

# تحليل السياسة الخارجية

تأليف

الدكتور / محمد السيد سليم

أستاذ

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية

جامعة القاهرة

الطبعة الثانية

١٩٩٨

مكتبة النهضة المصرية

## شهابيل السياسة الخارجية

الناشر : مكتبة النهضة المصرية  
٩ شارع عنلى ، القاهرة  
ت : ٣٩١٠٩٩٤

رقم الايداع بدار الكتب : ١١٦٩١ / ١٩٩٧  
رقم الترفييم الدولى : 8-188-200-977

حقوق التأليف محفوظة للمؤلف ، ١٩٩٨  
يطلب الكتاب من الناشر أو المؤلف ، ص. ب ١٣٥ بريد الأورمان  
الجيزة - جمهورية مصر العربية

حقوق التأليف والنشر وكافة الحقوق الأخرى محفوظة للمؤلف ، لا يسمح بنسخ أو طبع  
أو نقل أى جزء من الكتاب بأى وسيلة بدون الحصول على تصريح رسمى مكتوب من  
المؤلف . ماعدا حالات الاقتباس المختصر .

مطبوع فى جمهورية مصر العربية .

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مِّنْ نَّشَأٍ  
وَفَوْقَ كُلِّ ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ

سورة يوسف الآية ٧٦



انى رأيت أنه لا يكتب انسان كتابا فى  
يومه الا قال فى غده : لو غير هذا لكان  
أحسن ، ولو زيد كذا لكان يستحسن ، ولو  
قدم هذا لكان أفضل ، ولو ترك هذا لكان  
أجمل ، وهذا من أعظم العبر ، وهو دليل  
على استيلاء النقص على جملة البشر .

العماد الاصفهاني



إهداء

إلى زوجتي وأبنائي





## فهرس

الموضوع	الصفحة
تمهيد	ح
مقدمة الطبعة الأولى	ى
مقدمة الطبعة الثانية	ع

### الباىب الأول

#### التعريف بالسياسة الخارجية

مقدمة	٣
الفصل الأول : تعريف السياسة الخارجية	٧
المبحث الأول : الطابع الواحدى للسياسة الخارجية	١٣
المبحث الثانى : الطابع الرسمى للسياسة الخارجية	١٥
المبحث الثالث : الطابع العلنى للسياسة الخارجية	١٨
المبحث الرابع : الطابع الاختيارى للسياسة الخارجية	٢١
المبحث الخامس : الطابع الهدفى للسياسة الخارجية	٢٣
المبحث السادس : الطابع الخارجى للسياسة الخارجية	٢٧
المبحث السابع : الطابع البرنامجى للسياسة الخارجية	٣٦
المطلب الأول : البعد العام فى السياسة الخارجية	٣٧
المطلب الثانى : البعد المحدد فى السياسة الخارجية	٥٥
هوامش الفصل الأول	٦٩
الفصل الثانى : سمات السياسة الخارجية	٧٥
المبحث الأول : أهمية السياسة الخارجية	٧٨
المبحث الثانى : استقلالية السياسة الخارجية	٨٤

## الصفحة

	الموضوع
٨٨	المبحث الثالث : توزيع السياسة الخارجية .....
٩١	المبحث الرابع : أدوات السياسة الخارجية .....
٩٦	المبحث الخامس : قضايا السياسة الخارجية .....
١٠٠	المبحث السادس : الاستمرار والتغير في السياسة الخارجية .....
١٠٨	هوامش الفصل الثاني .....
١١١	الفصل الثالث : أنماط السياسة الخارجية .....
١٢٠	هوامش الفصل الثالث .....
١٢١	الفصل الرابع : وحدات السياسة الخارجية .....
١٣٣	هوامش الفصل الرابع .....

## الباب الثاني

### محددات السياسة الخارجية

١٣٧	مقدمة .....
١٤٥	الفصل الخامس : الخصائص القومية .....
١٤٩	المبحث الأول : المقدرات القومية .....
١٤٩	المطلب الأول : عناصر المقدرات القومية .....
١٤٩	الفرع الأول : حجم الموارد .....
١٥٧	الفرع الثاني : مستوى التحديث .....
١٦٤	الفرع الثالث : أثر الموارد والتحديث على السياسة الخارجية .....
١٧١	المطلب الثاني : أشكال المقدرات القوية .....
١٧٤	المطلب الثالث : حدود المقدرات القومية .....
١٧٨	المبحث الثاني : المشكلات الاجتماعية .....

الصفحة	الموضوع
١٨٤	المبحث الثالث : مستوى التطور القومي .....
١٨٧	المبحث الرابع : التكوين الاجتماعي .....
١٨٧	المطلب الأول : النخبة السياسية .....
١٩١	المطلب الثاني : الطبقات الاجتماعية .....
١٩٥	المطلب الثالث : جماعات المصالح .....
٢٠٢	المبحث الخامس : التوجهات المجتمعية .....
٢١٣	هوامش الفصل الخامس .....
٢٢٣	الفصل السادس : النظام السياسي .....
٢٢٦	المبحث الأول : الموارد والصّوابط السياسية .....
٢٢٦	المطلب الأول : الموارد السياسية .....
٢٢٨	المطلب الثاني : الصّوابط السياسية .....
٢٣٣	المبحث الثاني : النظم الديمقراطية والنظم التسلطية .....
٢٤١	المبحث الثالث : الرأي العام .....
٢٥٠	هوامش الفصل السادس
٢٥٥	الفصل السابع : التنسيق الدولي .....
٢٥٩	المبحث الأول : الوحدات الدولية .....
٢٦٢	المبحث الثاني : البنين الدولي .....
٢٦٣	المطلب الأول : توزيع المقدرات .....
٢٧٠	المطلب الثاني : الترابط .....
٢٧٦	المطلب الثالث : البنين الدولي والسياسات الخارجية .....
٢٧٩	المطلب الرابع : الاحلاف والكتل الدولية .....
٢٨٥	المبحث الثالث : المستوى المؤسسي للتنسيق الدولي .....

الصفحة	الموضوع
٢٩١	المبحث الرابع : العمليات السياسية الدولية .....
٣٠٠	هوامش الفصل السابع .....
٣٠٥	الفصل الثامن : المسافة الدولية .....
٣٠٨	المبحث الأول : المسافة الجغرافية .....
٣١٠	المبحث الثاني : المقدرات النسبية .....
٣١٥	المبحث الثالث : المكانة الدولية .....
٣١٧	المبحث الرابع : التشابه القومي .....
٣٢٠	هوامش الفصل الثامن .....
٣٢٣	الفصل التاسع : التفاعلات الدولية .....
٣٢٦	المبحث الأول : سلوك الدول الأخرى .....
٣٣٢	المبحث الثاني : سباق التسلح .....
٣٣٦	المبحث الثالث : المعاملات الدولية .....
٣٣٩	المبحث الرابع : الاستقطاب السلوكي الدولي .....
٣٤٤	المبحث الخامس : الاعتماد الاقتصادي الدولي .....
٣٤٨	هوامش الفصل التاسع .....
٣٥٣	الفصل العاشر : الموقف الدولي .....
٣٣٦	هوامش الفصل العاشر .....
٣٦٩	الفصل الحادي عشر : المتغيرات الموضوعية للقائد السياسي ...
٣٧٢	المبحث الأول : العوامل النموذجية إلى تعظيم دور القائد السياسي ...
	المبحث الثاني : الدوافع الذاتية والخصائص الشخصية للقائد
٣٨٥	السياسي .....
٣٩٢	هوامش الفصل الحادي عشر .....

الصفحة	الموضوع
٣٩٥	الفصل الثاني عشر : البيئة النفسية للقائد السياسي .....
٤٠٥	المبحث الأول : العقائد .....
٤١٤	المبحث الثاني : الإدراك .....
٤٦٣	المسحبات الثالث : التصورات .....
٤٢٦	هوامش الفصل الثاني عشر .....
٤٣١	الفصل الثالث عشر : الاطار الكلي لتعليل السياسة الخارجية ....
٤٤٥	هوامش الفصل الثالث عشر .....

### الباب الثالث

#### صنع السياسة الخارجية

٤٤٩	مقدمة .....
٤٥١	الفصل الرابع عشر : صنع السياسة الخارجية .....
٤٦٨	هوامش الفصل الرابع عشر .....
٤٧١	الفصل الخامس عشر : اتخاذ القرار في السياسة الخارجية .....
٤٨٨	هوامش الفصل الخامس عشر .....
٤٩١	الفصل السادس عشر : تخطيط السياسة الخارجية .....
٤٩٥	المبحث الأول : مفهوم التخطيط في السياسة الخارجية .....
٤٩٨	المبحث الثاني : معضلة تخطيط السياسة الخارجية .....
٥٠٢	المبحث الثالث : مجالات تخطيط السياسة الخارجية .....
٥٠٧	هوامش الفصل السادس عشر .....
٥١٣	الملاحق .....
٥٣٣	مطبوعات المؤلف .....

الصفحة

الموضوع

١٤٢	..... الشكل ٢ : نسق السياسة الخارجية
	الشكل ١/٨ : نظرية سوليفان فى العلاقة بين توزيع المقدرات
٣١١	..... واحتمالات الصراع بين دولتين
٣٣٠	..... الشكل ١/٩ : تفسيران لآثر السلوك السابق على السياسة الخارجية
٣٣٣	..... الشكل ٢/٩ : معادلة ريتشاردسون لسباق التسلح
٣٦١	..... الشكل ١/١٠ : أثر الازمة على عمليات صنع القرار
٤٠٧	..... الشكل ١/١٢ : العلاقة بين النسق العقيدى والسياسة الخارجية
	الشكل ٢/١٢ : نموذج ستانفورد للحافز -- الإستجابة (النموذج
٤١٤	..... التفاعلى)
٤٣٨	..... الشكل ١/١٣ : نموذج تفاعلى لتفسير أنماط السياسة الخارجية
٤٤١	..... الشكل ٢/١٣ : نموذج تفاعلى لتفسير سلوك خارجى محدد







## تمهيد

خلال الفترة التالية للحرب العالمية الثانية تطورت ظاهرة السياسة الخارجية تطورا أساسيا. فبعد أن كانت ظاهرة بسيطة تتعلق بقضية الأمن العسكري، أصبحت ظاهرة متعددة الأبعاد، ترتبط ارتباطا وثيقا بشتى الوظائف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات. ومع تعدد القضايا العالمية، وتزايد عدد الوحدات العاملة فى المحيط العالمى، زاد تعقيد ظاهرة السياسة الخارجية، كما زادت أهميتها بالنسبة للرفاهية العامة للمجتمعات، خاصة فى الدول النامية. ازاء هذا التطور لم يعد المنهج التقليدى القائم على أساس رصد التطور التاريخى لسياسات الدول ومحاولة فهم هذا التطور فى اطار الظروف المحيطة به، كافيا لتفسير العديد من السياسات الخارجية، وعلى وجه الخصوص السياسات الخارجية للوحدات الجديدة فى النسق العالمى. كما بدا واضحا أن مشكلة اثبات علاقة سببية تشكل عائقا أساسيا أمام صدق نتائج هذا المنهج. ذلك أن المنهج التقليدى يفترض أن تزامن الأحداث وتعاقبها يعنى، فى أغلب الأحوال، توافر علاقة سببية بينها. وهو ما قد لا يتحقق بالضرورة، كما أنه يفترض تغلب النواحي الفنية على صياغة السياسة الخارجية، ومن ثم، يخلص إلى صعوبة دراسة تلك السياسة دراسة علمية.

ولذلك ظهرت محاولات لتقديم أطر علمية لتفسير ظاهرة السياسة الخارجية، تأخذ فى اعتبارها هذا التطور. وقد تجسدت تلك المحاولات فى مجموعات بحثية علمية يحاول كل منها أن يقدم اطارا للتفسير. وقد بدأت تلك المحاولات بالجهود التى قادها هارولد ومارجريت سبراوت ثم المجموعات الرائدة التى قادها ريتشارد، وجيمس روزناو وتشارلز هيرمان، والتى تفرعت عنها العديد من المجموعات البحثية. وقد أثمرت تلك الجهود أدبا متكاملًا يحاول أن يفسر السياسة الخارجية بمختلف أبعادها تفسيرًا علميًا يتخطى المقولات الأساسية للمناهج التقليدية فى تفسير السياسة الخارجية.

والكتاب الذى بين يدى القارئ يمثل محاولة لتقديم اطار منهجى لفهم السياسة الخارجية يستفيد من مختلف الاطر النظرية التى قدمها المنظرون والباحثون لتفسير ظاهرة السياسة الخارجية، مع محاولة تفادى التحيز القيمى الذى قد يميز بعض تلك الاطر. ويشكل هذا الكتاب المرحلة الاولى فى جهد علمى نرجو أن يكتمل بإخراج كتب أخرى تكمل هذا الكتاب تتناول تخطيط السياسة الخارجية، والسياسات الخارجية للدول الكبرى، والسياسات الخارجية للدول النامية.

الدكتور محمد السيد سليم

## مقدمة الطبعة الأولى

درجت المدرسة التقليدية، على النظر إلى السياسة الخارجية باعتبارها ظاهرة لا يمكن أن تخضع للدراسة العلمية، وقد أتى منطلق هذه المدرسة - التي سيطرت على دراسة السياسة الخارجية لفترة طويلة - على أن موضوع السياسة الخارجية هو برامج العمل التي تتبعها القيادات السياسية لإدارة العالم الخارجي، بما في ذلك الأهداف والوسائل، أو تصور ما يجب أن يكون، ولا شأن للعلم بتحليل هذه البرامج، إذ أن العلم يهتم بالحقيقة الكسنة في الواقع<sup>(1)</sup>، ونتيجة لسيطرة هذا المفهوم على دراسة السياسة الخارجية لفترة طويلة انحصرت تلك الدراسة على مجرد وصف السياسات الخارجية خاصة السياسات الخارجية للدول الكبرى، سواء بالنسبة التاريخي لتلك السياسات أو بمحاولة تحديد الأهداف القيمة والأساليب الفنية التي تتضمنها.

وابتداء من منتصف الخمسينيات رحبت تلك المدرسة بتعرض لانقضاء أساسي نواتج أن السياسة الخارجية هي بالأساس ظاهرة قابلة للتحليل المنهجي، فسألوا إن موضوع السياسة الخارجية هو برنامج العمل الخارجي للدولة لا ينبغي أن هذا البرنامج هو ظاهرة قابلة للوصف والتفسير والتنبؤ العلمي<sup>(2)</sup>، فالعلم أساساً هو منهج التحليل والمعرفة قاعدته الامبيريقية والموضوعية، بمعنى أنه يتناول ظواهر يمكن ملاحظتها كما أنه يحللها بحيث يتم الفصل بين الحقيقة والقيم الذاتية للباحث، وليس هناك في طبيعة برامج العمل التي تنتهجها الوحدات الدولية في المجال الخارجي ما يمنع من دراستها وتحليلها طبقاً لهذا المنهج، فالتكامل البرامج هي ظواهر يمكن تحديد ما بينها وتفسير مصادرها، والتنبؤ بمساراتها بشكل موضوعي. زيادة على ذلك فتلك البرامج تتضمن أكثر من مجرد تحديد ما ينبغي أن يكون، فالوحدة الدولية تتعامل مع عالم خارجي محدد، تحاول التأثير فيه كما أنه يفرض عليها قيوداً محددة في التعامل معه. ومن ثم فهي تتدخل مع هذا العالم في شبكة معقدة من الاتصالات وتحتل وضعاً ذاتياً في هذا العالم، قد لا يكون هو بذاته الوضع المنشود. فكيف يمكن تفسير هذا التناقض بين

الوضع الفعلي والوضع المنشود به هذا هو أحد الأسئلة الرئيسية التي يثيرها التحليل العلمي للسياسة الخارجية. كذلك، فالوهدة الدولية لا تستقر دائما فهي تصور واحد لما ينبغي أن يكون، ولكنها تتغير من تصور إلى آخر، فكيف يمكن تفسير هذا التغير، وهل يمكن التنبؤ بحدوثه؟ لذلك، فإن موضوع التحليل العلمي للسياسة الخارجية يتضمن عدة أبعاد أساسية هي :

### أولاً: وصف ظاهرة السياسة الخارجية

يقصد بذلك رصد الأبعاد الأساسية المكونة لظاهرة العمل السياسي الخارجي انطلاقاً من أبعاد محددة سلفاً وتصنيف تلك الأبعاد بشكل منهجي. فالعمل السياسي الخارجي يتضمن أبعاداً أساسية كالتوجهات العامة، والأهداف، والأدوار الدولية، والاستراتيجيات والقرارات، والسلوكيات وغيرها، وكلها أبعاد قابلة للتوصيف العلمي. وسنرى فيما بعد أن قضية توصيف السياسة الخارجية تثير مجموعة من القضايا المنهجية والعلمية الهامة التي تتعدى الأطار القيمي الذي اختارت الدولة من خلاله أهدافها والوسائل الفنية لتحقيق تلك الأهداف ومن ذلك قضية تحديد الأنماط الأساسية للسياسة الخارجية. وهنا يثار السؤال العلمي هل هناك أنماط عامة للسياسة الخارجية؟ أم أن تلك السياسة هي مجرد أحداث متفرقة تتفاوت بتفاوت العقائد والفنون؟ هل يمكن الحديث عن نمط للسياسة الخارجية للدول الأوروبية في مواجهة نمط للسياسة الخارجية للدول الأفريقية؟ وما هي الأبعاد المكونة لكل نمط؟ بعبارة أخرى نحن نزاء سؤال يتعلق بماهية السياسة الخارجية. وهذا هو موضوع الباب الأول من هذا الكتاب.

### ثانياً: تفسير السياسة الخارجية

عند التفسير العلمي للسياسة الخارجية فإننا نعالج عام التفسيرية الخارجية. فبما ذلك تحديد مجموعة المتغيرات التي تؤثر على السياسة الخارجية، وتحليل الأثر النسبي لتلك المتغيرات على تلك السياسة. وهنا يثار السؤال هل تتشكل السياسة الخارجية طبقاً لأهواء القادة السياسيين، أو طبقاً لمحددات هيكلية وإدراكية يمكن تحليلها

وفيه ما يطبقه الرابع في المدرسة التقليدية، يميل إلى تقليب الاحتمال الأول، فتتجه  
 الخارجية بالصدى، أي هي مجموعة التغيرات المتأصلة الصلة ببعضها البعض والتي  
 يستعمل إحصائياً للتفسير العلمي، أما أثناء ترقية التفضيلات الذاتية المتغيرة المتأصلة  
 للسياسيين، فإن حيرة دعاو لات لإنتاج السياسة الخارجية للتحليل العلمي، في الرابع  
 القرن الأخير، نرى، فما عكس ذلك، فالسياسة الخارجية قد تشكل طبقاً المتغيرات الخارجية  
 في إجراءات فائدها للسياسيين أو في خبرها من المتغيرات. كيف تتفاعل تلك المتغيرات  
 لإنتاج سياسة خارجية معينة؟ وتحت أي ظروف يصبح بعض هذه المتغيرات متفاعلاً  
 رئيساً في تفسير السياسة الخارجية؟ هذه هي بعض الأسئلة التي يقدها التفسير العلمي  
 للسياسة الخارجية، في هذا الصدد آثار قضية وضع مجموعة من الفروض العامة من  
 العلاقات الاحتمالية بين محددات السياسة الخارجية وبين أبعاد تلك السياسة، معاملة  
 اختار تلك الفروض، أي واقع العمل والسلوك السياسي الخارجي للوحدة الدولية، وذلك  
 بهدف التوصل إلى تفسيرات عامة للسياسة الخارجية، وسيكون ذلك موضوع الباب  
 التالي من هذا الكتاب.

### ثالثاً: صياغة السياسة الخارجية

حين رأت المدرسة التقليدية انطلاق صفة العلم على السياسة الخارجية، فإنها  
 كانت تكمد أساساً عملية رسم السياسة الخارجية Foreign Policy Making بمعنى  
 الصياغة الأيديولوجية للأهداف والتنفيذ الفعلي للوسائل، وتصورت المدرسة التقليدية أن  
 السياسة الخارجية بهذا المعنى هي بمثابة عن التحليل العلمي، بيد أن عملية صنع  
 السياسة الخارجية أصبحت جزء من عملية التحليل العلمي للسياسة الخارجية، فتتعدد  
 القوى المؤثرة في صياغة السياسة، والتحليل عملية صنع السياسة الخارجية هي كلها  
 عمليات تدخل في صميم التحليل العلمي للسياسة الخارجية، وسيكون ذلك كله مناسلاً  
 اهتمام الباب الثالث من هذا الكتاب.

بناء على ذلك، فإن علم السياسة الخارجية، شأنه شأن العلوم الأخرى، يبدأ بما هو كائن محاولاً وصف وتفسير ظاهرة السياسة الخارجية بهدف الوصول إلى أحكام موضوعية عامة يمكن انطلاقاً منها فهم السياسات الخارجية المختلفة.

وهذا بدوره يقودنا إلى منهج التحليل في علم السياسة الخارجية. فإذا كان تحليل السياسة الخارجية ينصرف أساساً إلى تقديم تفسيرات عامة للسياسة الخارجية، بمعنى أنها تطبق على مجموعات من الوحدات الدولية في زمن محدد، أو على وحدة واحدة عبر فترة زمنية طويلة فإن هذا التحليل يعنى أساساً استخدام منهج العنصرى المقارن أو ما يسمى في الأدب السياسى المعاصر "السياسة الخارجية المقارنة" Comparative Foreign Policy، وذلك فى مواجهة أدب السياسة الخارجية القائم على دراسة الحالة، أى دراسة السياسة الخارجية لدولة واحدة مع التعمق. وهذا الأدب يقدم لنا كما وفيرا من المعلومات "الوصفية" عن السياسة الخارجية، ولكنه لا يقدم لنا "تفسيرات" لأنماط السياسة الخارجية لمجموعات من الدول. فالسياسة الخارجية المقارنة تهدف أساساً إلى تحليل السياسات الخارجية للوحدات الدولية عن طريق مقارنة المتغيرات التى تصنع السياسات وتحديد مجموعة المتغيرات التى ينتج عنها سياسات خارجية معينة. كما أنها تقارن السياسات الخارجية لمجموعات من الوحدات الدولية وتحاول استخلاص النتائج العامة لمقارنة تلك المجموعات<sup>(١)</sup>. ويتم ذلك من خلال صياغة مجموعة من الفروض التى تحدد العلاقات المختلفة بين المتغيرات الأصيلية (أى تلك التى تفسر السياسة الخارجية) وبين المتغيرات التابعة (أى تلك المتغيرات التى نسعى إلى تفسيرها باعتبارها عناصر للسياسة الخارجية) والمتغيرات الوسيطة (أى تلك المتغيرات التى تؤثر فى قوة ومدى سلبية العلاقة المحتملة بين المتغيرات الأصيلية والمتغيرات التابعة). وبناء على اختبار تلك الفروض، وبالرجوع إلى مجموعة من البيانات المستمدة من مجتمعات ونظم مختلفة، يمكن إثبات أو دحض هذه الفروض. أهمية التحليل المقارن للسياسة الخارجية هو أنه يمكننا من التوصل إلى تفسيرات عامة للسياسات الخارجية تنطبق على مجموعات من الوحدات الدولية، كما أنه يؤدي إلى

تقليل حجم الخطأ في تفسير السياسات الخارجية لدولة معينة، فالباحث إذا قصر دراسته على تحليل السياسة الخارجية لدولة واحدة، دون أن يضع تلك الدولة في إطار مقارن، فإنه قد يستخلص نتائج معينة يتصور أنها مقصورة على تلك الدولة، بينما قد تنطبق تلك النتائج على مجموعات أخرى من الدول. فدارس السياسة الأمريكية في إطار غير مقارن قد يخرج باستنتاج مؤداه أن تلك السياسة تنسم بالاستقرار، فإذا وضع تلك السياسة في إطار مقارن، فإنه قد يصل إلى نتيجة أخرى، وهي أن هذا الاستقرار هو سمة عامة للمجتمعات المتقدمة اقتصادياً عموماً، وبطبيعة الحال، فإن اختيار الفروض التفسيرية لظاهرة السياسة الخارجية يتطلب أولاً توصيف أبعاد المتغير التابع (السياسة الخارجية)، وهو ما سنوضحه في الباب الأول، ثم فهم مجموعات المتغيرات الأصيلية التي تفسر السياسة الخارجية، وحركية تأثير تلك المتغيرات وهو ما سنورده في الباب الثاني، ثم فهم عملية صنع السياسة الخارجية، وهو ما سنتناوله في الباب الثالث.

## هوامش مقدمة الطبعة الأولى

(١) فى تحليل وجهة نظر هذه المدرسة والدفاع عنها، محمد طه بدوى، مدخل إلى علم العلاقات الدولية، (بيروت: الدار المصرية للطباعة والنشر، ١٩٧١)، ص ٨٨ - ٨٩.

(٢) Michael Haas, "On the scope and methods of foreign policy studies," in Patrick McGowan, ed., *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, (Beverly Hills. Sage, 1973), pp. 29 - 54.

(٣) راجع: ناصيف حتى، النظرية فى العلاقات الدولية، (بيروت: دار الكتاب العربى، ١٩٨٥)، ص ص ١٩٢ - ٢١٨.

- James Rosenau, "Comparing foreign policies: why, what, and How," in James Rosenau, ed., *Comparing Foreign Policies*, (New York: Halsted Press, 1974), pp. 3 - 24.

- Don Munton, "Comparative foreign policy: Fads, fantasies, orthodoxies, and perversities," in James Rosenau, ed., *In Search of Global Patterns*, (New York: Free Press, 1976), pp. 247 - 271.

- Patrick McGowan. "Problems in the construction of positive foreign policy theory," in James Rosenau, ed., *Comparing Foreign Policies*, Op. Cit., pp. 25 - 27.

وفى عرض شامل لأهم التوجهات النظرية فى التحليل العلمى للسياسة الخارجية.

Randolph Kent, "Foreign policy analysis: Search for coherence in a multi-faceted field," in R. C. Kent and G. P. Nielsson, eds., *The Study and Teaching of International Relations*, (London: Francis Pinter Publishers, 1980), pp. 90 - 110.



## مقدمة الطبعة الثانية

توافق إصدار الطبعة الأولى من هذا الكتاب مع بداية التحول في النسق العالمي. ففي تلك السنة بدأت الكتلة السوفيتية في التفكير، كما شهد الاتحاد السوفيتي تطورات جذرية في سياسته الداخلية والخارجية أدت إلى تحوله جذريا عن طبيعة الاشتراكية في اتجاه "الأمركة" ثم الانهيار الكامل. وقد صاحب ذلك وتلاها تطورات مهمة أبرزها نهاية الحرب الباردة، وتسارع الاتجاه نحو الوحدة الأوروبية، وظهور نجم القوى الآسيوية، وبروز الفكر الرأسمالي الليبرالي باعتباره الفكر الأكثر قبولا، وبلورة التكتلات الاقتصادية الإقليمية والعالمية المختلفة، هذا بالإضافة إلى بروز نتائج الثورة الصناعية الثالثة المتمثلة في تعاطم وزن العقل البشري في مواجهة القوة المادية والتحول نحو "الكونية" بمختلف أبعادها.

لقد أنتج ذلك أشارا عميقة على العلوم الاجتماعية وفي مقدمتها علم السياسة الخارجية. ولعل السؤال الأول الذي أثير هل تمكنت نظريات تحليل السياسة الخارجية من توقع التغيرات الجوهرية في السياسة الخارجية السوفيتية منذ سنة ١٩٨٥ وبالتحديد خروج السوفيت من الحرب الباردة؟، وإذا كانت الإجابة بالنفي، فما هي مصادر الفشل؟ وكيف يمكن زيادة المقدرة التفسيرية والتنبؤية لنظريات السياسة الخارجية<sup>(١)</sup>؟. من ناحية أخرى فقد زاد الاهتمام بموضوعات معينة في العلم لعل أبرزها العلاقة بين الرأي العام والسياسة الخارجية وأثر الديمقراطية والمعارضة على السياسات الخارجية، وهي موضوعات ناشئة عن التحولات الليبرالية كما نرى. كذلك فتح التغير في النسق الدولي نحو الأحادية القطبية (المؤقتة) الباب واسعا لتحليل جديد لأثر النسق العالمي على السياسة الخارجية للدول من واقع خبره نادرة قل أن يمر بها النسق الدولي وهي الخبرة الأحادية. لقد سقط أيضا التقسيم التقليدي لتوجهات السياسات الخارجية ما بين

توجه شرقي وآخر شرقي وثالث شير منحاز، وقد الاهتمام بأثر الأيديولوجية على السياسة الخارجية.

كذلك ظهرت مدرسة ما بعد الحداثة في ميدان تحليل السياسة الخارجية لتؤكد على إمكاناته فهم السياسة الخارجية من زوايا متعددة، أحدها هو التحليل العلمي المقارن للسياسة الخارجية، بمعنى أن هذا التحليل ليس إلا واحدا من المناهج الممكنة. إزاء هذه التصورات البيروقراطية والفكرية، رأينا أن من طبعه الثانية من هذا الكتاب تأخذ في اعتبارها الجديد الذي طرأ على فهم السياسة الخارجية ونهاج تقديم إطار لفهم ظاهرة السياسة الخارجية في عصر ما بعد الحرب الباردة، كما تأخذ في اعتبارها آراء الباحثين الأكاديميين الذين قاموا بعرض الطبعة الأولى من الكتاب وقدموا إسهامات قيمة مما رأينا أن يأخذها في الحسبان عند تقديم الطبعة الثانية<sup>(١)</sup>. كذلك فقد أضفنا فصلا جديدا إلى الكتاب يتناول عملية تخطيط السياسة الخارجية بمختلف جوانبها.

محمد السيد سليم

الجيزة - ١٩٩٧

## مؤلفات منظمة النظيرفة الدولية

بدأت تلك التساؤلات من خلال الدراسات التالية:

- (١)
- John Gaddis, "International Relations, theory and the end of the Cold War," *International Security*, 17 (3), Winter 1992, pp. 5 - 58.

وقد أنتجت هذه الدراسة مجموعة من ردود الأفعال لدى منظري السياسة الخارجية حول المشكلات المعرفية والمنهجية في نظريات السياسات الخارجية. وهي الدراسات التي نوقشت في المؤتمر السنوي لجمعية الأمريكية للعلوم السياسية المنعقدة في أغسطس سنة ١٩٩٤، ومنها

- J. David Singer, "Prediction, explanation, and Causality: Soviet exit from the Cold War."

وقد أشار فيها إلى أن نظريات السياسة الخارجية لم تقشلم وحدها في التنبؤ بالتغير في السياسة الخارجية السوفيتية، وأما أيضا فشلت أجهزة المخابرات بكل خبراتها وميزانياتها

- James Rosenau "Signals Signposts, and Symptoms: Interpreting Change and anomalies in world politics."

وقد اقترح روزناوعدة اجراءات لتحسين المقدرة التفسيرية لتلك النظريات.

- Kenneth Waltz "the validation of International relation theory"

وقد دافع والتر عن القدرة التفسيرية لتحليل أثر بنية النسق العالمي على السياسة الخارجية.

اشير بصفة خاصة إلى العرضين التاليين:

- (٢)
- نظام بركسات في مجلة الدراسات الدبلوماسية، الرياض، (٦)، ١٩٩٠، ص ١٥٧ - ١٦١.

- رائسد قرملبي، في المجلة العربية للدراسات الدولية ٣ (٢)، شبساند ١٩٩١، ص ٨٥ - ٨٨.



الباب الأول

التعريف

بالسياسة الخارجية



موضوع هذا الباب هو تأسيس مفهوم ظاهرة السياسة الخارجية. ويشمل هذا الباب أربعة فصول. يتناول الفصل الأول تعريف ظاهرة السياسة الخارجية، أي تحديد مختلف أبعاد الظاهرة. كذلك فالسياسة الخارجية تتميز بمجموعة من السمات، سواء فيما يتعلق بدرجة أهميتها، وتوزيعها وقضاياها، وأدواتها، والتي يمكن ابتداء منها مقارنة السياسات الخارجية لمختلف الوحدات، وهذا هو موضوع الفصل الثاني. وفي الفصل الثالث سنحاول أن نوضح طبيعة عملية وصف ظاهرة السياسة الخارجية من خلال بناء أساسيات تلك السياسة. أما الفصل الرابع فإنه يتناول وحدات السياسة الخارجية، أي الدوليين الدوليين الذين يمكن أن تكون لهم سياسة خارجية.





## الفصل الأول

### تعريف السياسة الخارجية



إذا تأملنا تعريفات السياسة الخارجية الواردة في الدراسات العلمية المختلفة، فإن الانطباع الأول الذي يرد إلى الذهن هو أنه لا يوجد اتفاق في أدب 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 حامد ربيع إذ يعرف السياسة الخارجية بأنها:

جميع صور النشاط الخارجي، حتى ولو لم تصدر عن الدولة كحقيقة نظامية. إن نشاط الجماعة كوجود حضارى أو التعبيرات الذاتية كصور فردية للحركة الخارجية تتطوى وتندرج تحت هذا الباب الواسع الذى نطلق عليه اسم السياسة الخارجية<sup>(١)</sup>.

طبقاً لهذا للتعريف، تنصرف السياسة الخارجية إلى "النشاط الخارجى" أو "الحركة الخارجية" للدولة أو غيرها من الوحدات. ومن البديهي أنه لا يمكن القول أن كل نشاط خارجى يتضمن بالضرورة سياسة خارجية. فما لم تكن هذه الأنشطة مرتبطة بتحقيق أهداف عامة للدولة، فإنها لا تصنف على أنها سياسة خارجية. ضف إلى ذلك أن السياسة الخارجية لا تتضمن الأنشطة وحدها، ولكنها تتضمن البرامج والأدوار والأهداف والسياسات بالإضافة إلى الأنشطة. ومن ثم فإن المرادفة بين "السياسة الخارجية"، و "النشاط الخارجى" ينتهى بنا إلى النظر إلى السياسة الخارجية باعتبارها ذلك "الباب الواسع" الذى يفتقر إلى حدود منهجية.

وعلى المنوال ذاته يقدم فيرنس وسنايدر تعريفاً للسياسة الخارجية يرادف بين السياسة الخارجية وبين قواعد العمل، وأساليب الاختبار المتبعة للتعامل مع المشكلات، فيقولان أن السياسة الخارجية هي:

منهج للعمل أو مجموعة من القواعد أو كلاهما، تم اختياره للتعامل مع مشكلة أو واقعة معينة حدثت فعلاً أو تحدث حالياً، أو يتوقع حدوثها فى المستقبل<sup>(٢)</sup>.

ويوضح تأمل هذا التعريف أنه لا يميز بين السياسة الخارجية وغيرها من السياسات، فالسياسة الداخلية هي أيضا مجموعة من القواعد التي تستعمل للتصرف والاختيار.

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

فهناك اتجاه في الأدب يعرف السياسة الخارجية على أنها مرادف لأهداف الدولة في المحيط الخارجى. ومن هؤلاء س. ر. ر. الذى يعرف السياسة الخارجية على أنها تتصرف أساسا إلى أهداف الوحدة الدولية. فالسياسة الخارجية هذه هي:

"مجموعة الأهداف والارتباطات التي تحاول الدولة بواسطتها، من خلال السلطات المحددة دستوريا، أن تتعامل مع الدول الأجنبية ومشكلات البيئة الدولية باستعمال النفوذ والقوة بل والعنف فى بعض الأحيان"<sup>(3)</sup>.

هذا التعريف يزداد بين السياسة الخارجية وبين الأهداف الخارجية. وهو بذلك لا يضع فى حسبانته أن بعض الأهداف الخارجية قد تظل مجرد رغبات لا تترجم بالضرورة إلى سلوكيات محددة فى البيئة الخارجية. فالهدف لا تكون له قيمة فى السياسة الخارجية ما لم تعبئ الوحدة الدولية مواردها 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 تحويل للمدخلات إلى أنشطة تهدف إلى تحقيق غايات معينة. ومن أنصار هذا الاتجاه مودلسكى الذى يعرف السياسة الخارجية على أنها:

نظام الأنشطة الذى تطوره المجتمعات لتغيير سلوكيات الدول الأخرى ولأقامة أنشطتها طبقا للبيئة الدولية، وفى هذا الاطار هناك نمطين أساسيين من الأنشطة: المدخلات والمخرجات<sup>(4)</sup>.

يتميز هذا التعريف بأنه لم يرادف بين الأنشطة الخارجية عموما وبين السياسة الخارجية، ولكنه حدد نوعا معينا من تلك الأنشطة، وهي المرتبطة بتغيير سلوكيات الدول الأخرى وأقلية أنشطتها. بيد أن الأنشطة لا تشكل الا جزء من أجزاء السياسة الخارجية، هذا فضلا عن غموض مفهوم "الأنشطة" ذاته، وصعوبة تحديد مكوناته.

ولتفادي الانتقاد الأخير، قدم بعض الدارسين تعريفا للسياسة الخارجية يحدد أن المقصود بالأنشطة هو السلوكيات والتصرفات. وعلى سبيل المثال يعرف تشارلز هيرمان 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 الحكومة أو من يمثلونهم والتي يقصدون بها التأثير في سلوك الوحدات الدولية الخارجية<sup>(٥)</sup>.

كما يعرف باتريك مورجان السياسة الخارجية بأنها:

"التصرفات الرسمية المحددة التي يقوم بها صانعو القرار السلطويون في الحكومة الوطنية، أو ممثلوهم بهدف التأثير في سلوك الفاعلين الدوليين الآخرين"<sup>(٦)</sup>.

ويعرف مازن الرمضاني السياسة الخارجية كذلك على أنها:

"السلوك السياسي الخارجي الهادف والمؤثر لصانع القرار"<sup>(٧)</sup>.

طبقا للتعريفات الثلاث الأخيرة فإن السياسة الخارجية هي مجموع سلوكيات وتصرفات صانعو القرار في البيئة الخارجية. وهي بذلك تقصر السياسة الخارجية على مجرد رصد سلوكيات الدول. وبذلك نخرج من نطاقها الأبعاد الأخرى للسياسة الخارجية كالأهداف والاستراتيجيات المعلنة.

ويعرف كاراسنيس السياسة الخارجية على أنها:

تلك الأعمال المعبر عنها فى شكل تعليقات منصوص عليها صراحة، وينفذها الممثلون الحكوميين بالنيابة عن مجتمعاتهم ذات السيادة، وموجهة بوضوح نحو أهداف وظروف وقاعلين حكوميين وغير حكوميين يقعون فيما وراء مجال الشرعية الإقليمية لتلك المجتمعات<sup>(٨)</sup>.

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

تلك الاعمال (ردود الاعمال) الرسمية التى تبادر بها (أو تتلقاها) وترد عليها لاحقاً) الدول ذات السيادة بهدف تغيير أو خلق ظروف (أو مشكلة) جديدة فى خارج حدودها السيادية<sup>(٩)</sup>.

هذان التعريفان يثيران قضية اشكالية. فهما يقصران السياسة الخارجية على الدول. بيد أن العلاقات الدولية فى الربع الأخير من القرن العشرين تطورت بشكل جذرى بحيث لم تعد الدول هى الوحدات الوحيدة القادرة على صياغة سياسات خارجية، وسنعود إلى هذه الجزئية عندما نتناول وحدات السياسة الخارجية.

