

دور مؤسسات الاتحاد الأوروبي في أمننة قضيتي التغير المناخي والهجرة غير

الشرعية

د. عادل زقاغ

أستاذ محاضر (ب)، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر

أ. سميرة سليمان

باحثة بقسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر

ملخص:

يحاول هذا المقال معالجة إشكالية التعارض المحتمل بين العديد من العناصر المشككة للعملية السياسية الديمقراطية ومقتضيات إشباع مدركات الأمن، وتعبير أدق تبعات تحويل موارد نادرة من قطاعات أخرى هي بأمر الحاجة إليها إلى حيز لا يخضع لاعتبارات المساءلة العادية. حيث سيتم الإجابة عن الإشكالية عبر توضيح مسار الأمننة تصوريا وتعزيزه بنماذج من السياسة العامة الوطنية والعالمية، ومن ثمة التعرض إلى دور خطاب الأمننة على مستوى مؤسسات الاتحاد الأوروبي في تحويل قضايا التغير المناخي والهجرة غير الشرعية إلى حيز القضايا الأمنية. ويخلص المقال 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 تحدف لصيانتته. وتجاوز هذه الوضعية يبدو من المناسب تشجيع المجتمع المدني على العمل الشبكي بهدف الضغط من أجل نزع الطابع الأمني عن القضايا المجتمعية.

الكلمات المفتاحية: الأمننة، التغير المناخي، الهجرة غير الشرعية، الاتحاد الأوروبي.

Abstract:

This article addresses potential incongruities between the ways securitization discourse transfers politicized issues from normal politics realm to emergency realm and the subsequent effects on policy making, emphasis done on suspension of democratic rule procedures as for the securitized issue(s). EU securitization process of two issues id est. the climate change and the illegal immigration pointing out the 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.

Keywords: Securitization, climate change, illegal immigration, EU.

مقدمة

إن 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، يواجه إشكالية ترتيب الأولويات لأن المخصصات المالية المرصودة لصناع السياسة العامة محدودة لذا فتوزيعها بين مختلف القطاعات يخضع لنقاش عام، غالبا ما يتسم بالحدة. يحاول هذا المقال معالجة إشكالية التعارض المحتمل بين العديد العناصر المشكلة للعملية السياسية الديمقراطية ومقتضيات إشباع مدركات الأمن، وتعبير أدق تبعات تحويل موارد نادرة من قطاعات أخرى هي بأمس الحاجة إليها إلى حيز لا يخضع لاعتبارات المساءلة العادية.¹ حيث سيتم الإجابة عن الإشكالية عبر توضيح مسار الأمانة تصوريا وتعزيزه بنماذج من السياسة العامة الوطنية والعالمية، ومن ثمة التعرض إلى دور خطاب الأمانة على مستوى مؤسسات الاتحاد الأوربي في تحويل قضايا التغير المناخي والهجرة غير الشرعية إلى حيز القضايا الأمنية.

1. خطاب الأمانة ودوره في مراجعة عملية رسم السياسات العامة الأمنية:

لا شك أن "الأمن" يعتبر من بين الانشغالات الأساسية لمختلف فواعل السياسة العامة في تجلياتها الداخلية والخارجية، كونه يهتم بصيانة النظام العام الوطني والعالمي، 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.² ويعود ذلك إلى حقيقة أن الدراسات الأمنية تطورت في إطار المدرسة الواقعية التي كانت ظروف الحرب الباردة مواتية لها لاحتكار هذا الحقل المعرفي.³

إن تصور الأمن ليس له مضمون محدد سلفا بل أنه يتغير بشكل ديناميكي عبر التفاعل البيداتاني 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.⁴ بالنسبة لـ "بوزان" فإن إضفاء الطابع الأمني securitization على مجال معين من السياسة العامة يكون عبر عملية خطافية لغوية،⁵ حيث يعمل هذا الخطاب على الاستدلال بوجود تهديد يمس البقاء (المادي أو المعنوي) مرجعية 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.⁶

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 أمني 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.⁷

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].⁸

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.⁹

2. 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 تحدد بقاء الدولة برمتها، حالة الانفلونزا المتحولة جينيا مثلا، 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 أيضا 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 تماونا في حق المكونات المجتمعية والدولة عموما لأن أي تحرك متأخر سيكون غير مجد، بل أن الدولة عبر سياستها العامة قد لا تستطيع أصلا التعاطي مع القضية لأنها قد تكون منهارة حينها.

السياسة العامة المتبعة إزاء النشاط الإرهابي أيضا تبين الأهمية التي قد يكتسبها مسعى الأمانة، إذ أن اعتماده على إضفاء السرية على المداولة إحدى مزاياه. وعلى سبيل المثال، لا يمكن أن تصور 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 مثلا تهديدا أمنيا (عبور الحدود بشكل مخالف للقوانين)، وما يترتب عن ذلك من ضرورة دخوله حيز القضايا الأمنية، وبين أن تتبنى الدول خطابا 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 مزيدا 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 الإنفلاتات 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، يمكن أن نستشف أثر الأنماط الخطائية 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.¹⁰

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.¹¹

إذن تتيح عملية "الأمانة" أي "إضفاء الطابع الأمني" securitization على بعض قضايا السياسة 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:¹²

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 يؤشر على شيء غير إيجابي وهو إخفاق السياسة العادية Normal Politics في التعاطي معها، ولذلك فإن وجود عدد من الملفات في "الحيز الأمني" يجب أن ينظر إليه بمثابة استثناء، والحل عنده هونزع الطابع الأمني عنها Desecuritization وتحويلها لحيز السياسة العامة الطبيعية حيث الرقابة والتقييد بالقوانين والضوابط الديمقراطية.

تتحدث النماذج السابقة عن مسار أمنة عديد القضايا المرتبطة بالسياسة العامة الوطنية والعالمية، بالتركيز على التصور في حد ذاته، لكن العناصر التالية تهتم بشكل أدق بمسار أمنة قضيتي تغير المناخ والهجرة غير الشرعية على مستوى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

3. دور الاتحاد الأوروبي في أمانة قضيتي تغير المناخ والهجرة غير الشرعية:

يعتبر تغير المناخ¹³ Climate change الآن حقيقة ثابتة علميا وتهديدا وجوديا حاولت المنظمات العالمية منها والإقليمية أن توصلها إلى الجماهير على كافة الأصعدة عن طريق تسويق هذه القضية كقضية أمنية، تتطلب مواجهتها القيام بإجراءات استثنائية، ولعل أبرز هذه المساعي مساهمة الأمانات العامة البيئية والاتحاد الأوروبي في إضفاء الطابع الأمني على قضية تغير المناخ، ذلك من خلال الأدوار والآثار المعيارية والمعرفية التي تعتبر أفعالا خطابية تسعى هذه الفواعل من خلالها إلى التأثير على السلوك السياسي للمتلقين تجاه قضايا البيئة عموما وتغير المناخ خصوصا من خلال تغيير معرفتهم وأنساقهم العقائدية Belief Systems من جهة، ومن جهة أخرى، خلق ودعم وتشكيل عمليات بناء المعايير الخاصة بمجال معين للتعاون الدولي. ولتوضيح ذلك والتمكن من معرفة إن كانت قضية تغير المناخ قضية أمنية أم لا؟ وكوننا لا يمكن أن نعتبر قضية ما كقضية مؤمنة إلا إذا أقرت الفواعل الأمنية بوجود تهديد للكيان المرجعي مع تقبل الجمهور للقيام بإجراءات استثنائية.¹⁴ وفيما يلي، وتتبع وحدات الأمانة طبقا لـ "مدرسة كوبنهاغن"، سيتم تبين مدى إقرار (اتفاقيات الأمانات البيئية والاتحاد الأوروبي) كفواعل أمنية لتغير المناخ كتهديد وجودي ومدى استجابة الجمهور العالمي والأوروبي لخطاب هذه الفواعل بتقبل القيام بالاجراءات الاستثنائية.

أ/التهديد الوجودي: تعتبر قضية البيئة من القضايا التي ارتبطت ارتباطا وثيقا بالأمن، فاعتبار الأخيرة قضية أمنية ساهم في تعميق الدراسات الأمنية ودخول تهديدات جديدة بعيدة عن الطابع العسكري، في هذا السياق، ظهر "تغير المناخ" كعامل لتفاقم المشاكل البيئية التي تمتد من التأثير بندرة المصادر الطبيعية إلى اختفاء المناطق المنخفضة الساحلية، وبذلك أصبح تهديدا للاستقرار العالمي والأوروبي خصوصا.

أولا: التهديد الوجودي العالمي: أصبح تغير المناخ تدريجيا النقطة الأساسية في القضية البيئية والنقاش الأمني وتنوعت بذلك التعاريف المعطاة له، فلجنة ما بين الحكومات لتغير المناخ Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC مثلا تعرفه على: "أنه يمكن أن يستكشف أو يميز من خلال تغيرات في المتوسط و/أو في الموارد والذي يستمر لفترة طويلة تشير إلى تغير في المناخ بمرور الوقت، سواء بتغير طبيعي أو نتيجة لنشاط بشري"،¹⁵ وبالرغم من الخلافات بخصوص هذا الموضوع، إلا أننا نجد إجماعا واسعا على أن تلك الإشعاعات المنبعثة عن

غاز البيت الزجاجي GHG_5 greenhouse gaz emissions due الناتجة عن النشاطات البشرية، تعتبر المساهم الأكبر والرئيس في تغير المناخ والارتفاع العام في درجة الحرارة Global Warming،¹⁶ هذا ما أكدته معظم التقارير الموثقة على أسباب تغير المناخ وتناوجه، فليجنة ما بين الحكومات "أقرت أن هناك إجماعا عالميا على أن النشاطات البشرية زادت من ارتفاع درجة الحرارة السطحية أثناء القرن العشرين وذلك بسبب زيادة غازات البيت الزجاجي في الجو.¹⁷ وقد توصلت اتفاقية (FCCC) Framework Convention On Climate Change إلى أن التغيرات الجوية المباشرة وغير المباشرة تحدث نتيجة النشاطات البشرية التي تؤثر على الأنظمة البيئية والطبيعية والمجتمع الإنساني والاقتصادي، وهي تتراوح بين ارتفاع مستوى البحر وذوبان الثلوج في الخطوط العريضة العليا (القطب الشمالي والدائرة المتجمدة الجنوبية).¹⁸

وقد صرح الأمين العام للأمم المتحدة "بان كي مون" في 1 مارس 2007 أن: "معظم جهود الأمم المتحدة تركز على منع وإنهاء النزاعات، لكن الخطر الأكبر على الإنسانية وكوكبنا ككل هو ارتفاع درجة الحرارة... أو تأثيرات تغير المناخ والتي من المحتمل أن تصبح الطريق الأكبر للنزاعات والحروب"،¹⁹ ورغم أن النتائج الأمنية لتغير المناخ أخذت الانتباه الكبير إلا أن هناك معرفة متواضعة للآليات والميكانيزمات التي ترفع تغير المناخ إلى عالم الأمن والسياسة العليا،²⁰ فقد اهتم بعض المفكرين كـ "بين بوكلاندر" Ben Buckland سنة 2007 بأخطار تغير المناخ على الأمن الإنساني في المقابل ميز "فودرون بروان" Godron Brown، "آن هامل" Anne Hammill و"روبرت ميكليمان" Robert McLeman أخطار تغير المناخ استنادا إلى دراستهم على القارة الإفريقية إذ يؤكدون على أن إعادة إنتاج تغير المناخ كمهدد أمني له نتائج سلبية ويكزون على ضرورة وضع قضية تغير المناخ على رأس قضايا السياسة العليا.

