي، وأن السياسات هي التي تقرر في نهاية المطاف نتيجة المواجهة.

وهناك صعوبة منهجية أخرى تدور حول التشكيك في فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، بصرف النظر عن آلية قياس ذلك النجاح. فالنجاح ضد أحد أشكال الإرهاب قد يؤدي إلى زيادة أشكال أخرى (استبدال وظيفي)، ما يعني أن الإرهاب لا يختفي حقاً، بل يتحول إلى أشكال أخرى. فقد أدى تركيب أجهزة الكشف عن المعادن في المطارات إلى الحد من عمليات اختطاف الطائرات والحوادث الدبلوماسية، لكنه زاد من أنواع أخرى من هجمات الرهائن (مهام الحواجز، والاختطاف، والاغتيالات)، كما أدى تحصين السفارات إلى زيادة عمليات الاغتيال. كما أن النجاح في مكان ما قد يؤدي إلى انتكاسات في أماكن ودول أخرى؛ من أفغانستان إلى العراق أو العكس على سبيل المثال (استبدال جغرافي) (Van Dongen, 2011).

فتأمين أحد الأهداف قد يترتب عليه استهداف آخر، مثل تكثيف نشاط تنظيم داعش في العراق جرّاء فقدان معاقله في سوريا. إذ يحتاج التنظيم الإرهابي إلى ثغرة واحدة لاستغلالها، فيما يجب على الدول أن تمد الحماية الأمنية إلى جميع نقاط الضعف المحتملة، مما يعني استحالة تأمين جميع الأهداف المستهدفة، وهذا يعني

إمكانية التوصل إلى نتائج إيجابية مضللة وأسباب غير موجودة (Jore, 2021). وفي ضوء ما سبق، يمكن الدفع بانعدام الجدوى من وراء تقييم سياسات مكافحة الإرهاب، لأن الإرهابيين، بدلاً من التخطيط لهجمات متكررة ومنخفضة التأثير، قد يعيدون توجيه مواردهم نحو هجمات أقل تواتراً ولكنها أكثر تدميراً من أجل تحقيق أهدافهم.

ويضاف إلى ما سبق أن قياس أو تقييم سياسات مكافحة الإرهاب بالأرقام أو الإحصائيات لن يسفر بالضرورة عن تقديم نظرة ثاقبة للاتجاهات والأنماط العامة، بسبب الطبيعة النادرة وغير المتماثلة وغير الخطية للإرهاب، بما يتعارض مع بلورة الاتجاهات واستخلاص الأنماط، وهو الأمر الذي ربما أدركته الولايات المتحدة عندما غيرت اسم تقريرها السنوي "أنماط الإرهاب العالمي" إلى "تقارير البلدان عن الإرهاب" (Spencer, 2006). كما يصعب إن لم يكن يستحيل إيجاد أرضية مشتركة للأساليب أو المعايير أو الأحكام اللازمة للتقييم، كما أن تقييم مكافحة الإرهاب من منظور نفسي أو اجتماعي أو تكنولوجي سيؤدي إلى تقييمات مختلفة. علاوة على ذلك، قد تتشابك الخبرة مع المصالح التنظيمية، وخاصة عندما يعمل الخبراء لصالح وكالات حكومية أو يتم تمويلهم من قبلها. فهناك قيم كامنة وراء عملية التقييم، وهي القيم التي قد تتضارب في ضوء حقيقة مفادها أنه من الصعب إثبات الفعالية. وبالإضافة إلى ذلك، تناقش قضايا الفعالية في المنتديات الدولية والعبارة للحدود الوطنية وفوق الوطنية، وقد تتأثر بالمناقشات الجارية، فتصبح المحصلة تقييم غير محايد، وخاضع لتدخلات القوى السياسية بطريقة أو بأخرى. فقد تُنتزع التقارير والرؤى من سياقاتها، وقد تُحجب نتائجها لخدمة أجندات ومصالح معينة. وقد يؤثر هذا على التقارير والتحليلات بطرق عدة تتراوح بين التحييد والتلاعب، ما يقوض مصداقية التقييم (Noordegraaf et al., 2017).

### تراجع جدوى مؤشر عدد الهجمات الإرهابية

إن عدد الهجمات الإرهابية أو تطورها على مدى فترة زمنية غالباً ما يكون المؤشر الرئيس المستخدم لتقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، وقد يكون هذا المؤشر مفيداً عند استخدامه جنباً إلى جنب مع مؤشرات أخرى، ولكن وإن قدمت البيانات الإحصائية اتجاهات عامة وإقليمية مهمة للهجمات الإرهابية، ستتراجع القيمة العلمية لتلك البيانات، لتراجع احتمالات العمليات الإرهابية في بعض السياقات وتحديداً في السياق الأوروبي؛ فبعض المدن النرويجية لم تشهد أي هجمات إرهابية سلفاً، مما يعني أن البيانات الإحصائية لن تقدم أي معلومات قيمة عن فعالية سياسات مكافحة الإرهاب رغم ارتفاع تكلفتها. ومن ثم، قد يثار التساؤل عن جدوى الاستمرار في تطبيق سياسات مكلفة رغم تراجع أعداد الهجمات الإرهابية، بمعنى أن التكلفة لن تتناسب مع احتمالات التهديد (Jore, 2021).

كما أن عدد العمليات الإرهابية لا يدل على فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، لأن هناك العديد من الأسباب التي قد تؤدي إلى انخفاضها؛ فقد يدخر الإرهابيون مواردهم لشن هجوم مدمر لإعطاء الدول شعوراً زائفاً بالأمن. وقد يكونون أيضاً في مرحلة تجنيد وتدريب أعضاء جدد أو في مرحلة تغيير هيكله أو قيادي أو في مرحلة شراء أسلحة جديدة أو في مرحلة التخطيط لهجمات محتملة. وفي الوقت نفسه، قد يختار تنظيم إرهابي، رغم التراجع النسبي والفعلي الذي يمر به، شن هجمات عنيفة من أجل إثبات قدرته واستمرار تأثيره. وفي المقابل، هناك

العديد من الأسباب المحتملة لزيادة عدد الهجمات الإرهابية في مدن محددة بحكم أهميتها أو موقعها الجغرافي أو ضعف تأمينها أو سهولة اختراقها. فقد لا يتأثر انخفاض التهديدات الإرهابية ضد مدينة ما بسياسات مكافحة الإرهاب على مستوى الدولة ككل.