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

"فالسياسة الخارجية هى منهاج مخطط للعمل يطره صانع القرار فى الدولة تجاه الدول أو الوحدات الدولية الأخرى بهدف تحقيق أهداف محددة فى إطار المصلحة الوطنية"<sup>(١٠)</sup>.

كما يعرف فاضل زكى السياسة الخارجية على أنها "الخطة التى ترسم العلاقات الخارجية لدولة معينة مع غيرها من الدول"<sup>(١١)</sup>.

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

ويقدم روزناو أكثر التعريفات شمولاً. فهو يعرف السياسة الخارجية على أنها :

"منهج للعمل يتبعه الممثلون الرسميون للمجتمع القومى بوعى من أجل إقرار أو تغيير موقف معين فى النسق الدولى بشكل يتفق والأهداف المحددة سلفاً"<sup>(١٢)</sup>.

وفى مقام آخر يعرف روزناو السياسة الخارجية بأنها:--

"التصرفات السلطوية التى تتخذها أو تلتزم باتخاذها الحكومات، إما للمحافظة على الجوانب المرغوبة فى البيئة الدوليه أو لتغيير الجوانب غير المرغوبة"<sup>(١٣)</sup>.

وباستثناء تعريف روزناو، فإن التعريفات السالفة لا تحدد كل الأبعاد المتصورة لعملية السياسة الخارجية، فهى تقتصر على تعريف السياسة الخارجية بأحد أبعادها أو مكوناتها سواء على مستوى السلوك (هيرمان) أو الأهداف (سيبورى)، 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 التى تتدرج فى إطارها والعلاقة بينها. فالسياسة الخارجية لا تتحدد طبقاً لتشريعات ملزمة كما هو الحال فى السياسة الداخلية. ولكن يمكن التعرف عليها من خلال مجموعة من المؤشرات التى قد تعطى نتائج متناقضة تجعل من الصعب التعرف على حقيقة السياسة الخارجية للدولة. والسياسة الخارجية للدولة الواحدة تتفاوت بتفاوت من يتم التعامل معهم وتفاوت قضايا التعامل الخارجى. فقد تتبع 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 فى اعتباره الخصائص الأساسية لعملية السياسة الخارجية والأبعاد المحتملة لتلك السياسة.

يقصد بالسياسة الخارجية برنامج العمل العلني الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعة البدائل البرنامجية المتاحة من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الخارجي. طبقاً لهذا التعريف فإن السياسة الخارجية تنصرف إلى مجموعة أساسية من الأبعاد الأساسية هي: الواحدية، والرسمية، والعلنية، والاختيارية، و الهدفية، والخارجية، والبرنامجية

وسنتناول 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 ازاء الوحدات الدولية الأخرى. وهذا البعد هو ما يميز السياسة الخارجية عن العلاقات الدولية. فالعلاقات الدولية تنصرف 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 والتشابك، أى أنها لا تتم الا 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 تنصرف إلى المؤثرات الداخلية والخارجية فى تلك السياسة والقضايا السياسية والاقتصادية والثقافية التى تهتم 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>(١)</sup>. لتوضيح ذلك، دعنا نضرب المثال التالى: لنفترض أن الدولة (أ) قررت أن تزيد انفاقها العسكرى لكى تحقق أمنها القومى (سياسة خارجية أ). نتيجة لذلك تصورت الدولة (ب) المتاخمة جغرافيا للدولة (أ) أن تلك الزيادة من شأنها تهديد أمنها القومى، فقررت بدورها أن تزيد من انفاقها العسكرى (سياسة خارجية ب). نتيجة لقرار الدولة (ب) قررت الدولة (أ) أن تدخل زيادة جديدة فى مستوى انفاقها العسكرى (سياسة خارجية أ)، وردت الدولة (ب) بالمثل. من هذا التتابع التفاعلى للسياسات الخارجية ينشأ نمط من العلاقات يسميه الدارسون بسباق التسلح (علاقات دولية).

بيد أن العلاقات الدولية ليست مجرد المجموع الكمي للسياسات الخارجية. فنمط التفاعل النهائي يكتسب خصائص ذاتية فريدة قد لا توجد في أى من السياسات الخارجية للدول المتفاعلة، تماما كما أن نتيجة التفاعل الكيميائي لمجموعة من العناصر قد تختلف عن الخصائص الذاتية لأى من العناصر الداخلة فى عملية التفاعل. فالحرب العالمية الأولى - كنمط للعلاقات الدولية فى حقبة زمنية - كانت نتيجة تفاعل السياسات الخارجية لمجموعة من الدول، ولكن من المؤكد أن أيا من تلك الدول لم يكن يضع فى برنامج سياسته الخارجية شن حرب "عالمية". بعبارة أخرى، فإن دينامية التفاعل تكسبه خصائص متميزة قد تختلف عن خصائص الوحدات المكونة.

كذلك، فإن القول ان السياسة الخارجية هى 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 فى صياغة تلك السياسة. فالواقع أن تنفيذ تلك السياسة، كما سنرى فيما بعد، قد يتم بالاشتراك مع الوحدات الدولية الأخرى. ولكننا نقصد أن برنامج السياسة الخارجية يعبر عن حركة وحدة دولية واحدة ازاء البيئة الخارجية، وقد تكون تلك الحركة منفردة حين تتصرف الوحدة بشكل مستقل، وقد تكون حركة جماعية، حين تشترك مع غيرها من الوحدات التى تشاركها البرنامج ذاته، أو جزء منه على الأقل، فى تنفيذه. ولنضرب مثلا على ذلك. فقد تتبنى دولة سياسة خارجية قوامها التدخل العسكرى فى شئون دولة أخرى، ولكنها قد تنفذ تلك السياسة بمفردها أو بالتعاون مع دول أخرى تشاركها السياسة ذاتها. وفى الحالتين فإن الدولة تتبع السياسة التى صاغتها ازاء الدولة التى تدخلت فى شئونها. 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 فى النهاية كتعبير عن حركتها الذاتية فى البيئة الدولية.

## المبحث الثاني

### الطابع الرسمي للسياسة الخارجية

السياسة الخارجية هي تلك السياسة التي يصوغها الممثلون الرسميون للوحدة الدولية أو الأشخاص المخولون باتخاذ القرارات الملزمة. 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 يهم أن يكون هؤلاء الممثلون قد أتوا إلى السلطة بالطريق الدستوري أو عن طريق الانقلاب العسكري، ولا يهم كذلك ما إذا كانوا منتخبين ديمقراطياً أم أتوا إلى السلطة بطرق أخرى. ولكن ما يهم هو أنهم يملكون ناصية السلطة السياسية في دولتهم، ويتحدثون باسمها في المجال الدولي.

ومن الصعوبة بمكان أن نحدد ماهية هؤلاء الأشخاص بطريقة نمطية 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 ١٩٨٦ 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 ١٩٩٠ 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 الصانع الرئيس للسياسة الخارجية رغم أنه قد لا يشغل منصباً تنفيذياً كما كان الحال في الاتحاد السوفيتي.

ترجع أهمية قصر السياسة الخارجية على هؤلاء الأشخاص، إلى أنهم وحدهم القادرون على التأثير فى توزيع الموارد الاجتماعية بشكل يحقق أهداف السياسة الخارجية، وعلى الدخول فى ارتباطات خارجية ملزمة للدولة، ومؤثرة فى النسق العالمى. أما ما عداهم من الأشخاص فإن قصارى جهدهم هو التأثير فى سياسات وقرارات هؤلاء الممثلين الرسميين بشكل يتفق وتصوراتهم السياسية الخارجية، وما يفعلونه لا ينتج أى التزامات بالنسبة للدولة لا يعبر عن سياستها بالضرورة.

والواقع أن قصر السياسة الخارجية على تلك السياسة التى صاغها الممثلون الرسميون يثير بعض الجدل فى أدب السياسة الخارجية. فالاستاذ ميهان يرى ان السياسة الخارجية تشمل تلك السياسات القادرة على أن تنتج اثارا سلوكية خارج حدود الدولة، أى أنه عند تحديد خصائص السياسة الخارجية فإننا يجب أن نأخذ فى الاعتبار السياسات غير الرسمية<sup>(١٥)</sup>. وفى رأينا، فإن وجهة النظر تلك تجعل من الصعب وضع الحدود المنهجية للسياسة الخارجية، فضلا عن انها تدخل فى نطاق التحليل مجموعة من المفاهيم التى لا تضيف كثيرا إلى قدرتنا على تحليل السياسة الخارجية. ولكى نوضح وجهة نظرنا، دعنا نأخذ حالتين رئيسيتين هما حالتى السياسة الخارجية فى النظم التسلطية، والسياسة الخارجية فى النظم الديمقراطية. ففى الحالة الأولى لا تختلف السياسات التى تعبر عنها الوحدات غير الرسمية عن تلك التى تحددها السلطة الرسمية. فما كان يقوله اتحاد الشمال السوفيتى فى مجال السياسة الخارجية لم يكن يختلف كثيرا عما تقوله الحكومة السوفيتية. وإذا كان الأمر كذلك، فما هى أهمية اضافة السياسات التى تعبر عنها الوحدات غير الرسمية إلى التحليل. وتثير هذه الحالة تساؤلا هاما. تصور ان الوحدات غير الرسمية فى الدولة التسلطية قد عبرت عن سياسة إزاء قضية معينة دون أن تعبر الحكومة ذاتها عن سياسة إزاء تلك القضية، هل يمكن أن نعتبر تلك السياسة تعبيراً عن سياسة الدولة؟ الاجابة على ذلك بالنفى. ذلك أنه لا يمكن أن نستخلص من احجام 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 جس نبض أو اختبار لردود الافعال المحتملة أو أنها فى سبيلها لاتخاذ

سياسة معينة. ولكن لا يمكن أن ننسب إليها سياسات لم تعبر عنها. أما في الحالة الثانية فإن هناك احتمالاً كبيراً لتعارض 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 فعلاً عن سياسة الولايات المتحدة. ولا تزيد أهمية سياسة اتحاد العمال الأمريكي عن كونها مدخلاً من المدخلات المؤثرة في سياسة الحكومة الأمريكية، ولكنها لا تعد بحال مظهراً 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.

وأخيراً، فإن "رسمية" السياسة الخارجية لا تنصرف بالضرورة إلى من توجه لهم تلك السياسة. فمن الممكن أن يتعامل الممثلون الرسميون للوحدة الدولية مع هيئات غير رسمية في الوحدات الدولية الأخرى، كان يلتقى الرئيس المصرى مع زعيم حزب بريطانى معارض، أو تعلن الولايات المتحدة دعماً لبعض أحزاب المعارضة فى دولة معينة. مثل هذه التصرفات تعتبر جزء من السياسة الخارجية للوحدة الدولية التى قامت بها، تجاه الوحدات التى استقبلت هذه التصرفات، حتى ولو كان التعامل مع هيئات غير رسمية.

## المبحث الثالث

### الطابع العلني للسياسة الخارجية

تتصرف السياسة الخارجية، إلى برامج العمل الخارجي المعلنة 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 بمسئوليتهم عنها. فلا يدخل في مجال السياسة الخارجية إلا تلك التصرفات التي قصدتها صانعو 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، فتنفس 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 قصدته. ولعل أشهر الأمثلة على ذلك سياسة مصر أثناء أزمة مايو - يونيو سنة ١٩٦٧. فقد أتبعته مصر سياسة معلنة قوامها ردع اسرائيل وتجندب نشوب الحرب، ولكنها انتهت إلى اندلاع الحرب مع اسرائيل، 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 لتقويم السياسة وليست تعبيراً عنها. ومن ثم فإنه يكون من غير الجائز الاستدلال على السياسة الخارجية من النتائج غير المقصودة الناشئة 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 تعاضم 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؟ الإجابة بالنفي. فمن الثابت أن الولايات المتحدة لم تشجع اندلاع تلك الحرب، وحاولت التوسط لانتهائها، ولم تدخل الحرب إلا في إبريل ١٩١٧، وبعد أن هددت حرب الغواصات الألمانية المصالح الأمريكية مباشرة، وجاءت استفادة الولايات المتحدة كمحصلة للتفاعل الدولي إبان الحرب، وليس كسياسة خارجية أمريكية مقصودة.

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 الأقوال والأفعال التي صدرت عن صانعي تلك السياسة، والتي يمكن للباحث 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 يدعوى أن السياسة المنسوبة هي المتبعة بالفعل، كأن يقال مثلا إن سياسة بريطانيا في المستعمرات السابقة كانت هي سياسة "فرق تسد" أو أن روسيا السوفيتية وقعت صلح برلست ليتوفسك مع ألمانيا والنمسا والمجر سنة ١٩١٨ كجزء من سياسة توطيد أقدام النظام البلشفي، ولا يعنى 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 بالاستقلال والوحدة من جانب ثم انفقتا سرا على تقسيم الأراضي العربية بينهما من جانب آخر. غير أن السياسة "السرية" لم تلزم العرب ولا بقية الدول بشئ إلا بعد أن أصبحت سياسة فعلية بعد انتهاء الحرب. أضف إلى ذلك، أنه ليس أمام الباحث من وسيلة للتعرف على السياسة "السرية" إلا حينما تعلنها الدولة. ومن ثم، فإن السياسة الخارجية هي مجمل الأقوال والأفعال الصادرة عن صانعي تلك السياسة. وفي

هذا الصدد تقع على عاتق دارسي السياسة الخارجية مهمة الموازنة بين الأقوال والأفعال لاستخلاص حقيقة السياسة الخارجية. هذا بالإضافة إلى استكشاف مدى التوافق بين الأقوال والأفعال من ناحية ونمط تعبئة الموارد من ناحية أخرى. فلا يكفي أن يعلن صانع السياسة الخارجية من سعيه لتحقيق السلام الاقليمي لكي نصف سياسته بأنها سياسة سلمية، ولكن يجب أن يكون ذلك مقرونا بأفعال موازية وأن يكون نمط تعبئة موارد دولته متجها نحو تحقيق هذا السلام أما إذا أعلن صانع السياسة أنه يسعى لتحقيق السلام الاقليمي في الوقت الذي يرتفع فيه معدل إنفاقه العسكري أو تزداد فيه اعداد قواته المسلحة، فإنه لا يمكن وصف سياسته الخارجية بأنها سياسة سلمية.



## المبحث الرابع الطابع الاختياري للسياسة الخارجية

تتميز السياسة الخارجية، بحكم أنها سياسة، بعنصر الاختيار. ويقصد 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 تمت من خلال هؤلاء الذين يدعون أنهم قد رسموا تلك السياسة، وليس من خلال آخرين خسارج النظام السياسي.

الثاني: أنه في رسم وصياغة تلك السياسة كانت هناك مجموعة من السياسات البديلة الممكن لصانع السياسة الخارجية أن يختار من بينها. فصانع السياسة الخارجية الذي يواجه ببرنامج 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 اذا نشأت في تقديره ظروف جديدة تتطلب هذا التغيير. أما اذا نشأت تلك الظروف، ووجد صانع السياسة الخارجية نفسه مضطرا إلى اتباع المسار الراهن ذاته، فإنه يصعب اطلاق وصف السياسة على هذا المسار.

بيد أن توافر عنصر الاختيار لا يعنى الحرية المطلقة لصانع السياسة الخارجية فى تبنى أى سياسة. فذلك الشكل من الاختيار لا يتوافر لأى دولة بما فى ذلك القوى الكبرى. فصانع السياسة الخارجية لا يختار من بين بدائل نظرية، وإنما من بين مجموعة البدائل الممكنة فى اطار المؤثرات والضغوط الناشئة من مجتمعه ومن البيئة

الخارجية. فهذا الاطار 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 الهدفي للسياسة الخارجية

تتضمن السياسة الخارجية اختياراً لمجموعة من الأهداف وتعبئة بعض الموارد المتاحة لتحقيق تلك الأهداف. فالسياسة الخارجية ليست مجرد رد فعل آلي للبيئة الخارجية ولكنها بالأساس عملية واعية تنطوي على محاولة التأثير على البيئة الخارجية، أو على الأقل التأقلم مع تلك البيئة، لتحقيق مجموعة من الأهداف. ومن ثم فإنه من العسير تصور وجود سياسة خارجية لا تتضمن مجموعة من الأهداف أو لا تضطلع بوظيفة محددة في إطار السياسة العامة للوحدة الدولية.

وقد اختلف دارسو السياسة الخارجية في تحديد الطبيعة الهدفية لعملية السياسة الخارجية. وقد كان هذا الاختلاف في حقيقته امتداداً للاختلاف العساق في العلوم الاجتماعية حول تفسير طبيعة السلوك الانساني، بين مدرسة دور كايم ومدرسة بارسونز. فالمدرسة الأولى ترى أن السلوك الانساني هو مجرد رد فعل آلي للبيئة. أما امدرسة الثانية فإنها تنطلق من مفهوم يعتبر الانسان وحدة لها أهداف محددة قوامها احداث تغيير معين في البيئة لصالحه، أي كيان نشيط له أهداف واعية. وقد انعكس الخلاف بين المدرستين على مدارس تحليل السياسة الخارجية. فهناك اتجاه يسرى السياسة الخارجية كعملية قوامها رد فعل لبواعث معينة في البيئة الخارجية والداخلية، أو أنها نتاج لعملية التوفيق بين مفاهيم 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 تتفق عليها الوحدات الحكومية<sup>(١٦)</sup>. أما المدرسة الثانية، فترى أن السياسة الخارجية عملية تكيفية قوامها تحديد أهداف معينة للدولة لاحداث تغييرات في البيئة الخارجية من شأنها أن تعود على الوحدة الدولية بمنافع معينة. ولعل أشهر من

عبر عن هذا الاتجاه هما روزناو وسميث. فهما يريان أن الوحدة الدولية تتصرف فى اطار 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 هى عملية هدفية محسوبة Goal-oriented<sup>(١٧)</sup>.

ونحن نرى أن الخلاف بين هاتين المدرستين هو فى حقيقته انعكاس للطبيعة المركبة لظاهرة السياسة الخارجية. ففى بعض الحالات قد تتصرف الوحدة الدولية فى البيئة الخارجية بطريقة رد الفعل للمؤثرات الخارجية، ومحاولة احتواء مواقف عدم اليقين والحد من آثارها. وفى حالات أخرى، تتحرك الوحدة الدولية بوعى لتحقيق مجموعة من الأهداف المحددة سلفا. وهذه الحالات الاخيرة، هى التى تشكل الجزء الأكبر من السياسة الخارجية للوحدة الدولية.

والواقع أن تصور السياسة الخارجية كعملية هدفية يحقق عدة مزايا رئيسة فى تحليل السياسة الخارجية.

١ - أنه يسمح بالتمييز بين السياسة الخارجية وبين مجموعة التفاعلات التى تحدث بين الوحدة الدولية وبينتها الخارجية. فالسياسة الخارجية هى مجرد واحد من الروابط التى تنشئها الوحدة الدولية مع بينتها. وهناك بالإضافة إليها تلك التفاعلات التى ينشئها الافراد والجماعات الخاصة (الثقافية ، والاقتصادية ، والسياحية) مع المحيط الخارجى. الا أن السياسة الخارجية هى الرابطة الوحيدة، من بين مختلف الروابط الخارجية التى تؤثر، ولو بشكل غير مباشر، فى تعبئة موارد المجتمع، بحكم أنها تسعى إلى تحقيق أهداف تهم المجتمع كله. ومن ثم فإنه بدون تصور البعد الهدفى للسياسة الخارجية، بما يعنيه من تعبئة للموارد، يصعب الفصل بين السياسة الخارجية وبين الظواهر الاخرى الوثيقة الصلة بها<sup>(١٨)</sup>.

٢ - ان تحديد أهداف السياسة الخارجية يسمح لدارسى السياسة الخارجية بتصور السياسات الممكن اتباعها. ذلك أن تحديد مجموعة من الأهداف ينطوى على تحديد

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

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

بيد أن الطبيعة الهدفية للسياسة الخارجية تنير من ناحية أخرى اشكالا بحثيا، يتعلق بكيفية تحديد أهداف السياسة الخارجية. هل أهداف السياسة الخارجية هي تلك الأهداف المعلنة؟ أم أنها الأهداف الحقيقية التي تتبعها الوحدة الدولية؟ وأيها يؤخذ في الاعتبار عند تحليل السياسة الخارجية؟ وكيف يمكن تحديد الأهداف الحقيقية؟. للإجابة على هذه التساؤلات تواضع دارسو السياسة الخارجية على تحديد ماهية أهداف السياسة الخارجية من خلال استقراء الأهداف المعلنة لصانعي السياسة الخارجية في الوحدة الدولية عبر فترة زمنية طويلة واستخلاص الأهداف التي تمت تعبئة موارد السياسة الخارجية لتحقيقها، على أنها تمثل الأهداف الحقيقية لتلك الوحدة. فإذا عبر صانعي السياسة الخارجية عن هدف معين بينما لم يخصص أى من موارد دولته لتحويل هذا الهدف من مجال التعبير اللفظي إلى التطبيق الفعلي، فإنه يصعب ادخال هذا الهدف ضمن الأهداف الحقيقية للدولة.

ينهض منطوق هذا الأسلوب في استخلاص الأهداف الحقيقية على عدة افتراضات.

أولا : ان هناك ميلا عاما لدى الأفراد لتحقيق نوع من الانسجام بين أقوالهم المعلنة وآرائهم الحقيقية، وان وجود اختلاف دائم بين المعلن والحقيقى انما يعبر عن استثناء من القاعدة.

ثانيا: ان الأهداف المعلنة هي جزء رئيس من محاولة صانعي السياسة الخارجية شرح سياستهم وتبريرها.

ثالثاً: ان الأهداف المعلنة هي تلك الأهداف التي يريد صانعو السياسة الخارجية من العالم أن يقوموا بسياساتهم في ضوءها، وبالتالي فإن صانعي السياسة الخارجية، لا يستطيعون دائماً اعلان أهداف تتناقض مع السياسات الفعلية.

رابعاً: ان تحديد مجموعة من الأهداف المعلنة، حتى وان كانت غير حقيقية، يلزم الوحدة الدولية بمجموعة من الالتزامات أمام المجتمع الدولي قد تجد من الصعب التنصل منها في المستقبل ومن ثم تدفعها إلى تبني سياسات تتوافق والأهداف المعلنة.

سابعاً: ان تعبئة الموارد نحو تحقيق هدف معين هو مؤشر جيد لصدق هذا الهدف كمعبر حقيقي عن أهداف الوحدة الدولية.

لتوضيح ما نقول، دعنا نضرب مثالا بالسياسة الامريكية تجاه الحرب العراقية - الايرانية التي اندلعت سنة ١٩٨٠. فقد أعلنت الولايات المتحدة أنها تسعى لانهاء الحرب، ولذلك فانها تتبنى سياسة الحياد تجاه تلك الحرب. وقد تبين فيما بعد أن الولايات المتحدة قد أمدت ايران بالسلاح بشكل سري، وقدمت معلومات مضللة لكل من العراق وايران من شأنها اطالة أمد الحرب. ضف إلى ذلك أن الولايات المتحدة لم تقم بجهد يذكر لانهاء الحرب على غرار الجهود التي تبذلها لانهاء الحروب العربية الاسرائيلية. في هذه الحالة، فان الولايات المتحدة لم تعبئ مواردها لتحقيق الهدف المعلن، بل أنها عبأت تلك الموارد لتحقيق عكس ذلك الهدف. ومن ثم لا يسع الباحث الا أن يتشكك في صدق الهدف المعلن. ولكنه لا يستطيع أن يفعل ذلك الا بعد توافر الشواهد التي تدل على وجود أهداف أخرى غير الأهداف المعلنة. وفي هذا الصدد تعتبر سلوكيات الدولة الخارجية ونمط تعبئة مواردها مؤشرات هامة على مدى ارتباط الدولة بالهدف المعلن.

## المبحث السادس

### الطابع الخارجي للسياسة الخارجية

السياسة الخارجية، وان كانت تصاغ في إطار الوحدة الدولية، إلا أنها تسعى إلى تحقيق أهداف إزاء وحدات خارجية. وهذا ما يميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية. فتلک السياسة ترمى إلى تحقيق أهداف داخل المجتمع الذي صيغت في إطاره. بعبارة أخرى، فإن موضوع السياسة الخارجية يتبع خارج نطاق سيطرة الوحدة الدولية بينما يقبع موضوع السياسة الداخلية في إطار سيطرة تلك الوحدة. بيد أن هذا التحديد لموضوع السياسة الخارجية يثير إشكالا هاما يتعلق بتحديد الحدود المنهجية للسياسة الخارجية وتمييزها عن السياسة الداخلية. إذ أنه من المتصور 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 المعلنة التي تهدف السياسة إلى تحقيقها. أما الموضوع غير المباشر، فهو تلك النتائج التي قد تستتر خلف السياسة، ولكنها ليست محددة صراحة كجزء من تلك السياسة. فالسياسة تصنف على أنها سياسة خارجية طالما أنها تهدف إلى تحقيق نتائج خارج حدود الدولة بشكل علني صريح حتى وإن كانت تلك السياسة تهدف في التحليل النهائي إلى تحقيق نتائج في الداخل. فالرئيس الأمريكي قد يعلن سياسة معينة إزاء إسرائيل ولكنه في الواقع يرمى إلى تحقيق نتائج في الداخل كزيادة شعبيته لدى اليهود الأمريكيين. مثال هذه السياسة تعتبر سياسة خارجية حتى ولو كانت النتيجة النهائية المرجوة نتيجة داخلية. وبالمقابل فإن السياسة لا تعتبر خارجية، حتى وإن كانت النتيجة المستترة خلفها تنصرف إلى البيئة الخارجية. فالمستشار الألماني قد يتبنى

سياسة خفض قيمة المارك، وهي سياسة داخلية، ولكنه فى الواقع يهدف إلى تحسين قيمة الدولار الأمريكى، ومن ثم تحسين علاقته بالولايات المتحدة. مثل هذه السياسة لا تعتبر سياسة خارجية حتى وان كانت النتيجة النهائية المرجوة نتيجة خارجية.

كذلك فإنه يمكن إن نتساءل عن السياسة التى تتبعها الدولة تجاه مواطنين اجانب 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 فى نظرنا، هو مدى شمول هذه السياسة المتبعة ونوعية الأجانب الموجهة إليهم السياسة. فإذا اتبعت الدولة سياسة موحدة تجاه الأجانب المة بين فى أراضيها، فهذه سياسة داخلية، أما إذا خصت فريقا معيناً منهم بمعاملة معينة، سواء تفضيلية أو تمييزية، فإنها تعد سياسة خارجية، لأن السياسة تتصرف فى هذه الحالة إلى فريق معين من الأجانب قصدوا لذواتهم. ولذلك فإن منح السعودية معاملة تفضيلية للمواطنين اليمنيين المقيمين فى أراضيها حتى سنة ١٩٩٠ كان جزء من سياسة سعودية تجاه اليمن، ولكن عندما ساندت اليمن الغزو العراقى للكوييت سحبت السعودية تلك المعاملة التفضيلية. ومن ثم، فإذا قامت الدولة بطرد أحد الرعايا الأجانب تطبيقاً لأحكام القانون الداخلى الموجه إلى الجميع، فإن ذلك لا يعد جزءاً من السياسة الخارجية. ومن ناحية أخرى، فإذا كانت السياسة موجهة نحو الأجانب العاديين عموماً، أى 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 ان الفصل بين السياستين الخارجية والداخلية هو فصل تحليلى فى الأساس يهدف إلى وضع الحدود المنهجية لمفهوم السياسة الخارجية. بيد أنه لا يعنى ان السياسة الخارجية منفصلة عن السياسة الداخلية. فالسياسة الخارجية قد تكون لها انعكاسات فى داخل حدود الدولة، كما ان السياسة الداخلية تنتج آثاراً بالنسبة لسلوك للدولة الخارجى<sup>(١٩)</sup>. ومن ثم، فإن السياستين للخارجية والداخلية تتسمان بالترابط.



وقد ازداد الترابط بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية وضوحاً ورسوخاً في فترة 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 تعميق اهتمام المواطن بالسياسة الخارجية، وزيادة قدرة القوى السياسية الدولية على التأثير في بعضها البعض. كذلك بدأت تلعب السياسة الخارجية دوراً مركزياً في السياسة العامة وبالذات في عملية التنمية الاقتصادية لمجموعة متزايدة من الدول، هي الدول النامية، يقصد بالترابط ذلك التسايع السلوكي المتتالي الذي ينشأ في مجال معين وينتج عنه رد فعل في مجال آخر<sup>(٢٠)</sup>. بهذا المعنى فإن ترابط السياسة الخارجية والسياسة الداخلية يعني أن الظواهر والأحداث التي تحدث في أحد المجالين تحدث ردود أفعال متوالية في المجال الآخر أي أن الحدث لا يبدأ وينتهي في مجاله الدولي أو القومي ولكنه ينتقل إلى المجال الآخر ثم ينعكس إلى المجال الذي بدأ منه. ويتخذ هذا الترابط أشكالاً أساسية منها:

#### (أ) الترابط بين الهياكل الداخلية والسلوك الخارجي

فإن سلوك الخارجى للدولة هو فى الواقع محصلة لمجموعة من العوامل الموضوعية والذاتية التى تقيح داخل الدولة. فتوافر أو عدم توافر الموارد الاقتصادية يؤثر على قدرة الدولة فى ممارسة الكثير من أشكال النفوذ الدولى، كما أن طبيعة النظام السياسى للدولة يؤثر فى شكل سياستها الخارجية، وكذلك تؤثر خصائص القيادة السياسية فى معاربات تلك السياسة.

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

كذلك فالسياسة الداخلية لكثير من الدول تتأثر بمجموعة من المتغيرات التى تنشأ خارج النظام السياسى لتلك الدول. وقد يقع بعض تلك المتغيرات فى النسق العالمى أو فى داخل النظام السياسى لدول أخرى. فالتشركات متعددة الجنسية تؤثر على السياسات الداخلية لعدد من الدول. كما أن السياسات الخارجية، تتأثر بكثير من العوامل الكامنة

في البيئة الخارجية بل والكامنة في البيئة الداخلية لبعض الوحدات الدولية الاخرى. فالسياسة الخارجية الاسرائيلية مثلا لا تتأثر فقط بضغط القوى الكبرى ولكن أيضا باتجاهات المجتمع الصهيوني الامريكى.

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

ففي عصر التقدم التكنولوجى فى وسائل الاتصال لم تعد النظم والجماعات الداخلية (أى التى تنشأ لممارسة وظائف داخل النظام السياسى) تمارس تلك الوظائف داخل الحدود الاقليمية للدولة، بل تعدت ذلك لى ترتبط ببعضها البعض وتمارس نفوذها دوليا. ويمكن أن نضرب مثلا لذلك بالترابط بين التنظيمات الصهيونية الداخلية فى دول أوروبا وأمريكا الشمالية والذى يطرح آثاره فى مجريات العلاقات الدولية لدول الشرق الاوسط، وكذلك العلاقات التى تنشأ بين الاحزاب الاشتراكية الديمقراطية فى الدول المختلفة والتى ترتبط فى شكل تنظيم دولى غير حكومى يعرف بالدولية الاشتراكية.

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

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

يرى جيمس روزناو أن السياسة الخارجية تتسم بمجموعة من المكونات الذاتية التى تميزها عن غيرها من السياسات العامة. أهم تلك المكونات هى الدوافع، والادوار، وأنماط التفاعل، وذلك على المستوى الجماهيرى والمستوى الرسمى. وفى نظر روزناو، يكمن جوهر الاختلاف فى أن السياسة الداخلية تمس توزيع الموارد

الاجتماعية مباشرة، أما السياسة الخارجية، فانها لا تمس هذا التوزيع الا بشكل غير مباشر. ومن هذا المنطلق يميز روزناو بين السياستين على ثلاثة مستويات أساسية<sup>(٣٧)</sup>.

## ١ - تأثير 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 بقدر أكبر من الاتفاق العام لأن العدو في السياسة الخارجية هو عدو خارجي تؤدي مواجهته 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 اتقاقية. ولكنه يعنى أن قضايا السياسة الخارجية تثير قدرا من الاتفاق بين فئات الجماهير يفوق إلى حد كبير مقدار الاتفاق الذى تثيره قضايا السياسة الداخلية. ولذلك كثيرا ما يلجأ بعض القادة السياسيين إلى محاولة التغلب على مشكلاتهم الداخلية بتحويلها إلى مشكلات خارجية. ويؤدى ذلك - كما يقول روزناو - إلى نتائج هامة أهمها أن صانع السياسة الخارجية أقل تعرضا لضغوط الرأى العام عندما يصوغ 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 تتسم بوجود أدوار متميزة

تتميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية بتمايز مجموعة الأدوار المؤثرة في صياغة كلا من السياستين. فعدد المشاركين فى صنع السياسة الخارجية والمهتمين بالتأثير فى مسارها وصنعها عادة ما يكون أقل من نظرائهم فى مجال السياسة الداخلية. فالمشاركون والمهتمون بالصراع العربى الاسرائيلى فى السياسة الخارجية الامريكية

هم أساسا مجموعة صنع القرار المركزية، ومجموعة من أعضاء الكونجرس والصهاينة والعرب الامريكين، أما أولئك المشاركون المهتمون بقضية التضخم فى السياسة الداخلية الامريكية فانهم يشملون كل قطاعات المجتمع الامريكى تقريبا. كذلك فالتعامل مع قضايا السياسة الخارجية يتضمن التفاعل مع وحدات خارجية، وذلك بحكم أن السياسة الخارجية تنصرف إلى البيئة الخارجية. أما السياسة الداخلية فإنه يمكن فى كثير من الحالات التعامل مع قضاياها على مستوى داخلى بحت.

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

يتميز نمط التفاعلات فى السياسة الخارجية بالتدرج الراسى Hierarchical. ففى كل النظم السياسية يتركز صنع السياسة الخارجية فى يد مجموعة محددة من الافراد الرسميين الذين يتمتعون بسلطات كبيرة نسبيا. وفى العادة يتعامل هؤلاء الافراد مع المجتمع من منطلق المبادرة والتوجيه. أما صنع السياسة الداخلية فانه يتوزع بين أجزاء متعددة فى المجتمع السياسى. فالمبادرة قد لا تأتي دائما من السلطة الرسمية كما أن تلك السلطة تضطر عادة إلى تغيير سياساتها إذا قوبلت بضغط داخلى. زيادة على ذلك، فإن حجم وكثافة التفاعلات بين المهتمين والمشاركين فى صنع السياسة الخارجية أقل من مثيلها فى مجال السياسة الداخلية. ذلك أن السياسة الخارجية عادة ما تتعلق بقضايا لا تمس المصالح والموارد المتاحة للمهتمين والمشاركين فيها مباشرة. ومن ثم فليس لديهم حوافز ملحة للتفاعل الكثيف، إذ يستطيع كل طرف أن يدلى بوجهة نظره دون حاجة إلى التفاعل المستمر مع الأطراف الأخرى. أما فى السياسة الداخلية، فإن الأمر يتعلق عادة بتوزيع الموارد الاجتماعية، ومن ثم فهى تمس مصالح الأفراد مباشرة. وبالتالي هناك أكثر من حافز لمحاولة التأثير فى المجموعات الأخرى. ولتقارن مثلا بين حجم التفاعل بين المهتمين والمشاركين فى قضية الوحدة العربية وبين حجم التفاعل بين نظرائهم فى قضية الانفتاح الاقتصادى. فى الحالة الأولى، فإن كل من الاقليميين والقوميين فى مصر يمكن أن يؤكد وجهة نظره دون حاجة ملحة إلى اقناع الطرف الآخر بوجهة النظر تلك، لأنه لا توجد موارد ومصالح مباشرة للطرفين فى القضية. أما فى قضية الانفتاح الاقتصادى، فهناك مصالح مباشرة لكل من أنصار

الافتتاح ومعارضيه، إذ أن تلك القضية تمس حجم الموارد المتاحة لكل منهم ومن ثم فهناك حاجة ماسة إلى التدخل النشط لاقتناع الطرف الآخر بتغيير وجهة نظره أو حتى إجباره 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، بالإضافة إلى تميزها بتوافر عناصر المفاجأة الاستراتيجية بشتى أبعادها<sup>(٢٣)</sup>. ويقصد بعدم اليقين موقف لا يستطيع فيه صانع القرار التوصل إلى المعلومات المطلوبة عن الموقف، وقد تصل 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 السياسى والاستراتيجى.

إذا حللنا الخصائص الرئيسة والمواقف الكبرى للسياسة الخارجية فأننا نجد أنها في معظمها تشبه حالة عدم اليقين الهيكلي بكل أبعادها. وقد كتب الدبلوماسى الأمريكى جورج كينان فى 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 تغيراً جذرياً إلى حد يصعب معه الربط بين القرارات وبين ما يحدث فعلاً<sup>(٢٤)</sup>. وتوضح الطبيعة اللايقينية للسياسة الخارجية بالنظر 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 وسلوكيات الوحدات الدولية الأخرى

الكائنة فى النسق الدولى. فهو يستطيع مثلا أن يحصل على معلومات كاملة عن مؤسسة صناعية فى دولته بمجرد أن يطلب ذلك، ولكنه لا يستطيع أن يفعل الشئ ذاته بالنسبة للوحدات الدولية الأخرى. وهو حين يحصل على المعلومات فإن قدرته على التحقق من صحة تلك المعلومات، تكون عادة محدودة إلى حد كبير<sup>(٢٥)</sup>. ضف إلى ذلك أن هناك تفاوتاً شديداً بين توجهات وسياسات الدول والوحدات الدولية الأخرى مما يزيد من حالة عدم اليقين، وكلما زاد هذا التفاوت كلما زادت درجة عدم اليقين<sup>(٢٦)</sup>. ويضيف توماس شيلنج أن العلاقات الدولية هى علاقات لا يمكن التنبؤ بها وتتسم بصفة المنافسة فى ظل المخاطرة، وصانع القرار حين يدخل حرباً دولية، فإنه يدخل حرباً غير متأكد من حجمها، ومن ماهية الأعداء المحتملين، ومن القضايا التى قد تظهر، أو من نتائج الحرب ذاتها<sup>(٢٧)</sup>.

## ٢ - الضغوط النفسية فى البيئة الدولية

تشكل السياسة الخارجية أحد مصادر التهديد للقيم الأساسية لصانع تلك السياسة والمصالح الأساسية لدولته. ففى السياسة الداخلية، لا يعتبر فشل الخطة الاقتصادية كارثة قومية تهدد كيان الدولة، ولكن الهزيمة فى حرب دولية تشكل تهديداً أساسياً لهذا الكيان. بعبارة أخرى، فإن كيان الدولة ذاته مهدد بالخطر إذا حدثت سوء تقدير فى السياسة الخارجية. هذه الظروف نفسى ضغوطاً نفسية ماثلة على صانع السياسة الخارجية تقلل من قدرته على التفرير الرشيد للمعلومات<sup>(٢٨)</sup>.

## ٣ - أزمات السياسة الخارجية

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

تترتب على تلك البدائل، وهناك ثالثا عنصر الضغط النفسى بحكم ضيق الوقت المتاح لاتخاذ القرار، والذي لا يترك بدوره فترة زمنية كافية لجمع وتفسير المعلومات<sup>(٢٩)</sup>.