فالأمن إذا قد تكون قادرة على جمع الحجج المقنعة بشأن قضية تغير المناخ بتخفيض الإشعاعات وتكييف الإجراءات الاستثنائية، إذ حلل "هانس كونتر براند" Hans Gunter Brand عملية أمنة تغير المناخ على المستوى الدولي بتمييزه لنوعين من الفواعل الأمنية: الأولى، تظهر من منظور ضيق للأمن القومي-العولمة القومية- والثانية، تتحقق من منظور أوسع وهو الأمن البيئي الإنساني- فعمل براند يعتبر نقطة تحول في عملية أمنة تغير المناخ حيث استنتج أن عملية الأمنة الصاعدة لها دور فعال في تعبئة الجمهور وتخصيص أموال لنظام مناخي مستقبلي.²¹ أمنة تغير المناخ كانت أيضا قضية تحليل من قبل "ميشال بروزوسكا" Michal-Brozoska سنة

2008 الذي ركز في تحليله على أربع دراسات تؤكد أممنة تغير المناخ "المجلس الاستشاري العلمي للتغير البيئي العالمي لجمهورية ألمانيا الاتحادية" The Scientific Advisory Council On Global Envirmental Change Of The Federal Republic Of Germany "وكالة الإنذار الدولي" "International Alert" المركز الأمني الأمريكي الجديد" Naval Center Of A new American security ومركز شركة التحليل البحرية The Center for Analysis Corporation استنتج "بروزوسكا" أن المفاهيم المختلفة للأمن تُنتج توصيات سياسية مختلفة، فالمفاهيم التقليدية للأمن تفقد مكانتها الاحتكارية لمفهوم الأمن أمام المفاهيم الواسعة الجديدة الموسعة.²² فتأمين المناخ هو خير للإنسانية جمعاء، حيث أن الغلاف الجوي لعالمنا يشترك فيه الجميع، ما يعني أن التغيرات المناخية الخطيرة حتى ولو كانت المساهمة فيها متفاوتة إلا أن نتائجها السلبية ستعود سلبا على الإنسانية جمعاء أيضا.²³

ثانيا، التهديد الوجودي الأوربي: لفهم مدى تشكيل قضية تغير المناخ لتهديد وجودي للأمن والاستقرار الأوربي (الكيان المرجعي) من الضروري دراسة مرحلتين لعملية الأمننة المقترحة من قبل "باري بوزان"، المرحلة الأولى للعملية: التحرك الأمني الذي يتميز باستخدام خطابات التهديد الوجودي من قبل الفواعل الأمنية في المستويات الحكومية للاتحاد الأوربي (قادة سياسيون، بيروقراطيات، جماعات ضغط).

المرحلة الأولى: التحرك الأمني للفواعل الأمنية (مؤسسات الاتحاد الأوربي):

صادق المجلس الأوربي في بروكسل 2003 على استراتيجية الأمن الأوربي The European Security Strategy، التي صيغت تحت رعاية ممثل الاتحاد الأوربي للسياسة الأمنية "خافيير سولانا" Javier Solana، رغم أنه لا يتضمن تغير المناخ كتهديد أمني رئيسي، الوثيقة عرفت ارتفاع درجة الحرارة "Global Warming كخطر على المصادر الطبيعية (الماء خاصة) التي من شأنها أن تزيد حركات الهجرة في العديد من المناطق. وقد تضمنت الوثيقة ما مفاده أنه: "يجب صياغة قانون يتطور تزامنا مع التطورات الآتية مثل انتشار الإرهاب، وارتفاع درجة الحرارة".²⁴ ففي 2008 فقط، تبنى المجلس الأوربي تقرير تطبيق إستراتيجية الأمن على الأوربيين -تحقيق أمن في عالم متغير- أين تبنى المجلس الأوربي تغير المناخ في قائمة التهديدات الرئيسة.²⁵

المرحلة الثانية: تقبل الجمهور الأوربي

حاولت المؤسسات الأوربية والدول الأعضاء، بالإضافة إلى فواعل غير حكومية أخرى (الفواعل الأمنية)، اعتبار تغير المناخ كتهديد وجودي للاستقرار ومستويات المعيشة الأوربية وإقناع الجمهور بذلك، فأمننة قضية معينة لا تنجح دون قبول الجمهور ذو العلاقة، بمعنى تقبل الجمهور لحاجة/إمكانية تبني الإجراءات الاستثنائية للتعامل مع التهديد الوجودي لذلك نتساءل هنا: إلى أي مدى يتقبل الجمهور أو الرأي العام الأوربي تغير المناخ كمؤثر في الأمن (مهدهد أمني)؟ القدرة على التأثير على هذا الجمهور تعتمد على أجهزة الإعلام والرأي العام باعتبارها فواعل ذات قدرة على التأثير في الجمهور لتقبل التحرك الأمني بنشرها على نحو متزايد أخبار خاصة بتغير المناخ تعكس الخطاب الحكومي على هذه القضية (التحرك الأمني).²⁶

نشر الأوروباروميتر رقم 70 في ديسمبر 2008 أن: 23 % من الأوربيين يوافقون على صرف غالبية ميزانية الاتحاد الأوربي على تغير المناخ وحماية البيئة، مقابل 17 % يعارضون ذلك. كما أكدت المفوضية الأوربية أيضا أن هناك 60 % من الأوربيين يوافقون على فكرة إمكانية حل مشكلة تغير المناخ، و 32 % يعتقدون أنها عملية لا يمكن إيقافها.²⁷

هذه النتائج تبين بأن الجمهور الأوربي مدرك، وعلى نحو متزايد، لجدية مسألة "التغير المناخي"، هذا ما يؤكد أن هذا الجمهور سيتقبل القيام بالإجراءات الاستثنائية لمخاطبة هذا التهديد الوجودي. حتى الآن يبدو أن قضية تغير المناخ قضية أمنية في الاتحاد الأوربي، فإلى أي مدى استخدمت الإجراءات الاستثنائية لمعالجة هذه القضية؟ أم أن الإجراءات اقتصرت على السياسة الطبيعية؟ فتبني إجراءات استثنائية على تغير المناخ تستدعي تطبيق درجة عالية من الصرامة والسيطرة في السياسات البيئية.

ب/ الفواعل الأمنية:

أولا: اتفاقيات الأمانات البيئية كفاعل أمني لمخاطبة قضية تغير المناخ

تعتبر الأدوار الأساسية والإضافية التي تقوم بها "الأمانات العامة البيئية"²⁸ لدرء الأخطار الناجمة عن قضية تغير المناخ أفعال من شأنها إضفاء الطابع الأمني على هته القضية، لذلك ينبغي معرفة الأدوار التي تقوم بها هذه البيروقراطيات المصغرة والآثار الناجمة عن أفعالها الخطائية سواء المعرفة منها أوالمؤسسية، تحدم الأمانات البيئية الدولية في الواقع جهتين أساسيتين هما أطراف

الاتفاقية البيئية الدولية من جهة والنظام البيئي الدولي International Environmental Regimes من جهة أخرى ويجب النظر إليها على أنها توازن بين الجهتين أي إدارة الصراع المحتمل بين أهداف الأطراف والأهداف الكبرى للنظام الذي تخدمه.²⁹

تقوم الأمانات البيئية بأدوار جد هامة تعتبر أفعالا خطابية من شأنها اضاء الطابع الأمني على القضايا البيئية عموما وتغير المناخ خصوصا ففي دراسة لـ "ساندفورد" قام بتحديد أدوارها كالتالي:

الأدوار الأساسية: وتتمثل في ترتيب وخدمة مؤتمر الدول الأطراف؛ القيام بالوظائف المسندة إليها من قبل البروتوكولات؛ تحضير التقارير وإرسالها بناء على المعلومات الواردة من قبل الجهاز الأساسي والأجهزة الفرعية؛ تحضير التقارير الخاصة بنشاط الأمانة؛ تنسيق العمل مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة؛ جمع وتحليل المعلومات والمعطيات العلمية والإقتصادية أو الإجتماعية، رصد الالتزام بالمعاهدة؛ تقديم المشورة والتوجيه للدول الأطراف.

الأدوار الإضافية: جمع "ساندفورد" الأدوار الإضافية للأمانات في النقاط التالية: زيادة التمويل؛ التدريب؛ إدارة العلاقات مع المنظمة الأم؛ مراقبة الإلتزامات ضمن الإتفاقية؛ نقل الإتفاقية إلى الدول غير الأطراف؛ النشر؛ رسائل الأخبار؛ العلاقات العامة؛ الاتصال مع المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية الأطراف وغير الأطراف في المعاهدة؛ المساعدة التقنية للدول النامية.

في الواقع تضم جميع الإتفاقيات البيئية متعددة الأطراف أمانة عامة للاتفاقية من المفروض أن تنسق جهود الدول لمعالجة عوارض السياسة في الإطار المعني، تأخذ تلك الأمانات العامة للاتفاقيات شكل بيروقراطيات دولية صغيرة يقوم موظفون مدنيون دوليون بتشغيلها، ينظر إليها عموما بأنها فاعل صغير في الترتيب المؤسساتي الذي يوفر المعايير والقواعد والإجراءات خدمة للتعاون الدولي، في حين أن القليل من الباحثين قد قدم نظرة قريبة للوظائف والأدوار الخاصة التي تؤديها داخل النظام الدولي.³⁰

تنتج عن الأفعال الخطائية للأمانات البيئية آثار معيارية وأخرى معرفية تسعى من خلالها إلى التأثير على السلوك السياسي للفواعل³¹ تجاه قضايا البيئة عموما وتغير المناخ خصوصا، فعلى عكس المنظمات الدولية الكبيرة مثل البنك العالمي أو منظمة الصحة العالمية، الأمانات الدولية

للاتفاقيات ليست محولة ولا مجهزة لأداء وظائف تنفيذية كبيرة مثل بناء القدرات على الأرض،³² لذلك فإننا نرى أن آثار الأمانات الدولية البيئية يمكن أن تظهر بشكل أفضل على المستويين المعرفي والمعياري للحكومة العالمية. وهكذا فإن الأمانات الدولية يتوقع منها أن تقوم بدور الوسيط المعرفي أو مسهل للتفاوض.

