

المعضلة الأمنية المجتمعية : خطاب الأمنية وصناعة السياسة العامة

د. عادل زقاغ
جامعة باتنة
(الجزائر)

ملخص:

يحاول هذا المقال تعقب مسار التحول الذي شهده مفهوم الأمن في أدبيات العلاقات الدولية وعلاقة ذلك بتغيير الأولويات لدى صناع القرار، وبالتالي، تحول بعض أنماط صناعة السياسة العامة الوطنية والدولية، وذلك بالتركيز على التحول عن الأمن الدولاتي-التمركز لصالح الأمن المجتمعي ودور خطاب الأمن في ذلك. كما يحاول إلقاء الضوء على تداعيات ذلك بالنسبة لأنماط صناعة السياسة العامة، ومن ذلك مضي الحكومات قدما في عملية تسييس القضايا المجتمعية والطريقة التي يحيل بواسطتها الخطاب السلطوي هذه القضايا، من حيز القضايا العادية إلى القضايا التي يضيف الطابع الأمني عليها، وبذلك يتم إخضاعها لترتيبات مختلفة لدى اتخاذ تدابير بشأنها. ويخلص المقال إلى وجود محاذير من إطلاق عملية الأمننة دون قيود، ومن ذلك لتعليق العمل بالتقاليد الديمقراطية الراسخة، وبالتالي المساس بالأمن ذاته على المدى الطويل، وهو الذي يفترض أن الأمننة تهدف لصيانتها. ولتجاوز هذه الوضعية يبدو من المناسب تشجيع المجتمع المدني على العمل الشبكي بهدف الضغط من أجل نزع الطابع الأمني عن القضايا المجتمعية.

Abstract:

This article traces impacts of the transformation towards societal security on public policy making patterns. Later sections focus on the way securitization discourse transfer politicized issued from normal politics realm to emergency realm. Then, it deals with subsequent effects on policy making, emphasis done on suspension of democratic rule procedures with regards to the securitized issues. The article concludes to the importance of pointing out pitfalls of securitization process as it does not sustain security in a long-term perspective.

To bring about change, civil society components are urged to network de-securitization efforts and returning them back to normal politics.



مقدمة:

تعنى السياسة العامة بضبط العلاقات بين مختلف الفواعل إن على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي، وينضوي في هذا المسعى الفواعل الرسميون وغير الرسميون، كما ينسحب الأمر على العلاقات السياسية والاقتصادية والثقافية وغيرها. ويؤكد هذا التوجه الباحث "لاري ن. جيرستن" Larry N. Gerston حيث يقول أن السياسة العامة تمتد لتشمل القرارات، الالتزامات والأفعال التي تتبادر بها أو تتبناها الأطراف التي تمتلك السلطة أو النفوذ في الهيئات الرسمية للدولة، وهذه الترتيبات جميعها ليست سوى محصلة للتفاعل المستمر بين الفواعل الذين يمتلكون سلطة القرار جنبا إلى جنب مع المطالبين بإحداث تغييرات في السياسات العامة وأولئك الذين قد تتأثر مصالحهم بأيّة تحولات محتملة.¹

وحيث أن إرساء النظام العام وتثبيت أسس الاستقرار تدخل جميعها في صميم أهداف السياسة العامة، فإن مسعى تحقيق الاستقرار مرتبط ارتباطا وثيقا بإرساء الأمن أو بتعبير أدق إشباع مدركات الأمن لدى مستهلكيه من الأفراد الذي يتمتعون بحقوق المواطنة، إذ أن الأمن ليس سوى قطاع حيوي من قطاعات السياسة العامة. لكن إشباع مدركات الأمن، سيما في مفهومه الموسع والذي سيتم التطرق إليه لاحقا في هذا المقال، يواجه إشكالية ترتيب الأولويات لأن المخصصات المالية المرصودة لصناع السياسة العامة محدودة لذا فتوزيعها بين مختلف القطاعات يخضع لنقاش عام، غالبا ما يتسم بالحدة. وطالما أن هذا المقال ينصب على الطريقة التي يتم من خلالها تحويل قضايا معينة إلى الحيز الأمني من السياسة العامة، وبالتالي تحويل موارد نادرة من قطاعات أخرى هي بأمس الحاجة إليها إلى حيز لا يخضع لاعتبارات المساواة العادية، فإن هذا التحويل يرافقه عادة نقاش عام قد ينتهي بإعادة النظر في قرار التحويل.²

يهتم هذا المقال بتقفي مسار التحول عن الأمن الدولاتي - التمرکز state-centred نحو الأمن المجتمعي ودور خطاب الأمانة securitization discourse في ذلك، كما يحاول إلقاء الضوء على تداعيات ذلك بالنسبة للسياسة العامة. لا شك أن "الأمن" يعتبر من بين الانشغالات الأساسية لمختلف فواعل السياسة العامة في تجلياتها الداخلية والخارجية، كونه يهتم بصيانة النظام العام الوطني والعالمى، ركيزة البقاء بالنسبة لمجمل هؤلاء الفواعل. وتاريخيا فقد ارتبط الأمن في المنظور التقليدي بكيفية استعمال الدولة لقوتها لإدارة الأخطار التي تتهدد وحدتها الترابية، واستقلالها، واستقرارها السياسي وذلك في مواجهة الدول الأخرى. وهكذا فإنه بهذه الصفة يكون الأمن مجرد مرادف للمصلحة الوطنية، وكيفية تعزيزها بالاعتماد على القوة في شقها العسكري.³ ويعود ذلك إلى حقيقة أن الدراسات الأمنية تطورت في إطار المدرسة الواقعية التي كانت ظروف الحرب الباردة مواتية لها لاحتكار هذا الحقل المعرفي.⁴

