

الأكاديمية العربية المفتوحة  
كلية القانون والسياسة

السياسة الخارجية

إعداد  
قسم الدراسات والأبحاث في الأكاديمية

2008 - 2007



## محتويات الكتاب

3 ..... المقدمة

### الفصل الأول تعريف السياسة الخارجية

- 17 ..... مبحث الأول : الطابع الواحدي للسياسة الخارجية  
26 ..... مبحث ثاني : الطابع الرسمي للسياسة الخارجية  
29 ..... مبحث ثالث : الطابع العلني للسياسة الخارجية  
32 ..... مبحث رابع : الطابع الاختياري للسياسة الخارجية  
34 ..... مبحث الخامس : الطابع الهدي للسياسة الخارجية  
38 ..... مبحث السادس : الطابع الخارجي للسياسة الخارجية  
47 ..... مبحث السابع : الطابع البرنامجي للسياسة الخارجية  
48 ..... مطلب الأول : البعد العام في السياسة الخارجية  
66 ..... مطلب الثاني : البعد المحدد في السياسة الخارجية  
80 ..... هوامش الفصل الأول

### الفصل الثاني سمات السياسة الخارجية

- 84 ..... مبحث الأول : أهمية السياسة الخارجية  
88 ..... مبحث ثاني : استقلالية السياسة الخارجية  
98 ..... مبحث ثالث : توزيع السياسة الخارجية  
101 ..... مبحث الرابع : أدوات السياسة الخارجية  
106 ..... مبحث خامس : قضايا السياسة الخارجية  
110 ..... مبحث سادس : الاستمرار والتغير في السياسة الخارجية  
118 ..... هوامش الفصل الثاني :

### الفصل الثالث أنماط السياسة الخارجية

130 ..... هوامش الفصل الثالث

### الفصل الرابع وحدات السياسة الخارجية



## المقدمة

كان تعريف السياسة بأنها فن الممكن ، تعريفا خاطئا حسب فهم الناس له ، او حسب فهم السياسيين . ولكن من حيث ان كلمة ممكن تعنى المعنى الحقيقي لها ، وهي ما يقابل المستحيل والواجب ، فانها صحيحة . لان السياسة ليست فن المستحيل . بل هي فن الممكن فقط . فالافكار التي لا تتعلق بالممكنات ، او على الاصح التي لا تتعلق بالوقائع الممكنة والواقع ، فانها ليست سياسة ، وانما هي فروض منطقيه ، او مجرد خيالات حالمة او نذيلات . وحتى تكون الافكار افكارا سياسية ، اي حتى تكون الافكار سياسة فلا بد ان تتعلق بالممكن . لذلك كانت السياسة فن الممكن لا فن المستحيل .

وحتى يكون المرء سياسيا ، لا بد ان تكون لديه تجربة سياسية ، سواء عاين السياسة وياشرها ، وهو السياسي الذي يستحق هذا اللقب او هذا الاسم . اولم يياشرها ، وهو السياسي النظري . ولاجل ان تكون لدى المرء التجربة السياسية ، لا بد ان تتوفر لديه ثلاثة امور هامة : احدها المعلومات السياسية . والثاني الدوام على معرفة الاخبار السياسية الجارية . والثالثة حسن الاختيار للاخبار السياسية .

اما المعلومات السياسية . فهى المعلومات التي يدركه ، ولا سيما حقائق التاريخ . ومعلومات عن الحوادث والتصرفات . والتمخاض ، المتعلقة بهم من حيث الوجه السياسي . ومعلومات عن العلاقات الشخصية ، سواء بين الافراد ، او الدول ، او الافكار . فهذه المعلومات هي التي تكشف

معنى الفكر السياسي ، سواء اكان خبرا ، او عملا او قاعدة :

المعلومات لا يستطيع المرء فهم الفكر السياسي ، مهما اوتى من ذكاء وعقريية . لان المسألة مسألة فهم ، لا مسألة عقل . واما معرفة الاخبار الجارية ولا سيما الاخبار السياسية ، فلانها معلومات ، ولانها اخبار عن حوادث جارية ، ولانها هي محل الفهم ، ومحل البحث ، لذلك لا بد من معرفتها . ولما كانت حوادث الحياة تتغير قطعا ، وتتجدد ، وتختلف ، وتتناقض ، فلا بد من دوام تتبعها ، حتى يظل على علم بها . اي حتى يظل واقفا على محطة القطار التي يمر منها القطار فعلا ، ولا يظل واقفا في محطة لا يمر منها القطار الان ، بل كان يمر منها قبل ساعة ثم تغيرت ، وصار يمر في محطة اخرى . لذلك لا بد من دوام تتبع الاخبار بشكل لازم ومتتابع بحيث لا يفوته خبر ، سواء اكان مهما او نافعا . بل يجب ان يتحمل عناء البحث في كومة تبن ، من اجل حبة قمح ، وقد لا يجدها . لانه لا يعرف متى يأتي الخبر المهم ، ومتى لا يأتي . من اجل ذلك لا بد من ان يظل على تتبع للاخبار كلها ، سواء التي تهمة او التي لا تهمة . لانها حلقات مرتبط بعضها ببعض ، فاذا ضاعت حلقة فكت السلسلة ، وصعب عليه معرفة الامر ، بل قد يفهم الامر خطأ ، ويربط الواقع بخبر او بفكر انتهى وذهب ، ولم يعد قائما . لهذا لا بد من تتبع الاخبار بشكل متتابع حتى يتسنى فهم السياسة .

واما اختيار الاخبار ، فانما يحصل بأخذها ، لا بمجرد سماعها . فهو لا يأخذ الا الخبر الهام ، فهو اذا سمع ان رئيس وزراء فرنسا سافر الى لندن ، فانه يسمعه ويأخذه ، ولكنه اذا سمع ان مستشار المانيا سافر الى برلين ، او ذهب الى واشنطن ، او اجتمع بالامين العام لهيئة الامم ، فانه يسمعه ولا يأخذه . ان يجب ان يميز بين ما يأخذه وما لا يأخذه ، وان كان يسمع الاخبار كلها . لان الاخذ انما يكون للاخبار التي من اخذها فائدة ، ولا يكون لغيرها ولو كانت قد تشكل معلومات . وهذا هو التتبع ، اي التتبع للاخذ لا لمجرد السماع .

والسياسة بمعناها المحلي ، كرعاية شؤون الامة ، وشؤون الدولة ، وان كانت هامة ، ولكنها لا يصح ان تكون هي محل الاهتمام ، ولا يصح الاقتصار عليها . لان جعلها محل الاهتمام يعنى الانانية والعمل للذات ، فوق كونه يضر في ايجاد الصراع الداخلي بين السياسيين ثم بين افراد الامة او فئات منها . وفي هذا ضرر على الدولة والامة ، ولان الاقتصار عليها فوق كونه لا يجعل المرء يدرك السياسة ، فان فيه غفلة عن شؤون الامة ، والسياسي لا بد ان يرعى شؤون امته حتى يكون سياسيا . وهذا لا يتأتى الا بالاهتمام بشؤون الاسم الاخرى ، والدول الاخرى ، ومعرفة اخبارها ، ونحركاتها ، والاحاطة ما امكن بمعلومات عنها . لذلك كانت السياسة الدولية ، والسياسة الخارجية جزءا لا يتجزأ من السياسة ، من حيث هي سياسة ، ولذلك لا تكون السياسة بمعنى السياسة الا اذا كانت افكارا عن رعاية شؤون امته ، وافكارا عن رعاية شؤون الامم الاخرى والدول الاخرى . فعلاقة السياسة الدولية والسياسة الخارجية ، بالسياسة علاقة جزء من كل ، بل الجزء الجوهرى الذي يكونها .

والسياسة الخارجية ، والسياسة الدولية . التي يجب الاهتمام بها . هي سياسة الامم

المؤثرة ، لا جميع الأمم . وسياسة الدول المؤثرة لا سياسة جميع الدول ، لا سيما فيما له علاقة  
بامتته او دولته ، او العفيدة التي تقوم عليها الدولة . ومن هنا كانت السياسة الخارجية والسياسة  
الدولية ، انما تعنى سياسة الأمم المؤثرة ، والدول المؤثرة . لا سيما المؤثرة على سياسة امته  
ودولته ، سواء اكان هذا التأثير قريبا او بعيدا . فمثلا ان يعرف ان انقلابا حصل في هايتي ، ليس  
مهما ان يعرفه ، ولكن انقلابا حصل في البرازيل او كوبا ، وفي موريتانيا او اوغندا ، من  
الضروري ان يعرفه ، لان الاول لا يؤثر في الوضع الدولي ، ولا تأثير له على امته او دولته ،  
ولكن الانقلابات الاخرى ، لها تأثير على بعض الدول لذلك فانه يهتم بها .

الا انه يجب ان يعلم ان السياسة الخارجية للدول كلها ، تتغير ، وتبدل ، وتتقل من حال  
إلى حال فلا بد ان يعرفها على ما هي عليه عند المعرفة ، حسب الواقع والحقيقة ، ويعرفها اذا  
تغيرت ، ويعرف ماذا اصبحت وذلك ليظل دائما على معرفة خطرها او عدم خطرها ، ولجل ان  
ينبه لاتقائها ، او يعمل لاتقائها ، مهما كان هذا الانتقاء .

فمثلا الدولة الإسلامية في القرن السادس عشر الميلادي ، كانت الدولة الاولى ، وكانت تشكل  
خطرا دائما على دول العالم . ولكنها بعد منتصف القرن الثامن عشر الميلادي ، صارت محل  
طمع للدول الاخرى ، وهدفا لتلك الدول ، حتى قضى عليها ، واتخذت جميع الوسائل والاساليب  
للحلوله دون رجوعها . ومثلا ، كانت دول أوروبا في القرن التاسع عشر وبعد الحرب العالمية  
الاولى ، تسيطر على أفريقيا ، وأكثر بلاد آسيا . ولكن بعد الحرب العالمية الثانية ، فقدت  
سيطرتهما ، وفقدت قدرتهما ، وصارت السيطرة والقوة هي للولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد  
السوفيتي .

تتخذ السياسة الخارجية وسيلة لتثبيت مركزها في الداخل والخارج . واذا كان هذا هو  
الواقع ، فان على السياسيين والمفكرين ، ان يحيطوا بالسياسة الخارجية ، والسياسة الدولية ،  
سواء اكانوا في الحكم او خارج الحكم . لان هذا هو الذي يجعلهم سياسيين ، اي راعين لشؤون  
امتهم . لان الشؤون العليا للامة انما تتمركز في السياسة الخارجية والسياسة الدولية . ومن هنا  
كان واجب الاحزاب السياسية كلها ، والسراة برين عموما ، ورجال الفكر ، والعلم ان تكون  
السياسة الخارجية والسياسة الدولية اهم ما يشتغلون به .

واذا كان لا بد من معرفة السياسة الخارجية والسياسة الدولية ، لا سيما للسياسيين ،  
والمفكرين ، والعلماء ، فانه لا بد من معرفة الاقتصار على معرفة القواعد العامة ، والخطوط العريضة ،  
اي لا يصح الاقتصار على الاجمال ، والتلخيص ، فان هذه اذا جرى الاقتصار عليها ، وان كان  
بعيدا ، ولكنه لا يكفي لادراك الخطر . ولا لمعرفة كيفية الانتقاء ، ولا لفهم الحوادث والوقائع ،  
والذوايا . والاهداف . بل لا بد من معرفة التفاصيل ، والاعمال ، والحوادث ، ثم تحليلها والوقوف  
على الذوايا والاهداف .

واذا كان لا بد من امثلة كثيرة ، على ذلك ، فان الحوادث الجارية في العالم ، خير امثلة على  
شؤون معرفة التفاصيل ، فالعراق المستحكم بين ايران والولايات المتحدة الأمريكية امر معروف

. فإذا اعطى الرئيس الأمريكي بوش تصريحاً ضد ايران، او تصريحاً ضد باكستان . او تصريحاً ضد كوريا الشمالية ، فإنه لا بد ان يدرس هذا التصريح ، وان يجري تصور الوقائع التي يحويها ، او التي يهدف اليها . لانه وان كانت ايران تشكل خطراً علينا ، فان كوريا الشمالية تشكل خطراً آتياً ، وباكستان قد تشكل خطراً مستقبلاً . ومعرفة حالة العداء لا تنأى الا بمعرفة التفاصيل ، وتتبعها . والتنافس القائم بين أوروبا وأمريكا . هو قائم بين بعض دول أوروبا وبين الولايات المتحدة ، فإذا اعطى وزير خارجية فرنسا تصريحاً ضد الولايات المتحدة ، واعطى وزير خارجية إنجلترا تصريحاً في تأييد الولايات المتحدة ، فيجب ان يفهم التصريحان على أساس التهما تصريحان لأوروبا ، وان يدرك ان ما بين أوروبا وأمريكا هو تنافس وليس عداء . حتى لو كان فيه اذى لأوروبا أو أمريكا .

وابضا : اذا قامت اسريرا ببيع اسلحة الى هولندا ، لا يصح ان يعتبر انه مثل بيع غسالات لايطانيا . فان هناك فرقا بين علاقة الدوائين بأمريكا ، وهناك كذلك فرق بين بيع الاسلحة وبيع الغسالات . وكذلك اذا اعطت إنجلترا قرضا روسيا ، واعطت فرنسا للصين ، فان هناك فرقا بين علاقة كل من الدولتين في إنجلترا . واذا عقدت فرنسا معاهدة ثقافية مع روسيا ، وعقدت إنجلترا معاهدة ثقافية مع روسيا نفسها ، فان هناك فرقا بين المعاهدة الثقافية الانجليزية ، وبين المعاهدة الثقافية الفرنسية . وهكذا يجري تتبع التفاصيل في الكلام ، والتصرفات ، والعلاقات ، فلا يكفي ان يعرف الاجمال ، بل لا بد ان يعرف التفاصيل .

يقصد بصنع السياسة الخارجية تحويل الهدف العام للدولة إلى قرار محدد . و السياسة الخارجية للدولة هي من صنع افراد وجماعات يمثلون الدولة ويعرفون بصناع القرارات . لذا فصناعة قرارات السياسة الخارجية يمكن أن تدرس في ضوء التفاعل بين متحدي أو صناع القرارات وبينهم الداخلية.

ان ما يميز قرارات السياسة الخارجية عن بقية القرارات هي أنها تخضع لتفاعل فريد من نوعه ألا وهو التفاعل بين البيئة الداخلية والخارجية وما يحتويه ذلك التفاعل من ضغوط مختلفة ومتعارضة.

وأن عملية صناعة القرار الخارجى تختلف من دولة إلى أخرى حسب ترسيبة النظام السياسي للدولة . إلا أنه رغم هذا الاختلاف في النظم السياسية للدول فإن هناك أصولا مشتركة في صنع السياسة الخارجية . فيغض النظر عن طبيعة النظام السياسي يشارك في صناعة القرار الخارجى عدد من الأجهزة الحكومية والتي عادة ما يكون لها مفاهيم ومواقف مختلفة . . إلا انه خلال عملية صناعة القرار تقلل التناقضات بين الأجهزة المختلفة وتؤرب وجهات النظر بقدر الامكان.

عموماً يمكن ان نميز بين مجموعتين تساهمان في صنع السياسة الخارجيه : المؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكوميه . المؤسسات الحكوميه تتنقل بالسلطة التشريعيه وما يندرجها



من أجهزة فرعية مثل الوزارات والمؤسسات العامة،  
لجان مختلفة، أما المؤسسات غير الحكومية فهي تشمل الأحزاب السياسية، وجماعات المصالح،  
والإعلام، والرأي العام.

### المؤسسات الحكومية: Governmental Institutions

رغم أن حديثنا عن المؤسسات الحكومية ودورها في صنع السياسة الخارجية سوف يكون حديثاً عاماً إلا أننا سنوظف الهيكل الأمريكي لمحاولة توضيح عملية صنع السياسة الخارجية من خلال المؤسسات الحكومية. في هذا الإطار فإن المؤسسات الحكومية المعنية بصنع السياسة الخارجية تشمل كلاً من: رئيس الحكومة، وزير الخارجية، الاستخبارات، مجلس الأمن القومي، والسلطة التشريعية.

### رئيس الحكومة: Head of Government

إن أول خطوة يبدأ بها صنع القرار هي "مشروع القرار" حيث تتقدم الحكومة ممثلة برئيسها بالمشروع إلى السلطة التشريعية (الكونجرس). وفي الحكومة تبدأ فكرة المشروع أما بمبادرة من رئيس الحكومة أو من أحد وزرائه أو مستشاريه سواء نتيجة لمبادراتهم الذاتية أو نتيجة لطلب تقدمت به حكومة أجنبية.

وعادة ما يكون لرئيس الدولة دوراً بارزاً في صناعة القرار السياسي في الدولة ذات النظام الرئاسي مثل أمريكا حيث يجمع الرئيس بين رئاسة الحكومة والجمهورية.

وفي الدول ذات النظام البرلماني مثل بريطانيا والهند والتي لها رئيس دولة بالإضافة إلى رئيس الحكومة يكون دور رئيس الدولة (سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية) دوراً مراسيمياً وقد يتمثل باستقبال السفراء وتمثيل الدولة في المناسبات القومية والدولية. أما صنع القرارات الخارجية فيترك لرئيس الحكومة مع وزرائه.

إن أهمية دور رئيس الحكومة في صنع السياسة الخارجية تستمد عادة من السلطات الواسعة التي يمنحها له دستور الدولة، ومن طبيعة العمل في مجال السياسة الخارجية.

ففي أمريكا مثلاً ينص دستور الدولة على أن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو القناة الرسمية الوحيدة للاتصال بالحكومات الأجنبية. وفي عام 1936م، أكدت المحكمة العليا في أمريكا ما نص عليه الدستور الأمريكي حيث قضت بأن للرئيس وحده سلطة تمثيل الحكومة الأمريكية في مجال العلاقات الدولية. فلا الكونجرس الأمريكي ولا أي جماعة أو إدارة أخرى يمكنها التفاوض مع الحكومات الأخرى باسم الحكومة الأمريكية.

وبالإضافة إلى هذه الصلاحيات الدستورية الواسعة فإن طبيعة العمل في مجال السياسة الخارجية يعطى الحكومة ممثلة برئيسها سلطة خاصة، فالمعروف إن إدارة الشؤون الخارجية في أي دولة تتطلب معلومات ومثل هذه المعلومات تتاح لعدد محدود من الممثلين في مقدمتهم رئيس الحكومة. وبذلك فعدم توفر هذه المعلومات السرية لدى الكونجرس وغيره من الأجهزة الأخرى يجعلها غير قادرة على اتخاذ أي قرار في مجال العلاقات الدولية. وعندما نتحدث عن دور الرئيس في صنع السياسة الخارجية فلا يعني أنه يقوم بنفسه بإعداد مشروع القرار وبلورة الأفكار بل أنه كثيراً ما يلجأ للاستشارة والتشاور إلى جهاز استشاري ضخم يضم مستشارين ذوي خبرة ومعرفة في الشؤون الدولية.

وفي أمريكا وغيرها من دول العالم يقوم مستشاروا رئيس الحكومة في الشؤون الدولية بدور لا يقل عن دور وزير الخارجية إن لم يكن أكثر. فالمستشارون نظراً لاتصالهم شبه اليومي برئيس الحكومة وتوفر المعلومات لهم يكونوا الأقرب إلى معرفة النظرة العامة لرئيس الحكومة وما يفضل من خيارات. لذا تكون توصياتهم الأكثر قبولاً لرئيس الحكومة وكثيراً ما يفضلها على اقتراحات وتوصيات رؤساء الإدارات الأخرى بمن فيهم وزير الخارجية. أما دور بقية أعضاء الحكومة (الوزراء) في صنع السياسة الخارجية فهو عادة ما يكون دوراً محدوداً نظراً لنقص المعلومات المتاحة لهم وانشغالهم باختصاصاتهم. وكثيراً ما تحظى توصيات رئيس الحكومة ووزير خارجيته بموافقة أعضاء الحكومة.

#### وزير الخارجية: Minister of Foreign Affairs

ويولي رئيس الحكومة في الأهمية وزير الخارجية والذي يسمى في بريطانيا بسكرتير الدولة للشؤون الخارجية وفي أمريكا بسكرتير الدولة. ويعتمد دور وزير الخارجية في صناعة السياسة الخارجية على علاقته برئيس الحكومة وعلى اهتمام رئيس الحكومة بالسياسة الخارجية. فمن حيث العلاقة من المعروف أنه إذا كان وزير الخارجية من اختيار رئيس الحكومة فهو عادة يحظى بتقته ويمنحه صلاحيات واسعة ويكون له دور كبير في صناعة القرار السياسي الخارجي. أما إذا كان وزير الخارجية مفروضاً على رئيس الحكومة وتولى منصبه نتيجة لانتلاف حكومي أو مطالب حزبية ففي مثل هذا الوضع تكون علاقته مع رئيس الحكومة فيها نوع من التردد وعدم الثقة. وهذا يجعل رئيس الحكومة حذراً في منح الصلاحيات الواسعة لوزير خارجيته.

أما من حيث الاهتمام فإن اهتمام رئيس الحكومة في السياسة الخارجية له أثر على دور وزير الخارجية. فخلال رئاسة الرئيس الأمريكي "إيزنهاور" للولايات المتحدة كان لوزير خارجه "جون فوستر دلس" دور كبير في صنع السياسة الخارجية الأمريكية لأن الرئيس "إيزنهاور" كان غير مهتم في الأساس بالقرارات السياسية والخارجية منها بصفتها خاصة.

وعلمى خلاف "أبرنتهاور" كان الرئيس الأمريكى "كيندى" الفرزات التى يتخذها وبالذات الخارجية. وفي الأشهر الأولى من رئاسته الولايات المتحدة لوحظ ان سكرتير الدولة (وزير الخارجية) يتلقى باستمرار استفسارات من الرئيس "كيندى" عن بعض التفاصيل الدقيقة في بعض الأمور الخارجية. وعموماً يمكن القول أنه مهما كانت الثقة بين رئيس الحكومة ووزير الخارجية ومهما قل اهتمام رئيس الحكومة في المسائل الخارجية فإن وزير الخارجية "لا يضع سياسات بدون موافقة رئيس الحكومة".

ويستمد وزير الخارجية أهميته من رئاسته لأهم جهاز ذي صلة بالشؤون الدولية وهو وزارة الخارجية. وتعتبر وزارة الخارجية من المصادر الرئيسية للمعلومات الخارجية ومن الأدوات الأساسية لتنفيذ السياسة الخارجية.

فمن حيث المعلومات تقوم السفارات بإرسال تقارير مفصلة ومستمرة عن أوضاع الدول المختلفة التي توجد بها. وبعد وصول هذه التقارير يتم تحليلها عن طريق خبراء مختصين موزعين على أقسام رئيسية في وزارة الخارجية. ويقدم ملخص لهذه التقارير بعد تحليلها الى وزير الخارجية مع نصيحة حول ما يجب أن تكون عليه السياسة الخارجية.

وبالإضافة إلى كون وزارة الخارجية مصدراً أساسياً للمعلومات فهي إدارة هامة لتنفيذ سياسة الحكومة الخارجية. وتقوم وزارة الخارجية بتنفيذ السياسة الخارجية عن طريق بعثاتها الدبلوماسية وتعتبر مهمة تنفيذ السياسة الخارجية من أبرز مهام السلك الدبلوماسي.

وبالإضافة إلى مهمة جمع المعلومات وتحليلها وتنفيذ سياسة الدولة الخارجية تقوم وزارة الخارجية عن طريق السفارات التابعة لها بمهام جانبية أخرى مثل رعاية مصالح الدولة ومواطنيها في الخارج وتمثيل الحكومة والتفاوض باسمها.

### الاستخبارات: Intelligence Organizations

وأما دور في صناعة السياسة الخارجية سببها دور وزارة الخارجية، إلا أنها تتميز عن وزارة الخارجية بسرية نشاطاتها نظراً لعدم قانونية وشروعية ممارستها.

كذلك تختلف عن وزارة الخارجية بأنها لا تستخدمها كل الدول  
تستخدمها دول محدودة عادة تكون دولاً قوية و غنية ونشطة في المجتمع الدولي مثل الولايات  
المتحدة والاتحاد السوفيتي.

والاستخبارات كأداة للمراسمة الخارجية برزت بشكل ملحوظ بعد الحرب العالمية الثانية ولعبت  
دوراً بارزاً في توجيه السياسة الدولية في المجتمع الدولي والسياسات الخارجية للعديد من  
الدول. وهي بصفة عامة مثل وزارة الخارجية تقوم بجمع المعلومات وتحليلها وكذلك تعمل كأداة  
لتنفيذ سياسة الحكومة الخارجية.

إلا أن ما يميزها عن وزارة الخارجية هو أنها تختص بجمع المعلومات السرية ذات الصلة بالأمن  
القومي وتعمل لتنفيذ سياسات الحكومة التي لا تتفق مع القواعد الدبلوماسية المألوفة. ومن أبرز  
أجهزة الاستخبارات في العالم وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية والتي تعرف بـ "سي. آي .

### أيه " Central Intelligence Agency C.I.A

تأسست وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية "سي. آي . أيه" عام 1947م. . . [حيث وجدت  
تؤدي ثلاث وظائف رئيسية كلها ذات صلة بالأمن القومي الأمريكي. وهذه الوظائف هي:

جمع المعلومات السرية عن الدول الأخرى وتقييمها.

2- التدخل السياسي السري وعمليات الحرب النفسية في المناطق الأجنبية.

3- عمليات الاستخبارات المضادة فيما وراء البحار.

### الأجهزة الحكومية الأخرى

وبالإضافة إلى وزارة الخارجية والاستخبارات العامة هناك أجهزة حكومية أخرى لها دور . . .

في صنع القرارات الخارجية. ويعتمد هذا الدور على طبيعة القرار الخارجي ومدى علاقة هذا

القرار بوظيفة وعمل الجهاز الحكومي.

وفي المملكة العربية السعودية . . . فإن أكثر الوزارات . . . فيها لها علاقات مستمرة مع دول

أخرى ومع مؤسسات دولية وإقليمية. ومن أبرز الوزارات . . . السعودية التي لها علاقات دولية

مستمرة . . . الإعلام، الدفاع، البترول، التجارة، و التعليم العالي . . . هذه الوزارات . . . لها

اتصال شبه يومي مع الخارج.

مجلس الأمن القومي: National Security Council

وهذا المجلس يوجد في بعض الدول ويأخذ أحيانا صفة لجنة خاصة في الحكومة وهو يقوم بدور استشاري يمثل بتقديم النصيحة لرئيس الدولة فيما يتعلق بتنسيق السياسات الرئيسية ذات الصلة بالأمن القومي وهي: الخارجية، والعسكرية، وبعض السياسات انداخلية ذات الصلة بالأمن القومي.

وفي أمريكا يتكون مجلس الأمن القومي من الرئيس والذي يعمل كرئيس للمجلس، نائب الرئيس، وسكرتير الدولة (وزير الخارجية)، وسكرتير الدفاع (وزير الدفاع). أما مساعد الرئيس لشؤون الأمن القومي فهو يعمل كمدير تنفيذي للمجلس.

وفي بعض الحالات يدعو رئيس المجلس (رئيس الحكومة) بعض الأشخاص لحضور المجلس مثل مندوب الولايات المتحدة في الأمم المتحدة، ورئيس هيئة الأركان العامة للقوات المسلحة، ومدير الاستخبارات العام ("سى. آي. آيه") وبعض موظفي البيت الأبيض.

إن الوظيفة الرئيسية لمجلس الأمن القومي هي جمع المسؤولين الكبار في الحكومة وتزويدهم بمعلومات متكاملة وشاملة تؤهلهم لاستعراض تحليتي لسياسات الأمن القومي، وعادة ما يكون للمجلس مجموعة خاصة من الباحثين الذين يقومون بتقديم الدراسات ذات الصلة بوظيفة المجلس.

وباختصار يمكن القول أن مجلس الأمن القومي يقوم بدور المخطط والمنسق للسياسة الخارجية للدولة وبالذات السياسة الأمنية. فهو يحدد الإطار العام للقرار الخارجي ويساهم بذلك في صنع السياسة الخارجية.

### السلطة التشريعية: Parliament

تختلف تسمية السلطة التشريعية من دولة إلى أخرى. ففي أمريكا تعرف الكونجرس والذي يضم مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وفي بريطانيا تعرف بالبرلمان والذي يضم مجلس العموم ومجلس اللوردات. أما في الكويت فتعرف بمجلس الأمة والذي يتكون من مجلس واحد فقط. ومثلما تختلف السلطات التشريعية في تسميتها فهي تختلف أيضا في أدوارها في صنع السياسة الخارجية. إلا أن هناك أصول مشتركة للسلطات التشريعية في كل الدول فضلا عن أدوارها في الشؤون الخارجية أقل من صلاحياتها في الشؤون الداخلية ويرجع ذلك إلى السرية التي تنسب بها الشؤون الخارجية. كما أن السلطات التشريعية لا تأخذ المبادرة في قرارات السياسة الخارجية وإنما يتحتم دورها نظري الموافقة أو الاعتراض على السياسة الخارجية التي تقرر فيها الحكومة.

إن قوة السلطة التشريعية في كل دولة تعتمد على الصلاحيات التي يمنحها لها الدستور ففي أمريكا تعتبر السلطة التشريعية والمتمثلة بالكونجرس من أقوى السلطات التشريعية في العالم. وذلك راجع إلى الصلاحيات الواسعة التي يمنحها لها الدستور الأمريكي. فالدستور الأمريكي يمنح الكونجرس خمس صلاحيات هامة هي:

- موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين على المساعدات الخارجية التي يقترحها الرئيس.
- موافقة مجلس الشيوخ على تعيينات الرئيس من السفراء والمسؤولين في الشؤون الخارجية.
- رغم أن الدستور يجعل الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة فإن الكونجرس هو الذي يملك حق إعلان الحرب.
- للكونجرس صلاحية تأسيس الإدارات الحكومية، فهو الذي أنشأ وزارة الخارجية، ومجلس الأمن القومي وجميع فروع القوات المسلحة، والوكالات الأخرى ذات الصلة بالسياسة الخارجية.
- للكونجرس أيضا صلاحية الموافقة على الميزانية العامة المقترحة من الحكومة بما في ذلك ميزانية الدفاع والمساعدات الخارجية. هذه الصلاحيات أعطت الكونجرس دورا هاما ولكن غير مباشر في صنع السياسة الخارجية، فعن طريق هذه الصلاحيات يستطيع الكونجرس أن يمارس ضغطا على الحكومة لتعديل سياستها المقترحة بما يتفق مع وجهة نظر غالبية أعضائه.
- إلا أن... السلطة التي يتمتع بها الكونجرس الأمريكي ودوره البارز في صنع السياسة الخارجية نادرا ما تحظى به السلطات التشريعية الأخرى في دول العالم. ففي بريطانيا حيث نشأت وتطورت القيم الديمقراطية وقنوات المشاركة السياسية، دور السلطة التشريعية والمتمثلة في البرلمان محدود جدا خصوصا في المجال الخارجي.

#### المؤسسات غير الحكومية: Non-Governmental Institutions

وهي المؤسسات التي تعمل خارج الحكومة ويكون لها تأثير في صنع السياسة الداخلية والخارجية. وتعتبر الأحزاب السياسية، وجماعات المصالح (الضغط)، ووسائل الإعلام، والرأي العام من أهم المؤسسات غير الحكومية ذات التأثير على السياسة الخارجية.

#### الأحزاب السياسية: Political Parties

يعتبر الحزب السياسي من أبرز المؤسسات السياسية التي تساهم في صنع السياسة الخارجية، ويؤثف دور الحزب في صنع السياسة الخارجية على تعدد الأحزاب وانضباطها. فإذا كان في الدولة أكثر من حزب كما هو الحال في النرويج الديمقراطية فإن الإراء حول السياسة الخارجية تنقسمها الأحزاب الموجودة ويكون الحزب الإثني هو الأكثر تأثيرا في توجيه السياسة الخارجية.

أما إذا كان يوجد في الدولة حزب سياسي واحد وهو الحزب الحاكم كما هو الحال في الدول الاشتراكية وبعض الدول النامية فإن تأثيره في السياسة الخارجية يصبح قوياً جداً بل أن الأحزاب السياسية في الدول ذات الحزب الواحد هي التي تلعب الدور البارز في صنع السياسة الخارجية وفقاً لعقيدة الحزب السياسية.

كذلك يعتمد دور الحزب في صنع السياسة الخارجية على الانضباط داخل الحزب ووضوح عقيدته السياسية، وهنا نجد أن كلا من بريطانيا وأمريكا تعتبر دولاً ديمقراطية وتأخذ بنظام تعدد الأحزاب. إلا أن دور الأحزاب فيها في صنع السياسة الخارجية يختلف اختلافاً جذرياً.

ففي أمريكا تتميز الأحزاب السياسية الكبيرة (الجمهوري والديمقراطي) بعدم الاهتمام بالجانب العقائدي وبقلة الانضباط السياسي. . . ونتيجة لهذا . . . فإن مواقفها تجاه القضايا الخارجية عادة ما تكون غامضة وعاسة وتتسم بالتردد والحذر. . . ونتيجة لفقدان الانضباط الحزبي أصبح تحديد مواقف سياسية عامة للحزب يخلص لها الأعضاء أمراً غير ممكن.

وعلى خلاف الأحزاب الأمريكية تتميز الأحزاب البريطانية بوضوح الخط العقائدي الفاصل بينها، وبالانضباط الحزبي. فمن حيث العقيدة السياسية هناك وضوح تام في الاختلافات بين سياسات حزب العمال وحزب المحافظين. كما أن أعضاء الأحزاب سواء في البرلمان أو خارجه مخلصون لقادة الحزب وملتزمون في برنامجهم. مثل هذه الأحزاب يكون لها [تسبباً] دور ملموس في توجيه السياسة الخارجية.

### جماعات المصالح السياسية: Political Interest Groups

وتعرف . . . [كذلك] بجماعات الضغط لأنها تستخدم الضغط كوسيلة لحمل رجال السياسة على اتخاذ قرارات لصالحها. وقد برزت جماعات المصالح . . . كعامل هام ومؤثر في كل من السياسة الداخلية والخارجية للدولة.

وفي أمريكا أوجدت هجرة الجنسيات المختلفة إليها وتطورها الاقتصادي العديد من الجماعات التي لها مصالح خارجية مختلفة وأحياناً تكون متعارضة مما عقد عملية اختيار القرار في السياسة الخارجية الأمريكية وحد من القدرة على حشد الرأي العام الأمريكي لدعم القرار بعد اتخاذه. فيوجد في أمريكا جماعات مصالح دينية وأبرزها جماعات المصالح اليهودية والتي لها مصالح سياسية خارجية مختلفة عن بقية الجماعات. وتتمثل مصلحة اليهود بدعم أمريكا المستمر وكبحر المحدود لإسرائيل وتقليل الدعم الأمريكي للعرب مهما كان تواضعه وقلة مغفولة. واليهود رغم قلة عددهم مقارنةً بجماعتي سكان الولايات المتحدة حيث لا يتجاوز نسبة 3% من إجمالي السكان إلا أنهم سيطروا على وسائلها ذات التأثير الفعال في المجتمع الأمر يكي مثل الصحافة، والتنظيم العالمي، والسياسة مما أتاح لها قدرة التحرك لسببها الرأي العام الأمريكي لصالحها خصوصاً بعد الانتخابات وبالذات رئاسة الجمهوريين.

ونتيجة لهذه القدرة اليهود أصبح ليس بإمكان صنّاع القرارات الأمريكية تجاهل رغبات جماعات المصالح اليهودية في أي سياسة أمريكية تجاه الشرق الأوسط. وبالإضافة إلى جماعات المصالح الدينية توجد جماعات المصالح الاقتصادية والمالية وأهمها الشركات عبر القومية (العالمية) والتي تتمثل بشركات البترول العالمية مثل "شركة شل" وبالبنوك العالمية مثل "بنك أمريكا" و "سيني بنك". فهذه الشركات والمؤسسات العالمية لها مصالح منتشرة في مختلف دول العالم وسياسة أمريكا تجاه الدول التي توجد فيها مصالح لتلك الشركات تؤثر إما سلباً أو إيجاباً على مستقبل هذه الشركات ومصالحها الاقتصادية. فلا شك أن علاقة الشركات الأمريكية مع دول الخليج تتأثر بمواقف أمريكا تجاه القضايا العربية بصفة عامة وتجاه قضايا الخليج بصفة خاصة. لذا نجد أن الشركات الأمريكية ذات المصالح الاقتصادية في الخليج تعمل من أجل التقارب بين العرب وأمريكا وتحاول أن تؤثر على قرارات الحكومة الأمريكية تجاه دول الخليج لتكون أكثر إنصافاً واحتراماً لتلك الدول. إن هدف الشركات الأمريكية العالمية في مساعيها لإنصاف العرب هو إيجاد مناخ سياسي ملائم يسمح ببقاء مصالحها... التجارية في دول الخليج.

#### وسائل الإعلام: Press

ترجع أهمية وسائل الإعلام كأداة مساهمة في صنع السياسة الخارجية إلى تأثيرها على كل من صنّاع القرار والرأي العام. إن آراء المواطنين سواء كانوا رسميين أو غير رسميين تشكل نتيجة لملاحظة الأحداث وتفسيرها. ووسائل الإعلام هي الملاحظ الأول للأحداث الدولية وهي مصدر أساسي لتفسيرها. فبالنسبة لصنّاع القرار الرسميين تقوم الوسائل الإعلامية من صحافة، وإذاعة، وتلفزيون بدور بارز في توجيههم وإمدادهم بجزء هام من المعلومات التي على أساسها يتخذون القرارات. وبالإضافة إلى كون الوسائل الإعلامية مصدراً هاماً للمعلومات الداخلية والخارجية فإنه يمكن الاستفادة منها كمؤشر للرأي العام ودليل لمواقف المواطنين تجاه السياسة الخارجية للدولة. فمقد يكتب أحد المسؤولين في الحكومة ويأسم مستعارة مقالاً صحفياً يدعو فيه لنهج جديد في السياسة الخارجية. والهدف من هذه المقالة هو معرّلة ردود فعل المواطنين تجاه هذه السياسة الجديدة قبل الأخذ بهنّ. وردود فعل المواطنين وتعليقاتهم تتولى الصحافة تنظيمها إن لم يكن إعدادها. وبهذا يكون للصحافة دور في صنع القرار الخارجي وتعدد وجهته. ومثل هذا الدور تقوم به الصحافة في الدول الديمقراطية التي تسمح للصحافة بالتعدّد وإبداء الرأي. كما أن الصحافة قد تلعب دور الموجه للرأي العام. فمواقف الوسائل الإعلامية من القضايا الدولية كثيراً ما تتأثر بها المواطن العادي ويجعلها الأساس لتفسيره للأحداث الدولية. وهذا الدور تقوم به



الوسائل الإعلامية في أغلب الدول النامية وفي الدول ذات الإعلام الموجه حيث يكون دور الإعلام إيجاد دعم المواطنين لسياسة الحكومة الخارجية والعمل على رفع الروح المعنوية.