والواقع أن تميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية بتلك الخصائص ينتج آثارا هامة بالنسبة لتحليل السياسة الخارجية. وأهم تلك النتائج هو عدم واقعية تصور صانع السياسة الخارجية على أنه وحدة رشيدة تتجه دائما إلى تعظيم القيم أو الحركة الواقعية لتحقيق مجموعة من الأهداف. فعملية الاختيار فى السياسة الخارجية تتضمن - كما قدمنا - ردود الأفعال للمؤثرات الخارجية ومحاولة مواجهة مواقف عدم اليقين، والأزمات، كما أنها تتضمن محاولات واعية لاحداث تغييرات فى البيئة الخارجية فى اطار الامكانيات المتاحة<sup>(٣٠)</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 وتحديد 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 عموميتها، وقبل أن نستطرد في تحليل خصائص برنامج السياسة الخارجية، نود أن ننبه إلى أن الطبيعة البرنامجية للسياسة الخارجية لا تعني أن السياسة الخارجية هي بالضرورة سياسة مخططة، أو أن أبعاد هذه السياسة قد صيغت صياغة واعية تحقق الانسجام بين أبعاد البرنامج. ومن ثم فإن الطبيعة البرنامجية للسياسة الخارجية تتصرف أساسا إلى تعدد أبعاد تلك السياسة، وتأثير تلك الأبعاد في بعضها البعض.

تتصرف السياسة الخارجية إلى برنامج يتضمن بشرين رئيسيين: البعد الأول ينصرف إلى التوجهات، والأدوار، والأهداف والاستراتيجيات، أما البعد الثاني فهو يتضمن مجموعة القرارات والسلوكيات. البعد الأول يتسم بالعمومية والشمول وصعوبة تحكم صنائع السياسة الخارجية في القوى المحددة له، وبالذات على مستوى التوجهات والأهداف، وبصعوبة القياس الكمي. أما البعد الثاني، فإنه أكثر تحديدا، وأكثر قابلية للقياس الكمي وسنتناول هذين البعدين في المطلبين التاليين.



## المطلب الأول

### البعد العام فى السياسة الخارجية

#### أولاً: التوجهات

يبدأ برنامج السياسة الخارجية بتوجه للوحدة الدولية فى النسق العالمى. ويقصد بالتوجه الطابع العام والخصائص الأساسية لسياسة الوحدة الدولية عبر فترة زمنية طويلة نسبياً. ومن أمثلة توجهات السياسة الخارجية، الانعزالية، التدخلية، عدم الانحياز. ففى خلال الفترة من سنة ١٩١٩ حتى سنة ١٩٤١ سيطر التوجه الانعزالى على السياسة الخارجية الأمريكية وابتداء من أوائل الأربعينات 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>(٣١)</sup>.

#### ١ - التوجه الاقليمى - العالمى

يختلف المجال الجغرافى لتوجه السياسة الخارجية للوحدات الدولية. فهناك سياسات خارجية موجهة أساساً إلى الاقليم الذى توجد فيه الوحدة الدولية، وهناك سياسات أخرى تمتد إلى ما وراء الاقليم الجغرافى المباشر لتشمل العالم بأسرة. ويكمن الاختلاف بين التوجهين السياسيين فى التركيز والتوزيع الجغرافى للأنشطة والمصالح الرئيسة للسياسة الخارجية. فصانع السياسة الخارجية الاقليمية يهتم أساساً بالوحدات الدولية الكائنة فى اقليمه ولا يهتم بالتطورات العالمية الا بالقدر الذى تؤثر فيه على هذا الاقليم. أما صانع السياسة الخارجية العالمية، فاهتماماته موزعة على شتى مناطق العالم، كما أنه يصوغ سياسات خارجية تجاه كل أقاليم العالم. مثل هذا التصنيف يحدد

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

ومن أمثلة الوحدات الدولية ذات التوجه العالمى فى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية: الولايات المتحدة، والاتحاد السوفيتى (حتى منتصف الثمانينات وقرب بداية تفككه)، وبريطانيا، وفرنسا، والصين الشعبية، أما الوحدات الأخرى فان سياستها الخارجية تتميز بالطابع الاقليمى. فالمجال الرئيس للسياسة الخارجية المصرية هو الشرق الأوسط، وللسياسة الخارجية البرازيلية، هو أمريكا اللاتينية، وللسياسة الخارجية الاثيوبية هو شرقى أفريقيا وهكذا.

### ثانياً: إقرار أو تغيير العلاقات الدولية الراهنة

ينصرف هذا التصنيف إلى التمييز بين توجه سياسة خارجية مؤداه محاولة إقرار النمط الراهن للعلاقات الدولية Status quo Orientation وبين توجه سياسة خارجية فحواه محاولة تغيير هذا النمط نحو نموذج مثالى متصور Revisionist Orientation. ولا ينصرف الإقرار أو التغيير هنا إلى القضايا الإقليمية وحدها، ولكنه يشمل كذلك الأوضاع الدولية كنمط المحالفات الدولية، وهيكمل التعامل الاقتصادي الدولى، و علاقات القوة الدولية وغيرها.

وينتمى إلى التوجه الأول السياسة الخارجية الفرنسية فى فترة ما بين الحربين العالميتين ، والسياسة الخارجية الأمريكية فى عصر ما بعد الحرب الباردة، بينما ينتمى إلى التوجه الثانى السياسة الخارجية السوفيتية بين عامى ١٩١٧ ، ١٩٢١ والسياسة الخارجية الالمانية فى فترة ما بين الحربين والسياسة الخارجية الصينية فى الستينيات.

### ثالثاً: التوجه التدخلى - اللاندخلى

معيار هذا التصنيف هو أدوات تنفيذ السياسة الخارجية، بمعنى إلى أى حد توظف الوحدة الدولية أدوات تدخلية للتأثير فى الوحدات الدولية الأخرى. وينصرف التوجه

التدخلى إلى محاولة الوحدة الدولية للتأثير فى سياسات الوحدات الدولية الأخرى من خلال التأثير فى تركيب السلطة السياسية القائمة فيها. أما التوجه اللاتدخلى فانه قد يحاول أيضا التأثير فى سياسات الوحدات الدولية الأخرى ولكن بدون التدخل فى تركيب السلطة السياسية. ينتمى إلى النوع الأول من السياسات الخارجية السياسة الأمريكية تجاه أمريكا اللاتينية، والسياسة السوفيتية تجاه شرقى أوروبا فى عهد الحرب الباردة كما ينتمى إلى النوع الثانى من السياسات المصرية تجاه بريطانيا والسياسة الخارجية الكندية عموما.

ويختلف التصنيف التدخلى / اللاتدخلى عن التصنيف السابق (الوضع الراهن / التغيير) فى أن التصنيف الأول يدور حول وسائل تنفيذ السياسة الخارجية بينما يتأسس الثانى على أهداف السياسة الخارجية. فمن الممكن تصور دولة ذات توجه قوامه اقرار الوضع الدولى الراهن ولكنها تفعل ذلك من خلال وسائل تدخلية (كالولايات المتحدة) أو دولة ذات توجه قوامه تغيير الوضع الدولى الراهن، ولكنها تفعل ذلك من خلال وسائل لا تدخلية كالصين الشعبية.

كذلك فقد يتم التوجه السام للسياسة الخارجية للدولة تجاه كل الدول الأخرى بالتدخلية أو اللاتدخلية، وقد يتفاوت هذا التوجه بتفاوت الوحدات الموجهة إليها السياسة الخارجية. فالتوجه التدخلى للسياسة الأندونيسية فى عهد سوكارنو تجاه ماليزيا لم يمتد إلى الدول الأخرى التى تتعامل مع أندونيسيا. كما أن التوجه التدخلى للسياسة المصرية فى عهد عبد الناصر تجاه الوطن العربى كان مصحوبا بتوجه لا تدخلى تجاه أمريكا اللاتينية.

ومن الممكن كذلك تصور تدخل الانساط الثلاثة من التوجهات فى السياسة الخارجية للوحدة الدولية. فهناك سياسة خارجية تنقسم بتوجه عالمى قوامه اقرار الوضع الراهن بشكل تدخلى كالسياسة الخارجية الأمريكية الراهنة أو سياسة خارجية تتصف بتوجه اقليمى قوامه تغيير الوضع الراهن بشكل لا تدخلى كالسياسة الخارجية الغانية فى عهد نكروما.

## ثانياً: الأهداف

تتضمن السياسة الخارجية مجموعة من الأهداف التي تعكس القيم والمصالح الأساسية للوحدة الدولية. ويقصد بالأهداف التفضيلات المتعلقة بالأشكال المستقبلية المحتملة، أى الأوضاع التي تود الوحدة الدولية أن تحققها فى البيئة الخارجية وذلك بالتأثير فى النسق الدولى أو فى الوحدات الدولية الأخرى، من خلال تخصيص بعض الموارد<sup>(٣٣)</sup>.

اذن فالهدف فى السياسة الخارجية يختلف عن مجرد الرغبة. فالهدف لا بد أن يتضمن قيمة مرغوبة. فاذا اقتصر على مجرد التعبير عن تلك القيمة فإنه يظل مجرد رغبة أو أمنية، ولكن الرغبة تتحول إلى هدف حين يتم تخصيص بعض الموارد وصياغة بعض الخطط الرامية إلى تحقيقه<sup>(٣٣)</sup>. فههدف تحقيق السلام العالمى لا يدخل ضمن أهداف الدولة اذا اقتصر على مجرد التعبير اللفظى، ولكن اذا اقترن التعبير اللفظى بصياغة البرامج وتخصيص الموارد اللازمة لتحقيق هذه الرغبة تحول إلى أحد أهداف السياسة الخارجية.

ويتضمن تحليل أهداف السياسة الخارجية عدة أبعاد أساسية<sup>(٣٤)</sup>:

### ١ - من الذى يحدد أهداف السياسة الخارجية؟

يتفق دارسو السياسة الخارجية على أن أهداف السياسة الخارجية هى تلك التى يعبر عنها الأشخاص المخولون رسمياً صنع سياسة الوحدة الدولية، كرئيس الدولة، رئيس الوزراء، وزير الخارجية، وزير الدفاع، أو كبار الدبلوماسيين. والواقع أن هؤلاء الأفراد يلعبون دوراً أساسياً فى تحديد أهداف الدولة ومعاني ومضامين تلك الأهداف وذلك من خلال ادراكهم وتصوراتهم للعوامل المؤثرة فى السياسة الخارجية. فأهداف السياسة الخارجية لا تنفصل عن واضعى السياسة الخارجية. ولعل ذلك هو السبب الذى من أجله طرح دارسو السياسة الخارجية جانباً مفهوم "المصلحة الوطنية" فى تفسير السياسة الخارجية. فهذا المفهوم ينهض على أساس تصور وجود أهداف دائمة مجردة

بصرف النظر عن واضعى السياسة. فالمصلحة الوطنية هى ما يتصوره صانعو السياسة الخارجية على أنه كذلك. وحتى بالنسبة للأهداف الدائمة، فإن معنى تلك الأهداف يختلف باختلاف صانع السياسة. وعلى سبيل المثال، فإن أحد العناصر "الدائمة" فى السياسة المصرية هو ضمان استمرار تدفق مياه النيل من السودان ولكن معنى ونتائج هذا الهدف اختلف كثيرا باختلاف صانعى السياسة الخارجية المصرية.

## ٢ - من ينفذ أهداف السياسة الخارجية؟

قد يختلف محددو الأهداف عن أولئك الذين يقع على عاتقهم عبء تنفيذها. فقد تعبر الوحدة الدولية عن هدف معين، ولكنها تلقى عبء تنفيذه على وحدات دولية أخرى. فعبء تنفيذ هدف نقل التكنولوجيا - كأحد أهداف الدول النامية - يقع على عاتق الدول المتقدمة أساسا كما أن تنفيذ هدف احترام حقوق الانسان فى الدول الشيوعية السابقة - كأحد أهداف السياسة الخارجية الأمريكية فى عهد الرئيس كارتر - كان يقع على عاتق الدول الشيوعية ذاتها، وتتميز السياسات الخارجية للدول النامية عموما بأنها تلقى عبء التنفيذ على وحدات دولية أخرى، بحكم الانتقال إلى الامكانات.

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

ويقصد بذلك الوحدة الدولية التى تستفيد مباشرة نتيجة تطبيق أهداف السياسة الخارجية. فقد تعبر الوحدة الدولية عن هدف سياسى خارجى، تلزم نفسها بتنفيذه ولكن المستفيد المباشر هو وحدة دولية أخرى. ومن ذلك التزام الولايات المتحدة بأمن اسرائيل. بيد أنه فى معظم الاحيان، فإن الوحدة الدولية تتجه إلى التعبير عن أهداف تحود عليها بمنفعة مباشرة أو غير مباشرة. فالولايات المتحدة حين تلتزم بأمن اسرائيل فهى تريد فى الواقع ارساء نمط معين من العلاقات فى الشرق الاوسط من شأنه تأمين مصالح الولايات المتحدة ذاتها.

#### ٤ - ما هو موضوع أهداف السياسة الخارجية؟

ينصرف 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) الإقليم

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

##### (ب) النظام السياسي

ويندرج تحت هذه الفئة كل أهداف السياسة الخارجية المتعلقة بمحاولة التأثير في النظم 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) المكانة الدولية

وتتضمن 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 التكامل مع دول أخرى.

## ٥ - ما هو اتجاه أهداف السياسة الخارجية؟

ويقصد باتجاه أهداف السياسة الخارجية اتجاه العلاقة التي يرسمها الهدف في التعامل مع الوحدات الدولية الأخرى بشأن الموضوعات سالفة الذكر. ويميز فريق مشروع تحليل الصراع الدولي في جامعتي لافال وكرانتون بكنسدا بين أربعة اتجاهات محتملة لأهداف السياسة الخارجية. فالهدف قد ينطوي أولاً على الحصول Acquisition على أي من الموضوعات الخمسة المحتملة لأهداف السياسة الخارجية، كإستيلاء 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 فقدته، 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 الأخرى، أي منع الآخرين من التأثير عليها. ومن هذا القبيل هدف أثيوبيا في حماية إقليم أو جادين تحت سيطرتها، أو هدف إسرائيل في حماية الضفة الغربية تحت سيطرتها. وقد يتعلق الهدف أخيراً بمنع حصول Denial الآخرين على الموضوع دون محاولة حصول الدولة ذاتها عليه. ومن ذلك هدف مصر بمنع سيطرة إسرائيل على الضفة الغربية، أو محاولة الولايات المتحدة بمنع سيطرة الاتحاد السوفيتي على أفغانستان.

وتتبع أهمية تحديد أهداف السياسة الخارجية في أنها تحدد احتمال قوة ارتباط الوحدة الدولية بالهدف، ومجالات الصراع المحتملة للسياسة الخارجية. فالدول عادة ما تكون ملتزمة بالأهداف التي تتضمن استعادة أشياء كانت تملكها سابقاً، أكثر من التزاماتها بأهداف تنطوي على منع الآخرين من امتلاك تلك الأشياء. كما أنه إذا اضطدمت سياستان خارجيتان في الحصول على الشيء ذاته، فإن مجال الصراع بينهما يكون أكبر مما لو التقتا على أساس محاولة كل منهما منع الأخرى من الحصول على ذلك الشيء<sup>(٣٥)</sup>.

## ٦ - ما هو مضمون أهداف السياسة الخارجية؟

يقصد بمضمون أهداف السياسة الخارجية المحتوى الموضوعى لتلك الأهداف. ويحدد دارسو السياسة الخارجية أن سياسة أى وحدة دولية تدور بصفة عامة حول مجموعة محددة من الأهداف هي<sup>(٣)</sup>: حماية الذات، والامن، والرفاهية الاقتصادية، والهيبة الدولية. ومن الطبيعي ان 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 نسبيا من الزمن إلى تطوير توليفات مختلفة من تلك الأهداف. كذلك هذه الأهداف تكتسب بالنسبة لصانع السياسة الخارجية معنى محددا فى سياق السياسة الخارجية لدولته. فصانع السياسة الخارجية لا يصوغ أهدافه بطريقة مجردة، ولكنه يحدد أهدافا متعلقة بمواقف معينة كردع عدو ما أو الاستيلاء على إقليم معين.

(أ) يقصد بحماية الذات، صيانة استقلال الوحدة الدولية وسلطتها فى اتخاذ القرار ومشروعيتها الدولية. وبالنسبة للدولة تعنى حماية الذات وحماية أرواح السكان وقيمهم ونظمهم السياسية والاجتماعية الاساسية. ومن ثم يبدو أن هدف حماية الذات هو هدف ذو طبيعة دفاعية أساسا. بيد أن عدم وضوح وتحديد كثير من الحدود الدولية واختلاف تصورات النخب السياسية لما يدخل فى نطاق حماية الذات يسمح بتفسيرات متناقضة لهذا الهدف. ومن ثم قد نجد بعض الدول تشن الحروب بدعوى حماية الذات.

(ب) ينصرف هدف الأمن إلى محاولة خلق اطار اقليمى أو عالمى يتميز بأقل قدر من التهديد الخارجى للوحدة الدولية. بعبارة أخرى، فإن البحث عن الأمن هو مفهوم ايجابى يشمل محاولة تغيير ذ سانس البيئة الخارجية التى يتصور صانعو السياسة الخارجية أنها تشكل تهديدا لأمن وحدتهم الدولية. أما مفهوم حماية الذات، فإنه ينصرف إلى البقاء كفاعل فى النسق الدولى.



والمواقع ان قضية الأمن تشير إشكالا أساسيا، وهو الإشكال الذي يطلق عليه "معضلة الأمن" Security Dilemma. فالأمن المطلق لوحدة معينة يعنى بالضرورة اللأمن المطلق لوحدة أخرى. ومن هنا فإن تحقيق الأمن يتضمن بالضرورة القبول بهامش معين من اللأمن فى إطار ترتيب معين يحقق قدرًا معينًا من الأمن لمجموعة من الدول، بحيث لا يتجاوز هذا الهامش هذا معينا تحدهه النسبة الحاكمة. وقد زاد التطور الهائل فى تكنولوجيا السلاح والاتصال، وتكاليف سباق التسلح من حدة معضلة الأمن. إذ أصبح من الممكن تهديد أمن الوحدة الدولية من مواقع تبعد الوف الأميال عن حدودها، ومن ثم تعد العزود الطبيعية رعدًا كناية بتحقيق الأمن للوحدة الدولية وأصبح على كل وحدة دولية ان تدخل فى ترتيبات أمنية تحقق قدرًا من الأمن النسبى.

(جـ) يعتبر التصمول على مصادر وأسباب الثروة الاقتصادية من الأهداف الرئيسة للسياسة الخارجية. وقد اتخذ ذلك شكل الاستيلاء المباشر على الثروة الاقتصادية للدول الأخرى (كالتوسع الاستعمارى الأوروبى فى إفريقيا وآسيا فى القرن التاسع عشر) أو شكل التبادل التجارى الذى قد يكون متكافئًا أو غير متكافئ طبقًا لشروط هذا التبادل.

وتتبع إشكالية الأهداف الاقتصادية للسياسة الخارجية من حقيقتين أساسيتين. الأولى: هى اختلاف توزيع الموارد الاقتصادية بين الدول واختلاف مراحل التطور الاقتصادى لتلك الدول. ومن ثم فالموارد قد لا تتوافر دائمًا حيث تنشأ الحاجة إليها. ومن هنا كان سعى الدول الأوروبية للحصول على الموارد الطبيعية من القارة الأفريقية تحت ضغوط التطور الصناعى الأوروبى، وسعى الولايات المتحدة إلى الحصول على الموارد البشرية من إفريقيا للعمل فى المزارع الجديدة فى الجنوب. أما الثانية: فهى التباين بين متطلبات الرشادة الاقتصادية فى الانتاج العالمى والمتطلبات السياسية للعلاقات الدولية. فمقتضىات الرشادة الاقتصادية تقتضى من كل الدول اتباع مبدأ "الميزة النسبية" فى الانتاج، أى انتاج السلع التى تستطيع انتاجها بأكثر كفاءة اقتصادية ممكنة وتبادل السلع انطلاقًا من هذا المبدأ فى إطار التجارة الدولية. بيد أن متطلبات العلاقات السياسية بين الدول قد تقتضى منها ان تنتج سلعا لا تتميز فيها بميزة نسبية، اما بهدف

الاقبال من الاعتماد على الخارج أو لتحقيق الأمن (كما هو الحال فى الانتاج الحربى)،  
أو لمجرد 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  
بالهبة والاحترام من جانب الوحدات الاخرى 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 اثبات  
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 امجادها الماضية وفى حالة الدولة  
الجديدة. ومن أمثلة ذلك سعى هتلر لاستعادة مكانة المانيا الدولية، وسعى ديجول  
لاستعادة عظمة فرنسا، وسعى الدول حديثة الاستقلال فى آسيا وافريقيا لاثبات وجودها  
الدولى، كذلك قد تسعى الدول لتحقيق المكانة الدولية كوسيلة لتحقيق أهداف أخرى  
كالتغلب على الخصوم أو الحصول على نفوذ دولى، ومن ذلك سعى اسرائيل لتحقيق  
الاعتراف الدولى بها كأداة للتغلب على المقاطعة العربية.

والواقع أن تحقيق المكانة الدولية يتطلب امتلاك الدولة للموارد والخصائص التى  
تمكنها 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  
وحضارية تمكنها من تحقيق مكانة دولية حتى ولو لم تتوافر المقدرات المادية الكامنة  
(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 ان المكانة الدولية تتطلب بالاضافة إلى ذلك

الممارسة التاريخية الطويلة أى توفر سجل تاريخى من المكانة الدولية قوامه قدرة الوحدة الدولية على مدى فترة زمنية طويلة القيام بدور نشيط فى النسق الدولى. 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 هى الأهمية النسبية لأهداف السياسة الخارجية؟

من الطبيعى أن تتفاوت الأهمية النسبية لأهداف السياسة الخارجية. وفى هذا الصدد يمكن التفرقة بين ثلاثة أنماط من الأهداف تتمثل فى:

##### (أ) أهداف مركزية:

وهى 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 أساسى.

##### (ب) أهداف وسيطة:

وهى أهداف تقسم بأهميتها لرفاهية الوحدة الدولية ولكنها لا تتصف بطابع اللاحاح الذى يميز الأهداف المركزية، كما أنها تتضمن تحديد مطالب محددة ازاء وحدات دولية أخرى. ويشمل هذا النوع من الأهداف مجالات التعامل التجارى، الاقتصادى، والاتصالي مع العالم الخارجى (كالحصول على معونة خارجية، وفتح أسواق جديدة، ومد خطوط مواصلات، وحماية الاستثمارات الخارجية ... الخ)، والمجالات المرتبطة بالتوسع الإقليمى الخارجى، كالتوسع الأوروبى الاستعمارى فى القرن التاسع عشر أو تحقيق أهداف ايدولوجية كتحقيق الوحدة العربية.

##### (ج) أهداف هامشية:

بعكس الأهداف الوسيطة، فان الأهداف الهامشية تحدد مطالب عامة ازاء النسق العالمى بأسره، وهى بذلك لا تغدو كونها تصورات عامة عن مستقبل العلاقات الدولية،

ومن ذلك هدف نشر الشيوعية الدولية أو نشر مبادئ العالم الحر، أو صيانة السلام الدولي.

بيد أن تحديد موقع الهدف من سلم أولويات أهداف السياسة الخارجية يرتبط بمفهوم صنائع السياسة الخارجية لهذا الموقع. فمركزية أو هامشية الهدف ليست مسألة مطلقة وإنما تختلف باختلاف الدول وباختلاف السياقات العام لسياستها الخارجية. ومن ثم فالهدف المركزي بالنسبة لسياسة خارجية معينة قد يكون هامشيا بالنسبة لسياسة أخرى. فهدف مقاومة الشيوعية في العالم كان هدفا مركزيا للسياسة الخارجية الأمريكية في الخمسينيات ولكنه كان هدفا ثانويا للسياسة الخارجية المصرية في الفترة ذاتها. ولعل اختلاف مركزية وهامشية الأهداف هو أحد مصادر التناقض في السياسات الخارجية للدول. كذلك فقد يتغير موقع الهدف في سلم أولويات السياسة الخارجية للدولة الواحدة بتغير عنصر الزمن. فهدف الوحدة العربية كان هدفا وسطيا للسياسة الخارجية المصرية في الخمسينيات، ولكنه تراجع ليصبح هدفا هامشيا للسياسة ذاتها في السبعينيات.

### ثالثا: الأبعاد

يتطلب تعامل الوحدة الدولية مع النسق الدولي ووحداته المختلفة أن تحدد الوحدة لذاتها وللآخرين طبيعة موقعها في هذا النسق، والوظيفة (أو الوظائف) الرئيسة التي تؤديها في إطاره بشكل مستمر، وماهية العلاقات الدولية الرئيسة للوحدة، وما هو ما يعبر عنه بالدور Role الذي تؤديه الوحدة في النسق الدولي. بهذا المعنى، فإن لكل وحدة دولية دورا في النسق الدولي يميز أحد علامات سياستها الخارجية. ويشمل الدور الخارجي للوحدة الدولية ثلاثة أبعاد رئيسية<sup>(٣٧)</sup>:

١ - تصور صنائع السياسة الخارجية لمركز الوحدة في النسق الدولي. ويقصد بذلك تصوره للمجالات الرئيسة التي تتمتع الوحدة فيها بنفوذ، ودرجة النفوذ التي تتمتع بها الوحدة. فقد يتصور صنائع السياسة الخارجية أن المجال الرئيس لدوره هو

المستوى الإقليمي أو المستوى العالمي، وفي كل مستوى يقدم تصورا لدرجة النفوذ المتوقعة.

٢ - تصور صانع السياسة الخارجية للدوافع الرئيسية للسياسة الخارجية للوحدة الدولية. وتتفاوت تلك الدوافع بين دوافع تعاونية (ومن ذلك دور الوساطة الدولية، أو دور الحليف المخلص)، أو دوافع صراعية (ومن ذلك دور المعادى للاستعمار أو المعادى للشيوعية).

٣ - توقعات صانع السياسة الخارجية لحجم التغير المحتمل 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>(٣٨)</sup>:

١- لا ينصرف مفهوم الدور إلى مجرد تصور صانع السياسة الخارجية لهذا الدور، ولكن يشمل أيضا كيفية ممارسته في مجال السياسة الخارجية. فقد يقدم صانع 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 صانع السياسة الخارجية لدور دولته كثيرا ما يتواءم مع نوعية السياسة الخارجية الناشئة عنه.

٢- إن مفهوم الدور لا يشمل فقط تصور صانع السياسة الخارجية لدور دولته ولكن أيضا تصوره للدور الذي يؤديه أعداؤه الرئيسيون في النسق الدولي. فعبد الناصر مثلا كان يتصور الدور الخارجى لمصر هو دور الموحد للامة العربية، والدور الخارجى لاسرائيل هو دور العميل الاستعماري والمخرب الاقليمي.

٣- من المتصور أن تلعب الدولة أكثر من دور في آن واحد بل ان هذا هو الوضع الأكثر شيوعا. فمصر في الستينيات كانت تلعب دورا استقلاليا نشيطا، ودورا في صنع السلام العالمي، دورا في مساعدة حركات التحرر وتحقيق التكامل العربي.

٤- يمكن أن تلعب الدولة دورا معيناً على المستوى العالمي ودورا آخر على المستوى الاقليمي. ومن هذا القبيل الدور السلامي لمصر على المستوى العالمي، والدور الدفاعي على مستوى المنطقة العربية.

انطلاقا من هذا المفهوم فإنه يمكن تقديم المفاهيم المتصورة التالية لأدوار السياسة الخارجية، والتي نوردتها على سبيل المثال لا الحصر:

#### ١ - قاعدة الثورة

طبقا لهذا الدور يتصور صانع السياسة الخارجية أن لدولته واجبا رئيسا في قيادة الحركات الثورية الخارجية، ومدتها بالمعونة المادية والمعنوية، وتوفير قواعد للتدريب لها على أرض الدولة، بالإضافة إلى التوجيه الايديولوجي. وعادة ما يأخذ هذا الدور مفهوم تصدير الثورة. ومن ذلك الدور الصيني في الستينيات.

#### ٢ - المعادى للاستعمار والمؤيد لحركات التحرير

بخلاف قاعدة الثورة العالمية، فإن هذا الدور ينصرف إلى تقديم مساعدات ذات طبيعة غير محددة لحركات التحرير وتأييدها معنويا 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 لخدمة أي مصالح أخرى، مع اتباع برنامج نشيط لتكثيف وتبويب العلاقات الدبلوماسية والتجارية للدولة مع كافة الوحدات الدولية. وفي فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية أخذ هذا الدور مفهوم عدم الانحياز، ومن ذلك الدور اليوجوسلافي في الفترة التيتوية.

#### ٤ - المعادى لايدولوجية

ينصرف هذا الدور إلى الدخول فى علاقات صراعية مع النظم السياسية التى تدافع عن ايدولوجية معينة بهدف تحطيمها، وتقديم المساعدات للمنشقين على تلك النظم. ومن ذلك الدور الامريكى بعد الحرب العالمية الثانية ضد النظم السياسية الشيوعية.

#### ٥ - المدافع عن ايدولوجية

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

#### ٦ - رجل الشرطة

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

#### ٧ - الموازن الدولى

يعنى هذا الدور أن الدولة تضطلع بمسئولية حفظ التوازن القائم بين مجموعة من الدول، بما قد يتضمنه ذلك من الانحياز إلى مجموعة منها فى مواجهة مجموعة أخرى لحفظ التوازن. وبعكس دور رجل الشرطة، فإن دور الموازن الدولى لا يجب أى مسئولية الا عندما يتهدد التوازن الدولى فقط. ومن أهم أشكال هذا الدور البريطانى فى السياسة الأوروبية منذ صلح وستفاليا سنة ١٦٤٨ وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٤٥.

## ٨ - الوسيط الدولي

ينصرف هذا الدور إلى تحمل الدولة مسؤولية دولية في التوفيق والوساطة بين الوحدات الدولية في مختلف الصراعات الدولية، وبشكل مستمر. أي أن الوساطة لا تقتصر على صراع واحد ولكن على معظم الصراعات الدولية على الأقل. وتعتبر الأمم المتحدة من الوحدات الدولية الرئيسية التي تلعب هذا الدور.

## ٩ - صانع السلام

يتضمن هذا الدور تصور صانع السياسة الخارجية أن لدولته مسؤولية مثالية في ارساء السلام، ومن ذلك الدور الكندي أو الدور السويدي في العلاقات الدولية.

## ١٠ - القائد التتموي

تدور الأفكار الرئيسية لهذا الدور حول تصور وجود مسؤولية خاصة لمساعدة الدول المتخلفة لتحقيق التنمية. ومن الأمثلة على هذا الدور الدور الصيني في الفترة الماوية والدور الكندي في الستينيات.

## ١١ - الجسر الدولي

ينصرف هذا الدور إلى أداء وظيفة اتصالية بين الوحدات الدولية بمعنى نقل الرسائل والمعلومات بين الدول والشعوب في مختلف أنحاء العالم وتحقيق التفاهيم بينها. ومن هذا الدور السويسري.

## ١٢ - الحائز المخلص

يشير هذا الدور إلى التزام محدد الدولة بتأييد سياسات دولة أخرى تأييدا مطلقا، ومن ذلك دور بلجارية حتى سنة ١٩٨٩ أو دور بوتان في العلاقات الدولية. فالاولى كانت مخلصا للاتحاد السوفيتي السابق والثانية مازالت مخلصا للهند.



### ١٣ - النموذج

يؤكد هذا الدور على أهمية اكتساب النفوذ العالمي من خلال اتباع سياسات محلية. بعبارة أخرى، لا يتضمن هذا الدور أى مسئوليات خارجية للدولة، ولكنه يهدف إلى تحقيق أهداف خارجية من خلال بناء نموذج داخلى يحتذى الآخرون. ومن هذا الدور السوفيتى فى معظم الفترة الستالينية (الاشتراكية فى بلد واحد).

### ١٤ - المحمية

يشير صانع السياسة الخارجية إلى مسئوليات الدول الأخرى فى الدفاع عن دولته دون أن يشير إلى مسئولية محددة لدولته هو فى تحقيق هذا الهدف، ومن هذا القبيل والدور اليمنى فى الستينات، والدور البلجارى منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وحتى نهاية الحرب الباردة.

### ١٥ - صانع التنمية الداخلية

يعتقد صانع السياسة الخارجية أن الوظيفة الرئيسة لدولته هى ألا تنغمس فى الشؤون السياسية الدولية وأن تركز على قضايا التنمية الاقتصادية الداخلية، ومن ذلك الدور الصينى أثناء الثورة الثقافية الكبرى.

### ١٦ - المدافع الإقليمى

يتميز هذا الدور - شأنه شأن الدور الوارد فى البند التالى - بان مجاله يقتصر على منطقة جغرافية محددة. وفى هذه المنطقة فان الدولة لها مسئولية محددة فى حماية مجموعة من الدول فى مواجهة العدوان الخارجى ومن ذلك الدور المصرى فى الفترة الناصرية، أو الدور السوفيتى فى شرقى أوروبا فى فترة الحرب الباردة.

### ١٧ - قائد التكامل الإقليمى

يعتقد صانع السياسة الخارجية أن لدولته مسئولية خاصة فى توحيد مجموعة من الدول فى شكل دولة واحدة جديدة. ومن أمثلة هذا الدور دور مملكة بيدمونت فى تحقيق

الوحدة الإيطالية، ودور بروسيا قبل إنشاء دولة ألمانيا، ودور صربيا قبل تشكيل دولة الصرب والكروات والسلوفين (يوغوسلافيا فيما بعد) سنة ١٩١٩، ودور مصر في الفترة الناصرية.

## رابعاً: الاستراتيجيات

يقصد باستراتيجية السياسة الخارجية الحسابات الشاملة لمصانع السياسة الخارجية للعلاقة بين الأهداف المحددة، والوسائل المتاحة لتحقيق تلك الأهداف. ومن ثم، فاستراتيجية السياسة الخارجية تعبر عن تصور شامل للخطوات الاجرائية اللازمة لنقل أهداف السياسة الخارجية من حيز التصور إلى حيز 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 الأدوات والمهارات لتحقيقه. ولنضرب مثالا على ذلك هدف تحرير فلسطين الذي حددته بعض الدول العربية كأحد أهداف سياستها الخارجية في الستينيات. فقد أعلنت بعض الدول العربية أن هذا الهدف يجب أن يتحقق فوراً وباستعمال الأداة العسكرية، بينما رأى البعض الآخر هذا الهدف يجب أن يتحقق في المدى التاريخي، ومن خلال بناء قاعدة اقتصادية عربية موحدة. وقد كان هذا الاختلاف تعبيراً عن تفاوت الاستراتيجيات رغم تشابه الأهداف<sup>(٣٩)</sup>.

بصفة عامة تتضمن استراتيجية السياسة الخارجية تصورات وخطط مصانع السياسة عن الأبعاد التالية:

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

- ٣- الأدوات المناسبة لتحقيق كل من أهداف السياسة الخارجية. ويقصد بذلك ربط كل من أهداف السياسة الخارجية بأداة أو مجموعة من الأدوات المتاحة لتنفيذها.
- ٤- المقدرات النسبية. ويشمل ذلك تصور لمجموع الموارد المتاحة واللازمة لتنفيذ أهداف السياسة الخارجية مع تصور لمقدرات الخصوم.
- ٥- الوحدات الدولية التي يتعامل معها، ونوعية التحالفات الأساسية والفرعية التي تؤثر أو يمكن أن تؤثر على أهدافها، وما هي التحالفات التي يمكن أن تساعد على تحقيق الأهداف.
- ٦- قواعد المباراة الدولية، ويقصد بذلك الحدود التي يمكن أني إطارها التحرك في للمجال الخارجي، كوجود تقسيم للفوز في منطقة معينة، أو اتفاق ضمنى بعدم السماح بتوسيع الصراع في منطقة بعد حد معين.

## المطلب الثاني

### البعد المحدد في السياسة الخارجية

إذا كان البعد الأول للسياسة الخارجية يتسم بالعموم والشمول ومن ثم بصعوبة القياس الكمي، فإن البعد الثاني يتسم بالتحديد الزماني والمكاني، وإمكانية القياس. ويتضمن هذا البعد مكونين هما القرارات، والسلوكيات.

ويرى بعض الدارسين أن دراسة مكونات مفهوم السياسة الخارجية يجب أن تقتصر على هذين المكونين وأن العناصر الأخرى كالأهداف والتوجهات، والأدوار ليست جزء من السياسة الخارجية ولكنها محددات لتلك السياسة<sup>(٤٠)</sup>. وتفترض وجهة النظر تلك أن عناصر البعد العام للسياسة الخارجية تتكون مستقلة إلى حد كبير عن إرادة صانع السياسة الخارجية شأنها في ذلك شأن معظم محددات السياسة الخارجية كالعناصر السكانية، وخصائص النسق العالمي وغيرهسا. فإذا كان صانع السياسة

الخارجية يتخذ القرار السياسى الخارجى، فانه لا يحدد أهداف، أو أدوار السياسة الخارجية. بيد أن مثل هذا الافتراض قد لا يكون دقيقاً. فصانع اسياسة الخارجية لا يتلقى توجهات، وأهداف، وأدوار، واستراتيجيات سياسته الخارجية كمجرد معطيات تاريخية يجب أن يأقلم قراراته، وسلوكياته، طبقاً لها. ولكنه يلعب أيضاً دوراً معيناً فى صياغة تلك التوجهات والأهداف، والأدوار، والاستراتيجيات بدليل أنها تتغير بتغير النخبة السياسية التى تصنع السياسة الخارجية. ومن ثم، فإن عناصر البعد العام للسياسة الخارجية فى جانب من جوانبها «هى تعبيرات عن حركة صانع السياسة الخارجية فى المحيط الدولى، وبالتحديد هى تعبيرات عن سياسته الخارجى».

### أولاً: القرارات

سنتناول فى الباب الثالث من هذا الكتاب تحليل عملية اتخاذ القرار فى السياسة الخارجية، ولكن يهنا فى هذا القسم أن نعرف القرار باعتباره أحد مكونات السياسة الخارجية. فكل وحدة دولية تمر بمجموعة من المواقف الخارجية التى تتضمن أكثر من طريق واحد للعمل، والتى يتحتم فيها الاختيار بين تلك الطرق البديلة فى ضوء قيمة معينة (أو معيار معين للمنفعة). فتأميم شركة قناة السويس هو فى الأساس اختيار لواحد من الطرق البديلة التى كانت متاحة أمام صانع القرار المصرى للتصرف فى ٢١ يوليو سنة ١٩٥٦ - حينما نشأ موقف سحب العرض الأمريكى بتمويل مشروع السد العالى. هذه الطرق البديلة كانت تتمثل فى: عدم التصرف، وفرض الحراسة على الشركة ومقاضاتها قانوناً، واللجوء إلى الاتحاد السوفيتى للمساعدة فى انشاء السد العالى، والتأميم الكامل للشركة أو التأميم الجزئى للشركة. فاختيار صانع القرار المصرى لواحد من هذه الطرق فى ضوء حساباته لاحتمالات المكسب والخسارة طبقاً لمعيار معين لاتخاذ القرار Decision Rule هو جوهر عملية اتخاذ القرار. إذن فالقرار هو اختيار محدد يتم فى لحظة محددة تبدأ وتنتهى فى فترة زمنية معينة.