هذا، وتكتسب حالة تركيا أهمية خاصة عندما يتعلق الأمر بمسألة الفعالية. ففي حين أن العدد الإجمالي للهجمات الإرهابية في تركيا في الفترة بين عامي 1980 و 2016 يعد من بين أعلى المعدلات في المنطقة، فإن سياسات مكافحة الإرهاب في البلاد كانت حاسمة في الاستجابة للعديد من التهديدات الإرهابية واحتوائها على المستويين الوطني والإقليمي. فقد كان هيكل الأمن في تركيا متكيفاً بشكل خاص واستراتيجيتها ومبادراتها لمكافحة الإرهاب تستجيب بفعالية للتهديدات الإرهابية الناشئة، وخاصة من قبل داعش والجماعات الجهادية الأخرى على طول الحدود مع العراق وسوريا (Mansour-Ille, 2021).

كما أن أعداد الهجمات كمؤشر للنجاح أو الفعالية لا يأخذ في الاعتبار تباين تأثير الهجمات الإرهابية. فوفقاً لهذا المعيار، ستتساوى أحداث 11 سبتمبر بالطعنة الإرهابية الواحدة. فالهجمات الإرهابية ليست كلها متشابهة، بيد أن معيار عدد الهجمات يتجاهل تلك الاختلافات. وقد تتزايد التأثيرات الناجمة عن هجوم إرهابي واحد، فلا تحتاج التنظيمات الإرهابية إلى ارتكاب أكبر عدد ممكن من الهجمات. فوفقاً للمعيار العدد، فإن اغتيال رئيس حكومة أو عضو في مجلس الوزراء هو هجوم واحد، ومع ذلك فإنه يرسل رسالة قوية للغاية حول قدرات التنظيم الإرهابي على تفويض العمليات السياسية في البلاد. وقد تحقق عدة هجمات صغيرة نجاح أكبر بكثير للتنظيم الإرهابي مقارنة بسلسلة من الهجمات الكبرى.

### تعدد انتقادات المؤشرات الكمية والكيفية

تتعدد الانتقادات الواردة على المؤشرات سالفة الذكر، ومنها أعداد الضحايا؛ فقد تكون زيادتهم ناجمة عن حماس قيادات جديدة أو نتيجة لتأثير الاستبدال. فقد يعجز التنظيم الإرهابي عن النيل من أهداف استراتيجية، فيستهدف أهدافاً سهلة نسبياً على شاكلة المدارس والساحات العامة، فيرتفع أعداد الضحايا دون أن يعني ذلك قوة التنظيم الإرهابي. وبالمثل، فإن تزايد عدد القتلى أو المعتقلين من الإرهابيين لن يؤدي إلى تراجع العمليات الإرهابية أو انحصار نشاط التنظيمات الإرهابية؛ ذلك أن اعتقال كوادر التنظيمات الإرهابية القيادية سيسفر عن زيادة عدد المجندين الجدد وإحلال الصفوف لسد الفراغ، بل وقد يؤدي إلى عمليات انتقامية تأكيداً على قدرات القيادات الجدد. وقد تؤدي عمليات الاعتقال إلى استقطاب وتجديد متعاطفين سابقين. وقد يدل أعداد القتلى أو المعتقلين من الإرهابيين على أداء قوات الشرطة أو الجيش في مواجهة التنظيمات الإرهابية، لا فعالية سياسات مكافحة الإرهاب ككل بالضرورة. وعليه، فإن أهمية ذلك المؤشر تبرز في الحالات التي تشن فيها دولة ما حملة ممنهجة ضد تنظيم إرهابي ذي حجم معروف ودعم خارجي محدود أو معدوم، فتتأكد الدولة من تفويض التنظيم الإرهابي المستهدف في ظل غياب إمكانية تجنيد أعضاء جدد وافتقار الدعم اللازم للإرهابيين (Van Dongen, 2011).

وأتصلاً بهذا، يتكرر قيام الدول باعتقالات جماعية مستهدفة في أحيان، والإفراج عن معتقلين في أحيان أخرى، كرد فعل على الهجمات الإرهابية. وكلتاها ممارستان كثيراً ما انتقدتهما المنظمات الحقوقية بسبب

طابعهما الانتقامي. ففي بعض الحالات، تبرز العلاقة القوية التي تربط توقيت العمليات الإرهابية بالاعتقالات الجماعية كإجراء مضاد أو رادع. ففي المغرب على سبيل المثال، في الأشهر القليلة التي أعقبت تفجيرات الدار البيضاء، وُجِّهت اتهامات إلى ما لا يقل عن 2112 مشتبهاً بارتكاب جرائم إرهابية. وقد يكون تزايد أعداد المعتقلين دليلاً على ضعف سياسات مكافحة الإرهاب لانعدام طابعها المستهدف (Mansour-Ille, 2021). كما أن التعويل على عدد القتلى من الإرهابيين كمؤشر على فعالية سياسات مكافحة الإرهاب يقتضي معرفة الحجم الإجمالي للتنظيم الإرهابي غير المعروف في كثير من الأحيان. وقد يزداد عدد القتلى بين المجندين ممن يسهل استبدالهم دون النيل بالضرورة من القيادات الإرهابية. وفي اتجاه مضاد للنيل من ثلثي القيادات العليا، قد تنمو صفوف التنظيم الإرهابي، ليتحول إلى تنظيم لا مركزي أكثر مرونة (Spencer, 2006). وقد يتزايد عدد المعتقلين وعدد المفرج عنهم في الوقت نفسه، لذا فإن عدد الإدانات قد تكون أكثر دقة. فإن نجحت السلطات في اعتقال أعداد ضخمة من الإرهابيين، كيف يمكن التأكد من استدامة تأثير تلك السياسات وتوقف عمليات التجنيد وانعدام القدرة على تنفيذ هجمات معقدة؟ فقد تؤدي الإجراءات القانونية التمييزية غير العادلة إلى مزيد من الانقسام والعنف.