## الرأي العام: Public Opinion

يقصد بالرأي العام رأي المواطنين . . . العاديين والذي ترى الحكومة أنه من الحكمة احترامه و أخذته بعين الاعتبار .

والرأي العام كقوة مؤثرة في السياسة الخارجية لم يكن له دور يذكر قبل الحرب العالمية الأولى. إلا أنه مع نهاية الحرب ومع نمو الوعي السياسي للشعوب بدأ الرأي العام ممثلاً برأي القوى العمالية يظهر ويؤثر في مجرى السياسة الداخلية والخارجية للدول.

وبعبر الرأي العام عن نفسه إما من خلال قنوات منظمة مثل الأحزاب، وجماعات المصالح، والوسائل الإعلامية كما هو الحال في الدول الديمقراطية أو يفرض نفسه في شكل مزاج عام ومظاهرات سياسية كما هو الحال في . . . معظم دول العالم الثالث.

وفي السياسة الخارجية، كما هو الحال في السياسة الداخلية، يمارس الرأي العام دوره في عملية صنع القرار بقيامه بدور الداعم لسياسة الحكومة الخارجية أو المناهض لها.

تحديات صانعي السياسة الخارجية : عقب نهاية الحرب العالمية الأولى بما أفرزته من تعقيدات وتشابكات بدا واضحا أن التحدي الذي سيواجه الحكام والمسؤولين هو صياغة سياسة خارجية فعالة في ظل بيئة دولية (سُمت بتساعد وتيرة الأحداث وترابطها خصوصا مع موقع أمريكا كقوة عظمى والتزاماتها العالمية. ولعل المشكل الذي واجه صانعي السياسة في أمريكا تحديا لم يكن غياب المعلومات بل على العكس من ذلك هو الكمية الهائلة منها وعليه فإنها لا يمكن أن تفيد المسؤولين ما لم تات في الشكل الصحيح وفي الوقت المناسب وبالتالي فإن الأبحاث والتحليلات في السياسة العامة والتي تقوم بها بمؤسسات الفكر والرأي تحقق حاجة المسؤولين الرسميين غير المحدودة إلى المعلومات والتحليلات المنتظمة المتصلة بالسياسة.

هذا الكتاب اعداد قسم الدراسات والبحوث في الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك .

ويرمي هذا الكتاب الى تحقيق ثلاث أهداف :

أولها : ان يكون عونا لطلبة السنة الثامنة من كلية العلوم السياسية في الأكاديمية في مادة ( السياسة الخارجية ) ولطلبة الذين يدرسون هذه المادة خصوصا بغيرها من الكليات والمعاهد العليا. وفي هذا الكتاب سنعرض بأبجناز ونبسطة لأصول مبادئ السياسة منجسرين العبارات التفاضلية ، والمراجع الأكثر التي يعز وجودها في مكتباتنا ، او بتعدد على الطلبة استنتاجها ان وجتو ها .

ثانيها : أن يكون هذا الكتاب مرجعا علميا لمن تعرض له مسألة ، ويريد أن يفهم وجه الحقيقة والصحة فيها .  
ثالثها : أن يتبين للرأي العام أن السياسة لا تكون ارتجالا ، ولا تكون وليدة عاطفة ، ولكنها علم له قواعده وأصوله ، لا يختلف عن غيره من العلوم ذات الأسس الثابتة ، ولكنه لما كان حديث الظهور فإن دراساته لا تزال بحاجة إلى مزيد من البحث والتنسيق .

ويتناول هذا الكتاب أربعة فصول من العلوم السياسية ( السياسة الخارجية ) ،  
الفصل الأول : تعريف السياسة الخارجية تتصرف إلى مجموعة أساسية من الأبعاد الأساسية هي :  
الواحدية ، والرسمية ، والعلنية ، والاختيارية ، والهدفية ، والخارجية ، والبرنامجية .  
الفصل الثاني : وفي هذا الفصل سنركز على مجموعة من السمات الرئيسية للسياسة الخارجية ،  
وهي : أهمية السياسة الخارجية في محيط السياسة العامة للوحدة الدولية ، ودرجة استقلالية  
الخارجية عن المحيطين الخارجى والداخلى لتلك السياسة ، ودرجة توزيع السياسة الخارجية بين  
مختلف الوحدات الدولية ، والأدوات المستخدمة في تنفيذ السياسة الخارجية ، والقضايا التى  
تدور حولها .

الفصل الثالث : يتطلب وصف السياسة الخارجية لأى من الوحدات الدولية ، رصد الخصائص  
الاساسية لكل من أبعاد مفهوم السياسة الخارجية لتلك الوحدة ، وذلك بهدف التوصل إلى نمط  
السياسة الخارجية لتلك الوحدة مقارنة بالوحدات الأخرى .

الفصل الرابع : درج التحليل التقليدى للسياسة الخارجية على اعتبار أن الدولة هي الفاعل  
الرئيسى -إن لم تكن الوحيد - في السياسة الخارجية ، فالدولة بحكم احتكارها وسيطرتها على  
مصادر القوة ، هي الوحدة الرئيسية القادرة على العمل الخارجى المؤثر .

التَّحْقِيقُ الْأَوَّلُ

تَعْرِيفُ السِّيَاسَةِ الْخَارِجِيَّةِ



إذا تأملنا تعريفات السياسة الخارجية الواردة في الدراسات العلمية المختلفة، فإن الانطباع الأول الذي يرد إلى الذهن هو أنه لا يوجد اتفاق نسبي ألب السياسة الخارجية حول تعريف هذه السياسة. فيعرف بعض الدارسين السياسة الخارجية تعريفاً شديداً العمومية لا يكاد يميز بين السياسة الخارجية وغيرها من السياسات. ولعل من أمثلة هذه التعريفات هو التعريف الذي يقدمه حاتم ربيع إذ يعرف السياسة الخارجية بأنها:

جميع صور النشاط الخارجي، حتى ولو لم تصدر عن الدولة كحقيقة نظامية. إن نشاط الجماعة كوجود حضاري أو تعبيرات ذاتية كمسور فريدة للحركة الخارجية تتطوّر وتدرج تحت هذا الباب الواسع الذي نطلق عليه اسم السياسة الخارجية<sup>(1)</sup>.

وأيضاً لهذا التعريف، تنصرف السياسة الخارجية إلى "النشاط الخارجي" أو "الحركة الخارجية" للدولة أو غيرها من الوحدات. ومن البديهي أنه لا يمكن القول أن كل نشاط خارجي يتضمن بالضرورة سياسة خارجية. فما لم تكن هذه الأنشطة مرتبطة بتحقيق أهداف عامة للدولة، فإنها لا تصنف على أنها سياسة خارجية. ضيف إلى ذلك أن السياسة الخارجية لا تتضمن الأنشطة وحدها، ولكنها تتضمن السيرامج والأنوار والأهداف والسياسات بالإضافة إلى الأنشطة. ومن ثم فإن المرادفة بين "السياسة الخارجية" و "النشاط الخارجي" ينحصر بنا إلى النظر إلى السياسة الخارجية باعتبارها ذلك "الباب الواسع" الذي يفتقر إلى حدود منهجية.

وعلى التوالي ذاته يقدم أيراس وسيلدر تعريفاً للسياسة الخارجية يوافق بين السياسة الخارجية وبين قواعد العمل، وأساليب الاختيار المتبعة التعامل مع المشكلات، فيقولان أن السياسة الخارجية هي:

منهج للعمل أو مجموعة من القواعد أو كلاًهما، تم اختياره التعامل مع مشكلة أو واقعة معينة حدثت، فعلاً أو تحدثت حالياً، أو يتوقع حدوثها في المستقبل<sup>(2)</sup>.

والموضوع نأمل عندنا التعريف أنه لا يميز بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية، فالسياسة الداخلية هي أيضا مجموعة من التواعد التي تستعمل للتصرفات والاختيار.

من ناحية أخرى، يميل بعض الدارسين إلى الترادف بين السياسة الخارجية، وبعض أجزاء تلك السياسة، كالأهداف، أو السلوكيات.

فهناك اتجاه في الأدب يعرف السياسة الخارجية على أنها مرادف لأهداف الدولة في المحيط الخارجي. ومن هؤلاء من يرى الذي يعرف السياسة الخارجية على أنها تتصرف أساسا إلى أهداف الوحدة الدولية، فالسياسة الخارجية عنده هي:

مجموعة الأهداف والارتباطات التي تحاول الدولة بواسطتها، من خلال السلطات المحددة دستوريا، أن تتعامل مع الدول الأجنبية ومشكلات البيئة الدولية باستعمال القوة والنفوذ والقوة بل والعنف في بعض الأحيان<sup>(12)</sup>.

هذا التعريف يرادف بين السياسة الخارجية وبين الأهداف الخارجية. وهو بذلك لا يضع في حسابه أن بعض الأهداف الخارجية قد تظل مجرد رغبات لا تترجم بالضرورة إلى سلوكيات محددة في البيئة الخارجية. فالهدف لا تكون له قيمة في السياسة الخارجية ما لم تعبر الوحدة الدولية مواردنا لتطبيقه. ومن ثم، فإن مطابقة السياسة الخارجية بالأهداف الخارجية قد يؤدي إلى نتائج مضللة. أضف إلى ذلك أن السياسة الخارجية تتضمن ما هو أكثر من مجرد الأهداف.

وهناك اتجاه آخر يعرف السياسة الخارجية على أنها عملية تمهيدية للدخالات إلى أنشطة تهدف إلى تحقيق غايات معينة. ومن أنصار هذا الاتجاه موداسكي الذي يعرف السياسة الخارجية على أنها:

نظام الأنشطة الذي تطوره المجتمعات لتغيير سلوكيات الدول الأخرى ولأقامة أنشطتها طبقا للبيئة الدولية، وفي هذا الإطار هناك نمطين أساسيين من الأنشطة: المدخلات والمخرجات<sup>(13)</sup>.

يتميز هذا التعريف بأنه لم يبرهن بين الأنشطة الخارجية عمومًا وبين السياسة الخارجية، ولكنه حدد نوعًا معينًا من تلك الأنشطة، وهي المرتبطة بتغيير سلوكيات الدول الأخرى وألمنة أنشطتها. بيد أن الأنشطة لا تشكل الأجزاء من أجزاء السياسة الخارجية، هذا فضلًا عن غموض مفهوم "الأنشطة" ذاته، وصعوبة تحديده مكوناته.

ولقد أدى الإدراك الأخير، كأم بعض الدارسين، تعريفًا للسياسة الخارجية يحدد أن المقصود بالأنشطة هو السلوكيات والتصرفات. وعلى سبيل المثال يعرف نشارلز ديرمان السياسة الخارجية بأنها مرادف لسلوكيات السياسة الخارجية، التي يقوم بها صانعو القرار الرسميون فيقول:

تتألف السياسة الخارجية من تلك السلوكيات الرسمية المتميزة التي يتبعها صانعو القرار الرسميون في الحكمة أو من يمثلونهم والتي يتسببون بها التأثير في سلوك الوحدات الدولية الخارجية<sup>(١٤)</sup>.

كما يعرف باتريك مورجان السياسة الخارجية بأنها:

"التصرفات الرسمية المحددة التي يقوم بها صانعو القرار الساطوريون في الحكومة الوطنية، أو يمثلونهم بهدف التأثير في سلوك الناس في الدول الأخرى"<sup>(١٥)</sup>.

ويعرف ملزن الرخصاني السياسة الخارجية كذلك على أنها:

"السلوك السياسي الخارجي، الأهداف والمؤثر لصانعي القرار"<sup>(١٦)</sup>.

طبقًا للتعريفات الثلاثة الأخيرة فإن السياسة الخارجية هي مجموع سلوكيات وتصرفات صانعي القرار في البيئة الخارجية. وهي بذلك تدرس السياسة الخارجية على مجرد رصد سلوكيات الدول. وبذلك تستخرج من نطاقها الأبعاد الأخرى للسياسة الخارجية كالأهداف والاستراتيجيات الملائمة.

ويعرف كلر استيبر، السياسة الخارجية على أنها:

تلك الأعمال المتغير عنها في شكل تعاملات متسلسل عليها  
مراعاة، وينفذها الممثلون الحكوميين بالنيابة عن مجتمعهم ذات  
السيادة، وموجهة بوضوح نحو أهداف وظروف وقاطنين حكوميين  
وغير حكوميين يتبعون فيما وراء مجال الشرعية الإقليمية لتلك  
المجتمعات<sup>(8)</sup>.

كذلك فإن وياكنفيلد وزملاؤه يعرفون السياسة الخارجية على أنها تتكون من:

تلك الأعمال (بإدراك الاعتراف) الرسمية التي تبادل بها (أو تتقاسمها  
وترد عليها لاحقاً) الدول ذات السيادة بهدف تغيير أو خلق ظروف  
(أو مشكلة) جديدة في خارج حدودها السيادية...<sup>(9)</sup>.

هذان التعريفان يشيران قضية إشكالية. فهما يقصران السياسة الخارجية على  
الدول. بيد أن العلاقات الدبلوماسية في الربع الأخير من القرن العشرين تطورت بشكل  
جذري بحيث لم تعد الدول هي الوحدات الوحيدة القادرة على صياغة سياسات خارجية،  
ويعود إلى هذه الجزئية عندما نتناول وحدات السياسة الخارجية.

ويقدم بلانو وأولتون تعريفاً للسياسة الخارجية يركز على عنصرى التخطيط  
والمصلحة الوطنية:

"السياسة الخارجية هي مخطط للعمل يتطور صانع القرار  
في الدولة تجاه الدول أو الوحدات الدولية الأخرى بهدف تحقيق  
أهداف محددة في إطار المصلحة الوطنية"<sup>(10)</sup>.

كما يعرف فاضل زكي السياسة الخارجية على أنها "الخطة التي ترسم العلاقات  
الخارجية لدولة معينة مع غيرها من الدول"<sup>(11)</sup>.

يفترض هذان التعريفان أن السياسة الخارجية هي سياسة مخططة كما أنها تسعى  
لتحقيق "المصلحة الوطنية". بيد أننا سنرى أن العناصر الذاتية والنفسية تلعب دوراً في  
صياغة السياسة الخارجية كما أن المصلحة الوطنية ليس لها وجود مستقل عن ادراكات  
صانع السياسة الخارجية لتلك المصلحة.



ويقدم روزنار أكثر التعريفات شمولاً، فهو يعرف السياسة الخارجية على أنها :

«نهج العمل يتبعه المواطنون الرسميون في المجتمع القومي بوعي من أجل الاستقرار أو تغيير موقف معين في النسق الدولي بشكل يتفق والأهداف المحددة سابقاً»<sup>(11)</sup>.

وفي مقام آخر يعرف روزنار السياسة الخارجية بأنها:-

«التصرفات السلوكية التي تتخذها أو تنتزم باتخاذها الحكومات، إما للمحافظة على الدوايب المرغوبة في البيئة الدولية أو لتغيير الدوايب غير المرغوبة»<sup>(12)</sup>.

وباستثناء تعريف روزنار، فإن التعريفات السابقة لا تحدد كل الأبعاد المتصورة لعملية السياسة الخارجية، فهي تقتصر على تعريف السياسة الخارجية بأحد أبعادها أو مكوناتها سواء على مستوى الساوك (فيرمان) أو الأهداف (سيورن)، كما أن بعضها شديد العمومية بحيث لا يوضح طبيعة السياسة الخارجية ولا يميزها عن غيرها من السياسات.

والواقع أن تعدد التعريفات وتفاوت نواحي التركيز فيها إنما يعكس تعقيد ظاهرة السياسة الخارجية وصعوبة التوصل إلى مجموعة الأبعاد التي تندرج في إطارها والعلاقة بينها. فالسياسة الخارجية لا تتحدد طبقاً لتشريعات ملزمة كما هو الحال في السياسة الداخلية. ولكن يمكن التعرف عليها من خلال مجموعة من المؤشرات التي قد تعطي نتائج متناقضة تجعل من الصعب التعرف على حقيقة السياسة الخارجية للدولة. والسياسة الخارجية الدولية الواحدة تتفاوت بتفاوت من يتم التعامل معهم وتفاوت قضايا التعامل الخارجي، فقد تبيع الدولة سياسة خارجية تعاونية بالنسبة لقضية معينة مع دولة معينة وسياسة أخرى صراعية بالنسبة لقضية أخرى مع الدولة ذاتها. وهذا يقودنا إلى تقديم تعريف يأخذ في اعتباره الخصائص الأساسية لعملية السياسة الخارجية والأبعاد المحتملة لتلك السياسة.

بتخصه بالسياسة الخارجية برنامج العمل التالي الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعة البدائل التي تامة متاحة من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الخارجي. دليقا لهذا التمرين، فإن السياسة الخارجية تنصرف إلى مجموعة أساسية من الأبعاد الأساسية هي: الوحدية، والرسمية، والعلنية، والاختيارية، والهدفية، والخارجية، والبرنامجية.

وستتاول كل واحد من تلك الأبعاد على حدة في المباحث التالية.

## المبحث الأول

### الطابع الواحدى للسياسة الخارجية

تتصرف السياسة الخارجية إلى سياسة وحدة دولية واحدة، أى البرامج التى تنتهجها تلك الوحدة إزاء الوحدات الدراية الأخرى، وهذا البعد هو ما يميز السياسة الخارجية عن العلاقات الدراية. فالعلاقات الدراية تتصرف إلى مجموعة التفاعلات التى تحدث بين وحدتين دوليتين أو أكثر. بعبارة أخرى، العلاقات الدولية تفترض التفاعل، أى عملية الفعل ورد الفعل فى حالة مستمرة من التتابع والتشارك، أى أنها لا تتم إلا من منطلق التفاعل بين وحدتين أو أكثر. أما السياسة الخارجية، فإنها تنطلق من وحدة دولية واحدة، لذلك تختلف موضوعات كل من علمى العلاقات الدولية والسياسة الخارجية. فموضوعات علم العلاقات الدولية تشمل كل القضايا التفاعلية، كالصراع الدولى، والتكامل الدولى، وسباق التسلح وغيرها، أما موضوعات علم السياسة الخارجية فإنها تتصرف إلى المؤثرات الداخلية والخارجية فسى تلك السياسة والقضايا السياسية والاقتصادية والثقافية التى تهم بها الوحدة الدولية فى المحيط الخارجى.

بيد أن هذا الاختلاف المفهومى لا ينفى الترابط بين السياسة الخارجية والعلاقات الدولية. فالعلاقات الدولية هى محصلة لتفاعل مجموعة السياسات الخارجية لمختلف الوحدات الدولية<sup>(1)</sup>. لتوضيح ذلك، دعنا نضرب المثال التالى: لتفترض أن الدولة (أ) قررت أن تزيد اتفاقها العسكرى لكسى تحقيق أمنها القومى (سياسة خارجية أ). نتيجة لذلك تصورت التواتر (ب) المتاخمة بجيرانها للدولة (أ) أن ذلك الزيادة من شأنها تهديد أمنها القومى، فقررت بدورها أن تزيد من اتفاقها العسكرى (سياسة خارجية ب). نتيجة لقرار التواتر (ب) قررت الدولة (أ) أن تدخل زيادة جديدة فى مستوى اتفاقها العسكرى (سياسة خارجية أ)، وردت الدولة (ب) بالدائل. من هذا التتابع التفاعلى للسياسات الخارجية ينشأ نظام من العلاقات يسميه الدارسون بسباق التفاعل (علاقات دولية).

يبد أن العلاقات الدولية ليست مجرد المجموع الكمي للسياسات الخارجية. فوسط التفاعل التوهاني يكسب خصائص ذاتية تزيد قد لا توجد في أي من السياسات الخارجية للدول المتفاعلة، تماما كما أن نتيجة التفاعل الكيميائي لمجموعة من العناصر قد تختلف عن الخصائص الذاتية لأي من العناصر الداخلة في عملية التفاعل. فالجريب العالمية الأولى - كنسبة للعلاقات الدولية في حقبة زمنية - كانت نتيجة تفاعل السياسات الخارجية لمجموعة من الدول، ولكن من المؤكد أن أيًا من تلك الدول لم يكن يمتنع في برنامج سياسته الخارجية من حرب "عالمية". بعبارة أخرى، فإن دينامية التفاعل تكسبه خصائص متميزة قد تختلف عن خصائص الوحدات المكونة.

كذلك، فإن القول أن السياسة الخارجية هي سياسة وحدة دولية واحدة لا يعنى بالضرورة أن تلك الوحدات تنفذ سياستها الخارجية مستقلة عن غيرها من الوحدات أو أن تلك الوحدة لا تتأثر بغيرها من الوحدات في صياغة تلك السياسة. فالواقع أن تنفيذ تلك السياسة، كما سنرى فيما بعد، قد يتم بالامتداد مع الوحدات الدولية الأخرى. ولكننا نقصد أن برنامج السياسة الخارجية يعبر عن حركة وحدة دولية واحدة إزاء البيئة الخارجية، وقد تكون تلك الحركة منفردة حين تنصرف الوحدة بشكل مستقل، وقد تكون حركة جماعية، حين تشترك مع غيرها من الوحدات التي تشاركها البرنامج ذاته، أو جزء منه على الأقل، في تنفيذه. ولنضرب مثالا على ذلك. فقد تنبذ دولة سياسة تاريخية قوامها التدخل العسكري في شؤون دولة أخرى، ولكنها قد تنفذ تلك السياسة بمفردها أو بالتعاون مع دول أخرى تشاركها السياسة ذاتها. وفي الحالتين فإن الدولة تتبع السياسة التي دساعتها إزاء الدولة التي تدخلت في شؤونها. كذلك، فالوحدة الدولية لا تصوغ السياسة الخارجية بمعزل عن البيئة الدولية إذ أنها تتأثر بمتغيرات تلك البيئة، بما فيها الوحدات الأخرى الكائنة فيها. ولكنها تصوغ السياسة الخارجية في النهاية كتعبير عن حركتها الذاتية في البيئة الدولية.

## المبحث الثاني

### الطابع الرسمي للسياسة الخارجية

السياسة الخارجية هي تلك السياسة التي يصوغها الممثلون الرسميون للوحدة الدولية أو الأشخاص المخولون باتخاذ القرارات المازمة. وفي الدول، فإن هؤلاء الأشخاص يشملون رئيس الدولة، ورئيس الحكومة، ووزير الخارجية، ووزير الدفاع، وغيرهم من الأشخاص الذين يعملون رسمياً في مجال السياسة ويتحدثون باسم الدولة. وفي هذا الصدد فإنه لا يهجم أن يكون هؤلاء الممثلون قد أتوا إلى السلطة بالطريق الدستوري أو عن طريق الانقلاب العسكري، ولا يهجم كذلك ما إذا كانوا منتخبين ديمقراطياً أم أتوا إلى السلطة بطرق أخرى. ولكن ما يهجم هو أنهم يملكون ناصية السلطة السياسية في دولتهم، ويتحدثون باسمها في المجال الدولي.

ومن الصعوبة بمكان أن نحدد ماهية هؤلاء الأشخاص بطريقة تمطية في كل النظم السياسية، إذ أنهم يختلفون طبقاً لطبيعة النظام السياسي. ولكنهم يشتركون في سمة عامة وهي أنهم يعملون في مجال السلطة التنفيذية. ومن ثم، فإن ما يصدر عن الأجهزة التشريعية من قرارات لا يعبر بالضرورة عن السياسة الخارجية للدولة، ولا يعد مؤشراً لتلك السياسة إلا إذا وافقت عليه السلطة التنفيذية. فالقرار الصادر من البرلمان الإيطالي سنة 1986 والذي يطالب الحكومة الإيطالية بالاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية، لا يعد معبراً عن السياسة الخارجية الإيطالية لأن الحكومة الإيطالية لم توافق عليه، كما أن القرار الصادر عن الكونجرس الأمريكي سنة 1990 بالاعتراف بالقدس كعاصمة لإسرائيل لا يعد تعبيراً عن السياسة الخارجية الأمريكية لأن الحكومة الأمريكية لم توافق عليه. بيد أنه من الممكن أن نستثنى من تلك السمة العامة حالة صانع السياسة الخارجية في بعض النظم السياسية التسلطية، ففي بعض تلك النظم يعد الأمين العام للحزب هو الدافع الرئيس للسياسة الخارجية رغم أنه قد لا يشغل منصباً تنفيذياً كما كان الحال في الاتحاد السوفيتي.

ترجع أهمية عنصر السياسة الخارجية على هؤلاء الأشخاص، إلى أنهم وحدهم القادرون على التأثير في توزيع الموارد الاجتماعية بشكل يحقق أهداف السياسة الخارجية، وعلى الدخول في ارتباطات خارجية ملازمة للدولة، ومؤثرة في السوق العالمي. أما ما عندهم من الأشخاص فإن قصارى جهدهم هو التأثير في سياسات وقرارات هؤلاء الممثلين الرسميين بشكل يتفق وتصوراتهم السياسية الخارجية، وما يتعاونه لا ينتج أي التزامات بالنسبة للدولة لا يعبر عن سياستها بالضرورة.

والواقع أن عنصر السياسة الخارجية على تلك السياسة التي صاغها الممثلون الرسميون يشير بعض الحد في أدب السياسة الخارجية. فالاستاذ ميهان يرى ان السياسة الخارجية تشمل تلك السياسات الآتية على أن تنتج آثارا سلوكية خارج حدود الدولة، أي أنه عند تحديد خصائص السياسة الخارجية فإننا يجب أن نأخذ في الاعتبار السياسات غير الرسمية<sup>(10)</sup>. وفي رأينا، فإن وجهة النظر تلك تجعل من الصعب وضع الحدود المنهجية للسياسة الخارجية، فضلا عن أنها تدخل في نطاق التحليل مجموعة من المفاهيم التي لا تصيف كثيرا إلى قدرتنا على تحليل السياسة الخارجية. ولكن نوضح وجهة نظرا، دعنا نأخذ حالتين رئيسيتين هما حالتا السياسة الخارجية في النظم التسلطية، والسياسة الخارجية في النظم الديمقراطية. ففي الحالة الأولى لا تختلف السياسات التي تعبر عنها الوحدات غير الرسمية عن تلك التي تحتدها السلطة الرسمية. فما كان يقوله اتحاد العمال السوفيتي في مجال السياسة الخارجية لم يكن يختلف كثيرا عما نقوله الحكومة السوفيتية. وإذا كان الأمر كذلك، فما هي أهمية إضافة السياسات التي تعبر عنها الوحدات غير الرسمية إلى التحليل. وتبين هذه الحالة تساؤلا هاما. تصور ان الوحدات غير الرسمية في الدولة التسلطية قد عبرت عن سياسة إزاء قضية معينة دون أن تعبر الحكومة ذاتها عن سياسة إزاء تلك القضية، هل يمكن أن نعبر تلك السياسة تعبيرا عن سياسة الدولة؟ الإجابة على ذلك بالنفي. ذلك أنه لا يمكن أن نستخلص من احتجاج الحكومة عن التعبير صراحة عن سياسة إزاء قضية معينة أنها قد عبرت عن سياسة إزاء تلك القضية. وقصارى ما يمكن استخلاصه هو ان الحكومة تقوم بعملية جوس نيفس أو اختيار لردود الافعال المحتملة أو أنها في سبيلها لاتخاذ

سياسة معينة. ولكن لا يمكن أن ننسب إليها سياسات لم تعبر عنها. أما في الحالة الثانية فإن هناك اشتراكا كبيرا في المعارض السياسات التي تعبر عنها الوحدات غير الرسمية مع تلك التي تحددها السلطة الرسمية. فاتحاد العمال الأمريكي لا يعبر بالضرورة عن السياسة الخارجية للحكومة الأمريكية. وفي هذه الحالة، فإن السياسة الأخيرة هي تلك التي تعبر فعلا عن سياسة الولايات المتحدة. ولا تزيد أهمية سياسة اتحاد العمال الأمريكي عن كونها متخلا عن المدخلات المؤثرة في سياسة الحكومة الأمريكية، ولكنها لا تعد بحال مظهرا من مظاهر تلك السياسة. كما أن سياسة اتحاد العمال الأمريكي قد تكون بذاتها سياسة خارجية جديدة ومختلفة عن سياسة الحكومة الأمريكية كما سنرى فيما بعد.

وأخيرا، فإن "رسمية" السياسة الخارجية لا تنصرف بالضرورة إلى من توجه لهم تلك السياسة. فمن الممكن أن يتعامل الممثلون الرسميون للوحدة الدولة مع هيئات غير رسمية في الوحدات الدولية الأخرى، كما أن يلتقى الرئيس المصري مع زعيم حزب بريتلاني معارض، أو تعلن الولايات المتحدة دعمها لبعض أحزاب المعارضة في دولة معينة. مثل هذه التصرفات تعتبر جزءا من السياسة الخارجية للوحدة الدولية التي تكاملت بها، تجاه الوحدات التي استقبلت هذه التصرفات، حتى ولو كان التعامل مع هيئات غير رسمية.

## المبحث الثالث

### الطابع العلني للسياسة الخارجية

تتصرف السياسة الخارجية، إلى برامج العمل الخارجي المعلنه وربما تبادر إلى الذهن ان المقصود بذلك هو أن السياسة الخارجية هي تلك السياسة التي "أعلنها" صانع تلك السياسة. ولكن "العلنية" بهذا المعنى لا تشكل الا جزءا من المقصود بالطابع العلني للسياسة الخارجية. يقصد بهذا الطابع ان برامج العمل الخارجي هي برامج مقصودة وقابلة للملاحظة. فبرامج العمل الخارجي لم تتكون عفو الخاطر أو بمحض الصدفة ولكن صانعيها قصدوا اتباعها لتحقيق أهداف معينة واعترفوا بمسؤوليتهم عنها. فلا يدخل في مجال السياسة الخارجية إلا تلك التصرفات التي قصدوا صانعوا السياسة الخارجية. أما تلك التي جاءت نتيجة التطور الطبيعي للأحداث، والتفاعل مع الدول الأخرى، فإنها لا تدخل في نطاق السياسة الخارجية. فقد تتبع الدولة سياسة لاقرار السلام مع جيرانها، فنفس تلك السياسة من جانب جيرانها على أنها علامة ضعف، مما قد يفتح سلسلة من الأحداث تنتهي بالحرب مع جيرانها. في هذه الحالة، انتهجت الدولة سياسة معينة بيد أنها انتهت إلى نتيجة مختلفة عما قصده. ولعل أشهر الأمثلة على ذلك سياسة مصر أثناء أزمة مايو - يونيو سنة ١٩٦٧. فقد اتبعت مصر سياسة معلنة قوامها ردع إسرائيل وتجذب ثغوب الحرب، ولكنها انتهت إلى اندلاع الحرب مع إسرائيل، وهي نتيجة لم يقصدها صانع السياسة الخارجية المصرية. فإذا أدخلنا تلك النتيجة كجزء من السياسة الخارجية المصرية، فإننا نكون قد خلطنا بين السياسة الخارجية وبين النتائج التي تترتب على تطبيق تلك السياسة. صحيح أن صانع السياسة الخارجية مسئول عن النتائج التي تترتب على تطبيق تلك السياسة. ولكن تلك النتائج تظل معيارا لتقييم السياسة وليست تعبيراً عنها. ومن ثم فإنه يكون من غير الجائز الاستدلال على السياسة الخارجية من النتائج غير المقصودة الناتجة عنها. كذلك لا يمكن الاستدلال على اتباع دولة معينة لسياسة معينة انطلاقاً من تصور أن هذه السياسة



تحقق مصالح تلك الدولة. فالولايات المتحدة على سبيل المثال استفادت من نشوب الحرب العالمية الأولى. فقد أدت هذه الحرب إلى ازدهار الصادرات الأمريكية إلى أوروبا، وإلى تعاضد الدور الاقتصادي الأمريكي في أمريكا اللاتينية على حساب أوروبا. فهل يمكن أن نستدل من ذلك على أن الولايات المتحدة كانت تتبع سياسة تشجيع نشوب الحرب أو استمرارها؟ الاجابة بالنفي. فمن الثابت أن الولايات المتحدة لم تشجع اندلاع تلك الحرب، وحاولت التوسط لانتهائها، ولم تدخل الحرب إلا في ابريل ١٩١٧، وبعد أن هدبت حرب الغواصات الألمانية المصالح الأمريكية مباشرة، وجاءت استفادة الولايات المتحدة كمحصلة للتفاعل الدولي إبان الحرب، وليس كسياسة خارجية أمريكية متعمدة.

كذلك لا يدخل في مجال السياسة الخارجية إلا تلك البرامج القابلة للملاحظة والتي قام بها صانعو تلك السياسة. فلا يمكن تلمس السياسة الخارجية إلا من واقع مجموعة الأموال والأعمال التي صدرت عن صانعي تلك السياسة، والتي يمكن للإباحث أن يلاحظها من خلال أدوات التحليل العلمي. ومن ثم يمكن تلمس السياسة الخارجية من النوايا غير المعلنة لصانعي تلك السياسة. كما لا يمكن نسب سياسة خارجية إلى دولة تختلف عن السياسة المعلنة يدعي أن السياسة المنسوبة هي المتبعة بالفعل، كأن يقال مثلا أن سياسة بريطانيا في المستعمرات السابقة كانت هي سياسة "دوق تسد" أو أن روسيا السوفيتية وقعت ضحية بولسك ليتوفسك مع ألمانيا والنمسا والمجر سنة ١٩١٨ كجزء من سياسة "توليد اقدام النظام البلشفي، ولا يعني ذلك تجاهل احتمال وجود سياسة خارجية سرية" تختلف عن السياسة المعلنة، كما حدث بالنسبة للسياسيين الخارجية البريطانية والفرنسية تجاه العرب إبان الحرب العالمية الأولى. إذ وعدت الدولتان العرب، بالامتنان والوحدة من جانب ثم اتفقتا سرا على تقسيم الأراضي العربية بينهما من جانب آخر. غير أن السياسة "السرية" لم تلزم العرب، ولا بقية الدول ينسئ إلا بعد أن أصبحت سيادة فعلية بعد انتهاء الحرب. أضف إلى ذلك، أنه ليس أمام الباحث من وسيلة التعرف على السياسة "السرية" إلا حينما تعطينا الدولة. ومن ثم، فإن السياسة الخارجية هي مجمل الأكرار والأعمال الصادرة عن صانعي تلك السياسة. والتي

هذا المسند تقع عليه عتائق دارسي السياسة الخارجية مهينة التوازناته بين الالف والواو والأفعال الاستثنائية، حفاقة السياسة الخارجية هذا بالاضافة إلى استكشاف مدى التوافق بين الأفعال والانفعال من ناحية وتمط تعبئة الموارد من ناحية أخرى، فلا يكفي ان يعلن صانع السياسة الخارجية عن سعيه لتحقيق السلام الاقليمي لكي تصنف سياسته بأنها سبانية سلمية، ولكن يجب ان يكون ذلك مقرونا بالوسائل الموزونة وأن يكون تمط تعبئة موارد دولته متجها نحو تحقيق هذا السلام أما اذا أعلن صانع السياسة أنه يسعى لتحقيق السلام الاقليمي في الوقت الذي يرتفع فيه معدل ائتلافه الممكنين أو تزداد قوته اعداد قواته المسلحة، فإنه لا يمكن وصف سياسته الخارجية بأنها سياسة سلمية.

## المبحث الرابع

### التتابع الاختياري للسياسة الخارجية

تتميز السياسة الخارجية، بحكم أنها سياسة، بعنصر الاختيار، وبخاصة بالاختيار أن السياسة الخارجية قد اختارها من يدعون صنعها من بين سياسات بديلة متاحة. وبهذا المعنى فإن الاختيار يشمل ثلاثة أبعاد:

الأول: أن الصياغة الحقيقية للسياسة الخارجية قد نمت من خلال هؤلاء الذين يدعون أنهم قد رسموا تلك السياسة، وليس من خلال آخرين خارج النظام السياسي.

الثاني: أنه في رسم وصياغة تلك السياسة كانت هناك مجموعة من السياسات البديلة الممكنة لصانع السياسة الخارجية أن يختار من بينها. فصانع السياسة الخارجية الذي يواجه برنامج واحد للعمل لا مناص من اتباعه لا يمكن أن يطلق عليه أنه قد صنع سياسة خارجية. ولذلك فإنه لا يمكننا أن نتحدث عن السياسة الخارجية للمحميات أو الدول الخاضعة للوصاية أو الانتداب لأن القادة المحليين يواجهون بضرورة اتباع طريق واحد للعمل تفرضه الدولة الأكبر.

الثالث: أن صانع السياسة الخارجية يستطيع تغيير مجرى السياسة المتبعة إذا نشأت في تقديره ظروف جديدة تتطلب هذا التغيير. أما إذا نشأت تلك الظروف، ووجد صانع السياسة الخارجية نفسه مضطرا إلى اتباع المسار الراهن ذاته، فإنه يصعب إطلاق وصف السياسة على هذا المسار.

بيد أن كوالتر عنصر الاختيار لا يعنى الحرية المطلقة لصانع السياسة الخارجية في تبني أي سياسة. فذلك الشكل من الاختيار لا يفرق لأي دولة بما نرى ذلك القوى الكبرى، فصانع السياسة الخارجية لا يختار من بين بدائل نظرية، وإنما من بين مجموعة البدائل الممكنة في إطار المؤثرات والتمغوط الناشئة من مجتمعه ومن البيئة

الخارجية. فهذا الإطار يحدد لصانع السياسة الخارجية مجموعة من البرامج الممكنة ويستثنى مجموعة أخرى من البرامج. وعلى صانع السياسة الخارجية أن يختار، طبقاً لحساباته، ما يراه البرنامج الأمثل من بين البرامج الممكنة.

## المبحث الخامس

### الطابع الهدفى للسياسة الخارجية

تتضمن السياسة الخارجية اختياراتا لمجموعة من الأهداف وتعبئة بعض الموارد المتاحة لتحقيق تلك الأهداف. فالسياسة الخارجية ليست مجرد رد فعل آلى للبيئة الخارجية ولكنها بالاساس عملية واعية تخطى على محاولة التأثير على البيئة الخارجية، أو على الأقل التأقلم مع تلك البيئة، لتحقيق مجموعة من الأهداف. ومن ثم فانه من العمور تصور وجود سياسة خارجية لا تتضمن مجموعة من الأهداف أو لا تتسالم بوظيفة محددة في اطار السياسة العامة للوحدة الدولية.