وكل سياسة خارجية تتضمن سلسلة من القرارات التى تشكل فى مجموعها المسار العام للسياسة الخارجية. وفى السياسة الخارجية المصرية هناك العديد من

القرارات التي اتخذت خلال السنوات الثلاثين الاخيرة ومنها: قرار صفقة الاسلحة التشيكية سنة ١٩٥٥، وقرار الاعتراف بالصين الشعبية سنة ١٩٥٦، وقرار تأميم شركة قناة السويس عام ١٩٥٦، وقرار رفض الانذار البريطاني الفرنسي سنة ١٩٥٦، وقرار الوحدة مع سوريا سنة ١٩٥٨، وقرار التدخل العسكري في اليمن سنة ١٩٦٢، وقرار انتهاء سياسة مؤتمرات القمة العربية سنة ١٩٦٥، وقرار اغلاق خليج العقبة أمام الملاحة الاسرائيلية سنة ١٩٦٧، وقرار قبول مبادرة روجرز سنة ١٩٧٠، وقرار انتهاء مهمة الخبراء السوفيت سنة ١٩٧٢، وقرار حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣، وقرار عودة العلاقات مع الولايات المتحدة سنة ١٩٧٤، وقرار توقيع اتفاقية فصل القوات الثانية سنة ١٩٧٥، وقرار زيارة اسرائيل سنة ١٩٧٧. كل هذه القرارات تشكل اختيارات في لحظات محددة، ولكنها في مجموعها تشكل الخط العام للسياسة الخارجية المصرية.

ويمكن تقسيم قرارات السياسة الخارجية إلى قرارات استراتيجية وأخرى تكتيكية.

#### ١ - القرارات الاستراتيجية

وهي تلك القرارات الرئيسية ذات الطبيعة السياسية العامة. وتستمد تلك القرارات تلك الصفة من أهميتها بالنسبة للسياسة الخارجية للوحدة الدولية. واستمرارية تأثيرها على مسار تلك السياسة، ومن ضرورة وجود مجموعة من القرارات التكتيكية لتنفيذها. فالقرار الاستراتيجي إذن هو قرار سياسي، وليس مجرد قرار روتيني كما أنه يصدر عن صانع السياسة الخارجية الرئيس، وليس عن بيروقراطية السياسة الخارجية، كما أنه أخيرا قرار يحدد المسار الرئيس للسياسة الخارجية، ويترك آثاره على تلك السياسة لفترة زمنية طويلة. ومن أمثلة تلك القرارات قرار تأميم شركة قناة السويس سنة ١٩٥٦، وقرار كيندي بحصار كوبا سنة ١٩٦٢، وقرار الرئيس السادات بزيارة اسرائيل سنة ١٩٧٧.

#### ٢ - القرارات التكتيكية

يتطلب تنفيذ القرار الاستراتيجي مجموعة من القرارات الجزئية ذات الطبيعة السياسية أو الادارية. فتنفيذ القرار الاستراتيجي يتطلب اعادة توزيع الموارد واعادة

توزيع نمط العلاقات الخارجية، وهذا بدوره يتطلب سلسلة من القرارات التي تشكل في النهاية تنفيذًا اجرائيًا للقرار الاستراتيجي. وقد تتخذ تلك القرارات على مستوى صانع السياسة الخارجية الرئيس، أو تتخذ على مستوى بيروقراطية السياسة الخارجية (أجهزة وزارة الخارجية والمخابرات، والسفارات وغيرها). فقرار الوحدة المصرية السورية سنة ١٩٥٨ هو قرار استراتيجي ولكن تنفيذه يتطلب اتخاذ مجموعة من القرارات التالية كذلك المتعلقة بدمج التمثيل الدبلوماسي الخارجي لمصر وسوريا، أو إعادة رسم الخطط العسكرية إزاء إسرائيل وغيرها. والقرار الإسرائيلي بالهجوم على مصر وسوريا والاردن سنة ١٩٦٧ كان قرارًا استراتيجيًا يتطلب مجموعة من القرارات التكتيكية كقرار تعبئة القوات الإسرائيلية، وقرار تكوين حكومة ائتلافية وغيرها.

## ثانياً: السلوكيات

يتطلب تنفيذ أهداف واستراتيجيات السياسة الخارجية أو مجرد التعامل مع وحدات النسق الدولي، اتخاذ مجموعة من السلوكيات. ويمكن تعريف سلوك السياسة الخارجية بأنه كل تصرف قولّي أو فعلي محدد زماناً ومكاناً، يقوم به الأشخاص الحكوميون المخولون رسمياً بالتصرف باسم الوحدة، والموجه إلى الوحدات الخارجية من أجل تحقيق أهداف السياسة الخارجية. طبقاً لهذا التعريف فإن سلوك السياسة الخارجية ينصرف إلى عدة خصائص:

### ١ - التحديد الزمني والمكاني لوحدّة التحليل

السلوك هو وحدة للتصرف لها موقع محدد من حيث الزمان والمكان أي أن لها بداية ونهاية محددة. ولنضرب مثلاً على ذلك. ففي ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٥٦ وجهت بريطانيا إنذاراً إلى مصر بالسماح لقواتها باحتلال منطقة قناة السويس، مثل هذا السلوك الخارجي (إنذار) بدأ وانتهى في زمان معين. صحيح أن آثار تلك الواقعة قد تمتد في فترة لاحقة، ولكن الواقعة ذاتها قد انتهت في يوم حدوثها.

## ٢ - الرسمية

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

## ٣ - الارتباط بتحقيق أهداف السياسة الخارجية

ليس كل ما يصدر من صانعي القرار الرسميين وممثلهم يدخل في نطاق سلوك السياسة الخارجية، وإنما يتعين أن يكون الغرض الرئيس لهذا السلوك هو تنفيذ أهداف السياسة الخارجية. من هنا جاء اصطلاح "سلوك السياسة الخارجية" للدلالة على ارتباط السلوك بتنفيذ السياسة الخارجية. ومن ثم فإذا أقام سفير دولة علاقات صداقة "خاصة" مع بعض أفراد الدولة المتعمد لديها فإن ذلك لا يعتبر سلوك سياسة خارجية. ولكن إذا قابل السفير رئيس الدولة المعتمد لديها لمناقشة العلاقات بين الدولتين، فإن تلك المفاصلة تدخل في نطاق سلوك السياسة الخارجية.

ويمكن قياس سلوك السياسة الخارجية من خلال ثلاثة مؤشرات:

## ١ - الأحداث الدولية

ابتداء من أواخر الستينات ظهرت حركة في علم السياسة الخارجية تحاول قياس سلوك السياسة الخارجية من خلال الأحداث التي ترد في المصادر الصحفية العلنية وقد نشأت هذه الحركة في جامعة جنوب كاليفورنيا برئاسة تشارلز ماككلاند وانتشرت بعد ذلك لتصبح أحد التيارات الرئيسة في دراسة سلوك السياسة الخارجية، وتسمى "حركة تحليل الأحداث" Events Data Analysis Movement. وجوهر الحركة هو التحويل الكمي لمجموعة الأحداث التي ترد في المصادر العلنية من خلال مجموعة من القواعد الاجرائية التي تنتهي بمجموعة من البيانات يمكن تحليلها. وحدة التحليل اذن

هي الحدث Event وهو في الاساس سلوك للسياسة الخارجية ولكنه يتميز بخصوصية اضافية وهي اللاروتينية<sup>(٤١)</sup>. فالحدث السياسي الخارجى ليس سلوكا روتينيا أى أنه لا يتكرر يوميا وليس جزء من الروتين اليومي العادى للحكومة. فاعلان الحرب هو حدث سياسة خارجية، يعلنه صانع القرار الرسمى ولكنه لا يحدث بصفة تكرارية روتينية، شأنه كل أشكال السلوك الاخرى كعقد معاهدة سلام، أو توجيه انذار لدولة أو شن غارة عسكرية. ولذلك فقد درج محللو السياسة الخارجية على تعريف الحدث السياسى الخارجى على أنه السلوك الذى يستحق التقرير الصحفى Newsworthy بمعنى أنه ذلك الحدث الذى يرد فى المصادر الصحفية بحكم أنه حدث يير عادى ولافت للنظر. ولكنه اذا أصبح سلوكا روتينيا، فانه لن يرد فى المصادر الصحفية. فمقابلة السفير لرئيس الدولة المعتمد لديها تشكل حدثا فى السياسة الخارجية ينشر فى الصحافة، ولكن اذا جرت العادة على أن يقابل السفير رئيس الدولة يوميا، فانه يعدو سلوكا روتينيا لن يذكر يوميا فى المصادر الصحفية. ولذلك، فان علماء السياسة الخارجية يعتمدون على المصادر العلنية (الصحافة اليومية ، سجلات الاحداث التاريخية مثل Keesing's Contemporary Archives كمصادر لاستخراج البيانات عن الأحداث الدولية.

وانطلاقا من هذه اتخصائص الاجرائية لحدث السياسة الخارجية يمكن استخراج الأحداث من المصادر الصحفية العلنية وتبويبها وترميزها طبقا لمجموعة من الاجراءات التى تجعل من الممكن تحليلها كميًا. تدور تلك الاجراءات فى جوهرها حول تحديد الابعاد التالية لكل حدث: من فعل؟ ماذا؟ لمن؟ ومتى؟ أى تحديد الفاعل، والنشاط والمفعول به. والزمان. تأمل المثال التالى الذى ورد فى جريدة الأهرام فى ٢٢ مايو سنة ١٩٦٧.

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

يتضمن

مصر	+	الحصار	+	اسرائيل	+	١٩٦٧/٥/٢٢
(فاعل)		(السلوك)		(المفعول به)		(التاريخ)



بطبيعة الحال فان هناك مجموعة من الاجراءات التي يمكن اضافتها بهدف تحديد طبيعة الحدث. ولكن هذا هو الحد الأدنى من الاجراءات اللازم استخلاصها لتصنيف الحدث. الخطوة التالية هي تصنيف الاحداث طبقا لفئات سلوكية محددة كالصراع والتعاون وغيرها وتحويل تلك الفئات إلى ارقام لها ملول كفي، وحفظ تلك البيانات في الحاسبات الآلية بحيث يمكن تحليلها على أساس تجميعي. ومن ثم يمكن دراسة كل السلوكيات التي وجهتها مصر إلى إسرائيل سنة ١٩٦٧ من حيث خصائص السلوكيات ومقارنتها بالسلوكيات في السنوات السابقة واللاحقة.

وتعتبر حركة تحليل الاحداث أحد التيارات الرئيسية اليوم في مجال دراسة سلوكيات السياسة الخارجية. وهناك العديد من مجموعات البيانات التي تم تجميعها في اطار مشروعات بحثية متعددة، يقدم كل منها تجميعا معيناً 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 أريزونا.

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

وقد جمعه فريق بحثي برئاسة ماكالاند في جامعة جنوب كاليفورنيا.

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

وقد جمعه فريق بحثي برئاسة انوار عازار في جامعة نورث كارولينا.

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

وقد جمعه فريق بحثي برئاسة جون سيجلر في جامعة كارلتون.

ولكى نوضح كيفية استعمال أحداث السياسة الخارجية في فهم مضمون السياسة الخارجية، فإننا سنعطى مثالا تطبيقيا. فالبيانات الواردة في الجدول رقم (١/١) مستمدة من ملف بيانات COPDAP وهي توضح سلوكيات منظمة التحرير الفلسطينية تجاه مختلف الوحدات الدولية، وسلوكيات مختلف الوحدات الدولية تجاه منظمة التحرير الفلسطينية خلال الفترة من عام ١٩٦٤ حتى عام ١٩٧٨. وقد قسمنا سلوك كل وحدة إلى نوعين من الأحداث: التعاون والصراع (بطبيعة الحال يمكن أن تقسم هاتين الفئتين

بدورهما إلى فئات سلوكية أكثر تحديدا). وكل فئة من الأحداث تتضمن ثلاث مراحل تاريخية: ١٩٦٤/١٩٦٧، ١٩٦٨/١٩٧٣، ١٩٧٤/١٩٧٨. وفي النهاية جمعنا الأحداث طبقا لنمط التفاعل، وللمرحلة التاريخية.

وتوضح قراءة الجدول (١/١) عدة نتائج هامة تتعلق بالسلوك السياسى الخارجى لمنظمة التحرير منها:

١ - أن حجم السلوكيات السياسية الخارجية لمنظمة التحرير قد ازداد عبر الزمن. فإذا قسمنا العدد الكلى للأحداث إلى أرسلتها المنظمة فى كل مرحلة على عدد سنوات المرحلة، نجد أن المتوسط السنوى لسلوكيات السياسة الخارجية التى أرسلتها المنظمة، قد ازداد من ٨٢٣ سلوكا فى السنة فى المرحلة الاولى، إلى ٤٣٠٧ سلوكا فى السنة فى المرحلة الثانية إلى ٤٦٩٨ سلوكا فى السنة فى المرحلة الثالثة.

٢ - ان المنظمة تنشئ سلوك السياسة الخارجية بنفس القدر الذى تستقبل به هذا السلوك. فحوالى ٥١% من إجمالى التفاعلات الخارجية للمنظمة أرسلتها المنظمة للوحدات الدولية الأخرى، بينما ٤٩% من تلك التفاعلات استقبلتها من تلك الوحدات. ولا يقتصر هذا النمط على إجمالى التفاعلات، ولكنه ينطبق على أنواع التفاعلات عبر المراحل الثلاث.

٣ - تتسم معظم سلوكيات المنظمة بالطابع الصراعى. فحوالى ٧٥% من السلوكيات الاجمالية التى أنشأتها المنظمة، سلوكيات صراعية. كذلك فحوالى ٥٤% من السلوكيات الصراعية للمنظمة موجهة ضد إسرائيل والولايات المتحدة. كذلك، فقد تغير وزن السلوك الصراعى فى السلوك الخارجى العام للمنظمة عبر الزمن. فبينما كان السلوك الصراعى يمثل ٨٧%، ٩٠% من السلوك العام فى المرسلتين الاولى والثانية فانه يمثل ٥٧% من هذا السلوك خلال المرحلة الثالثة.

٤ - أن نمط سلوك السياسة الخارجية لمنظمة التحرير يتسم بطابع التبادل السلوكى. فكما تنشئ المنظمة قدرا كبيرا من السلوك الصراعى، فانها تستقبل أيضا قدرا

جدول رقم ١/١ توزيع سلوكيات السياسة الخارجية لمنظمة التحرير الفلسطينية، وسلوكيات الدول الأخرى تجاه المنظمة (١٩٦٤/١٩٧٨)

المجموع الكلي	المجموع طبقاً للمرحلة		المجموع طبقاً لنقطة التعامل	المجموع طبقاً لنقطة التعامل	المصراع			التصاوغ			النقطة
	٢	١			٣	٢	١	٢	١	٧	
١٣٧	٨٢	٥٥	١٠٥	٣٢	٥٧	٤٣	٥	٢٥	٧	-	← المنظمة
١٠٨	٥٥	١	٧٨	٣٠	٣٠	٤٨	١	٢٥	٤	-	← أمريكا
٧٥٦٢	١٦٦٨	٤٨٢	٧٨٩	٢٧٢	٦٧٤	١٥٤٢	٧٢	١٢٦	١٢٥	١٢	← المنظمة (١)
١٧٠٦	٤٣٣	٥٦١	٣١٩	٣٨٧	٢١٥	١٠٥٤	٥٠	٢١٨	١٦٣	٦	← الغرب
٥٤٤	٣٧٢	١٧٢	٦٠	٤٨٤	-	٦٠	-	٣٧٢	١١٢	-	← المنظمة
١٣٩	-	١٣٩	٣٧	١٠٧	-	٣٢	-	-	١٠٧	-	← المنظمة
١٠٧٧	٥٨٨	٤٢٢	٦٢	١٨٠	٨٩٢	١٨٠	-	٥٨٨	٢٤٢	٦٢	← المنظمة (٢)
٩٢٢	٣٠٣	٤٨٠	٢٥٤	٣٥٤	٧٢	٧٧٢	-	٢٣	٢٠٨	١٤٠	← الشرق
٣٦١٧	٤٤٨	-	٦٤٠	٣٠٢٧	٢١٨	٤٢٢	-	٣٠٠١	٢٦	-	← العالم (١)
٣٧٦٧	٣١٥٧	٧٠	١١١	٣١٥٣	٢٢١	٣٨٥	-	٢٩٢١	١٥٢	٧٠	← المنظمة
١٦٣٠٨	١٠٩٩٩	١٩٢٨	٢١١٣٦	١٧٢	٨٧٧٢	١٠٩٤١	١٩٢٢	١٠٨	٥٨	٦	← العالم الثالث
٢٠٤٨١	١١٢٨٣	١٩٤٠	١٩٩٥٦	٥٢٥	١٩٧٤	١١١٠٧	١٨٧٥	٧٨٥	١٧٥	٦٥	← المنظمة
٢٣٦٠٣	١٠٤٩٢	١٧٣٠٣	١٤٩٠٣	٨٧٠١	٤٢٢٣	١٠٦٠	٥١٩	١٢٦٩	٢١٤٢	٧٨٩	← الغرب (١)
٢٣٦٤١	٩٩٧٩	٧٨٤	١٣٤٥١	١٠١٩٠	٣٧٠٤	٩٤٦٣	٢٨٤	١٢٧٥	٣٤١٥	٥٠٠	← المنظمة
٥٢٢١٢	٢٣٤٩٠	٢٥٨٤	٣٩١٤٧	١٣٠٦٥	١٣٣٨٨	٢٣٢٤٦	٢٥١٣	١٠٠١٠٢	٢٥٩٤	٢٦٩	← العالم (٢)
٥٠٥١٥	٢١١٢١	٢٩٩	٣٥٦٣٢	١٤٨٣٢	١١١٩٢	٢٢٢٨١	٢٢٠٩	٩٩٣٩	٤١١٣	٧٨١	← المنظمة

- (١) : المرحلة الأولى : يونيو ١٩٦٤ - ديسمبر ١٩٦٧ م  
 (٢) : المرحلة الثانية : يونيو ١٩٦٤ - ديسمبر ١٩٦٧ م  
 (٣) : المرحلة الثالثة : يونيو ١٩٦٤ - ديسمبر ١٩٦٧ م  
 (٤) : تشمل كل الدول العربية بما في ذلك الولايات المتحدة  
 (٥) : تشمل كل الدول الشيوعية بما في ذلك الاتحاد السوفيتي  
 (٦) : تشمل كل الدول النامية جدا الدول العربية.  
 (٧) : تشمل سلوكيات المنظمة تجاه الدول العربية.  
 (٨) : تشمل كل الدول الغربية  
 (٩) : مجموع الفترات في البود (٤ + ٥ + ٦ + ٧ + ٨

تجاه السهم يشير إلى الطرف الذي بدأ الطرف. المصدر :  
 Mohammad Scim, "The Survival of a non-state actor: The Foreign Policy of the Palestine Liberation Organization",  
 B. Korany and A. Dessouki eds., The Foreign Policies of Arab States, (Boulder: Westview Press, 1984) pp. 222 - 223.

كثيرا من السلوك ذاته. فحوالي ٧١٪ من السلوكيات التي استقبلتها المنظمة تنسجم بالطابع الصراعي. كذلك فالدول التي تستقبل قدرا كبيرا من السلوك الصراعي للمنظمة هي ناتها الدول التي ترسل للمنظمة قدرا كبيرا من السلوك الصراعي أيضا. فاسرائيل والولايات المتحدة يمدان المنظمة بحوالي ٥٦٪ من إجمالي السلوك الصراعي الذي استقبلته من مختلف الوحدات الدولية.

## ٢ - السلوك التصويبي الدولي

تشارك كل دولة في مجموعة من المنظمات الدولية، حيث تدانس 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 عملية التصويت تضع الدولة أمام اختيار اتخاذ موقف، سواء بالموافقة أو بالرفض أو بالامتناع عن التصويت. فإذا استطعنا أن نتوصل إلى بيانات عن تصويت الدولة حول القضايا الدولية المثارة، فإننا نستطيع أن نتعرف على سلوكها السياسي الخارجي. فتصويت الدولة لصالح مشروعات قرار عن تصفية الاستعمار هو مؤشر تصويبي لسلوكها السياسي الخارجي إزاء تلك القضية، بالضبط كما يعتبر ادانة صانع السياسة الخارجية للاستعمار مؤشر عدسي للسلوك ذاته. وقد أوضحت كثير من الدراسات التطبيقية أن السلوك التصويبي للدولة في المنظمة الدولية هو مؤشر صادق لسلوك السياسة الخارجية لتلك الدولة<sup>(٤٧)</sup>. ويعتبر السلوك التصويبي للدولة في الجمعية العامة للأمم المتحدة أحد مصادر البيانات الأساسية في دراسات السياسة الخارجية لتحليل سلوك السياسة الخارجية للدول.

ولكي نوضح كيفية استعمال السلوك التصويبي الدولي كمؤشر للسياسية الخارجية، فإننا سنقدم مثالا تطبيقيا مستمدا من تصويت الدول على مشروعات القرارات المعروضة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الرابعة والثلاثين المنعقدة في سنة ١٩٧١، فقد ناقشت تلك الدورة ٧٢ مشروع قرار تم اجراء ١٠٨ دورة تصويت حولها. وقد شملت تلك المشروعات قضايا عديدة تتعلق بالامن الدولي، ونزع

السلاح، وحظر انتشار الاسلحة النووية، والتفرقة العنصرية، وحقوق الانسان، وتصفية الاستعمار، والقضايا السياسية للعالم الثالث، والصراع العربي - الاسرائيلي، والقضايا الاقتصادية وغيرها. فاذا تأملنا نمط تصويت الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة على تلك القضايا لأمكن لنا تبين سياستهما الخارجية. فقد اعترض الاتحاد السوفيتي على مشروع قرار يتعلق بالوسائل البديلة التي تتبع من خلال الامم المتحدة لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية بينما وافقت الولايات المتحدة على المشروع. وبالعكس فقد وافق الاتحاد السوفيتي على مشروعات قرارات تتعلق بتأكيد حق شعب وجمهورية قبرص في ممارسة السيادة الكاملة والسيطرة على كل إقليم دولة قبرص، وعلى مشروع قرار يقضى ببحث المغرب على انهاء احتلالها للصحراء. وقد امتنعت الولايات المتحدة عن التصويت على المشروعين. كذلك وافق الاتحاد السوفيتي على مشروع يقضى بحق تقرير المصير لشعب تيمور الشرقية، ومشروع قرار آخر بادانة اتفاقات كامب ديفيد وقد اعترضت الولايات المتحدة على المشروعين<sup>(٤٣)</sup>.

كذلك، فانه يمكن تبين السياسة الخارجية لدولة معينة تجاه قضية معينة عبر فترة زمنية ممتدة من خلال أنماط تصويتها على تلك القضية. فاذا استعرضنا السياسة السعودية تجاه قضية تمثيل جمهورية الصين الشعبية في الامم المتحدة من سنة ١٩٥٠ حتى سنة ١٩٧١، فاننا نجد أنه من سنة ١٩٥٠ حتى سنة ١٩٦٧، كانت المملكة العربية السعودية تمتنع عن التصويت على مشروعات القرارات التي تقضى بتمثيل الصين الشعبية، ولكنها ابتداء من سنة ١٩٦٨ حتى عام ١٩٧١، بدأت تصوت ضد تلك المشروعات<sup>(٤٤)</sup>.

وأخيرا، فانه يمكن التعرف على مدى التوافق والتناظر بين السياسات الخارجية لمختلف الدول من خلال تحليل أنماط تصويتها. وعلى سبيل المثال فان 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 الامريكى بنسبة ٥٢٪ فقط، وذلك برغم عضوية تركيا في حلف شمال الاطلسي. كذلك، فاننا اذا نظرنا إلى نمط تصويت

مجموعة الدول الاعضاء في منظمة المؤتمر الاسلامي، فاننا نجد أن أنماط تصويتها كانت متوافقة بنسبة تزيد على ٩٠٪ حول قضايا الامن الدولي العام، ونزع السلاح، والصراع العربي - الاسرائيلي والنفرة العنصرية، ولكن هذا التوافق انخفض حينما تعلق الأمر بقضايا حقوق الانسان (٨٣٪)، وقضايا العالم الثالث السياسية (٨٥٪)، وبقضية الاستعمار (٨٨٪)<sup>(٤٥)</sup>.

### ٣ - 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 بشرعيتها، ولحماية مصالحها في تلك الدول. ويعتبر 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 بعض الدول العربية أي بعثات دبلوماسية إلى اسرائيل، أو إذا لم تكن لديها مصالح هامة في تلك الدول تتطلب ارسال تلك البعثات، كما هو الحال في ساننا لوتشيا ودومينيكا، وساو توم التي لم ترسل لها أي دولة بعثات دبلوماسية دائمة لها حسب احصاءات سنة ١٩٨٠، بعكس بريطانيا وبلجيكا وفرنسا التي ارسلت دول العالم لكل منها ١٢٥ بعثة دبلوماسية دائمة حسب احصاءات السنة ذاتها. كذلك، فالدول قد تنتهي سلوكها الدبلوماسي تجاه دول معينة أو تخفض من مستوى هذا السلوك، إذا تشبب خلاف حاد مع تلك الدول، كقيام معظم الدول العربية بانهاء سلوكها الدبلوماسي تجاه ألمانيا الاتحادية أو تخفيضه سنة ١٩٦٥ احتجاجاً على بيع الأخيرة السلاح لاسرائيل. كذلك، فالدولة لا ترسل أي بعثات دبلوماسية إلى الدول الأخرى إذا لم تملك من المقدرات القومية (الموارد، والمهارات) التي تمكنها من تحقيق ذلك. وعادة ما يكون مقر البعثة الدبلوماسية هو عاصمة الدولة المعتمدة لديها تلك البعثة. ولكن الدولة المرسله قد لا تتبع هذه القاعدة تعبيراً عن عدم اعترافها بشرعية حق الدولة في اتخاذ تلك المدينة عاصمة لها. فكثير من الدول التي ترسل بعثات دبلوماسية لاسرائيل توضع تلك البعثات في تل ابيب بدلاً من القدس، مقر الحكومة الاسرائيلية، تأكيداً لسياسة خارجية معينة وهي عدم

الاعتراف بضم القدس إلى إسرائيل. وأخيراً، فإن السلوك الدبلوماسي للدولة تجاه الدول الأخرى يختلف باختلاف أهمية تلك الدول. ويتدرج هذا السلوك في أعلى درجاته من إرسال سفير مقيم، إلى إرسال مبعوث غير مقيم في الدولة. ومن ثم فإن تحليل السلوك الدبلوماسي للدول تجاه الدول الأخرى: إلى من يتجه (أو لا يتجه) هذا السلوك، ومستوى هذا السلوك، يعتبر مؤشراً جيداً للسياسة الخارجية للدولة. كما أن تحليل السلوك الدبلوماسي للدول الأخرى تجاه تلك الدولة يعتبر مؤشراً جيداً لأهمية تلك الدولة في النسق الدولي.

### خاتمة :

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

وقد أوضحنا ان السياسة الخارجية تتصف بخصائص سبعة . أولها ان السياسة الخارجية تنصرف الى سياسة وحدة دليوية ووحدة ازاء المحيط الخارجى ، وهو ما يميز السياسة الخارجية عن العلاقات الدولية . وثانيها ان السياسة الخارجية هي ما يصدر عن الممثلين الرسميين للوحدة الدولية ، لأنهم هم وحدهم الذين يستطيعون الزام الوحدة بتعبئة مواردها من أجل تنفيذ السياسة . وثالثها ان السياسة الخارجية هي سياسة علنية بمعنى انها تشمل برامج العمل الخارجى التى اعلنها صانعو السياسة ، كما ان تلك البرامج مقصودة مما يرتب ضرورة التمييز بين القصد من السياسة الخارجية وما ترتب على اتباعها من نتائج ، كما انها برامج قابلة للملاحظة أى انها تشمل الأفعال والأفعال التى صدرت عن صانعى السياسة ونمط تعبئة الموارد لتحقيقها ، كما يمكن رصدها بأدوات التحليل العلمى . ورابعها ان السياسة الخارجية تتميز بعنصر الاختيار ، وهو ما يعنى ان تلك السياسة قد صاغها الممثلون الرسميون للوحدة ، وفى تلك الصياغة اختاروا من بين بدائل برنامجية متاحة كما انهم يستطيعون تغيير السياسة اذا

نشأت ظروف تتطلب ذلك . وخامسها ان السياسة الخارجية هي عملية سياسية واعية تتطوى على السعى لتحقيق أهداف معينة فوامها التأثير في البيئة الخارجية . ولا يعد التصرف الخارجى سياسة خارجية الا اذا كان مرتبطا بتلك الأهداف . وسادسها ان السياسة الخارجية توجه الى المحيط الخارجى للوحدة الدولية . وهو ما يميز السياسة الخارجية عن السياسة الداخلية ، وان كان ذلك لا ينفي وجود قدر من الترابط والتشابك بين السياستين الخارجية والداخلية . بيد ان للسياسة الخارجية خصائص متميزة عن السياسة الداخلية أهمها ان السياسة الخارجية لا تمس 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 ، أى انها مركبة ومتعددة الأبعاد . فيتضمن أبعادا ذات طبيعة عامة وهي التوجهات ، والأدوار ، والأهداف ، والاستراتيجيات ، وأبعاد ذات طبيعة محددة وهي القرارات ، والسلوكيات . وقد اوضحنا ان سلوكيات السياسة الخارجية يمكن رصدتها من خلال ثلاثة مؤشرات هي تحليل الأحداث الدولية ، والسلوك التصويتى الدولي ، والسلوك الدبلوماسى الدولي .

وبدون توافر الأبعاد السالفة مجتمعة ، فإنه لا يمكن منهجيا اطلاق صفة السياسة الخارجية على الظاهرة محل البحث . ان أهمية هذا التحليل تدبع من ضرورة وضع حدود الظاهرة المراد تفسيرها . ذلك ان بعض الباحثين يميل الى اطلاق صفة السياسة الخارجية على ظواهر ثم محاولة تفسيرها دون الانتباه الى ان ما يتحدث عنه ليس بسياسة خارجية .



## هوامش الفصل الأول

- (١) حامد ربيع، نظرية السياسة الخارجية، (القاهرة: 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) فاضل زكي محمد، السياسة الخارجية وأبعادها في السياسة الدولية، (بغداد: مطبعة شفيق، ١٩٧٥)، ص ٢٣.
- (١٢) James Rosenau, "Moral Ferver, Systemic Analysis, and Scientific Consciouness in Foreign Policy Research" in, Austin Ranny, 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. Hasled 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.B 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.
- Steven 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.

(١٩) ربما كان كارل فريدريك أول أكاديمي بنه في مؤلفه عن السياسة الخارجية الصادر سنة ١٩٣٨ إلى الترابط الوثيق بين السياستين الخارجية والداخلية حين أشار إلى أن السياسة الخارجية تتأثر بالسياسة الداخلية وبالذات في النظم الديمقراطية، وإلى أن كل مشكلة داخلية تتضمن بالضرورة أبعادا خارجية.

Civil Joachim Friedrick, *Foreign Policy in the Making*, (New York: W. W. Norton, 1938), pp. 64 - 66.

وفي الدفاع عن وجهة النظر القائلة بالترابط بين السياستين الخارجية والداخلية راجع

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

ويذهب هانريدر إلى أبعد من ذلك فيقول أن السياستين الخارجية والداخلية أصبحتا "متشابهتين" إلى حد بعيد، وهو ما يطلق عليه تسمير "تدخيل" Domestication السياسة الخارجية

Wolfram Hanrieder, "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. 44 - 66. (٢٠)

Karl Deutsch, "External Influences on the International Behaviour of states", in Barry Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics*, (Evanston: Northwestern University Press, 1966), pp. 5 - 62. (٢١)

James Rosenau, "Foreign Policy as an Issue-area", in James Rosenau *Domestic Sources of Foreign Policy*, (New York: Free Press, 1967), pp. 11 - 50. (٢٢)

- 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., **Stralegic 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)
- انظر فوارق أخرى بين السياستين 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 الدراسين مع هذا التحليل لطبيعة السياستين الداخلية والخارجية ويرى هؤلاء أن عناصر السياسة الخارجية تتجمع كلها فى يد الدولة وتستطيع أن تتحكم فيها وتراها بوضوح، بعكس الأوضاع الداخلية التى لا تستطيع الدولة أن تتحكم فى كل عناصرها. انظر حديث د. أسامة الباز فى الوفد، (القاهرة)، ٢ فبراير ١٩٩٠. (٣٠)

- William Coplin, *Introduction to International Politics*, (Chicago: Markham, 1974), pp. 138 - 148. (٣١)
- Wolfram Hanrieder, "Actor objectives and international systems," *Journal of Politics*, 27, (1), February 1965, P. 119. (٣٢)
- 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. (٣٣)
- Dean Swanson, "Analyzing foreign policy goals: the need for a policy-relevant approach", paper Presented at the 1977 I.S.A. Meeting, St. Louis, PP. 7 - 14. (٣٤)
- Albert Laugalt et al., *Comparative Analysis of Dyadic Interstate Conflict, Project, Description*. Mimeo, Dept. of Political Science, Calton University, 1973. (٣٥)
- Donald Puchala, *International Politics Today*, (New York: Dodd Mead, 1971, PP. 73 - 94. (٣٦)
- K. Holsti "National role conception in the study of foreign policy", *International Studies Quarterly*, 14 (1970), PP. 245 - 246. (٣٧)
- Naomi Wish, "Foreign Policy makers and their national role conceptions", *International Studies Quarterly*, 24, December 1985, pp. 536-539. (٣٨)
- في عرض شامل مفهوم الاستراتيجية راجع: (٣٩)
- على الدين هلال، "مفهوم الاستراتيجية في العلوم الاجتماعية" الفكر الاستراتيجي العربي، ٤ أبريل سنة ١٩٨٢، من ص ٧ - ٢٨.
- Morgan, op. cit., p. 167. (٤٠)
- Edward Azar, "Ten issues in events research", in Edward Azar and J. Ben-Dak, eds., *Theory and Practice in Events Research: Studies in International Actions and Interactions*, (New York: Gordon and Breach, 1975), pp. 2-5. (٤١)

- Brian Tomlin, "Events vs votes as indicators of nation's behaviour in the United Nations", in Don Munton, 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 الاسلامى والنظام الدولى" السياسة الدولية، يوليو ١٩٨٠، ص ٧١ - ٧٢. (٤٣)
- عبد الله القباع، المملكة العربية السعودية والمنظمات الدولية، (الرياض، دار عكاظ، ١٩٨٠). (٤٤)
- محمد السيد سليم، المرجع السابق، ص ٦٩ - ٧٠. (٤٥)

## الفصل الثاني

### سمات السياسة الخارجية





قدّمنا أن السياسة الخارجية تتضمن مجموعة من الأبعاد التي تميزها عن غيرها من الظواهر السياسية. ونضيف أنه في عملية تطبيق وممارسة السياسة الخارجية، تتصف بتلك السياسة بمجموعة من السمات التي يمكن ابتداءً منها توصيف السياسة الخارجية لمختلف الوحدات الدولية. ومثل السياسة الخارجية في ذلك كمثّل الجسم البشري. فهذا الجسم يتضمن مجموعة من المكونات التي تميزه عن غيره من الكائنات الحية ولكنه في أدائه لوظائفه يتميز بصفات يتفاوت البشر في امتلاكها كدرجة الذكاء أو القوة البدنية، وغيرها.

وفي هذا الفصل سنركز على مجموعة من السمات الرئيسة للسياسة الخارجية، وهي: أهمية السياسة الخارجية في محيط السياسة العامة للوحدة الدولية، ودور حصة استقلاليه السياسة الخارجيه عن المحيطين الخارجى والداخلى لتلك السياسة، ودرجة توزيع السياسة الخارجية بين مختلف الوحدات الدولية، والأدوات 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 الإقليمي للدولة، ومن ثم فهي تحتل موقعا مركزيا في السياسة العامة<sup>(١)</sup>. بيد أن أهمية السياسة الخارجية في إطار 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 في تحقيق أهداف السياسة العامة لبعض الوحدات الأخرى.

وبصفة عامة، تمثل السياسة الخارجية موقعا مركزيا في السياسة العامة للوحدة الدولية في الحالات التالية:

أولاً: أن تلعب السياسة الخارجية وظيفة تنموية، وذلك من خلال الدور الذي تلعبه في اضعاف 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 في السياسة المصرية في الفترة الناصرية. فقد برر عبد الناصر اهتمامه بالسياسة الخارجية بالأثر الذي يلعبه الدور المصري الخارجى النشط في تدفق المساعدات الاقتصادية على مصر. ويتفق بعض المؤرخين مع هذا الطرح، إذ يرون أن الدعم الغربى لمصر الناصرية رغم عدائها للغرب يرجع إلى السياسة النشطة التي اتبعتها مصر في العالم الثالث بحيث أدرك الغرب أن عداؤه لعبد الناصر سيكلفه مصالحة في العالم الثالث<sup>(٢)</sup>. كذلك لعبت السياسة الخارجية دورا تنمويا اقتصاديا في السياسة الخارجية الاندونسية منذ استقلال اندونيسيا<sup>(٣)</sup>.

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

اللامنحازة، وذلك من أجل مواجهة نفوذ القوتين العظميين وحماية استقلال تلك الدول. ومن أمثله ذلك الوظيفة التي لعبتها السياسة الخارجية اليوجوسلافية فى الخمسينيات لحماية استقلال يوجوسلافيا ازاء الاتحاد السوفيتى.

ثالثا: أن تلعب السياسة الخارجية دورا فى تأمين المصالح الخارجية. ومن ذلك الدور الذى لعبته السياسة الخارجية السوفيتية فى الشرق الأوسط فى الخمسينيات لكسر الحصار الغربى على الاتحاد السوفيتى أو الدور الذى تلعبه السياسة الخارجية الأمريكية من خلق المناخ الملائم لازدهار الاستثمارات الأمريكية فى الخارج. ولعل من أشهر الأمثلة التاريخية على هذه الوظيفة، هى الوظيفة التى لعبتها السياسة الخارجية البريطانية منذ سنة ١٨٤١ والسياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب العالمية الأولى. فبعد نمو الثورة الصناعية فى 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 آرنو ماير Arno Mayer أن الهدف من السياسة الويلسونية (نسبة إلى الرئيس الأمريكى ويلسون) فى مؤتمر فرساي ١٩١٩، والقائم على أساس صنع السلام وعدم اذلال المانيا، كان هو مواجهة القوى اليسارية الجديدة التى نشأت فى أوروبا والولايات المتحدة والتى ازدهرت نتيجة انتصار الثورة البلشفية فى روسيا سنة ١٩١٧ فقد كانت السياسة الخارجية الويلسونية إدارة لاستيعاب "قوى الحركة" فى الداخل والخارج وبالتالي احتواء التهديد الثورى<sup>(٥)</sup>.