فالآثار المعرفية لأمانات الاتفاقيات البيئية (الدور البنائي): تتمثل في تأثيرها على السلوك السياسي للفواعل من خلال تغيير معرفتهم وأنساقهم العقائدية، فالعديد منها يقوم بتجميع النتائج العلمية وتوزيع المعرفة على أصحاب المصلحة من حكومات أو أفراد، وهذا لا يعد شيئاً جديداً في العملية السياسية، فمن النتائج المؤكدة أن وسطاء أو مسامرة المعرفة لديهم تأثير جبار على إرساء وفعالية المؤسسات الدولية، وكما سنرى لاحقاً، فالأمانات الدولية منخرطة بشكل نموذجي في تركيب ونشر المعرفة، وتقوم في بعض الأحيان بتوليد معرفة جديدة، وعلى سبيل المثال فتفسير المعلومات هودور أساسي تقوم به الأمانات الدولية خدمة للمؤتمرات العامة والأجهزة الفرعية، هذه الأخيرة تضم في الغالب فرق الخبراء والتقييمات الأكاديمية، أين تساعد المعرفة ذات العلاقة بنشاط الأمانة في بناء اهتمام لدى الفواعل الخارجية إلى الحد الذي يؤثر على النشاط السياسي.

بصفة عامة يمكن أن يرجع لأمانات الاتفاقيات البيئية التأثير التقني أكثر من التأثير السياسي كما في نظام التغير المناخي³³ **Climate Change Regime**، فطبقاً لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، تمت الإشارة إلى التعاون الدولي باعتباره عنصراً رئيساً في تخفيف تغير المناخ، وكانت الدول المتقدمة قد تعهدت "باتخاذ جميع الخطوات العملية لتعزيز وتسهيل وتمويل، ومتى أمكن ذلك، نقل أو الحصول على التقنيات الملائمة بيئياً".

أما الآثار المعيارية لأمانات الاتفاقيات البيئية كمسهل للتفاوض (الدور المؤسساتي): فتتمثل في تأثيرها على العمليات السياسية من خلال دعم وتشكيل عمليات بناء المعايير الخاصة بمجال معين للتعاون الدولي، فالأمانات يمكن أن تبادر بالمؤتمرات التي تلحق الإتفاقيات أو تضع موضوعات جديدة أمام الأطراف، وهي متداخلة بشكل نموذجي في عملية التفاوض حول إبرام أو تعديل المعاهدات من خلال بروتوكولات على سبيل المثال، وضمن تلك المجموعة المتألفة من الأشخاص يمكن لطاقتهم الأمانة³⁴ أن يمارس تأثيراً معتبراً على المفاوضات رغم أنه ليس فاعلاً أساسياً من الناحية الشكلية أو الرسمية، فهي فواعل جوهرية من خلال تصميم

الإجراءات وتقديم الحلبات المميزة للمفاوضات حول مجالات خاصة للتفاوض ومن خلال تأطير النقاشات والمساومات الدولية وعبر القومية، وهذا يمكنه أن يؤثر مباشرة على تأسيس القاعدة الدولية عندما تتعلق بتطوير وتقنين القانون الدولي، فالالتزامات الدولية، والترتيبات غير الرسمية متعددة الأطراف وقواعد القانون المن soft law وحتى إن افتقدت وسائل متينة لفرضه تبقى وسائل ملائمة لضبط سلوك الدول.³⁵

تطرح اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ أجندة جريئة للعمل لتلبية الحاجة للتكيف وتدعو لاتفاقية للتعاون الدولي من أجل الإعداد لآثار تغير المناخ في المناطق التي تتراوح بين المناطق الزراعية مروراً بإدارة الدفاعات الساحلية وانتهاء بالمدن المنخفضة اليابسة والمعرضة لخطر الفيضان، وطبقاً لهذه المظلة العريضة، فإن البلدان الغنية مُطالبه بأن تدعم البلدان النامية خاصة تلك المعرضة بشكل كبير للآثار الضارة للتغير المناخي، وبناء قدرتهم على التكيف وتوفير المساعدات المالية، لقد وضعت الآليات متعددة الأطراف للتكيف على أساس مجموعة من المبادرات. وقد حصل فعليا على صعيد الأمم المتحدة إنشاء صناديق تمويل لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ - الصندوق الخاص لأقل البلدان نمواً Least Developed Country LDC والصندوق الخاص للتغير المناخي SCCF تحت رعاية مرفق البيئة العالمية Global Environment Facility GEF.³⁶

ثانيا: الاتحاد الأوربي كفاعل أمني في مواجهة تغير المناخ:

لم تقتصر مخاطبة قضية تغير المناخ على المستوى العالمي بل وضعت في الأجندات الأمنية للمنظمات الاقليمية على رأسها الاتحاد الأوربي، اذ اتسمت جل الخطابات الرسمية للاتحاد الاوربي بالإشارة إلى قضية تغير المناخ كمصدر للقلق والتخوف الأوربي، فقد صرّح "خوسيه مانويل باروسو" رئيس مفوضية الإتحاد الأوربي في جانفي 2007 أن: "الهدف المطلوب هو أن يقود الإتحاد الأوربي العالم في تسريع الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون".

باستخدام وحدات الأمانة من كيان مرجعي وتهديد وجودي وفعل خطابي يمكننا معرفة إذا استخدمت اللغة الأمنية في الاتحاد الأوربي لمواجهة تغير المناخ أم لا، فالكيان المرجعي هو الشعب الأوربي المهتد بتغير المناخ، والفواعل الأمنية هي جل مؤسسات الاتحاد الأوربي ودوله

الأعضاء على المستويات البيروقراطية والحكومية، بالإضافة إلى جماعات الضغط والفواعل الوظيفيين الممثلين في الجمهور والإعلام واستطلاع الرأي.

شكلت قضية تغير المناخ قلقا كبيرا لمؤسسات الاتحاد الأوروبي خاصة المفوضية الأوروبية من خلال الخطابات الأمنية لهذه الأخيرة بضرورة التعاون الداخلي والخارجي لمحاربة الغازات الدفيئة التي تهدد الاستقرار والأمن الأوروبي، ما يجعلنا نقر بوجود تحرك أمني متمحض عن قلق المنظمة من تأثيرات تغير المناخ على الاستقرار الأوروبي والاقتصاد العالمي والأمن الطاقوي وضغوط الهجرة البيئية...، هذا ما أكدته المفوضية الأوروبية سنة 2008: "تغير المناخ لن يؤثر فقط على البيئة الطبيعية، بل يؤثر أيضا على القطاع الاجتماعي والاقتصادي الأوروبي"³⁷، وأقر ذلك أيضا المجلس الأوروبي: "الكوارث الطبيعية وانتهاك البيئة تؤدي إلى نزاعات، خصوصا في حالات الفقر، ونمو السكان والنتائج الأمنية السياسية والصحية وما تتضمنه من زيادة الهجرة، تغير المناخ يمكن أيضا أن يؤدي إلى نزاعات على طرق حرية التجارة ووضع عقبات أمام مسعى الوصول إليها". ميدانيا، وفي عام 2006، وافقت الحكومات الأوروبية على تخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بمقدار 20 بالمائة بالنسبة لمستويات عام: 1990 بحلول عام 2020 لترتفع إلى 30 % في وجود اتفاقية دولية، ويقع في قلب الإستراتيجية لتحقيق هدف الالتزام بتحقيق زيادة بنسبة 20 بالمائة في كفاءة الطاقة، المفوضية الأوروبية أقرت في 2008 أن أخطار تغير المناخ ليست ذات طبيعة إنسانية فحسب، بل تتضمن أخطارا سياسية وأمنية تؤثر على المصالح الأوروبية مباشرة: "هذه الأخطار وضعت في التقرير كالنزاعات على المصادر، التأثير الاقتصادي السلبي، مخاطر على المدن الساحلية والبنى التحتية، خسارة الأرض، الخلافات الحدودية، زيادة الهجرة البيئية"، كما أكد التقرير نفسه: "أن مخاطبة تغير المناخ تستلزم سياسية أمنية وفاقية".

خصص الاتحاد الأوروبي قسما لتغير المناخ في 6 جويلية 2008 تحت عنوان بارز: "خلق مناخ آمن" *Creating a Climate of Security*³⁸، يؤكد هذا القسم أن تغير المناخ ليس قضية بيئية تماما، هي أيضا تشكل أمن عالمي وتمثل أيضا قلق رئيس للاتحاد الأوروبي، وأن ارتفاع درجة الحرارة يكون له تأثير عميق على الأمن الدولي الأفراد والدول يشتركون في التقليل من المصادر"³⁹، عمل الإتحاد الأوروبي على إرساء بيئة مواتية لتنمية حبس وتخزين الكربون، وكان تشكيل برنامج التكنولوجيا الأوروبي من أجل وقود حفري خال من الانبعاثات قد وفر الإطار العملي الذي يجمع بين الحكومات والصناعة والمراكز البحثية والمفوضية الأوروبية.⁴⁰ وفي السياق

ذاته فقد شهدنا في سبتمبر 2008 صدور قرار بناء تحالف عالمي لتغير المناخ بين الاتحاد الأوروبي والدول النامية الأكثر عرضة لتغير المناخ صودق عليه من طرف لجنة البرلمان الأوروبي للشؤون الخارجية.⁴¹

4. أمنة قضية الهجرة غير الشرعية:

تزايد أعداد عابري الحدود لم يكن من اهتمام الحكومات الوطنية فحسب بل دخلت هذه الظاهرة في الأجندات الأمنية للمنظمات الدولية والإقليمية،⁴² التي أصبحت فواعلا هامة تتمخض عنها خطابات وتحركات من شأنها إضفاء الطابع الأمني على هذه الظاهرة المدعوة بالهجرة غير الشرعية،⁴³ ويعد الاتحاد الأوروبي أبرز الفواعل الأمنية المخاطبة لهذه القضية نظرا للغة الامنية الحادة المستخدمة من قبل كل مؤسسات الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء.