فعلى سبيل المثال، في عام 2006، اعتُبر القبض على مجموعة عُرفت باسم "ميامي 7" بتهمة التخطيط لتفجير برج سيرز في شيكاغو (والذي يُعرف الآن باسم برج "ويليس") أحد نجاحات سياسات مكافحة الإرهاب في الداخل الأمريكي. بيد أن التحقيقات أكدت أن هذه المجموعة لم تكن تملك أسلحة أو قنابل أو خبرة أو أموالاً أو مهارات تشغيلية. وقد عمل أحد أعضائها سرّاً في مكتب التحقيقات الفيدرالي، فيما تسلل لهذه المجموعة. وفي كندا في يوليو 2016، ألغت المحكمة العليا في كولومبيا البريطانية الإدانات الصادرة بحق فردين خططا لتفجير الهيئة التشريعية في كولومبيا البريطانية في عام 2013، وخلصت إلى أن الشرطة الكندية الملكية هي التي لفقت الجريمة بعد أن أُلقت القبض على شخصين لديهما ميول إرهابية، لكنهما لم يمتلكا القدرة أو الوسائل الواضحة للتخطيط أو لتنفيذ أهدافهما (Gomis, 2018).

ويستخلص مما سبق صعوبة تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب بدقة، لأنها تتطلب الوقوف على عشرات العوامل المتداخلة وفقاً لمؤشرات متعددة لإثبات العلاقة بين السبب والنتيجة، وهي المؤشرات التي تتطلب النظر ابتداءً في ديناميكياتها، وبدون ذلك لن يمكن استخدامها كمؤشرات للنجاح. ومع تعدد سياسات مكافحة الإرهاب المتبعة في الوقت ذاته، سيظل من غير الواضح أي أداة أو إجراء أو سياسة حققت التأثير المطلوب، ومن المحتمل أيضاً أن تغطي التأثيرات الإيجابية لأداة واحدة على التأثيرات السلبية لأدوات أخرى (Van Dongen, 2011).

### إشكاليات التقييم الذاتي

عادة ما تقوم كل دولة بتقييم سياساتها لمكافحة الإرهاب، ومن ثمَّ تبرز إشكالية التقييم الذاتي. فهل ستعلن الدول عن فشل سياساتها المتبعة بالفعل؟ أم ستدفع دوماً بنجاحها لاعتبارات حفظ الصورة الدولية ولأسباب سياسية؟ فإن أعلنت دولة ما عن إحباط مئات العمليات الإرهابية، كيف يمكن التأكد من صحة ذلك؟ وإن اعتقلت مئات الإرهابيين، هل ستعلن بالضرورة عن ذلك أم ستحجبه لاعتبارات أمنية؟ وعليه، فإن تقييم فعالية سياسات

مكافحة الإرهاب يقتضي النظر في إطار زمني محدد، والجناة، والموقع الجغرافي للهجمات الإرهابية، ومن يقدم البيانات. فإن كانت الدولة على اختلاف تقاريرها وتصريحاتها الإعلامية هي مصدر تلك المعلومات، بات التقييم متحيزاً وغير دقيق، ولا يخدم سوى الرواية الرسمية. بعبارة ثانية، فإن التصريحات الرسمية ستميل إلى التأكيد على نجاح سياسات مكافحة الإرهاب، وستعول على عدد غامض من المؤامرات الفاشلة والهجمات الإرهابية المحبطة. وبدون التقييم المستقل (سواء المحلي أو الدولي) لتلك السياسات، ستظل مصداقية البيانات الرسمية محلاً للشك.

وتأسيساً على ذلك، سيختلف التقييم باختلاف الخبرات الوطنية والسياقات المحلية، وسيصبح المحك في عملية التقييم هو الدروس المستفادة من الممارسات السابقة، وسيكون التقييم الكيفي لسياسات مكافحة الإرهاب كافياً حتى وإن لم يقترن بتحليل كمي، وسيصبح التقييم الذاتي هو التقييم الرسمي والرواية المتداولة والخطاب الإعلامي السائد، ولن يترجم التقييم إلى نظرة شاملة للسياسات الواجب اتباعها ومناطق إخفاقاتها ومتطلبات التفعيل اللازمة، وستظل الفعالية رهناً بتحقيق الأهداف التي حددتها الدولة لنفسها (Fink et al., 2013)، ومن ثمَّ قياس الأداء مقابل الأهداف.

إن التقييم الذاتي سيظل رهناً بتحقيق الأهداف المستهدفة وإن كانت سيئة الصياغة أو متغيرة أو غامضة أو غير واقعية. فكثيراً ما تشير الدول إلى هدف "القضاء على الإرهاب" وتحقيق الأمن المطلق، رغم استحالة تحقيق كلا الهدفين. فالإرهاب ليس تهديداً يمكن القضاء عليه، بل هو خطر يمكن إدارته والتخفيف منه. والأهم من ذلك هو سياسات تحقيق تلك الأهداف؛ فإن استخدمت الدول العنف المفرط، وانتهكت حقوق الإنسان بشكل متكرر، وقوضت سيادة القانون وتماسك المجتمع، هل تصبح تلك السياسات فاعلة لمجرد أنها حققت الهدف المرجو منها؟ (Gomis, 2018)

#### رابعاً: اتجاهات مقترحة لتحسين جودة عملية التقييم

يظل تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب مطلباً عملياً رغم الصعوبات والتحديات التي تكتنفه. ولذا، تتعدد محاولات البحث عن حلول منهجية واقعية على المستوى الأكاديمي، وهي الحلول التي يمكن تصنيفها وتحليلها من خلال جملة من الاتجاهات، وذلك على النحو التالي:

##### الاتجاه الأول: جمع المؤشرات

في ظل تعدد الانتقادات سالفة الذكر، يمكن -وفقاً لهذا الاتجاه- التعويل على محاولة صياغة مقاييس مناسبة لتقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب (Sinai et al., 2019) من خلال نهج شامل يتجاوز مؤشرات الفعالية الأحادية، ويتبنى مفهوم الإطار الشامل لتقييم تلك السياسات على نحو يسفر عن تطوير مؤشرات متعددة الأبعاد، من خلال الجمع بين تواتر الاعتقالات ودرجة التأييد الشعبي والمواقف العامة على سبيل المثال. ويتصل بذلك إمكانية اتباع أساليب مختلطة تجمع بين تحليل الواقع والتنبؤ بالمستقبل، وكذا الأساليب الكمية والنوعية بهدف اتباع نهج قائم على الأدلة (Erdemandi et al., 2024).