رابعا: أن تلعب السياسة الخارجية دورا فى تحقيق التكامل القومى أو الاستقرار السياسى ويتحقق ذلك عادة من خلال لجوء صانع السياسة الخارجية إلى التركيز على العدو الخارجى أو افتعال مشكلة دولية، مما يؤدى إلى التفاف أفراد الشعب حول صانع السياسة الخارجية فى وجه العدو الخارجى. وهو الدور الذى تلعبه السياسة الخارجية الاسائيلية ازاء العرب فى ضمان التكامل القومى للمجتمع الاسرائيلى ووقف نزيف الهجرة المضادة. ومن الأمثلة التقليدية لهذا الدور الوظيفة التى لعبها التوسع الايطالى فى النصف الثانى من القرن التاسع عشر فى تقوية الوحدة الايطالية الناشئة. فيقول

رنوفان أن دخول إيطاليا مغامرة أفريقيا الشرقية كان وسيلة لاشعال الشعور الوطني اكثر منه عمليه ارضاء للاحتياجات 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 عدوانية كان يحقق وظائف منها "أن وحدة المانيا (بروسيا آنذاك) كانت ما تزال في مراحلها الأولى وفي حاجة إلى رعاية، والحرب هي لبن الأم للإمبراطوريات الوليدة"<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 اعطاء الدولة مكانة دولية رمزية تتناسب مع مواردها أو مستوى تطورها الحضاري. ومن ذلك الدور الذي تلعبه السياسة الخارجية السعودية في العالمين العربي والاسلامي، والدور الذي تلعبه السياسة الخارجية الكندية في مجال حفظ السلام العالمي.

سادساً: أن تلعب السياسة الخارجية دوراً سياسياً داخلياً في تدعيم سلطة صانع السياسة الخارجية وإضفاء الشرعية على سلطته الداخلية. وبصفه 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 تنشيط دورهم السياسي الخارجي لاعطاء الانطباع لدى الرأي العام الداخلي بقدرتهم على الانجياز واكتساب احترام العالم<sup>(٨)</sup>. أيضاً قد يلجأ صانع السياسة الخارجية إلى المبادرات الخارجية لتدعيم مركزه الداخلي ازاء المعارضة وتهندة المشكلات 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، قودها ان النجاح الخارجي سيمكن الحكومة من

اسكات المعارضة الداخلية فى مجلس النواب وتحقيق انتصار خارجى يغطى على المتاعب الداخلية<sup>(١٠)</sup>.

بيد أنه فى حالات أخرى، قد تلعب السياسة الخارجية دورا هامشيا، ويمكن تحديد مجموعة من الحالات التى تتضاعل فيها أهمية السياسة الخارجية كجزء من السياسة العامة للدولة:

أولا : دول الحياد القانونى كسويسرا والنمسا.

ثانيا: الدول التى استسلمت للهزيمة العسكرية. ومن ذلك تضاول أهمية السياسة الخارجية فى السياسة العامة لروسيا القيصرية بعد حرب القرم (١٨٥٣/١٨٥٦). فقد شهدت الفترة التالية لصلح باريس سنة ١٨٥٦، انكماش واضحا فى الدور الخارجى الروسى. وقد حدثت الظاهرة ذاتها عقب هزيمة روسيا أمام اليابان سنة ١٩٠٥ ويمكن أن نشير كذلك إلى حالتى المانيا 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 تعوض محدودية مواردها، ومن ذلك وغينيا الاستوائية ومالديف.

رابعا: الدول الصغيرة المنضوية تحت لواء الأحلاف، الكبرى كبلجاريا فى إطار الكتلة السوفيتية السابقة. فهذه الدول تضطر إلى مسايرة القرارات السياسية الخارجية للدول الأكبر فى الحلف، وقصر دورها فى السياسة الخارجية على مجرد تأييد تلك القرارات.

خامسا: الدول الصغيره التابعة اقتصاديا كباهاما، وبيرو، وكينيا.

سادسا: الدول التى تمر بمرحلة تغير جذرى وکلى، كالاتحاد السوفيتى فى الفترة الستالينية، أو الصين الشعبية فى فترة الثورة الثقافية البروليتارية الكبرى. فالصين الشعبية مثلا سحبت كل سفرائها من الخارج (عدا سفيرها فى القاهرة) كجزء من عملية تقليص حجم السياسة الخارجية الصينية إبان تلك الثورة.

سابعاً: الدول المنبوذة من المجتمع العالمي كجمهورية جنوب أفريقيا إبان فترة الفصل العنصرى أو الصين الوطنية.

ثامناً: الدول المعزولة جغرافياً كمنغوليا، ونيبال، وبوتان.

ويمكن التعرف على أهمية السياسة الخارجية من خلال مجموعة من المؤشرات منها: نصيب ميزانية وزارة الخارجية من الميزانية العامة، ونسبة الأقران العاملين في مجال السياسة الخارجية من كل العاملين الحكوميين في الدولة، وعدد الدول التي تتبادل معها الدولة التمثيل الدبلوماسى من الدول الكائنة من النسق الدولى<sup>(١١)</sup>.

والواقع أن أهمية السياسة الخارجية ليست مجرد قضية نظرية، وإنما أيضاً قضية عملية ترتبط بالأداء العام للنظام السياسى. فصانع السياسة الخارجية مطالب بوضع تلك السياسة في موقعها المناسب من السياسة العامة للدولة، وعلى وجه التحديد بتحقيق قدر من التوازن النسبى بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية "طبقاً لظروف دولته". فإلا يمكن القول أن صانع السياسة الخارجية مطالب بالاهتمام بالسياسة الخارجية قدر اهتمامه بالسياسة الداخلية. ذلك أن هذا الاهتمام إنما يعتمد على طبيعة المشكلات الداخلية التي تواجهها الدولة، والفرص المتاحة لصانع السياسة الخارجية في المجال الدولى لتحقيق مكاسب تعود على السياسة الداخلية لدولته بالمنفعة فكما قلت، المشكلات الداخلية، وزادت الفرص الخارجية المتاحة، كان من المنطقى ان يزداد اهتمام صانع السياسة الخارجية بتلك السياسة، والعكس صحيح. ومن ثم، فإن صانع السياسة الخارجية في سعى دائم لتحقيق نقطة توازن "متحركة" بين السياستين الداخلية والخارجية، وتعتمد هذه النقطة على عوامل متعددة. وفي كل الحالات فإن اهتمام صانع السياسة الخارجية بتلك السياسة يتوقف على الحد الذى تنعكس فيه تلك السياسة إيجابياً على السياسة الداخلية. وإذ ذلك، فقد اتبعت الولايات المتحدة سياسة "العزلة" عن الشؤون الدولية في بعض الفترات حينما بدت تلك السياسة ضرورية للتفرغ للبناء الداخلى، واتجهت نحو سياسة "التدخل" في الشؤون الدولية حينما زادت المصالح الاقتصادية الأمريكية في الخارج. وبدت السياسة الخارجية التدخلية أداة مناسبة لحماية تلك

المصالح. كذلك فإن اهتمام صانع السياسة الخارجية بتلك السياسة يجب ألا يتخطى المقدرات القومية المتاحة لدولته. ذلك أن اتباع سياسة خارجية تتضمن انتهاكا للمقدرات القومية. انما يؤدي 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 ثار الجدل في أواخر الثمانينات حول قضية الموازنة بين السياستين الخارجية والداخلية، وذلك بمناسبة انتخاب الرئيس مبارك رئيسا لمنظمة الوحدة الإفريقية وما أدى إليه ذلك من تركيز على قضايا السياسة الخارجية، فقد انتقدت المعارضة الرئيس مبارك على أساس أنه يعطى السياسة الخارجية الأولوية 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 ١ من هذا الكتاب نماذج لمختلف وجهات النظر حول تلك القضية.

## المبحث الثاني

### استقلالية السياسة الخارجية

تتفاوت السياسات الخارجية للوحدات الدولية طبقاً لمدى الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدة الدولية في صياغة وتنفيذ تلك السياسات، ويمكن القول ابتداءً أن الحديث عن السياسة الخارجية للوحدة الدولية إنما يعني بالضرورة أن تلك الوحدة تتمتع بالاستقلالية في صنع سياستها الخارجية وبدون توافر هذه الاستقلالية يصبح من الصعب اعتبار تلك الوحدة إحدى وحدات السياسة الخارجية، بيد أن ذلك لا يعني أن كائنة الوحدات الدولية تتمتع بنفس الدرجة من الاستقلالية في صياغة سياستها أو في تنفيذها فالوحدات الدولية تصوغ سياستها الخارجية في إطار مجموعة من الضوابط أو الضغوط الخارجية كما أنها حين تنفذ تلك السياسة قد لا تستطيع أن تفعلها إلا بالاتسراك مع الآخرين، أما لاعتبارات الملاءمة السياسية أو لنقص الموارد. ومن ثم فإن درجة الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدة الدولية في سياستها الخارجية هي من السمات الرئيسية التي تتفاوت الوحدات الدولية بشأنها.

وينطوي مفهوم الاستقلالية في السياسة الخارجية على بعدين رئيسين: البعد الأول يتعلق بالاستقلال الخارجي للسياسة الخارجية، أما البعد الثاني فإنه ينصرف إلى الاستقلال الداخلي للسياسة الخارجية.

يتضمن البعد الأول، مفهومين فرعيين<sup>(١٧)</sup>. الأول يتعلق بدرجة المبادرة أو رد الفعل التي تتسم بها عملية صياغة السياسة الخارجية، أما الثاني فإنه يرتبط بمدى انفرادية أو جماعية عملية تنفيذ السياسة الخارجية. يشير المفهوم الأول قضية ما إذا كانت الوحدة الدولية تحدد سياستها الخارجية بمبادراتها الذاتية أم أنها تكلف بمجرد رد الفعل إزاء الحوافر والضغوط الآتية من البيئة الخارجية. أما المفهوم الثاني فهو يشير سؤالا يتعلق بما إذا كانت الوحدة الدولية تنفذ سياستها الخارجية بمفردها أم أنها تفعلها بالاتسراك مع وحدات دولية أخرى. فإذا صاغت الوحدة الدولية سياستها الخارجية



انطلاقاً من مبادرتها الذاتية ونفذتها بمفردها يمكن القول أنها تتمتع بدرجة من الاستقلالية تفوق تلك التي تتمتع بها الوحدة الدولية التي تصوغ سياستها الخارجية كرد فعل للضغوط الخارجية وبالأشتراك مع وحدات أخرى. وقد قسمت مارجريت هيرمان سلوك السياسة الخارجية للدول 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 الا حوالي ثلث الحجم الكلي لسلوكيات السياسة الخارجية للدول (٣٨% مقابل ٦٢%). وانطلاقاً من هذا التصنيف تميز مارجريت هيرمان بين ثلاثة اشكال 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 ناشئ كرد فعل لسلوكيات خارجية سابقة ولكنه ينفذ بشكل منفرد ومن أمثلته دخول اسرائيل الحرب ضد مصر وسوريا سنة ١٩٧٣.

وقد وجدت هيرمان أن سلوك السياسة الخارجية للدول يكاد يتوزع بالتساوي بين الأشكال الثلاثة من المنح (٢٩٪ ، ٢٧٪ ، ٢٤٪ على التوالي).

بصفة عامة، تتسم سلوكيات السياسة الخارجية للدول الكبرى والدول شبيهة للمعزولة عن النطاق الدولي بطابع أكثر استقلالية من سلوكيات السياسة الخارجية لغيرها من الدول. فإذا عتدنا إلى دراسة هيرمان السابقة الذكر، وجدنا أن أكثر الدول من حيث استقلالية سلوكيات سياستها الخارجية هي الصين، والولايات المتحدة، وكوبا، والاتحاد السوفيتي، واسرائيل على التوالي. كما أن أقل الدول من حيث استقلالية سلوكيات سياستها الخارجية هي ساحل العاج، وأوجسواي، وبنين، وساندوا، والنرويج على التوالي. وهذا أمر منطقي، فاختلاف حجم الموارد المتاحة لتنفيذ السياسة الخارجية ودرجة اندماج الدولة في شريحة النطاق الدولي تؤثر إلى حد كبير في استقلالية سياستها الخارجية.

أما البعد الثاني لاستقلالية السياسة الخارجية فهو متعلق باستقلاليتها الداخلية. ويقصد بذلك قدرة صناعات السياسة الخارجية على تغيير تلك السياسة دون أن يلقي معارضة قوية عن الرأي العام، أي حساسية السياسة الخارجية للضغط الداخلي. ففي بعض الدول يستطيع صناعات السياسة الخارجية أن يغير تغييرا كبيرا في مسار السياسة الخارجية دون أن يتحمل تكاليف عالية من حيث تأييد الرأي العام الداخلي. ومن أمثلة ذلك تغيير السياسة الخارجية المصرية في عهد الرئيس السادات من المهادنة لإسرائيل إلى الصلح مع إسرائيل، وتغيير السياسة الخارجية السودانية في عهد الرئيس نميري من التوجه نحو الاتحاد السوفيتي إلى التوجه نحو الولايات المتحدة. ففي مثل هذه النظم يمكن القول أن السياسة الخارجية تتمتع باستقلالية داخلية كبيرة. في مقابل ذلك، فإنه في بعض الدول الأخرى تزداد حساسية صناعات السياسة الخارجية وتأثرها بقوى الرأي العام الداخلي إلى حد يصعب فيه على صناعات تلك السياسة أن يحدث تغييرات هامة في سياستها الخارجية دون أن يتحمل تكاليف عالية في قاعدة التأييد السياسي لتسعى لمنع بها. ومن أمثلة ذلك فشل الرئيس الأمريكي ويلسون في تحويل الرأي العام الأمريكي نحو تأييد

الدخول في ميدان السياسة الدولية عقب الحرب العالمية الأولى. في مثل هذه النظم،  
يمكن القول ان السياسة الخارجية ليست مستقلة تماما 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 بالتساوى إلى مختلف الوحدات الدولية، ولكنها تركز اهتمامها على بعض الوحدات، وهى تلك التى ترغب فى التأثير عليها بغرض الحصول على منافع معينة. وفى هذا الصدد تتفاوت مجالات السياسات الخارجية لمختلف الوحدات الدولية. فبينما توجه الدول الكبرى سياستها الخارجية إلى كل الوحدات الدولية تقريبا، وان كان هناك تفاوت فى درجة اهتمامها بتلك الوحدات، فان الدول الصغرى تركز سياستها الخارجية على دول الاقليم الواقعة فيه وبعض القوى الكبرى. ولذا توصف السياسة الخارجية للقوى الكبرى بأنها سياسة عالمية، أى أنها تشمل العالم بأسره، والسياسة الخارجية للدول الصغرى بأنها سياسة اقليمية، أى أنها مركزة على اقليم محدد. ولدراسة توزيع السياسة الخارجية دراسة كمية، لجأ بعض الباحثين إلى تطوير معاملين رئيسيين هما: (١٣)

#### المعامل الأول : معامل الانتقاء Selection Ratio

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

عدد الوحدات الدولية التى استقبلت سلوكا خارجيا من الوحدة أ

عدد الوحدات الدولية الكائنة فى النسق الدولى - ١

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

بتطبيق المقياس على سلوكيات السياسة الخارجية فى عقد الستينات اتضح ان معظم الدول لا توزع سياستها الخارجية بالتساوى، ولكنها توجه تلك السياسة فى المتوسط إلى حوالى ثلث الدول الأخرى الكائنة فى النسق الدولى، أى أن الدولة تتعامل فى المتوسط مع ثلث الدول الأخرى. كما أن الدول تتفاوت فى مقدار تركيز وتوزيع سياستها الخارجية بين مختلف الدول الأخرى، وبين مختلف الاقاليم. فيلاحظ انه كانت هناك أربع دول هى الولايات المتحدة، والاتحاد السوفيتى، وفرنسا، وكندا يصل المعامل بالنسبة لها إلى ٠,٥٠ فأكثر، بينما يصل المعامل بالنسبة لبعض الدول الأخرى كسويسرا، والمانيا الشرقية، وزامبيا إلى حوالى ٠,١٠ كذلك فمعظم الدول تتجه إلى توزيع اهتمامات سياستها الخارجة بين دول الاقليم الكائنة فيه بينما تتجه دول أخرى إلى توزيع تلك الاهتمامات بين مجموعة مختارة من تلك الدول الكائنة فى أقاليم أخرى. فأكبر معاملات الانتقاء بالنسبة لمعظم الدول هى تلك المعاملات المحسوبة بالنسبة لدول الاقليم. وعلى سبيل المثال نجد أن معامل الانتقاء المصرى بالنسبة لدول الشرق الاوسط هو ٠,٨٣ وبالنسبة لدول امريكا اللاتينية يصل إلى الصفر.

### المعامل الثانى: معامل الأهمية : Salience Ratio

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

مجموع سلوكيات السياسة الخارجية للوحدة أ تجاه الوحدة ب

مجموع سلوكيات السياسة الخارجية للوحدة أ

ويتراوح المعامل ما بين صفر، بما يعنى عدم اهتمام الوحدة أ بالوحدة ب، إلى واحد صحيح بما يعنى أن الوحدة ب هى الوحدة الوحيدة التى تتعامل معها الوحدة أ.

بصفة عامة، فإن الدول الكبرى تحظى بأهمية أكبر فى السياسات الخارجية لمعظم الدول الكائنة فى النسق الدولى. كذلك، فاقليم الاطلنطى هو أهم الاقليم فى

السياسات الخارجية لمعظم الدول، بينما تعتبر أمريكا اللاتينية وإفريقيا أقل اقليمين من حيث الأهمية.

ويؤكد حساب معامل الأهمية ما انتهى إليه معامل الانتقاء من تركيز أو توزيع السياسة الخارجية للدول. فإذا حسبنا معامل الأهمية على أساس أهمية بعض الاقاليم فى السياسة الخارجية للدول، لوجدنا ان مختلف الاقاليم تحظى بأهمية متكافئة تقريبا فى السياسات الخارجية للدول الكبرى، بينما يحظى الاقليم الذى تنتمى إليه الدولة الصغرى بأهمية تفوق أهمية الاقاليم الاخرى فى السياسة الخارجية لتلك الدولة. فحوالى ٣٨٪ من السلوك السياسى الخارجى المصرى فى الستينيات كان موجها إلى اقليم الشرق الأوسط، كما أن حوالى ٤٦٪ من السلوك السياسى الخارجى الكينى فى الفترة ذاتها كان موجها إلى إفريقيا، بينما نجد انه بالنسبة للولايات المتحدة فإن ٣٠٪، ٢٠٪، ١٤٪، من سلوكيات السياسة الخارجية على التوالي كانت موجهة إلى دول الاطلنطى، والدول الشيوعية، وأمريكا اللاتينية على التوالي. وإذا رجعنا إلى الجدول ١/١ فإننا نجد ان المجال الرئيسى للسياسة الخارجية لمنظمة التحرير الفلسطينية هو الشرق الأوسط. فحوالى ٨٦٪ من سلوكيات السياسة الخارجية للمنظمة كانت موجهة تجاه تلك المنطقة، وبالتحديد مع الدول العربية واسرائيل. كما أن المنظمة وجهت ٤١٪ من سلوكياتها تجاه اسرائيل.

## 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 وكول تحقيق الهدف لفاعل دولي آخر يتطلب استعمال مجموعة من الأدوات الدبلوماسية الكفيلة باقناع ذلك الأخير بتحمل 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 ومعالم تلك السياسة. ذلك أن توافر أداة معينة للسياسة الخارجية يغري باستعمالها لتحقيق الأهداف السياسية الخارجية. فحين تتاح 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 تتسم السياسة الخارجية بطابع "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 تشمل 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.

ويقسم هيرمان أدوات السياسة الخارجية إلى ثمان أدوات محددة<sup>(١٤)</sup>:

## ١ - الأدوات الدبلوماسية

وتتضمن 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 والقنصليات والمفوضيات، وغيرها من أدوات الاتصال الدولي.

## ٢ - الأدوات الاقتصادية

تشمل الأدوات الاقتصادية الأنشطة التي تستعمل للتأثير في ادارة وتوزيع الثروة الاقتصادية للدولة أو لأى وحدات دولية أخرى. وتشمل تلك الأنشطة انتاج وتوزيع واستهلاك البضائع والخدمات وتبادل الثروة والمعاملات المالية وغيرها. ومن أمثله تلك الأنشطة إعطاء وطلب المساعدات الاقتصادية، والتفاوض حول تنظيم المعاملات التجارية والتعريفات الجمركية، وأدوات الحماية التجارية، والعقوبات والمقاطعات الاقتصادية، واعطاء أفضليات تجارية كاعطاء 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 وتسليحها وتدريبها، وتوزيعها، واستعمال أو التهديد باستعمال القوة، والمساعدة العسكرية، والغزو المسلح، وتقديم عمليات توزيع القوات سواء بالنقل البحري أو الجوي، والتهديد الأدوات العسكرية وتطوير الأسلحة، وتغيير حجم المقدرات العسكرية المشورة 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 السياسى على السياسة الخارجية - يشكل موردا من موارد السياسة الخارجية يقوى من شوكة الدولة فى التعامل مع الوحدات الاخرى. ومن ثم، فإن قدرة صانع السياسة الخارجية على التعامل مع مختلف القوى السياسية فى دولته واكتساب تأييدها لسياسته وفهمه لحركة النظام وأدواته القانونية والادارية وقدراته المالية والتنظيمية، هى من بين الأدوات الهامة التى يمكن توظيفها فى عملية السياسة الخارجية.

#### ٥ - الأدوات الاستخبارية

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

#### ٦ - الأدوات الرمزية

يندرج تحت الأدوات الرمزية مجموعة من أدوات السياسة الخارجية التى تتضمن محاولة التأثير فى أفكار الآخرين. وتشمل تلك الأدوات مجموعة من الأدوات الدعائية والايديولوجية والثقافية. وتنصرف الأدوات الدعائية إلى تلك الأنشطة الموجهة إلى التأثير فى مفاهيم الافراد العاديين والنخب غير الرسمية فى الوحدات الدولية الاخرى. فالأداة الدعائية تهدف إلى حث من توجه اليهم الدعاية على تأييد أو رفض رأى أو سلوك معين كمحاولة اقناع الرأى العام الامريكى بتأييد المطالب الفلسطينية فى الصراع العربى - الاسرائيلى. أما الأدوات الايديولوجية فانهما تهدف إلى نشر تصور مثالى شامل لما ينبغى أن يكون عليه المجتمع فى المستقبل. ومن ذلك الترويج لمفاهيم المجتمع الشيوعى، أو مفاهيم "النمط الامريكى للحياة" وغيرها. وتختلف الأدوات الثقافية عن

الأدوات الدعائية والايديولوجية فى أنها تركز على توظيف الانتاج الثقافى والتراث الشعبى فى التأثير على الوحدات الدولية الاخرى، ومن أمثلتها اقامة العروض الثقافية فى الخارج، ونشر تعليم القومية فى الخارج وغيرها.

## ٧ - الأدوات العلمية والتكنولوجية

تشمل الأدوات العلمية والتكنولوجية للسياسة الخارجية الموارد والمهارات التى تتطوى على استعمال المعرفة العلمية النظرية، وتطبيقاتها لحل مشكلات معينة. وتتراوح تلك الأدوات ما بين مجرد التبادل العلمى، وبرامج المساعدة الفنية إلى توظيف الاقمار الصناعية لأغراض الاتصال الخارجى، واستكشاف الفضاء الخارجى والمحيطات بالاشتراك مع الآخرين.

## ٨ - الموارد الطبيعية

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

ينطوى تطبيق السياسة الخارجية عادة على توظيف مجموعات مختلفة من تلك الموارد والمهارات، كأن تلجأ الدولة إلى استعمال العمل الدبلوماسى، والضغط العسكرى، والسلاح الاقتصادى فى آن واحد لتحقيق هدف معين كما حدث بالنسبة العربية أثناء حرب أكتوبر سنة ١٩٧٣. بيد أن الأدوات الدبلوماسية هى بصفة عامة أكثر أدوات السياسة الخارجية استعمالاً، ويتلوها فى 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 هيرمان من دراسته لتكرار استعمال أدوات السياسة الخارجية أن اسرائيل والولايات المتحدة هما أكثر الدول توظيفاً للأدوات

العسكرية بينما وجد أن الصين وكوبا، أكثر الدول توظيفاً للأدوات الدعائية. وبناء 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. ويتراوح 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 (٣٪)، 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 لمراحل 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

جرى العرف في الدراسة التقليدية للسياسة الخارجية على تحليل تلك السياسة بوصفها وحدة متجانسة تجاه كل المشكلات الدولية. فالسياسة الخارجية التدخلية مثلا تنسم بهذا التوجه ازاء كل الدول وازاء كل القضايا الدولية. والواقع ان هذا التحليل كان منطقيا 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 تفوق 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 تنشئ سياستها الخارجية بشكل مجرد، ولكن في سياق قضية أو مشكلة معينة. ففي دراسة اجراها أحد الباحثين عن سلوكيات السياسة الخارجية، وجد أن معظم تلك السلوكيات (٧٨٪) متعلق بقضايا ومشاكل دولية محددة<sup>(١٥)</sup>.

ومن المتصور ان تتبع الدولة سياسة خارجية معينة تجاه قضايا معينة، وسياسة خارجية أخرى تجاه قضايا أخرى. فالسياسة الأمريكية تجاه مصر فيما يتعلق بقضية الصراع العربي الاسرائيلي قد لا يكون لها الطابع ذاته حين يتعلق الأمر بقضية أخرى كقضية نقل التكنولوجيا. ومن المتصور أيضا أن تتركز السياسة الخارجية للوحدة الدولية ازاء وحدة أخرى في قضية واحدة، بينما تتوزع سياستها ازاء وحدة أخرى حول قضايا متعددة. فالسياسة المصرية تجاه اسرائيل حتى سنة ١٩٧٩ كانت تتركز حول قضية واحدة هي استعادة الارض المحتلة، بينما نجد أن السياسة الأمريكية تجاه اسرائيل تتوزع حول قضايا الارض المحتلة، والتعاون الاقتصادي، والمعونة العسكرية، وتبادل المعلومات وهكذا. كما أن نمط القضايا الكامنة في السياسات

الخارجية لوحدتين دوليتين ازاء بعضهما يفتاوت بتطور الزمن. ولعل أهم مثال على ذلك هو مقارنة التعامل اليابانى الأمريكى حتى سنة ١٩٤٥، والذي تركز اساسا حول القضايا العسكرية ونظيره القائم اليوم والذي يتوزع حول العديد من القضايا. ومن ثم، فإن معرفة الطابع العام للسياسة الخارجية للوحدة الدولية قد لا يفيدنا كثيرا فى فهم سياستها ازاء قضايا محددة، بينما يفيدنا فهم الطابع العام للسياسة الخارجية للوحدة ازاء قضية معينة (كقضية الطاقة، والأمم المتحدة، وحقوق الانسان، الخ...) فى فهم سياستها ازاء تلك القضية والتنبؤ بها. ومن هنا يتطلب وصف السياسة الخارجية رصد القضايا التى تتضمنها تلك السياسة.

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

#### (أ) القيم والموارد التى يشكل توزيعها جوهر القضية

فالقيم المرتبطة بقضية الأمن الوطنى تختلف من حيث مركزيتها وتوجهها عن تلك المرتبطة بقضية التعاون الاقتصادى الدولى. كذلك فنوع الموارد المراد توزيعها يودى إلى اثاره قضايا متباينة. فاذا كان الأمر يتعلق بتوزيع موارد اقليمية فمن المحتمل أن يثير ذلك قضايا ذات طابع تفاعلى معين (صراعى فى الغالب) عما اذا كان الأمر يتعلق بتوزيع موارد اقتصادية عالمية (كالاخلاف حول مصايد الاسماك مثلا)<sup>(١٧)</sup>.

#### (ب) الفاعلون المهتمون بكل قضية

فالفاعلون المهتمون والمشاركون فى التعامل مع قضية الوحدة العربية ليسوا بالضرورة هم بذواتهم المهتمين والمشاركين فى قضية الانفتاح الاقتصادى مثنى سواء على المستوى الداخلى أو المستوى للخارجى.

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

تتسم كل قضية بوجود قدر من الاختلاف بين الفاعلين فى تصور ابعادها وطرق التعامل معها. اذ انه لو كان هناك اتفاق عام حول كيفية التعامل مع الظاهرة لتحولت إلى إحدى "قواعد" السلوك الاجتماعى وليست قضاياها. وفى هذا الصدد تتفاوت القضايا فى درجة الخلاف حولها. فقضية التعامل المصرى مع اسرائيل تثير قدرا من الخلاف يزيد عما تثيره قضية التعامل المصرى مع السودان<sup>(١٨)</sup>.

وقد تعددت التصنيفات التى قدمها الباحثون لقضايا السياسة الخارجية. ولعل أشهر تلك التصنيفات هو ذلك التصنيف الذى قدمته مجموعة السياسة الخارجية فى جامعة ماكجيل والذى يقسم قضايا السياسة الخارجية إلى أربع قضايا هى<sup>(١٩)</sup>.

### ١ - قضايا أمنية - عسكرية

وتشمل تلك القضايا التى تتعامل مع المسائل المتعلقة بالعنف الخارجى بما فى ذلك الاحلاف، والأسلحة وغيرها من القضايا التى تتضمن ادراكا بالتهديد الموجه إلى أمن الوحدة الدولية.

### ٢ - قضايا سياسية - دبلوماسية

وتتضمن كل قضايا التفاعل الخارجى على المستوى العالمى والاقليمى والثنائى المتعلق بمكانة الوحدة الدولية فى النسق الدولى، والمنظمات الدولية، والقضايا السياسية الدولية التى لا تتضمن بعدا أمنيا مباشرا والعلاقات الدبلوماسية.

### ٣ - قضايا اقتصادية - تنموية

وتشمل كل القضايا المتعلقة بالحصول على الموارد الاقتصادية كالتجارة الخارجية، والمعونة الاقتصادية الخارجية، والاستثمار الخارجى وغيرها.

#### ٤ - قضايا ثقافية - علمية

وهى كل القضايا المتضمنة أبعادا علمية، وثقافية، وعلمية، كاعطاء المنح الدراسية 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 مما يميز سياستها الخارجية عن غيرها من السياسات. كما أن اهتمام الدولة بقضايا معينة بتغير من فترة إلى أخرى. وسنرى فيما بعد أن هذا التفاوت والتغير في الاهتمام هو نتيجة تفاوت احجام ومستويات التطور الاقتصادى للدول. ويكفى أن نشير إلى أن الدول صغيرة الحجم والمتخلفة تهتم فى سياستها الخارجية بالقضايا الاقتصادية عن غيرها من القضايا، كما نجد الدول الكبرى، والمتقدمة، أكثر اهتماما بالقضايا العسكرية. ففى خلال عقد الستينيات مثلا كان ٣٠,٧% من سلوكيات السياسة الخارجية الاوغندية موجهها نحو القضايا الاقتصادية مقابل ١٤,٦% من تلك السلوكيات كان موجهها نحو القضايا العسكرية. وخلال الفترة ذاتها كان ١٦,٥% من سلوكيات السياسة الخارجية الامريكية موجهها نحو القضايا الاقتصادية مقابل ٤٨,٧% من تلك السلوكيات كان موجهها نحو القضايا العسكرية(٢٠).

## 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>(٢١)</sup>

١. التغير التكيفي، 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 تضاف 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 روزناو من دراسته للسلوكيات الخارجية الواردة في ملف CREON أن ٣٪ فقط من ١٠٩٩٩ سلوكاً خارجياً وردت في هذا الملف تعبر عن



تغيرات بالمعنى المشار إليه في الشكل الرابع<sup>(٢٢)</sup>. كذلك، فإن التغيير في السياسة الخارجية لا يتم بشكل مفاجئ، وإنما بشكل تدريجي.

يقصد بالتدرجية في تغير السياسة الخارجية، أن السياسة الخارجية للوحدة الدولية لا تتغير تغيراً جذرياً عبر الزمن إلا في حالات نادرة وأن الوحدة الدولية تتجه عادة نحو إقرار الأبعاد الرئيسية لسياساتها الخارجية وقبول التغيير المحدود في الأبعاد الهامشية لتلك السياسة. كذلك فتغير السياسة الخارجية يبدأ بمجموعة من السلوكيات المحدودة والقرارات التكتيكية التي تختلف عن التوجه الرئيس للسياسة الخارجية، وعبر فترة من الزمن يؤدي تراكم التغيرات المحدودة إلى تغيير شامل في التوجه الرئيسي للسياسة الخارجية. فالتغير 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 لتغيرات في تلك السياسة منذ الفترة السابقة لثورة يوليو.

ويمكن تفسير الطبيعة التدرجية للتغير في السياسة الخارجية في ضوء طبيعة الارتباطات الدولية التي تترتب على اتباع سياسة خارجية معينة. فالسياسة الخارجية تتضمن الدخول في مجموعة، من الارتباطات الدولية وتخصيص الموارد للوفاء بالالتزامات الناشئة عن تلك الارتباطات وليس من اليسير أن تغير الدولة من طبيعة تلك الارتباطات بشكل مفاجئ.

بيد أن الطابع التدريجي للتغير في السياسة الخارجية لا ينفي إمكانية حدوث تحول جذري في السياسة الخارجية، ويقصد بذلك انتهاء نمط من السياسة الخارجية وإحلاله بنمط جديد من التوجهات والسياسات. وقد قدم هولستي أمثلة لحالات التغيير الجذري في السياسة الخارجية للدول منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. وأشار إلى أن هناك أربعة أنماط للسياسة الخارجية يتم التغيير من نمط إلى نمط آخر منها وهي: العزلة، والاعتماد على الذات، والاعتماد، وعدم الانحياز - التنويع<sup>(٢٣)</sup>. وسنعود في قسم لاحق إلى الحديث عن هذه الأنماط. ولكن يمكن الإشارة إلى أمثلة توضح حالات التغيير

بين تلك الأنماط (الجدول رقم ١/٢). فقد شهدت السياسة الخارجية الصينية ثلاثة تغيرات جذرية في نمط السياسة الخارجية. ففي خلال الفترة من سنة ١٩٥٩ وحتى سنة ١٩٦٦ تغيرت من نمط الاعتماد على الاتحاد السوفيتي والتحالف معه إلى نمط "الاعتماد على الذات" بمعنى التركيز على تطوير نموذج صيني 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). ويقصد بذلك الاقلال من ارتباطات الصين الخارجية، بما في ذلك تخفيض حجم تمثيلها الدبلوماسي الخارجى والتركيز على الشؤون الداخلية. وابتداء من سنة ١٩٧٠ حدث تحول جذري ثالث قوامه التحول من نمط العزلة إلى نمط "التتويج" أى إعادة الدور الصينى النشط فى السياسة الدولية، وتتويج علاقات الصين الخارجية بما فى ذلك الدخول فى علاقات مع الولايات المتحدة الأمريكية. كذلك فقد تغيرت السياسة الخارجية لدولة بوتان خلال الفترة ١٩٥٨ - ١٩٦٢ من نمط العزلة الكاملة فى السياسة الخارجية إلى نمط المشاركة فى العلاقات الدولية من خلال الاعتماد الكامل على الهند. كما تغيرت السياسة الخارجية المصرية منذ سنة ١٩٧٤ من نمط عدم الانحياز المشوب بالتقارب مع الاتحاد السوفيتى إلى نمط الاعتماد على الغرب، وبالتحديد الولايات المتحدة الأمريكية.

ويحدث التغير الجذري فى السياسة الخارجية فى الدول النامية وفى الدول التسلطية عموماً فى معظم الأحوال. ويقول روتشتاين ان التغير الجذري فى السياسة الخارجية فى تلك الدول يحدث نتيجة عاملين<sup>(٢٤)</sup>، الأول، هو شخصنة السياسة الخارجية. فالقائد السياسى يهيمن على عملية صنع السياسة الخارجية، فإذا تغير القائد السياسى فإنه من المحتمل أن تتغير السياسة الخارجية. كذلك، فقد تتغير السياسة الخارجية بشكل جذري مع استمرار القائد ذاته فى السلطة، إذا ما تغير نمط عقائده وادراكاته للبيئة الخارجية. ومن ذلك تغيرات السياسة الخارجية السوفيتية فى عهد ستالين، وبالذات فى الفترة السابقة على الحروب العالمية الثانية من نمط التحالف مع الغرب إلى التحالف مع ألمانيا النازية. أما العامل الثانى، فهو الانشقاقات السياسية داخل

الجدول رقم ١/٢

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

تواريخ بداية واكمال التغير	الدولة	نمط التغير
١٩٤٨ - ١٩٥٠	نيبال	أ - من العزلة إلى: ١ - الاعتماد
١٩٦٤ - ١٩٦٧	بوتان	
١٩٧٠ - ١٩٧٣	الصين	٢ - التنويع
		ب - <u>من الاعتماد على الذات إلى:</u>
١٩٦٦ - ١٩٦٩	الصين	١ - العزلة
		ج - <u>من الاعتماد على الذات إلى:</u>
١٩٧٧ - ١٩٧٩	اليابان	١. العزلة
١٩٥٩ - ١٩٦٦	الصين	٢. الاعتماد على الذات
١٩٥٨ - ١٩٦٠	غينيا	٣. الاعتماد (تغيير الشركاء)
١٩٥٨ - ٤	العراق	
١٩٧٠ - ١٩٧٦	اليابان	
١٩٦٠ - ١٩٦٣	كوبا	
١٩٦٢ - ١٩٦٥	اندونيسيا	
١٩٧١ - ٤	اليمن الجنوبية	
١٩٧٧ - ١٩٧٨	اثيوبيا	

تواريخ بداية واكتمال التغيير	الدولة	نمط التغيير
١٩٤٨ - ؟	يوجوسلافيا	٤ - التنويع
١٩٦٢ - ١٩٦٨	فرنسا	
١٩٦٧ - ١٩٧٢	تنزانيا	
١٩٦٩ - ؟	ليبيا	
١٩٧٠ - ١٩٧٤	ايران	
السبعينات	جويانا	
١٩٧٢ - ١٩٧٨	كندا	
		د - من التنويع إلى :
١٩٦٣ - ١٩٦٥	بورما	١. العزلة
١٩٧٩ -	ايران	
١٩٤٨ - ١٩٥٠	اسرائيل	٣. الإعتماد
١٩٦٥ -	البرازيل	
		<u>المحاولات الفاشلة</u>
١٩٥٣ - ١٩٥٤	جواتيمالا	
١٩٥٦	المجر	
١٩٧١ - ١٩٧٣	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.

النخبة الحاكمة، وما تؤدي إليه من عدم وجود اجماع داخلي حول الخطوط الرئيسية للسياسة الخارجية. فانقسام النخبة السياسية حول توجهات السياسة الخارجية، وانتصار جناح من أجنحة النخبة يؤدي إلى تغير جذري في السياسة الخارجية ومن ذلك الانقسام في النخبة السوفيتية بعد وفاة لينين وفي النخبة المصرية بعد وفاة عبد الناصر. ويمكن أن نضيف إلى ذلك عاملاً ثالثاً وهو أثر تدخلات الدول الكبرى في شئون الدول النامية. إذ أن هذه التدخلات قد يدفعها إلى إعادة هيكلة سياستها الخارجية. ومن ذلك أثر سياسات الحصار التي فرضتها الولايات المتحدة على كوبا، أو الاتحاد السوفيتي على يوجوسلافيا في دفع كوبا وغينيا ويوجوسلافيا إلى إعادة هيكلة سياستها الخارجية.

وتزداد 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 للتغير الجذري في طبيعة النخبة السياسية الحاكمة. وتزداد احتمالات التغير الجذري إذا كانت الثورة مسبقة بحالة من عدم التكافؤ الاقتصادي الشديد، أو التبعية السياسية لاهدى القوى الكبرى، ففي هذه الحالة يصبح التغيير الجذري في السياسة الخارجية للوحدة الدولية جزء من محاولة النخبة القضاء على حالة عدم التكافؤ الاقتصادي عن طريق تبني ايديولوجية سياسية راديكالية، أو من محاولة النخبة الاحتجاج على وضع التبعية السياسية بالتوجه نحو قوة كبرى أخرى، ومن أمثلة التغير الجذري في السياسة الخارجية في أعقاب حدوث تغير ثوري 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، نحو التأكيد على التوجه الإسلامي للسياسة الخارجية والعداء للولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٢٥)</sup>.