وقد اختلف دارسو السياسة الخارجية في تحديد الطبيعة الهدفية لعملية السياسة الخارجية. وقد كان هذا الاختلاف في حقيقتة امتدادا للاختلاف المسام في العلوم الاجتماعية حول تفسير طبيعة السواك الانساني، بين مدرسة دور كايم ومدرسة دارسونز. فالمدرسة الأولى ترى أن السواك الانساني هو مجرد رد فعل آلى للبيئة. أما المدرسة الثانية فانها تتطوق من مفهوم يعتبر الانسان وحده لها أهداف محددة ترادها أحداث تثير معين في البيئة لصالحه، أو كيان نشيط له أهداف واعية. وقد انعكس الخلاف بين المدرستين على مدارس تحليل السياسة الخارجية. فهناك اتجاه يرى السياسة الخارجية كعملية ترادها رد فعل لبراعث معينة في البيئة الخارجية والداخلية، أو أنها نتاج لعملية التوفيق بين مصالح ومصالح شتى الوحدات الحكومية العاملة في ميدان السياسة الخارجية. ولعل خير تعبير عن هذا الاتجاه هو مدرسة التفسير البيروقراطي للسياسة الخارجية، والتي ترى أن السياسة الخارجية النهائية قد لا تكون بالضرورة معبرة عن أهداف محددة، ولكنها تتضمن مجموعة محدودة من التفضيلات التي قد تستطيع أن تتكوى عليها الوحدات الحكومية<sup>(1)</sup>. أما المدرسة الثانية، فتري أن السياسة الخارجية عملية تكيفية ترادها تنفيذ أهداف معينة للدولة لأحداث تثير في البيئة الخارجية من شأنها أن تعود على الوحدة الدولية بمناخ معينة، ولعل أشهر من

عبر عن هذا الاتجاه مما رويار وسميث، فهما يريان أن الوحدة الدولية تتصرف في إطار بيئة خارجية معقدة ومتغيرة. وهذه البيئة تواجه الوحدة الدولية بمجموعة من التحديات والفرص. ومن ثم تتحرك الوحدة الدولية من خلال السياسة الخارجية لتغيير المظاهر غير المرغوبة للبيئة الخارجية، وللحفاظ على المظاهر المرغوبة، وبالتالي فالسياسة الخارجية هي عملية هدفية محسوبة (Goal-oriented)<sup>(17)</sup>.

ونحن نرى أن الخلاف بين هاتين المدرستين هو في حقيقتة انعكاس للطبيعة المركبة لظاهرة السياسة الخارجية، ففي بعض الحالات قد تتصرف الوحدة الدولية في البيئة الخارجية بطريقة رد الفعل للمؤثرات الخارجية، ومحاولة احتواء مواقف عدم اليقين والحد من آثارها. وفي حالات أخرى، تتحرك الوحدة الدولية بوعي لتحقيق مجموعة من الأهداف المحددة سلفا. وهذه الحالات الأخيرة، هي التي تشكل الجزء الأكبر من السياسة الخارجية للوحدة الدولية.

والواقع أن تصور السياسة الخارجية كعملية هدفية يحقق عدة مزايا رئيسة في تحايل السياسة الخارجية.

١ - أنه يسمح بالتمييز بين السياسة الخارجية وبين مجموعة التفاعلات التي تحدث بين الوحدة الدولية وبينتها الخارجية. فالسياسة الخارجية هي مجرد واحد من الروابط التي تنشأها الوحدة الدولية مع بيئتها، وهناك بالإضافة إليها تلك التفاعلات التي ينشأها الأفراد والجماعات الخاصة (الثقافية، والاقتصادية، والسيادية) مع المحيط الخارجي. إلا أن السياسة الخارجية هي الرابطة الوحيدة، من بين مختلف الروابط الخارجية التي تؤثر، ولو بشكل غير مباشر، في تعبئة موارد المجتمع، بحكم أنها تسعى إلى تحقيق أهداف تهم المجتمع كله. ومن ثم فإنه بدون تصور البعد الهدفية للسياسة الخارجية، بما يعنيه من تعبئة للموارد، يصعب الفصل بين الامة الخارجية وبين الظواهر الأخرى الالفة الصلة بها<sup>(18)</sup>.

٢ - أن تحديد أهداف السياسة الخارجية يمدح لدارسي السياسة الخارجية بتعمور السياسات الممكن اتباعها. ذلك أن تحديد مجموعة من الأهداف يندوي على تحديد

نطاق البدائل المتاحة لتحقيق تلك الأهداف. مستوحى أن الهدف قد يتحقق عن طريق مجموعة متفاوتة من البدائل ولكنه أيضا يستلزم بالضرورة مجموعة أخرى من البدائل.

٣ - أن تحديد أهداف السياسة الخارجية للوحدة الدولية يسمح بتقويم أداء تلك الوحدة. إذ كيف يمكن تقويم السياسة الخارجية بدون وجود معيار لهذا التقويم ممثلا في أهداف الوحدة؟ فالأهداف تسمح لنا بتحديد ما إذا كان السلوك الخارجى محققا أم محبلا للأهداف المحددة.

يبدو أن الطبيعة الاهدوية للسياسة الخارجية تثير من ناحية أخرى إشكالا بحثيا. يتعاق بكيفية تحديد أهداف السياسة الخارجية. هل أهداف السياسة الخارجية هي تلك الأهداف المعلنه؟ أم أنها الأهداف الحقيقية التي تتبعها الوحدة الدولية؟ وأيهما يترشح في الاعتبار عند تحليل السياسة الخارجية؟ وكيف يمكن تحديد الأهداف الحقيقية؟. للإجابة على هذه التساؤلات توضح دارسو السياسة الخارجية على تحديد ماهية أهداف السياسة الخارجية من خلال استعراض الأهداف المعلنه لمساعي السياسة الخارجية في الوحدة الدولية عبر فترة زمنية طويلة واستخلاص الأهداف التي نمت تعبئة موارد السياسة الخارجية لتحقيقها. على أنها تمثل الأهداف الحقيقية لتلك الوحدة. فإذا عبر مساعي السياسة الخارجية عن هدف معين بينما لم يخصص أي من موارد دولته لتحويل هذا الهدف من مجال التمييز اللغوي إلى التطبيق الفعلي، فإنه يصعب التخال هذا الهدف ضمن الأهداف الحقيقية لدولة.

يذهب مذاق هذا الأمر إلى استخلاص الأهداف الحقيقية على عدة افتراضات.

أولا : أن هناك ميلا عاما لدى الأنوار التحليلية نوع من الاستدماج بين التواهم المعلنه وأرائهم الحقيقية، وأن وجود اختلاف دائم بين السلوك والحقيقي إنما يعبر عن استثناء من القاعدة.

ثانيا : أن الأهداف المعلنه هي جزء رئيسي من محاولة مساعي السياسة الخارجية

شرح سياساتهم وتبريرها

ثالثاً: إن الأهداف المعلنة هي تلك الأهداف التي يزيد دساتير السياسة الخارجية من العالم أن يقوموا ببخسها في ضوءها، وبالتالي فإن دساتير السياسة الخارجية، لا يستطيعون دائماً إعلان أهداف تتناقض مع السياسات الفعلية.

رابعاً: إن تحديد مجموعة من الأهداف المباشرة، حتى وإن كانت غير حقيقية، يلزم الوحدة الدولية بمجموعة من الالتزامات أمام المجتمع الدولي قد تجتهد من التصعب التي تصل منها في المستقبل ومن ثم تدفعها إلى تبني سياسات تتوافق والأهداف المعلنة.

خامساً: إن تهيئة الموارد نحو تحقيق هدف معين هو مؤشر جيد أصدق هذا الهدف كمعيار حقيقي عن أهداف الوحدة الدولية.

لتوضيح ما نقول، دعنا نضرب مثلاً بالسياسة الأمريكية تجاه الحرب العراقية - الإيرانية التي نشبت سنة ١٩٨٠. فقد أعلنت الولايات المتحدة أنها تسعى لإنهاء الحرب، ولذلك فإنها تتبنى سياسة الحياد تجاه تلك الحرب. وقد تبين فيما بعد أن الولايات المتحدة قد أمدت إيران بالسلاح بشكل سرى، وتعدت معلومات مضللة لكل من العراق وإيران من شأنها إطلاقة أمد الحرب. ضاف إلى ذلك أن الولايات المتحدة لم تقم بجهد يذكر لإنهاء الحرب على غرار الجهد الذي تبذلها لإنهاء الحروب العربية الإسرائيلية. في هذه الحالة، فإن الولايات المتحدة لم تعين موارد لتحقيق الهدف المعلن، بل أنها عبات تلك الموارد لتحقيق عكس ذلك الهدف. ومن ثم لا يوسع الباحث إلا أن يشكك في صدق الهدف المعلن. ولكن لا يستطيع أن يفعل ذلك إلا بعد توافر الشواهد التي تدل على وجود أهداف أخرى غير الأهداف المعلنة. وفي هذا الصدد تعتبر سلوكيات الدولة الخارجية وتمتع تهيئة موارد مؤشرات هامة على مدى ارتباط الدولة بالهدف المعلن.



## المبحث السادس

### التطبيع الخارجي للسياسة الخارجية

السياسة الخارجية، وإن كانت تصاغ في إطار الوحدة الدولية، إلا أنها تسعى إلى تحقيق أهداف واهداف خارجية. وهذا ما يميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية، فتلك السياسة ترمى إلى تحقيق أهداف تدخل المجتمع الذي منبعت في إطاره. بعبارة أخرى، فإن موضوع السياسة الخارجية يتبع خارج نطاق سيطرة الوحدة الدولية بينما يتبع موضوع السياسة الداخلية في إطار سيطرة تلك الوحدة. بيد أن هذا التحديد لموضوع السياسة الخارجية يؤثر شكلا مناسبا يتعلق بتحديد الحدود المنهجية للسياسة الخارجية وتمييزها عن السياسة الداخلية. لأنه من المنصوب أن تتبع الوحدة الدولية سياسة تبدو وكأنها خارجية ولكنها في الواقع ترمى إلى تحقيق أهداف داخل حدود تلك الوحدة، كما قد تتبع سياسة تبدو على أنها سياسة داخلية، ولكنها في الواقع تسعى إلى تحقيق أهداف خارج حدودها.

لحل هذه المعضلة، فإنه ينبغي أن نميز بين الموضوع المباشر Direct Target والموضوع غير المباشر Indirect Target للسياسة الخارجية. ويقصد بالموضوع المباشر النتائج الملموسة التي تهدف السياسة إلى تحقيقها. أما الموضوع غير المباشر، فهو تلك النتائج التي قد تستتر خلف السياسة، ولكنها ليست محددة بمرحلة معينة من تلك السياسة. فالسياسة تصنف على أنها سياسة خارجية طالما أنها تهدف إلى تحقيق نتائج خارج حدود الدولة بشكل علني بصريح حتى وإن كانت تلك السياسة تهدف في التحليل النهائي إلى تحقيق نتائج في الداخل. فالفرنس الأمريكي قد يعلن سياسة معينة إزاء إسرائيل ولكنه في الواقع يرمى إلى تحقيق نتائج في الداخل كزيادة شعبيته لدى اليهود الأمريكيين. مثل ذلك السياسة تعتبر سياسة خارجية حتى ولو كانت النتيجة النهائية المرجوة نتيجة داخلية. وبالمقابل فإن السياسة لا تعتبر خارجية حتى وإن كانت النتيجة المستترة حادها تصير في البيئة الخارجية. فالمستشار الألماني قد ينبغي

سياسة مختلفة قيمة المراتب، وهي سياسة داخلية، ولكنها في الواقع يهدف إلى تحسين قيمة الدولار الأمريكي، ومن ثم تحسين علاقته بالولايات المتحدة. مثل هذه السياسة لا تعتبر سياسة خارجية حتى وإن كانت النتيجة النهائية المرجوة نفيمة خارجية.

كذلك فإنه يمكن أن تتساءل عن السياسة التي تتبعها الدولة تجاه مواطنيها الأجانب يعيشون داخل حدود تلك الدولة، كأن تقوم الدولة بمنحهم امتيازات خاصة، أو أن تقوم بطردهم. هل تعتبر مثل هذه السياسة سياسة خارجية أم سياسة داخلية؟ معيار التمييز نسي نظرياً، هو مدى شمول هذه السياسة المتبعة ودرجة الأجانب الموجهة إليهم السياسة. فإذا اتبعت الدولة سياسة موحدة تجاه الأجانب المتأهين نسي أراضيها، فهذه سياسة داخلية، أما إذا خصصت فريقاً معيناً منهم بمعاملة معينة، سواء تفضيلية أو تمييزية، فإنها تعد سياسة خارجية، لأن السياسة تنصرف في هذه الحالة إلى فريق معين من الأجانب قصدوا اذواتهم. ولذلك فإن منح السعودية معاملة تفضيلية للمواطنين اليمنيين المقيمين في أراضيها حتى سنة ١٩٩٠ كان جزءاً من سياسة سعودية تجاه اليمن، ولكن عندما سلطت اليمن الغزو العراقي للكويت سحب السعودية تلك المعاملة التفضيلية. ومن ثم، فإذا قامت الدولة بطرد أحد الرعايا الأجانب تطبيقاً لأحكام القانون الداخلي الموجه إلى الجميع، فإن ذلك لا يعد جزءاً من السياسة الخارجية. ومن ناحية أخرى، فإذا كانت السياسة موجهة نحو الأجانب العاديين عموماً، أي الذين لا يحملون صفة رسمية، فإنها تعد سياسة داخلية، أما إذا كانت موجهة ضد أجانب رسميين (دبلوماسيين مثلاً)، فإنها تعد سياسة خارجية. ومن ثم، فإن قيام الدولة بطرد أحد الدبلوماسيين المعتمدين لديها يعد جزءاً من برنامج السياسة الخارجية، بينما قيامها بطرد أحد الأجانب العاديين لا يعد كذلك.

والواقع أن الفصل بين السياستين الخارجية والداخلية هو فصل تحليلي نسي الأملاً، يهدف إلى وضع الحدود المنهجية لمفهوم السياسة الخارجية. بيد أنه لا يعني أن السياسة الخارجية متفصلة عن السياسة الداخلية. فالسياسة الخارجية قد تكون لها انعكاسات في داخل حدود الدولة، كما أن السياسة الداخلية تنتج آثاراً بالنسبة لسلك الدولة الخارجي<sup>(١٩)</sup>. ومن ثم، فإن السياستين الخارجية والداخلية تتسمان بالترابط.

وقد ازداد الترابط بين السياسة الخارجية و السياسة الداخلية وضوحا ورموحا نسي  
 فنزوة ما بعد الحرب العالمية الثانية، فقد شهدت هذه الفترة مجموعة أساسية من  
 التطورات أهمها الثورة التكنولوجية في وسائل الاتصال التي أدت إلى انهيار الحواجز  
 الجغرافية بين المجتمعات وإلى تعمق اهتمام المواطن بالسياسة الخارجية، وزيادة قدرة  
 الآون السياسية الدولية على التأثير نسي بعضها البعض. كذلك بدأت تلعب السياسة  
 الخارجية دورا مركزيا في السياسة العامة وبالتالي نسي معالجة التنمية الاقتصادية  
 لمجموعة متزايدة من الدول، هي الترقى والتنمية، بقصد بالترايط ذلك التناوع المتساوي  
 المتتالي الذي ينشأ في مجال معين وينتج عنه رد فعل في مجال آخر<sup>(٢٠)</sup>. وهذا المعنى  
 فإن ترايط السياسة الخارجية و السياسة الداخلية يعني أن التطورات والأحداث التي تحدث  
 في أحد المجالين تحدث وتورد أفعال من ألية نسي المجال الآخر أي أن الحدث لا يبدأ  
 وينتهي في مجاله الأولي أو الفرعي ولكنه ينتقل إلى المجال الآخر ثم ينعكس إلى  
 المجال الذي بدأ منه ويتخذ هذا الترابط أشكالاً أساسية منها:

#### (أ) الترابط بين الهيكل الداخلي و الماكز الخارجية

فالمساوك الخارجية للدولة هو نسي الواقع محصلة مجموعة من العوامل  
 الموضوعية و الذاتية التي تخلق الدولة، سواء في عدم توليد الموارد الاقتصادية  
 يؤثر على قدرة الدولة في ممارسة الكور من أشكال القوة الدرية، كما أن طبيعة النظام  
 السياسي للدولة يؤثر نسي شكل سياستها الخارجية، وكذلك تؤثر خصائص  
 السياسة في معررات تلك السياسة.

#### (ب) المؤثرات الخارجية على السياسات الداخلية و الخارجية<sup>(٢١)</sup>

كذلك فالسياسة الداخلية لكور من الدول تتأثر بمجموعة من المعررات التي تنشأ  
 خارج النظام السياسي لتلك الدول، وهذا يتج في معنى تلك المعررات في المدى العالمي أو  
 أي داخل النظام السياسي لدول أخرى، فليس كذلك مجموعة الحصة يؤثر على السياسات  
 الداخلية لدول من الدول، كما أن السياسات الخارجية لكور بكثير من العوامل الكلفة

في البيئة الخارجية بل والكاملة في البيئة الداخلية بحدود الوحدات الأولية الأخرى. فالسياسة الخارجية الاستراتيجية ما لا يتأثر فقط بدمج القوى الكبرى، ولكن أيضا بتجاهات المجتمع الصهيوني الأمريكي.

### (ج) الترابط بين النظم والسياسات الداخلية للدول

في عصر التقدم التكنولوجي في وسائل الاتصال تم تعدد النظم والجماعات الداخلية (أى التى تنشأ لممارسة وظائف داخل النظام السياسى) تمارس تلك الوظائف داخل الحدود الإقليمية للدولة، بل تعدت ذلك إلى ترابط بعضها البعض وتمارس نفوذا دوليا. ويمكن أن نضرب مثلا لذلك بالترابط بين التنظيمات الصهيونية الداخلية في دول أوروبا وأمريكا الشمالية والذي يطرح آثاره في مجريات العلاقات الدولية لدول الشرق الأوسط، وكذلك لعلاقات التي تنشأ بين الأحزاب الاشتراكية الديمقراطية في الدول المختلفة والتي ترتبط في شكل تنظيم دولي غير حكومي يعرف بالدولية الاشتراكية.

بيد أن ترابط السياسة الخارجية والسياسة الداخلية لا يعنى تماثلهما. فالواقع أن هناك فروقا موضوعية وتحليلية بين السياستين. وهذه الفروق هي التي تسمح لنا بتصور ظاهرة السياسة الخارجية كمجال مستقل للدراسة العلمية. ويمكن حصر هذه الفوارق في فارقين أساسيين: الأول هو أن السياسة الخارجية، لا تمس توزيع الموارد الاجتماعية مباشرة، والثاني هو أن السياسة الخارجية تتسم بقدر كبير من عدم اليقين.

### أولا: السياسة الخارجية لا تمس توزيع الموارد الاجتماعية مباشرة

يرى جيمس روزنلو أن السياسة الخارجية تتسم بمجموعة من المكونات الذاتية التي تميزها عن غيرها من السياسات العامة. أهم تلك المكونات هي الدوافع، الأدوار، وأنماط التفاعل، وذلك على المستوى الجهادي، والمستوى الفردي. وفي نظر روزنلو، يمكن جزم الاختلاف في أن السياسة الداخلية تمس توزيع الموارد

الاجتماعية مباشرة، أما السياسة الخارجية، فانها لا تفسح لهذا التوزيع الا بشكل غير مباشر. ومن هذا المنطلق يميز روزنلو بين السياسيين على ثلاثة مستويات أساسية<sup>(٢٢)</sup>.

١ - تثير السياسة الخارجية لدى الجماهير دوافع Motives تختلف عن الدوافع التي تثيرها السياسة الداخلية.

فاهتمام الجماهير بالسياسة الخارجية أقل من اهتمامها بالسياسة الداخلية، لأن الأخيرة هي التي تؤثر مباشرة في الحياة اليومية للجماهير. كما أنها تمثل المجال الرئيس الذي تستطيع الجماهير أن تؤثر من خلاله في السياسة العامة. كذلك فإن اهتمام الجماهير بالسياسة الخارجية يتسم بقدرة أكبر من الاتفاق العام لأن العدو في السياسة الخارجية هو عدو خارجي يؤدي توجهته إلى توحيد كافة فئات الجماهير. بالعكس، فالعدو في السياسة الداخلية هو عدو داخلي، وهو بالتحديد فئات الشعب ازاء بعضها البعض. والواقع أن هذا التمييز لا يعنى أن السياسة الخارجية لا تثير قضايا خلافية أو أن السياسة الداخلية لا تثير قضايا اتقافية. ولكنه يعنى أن قضايا السياسة الخارجية تثير قدراً من الاتفاق بين فئات الجماهير يفرق إلى حد كبير مقدار الاتفاق الذي تثيره قضايا السياسة الداخلية. وذلك كثيراً ما يلجأ بعض القادة السياسيين إلى محاولة التغلب على مشكلاتهم الداخلية بتحويلها إلى مشكلات خارجية. ويؤدي ذلك - كما يقول روزنلو - إلى نتائج هامة أهمها أن صناعات السياسة الخارجية أقل تعرضاً لضغوط الرأي العام عندما يدسوغ سياسته الخارجية، كما أنه يستطيع بناء اتفاق عام حول قضايا السياسة الخارجية بدرجة تفوق قدرته على التوصل إلى هذا الاتفاق حول قضايا السياسة الداخلية.

٢ - السياسة الخارجية تتمتع بوجود أدوار متميزة

تتميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية بتمايز مجموعة الأدوار المؤثرة في صياغة كلا من السياسيين، فعدد المشاركين في صنع السياسة الخارجية والمهنيين بالتأثير في صياغتها وصفها عادة ما يكون أقل من نظرائهم في مجال السياسة الداخلية. فالمشاركين والمهتمون بالصراع العربي الإسرائيلي في السياسة الخارجية الامريكانيه

هم أساسا مجموعة من التيارات الفكرية، ومجموعة من أعضاء الكونجرس والسياسة والعرب الأميركيين، أما أولئك المشاركون المهتمون بقضية التمسك في السياسة الداخلية الأمريكية فانهم يشملون كل اشخاص المجتمع الأمريكي تقريباً. كذلك فالتعامل مع قضايا السياسة الخارجية يتضمن التفاعل مع وحدات خارجية، وذلك يمكن أن السياسة الخارجية تنصرف إلى اثنية الخارجية. أما السياسة الداخلية فبشكل يمكن أن كثير من الحالات التفاعل مع قضاياها على مستوى داخلي يمتد.

#### ٣ - السياسة الخارجية تتسم بوجود أنماط متميزة من التفاعلات

يتميز نمط التفاعلات في السياسة الخارجية بالترتيب الهرمي Hierarchical. ففي كل النظم السياسية يتركز صنع السياسة الخارجية في يد مجموعة محددة من الأفراد الرسميين الذين يتمتعون بصلاحيات كبيرة نسبياً. وفي العادة يتعامل هؤلاء الأفراد مع المجتمع من منظور القيادة والتوجيه. أما صنع السياسة الداخلية فبشكل يتوزع بين أجزاء متعددة في المجتمع السياسي. فالقيادة قد لا تأتي دائماً من السلطة الرسمية كما أن تلك السلطة تفضل عادة إلى تغيير سياساتها إذا تطلب تضغوط داخلية. زيادة على ذلك، فإن حجم وكثافة التفاعلات بين المهتمين والمشاركين في صنع السياسة الخارجية أقل من مثيلها في مجال السياسة الداخلية. ذلك أن السياسة الخارجية عادة ما تتطلب بتقنياً لا نفس المصالح والمراد المتكافئة للمهتمين والمشاركين فيها مباشرة. ومن ثم فليس لديهم حوافز ملحة للتفاعل الكثيف، إذ يستلزم كل طرف أن يدلي بوجهة نظره دون حاجة إلى التفاعل المستمر مع الأطراف الأخرى. أما في السياسة الداخلية، فإن الأمر يتعلق عادة بتوزيع الموارد الاجتماعية، ومن ثم فهي تتضمن مصالح الأفراد مباشرة. وبالتالي هناك أكثر من حائل لمحاولة التأثير في المجموعات الأخرى. وتقليل مثلاً بين حجم التفاعل بين المهتمين والمشاركين في قضية الوحدة العربية. وبين حجم التفاعل بين تياراتهم في قضية الانفتاح الاقتصادي. في الحالة الأولى، فإن كل من الأثريين والنوميين في مصر يمكن أن يؤكد وجهة نظره دون حاجة ملحة إلى التماس الطرف الآخر بوجهة النظر. ذلك، لأنه لا توجد موارد ومصالح مباشرة للطرفين في القضية. أما في قضية الانفتاح الاقتصادي، فهناك مصالح مباشرة لكل من الأثريين

الافتتاح ومعارضته؛ إذ إن ذلك التفسير يعنى حثيم الموارد المتسحمة لكل منهم ومن، مع  
فهناك حاجة مادية إلى التدخل النشط لفتح الطرف الآخر بتغيير وجهة نظره أو حتى  
اجباره على ذلك.

### ثانياً: السياسة الخارجية تتسم بدرجة كبيرة من عدم اليقين

تتميز السياسة الخارجية بدرجة كبيرة من عدم اليقين قد يصل، في بعض  
الاحيان، إلى حالة عدم اليقين الهيكلي، بالاضافة إلى تميزها بتواتر عناصر المفاجأة  
الاستراتيجية بشئ أبعادها<sup>(١٢)</sup>. ويصعد بعدم اليقين موقف لا يستطيع فيه صانع القرار  
التوصل إلى المعلومات المطلوبة عن الموقف، وقد تعمل درجة عدم اليقين إلى حد عدم  
القدرة على تحديد الاحتمالات التي قد تترتب على اتباع سياسات أو بدائل معينة، وهو  
ما يطلق عليه عدم اليقين الهيكلي. أما المفاجأة الاستراتيجية فأنها تنصرف إلى التغيير  
السريع في التكنولوجيا العسكرية والاتصالية بما يسمح بإمكانية الخداع السياسي  
والاستراتيجي.

إذا حللنا الخصائص الرئيسة والمواقف الكبرى للسياسة الخارجية فأننا نجد أنها  
في معظمها تشبه حالة عدم اليقين الهيكلي بكل أبعادها. وقد كتب الدبلوماسي الامريكى  
جورج كينان في مذكراته أن قرارات السياسة الخارجية توضع بناء على معلومات  
غامضة، وبمجرد أن تنفذ تلك القرارات يصبح من المستحيل تقريباً الحصول على  
معلومات مسترجعة كافية عن آثار تنفيذ القرارات، أو قد تتغير الظروف الدولية تدبراً  
جذرياً إلى حد يصعب معه الربط بين القرارات وبين ما يحدث فعلاً<sup>(١٣)</sup>. وتنتزع  
الطبيعة اللاتيقينية للسياسة الخارجية بانتظار إلى ثلاث خصائص رئيسة تميز البيئة  
العامة لتلك السياسة:

#### ١ - غموض البيئة الدولية

فى كثير من الاحيان، يستحيل على صانع السياسة الخارجية أن يحصل على  
معلومات كافية أو مؤكدة عن أهداف واستراتيجيات ومزكيات الوحدات الدولية الاخرى

الكافة في النسق الدولي. فهو يستطاع مثلاً أن يحصل على معلومات كاملة عن مؤسسة صناعية في دولته بمجرد أن يطلب ذلك، ولكنه لا يستطيع أن يفعل الشيء ذاته بالنسبة للوحدات الدولية الأخرى. وقد حين يحصل على المعلومات فإن قدرته على التحقق من صحة تلك المعلومات، تكون عادةً محدودة إلى حد كبير<sup>(٢٥)</sup>. ضئف إلى ذلك أن هناك تفاوتاً شديداً بين توجهات وسياسات الدول والوحدات الدولية الأخرى مما يزيد من حالة عدم اليقين، وكما زاد هذا التفاوت كلما زادت درجة عدم اليقين<sup>(٢٦)</sup>. وبضيق توماس شيلنج أن العلاقات الدولية هي علاقات لا يمكن التنبؤ بها وتتمتع بصفة المنافسة في ظل المخاطرة، ويصاح القرار حين يدخل حرباً دولية، فانه يدخل حرباً غير متأكد من حيويتها ومن ماهية الأعداء المتضمنين، ومن القضايا التي قد تظهر، أو من نتائج الحرب ذاتها<sup>(٢٧)</sup>.

#### ٧ - المتعقبات النفسية في البنية الدولية

تشكل السياسة الخارجية أحد مصادر التهديد للقيم الأساسية لصانع تلك السياسة والمصالح الأساسية لدولته. فسي السياسة الداخلية، لا يعتبر فشل الخطة الاقتصادية كارثة قومية تهدد كيان الدولة، وإن الهزيمة في حرب دولية تشكل تهديداً أساسياً لهذا الكيان. بعارة أخرى، فإن كيان الدولة ذاته مهدد بالخطر إذا حدث سوء تقدير في السياسة الخارجية. فدهم التسريبات تنشئ شتوطاً نفسية هائلة على صانع السياسة الخارجية تقلل من قدرته على التأويل الرشيد للمعلومات<sup>(٢٨)</sup>.

#### ٣ - أزمات السيطرة الخارجية

تتميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية بوجود عدد أكبر من الأزمات الدولية. والأزمة الدولية في جوهرها موقف متعاضد يشكل تهديداً أساسياً لقيم صانع السياسة الخارجية ويتطلب اتخاذ قرار في فترة وجيزة. هذا الموقف يتضمن تقريباً كل الأبعاد التي جددناها عن عدم اليقين الهيكلية. فهناك أولاً عدم القدرة على التنبؤ بحكم المفاجأة وهناك ثانياً عدم القدرة على حساب كل البدائل المتاحة أو النتائج التي يمكن أن



تترتب على تلك البدائل، وهناك ثالثا عنصر الضغط النفسي بحكم ضيق الوقت المتاح لاتخاذ القرار، والذي لا يترك بدوره فترة زمنية كافية لجمع وتفسير المعلومات<sup>(31)</sup>.

والواقع أن تميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية بنلك الخصائص يندرج آثارا هامة بالنسبة لتحليل السياسة الخارجية. وأهم تلك النتائج هو عدم واقعية تصور صنّاع السياسة الخارجية على أنه وحدة رشيدة تتجه دائما إلى تعظيم القيم أو الحركة الواقعية لتحقيق مجموعة من الأهداف. فعملية الاختيار في السياسة الخارجية تتضمن - كما ندعنا - ردود الأفعال للمؤثرات الخارجية ومحاولة مواجهة مواقف عدم اليقين، والأزمات، كما أنها تتضمن محاولات واعية لاجداث تغيرات في البيئة الخارجية نسي إطار الامكانات المتاحة<sup>(32)</sup>.

## المبحث السابع

### الطابع البرنامجي للسياسة الخارجية

السياسة الخارجية ظاهرة متعددة الأبعاد. ذلك أن عملية التصرف في المحيط الخارجي للوحدة الدولية يتطلب منها صياغة مجموعة من الأهداف وتبني مجموعة من القرارات والسلوكيات التي تشكل في مجموعها السياسة الخارجية لتلك الوحدة. ومن هنا، فإن السياسة الخارجية هي برنامج يشمل مجموعة من الأبعاد التي تتفاوت في درجة عمقها، وقبل أن نستطرد في تدليل خصائص برنامج السياسة الخارجية، نود أن ننبه إلى أن الطبيعة البرنامجية للسياسة الخارجية لا تعني أن السياسة الخارجية هي بالضرورة سياسة مشحولة، أو أن أبعاد هذه السياسة قد صيغت صياغة واعية تدعك الانسجام بين أبعاد البرنامج. ومن ثم فإن الطبيعة البرنامجية للسياسة الخارجية تصروف أساسا إلى تعدد أبعاد تلك السياسة، وتأثير تلك الأبعاد في بعضها البعض.

تتصرف السياسة الخارجية إلى برنامج يتضمن بعدين رئيسين: البعد الأول يتصرف إلى التوجهات، والأكوار، والأهداف والاستراتيجيات، أما البعد الثاني فهو يتضمن مجموعة القرارات والسلوكيات. البعد الأول يتسم بالعمومية والشمول وضوحه تحكم صانع السياسة الخارجية في الأثر المحددة له، وسأقات على مستوى التوجهات والأهداف، وبعمومية القياس الكمي. أما البعد الثاني، فإنه أكثر تحديدا، وأكثر قابلية للقياس الكمي، وستناول هذين البعدين في المطلبين التاليين.

## المطلب الأول

### البعد العام فى السياسة الخارجية

#### أولاً: التوجهات

يبدأ برنامج السياسة الخارجية بتوجه للوحدة الدولية نسي التسوق العالمى. ويقصد بالتوجه الطابع العام والخصائص الأساسية لسياسة الوحدة الدولية عبر فترة زمنية طويلة نسبياً. ومن أمثلة توجهات السياسة الخارجية، الانعزالية، التدخلية، عدم الانحياز. ففي خلال الفترة من سنة ١٩١٦ حتى سنة ١٩٤١ سيطر التوجه الانعزالى على السياسة الخارجية الأمريكية وإبتداء من أوائل الاربعينات وحتى أواخر الستينات سيطر التوجه التدخلى على تلك السياسة. كما أن عدم الانحياز يشكل التوجه العام للسياسة الخارجية لكثير من الدول النامية.

وبصفة عامة، يمكن تصور مجموعة أساسية من التصنيفات العامة للتوجهات الأساسية للسياسة الخارجية<sup>(٣)</sup>.

#### ١ - التوجه الإقليمى - العالمى

يختلف المجال الجغرافى لتوجه السياسة الخارجية للوحدات الدولية. فهناك سياسات خارجية موجهة أساساً إلى الإقليم الذى توجد فيه الوحدة الدولية، وهناك سياسات أخرى تمتد إلى ما وراء الأقاليم الجغرافى المباشر لتشمل العالم بأسره. ويكمن الاختلاف بين التوجهين السياسيين فى التركيز والتوزع الجغرافى للأشطة والمصالح الرئيسة للسياسة الخارجية. فصانع السياسة الخارجية الإقليمية يهتم أساساً بالوحدات الدولية الكائنة فى إقليمه ولا يهتم بالتطورات العالمية الا بقدر الذى يؤثر فيه على هذا الإقليم. أما صانع السياسة الخارجية العالمية، فإهتماماته موزعة على شتى مناطق العالم، كما أنه يصوغ سياسات خارجية تجاه كل أقاليم العالم. مثل هذا التصنيف يحدد

أما المجال الرئيسي للسياسة الخارجية والقضايا المسيطرة عليها لكنه لا يخبرنا بشئ عن مضمون تلك السياسة.

ومن أمثلة الوحدات الدولية ذات التوجه العالمي في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية: الولايات المتحدة، والاتحاد السوفيتي (حتى منتصف الثمانينات وقرب بداية تسكسه)، وبريطانيا، وفرنسا، واليمين الشعبية، أما الوحدات الأخرى فإن سياستها الخارجية تتميز بالطابع الإقليمي. فالمجال الزيمون السياسة الخارجية المصرية هو الشرق الأوسط، والسياسة الخارجية البرازيلية، هو أمريكا اللاتينية، والسياسة الخارجية الاثيوبية هو شرقي أفريقيا وهكذا.

### ثانياً: إقرار أو تغيير العلاقات الدولية الراهنة

ينصرف هذا التصنيف إلى التمييز بين توجه سياسة خارجية مؤداه متساوية إقرار النمط الراهن للعلاقات الدولية Status quo Orientation وبين توجه سياسة خارجية فضواه محاولة تغيير هذا النمط نحو نموذج مثالي متمسور Revisionist Orientation. ولا ينصرف الإقرار أو التغيير هنا إلى القضايا الإقليمية وحدها، ولكنه يشمل كذلك الأوضاع الدولية كنمط المحالفات الدولية، وهيكمل التعامل الاقتصادي الدولي، وعلاقات الآرة الدولية وغيرها.

وينتمي إلى التوجه الأول السياسة الخارجية الفرنسية في فترة ما بين الحربين العالميتين، والسياسة الخارجية الأمريكية في عصر ما بعد الحرب الباردة، بينما ينتمي إلى التوجه الثاني السياسة الخارجية السوفيتية بين عامي ١٩١٧، ١٩٢١ والسياسة الخارجية الألمانية في فترة ما بين الحربين والسياسة الخارجية المصرية في الستينات.

### ثالثاً: التوجه التدخلي - اللاتدخلي

معيان هذا التصنيف هو أدوات تنفيذ السياسة الخارجية، بمعنى إلى أي حد توظف الرحدة الدولية أدوات تدخلية للتأثير في الوحدات الدولية الأخرى. وينصرف التوجه

التدخل إلى محاولة الوحدة الدولية التأثير في سياسات الوحدات الدولية الأخرى من خلال التأثير في تركيب السلطة السياسية القائمة فيها. أما التوجه اللاتكثلي فإنه قد يحاول أيضا التأثير في سياسات الوحدات الدولية الأخرى ولكن بدون التدخل في تركيب السلطة السياسية. يتنسى إلى النوع الأول من السياسات الخارجية السياسية الأمريكية تجاه أمريكا اللاتينية، والسياسة السوفيتية تجاه شرقي أوروبا في عهد الحروب الباردة كما ينتمي إلى النوع الثاني من السياسات السياسية المصرية تجاه بريطانيا والسياسة الخارجية الكندية عموما.

ورخاء، التصنيف الكثلي / اللاتكثلي من التصنيف السابق (الوضع الراهن / التغيير) في أن التصنيف الأول يدرج حول وسائل تنفيذ السياسة الخارجية بينما يتأسس الثاني على أهداف السياسة الخارجية. فمن الممكن تصور دولة ذات توجه توامه القرار الوضع الدولي الراهن ولكنها تفعل ذلك من خلال وسائل تخفية (كالولايات المتحدة) أو دولة ذات توجه توامه تغيير الوضع الدولي الراهن، ولكنها تفعل ذلك من خلال وسائل لا تخفية كالصين الشعبية.

كذلك قد يتم التوجه إلى ام السياسة الخارجية الدولية تجاه كل الدول الأخرى بالتكثلية أو اللاتكثلية، وقد يتأثر هذا التوجه بتقنيات الوحدات المرجحة إليها السياسة الخارجية، فالوجه التكثلي للسياسة الاندونيسية في عهد سوكارنو تجاه ماليزيا لم يمتد إلى الدول الأخرى التي تتعامل مع أندونيسيا، كما أن التوجه الكثلي للسياسة المصرية في عهد عبد الناصر تجاه الرابن العربي كان مسموحا بتوجهه لا تكثلي تجاه أمريكا اللاتينية.

ومن الممكن كذلك تصور تدخل الامتداد الثلاثة من التوجهات في السياسة الخارجية لوحدة الدولية. فوذلك سياسة خارجية تتسم بتوجه عالمي أو أنه أقران الوضع الراهن بشكل تكثلي كالسياسة الخارجية الأمريكية الراهنة أو سياسة خارجية تتصنف بتوجه عالمي توامه تغيير الوضع الراهن بشكل لا تكثلي كالسياسة الخارجية الجزائرية في عهد نكروما.



بمصرف النظر عن واضع السياسة، فالمصلحة الوطنية هي ما يتصوره مواطنو السياسة الخارجية على أنه كذلك، وعنى بالنسبة للأهداف الدائمة، فإن معنى تلك الأهداف يختلف باختلاف صانع السياسة، وعلى سبيل المثال، فإن أحد العناصر "الدائمة" في السياسة المصرية هو ضمان استمرار تدفق مياه النيل من السودان ولكن معنى ونتائج هذا الهدف تختلف كثيراً باختلاف صانعي السياسة الخارجية المصرية.