ويتصل بذلك إمكانية الجمع بين مزايا الأساليب القائمة على الأحداث (والتي تقيس مؤشرات كمية محددة مثل عدد العمليات الإرهابية) والأساليب القائمة على المجموعات (والتي تتضمن مؤشرات مثل: حجم التنظيم

الإرهابي، وأنماط القيادة، والعلاقات مع التنظيمات الأخرى، والأيدولوجيات، والأسلحة، والتكتيكات). وكذا إمكانية الجمع بين ما يسمى مؤشرات صلبة (تركز على الزيادة أو النقصان في العوامل الكمية مثل: عدد الجماعات التابعة لتنظيم إرهابي، وتعقيد الهجمات، والمجندين مقارنة بالخصائر)، وأخرى ناعمة (تركز على المعلومات النوعية مثل تصورات السكان المحليين تجاه التنظيم الإرهابي) (Schroden et al., 2016).

وعلى نفس الشاكلة، قد يكون ممكناً الجمع بين عدة اعتبارات منها: الاعتبارات العملية (عملية تصميم السياسات العادلة)، والاعتبارات السياسية (السياسات التي تحظى بدعم سياسي واسع)، والاعتبارات الزمنية (المدى الذي تحافظ فيه السياسات على أدائها في مواجهة الظروف المتغيرة). وهي الاعتبارات التي لا بد من أخذها في الاعتبار بالاعتماد على المسوح وتقنيات المراقبة والاستطلاعات والمقابلات وغير ذلك من مصادر البيانات النوعية (Sobol et al., 2023).

كما يمكن الجمع أيضاً بين الاعتبارات التطبيقية والجوانب النظرية لبناء مؤشر عملي ذي أساس نظري قائم على مؤشرات دقيقة. بيد أن تطبيق ذلك بدقة يتطلب قدرًا كبيرًا من التدريب وموارد ضخمة ومتخصصين ذوي خبرة، وستتراجع فعاليته في البيئات غير الآمنة، فيتردد المستجيبون في المشاركة في الاستطلاعات أو تقديم بيانات دقيقة، ما قد يقوض أيضاً من موثوقية البيانات التي يتم جمعها في المقابلات والاستطلاعات. وتجاوزاً لذلك، يمكن طرح أسئلة غير مباشرة في إطار من السرية (Holmer et al., 2018).

وترى الدراسة أن ما سبق لا يعدو كونه دعوات أكاديمية لتقديم مؤشر شامل متعدد المكونات يدمج عدة مؤشرات ورؤى متباينة من الناحية النظرية، وهو ما يتطلب الإجابة عن عدة أسئلة من قبيل: ما الذي يجب تضمينه في هذا المؤشر من مؤشرات فرعية؟ وكيف يمكن الجمع بين تلك المؤشرات بشكل منهاجي؟ (Sobol et al., 2023) وما هي الأسس العلمية اللازمة والدالة على إمكانية ذلك الجمع؟ إن تلك الأسئلة لا تجد لها إجابات قاطعة، ولا تزال متروكة لمزيد من الدراسات الأكاديمية المتخصصة كي توافيها بالشرح والتحليل. فيكتفي هذا الاتجاه بطرح عدة تساؤلات للبحوث المستقبلية كي تحدد المؤشرات اللازمة والوزن النسبي لكل مؤشر.

### الاتجاه الثاني: المؤشرات الأحادية

يدفع هذا الاتجاه بإمكانية التعويل على أحد مؤشرات الفعالية. فمثلاً، تعد المراجعات المؤسسية لتلك السياسات أحد مؤشرات فعاليتها. فبشكل دوري، تقوم المؤسسات المعنية، سواء الأجهزة الأمنية أو المؤسسات الرسمية أو الأوساط الأكاديمية أو مراكز الفكر أو معاهد التدريب أو المجتمع المدني أو القطاع الخاص، بتقييم سياسات مكافحة الإرهاب. وبعبارة ثانية، تلعب جهات عدة دوراً في مراجعة سياسات مكافحة الإرهاب، وغالباً ما تمارس أدواراً مكملية لبعضها البعض. إذ تقوم بمراجعة أو تعديل سياسات مكافحة الإرهاب للتأكد من قدرتها على مواجهة التهديدات الإرهابية عقب النظر في أوجه القصور التي تعثر بها مع إقرار تدابير للحد من آثارها السلبية. ومن ثَمَّ، يمكن التعويل على الهيئات المؤسسية المعنية والتي قد تستعين بمراجعين مستقلين ذوي السلطات اللازمة للوصول لبيانات على قدر كبير من السرية مع توفير التمويل اللازم لهم.

ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، يكتب المراجع المستقل تقارير سنوية وأخرى غير دورية، ويرفع تلك التقارير إلى البرلمان، ويتحدث إلى وسائل الإعلام، ويشارك في تدريبات الشرطة، ويحاضر في المدارس

والجامعات. وفي الولايات المتحدة، شُكلت اللجنة الوطنية للهجمات الإرهابية على الولايات المتحدة (لجنة 9/11) بموجب تشريع من الكونجرس وبتوقيع من الرئيس الأمريكي آنذاك "جورج دبليو بوش"، في الفترة ما بين نوفمبر 2002 وأغسطس 2004، بهدف إعداد تقرير شامل عن الظروف المحيطة بتلك الهجمات وتقديم التوصيات اللازمة للحماية من أي هجمات مستقبلية. وفي حالة كندا، تسد الشبكة الكندية للأبحاث حول الإرهاب والأمن والمجتمع (TSAS) الفجوة بين الباحثين والمسؤولين، وتعزز البحث الأكاديمي حول سياسات الإرهاب (Gomis, 2018).

كما يدفع هذا الاتجاه بإمكانية التعويل على أحد مؤشرات فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، لأن تقييم أحد عوامل النجاح أسهل في تقييمه من تقييم كل السياسات وكل عوامل النجاح في الوقت عينه في ظل قلة عدد العوامل الواجب أخذها في الاعتبار. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى علاقات سببية أكثر مصداقية يمكن فحصها لاحقاً وإخضاعها لمزيد من التحليل. وعند هذا الحد، تتباين الأدبيات في طبيعة تلك الأجزاء والمؤشرات الفرعية أو الجزئية، فمنها ما يدفع بضرورة التركيز على الخوف كأحد مؤشرات فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، لأن الهدف الأسمى للإرهاب هو نشر الخوف، وبالتعبية يصبح الهدف الأسمى لسياسات مكافحة الإرهاب هو الحد من الخوف الناجم عن الظاهرة الإرهابية. بيد أن ذلك يثير إشكاليات عدة جرّاء صعوبة قياس الخوف بوصفه شعوراً غير مادي لن يمكن للقياسات التجريبية الاجتماعية والنفسية أن تقيسه بدقة، ناهيك بتأثره بعدة عوامل قد لا ترتبط بالإرهاب بالضرورة (Spencer, 2006). ومن ثمّ، لن يتجاوز التركيز على الخوف الإشكاليات سالفه الذكر، بل سيكررها.