بيد أن التغير الجذري في السياسة الخارجية قد لا ينشأ بالضرورة نتيجة تغير ثوري داخلي، فالتغير الجذري في السياسة الخارجية المصرية ابتداء من سنة ١٩٧٤،

والذى تضمن تغير نمط تلك السياسة من الاهتمام بالدور القيادى العربى، والمواجهة مع اسرائيل والولايات المتحدة إلى التخلي عن الدور القيادى العربى، الصلح مع اسرائيل والتقارب مع الولايات المتحدة، هذا التغير لم يكن نتيجة تغير ثورى دخلسى، ولكنه نشأ نتيجة تغير ادراكات القيادة السياسية المصرية. ومناهيها للبيئة الدولية.

ويقودنا ذلك إلى مجموعة العوامل التى تحدد التغير فى السياسة الخارجية فى إطار النظام السياسى ذاته، أى مع استمرار النخبة السياسية ذاتها فهذا التغير يتحدد بناء على ثلاثة عوامل هى، ادراك النخبة السياسية للتغير فى البيئة، وتوافر البدائل، وتكاليف التغير. ويقصد بذلك أن النخبة لا بد وأن تدرك أولاً أن هناك تغيراً هاماً قد طرأ على العوامل التى تؤثر على السياسة الخارجية وتحددها لكى يحدث التغير. كذلك، فانه لكى يتم التغير ينبغى أن تكون هناك بدائل للسياسة الحالية، وأن تكون تكلفة هذه البدائل أقل، أو على الأقل مساوية لتكلفة السياسة الحالية، أو أن تكون تكلفة اتباع البديل مساوية أو تقل عن المنافع الناشئة عنه<sup>(٢٦)</sup>.

#### خُتام :

يمكن فهم ظاهرة السياسة الخارجية من خلال دراسة سماتها الرئيسية. وتحتصر تلك السمات فى عدة ابعاد أولها هو مدى أهمية السياسة الخارجية بالنسبة للوحدة الدولية. فالسياسة الخارجية قد تضطلع بوظائف معينة فى ميدان تأمين المصالح الخارجية، ودعم الاستقلال السياسى، وبناء الشرعية السياسية، وتحقيق التنمية الاقتصادية، ودعم التكامل القومى والاجتماعى. وقد لا يكون للسياسة الخارجية الا أهمية محدودة. ويتطلب ذلك من القائد السياسى ان يحدد بدقة وظائف السياسة الخارجية فى برنامج السياسة العامة، وصياغة برنامج سياسة خارجية يتواءم مع القدرات المتاحة، ومرحلة التطور السياسى والاقتصادى للدولة. اما ثانى 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 بمقدار توزعها بين وحدات دولية أخرى. فقد تتجه السياسة الخارجية

الى التركيز في اتجاه وحدات دولية محدودة أو اقليم أو اقاليم محدودة وقد توزع بين مختلف الوحدات الدولية في العالم . من ناحية رابعة، فإن تنفيذ السياسة الخارجية يتطلب توظيف أدوات معينة ، وهي الأدوات الدبلوماسية، والاقتصادية، والعسكرية، والسياسية الداخلية، والاستخباراتية، والرمزية، والعلمية والتكنولوجية، والمسوارد الطبيعية. وهذه الأدوات وإن كانت تطبع السياسة بطابع معين، كما أن يكون للسياسة الخارجية طابع عسكري أو اقتصادي. من ناحية خامسة، فإن السياسة الخارجية تدور حول قضايا معينة. وقد عرفنا القضية بأنها مجموعة من العلاقات ذات الخصائص المشتركة والتي تتسم بوجود قيم هـ . تلك وفاعلين مميزين وتفاوت وجهات النظر حول كيفية التعامل معها . وقد نكرن ذلك القضايا أمنية-عسكرية، أو سياسية-دبلوماسية، أو اقتصادية-تنموية، أو علمية. وتفاوت السياسات الخارجية بتفاوت القضايا التي تدور حولها . من ناحية سادسة، فإن السياسة الخارجية تتغير بشكل تدريجي وذلك نتيجة لطبيعة تلك السياسة، إذ أنها تتضمن ارتباطات خارجية قد يصعب تغييرها بشكل مفاجئ . بيد أن الطابع التدريجي للسياسة الخارجية لا ينفي إمكانية حدوث تغير جذري في تلك السياسة. ولكن هذا التغير لا يأتي بشكل مفاجئ كما أنه يحدث غالباً في الدول التسلطية.

## هوامش الفصل الثانی

- (١) Roy Jones, *Analyzing Foreign Policy*, (London: Routledge and Kegan Paul, 1970), p. 11.
- (٢) یونان لیبب رزق فی المصور، ١٩٩١/٩/٦، ص ٦.
- (٣) بالنسبة لحالة مصر راجع محمد السید سلیم، التحلیل السیاسی الناصری، (بیروت: مرکز دراسات الوحدة العربیة، ١٩٨٣)، ص ص ١٦٤ - ١٦٥  
حیث یرد قول عبد الناصر 'بدون عملنا الخارجی لم نكن نستطیع أن ننفذ  
خطة التنمية، ونحصل علی قروض، كنا نضطر لأن نطور أنفسنا فی حدود  
قدرتنا. لو نستثمر دخلنا فقط لا نستطیع بحال أن نحقق الخطة' وبالنسبة لحالة  
أندونسیا 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) بیبررنوفان، ترجمة جلال یحیی، تاریخ العلاقات الدولیة، القرن التاسع عشر، (القاهرة: دار المعارف ١٩٨٠) ص ١٦٥.
- (٥) Cited in Mare Trachtenberg, "The social interpretation of foreign policy," *The Review of Politics*, 40 (3), July 1978, p. 34.
- (٦) بیبررنوفان، 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 حسنين توفيق ابراهيم، السياسة الخارجية والشرعية السياسية في الدول النامية" السياسة الدولية، أكتوبر سنة ١٩٨٦، ص ٣٦ - ٥٤.
- (١٠) بيررونوفان، المرجع السابق، ص ١٣ - ١٣٣. وعبد العظيم رمضان، الغزوات الاستعمارية للوطن العربي وحركات المقاومة، (القاهرة: 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 لمفهوم "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. 88.

- 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 redivect foreign policy," *International Studies Quartely*, 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, "Reatructuring Foreign Policy : a Neglected phenomenon in foreign policy theory", in K. Holsti, ed., *Why Nations Re-aling: 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 الخارجة.
- Jerel Rosati, J. Hagan, & M. Sampean, eds, *Foreign Policy Restructuring : How Governments Respond to Global Change*, (Columbia : Unaiversity of South Columbia Press, (1994).

## الفصل الثالث

### أنماط السياسة الخارجية



يتطلب وصف السياسة الخارجية لأي من الوحدات الدولية، رصد الخصائص الأساسية لكل من أبعاد مفهوم السياسة الخارجية لتلك الوحدة، وذلك بهدف التوصل إلى نمط السياسة الخارجية لتلك الوحدة مقارنة بالوحدات الأخرى. فالتحليل العلمي للسياسة الخارجية يفترض أن السياسة الخارجية للوحدات الدولية هي سياسة نمطية Patterned Policy. ويقصد بذلك أنها تتسم بخصائص متميزة تحدث بطريقة تكرارية يمكن رصدها والتنبؤ بها. فرصد السياسة الخارجية الأمريكية منذ الاستقلال يوضح أن تلك السياسة تسير طبقاً لنمط رئيس وهو التقلب الزمني الدوري بين السياسة التدخلية والسياسة الانعزالية، كما أن رصد السياسة الخارجية المصرية يؤكد لنا أن تأمين مصادر مياه النيل في السودان هو أحد الانمات الهامة في تلك السياسة.

ويتطلب رصد نمط السياسة الخارجية، توصيف عدة أبعاد رئيسة:

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

هل تحتل السياسة الخارجية موقعا مركزيا أم هامشيا سواء من حيث ميزانيتها، أو حجم العاملين بها، أو الوقت المخصص لها؟ وإلى أي حد تغيرت هذه الأهمية عبر الزمن؟ بمعنى هل هناك اتجاه نحو تعاضد أهمية السياسة الخارجية أم إلى تناقص تلك الأهمية؟ أم أن أهمية السياسة الخارجية لا تتفاوت من وقت لآخر؟.

## ثانياً: مضمون الأبعاد الأساسية للسياسة الخارجية

ويقصد به المحتوى العام لكل من أبعاد السياسة الخارجية فعلى سبيل المثال: ما هو المضمون الرئيس لتوجه السياسة الخارجية؟ وما هي أهداف السياسة الخارجية؟ وهو شكل استراتيجي السياسة الخارجية؟ ما هو الطابع العام لسلوك السياسة الخارجية؟ في هذا الصدد فإن من المهم أن يتعرف الباحث على مضمون السياسة الخارجية من خلال تحليل مجموعة الأبعاد الأساسية للسياسة الخارجية والآن يقتصر على بعد واحد من أبعاد تلك السياسة.

## ثالثاً: التوافق والتفاوت بين الأبعاد الأساسية للسياسة الخارجية

ويقصد بهما تشابه أو تفاوت المضامين الرئيسة لأبعاد السياسة الخارجية. بصفة عامة، فإن أبعاد السياسة الخارجية تتوافق مع بعضها البعض. بيد أن مثل هذا التوافق قد لا يكون هو القاعدة. إذ قد يتفاوت نمط السلوك الخارجى مع نمط التبادل التجارى، كأن تتبع الوحدة الدولية سلوكاً معادياً لوحدة أخرى، فى الوقت الذى تستمر فيه تجارتها معها. وليس من الضرورى أيضاً أن يكون ذلك تعبير عن عدم الرشد إذ قد تعتمد الدولة إلى إيجاد هذا التفاوت تحقيقاً لمصلحة معينة. ففى الستينيات كانت السياسة الخارجية المصرية تميز بين مصر القوية ومصر الدولة، وكان ذلك يعنى اتباع سياسة خارجية عربية مزدوجة، واحدة موجهة للتعامل مع الحكومات العربية وأخرى للتعامل مع الشعوب العربية. وفى آخر السبعينيات سمحت باستمرار تدفق العمالة المصرية على الدول العربية فى الوقت الذى كانت السياسة المصرية فيه ازاء معظم تلك الدول معادية. كما أن الدولة قد تضطر مؤقتاً إلى قبول هذا التفاوت تحت ضغوط خارجية معينة. ومن ذلك، قبول الجزائر فى أوائل عهد الاستقلال وجود قاعدة فرنسية فى أراضيها رغم توجيهها غير المنحاز .

## رابعاً: التوافق والتفاوت بين السياسة الخارجية تجاه الوحدات

### الدولية المتباينة

تتفاوت السياسات الخارجية بتفاوت الوحدات الدولية الموجهة إليها تلك السياسات. فإذا كانت السياسة الخارجية للوحدة الدولية تتسم بخصوصيات عامة، إلا أن ذلك لا يعنى بالضرورة تماثل تلك الخصائص بالنسبة لكل الوحدات الأخرى. فالسياسة الخارجية المصرية تجاه الولايات المتحدة تختلف عن السياسة الخارجية تجاه السودان، كذلك فالسياسة الخارجية المصرية تجاه الشركات متعددة الجنسية ليست بذاتها هى السياسة الموجهة نحو المنظمات الدولية الحكومية. بيد أن عدم تماثل السياسات الخارجية تجاه الوحدات الدولية المختلفة لا يعنى أن تلك السياسات تتفاوت باختلاف كل وحدة دولية. ولكن من المرجح أن تتشابه السياسات الموجهة نحو مجموعات معينة من الوحدات

الدولية كالدول الاسلامية أو دول امريكا اللاتينية وهكذا. ومن ثم فإن وصف السياسة الخارجية يتطلب التوصل إلى الأنماط الفرعية للسياسة الخارجية تجاه كل مجموعة معينة للوحدات الدولية، بمعنى وصف مضمونها وتفسير الأسباب الكامنة وراء التفاوت في الانماط الفرعية.

### خامسا: استقلالية السياسة الخارجية

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

### سادسا: توزيع السياسة الخارجية

ما هو المجال الرئيس للحركة السياسية الخارجية للدولة وما هى الوحدات الرئيسة التى تتعامل معها الدولة؟

### سابعاً: أدوات السياسة الخارجية

ما هى الأدوات الرئيسة التى تميل الدولة إلى استعمالها فى صياغة وتنفيذ سياساتها الخارجية؟ وإلى أى حد يؤثر الميل إلى استعمال أدوات معينة فى السياسة الخارجية؟ وهل هناك ميل معين إلى استعمال أدوات معينة تجاه دولة معينة؟ أم أن الأدوات تستعمل بالتساوى تجاه مختلف الوحدات الدولية؟

### ثامناً: قضايا السياسة الخارجية

ما هى القضايا الرئيسة الخارجية التى تهتم بها الدولة؟ وهل تغير اهتمام الدولة بتلك القضايا بتقادم الزمن؟ وما هى الأدوات التى تستخدم للتعامل مع كل قضية؟ وما هى الوحدات الدولية التى يتم التعامل معها بشأن تلك القضايا؟

## تاسعا: العوامل الأكثر تأثيرا في رسم السياسة الخارجية

بتفاوت تأثير محددات السياسة الخارجية - كما سنرى في الباب الثاني - بتفاوت الوحدات الدولية. فالدول النامية تتميز بتعاظم تأثير القيادة السياسية والنسق الدولي، بينما تتسم السياسات الخارجية للدول الديمقراطية بمركزية أثر النظام السياسي. ومن المهم أن يتضمن وصف نمط السياسة الخارجية الأثر النسبي لمختلف محددات السياسة الخارجية في صياغة سياسة الوحدة الدولية.

### عاشرا: الاستمرار والتغير في السياسة الخارجية

ما هو مدى استمرارية السياسة الخارجية عبر فترات معينة من الزمن؟ وما هي أبعاد السياسة الخارجية الأكثر قابلية للتغير؟ وتلك الأكثر ميلا إلى الاستمرار؟ وهل هناك نمط معين في عملية الاستمرار والتغير في السياسة الخارجية؟.

نتيجة توصيف الخصائص الرئيسة لتلك الأبعاد، يمكن الانتهاء إلى نمط محدد تتسم به السياسة الخارجية للوحدة الدولية، كما يمكن التوصل 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 قدمها كمال هولستي في سياق دراسته لتغير السياسة الخارجية، فهناك نمط العزلة Isolation ونمط الاعتماد على الذات Self-Reliance ونمط الاعتماد Dependence ونمط عدم الانحياز - التنويع Non-alignment-diversification. وقد بنى هولستي هذه الانماط الأربعة على أساس مجموعة من المعايير هي مستوى مشاركة الدولة في العلاقات الدولية، واتجاه مشاركة الدولة في العلاقات الدولية (تنويع المشاركة أو تركيزها)، ومدى قبول الدولة لتدخل القوى الخارجية، ونمط ارتباطاتها العسكرية والدبلوماسية. ومن ثم تتسم كل من الانماط الأربعة بما يلي:



## ١ - الانعزال:

نمط من السياسة الخارجية يتسم بمحدودية المشاركة الخارجية أصلاً (ومن ثم تقل أهمية معيار التنويع)، ورفض التغلغل الخارجى وتفادى الارتباطات العسكرية والدبلوماسية الخارجية.

## ٢ - الاعتماد على الذات:

نمط من السياسة الخارجية يتسم بمحدودية المشاركة الخارجية، مع الاهتمام بتنويع تلك المشاركة، وتفادى التغلغل الخارجى أو الدخول فى ارتباط خارجية تعظم من هذا التغلغل.

## ٣ - الاعتماد:

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

## ٤ - عدم الانحياز - التنويع

نمط من السياسة الخارجية يتميز بارتفاع مستوى المشاركة الخارجية ولكن مع تنويع الشركاء الخارجيين، وتفادى الدخول فى محالفات عسكرية مع قوى خارجية كبرى<sup>(١)</sup>.

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

بأشكال مختلفة من الأدوات والأهداف والاستراتيجيات والقرارات والسلوكيات. ففي إطار النمط الأول ركزت كندا على المشاركة النشيطة في التنظيمات الدولية الجماعية، والعمل على الإصلاح النسق الدولي بالمشاركة مع القوى الوسيطة الأخرى، ومنح المعونات الخارجية، والمشاركة في قوات حفظ السلام، والاستقلال عن الولايات المتحدة. ومنذ سنة ١٩٦٨، أي منذ وصول حكومة ترودو إلى السلطة، اتجهت إلى التركيز على تطويز مصالحها في الخارج من خلال العلاقات الثنائية، والاعتراف بواقع النسق الدولي الراهن، وضرورة حماية مصالح الدول الصناعية الكبرى في هذا النسق<sup>(٧)</sup>.

كذلك فإن تحليل السياسة الخارجية الأمريكية منذ نشأة الولايات المتحدة يوضح أن تلك السياسة تتغير دوريا وبشكل روتيني من توجه انعزالي إلى آخر تدخلي كل عقدين من الزمان تقريبا، بحيث أنه يمكن توقع التغير من توجه إلى آخر في لحظات تاريخية معينة. فالسياسة الخارجية الأمريكية تميزت خلال الفترة من سنة ١٧٧٦ حتى سنة ١٧٩٨، بالتوجه الانعزالي، ولكنها ابتداء من سنة ١٧٩٨ حتى سنة ١٨٢٤، تحولت إلى توجه تدخلي ثم عادت إلى التوجه الانعزالي حتى سنة ١٨٤٤ وهكذا<sup>(٨)</sup>. هذا بينما لاحظ بعض الدارسين أن تلك السياسة تتسم بالثبات أكثر منها بالتغير. فرغم تعاقب الرؤساء، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، إلا أن الخطوط العامة للسياسة الخارجية الأمريكية ظلت ثابتة تقريبا. وهذا ما لاحظته ديكسون وجاردر على السياسة الخارجية الأمريكية في الفترة من سنة ١٩٤٨ حتى سنة ١٩٨٨<sup>(٩)</sup>.

من ناحية أخرى، فإن التوصل إلى أنماط السياسة الخارجية يمكن أن يتم في إطار مقارنة سياسة الوحدة الدولية بغيرها من الوحدات المماثلة. كان تتوصل إلى نمط عام للسياسات الخارجية للدول النامية، أو لدول أمريكا اللاتينية، أو للدول العربية وهكذا. بعبارة أخرى فإن نمط السياسة الخارجية يمكن أن يكون نمطا لسياسة وحدة دولية واحدة عبر فترة تاريخية طويلة نسبيا، وقد يكون نمطا لسياسات مجموعة من الوحدات الدولية في فترة تاريخية معينة.

## خُتام :

يتطلب فهم السياسة الخارجية استخلاص الأنماط الرئيسة لتلك السياسة. ويقصد بالأنماط تلك الوقائع التكرارية المتماثلة نسبيا والتي تحدث عبر فترة طويلة من الزمن. والسياسة الخارجية تحدث في شكل أنماط يمكن تفسيرها وتوظيفها للتنبؤ بمسارات السياسة الخارجية. وتشمل مكونات أنماط السياسة الخارجية للوحدة الدولية رصد وظائف السياسة الخارجية، ومضمون الأبعاد الأساسية لتلك السياسة ( الأبعاد العامة والمحددة )، ومدى التناثر والتوافق بين تلك الأبعاد بصفة عامة وتجاه الوحدات الدولية المختلفة بصفة خاصة، ومدى استقلالية السياسة الخارجية، وشكل توزيعها وأدائها وقضاياها، 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 الرئيس - إن لم يكن الوحيد - في السياسة الخارجية. فالدولة بحكم احتكارها وسيطرتها على مصادر القوة، هي الوحدة الرئيسية المادرة على العمل الخارجى المؤثر. ومن ثم، انتبسى التحليل التقليدى إلى أن دراسة السياسة الخارجية تقتصر على الدول، أو على دراسة السياسة الخارجية للدول، بحكم أن الدولة هي الكيان الوحيد القادر على صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية، كما أن الكيانات الأخرى. كالمنظمات الدولية الحكومية وشبه الحكومية، ليست إلا أدوات في يد الدول ولا تستطيع المبادأة في مجال السياسة الخارجية. بالإضافة إلى ذلك، فإن التحليل التقليدي انطلق من مفهوم السيادة القانونية على إقليم معين، فالدول هي الكيانات الوحيدة التي يمكن أن تتمتع بالسيادة، وبالتالي هي الكيانات الوحيدة القادرة على التأثير في مجريات السلوك الدولي.

كان التحليل التقليدي (منظور الدولة) يعبر عن طبيعة العلاقات الدولية حتى النصف الثاني من القرن العشرين تقريباً. ذلك أنه حتى هذه الفترة اقتصرت العلاقات الدولية بثلاث ظواهر. الأولى هي محدونية عدد الدول الكائنة في النسق الدولي. ففي أوائل القرن التاسع عشر كانت السياسة الدولية تدور بين مجموعة محدودة من الدول هي بريطانيا، وفرنسا، وبروسيا، والنمسا، وإسبانيا، والسويد، وهولندا، والولايات المتحدة، والدولة العثمانية، والبرتغال، ومجموعة الدويلات الألمانية. والثانية هي أن الدول كانت هي الكيانات الرئيسية - إن لم تكن الوحيدة - في النسق الدولي. والثالثة هي أن تلك الدول كانت تمثل كيانات متكاملة ذات تأثير فعال في النسق الدولي. وابتداء من النصف الثاني للقرن العشرين ازداد عدد الدول الكائنة في النسق الدولي حتى وصل إلى حوالي 160 دولة. كما بدأت تظهر كيانات جديدة في النسق الدولي بجوار الدول، بل وازداد عدد تلك الكيانات ليتعدى عدد الدول القائمة في النسق الدولي. فحسب إحصاءات سنة 1994، فإن حجم أصول أكبر خمسمائة شركة متعددة الجنسية في العالم بلغ 32,2 تريليون دولار، وتحقق تشك الشركات إيرادات تصل إلى 11,4 تريليون دولاراً. وتمثل هذه الإيرادات 45% من الناتج القومي الإجمالي لجميع الدول (25,3 تريليون) كما أنها تفوق الناتج القومي الإجمالي لكل الدول المصنفة على أنها ذات دخل

منخفض ومتوسط، وهناك أيضا حوالي ٢٥٠ منظمة دولية حكومية وحوالي ٢٢٠٠ منظمة دولية غير حكومية. زيادة على ذلك، فإن عدد هاما من تلك الدول لا يمتلك المقومات الحقيقية لدولة، ويفتقر إلى القدرة على صياغة وتنفيذ سياسة خارجية مؤثرة في النسق الدولي. ازاء هذين التطورين فقد منظور الدولة مصداقيته إلى حد كبير، خاصة بعد أن تبين أنه قد يقود دراسي السياسة الخارجية إلى نتائج مضللة. فموضوع الدولة، يقودنا إلى دراسة السياسات الخارجية لبعض الدول التي قد لا يكون لها وزن حقيقي في سير التفاعلات الدولية لمجرد أنها تتمتع بالسيادة القانونية<sup>(١)</sup>. ومن ناحية أخرى، فإن منظور الدولة يقودنا إلى اهمال كيانات أخرى، كشركة جنرال موتورز، والكنيسة الرومانية الكاثوليكية، ومنظمة التحرير الفلسطينية (أو ما يعبر عنه بالادول (Non-State Actors) لمجرد أنها لا تتمتع بالسيادة، 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 وستجهاوس - 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، وتعريف وحدات السياسة الخارجية طبقا للصفة السلوكية المسماة "الاستقلال" Autonomy. ويقصد بالاستقلال في هذا المجال القدرة على صياغة وتطبيق برنامج عمل قادر على التأثير في مجرى العلاقات الدولية، وبشكل لا يمكن التنبؤ به تماما بمجرد معرفة خصائص الوحدات الأخرى، وذلك في اطار تنظيمي معين<sup>(٣)</sup>. هذا المعيار في الواقع يتضمن ثلاثة أبعاد رئيسية:

الأول: هو أن السياسة الخارجية للوحدة تتبع بشكل رئيس من الخصائص الذاتية للوحدة، ومن الإرادة الذاتية لصانعي سياستها. فإذا كانت السياسة الخارجية لدولة - مثل بوتان - تتبع من خصائص وحدة أخرى - وهي الهند - فإنه في هذه الحالة لا يمكن اعتبار بوتان دولة ذات سياسة خارجية. فطبقا لاتفاقية وقعتها الهند مع بوتان سنة



١٩٤٩، فإن الأخيرة لا تستطيع اتخاذ أى قرار بشأن علاقاتها الخارجية إلا بعد استشارة حكومة الهند، رغم أن بوتان أصبحت عضوا كاملا فى الأمم المتحدة منذ سنة ١٩٧١.

الثانى: هو أن السياسة الخارجية للوحدة تؤثر بطريق مباشر فى سياسات الوحدات الأخرى، وبالتالي فإن لها وزنا يعتد به فى تحليل السياسات الخارجية للكيانات الأخرى. فرغم الاستقلال النسبى لسياسات وحدات دولية مثلا جامبيا، أو نارو، أو لوكسمبورج، فأننا نتعامل عن قدرة تلك الوحدات على التأثير فى التفاعلات الرئيسية فى أفريقيا، أو أوروبا الغربية، أو النسق العالمى.

الثالث: أن هذا البرنامج لا يصوغه وينفذه فرد بذاته، ولكنه يتم فى إطار تنظيم معين يقوم بمهمة تعبئة الموارد وتطبيق البرنامج. ومن ثم فأننا نستبعد من التعريف الأفراد الذين يتصرفون فى المجال الدولى بصفاتهم الفردية.

ومن هنا، فإن المنظور الحديث لا يهتم كثيرا بالمعيار القانونى (المسيادة)، ولكن بمعيار ملوكى هو القدرة على التأثير المستقل. وبذلك فإن ميدان وحدات السياسة الخارجية يتسع ليشمل الدول، والشركات متعددة الجنسية، والمنظمات الدولية، والمنظمات السياسية (كمنظمة التحرير، وجبهة تحرير ارتريا) وغيرها، وقد عبر عن ذلك ديفيد سينجر - أحد رواد منظور المجتمع العالمى - حين قدم ما أسماه "النموذج التتموى للسياسة العالمية". ومواد أن النسق العالمى هو وحدة متكاملة تتطور على مجموعة من الأنماط والوحدات الفرعية التى تبدأ من الوحدات داخل الدولة كقنصليات العمال، والدول، والأحلاف الدولية، والمنظمات الدولية وغيرها، وكلها وحدات تظهر فى النسق العالمى بأشكال متفاوتة ودرجات مختلفة من التأثير<sup>(١)</sup>. ومن ثم فالمؤسسات الداخلية قد تصبح، فى بعض المراحل، وحدات للسياسة الخارجية.

انطلاقا من مفهوم الاستقلال كمعيار لتعريف الوحدة الدولية أو الفاعل الدولى فإنه يمكن التمييز بين أربعة أنماط من الفاعلين الدوليين:

## ١ - فاعل حكومي مكون من وحدة واحدة

ويقصد به الدول وغيرها من المؤسسات الفرعية الحكومية والتي يعبر عنها في بعض الاحيان بالفاعلين عبر الحكوميين Transgovernmental كوكالة التنمية الدولية الامريكية، 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 الاطلنطي، وجامعة الدول العربية، ومنظمة المؤتمر الاسلامي.

## ٣ - فاعل غير حكومي مكون من وحدات متعددة

وينصرف هذا النوع من الوحدات الدولية، إلى تلك الوحدات غير الحكومية التي تتمركز في اطار دولة واحدة، ومن ذلك القبارصة الاتراك، والمجتمع الصهيوني الامريكي.

## 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 عبر القوميين<sup>(٥)</sup>. Transnational actors.

للبرهنة على صدق افتراضات منظور المجتمع العائمي في تحليل السياسة الخارجية، فإننا سنحاول أن نستعرض بعض الوحدات الجديدة في العلاقات الدولية التي درج التقليديون على استبعادها، من مجال السياسة الخارجية، وهي بالتحديد المنظمة الدولية، والشركات متعددة الجنسية، وجماعات المصالح، وحركات التحرر الوطني.

فالنظرة التقليدية للمنظمة الدولية تنهض على أن المنظمة هي مجرد منتدى للدول الاعضاء. بيد أنه يمكن تصور تلك المنظمة كوحدة دولية تنشئ ذاتها سياسة خارجية يقدم الجهاز التنفيذي للمنظمة بصياغتها من واقع نقاط الالتقاء بين الدول الاعضاء، ويقدم بتطبيقها في المجال الدولي. والواقع أن الحديث عن السياسة الخارجية للمنظمة الدولية لا يتطلب أن يكون للمنظمة سلطة فوق الدول الاعضاء، إذ أن تلك السياسة هي ظاهرة سلوكية تتطور من خلال تطور قدرة المنظمة على استكشاف نقاط الالتقاء بين الاعضاء، وصياغتها في شكل توجهات وسياسات عامة. وتأخذ السياسة الخارجية للمنظمة الدولية أشكال متعددة منها الاتصالات الدبلوماسية، والمؤتمرات الدولية، والتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى. بيد أن قدرة المنظمات على بلورة سياسة خارجية متكاملة يختلف من منظمة إلى أخرى، وذلك طبقاً لمجموعة من العوامل التي تكاد تتشابه مع العوامل المؤثرة في السياسة الخارجية للدول ومنها<sup>(٢)</sup>.

#### ١ - المحيط الخارجي للمنظمة الدولية:

ففي حالة الصراع الدولي انحدت تتجه 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 عدو مباشر يساعد على بلورة المقدرة السياسية الخارجية للمنظمة. ومن ذلك وجود إسرائيل وجنوب أفريقيا كمصدرين لتهديد جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية، مما دفع المنظمين إلى بلورة سياسات قوية تجاه الدولتين. فالمقاطعة تبلورت 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 الاعضاء، أو تشابه مواقعها في النسق الدولي، زادت قدرة المنظمة على صياغة سياسة خارجية متكاملة ومن ذلك التشابه الحضاري بين دول غرب أوروبا وأثره على تطور الجماعة الاقتصادية الأوروبية.

كذلك كلما زادت درجة اتفاق الدول الاعضاء على عناصر أساسية للعمل السياسي الخارجي زادت قدرة المنظمة على صياغة تلك السياسة، فهناك اتفاق مثلاً بين الدول الأفريقية على مبدأ مكافحة التمييز العنصري، ومبدأ احترام الحدود الراهنة، مما يمكن منظمة الوحدة الأفريقية من بلورة سياسة خارجية مشتركة.

#### ٢ - قيادة المنظمة الدولية:

ونقصد بذلك قدرة الامانة العامة للمنظمة على بلورة سياسة خارجية للمنظمة. فقد برهنت التجارب على أن القيود الثانوية التي تضعها الدول على عمل الامانة العامة قد لا تشكل قيوداً حقيقية، اذا اتسمت الامانة العامة بالدينامية والقدرة على ابتكار السياسات. ومن ذلك دور همرشولد السكرتير العام الأسبق للأمم المتحدة. إذ يرجع له الفضل في بلورة العديد من الأساليب الدبلوماسية التي لم يتصورها واضعو ميثاق الأمم المتحدة ومنها سياسة الدبلوماسية الوقائية "Preventive diplomavy" ويقصد بها سياسة الأمم المتحدة في عزل المنازعات بين الدول الصغيرة عن تدخلات القوى العظمى، والحفاظ على الطابع المحلي للمنازعات.

ولذلك يشير بعض الدارسين إلى الاتحاد الأوربي (السوق الأوروبية المشتركة سابقاً) كفاعل في ميدان السياسة الخارجية، فمصادرة روماء التي تأسست السوق بموجبها، أعطت للأجهزة العليا سلطة تنفيذ قرارات في ميدان السياسة الخارجية، وبالتالي في المجالات الاقتصادية والفنية من تلك السياسة. كما أن العديد من الدول تتبادل التمثيل الدبلوماسي مع الاتحاد كوحدة دولية. وفي ذلك يقول كاجوراسو "إن السوق الأوروبية المشتركة تواجه بينها كوحدة، فهي توقع المصادقات التجارية وتقبل السفراء، وتصوغ السياسات تجاه الدول النامية، وعلى هذا المستوى، فإن السوق المشتركة تعتبر شخصاً دولياً متميزاً مستقلاً عن أرويه وقادراً على التحول في المجال السياسي الدولي على أساس قدراته الذاتية"<sup>(٧)</sup>. ومن هنا يمكن الحديث عن السياسة الخارجية للمنظمات الدولية تماماً كما نتحدث عن السياسة الخارجية للدول.

كذلك يمكن تناول حالة الشركات متعددة الجنسية Multi-national Corporations لتحديد ما اذا كان لتلك الشركات "سياسة خارجية". فالشركات متعددة الجنسية تقوم بأنشطة محددة الأهداف (هى أساسا الربح) عبر الحدود القومية للدول، تؤثر فى أحيان كثيرة فى التفاعلات السياسية فى تلك الدول. من ناحية أخرى فان سياسات الشركات متعددة الجنسية، برغم التزامها بقوانين الدول التى تعمل فيها تتبع أساسا من مجلس الإدارة التنفيذى للشركة الذى يشبه فى أغلب الأحيان مجلس الوزراء. ومن هنا، يمكن القول أن كثيرا من الشركات متعددة الجنسية هى فى الواقع كيانات لها سياسات خارجية<sup>(٨)</sup>. ولكى نوضح ما نقول، فاننا سنضرب أمثلة ببعض الشركات متعددة الجنسية. ويتعلق المثال الأول بحالة شركة التليفون والتلغراف الدولية، وهى شركة أمريكية أساسا تدير مجموعة ضخمة من الشركات فى أمريكا اللاتينية وأوروبا وتقوم بصناعة الأجهزة الالكترونية. بحكم نشاطها فى مجال الاتصالات التليفونية والتغرافية أقامت الشركة علاقات قوية مع المخابرات الأمريكية، وقد حاولت الشركة، بالتنسيق مع المخابرات الأمريكية، الحيلولة دون انتخاب الرئيس الماركسى الليندى حيث أنه كان يميل إلى فرض سيطرة حكومته الاشتراكية على فرع الشركة فى شيلى. ولما فشلت الشركة فى ذلك، توأطت مع بعض قادة القوات المسلحة فى شيلى لشن انقلاب ضد الليندى، مهدت له الشركة بتخفيض نشاطها فى شيلى بهدف أحداث اضطراب فى اقتصاد شيلى. كذلك، فهناك حالة مجموعة الشركات البترولية العاملة فى الشرق الأوسط والمسماة "الأخوات السبع" وقد أثبتت تحقيقات لجنة الشئون الخارجية فى مجلس الشيوخ أن "الأخوات السبع" كانت لها سياستها المحددة فى الشرق الأوسط التى تختلف عن السياسة الأمريكية الرسمية. فقد اتبعت الشركات سياسة خارجية أساسها إقامة علاقات الصداقة مع النخب السياسية العربية، بينما كسانت الحكومة الأمريكية تتببع سياسات موالية لاسرائيل. كذلك فانه تجدر الإشارة إلى حالة هامة فى السياسة الخارجية الكندية سنة ١٩٧٩، حينما تم انتخاب حكومة المحافظين بزعامة جوزيف كلارك، والذي كان قد أعلن أثناء حملته الانتخابية التزامه بنقل السفارة الكندية فى اسرائيل من تل أبيب إلى القدس، وذلك حتى يضمن الفوز بدائرتين انتخابيتين فى

تورتو بهما مجموعات يهودية قوية. بمجرد انتخابه، أعلن كلارك أن أول إجراءات سياسته الخارجية ستكون نقل السفارة، وعلى الفور تدخلت الشركات الكندية متعددة الجنسية وبالذات شركة التليفون الكندية (بل كندا)، والتي كانت تقوم بنشاط في المملكة العربية السعودية يناهز المليون دولار، فشنت حملة سياسية على مستوى الرأي العام الكندي ومستوى مجلس الوزراء الكندي، حذرت فيه رئيس الوزراء الجديد من مغبة هذه الخطوة التي ستضر بمصالحها في الشرق الأوسط. وبالفعل 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 للدولة التي تعمل في إطارها وتنتج آثارا هامة في النسق الدولي. ولعل أشهر تلك الجماعات هو اتحاد العمال الأمريكي - مؤتمر للمنظمات الصناعية. American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations فرغم أن الاتحاد هو تنظيم يهدف إلى حماية مصالح العمال الأمريكيين، إلا أنه قد طور نفسه برنامجا متكاملًا للسياسة الخارجية أصبح تدريجيا جزءا متكاملًا من برنامجه العام. وقد فسّر البعض اهتمام اتحاد العمال الأمريكي بقضايا السياسة الخارجية بأن مصلحة الاتحاد في تقوية مركزه إزاء الشركات الأمريكية الصناعية تتطلب تقوية اتحادات العمال في الخارج حيث تعمل تلك الشركات، بحيث لا تستطيع أن تستبدل بالعمال الأمريكيين عمالا آخرين من الخارج أقل تكلفة. هذا بالإضافة إلى العداء الأصلي الذي يضمّره اتحاد العمال الأمريكي للشبوعية، والتي يرى أنها تنتهي بسحق الوجود المستقل لنقابات العمال<sup>(١)</sup>. ويوضح استعراض برنامج سياسة الخارجية لاتحاد العمال الأمريكي أن هذا البرنامج لم يكن دائما متسقا مع المسار العام للسياسة الخارجية للحكومة الأمريكية. فتحت رئاسة جورج مينسي، عارض الاتحاد سياسة العزلة التي اتبعتها الحكومة الأمريكية قبل بيرل هاربور سنة ١٩٤١، وساعد على إنشاء اتحادات عمالية مناهضة لألمانيا النازية في أوروبا. كذلك عارض الاتحاد كثير من السياسات الاستعمارية الأوروبية في آسيا وأفريقيا والتي أيدتها الحكومة الأمريكية. كذلك فقد أيد الاتحاد إنشاء إسرائيل في مؤتمره المنعقد سنة ١٩٢٨، وذلك قبل سنوات عديدة من

اهتمام الحكومة الامريكية بالقضية، ومنذ ذلك الوقت والاتحاد أكثر تعاطفا وتأييدا  
لاسرائيل مما اعتادت عليه الحكومة الامريكية ذاتها<sup>(١٠)</sup>.