تحولات مفهوم الأمن بعد الحرب الباردة:

قبل التفصيل في جوانب تطور مفهوم الأمن، يبدو الاعتماد على التعريف الذي يرد عند "أرنولد وولفرز" Arnold Wolfers مناسباً، حيث يقول أنه في جانبه الموضوعي يعني "غياب أية تهديدات تجاه قيم مكتسبة، وفي جانبه الذاتي فهو يعني غياب الخوف من أن يتم المساس بأي من هذه القيم".⁵ وبإسقاطه على فترة الحرب الباردة، فإن هذه التهديدات انحصرت في المخاوف التي سادت الو.م.أ. وحلفائها تجاه المد الشيوعي والمخاطر التي كانت تهدد القيم الليبرالية. وبهذا فقد آلت إلى دراسات أوربية (أو غربية) التمركز من جهة، مما ساهم في إقصاء شريحة كبيرة من الإنسانية وبناء تصور عنصري للأمن.⁶ ومن جهة أخرى، فقد غلب عليها الطابع التقني، بسبب ميلها إلى الجوانب العملية، وتنافس الباحثين على إصدار دراسات يمكن الاستناد إليها لصياغة سياسات فعالة لمواجهة الشيوعية.⁷

أدى كل ذلك إلى تقرب الباحثين من دوائر صناعة القرار، مما أفقد هذا الحقل المعرفي الحياد الفكري الذي يعتبر ضرورياً ليتحسس الباحث التهديدات الحقيقية للعالم المادي، إذ أن دخول دوائر صناعة القرار قيد إدراك الباحثين للتحديات الجديدة،⁸ كالفقر المنقشي في دول الجنوب، والذي وبتزامنه مع ضعف البنين المؤسساتي في هذه الدول، فقد أدى إلى بروز التصادم بين المكونات والعصب الداخلية في إطار صراعها على الموارد.⁹ ومن الواضح أن الإخفاق في إدراك هذا التحدي الجديد كان طبيعياً بالنظر إلى أن التخصص في الحرب الباردة كان إحدى العوامل التي ساهمت في إخفاق التنبؤ بنهاية الحرب الباردة، مع ما يحمله ذلك من دلالات تتعلق بعدم تمتع التصور التقليدي بمرونة كافية تسمح له بإدراك مستجدات النظام الدولي ومن ثمة صياغة سياسات ملائمة للتحولات الجارية.

ومع ذلك فإنه لا يجب التغافل عن محاولة الدراسات النقدية تغطية نقائص هذا التصور، بحيث رفضت ربط الأمن بالحرب ودعت بدلاً من ذلك إلى الارتكاز على مفهوم أكثر إيجابية، وقد تزعمها "يوهان قالتونغ" Johan Galtung بدعوته إلى "السلام الإيجابي" Positive Peace و"كينيث بولدينغ" Kenneth Boulding بمفهومه الخاص بـ "السلام المستقر" Stable Peace. فالأمن الحقيقي حسب هؤلاء يجب ألا يقتصر على غياب الحرب (العنف المباشر) بل يجب أن يتضمن إضافة إلى ذلك القضاء، أو على الأقل تقليص حدة، العنف غير المباشر (العنف البنوي) في صورة تكريس تبعية دول الجنوب لدول الشمال عبر المؤسسات الدولية، على المستوى الدولي، أما على المستوى الداخلي فهو يتجلى في وجود اختلالات في الدخل بين الفئات الاجتماعية بحكم استغلال فئة/فئات مجتمعية للبنية السوسيو-سياسية في خدمة مصالحهم الاقتصادية.¹⁰

تدعمت وجهة النظر الداعية إلى إعادة النظر في مفهوم الأمن من خلال تقرير "إيقون بار" Egon Bahr المقدم للجنة Palme (1982) والذي عنوانه "الأمن المشترك" Common Security. ويرى فيه أن التركيز على القوة في عالم يتميز بمستويات عالية من التسلح وتضبطه حركية الاعتماد المتبادل غير

مؤسس، فسعي الدول منفردة لتعزيز أمنها، سوف يقلص في نهاية المطاف أمن الدول الأخرى. فضلا عن ذلك، فإن التركيز على المخاطر العسكرية في التعامل مع المعضلات الأمنية غير واقعي، إذ توجد أشكال أخرى من المخاطر التي تتهدد الدول وهي ذات طبيعة اقتصادية، بيئية وحتى ثقافية، كما وقد يكون وراءها فاعلين آخرين غير الدولة كشبكات "المافيا" والمنظمات الإرهابية.¹¹