أ/ التهديد الوجودي: تستخدم الأمم المتحدة مصطلح "الهجرة غير النظامية" Irregular Migration بدلا من الهجرة غير الشرعية ما يعكس موقف أكثر إنسانية نحو الظاهرة استنادا على مبادئ حقوق الإنسان من حرية فردية وحرية الحركة واختيار مكان السكن، أما المنظمة الدولية للهجرة IOM⁴⁴، فقد اعتبرت الهجرة غير الشرعية حركة أفراد تنتهك قواعد دول المصدر والعبور والاتجاه، فمن ناحية الدول المتوجه إليها، الدخول غير شرعي يعني الإقامة أو التوظيف في بلد لا يملك فيه المهاجر الوثائق القانونية التي يتطلبها الدخول لهذا البلد، ما يعني أن هذا الشخص عبر حدودا دولية دون جواز أو وثيقة سفر صحيحة أو عدم امتثاله للمتطلبات الإدارية للخروج من بلده.⁴⁵ أما الاتحاد الأوروبي فيستخدم مصطلح الهجرة غير الشرعية التي مفادها في السياسة العامة الأوروبية للهجرة غير الشرعية "الدخول والبقاء غير الشرعي في الدول الأعضاء"،⁴⁶ ما تعتبره المفوضية الأوروبية "ظاهرة متنوعة تشتمل على جنسيات دول مختلفة يدخلون إقليم الدولة العضو بطريقة غير شرعية عن طريق البر أو البحر أو الجو بما في ذلك مناطق العبور في المطارات، ويتم ذلك عادةً بوثائق مزورة، أو بمساعدة شبكات الجريمة المنظمة من مهربين وتجار، وهناك عدد من الأشخاص الذين يدخلون بصورة قانونية وبتأشيرة صالحة لكنهم يبقون أو يغيرون غرض الزيارة فيبقون دون الحصول على موافقة السلطات. أخيراً، هناك مجموعة من طالبي اللجوء السياسي الذين لا يحصلون على موافقة على طلبهم لكنهم يبقون في البلاد".

التزمت الدراسات الأمنية الصمت إزاء الترابط بين الهجرة غير الشرعية والأمن، هذا لا يعني إنكار محاولات توسيع مفهوم الأمن ليتضمن تهديدات غير عسكرية كانت الهجرة غير الشرعية من بينها، فيمكننا توضيح ذلك من خلال تحليل النماذج الأساسية في الدراسات الأمنية المتمثلة في النموذج الواقعي، النموذج القطاعي ونموذج الأمانة.

المنظور الواقعي مثلا، وهو أكثر النماذج دفاعا عن فكرة اعتبار الأمن من صميم اهتمام وصلاحيات الدولة، كونها الفاعل الوحيد. ارتبط مفهوم الأمن الوطني لدى الواقعيين بـ"عسكرة" الدول للحفاظ على سيادتها وضمان حدودها الإقليمية في ظل الصراع على المصالح مع منافسيها، حيث أن مفهوم الأمن الوطني يرتبط بمفهومين أساسيين هما: 47 المصلحة الوطنية؛ حيث أن الأمن هو جوهر المصلحة الوطنية، إذ يؤكد "مورقنتنو" Morgenthau على أن المحافظة على "الوجود المادي للدولة" يعد الحد الأدنى من المصلحة الوطنية، ويشكل كذلك أحد مظاهر الأمن، وبالتالي فإن الأمن هو ذاته مصلحة وطنية، وزيادة حجم القوة: يعني زيادة قدر القوة الوطنية، مما قد ينتج عنه ارتباط الأمن الوطني بمفهوم الدفاع، باعتبار أن الشكل المهيمن على القوة خلال تلك المرحلة هو القوة العسكرية، غير أنه لم يتم توضيح مفهوم القوة بدقة، ومهما اختلف مستوى النقاش ضمن التيار الواقعي بين كل من التصور الدفاعي والواقعي الجديد، إلا أنه يبقى متقوقعا على الحدود الضيقة لمفهوم الأمن، ضمن المسائل التي تسمح للدول بتطوير قدراتها العسكرية وإقامة التحالفات القوية، بالشكل الذي يتجاوز مع البنية الفوضوية للنظام الدولي ويتيح لها امتلاك القوة والنفوذ لضمان الأمن ضد أي تهديد واقع أو محتمل وقوعه مما يجعل الأمن مرادفا للردع النووي وتوازن القوى، هذا ما يجعلنا نؤكد أن التهديدات التي تضر الأمن الواقعي تهديدات ليست بعيدة عن الطابع العسكري. مما سبق يظهر مدى استعصاء الحصول على استبصارات ذات شأن لفهم الرابطة بين الأمن والهجرة غير الشرعية لدى التزام المقاربة وفقا للمنظور الواقعي، فمهما كانت حدة هذه الظاهرة فهي تبقى شأننا داخليا - ولا تشكل قلقا أمني دولي - تعالج ضمن السياسة الدنيا. 48

أما المنظور القطاعي: فتوسيعه للقطاعات الأمنية إلى خمس قطاعات: عسكري، سياسي، اقتصادي، مجتمعي وبيئي ساهم في إدخال تهديدات جديدة خاصة في القطاع الاجتماعي-الحضاري يساعد في تفسير الترابط بين الهجرة غير الشرعية والأمن وذلك بإثارة مفهوم الأمن المجتمعي، فالنظور التقني الذي مس وسائل النقل والاتصالات ساهم في شيوع بعض

مظاهر الأزمة التي كانت في مراحل سابقة ضمن الحدود السياسية للدول مثل: الهجرة غير الشرعية، الجريمة المنظمة، شبكات التجارة غير المشروعة للمخدرات والأسلحة المحظورة... إلخ، كما نشير إلى مسائل الهوية المطروحة بحدة في المجتمعات الغربية، التي لم تعد حكرًا على الدول المتخلفة فحسب، وقد تجدد بعض مسبباتها في موجة التدفقات السكانية وما تثيره من قلق وتوترات للبنية الديمغرافية للدول المستقبلية، بفعل تنامي العنصرية وكرهية الأجانب، مما يهدد الاستقرار المجتمعي ومعه الأمن العالمي، من هنا نجد "بالدوين" Baldwin يقر بأن حقل الدراسات لم يكن قادرًا على التعامل مع عالم ما بعد الحرب الباردة، حيث خرجت هذه الدراسات من هذه الحرب بمفهوم ضيق للأمن الوطني من خلال التركيز على الشق العسكري دون النظر إلى بقية الجوانب، التي من بينها الاهتمام بالاستقرار المجتمعي.⁴⁹

فيما يخص منظور الأمانة: فيجمع العلماء والأكاديميون على أن الأداة المناسبة لتفسير الترابط بين الهجرة غير الشرعية والأمن هي عملية الأمانة، إذ تشكل حركة الناس القلق والتخوف على نحو متزايد، ما جعل العديد من الدول القومية عموماً والغريبة خصوصاً تتخذ إجراءات صارمة ضد الهجرة لأسباب أمنية، ويؤكد "فاسيت" Fasit أن الأمانة نظرة مؤسساتية مبدعة لفهم الترابط بين الهجرة غير الشرعية والأمن باستخدام البعد الذاتي لأمانة الهجرة غير الشرعية عن طريق التعامل مع المهاجرين غير الشرعيين كأشخاص مصنوعين ذاتياً بإنتاج الحدود الإقليمية،⁵⁰ فالأمانة، كما تم الإشارة إليه، هي عملية تقدم فيها القضية كتهديد وجودي هذا ما يتطلب إجراءات استثنائية مستعجلة لتشريع الأفعال خارج العملية السياسية الطبيعية،⁵¹ إذ يتميز مفهوم الأمانة ببناء حجة بلاغية تروج للتهديد كمسألة بقاء ويجب أن تعطى أولوية للقضية قبل فوات الأوان.⁵²

منطقياً سيتبادر إلى أذهاننا التساؤل إن كانت قضية الهجرة غير شرعية مسألة بقاء يجب أن تؤمن قبل فوات الأوان أم لا؟ يمكننا الإجابة عن هذا التساؤل باستخدام وحدات الأمانة الواردة في بداية الدراسة والمتمثلة في: الكيان المرجعي، الفواعل الأمنية والفعل الخطابي.

أ. الكيان المرجعي: يقصد بها الأشياء التي ينظر إليها مهددة وجودياً، ولها شرعية الإدعاء بالبقاء فمن خلال خطابات الفواعل الأمنية نلاحظ أن الهجرة غير الشرعية تمثل تهديداً أمنياً للكيان المرجعي المتمثل في الأمن والاستقرار المهديد بالمخاطر التي يسببها المهاجرون غير الشرعيون

(التهديد الوجودي) من ظواهر خطيرة كالجريمة المنظمة تجارة المخدرات والتطرف الديني والعربي، وهو ما يؤدي إلى خلق حالات من اللااستقرار واللامن والتوترات.

ب. **الفاعِل الأُمْنِيَة** : تدرج الهجرة غير الشرعية كتنخوف أمني على المستوى الحكومي والمؤسساتي، فلم تعد هذه الظاهرة من اهتمامات الدول فحسب بل أصبحت تتخذ لتدارك تهديداتها إجراءات مؤسساتية في العديد من المنظمات الدولية، فالمهاجرون غير الشرعيون باتوا يشكلون تهديداً أمنياً بالنسبة لكل الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومنظمة الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي... مظاهر الأمانة جلية كالبيانات البيومترية (الكشف الوجهي، المسح الشبكي، بصمات رقمية للأصابع...)، كل هذه الفواعل أصبحت تدعو لتعزيز السيطرة على الحدود وتدعيم إجراءات العودة بالإضافة إلى ربط المهاجرين غير الشرعيين بالجماعات الإرهابية والجريمة المنظمة وكل ما يهدد أمن الكيان المرجعي.

ج. **الفعل الخطابي**: هو التعابير والمفردات التخصّصية المستخدمة من قبل الفواعل الأُمْنِيَة لمخاطبة التهديد الوجودي الذي يواجه الكيان المرجعي، الأمانة تدرس إذن من خلال تحليل الخطاب لتقديم شيء ما كتهديد الوجودي⁵³، فبالنسبة لقضية الهجرة غير الشرعية فقد استخدمت للكشف عن مخاطرها وتهديداتها الأمانة العديد من الخطابات، في هذا السياق، أشارت المفوضية للمرة الأولى سنة 1994 إلى الحاجة لنظرة شاملة لمحاربة الهجرة غير الشرعية ولم يعد ينظر إليها كخطر للاقتصاديات الوطنية بل كمشكلة عالمية، وحثت المفوضية على ضرورة درء المهاجرين غير الشرعيين، المجلس الأوروبي في 2001 من جهته أقر أن: "الإدارة الجيدة للسيطرة على الحدود الخارجية للاتحاد ستساعد على تعزيز المعركة ضد الإرهاب"، كما صرحت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أن "المهاجرين غير الشرعيين باتوا يشكلون تهديداً أمنياً للدول الأعضاء".