## ٢ - من يتخذ أهداف السياسة الخارجية؟

قد يختلف محدود الأهداف عن أولئك الذين يقع على عاتقهم عبء تنفيذها، فقد تدبر الوحدة الدولية من طرف حزين، وأكثر الناس عيباً بتنفيذها على وحدات درفوية أخرى نعبء بتنفيذ هدف مثل التكنولوجيا - كأحد أهداف الدول النامية - يقع على عاتق الدول المتقدمة أساساً كما أن تفكير هدف احترام حقوق الإنسان في الدول الشيوعية السابقة - كأحد أهداف السياسة الخارجية الأمريكية في عهد الرئيس كارتر - كان يقع على عاتق الدول الشيوعية ذاتها، وتتميز السياسات الخارجية للدول الدائمة عموماً بأنها تأتي عبء التنفيذ على وحدات دولية أخرى، بحكم الانتقال إلى الامكانات.

## ٣ - من يستفيد مباشرة من تنفيذ أهداف السياسة الخارجية؟

ويؤكد بذلك الوحدة الدولية التي تستفيد مباشرة نتيجة تطبيق أهداف السياسة الخارجية، فقد تدبر الوحدة الدولية عن هدف سياسي خارجي، تلزم نفسها بتنفيذه، ولكن المستفيد المباشر هو وحدة دولية أخرى، ومن ذلك التزام الولايات المتحدة بسلام إسرائيل، بيد أنه في معظم الأحيان، فإن الوحدة الدولية تنحصر إلى التعبير عن أهداف تعود عليها بمهمة مباشرة أو غير مباشرة، فالولايات المتحدة حين تلزم بسلام إسرائيل فهي تريد في الواقع إرساء نمط معين من العلاقات بين الشرق الأوسط من شأنه تأمين مصالح الولايات المتحدة ذاتها.

## ٤ - ما هو موضوع أهداف السياسة الخارجية؟

يتصرف موضوع أهداف السياسة الخارجية إلى مجموعة الظواهر والعلاقات التي ترغب الوحدة الدولية التأثير في أوضاعها المستقبلية. وبصفة عامة فإن أهداف السياسة الخارجية قد تنصرف إلى خمس فئات من الظواهر:

### (أ) الأقليم

كأن يتعلق الهدف بحماية الوحدة الإقليمية للدولة أو استعادة أراضي محتلة أو احتلال أراضي جديدة.

### (ب) النظام السياسي

ويذرح تحت هذه الفئة كل أهداف السياسة الخارجية المتعلقة بمحاولة التأثير في التخلع السياسية للوحدات الدولية الأخرى، أو نشر أيديولوجية معينة.

### (ج) الموارد الطبيعية

وتشمل هذه الفئة تلك الأهداف المتعلقة بالحصول على موارد مادية خارجية، كضمان استمرار تدفق المواد البترولية، أو تدعيم العلاقات التجارية مع الدول الأخرى.

### (د) الموارد البشرية

وتتضمن هذه الفئة أهداف السياسة الخارجية المتعلقة بالسكان والبشر بصفة عامة، كتأييد أقلية في دولة أخرى والمطالبة بحق تقرير المصير لتلك الأقلية، وتبادل الأسرى في المعارك، وتدعيم القوات المسلحة.

### (هـ) الحماية الدولية

ويتحدد بذلك الأهداف المتعلقة بمركز الوحدة الدولية في النسق الدولي وعلاقتها بالوحدات الأخرى، وأوضاع النسق الدولي بصفة عامة. ومن ذلك هدف تدعيم الأمم المتحدة أو حفظ السلام الدولي أو تحقيق التكتل مع دول أخرى.



## ٥ - ما هي اتجاه أهداف السياسة الخارجية؟

ويقصد بإيجاد أهداف السياسة الخارجية اتجاه الملائمة التي يرسمها الهدف في التعامل مع الوحدات الدولية الاخرى بشأن الموضوعات سالفة الذكر. ويميز فريق مشروع تحليل الصراع الدولي في جامعي لافال وكارلتون بكندا بين أربعة اتجاهات محتملة لاهداف السياسة الخارجية. فالهدف قد ينطوي أولاً على الحصول Acquisition على أي من الموضوعات الخمسة المحتملة لأهداف السياسة الخارجية، كاستيلاء على إقليم، أو الحصول على موارد طبيعية. ومن ذلك هدف الصومال في الاستيلاء على إقليم أو جادين، أو هدف الولايات المتحدة في الحصول على البترول العربي. وقد يتضمن الهدف ثانياً استعادة Restoration أي من تلك الموضوعات، بمعنى أن يكون الموضوع قد سبق أن حصلت عليه الوحدة الدولية، ثم فقدت، وتحاول استعادته من خلال الهدف. ومن ذلك هدف سوريا استعادة المرتفعات السورية المحتلة. وقد يتعلق الهدف الثالث بحماية Protection أي من تلك الموضوعات من الوحدات الدولية الاخرى، أي منع الآخرين من التأثير عليها، ومن هذا القبيل هدف أوروبا في حماية إقليم أو جادين تحت سيطرتها، أو هدف اسرائيل في حماية الضفة الغربية تحت سيطرتها. وقد يتعلق الهدف أيضاً بمنع حصول Denial الآخرين على الموضوع دون محاولة حصول الدولة ذاتها عليه. ومن ذلك هدف مصر بمنع سيطرة اسرائيل على الضفة الغربية، أو محاولة الولايات المتحدة بمنع سيطرة الاتحاد السوفيتي على أفغانستان.

وتتبع أهمية تحديد أهداف السياسة الخارجية في أنها تحدد احتمال قوة أو نفاذ الوحدة الدولية بالهدف، ومجالات الصراع المحتملة للسياسة الخارجية. فالدول عادة ما تكون ملتزمة بالأهداف التي تتضمن استعادة أشياء كانت تملكها سابقاً، أكثر من التز أمانتها بأهداف تنطوي على منع الآخرين من امتلاك تلك الأشياء. كما أنه إذا اضطرت سياستان خارجيتان في الحصول على الشيء ذاته، فإن مجال الصراع بينهما يكون أكبر، مما لو اقتتا على أساس محاولة كل منهما منع الاخرى من الحصول على ذلك الشيء<sup>(٣٠)</sup>.

## ٤ - ما هو مضمون أهداف السياسة الخارجية؟

يقصد بمضمون أهداف السياسة الخارجية المحتوي الموضوعي لتلك الأهداف. ويحدد دارسو السياسة الخارجية أن سياسة أي وحدة دولية تدور بصورة عامة حول مجموعة محددة من الأهداف هي<sup>(١٧)</sup>: حماية الذات، والأمن، والرفاهية الاقتصادية، والهوية الدولية. ومن الطبيعي أن يختلف مفهوم كل وحدة دولية لهذه الأهداف، والعلاقات بينها وأولوية كل منها بالنسبة للآخرى، كما أنه من الطبيعي أن توجد أهداف أخرى بجانب تلك الأهداف. بيد أن الوحدات الدولية تتجه عبر فترات طويلة نسبياً من الزمن إلى تطوير أولويات مختلفة من تلك الأهداف. كذلك هذه الأهداف تكتسب بالنسبة لأصانع السياسة الخارجية معنى محدداً في سياق السياسة الخارجية لدولته. فصانع السياسة الخارجية لا يصوغ أهدافه بطريقة مجردة، وإنما يربطها أهدافاً متعلقة بمواقف معينة كردع عدو ما أو الاستيلاء على إقليم معين.

(أ) يقصد بحماية الذات، صيانة استقلال الوحدة الدولية وسلطانها في اتخاذ القرار ومشروعيتها الدولية. وبالنسبة للدولة تعني حماية الذات وحماية أرواح السكان وقبضهم ونظمهم السياسية والاجتماعية الأساسية. ومن ثم يبدو أن هدف حماية الذات هو هدف ذو طبيعة دفاعية أساساً. بيد أن عدم وضوح وتحديد كثير من الحدود الدولية والتحالف تصورات النخب السياسية لها يدخل في نطاق حماية الذات يسمح بتفسيرات متناقضة لهذا الهدف. ومن ثم قد نجد بعض الدول تُشن الحروب بدعوى حماية الذات.

(ب) ينصرف هدف الأمن إلى محاولة خلق إطار إقليمي أو عالمي يتميز بأقل قدر من التهديد الخارجي للوحدة الدولية. بعبارة أخرى، فإن البحث عن الأمن هو مفهوم إيجابي يسهل محاولة تغييره. سائمن البيئة الخارجية التي يتصور سائمو السياسة الخارجية أنها تشكل تهديداً لأمن وحدتهم الدولية. أما مفهوم حماية الذات، فإنه ينصرف إلى البقاء كدليل على النسيق الدولي.

والتوقيع من نصية الأمن، تغير إشكالا أساسيا، وهو الإشكال الذي يطلق عليه 'معضلة الأمن' Security Dilemma. فالأمن المطلق أو وحدة معينة يعني بالضرورة للأمن المطلق أو وحدة أخرى. ومن هنا فإن تحقيق الأمن يتسبب بالضرورة التبريل بهامش معين من الأمن في إطار ترتيب معين، يخلق أيضا زمينا من الأمن لمجموعة من الدول، بحيث لا يتحسرون ضحاها، بل أيضا مغبنا، نتيجة للتخبط في الحكماء، وقد زادت التطور التكنولوجي في ذكائها، سلاحا والتمويل، وتكاليف سباق التسلح من حدة، معضلة الأمن، إذ أصبح من الممكن تطوير أسلحة نووية من مواقع بعيدة الوقت الأمثل عن الحدود، ومن ثم، كندا، الدول الطبيعية، وهذا كقضية تحقيق الأمن للوحدة الدولية، وأصبح على كل وحدة دولية أو فرد، في ترتيبات أمنية تحقق قدر من الأمن للجميع.

(جيم) يعتبر المسؤول على مصداق وأسباب الثروة الاقتصادية من الأهداف الرئيسية للسياسة الخارجية، وقد اتخذت تلك المسائل الاستغناء المباشر على الثروة الاقتصادية للدول الكبرى (تكتايرج الاستثمارات الأوروبية في إفريقيا وآسيا في القرن التاسع عشر) أو، شكل التبادل التجاري الذي قد يكون متكافئا أو غير متكافئ، طرفا لشروط هذا التبادل.

وتتبع إشكالية الأهداف الاقتصادية للسياسة الخارجية من حقيقتين أساسيتين، الأولى: هي اختلاف توزيع الموارد الاقتصادية بين الدول، واختلاف مراحل التطور الاقتصادي لتلك الدول، ومن ثم، فتموارد قد لا تتواءم دائما حسب الحاجة إليها، ومن هنا كان معنى الدول الأوروبية للحصول على الموارد الطبيعية من القارة الإفريقية تحت ضغوط تطوّر الصناع الأمريكي، وسعى الولايات المتحدة إلى الحصول على الموارد البترولية من إفريقيا الوسطى، في المزارع الجديدة في الجنوب، أما الثانية: فهي التباين بين متطلبات الزيادة الاقتصادية في الإنتاج العالمي، والمتطلبات السياسية للاحتكاك الدولي، فمتطلبات الزيادة الاقتصادية تقتضي من كل الدول اتباع مبدأ الميزة النسبية في الإنتاج، أي إنتاج السلع التي تستطيع إنتاجها بأكثر كفاءة اقتصادية ممكنة، وتبادل السلع المنتجة من هذا المبدأ في إطار التجارة الدولية، بيد أن متطلبات العلاقات السياسية بين الدول قد تقتضي، ولو لم تكن مصادرا لا تتغير فيها بدرجة كبيرة، أما بهدف

الافتقار من الاعتماد على الخارج أو لتحقيق الأمن (كما هو الحال في الانتاج الحربى)،  
أو مجرد تحقيق هدف اقتصادى داخلى (تحقيق الحد الاقصى من العمالة).

(د) من المؤكد أن الحصول على مكانة متميزة فى النسق الدولى هو أحد  
الأهداف الأساسية للوحدات الدولية. فهذه الوحدات تسعى إلى تحقيق وضع دولى يتسم  
بالهيبية والاحترام من جانب الوحدات الأخرى بما يتضمنه ذلك من احترام شعاراتها  
والتجاوب مع أهدافها. والوحدات الدولية تسعى إلى تحقيق المكانة إما للمكانة فى حد  
ذاتها، أو لأن المكانة تمكنها من تحقيق أهداف أخرى. فالدولة تسعى إلى المكانة الدولية  
فى مواجهة خصم دولى قوى عن طريق سلسلة من الاجراءات التى تهدف إلى إثبات  
تفوقها. ومن ذلك سباق الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى الستينيات للوصول إلى  
القمر. كما أن إثبات المكانة الدولية قد يكون هدفا أساسيا للسياسة الخارجية وبالذات فى  
حالة الدول المهزومة فى الحرب، أو التى فقدت أمجادها الماضية وفى حالة الدولة  
الجديدة. ومن أمثلة ذلك سعى هتلر لاستعادة مكانة ألمانيا الدولية، وسعى ديغول  
لاستعادة عظمة فرنسا، وسعى الدول حديثة الاستقلال فى آسيا وإفريقيا لإثبات وجودها  
الدولى، كذلك قد تسعى الدول لتحقيق المكانة الدولية كوسيلة لتحقيق أهداف أخرى  
كالتغلب على الخصوم أو الحصول على نفوذ دولى، ومن ذلك سعى إسرائيل لتحقيق  
الاعتراف الدولى بها كأداة للتغلب على المقاطعة العربية.

والواقع أن تحقيق المكانة الدولية يتطلب امتلاك الدولة للموارد والخصائص التى  
تمكثها من اتباع سياسة خارجية نشيطة تجاه معظم القضايا الدولية، كالمساحة،  
والسكان، والموارد الاقتصادية والعسكرية. فامتلاك الأساطيل البحرية فى القرن الثامن  
عشر كان محددًا أساسيا للمكانة الدولية، وامتلاك القنبلة النووية فى القرن العشرين هو  
أيضا محدد رئيس لتحقيق تلك المكانة. كذلك قد تمتلك الدولة مقدرات دبلوماسية  
وخصائية تمكنها من تحقيق مكانة دولية حتى ولو لم تتوافر المقدرات المادية الكاملة  
(كما هو الحال فى الدول القيادية فى حركة عدم الانحياز وبالذات يوجوسلافيا السابقة  
ومصر، أو فى بعض الدول الأوروبية الصغيرة كالنمسا فى عهد المستشار كرايسكى أو  
السنغال فى عهد الرئيس سنجور). بيد أن المكانة الدولية تتطلب بالاضافة إلى ذلك

الممارسة التاريخية الطويلة أي توفر سجل تاريخي من المكانة الدولية قوامه قدرة الوحدة الدولية على مدى فترة زمنية طويلة القيام بدور نشيط في المنع الدولي. فالمكانة لا تتحقق بمجرد امتلاك الموارد، ولكن ببناء سمعة دولية عبر فترة تاريخية طويلة. ولذلك فالدول قد تتمتع بالمكانة الدولية، وان فقدت بعض خصائصها المادية لفترة معينة.

#### ٧ - ما هي الأهمية النسبية لأهداف السياسة الخارجية؟

من الطبيعي أن تتفاوت الأهمية النسبية لأهداف السياسة الخارجية. وفي هذا الصدد يمكن التفرقة بين ثلاثة أنواع من الأهداف، تتمثل في:

##### (أ) أهداف مركزية:

وهي تلك الأهداف المرتبطة بكيان الدولة والواجب مراعاتها بصفة دائمة مهما كانت التكاليف، والتي يعبر عنها عادة "بمبادئ السياسة الخارجية". ومن ذلك حماية السلامة الإقليمية للدولة، أو ضمان سيطرة الدولة على موارد طبيعية أو بشرية أساسية لاقتصادها أو حماية أمن حليف أساسي.

##### (ب) أهداف وسيطة:

وهي أهداف تتسم بأسميتها لرفاهية الوحدة الدولية ولكنها لا تتصف بطابع الإلحاح الذي يميز الأهداف المركزية، كما أنها تتضمن تحديد مطالب محددة ازاء وحدات دولية أخرى. ويشمل هذا النوع من الأهداف مجالات التعامل التجاري، الاقتصادي، والاتصالي مع العالم الخارجي (كالوصول على معونة خارجية، وفتح أسواق جديدة، ومد خطوط مرافلات، وحماية الاستثمارات الخارجية ... الخ)، والمجالات المرتبطة بالتوسع الإقليمي الخارجي، كالتوسع الأوربي الاستعماري في القرن التاسع عشر أو تحقيق أهداف أيديولوجية كتحقيق الوحدة العربية.

##### (ج) أهداف هامشية:

يعكس الأهداف الوسيطة، فإن الأهداف الهامشية تحدد مطالب عامة ازاء القوى العالمي بأسره، وهي بذلك لا تعدو كونها تصورات عامة عن مستقبل العلاقات الدولية،

ومن ذلك هدف نشر الديمقراطية أو نشر مبادئ العالم الحر، أو حماية السلام الدولي.

بيد أن تحديد موقع الهدف - من سلام أو ثوابت أهداف السياسة الخارجية يرتبط بهجور صناعات السياسة الخارجية لهذا الموقع، غير نظرية أو هامة الهدف ليست مسألة مطابقة ولكنها تختلف باختلاف الدول وبينتلاف الحقوق العلم لها منها الخارجية. ومن ثم فالهدف المركزي بالنسبة لسياسة الخارجية معينة قد يكون عامتها بالنسبة لسياسة أخرى. فبعض مقارمة الشعوبية في العالم كان هدفا مركزيا لسياسة الخارجية الأمريكية في الخمسينيات ولكنه كان هدفا ثانويا للسياسة الخارجية المصرية في الفترة ذاتها. ولعل اختلافه من نظرية ومامة الأهداف هو أحد مسانير التناقض في السياسات الخارجية للشرق. كذلك فقد يظهر موقع الهدف في سلم أولويات السياسة الخارجية للدولة الواحد يظهر عنصر آخر من أهداف الوحدة العربية كان هدفا وسيطا للسياسة الخارجية المصرية في الخمسينيات، ولكنه تراجع ليصبح هدفا عامتها للسياسة ذاتها في السبعينيات.

### ثالثا: الأدوار

يتطلب تعامل الوحدة الدوائية مع النسق الدولي وبعدها المتخافة أن تعدد الوحدة ذاتها وللآخرين، فبعض موقعها في هذا النسق، والوظيفة (أو الوظائف) الرئيسية التي تؤديها في إطاره بشكل مناسب، ومامية العلاقات الدولية الرئيسية للوحدة، وما هو ما يعبر عنه بالدور الذي تؤديه الوحدة في النسق الدولي. بهذا المعنى، فإن لكل وحدة دوائية دورا في النسق الدولي بمسير أحد علاقات سياستها الخارجية. ويشمل الدور الخارجي للوحدة الدولية ثلاثة أبعاد رئيسية<sup>(17)</sup>:

١ - تصور صناعات السياسة الخارجية لمركز الوحدة في التعديل الدولي. ويتحدد بذلك تصور للمجالات الرئيسية التي تتمتع الوحدة فيها بثقل، ودرجة التأثير التي تتمتع بها الوحدة. فقد يتصور صناعات السياسة الخارجية أن المجال الرئيس للدور هو

المستوى الاقليمي او المستوى العالمي، وفي كل مستوى يقدم تصورا لدرجة النفوذ المتوقعة.

٢ - تصور صناعات السياسة الخارجية للدوافع الرئيسية للسياسة الخارجية للوحدة الدولية، وتتفاوت تلك الدوافع بين دوافع تعاونية (ومن ذلك دور الوساطة الدولية، أو دور التحليل المخلص)، أو دوافع صراعية (ومن ذلك دور المعادى المتعمد أو المعادى للشريعة).

٣ - توقعات صناعات السياسة الخارجية لحجم التغير المحتملا في النسق الدولي نتيجة أداء وظيفته في النسق، فهناك أدوار تتضمن التغيير الكلي للنسق الدولي (كدور تصدير الثورة العالمية) وأدوار أخرى تنصرف إلى استمرار الوضع الراهن في هذا النسق (كدور رجل الشرطة العالمي).

بالإضافة إلى هذه الأبعاد الثلاثة التي يمكن انطلاقا منها التمييز بين مختلف أدوار السياسة الخارجية فإن مفهوم الدور يتميز بالخصائص الأربعة التالية<sup>(٢٨)</sup>:

١- لا ينصرف مفهوم الدور إلى مجرد تصور صناعات السياسة الخارجية لهذا الدور، ولكن يشمل أيضا كيفية ممارسته في مجال السياسة الخارجية. فقد يقدم صناعات السياسة الخارجية مفهوما لدور دولته في النسق الدولي على أنه تحقيق السلام العالمي، بينما لا يفعل شيئا لترجمته إلى سياسة محددة، ولكن بصفة عامة يمكن القول أن تصور صناعات السياسة الخارجية لدور دولته كثيرا ما يتواءم مع نوعية السياسة الخارجية الناشئة عنه.

٢- إن مفهوم الدور لا يشمل فقط تصور صناعات السياسة الخارجية لدور دولته ولكن أيضا تصوره الدور الذي يؤديه أعضاؤه الرئيسيون في النسق الدولي. فبعد العناصر مثلا كان يتصور الدور الخارجي لمصر في دور الموحد للامة العربية، والدور الخارجي لاسرائيل في دور العميل، الاستعماري والمخرب الاقليمي.

٢- من المتصور أن تلعب الدولة أكثر من دور في أن يحدث بل إن هذا هو الوضع الأكثر شيوعاً، فمصر في الستينيات كانت تلعب دوراً استقلالياً نشيطاً، ودوراً في صنع السلام العالمي، دوراً في مساعدة حركات التحرر وتحقيق التكامل العربي.

٤- يمكن أن تلعب الدولة دوراً معيناً على المستوى العالمي ودوراً آخر على المستوى الإقليمي، ومن هنا التمييز الدور السلامي لمصر على المستوى العالمي؛ والدور الدفاعي على مستوى المنطقة العربية.

إنطلاقاً من هذا المفهوم فإنه يمكن تقديم المفاهيم المتصورة التالية لأدوار السياسة الخارجية، والتي نورد هنا على «بديل المثال لا الحصر»:

### ١ - قيادة الثورة

ولقد إن هذا الدور يتصور من صنع السياسة الخارجية أن لدولة واجباً رئيساً في قيادة الحركات الثورية الخارجية، ومدّها بالمعونة المادية والمعنوية، وتوفير قروض التدريب لها على أرض الدولة، بالإضافة إلى التوجيه الأيديولوجي، وعادة ما يأخذ هذا الدور مفهوم تصدير الثورة. ومن ذلك الدور الصيني في الستينيات.

### ٢ - المعاضد للاستعمار والمؤيد لحركات التحرير

بخلاف قاعدة الثورة الملمية، فإن هذا الدور ينصرف إلى تقديم مساعدات ذات طبيعة غير محددة لحركات التحرير وتأييدها معنويًا دون وجود التزام رسمي واضح، ومن ذلك الدور المصري في الفترة الناصرية.

### ٣ - المستقل النشط

يدور هذا الدور حول مفهوم الاستقلال الوطني، بمعنى أن قرارات السياسة الخارجية تتخذ في ضوء خدمة المصالح الوطنية وليس لفائدة أي مصالح أخرى، مع اتباع برنامج نشيط، كثيف وتنويع العلاقات الدبلوماسية والتجارية الدولية مع كافة الوحدات الدولية. وفي فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية أخذ هذا الدور مفهوم عدم الانحياز، ومن ذلك الدور الإرجوسلاني في الفترة النيتوية.



#### ٤ - المعادى لايدولوجية

يُصوّر هذا الدور إلى الدخول في علاقات صراعية مع النظم السياسية التي تدافع عن ايدولوجية معينة بهدف تحطيمها، وتقديم المساعدات للمنشعبين على تلك النظم. ومن ذلك الدور الامريكى بعد الحرب العالمية الثانية ضد النظم السياسية الشيوعية.

#### ٥ - المدافع عن ايدولوجية

في هذا الدور يتصور صانع السياسة الخارجية أن دولته تدافع عن نظام معين من القيم والمبادئ، كحماية الحرية، وحماية الشيوعية، أو حماية الاسلام، وغيرها. ومن هذا الضرب الدور السعودى في العلاقات الدولية، والدور الذى يلعبه الفاتيكان، والدور التقليدى الذى كانت تلعبه فرنسا في القرن التاسع عشر للدفاع عن الكاثوليكية والتبشير بها في العالم، والدور الذى كانت تلعبه روسيا القيصرية في الدفاع عن الكنيسة الارثوذكسية.

#### ٦ - رجل الشرطة

يتضمن هذا الدور تصور صانع السياسة الخارجية أن لدولته مسئولية في ردع من يتصورهم معتدين كاللور الامريكى في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وحتى منتصف السبعينيات.

#### ٧ - الموازن الدولي

يعنى هذا الدور أن الدولة تضطلع بمسئولية حفظ التوازن القائم بين مجموعة من الدول، بما قد يتضمنه ذلك من الانحياز إلى مجموعة منها في مواجهة مجموعة أخرى لحفظ التوازن. ويعكس دور رجل الشرطة، فإن دور الموازن الدولي لا يأتى أبداً من مسؤولية الا عندما يتهدد التوازن الدولي فقط. ومن أهم أشكال هذا الدور البريطاني في السياسة الأوروبية منذ صلح وستفاليا سنة ١٦٤٨ وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٤٥

#### ٨ - الوسيلة الدولية

يقتصر هذا الدور إلى تحمل الدولة مسئولية دولية في التوفيق والوساطة بين الوحدات الدولية في مختلف المراحل الدولية، وبشكل مستمر. أي أن الوساطة لا تقتصر على صراع واحد ولكن على معظم المراحل الدولية على الأقل. وتعتبر الاسم المتحدة من الوحدات الدولية الرئيسة التي تعاقب هذا الدور.

#### ٩ - صانع السلام

يتضمن هذا الدور تصور مبادئ السياسة الخارجية أن أدولته مسئولية مثالية في ازساء السلام، ومن ذلك الدور الكندي أو الدور المبردي في العلاقات الدولية.

#### ١٠ - القائد التتوي

تدور الأفكار الرئيسة لهذا الدور حصول تصور وجود مسئولية خاصة لمساعدة الدول المتخلفة لتحقيق التنمية، ومن الامثلة على هذا الدور الدور الصيني في الفترة الماوية والدور الكندي في الستينيات.

#### ١١ - النجس الدولي

يقتصر هذا الدور إلى أداء وظيفة اتصالية بين الوحدات الدولية بمعنى نقل الرسائل والمعاريات بين الدول والشعوب في مختلف أنحاء العالم وتحتوي التقاضي بينها. ومن هذا الدور السويدي.

#### ١٢ - الماوية المخلص

يشير هذا الدور إلى التزام محدد الدولة بتأييد سياسات دولية أخرى فأبدا مطلقاً، ومن ذلك دور بنجاريا حسي سنة ١٦٨٦ أو دور بونيان في العلاقات الدولية. فالاولى كانت خليفا مخلصا للاتحاد السوفيتي في السابق والثانية مازالت حليفا مخلصا للهند.

### ١٣ - النموذج

يؤكد هذا الدور على أهمية اكتساب الفرد العالمي من خلال اتباع سياسات محلية. بعبارة أخرى، لا يتضمن هذا الدور أي مسؤوليات خارجية للدولة، ولكنه يهدف إلى تحقيق أهداف خارجية من خلال بناء نموذج داخلي يحتذى الآخرون. ومن هذا الدور السوفيتي في معظم الفترة الستالينية (الاشتراكية في بلد واحد).

### ١٤ - المحمية

يشير صانع السياسة الخارجية إلى مسؤوليات الدول الأخرى في الدفاع عن دولته دون أن يشير إلى مسؤولية محددة لدولته هو في تحقيق هذا الهدف، ومن هذا القبيل والدور الصيني في الستينات، والدور البلجاري منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وحتى نهاية الحرب الباردة.

### ١٥ - صانع التنمية الداخلية

يعتقد صانع السياسة الخارجية أن الوظيفة الرئيسية لدولته هي ألا تنغمس في الشؤون السياسية الدولية وأن تركز على قضايا التنمية الاقتصادية الداخلية، ومن ذلك الدور الصيني أثناء الثورة الثقافية الكبرى.

### ١٦ - المدافع الإقليمي

يتميز هذا الدور - شأنه شأن الدور الرائد في البند التالي - بانه مجاله يقتصر على منطقة جغرافية محددة. وفي هذه المنطقة فإن الدولة لها مسؤولية محددة في حماية مجموعة من الدول في مواجهة العدوان الخارجي ومن ذلك الدور المصري في الفترة الناصرية، أو الدور السوفيتي في شرق أوروبا في فترة الحرب الباردة.

### ١٧ - قائد التكامل الإقليمي

يمتلك صانع السياسة الخارجية أن لدولته مسؤولية خاصة في توحيد مجموعة من الدول في شكل دولة واحدة جديدة، ومن أمثلة هذا الدور دور مملكة يوشونج في تحقيق

الوحدة الإيطالية، ودور بروكسل، قول انتاء دولة ألمانيا، ودور مدريد، كمن تشكيل دولة الصرب والكروات والسلافين (بروسلافيا في ا بعد) سنة 1999، ودور مصر في الفترة الناصرية.

### رابعاً: الاستراتيجية

يقصد باستراتيجية السياسة الخارجية الحسابات الشاملة لمدى السياسة الخارجية للملاحة بين الأهداف المحددة، والوسائل المتاحة لتحقيق تلك الأهداف، ومن ثم، فاستراتيجية السياسة الخارجية تعبر عن تصور شامل للخطوات الاجرائية اللازمة لتلحق أهداف السياسة الخارجية من حيث التصور إلى حيث التنفيذ. ذلك أن تحديد الهدف لا يعنى بالضرورة أن هذا الهدف يتمتع بأولوية في تخصيص الموارد، كما أنه لا يعنى بالضرورة أيضاً تخصيص نوع معين من الموارد أو نمط معين من الأولويات والمهارات لتحقيقه. ولتصريح مثلاً على ذلك هدف تحرير فلسطين الذي حددته بعض الدول العربية كأحد أهداف سياستها الخارجية في الستينات، فقد أعلنت بعض الدول العربية أن هذا الهدف يجب أن يتحقق فوراً ويامتعمال الأداة العسكرية، بينما رأى البعض الآخر هذا الهدف يجب أن يتحقق في المدى التاريخي، ومن خلال ذلك قاعدة اقتصادية عربية موحدة. وقد كان هذا الاختلاف تعبيراً عن تفاوت الاستراتيجيات رغم تشابه الأهداف<sup>(37)</sup>.

بصفة عامة تتضمن استراتيجية السياسة الخارجية تصورات وتخطيطاً لمسار السياسة من الأبعاد التالية:

- 1- الأهمية النسبية لأهداف السياسة الخارجية، ويقصد بذلك وضع أولويات لتلك الأهداف وربط تلك الأولويات بمواقف محددة في السياسة الخارجية.
- 2- المدى الزمني اللازم لتحقيق كل من أهداف السياسة الخارجية سواء في المدى الطويل، أو المتوسط، أم القصير.

٣- الأهداف: المتناسقة لتحقيق كل من أهداف السياسة الخارجية، ويتضمن ذلك ربط كل من أهداف السياسة الخارجية بأداة أو مجموعاً من الأدوات المتاحة للتأثير.

٤- المفكرات: التصبية، ويشمل ذلك تصور لجميع الموارد المتاحة واللازمة لتحقيق أهداف السياسة الخارجية مع تصور المفكرات الخمسة.

٥- الوحدات الدولية التي تتعامل معها، وتوصية التبعات الامتصاصية والرهنية التي تؤثر أو يمكن أن تؤثر على أهدافها، وما هي التحالفات التي يمكن أن تساعد على تحقيق الأهداف.

٦- أبعاد السياسة الدولية، ويتضمن ذلك الحدود التي يمكن أن تطرحها التحولات في المجال الدولي، كوجود تقسيم الشرق في منطقة معينة أو اتفاق ضمني بعدم السماح بتسديد الصواريخ في منطقة بعد حد معين.

## المطلب الثاني: الثاني

### الهدف الثالث من السياسة الخارجية

ان كان الهدف الأول للسياسة الخارجية يتمثل بالهجوم والتعريف ومن ثم بتعريفه بالناس الأخرى، فإن الهدف الثاني يتمثل بالاعتدال التام بين المكاسب والمخاطر، ويتضمن هذا الهدف مكرنين هما التوازنات والمواكبات.

ويرى بعض الدارسين أن دراسة مكونات مفهوم السياسة الخارجية يجب أن تقتصر على هذين المكونين وأن اعتبارات الانحياز كالاتجاهات والتوجهات، والأدوار ليست جزءاً من السياسة الخارجية ولكنها مستندات لها كالتصريحات والقرارات، وجهة النظر تلك أن عناصر المدخل للسياسة الخارجية تتكون من ثلاثة إلى عدد كبير من ارادة نتائج السياسة الخارجية لها دورها في تلك الشأن، وتلعب دوراً أساسياً في السياسة الخارجية كالتعاضد المكافئة، وخلاصة القول الثاني والثالث، فإن كل نتائج السياسة

الخارجية يتخذ القرار السياسي الخارجي، فإنه لا يحدد أهداف، أو أدوار السياسة الخارجية. بيد أن مثل هذا الافتراض قد لا يكون دقيقاً. فصانع سياسة الخارجية لا يتلقى توجيهات، وأهداف، وأدوار، واستراتيجيات سياسته الخارجية كمجرد معطيات تاريخية يجب أن يأخذ قراراته، وسلكياته، طبقاً لها. ولكنه يلعب أيضاً دوراً معيناً في صياغة تلك التوجهات والأهداف، والأدوار، والاستراتيجيات. بدليل أنها تتغير بتغيير النخبة السياسية التي تصنع السياسة الخارجية. ومن ثم، فإن عناصر البعد العام للسياسة الخارجية في جانب من جوانبها هي تعبيرات عن حركة صنائع السياسة الخارجية في المحيط الدولي، وبالتحديد هي تعبيرات عن سياسته الخارجية.

### أولاً: القرارات

سنناقش في الباب الثالث من هذا الكتاب تحليل عملية اتخاذ القرار في السياسة الخارجية، ولكن بهما في هذا القسم أن نعريف القرار باعتباره أحد مكونات السياسة الخارجية. فكل وحدة دولية تمر بمجموعة من المواقف الخارجية التي تتضمن أكثر من طريق واحد للعمل، والتي يتحتم فيها الاختيار بين تلك الطرق البديلة في ضوء قيمة معينة (أو معيار معين للمنفعة). فتأميم شركة قناة السويس هو في الأساس اختيار لواحد من الطرق البديلة التي كانت متاحة أمام صنائع القرار المصري للتصرف في ٢١ يوليو سنة ١٩٥٦ - حينما نشأ موقف سحب العرض الأمريكي بتمويل مشروع السد العالي. هذه الطرق البديلة كانت تتمثل في: عدم التصرف، وفرض الحراسة على الشركة ومقاضاتها قانوناً، واللجوء إلى الاتحاد السوفيتي للمساعدة في إنشاء السد العالي، والتأميم الكامل للشركة أو التأميم الجزئي للشركة. فاختيار صنائع القرار المصري لواحد من هذه الطرق في ضوء حساباته لاحتمالات المكسب والخسارة طرقة المعيار معين لاتخاذ القرار Decision Rule هو جوهر عملية اتخاذ القرار. إذن فالقرار هو اختيار محدد يتم في لحظة محددة تبدأ وتنتهي في فترة زمنية معينة.

وكل سياسة خارجية تتضمن سلسلة من القرارات التي تشكل في مجموعها المسار العام للسياسة الخارجية. ففي السياسة الخارجية المصرية هناك العديد من

القرارات التي اتخذت خلال السنوات الثلاثين الأخيرة ومنها: قرار منعقة الاستدانة التكتيكية سنة ١٩٥٥، وقرار الاعتراض باليمين الشعبية سنة ١٩٥٦، وقرار تأميم شركة قناة السويس عام ١٩٥٦، وقرار رفض الأضرار البيطاني الفرنسي سنة ١٩٥٦، وقرار الوحدة مع سوريا سنة ١٩٥٨، وقرار الدخول العسكري في اليمن سنة ١٩٦٢، وقرار إنهاء سياسة مؤتمرات القمة العربية سنة ١٩٦٥، وقرار استئناف خليج العقبة أمام الملاحة الإسرائيلية سنة ١٩٦٧، وقرار قبول مبادرة روجرز سنة ١٩٧٠، وقرار إنهاء مهمة الخبراء السوفيت سنة ١٩٧١، وقرار سحب أكتوبر سنة ١٩٧٣، وقرار عودة العلاقات مع الولايات المتحدة سنة ١٩٧٤، وقرار توقيع اتفاقية فصل القوات الثائرة سنة ١٩٧٥، وقرار زيارة إسرائيل سنة ١٩٧٧. كل هذه القرارات تشكل اختيارات في لحظات محددة، ولكنها في مجموعها تشكل الخط العام للسياسة الخارجية المصرية.

ويمكن تكميم قرارات السياسة الخارجية إلى قرارات استراتيجية وأخرى تكتيكية.

#### ١ - القرارات الاستراتيجية

وهي تلك القرارات التي تؤسس ذاتها بالسياسة السياسية العامة، وتستمد تلك القرارات تلك السمعة من أهميتها بالتمسك بالسياسة الخارجية الوحيدة الدولية، واستمرارية تأثيرها على مسار تلك السياسة، ومن ضرورة وجود صيغة معينة من القرارات التكتيكية لتنفذها. فالقرار الاستراتيجي إذن هو قرار سياسي وليس مجرد قرار روتيني كما أنه يصدر عن صانع السياسة الخارجية الرئيس، وليس عن بيدوقراطية السياسة الخارجية، كما أنه أخيراً قرار يحدد المسار الراي في السياسة الخارجية، ويترك آثاره على تلك السياسة لفترة زمنية طويلة. ومن أمثلة تلك القرارات قرار تأميم شركة قناة السويس سنة ١٩٥٦، وقرار كيندي بحملات كروا سنة ١٩٦٧، وقرار الرئيس السادات بزيارة إسرائيل سنة ١٩٧٧.

#### ٢ - القرارات التكتيكية

يتطلب تنفيذ القرار الاستراتيجي مجموعة من القرارات الجزئية ذات الطبيعة السياسية أو الإدارية. فمثلاً القرار الإداري ليس يتطلب أعادة توزيع الموارد والاعتماد

توزيع نمط العلاقات الخارجية، وهذا بدوره يتطلب سلامة من القرارات التي تشكل نسي  
النهاية تنفيذاً لبرنامجاً للقرار الاستراتيجي، وقد اتخذ ذلك القرارات على مستوى صانع  
السياسة الخارجية الرئيس، أو اتخذ على مستوى بيروقراطية السياسة الخارجية (أجهزة  
وزارة الخارجية والمخابرات، والمخابرات وغيرهما). فقرار الوحدة المصرية  
السورية سنة ١٩٥٨ هو قرار استراتيجي ولكن تنفيذه يتطلب اتخاذ مجموعة من  
القرارات التالية كذلك العناية بدمج التمثيل الدبلوماسي الخارجي لمصر وسوريا، أو  
إعادة رسم الخطط العسكرية، إزاء إسرائيل وغيرها، والقرار الإسرائيلي بالهجوم على  
مصر وسوريا والأردن سنة ١٩٦٧ كان قراراً استراتيجياً أيضاً يتطلب مجموعة من  
القرارات التكتيكية كقرار تعبئة القوات الإسرائيلية، وقرار تكوين حكومة ائتلافية  
وغیرها.