أدى ذلك إلى تبني مفهوم أوسع للأمن أخذ تسميات متعددة كـ "الأمن المتكامل" Comprehensive Security (بحيث يتضمن كل أشكال التهديد)، و"الشراكة الأمنية" Security Partnership (بحيث يتم إشراك الدول غير الغربية)، و"الأمن المتبادل" Mutual Security (إذ يتم التخلي نسبيا عن نزوع الدول منفردة إلى تعظيم أمنها على حساب الدول الأخرى)، "الأمن التعاوني" Cooperative Security (بحيث يتم تقاسم الأعباء الأمنية لاحتواء التهديدات). لكن ورغم تعدد هذه التسميات إلا أنها لا تتجاوز الحدود التقليدية للمفهوم، أين تلعب الدولة ومؤسساتها الرسمية دورا حصريا في تحديد ماهية التهديدات وسبل مواجهتها.¹²

مقابل هذه الاتجاهات التنقيحية ظهر الاتجاه "ما بعد البنيوي" Post-Structural الأكثر طعنا في الصياغة التقليدية. بحيث يدعو إلى إعادة النظر - ليس في وسائل التهديد ومصادرها فحسب - بل في وحدة التحليل أو الطرف المعني بالأمن. إذ أن الأمن من خلال هذا المنظور يجب ألا يقتصر على - أو يتحدد ب- حماية الدولة وتعزيز رفاها بل يفترض أن يهتم أيضا بحماية الفرد والمجموعة وتعزيز رفاهم. وواقعا، فإن مثل هذا التغيير يستند إلى إيجاد حجج صلبة له، فالدولة هيمنت كمحور للأحداث وكوحدة للتحليل في عالم "ما بعد وستفاليا"، وقد قامت الحروب بالأساس للدفاع عن الدولة ضد عدو خارجي، وتكفل بالمهمة جنود محترفون تولوا مهمة الذود عن سيادة دولهم، وقاموا بذلك مراعين - نسبيا - قوانين وأعراف الحروب، حيث لا يتم التعرض للمدنيين في أغلب الحالات، أو على الأقل فإن استهدافهم لا يعتبر جوهريا في استراتيجية المعركة.¹³

التحول عن المعضلة الأمنية الدولالية إلى المجتمعية:

شهد عالم ما بعد الحرب الباردة، ظاهرة الدول العاجزة سواء كمصدر أو كمحصلة للنزاع بين المجموعات الإثنية، والتي تعمل في كل حالة على تغذية هذه الوضعية، ففي غضون ذلك يختفي تحكم الدولة بإقليمها وتنتفي مظاهر سيطرة الحكومة واحتكارها لاستخدام القوة ووسائل القهر، والأهم من ذلك هو أن المجموعات المتناحرة تتبنى استراتيجية إشاعة الفوضى لتحقيق أهدافها. وهدفها بالتالي ليس الاستيلاء على السلطة لأن ذلك ليس في حدود إمكاناتها. إلا أن اعتمادها على استراتيجية إشاعة الفوضى جعلها تلجأ إلى أسلوب جديد للمواجهة باستخدام الميليشيات شبه العسكرية، العصابات الإجرامية والأطفال، وهذا لسهولة تعبئة هذه الفئات والتحكم بها وحتى توريطها في أعمال إجرامية محظورة دوليا.¹⁴ ولذلك، فإن الخاصية المميزة لحروب ما بعد الحرب الباردة تتمثل في اعتماد أسلوب الإرهاب بين المجموعات أو الأطراف المتصارعة وذلك عن طريق استهداف المدنيين، الإبادة

الجماعية، والاعتصاب. ويتم ذلك بالاعتماد على أسلحة خفيفة وحروب عصابات لا تراعى فيها القوانين والأعراف الدولية الخاصة بالحرب.¹⁵

وفي الصورة السابقة، يبدو التباين واضحا بين الحالتين، ويمكن بالتالي استشفاف صعوبة المقاربة للأمن بالمنظور الاستراتيجي التقليدي، فهناك غموض يكتنف طبيعة الفواعل المعنيين بالأمن وينسحب الأمر كذلك على مدى ملائمة البنى التقليدية للعلاقات بين الدول للقضايا الأمنية المستجدة في النظام الدولي.¹⁶ ولم يعد بالإمكان الاعتماد على المعضلة الأمنية (حسب المفهوم الواقعي) الناجم عن سباق التسلح لتفسير التحديات الراهنة. وباختصار يقول "بالدوين" Baldwin أن حقل الدراسات يبدو أنه كان مجهزا بشكل سيئ لا يسمح له بالتعامل مع عالم ما بعد الحرب الباردة، وذلك بخروجها من فترة الحرب الباردة بمفهوم ضيق للأمن الوطني واتجاهها لتغليب الأمن في شقه العسكري على الأهداف الأخرى للسياسة العامة.¹⁷ هذه الأهداف يمكن أن يرد ضمنها صيانة الاستقرار المجتمعي عن طريق منع اضطهاد مجموعة معينة. فعندما تحس مجموعة ما بالأمن إزاء السلطة الإقليمية، أو المجموعات التي تشاركها نفس الإقليم، فإن ذلك يؤدي إلى ما يسميه "باري بوزان" بالمعضلة الأمنية المجتمعية. والتي قد تنعكس على مستوى التهديدات التي تستشرفها هذه المجموعة تجاه تطورها في ظروف مقبولة دون مساس بلغتها، ثقافتها، دينها، عاداتها، وهويتها بشكل عام.¹⁸