وتدفع إحدى الأدبيات بإمكانية التعويل على قدرة الحكومات على الحد من الهجمات الإرهابية لتقييم فعالية سياساتها الزامية لمكافحة الإرهاب، وهو ما يتطلب وجود خطط استراتيجية وجهود دولية مكثفة. ومن ثمّ، يدور هذا المؤشر حول القدرة على منع الهجمات الإرهابية، بيد أن ذلك المنع قد يرجع إلى أسباب تتصل بالتنظيمات الإرهابية نفسها لا بالجهود الحكومية، كما ستحول طبيعة الظاهرة الإرهابية كونها عابرة للحدود من تقييم فعالية الجهود الدولية المبذولة على المستويين الوطني والدولي (Noordegraaf et al., 2017).

وقد يتأسس تقييم سياسات مكافحة الإرهاب على تحقيق الأهداف المرجوة منها، وهو ما يستلزم تقسيم سياسات مكافحة الإرهاب إلى عدة أجزاء تكفل إنشاء سلسلة سببية لكل مكون من السبب (سياسات مكافحة الإرهاب) إلى التأثير أو النتيجة (التحول في درجات المؤشرات أو الفعالية)، ما يعني بالتعبية تقييم نجاح كل جزء من سياسات مكافحة الإرهاب على حدا (Schroden et al., 2016). بيد أن ذلك يتطلب توافقاً مبدئياً على مكونات تلك السلسلة السببية، بجانب تقييمات منفصلة، وهي المكونات التي لا تحظى بالإجماع (Van Dongen, 2011).

### الاتجاه الثالث: المبادئ التوجيهية

يدور هذا الاتجاه حول تقديم عدة مبادئ توجيهية مرغوبة لضمان فعالية سياسات مكافحة الإرهاب، وتشمل تلك المبادئ على سبيل المثال لا الحصر: مراعاة احتياجات كل دولة وظروفها المحلية وتاريخها وثقافتها المتنوعة، وتعزيز التعاون الثنائي والمتعدد لبناء القدرات اللازمة، وتقييم المخاطر وتدقيق القرارات المتخذة (Hoorens et al., 2018)، وتبني مناهج متكاملة ومستدامة ومتعددة الأوجه عبر مختلف المستويات، وابتكار

نهج طولي لتقييم التغيير بمرور الوقت بدءًا من المرحلة المبكرة (تحديد الأفراد المعرضين للخطر)، والمرحلة المتوسطة (الإحالة والتدخل)، والمرحلة المتأخرة (الحد من العودة إلى الإرهاب)، وإنشاء قاعدة معرفية أرشيفية تركز على مواضيع بحثية رئيسية، (مثل: مؤشرات الإنذار المبكر المعتمدة والقابلة للتنفيذ، وأفضل الممارسات في مكافحة التطرف العنيف) (Sinai et al., 2019)، والتقييم المسبق واللاحق بالاستناد إلى بيانات وأدلة موثوق بها لتطوير سياسات قائمة على الأدلة، وتنسيق جهود كل الجهات المنخرطة في مكافحة الإرهاب، وضمان قدر أعظم من الاتساق بين الأهداف المرجوة.

ويتصل بذلك ضبط مفاهيم الفعالية والإرهاب، وتفعيل الأنشطة التدريبية، وتعزيز التعاون بين الشرطة والقضاء في المسائل الجنائية، وتعزيز الوعي بالتحديات التي تواجه السلطات القضائية في قضايا الإرهاب، وتطوير برامج التدريب مع الدول الشريكة، وزيادة الدعم المالي المخصص لمكافحة الإرهاب (Burchett et al., 2022)، وبناء القدرات الوطنية، وتكييف البنية القانونية التحتية وفقًا لالتزامات الدول بموجب جميع القوانين الدولية ذات الصلة، ناهيك باستحداث أطر مؤسسية في صورة لجان متخصصة لمكافحة الإرهاب (Messmer, 2010)، وتطوير البرامج بالتشاور والتعاون الوثيق مع الجماهير التي صُممت من أجلها.

هذا إلى جانب دمج مجموعات التحكم أو المقارنة لتقييم التأثير البرمجي على المواقف والسلوكيات والنتائج الفردية، جنبًا إلى جنب مع التحليل المقارن الذي يركز على تقييم نتائج وتأثير البرامج التي يتم تكرارها في مجتمعات مختلفة وبيئات مختلفة لزيادة إمكانية تعميم نتائج التقييم. وفي المستقبل، يمكن توظيف النتائج المستخلصة للوقوف على الفجوات التحليلية لمعالجتها ودمجها في القرارات السياسية والتقييمات المستقبلية. ويشمل ذلك تقييم التأثيرات طويلة الأجل للبرامج من خلال تقييمات المتابعة، ودمج مؤشرات إضافية لتقييم التغيير السلوكي المحتمل، وتقييم إمكانية مقارنة تأثير البرامج على أشكال مختلفة من الإرهاب عبر أطياف أيديولوجية مختلفة (Aryaeinejad & Scherer, 2024).

ويجد ما سبق جذوره في ضرورة تفعيل سياسات مكافحة الإرهاب المطبقة بالفعل لا استحداث سياسات جديدة، بجانب ضرورة تشجيع الجهود الرامية إلى اكتشاف طرق بديلة أو محسنة للوقوف على فعالية برامج مكافحة الإرهاب، لأهمية الاستكشافات المنهجية كأساس لتطوير قاعدة أدلة لتقييم سياسات مكافحة الإرهاب، وهو ما يتطلب زيادة عدد أبحاث التقييم التجريبية من قبل الباحثين والمتخصصين بالتعاون مع صناع السياسات والممارسين (Lum et al., 2008) لتحديد السبب والنتيجة بشكل أفضل، ووضع ممارسات تقييم قياسية وأدوات قياس خاصة بمجال مكافحة الإرهاب، بما يسفر عن فهم أفضل لكيفية دمج العوامل المختلفة ووزنها (Sobol et al., 2023).