وأخيرا، فانه يمكن أن نتحدث عن السياسة الخارجية لحركات التحرير الوطنى  
كجبهة التحرير الجزائرية، وجبهة التحرير الفيتنامية الجنوبية، وجبهة تحرير ناميبيا،  
ومنظمة التحرير الفلسطينية. فهذه الحركات تؤثر فى السياسة الدولية بشكل واضح. فقد  
استطاعت جبهتا التحرير الجزائرية والفيتنامية أن تنهيا الوجود الاستعماري الفرنسي  
والامريكى فى الجزائر وفيتنام على التوالى. كما أن حركات التحرير الوطنى تدخل فى  
شبكة علاقات سياسية ودبلوماسية واقتصادية وعسكرية مع الدول ابتداء من حضور  
المفاوضات وتبادل التمثيل الدبلوماسى حتى الحرب. كما أن لكل منها برنامج عمل  
محدد تجاه الوحدات الدولية الاخرى وبالذات تجاه تلك الوحدات ذات العلاقة بهدف  
التحرر. ويمكن أن نضرب مثلا لذلك بمنظمة التحرير الفلسطينية. فالمنظمة تصوغ  
سياستها الخارجية فى اطار المجلس الوطنى الفلسطينى واللجنة التنفيذية للمنظمة. وقد  
حددت برنامجا للعمل لتحقيق أهدافها الرئيسية، ودخلت فى شبكة من التفاعلات مع  
القوى الاقليمية والعالمية ذات الصلة بالقضية الفلسطينية وقعدت اتفاقية اوسلو مع  
اسرائيل سنة ١٩٩٣ باعتبارها وحدة دولية متميزة<sup>(١١)</sup>.

ولا يعنى هذا التحليل تماثل كل الوحدات الدولية فى أنماط سياساتها الخارجية أو  
القوى المشكلة لتلك لاسياسات. فالواقع ن السياسة الخارجية لغير الدول أو اللادول  
تتميز بخصائص تختلف عن الخصائص التى تميز السياسة الخارجية للدول. وعلى  
سبيل المثال فحركات التحرر الوطنى تواجه مشكلات خاصة بها كمشكلة شرعيتها أمام  
شعبها، ومشكلة افتقارها إلى قاعدة اقليمية "مشروعة" للعمل العسكرى والسياسى. ومن  
ثم، فان المؤثرات التى تتفاعل فى صياغة السياسة الخارجية لحركات التحرير الوطنى  
تختلف عن تلك المتغيرات التى تؤثر فى السياسة الخارجية للدول. ولكن ذلك لا ينفى  
أن حركات التحرير الوطنى هى وحدات سياسة خارجية فى التحليل النهائى.

## خاتمة :

لا يمكن دراسة السياسة الخارجية الا من خلال وحدات دولية معينة، أو ما يطلق عليهم وحدات السياسة الخارجية، ويقصد بها تلك الوحدات التي تصوغ 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، بالاضافة الى امتلاكها لعنصر السيادة. بيد أن تطور الظاهرة الدولية خلال نصف العقد الأخير أدى الى ظهور المدرسة الحديثة ( منظور المجتمع العالمي )، وهي تؤكد أن معيار تحديد وحدة السياسة الخارجية هي الصفة السلوكية المتمثلة في القدرة على صياغة وتطبيق برنامج عمل نابع من خصائصها وقدر على التأثير في الوحدات الأخرى، وذلك في اطار تنظيمي معين. هذه الصفة تسمى بالاستقلال. ويؤدي تطبيق هذا المعيار الى اتساع نطاق وحدات السياسة الخارجية لكي تشمل بجانب الدول التنظيمات الدولية الحكومية وشبه الحكومية وحركات التحرر الوطني، والشركات متعددة الجنسية، بل والقوى الداخلية في الدول حينما تظهر في المجتمع العالمي .



## هوامش الفصل الرابع

- (١) في نقد نموذج الدولة في السياسة الخارجية  
Arnold Wolfers, "The actors in international politics, in  
Arnold Wolfers, ed., *Discord and Collaboration:  
Essays on International Politics*, (Baltimore: John  
Hopkins Presss, 1962), pp. 3 - 24.  
Oran Young, "Actors in World Politics", in James Rosenau,  
V. Davis, and East, eds., *The Analysis of  
International Politics*, (New York: Free Press, 1972),  
pp. 125 - 144.
- (٢) في تحليل الوزن المتزايد لتلك المؤسسات في السياسة الخارجية وتأثيرها  
على الدولة:  
مارسيل ميرل، ترجمة حسن نائعة، *سوسيولوجيا العلاقات الدولية (القاهرة:  
دار المستقبل العربي، ١٩٨٦)*.
- Judy Bertelson, ed., *Non-state Nations in International  
Politics: Comparative System Analysis*, (New York:  
Praeger, 1977).  
Samuel Huntington, "Transnational organizations in world  
politics". *World Politics*, 15 (3), April 1973, pp. 333  
- 365.  
Robert Keohane and Joseph Nye, eds., *Transnational  
Relations and World Politics*, (Cambridge: Harvard  
University press 1973).
- (٣) Raymond Hopkins and R. Manasbach, *Structure and  
Process in International Politics*, (New York;  
Harper and Row, 1973), p. 4  
Howard Lentener, *Foreign Policy Analysis*, (Columbus;  
Charles Merrill, 1974), pp. 17 - 18.
- (٤) J. David Singer, "The global system and its subsystems  
A developmental view", in James Rosenau, ed.,  
*Linkage Politics*, (New York: Free Press, 1969), pp.  
21 - 43.

(٥) لعل اتساع نطاق الوحدات التي يمكن أن يكون لها سياسة خارجية يفسر حرصنا على تجنب استعمال كلمة الدولة، واستعمالنا للفظه الوحدة الدولية والفاعل الدولي للدلالة على تلك الوحدات. كما أن استعمالنا لصفة الدولي والدولية هو من بساط استعمال اللفظة اللغوية الشائعة، ومن ذلك استعمال الدارسين للفظه العلاقات الدولية رغم أن الدولة ليست هي الفاعل الوحيد في تلك العلاقات.

(٦) اعتمادنا في هذا الجزء على دراسة ناصيف حتى، "جامعة الدول العربية: نحو سياسة خارجية مستقلة"، شؤون عربية، ديسمبر ١٩٨١، ص ٧٦ - ٨٦.

(٧) James Caporaso, *The Structure and Function of European Integration.*, (Pacific Palisade, CA: Goodyear Publishing Company, 1974) p. 146 260 : 309.

(٨) Stanley Thames, "The multi-national corporation as a foreign policy maker", Paper presented at the 1976 Meeting of the International Studies Association, Toronto.

Kjell-Arne Ringbak, "Multi-national corporation and foreign policy", in David Baldwin, ed., *America in an Interdependent World*, (Hanover, N.H. University Press of New England, 1976), pp. 9 - 135.

(٩) Carl Gershman, *The Foreign Policy of American Labor* (Beverly Hills, CA. Sage, Washington Papers Series No. 29, 1975), pp. 3 - 5.

Ibid, pp. 63 - 65. (١٠)

(١١) Mohammad Selim, "The survival of a Non-state actor: The foreign policy of the Palestine Liberation Organization", in Bahgat Korany and A. Dessouki, eds., *The Foreign Policies of Arab States*, (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 197 - 239.

## الباب الثاني

### محددات السياسة الخارجية



## مقدمة

ينقلنا تحديد الأبعاد الرئيسية لمفهوم السياسة الخارجية، إلى تحديد مجموعة المتغيرات التي تحدد تلك السياسة. لماذا تختلف السياسة الخارجية للولايات المتحدة عن السياسة الخارجية للصين الشعبية؟ ولماذا تتغير السياسة الخارجية للولايات المتحدة من فترة تاريخية إلى أخرى؟ يبنى المنطق العلمي - كما قدمنا - على افتراض رئيس مؤداه أن السياسات الخارجية لا تتحدد ولا تتغير بفعل الصدفة، وإنما استنادا إلى مجموعة من المتغيرات التفسيرية المستقلة التي تتفاعل مع بعضها البعض بشكل أو بآخر، اعتمادا على خصائص الوحدة الدولية محل التحليل، وبطريقة نمطية يمكن تحديدها، وفهمها.

ويمكن تقسيم تلك المتغيرات إلى ثلاثة مجموعات أساسية :

### أولاً: المتغيرات الموضوعية

يقصد بالمتغيرات الموضوعية تلك المتغيرات الكامنة في بيئة عملية صنع السياسة الخارجية مستقلة عن فهم صانع السياسة الخارجية لتلك المتغيرات، وتشمل تلك المتغيرات نوعين من المتغيرات.

#### ١ - المتغيرات الداخلية

وهي متغيرات تقع داخل إطار الوحدة الدولية ذاتها ، أي أنها مرتبطة بتكوينها الذاتي والبنوي، ولا تنشأ نتيجة التفاعل مع وحدات دولية أخرى . وتشمل تلك المتغيرات :

#### أ - المتغيرات الموضوعية القيادية

ويقصد بها مجموعة الدوافع الذاتية والخصائص الشخصية للقائد السياسي أو القادة السياسيين الذين يصنعون السياسة الخارجية. ويتميز هذه المتغيرات بأنها، بخلاف المتغيرات الموضوعية الأخرى، تنتج أثرها في السياسة الخارجية بشكل مباشر .

## ب - المتغيرات الموضوعية البنيوية

وهي تلك المتغيرات المرتبطة بالتكوين البنيوي للوحدة الدولية ، وهي تشمل الخصائص القومية والنظام السياسي للوحدة الدولية.

### ٢ - المتغيرات الخارجية

وهي تلك المتغيرات الناشئة من البيئة الخارجية للوحدة الدولية أى الآتية من خارج نطاق ممارستها لسلطتها، أو تلك التى تنشأ نتيجة التفاعل مع وحدة دولية أخرى. وتشمل تلك المتغيرات النسق الدولي، والمسافة الدولية، والتفاعلات الدولية، والموقف الدولي. ويركز المتغير النسقى على تفسير سياسة الوحدة الدولية بالنظر إلى خصائص النسق الدولي، ومن ذلك تأثير حالة الاستقطاب الدولي على السياسة الخارجية للدولة. أما متغير المسافة الدولية، فإنه يختص بتفسير السياسة الخارجية للدولة استنادا إلى المسافة النسبية بين الدولة محل التحليل والوحدات الدولية الأخرى المتعاملة معها. وعلى سبيل المثال، فإن المسافة الجغرافية أو التماثل الثقافي بين هذين دوليتين يؤثر على سياسة كل منهما تجاه الأخرى. كما أن متغير التفاعلات الدولية يختص بتفسير السياسة الخارجية للوحدة الدولية، على ضوء سياسة الوحدات الأخرى تجاهها. فالسلوك المصرأى المصرى تجاه إسرائيل فى مرحلة معينة قد يكون نتيجة للسلوك المصرأى الإسرائيلي تجاه مصر فى مرحلة سابقة. كذلك، فإن هذا المتغير يشمل، بشكل معين، تفسير السياسة الخارجية للوحدة الدولية إبان مرحلة معينة فى ضوء سياستها الخارجية فى مرحلة سابقة. أما متغير الموقف الدولي فإنه يركز على الخصائص التى تميز سياق الموقف الخارجى الذى تصنع السياسة الخارجية فى إطاره. فموقف الأمانة الدولية مثلا ينتج مجموعة من الآثار المتميزة بالنسبة لعملية اتخاذ القرار فى السياسة الخارجية.

## ثانياً: المتغيرات النفسية

تتصرف تلك المتغيرات إلى فهم القائد السياسى صانع السياسة الخارجية للمتغيرات الموضوعية. فهذه الأخيرة لا تنتج أثرها فى السياسة الخارجية الا من خلال فهم صانع السياسة لتلك المتغيرات. فاذا لم يدرك صانع السياسة الخارجية وجود متغير موضوعى معين. ، فان ذلك المتغير ان ينتج اثرا فى السياسة الخارجية للوحدة الدولية. كذلك فان تأثير تلك المتغيرات يقتصر على مفهوم صانع السياسة الخارجية لتلك المتغيرات. فاذا تصور ان دولته تمتلك قوة عسكرية ضخمة بالمقارنة بقوة العدو، فإنه سيتصرف فى السياسة الخارجية على أساس هذا التصور، حتى لو لم تكن دولته تمتلك تلك القوة فى الواقع. وعلى سبيل المثال، فإنه حينما توترت العلاقات بين بروسيا وفرنسا فى عامى ١٨٦٩، ١٨٧٠ - نتيجة لانتصار بروسيا على النمسا، ونتيجة لتحدى بروسيا للهيبة الفرنسية بترشيح امير بروسيا لعرش اسبانيا - تصور الامبراطور نابليون الثالث (ومعه حكومته ومعظم أجزاء الرأى العام الفرنسى) أن بإمكانه إنهاء المشكلة البروسية عسكريا واحتلال برلين. وبالفعل فقد أعلن الحرب على بروسيا فى ١٤ يوليو سنة ١٨٧٠، متصورا ان ميزان القوى فى صالحه وأن ذلك سيمكنه من الحاق الهزيمة ببروسيا. بيد ان بروسيا سرعان ما انزلت بالجيش الفرنسى هزيمة فادحة فى ٣ سبتمبر سنة ١٨٧٠، فى موقعة سيدان والتي تم فيها اسر نابلليون الثالث، بل واحتلت باريس ذاتها بعد ذلك. فرغم ان ميزان القوى الموضوعى كان فى غير صالح نابليون الثالث، الا أنه تصرف كما لو أن هذا الميزان فى صالحه<sup>(١)</sup>. ومن ثم، فان المتغيرات النفسية هى الوسيط الذى تنتج من خلاله المتغيرات الموضوعية آثارها فى السياسة الخارجية. والاستثناء الذى يرد على ذلك هو المتغيرات الموضوعية القيادية. فشخصية القائد السياسى تؤثر مباشرة على سياسة الخارجية دون أن تتأثر تلك العلاقة بفهم القائد السياسى لشخصيته .

بيد أن ذلك لا يعنى أن المتغيرات الموضوعية هي مجرد متغيرات غير مباشرة. ذلك ان تلك المتغيرات هي التي تحدد امكانية نجاح او فشل السياسة الخارجية. فبمجرد ان يصوغ القائد السياسى وينفذ سياسته الخارجية، فان تلك السياسة تستقل عن تصوراته الذاتية، وتتحدد فرص نجاح او فشل تلك السياسة انطلاقا من طبيعة المتغيرات الموضوعية. ولنعد إلى حالة القائد السياسى لدولة محدودة القوة العسكرية يتصور ان دولته تمتلك قوة عسكرية ضخمة. فاذا صاغ هذا القائد سياسة خارجية على هذا الاساس، فإنه من المحتمل ان تؤدي تلك السياسة إلى فشل سياسى او هزيمة عسكرية. ومن ثم، فان مدى التطابق او التفاوت بين المتغيرات الموضوعية (او ما يطلق عليه الدارسون البيئة الموضوعية Operational environment وبين تصور صانع السياسة الخارجية تلك المتغيرات وخصائصه الشخصية أو ما يطلق عليه الدارسون البيئة النفسية Psychological environment وهو الذى يحدد فرص نجاح او فشل السياسة الخارجية. وكلما زاد هذا التطابق، زادت فرص نجاح السياسة الخارجية.

### ثالثاً: متغيرات وسيطة

ويقصد بها تلك المتغيرات التي تتداخل في التأثير فسي شكل العلاقة بين المتغيرات المستقلة والمتغير التابع ( وهو في حالتنا السياسة الخارجية ) . فثأثر المتغيرات الموضوعية والنفسية يتحدد بشكل معين بعملية صنع السياسة الخارجية . فهذه العملية تضع قيودا معينة على قدرة القائد السياسى على ترجمة بيئته النفسية وخصائصه الذاتية الى سياسة خارجية . وبهذا المعنى فإن تلك العملية قد تصير بدورها محددا للسياسة الخارجية . وتشمل المتغيرات الوسيطة المتغيرات المرتبطة بصنع السياسة الخارجية. وهي تشمل هيكل وعملية صنع تلك السياسة بما فى ذلك عملية صنع واتخاذ القرار .

تفاعل المتغيرات الموضوعية والنفسية والوسيطه في تحديد مختلف ابعاد السياسة الخارجية. ويتسم هذا التفاعل بأنه تفاعل منتظم بمعنى أنه يحدث طبقاً لأنماط يمكن فهمها والتنبؤ بها. ويحاول التحليل العلمى للسياسة الخارجية اكتشاف تلك الأنماط،

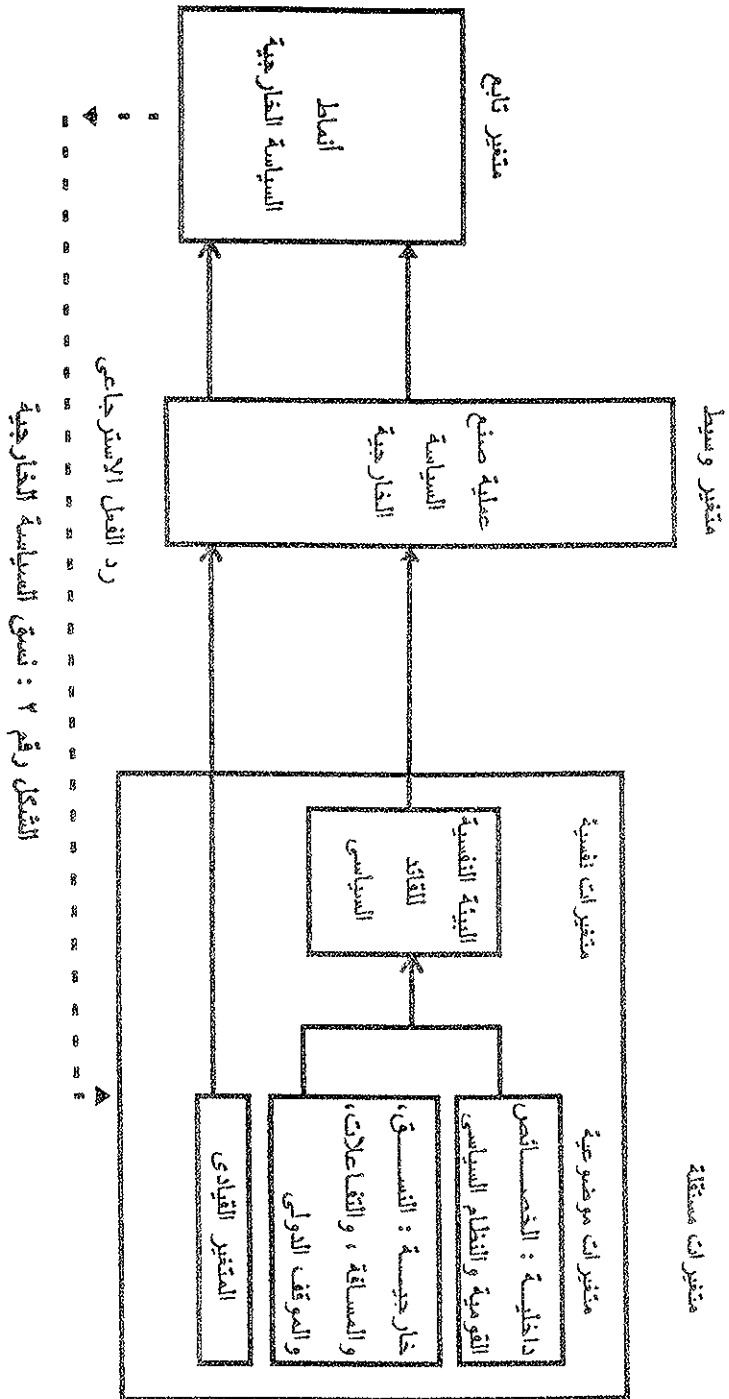


والظروف التي في ظلها تكون بعض المتغيرات أكثر أهمية وحسما في تحديد السياسة الخارجية، والوزن النسبي لأي من تلك المتغيرات في تحديد السياسة الخارجية لأنماط معينة من الوحدات الدولية.

ومن ثم فإن، عملية تفاعل متغيرات السياسة الخارجية وتأثيرها في صنع السياسة وشكلها النهائي، يمكن ان توصف بأنها "نسق" يطلق عليه الدارسون "نسق السياسة الخارجية"<sup>(١)</sup> Foreign Policy System. فكما أن الحقيقة الأساسية للنسق هي التفاعل والترابط بين وحداته، فإن متغيرات السياسة الخارجية تتفاعل وترابط مع بعضها البعض بما يشكل نسقا متكاملًا بذاته. ويوضح الشكل رقم (٢) طبيعة المتغيرات والعلاقات التفاعلية في نسق السياسة الخارجية. فهذا النسق يتضمن نوعين من المتغيرات : متغيرات مستقلة، ومتغيرات تابعة، ومتغيرات وسيطة وتتضمن المتغيرات المستقلة نوعين من المتغيرات : موضوعية ونفسية. ويتضح من الشكل ان تأثير المتغيرات الموضوعية، عن المتغيرات الموضوعية القيادية، هو تأثير غير مباشر، إذ أنه يتم من خلال المتغيرات النفسية.

كذلك فإن الناتج النهائي للسياسة الخارجية يدخل بدوره كمتغير مؤثر في هذا الناتج. فالسياسة الخارجية تؤثر في النسق الدولي، وفي طبيعة الخصائص القومية للدولة، كما ان نجاح او فشل السياسة الخارجية في التطبيق يؤثر على ادراكات صانع السياسة الخارجية، مما قد يدفعه إلى تعديل سياسته في ضوء الخبرة العملية (رد الفعل الاستراتيجي في الشكل رقم (٢)).

يضم هذا الباب تسعة فصول، نتناول مختلف المتغيرات التي تؤثر على السياسة الخارجية كما جاءت في العرض السابق على التوالي ويتناول الفصل الأخير فيها كيفية تفاعل مختلف هذه المتغيرات في تكوين السياسة الخارجية.



الشكل رقم ٢ : نمى السياسة الخارجية

## هوامش مقدمة الباب الثاني

- (١) أنظر في تفاصيل هذا الموضوع :
- هـ. فيشر (ترجمة احمد نجيب هاشم، ووديع الضبيح)، تاريخ أوروبا في العصر الحديث، (١٧٨٩ - ١٩٥٠)، (القاهرة : دار المعارف، ١٩٧٢) ص ٢٨٦-٢٩٧.
- (٢) راجع في مفهوم "تسق السياسة الخارجية".
- Michael Brecher, B. Steinberg, and J. Stein, "A framework for research on foreign policy behavior", *Journal of Conflict Resolution*, 13 (March 1969), pp. 75 - 101.
- Michael Clarke and B. White, *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, (Aldershot Edward Elgan. Publishing 1989), pp. 27-59.



## الفصل الخامس

### الخصائص القومية



يقصد بالخصائص القومية كل الأبعاد الكامنة في كيان الوحدة الدولية ذاتها كوحدة كلية شاملة، والتي تتسم بصفة الاستقرار النسبي. بهذا المعنى، فإن الخصائص القومية تعنى ثلاثة أبعاد رئيسة (١) :

أولاً: إنها تنصرف إلى الوحدة الدولية كوحدة كلية شاملة ولا تنصرف إلى خصائص الوحدات الجزئية داخل الوحدة. ومن ثم، فإنها تشمل مجموعة من الأبعاد كالمساحة الكلية والعدد الكلي للسكان في الدولة وليس في إقليم معين داخل الدولة.

ثانياً: أنها يمكن دراستها وقياسها وتحليلها بدون الرجوع إلى أي وحدة دولية أخرى، وهو ما يميزها عن المتغيرات الخارجية التي تتعلق دائماً بوحدة دولية أخرى. ورغم أن كلا من مفهوم الخصائص القومية والمتغيرات الخارجية ينطلق من الدولة كوحدة للتحليل، إلا أن الأخير ينصرف إلى الوحدة الدولية في علاقتها بوحدة أخرى بينما يشير مفهوم الخصائص القومية إلى خصائص كامنة في كيان الوحدة الدولية ذاتها.

ثالثاً: أنها ذات طبيعة مستقرة نسبياً، بمعنى أنها تتغير عبر فترات زمنية طويلة، فمساحة الدولة تتغير عبر فترات طويلة وكذلك مستوى تقدمها التكنولوجي والحضاري، وحجم مواردها ومستوى تطورها القومي وتكوينها الاجتماعي.

وينصرف مفهوم الخصائص القومية إلى خمسة أبعاد رئيسة هي: المقدرات القومية، والمشكلات الاجتماعية، والتكوين الاجتماعي، والتكوين القومي، والتوجهات المجتمعية.

يقصد بالمقدرات القومية المقدرات العسكرية الناشئة عن تعامل حجم الموارد المتاحة مع مستوى التطور التكنولوجي للدولة. أما المشكلات الاجتماعية فهي تنصرف إلى تلك المشكلات ذات الطبيعة المزمنة النابعة من البنيان الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة كالتضخم المزمن، والبطالة الدائمة، وعدم الاستقرار السياسي. أما أثر التكوين الاجتماعي، فإنه يعنى أثر انقسام المجتمع إلى شرائح اجتماعية (نخب سياسية، وطبقات اجتماعية، وجماعات مصالح) على السياسة الخارجية لهذا المجتمع. بينما

يقصد بالتكوين القومي درجة الاندماج القومي للمجتمع، في حين يقصد بالتوجهات المجتمعية مجموعة الافكار الاساسية التي يعتنقها معظم افراد المجتمع والتي تحدد رؤيتهم للعالم السياسي.

وسنتناول تأثير كل من تلك الأبعاد في المباحث الخمسة التالية.



## المبحث الأول المقدرات القومية

يقصد بالمقدرات القومية حجم ومستوى الامكانيات المتاحة للدولة. وهو ما يعبر عنه في أدب العلاقات الدولية بعناصر قوة الدولة. ويثير تحليل المقدرات القومية ثلاثة موضوعات رئيسية هي: العناصر التي تكون المقدرات القومية، وأشكال المقدرات، وأثار المقدرات القومية على السياسة الخارجية للدولة. وسنتناول كلا من هذه الموضوعات على التوالي.

### المطلب الأول عناصر المقدرات القومية

تتألف المقدرات القومية من تفاعل عنصرين رئيسين هما حجم الموارد المتاحة، ومستوى التحديث، ويثير العنصر الأول قضية حجم الدولة (كبيرة أو صغيرة) بينما يثير العنصر الثاني قضية مستوى تطور الدولة (متقدمة أو متخلفة).

### الفرع الأول حجم الموارد

تنقسم الموارد المتاحة للوحدة الدولية إلى نوعين أساسيين: موارد دائمة نسبياً، وأهمها الموارد الجغرافية، وموارد متغيرة، وتشمل الموارد الاقتصادية. وتحدد هذه الموارد حجم الدولة من حيث الصغر أو الكبر. فهناك دول صغيرة الحجم، كغانا، وسويسرا، وأروجوواي ودول كبيرة الحجم كالولايات المتحدة، والهند، والبرازيل. وسنتناول هذين النوعين من العوامل على التوالي:

## أولاً: العوامل الجغرافية:

تشمل العوامل الجغرافية مجموعة من العوامل الفرعية أهمها المواقع والمساحة، والتضاريس. وتؤثر هذه العناصر على السياسة الخارجية للدولة بشكل غير مباشر. وبشكل مباشر. فهي تؤثر بشكل غير مباشر من خلال تأثيرها على عناصر قوة الدولة التي تؤثر بدورها في قدرة الدولة على تنفيذ سياستها الخارجية وعلى مركزها الدولي. كما أنها تؤثر بشكل مباشر على السياسة الخارجية إذ أنها تؤثر في نوعية ومدى الخيارات المتاحة للدولة في مجال صياغة السياسة الخارجية، بل ويذهب بعض الجغرافيين من انصار مدرسة "الحنمية الجغرافية"، وعلى رأسهم راتزل، إلى أن الجغرافيا هي الحقيقة الأساسية التي تحدد سياسات الدول. وسنحاول أن نوضح هذين الأثرين للعوامل الجغرافية من خلال استعراض العناصر الأساسية الثلاثة المكونة لتلك العوامل.

### (أ) الموقع الجغرافي

يؤثر الموقع الجغرافي للدولة على سياستها الخارجية من عدة نواحي. فالموقع الجغرافي يحدد إلى حد كبير المجال الحيوي المباشر لسياسة الدولة الخارجية، كما أنه يحدد ماهية التهديدات الموجهة إلى أمن الدولة، فالدولة توجه سياستها الخارجية - في أغلب الحالات - إلى المنطقة الجغرافية التي تقع في أطرافها. كما أن موقع الدولة في تلك المنطقة يؤثر على سياستها الخارجية من خلال تحديد هوية الدولة ونوعية التهديدات الخارجية المباشرة. فموقع بلجيكا على مقربة من الساحل البريطاني أدى إلى أن تتبع بريطانيا سياسة عدم السماح بسيطرة قوة كبرى معادية على بلجيكا. ولذلك فقد تدخلت عام ١٨٣٠ لضمان استقلال بلجيكا عن هولندا حين حاولت فرنسا التدخل في الثورة البلجيكية، وتدخلت في الحرب العالمية الأولى حين اجتاحت الجيوش الألمانية بلجيكا. كذلك، فإن موقع مصر الجغرافي في الشمال الشرقي لأفريقيا وارتباطها الجغرافي بمياه النيل، جعل سياستها الخارجية موجهة نحو الشام والسودان. فمن الشام

ما يفسر تغيرات التي نعرضها هنا، وسنرى السودان ومن نهر النيل الذي تمتد عليه مصر امتداداً رئيساً.

يعتبر عالم الجغرافيا البريطاني مير ماكنورد ماكنيدر من أشهر من تناول أثر التمرق الجغرافي على السياسة الخارجية، وهو يرى أن السيطرة الجغرافية لدولة معينة على إقليم جغرافي معين تؤدي إلى السيطرة على إقليم آخر، وطبقاً لنظرية ماكنيدر، التي قدمها عام 1919، فإن أوروبا وأمريكا يرتكبا في جزيرة العالم، ويقع قلب هذه الجزيرة في المنطقة الداخلية لأوراسيا، وهناك امتدادة الراتعة من شرق أوروبا لسيولها حتى وسط آسيا، وعلى تحومها القاب واقع الهندش مكتوناً من شرق آسيا، والجزيرة شرق آسيا، الهند، والصين، وأوروبا وأمريكا، وهذا «البن الممكتون» (القاب والهندش) يوجد «خلل خارجي» يمثل في الأمريكتين وأمريكا، ولكن ما هي النتائج السياسية المترتبة على هذا التقسيم الجغرافي؟ يجيب على ذلك ماكنيدر بأن:

- من يسيطر على شرق أوروبا، يسيطر بالتالي على قلب العالم.
- ومن يسيطر على قلب العالم، يسيطر بالتالي على جزيرة العالم.
- ومن يسيطر على جزيرة العالم، يسيطر على العالم.

بعبارة أخرى فإن امتلاك الدولة لمواقع جغرافي معين يمكنها من بسط نفوذها الخارجي على إقليم آخر<sup>(1)</sup>

ويحدد بانكلو الجغرافيا السياسية ثلاثة أشكال محددة لتأثير المواقع الجغرافي على السياسة الخارجية<sup>(2)</sup>

#### ١ - مواقع المرور الدولي

فهناك مواقع جغرافية تتسم بأنها طريق طبيعي للمرور والانتقال الدولي، كقناة السويس، وبناب المندب، وجبل طارق، والبسفور، والدردنيل، وتهتم الدول صاحبة تلك المواقع بحمايتها، بينما تحاول الدول الأخرى التحكم فيها لأهميتها في مواصلاتها

الدولية. ويختلف تأثير هذه المواقع على سياسات الدول التي تقع في اقليمها باختلاف القوة النسبية لتلك الدول. فاذا كانت الدولة صاحبة الممر ضعيفة، فإن وجود الممر يكون عادة مدعاة للسيطرة الخارجية. اما اذا كانت الدولة على درجة من القوة بحيث تستطيع درء تطلعات الدول المنتفعة، فان الممر قد يكون بدوره مصدر للقوة الاقتصادية وللمكانة الدولية.

## ٢ - المواقع المظلة على البحار

يعتبر امتلاك الدولة لسواحل بحرية واسعة أحد مصادر قوتها. ذلك أن السواحل البحرية هي المنافذ الطبيعية للتجارة الدولية والنقل الدولي. ولذلك نجد ان معظم الدول غير المظلة على البحار - كأفغانستان وساحل العاج ومنغوليا - تعاني مشكلات اقتصادية هائلة نتيجة ارتفاع تكاليف نقل تجارتها الخارجية. ولذلك تحرص تلك الدول على الدخول في علاقات ودية مع الدول المجاورة المظلة على البحار لضمان سهولة النقل الدولي.

ومن أشهر نظريات السياسة الخارجية المتعلقة بالموقع البحري للدولة، نظرية الضابط البحري الأمريكي الفرد ماهان، الذي يرى - خلافا لما يراه ماكيندر - ان القوة القارية في أوروبا وآسيا لن تستطيع تحدى القوة البحرية كبريطانيا، والولايات المتحدة. فالدول البحرية تتميز - على عكس الدول القارية - بعدم وجود حدود أو دول مجاورة، ومن ثم تستطيع تركيز مواردها لبناء قوة بحرية كبرى. كذلك، فان قوة الدولة تتحدد بدرجة سيطرتها على البحار الكبرى ففي تلك البحار تتحدد مصائر الحرب. وكلما زادت سيطرة الدولة على البحار زادت قوتها العامة<sup>(٤)</sup>.

## ٣ - الجزر

يختلف تأثير الموقع الجزري للدولة على سياستها الخارجية باختلاف القوة النسبية للدولة. ففي حالة الدول القوية نسبيا يكون الموقع الجزري دافعا لتكوين قوة بحرية ضخمة، وتوجيه السياسة الخارجية توجيهها من شأنه حماية المداخل الطبيعية لتلك الجزر، على نحو ما حاولت بريطانيا أن تفعله من خلال سياسة توازن القوى الأوروبية

من أواخر القرن الثامن عشر. وفي حالات أخرى قد يكون الموقع الهزلي واقعاً للحدود  
 بين الكبريت الأحادي في حدود الدولة للاستفادة من الموقع الهزلي الاستراتيجي،  
 ومن ذلك حرم من الولايات المتحدة على السيفر على جزيرة دييجو جارمدا في المكسيك  
 الجبسي

### ب - المساهمة الجغرافية

تؤثر من الراسخ عليها كثير المساهمة من الدولة على مبادئها الجغرافية  
 التي تتيح لها أن تكون ذات تأثير في المساحات الهزلية الهزلية كما حدثت عند  
 توليدها العنق، البري، أوروبا، وسط آسيا، أفريقيا، الأوروغواي، آسيا، أفريقيا،  
 وغيرها من الدول، ولكن في الواقع، إلا أن هذا لا ينفك عن كونه الهزلي الهزلي  
 ذاته للقول على أنه الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 هزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 ولكن الاستماع الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 يمكن مصادرها الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 عشر. كذلك، فإن الاستماع الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 والمساهمة، ولكن هذا الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 الولايات المتحدة الأمريكية مع مراحها الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 بكيميت، مثلاً، بينما لم يزد الاستماع الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 ذلك، فمن الممكن أن تكون الموارد الطبيعية في دول مساهمة المساهمة  
 الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي  
 الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي

### ج - التضاريس الجغرافية

تلك خيرة السيد من الدول على أن التضاريس الجغرافية الدولية مناسري  
 مركزها الدولي، وفي نوعية التضاريس الجغرافية التي يمكن أن توجه إليها  
 التصحيح على القرن الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي الهزلي

الوعرة. فأحد عناصر عدم قدرة الدولة العثمانية بسط سيطرتها على الدولة الصفوية الفارسية منذ اوائل القرن السادس عشر - رغم سيطرتها على معظم أنحاء العالم الاسلامي - هو تضاريس فارس الوعرة التي شكلت ملاذا طبيعيا لسكانها وجيوشها ازاء الغزوات العثمانية. كذلك، فقد لعبت الطبيعة الجبلية لليمن دورا كبيرا في حماية الاستقلال النسبي لليمن عن السيطرة العثمانية منذ اوائل القرن السادس عشر، وفي اضعاف قدرة القوات المصرية على تأكيد فرض سيطرة القوات الجمهورية على كافة أنحاء اليمن منذ عام ١٩٦٢ وحتى عام ١٩٦٧. وعلى العكس فان التضاريس الجغرافية السهلية لمصر والعراق كانت من العوامل التي أغرت القوى الخارجية الآتية من الشرق على غزو الدولتين.

وتثير قضية التضاريس قضية الحدود. فعدم وجود حدود طبيعية للدولة يدفعها إلى تركيز هيز أساسي من سياستها الخارجية نحو حماية أمن حدودها، خاصة المناطق التي يسهل على العدو اجتيازها أو خلق مناطق عازلة Buffer zones على حدودها. فأحد العوامل التي تفسر حرص الاتحاد السوفيتي على الهيمنة على أوروبا الشرقية هو أن الغزوات الفرنسية والألمانية قد جاءت من خلال تلك المنطقة. ومن ثم، فإن الهيمنة عليها تشكل خط الدفاع الأول عن الاراضي السوفيتية.

وتعتبر قضية الحدود من القضايا الأشكالية الرئيسة في السياسات الخارجية لكثير من الدول حديثة الاستقلال. فالملاحظ ان الدول الاستعمارية السابقة هي التي خطت الحدود السياسية لتلك الدول بما يتفق ومصالحها، وبما يؤدي في بعض الاحيان إلى تقسيم شعب واحد أو قبيلة واحدة بين دول متعددة. ونظرا لما تثيره تلك المشكلة من احتمالات صراعية فقد اتفقت دول امريكا اللاتينية منذ استقلالها على احترام الحدود التي رسمتها الدول الاستعمارية السابقة، وهو ما عرف باسم مبدأ Uti Possiditis Juris. وقد تبنت منظمة الوحدة الافريقية المبدأ ذاته. ولكن ذلك لم يمنع تفجير كثير من منازعات الحدود بين بعض الدول حديثة الاستقلال، كالنزاع المغربي الجزائري عام ١٩٦٣، النزاع الصومالي - الاثيوبي عام ١٩٧٦، والنزاع بين مالي وبوركينا فاسو عام ١٩٨٥.

إذا كانت العوامل الجغرافية تنتج هذه الآثار المحتملة على السياسات الخارجية للدول، فإن حركية تأثير العوامل الجغرافية يعتمد على القوة النسبية للدولة، وعلى مستوى التطور التكنولوجي. فامتلاك الدولة لمواقع جغرافية استراتيجية قد لا يشكل في حد ذاته مصدراً للقوة، بل إنسه قد يكون باعثاً للتهديدات الخارجية إذا لم تكن الدولة تمتلك قوة عسكرية قادرة على حماية تلك المواقع، فامتلاك الدولة العثمانية لمضائق البسفور والدرينيل، مع ضعف هذه الدولة، أدى إلى تزايد التهديدات الروسية للدولة العثمانية، كما أن امتلاك مصر لقناة السويس، في ظروف ضعفها العسكري، كان من العوامل التي شجعت بريطانيا على الإسراع باحتلالها، ومن ناحية أخرى، فإن التكنولوجية قد تغير من حركية تأثير العوامل الجغرافية على السياسة الخارجية. فتطور تكنولوجيا الاتصال الدولي، وتكنولوجيا الصواريخ العابرة للقارات قد جعلت كثير من فرضيات الجغرافيا السياسية حول أثر الجغرافيا على السياسة الخارجية محل شك كبير. فلم تعد الحدود الطبيعية، على سبيل المثال، تشكل عائقاً أمام احتمال تهديد الدولة من مسافات بعيدة أو ضممانا لأمن الدولة. كما أن كثيراً من مواقع المرور الدولي والجزر فقدت أهميتها مع التطور التكنولوجي المعاصر.