لكن إذا تصاعدت حدة المعضلة الأمنية المجتمعية، فإن نتائجها قد تكون خطيرة وتمتد من التنافس لاستنفاد موارد نادرة (كالموارد الطبيعية أو المخصصات الحكومية)، إلى السعي لإزالة الطرف الآخر من الوجود عبر التصفية الإثنية. ولأن المدنيين والنساء والأطفال والشباب هم الذين يحملون بذور بقاء الآخر واستمراره، فإنهم يشكلون الهدف المفضل لأطراف المعضلات الأمنية المجتمعية. ويكرّس ذلك أكثر بانهايار احتكار الدول لاستعمال وسائل العنف أو الإقرار بالعلاقات الاجتماعية التي تدفع إلى إثارة النعرات الإثنية في المجتمع. ويصعب في وضعية كهذه الاحتفاظ بالمنظرة التقليدية التي تعتبر المجتمع مجرد قطاع من قطاعات أمن الدولة، فهو هنا كيان قائم بذاته وموضوع متميز للأمن.¹⁹

الترابط العضوي بين مستويات الأمن:

يقود العرض السابق إلى ضرورة رسم صورة متكاملة لمفهوم الأمن يوضح الارتباطات الموجودة بين مستويات التحليل الثلاثة: مستوى الأفراد، الدول والنظام الدولي. بحيث أن الأمن على أي من هذه المستويات يعتبر ضروريا للأمن على المستويات الأخرى، وعلى حد تعبير "بوزان" Buzan فإن الأمن العالمي وأمن الأفراد وجهان لعملة واحدة. وبناء على هذه الطروحات يقترح Müller ثلاثة مستويات لدراسة الأمن يورد فيها الأطراف موضوع الدراسات الأمنية والقيم المهددة وهي العناصر التي ترد في تعريف Wolfers للأمن.²⁰

الجدول: مستويات الأمن الثلاث

الكيان موضوع الأمن	القيم المهددة
الدولة	السيادة، والقوة
المجموعة	الهوية [النظرة للهوية تصقل التصور لماهية المصلحة]
الأفراد	البقاء والرفاه

ولأن هذه المقال يركز على الأمن الوطني في شقه "المجتمعي"، فإنه سيتم معالجة المستوى الثاني وذلك بتحديد الشكل الذي تتهدد فيه قيم هذه مكونات المجتمع بشكل يدفعه إلى الصدام الداخلي. ومن هنا فإنه يتعين تحديد موقف واضح إزاء مجموعة أسئلة تشمل المحاور التالية: الأمن لمن؟ لصالح أية قيم؟ في مواجهة أي شكل من المخاطر؟ وما هي الوسائل المستعملة لتحقيق هذا الأمن؟

يمكن استشفاف إجابات مهمة لهذه التساؤلات من خلال تعريف "ميلر" Müller للمعضلة الأمنية المجتمعية، الذي ينتج حسبه عن "غياب الأمن المجتمعي"، والذي يرتبط بدوره بقدرة المجموعة على الاستمرار مع المحافظة على خصوصياتها، في سياق من الظروف المتغيرة والتهديدات القائمة أو الممكنة. وبتحديد أكثر فإنه يتعلق بإحساس هذه المجموعة المعنية بأن هناك مساسا بمكونات هويتها كاللغة، والثقافة، والدين، والهوية والعادات، أو بأن تطورها لا يتم في ظروف مقبولة.²¹ من خلال هذا التعريف يمكن الوصول إلى أن المكونات المجتمعية²² التي تضمها دولة ما، تعتبر بمثابة الكيان المعني بالدراسة الأمنية في هذا المستوى من التحليل. لكن ما هي القيم التي تتعرض للتهديد بحيث تجعل استقرار المكونات المجتمعية محورا جوهريا للمنظومة الأمنية.

يرى "بوزان" Buzan أن المعضلة الأمنية تتمحور حول الهوية، حول ما يمكن المجموعة من الإشارة إلى نفسها بضمير "نحن" ["نحن" "أبناء المهاجرين" في "فرنسا"، "نحن" "الأكراد" في "تركيا" و"نحن" "سكان الضواحي الفقيرة" في "ريو دي جانيرو"]، لكن مكن التحدي هنا هو جانبها التطوري. فهي عملية تفاعلية مستمرة للتحكم في المطالب الملحة وإشباع حاجات معينة، حيث يلعب الإدراك والذاتية دورا مهما. غير أن هذا المسار التفاعلي قد يقود إلى معضلة أمنية مجتمعية إذا أصبحت الهوية جوهرًا للصراع على المصالح وسندا للسعي من أجل الهيمنة أو سندا لبنية العلاقات القائمة مع المجموعات الأخرى. ويتضح ذلك في تغليب مظاهر "الأنا" على المظاهر التعاونية، وهذا بالالتجاء إلى المكونات المجتمعية، بدل مؤسسات الدولة، كإطار للصراع من أجل البقاء، وكضمان وحيد للأفراد للحصول على الحماية في مناخ يسوده الخوف.²³