#### الاتجاه الرابع: إسهام الدراسة

تدفع الدراسة بأن تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب يقتضي ابتداءً تقييم كل من: عملية صناعتها، وسبل تنفيذها، والنتائج المتحققة. وبهذا المعنى، فإن ذلك التقييم يقتضي إجراء تقييم مرحلي (بمعنى أن مخرجات كل مرحلة ستؤثر في مخرجات المرحلة التي تليها)، وسياقي (بمعنى أن السياق الحاكم يؤثر في تلك السياسات وهي

بدورها تؤثر فيها)، وممتد (بمعنى التقييم المستمر لسياسات مكافحة الإرهاب عبر الزمن)، ومركب (بمعنى انصوائه على عدة عوامل متداخلة).

وفي إطار مرحلة الصناعة، تزداد أهمية التوافق مع السياق الحاكم لسياسات الدول عمومًا وسياسات مكافحة الإرهاب خصوصًا، ما يحتم التوافق مع المعايير الدولية وحقوق الإنسان وأحكام القانون الدولي ذات الصلة، وتلبية الالتزامات المفروضة على الدول بحكم تحالفاتها الدولية، وحسن تبادل المعلومات الاستخباراتية مع الدول والمنظمات الدولية ذات الصلة، وإشراك الخبراء والمتخصصين عند تصميم الاستراتيجيات والتخطيط للسياسات، والتحديد الدقيق للأولويات والاختيار الاستراتيجي للأدوات المتاحة، وما إلى ذلك. أما في مرحلة التنفيذ، فيمكن تقييم درجة التنسيق بين الأجهزة المعنية، والنظر في كفاءة وجودة الأدوات المستخدمة، ودرجة التنسيق بين الأجهزة المعنية وبعضها البعض وبين الشركاء الدوليين، ودرجة رضا المواطنين عن السياسات المطبقة (من خلال استطلاعات الرأي والمسوح)، ومدى الحاجة إلى تعديل السياسات الموضوعة على ضوء تطورات الواقع، وما إلى ذلك.

وفي تقدير الدراسة، فإن تقييم نتائج سياسات مكافحة الإرهاب يختلف عن تقييم فعاليتها؛ فسياسات مكافحة الإرهاب سُنَّتْ بالضرورة عدة نتائج وتداعيات، يمكن تقييمها بالأساس اعتمادًا على مدى تلبية الهدف منها، والذي يتمثل غالبًا في مجابهة التهديدات الإرهابية وخفض حدتها. وهنا، سترتداد أهمية مؤشر عدد الهجمات الإرهابية بشرط المقارنة القبلية والبعدية له (أي قبل تطبيق السياسات وفي أعقاب تطبيقها). هذا إلى جانب تقييم تداعياتها على الأوضاع الاقتصادية، والحريات المدنية، وعلاقة الدولة بالمجتمع، والفئات المهمشة، وما إلى ذلك.

أما الفعالية، فهي أوسع وأشمل من النتائج المتحققة، وربما تعني تحقيق أفضل نتائج ممكنة، وتحقيقها رهن بحسن تخطيط سياسات مكافحة الإرهاب، وكفاءة عملية تنفيذها، ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة. كما يمكن تقييم تلك الفعالية من خلال قدرة سياسات مكافحة الإرهاب على استباق التهديدات الإرهابية والحيولة دون حدوثها ابتداءً، لأن ذلك يعني ضمناً التحول من رد الفعل إلى الفعل من ناحية، والقدرة على رصد التهديدات المحتملة وإجهاضها قبل حدوثها من ناحية ثانية، وحسن توظيف مختلف الأدوات المتاحة من ناحية ثالثة، وتراكم الخبرات لدى المؤسسات المعنية من ناحية رابعة، والتتبع الدقيق ومراقبة نشاط التنظيمات الإرهابية على اختلاف شبكاتها وتكتيكاتها من ناحية خامسة.

ولا شك أن هذا الطرح قد يثير بعض الإشكاليات على شاكلة غيره، بيد أن مفتاح التغلب على ذلك يكمن في شفافية الممارسات، والتوازن بين الاعتبارات الأمنية والحريات الفردية، والمراجعة المستمرة للسياسات المطبقة مع الحفاظ على مرونتها، وتشكيل فرق من الخبراء والمتخصصين المستقلين للقيام بعملية التقييم، ومرونة السياسات وقدرتها على التكيف، وما إلى ذلك. وهناك مفتاح آخر لا يقل أهمية عن ذلك ألا وهو حسن فهم طبيعة الظاهرة الإرهابية المعقدة والمتشابكة والديناميكية التي لا بد أن تنعكس على أي محاولة جادة لتقييم فعالية سياسات مكافحتها.

## الخاتمة

تتزايد أهمية تقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب بالنظر إلى التداعيات الأمنية والسياسية والحقوقية المحتملة التي قد تتجم عن تلك السياسات. ومن ثم، لا يجب تقبلها أو التسليم بفعاليتها دون إخضاعها للتقييم ودون الاستعانة بأدوات منهجية لتقييم تلك الفعالية. وبدون ذلك، قد تسفر سياسات مكافحة الإرهاب عن الإضرار عمداً بالتقييم الواجب حمايتها، وقد تحقق نتائج عكسية تزيد من الإرهاب ولا تحد منه، وقد يعول تقييم تلك السياسات على مناهج وأدوات سياسية لا علمية على نحو يسفر عن التسييس المفرط. وفي الوقت نفسه، فإن ذلك التقييم يصطدم بصعوبات منهجية ووجودية ومعرفية عديدة لا يستحيل معها إجراء التقييم كلياً، بل يمكن إجراؤه بدقة متراجعة في ظل تناقض النتائج التي تتوصل لها الدراسات الأكاديمية بفعل استخدام مؤشرات مختلفة، ووجود تحيزات منهجية عند اختيار الحالات وجمع البيانات، وصعوبة تعميم الاستنتاجات والنتائج المستخلصة عن تلك الفعالية. وهو ما يعني في مجمله أن النهج المنهجي الدقيق لتقييم فعالية سياسات مكافحة الإرهاب غير موجود حالياً؛ فلا يوجد معيار مقبول بشكل عام لتحليل مختلف جوانب سياسات مكافحة الإرهاب، وترجع أسباب ذلك إلى تباين تعريفات مفهوم الفعالية ومفهوم مكافحة الإرهاب تبعاً لاختلاف خلفيات من يُعرف من ناحية، وفي ظل صعوبة دمج وجهات نظر العلماء والباحثين القانونيين والمؤسسات المعنية على اختلافها في بوتقة جامعة من ناحية ثانية، وغياب الارتباط بين نظريات الإرهاب التي توجه السياسات الرسمية وسياسات مكافحة الإرهاب المرتبطة بها من ناحية ثالثة، وتعدد الأسئلة التي تحتاج إلى إجابة لتقييم تلك السياسات من ناحية رابعة، وتتنوع المؤشرات الواجب تحليلها وجمعها للإجابة عن تلك الأسئلة من ناحية خامسة.