### ثانياً: السلوكيات

يتطلب تنفيذ أهداف واستراتيجيات السياسة الخارجية أو مجرد التعامل مع  
وحدات الشن الدولية، اتخاذ مجموعة من السلوكيات. ويمكن تعريف سلوك السياسة  
الخارجية بأنه كل تصرف أو نية أو فعلية محدد زمانياً ومكانياً يقوم به الأشخاص  
الحكوميون المخوّلون رسمياً للتصرف باسم الوحدة، والموجهة إلى الوحدات الخارجية  
من أجل تحقيق أهداف السياسة الخارجية. طبقاً لهذا التعريف فإن سلوك السياسة  
الخارجية ينصرف إلى عدة خدمات:

#### ١ - التحديد الزمني والمكاني لوحدة التحليل

السواك هو وحدة التصرف لها موقع محدد من حيث الزمان والمكان أي أن لها  
بداية ونهاية محددة، وتضرب مثلاً على ذلك، ففي ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٥٦ وجهت  
بريداً لنا انذاراً إلى مصر بالسماح لفرانها باحتلال منطقة قناة السويس، مثل هذا السلوك  
الخارجي (الانذار) بدأ وانتهى في زمان معين. صحيح أن آثار تلك الواقعة قد تستدعي  
فترة لاحقة، ولكن الواقعة ذاتها قد انتهت في يوم حدوثها.



## ٢ - الترميزية

سلوك السياسة الخارجية هو ذلك السلوك الصادر من صانع السياسة الرسميين والمخبرين بالتصرف باسم الدولة في المجال الخارجي ومن يمثّلونهم. ومن ثم فإن أي سلوك خارجي غير رسمي لا يدخل ضمن يمثّلونهم. ومن ثم فإن أي سلوك خارجي غير رسمي لا يدخل في نطاق تعريف سلوك السياسة الخارجية لأن مثل هذا السلوك لا يرتبط على الوحدة الدولية أي التزامات من حيث تخصيص الموارد.

## ٣ - الإتيان، بتحقيق أهداف السياسة الخارجية

ليس كل ما يصدر من صانعي القرار الرسميين وممثّلينهم يدخل في نطاق سلوك السياسة الخارجية، ولما يدين أن يكون الغرض الرئيس لهذا السلوك هو تنفيذ أهداف السياسة الخارجية. من هنا جاء استعارة "سلوك السياسة الخارجية" للدلالة على ارتباط السلوك بتنفيذ السياسة الخارجية. ومن ثم فإذا أقام مافيز دولة علاقات صداقة "خاصة" مع بعض أفراد الدولة المعتمد أدوا فإن ذلك لا يعتبر سلوك سياسة خارجية، ولكن إذا قابل المافيز رئيس الدولة المعتمد لديها لمناقشة العلاقات بين الدولتين، فإن تلك المقابلة تدخل في نطاق سلوك السياسة الخارجية.

ويمكن دراسة سلوك السياسة الخارجية من خلال ثلاثة مؤشرات:

## ١ - الأحداث الدولية

ابتداء من أواخر الستينات ظهرت حركة في علم السياسة الخارجية تحارل تسمى سلوك السياسة الخارجية عن خلال الأحداث التي ترد في المصادر الصحفية الحبية وقد نشأت هذه الحركة في جامعة جنوب كاليفورنيا برئاسة دشارلز ساكالاتا وانتشرت بعد ذلك لتصبح أحد التيارات الرغوية في دراسة سلوك السياسة الخارجية وتسمى "حركة تحليل الأحداث Events Data Analysis Movement". وجود هذه الحركة ليس التحليل الكمي لمجموعة الأحداث التي ترد في المصادر الحبية من خلال مجموعة من القواعد الاجرائية التي تنظم مجموعة من البيانات يمكن تطبيقها. وحدة التحليل التي

في الحدث Event زهر في الاساس ساوك للسياسة الخارجية ولكنه يتميز بخصوصية اضافية وهي اللاروتينية<sup>(١١)</sup>. فالحدث السياسي الخارجي ليس سلوكا روتينيا أي أنه لا يتكرر يوميا وليس جزء من الروتين اليومي العادي للحكومة. فاعلان الحرب هو حدث سياسة خارجية، يحثه صماتح القرار الرسمي ولكنه لا يحدث بصفة تكرارية روتينية، شأنه كل أشكال السلوك الاخرى كعقد معاهدة سلام، أو توجيه اذار ادولة أو سن علامة عسكرية. ولذلك فقد درج محللو السياسة الخارجية على تعريف الحدث السياسي الخارجي على أنه السلوك الذي يستحق التقرير الصحفي Newsworthy بمعنى أنه ذلك الحدث الذي يرد في المصادر الصحفية بحكم أنه حدث ير عادي ولانك النظر. ولكنه اذا أصبح ساوكا روتينيا، فإنه لن يرد في المصادر الصحفية. فمقابلة السفير لرئيس الدولة المعتمد لديها تشكل حدثا في السياسة الخارجية ينشر في الصحافة، ولكن اذا جرت العادة على أن يقابل السفير رئيس الدولة يوميا، فإنه يعدو سلوكا روتينيا لن يذكر يوميا في المصادر الصحفية. ولذلك، فإن علماء السياسة الخارجية يعتمدون على المصادر العننية (الصحافة اليومية، سجلات الاحداث التاريخية مثل Keesing's Contemporary Archives كمصادر لاستخراج البيانات عن الأحداث الدالية.

وانطلاقا من هذه الخصائص الاجرائية لحدث السياسة الخارجية يمكن استخراج الأحداث من المصادر الصحفية العننية وتبويبها وتميزها طبقا لمجموعة من الاجراءات التي تجعل من الممكن تحايلها كليا. تدور تلك الاجراءات في جوهرها حول تحديد الابعاد التالية لكل حدث: من فعل؟ ماذا؟ لمن؟ ومتى؟ أي تحديد الفاعل، والنشاط والمفعول به. والزمان. تأمل المثال التالي الذي ورد في جريدة الأهرام في ٢٢ مايو سنة ١٩٦٧.

مصر تغلق مضائق تيران أمام الملاحة الاسرائيلية (١٩٦٧/٥/٢٢) هذا الحدث

يتضمن

مصر	+	الخصار	+	اسرائيل	+	١٩٦٧/٥/٢٢
(فاعل)		(الساوك)		(المفعول به)		(التاريخ)

بطبيعة الحال فإن هناك مجموعة من الاجراءات التي يمكن انماقتوا بهدف تحديث طبيعة الحدث، واكن هذا من الحد الأدنى من الاجراءات اللازمة لاعتقاداتها لتدقيق الحدث. الخطوة التالية حتى تصنيف الأحداث طيناً لغات سلكية من ددة كالصراع والتعاون وغيرها وتحويل تلك الفئات إلى أرقام لها مألوف كلفي، ومقتل تلك البيانات إلى الحاسبات الآلية بحيث يمكن تحليلها على أساس تجميعي، ومن ثم يمكن دراسة كل العاوكيات التي وجهتها مصر إلى إسرائيل سنة ١٩٦٧ من حيث خصائص السلوكيات وممارستها بالسلوكيات في السنوات السابقة واللاحقة.

ولتعبير حركة تحليل الأحداث أخذ القدرات الرئيسية اليوم في مجال دراسة سلوكيات الدراسة الخارجية، وهناك العديد من مجموعات البيانات التي تم تجميعها على نطاق مشروع غالب بحثية متمثلة، يقدم كل منها تجميعاً مبنياً لسلوكيات الخارجية. ومن أهم تلك المجموعات:

#### I. Comparative Research on the Events of Nations (CREON)

وقد جمعه فريق بحثي برئاسة تشارلز هيرمان في جامعة ولاية أوهايو.

#### II. World Events Interaction Survey (WEIS)

وقد جمعه فريق بحثي برئاسة ماكالا في جامعة جنوب كاليفورنيا.

#### III. Conflict and Peace Data Bank (COPDAP)

وقد جمعه فريق بحثي برئاسة إدوارد غازار في جامعة نورث كارولينا.

#### IV. Comparative Analysis of Dyadic Interstate Conflict (CADIC)

وقد جمعه فريق بحثي برئاسة جون سيجار في جامعة كارولينا.

واكي نوضح كرفية استعمال أحداث السياسة الخارجية في فهم متضمنون المتبادلة الخارجية، ولنا متعلقاً مثلاً تدابيرنا. كالتاليات الواردة في الجدول رقم (١/١) مستمدة من ملفات بيانات COPDAP وهي توضح سلكيات منظمة للتعبير اللاتينية تجسد مختلف الأحداث، ولقد تم سلكيات مختلف الوحدات الدراسة لتتبع منظمة التغيير اللاتينية خلال فترة من عام ١٩٦٤ حتى عام ١٩٧٨. وقد تم سلكيات كل وحدة إلى فرعين من الأحداث: التعاون والصراع (بطبيعة الحال يمكن أن نفسر نفس الشيء

بدورها إلى فئات سلوكية أكثر تحديداً). وكل فئة من الأحداث تتضمن ثلاث مراحل تاريخية: ١٩٦٤/١٩٦٧، ١٩٦٨/١٩٧٣، ١٩٧٤/١٩٧٨. وفي النهاية جمعنا الأحداث طبقاً لنمط التفاعل، والمرحلة التاريخية.

وتوضح فقرة الجدول (١/١) عدة نتائج عامة تتعلق بالسلوك السياسي الخارجي لمنظمة التحرير منها:

١ - أن حجم السلوكيات السياسية الخارجية لمنظمة التحرير قد ازداد عبر الزمن. فإذا قسمنا العدد الكلي للأحداث إلى أرسائها المنظمة في كل مرحلة على عدد سنوات المرحلة، نجد أن المتوسط السنوي لسلوكيات السياسة الخارجية التي أرسلتها المنظمة، قد ازداد من ٨٢٣ سلوكاً في السنة في المرحلة الأولى، إلى ٤٣٠٧ سلوكاً في السنة في المرحلة الثانية إلى ٤٦٩٨ سلوكاً في السنة في المرحلة الثالثة.

٢ - أن المنظمة تقسّم سلوك السياسة الخارجية بنفس القدر الذي تستقبل به هذا السلوك. فحوالي ٥١٪ من إجمالي التفاعلات الخارجية للمنظمة أرسلتها المنظمة للوحدات الدوائية الأخرى، بينما ٤٩٪ من تلك التفاعلات استقبلتها من تلك الوحدات. ولا يقتصر هذا النمط على إجمالي التفاعلات، ولكنه ينطبق على أنواع التفاعلات عبر المراحل الثلاث.

٣ - تتسم معظم سلوكيات المنظمة بالطابع الصراعي، فحوالي ٧٥٪ من السلوكيات الإجمالية التي أنشأتها المنظمة، سلوكيات صراعية. كذلك فحوالي ٥٤٪ من السلوكيات الصراعية للمنظمة موجهة ضد إسرائيل والولايات المتحدة. كذلك فقد تغير وزن السلوك الصراعي في السلوك الخارجي العام للمنظمة عبر الزمن. فبينما كان السلوك الصراعي يمثل ٨٧٪، ٩٠٪ من السلوك العام في المرحلتين الأولى والثانية فإنه يمثل ٥٧٪ من هذا السلوك خلال المرحلة الثالثة.

٤ - أن نمط سلوك السياسة الخارجية لمنظمة التحرير يتسم بطابع التبادل السلوكي. فكما تتلقى المنظمة تدراكاً كبيراً من السلوك الصراعي، فتتبادل أيضاً تدراكاً



كثيرا من السلوك ذاته. فعوالى (٧١٪ من السلوكيات التي استقبلتها المنظمة تسمى بالطابع المبرعى، كذلك نادول التي تستقبل كثيرا من السلوك المبرعى المنظمة هي ناهيا الدول التي ترسل للمنظمة كثيرا من السلوك المبرعى أيضا. فاسر نزل والولايات المتحدة بمقدان المنظمة بعوالى (٥٦٪ من إجمالي السلوك المبرعى الذي استقبلته من مختلف الوحدات الدولية.

## ٢ - السلوك التصويتي الدولي

تشارك كل دولة في مجموعة من المنظمات الدولية، حيث تتلقى العديد من القضايا الدولية، ولكي تتخذ تلك المنظمات أي قرارات يلزم أن تتم عملية تصويت على مشروعات القرارات المقدمة للتعامل مع القضايا المعروضة أمام المنظمة. والواقع أن صلاوة التصويت كالتصويت أمام الدول تتخذ موقفها سواء بالموافقة أو بالرفض أو بالامتناع عن التصويت. فإذا استطعنا أن نتوصل إلى بيانات عن تصويت الدولة حول القضايا الدولية المشاركة، فإننا نستطيع أن نتعرف على سلوكها السياسي الخارجي فتصويت الدولة لصالح مشروعات قرار عن تصويتها للاعتماد هو مؤشر تصويتي لسلوكها السياسي الخارجي إزاء تلك القضية، بالضبط كما يعتبر أدانة ممانع السياسة الخارجية للاعتماد مؤشر حثي السلوك ذاته. وقد أوضحنا كثير من الدراسات التحليلية أن السلوك التصويتي للدولة في المنظمة الدولية هو مؤشر صادق لسلوك السياسة الخارجية لتلك الدولة<sup>(١١)</sup>. ويمتيز السلوك التصويتي الدولة في الجمعية العامة للأمم المتحدة أحد محسائر الدراسات الأساسية في دراسات السياسة الخارجية لتعالي سلوك السياسة الخارجية للدول.

ولكي نوضح كيفية استعمال السلوك التصويتي الدولي كمؤشر للسياسة الخارجية، فإننا سنقدم مثالا تحليليا مستندا من تصويت الدول على مشروعات القرارات المعروضة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الرابعة والثلاثون المنعقدة في سنة ١٩٧١، فقد ناقشت تلك الدورة ٧٢ مشروع قرار تم إقراره ١٠٨ دورة تصويتي حولها. وقد شملت تلك المشروعات قضايا عديدة تتعلق بالأمن الدولي، ونوع

السلاح، وحظر انتشار الأسلحة النووية، والافتقار للتصورية، وحزق الإنسان، وتخصية الاستعمار، والأضياء السياسية للعالم الثالث، والصراع العربي - الإسرائيلي، واقتصاديا الاقتصادية وغيرها، فإذا تأملنا نمط تصويت الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على تلك الأضياء لأمكن لنا تبين سياستهما الخارجية. فقد اعترضت الاتحاد السوفيتي على مشروع قرار يتعلق بالوسائل البديلة التي تتبع من خلال الأمم المتحدة لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بينما وافقت الولايات المتحدة على المشروع. وبالعكس فقد وافق الاتحاد السوفيتي على مشروع قرار يتعلق بتأكيد حق شعب وجمهورية قبرص في ممارسة السيادة الكاملة والسيطرة على كل إقليم دولة قبرص، وعلى مشروع قرار يقضي بحث المغرب على إنهاء احتلالها للصحراء. وقد امتنعت الولايات المتحدة عن التصويت على المشروعين. كذلك وافق الاتحاد السوفيتي على مشروع يقضي بحق تقرير المصير لشعب تيمور الشرقية، ومشروع قرار أخير بإدانة اتفاقيات كامب ديفيد وقد اعترضت الولايات المتحدة على المشروعين<sup>(11)</sup>.

كذلك، فإنه يمكن تبين السياسة الخارجية لدولة معينة تجاه قضية معينة عبر فترة زمنية ممتدة من خلال أنماط تصويتها على تلك القضية. فإذا استعرضنا السياسة السوفيتية تجاه قضية تمثيل جمهورية الصين الشعبية في الأمم المتحدة من سنة ١٩٥٠ حتى سنة ١٩٧١، فإننا نجد أنه من سنة ١٩٥٠ حتى سنة ١٩٦٧، كانت المملكة العربية السعودية تمنع عن التصويت على مشروع قرار التي تقضي بتمثيل الصين الشعبية، وإكفها إيراد من سنة ١٩٦٨ حتى عام ١٩٧١، بدأت تصويت ضد تلك المشروعات<sup>(12)</sup>.

وأخيرا، فإنه يمكن التعرف على مدى التوافق والتناقض بين السياسات الخارجية لمختلف الدول من خلال تحليل أنماط تصويتها. وعلى سبيل المثال فإن تحليل أنماط تصويت تركيا على مختلف مشروعات القرارات المعروضة أمام الدورة الرابعة والثلاثين يوضح أن نمط التصويت التركي كان متوافقا مع نمط التصويت السوفيتي بنسبة ٧٢٪، بينما كان متوافقا مع نمط التصويت الأمريكي بنسبة ٥٢٪ فقط، وذلك برغم عضوية تركيا في حلف شمال الأطلسي. كذلك، فإننا إذا نظرنا إلى نمط تصويت

مجموعة الدول الاعضاء في منظمة المؤتمر الاسلامي. نقلنا نجد ان اعدادنا تصير بها كانت متوافقة بنسبة تزيد على ٩٠٪ حول قضايا الامن الدولي العام، وبمزرع المصالح، والصراع العربي - الاسرائيلي والفرقة النصرانية، ولكن هذا التوافق المنخفض، حينما تعلق الامر بقضايا حقوق الانسان (٨٣٪)، وبخاصة اساليب القتل السياسية (٨٥٪)، وبقضية الاستعمار (٨٨٪) (١٥).

### ٢ - السلوك الدبلوماسي الدولي

يقصد بالسلوك الدبلوماسي الدولي قيام الدولة بارسال البعثات الدبلوماسية الدائمة إلى الدول الأخرى، وتقوم الدولة بارسال (واستقبال) تلك البعثات إلى الدول الأخرى تعبيراً عن اعترافها بشرعية وجودها، ولحماية مصالحها في تلك الدول. ويمتد بر السلوك الدبلوماسي الدولي أحد المؤشرات الهامة لسلوك السياسة الخارجية. فالدولة قد لا ترسل أي بعثات دبلوماسية لدول معينة إذا لم تكن تعترف بشرعية تلك الدول، كما هو الحال في عدم ارسال بعثات الدول العربية إلى بعثات دبلوماسية إلى اسرائيل، أو إذا لم تكن لديها مصالح هامة في تلك الدول كطلب ارسال تلك البعثات، كما هو الحال في سفننا لوتشيا ودومينيكا، وسواتوم التي لم ترسل لها أي دولة بعثات دبلوماسية دائمة لها حسب احصاءات سنة ١٩٨٠، بحسب بريطانيا وبلجيكا وفرنسا التي ترسل دول العالم لكل منها ١٢٥ بعثة دبلوماسية دائمة حسب احصاءات السنة ذاتها. كذلك، فالدول قد تهنيء ساوكها الدبلوماسية تجاه دول معينة أو تخفض من مستوى هذا السلوك، إذا نشأت خلافات حادة مع تلك الدول، كقيام معظم الدول العربية بإلغاء ساوكها الدبلوماسية تجاه ألمانيا الاتحادية أو تخفيضه سنة ١٩٦٥ احتجاجاً على بيع الأخيرة السلاح لتسرب القبل. كذلك، فالدولة لا ترسل أي بعثات دبلوماسية إلى الدول الأخرى إذا لم تمتلك من الممتلكات القومية (الموارد، والسيارات) التي تنتمي من تحفة ذلك، وخاصة ما يكون مخزن البعثة الدبلوماسية هو عاصمة الدولة الممثلة لديها تلك البعثة، ولأن الدولة المرسله قد لا تدفع هذه القاعدة تعبيراً عن عدم اعترافها بشرعية حتى الدولة في اتخاذ تلك البعثة عاصمة لها، فكثير من الدول التي ترسل بعثات دبلوماسية لاسرائيل تضع تلك البعثات في تل ابيب بدلاً من القدس، مقرر الحكومة الاسرائيلية، تأكيداً لميتمه الخارجية معينة، وهي عدم



الاعتراف بوضع القدس إلى إسرائيل، وأخذاء فإن الصارك الدبلوماسي للدواة تجاه الدول الأخرى ويختلف باختلاف أهمية تلك الدول. ويذكر ج هذا السلوك نسي أعلى درجاته من إرسال سفير مقيم إلى إرسال مبعوث غير مقيم في انزلة. ومن ثم فإن تحليل السلوك الدبلوماسي للدول تجاه الدول الأخرى: التي من يتجه (أو لا يتجه) هذا السلوك، ومستوى هذا السلوك، يعتبر مؤشرا جيدا للسياسة الخارجية للدولة. كما أن تحليل الصارك الدبلوماسي للدول الأخرى تجاه تلك الدواة يعتبر مؤشرا جيدا لأهمية تلك الدولة في السوق الدولي.

#### مناقشة :

تتصف السياسة الخارجية بعدة خصائص تميزها عن غيرها من السياسات العامة، كما أنها تشترك مع تلك السياسات فسي خصائص أخرى . ويعتبر فهم الخصائص الكلية للسياسة الخارجية ضروريا لتحديد وحدة التحليل التي تسالول تفسيرها.

وقد اوتسحقنا ان السياسة الخارجية تنصف ؛ بخصائص سبعة - أولها ان السياسة الخارجية تنصرف إلى سياسة وحدة دولية واحدة وراء المحيط الخارجي ، وهو ما يميز السواية الخارجية عن العلاقات الدولية . وثانيها ان السياسة الخارجية هي ما يصدر عن الممثلين الرسميين للوحدة الدولية ، أيهم هم وحدهم الذين يستطيعون الزام الوحدة بتحية مواردنا من أجل تنفيذ السياسة . وثالثها ان السياسة الخارجية هي سياسة عملية بمعنى أنها تشمل برامج العمل الخارجي التي أعلنها صناعو السياسة ، كما ان تلك البرامج مقسودة مما يرتب ضرورة التمييز بين الأنص من السياسة الخارجية وما ترتب على اتباعها من نتائج ، كما أنها برامج قابلة للملاحظة أي أنها تشمل الأفعال والأعمال التي صدرت عن صناعي السياسة ويحمل تعبئة الموارد لتنفيذها ، كما يمكن رسمها بأرائ التحليل العلمي . ورابعها ان السياسة الخارجية تتميز بخصائص الاختيار ، وهو ما يفرض ان تلك السياسة قد صاغها الممثلون الرسميون للوحدة ، ولي تان السياسة اختاروا من بين بدائل برنامجية متاحة كما أنهم يستطيعون تغيير السياسة إذا

نشأت تاروفاً، تتطلب ذلك . وخامسها ان السياسة الخارجية هي عملية سياسية واعية تتطور، على السعي لتحقيق أهداف معينة أو امها التأثير في البيئة الخارجية . ولا يعد التصرف الخارجي سياسة خارجية الا اذا كان مرتبطاً بتلك الأهداف . وهانسها ان السياسة الخارجية توجه الى المحيط الخارجي للوحدة الدولية . وهو ما يميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية ، وان كان ذلك لا ينفي وجود كثير من الترابط والتشابه بين السياستين الخارجية والداخلية . بيد ان للسياسة الخارجية خصائص متميزة عن السياسة الداخلية أهمها ان السياسة الخارجية لا تفسح توزيع الموارد الاجتماعية بشكل مباشر ، كما انها تتميز بدرجة اكبر من عدم اليقين ، وهو ما يؤدي الى اختلاف القوة المؤثرة على السياستين وكيفية صنعهما ، كما يسمح بتصور ظاهرة السياسة الخارجية كظاهرة مستقلة . وسابعها ان السياسة الخارجية هي ظاهرة برنامجية ، أي انها مركبة ومعددة الأبعاد . فيتضمن أساساً ذات طبيعية عامة وهي التوجهات ، والأولويات والأهداف، والاستراتيجيات، وأبعاد ذات طبيعة محددة وهي القرارات، والسلوكيات . وقد اوضحنا ان سلوكيات السياسة الخارجية يمكن رصدنا من خلال ثلاثة مؤشرات هي تحليل الأحداث الدوابة، والسلوك التصويتي الدولي، والمشارك الدبلوماسية الدولي .

ويدون : أن الأبعاد السالفة مجتمعة ، فإنه لا يمكن منهجياً اطلاق صفة السيادة الخارجية على الظاهرة محل البحث ، ان أهمية هذا التحليل تنبع من ضرورة وضع حدود الظاهرة المراد تفسيرها . ذلك ان بعض الباحثين يميل الى اطلاق صفة السياسة الخارجية على ظواهر تم محاولة تفسيرها دون الانتباه الى ان ما يحدث عنه ليس بسياسة خارجية .

## شوامتن الفصل الأول

- (١) حامد ربيع، نظرية السياسة الخارجية، (الناشر: مكتبة القاهرة الحديثة، د.ت)، ص ٧.
- (٢) Edgar Furniss and R. Snyder, An Introduction to American Foreign Policy, (New York: Rinehart, 1955), pp. 6, 28.
- (٣) Paul Seabury, Power, Freedom and Diplomacy: the Foreign Policy of the United States, (New York: Random House, vintage, 1965), p. 7.
- (٤) George Modelski, A Theory of Foreign Policy, (New York: Praeger, 1962) pp. 6 - 7.
- (٥) Charles Hermann, "Policy Classification: A key to the comparative study of foreign policy" in James Rosenau, V. Davis, and M. East, eds., The Analysis of International Politics, (New York: Free Press, 1972), p. 72.
- (٦) Patrick Morgan, Theories and Approaches to International Politics, (Page - Ficklin: Palo Alto, Calif., 1975), p. 166.
- (٧) مازن الرمضانى، دراسة فى السياسة الخارجية، الجزء الأول (بغداد: جامعة بغداد، ١٩٨٩)، ص ٢٦.
- (٨) Walter Carlsnaes, "The Concept of Foreign Policy Actions in Comparative Analysis", Co-operation and Conflict, 15 (1980), p. 6.
- (٩) Jonathan Wilkenfeld et al., Foreign Policy Behavior, (Beverly Hills: Sage, 1985), p. 110.
- (١٠) Jack Plano and Roy Olton, The International Relations Dictionary, (Santa Barbara: A.B.C. Oli, 1982) P. 7.

- (١١) نجاتل زكوى، مبادئ الدراسة الخارجية وأبعادها فى السياسة الدولية، (بغداد: مطبعة شليق، ١٩٧٥)، ص ٢٢.
- (١٢) James Rosenau, "Moral Ferve, Systemic Analysis, and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research" in, Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy*, (Chicago: Markham, 1968), p. 222.
- (١٣) James Rosenau "Comparing Foreign Policies, why, what, How" in James Rosenau, *Comparing Foreign Policies*, (N. Y. Harled Press, 1974), p. 6.
- (١٤) Fred Sonderman, "The Linkage Between Foreign Policy and International Politics", in, James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, (New York: Free Press, 1961), pp. 8-17.
- James Dougherty and R. Pfatzgraff, *Contending Theories of International Relations*, (Philadelphia: J R Lippincott G., 1971), pp. 23-24.
- (١٥) Eugene Meehan, "The Concept of Foreign Policy", in Wolfarm Hanrieder, ed., *Comparative Foreign Policy*, (New York: McKay, 1971), p. 285.
- (١٦) M. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, (Washington, D. C: Brookings, 1974).
- (١٧) James Rosenau, "Foreign Policy as adaptive Behaviour", *Comparative Politics*, 2, (1970), pp. 365-378.
- Sieven Smith, *Foreign Policy Adaptation*, (New York: Nichols Publishing Co., 1981) pp. 40-55.
- (١٨) Charles Hermann, "Foreign Policy Behaviour: That which is to be explained", in Maurice East, S. Salmore, and C. Hermann, eds. *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, (Beverly Hills: Sage 1978), p. 32.

(١٧) ويرى ذلك كارل فون أوتو أن التغيير يحدث من «تفكك» بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية منذ سنة ١٩٧٥ إلى الوقت الذي يربط السياسة بين الخارجية والداخلية حتى تشير إلى أن السياسة الخارجية تتأثر بالسياسة الداخلية وبالتالي فإن النظام التام غير متجانس، أي أن كل محاولة لتحقيق التوازن بالضرورة أنماها غير جيدة.

Carl Joachim Friedrich, *Foreign Policy in the Making*, (New York: W. W. Norton, 1973), pp. 64 - 66.

وقد ألتفت إلى وجهة النظر القائلة بـ التوافق بين السياستين الخارجية والداخلية راجع

James Siegenza & Andrew Arline, *The Global Community: A Brief Introduction to International Politics*, (New York, Row: Harper, 1982) pp. 32 - 39

ويذهب هاتوير إلى أنه من ذلك فيقول أن السياستين الخارجية والداخلية أصبحتا «متساويتين» على حد بعيد، وهو ما يتفق عليه تيمون كاشيفسكي "Derectionation: السياسة الخارجية"

Wolfram Haanrieder, "Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-state" *American Political Science Review*, 72 (4), December 1978, pp. 77 - 79

James Rosenau "Toward the study of national and international linkages", in James Rosenau, ed., *Linkage, Politics*, (New York: Free Press, 1969), pp. 14 - 66. (١٧٠)

Karl Deutsch, "External influences on the international behaviour of states", in Percy Saretz, ed., *Approaches to Comparative and International Politics*, (Evanston, Northwestern University Press, 1966), pp. 5 - 62. (١٧١)

James Rosenau "Foreign Policy as an 'issue-area'", in James Rosenau, *Domestic Sources of Foreign Policy*, (New York: Free Press, 1967) pp. 11 - 51. (١٧٢)

- Arthur Lee Burns, *Of Powers and their Politics: A Critique of Theoretical Approaches*, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968), pp. 28 - 46. (٢٣)
- George Kennan, *Memoires (1925 - 1950)*, New York: Atlantic, 1967. (٢٤)
- Robert Mandel, *Perception, Desision Making, and Conflict*, (Washington, D.C., University Press of America, 1979), p. 88. (٢٥)
- Robert Jenkins, "Uncertainty and Uncertainty-reduction in the global arena: Towards an integrated oppraach to international politics", in William Chittick, ed., *An Analysis of Foreign Policy Outputs*, (Columbus: Charles Merrill, 1975). p. 81. (٢٦)
- Thomas Schelling "Uncertainty, brink-manship, and the game of thin king", in K. Archibald, ed., *Strategie Interaction and Conflict*, (Berkley: University of Colifornia Prrss, 1966), p. 94. (٢٧)
- Ole Holsti and Alexander George, "the effects of stress on the performance of foreign policy makers", in C. Cotter., ed., *Political Science Annual*, 6, (1975), pp. 260 - 261. (٢٨)
- انتظر فوارق أخرى بين السيلستين الداخلية والخارجية: (٢٩)
- Davis Bobrow Wand R. Stoker, "Evolution of Foreign Policy" in P. Terrence Hopmann D. Zinnes, and JP. Singer, ed *Cumulation in International Relations Research* (Denver: University of Denver, Monograph Series in World Affairs, (Vol. 18, Book 3, 1981), pp. 118 - 119.
- يختلف بعض من الدراسات مع هذا التحليل لطبيعة السياستين الداخلية (٣٠) والخارجية ويرى هؤلاء أن عناصر السياسة الخارجية تتجمع كلها في يد الدولة وتستطيع أن تتحكم فيها وتراهما بوضوح، بعكس الأوضاع الداخلية التي لا تستطيع الدولة أن تتحكم في كل عناصرها. انظر حديث د. أسامة البار في الوقت (الناشرة)، ٢ فبراير ١٩٩٠.

- William Coplin, *Introduction to International Politics*, (Chicago: Markham, 1974), pp. 138 - 148. (٢٠١)
- Wolfram Haerlieder, "Actor objectives and international systems," *Journal of Politics*, 27, (1), February 1965, P. 119. (٢٠٢)
- Arnold Wolfers, "The goals of foreign policy", in Arnold Wolfers, ed., *Discord and Collaboration: Essays in International Politics*, (Baltimore, John Hopkins Press, 1962), p. 71. (٢٠٣)
- Dean Swanson, "Analyzing foreign policy goals: the need for a policy-relevant approach", paper presented at the 1977 U.S.A. Meeting, St. Louis, PP. 7 - 14. (٢٠٤)
- Albert Laugah et al., *Comparative Analysis of Dyadic Interstate Conflict, Project, Description*, Mimeo, Dept. of Political Science, Calson University, 1974. (٢٠٥)
- Donald Puchata, *International Politics Today*, (New York: Dodd Mead, 1971), PP. 73 - 94. (٢٠٦)
- K. Holsti "National role conception in the study of foreign policy", *International Studies Quarterly*, 14 (1970), PP. 245 - 246. (٢٠٧)
- Naomi Wish, "Foreign Policy makers and their national role conceptions", *International Studies Quarterly*, 24, December 1985, pp. 536-539. (٢٠٨)
- في سياق تعامل الدول مع بعضها البعض (٢٠٩)
- عالم الدين هلال، "تطور الاستراتيجيات في ضوء العلوم الاجتماعية الكبر" *الاستراتيجيات الدولية*، ٩، أبريل سنة ١٩٨٢، من ص ٧ - ٢٨.
- Morgan, op. cit., p. 167. (٢١٠)
- Edward Azar, "Ten issues in events research", in Edward Azar and I. Ben-Dak, eds., *Theory and Practice in Events Research: Studies in International Actions and Interactions*, (New York: Gordon and Breach, 1975), pp. 2-5. (٢١١)

- Brian Tomlin, "Events vs votes as indicators of nation's behaviour in the United Nations", in Don Muntton, ed., *Measuring International Behavior: Public Sources, Events and Validity*, (Halifax, Center for Foreign Policy Studies of Dalhousie University, 1978), pp. 143-160. (٤٢)
- K. Rai, "Foreign Policy and voting in the U.N General Assembly", *International Organization*, Summer 1972, pp. 587-588.
- محمد السيد سليم، "التضامن الاسلامي والنظام الدولي" السياسة الدولية، يوليو ١٩٨٠، ص ٧١ - ٧٢. (٤٣)
- عبد الله القبايع، المملكة العربية السعودية والمنظمات الدولية، (الرياض، دار عكاظ، ١٩٨٠). (٤٤)
- محمد السيد سليم، المرجع السابق، ص ٦٩ - ٧٠. (٤٥)



الفصل الثاني

مبادئ السياسة الخارجية



فقدما أن السياسة الخارجية تتضمن مجموعة من الأبعاد التي تميزها عن غيرها من الظواهر السياسية. وتضيف أنه في عملية تمييز وممارسة السياسة الخارجية، تتصنف تلك السياسة بمجموعة من السمات التي يمكن ابتداء منها توصيف السياسة الخارجية لمختلف الوحدات الدولية. ومثل السياسة الخارجية في ذلك كمثال الجسم البشري. فهذا الجسم يتضمن مجموعة من المكونات التي تميزه عن غيره من الكائنات الحية ولكنه في أذنه لوظائفه يتميز بصفات يتفاوت البشر في امتلاكها كدرجة الأكل أو القرّة البدنية، وغيرها.

وفي هذا الأسفل مركز على مجموعة من السمات الرئيسية للسياسة الخارجية، وهن: أهمية السياسة الخارجية في محيط السياسة العامة الدولية، ودورها استقلاليه السياسة الخارجية عن المحيطين الخارجي والداخلي تلك السياسة، ودرجة توزيع السياسة الخارجية بين مختلف الوحدات الدولية، والأنواع المستخدمة في تنفيذ السياسة الخارجية، والقضايا التي تدور حولها.

## المبحث الأول أهمية السياسة الخارجية

تعتبر السياسة الخارجية أحد العناصر الرئيسية المكونة للسياسة العامة للدولة، فهي تتضمن اتخاذ القرارات المتعلقة بالأمن الوطني والكيان الاتقاسى للدولة، ومن ثم فهي تحتل موقعا مركزيا فى السياسة العامة<sup>(١)</sup>. بيد أن أهمية السياسة الخارجية لدى اطار السياسة العامة تختلف من وحدة دولية إلى أخرى . بالنسبة لبعض الوحدات تعتبر السياسة الخارجية أداة رئيسة لتحقيق أهداف السياسة العامة. بينما تحتل السياسة الخارجية مكانة هامشية فى تحقيق أهداف السياسة العامة لبعض الوحدات الأخرى.

وبصفة عامة، تمثل السياسة الخارجية عروضا مركزيا فى السياسة العامة للدولة الدولية فى الحالات التالية:

أولاً: أن تلعب السياسة الخارجية وظيفة تنموية، وذلك من خلال الدور الذى تلعبه فى اضافة مكانة دولية معينة على الوحدة الدولية تدفع بالوحدات الأخرى إلى التنافس لاعطائها المساعدات الاقتصادية للاستفادة من المكانة الدولية لتلك الوحدة. وقد لعبت السياسة الخارجية مثل هذا الدور فى السياسة المصرية فى الفترة الناصرية. فقد برز عبد الناصر اهتمامه بالسياسة الخارجية بالأثر الذى يابعه الدور المصرى الخارجى التثبيط فى تدفق المساعدات الاقتصادية على مصر . ويتفق بعض المؤرخين مع هذا الطرح، إذ يرون أن الدعم الغربى لمصر الناصرية رغم عدائها للغرب يرجع إلى السياسة التثبيطية التى اتبعتها مصر فى العالم الثالث بحيث أدرك الغرب أن عداوة لعبد الناصر سيكلفه مصالحة فى العالم الثالث<sup>(٢)</sup>. كذلك لعبت السياسة الخارجية دورا تنمويا اقتصاديا فى السياسة الخارجية الاندوسية منذ استقلال اندونيسيا<sup>(٣)</sup>.

ثانياً: أن تلعب السياسة الخارجية دورا فى تدعيم الاستقلال السياسى للدولة. ومن ذلك اتباع بعض دول العالم الثالث لسياسة عدم الانحياز فى اطار الحركة الدولية

اللامنحازة، وذلك من أجل مواجهة نفوذ الثورتين العظميين وحماية استقلال تلك الدول. ومن أمثلة ذلك الوظيفة التي لعبتها السياسة الخارجية للوجوسلافية في الخمسينيات لحماية استقلال يوجوسلافيا ازاء الاتحاد السوفيتي.