ولكن سلسلة الأفعال وردود الفعل في التفاعل بين المجموعات المختلفة قد يؤدي إلى رفع سقف الوعود لدى قياداتها (بالمطالبة بالانفصال) ولدى المجموعات الأخرى أو الحكومة (بتقديم وعود بقمع

التمرد). وبتداول خطابات الخطر، وزيادة مستويات الاستقطاب، فإن ذلك يفتح المجال أمام تفجر العنف،²⁴ والذي يتم تغذيته بوجود دعم من الشتات، أو المرتزقة، أو المنظمات الإجرامية... وحينها يسود الاقتصاد غير الرسمي الذي تديره المجموعات الإجرامية، وتظهر هذه المتلازمة جليا في عدد من بلدان الساحل (المطلة على الصحراء الكبرى)، حيث تتآلف تنظيمات إرهابية مع مجموعات تنشط في التهريب ليتقاطع الجميع مع تطلعات مجموعات إثنية مشتتة تم قمع تطلعاتها من قبل دول آيلة للعجز failing states. وهكذا، وعندما يمتزج العنف السياسي بسقوط الاقتصاد بيد المجرمين، فإن العمل الإجرامي يصبح متسائدا أو مستديما،²⁵ ما يجعله تهديدا للسلم والأمن الدوليين، حال انتشار هذه الاضطرابات والفوضى لتشمل منطقة بأكملها.

هذه الوضعية المعقدة تقتضي استجابة دولية متعددة الأوجه، تهدف بالأساس إلى إقرار سلام مستديم، وذلك بمعاينة مجرمي الحرب، وإعادة تثبيت أسس الاقتصاد الرسمي، الذي يعتبر كفيلا بتخفيف مستويات الاستياء، وبالتالي قدرة المجموعات على التعبئة للنزاع.²⁶ والنتيجة تتمثل في إنهاء المعضلة الأمنية المجتمعية، وهي الحالة التي يعكسها تعريف "بالدوين" بتدني احتمالات إلحاق الضرر بأي من القيم المكتسبة.²⁷ ولكن كيف يمكن تفعيل مساعي التدخل لمعالجة الاختلالات الناجمة عن المعضلات الأمنية المجتمعية، سيما وأنها تتطوي على تخصيص اعتمادات مالية وقبل ذلك تحتاج إلى الشرعية. إن ذلك يتطلب إضفاء الطابع الأمني عليها to be securitized، وهذا يقتضي من الفواعل الرسميين وغير الرسميين توسيع أجندتهم الأمنية لتشمل التهديد الذي تفرضه المعضلات المجتمعية.

خطاب الأمانة ودوره في مراجعة عملية رسم السياسات العامة الأمنية:

إن تصور الأمن ليس له مضمون محدد سلفا بل أنه يتغير بشكل ديناميكي عبر التفاعل البيذاتاني intersubjective بين الأفراد. وتقدم "مدرسة كوبنهاغن" للأمن إطارا ملائما لدراسة الطبيعة الدينامكية لمدرجات الأمن، بإقرارها بأن الأمن ليس مفهوما ثابتا، بل هو بناء اجتماعي يتشكل عبر الممارسة وبشكل ديناميكي.²⁸ بالنسبة لـ "بوزان" فإن إضفاء الطابع الأمني securitization على مجال معين من السياسة العامة يكون عبر عملية خطابية لغوية،²⁹ حيث يعمل هذا الخطاب على الاستدلال بوجود تهديد يمس البقاء (المادي أو المعنوي) لمرجعية أمنية ما قد تكون الفرد أو الجماعة أو الدولة أو الهوية،... وتهدف عملية إضفاء الطابع الأمني على قضية ما إلى شرعنة لجوء القائمين على رسم السياسة العامة للمؤسسة الدولية لترتيبات استثنائية الغاية منها تأمين "الكيان" (المرجعية) محل التهديد من المخاطر المحدقة به. ويتبع ذلك زحزحته من الحيز العادي للسياسة العامة إلى حيز القضايا الطارئة من السياسة العامة. حيث يمكن التعامل معها بسلاسة أكثر بمعزل عن الضغوط والقيود التي تمارسها الضوابط الديمقراطية لصناعة القرار، سيما ما يرافقها من ضغط لمنظمات المجتمع المدني.³⁰

وفي كتابهم المرجعي حول موضوع الأمانة يهتم كل "باري بوزان" Barry Buzan، "أول ويفر" Ole Waever و "ياآب دي فيلده" Jaap de Wilde بربط الأمانة أساسا بالسياسة العامة للحكومة: "الأمن وكل ما هو أممي إنما يعود على القضايا التي يتم التعامل معها بشكل متميز عن باقي القضايا السياسية الأخرى، ويتم ذلك عبر تحويل بعض القضايا السياسية من حيز العمل السياسي العادي [أي المداولة بشأن هذه القضايا على مستوى المؤسسات الرسمية] إلى حيز القضايا [الحساسة] التي تقتضي معالجة خاصة أو أكثر من ذلك قد يتم المداولة بشأنها في إطار غير الأطر السياسية الاعتيادية.³¹