ولا شك في صعوبة تقديم إطار تحليلي جامع ومقبول وشامل لتقييم سياسات مكافحة الإرهاب، لأنه لا يعتمد فحسب على التراكم النظري أو توليد المعرفة أو النظريات التفسيرية أو القياسات المنهجية، بل يتطلب كل ما سبق بجانب المزج مع الخبرات العملية ومقارنة التجارب الدولية وتطوير القياسات العملية وتراكم الخبرات العملية؛ بمعنى مزج العلم والفن والخبرات الدولية. وعليه، لا يزال التراكم العلمي مطلوباً استناداً إلى احتياجات الدول وصناع القرار، وهو ما تسعى الدراسات الأكاديمية إلى تلبية.

إن تلك الصعوبات والقيود لا تعني استحالة التقييم بل تعني تعدد القيود المعرفية التي يجب أخذها في الاعتبار عند أي تقييم، ويعني أيضاً ضرورة إجراء مراجعات دورية في المؤشرات المستخدمة وصولاً إلى إجابات مرضية تتجاوز التحديات المنهجية في ظل تعدد المتغيرات وتداخلها. وحتى حدوث ذلك، سيظل التعويل على عدد الهجمات الإرهابية وعدد القتلى على نطاق واسع لسهولة حساب كل منهما، وبصرف النظر عن درجة تناسب كليهما مع الطبيعة المتقلبة والعشوائية للإرهاب. وسيظل التركيز منصباً على وصف سياسات مكافحة الإرهاب لا على تقييم فعاليتها بدقة. كما سيظل المعيار الأساسي لتقييم الفعالية هو مدى قدرة سياسات مكافحة الإرهاب على تحقيق الأهداف المرغوب بها منها كما خططتها الدول، وما إن كانت تطبق وفقاً للخطط الموضوعية، وما إن كانت مخرجات تلك السياسات متسقة مع الهدف العام منها.

وفي القلب من هذه المراجعة، يأتي التعريف المنفق عليه للإرهاب وفهم مشترك لطبيعة الظاهرة الإرهابية؛ كي تقف سياسات مكافحة الإرهاب على أرضية واحدة، وبالتبعية جهود مكافحته، وبالتبعية أيضًا مقاييس مشتركة لتقييم فعالية سياسات المكافحة سواء كمية أو كيفية، بجانب تقييمات واقعية للتهديد ومقاييس الفعالية من حيث الغايات النهائية المرغوب بها والنتائج التي يتعين معالجتها. ولا بد من تنفيذ تدابير الاستجابة المناسبة في المجالات العسكرية والاستخباراتية وإنفاذ القانون والقضاء وغيرها من المجالات ذات الصلة على المستويين المحلي والدولي.

## المراجع

## English References

- Argomaniz, J., Bures, O., & Kaunert, C. (2017). A decade of EU counter-terrorism and intelligence: A critical assessment. In *EU Counter-Terrorism and Intelligence* (pp. 11-26). Routledge.
- Aryaeinejad, K., & Scherer, T. L. (2024). Evaluating and assessing terrorism prevention programs. *National Institute of Justice*. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/305794.pdf>
- Balestrini, P. (2021). Counterterrorism evaluation and citizens: More than about policing?. *Social Sciences*, 10(8), 298.
- Brzoska, M. (2016). Consequences of assessments of effectiveness for counterterrorist financing policy. *Administration & Society*, 48(8), 911-930.
- Burchett, J., & Anne, W. (2022). Counterterrorism policies, measures and tools in the EU. An assessment of the effectiveness of the EU counterterrorism policy. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies.
- D'Amato, S. (2021). Patchwork of counterterrorism: Analyzing European types of cooperation in Sahel. *International Studies Review*, 23(4), 1518-1540.
- De Lint, W., & Kassa, W. (2015). Evaluating US counterterrorism policy: Failure, fraud, or fruitful spectacle?. *Critical Criminology*, 23, 349-369.
- De Londras, F. (2018). Evaluation and effectiveness of counter-terrorism. In *Socially Responsible Innovation in Security* (pp. 117-128). Routledge.
- Department of State (2024). Annex of statistical information 2023, Country Reports on Terrorism 2023. [https://www.state.gov/wpcontent/uploads/2024/12/2023\\_Statistical\\_Annex\\_Edited\\_508\\_Compliant-FINAL.pdf](https://www.state.gov/wpcontent/uploads/2024/12/2023_Statistical_Annex_Edited_508_Compliant-FINAL.pdf)
- Erdemendi, M., Savoia, E., & Williams, M. J. (2024). Assessing the effectiveness of programs to prevent and counter violent extremism. *National Institute of Justice Journal*. (285). <https://nij.ojp.gov/topics/articles/assessing-effectiveness-programs-prevent-and-counter-violent-extremism>
- Evaluation Division (PRA) Global Affairs Canada. (2023). *Evaluation of the anti crime and counter terrorism capacity building programs 2015 16 to 2021*. <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/audit-evaluation-verification/2023/acctcbp-report.aspx?lang=eng> (accessed on December 1, 2024)
- Fink, N. C., Romaniuk, P., & Barakat, R. (2013). Evaluating countering violent extremism programming: Practice and progress. *Center on Global Counterterrorism Cooperation*.
- Gomis, B. (2018). Measuring 'Success' in countering terrorism. *Canadian International Council, Research Paper Series*, 66(1).
- Holmer, G., Bauman, P., & Aryaeinejad, K. (2018). *Measuring up: Monitoring and evaluating P/CVE programs*. United States Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2018/09/measuring-monitoring-and-evaluating-pecve-programs>.
- Hoorens, S., Knack, A., Meranto, A., Hofman, J., Nederveen, F., Bellasio, J., & Ward, A. (2018). Counterterrorism evaluation: Taking stock and looking ahead.
- Joint EU-UN Publication. (2023). *United Nations Global Counter-Terrorism Compact & European Union 2023: Compendium of Good Practices*. Measuring Results in Counter-Terrorism and Preventing and Countering Violent Extremism. [https://ctmorse.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2023/06/eu\\_un\\_compendium\\_good\\_practice\\_web.pdf](https://ctmorse.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2023/06/eu_un_compendium_good_practice_web.pdf) (accessed on December 1, 2024)