أما بخصوص الفاعل الأُمْنِي (الاتحاد الأوروبي)، فإن تقدير الاتحاد الأوروبي للتهديدات الجديدة لم يتبلور بشكل فعال إلا بعد أحداث الحادي عشر سبتمبر سواء بالنظر إلى طبيعتها أو طبيعة الآليات الواجب اعتمادها للرد عليها، حيث لخصت "الإستراتيجية الأوروبية للأمن"⁵⁴ التهديدات التي تواجه الاتحاد الأوروبي في كلّ من الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل والصراعات الإقليمية والجريمة المنظمة والهجرة غير الشرعية، كما حدّدت أساليب التصدي لها في: "التعاون الدولي لأجل مكافحة الإرهاب عبر مقارنة مدنو-عسكرية، وبناء الأمن الجوي عبر تقوية التعاون العسكري مع دول الجوار الأوروبي خاصة الجنوب متوسطة."⁵⁵

قدمت الهجرة غير الشرعية كقضية شائكة في الاتحاد الأوروبي الذي عمل على الرد عليها بالعديد من الإجراءات كسياسة التأشيرة، سياسة الحدود، محاربة المتاجرة بالبشر، سياسة العودة والتنديد بالاستغلال الاقتصادي للمهاجرين غير الشرعيين،⁵⁶ يؤكد كل من: Mitsilegas و Monar و Rees (2003) أن الاتحاد الأوروبي أصبح فاعلا أمنيا بسرعة استثنائية، ومؤسس سريع لسياسات مواجهة التهديدات المحسوسة، ويسعى الإتحاد الأوروبي إلى احتواء ظاهرة تدفق المهاجرين الآتية من الجنوب بصفة عامة ومن المغرب العربي على وجه الخصوص، نظرا للمشاكل التي تصاحب وترافق هذه الظاهرة، وينطلق الإتحاد الأوروبي في تحليله لهذه الإشكالية من مسلمات مفادها أن التفاوت الاجتماعي والاقتصادي والفقر والبطالة، هي التي تدفع بموجات الشباب في الجنوب للهجرة نحو الشمال،⁵⁷ وينتج عن ذلك انتشار ظواهر خطيرة كالجريمة المنظمة تجارة المخدرات والتطرف الديني والعرقى وهو ما يؤدي إلى خلق حالات من اللااستقرار واللامن والتوترات، ويعتبر إنشاء منطقة للتبادل الحر وتقديم إعانات مالية لدول الجنوب من التحركات الأمنية التي من شأنها تقليص الهوة والتفاوت في مجال التنمية بين ضفتي المتوسط ومن ثم الحد من الهجرة غير الشرعية وتعزيز الأمن الأوروبي وذلك عن طريق خلق مناصب شغل دائمة بتوجيه وتشجيع الاستثمارات الأجنبية وخاصة الأوروبية منها، وجعل منطقة البحر الأبيض المتوسط "فضاء مشتركا للاستقرار والأمن والسلام".⁵⁸

وتركز الإجراءات السياسية المقدمة بالاتحاد الأوروبي على زيادة السيطرة على الحدود وتأسيس برامج المراقبة، وقد تضمنت الأجندة الأمنية للاتحاد الأوروبي العديد من المسائل المتعلقة بالتعاون الحدودي لمواجهة الهجرة غير الشرعية على سبيل المثال ما يسمى: Trevi Group التي تحققت في 1975 كفكرة للتعاون الأمني الداخلي،⁵⁹ ففي 1993 ومع سريان معاهدة ماستريخت أصبح التعاون على الهجرة في إطار الاتحاد الأوروبي عملا موحدًا بفضل إضافة "العمود الثالث Pillar III" المتعلق بـ "العدالة والشؤون الداخلية"، ويمكن القول أن قضية الهجرة وجدت الضوء الساطع للمرة الأولى، إلا أن القرارات الفوقية بقيت مقتصرة على الحكومات، الخطوة الأخرى للتعاون الأوروبي للهجرة غير الشرعية كانت في 1985 عندما وقعت "اتفاقية شينغن" "Schengen Agreement" أين وقع الأعضاء على بند السيطرة على الحدود الداخلية وخلق حدود خارجية مشتركة، الاتفاقية وضعت محل التطبيق في 1995، لكن لم تدمج في الإطار الأوروبي حتى معاهدة أمستردام 1997 التي دخلت حيز التنفيذ في 1999.

قضية الهجرة غير الشرعية انتقلت من ما بين الحكومات إلى الاتحاد الأوروبي الذي زاد من تأثير المفوضية كفاعل بيروقراطي أساسي منذ ذلك الحين تغير دور المفوضية وأخذ دور أكثر نشط في قضايا العدالة و"الشؤون الداخلية" و"سياسة الهجرة الأوروبية"، الخطوات السياسية العملية على مستوى الاتحاد الأوروبي لمواجهة الهجرة غير الشرعية تؤكد صحة ما اقره Chelewinski عندما قال بأن هناك مقارنة أمنية موجهة للهجرة غير الشرعية في الاتحاد الأوروبي هي: Europl، مكتب الشرطة الأوروبي، الذي بدأ تعهدهاته في 1999 والآن يركز على الجريمة المنظمة الحدودية، تتضمن شبكات الهجرة غير الشرعية، الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون الموجه للحدود الخارجية، Frontex الذي افتتح في 2005 قصد مساعدة الدول الأعضاء في سيطرتهم على الحدود، بتعاون الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء لتنفيذ العمليات التي تستهدف أمر المهاجرين غير الشرعيين، الآليات الأخرى التي تم إقرارها من قبل الاتحاد الأوروبي هي القواعد والبيانات المؤسسية لدعم السيطرة على الهجرة غير الشرعية كنظام معلومات التأشيرة VIS و Eurodac، كلها بطرق مختلفة، تخزين البيانات التي تستهدف منع الهجرة غير الشرعية ومتابعة المهاجرين غير الشرعيين،⁶⁰ بالإضافة إلى الآليات الأخرى ذات الطابع المالي، في الوقت الحالي أهمها صندوق العودة الأوروبي، وتمويل الحدود الخارجية، التي تهدف إلى تسهيل عودة المهاجرين ومعاينة المسؤولين عن نقل المهاجرين إلى أوروبا، القانون الآخر هو ما يسمى "بتوجيه العودة" يهدف إلى توحيد طرد المهاجرين غير الشرعيين، ويسمح للدول الأعضاء بإبقاء المهاجر غير شرعي في الحجز أو السجن لمدة أقصاها 18 شهرا.

ما يمكن رؤيته هو أن معظم الجهود الموضوعة إزاء الهجرة غير الشرعية يمكن أن توصف كتصعيد للسيطرة على الحدود الأوروبية ومراقبة الهجرة، مع ذلك ما يجب ذكره أن القوانين تتضمن صياغات في أغلب الأحيان تعلن بأن الإجراءات يجب أن تكون مفروضة بطريقة إنسانية فيما يتعلق بالحقوق الأساسية.⁶¹

5. نتائج أمانة الأمانات البيئية والاتحاد الأوروبي لتغير المناخ والهجرة غير الشرعية

تتبع عملية اضعاء الطابع الأمني على قضيتي تغير المناخ والهجرة غير الشرعية نتائج سواء على مستوى الفواعل الأمنية والجمهور.

أ. على مستوى الفواعل الأمنية: توسع مفهوم الأمن أدى إلى انتشار العديد من الفواعل الدولية التي تقوم بإنشاء خيارات واستراتيجيات جديدة من شأنها السيطرة على الارتفاع الهائل لدرجات الحرارة، ما فسح المجال لظهور تشكيلة واسعة من أدوات الحوكمة من مؤسسات إقليمية/دولية ومنظمات دولية/غير حكومية ومنتديات. إن اضعاء الطابع الأمني على قضيتي تغير المناخ والهجرة غير الشرعية عزز فكرة الحوكمة العالمية والترابط بين كافة المؤسسات على جميع المستويات المحلية، الإقليمية والدولية، ما ساعد على تغير ميزان القوى بين الشمال والجنوب والتقليص النسبي لقوة بعض الفواعل البارزة في المحافل الدولية كالدول والمنظمات الدولية،⁶² هذا ما لاحظناه من خلال تحليل التأثير الذي تمارسه اتفاقيات الأمانات البيئية كفواعل بيروقراطية مصغرة في اضعاء الطابع الأمني على قضية تغير المناخ رغم حجمها المصغر سواء على المستوى البنائي المعرفي أو على المستوى المؤسساتي بتحليل استراتيجيات التحرك الأمني نستطيع فهم نية الفواعل الأمنية من الأمانة هل يدافعون على بناء تعامل جديد مع قضية تغير المناخ (الاستراتيجيات الاستثنائية) أم على عالم السياسة الطبيعية -الأمانة-.

أمانة قضية تغير المناخ أدت إلى إحداث تغيير في السياسة داخل الاتحاد الأوروبي ما نجم عنه تعزيز آليات المراقبة والإنذار المبكر... إذن أمانة قضية تغير المناخ في الاتحاد الأوروبي تعني تغير السياسة، فقد عمل الاتحاد الأوروبي في مواجهة تغير المناخ على تطبيق إستراتيجيتين رئيسيتين:

- يجب علينا [EU] أن نخفض الغازات الدفيئة.
- يجب اتخاذ إجراءات تكيفية للتعامل مع التأثيرات المستحيلة التجنب.

منذ نشر هذه الاستراتيجيات كهدف للسياسة العليا الأوروبية الأمنية المشتركة أكد خافير سولانا سنة 2008 أن: "كل من التكيف والتخفيف يجب أن يتماشيا معا لمخاطبة التهديدات الأمنية الدولية لتغير المناخ، كلاهما أيضا يجب أن يكون على رأس السياسة الأمنية الوقائية"،⁶³ تظهر معالم تكيف السياسات الأوروبية مع قضية تغير المناخ في وثيقتين رئيسيتين، الورقة الخضراء Green Paper الصادرة سنة 2007، والورقة البيضاء White Paper الصادرة سنة

2009،⁶⁴ رغم الاعتراف في الوثيقتين بضرورة التكيف مع تغير المناخ، إلا انه لا وجود لإجراءات استثنائية في كل منهما، ولا وجود لإجراءات عسكرية لمخاطبة تغير المناخ مثل تجريم **Criminalisation** الإشعاعات المساهمة في ظاهرة الدفيئة أو الاحتباس الحراري، هذا ما يؤكد تعامل الوثيقتين مع عالم السياسة الطبيعية، بشكل خاص سياسات المساعدة التنموية،⁶⁵ إضافة إلى ذلك خلق آلية التعاون المشترك بين الاتحاد الأوربي والدول النامية لا يعتبر إجراء استثنائي فهي إطار تعاوني للمساعدة التنموية، يعتبر جزء من السياسة الطبيعية.