حيث يقومون بعدها بالربط بين الأمانة والتسييس، "يمكن القول أن الأمانة بمثابة الصورة الأكثر تشددا لعملية التسييس. بالنسبة لتصور التسييس، فهو يتعلق بإضفاء الطابع السياسي على قضايا عامة [مجتمعية] بعينها، حيث أن القضايا التي يتم تسييسها تعتبر جزء من السياسة العامة للدولة، ما يعني أن الحكومة مجبرة على التعاطي معها عبر اتخاذ قرارات وتخصيص موارد لتنفيذ هذه القرارات. يشكل ذلك في مجمله وضع هذه القضايا ضمن الإطار العام للحكومة [أي إرساء آليات الضبط بالشراكة مع المواطنين والمؤسسات غير الرسمية للدولة].³²

مسار عملية الأمانة Securitization Process



Source:

Ralf Emmer, "Securitization", in Alan Collins, "Contemporary security studies", IL, USA: Oxford University Press, 2007, p. 112.

في حالة عدم تسييس قضايا [مجتمعية] معينة، فإن ذلك يعني بقائها خارج إطار الضبط المجتمعي الذي تمارسه الحكومة، فهذه القضايا تقع خارج حيز النقاش العام، ولا يمكن المداولة بشأنها في المؤسسات الرسمية. أما إذا تم جلبها إلى حيز القضايا السياسية، فإن ذلك يعني من بين ما يعنيه أنها قضايا حيوية بالنسبة لصيانة مسعى تحقيق الرفاه العام. لكن إذا بدا أنها أكثر أهمية من ذلك، أي أنها حيوية بالنسبة لبقاء المجتمع نفسه، فيتم إحالة هذه القضايا إلى حيز القضايا الأمنية التي تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة بما يبرر تبعاً لذلك كل التدابير التي تتخذ عادة دون التقيد بالإجراءات الاعتيادية والتي تتسم أساساً بالشفافية.³³

نماذج عن دور خطاب الأمانة في مراجعة حيز السياسة العامة:

ولتوضيح ذلك، يمكن الاستدلال بالإجراءات التي تتخذها الحكومات عادة إزاء انتشار الأوبئة، فهذه القضية تصبح قضية سياسية لأنها تتعلق بصيانة استقرار المجتمع ورفاهه، أما إذا أصبحت تهدد بقاء الدولة برمتها، حالة الإنفلونزا المتحولة جينياً مثلاً، فالقضية يتم إضفاء الطابع الأمني عليها، أي أمنيتها، وفي هذه الحالة لن تضطر الحكومة إلى المرور عبر البرلمان لإقرار الميزانية المخصصة لمكافحة الوباء، ولن تضطر أيضاً لفتح نقاش عام حول التعبئة العامة للمؤسسات الرسمية ولكل مكونات المجتمع وغير ذلك، لأن بقاء المواطنين وسلامتهم الجسدية على المحك وليس رفاههم فحسب. باختصار، تخلف الحكومة عن تبني إجراءات استعجالية، وتعليقها العمل بالتقاليد الديمقراطية الراسخة بالنتيجة، يعتبر تهاوناً في حق المكونات المجتمعية والدولة عموماً لأنها أي تحرك متأخر سيكون غير مجد، بل أن الدولة عبر سياستها العامة قد لا تستطيع أصلاً التعاطي مع القضية لأنها قد تكون منهارة حينها.

السياسة العامة المتبعة إزاء النشاط الإرهابي أيضاً تبيّن الأهمية التي قد يكتسبها مسعى الأمانة، إذ أن اعتماده على إضفاء السرية على المداولة إحدى مزاياه. وعلى سبيل المثال، لا يمكن أن نتصور هيئة أركان عسكرية تمثل أمام البرلمان قصد تقديم شروحات مفصلة حول عمليات تستعد للقيام بها قصد مكافحة مجموعات إرهابية، وكذلك حجم الموارد المالية المطلوبة وما يقابلها من ذخائر ومؤون وغير ذلك.

وفي الاتجاه ذاته، وبتبني طرح "بوزان" نخلص إلى وجود فارق بين أن يكون تدفق اللاجئين مثلاً تهديداً أمنياً (عبور الحدود بشكل مخالف للقوانين)، وما يترتب عن ذلك من ضرورة دخوله حيز القضايا الأمنية، وبين أن تتبنى الدول خطاباً يدعو إلى إضفاء الطابع الأمني على القضية. ففي الحالة الأولى، وفي غياب تدابير تعكس مدى الاهتمام بالمشكلة فسيتم التعامل معها في إطار القوانين المعمول بها وما تستدعيه من إضفاء للشفافية على طريقة التعاطي مع المشكلة، لكن ذلك يعني بالمقابل مزيداً من الوقت والجهد الضائعين بسبب القيود البيروقراطية وضغوط منظمات حقوق الإنسان.