- Jore, S. (2021). Ontological and epistemological challenges of measuring the effectiveness of urban counterterrorism measures. *Security Journal*, 34(2), 231-246.
- King, S., Stewart, J., & Wood, T. (October). Testing and evaluating counterterrorism technology. In *IEEE 37th Annual 2003 International Carnahan Conference on Security Technology, 2003. Proceedings.* (pp. 1-7). IEEE.
- Leeuw, F., & Nelen, H. (2017). Evaluating counterterrorism: The case of the Netherlands. In *Evaluation and Turbulent Times* (pp. 179-196). Routledge.
- Lum, C., Kennedy, L. W., & Sherley, A. (2008). Is counter-terrorism policy evidence-based? What works, what harms, and what is unknown. *Psicothema*, 20(1), 35-42.
- Mansour-Ille, D. (2021). Counterterrorism policies in the Middle East and North Africa: A regional perspective. *International Review of the Red Cross*, 103(916-917), 653-679.
- Messmer, W. (2010). The origins of united nations' global counter-terrorism system. *Historia Actual Online*, (22), 173-182.
- Mueller, J., & Stewart, M. (2014). Evaluating counterterrorism spending. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 237-248.
- Nalbandov, R. (2017). Evaluating the 'success' and 'failure' of counterterrorism policy and practice. *The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy*, 91-115.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A., & Klem, W. (2017). How to evaluate the governance of transboundary problems? Assessing a national counterterrorism strategy. *Evaluation*, 23(4), 389-406.
- Nte, N., Okinono, O., Isa, A., Amadedon, D., & Oba, T. (2023). The Challenges and prospects of ict utilisation in counter terrorism efforts in a transitional democracy: The case of Nigeria. *Indonesian Journal of Counter Terrorism and National Security*, 2(1), 63-114.
- Office of the Director of National Intelligence. (2018). National Strategy for Counterterrorism of the United States of America. <https://www.dni.gov/index.php/features/national-strategy-for-counterterrorism> (accessed on December 1, 2024)
- Pedrycz, W., Chen, S. C., Rubin, S. H., & Lee, G. (2011). Risk evaluation through decision-support architectures in threat assessment and countering terrorism. *Applied Soft Computing*, 11(1), 621-631.
- Rosand, E., Millar, A., Ipe, J., & Healey, M. (2008). *UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Subregional Bodies: Strengthening a Critical Partnership*. Global Center on Cooperative Security.
- Sandler, T., Arce, D., & Enders, W. (2011). An evaluation of Interpol's cooperative-based counterterrorism linkages. *The Journal of Law and Economics*, 54(1), 79-110.
- Schmid, A., Forest, J., & Lowe, T. (2021). Counter-Terrorism Studies: A Glimpse at the Current State of Research (2020/2021). *Perspectives on Terrorism*, 15(4), 155-183.
- Schroden, J., Rosenau, W., & Warner, E. (2016). Asking the right questions: a framework for assessing counterterrorism actions. *MCU Journal*, 7(2).
- Sinai, J., Fuller, J., & Seal, T. (2019). Effectiveness in Counter-Terrorism and Countering Violent Extremism. *Perspectives on Terrorism*, 13(6), 90-108.
- Sobol, I., Moncrieff, M., & Gaggioli, G. (2023). Exploring Counterterrorism Effectiveness and Human Rights Law. *Working Papers*, Ilya Sobol.
- Spencer, A. (2006). The problems of evaluating counter-terrorism. *Revista UNISCI*, (12), 179-201.
- Tan, A. (2018). Evaluating counter-terrorism strategies in Asia. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 13(2), 155-169.
- The Risk Management Authority-RMA. (2021). A Review of Risk Management Approaches Relevant to Terrorism and Radicalisation.

- United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). *Final independent project evaluation of the Sub-programme on Counter-Terrorism: East and Southeast Asia Partnership on Criminal Justice Responses to Terrorism*. East and Southeast Asia.
- Van Dongen, T. (2011). Break it down: An alternative approach to measuring effectiveness in counterterrorism. *Journal of Applied Security Research*, 6(3), 357-371.
- Von Einsiedel, S. (2016). Assessing the UN's efforts to counter terrorism. *United Nations University Centre for Policy Research*, Occasional Paper (8).
- Voronova, S. (2021). Understanding EU counter-terrorism policy. *Insight EPRS*. European Parliamentary Research Service. <https://www.rma.scot/wp-content/uploads/2021/12/A-Review-of-Risk-Management-Approaches-Relevant-to-Terrorism-and-Radicalisation-October-2021.pdf>

## **Assessing the Effectiveness of Counter-Terrorism Policies: A Study of Mechanisms and Dilemmas**

### **Abstract**

There are many different policies to fight terrorism. This study looks at how to judge how well these policies are working, what their indicators are, and how to measure them both quantitatively and qualitatively. The study takes a horizontal, all-encompassing look at the methodological problems and dilemmas that weaken the evaluation process. These problems and dilemmas have to do with the use of different indicators, the methodological biases that come up when choosing cases and gathering data, and how hard it is to apply the conclusions to other situations. It also discusses several theoretical trends that offer alternative analytical frameworks. So, the study says that this kind of evaluation process needs to include a periodic and historical review of the policies made to fight terrorism, the methods used to carry them out, and the outcomes seen. The study found that to reach a common analytical framework, the indicators and methods used need to be looked at regularly in the future. These reviews should be based on a single definition of terrorism and a shared understanding of the nature and traits of the terrorist phenomenon. Otherwise, states will continue to rely on the number of terrorist attacks and deaths, regardless of the degree to which they are commensurate with the changing and transnational nature of the terrorist phenomenon, given the ease of calculating them.

**Keywords:** Terrorist attacks, cost-benefit analysis, risk management analysis, extremist thoughts, patterns of global terrorism