ثالثا: أن تلعب السياسة الخارجية دورا في تأمين المصالح الخارجية. ومن ذلك الدور الذي لعبته السياسة الخارجية السوفيتية في الشرق الأوسط في الخمسينيات لكسر العصار الغربي على الاتحاد السوفيتي أو الدور الذي تلعبه السياسة الخارجية الأمريكية من خلق المناخ الملائم لازدهار الاستثمارات الأمريكية في الخارج، ولعل من أشهر الأمثلة التاريخية على هذه الوظيفة، هي الوظيفة التي لعبتها السياسة الخارجية البريطانية منذ سنة ١٨٤١ والسياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب العالمية الأولى. فبعد زوال الثورة الصناعية في بريطانيا وظهور الحاجة إلى الأسواق. أصبح للسياسة الخارجية البريطانية وظيفة أساسية حددها بالمرستون وزير الخارجية حينما كتب سنة ١٨٤١ يقول أن دور السياسة الخارجية البريطانية هو أن تفتح وتضمن الطريق للتجار<sup>(٤)</sup>. كما يقول آرثر ماير Arno Mayer أن الهدف من السياسة الويلسونية (نسبة إلى الرئيس الأمريكي ويلسون) في مؤتمر فرساي ١٩١٩، والقائم على أساس صنع السلام وعدم اذلال ألمانيا، كان هو مواجهة القوى اليسارية الجديدة التي نشأت في أوروبا والولايات المتحدة والتي ازدهرت نتيجة انتصار الثورة البلشفية في روسيا سنة ١٩١٧ فقد كانت السياسة الخارجية الويلسونية أداة لاستيعاب قوى الحركة في الداخل والخارج وبالتالي احتواء التهديد الثوري<sup>(٥)</sup>.

رابعا: أن تلعب السياسة الخارجية دورا في تحقيق التكامل القومي أو الاستقرار السياسي ويتحقق ذلك عادة من خلال لجوء صانعي السياسة الخارجية إلى التركيز على العدو الخارجي أو افعال مشكلة ثورية، مما يؤدي إلى انقاف أفراد الشعب حول مسانعة السياسة الخارجية في وجه العدو الخارجي. وهو الدور الذي تلعبه السياسة الخارجية الاسرائيلية ازاء العرب في ضمان التكامل القومي للمجتمع الاسرائيلي ووقف نزيف الهجرة المتضادة. ومن الأمثلة التقليدية لهذا الدور الوظيفة التي لعبها توسع الايطالي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر في تقوية الوحدة الإيطالية الناشئة. فيقول

رونفان أن دخول إيطاليا مباشرة لثريتها التشريعية كان وسيلة لاشغال الشعور الوطني أكثر منه عملية لرضاء للاستياجات السكانية أو الاقتصادية<sup>(٦)</sup>. كذلك أكد اللورد سالزبوري في مقاله نشرها سنة ١٨٧٠ عقب انتصار بروسيا على فرنسا أنه من وجهة نظر بسمارك (مستشار بروسيا) فإن اتباع سياسة خارجية عنوانية كان يحقّ وظائف منها أن وحدة ألمانيا (ببروسيا آنذاك) كانت ما تزال في مراحلها الأولى وفي حاجة إلى رعاية، والحرب هي لبن الأمل للاميرالموريات الواعدة<sup>(٧)</sup>. وتعتبر السياسة الخارجية في الدول النامية أداة مناسبة لبناء وتأكيد الهوية الوطنية والقومية للدولة. فممارسة الدولة لدورها الخارجي ومشاركتها في التنظيمات الدولية وتبادلها الاعتراف مع الدول الأخرى كل ذلك يشكل أداة لبلورة الهوية الخاصة بالدولة.

خامساً: أن تلعب السياسة الخارجية دوراً في إعطاء الدولة مكانة دولية رمزية تتناسب مع مواردها أو مستوى تطورها الحضاري. ومن ذلك الدور الذي تلعبه السياسة الخارجية السعودية في العالمين العربي والإسلامي، والدور الذي تلعبه السياسة الخارجية الكندية في مجال حفظ السلام العالمي.

سادساً: أن تلعب السياسة الخارجية دوراً سياسياً داخلياً في تدعيم سلطة صنّاع السياسة الخارجية وإضفاء الشرعية على سلطته الداخلية، وبصفة عامة تلعب السياسة الخارجية دوراً حيوياً في تأكيد مشروعية سلطة القائد السياسي وزيادة شعبيته. ففي المجال الخارجي، يستطيع القائد السياسي أن يظهر حنكته السياسية، وقدرته على تقديم الحلول الفورية للمشكلات الدولية من خلال منابر الهيئات الدولية، دون أن يلزم نفسه بتحمل تكاليف تلك الحلول، ولكنه يجد من الصعوبة بمكان أن يفعل الشيء ذاته في مجال السياسة الداخلية. كذلك يلجأ بعض القادة إلى تنشيد دورهم السياسي الخارجي لإعطاء الانطباع لدى الرأي العام الداخلي بقدرتهم على الانجاز واكتساب احترام العالم<sup>(٨)</sup>. أيضاً قد يلجأ صنّاع السياسة الخارجية إلى المبادرات الخارجية لتدعيم مركزه الداخلي إزاء المعارضة وتهديدة للمشكلات الداخلية التي تواجهه<sup>(٩)</sup>. وفي ذلك يقول بعض المؤرخين أن قرار حكومة الملك شارل العاشر الفرنسية بشن حملة عسكرية على الجزائر كانت تحركة دوافع داخلية، توداها أن النجاش الخارجي سيمكن الحكومة من

لمكات المعارضة الداخلية في مجلس النواب وتحقيق انتعاش خارجي ينطوي على المتناهب الداخلية<sup>(١٠)</sup>.

بيد أنه في حالات أخرى، قد تلعب السياسة الخارجية دورا هامشيا، ويمكن تحديد مجموعة من الحالات التي تتفاعل فيها أهمية السياسة الخارجية كجزء من السياسة العامة للدولة:

أولا : دول الحياض القانوني كسويسرا والنمسا.

ثانيا: الدول التي استسلمت للهزيمة العسكرية. ومن ذلك تضائل أهمية السياسة الخارجية في السياسة العامة لروسيا القيصرية بعد حرب القرم (١٨٥٣/١٨٥٦). فقد شهدت الفترة التالية لفتح باريس سنة ١٨٥٦، انكماش واضحا في الدور الخارجي الروسي. وقد حدثت الظاهرة ذاتها عقب هزيمة روسيا أمام اليابان سنة ١٩٠٥ ويمكن أن تشير كذلك إلى حالتي ألمانيا بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية واليابان بعد الحرب العالمية الثانية.

ثالثا: الدول محدودة الموارد إلى حد كبير بشكل لا يمكنها من اتباع سياسة خارجية نشيطة تعرض محدودية مواردها، ومن ذلك، وغينيا الإستوائية ومالديف.

رابعا: الدول الصغيرة المنضوية تحت لواء الأحلاف، الكبرى كإليجاريا في إطار الكتلة السوفيتية السابقة. فهذه الدول تضطر إلى سبابة القرارات السياسية الخارجية للدول الأكبر في الحلف، وفصر دورها في السياسة الخارجية على مجرد تأييد تلك القرارات.

خامسا: الدول الصغرى التابعة اقتصاديا كإماما، وبيرو، وكندا.

سادسا: الدول التي تمر بمرحلة تغير جذري وكنى، كالاتحاد السوفيتي في الفترة الستالينية، أو الصين الشعبية في فترة الثورة الثقافية البروليتارية الكبرى. فالصين الشعبية مثلا سحبت كل سفرائها من الخارج (عدا سفيرا في القاهرة) كجزء من عملية تقليص حجم السياسة الخارجية السينية إبان تلك الثورة.

مما يعجز الدول النامية عن القيام به، كدورها في حشد الجهود الدولية لتتصل المستعمرات أو التوسيع الوطني.

ثالثاً: الدول المعزولة جغرافياً ككندا، وفرنسا، وبروناي.

ويمكن التعرف على أهمية السياسة الخارجية من خلال مجموعة من المؤشرات منها: نصيب ميزانية وزارة الخارجية من الميزانية العامة ونسبة الأفراد العاملين في مجال السياسة الخارجية من كل العاملين الحكوميين في الدولة، وعدد الدول التي تتبادل معها الدولة التمثيل الدبلوماسي من الدول الكاتبة من السوق الدولي<sup>(1)</sup>.

والواقع أن أهمية السياسة الخارجية ليست مجرد قضية نظرية، وإنما أيضاً قضية عملية ترتبط بالأداء العام للنظام السياسي، فمصنع السياسة الخارجية مطالب بوضع تلك السياسة في موقعها المناسب من السياسة العامة للدولة، وعلى وجه التحديد بتحقيق قدر من التوازن النسبي بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية طبقاً لظروف دولته، فلا يمكن القول أن مصانع السياسة الخارجية مطالب بالانتماء بالسياسة الخارجية قدر اهتمامه بالسياسة الداخلية، ذلك أن هذا الانتماء إنما يعتمد على طبيعة المشكلات الداخلية التي تواجهها الدولة، والفرص المتاحة لمصانع السياسة الخارجية في المجال الدولي لتحقيق مكاسب تعود على السياسة الداخلية لدولته بالمنفعة فكما قلت المشكلات الداخلية، وزادت الفرص الخارجية المتاحة، كان من المنطقي أن يزداد اهتمام مصانع السياسة الخارجية بتلك السياسة، والعكس صحيح. ومن ثم فإن مصانع السياسة الخارجية في سعي دائم لتحقيق نقطة توازن "متحركة" بين الاستراتيجيتين الداخلية والخارجية، وتعتمد هذه النقطة على عوامل متعددة، وفي كل الحالات فإن اهتمام مصانع السياسة الخارجية بتلك السياسة يتوقف على الحد الذي تتمكن فيه تلك السياسة إيجابياً على السياسة الداخلية، وإذ ذلك فقد اتهمت الولايات المتحدة سياسة "العزلة" عن الشؤون الدولية في بعض الفترات، حينما بدت تلك السياسة ضرورية للتفادي للبناء الداخلي والتجهت نحو سياسة "التشمّل" في الشؤون الدولية، حينما زادت المصالح الاقتصادية الأمريكية في الخارج، وبدت السياسة الخارجية المتخافة أداة مثالية لخدمة تلك



المصالح، كذلك فإن اهتمام دسابع السياسة الخارجية بتلك السياسة يجب ألا يتخطى المقدرات القومية المتاحة لدوائه. ذلك إن اتباع سياسة خارجية تتضمن انتهاكا للمقدرات القومية، لما يزدى إلى تآكل الأساس الداخلي لتلك السياسة، وبالتالي فشل السياسة الخارجية ذاتها في المدى البعيد. وسنعود إلى ذلك الموضوع عند مناقشة موضوع المقدرات القومية.

وفي مجال السياسة الخارجية المصرية، فقد دار الجدل في أواخر الثمانينات حول قضية الموارنة بين السياسيين الخارجية والداخلية، وذلك بمناسبة انتخاب الرئيس مبارك رئيسا لمنظمة الوحدة الأفريقية وما أدى إليه ذلك من تركيز على قضايا السياسة الخارجية، فقد انتقدت المعارضة الرئيس مبارك على أساس أنه يهمل السياسة الخارجية الأولية التي يجب أن تحتلها السياسة الداخلية، بينما دافع البعض عن أن اهتمام مصر بالسياسة الخارجية لا بد وأن يؤثر إيجابيا على السياسة الداخلية. وقد أوردنا في الملحق رقم 1 من هذا الكتاب نماذج لمختلف وجهات النظر حول تلك القضية.

## المبحث الثاني

### الاستقلالية السياسية الخارجية

تتفاوت الممارسات الخارجية للوحدات الدولية طبقا لمدى الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدة الدولية في صياغة وتنفيذ تلك السياسات، ويمكن القول ابتداءً أن التحديث من السياسة الخارجية للوحدة الدولية إنما يعني بالضرورة أن تلك الوحدة تتمتع بالاستقلالية في صنع سياساتها الخارجية ويترن توافر هذه الاستقلالية يصبح من الصعب اعتبار تلك الوحدة إحدى وحدات السياسة الخارجية، بيد أن ذلك لا يعني أن كافة الوحدات الدولية تتمتع بنفس الدرجة من الاستقلالية في صياغة سياساتها أو في تنفيذها، فالوحدات الدولية تصوغ سياساتها الخارجية في إطار مجموعة من الشروط أو الضغوط الخارجية كما أنها حين تتخذ تلك السياسة قد لا تستطيع أن تتلصق إلا بالاشتراك مع الآخرين، أما لاعتبارات الملاممة السياسية أو نقص الموارد، ومن ثم فإن درجة الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدة الدولية في سياساتها الخارجية هي من السمات الرئيسية التي تتفاوت الوحدات الدولية بشأنها.

ويطوّر مفهوم الاستقلالية في السياسة الخارجية على يدين فرينين: البعد الأول يتعلق بالاستقلال الخارجي للسياسة الخارجية، أما البعد الثاني فلهذا ينصرف إلى الاستقلال الداخلي للسياسة الخارجية.

يتضمن البعد الأول، مفهومين فرينين<sup>(17)</sup>، الأول يتعلق بدرجة المبادرة أو رد الفعل التي تتمتع بها عملية صياغة السياسة الخارجية، أما الثاني فإنه يرتبط بمدى انفرادية أو جماعية عملية تنفيذ السياسة الخارجية، يشير المفهوم الأول فوضيعة ما إذا كانت الوحدة الدولية تبتد سياساتها الخارجية بمبادرتها الذاتية أم أنها تتكفي بمجرد رد الفعل إزاء الموائم والمضغوط الاقليمية من البيئة الخارجية، أما المفهوم الثاني فهو يشير سؤالا يتعلق بما إذا كانت الوحدة الدولية تعد سياساتها الخارجية بمبادرتها أم أنها تتكفي بالاشتراك مع وحدات دولية أخرى، وإذا كانت الوحدة الدولية سياساتها الخارجية

انطلاقاً من مبادئها الذاتية ونفقتها بمفردها يمكن القول أنها تتمتع بدرجة من الاستقلالية تفوق تلك التي تتمتع بها الوحدة الدولية التي تصوغ سياساتها الخارجية كرد فعل للمنحرف الخارجية وبالاشتراك مع وحدات أخرى. وقد كُتبت مارجريت هيرمان سلوك السياسة الخارجية الدول إلى سلوك مبادر Initiative Behavior وسلوك انعكاسي Reactive Behavior ووجدت أنه في المتوسط فإن سلوك السياسة الخارجية يكاد يقسم بالتساوي بين النوعين (٥٥٪ مقابل ٤٥٪). أما بالنسبة للبعد الثاني فقد ميزت بين السلوك الانفرادي Unilateral Behavior والسلوك الجماعي Multi-lateral Behavior ووجدت أنه في المتوسط لا يمثل السلوك الانفرادي إلا حوالي ثلث الحجم الكلي لسلوكيات السياسة الخارجية للدول (٣٨٪ مقابل ٦٢٪). وانطلاقاً من هذا التصنيف تميز مارجريت هيرمان بين ثلاثة أشكال من سلوك السياسة الخارجية.

#### (أ) السلوك المستقل

وهو سلوك ينطلق من المبادرة الذاتية للوحدة الدولية ويتم بشكل منفرد. ويمكن ان نضرب مثالا على ذلك بمبادرة الرئيس السادات بزيارة اسرائيل سنة ١٩٧٧.

#### (ب) السلوك المترابط

وهو سلوك ينطلق من رد الفعل لسلوكيات خارجية سابقة، ولا يتم الا بالاشتراك مع وحدات دولية أخرى. ومن ذلك ارسال الولايات المتحدة وفرنسا وإيطاليا قوات حفظ السلام الى لبنان في أعقاب الغزو الاسرائيلي للبنان سنة ١٩٨٢.

#### (ج) السلوك المختلط

وهو أما سلوك منطلق من المبادرة الذاتية للوحدة الدولية ولكنه ينفذ بشكل جماعي (ومن ذلك دعوة مصر إلى انعقاد مؤتمر القمة العربي سنة ١٩٦٣). وأما سلوك ثالثي كرد فعل لسلوكيات خارجية سابقة ولكنه ينفذ بشكل منفرد ومن أمثلته دخول اسرائيل الحروب ضد مصر وسوريا سنة ١٩٧٣.

في كتابه "السياسة الخارجية الأمريكية في الشرق الأوسط" (1977)، ص 177، ص 178، ص 179، ص 180، ص 181، ص 182، ص 183، ص 184، ص 185، ص 186، ص 187، ص 188، ص 189، ص 190، ص 191، ص 192، ص 193، ص 194، ص 195، ص 196، ص 197، ص 198، ص 199، ص 200، ص 201، ص 202، ص 203، ص 204، ص 205، ص 206، ص 207، ص 208، ص 209، ص 210، ص 211، ص 212، ص 213، ص 214، ص 215، ص 216، ص 217، ص 218، ص 219، ص 220، ص 221، ص 222، ص 223، ص 224، ص 225، ص 226، ص 227، ص 228، ص 229، ص 230، ص 231، ص 232، ص 233، ص 234، ص 235، ص 236، ص 237، ص 238، ص 239، ص 240، ص 241، ص 242، ص 243، ص 244، ص 245، ص 246، ص 247، ص 248، ص 249، ص 250، ص 251، ص 252، ص 253، ص 254، ص 255، ص 256، ص 257، ص 258، ص 259، ص 260، ص 261، ص 262، ص 263، ص 264، ص 265، ص 266، ص 267، ص 268، ص 269، ص 270، ص 271، ص 272، ص 273، ص 274، ص 275، ص 276، ص 277، ص 278، ص 279، ص 280، ص 281، ص 282، ص 283، ص 284، ص 285، ص 286، ص 287، ص 288، ص 289، ص 290، ص 291، ص 292، ص 293، ص 294، ص 295، ص 296، ص 297، ص 298، ص 299، ص 300، ص 301، ص 302، ص 303، ص 304، ص 305، ص 306، ص 307، ص 308، ص 309، ص 310، ص 311، ص 312، ص 313، ص 314، ص 315، ص 316، ص 317، ص 318، ص 319، ص 320، ص 321، ص 322، ص 323، ص 324، ص 325، ص 326، ص 327، ص 328، ص 329، ص 330، ص 331، ص 332، ص 333، ص 334، ص 335، ص 336، ص 337، ص 338، ص 339، ص 340، ص 341، ص 342، ص 343، ص 344، ص 345، ص 346، ص 347، ص 348، ص 349، ص 350، ص 351، ص 352، ص 353، ص 354، ص 355، ص 356، ص 357، ص 358، ص 359، ص 360، ص 361، ص 362، ص 363، ص 364، ص 365، ص 366، ص 367، ص 368، ص 369، ص 370، ص 371، ص 372، ص 373، ص 374، ص 375، ص 376، ص 377، ص 378، ص 379، ص 380، ص 381، ص 382، ص 383، ص 384، ص 385، ص 386، ص 387، ص 388، ص 389، ص 390، ص 391، ص 392، ص 393، ص 394، ص 395، ص 396، ص 397، ص 398، ص 399، ص 400، ص 401، ص 402، ص 403، ص 404، ص 405، ص 406، ص 407، ص 408، ص 409، ص 410، ص 411، ص 412، ص 413، ص 414، ص 415، ص 416، ص 417، ص 418، ص 419، ص 420، ص 421، ص 422، ص 423، ص 424، ص 425، ص 426، ص 427، ص 428، ص 429، ص 430، ص 431، ص 432، ص 433، ص 434، ص 435، ص 436، ص 437، ص 438، ص 439، ص 440، ص 441، ص 442، ص 443، ص 444، ص 445، ص 446، ص 447، ص 448، ص 449، ص 450، ص 451، ص 452، ص 453، ص 454، ص 455، ص 456، ص 457، ص 458، ص 459، ص 460، ص 461، ص 462، ص 463، ص 464، ص 465، ص 466، ص 467، ص 468، ص 469، ص 470، ص 471، ص 472، ص 473، ص 474، ص 475، ص 476، ص 477، ص 478، ص 479، ص 480، ص 481، ص 482، ص 483، ص 484، ص 485، ص 486، ص 487، ص 488، ص 489، ص 490، ص 491، ص 492، ص 493، ص 494، ص 495، ص 496، ص 497، ص 498، ص 499، ص 500، ص 501، ص 502، ص 503، ص 504، ص 505، ص 506، ص 507، ص 508، ص 509، ص 510، ص 511، ص 512، ص 513، ص 514، ص 515، ص 516، ص 517، ص 518، ص 519، ص 520، ص 521، ص 522، ص 523، ص 524، ص 525، ص 526، ص 527، ص 528، ص 529، ص 530، ص 531، ص 532، ص 533، ص 534، ص 535، ص 536، ص 537، ص 538، ص 539، ص 540، ص 541، ص 542، ص 543، ص 544، ص 545، ص 546، ص 547، ص 548، ص 549، ص 550، ص 551، ص 552، ص 553، ص 554، ص 555، ص 556، ص 557، ص 558، ص 559، ص 560، ص 561، ص 562، ص 563، ص 564، ص 565، ص 566، ص 567، ص 568، ص 569، ص 570، ص 571، ص 572، ص 573، ص 574، ص 575، ص 576، ص 577، ص 578، ص 579، ص 580، ص 581، ص 582، ص 583، ص 584، ص 585، ص 586، ص 587، ص 588، ص 589، ص 590، ص 591، ص 592، ص 593، ص 594، ص 595، ص 596، ص 597، ص 598، ص 599، ص 600، ص 601، ص 602، ص 603، ص 604، ص 605، ص 606، ص 607، ص 608، ص 609، ص 610، ص 611، ص 612، ص 613، ص 614، ص 615، ص 616، ص 617، ص 618، ص 619، ص 620، ص 621، ص 622، ص 623، ص 624، ص 625، ص 626، ص 627، ص 628، ص 629، ص 630، ص 631، ص 632، ص 633، ص 634، ص 635، ص 636، ص 637، ص 638، ص 639، ص 640، ص 641، ص 642، ص 643، ص 644، ص 645، ص 646، ص 647، ص 648، ص 649، ص 650، ص 651، ص 652، ص 653، ص 654، ص 655، ص 656، ص 657، ص 658، ص 659، ص 660، ص 661، ص 662، ص 663، ص 664، ص 665، ص 666، ص 667، ص 668، ص 669، ص 670، ص 671، ص 672، ص 673، ص 674، ص 675، ص 676، ص 677، ص 678، ص 679، ص 680، ص 681، ص 682، ص 683، ص 684، ص 685، ص 686، ص 687، ص 688، ص 689، ص 690، ص 691، ص 692، ص 693، ص 694، ص 695، ص 696، ص 697، ص 698، ص 699، ص 700، ص 701، ص 702، ص 703، ص 704، ص 705، ص 706، ص 707، ص 708، ص 709، ص 710، ص 711، ص 712، ص 713، ص 714، ص 715، ص 716، ص 717، ص 718، ص 719، ص 720، ص 721، ص 722، ص 723، ص 724، ص 725، ص 726، ص 727، ص 728، ص 729، ص 730، ص 731، ص 732، ص 733، ص 734، ص 735، ص 736، ص 737، ص 738، ص 739، ص 740، ص 741، ص 742، ص 743، ص 744، ص 745، ص 746، ص 747، ص 748، ص 749، ص 750، ص 751، ص 752، ص 753، ص 754، ص 755، ص 756، ص 757، ص 758، ص 759، ص 760، ص 761، ص 762، ص 763، ص 764، ص 765، ص 766، ص 767، ص 768، ص 769، ص 770، ص 771، ص 772، ص 773، ص 774، ص 775، ص 776، ص 777، ص 778، ص 779، ص 780، ص 781، ص 782، ص 783، ص 784، ص 785، ص 786، ص 787، ص 788، ص 789، ص 790، ص 791، ص 792، ص 793، ص 794، ص 795، ص 796، ص 797، ص 798، ص 799، ص 800، ص 801، ص 802، ص 803، ص 804، ص 805، ص 806، ص 807، ص 808، ص 809، ص 810، ص 811، ص 812، ص 813، ص 814، ص 815، ص 816، ص 817، ص 818، ص 819، ص 820، ص 821، ص 822، ص 823، ص 824، ص 825، ص 826، ص 827، ص 828، ص 829، ص 830، ص 831، ص 832، ص 833، ص 834، ص 835، ص 836، ص 837، ص 838، ص 839، ص 840، ص 841، ص 842، ص 843، ص 844، ص 845، ص 846، ص 847، ص 848، ص 849، ص 850، ص 851، ص 852، ص 853، ص 854، ص 855، ص 856، ص 857، ص 858، ص 859، ص 860، ص 861، ص 862، ص 863، ص 864، ص 865، ص 866، ص 867، ص 868، ص 869، ص 870، ص 871، ص 872، ص 873، ص 874، ص 875، ص 876، ص 877، ص 878، ص 879، ص 880، ص 881، ص 882، ص 883، ص 884، ص 885، ص 886، ص 887، ص 888، ص 889، ص 890، ص 891، ص 892، ص 893، ص 894، ص 895، ص 896، ص 897، ص 898، ص 899، ص 900، ص 901، ص 902، ص 903، ص 904، ص 905، ص 906، ص 907، ص 908، ص 909، ص 910، ص 911، ص 912، ص 913، ص 914، ص 915، ص 916، ص 917، ص 918، ص 919، ص 920، ص 921، ص 922، ص 923، ص 924، ص 925، ص 926، ص 927، ص 928، ص 929، ص 930، ص 931، ص 932، ص 933، ص 934، ص 935، ص 936، ص 937، ص 938، ص 939، ص 940، ص 941، ص 942، ص 943، ص 944، ص 945، ص 946، ص 947، ص 948، ص 949، ص 950، ص 951، ص 952، ص 953، ص 954، ص 955، ص 956، ص 957، ص 958، ص 959، ص 960، ص 961، ص 962، ص 963، ص 964، ص 965، ص 966، ص 967، ص 968، ص 969، ص 970، ص 971، ص 972، ص 973، ص 974، ص 975، ص 976، ص 977، ص 978، ص 979، ص 980، ص 981، ص 982، ص 983، ص 984، ص 985، ص 986، ص 987، ص 988، ص 989، ص 990، ص 991، ص 992، ص 993، ص 994، ص 995، ص 996، ص 997، ص 998، ص 999، ص 1000.

و سعة نسبية، فتمسح بالولايات المتحدة الخارجية الدولية الكبرياء والسيادة، وتهدد الميزانية عن التمسك بالوفاق والتحكم أكثر استقلالاً من ممارسات السياسة الخارجية لتتبعها من الدول، فإذ تنقل إلى دراسة هي من السياسة الكبرياء، ويبدأ أن أكثر الدول من حينها استقلالاً، سلوكيات سياساتها الخارجية من الصين، والولايات المتحدة، وكوبا، والاتحاد السوفيتي، واستراليا، التي أخذت الدول دور بعيدة، فاستراتيجية سلوكيات سياساتها الخارجية هي مسائل الحاج، وأورجوان، وغينيا، وإستاد، والترويج على الترتيب، وبدأ أمر حقائق، في اختلاف، حجب الميزانية المتابعة الدولية الخارجية، وتربية اندماج القدرة في دراسة التمسك الذي يؤثر إلى حد كبير نسبة فعالية سياساتها الخارجية.

فما ليعم الثاني لاستراتيجية السياسة الخارجية هذه عناصرها باستراتيجياتها الداخلية، وتقوم بذلك قدره صناعات السياسة الخارجية على تغيير ذلك السياسة دون أن يلاحظ معارضة قوية عن الرأي العام، أي حساسية السياسة الخارجية للتغييرات الداخلية، فليس يمكن الدول ومنظم صناعات السياسة الخارجية أن يغير تغييراً كبيراً في مسار السياسة الخارجية دون أن يتحمل تكاليف عالية من حيث تأييد الرأي العام الداخلي، ومن أمثلة ذلك تغير السياسة الخارجية المصرية في عهد الرئيس السادات من عدمه لاسيما في أي الصلح مع إسرائيل، وتغير السياسة الخارجية للولايات المتحدة في عهد كارتر، وتغير في التوجه نحو الاتحاد السوفياتي إلى التوجه نحو الولايات المتحدة، فليس يمكن هذه الأنواع يمكن الدول أن سياسة الخارجية لتتبع باستراتيجية دولية كبرى، في السابق، ذلك، فإذ في بعض الدول الأخرى، لذلك، حساسية صناعات السياسة الخارجية، وتأثيرها في الرأي العام الداخلي، التي حد وصحة فيه على صناعات تلك الدول، أن يحدد تغيرات مهمة في مساراتها الخارجية دون أن يتحمل تكاليف عالية في كلوحة التأييد السياسي، فليس يمكن هذا من أمثلة ذلك فشل الرئيس الأمريكي وياسون في شعوبه، لأن العام الذي يمكن هذا.

الدخول في ميدان السياسة الدولية عقب الحرب العالمية الأولى. فسي مثل هذه النظم،  
يمكن الدول أن السياسة الخارجية ليست مستقلة تماماً عن الضغوط الداخلية.

## المبحث الثالث توزيع السياسة الخارجية

يقصد بتوزيع السياسة الخارجية، توزيع اهتمامات تلك السياسة بين مختلف الوحدات الدولية. ذلك ان الوحدة الدولية لا توجه سياستها الخارجية بالتساوي إلى مختلف الوحدات الدولية، واكتنفا تركز اهتمامها على بعض الوحدات، وهي تلك التي ترغب في التأثير عليها بفرض الحصول على منافع معينة. وفي هذا الصدد تتفاوت مجالات السياسات الخارجية لمختلف الوحدات الدولية. فبينما توجه الدول الكبرى سياستها الخارجية إلى كل الوحدات الدولية تقريبا، وإن كان هناك تفاوت في درجة اهتمامها بتلك الوحدات، فإن الدول الصغرى تركز سياستها الخارجية على دول الاقليم الواقعة فيه وبعض القوى الكبرى. ولذا توصف السياسة الخارجية للقوى الكبرى بأنها سياسة عالمية، أي أنها تشمل العالم بأسره، والسياسة الخارجية للدول الصغرى بأنها سياسة اقليمية، أي أنها مركزة على اقليم محدد. ولدراسة توزيع السياسة الخارجية دراسة كمية، لجأ بعض الباحثين إلى تطوير معاملين رئيسيين هما: (١٢)

### المعامل الأول : معامل الانتقاء Selection Ratio

وهو مقياس يوضح درجة توزيع السياسة الخارجية بين مختلف الوحدات الدولية  
معامل الانتقاء للوحدة أ هو :

$$\frac{\text{عدد الوحدات الدولية التي استقبلت سلوكا خارجيا من الوحدة أ}}{\text{عدد الوحدات الدولية الكائنة في النسق الدولي} - 1}$$

يتراوح هذا المقياس بين صفر، بما يعنى تركزا كاملا في توزيع السياسة الخارجية إلى واحد صحيح بما يعنى توزيعا متكافئا لاهتمامات السياسة الخارجية.

بتطبيق المقياس على سلوكيات السياسة الخارجية في عقد الستينات اتضح ان معظم الدول لا توزع سياستها الخارجية بالتساوي، ولكنها توجه تلك السياسة في المتوسط إلى حوالي ثلث الدول الأخرى الكائنة في النسق الدولي، أي أن الدولة تتعامل في المتوسط مع ثلث الدول الأخرى. كما أن الدول تتفاوت في مقدار تركيز وتوزيع سياستها الخارجية بين مختلف الدول الأخرى، وبين مختلف الأقاليم. فيلاحظ انه كانت هناك أربع دول هي الولايات المتحدة، والاتحاد السوفيتي، وفرنسا، وكندا يصل المعامل بالنسبة لها إلى ٠.٥٠، فأكثر، بينما يصل المعامل بالنسبة لبعض الدول الأخرى كسويسرا، والمانيا الشرقية، وزامبيا إلى حوالي ٠.١٠. كذلك فمعظم الدول تتجه إلى توزيع اهتمامات سياستها الخارجية بين دول الأقاليم الكائنة فيه بينما تتجه دول أخرى إلى توزيع تلك الاهتمامات بين مجموعة مختارة من تلك الدول الكائنة في أقاليم أخرى. فأكبر معاملات الانتقاء بالنسبة لمعظم الدول هي تلك المعاملات المحسوبة بالنسبة لدول الأقاليم. وعلى سبيل المثال نجد أن معامل الانتقاء المصري بالنسبة لدول الشرق الأوسط هو ٠.٨٢، وبالنسبة لدول أمريكا اللاتينية يصل إلى الصفر.

### المعامل الثاني: معامل الأهمية : Saliency Ratio

ويحدد هذا المعامل إلى أي حد توجه الوحدة الدوائية سياستها الخارجية إلى وحدة أخرى، أي مدى أهمية تلك الأخيرة في السياسة الخارجية للوحدة الدولية. ومن ثم فمعامل الأهمية للوحدة أ في سلوكها إزاء الوحدة ب هو :

مجموع سلوكيات السياسة الخارجية للوحدة أ تجاه الوحدة ب

مجموع سلوكيات السياسة الخارجية للوحدة أ

ويترشح المعامل ما بين صفر، بما يعني عدم الاهتمام بالوحدة أ بالوحدة ب، إلى واحد صحيح بما يعني أن الوحدة ب هي الوحدة الوحيدة التي تتعامل معها الوحدة أ.

بصفة عامة، فإن الدول الكبرى تحظى بأهمية أكبر في السياسات الخارجية لمعظم الدول الكائنة في النسق الدولي. كذلك، فالأقاليم الأطلنطية شر أهم الأقاليم في

السياسات الخارجية لمعظم الدول، بينما تمتاز أمريكا اللاتينية وأفريقيا بأقل أقاليم من حيث الأهمية.

ويؤكد حساب معامل الأهمية ما انتهى إليه معامل الإنشاء من تركيز أو توزع السياسة الخارجية للدول. فإذا حسبنا معامل الأهمية على أساس أهمية بعض الأقاليم في السياسة الخارجية للدول، لوجدنا أن مختلف الأقاليم تحتل بأهمية متكافئة تقريباً في السياسات الخارجية للدول الكبرى، بينما يحتل الأقاليم الذي تنتمي إليه الدولة الصغرى بأهمية تفوق أهمية الأقاليم الأخرى في السياسة الخارجية لتلك الدولة. فحوالي ٣٨٪ من السلوك السياسي الخارجي المصري في الستينيات كان موجهاً إلى إقليم الشرق الأوسط، كما أن حوالي ٤٦٪ من السلوك السياسي الخارجي الكيني في الفترة ذاتها كان موجهاً إلى إفريقيا، بينما نجد أنه بالنسبة للولايات المتحدة فإن ٣٠٪، ٢٠٪، ١٤٪ من سلوكيات السياسة الخارجية على التوالي كانت موجهة إلى دول الإطلنطى، والدول الشيوعية، وأمريكا اللاتينية على التوالي. وإذا رجعنا إلى الجدول ١/١ فإننا نجد أن المجال الرئيسى للسياسة الخارجية لمنظمة التحرير الفلسطينية هو الشرق الأوسط، فحوالي ٨٦٪ من سلوكيات السياسة الخارجية للمنظمة كانت موجهة تجاه تلك المنطقة، وبالتحديد مع الدول العربية وإسرائيل. كما أن المنظمة وجبت ٤١٪ من سلوكياتها تجاه إسرائيل.



## المبحث الرابع أدوات السياسة الخارجية

يتطلب تحقيق أهداف السياسة الخارجية استعمال مجموعة من الأدوات وتعبئة مجموعة من الموارد والمهارات المناسبة لتحقيق تلك الأهداف، ذلك أنه بدون توافر تلك الموارد والمهارات يصبح من العسير تحقيق أهداف السياسة الخارجية ما لم يوكل تحقيق تلك الأهداف لفاعل دولي آخر. وحتى في تلك الحالة فإن ركول تحقيق الهدف لفاعل دولي آخر يتطلب استعمال مجموعة من الأدوات الدبلوماسية انكفيلة بالنتائج ذلك الأخير. يتحمل عبء تحقيق الهدف. والواقع أن أهمية أدوات السياسة الخارجية لا ينبع فقط من أهميتها لتحقيق الأهداف، ولكن أيضا من كونها عاملا مؤثرا في مسار السياسة الخارجية، ومحددا لمسار ومدام تلك السياسة. ذلك أن توافر أداة معينة للسياسة الخارجية بغرض استعمالها لتحقيق الأهداف السياسية الخارجية، فحين نتاح للدولة القوة العسكرية الكافية، فإنها تتجه إلى استعمالها بدرجة أكبر من الدول التي قد لا يكون فيها تلك القوة متاحة. كذلك فإن كثافة اللجوء إلى أداة معينة في السياسة الخارجية يطبع تلك السياسة بطابع معين، ومن ذلك أن نسم السياسة الخارجية بـ"عسكري" نتيجة تكرار توظيف الأدوات العسكرية.

بصفة عامة، فإن أدوات السياسة الخارجية تنصرف إلى تلك الموارد الاقتصادية والمهارات البشرية المستعملة في صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية. وبينما يشمل الموارد الاقتصادية الموارد الطبيعية والبشرية، فإن المهارات البشرية تنصرف إلى المقدرة على أداء بعض الوظائف التي تتطلب على المعرفة والممارسة كقيادة الجيوش والتفاوض الدولي وغيرها.

ويتسم ميرمان أدوات السياسة الخارجية إلى ثمان أدوات محددة<sup>(1)</sup>:

## ١ - الأدوات الدبلوماسية

وتضم المهارات والموارد التي تستعملها الدولة في تمثيل ذاتها ازاء الوحدات الدولية الاخرى والتفاوض معها بما في ذلك شرح سياستها ازاء القضايا الدولية وحماية مواطنيها وممتلكاتهم في الخارج وتنظيم تعاملهم مع الاجانب. وتعتمد الأدوات الدبلوماسية على توظيف مجموعة من الموارد، وهي شبكة السفارات والتفويضات والمفوضيات، وغيرها من أدوات الاتصال الدولي.

## ٢ - الأدوات الاقتصادية

تشمل الأدوات الاقتصادية الأنشطة التي تستعمل للتأثير في ادارة وتوزيع الثروة الاقتصادية الدولية أو لأى وحدات دولية أخرى. وتشمل تلك الأنشطة انتاج وتوزيع واستهلاك البضائع والخدمات وتبادل الثروة والمعاملات المالية وغيرها. ومن أمثلة تلك الأنشطة إعطاء وطلب المساعدات الاقتصادية، والتفاوض حول تنظيم المعاملات التجارية والتعريفات الجمركية، وأدوات الحماية التجارية، والعقوبات والمقاييس الاقتصادية، واعطاء أفضليات تجارية كإعطاء وضع الدولة الأولى بالرعاية، وأدوات تحديد سعر صرف العملة الوطنية.

## ٣ - الأدوات العسكرية

وهي مجموعة المقدرات المتعلقة باستعمال أو التهديد باستعمال العنف المسلح المنظم ضد الوحدات الدولية الاخرى. وتشمل هذه الأدوات انشاء قوات مسلحة وتسلحها وتدريبها، وتوزيعها، واستعمال أو التهديد باستعمال القوة، والمساعدة العسكرية، والغزو المسلح، وتقديم وعمليات توزيع القوات سواء بالنقل البحري أو الجوي، والتهديد الأدوات العسكرية وتطوير الأسلحة، وتغيير حجم المقدرات العسكرية المشهورة العسكرية، وعقد المحادثات العسكرية، والهجوم المسلح.