وبالمقابل، فإن تداول خطاب سياسي "سلطوي" يقوم على تضخيم المخاطر الناجمة عن استمرار ظاهرة اللجوء وتبعاتها على الأمن الإقليمي والدولي بسبب الانفلاتات الأمنية المحتملة جراء تهريب أسلحة مثلا، خطاب كهذا سيؤدي إلى إقناع عناصر "الفضاء العام" بمفهوم "هابرماس" من دول وناخبين ومنظمات حقوقية بضرورة إحالة الملف إلى حيز القضايا الطارئة التي تتطلب تعجيل إبرام اتفاقيات بشأنها وإحاطتها بالسرية، ما يعني استثنائها من الرقابة والشفافية كإحدى سمات صناعة القرار في نظام ديمقراطي.

وإن لم يكن الأمر بهذه الحدة بالنسبة لصناعة السياسة العامة على مستوى المؤسسات الدولية مقارنة بالدول إلا أن منطق الأمانة يبقى صحيحا إلى حد بعيد. وإذا راجعنا عملية أمانة مشكلة الإيدز ابتداء من التسعينيات، فإنه يمكن أن نستشف أثر الأنماط الخطابية المتبناة في وضع هذه المشكلة في خانة الأوبئة التي يتعين على الدول تعليق كل تحفظاتها إزاء رفع مستوى التفويض للمؤسسات الدولية لمنحها هامشا كافيا من المناورة قصد تطويق ما أصبح لاحقا، أي عقب نجاح مسعى الأمانة، بمثابة تهديد وشيك.³⁴

يركز خطاب الأمانة السلطوي على إقناع الأفراد كيف أن الإخفاق في ضبط هذا المشكل سيجعل كل شيء آخر غير ذا معنى، وبتعبير أدق إذا لم نتمكن من ضبط هذا التهديد الآن فلن نكون هنا للتعامل معه مستقبلا لأنه سيمس ببقائنا ذاته. والاحتمال الآخر أنه قد يترتب عن الإخفاق فقدان القدرة مستقبلا على التعامل مع المشكلة بالطريقة وبالحرية ذاتها التي نتمتع بها آنيا، وأفضل ملف يمكن الاعتماد عليه لفهم هذه النقطة هو الملف البيئي.³⁵

إذن تتيح عملية "الأمانة" أي "إضفاء الطابع الأمني" securitization على بعض قضايا السياسية العامة، حصول صانع القرار على هامش أكبر للمناورة عندما يتعلق الأمر بقضايا حيوية، حيث يحاط عمله بالسرية الكافية، كما يتم تمكينه من اتخاذ قرارات مستعجلة لا تستوجب المرور عبر القنوات المؤسساتية والرقابية التقليدية، بما يمكنه من تعبئة الموارد اللازمة لتنفيذ هذه القرارات طالما أنه حصل على تفويض شعبي مفتوح، فالقضية هنا هي قضية بقاء واستمرار.

غير أن "بوزان" يضع قيودا على عملية إضفاء الطابع الأمني، فالمسألة بالنسبة إليه ليست بهذه البساطة، وإلا فإن كل مجالات السياسة العامة سيتم وضعها في دائرة الحيز الأمني. وفي هذا السياق يحدد ثلاثة خطوات لنجاح عملية إضفاء الطابع الأمني:³⁶

1. توضيح كيف أن التهديد المزعوم يمس ببقاء الأفراد أو المجموعات أو الدول.
2. تحديد التدابير الطارئة التي يمكننا من خلالها ضبط هذه التهديدات والسيطرة عليها.
3. وأخيرا يتوقف الأمر كله على مدى نجاح الخطاب السلطوي في الحصول على رضا المواطنين إزاء ما يرافق عملية إضفاء الطابع الأمني على مسألة معينة، وبالذات خرق القواعد المعمول بها كالشفافية والرقابة.

يبدو من خلال طرح "بوزان" أن عملية تحويل قضايا السياسة العامة إلى حيز المعالجات الأمنية الطارئة، مثلما حصل مع قضية مكافحة الإرهاب على مختلف مستويات صناعة السياسة العامة، يتطلب تضافر عوامل سوسيولوجية تسهل مسعى صناع القرار. وعلى مستوى السياسة العامة العالمية إزاء مسألة "الإرهاب" فقد كان استهداف برجين لا يبعدان كثيرا عن مقر الأمم المتحدة كفيلا بإيجاد ظروف مناسبة لذلك. لكن "بوزان" يركز على مسألة أخرى ليست بأقل أهمية: هل تعتبر العملية برمتها شيئا إيجابيا أم سلبيا؟ يرى "بوزان" بأنها سلبية لسبب منطقي وهو أن تحويل الملفات إلى حيز المعالجات الأمنية يؤثر على شيء غير إيجابي وهو إخفاق السياسة العادية politics normal في التعاطي معها، ولذلك فإن وجود عدد من الملفات في "الحيز الأمني" يجب أن ينظر إليه بمثابة استثناء، والحل عنده هو نزع الطابع الأمني عنها securitization وتحويلها لحيز السياسة العامة الطبيعية حيث الرقابة والتقييد بالقوانين والضوابط الديمقراطية.