إذا فأفعال التخفيف والتكيف مع تغير المناخ في الاتحاد الأوربي ليست إجراءات استثنائية، ذلك أنها تسير وفق خطوط السياسة الطبيعية، فأمننة قضية الهجرة غير الشرعية كغيرها من التهديدات الأمنية الجديدة، أظهرت ضعف آليات واستراتيجيات الحماية والمراقبة المنبثقة عن مؤسسات الاتحاد الأوربي ك"السوق الأوروبية المشتركة" المتضمنة إزالة عمليات مراقبة الحدود بين الدول الأعضاء والتي سهلت حركة المهاجرين غير الشرعيين.⁶⁶

لقد عزز إضفاء الطابع الأمني على "قضية الهجرة غير شرعية" في "الاتحاد الأوربي" الخطابات الاجتماعية السياسية اليمينية في الدول الأعضاء على مدار التسعينات، حيث عجلت هذه الخطابات تفاقم الأزمات السياسية في كل من هولندا، فرنسا، الدنمارك والنمسا، من خلال مساندة نسبة كبيرة من الأوربيين للتيارات السياسية المناوئة للمهاجرين غير الشرعيين في الاتحاد الأوربي، وبذلك فقد حصلت التيارات اليمينية عددا لم يسبق له مثيل من الأصوات بفضل تركيز حملاتها على التحذير من تهديد الهجرة غير الشرعية للقيم.⁶⁷

ب. على مستوى الجمهور: زحزحة قضية تغير المناخ إلى الحيز الأمني لم يكن له تأثير على الفواعل الأمنية فحسب بل وصل تأثيرها إلى الجمهور باعتبار تقبل هذا الأخير للقيام بالاجراءات الاستثنائية التي تعتبر شرطا أساسيا لأمننة قضية معينة، فقد ساعد إضفاء الطابع الأمني على قضية تغير المناخ في رفع الوعي العام والوصول إلى جمهور عالمي **Global Audience**، فبتقديم التقرير الرابع سنة 2007 للجنة مابين الحكومات و بروز العديد من الفواعل الأمنية من دول خاصة في الاتحاد الأوربي (بريطانيا، ألمانيا) التي أخذت مركز الصدارة في إعلان تغير المناخ كتهديد وجودي للأمن والبقاء الدولي الذي يتطلب القيام بإجراءات استثنائية ومستعجلة للتعامل مع هذا التهديد، أصبح تغير المناخ مهددا لبقاء الجماهير على مستوى العالم بدون استثناء.⁶⁸

حاولت المؤسسات الأوربية والدول الأعضاء، بالإضافة إلى فواعل غير حكومية أخرى (الفواعل الأمنية) اعتبار تغير المناخ كتهديد وجودي للاستقرار الأوربي ومستويات المعيشة الأوربية بإقناع الجمهور الأوربي بذلك،⁶⁹ فأمننة قضية معينة لا تنجح دون قبول الجمهور الذي له مصالح على المحك، بمعنى تقبل الجمهور لحاجة/إمكانية تبني الإجراءات الاستثنائية للتعامل مع التهديد الوجودي.⁷⁰ بنهاية 2007 لم تعد الأفكار المتعلقة بقضية تغير المناخ مقتصرة على العلماء والحكومات والمنظمات الدولية كخطر أمني مستعجل بل دخلت أيضا مدركات الجماهير في العديد من الدول حتى النامية منها، فتشكيل الجمهور العالمي هو التأثير الجد ايجابي لأمننة قضية تغير المناخ. ويمكن ملاحظة تأثير الجمهور من أمننة قضية تغير المناخ يختلف عن نظيره في أمننة الهجرة غير الشرعية، فتأثر الأخير أكثر سلبية، إذ أصبحت فرضية كون المهاجرين غير الشرعيين مسؤولين عن الجريمة المحلية متداولة على نطاق واسع في كل بلدان الاتحاد الأوربي، خاصة بعد أحداث الحادي عشر سبتمبر. وارتباط الهجرة غير الشرعية بمدركات سلبية مرتبط بالجريمة والإرهاب، فإن ذلك سهل مهمة الاتحاد الأوربي والدول الأعضاء في تعزيز الإجراءات ضد المهاجرين غير الشرعيين والتي لم تؤثر سلبا على هذه الفئة وحسب بل وأثرت حتى على المهاجرين الشرعيين، حيث أصبحت الحدود الفاصلة بينهما رقيقة،⁷¹ ولأدل على ذلك من نموذج المهاجرين الرومان في إيطاليا مناسب لتوضيح هذه السلبية بشكل واضح.⁷²

خاتمة:

حاول هذا المقال فهم طريقة توظيف تصور الأمننة لفهم الانعكاسات المؤسساتية 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 أمننتها، يساهم في تبني خيارات لا تلقى ترحيبا لدى المجتمع ما يؤثر في استقراره في النهاية. وبذلك فإن الأمننة التي تم تسويقها في البدء كآلية لحماية المجتمع سيكون لها مفعول مغاير حال المبالغة في استثمار خطاب الأمننة في غير محله. وحيث أن نزع الطابع الأمني 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 حال انتفاء خاصية الخطر والاستعجال.

الهوامش والإحالات:

¹ أبرز مثال على ذلك هوائء حالة الطوارئ في عدد من البلدان العربية منذ مطلع سنة 2011. إن أهم نتيجة لهذا التغيير هونقل قضية مكافحة الإرهاب لحيز السياسة العادية، مع ما يعنيه ذلك من جعل المسألة برمتها تحت مراقبة المؤسسات الرسمية سيما النيابية، والحديث هنا هوعن التبعات المرتقبة من الناحية القانونية وليس من الناحية الممارساتية التي قد لا تعبر فعليا عن هذا التحول إذا لم يسنده ديمقراطية حقيقية للأنظمة.

² - 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>

³ - David A. Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War", in World Politics (Vol. 1, n° 48, 1995), p 123.

⁴ - 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

⁵ Barry Buzan et al., 'Security: a new framework for analysis', CO, USA: Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 26.

⁶ Rita Taureck, Securitization theory and securitization studies, **Journal of Interational Studies and Development**, 9 (01), 2006, p. 54.

⁷ Barry Buzan et al., op cit., p. 23.

⁸ Barry Buzan et al., op cit., p. 23.

⁹ Barry Buzan et al., op cit., p. 24.

¹⁰ Marco Antonio Vieira, 'The Securitization of the HIV/AIDS Epidemic as A Norm', **Brazilian Political Science Review** 1 (2) 2007, p. 137.

¹¹ Rita Taureck, op.cit., p. 55.

¹² Ibid.

¹³ تغير المناخ أو "الاحتباس الحراري" يقصد به زيادة تركيز ما يدعى بالغازات الدفينة في الجو (CO₂ الكلور والغلويوركرون، أوس، اف، سيز) وانعكاساتها الشديدة على طبقة الأوزون الرقيقة، حيث تمتص الأوزون البنفسجي الذي تصدره الشمس، فيمنع إصابة الأرض بارتفاع شديد في درجة حرارتها، في عام 1985، اكتشف العلماء ما أصبح يعرف بثقب في طبقة الأوزون فوق المحيط المتجمد الجنوبي، اليوم لم يعد الثقب محصورا في النصف الجنوبي للكرة الأرضية، فلا يتوقع انسداد الثقب بالكامل إلا في حوالي 2050، فزيادة إلى ارتفاع الأشعة فوق البنفسجية الواصلة إلى سطح الأرض غازات الدفينة الشفافة إزاء الأشعة الشمسية قصيرة الموجات حتى لو أنها تمتص الأشعة الطويلة الموجات المنعكسة عن سطح الأرض-من هنا جاءت -كلمة دفينة. ن الاحترار العالمي حقيقة مؤكدة، فقد زادت درجات الحرارة العالمية بحوالي 0.7 درجة مئوية منذ بداية الحقبة الصناعية ومعدل الزيادة في تسارع، فالقرن العشرين أكثر القرون دفئا في الألفية الثانية يعكس هذا الأمر جزئيا

قيام آثار الغازات الدفيئة يعززه التلوث الناجم عن النشاطات الإنسانية والدولية، إلا أن الدول تختلف بشكل كبير من حيث مساهمتها في الانبعاثات التي تزيد من حجم المخزونات الجوية من الغازات الدفيئة.

14- Kandidaluppasats Stats Venskap, «Energy And The Concept Of Security-Has Energy Become Asecurtized Issue For The European Union In Relation To Russia?» Goleborgs Universitet, Stasvens-Kapiga Instition En, 2010, p8.

15-Rafaela Rodriguez De Britom, «Securing Climate Change : Process And Implications », University Of Coimbra, July 2009, ,p 1.

16- Idid.33

17 مثل غاز ثان أكسيد الكاربون والميثان

18- Hans Günter Brauch, «Securitizing Climate Change», Paper presented at the 50 th ISA Annual Convention, New York, 2008,15-18 February, pp7-8

19 Ben Buckland, «For The International Peace Bureau, A Climate Of War? Stopping The Securitization Of Global Climate Change», A Contribution To Contemporary Debates, Geneva, June 2007,p1

20 Hans Günter Brauch, op.cit, pp7-8

21 Rafaela Rodriguez De Britom, op.cit, p33.

22 Paul G Harris, op.cit, P56

تقرير التنمية البشرية 2007-2008 الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، محاربة تغير المناخ: التضامن الإنساني في عالم منقسم²³

24 Rafaela Rodrigues de Brito, op.cit, p54

25 The global corruption report 2010, pp. 45-46.

26 Idid, p33

27 Hans Günter Brauch, op.cit, p6.

28 أنشئت الأمانات البيئية الدولية من قبل الدول الأطراف للاستمرار في متابعة أهداف الاتفاقيات ومساعدة الأطراف للوفاء بالتزاماتها، فجميع الاتفاقيات تتضمن بنودا عن تأسيس وعمل أمانة دائمة، من الواضح أن الأمانات الدولية قد اكتسبت منذ مؤتمر ستوكهولم الكثير من الخبرة في التفاوض وتنفيذ الاتفاقيات البيئية الدولية بشكل مباشر وغير مباشر، ويعد السياق المؤسسي والتاريخي الذي تطورت فيه كل أمانة دولية على حدة عاملا مهما في تشكيل بنية ومهام الأمانات الدولية والتحديات التي تواجهها، فالعواقب التي واجهتها الأمانات البيئية الدولية لم تتغير في الواقع وهي على سبيل المثال العدد المتنامي من الأطراف المنظمة للمعاهدة؛ والمستوى العالي من التمويل المطلوب للتفاوض والتنفيذ؛ كما أن شح الموارد المالية والبشرية لا يزال يعيق التخطيط الاستراتيجي من قبل الأمانات، لجأت الأمانات الدولية إلى استخدام ميكانيزمات تمويلية جديدة مثل الصناديق الائتمانية، وعقد اتفاقيات خاصة بآليات تمويلية كما أن جميع الأمانات البيئية تناضل من أجل الحصول على موارد مالية أكبر من صندوق التسهيلات البيئية العالمية الحصول على موارد مالية أكبر من صندوق التسهيلات البيئية العالمية) الذي يعد الآلية التمويلية الأساسية لمعظم الاتفاقيات البيئية، أما بالنسبة للموظفين فإن الموظفين العاملين في الأمانات البيئية الدولية من الدولة التي يوجد فيها مقر الأمانة، بينما لا يتعدى عددهم عشرين أو ثلاثين موظفا محترفا وموظفا عاما، رسم رسماري ساندفورد (Rosemary Sandford) مسارا لتطور أمانات المعاهدات البيئية من ثلاث مراحل للاحتواء الإداري، الجيل الأول يتمثل في الاتفاقيات الأولى التي انطلقت مع مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة الإنسانية في

ستوكهولم (1972 Stockholm) ومن ثم الأمانات التي ساعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة على إيجادها خلال الثمانينات كجيل ثاني وهي أساسا اتفاقية " فينا وبروتوكولي مونترال وبازل"، وأخيرا الجيل الثالث المتمثل في البيروقراطيات المتميزة التي انبثقت عن "اتفاقيات ريو" غداة مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية وهي تضم اتفاقية الإطار للتغير المناخي (UNFCCC) United Nations Framework Convention On Climate Change واتفاقيات التنوع الحيوي ومحاربة التصحر التي وقعت كلها سنة 1992.