#### ٤ - الأدوات السياسية الداخلية

تتصرف الأدوات السياسية الداخلية إلى تلك المهارات والموارد التي تستعملها الدولة لكسب تأييد القوى السياسية الداخلية بشأن التعامل مع قضايا السياسة الخارجية. ذلك أن مثل هذا التأييد - كما سنرى من دراساتنا لأثر النظام السياسي على السياسة الخارجية - يشكل مورداً من موارد السياسة الخارجية يتولى من شوكة الدولة في التعامل مع الوحدات الأخرى، ومن ثم، فإن قدرة صانع السياسة الخارجية على التعامل مع مختلف القوى السياسية في دولته واكتساب تأييدها لسياسته وفهمه لحركة النظام وأدواته القانونية والإدارية وقدراته المالية والتنظيمية، هي من الأدوات الهامة التي يمكن توظيفها في عملية السياسة الخارجية.

#### ٥ - الأدوات الاستخباراتية

ويقتصد بها المهارات والموارد المستعملة لجمع وتفسير المعلومات المتعلقة بقدرات وخطط ونوايا وسلوكيات الوحدات الدولية الأخرى. وتشمل تلك الأدوات المهارات الخاصة بكيفية جمع المعلومات، وتفسير تلك المعلومات، كما تشمل مجموعة من الموارد كأدوات الاستطلاع والتجسس، وأدوات الرمز وبك الرموز وغيرها.

#### ٦ - الأدوات الرمزية

وتدرج تحت الأدوات الرمزية مجموعة من أدوات السياسة الخارجية التي تتضمن محاولة للتأثير في أفكار الآخرين. وتشمل تلك الأدوات مجموعة من الأدوات الدعاية والإيديولوجية والثقافية. وتتصرف الأدوات الدعاية إلى تلك الأنشطة الموجهة إلى التأثير في مفاهيم الأفراد العاديين والنخب غير الرسمية في الوحدات الدولية الأخرى. فالأداة الدعاية تهدف إلى حث من توجه اليهم الدعاية على تأييد أو رفض رأي أو سلوك معين كمشكلة اقتناع الرأي العام الأمريكي بتأييد المطالب الفلسطينية في الصراع العربي الإسرائيلي. أما الأدوات الإيديولوجية فأنها تهدف إلى نشر تصور مثالي شامل إما ينبغي أن يكون عليه المجتمع في المستقبل. ومن ذلك الترويج لمفاهيم الشيوعية، أو مفاهيم النموذج الأمريكي للحياة وغيرها. وتختلف الأدوات الثقافية عن

الأدوات الدعائية والأيديولوجية في أنها تركز على توظيف الانتاج التقالي والتراث الشعبي في التأثير على الوحدات الدرية الأخرى، ومن أمثلتها إقامة العروض الثقافية في الخارج، ونشر تعليم القومية في الخارج وغير ما.

#### ٧ - الأدوات العلمية والتكنولوجية

تشمل الأدوات العلمية والتكنولوجية للمياسة الخارجية الموارد والمهارات التي تتلوى على استعمال المعرفة العلمية النظرية، وتطبيقاتها لحمل مفصلات معينة. وتترواح تلك الأدوات ما بين مجرد التبادل العلمي، وبرامج المساعدة الفنية إلى توظيف الامتار الصناعية لأغراض الاتصال الخارجي، واستكشاف الفضاء الخارجي والمحيطات بالاشتراك مع الآخرين.

#### ٨ - الموارد الطبيعية

يقصد بالموارد الطبيعية جميع الموارد المتاحة للمجتمع والتي تكون حبة خالصة من هبات الله. وليس للانسان دخل في وجودها. ومن أمثلة تلك الموارد الاراضي الزراعية، والغابات، وما تحتويه الارض في باطنها من معادن وما تظهره من أشجار. وقد تستعمل الموارد الطبيعية كأداة من أدوات السياسة الخارجية. ومن أمثلة هذه الاستعمالات حظر تصدير البترول العربي إلى بعض الدول الغربية سنة ١٩٧٣، وعرض الرئيس السادات بتحويل بعض مياه النيل إلى اسرائيل سنة ١٩٨٠.

يتلوى تطبيق السياسة الخارجية عادة على توظيف مجموعات مختلفة من تلك الموارد والمهارات، كأن تلجأ الدولة إلى استعمال العسل الدبلوماسي، والضغط العسكري، والسلاح الاقتصادي في آن وأحد لتحقيق هدف معين كما حدث بالنسبة العربية أثناء حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣. بيد أن الأدوات الدبلوماسية هي بصفة عامة أكثر أدوات السياسة الخارجية استعمالاً، ويتاوها في الأهمية الأدوات الاقتصادية ثم الأدوات العسكرية. كذلك فإن الدول قد تتجه إلى توظيف أداة معينة من أدوات السياسة الخارجية أكثر من غيرها من الأدوات. فقد وجد برمان من دراسته لتكرار استعمال أدوات السياسة الخارجية أن اسرائيل والولايات المتحدة هما أكثر الدول توظيفاً للأدوات

المسكزية بينما وجد أن الصين وكوبا، أكثر الدول توظيفاً للأدوات الدفاعية. وبناءً عليه فقد طور هيرمان مقياس التركيز **Concentration Index** وهو مقياس يحدد درجة توظيف الوحدة الدولية لأداة واحدة أو لأدوات متعددة في سياستها الخارجية، والمقياس هو حاصل مجموع مربعات نسب توظيف كل من أدوات السياسة الخارجية الثمان. وبتراوح المقياس بين واحد صحيح مما يعنى أن الدولة توظف أداة واحدة في سياستها الخارجية و ٠,١٢٥، بما يعنى أن الدولة تستعمل كل الأدوات بالتساوى. فإذا كانت الدولة توظف الأدوات بالنسب التالية:

الأدوات الدبلوماسية (٤٥٪)، والأدوات العسكرية (١٤٪)، والأدوات الاقتصادية (١١٪)، والأدوات السياسية الداخلية (٢٪)، والأدوات الرمزية (٩٪)، والأدوات الاستخباراتية (٦٪)، والأدوات العلمية (٤٪)، والأدوات الطبيعية (٨٪)، فإن مقياس التركيز بالنسبة لها هو:  $(0,45)^2 + (0,14)^2 + (0,11)^2 + (0,03)^2 + (0,09)^2 + (0,06)^2 + (0,04)^2 + (0,08)^2 = 0,26$  وقد وجد هيرمان أن الدول النامية عموماً هي أقل الدول توظيفاً لمختلف أدوات السياسة الخارجية، كما أن الدول المتقدمة هي أكثر الدول توظيفاً لتلك الأدوات بمختلف أشكالها.

كذلك فإن طبيعة الأدوات المستخدمة تتفاوت طبقاً لمرحلة عملية السياسة الخارجية. فمن المتصور أن تستعمل الدولة أدوات معينة في مرحلة جمع المعلومات (كالأدوات الاستخباراتية)، ولكنها تلجأ إلى أدوات أخرى حين تطبيق السياسة الناشئة عن جمع تلك المعلومات (كالمهارات الدبلوماسية والمقدرات العسكرية).

## المبحث الخامس

### قضايا السياسة الخارجية

جاء في العرف في الدراسة التقليدية للسياسة الخارجية على تحليل تلك السياسة بوصفها وحدة متجانسة تجاه كل المشكلات الدولية. فالسياسة الخارجية الداخلية مثلا تنقسم بهذا التوجه ازاء كل الدول وازاء كل القضايا الدولية. والواقع ان هذا التحليل كان منطقياً في الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية، لأن السياسات الخارجية للدول في تلك الفترة كانت تدور حول قضية أساسية هي قضية الأمن، وكانت القضايا الأخرى تحتل مكانة هامشية في تحديد مسار السياسة الخارجية. بيد انه مع بداية عصر الاعتماد المتبادل في العلاقات الدولية ظهرت قضايا جديدة ترقى في أهميتها القضايا التقليدية. كقضايا نقل التكنولوجيا وتلوث البيئة، والتصحر. وقد أصبحت هذه القضايا تحتل مكانة بارزة في اهتمامات الدول، ربما على حساب قضية الأمن بمعناه العسكري. كذلك فالدول لا تفتنى سياساتها الخارجية بشكل مجرد، ولكن في سياق قضية أو مشكلة معينة. ففي دراسة لجرها أحد الباحثين عن سلوكيات السياسة الخارجية، وجد أن معظم تلك السلوكيات (78٪) متعلق بقضايا ومشاكل دولية محددة<sup>(10)</sup>.

ومن المتصور ان تنبع الدولة سياسة خارجية معينة تجاه قضايا معينة، وسياسة خارجية أخرى تجاه قضايا أخرى. فالسياسة الأمريكية تجاه مصر فيما يتعلق بقضية الصراع العربي الإسرائيلي قد لا يكون لها الطابع ذاته حين يتعلق الأمر بقضايا أخرى كقضية نقل التكنولوجيا. ومن المتصور أيضاً أن تتركز السياسة الخارجية للوحدة الدولية ازاء وحدة أخرى في قضية واحدة، بينما تتوزع سياساتها ازاء وحدة أخرى حول قضايا متعددة. فالسياسة المصرية تجاه إسرائيل حتى سنة 1979 كانت تتركز حول قضية واحدة هي استعادة الأرض المحتلة، بينما نجد أن السياسة الأمريكية تجاه إسرائيل تتوزع حصول قضايا الأرض المحتلة، والتعاون الاقتصادي، والمعونة العسكرية، وتبادل المباديات وهكذا. كما أن نصل للقضايا الكامنة في السياسات

الخارجية لحدثين دوليين ازاء بعضهما يتفاوت بتطور الزمن. ولعل أهم مثال عانى ذلك هو مقارنة التعامل الياباني الأمريكي حتى سنة ١٩٤٥، والذي تركز اساسا حول القضايا العسكرية وتطويره الفائق اليوم والذي يتوزع حول العديد من القضايا، ومن ثم، فإن معرفة الطابع العام للسياسة الخارجية للوحدة الدولية قد لا يفيدنا كثيرا فسي فهم سياستها ازاء قضايا محددة، بينما يفيدنا فهم الطابع العام للسياسة الخارجية للوحدة ازاء قضية معينة (كقضية الطاقة، والأمم المتحدة، وحقوق الانسان، الخ...) في فهم سياستها ازاء تلك القضية والتنبؤ بها. ومن هنا يتكلمنا ومصنف السياسة الخارجية رصد القضايا التي تتضمنها تلك السياسة.

يقصد بالقضية Issue-area نسي هذا السياق مجموعة من العلاقات ذات الخصائص المشتركة تستمد تميزها عن غيرها من العلاقات بوجود قسم وميالك وعمليات وفاعلين متميزين كما تتسم بتفاوت وجهات النظر حول كيفية التعامل معها<sup>(١٦)</sup>. فالقضايا اذن تتميز بتفاوتها من حيث:

#### (أ) القيم والموارد التي يشكل توزيعها جوهر القضية.

فالقيم المرتبطة بقضية الأمن الوطني تختلف من حيث مركزيتها وتوجهها عن تلك المرتبطة بقضية التعاون الاقتصادي الدولي. كذلك فنوع للموارد المراد توزيعها يؤدي إلى اثاره قضايا متباينة. فاذا كان الأمر يتعلق بتوزيع موارد اقليمية فمن المحتمل أن يؤثر ذلك قضايا ذات طابع تقاعلي معين (صدراعى في الغالب) عما اذا كان الأمر يتعلق بتوزيع موارد اقتصادية عالمية (كالخلاف حول مصائد الاسماك مثلا)<sup>(١٧)</sup>.

#### (ب) الفاعلون المهتمون بكل قضية

فالفاعلون المهتمون والمشاركون نسي التعامل مع قضية الوحدة العربية ليسوا بالضرورة هم بذواتهم المهتمين والمشاركين نسي قضية الانفتاح الاقتصادي مثل سواء على المستوى الداخلي أو المستوى للخارجي.

### (ج) مقدار الخلاف حول كيفية التعامل مع القضية

تتسم كل قضية بوجود قدر من الاختلاف بين الفاعلين في تصور إبعادها وطرق التعامل معها، إذ أنه أو كان هناك اتفاق تام حول كيفية التعامل مع الظاهرة لتحولت إلى إحدى آراء "المشرك الاجتماعي" وليست قضاياها. وفي هذا الصدد تتفاوت القضايا في درجة الخلاف حولها، فقضية التعامل المصري مع إسرائيل تثير تديراً من الخلاف؛ يزيد عما تثيره قضية التعامل المصري مع السودان<sup>(14)</sup>.

وقد تعددت التصنيفات التي قدمها الباحثون لقضايا السياسة الخارجية. ولعل أشهر تلك التصنيفات هو ذلك التصنيف الذي قدمته مجموعة السياسة الخارجية في جامعة ماكجيل والذي يقسم قضايا السياسة الخارجية إلى أربع قضايا هي<sup>(15)</sup>.

#### ١ - قضايا أمنية - عسكرية

وتشمل تلك القضايا التي تتعامل مع المسائل المتعلقة بالهتف الخارجي بما في ذلك الخلاف، والأسلحة وغيرها من القضايا التي تتضمن ادراكاً بالتهديد المرجح إلى أمن الوحدة الدولية.

#### ٢ - قضايا سياسية - دبلوماسية

وتتضمن كل قضايا التفاعل الخارجي على المستوى العالمي والإقليمي والشأن المتعلق بكتابة الوحدة الدولية في السوق الدولي، والمنظمات الدولية، والقضايا السياسية الدولية التي لا تتضمن بعداً أمنياً مباشراً والعلاقات الدبلوماسية.

#### ٣ - قضايا اقتصادية - تنموية

وتشمل كل القضايا المتعلقة بالحصول على الموارد الاقتصادية كالتجارة الخارجية، والمعززة الاقتصادية الخارجية، والاستثمار الخارجي وغيرها.



#### ٤ - قضايا ثقافية - علمية

وهي كل القضايا المتضمنة أبعادا علمية، وثقافية، وعلمية، كإعداد المنهج الدراسي وتبادل الاساتذة والطلاب، والوفود الشعبية وغيرها.

ومن الثابت أن الدول لا تهتم بقضايا السياسة الخارجية المختلفة بدرجة واحدة. فهناك مجموعات من الدول تهتم بمجموعات من القضايا بما يميز سياستها الخارجية عن غيرها من السياسات. كما أن اهتمام الدولة بقضايا معينة يتغير من فترة إلى أخرى. وسنرى فيما بعد أن هذا التفاوت والتغير في الاهتمام هو نتيجة تفاوت أحجام ومستويات التطور الاقتصادي للدول. ويكفي أن نشير إلى أن الدول صغيرة الحجم والمتخلفة تهتم في سياستها الخارجية بالقضايا الاقتصادية عن غيرها من القضايا، كما نجد الدول الكبرى، والمتقدمة، أكثر اهتماما بالقضايا العسكرية. ففي خلال عقد الستينيات مثلا كان ٣٠,٧٪ من سلوكيات السياسة الخارجية الأوغندية موجهة نحو القضايا الاقتصادية مقابل ١٤,٦٪ من تلك السلوكيات كان موجهة نحو القضايا العسكرية. وخلال الفترة ذاتها كان ١٦,٥٪ من سلوكيات السياسة الخارجية الأمريكية موجهة نحو القضايا الاقتصادية مقابل ٤٨,٧٪ من تلك السلوكيات كان موجهة نحو القضايا العسكرية<sup>(٢٠)</sup>.

## المبحث السادس

### الاستمرار والتغير في السياسة الخارجية

يعد موضوع التغير والاستمرار في السياسة الخارجية من السمات المهمة التي تميز السياسة الخارجية عن غيرها من السياسات. ويميز شارلز هيرمان بين أربعة أشكال من التغير في السياسة الخارجية:<sup>(1)</sup>

١. التغير التكتيقي، ويقصد به تغير في مستوى الاهتمام الموجه إلى قضية معينة، مع استمرار بقاء السياسة في أهدافها والأدوات السياسية كما هي.

٢. التغير البرنامجي، وينصرف إلى تغير في أدوات السياسة الخارجية، ومن ذلك تحقيق الأهداف عن طريق التفاوض وليس عن طريق القوة العسكرية مع استمرار الأهداف.

٣. التغير في الأهداف، ويشير إلى تغير أهداف السياسة الخارجية ذاتها وليس مجرد تغير الأدوات.

٤. التغير في توجهات السياسة الخارجية، وهو أكثر أشكال التغير تطرفاً، وهو ينصرف إلى تغير التوجه العام للسياسة الخارجية بما في ذلك تغير الأدوات والاستراتيجيات والأهداف.

ويعتبر هيرمان أن الشكل الأول من التغير لا يعد تغيراً في السياسة، وأن الأشكال الثلاثة الأخرى هي التي يمكن أن تصنف في إطار التغير في السياسة الخارجية.

ويمكن القول أن الشكل الرابع من أشكال التغير في السياسة الخارجية نادر الحدوث فمعظم أشكال التغير في السياسة الخارجية تحدث في إطار الشكل الثاني والشكل الثالث. فقد وجد روزنauer من دراسته السلوكيات الخارجية الواردة في ملف CREON أن 3٪ فقط من 10999 سلوكاً خارجياً وردت في هذا الملف تعبر عن

تغييرات بالمعنى المشار إليه في الشكل الرابع<sup>(٢٧)</sup>. كذلك، فإن التغيير في السياسة الخارجية لا يتم بشكل مفاجئ، وإنما بشكل تدريجي.

ويقصد بالنتيجة في تغيير السياسة الخارجية، أن السياسة الخارجية للوحدة الدوائية لا تتغير تغيراً جذرياً عبر الزمن إلا في حالات نادرة وأن الوحدة الدوائية تتجه عادة نحو إقرار الأبعاد الرئيسية لمبادئها الخارجية وقبول التغيير المحدود في الأبعاد الهامشية تلك السياسة. كذلك فتعتبر السياسة الخارجية يبدأ بمجموعة من السلوكيات المحدودة والقرارات التكتيكية التي تختلف عن التوجه الرئيس للسياسة الخارجية، وعبر فترة من الزمن يزدى تراكم التغييرات المحدودة إلى تغيير شامل في التوجه الرئيس للسياسة الخارجية. فالتغيير في السياسة الخارجية الأرجنتينية الذي حدث بعد تولي بيرون السلطة سنة ١٩٥٥ كان في الواقع امتداداً لتغيرات كمية في السياسة الخارجية لتلك الدولة قبل سنة ١٩٥٥، كما أن التغيير الذي حدث في السياسة الخارجية المصرية منذ سنة ١٩٥٥، كان امتداداً لتغييرات في تلك السياسة منذ الفترة السابقة لثورة يوليو.

ويمكن تفسير الطبيعة التدريجية للتغيير في السياسة الخارجية في ضوء طبيعة الارتباطات الدولية التي ترتب على اتباع سياسة خارجية معينة، فالسياسة الخارجية تتضمن الدخول في مجموعة من الارتباطات الدولية وتخصيص الموارد للرؤى بالاتزامات الناشئة عن تلك الارتباطات وليس من اليسير أن تغير الدولة من طبيعة تلك الارتباطات بشكل مفاجئ.

يود أن الطابع التدريجي للتغيير في السياسة الخارجية لا يفسى إمكانية حدوث تحول جذري في السياسة الخارجية، ويقصد بذلك انتهاء نمط من السياسة الخارجية وإحلاله بنمط جديد من التوجهات والسياسات. وقد قدم هورامني أمثلة لحالات التغيير الجذري في السياسة الخارجية لأول منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وأشار إلى أن هناك أربعة أنماط للسياسة الخارجية يتم التغيير من نمط إلى نمط آخر منها وهي: العزلة، والانسحاب على الذات، والانسحاب وعدم الانياز - التتويج<sup>(٢٨)</sup>. وسنعود في قسم لاحق إلى الحديث عن هذه الأنماط. ولكن يمكن الإشارة إلى أن نمطاً موضح حالات التغيير

بين تلك الأدهم (الجدول رقم ١/٦)، فقد شهدت السياسة الخارجية الصينية الثالثة تغييرات جذرية في نمط السياسة الخارجية، ففي خلال الفترة من سنة ١٩٥٩ وحتى سنة ١٩٦٦ تغيرت من نمط الاعتماد على الاتحاد السوفيتي والتحاليف معه إلى نمط "الاعتماد على الذات" بمعنى التركيز على تطوير نموذج صينيين للتعامل الدولي يستند إلى الموارد الصينية. ولكن ابتداء من سنة ١٩٦٦ وحتى سنة ١٩٦٩ حدث تغير جذري من نمط "الاعتماد على الذات" إلى نمط العزلة (سنوات الثورة الثقافية البروليتارية الكبرى). ويقتصد بذلك الاقتال من ارتباطات الصينيين الخارجية. بما في ذلك تخفيض حجم تمثيلها الدبلوماسي الخارجي والتركيز على الشؤون الداخلية. وابتداء من سنة ١٩٧٠ حدث تحول جذري ثالث تولى التحول من نمط العزلة إلى نمط "التفويض" أي إعادة الدور الصيني النشط في السياسة الدولية، وتوزيع علاقات الصينيين الخارجية مما في ذلك الدخول في علاقات مع الولايات المتحدة الأمريكية. كذلك فقد تغيرت السياسة الخارجية لدولة بوتان خلال الفترة ١٩٥٨ - ١٩٦٧ من نمط العزلة الكاملة في السياسة الخارجية إلى نمط المشاركة في العلاقات الدولية من خلال الاعتماد الكامل على الهند، كما تغيرت السياسة الخارجية المصرية منذ سنة ١٩٧٤ من نمط عدم الانحياز المشوب بالاقتراب مع الاتحاد السوفيتي إلى نمط الاعتماد على العرب، وبالتحديد الولايات المتحدة الأمريكية.

ويحدث التغيير الجذري في السياسة الخارجية في الدول النامية وفي الدول التسلطية عموماً في معنط الأمدال. ويقول روتشداين ان التغيير الجذري في السياسة الخارجية في تلك الدول يحدث بقيادة عاملين<sup>(٢٤)</sup>، الأول، هو شخصنة السياسة الخارجية. فالقائد السياسي يهتدين على عملية صنع السياسة الخارجية، فإذا تغير القائد السياسي فإنه من المستعمل أن تغير السياسة الخارجية. كذلك فقد تتميز السياسة الخارجية بشكل جذري مع استمرار القائد ذاته في السلطة، أما ما تغير نمط عقائده وأرائه للبيئة الخارجية، ومن ذلك تغيرات السياسة الخارجية السوفيتية في عهد ستالين، وبالذات في الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية من نمط التحالف مع العرب إلى التحالف مع الجانب الغربي. أما الجانب الثاني، فهي الاشتتات السياسية داخل

الجدول رقم ١/٢

حالات التغيير الجذري في السياسة الخارجية (١٩٤٥ - ١٩٧٩)\*

تواريخ بداية واكمال التغيير	الدولة	نمط التغيير
١٩٤٨ - ١٩٥٠	نيبال	أ - من العزلة إلى: ١ - الاعتماد
١٩٦٤ - ١٩٦٧	بنغلاديش	٢ - التفرع
١٩٧٠ - ١٩٧٣	الصين	ب - من الاعتماد على الذات إلى: ١ - العزلة
١٩٦٦ - ١٩٦٩	الصين	ج - من الاعتماد إلى: ١. العزلة ٢. الاعتماد على الذات ٣. الاعتماد (تسيير الشركاء)
١٩٧٧ - ١٩٧٩	اليابان	
١٩٥٩ - ١٩٦٦	الصين	
١٩٥٨ - ١٩٦٠	غينيا	
١٩٥٨ - ٤	العراق	
١٩٦٠ - ١٩٧٤	اليابان	
١٩٦٠ - ١٩٦٣	كوبا	
١٩٦٢ - ١٩٦٥	اندونيسيا	
١٩٧١ - ٤	البنين الجنوبية	
١٩٧٧ - ١٩٧٨	الجزيرة	

تواريخ بداية واكمال التغيير	الدولة	نمط التغيير
١٩٤٨ - ٢	يوغوسلافيا	٤ - التنويع
١٩٦٨ - ١٩٦٢	فرنسا	
١٩٧٧ - ١٩٦٧	تنزانيا	
١٩٦٩ - ٢	ليبيا	
١٩٧٤ - ١٩٧٠	ايران	
السبعينات	جويانا	
١٩٧٨ - ١٩٧٢	كندا	
		د - من التنويع إلى :
١٩٦٥ - ١٩٦٣	بورما	١. العزلة
١٩٧٩ -	ايران	
١٩٥٠ - ١٩٤٨	اسرائيل	٢. الاعتماد
١٩٦٥ -	البرازيل	
		<u>المحاولات الفاشلة</u>
١٩٥٤ - ١٩٥٣	جواتيمالا	
١٩٥٦	المجر	
١٩٧٢ - ١٩٧١	شيلي	

• المصدر:

K. Holsti, "Restructuring foreign policy: A neglected phenomenon in foreign policy theory," in K. Holsti, ed., Why Nations Re-align (London: George Allen And Unwin, 1982), p. 6.

التخفة الحكام، وما ترمى إليه من عدم وجود أجماع داخلي حول الخطوط  
التي توجبه السياسة الخارجية. فالتسامح التخيبي سياسياً حصول توجهات السياسة الخارجية،  
والانسجام جداح من أفضحة التخبية يؤدي إلى تغير جذري في السياسة الخارجية ومن ذلك  
الانسجام في التخبية السوفيتية بعد وفاة لينين وفي التخبية المصرية بعد وفاة عبد الناصر،  
ويمكن أن نصيف إلى ذلك عاملاً ثالثاً وهو أثر تدخلات الدول الكبرى في شؤون الدول  
النامية، إذ أن هذه التدخلات قد يذمها إلى إهمالة هيكلية سياستها الخارجية. ومن ذلك أثر  
سياسات الحصار التي فرضتها الولايات المتحدة على كوبا، أو الانحدار السوفيتي على  
يوغوسلافيا في ذمغ كوبا وغينيا ويوجوسلافيا إلى إعادة هيكلية سياستها الخارجية.

وترداد احتمالات التغير الجذري في السياسة الخارجية في تلك الدول النامية التي  
تحدث فيها ثورة سياسية على النظام القائم. ففي الدول النامية التي تحدث فيها ثورة  
سياسية على النظام القائم، ففي هذه الحالة يصبح التغير الجذري في السياسة امتداداً  
التغير الجذري في طبيعة التخبية السياسية الحكام، وترداد احتمالات التغير الجذري إذا  
كانت الثورة مسبوقة بحالة من عدم التكافؤ الاقتصادي المتزايد، أو التخبية السوفيتية  
لاحتدق الثورة الكبرى، ففي هذه الحالة يصبح التغير الجذري في السياسة الخارجية  
للرجحة الدولية جزء من محاولة التخبية القضاء على حالة عدم التكافؤ الاقتصادي عن  
طريق تسي ليدولوجية سياسية راديكالية، أو من محاولة التخبية الاندماج على وضع  
التبعية السياسية الدولية كقوة كبرى أخرى. ومن أمثلة التغير الجذري في السياسة  
الخارجية في أقطاب حديث، تغير توري داخلي. تغير السياسة الخارجية السوفيتية بعد  
الثورة البلشفية سنة ١٩١٧، إذ تغيرت السياسة السوفيتية في اتجاه الخروج من الحرب  
العالمية الأولى بالتصالح مع ألمانيا، كذلك تغير السياسة الخارجية الإيرانية بعد الثورة  
الإيرانية سنة ١٩٧٩، تغير التأييد على الواجهة الإسلامية للسياسة الخارجية والعداء  
الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١٤)</sup>.

يبدو أن التغير الجذري في السياسة الخارجية قد لا يتأصل من وراءه تخبية بل  
يؤدي إلى ذلك، فالأثر الجذري في السياسة الخارجية المصرية ابتداءً من سنة ١٩٥٢،

والذي تضمن تغير نمط تلك السياسة من الاهتمام بالثور البرادي العربي، والتوجه مع اسرائيل والولايات المتحدة إلى التخلي عن الدور البرادي العربي، الصلح مع اسرائيل والتفاريح مع الولايات المتحدة، هذا التغير لم يكن نتيجة تغير توري دولي، ولكنه بسبب نتيجة تغير ادراكات القيادة السياسية المصرية. وما يحتملها للبيئة الدولية.

وبقودنا ذلك إلى مجموعة العوامل التي تحدد التغير في السياسة الخارجية في إطار النظام السياسي ذاته، أي مع استمرار النخبة السياسية ذاتها فهذا التغير يتحدد بناء على ثلاثة عوامل هي، ادراك النخبة السياسية للتغير في البيئة، وتوافر البدائل، وتكاليف التغير. ويقصد بذلك أن النخبة لابد وأن تدرك أولاً أن هناك تغيراً هاماً قد طرأ على العوامل التي تؤثر على السياسة الخارجية وتحدد ما لكي يحدث التغير. كذلك، فإنه لكي يتم التغير ينبغي أن تكون هناك بدائل للسياسة الحالية، وأن تكون تكلفة هذه البدائل أقل، أو على الأقل مساوية لتكلفة السياسة الحالية، أو أن تكون تكافئة اتباع البديل مساوية أو تقل عن المنافع الناشئة عنه<sup>(٢٣)</sup>.

#### خاتمة :

يمكن فهم ظاهرة السياسة الخارجية من خلال دراسة سماتها الرئيسية. وتتخصر تلك السمات في عدة ابعاد أولها هو مدى أهمية السياسة الخارجية بالنسبة للوحدة الدولية. فالسياسة الخارجية قد تضطلع بوظائف معينة في ميدان تأمين المصالح الخارجية، ودعم الاستقلال السياسي، وبناء الشرعية السياسية، وتحقيق التنمية الاقتصادية، ودعم التكامل القومي والاجتماعي. وقد لا يكون للسياسة الخارجية إلا أهمية محدودة، ويتطلب ذلك من القائد السياسي أن يحدد بدقة وظائف السياسة الخارجية في برنامج السياسة العامة، وصياغة برنامج سياسة خارجية يتواءم مع القدرات المتاحة، ومرحلة التطور السياسي والاقتصادي للدولة. أما ثانياً تلك الأبعاد فهو مدى استقلالية السياسة الخارجية سواء فيما يتعلق بدرجة المبادرة أو رد الفعل، أو مدى انفرادية أو جماعية عملية تنفيذها، أو مدى استقلالها عن القوى الاجتماعية الداخلية. من ناحية ثالثة، فإن السياسة الخارجية تختلف بتقدير توزعها بين وحدات دولية أخرى. فبما توجه السياسة الخارجية



التي تتركز في أسلحة وحداثات دولية مستحدثة أو الفهم أو الفاليم محدودة وقد توزع بين مختلف الوحدات الدولية في العالم . من ناحية راجعة، فإن تنفيذ السياسة الخارجية يتطلب توظيف أدوات معينة ، وعلى الأثرات الدبلوماسية والاقتصادية والعسكرية، والسياسية الداخلية، والأمن مخبرية، وإل من رسة، والعلمية والتكنولوجيا، والمسارد العلمية . وهذه الأدوات وإن كانت تفيج السياسة بمناجح معين، كأن يكون للسياسة الخارجية طابع عسكري أو اقتصادي، من ناحية خاصة، فإن السياسة الخارجية تدار بحول خاصة معينة، وقد عرفنا القضية بها مبرومة من العلاقات ذات الخصائص المشتركة والتي تسم بوجود قيم ، تلك والمعلمين سميريين وثقافات وجهات النظر حول كيفية التعامل معها . وقد نكر في ذلك القضايا الأمنية-عسكرية، أو سياسية-ديبلوماسية، أو الاقتصادية-تمويلية، أو تقنية-علمية . وثقافات السياسات الخارجية بتقنيات القضايا التي تدور حولها ، من ناحية مائية، فإن السياسة الخارجية تتغير بشكل تدريجي وذلك نتيجة لطبيعة تلك السياقات، إذ أنها تتضمن ارتباطات خارجية قد يصعب تغييرها بشكل مفاجئ . بيد أن الطابع التدريجي للسياسة الخارجية لا ينفي إمكانية حدوث تغير مستمر في تلك السياسة، ولكن هذا التغير لا يأتي بشكل مفاجئ، كما أنه يحدث غالباً في الدول المتماثلة.

## ٥٨ أمش الفصل الثاس

- (١) Roy Jones, *Analyzing Foreign Policy*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1970), p. 11.
- (٢) يونان لبيب رزق في المصنر، ١٩٩١/٩/٦، ص ٦.
- (٢) بالنسبة لحالة معمر راجع محمد السيد سليم، التحليل السياسي للناصر، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٢)، من ص ١٦٤ - ١٦٥ حيث يرد قول عبد الناصر بدون عملنا الخارجي لم نكن نستطيع أن ننفذ خطة التنمية، ونحصل على قروض، كنا نضطر لأن نطور أنفسنا في حدود قدرتنا. لو نستثمر دخلنا قدا لا نستطيع بحال أن نحقق الخطة وبالنسبة لحالة أندونيسيا راجع :
- Frank Weinstein, "The uses of foreign policy Indonesia: An approach to the analysis of foreign policy in the less developed countries", *World Politics*, 25 (3), April 1972, pp. 367 - 371.
- (٤) بيرونوفان، ترجمة جلال يحيى، تاريخ العلاقات الدولية، القرن التاسع عشر، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٨٠) من ١٦٥.
- (٥) Cited in Mare Trachtenberg, "The social interpretation of foreign policy," *The Review of Politics*, 40 (3), July 1978, p. 34.
- (٦) بيرونوفان، المرجع السابق، ص ٤٦٩.
- (٧) Cited in Trachtenberg, op. cit., p. 342.
- (٨) Robert Good, "State building as a determinant of foreign policy in the new states", in Lawrence Martin, ed. *Neutrality and Non-alignment, the New States in World Affairs*, New York : Frederick Praeger, 1962), pp. 3 - 12.

- (٩) راجع مسنين نوفين ايراهيم، السياسة الخارجية والشرعية السياسية في الدول النامية، السياسة الدولية، أكتوبر سنة ١٩٨٦ : ص ٣٦ - ٥٤ .
- (١٠) بيررونولتان، المرجع السابق، ص ١٣ - ١٢٢ . وعبد العظيم رمضان، القذوات الاستعمارية الوطن العربي وحركات المقاومة، (الناشر: دار المعارف ١٩٨٥)، ص ٩٧ - ١٣٥ .
- (١١) David Wilkinson, *Comparative Foreign Relations: A Frame work and Methods*, (Belmont, CA. : Dickenson, 1969), pp. 16 - 17.
- (١٢) Margaret Hermann, "Independence / interdependence of action", in Patrick Callahan, L. Brady, and M. Hermann, eds., *Describing Foreign Policy Behavior*, (Sage : Beverly Hills, 1982), pp. 243 - 246.
- (١٣) Maurice East and M. Hermann, "Scope of action, targets in foreign policy behavior", in *Ibid*, pp. 115 - 134.
- (١٤) Charles Hermann, "Instruments of foreign policy", in *Ibid*, pp. 159 - 161.
- (١٥) Dean Swanson, "Specificity", in p. Callahan, Brady, and Hermann, eds., *op. cit.*, p. 230.
- (١٦) James Rosenau, "Foreign policy as an issue-area". in James Rosenau, ed., *Domestic Sources of Foreign Policy*, (New York : Free Press, 1967), pp. 11 - 12.
- (١٧) Michael O'Leary, "The role of issues", in James Rosenau, ed., *In Search of Global Patterns*, (New York : Free Press, 1976), p. 324.
- (١٨) وفي تحليل شامل مفهوم القضية من وجهات نظر بحثية مختلفة راجع : William Potter, "Issue area and foreign policy analysis", *International Organization*, 34 (3), Summer 1980, pp. 405 - 428.
- (١٩) Michael Brecher, B. Steinberg, and J. Stein, "A framework for research on foreign policy behavior", *Journal of Conflict Resolution*, 13 (March 1969), p. 38.

- Charles Hermann and Roger Coate, "Substantive Problem areas", in Callahan, Brady, and Hermann, eds., op., cit., p. 94. (٢٠)
- Charles Hermann, "Changing course: When governments choose to redirect foreign policy," *International Studies Quarterly*, 34, 1990, p. 5. (٢١)
- James Rosenau, "Restlessness, change, and Foreign policy analysis", in James Rosenau, ed., *In Search of Global Patterns*, op. cit., p. 374. (٢٢)
- K. Holsti, "Restructuring Foreign Policy : a Neglected phenomenon in foreign policy theory", in K. Holsti, ed., *Why Nations Re-align: Foreign Policy Restructuring in the Post War World* (London: George Allen and Unwin, 1982), p. 4. (٢٣)
- Robert Rothstein, *The Weak in the World of the Strong, The Developing Countries in the International System*, (New York: Columbia University Press, 1977), pp. 106 - 108. (٢٤)
- Manus Midlarsky, "The revolutionary transformation of foreign impact", in Charles Kegley and p. McGowan, ed., *The Political Economy of Foreign Policy Behavior*, (London: Sage, 1981), pp. 23 - 38. (٢٥)
- Kjell Goldmann, *Change and Stability in Foreign Policy, The Problem and Possibilities of Detente*, (New York : Harvester / Wheatsheaf, 1988), pp. 26 - 69. (٢٦)
- ويمكن للقارئ أن يراجع الكتاب التالي الذى يتضمن دراسات مقارنة عن التغيير فى السياسة الخارجية.
- Jerel Rosati, J. Hagan, & M. Sampean, eds, *Foreign Policy Restructuring : How Governments Respond to Global Change*, (Columbia : University of South Columbia Press, (1994).

## الفصل الثالث

### أنماط السياسة الخارجية



يتطلب وصف السياسة الخارجية لأي من الوحدات الدولية، رسمد للخصائص الأساسية لكل من أبعاد مفهوم السياسة الخارجية لتلك الوحدة، وذلك بهدف التوصل إلى نمط السياسة الخارجية لتلك الوحدة متارنة بالوحدات الأخرى. فالتحليل العلمي للسياسة الخارجية يفترض أن السياسة الخارجية للوحدات الدولية هي سياسة نمطية *Patterned Policy*. ويقصد بذلك أنها تنتم بخصائص متميزة تحدث بطريقة تكرارية يمكن رصدتها والتنبؤ بها. فرصد السياسة الخارجية الأمريكية منذ الاستقلال يوضح أن تلك السياسة تسير طبقاً لنمط رئيس وهو التقلب الزمنى الدورى بين السياسة التدخلية والسياسة الامتزالية، كما أن رصد السياسة الخارجية المصرية يؤكد لنا أن تساميم مصادر مياه النيل فى السودان هو أحد الانماط الهامة فى تلك السياسة.

ويتطلب رصد نمط السياسة الخارجية، توصيف عدة أبعاد رئيسة:

## أولاً: أهمية السياسة الخارجية بالنسبة للسياسة العامة للوحدة الدولية

هل تحظى السياسة الخارجية سوقاً مركزياً أم هامشياً سواء من حيث ميزانيتها، أو حجم التعاملين بها، أو الوقت المخصص لها؟ وإلى أى حد تغيرت هذه الأهمية عبر الزمن؟ بمعنى هل هناك اتجاه نحو تماثل أهمية السياسة الخارجية أم إلى تضائل تلك الأهمية؟ أم أن أهمية السياسة الخارجية لا تتفارت من وقت لآخر؟.