خاتمة:

حاول هذا المقال إبراز دور خطاب الأمانة في التحول نحو تبني، على مستوى السياسة العامة، لقضايا ناجمة عن ظهور ما اصطلح على تسميته بالمعضلة الأمنية المجتمعية. كما حاول المقال توظيف تصور الأمانة لفهم الانعكاسات المؤسسية لأي تحول في السياسات العامة الوطنية لصالح إضفاء الطابع الأمني على قضية معينة، سيما تعليق العمل بآليات ديمقراطية راسخة كالرقابة والمساءلة. وهو ما يؤدي على المدى الطويل إلى آثار عكسية، إذ أن عدم ممارسة رقابة مجتمعية على أغلب القضايا المسيسة بدعوى أمنيتها، يساهم في تبني خيارات لا تلقى ترحيبا لدى المجتمع ما يؤثر في استقراره في النهاية. وبذلك فإن الأمانة التي تم تسويقها في البدء كآلية لحماية المجتمع سيكون لها مفعول مغاير حال المبالغة في استثمار خطاب الأمانة في غير محله. وحيث أن نزع الطابع الأمني securitization عن القضايا يعتبر الحل المقترح لدى "بوزان"، فإن المجتمع المدني، من بين فاعلي السياسة العامة، وكفاعل محايد مبدأيا، هو الفاعل الأكثر قدرة على ممارسة تعبئة شبكية، أي بحسب قطاع النشاط، وذلك لإعادة جل القضايا المسيسة لحيز السياسة العادية politics normal حال انتفاء خاصية الخطر والاستعجال.

التهميش:

- ¹ - Larry N. Gerston, "Public Policy Making: Process and Principles" (UK: M.E. Sharpe, 2010), p. 7.
- 2- أبرز مثال على ذلك هو إنهاء حالة الطوارئ في عدد من البلدان العربية منذ مطلع سنة 2011. إن أهم نتيجة لهذا التغيير هو نقل قضية مكافحة الإرهاب لحيز السياسة العادية، مع ما يعنيه ذلك من جعل المسألة برمتها تحت مراقبة المؤسسات الرسمية سيما النيابية، والحديث هنا هو عن التبعات المرتقبة من الناحية القانونية وليس من الناحية الممارساتية التي قد لا تعبر فعليا عن هذا التحول إذا لم يسنده ديمقراطية حقيقية للأنظمة.
- 3 - Bjorn Moller, "The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction", a paper submitted to the 18th Conference, IPRA, Finland, 2000.
<www.copri.dk/publications/workingpapers.htm>
- 4- David A. Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War", in World Politics (Vol. 1, n° 48, 1995), p 123.
- 5 - Bjorn Moller, op. cit.
- 6- Ibid.
- 7 - David Baldwin, op. cit., p 124
- 8 - Ibid.
- 9- Charles Hermann et al. eds. "Violent Conflict in the 21st Century: Causes, Instruments, Mitigation" (IL: American Academy of Arts and Sciences, 1999), p 116.
- 10 - Bjorn Moller, op. cit.
- 11- Kanti Bajpai, "Human Security: Concept and Measurement", Kroc Institute, occasional paper n° 19OP1, Copenhagen, 2002, p 3.
<www.nd.edu/~krocinst/ocpapers/op_19_1.pdf>
- 12 - Kanti Bajpai, op. cit.
- 13 - Bjorn Moller, op. cit.; see also: John D. Steinbruner, "Principles of Global Security" (MA: Brookings Institute, 2000), p 133.
- 14- Charles Hermann, op. cit., p 11.
- 15 - Bjorn Moller, op. cit.
- 16- Ibid.
- 17 - David Baldwin, op. cit., p 132.
- 18 - Enika Abazi, op. cit.
- 19- Ibid.
- 20- Moller as quoted in Enika Abazi, op. cit.
- 21- Bjorn Moller, op. cit.
- 22- الحديث هنا هو عن المكونات التي تعتبر نفسها غير مستفيدة من الوضع الحالي وبنان السياسة العامة لم تنتصفها بما يكفي، ويندرج في هذا الإطار الأقليات الإثنية (المشكلة وفق المعايير العرقية، اللغوية والدينية، وغيرها)، المهاجرون، سكان الضواحي الفقيرة،... الخ.
- 23- Enika Abazi, op. cit.
- 24- Ibid.
- 25- Charles Hermann, op. cit., p 119.
- 26 - Ibid., p 120.
- 27 - Baldwin as quoted in Kanti Bajpai, op. cit.
- 28 - H. C. Williams, "The Institutions of Security: Elements of a Theory of Security Organizations", in **Cooperation and Conflict** (Vol. 32, n° 3, 1997), p 288
- 29- Barry Buzan et al., '**Security: a new framework for analysis**', CO, USA: Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 26.
- 30- Rita Taureck, Securitization theory and securitization studies, **Journal of International Studies and Development**, 9 (01), 2006, p. 54.
- 31- Barry Buzan et al., op cit., p. 23.
- 32- Barry Buzan et al., op cit., p. 23.
- 33- Barry Buzan et al., op cit., p. 24.
- 34- Marco Antonio Vieira, 'The Securitization of the HIV/AIDS Epidemic as A Norm', **Brazilian Political Science Review** 1 (2) 2007, p. 137.
- 35- Rita Taureck, op.cit., p. 55.
- 36- Ibid.