²⁹ Depledge, J., « The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime»... Sterling VA, Earthscan 2005

³⁰ Sophie Vanhoonacker Hylke Dijkstra Heidi Maurer Introduction: Ten Years of ESDP Bureaucracy, European Integration online Papers, Special Issue 1, Vol. 14, 2010, pp2-3.

³¹ تتركز صفة الفاعل في المنظمة الدولية في الواقع في أعلى جهازها التنفيذي، مثل الأمين العام للأمم المتحدة الذي يعطي وجهها لهذه الشخصية البيروقراطية، في حين أن قدرة العمل الجماعي تعتمد أيضا على الموارد، الهياكل الداخلية الهدف المشترك بين الجميع، والتزام الموظفين، إن هؤلاء الموظفين الدوليين هم الذين يتصرفون باسم المنظمة الدولية وبالتالي فهم يتفاعلون مع بيئة تلك المنظمة، من المهم بهذا الصدد الاعتراف أنهم قد وجدوا المتابعة هدف المنظمة بدلا من أن يكونوا مجرد دمي في يد حكوماتهم الوطنية أو الأصلية، وهذا لا يعني إنكار أن الحكومات الوطنية تحد من حرية التصرف لدى المنظمات الدولية بشكل معتبر، لكن يمكن تشبيه العلاقة القائمة بين الجهتين بعلاقة موظفي وزارة معينة مع البرلمان داخل النظم الديمقراطية الوطنية، (يمكن للأمانات أن تستخدم التفاوت المسموح الذي تمتلكه للتفاعل داخل مجالات السياسة الخاصة بها)، كما ذكرنا سالفاً فأمانات المعاهدات الدولية هي بيروقراطيات دولية من نوع خاص أسستها الأطراف المعنية للمساعدة في تحقيق أهداف المعاهدة، وتتسم جميع هذه الأمانات بأنها تختص بقضية واحدة (مؤتمر أطراف واحد تحكم اتفاقية واحدة)، كما أن هدفها الأكبر هو إدارة (administer) عملية التفاوض المتواصلة بين الأطراف لمساعدتهم على الوفاء بالتزامات المترتبة عليهم بدخولهم المعاهدة وباعتبار هذه الأمانات جزء من منظومة الأمم المتحدة فإن وظائف التسيير الأساسية مثل تسيير الموارد البشرية وإجراءات تقديم التقارير؛ المحاسبة والرقابة وغيرها تتبع الخطوط العامة الموجهة لمنظمة الأمم المتحدة وهي بالتالي متشابهة إلى حد بعيد، وبالتالي فإن الفعالية والشفافية أو نقصهما متشابهة كثيرا في جل أمانات الاتفاقيات.

³² Steinar Andresen and Skjærseth Jon Birger , « Can International Environmental Secretariats Promote Effective Co-operation? », Paper presented at the United Nations University's International Conference on Synergies and Co-ordination between Multilateral Environmental Agreements, Japan, July 14-16, 1999,(Norway, The Fridtjof Nansen Institute,1999),p.5.

³³ Steffen Bauer, Per-Olof Busch, and Bernd Siebenhüner, « Administering International Governance: What Role for Treaty Secretariats? », Global Governance Working Paper, No 29—October 2007,p1.

³⁴ فالموظفون الدوليون يشددون على أهمية القانون الدولي وتطوير اتفاقيات القانون المرن كمجال أساسي لعملهم وبالخصوص في مجال البيئة، وأكثر من ذلك، نرى أنه بالإمكان النظر إلى الوظيفة المعيارية لأمانات المعاهدات في هذا السياق بمعايير السلطة العقلانية التي يتمتعون بها كفواعل بيروقراطية وكذا القوة الحجة التي يكتسبونها من وضعهم الخاص، ويعتمد مدى هذه القوة في الحجة على عدد من العوامل، بشكل عام يمكن القول بأن الأمانات الدولية للمعاهدات في وضع

يسمح لها بالمساهمة في حياة عالمية مشتركة تشكل البيئة التعاقدية وسلوك الفواعل المتفاعلة داخلها بالتالي، وإن تم استخدام هذه الإمكانيات من قبل قيادة الأمانة خلال المفاوضات الدولية فيمكن أن ننتظر تأسيس وتنفيذ الاتفاقية الدولية.³⁵ ففي حالة النظم البيئية، فإن أمانات الاتفاقيات متعددة الأطراف أظهرت العديد من الإنجازات مثل الأثر الذي مارسه أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في الدفع بمأسسة الاتفاقية من خلال تأسيس روابط قوية بين الفروع القارية؛ وإنشاء لجنة مراجعة تنفيذ الاتفاقية (CRIC) سنة 2002، أما الأثر المعياري الأساسي الذي أحدثته أمانة اتفاقية الأمم الخاصة بالتنوع الحيوي فيتمثل في احتواء معظم دول العالم؛ كما أسهمت الأمانة في إدخال قضايا جديدة وإلى الحد الذي يمكن اعتبارها معه ناجحة في الدفع بالتعاون الدولي لتنفيذ الاتفاقية التي تخدمها.³⁶ تقرير التنمية البشرية 2007-2008 الصادر عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، محاربة تغير المناخ: التضامن الإنساني في عالم منقسم

³⁷ Rafaela Rodriguez de Brito, op.cit, p32

³⁸ Johannes Stripple, « Securitized Risks of Climate Change Institutional Innovations in the Insurance of Catastrophic Risk », International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria, pp19-20.
E-mail: info@iiasa.ac.at • Web: www.iiasa.ac.at

³⁹ Ibid.

⁴⁰ الذي يهدف إلى تحفيز إنشاء وتشغيل ما يصل إلى 12 محطة تجريبية بحلول عام 2015، على أن يتم تهيئة جميع محطات الطاقة العاملة بالفحم بعد عام 2020 للعمل بتقنية حبس وتخزين الكربون .

⁴¹ Paul G, Harris, op, cit, p44.

⁴² عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، ج7، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1994، ص.67.
⁴³ تعتبر الهجرة غير الشرعية من الأنماط الحديثة للهجرة، وعبارة "الهجرة غير شرعية" (Illegal Migration) مفهوم عام يشير إلى حركة الأفراد عبر الحدود الدولية منتهكين القوانين المؤسّسة، بالرغم من أن مصطلحي الهجرة غير الشرعية والهجرة غير القانونية (Illegal/Migration Unlawful) يبدوان مترادفين، إلا أن مصطلح الهجرة غير القانونية يستخدم في أغلب الأحيان في الوثائق الرسمية بينما مصطلح الهجرة غير القانونية فيشار إليه غالبا في البحوث والأجهزة الإعلامية ويقصد بها انتقال فرد أو جماعة من مكان إلى آخر بطرق سرية مخالفة لقانون الهجرة كما هو متعارف عليه دوليا، أو ما يسمى ب"الحرق" عند العامة، تعد الهجرة غير الشرعية ظاهرة عالمية موجودة في الدول المتقدمة، كالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، أو في الدول النامية بآسيا، كدول الخليج ودول المشرق العربي، وفي أميركا اللاتينية وفي أفريقيا حيث الحدود الموروثة عن الاستعمار التي لا تشكل حواجز عازلة وخاصة في بعض الدول مثل ساحل العاج وأفريقيا الجنوبية ونيجيريا، لكن هذه الظاهرة اكتسبت أهمية بالغة في حوض البحر الأبيض المتوسط نظرا لاهتمام وسائل الإعلام بها، فأصبحت تشكل رهانا أساسيا في العلاقات بين الضفتين.

⁴⁴ منظمة الهجرة الدولية تأسست في 1951 للمساعدة على إعادة إسكان الأشخاص الأوروبين المرحلين بعد الحرب العالمية الثانية، تضم الآن 105عضو و41 مراقب حكومي وأكثر من 4000 موظف ومكاتب رئيسية وثانوية في أكثر من 100بلد.

⁴⁵ Kathleen newland , « the governance of international migration :mechanism, processess and institutions», migration policy institute ,September ,2005,p23

⁴⁶White Paper, « Ukraine policy to control illegal migration», international centre for policy studies (Kyiv ,Ukraine),institute for public affairs (warsaw,Poland),june 2006,p7

⁴⁷ Thierry Balzac, «"Qu'est ce que la sécurité nationale», La Revue Internationale et stratégique, Hiver, n°= 52,2003-2004, p33.

⁴⁸ Charles-Philippe David, Jean Jacques Roche, « Théories de la Sécurité : définition, approches et concept de la sécurité internationale», Paris: Edition Montchrestien, 2002, p85.

⁴⁹ عادل زقاع، "إعادة صياغة مفهوم الأمن . برنامج البحث في الأمن المجتمعي":

<http://www.geocities.com/adelzeggagh/recom1.html>.

⁵⁰ Philippe Bourbeau1, Ph.D. Candidate, « Migration and Security: Securitization theory and its refinement», University of British Columbia, Department of Political Science, March 2006,p9.

⁵¹ -kandaluppasats stats venskap, op.cit, p10.

⁵² - Idid, p8.

⁵³ -kandaluppasats stats venskap, op.cit, p8.