## ثانياً: مضمون الأبعاد الأساسية للسياسة الخارجية

ويقصد به المستوى العام لكل من أبعاد السياسة الخارجية فعلى سبيل المثال: ما هو المضمون الرئيس لتوجه السياسة الخارجية؟ وما هي أهداف السياسة الخارجية؟ وهو شكل استراتيجية السياسة الخارجية؟ ما هو الطابع العام لتلك السياسة الخارجية؟ فى هذا الصدد فإن من المهم أن يتعرف الباحث على مضمون السياسة الخارجية من خلال تناولها من سوية الأبعاد الأساسية للسياسة الخارجية وألا يقتصر على بعد واحد من أبعاد تلك السياسة.

## ثالثاً: التوافق والتناقض بين الأبعاد الأساسية للسياسة الخارجية

واقصد بهما نهاية أمر تناقض المفهومين الرئيسية لأبعاد السياسة الخارجية، وبصفة عامة، فإن أبعاد السياسة الخارجية تتوافق مع بعضها البعض، بيد أن مثل هذا التوافق قد لا يكون هو القاعدة، إذ قد يتعارض نسط المصالح الخارجية مع نسط التبادل التجاري، كأن تتبع الوحدة الدولية سلوكاً مخالفاً لوحدة أخرى، في الوقت الذي تستمر في تجارتها معها، وليس من الضروري أيضاً أن يكون ذلك تمييزاً عن نسط الرضا، إذ قد تعهد الدولة إلى إيجاد هذا التوافق تحقيقاً لمصلحة معينة، ففسي المستقبليات كانت السياسة الخارجية المصرية تميز بين مصر القوية ومصر الدولة، وكان ذلك يعني اتباع سياسة خارجية عربية مزدوجة، واحدة موجهة للتعامل مع المصالح العربية، وأخرى للتعامل مع الشعوب العربية، وفي آخر السبعينيات سمحت بامتداد تدفق العمالة المصرية على الدول العربية في الوقت الذي كانت السياسة المصرية تبهج أراء معظم تلك الدول العدائية، كما أن الدولة قد تظلم مؤقتاً إلى قبول هذا التوافق تحت ضغط خارجية معينة، ومن ذلك قبول الجزائر في أوائل عهد الاستقلال بوجود قاعدة فرنسية في أراضيها رغم توجيهها لغير المنحاز.

## رابعاً: التوافق والتناقض بين السياسة الخارجية تجاه الوجودات الدولية المتباينة

تتفاوت السياسات الخارجية بتفاوت الوجودات الدولية الموجهة لهما تلك السياسات، فإذا كانت السياسة الخارجية الرحدة الدولية تتسم بخصوصيات معينة، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة تماثل تلك الخصائص بالضرورة لكل الوجودات الأخرى، فالسياسة الخارجية المصرية تجاه الولايات المتحدة تختلف عن السياسة الخارجية تجاه السوفييت، كذلك فالسياسة الخارجية المصرية تجاه الشرق كانت متعددة الوجودات، بذاتياً، هي السياسة الموجهة نحو التنظيمات الدولية العكوصات، بيد أن نسط تماثل السياسات الخارجية تجاه الوجودات الدولية المختلفة لا يعني أن تلك السياسات تتوافق بالتحالف كل الوجودات، ولكن من المرجح أن تتباين السياسات الموجهة نحو مبعوثات معينة من الوجودات



الدولية كالدول الإسلامية أو دول أمريكا اللاتينية وهكذا. ونحن نعلم فإن وصف السياسة الخارجية يتطلب التوصل إلى الأقسام الفرعية للسياسة الخارجية تجاه كل مجموعة معينة للوحدات الدولية، بمعنى وصف مضمونها وتفسير الأسباب الكامنة وراء التباينات في الامتداد الفرعية.

#### خامساً: استقلالية السياسة الخارجية

إلى أي حد تتجه الدولة إلى الفعل أو رد الفعل في سياستها الخارجية؟ وإلى أي حد تنفذ الدولة سياستها الخارجية منفردة أو بالاشتراك مع الوحدات الدولية الأخرى؟ وما هي درجة حساسية السياسة الخارجية للقيود السياسية الداخلية؟

#### سادساً: توزيع السياسة الخارجية

ما هو المجال الرئيس للحركة السياسية الخارجية للدولة وما هي الوحدات الرئيسية التي تتعامل معها الدولة؟

#### سابعاً: أدوات السياسة الخارجية

ما هي الأدوات الرئيسية التي تهيئ الدولة إلى استعمالها في صياغة وتنفيذ سياساتها الخارجية؟ وإلى أي حد يؤثر الميل إلى استعمال أدوات معينة في السياسة الخارجية؟ وهل هناك ميل معين إلى استعمال أدوات معينة تجاه دولة معينة؟ أم أن الأدوات تستعمل بالتساوي تجاه مختلف الوحدات الدولية؟

#### ثامناً: القضايا السياسية الخارجية

ما هي القضايا الرئيسية الخارجية التي تهتم بها الدولة؟ وبمثل تغيير اهتمام الدولة بتلك القضايا بتقدم الزمن؟ وما هي الأدوات التي تستخدم للتعامل مع كل قضية؟ وما هي الوحدات الدولية التي يتم التعامل معها بشأن تلك القضايا؟

## تأسيء العوامل الأكثر تأثيراً في رسم السياسة الخارجية

تفاوت تأثير محددات السياسة الخارجية - كما سترى في الباب التالي - بتفاوت الوحدات الدولية. فالدول الدائمة تنبذ بتعاظم تأثير القيادة السياسية والنسق الدولي، بينما تتسم السياسات الخارجية للدول الابدعراطية بمركزية أثر النظام السياسي. ومن المهم أن يتضمن وصف نمط السياسة الخارجية الأثر النسبي لمختلف محددات السياسة الخارجية في صياغة سياسة الوحدة الدولية.

## علائق: الاستمرار والتغير في السياسة الخارجية

ما هو مدى استمرارية السياسة الخارجية عبر فترات معينة من الزمن؟ وما هي أبعاد السياسة الخارجية الأكثر قابلية للتغير؟ وتأي الأكار ميلا إلى الاستمرار أو هل هناك نمط معين في عملية الاستمرار والتغير في السياسة الخارجية؟

نتيجة توصيف الضمانات الرئيسة لظك الأبعاد، يمكن الانتهاء إلى نمط محدد تتسم به السياسة الخارجية للوحدة الدولية، كما يمكن للتوصل إلى نمط معين تتسم به السياسات الخارجية لمجموعات متشابهة من الوحدات الدولية. فهناك نمط معين تتسم به السياسة الخارجية للدول الغربية، أو السياسة الخارجية للدول النامية، أو السياسة الخارجية لحركات التحرير الوطنية.

ومن أهم أنماط السياسة الخارجية تلك الانماط الأربعة التي نقيها كمال هولستي في سياق دراسته لتغير السياسة الخارجية، فهناك نمط العزلة Isolation ونمط الاعتماد على الذات Self-Reliance ونمط الاعتماد Dependence ونمط عدم الانحياز - التوزيع Non-alignment-diversification. وقد نقي هولستي هذه الانماط الأربعة على أساس مجموعة من المعايير هي مستوى مشاركة الدولة في العلاقات الدولية، واتجاه مشاركة الدولة في العلاقات الدولية (توزيع المشاركة أو تركيزها)، ومدى قبول الدولة لتبادل الدمى الخارجية، ونمط ارتباطاتها العسكرية والديبلوماسية. ومن ثم تتسم كل من الانماط الأربع بما يلي:

#### ١ - الانعزال:

نمط من السياسة الخارجية يتسم بمحدودية المشاركة الخارجية (ومن ثم تقل أهمية معيار التوزيع)، ورفض التغلغل الخارجي وتقليل الارتباطات العسكرية والدبلوماسية الخارجية.

#### ٢ - الاعتماد على الذات:

نمط من السياسة الخارجية يتسم بمحدودية المشاركة الخارجية، مع الانسحاب بتوقيع تلك المشاركة، وتقليل التغلغل الخارجي أو الدخول في ارتباطات خارجية تعظم من هذا التغلغل.

#### ٣ - الاعتماد:

نمط من السياسة الخارجية يتسم بارتفاع مستوى المشاركة الخارجية، مع تركيز تلك المشاركة مع قوة خارجية رئيسية، والاعتماد على مصادر الدعم الخارجي ومن ثم يزداد مستوى التغلغل الخارجي، والذي قد يتخذ شكل التحالفات العسكرية.

#### ٤ - عدم الانحياز - التنوع

نمط من السياسة الخارجية يتميز بارتفاع مستوى المشاركة الخارجية ولكن مع تنوع الشركاء الخارجيين، وتقليل الدخول في تحالفات عسكرية مع قوى خارجية كبرى<sup>(١)</sup>.

بطبيعة الحال فإن هذه الأنماط لا تشمل كل الأنماط المتصورة للسياسة الخارجية. كما أن هذه الأنماط تتخذ أشكالاً محددة بالنسبة لمختلف الوحدات الدوائية، وعلى سبيل المثال، يوضح دارسو السياسة الخارجية التنددية أن تلك السياسة قد انسمت منذ نهاية الحرب العالمية الثانية بنمطين رئيسيين هما: نمو النمط المسمى "الدولية الليبرالية" International Liberalism، النمط المسمى "الواقعية الجديدة المركبة" Complex Neo-Realism. أمند النمط الأول منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى سنة ١٩٦٨ تقريباً بينما نمند النمط الثاني منذ سنة ١٩٦٨ وحتى الآن. وقد تميز كلا من النمطين

بأنشكال مختلفة من الأدوات والأهداف والاستراتيجيات والتورات والسياسيات، وفي إطار النمط الأول ركزت كلها على المشاركة الشديدة في التنظيمات الدولية الجماعية، والعمل على الإصلاح النسقي الدولي بالمشاركة مع القوى الوسيطة الأخرى، ومنح المعونات الخارجية، والمشاركة في أدوات حفظ السلام، والامتثال لمن الرعايات المتحددة. ومنذ سنة ١٩٦٨، أي منذ وصول حكومة تشرويدر إلى السلطة، اتجهت إلى التركيز على تدوير الاستثمارات في الخارج من خلال العلاقات الثنائية، والاعتراف بواقع السوق الدولي الرافق، وضرورة حماية مصالح الدول الصناعية الكبرى في هذا السوق<sup>(١٢)</sup>.

كذلك، فإن تحليل السياسة الخارجية الأمريكية منذ نشأة الولايات المتحدة يوضح أن تلك السياسة تتغير دورياً وبشكلٍ روئسي من توجه انعزالي إلى آخر تدخلي كل عقدين من الزمان تقريباً، بحيث أنه يمكن توقع التغيير من توجه إلى آخر فهو لحظيات تاريخية معينة، فالسياسة الخارجية الأمريكية تميزت خلال الفترة من سنة ١٧٧٦ حتى سنة ١٧٩٨، بالتوجه الانعزالي، ولكننا ابتداءً من سنة ١٧٩٨ حتى سنة ١٨٢٤، تحولت إلى توجه تدخلي ثم عادت إلى التوجه الانعزالي حتى سنة ١٨٤٤ وهكذا<sup>(١٣)</sup>. هذا بينما لاحظ بعض الدارسين أن تلك السياسة تسمى بالثبات أكثر منها بالتغيير، فرغم تعاقب الرومان، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، إلا أن الخطوط السامية للسياسة الخارجية الأمريكية ظلت ثابتة تقريباً، وهذا ما لاحظته ديماسون وجاردر على السياسة الخارجية الأمريكية في الفترة من سنة ١٩٤٨ حتى سنة ١٩٨٨<sup>(١٤)</sup>.

من ناحية أخرى، فإن التوصل إلى أنماط السياسة الخارجية يمكن أن يتم في إطار مقارنة مواضع الوحدة الدولية بتغيرها من الوحدات المتعاقبة، كان نتوصلي إلى نمط هام للسياسات الخارجية للدول النامية، أو لدول أمريكا اللاتينية، أو للدول العربية وهكذا. بعبارة أخرى: فإن نمط السياسة الخارجية يمكن أن يكون نمطاً لسياسة محددة دولية واحدة عبر فترة تاريخية طويلة نسبياً، وقد يكون نمطاً لسياسات مجموعة من الوحدات الدولية في فترة تاريخية معينة.

## خاتمة :

يتطلب فهم السياسة الخارجية استئناس الأنماط الرئيسية لتلك السياسة، ويتحدد بالأنماط تلك الوقائع التكرارية المتماثلة نسبيًا والتي تحدث عبر فترة طويلة من الزمن. والسياسة الخارجية تحدث في شكل أنماط يمكن تفسيرها وتوظيفها للتنبؤ بمسارات السياسة الخارجية، وتشتمل مكونات أنماط السياسة الخارجية الموحدة الدوائية (الأمم المتحدة والجامعة) والمحددة (، ومدى التماثل والتوافق بين تلك الأنماط بصفة عامة وتجاه الوحدات الدراسية المتشكلة بصفة خاصة، ومدى استقلالية السياسة الخارجية، وشكل توزيعها وأدائها وفصلها، كما يشمل تحديد أهم محدداتها (وهو ما سنتناوله في الباب الثاني) ، ومدى الاستمرارية والتغير في السياسة الخارجية عبر الزمن .

### هوامش الفصل الثالث

- Kal Holsti, "Restructuring foreign policy: A neglected phenomenon in foreign policy theory," in K. Holsti, ed., *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Post-War World*. (London: George Allen and Unwin, 1982), P. 4. (١)
- David Dewitt and J. Kirton, *Canada as a Principal Power*, (Toronto: John Wiley and Sons, 1983), pp. 114 - 115. (٢)
- Frank Klingberg, "The historical alteration of moods in American foreign policy". *World Politics*, 4 (January 1952), pp. 239 - 273. (٣)
- William Dixon and S. Gaarder, "Presidential Succession and the Cold war: An analysis of Soviet- American relations" *The Journal of Politics*, 54 (1), Feb. 1992, p. 172. (٤)

## الفصل الرابع

### وحدات السياسة الخارجية





درج التحليل التقليدي للسياسة الخارجية على اعتبار أن الدولة هي الفاعل الرئيسي - إن لم يكن الوحيد - في السياسة الخارجية، فالدولة بحكم استكثارها وسيطرتها على مفاصل القوة هي الوحدة الرئيسية الفاعلة على العمل الخارجي وتأثيره ومن ثم، ينسب التحليل التقليدي إلى أن دراسة السياسة الخارجية تكتمل على الدول، أو على دراسة السياسة الخارجية للدول، بحكم أن الدولة هي الكيان الوحيد الفاعل على صياغة وتطبيق السياسة الخارجية، كما أن الكيانات الأخرى، كالمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، ليست إلا أدوات في يد الدول ولا تستطيع المبادرة في مجال السياسة الخارجية، بالإضافة إلى ذلك فإن التحليل التقليدي انطلاقاً من مفهوم السياسة الخارجية على أنهم معين. فالدول هي الكيانات الوحيدة التي يمكن أن توضع بالمركز، وبالتالي هي الكيانات الوحيدة الفاعلة على الشؤون في مجريات المطارد الدولي

كان التحليل التقليدي (منظور دولة) يعبر عن طبيعة العلاقات الدولية حتى النصف الثاني من القرن العشرين تقريباً. ذلك أنه حتى هذه الفترة اقتصرت العلاقات الدولية بثلاث أطراف، الأولى من صدفوية عدد الدول، الثالثة هي السوق الدولي، فإلى أوائل القرن التاسع عشر كانت السياسة الدولية تدور بين مجموعة محدودة من الدول هي بريطانيا، وفرنسا، وبروسيا، والنمسا، والتي حدد أول السويد، وهولندا، والولايات المتحدة، والدولة العثمانية، والبرتغال، ومجموعة الدوليات الألمانية، والثانية هي أن الدول كانت هي الكيانات الرئيسية - إن لم تكن الوحيدة - في السوق الدولي، والثالثة هي أن تلك الدول كانت تمثل كيانات متكاملة ذات تأثير فعال في السوق الدولي، وإنشاء من النصف الثاني القرن العشرين ازداد عدد الدول الثالثة في السوق الدولي حتى وصل إلى حوالي 160 دولة. كما بدأت تكاثر كيانات جديدة في السوق الدولي، بصور الدول، بل وازداد عدد تلك الكيانات ليمتد عدد الدول القائمة في السوق الدولي، فبعد استحداثات سنة 1992، فإن حجم أصول أكبر خمس مائة شركة متعددة الجنسية في العالم بلغ 27.7 تريليون دولاراً، وتتعلق تلك الشركات بإحداثيات تصل إلى 160 دولة، ومن ثم، فإنها تمثل هذه الإزدياد، من النتائج الأوسع للإحتمال النموذج الدولي (1992) (1992) كما أنها تتفق النتائج الأوسع للإحتمال، إننا الدول القائمة على أنها دول

منخفض ومتوسط، وهناك أيضا حوالي ٢٥٠ منظمة دولية حكومية وهو إلى ٢٢٠٠ منظمة دولية غير حكومية. ريادة على ذلك، فإن عدد نماذج تلك الدول لا يتلك. القوائم الحقيقية لدولة، ويقدر إلى القدرة على صياغة وتنفيذ سياسة خارجية مؤثرة في السوق الدولي. ازاء هذين النطرون فقد منظور الدولة مسداقته إلى حد كبير، خاصة بعد أن تبين أنه قد يقد درامسي السياسة الخارجية إلى نتائج مضللة. فتمودج الدولة، بقودنا إلى دراسة السياسات الخارجية لبعض الدول التي قد لا يكون لها وزن حقيقي في سير العلاقات الدولية لمجرد أنها تتمتع بالسيادة القانونية<sup>(١)</sup>. ومن ناحية أخرى، فإن منظور الدولة بقودنا إلى افعال كويات أخرى، كشركة جنرال موتورز، والكنيسة الرومانية الكاثوليكية، ومنظمة التحرير الفلسطينية (أو ما يعبر عنه بالادول Non-State Actors) لمجرد أنها لا تتمتع بالسوادة، أو صفة الدولة وهي وحدات ذات تأثير فعال في مجريات التفاعل العالمي، كما أنها تمتلك برامج متكاملة للسلوك في المجال العالمي. فمنظمة التحرير الفلسطينية مثلا لها برنامج للعمل السياسي في الشرق الأوسط، والشركات متعددة الجنسية - كشركة جنرال موتورز وشركة ويستجهاوس - لها برامج للعمل في مختلف أنحاء العالم. ومن الثابت أن هذه الوحدات قادرة على التعامل في محيط العلاقات الدولية وصياغة سياسات خارجية مؤثرة<sup>(٢)</sup>.

ومن هنا فإن التحليل الحديث (منظور المجتمع العالمي) اتجه إلى التخلي عن التعريف القانوني، وتريف وحدات السوادة الخارجية طبقا للصفة السلوكية المسماه "الاستقلال" Autonomy. ويقصد بالاستقلال في هذا المجال القدرة على صياغة وتطبيق برنامج عمل ذاتي على التأثير في مجرى العلاقات الدولية، ويشكل لا يمكن التنبؤ به تماما بمجرد معرفة خصائص الوحدات الأخرى، وذلك في إطار تنظيمي معين<sup>(٣)</sup>. هذا المعيار في الواقع يتضمن ثلاثة أبعاد رئيسة:

الأول: هو أن السياسة الخارجية للوحدة تتبع بشكل رئيس من الخصائص الذاتية للوحدة، ومن الإرادة الذاتية لمساقيها. فإذا كانت السياسة الخارجية لدولة - مثل يونان - تتبع من خصائص وحدة أخرى - وهي الهند - فانه في هذه الحالة لا يمكن اعتبار يونان دولة ذات سياسة خارجية، بل طبقا لاتفاقية وقتها الهند مع يونان سنة

١٩٦٩، فإن الأخير لا يستطيع نقلاً أي قرار بشأن علاقة أيها الدبلوماسيون إلا بعد استشارة حكومة الهند، رغم أن برهان أسوديات عسرا انقلابيا في الأمر المتخذة منذ سنة ١٩٧١.

الثاني: هو أن الدراسة الترسوية التي حددت تزاك تطويع مياض نسي هوانسات الوحدات الاخرى، وبالتالي فإن وزنا يمتد به في تحليل السياسات الخارجية المكينات الاخرى، فترغب الاستقلال التسيبي لسياسات وحدات دواية مثلا، مياضيا، أو دارو، أو نو كسمبوخ، فثنا لثنا، من فترة تلك الواسات على التأثير في التفاعلات الترسية في التريفا، أو أوريا التريفا، أو التسي المعاني.

الثالث: أن هذا الترسوي لا يدرسه ويفقه من ذاته، ولكنه يتم في إطار تنظيم معين يقوم بهمة ثانياً، أوريا وداويو، الترسوي، ومن ثم ناضا لتستمد من التعريف الأثر الذي يفسر كون في المثال التوليبي يستحق الترسوي.

وهن هنا، فإن المتطور الحديث لا يهتم كثيراً بالمستشار الترسوي (السيدة)، ولكن بصياغة الترسوي، هو القدرة على التأثير الترسوي، وبذلك فإن ميدان وحدات السياسة الخارجية يتسع ليشمل الترسوي، والترسوي كانت منسجمة الترسوية، والمتخصصات الترسوية، والمنظمات السياسية (كثلاثة الترسوي، وجزيرة تدرير الترسوي) وتغيرها، وقد عبر عن ذلك ديفيد سينور - أمة وولد متطور المدافع المعاني - حين قدم ما أسماه "الترسوي الترسوي للسياسة المعاصرة"، ورواه أن الترسوي المعاني تترجمه من معالجة الترسوي على مجموعة من الأليات والوحدات الترسوية التي تبدأ من الترسوي كمثل الدواية الترسويات الترسوي، والترسوي، والأليات الدواية، والمنظمات الترسوية، والترسوي، وحدات تطويع في الترسوي المعاني بأشكال دوايته وترسوياته، مخططة من الترسوي (١). ومن ثم فالترسويات الداخلية قد تصبغ، أو بعض الترسوي، وحدات للسياسة الترسوية.

الثالث: من مفهوم الاستقلال، كما أن التعريف الواسعة الترسوية أو المعاني الترسوي فانه يمثل الترسوي بين أربعة أملاك من الترسوي الترسوي.

#### ١ - فاعل حكومي مكون من وحدة واحدة

ويقصد به الدول وغيرها من المؤسسات الفرعية الحكومية والتي يعبر عنها في بعض الأحيان بالفاعلين غير الحكوميين Transgovernmental كوكالة التنمية الدولية الأمريكية، ومقاطعة كويبيك في كندا

#### ٢ - فاعل حكومي مكون من وحدات متعددة

ويقصد به كل وحدة دولية تتكون من مجموعة من الدول، ويضم هذا النوع من الفاعلين كل المنظمات الدولية الحكومية كالأمم المتحدة، وحلف الأطلسي، وجامعة الدول العربية، ومنظمة المؤتمر الإسلامي.

#### ٣ - فاعل غير حكومي مكون من وحدات متعددة

وينصرف هذا النوع من الوحدات الدولية، إلى تلك الوحدات غير الحكومية التي تتمركز في إطار دولة واحدة، ومن تلك القبلاصة الأثرية، والمجتمع الصهيوني الأمريكي.

#### ٤ - فاعل غير حكومي مكون من وحدات متعددة

ينصرف هذا النوع من الفاعلين إلى تلك الوحدات الدولية غير الحكومية العاملة عبر الحدود الدولية، ومن ذلك بعض حركات التحرير القومية (كمنظمة التحرير الفلسطينية) والشركات الدولية متعددة الجنسية، والصليب الأحمر، والكنيسة الكاثوليكية وغيرها من الوحدات التي يعبر عنها بالفاعلين غير القوميين<sup>(١٥)</sup> Transnational actors.

البرهنة على صدق التراضات منطور المجتمع العالمي في تحليل السياسة الخارجية، فلنا مشاغل أن نستعرض بعض الوحدات الجديدة في العلاقات الدولية التي تخرج التقليديين على استبعادها، من مجال السياسة الخارجية، وهي بالتحديد المنظمة الدولية، والشركات متعددة الجنسية، وجماعات المصالح، وحركات التحرر الوطني.

والنظرة التقليدية للمنظمة الدولية تنهض على أن المنظمة هي مجرد منتدى للدول الأعضاء، وقد أنه يمكن تصور تلك المنظمة كوسيلة دولية تنظم ذاتها سياسة خارجية بأمر الجهاز التنفيذي للمنظمة بمسئوليتها من واقع نقاط الالتقاء بين الدول الأعضاء، ويفرم بتبنيها في المجال الدولي. والواقع أن الحديث عن السياسة الخارجية للمنظمة الدولية لا يتطلب أن يكون للمنظمة سلطة فوق الدول الأعضاء، إذ أن تلك السياسة هي ظاهرة سلوكية تتطور من خلال تطور قدرة المنظمة على استكشاف نقاط الالتقاء بين الأعضاء، وصياغتها في شكل توجهات وسياسات عامة. وتأخذ السياسة الخارجية للمنظمة الدولية أشكالاً متعددة منها الاتصالات الدبلوماسية، والمؤتمرات الدولية، والتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى، بيد أن قدرة المنظمات على بلورة سياسة خارجية متكاملة تختلف من منظمة إلى أخرى، وذلك طبقاً لمجموعة من العوامل التي تكاد تتشابه مع العوامل المؤثرة في السياسة الخارجية للدول ومنها<sup>(1)</sup>.

#### ١ - المحيط الخارجي للمنظمة الدولية:

في حالة الصراع الدولي انحدت نتيجة القوى الكبرى إلى استعمال المنظمات الدولية كأداة في الصراع بحيث تقل قدرتها على صياغة سياسة خارجية مستقلة، بينما في أوقات الهدوء الدولي يزداد قدرة المنظمة على بلورة تلك السياسة. كذلك فإن وجود وضع غير مستقر في محيط المنظمة، أو وجود عضو مباشر يساعد على بلورة القدرة السياسية الخارجية للمنظمة. ومن ذلك وجود إسرائيل وجنوب أفريقيا كمصدرين للتهديد جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية، مما دفع المنظمات إلى بلورة سياسات قوية تجاه الدولتين. فالمفوضية البلوريت كجزء من السياسة الخارجية لجامعة الدول العربية إزاء إسرائيل، والمنظمة الوحدة الأفريقية إزاء جنوب أفريقيا.

#### ٢ - المحيط الداخلي للمنظمة الدولية:

كلما زاد التشابه والتناسق بين الدول الأعضاء، أو تشابه موانعها في التمسك الدولي، زادت قدرة المنظمة على صياغة سياسة خارجية متكاملة ومن ذلك التشابه الجغرافي بين دول غرب أوروبا وألمانيا على تطور الجماعة الاقتصادية الأوروبية.

ذلك، كلما زادت درجة اتساق الدول الأعضاء على عناصر أساسية العمل المتفق عليه الخارجي زادت قدرة المنظمة على مضاة تلك السياسة، فهناك اتفاق مثلاً بين الدول الأفريقية على مبدأ مكانة المغير العنصر، ومبدأ احترام الحدود الرافدة، مما يمكن منظمة الوحدة الأفريقية من باروز سياسة خارجية مشتركة.

### 3 - قيادة المنظمة الدولية:

وتنقسم بذلك قدرة الأمانة العامة للمنظمة على بلورة سياسة خارجية المنظمة، فقد برغنت التجارب على أن القيود القانونية التي تضعها الدول على عمل الأمانة العامة قد لا تشكل قوداً حقيقية، إذا اتسمت الأمانة العامة بالحيادية والقدره على ابتكار السياسات، ومن ذلك دور ممرضات السكرتير العام الأمين العام المتحددة، إذ يرجع له الفضل في بلورة العديد من الاماليب الدبلوماسية التي لم يتصورها واضعوا ميثاق الأمم المتحدة ومنها سياسة الدبلوماسية الوقائية "Preventive diplomacy" ويخصد بها سياسة الأمم المتحدة في عزل المنازعات بين الدول المغيره عن تحالفات القرن العظمى، والحفاظ على الطابع المحلي للمنازعات.

ولذلك يشير بعض الدارسين إلى الاتصاف الأوروبي (السوق الأوروبية المشتركة سابقاً) كعامل في ميدان السياسة الخارجية، كمحاولة رومان للشيء، تألفت السوق بموجبها، أصطت لتتميزه العاريا سلطة اتخاذ قرارات في ميدان السياسة الخارجية، وبالذات في المجالات الاقتصادية والقوية من تلك السياسة. كما أن العديد من الدول تتبادل التبادل الدبلوماسي مع الاتحاد كوحدة دولية، وأى ذلك يقول دأيرلسون أن السوق الأوروبية المشتركة تواجه بينهما كوحدة، فهي تقيم المساعدات التجارية وتتبادل السفراء، وتصرخ المجالات اتجاه الدول النامية، وعلى هذا المنهج، فإن السوق المشتركة تعتبر نفسها كرايا متميزاً مستقلاً عن أوربي، وتلجوا على المشترك، أي المرحال السياسي الدولي على أساس التراتف الذاتية<sup>(9)</sup>، ومن هنا يمكن الحديث عن سياسة خارجية متمتمات الدولية تماماً كما تتحدث عن السيادة الخارجية للدول

كذلك ويمكن تناول حالة الشركات متعددة الجنسية Multi-national Corporations لتحديد ما إذا كان لتلك الشركات سياسة خارجية. فالشركات متعددة الجنسية تقوم بالأنشطة محددة الأهداف (في أساسا الربح) عبر الحدود القومية للدول، تؤثر في أحيان كثيرة في التفاعلات السياسية في تلك الدول. من ناحية أخرى فإن سياسات الشركات متعددة الجنسية، برغم التزامها بقوانين الدول التي تعمل فيها تتبع أساسا من مجالس الإدارة التنفيذي للشركة الذي يشبه في أغلب الأحيان مجالس الوزراء، ومن هنا يمكن القول أن كثيرا من الشركات متعددة الجنسية هي في الواقع كيانات لها سياسات خارجية<sup>(1)</sup>. ولكي نوضح ما نقول، فالتنا سطر أمثلة لبعض الشركات متعددة الجنسية. ويتعلق المثال الأول بحالة شركة التليفون والتلفاز اندواية، وهي شركة أمريكية أساسا تدير مجموعة متضخمة من الشركات في أمريكا اللاتينية وأوروبا وتقوم بصناعة الأجهزة الإلكترونية. بحكم نشاطها في مجال الاتصالات التليفونية والتلفازية أقامت الشركة علاقات قوية مع المخابرات الأمريكية، وقد حاولت الشركة بالتنسيق مع المخابرات الأمريكية، الهولولة دون انتخاب الرئيس للماركسي الليندي حيث أنه كان يميل إلى فرض سيطرة حكومته الاشتراكية على أروع الشركة في شيلي، ولما فشلت الشركة في ذلك، تورطت مع بعض قادة القوات المسلحة في شيلي لشن انقلاب ضد الليندي، مهدت له الشركة بتخفيض نشاطها في شيلي بهدف إحداث اضطراب في اقتصاد شيلي. كذلك، فهناك حالة مجموعة الشركات البترولية العاملة في الشرق الأوسط والمسماة "الأخوات سبع" وقد أثبتت تحقيقات لجنة الشئون الخارجية في مجلس الشيوخ أن "الأخوات سبع" كانت لها سياستها المحددة في الشرق الأوسط التي تختلف عن السياسة الأمريكية الرسمية. فقد اتبعت الشركات سياسة خارجية أساسها إقامة علاقات الصداقة مع النخب السياسية العربية، برمتا كانت للحكومة الأمريكية تتبع سياسات موالية لإسرائيل. كذلك فإنه تجدر الإشارة إلى حالة عامة في السياسة الخارجية الكندية سنة ١٩٧٤، حينما تم انتخاب حكومة المحافظين برئاسة جوزيف كلارك، والذي كان قد أعلن أثناء حملته الانتخابية التزامه بنقل السفارة الكندية في إسرائيل من تل أبيب إلى القدس، وذلك حتى يضمن الدور بدائرتين استراتيجيتين في

بورنتو بهما مجموعات يهودية قوية. بمجرد انتخابه، أعلن كينوك أن أول إجراءات سياسته الخارجية ستكون نقل السفارات وعلى الأخص تدخلت الشركات الكندية متعددة الجنسية وبالذات شركة التليفون الكندية (بل كندا)، والتي كانت تفرم بنشاط في المملكة العربية السعودية بنافذ البايرون نوران، فاستجابت حملة ميديا على مستوى الرأي العام الكندي ومستمر من مجلس الوزراء الكندي، جذبت فيه رئيس الوزراء الجديد من منية هذه الخطوة التي ستضرب بمصالحها في الشرق الأوسط. وبالتالي فقد تراجع رئيس الوزراء عن خطوته تحت الضغط الذي مارسته الشركات الكندية (والدول العربية).

كذلك فإن جماعات المصالح يمكن أن تكون لها سياسات خارجية متكاملة مستقلة عن السياسة الخارجية الدولة التي تعمل في إطارها وتنتج آثارا خاصة في السوق الدولي. ولعل أشهر تلك الجماعات هي اتحاد العمال الأمريكي - مؤتمر المنظمات الصناعية، *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* فرغم أن الاتحاد هو تنظيم يهدف إلى حماية مصالح الأمريكيين، إلا أنه قد طور نفسه برنامجا متكامل للسياسة الخارجية أصبح تدريجيا جزءا متكاملًا من برنامجه العام. وقد فسّر البعض اهتمام اتحاد العمال الأمريكي بقضايا السياسة الخارجية بأن مصالحه الاتحاد هي قوية مركزه إزاء الشركات الأمريكية الصناعية تتطلب توثيق العلاقات العمال في الخارج حيث تعمل تلك الشركات بحيث لا تستطيع أن تستبدل بالعمال الأمريكيين عمالا آخرين من الخارج أقل تكلفة. هذا بالإضافة إلى السداء الامتداد الذي يمتد به اتحاد العمال الأمريكي الشيوعية والتي يرى أنها تنتهي بسحق الوجود المستقل للولايات المتحدة<sup>(1)</sup>. ويوضح استيرمان برنامجه السياسة الخارجية لانتماء العمال الأمريكي أن هذا البرنامج لم يكن دائما متسقًا مع المسار العام للسياسة الخارجية الحكومية الأمريكية. فسيدك رئاسة جورج هوبس، حارب من الانتماء سياسة العزلة التي انتهجتها الحكومة الأمريكية قبل يوليوس روبرت سنة ١٩٤١، ومعاد على إنشاء اتصالات دولية مناهضة لألمانيا النازية في أوروبا. كذلك حارب من الانتماء كثير من السياسات الاستعمارية الأوروبية في آسيا وأفريقيا والتي أولتها الحكومة الأمريكية كذلك فقد أولت إنشاء إسرائيل في سنة ١٩٤٨، وذلك على سفوفات متباعدة من



انضمام الحكومة الأمريكية بالقضية، ومنذ ذلك الوقت والاتحاد أكثر تماطيا وتأييدا لإسرائيل مما اعتادت عليه الحكومة الأمريكية ذاتها<sup>(10)</sup>.

وأخيرا، فإنه يمكن أن نتحدث عن السياسة الخارجية لحركات التحرير الوطني كجبهة التحرير الجزائرية، وجبهة التحرير الفيتنامية الجنوبية، وجبهة تحرير ناميبيا، ومنظمة التحرير الفلسطينية، فهذه الحركات تؤثر في السياسة الدولية بشكل واضح. فقد استطاعت جبهتا التحرير الجزائرية والفيتنامية أن تنهيا الوجود الاستعماري الفرنسي والأمريكي في الجزائر وفيتنام على التوالي. كما أن حركات التحرير الوطني تدخل في شبكة علاقات سياسية وديبلوماسية واقتصادية وعسكرية مع الدول ابتداء من حضور المفاوضات وتبادل التمثيل الدبلوماسي حتى الحرب. كما أن لكل منها برنامج عمل محدد تجاه الوحدات الدولية الأخرى وبالذات تجاه تلك الوحدات ذات العلاقة بهدف التحرر. ويمكن أن نضرب مثلا لذلك بمنظمة التحرير الفلسطينية. فالمنظمة تصوغ سياستها الخارجية في إطار المجلس الوطني الفلسطيني واللجنة التنفيذية للمنظمة. وقد حددت برنامجا للعمل لتحقيق أهدافها الرئيسية، ودخلت في شبكة من التحالفات مع القوى الإقليمية والعالمية ذات الصلة بالقضية الفلسطينية وقعدت اتفاقية أوسلو مع إسرائيل سنة ١٩٩٣ باعتبارها وحدة دولية متميزة<sup>(11)</sup>.

ولا يعني هذا التحليل تماثل كل الوحدات الدولية في أنماط سياساتها الخارجية أو التقدير المشكك لتلك السياسات. فالواقع أن السياسة الخارجية لتغير الدول أو اللادول تتميز بخصائص تختلف عن الخصائص التي تميز السياسة الخارجية للدول. وعلى سبيل المثال لحركات التحرير الوطني تواجه مشكلات خاصة، بينها كمشكلة شرعية أمام شعبيها، ومشكلة لتفانها إلى قاعدة للثمنية "مشروعة" للعمل العسكري والسياسي. ومن ثم، فإن المؤثرات التي تتفاعل في صياغة السياسة الخارجية لحركات التحرير الوطني تختلف عن تلك المتغيرات التي تؤثر في السياسة الخارجية للدول. ولكن ذلك لا ينفي أن حركات التحرير الوطني في وحدات سياسية خارجية في التحليل النهائي.

## خاتمة :

لا يمكن دراسة السياسة الخارجية الا من خلال وحدات دولية معينة، أو ما يطلق عليهم وحدات السياسة الخارجية، ويقتصد بها تلك الوحدات التي تتسوخ وتنفذ وتحمل نتائج تنفيذ السياسة الخارجية وقد درجت المدرسة التقليدية ( منظور الدولة ) على قصر وحدات السياسة الخارجية على الدول، باعتبار أن الدول تمتلك القوة والقدرة على التنفيذ والاكراه في المجال الدولي، بالإضافة الى امتلاكها لعنصر السيادة. بيد أن تطور الظاهرة الدولية خلال نصف العقد الأخير أدى الى ظهور المدرسة الحديثة ( منظور المجتمع العالمي )، وهي تؤكد ان معيار تحديد وحدة السياسة الخارجية هي الصفة السلوكية المتمثلة في القدرة على مبادأة وتطبيق برنامج عمل تابع من خصائصها وقدرة على التأثير في الوحدات الأخرى، وذلك في إطار تطبيقي معين. هذه الصفة تسمى بالاستقلال، ويؤدي تطبيق هذا المعيار الى اتساع نطاق وحدات السياسة الخارجية لكي تشمل بجانب الدول التنظيمات الدولية الحكومية وغير الحكومية وحركات التحرر الوطني، والشركات متعددة الجنسية، بل والتجوي الداخلية في الدول حينما تظهر في المجتمع العالمي .