⁵⁴ تقرير مقدم من قبل الممثل الأعلى للسياسة الخارجية الأوروبية "خفيير سولانا تحت عنوان: "أوروبا آمنة في عالم" تمت مناقشته في اجتماع المجلس الأوروبي في ديسمبر 2003، انظر تفصيلا عنه في:

Adam D.Rotfeld, « "L'Union a-t-elle besoin de PESD? » , Politique Etrangère, n2, 2004,.[361-372]

⁵⁵ Ibid, pp364-366.

⁵⁶ عموما تعبير المهاجر غير شرعي (Illegal Immigrant) في الاتحاد الاوروبي يطلق على الأنااس الذين يعبرون ارض

الدول الأعضاء بدون سلطة، على أية حال المواطنين غير شرعيين يمكن أن يأتوا نتيجة أسباب أخرى للعبور الحدودي غير الشرعي كالدخول الشاذ / النشاط أوالتوظيف غير شرعي يقول Jahn 1998 و Ghosh Straubhaar.

⁵⁷ Philippe Bourbeau, « Securitized Migration in France: The role of several political agents», Chicago, , University of British Columbia, Conference-Draft Paper for Presentation at the ISA Annual Convention, February-March 2007,p2

⁵⁸ Assam mahjoub. « L'émigration et la dette ». Revue panoramique, édition corlet, N=°41, 3^{ième} trimestre 1999, p102

⁵⁹Monica Svantesson , « bureaucratic practicees of constructing security threats the European commission and irregular immigratin», ireland ,dublin city university,30 august-1 september2010 ,pp,89-90

⁶⁰ C. Condamines, « "Immigration, Intégration et Politique de Coopération: les illusions d'un coo-développement sans moyens"», Le Monde Diplomatique, Avril 1998, p.14.

⁶¹Monica Svantesson ,Op,Cit,pp12-15

⁶² Aline Leboeuf, Emma Broughton, « Securitization Of Health And Environmental Issues: Process And Effects». A Research Outline, Document De Travail , The Institut Français Des Relations Internationales (Ifri), 2008 ,Courriel : Ifri@Ifri.Org,P17.

⁶³Rafaela Rodriguez de Britom , op.cit

⁶⁴الأولى تتضمن نتائج برنامج تغير المناخ المقدمة تحت أربع أعمدة رئيسية: التشريع، السياسات، المجتمع الممول للبرامج، العلاقات الخارجية مع الدول النامية والدول الصناعية، صياغة لغة أوروبية مشتركة، حث الوثيقة أيضا على ضرورة حل النزاعات فقد أكدت المفوضية الأوروبية سنة 2007 أن CFSP تلعب دور مهم في تحسين قدرة الاتحاد الأوروبي في منع والتعامل مع النزاعات الحدودية والتنافس على المصادر الطبيعية كما شددت على النتائج المحتملة لتغير المناخ من كوارث طبيعية وهجرة إجبارية"، بالإضافة إلى حثها على مساعدة دول العالم الثالث لمواجهة تغير المناخ لتصبح وسيلة لتفادي النزاع العنيف ومن ثمة الحفاظ على الأمن الأوروبي، أما الورقة الثانية: الورقة البيضاء (White paper) تضمنت مرحلتين للتكيف مع قضية تغير المناخ: الأولى: هي الخطوة الأرضية لإستراتيجية التكيف الأوروبي الشامل من 2009 إلى 2012، ومرحلة البدء في 2013 أين ستطبق الإستراتيجية، بخصوص علاقة الاتحاد الأوروبي بالعالم الثالث تقول الوثيقة: "فشل التكيف يمكن أن يولد نتائج أمنية، الاتحاد الأوروبي يحاول تقوية أنظمة الإنذار المبكر وإيجاد آليات منع النزاع وإصلاح القطاع الأمني، فقد أقرت المفوضية الأوروبية سنة 2009 أن: تأثيرات تغير المناخ على تدفق الهجرة البيئية يجب أيضا أن تؤخذ بعين الاعتبار في توسيع الاتحاد الأوروبي للأسس الأمنية، التنمية، سياسة الهجرة".

⁶⁵ Rafaela Rodriguez de Britom , op.cit,

⁶⁶ Denislava Simeonova, op.cit, p2

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ ففي بريطانيا مثلا في 2006 في استطلاع ايسوس موري (Ipsos Mori) ثبت أن 48% من المستجوبين يقولون أن تغير المناخ يشكل تهديدا خطرا للكوكب مقابل 20 صوتوا للإرهاب الدولي، في استجواب آخر اجري من قبل (Globe Scan) ما بين أكتوبر 2005 وجانفي 2006 مع 33237 مواطن من 30 دولة صوتت الأغلبية على أن تغير المناخ مشكلة أمنية يجب محاربتها، مجلس شيكاغو (Chicago Council on Global Affairs CCGA) نشر في 2007 استطلاع لعشر بلدان لتقييم مدى تشكيل ارتفاع درجة الحرارة لتهديد أمني لدى الجمهور ، فخرج الاستطلاع بإقراره أن ست دول من عشرة تعتبر قضية تغير المناخ قضية أمنية حرجة، صندوق مارشل الألماني (GMF) وجد أن أغلبية جماهير اثنا عشر دولة أوروبية والولايات المتحدة الأمريكية تؤكد أنها المتضرر الأكبر من تأثيرات ارتفاع درجة الحرارة.

⁶⁹ قام الأوروبيارومتر الخاص 300 بمسح لمواقف الأوروبيين من قضية تغير المناخ بطلب من المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي، الدراسة أجريت من مارس إلى ماي 2008، بمقابلات مع 30170 مواطن في الـ 27 دولة عضوا في الاتحاد الأوروبي، أكدت استطلاعات الرأي أن 62% من الأوروبيين أدرجوا تغير المناخ وارتفاع درجة الحرارة كمهددين أمنيين بعد الفقر، الماء الصالح للشرب، و68% من الأوروبيين اعتبروا أن "الإرهاب الدولي" يصنف تحت تغير المناخ، مع 53% يعترفون بأنه احد المشاكل الخطيرة.

الأجوبة الأولى للمستجوبين اعتبرت تغير المناخ القضية الأولى على قائمة المشاكل الخطيرة في العالم، 30% صوتت للفقر (قلة الغذاء والماء الصالح للشرب) في الموقع الثاني، مع 29% للإرهاب الدولي في الموقع الثالث، في فرنسا: في استطلاع قام به المعهد الفرنسي للرأي العام (Institut Français d'Opinion Publique IFOP) للعام (1) في (جويلية 2008)، اكتشف أن الفرنسيين يعتبرون تغير المناخ خطرا أعظم من القوة النووية، إذ صوت 53% لصالح تغير المناخ مقابل 27% صوتوا للقوة النووية.

هذه النتائج تبين بأن الجمهور الأوروبي على نحو متزايد مدرك بجدية وأهمية تغير المناخ، هذا ما يؤكد أن هذا الجمهور قابل للقيام بالإجراءات الاستثنائية لمخاطبة هذا التهديد الوجودي.

علاوة على ذلك نشر الأوروبارومتر رقم 70 في ديسمبر 2008 أن 23% من الأوروبيين يوافقون على صرف غالبية ميزانية الاتحاد الأوروبي على تغير المناخ وحماية البيئة، مقابل 17% معارض، المفوضية الأوروبية أكدت أيضا أن هناك 60% من الأوروبيين يوافقون على فكرة إمكانية حل مشكلة تغير المناخ، و32% يعتقدون أنها عملية لا يمكن إيقافها.

⁷⁰Hans Günter Brauch, « Securitizing Climate Change, Facing Global Environmental Change: Climate Change, Food Sovereignty and Security in the Anthropocene», Co-sponsorship Proposed, Paper presented at the 50 th ISA Annual Convention, New York ,United Nations University (UNU-EHS) in Bonn, Peace Research and European Security Studies (AFES-PRESS), 2008,pp26-28.

⁷¹ Irina Angelescu, « All New Migration Debates Commence In Rome: New Developments In The Securitization Of Migration In The EU», Eumap.Org, Monitoring Human Rights And The Rule Of Law In Europe, Across Fading Borders: The Challenges Of East-West Migration In The EU”, April 2008, pp2-3

⁷² هذا التغير لعبت فيه روما الدور الرئيس، فبعد مقتل مواطن إيطالي من قبل مهاجر روماني سنة 2007، ما حدث بروما في 2007 غير من سياسات الهجرة في الاتحاد الأوروبي، النقاش الساخن الذي انفجر بين وسائل الإعلام الإيطالية جعل الحكومة الإيطالية تتبنى مرسوم توسيع النقاش حول مستقبل الهجرة في الاتحاد الأوروبي، قتل المواطن الإيطالي أثار سلسلة أعمال وإعلانات أكدت أمنة الهجرة الرومانية في المجتمع والسياسة الإيطالية، فقد تبنت الحكومة الإيطالية في أبريل 2008 قرار طرد العديد من المواطنين الأوروبيين من أراضيها، وتأخير مبدأ قابلية الحركة داخل الاتحاد الأوروبي، هذه القرارات تتناقض مع مبادئ تشجيع التماسك الاجتماعي واستقرار وتكامل المهاجرين وتحسين العلاقات بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ففي 31 أكتوبر من نفس السنة أصدرت الحكومة الإيطالية مرسوم منح سلطة الطرد للإدارات المحلية، ما يمنح الحق لممثلي الوزارة الداخلية بطرد أي مواطن أوروبي يشكل تهديد للأمن العام، البرلمان الأوروبي ومنظمات غير حكومية مثل الدفاع عن حقوق الإنسان والاتحاد الإيطالي للحقوق الإنسانية ومنظمة قاعدة روما الأوروبية، انتقدت هذه الإجراءات بشدة باعتبار المرسوم يخرق التوجه الأوروبي ل 2004 الذي يحمي حرية الحركة الأوروبية ويضمن حقوق وأمن الأفراد إذن المثال الإيطالي يعتبر تحذيرا من عملية الأمنة، المرسوم الإيطالي كإجراء ناتج عن عملية اضفاء الطابع الأمني على قضية الهجرة غير شرعية من قبل الحكومة الإيطالية، أثر بشكل واضح على الجمهور الإيطالي الذي أبدى معاداته للمهاجرين ككل والمهاجرين الرومان بالخصوص، المعادة الجماهيرية المتبناة بقوة في أجهزة الإعلام، جعلت الجمهور الإيطالي يلجأ إلى العنف، فبعد ثمان وأربعين ساعة من الهجوم على جيوفانا، ويوم واحد بعد تبني المرسوم الإيطالي، هاجمت عصابة من عشر إيطاليين ثلاث رومانين، وفي الرابع من نوفمبر 2007 زحف مئات الإيطاليين إلى روما معلنين أنهم يمهلون المهاجرين الرومان عشر أيام لترك إيطاليا.