### ثانياً: الموارد الاقتصادية

يقصد بالموارد الاقتصادية، الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة. وتشمل الموارد الطبيعية، مصادر الطاقة (كالبترول، والفحم، والغاز، والموارد النووية)، والمعادن الخام (كالحديد الخام، والقصدير واليوكسيت)، والموارد الغذائية (كالحبوب، والذرة)، والموارد الزراعية (كالقطن والحبوب). والواقع أن توافر هذه الموارد للدولة يوفر لها الأساس المادي للنمو الاقتصادي، ويمكنها من الدخول في علاقات خارجية مكثفة، كما أنه يؤثر على قدرتها في دخول سباقات التسلح وعلى اختيار نظم معينة للتسلح، أو إنتاج الأسلحة النووية أو الدخول في حروب دولية والاستمرار فيها. فتمثل هذه المجالات تتأثر إلى حد بعيد بمدى امتلاك الدولة للموارد الاقتصادية الطبيعية. كما أن افتقار الدول لبعض الموارد الطبيعية كان السبب وراء نشوب العديد من الحروب

الدولية. ويمكن أن نمثل لذلك بالتوسع البريطاني في جمهوريتى البوير فى أواخر القرن التاسع عشر من خلال حروب البوير. كذلك تعتبر حاجة الولايات المتحدة إلى الموارد البترولية من الشرق الأوسط أحد العوامل المؤثرة على سياستها ازاء المنطقة.

وتشمل الموارد البشرية السكان التابعين للدولة وخصائصهم المختلفة من حيث الحجم والتوزيع. فتوافر السكان يوفر للدولة أساسا بشريا للنمو الاقتصادى وبناء القدرة العسكرية، خاصة اذا كان حجم السكان مرتبطا بتوافر الموارد الطبيعية، وتوافر القدرة التكنولوجية على الاستفادة من الحجم السكانى. ومن ثم فان حجم السكان فى حد ذاته قد لا يعنى الكثير بالنسبة للسياسة الخارجية للدولة الا اذا كان مرتبطا بعوامل أخرى. ومن هنا يتحدث علماء السكان عن "الحجم الامثل للسكان"، وهو ذلك الحجم الذى يتحقق فيه التوازن بين السكان وبين الموارد الطبيعية المتاحة. الا انه يمكن القول بصفة عامة أن الحجم الصغير للغاية أو الحجم الكبير للغاية يعتبر عبئا أكثر منه ميزة للدولة. ففى الدول التى لا يتوافر فيها العدد الكافى من السكان قد تصبح عملية النمو مستحيلة بدون استيراد العمالة الأجنبية، مما يخلق بدوره أعباء على السياسة الخارجية للدولة. والمثال الواضح لذلك هو دول مجلس التعاون الخليجى. ففى بعض هذه الدول زاد حجم العمالة الأجنبية عن حجم العمالة المحلية إلى حد هدد التكوين السكانى للدولة، كما أنه قد خلق ضغوطا كثيرة على العلاقات الخارجية لتلك الدول. من ناحية أخرى فان الانفجار السكانى بدوره يشكل عبئا على الدولة اذ انه يعطل مسيرة التنمية ويضطر الدولة إلى الاعتماد على التمويل الخارجى، وبالتالي يدخلها فى ارتباطات دولية قد تؤثر على سياستها الخارجية، وربما أدى إلى اتباع الدولة سياسة توسعية لمحاولة خلق منافذ اقليمية لهذا التوسع. ومن ذلك السياسة التوسعية التى اتبعتها اليابان فى منشوريا عقب الحرب العالمية الأولى.

وبالإضافة إلى الحجم، فهناك قضية توزيع السكان من حيث الأصول العرقية والدينية. فقد يؤدى وجود أقليات عرقية أو دينية قوية إلى التأثير على السياسة الخارجية للدولة. فوجود الأكراد فى العراق، أو الفرنسيين فى كندا، أو المسلمين فى الفلبين يؤثر



على السياسة الخارجية لكل من هذه الدول، فلأقنية عادة مصانع وإرتباطات تختلف عن مصانع وإرتباطات الأغلبية، كما أن تلك الأقنية قد تضغط على الأغلبية لأخذ مصانعها بعين الاعتبار، بل أنها قد تدعو قوى خارجية إلى التدخل لحمايتها. ففرنسا مثلاً تتعاضد مع ممثلين الفرنسيين في إقليم كويبيك في كندا للاستقلال، وقد أدى ذلك لفترة من الزمن إلى توتر العلاقات الكندية - الفرنسية، أضف إلى ذلك أن الدور الإنتاجي للسكان يختلف باختلاف توزيعهم العمري وعلى وجه الخصوص باختلاف نسبة السكان النشيطين اقتصادياً، ففي بعض الدول، خاصة الدول المتقدمة، تصل هذه النسبة إلى حوالي ٦٠٪ من السكان، وفي بعض الدول المتخلفة قد تصل النسبة إلى ما لا يزيد عن ٢٠٪ من السكان، ويسود ذلك إلى ارتفاع معدلات الاعالة الاقتصادية في المجتمع، بما يرتبه ذلك من ضغوط على مقدرة الدولة في توجيه الموارد نحو الاستثمار الإنتاجي.

## الفقر الثاني

### مستوى التحديث

يقصد بمستوى التحديث مستوى المهارات الفنية والتنظيمية المتعلقة بقسرة المجتمع على تحويل موارده إلى أشكال وأنماط جديدة. فمن الواضح أن توافر الموارد للدولة لا يعنى بالضرورة القدرة على استعمالها أو تحويلها، كما هو الحال في الدول المتخلفة التي تمتلك خام اليورانيوم. ويشبه كارل دويتش تلك الدول بالأفيال. فالأفيال تمتلك أجساماً هائلة تستطيع بها أن تحطم الحواجز، ولكنها تقتصر إلى أبسط المهارات الفنية كسهارة وضع الخيط في الأبرة. كما أن الدول التي تقتصر إلى الموارد قد تستطيع تعويض هذا النقص عن طريق تطوير المهارات الفنية والتنظيمية حتى تستطيع أن تستخدم الحجم المحدود المتاح من الموارد استخداماً رشيداً، كما هو الحال في اليابان.

والواقع أن امتلاك الدولة للمهارات الفنية والتنظيمية يؤدي إلى أحداث تغيير كبير في نظامها الاقتصادي وسياستها الخارجية، على غرار ما حدثت بالنسبة للدول

الاوروبية عندما دخلت عصر الثورة الصناعية. وفي هذا الصدد توجد ثلاث نظريات متفاوتة حول دخول الدولة مرحلة التحديث بما تتطوى عليه من تطور تكنولوجي، على سياستها الخارجية وهي: نظرية لينين ونظرية رستو، ونظرية شكري ونورث.

### أولاً: النظرية اللينينية (٥)

تتعلق نظرية لينين من التحليل الماركسي لحركية النظام الرأسمالي وتطوره نحو مراحل عليا. ويرى لينين ان التطور التكنولوجي للنظام الرأسمالي يؤدي إلى ازمان عديدة اما أزمة افراط الانتاج. وتنشأ هذه الأزمة نتيجة تفاعل عاملين؛ أولهما تزايد الانتاج نتيجة سرعة التطور التكنولوجي، وثانيهما، عجز السوق المحلية عن استيعاب هذا الانتاج وتضاؤل فرص الاستثمار المحلية، وذلك نتيجة علاقات الانتاج الرأسمالية ذات الطابع الاستغلالي. ومن ثم تنشأ الحاجة إلى ايجاد أسواق خارجية لاستيعاب فائض الانتاج ورأس المال. وكلما ازدادت مرحلة التطور التكنولوجي للنظام الرأسمالي ازدادت الحاجة إلى ايجاد تلك الأسواق. كذلك، يؤدي التطور التكنولوجي إلى نمو الرأسمالية احتكارية أو رأسمالية تتميز بتركز ملكية أدوات الانتاج في أيدي حفنة الكارتلات والتراتستات، وتزايد دور الاحتكارات المصرفية، وتزايد الحاجة إلى المواد الخام، وتصدير رأس المال. وهنا تكمن -في نظر لينين - جذور التوسع الاستعماري الخارجي للدول الرأسمالية أو الظاهرة الامبريالية، التي يرى لينين أنها اعلى مراحل النظام الرأسمالي. بعبارة أخرى فالتطور التكنولوجي للرأسمالي يؤدي حتما إلى اتباع سياسة خارجية توسعية.

### ثانياً: نظرية روستو (٦)

بخلاف نظرية لينين التي تقيم علاقة حتمية بين التطور التكنولوجي الرأسمالي وبين التوسع الاستعماري، فان روستو يقدم تفسيراً مختلفاً للسياسة الخارجية التوسعية في ضوء التطور الاقتصادي -التكنولوجي بصفة عامة. يرى روستو أنه بصرف النظر

عن النظام الاجتماعي والاقتصادي، فإن المجتمعات تمر بمراحل خمس للتطور الاقتصادي تنتج كل مرحلة منها سياسة خارجية معينة.

ويجمل روستو مراحل التطور الاقتصادي في المرحلة التقليدية، ومرحلة ما قبل الانطلاق، ومرحلة الانطلاق، ومرحلة النضج، ومرحلة المجتمع الاستهلاكي.

ويرى روستو انه في المرحلتين الأولى والثانية، يكون اقتصاد الدولة وتطورها التكنولوجي متواضعين إلى حد لا يسمح للدولة بإنشاء سياسة خارجية نشيطة أو الدخول في سياسات عدائية، بل ان السياسة الخارجية للدولة قد تكون متأثرة إلى حد كبير بالسياسة الخارجية لدول في المراحل التالية للنمو. وفي مرحلة الانطلاق يصبح النمو الاقتصادي جزءاً أساسياً وعادياً من تركيب المجتمع. في هذه الحالة، يخلق النمو الاقتصادي نوعاً من القلق الاجتماعي. ومن ثم تحاول النخبة الحاكمة أن تحتوي هذا القلق عن طريق اتباع سياسة اقليمية عدوانية، أي افعال مغامرات خارجية لخلق الوحدة الاجتماعية. أضف إلى ذلك ان النمو الاقتصادي يرتبط عادة بنمو التيار القومي الذي يفرد بدوره إلى النتيجة ذاتها، أي اتباع سياسة عدوانية، ولكن على نطاق اقليمي محدود. ويضرب روستو لذلك مثالا بمحاولة الولايات المتحدة الاستيلاء على كندا في ستينيات القرن التاسع عشر والتوسع الروسي في مانشوريا حتى فلاديفوستوك في نهاية القرن التاسع عشر. وتؤدي مرحلة الانطلاق إلى مرحلة النضج، وهي في نظره أخطر مراحل النمو الاقتصادي. ففي هذه المرحلة يستمر النمو الاقتصادي، وتزداد الموارد بحيث تستطيع الدولة ان تنشئ أنشطة خارجية على نطاق واسع تفوق بكثير تلك الأنشطة الكائنة في مرحلة الانطلاق. اما المرحلة الأخيرة، فإنها تتميز بتباطؤ معدلات النمو وتعاطف الدور الذي تلعبه السلع الاستهلاكية والخدمات في الاقتصاد الوطني، مما يخلق ضغطاً على القدرة التوسعية أو العدوانية للدولة.

سؤالاً: نظرية شمكري ونورث (٧)

تعتبر هذه النظرية المسماة نظرية "الضغط إلى الخارج" Lateral Pressure Theory إحدى الاسهامات التي قدمتها المجموعة البحثية في معهد ماساتشوستيتش

للتكنولوجيا بقيادة نازلي شكري وروبرت نورث. وتحاول النظرية ان تقدم تفسيراً للصراع الدولي، انطلاقاً من تحليل أثر بعض الخصائص القومية، ولكننا سنقتصر عرضنا للنظرية على الجزء الذي يتناول السياسة الخارجية.

تستلخ النظرية من تحليل أثر التفاعل بين متغيرات ثلاث هي السكان، والموارد، والتكنولوجيا على السياسة الخارجية. وتتوصل مقولتها الأساسية في ان تزايد السكان مع تزايد مستوى التطور التكنولوجي يخلق طلباً متزايداً على الموارد. وهذا الطلب يولد ضغوطاً خارجية. وكلما ازدادت تلك الضغوط، كلما اتجهت الدولة إلى التوسع الخارجي من أجل الحصول على تلك الموارد.

ويمكن تلخيص الحجج الرئيسية للنظرية بما يلي:

١ - تتميز كل بيئة جغرافية، بأنه كلما ازداد عدد السكان ازدادت الحاجة إلى توفير حد من الغذاء والموارد. وهذه الحقيقة لا يمكن التهريب منها. فبقاء الانسان ككائن حي يتطلب استهلاك كميات معينة من الغذاء والماء لا يمكن النزول عنها. ومن ثم لا مناص أمام الدولة من توفير كمية معينة من الموارد لسكانها.

٢ - لمحاولة حل تلك المشكلة، فان البشر يوظفون التكنولوجيا. فباستعمال التكنولوجيا استطاع الانسان أن يوفر مصادر جديدة للغذاء والطاقة، لكن تطبيق التكنولوجيا لا يقدم حلاً نهائياً لمشكلة الموارد. بل ان تطبيق التكنولوجيا يتطلب استعمالاً لبعض الموارد الجديدة. فالموارد المطلوبة لتطبيق تكنولوجيا العصر المجري تقل بالطبع عن تلك المطلوبة لتطبيق تكنولوجيا المفاعلات النووية. ومن ثم، فانه كلما تقدمت التكنولوجيا، ازداد الطلب على الموارد في المجتمع، وتولدت حاجات جديدة لدى الافراد. ذلك لأن تغير مستوى التكنولوجيا يغير من مفهوم الافراد لاحتياجاتهم بمعنى أنه "يخلق" حاجاتاً جديدة وبالتالي يزداد الطلب على الموارد. ومن ثم، فان تزايد السكان ومستوى التكنولوجيا يزداد الطلب على الموارد.

٣ - من أجل الوفاء باحتياجات الفرد، فإن المجتمعات تستثمر نسبا معينة من رأس المال والموارد المتاحة لتطوير مقدرات متخصصة معينة كالصناعة، التجارة، الزراعة الميكانيكية، المقدرات العسكرية وغيرها.

٤ - يؤدي حاصل التفاعل بين الحاجات (الناشئة عن تزايد السكان وتزايد مستوى التكنولوجيا) والمقدرات المتخصصة إلى بلورة ظاهرة الضغط إلى الخارج، ويقصد بذلك القيام بأنشطة خارج حدود الدولة للحصول على قدر من السيطرة على موارد الآخرين. ويشمل ذلك الاستيلاء على أراضي جديدة، وتوسيع نطاق التجارة الخارجية والبحث عن مصادر جديدة للثورة المعدنية والسمكية، والتوسع العسكري، وغيرها. والشرط الرئيس لنشوء تلك الظاهرة هو تزايد الحاجات مع وجود مقدرات متخصصة على مستوى عال من التطور.

٥ - كلما ازداد معدل الضغط إلى الخارج في المجتمع، زاد ميل هذا المجتمع إلى نطاق سيطرته للمجتمعات الأخرى ذات المقدرات الأقل. فحينما توسعت الولايات المتحدة في أوائل القرن الثامن عشر فأنها توسعت غربا، وضممت أقاليم كانت تابعة للمكسيك، ولكنها لم تستطع أن تتوسع شمالا في الأقليم الكندية التي كانت خاضعة للإمبراطورية البريطانية وحينما نشلت روسيا القيصرية في التوسع على حساب الدولة العثمانية بعد حرب القرم اتجهت إلى التوسع في آسيا الوسطى.

تنفق النظريات الثلاث على أن التطور التكنولوجي ينتج أثارا معينة على السياسة الخارجية للدولة، ولكنها تختلف حول طبيعة هذه الآثار، والظروف التي تحدث في إطارها. فبينما تركز النظرية الينينية على آثار التطور التكنولوجي في النظام الرأسمالي وتنشئ علاقة حتمية بين هذا التطور وبين الميل إلى اتباع سياسة خارجية استعمارية، فإن نظرية روستو تؤكد أن التوسع هو خصيصة تميز كل المجتمعات التي تمر بمرحلة معينة من مراحل التطور الاقتصادي بصرف النظر عن نظامها الاقتصادي أما نظرية شكري ونورث، فأنها تؤكد أن التطور التكنولوجي لا ينتج آثاره إلا بتفاعله مع عنصرين آخرين هما التزايد السكاني، وتزايد الموارد.

تقدونا المناقشة السالفة لأثر التطور التكنولوجي ومستوى التحديث إلى قضية العلاقة بين النظام الاقتصادي والسياسة الخارجية. ولعل أكثر الموضوعات أهمية في هذا الصدد هو موضوع العلاقة بين النظام الاقتصادي الرأسمالي والسلوك الاستعماري<sup>(٨)</sup>. فتوضح النظرية اللينينية أن السلوك الاستعماري للدول الأوروبية في القرن التاسع عشر ليس الا نتيجة للنظام الرأسمالي، والذي وجد في المستعمرات مجالا لحل ازمته المتمثلة في افراط الانتاج ومحدودية المواد الخام. فالسلوك الاستعماري كان أداة لايجاد أسواق لتصريف المواد المصنعة، واستجلاب المواد الخام اللازمة لاستمرار دوران عجلة النظام الرأسمالي. ترتبنا على ذلك فان لينين فسر نشوب الحرب العالمية الأولى، في ضوء الصراع بين الدول الاستعمارية الأوروبية لاقتسام المستعمرات. وفي هذا الاطار يرى بعض الماركسيين المحدثين وعلى رأسهم هاري ماجدوف، ان السلوك الاقتصادي الاستعماري الامريكى المعاصر ليس الا محصلة للنظام الرأسمالي الامريكى، بمعنى ان هذا النظام يتطلب اتباع سياسة استعمارية تضمن الهيمنة على مصادر المواد الخام وحماية الاستثمارات الأمريكية في الخارج.

وقد شاعت للنظرية اللينينية في أدب العلاقات الدولية كتفسير للسلوك الاستعماري الأوروبي خصوصا والسلوك الاستعماري عموما. بيد ان تسأل ظاهرة السلوك الاستعماري في القرن التاسع عشر والسلوك الاستعماري عموما يوضح ان هناك حدود أساسية للمقدرة التفسيرية لهذه النظرية. فمن الثابت ان السلوك الاستعماري مسبق على ظهور الرأسمالية الأوروبية، كما أن معظم استثمارات الدول الأوروبية الاستعمارية لم تكن موجهة نحو المستعمرات، ولكن نحو الولايات المتحدة والدول الأوروبية الأخرى، كذلك، فقد أوضح بعض الدارسين، ردا على نظرية ماجدوف، انه خلال الستينات من القرن العشرين كان ٧٠٪ من اجمالي الاستثمارات الأمريكية موجهة نحو الدول المتقدمة اقتصاديا مقابل ٣٠٪ في الدول المتخلفة اقتصاديا، وأن اجمالي الاستثمارات الأمريكية في الدول الأخيرة، والتي بلغت ١٨٦ بليون دولار، لم تنم الا عن عوائد قيمتها ٢٩ بليون دولار وهو رقم مواضع بالنسبة لحجم الناتج القومي الامريكى، ولا يصلح تفسيراً للسلوك الاقتصادي الخارجى الامريكى. كذلك، فمن الثابت ان بعض النظم

الاقتصادية غير الرأسمالية قد اتبعت سلوكا استعماريًا ومن ذلك السلوك السوقيتي في شرق أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية.

من ناحية أخرى، يوضح استعراض الوقائع التاريخية السابقة على نشوب الحرب العالمية الأولى أن تلك الحرب لم تنشب بسبب الصراع على المستعمرات. فالواقع أن مشكلات هذا الصراع كانت سويت بين الدول الاستعمارية المتنافسة منذ توقيع اتفاقية هلجولاند سنة ١٨٩٠ بين بريطانيا ومانيا مروراً بالوفاق الودي الفرنسي البريطاني سنة ١٩٠٤، والوفاق الروسي - البريطاني سنة ١٩٠٧، فالاتجاه العام كان نحو تسوية القضايا الاستعمارية، بما فيها قضية سكة حديد بغداد التي سويت قبل نشوب الحرب العالمية الأولى وليس نحو الصراع حول المستعمرات. ونحن لا ننكر أن سعى الدول الرأسمالية لتأمين مصادر المواد الخام والأسواق كان أحد الدوافع المحركة للسلوك الاستعماري لهذه الدول. ولكن هذا السعى لا ينهض وحده كعامل مفسر لهذا السلوك.

ولعل من العوامل التفسيرية الأخرى للسلوك الاستعماري التفسير الذي قدمه شومبيتر، وهو تفسير يركز على "النخبة الارستقراطية العسكرية الحاكمة" التي تسعى إلى التوسع والحروب لتبرير هيمنتها على السلطة السياسية. كذلك فقد أشار جالبريث وروبرت تكرر إلى الدافع الامني كأحد دوافع السلوك الاستعماري. ويقصد بذلك تأمين السيطرة على المناطق الاستراتيجية اللازمة للتجارة الدولية والامن الوطني للدولة. فقد أشار جلادستون، رئيس وزراء بريطانيا في الثمانينات من القرن التاسع عشر، انه قد سعى لاحتلال مصر لحماية أمن الامبراطورية البريطانية، وبالذات الطريق إلى الهند، كما أكد جونسون ونيكسون، الرئيسان السابقان للولايات المتحدة، التي ان أحد دوافع دخول الولايات المتحدة الحرب الفيتنامية في الستينات كان تخوفها من انتشار الشيوعية في جنوب شرق آسيا بما يرتبه ذلك من نتائج على أمن الولايات المتحدة. وأخيراً، فقد أشارت شكري ونورث إلى ان السلوك التوسعي الخارجي (بما فيه السلوك الاستعماري) محصلة لتفاعل تأثير تفاعل التزايد السكاني والتطور التكنولوجي، والحاجة إلى الموارد. والواقع ان التزايد السكاني في حد ذاته كان أحد دوافع السلوك الاستعماري الخارجي، ومن ذلك السلوك الاستعماري الياباني في الصين في اعقاب

التحريك العالمية الأولى، والذي كان أحد دوافعه الرئيسية سعى الصين لحل مشكلة تزايد السكان من طريق نوطن اليابان في إقليم منشوريا.

### المفرد الثالث

#### أثر الموارد والتحديث على السياسة الخارجية

إنما في القرنين السابقين، إن حجم الموارد ومستوى التحديث يكرنان العنصرين التمييزيين في تحديد المخرجات الأولية. فالموارد تعدد حجم المقدرات بينما يحدد مستوى التحديث مساراتها الكلية، وفي ذلك يبرز التباين بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة من حيث حجم الموارد، وبين الدول المتقدمة والدول المتخلفة من حيث مساهمة التحديث، وفي هذا السياق، فالتحديث يجعل أثر تقدرات الدول في تحقيق العنصرين على مختلف مستويات السياسة الخارجية.

#### أولاً: الهجوم الكلي السياسة الخارجية

تتيح الدول المتقدمة والسياسات الخارجية نشيطة كإحدى المشاركة الفعالة في القضايا المطارة في النسق الدولي، يمكن الدول الصغيرة والمتخلفة، وذلك بحكم ندرة الموارد، وندرة المهارات الفنية في حالة النوع الأخير من الدول، ففي دراسة أجراها موريس أيجست على مئتي دولة في الفترة من عام 1909 حتى عام 1968 وجد أن الدول الكبيرة قد أنشأت 288 سلوكا في مجال السياسة الخارجية، وأن الدول الصغيرة قد أنشأت 55 سلوكا فقط، كما أن الدول الصغيرة المتقدمة قد أنشأت 15 سلوكا مقابل 16 سلوكا للدول المتخلفة، وهذا يعني أن عامل التحديث هو عامل لا بأس به محدد لحجم نشاط السياسة الخارجية وأن تأثيره يفرق تأثير عامل الحجم<sup>(1)</sup> هناك، وجد سالكلايد هو جارد أن الدول الخمس الكبرى (الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي،



والصين الشعبية، وبريطانيا، وفرنسا) تحتكر حوالي ٤١٪ من السلوك السياسى  
الدولى<sup>(١٠)</sup>.

وتأكد هذه النتائج من تأمل توزيع النشاط الدبلوماسى الخارجى للدول. فكلما  
ازداد حجم المقدرات ازداد عدد البعثات الدبلوماسية التى ترسلها الدول للخارج.

### ثانياً: معالم السياسة الخارجية

تنزع الدول الصغيرة، نحو اتباع سياسات شير مكلفة نسبياً. ومن هنا، فإن تلك  
الدول تعتمد إلى انتاج سياسات، خارجية "مشتركة"، أى أنها تستخدم مواردها مجتمعة  
لتحقيق أهداف مشتركة. وفى الدراسة سالفة الذكر وجد موريس إيست أن ٥٤٪ من  
السلوك السياسى الخارجى للدول الصغيرة يتم بالاشتراك مع دولتين أو ثلاث دول  
أخرى نلى الأقل. أما فى حالة الدول الكبرى، فإن النسبة تصل إلى ٣٤٪ فقط<sup>(١١)</sup>.  
كذلك تفضل الدول الصغرى التعامل مع الدول الأخرى فى اطار المنظمات الدولية. ذلك  
أن تلك المنظمات تمكنها من الاتصان باكبر عدد ممكن من الدول بأقل التكاليف كما أنها  
توفر لها منبرا عالميا لايضاح وجهات نظرها. وأخيراً فإن المنظمات الدولية توفر  
للدول الصغيرة مجموعة من الموارد المستمدة أساساً من الدول الكبيرة. وفى الدراسة  
المشار إليها وجد إيست أن ٨٪ فقط من سلوك الدول الكبيرة يتم فى اطار المنظمات  
الدولية، بينما يتم ١٧٪ من سلوك الدول الصغيرة فى اطار تلك المنظمات<sup>(١٢)</sup>. ولذلك،  
فإن الدول الصغيرة أكثر تأييداً لزيادة فعالية المنظمات الدولية عن الدول الكبرى.  
وتزداد مصداقية هذه النتيجة إذا ادخلنا فى الاعتبار عامل التحديث. فالدول الصغرى  
والمختلفة أكثر الدول لجوء إلى المنظمات الدولية كأداة للسياسة الخارجية، كما أنها  
أكثرها تأييداً لزيادة فعالية تلك المنظمات<sup>(١٣)</sup>.

من ناحية أخرى يرى بعض دارسى السياسة الخارجية انه تطبيقاً لقاعدة السياسة  
الخارجية الأقل تكلفة، فإن الدول الصغيرة عادة ما تنجبه إلى اتباع سياسات قوامها القرب  
أكثر من الفعل، أى التعبير اللفظى عن السياسات دون تنفيذها فعلياً. ولا يعنى ذلك ان  
الدول الصغيرة لا تنفذ سياساتها، ولكن يعنى ان حجم الاقوال يزيد عن حجم الافعال فى

السياسة الخارجية للدول الصغيرة. وأدراك، كثيراً ما تلجأ تلك الدول إلى الأدوات الدبلوماسية كالأجهزة وكطبع العلاقات الدبلوماسية، نحو حوالي ٩٠ ٪ من أعمال قطع العلاقات الدبلوماسية التي تمت في الفترة ما بين عام ١٩٤٥ و عام ١٩٧٠ قامت بها الدول الصغيرة<sup>(١١)</sup>.

بيد أن بعض الباحثين قدسوا وجهة نظر بديلة مؤداه أن حجم الاتصال يزيد عن حجم الأقوال في سياسات الدول الصغيرة، ذلك أن تلك الدول عادة ما تكون غير قادرة على فتح المشكلات المالية منذ بدايتها، وذلك بحكم ضعف أجهزة السياسة الخارجية فيها. ولذلك فإنها لا تكون قادرة على التعبير اللطفي عن سياسات مستدة إزاء تلك القضايا إلا إذا بدأت تلك القضايا وفي مرحلة متأخرة، كإثر اضلاع على مركز تلك الدول، حيث تصبح الأقوال عديمة القيمة، ويصبح من الضروري التركيز على الأفعال. وهي في ذلك مثلها مثل السريخ الذي لا يستطيع بحكم قس الضعف على مرهنة منذ البداية والتفاوض بشأنه مع الأطباء إلا في فترة متأخرة حيث يصبح من المتعين إجراء جراحة فعلية. وإذا عدنا إلى الدراسة المشار إليها وجدنا أنها تؤيد وجهة النظر تلك نحو حوالي ٧٦ ٪ من سلوك السياسة الخارجية للدول الكبيرة ويختصر في الأقوال، بينما لا يتضمن إلا ٦٢ ٪ فقط من سلوك السياسة الخارجية للدول الصغيرة الأقوال. وفي هذا الصدد تتشابه الدول الصغيرة المتقدمة مع الدول الصغيرة المتخلفة<sup>(١٢)</sup>.

من ناحية أخرى، فالملاحظ أن الدول المتقدمة أقل ميلا إلى ممارسة سياسة تقوية التنظيمات الدولية وأقل ميلا إلى تغيير أسس العلاقات الدولية القائمة، على عكس الدول المتخلفة. فالدول المتقدمة الكبيرة أكثر ميلا إلى السلوك السراحي الخارجي التفاوضي من الدول المتخلفة الصغيرة التي عادة ما تكون أكثر ميلا إلى السلوك السياسي الخارجي السراحي. كما أنها حينما تلجأ إلى السلوك الصراحي، فأنها غالباً ما تلجأ إلى السلوك الصراحي اللطفي، خاصة الاحتجاجات<sup>(١٣)</sup>.

## ثالثاً: الأهمية النسبية لقضايا السياسة الخارجية

يؤثر حجم الموارد في نوعية القضايا التي تهتم بها الدولة في سياستها الخارجية. فالدول الصغيرة تهتم عادة بالقضايا ذات الطابع الاقتصادي لأنها تتعلق مباشرة بقضية ندرة الموارد التي هي الخصيصة الرئيسة لتلك الدول. وينطبق ذلك بالذات على الدول الصغيرة المتخلفة. فهذه الدول تهتم بقضايا النظام الاقتصادي العالمي الجديد والحوار بين الشمال والجنوب، وقضايا المعونة الفنية. وبحكم خصيصة التخلف التكنولوجي والاقتصادي، فإن تلك الدول تهتم في سياستها الخارجية بالقضايا التي تتعلق بالمساعدات والاستثمارات الخارجية. كذلك فالدول الصغيرة المتقدمة تهتم بالقضايا الاقتصادية لسبب بسيط هو حاجتها إلى الموارد الخارجية للحفاظ على عملية التنمية ومواجهة المطالب المتزايدة التي يفرضها الاقتصاد المتقدم. وقد وجد موريس ايبست ان ١٨ ٪ من سلوك السياسة الخارجية للدول الصغيرة يتعلق بالقضايا الاقتصادية مقابل ٥ ٪ للدول الكبيرة. وتزداد أهمية القضايا الاقتصادية في حالة الدول الصغيرة المتخلفة، فقد وجد ايبست ان ٢٢ ٪ من سلوك السياسة الخارجية لتلك الدول يتعلق بقضايا اقتصادية، في مقابل ٦ ٪ للدول المتقدمة كبيرة الحجم<sup>(١٧)</sup>. ولذلك نلاحظ انه مع تفاقم المشكلات الاقتصادية للدول النامية في اوائل السبعينات، اتجهت حركة عدم الانحياز إلى التركيز على القضايا الاقتصادية بشكل متزايد على حسب الاهتمام بقضايا التفاعل الاستراتيجي العالمي<sup>(١٨)</sup>.

## رابعاً: توزيع السياسة الخارجية

تؤثر المقدرات القومية على مدى قدرة الدولة على توزيع سياستها الخارجية بين الوحدات الدولية. ذلك أن توزيع السياسة الخارجية بين عدد كبير من الوحدات الدولية يتطلب قترا أكبر من الموارد، ومستوى أعلى من المهارات الفنية والتنظيمية. ولذلك يلاحظ أن الدول الكبيرة والمتقدمة توجه سياستها الخارجية إلى عدد كبير من الوحدات الدولية بينما تركز الدول الصغيرة والمتخلفة على الاقليم الجغرافي المباشر الذي تقع فيه. وقد سبق أن أّمحنا - عند الاشارة إلى توزيع السياسة الخارجية كأحد أبعاد السياسة

الخارجية - انه خلال عقد الستينيات كان معامل الانتقاء بالنسبة للولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وفرنسا وكندا ٥,٠ فأكثر فيما كان المعامل بالنسبة لسويسرا والمانيا الشرقية وزامبيا حوالي ١,٠ ويدلنا ذلك على ان عامل الحجم عامل رئيس يحدد مدى قدرة الدولة على توزيع سياستها الخارجية، وأن تأثيره يفوق تأثير عامل التحديث.

### خامساً: اتجاهات السياسة الخارجية

يؤثر مدى توافر الموارد على العديد من القرارات الاستراتيجية الدفاعية المتعلقة بالسياسة الخارجية. فاتجاه الدولة نحو انتاج الاسلحة النووية يرتبط بمدى توافر الموارد النووية، والتكنولوجيا القادرة على تحويل تلك المواد إلى اسلحة نووية. هذا بالإضافة إلى توافر الموارد الاقتصادية الأخرى اللازمة للإنفاق على انتاج هذه الاسلحة. كما أن قرار روسيا السوفيتية بالخروج من الحرب العالمية الأولى وتوقيع صلح بريست ليتوفسك عام ١٩١٨، وقرار بريطانيا في الستينيات بالانسحاب العسكري من قواعدها شرق السويس، وقرار الولايات المتحدة المتمثل في مبدأ نيكسون الصادر عام ١٩٦٩ بمطالبة الدول الآسيوية بتحمل مسؤوليات الدفاع عن نفسها، وقرار مصر بتوقيع معاهدة الصلح مع اسرائيل عام ١٩٧٩، كلها كانت قرارات متأثرة إلى حد بعيد - بعدم توافر الموارد الكافية للاستمرار في اتباع السياسات السابقة. كما أن الدول كثيراً ما تدخل صراعات وحروباً مع بعضها في عمار سعيها للسيطرة على مصادر الموارد الاقتصادية وهناك امثلة عديدة لصراعات دولية حركتها الحاجة إلى الموارد الاقتصادية ومن أمثلتها الصراع بين بريطانيا وجمهورية البوير في أواخر القرن التاسع عشر حول السيطرة على مناجم الذهب المكتشفة حديثاً في الجمهوريةتين، والصراع الجزائري - المغربي عام ١٩٦٣ حول إقليم تندوف الغني بالحديد، والصراع بين مالي وبوركينا فاسو عام ١٩٨٥ حول إقليم أجاشية الغني بالموارد الطبيعية.

ومن ناحية أخرى مخلص بعض الدارسين، من واقع استعراضهم لتطور السياسات الخارجية البريطانية والأمريكية منذ اوائل القرن التاسع عشر، إلى ان هاتين الدولتين

أكثر ميلا إلى الدخول في صراعات دولية في فترات الانتعاش الاقتصادي، وأقل ميلا إلى الدخول في تلك الصراعات خلال فترات الكساد الاقتصادي<sup>(١٩)</sup>.

### سادسا: "تحديث" السياسة الخارجية

يرى مورس ان مستوى التحديث هو العامل الرئيس المحدد للسياسات الخارجية للدول. فالتحديث يؤدي إلى ارتقاء الفن الانتاجي، والمعارف الفنية، والتخصص، والحسراك الاجتماعي، ارتقاء يؤدي بدوره إلى "تحديث" السياسة الخارجية كذلك من نواح عدة تتمثل في (٢٠) :

#### ١- زيادة قدرة الدولة على استغلال الموارد:

يؤدي ارتفاع مستوى التحديث إلى زيادة قدرة الدولة على استثمار مواردها، والتغلب على عقبة نقص الموارد. فقد استطاعت اليابان رغم ندرة مصادر الطاقة وضيق مساحتها مقارنة بعدد سكانها، أن تصبح من كبريات الدول الصناعية، بل وتنافس دول ذات موارد هائلة كالولايات المتحدة. ولا شك ان هذه القدرة تتيح للدولة امكانيات كبيرة يمكن ان تستعمل في ميدان تحقيق أهداف السياسة الخارجية. وفي ذلك يقول بعض الدارسين ان "التحديث" يؤثر على السياسة الخارجية من حيث ان له "أثر المضاعف" Multiplier effect على موارد الدولة<sup>(٢١)</sup>.

#### ٢- انتهاء الفصل بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية:

يؤدي التحديث إلى حدوث تحولات اجتماعية سواء في طبيعة المجتمع (ارتقاء المعارف الفنية والتعليم، والتخصص، وغيرها) وفي وظيفة الدولة (بقياسها بوظائف اجتماعية جديدة)، ومن ثم ينتهي الانفصال بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية. فالسياسة الخارجية تصبح أداة لتحقيق التنمية الاقتصادية، كما يصبح تطوير البناء الاقتصادي الاجتماعي شرطا أساسيا لصياغة وتنفيذ سياسة خارجية فعالة على مستوى أكبر.

## ٣- التحديث وتغيير محتوى السياسة الخارجية:

يؤدي التحديث إلى توسيع آفاق أهداف السياسة الخارجية بحيث تظهر قضايا جديدة في مجال السياسة الخارجية لم تكن مطروحة أصلاً. ومن ثم يتغير مضمون السياسة الخارجية من مجرد الاقتصاد على الأمن بمفهومه التقليدي لتشمل قضايا اجتماعية واقتصادية أشمل. فالدولة الحديثة، أو تلك التي تمر في طور التحديث، تستخدم السياسة الخارجية كأداة للتنمية. كما أنها تولي القضايا الاقتصادية أهمية كبرى في أولويات سياستها الخارجية. ويرى بعض الدارسين أن مرحلة بداية التحديث بما تحدثه من تغيرات اجتماعية جذرية، هي أخطر المراحل بالنسبة للاحتمال "عسكرة" السياسة الخارجية، واحتمال لجوء الدولة إلى الحرب<sup>(٣١)</sup>.

## ٤- التحديث وعملية صنع السياسة الخارجية:

يؤثر مستوى التحديث كذلك على عملية صنع السياسة الخارجية من حيث زيادة درجة تعقيد صنع تلك السياسة. فمن ناحية يزداد تأثير القوى الاجتماعية المختلفة، خاصة جماعات المصالح الجديدة، في عملية صنع السياسة الخارجية. ومن ناحية أخرى فمع ازدياد مستوى التحديث تتشعب أنشطة السياسة الخارجية، وتظهر مشكلة التنسيق بين مختلف أبعاد السياسة الخارجية. فإذا أضفنا إلى ذلك ضغوط ومتطلبات القوى الجديدة لانتصاح لنا أن عملية صنع السياسة الخارجية في المجتمع المتطور تكنولوجياً تكتسب أبعاداً جديدة تماماً.

من ناحية ثانية فإن امتلاك الدولة لتكنولوجيا الاتصال الجديدة يوفر للدولة أدوات جديدة لتنفيذ سياستها الخارجية. فتكنولوجيا الاتصال توفر للدولة وسائل سريعة للاتصال الدولي، وتقديم سياستها الخارجية للعالم الخارجي، وتنفيذ سياستها الخارجية. أضف إلى ذلك أن امتلاك الدولة المهارات التنظيمية المرتبطة بارتفاع مستوى التحديث يمكنها من متابعة تطور الشؤون الدولية، والبحث عن المعلومات والبيانات بطريقة أكثر كفاءة، مما يرقى بمستوى عملية صنع السياسة الخارجية.

## مسابقات: حجم بيروقراطية السياسة الخارجية:

خلافًا لوجهة النظر التي يقدمها مورس حول أثر التحديث على السياسة الخارجية، فإن ريد يؤكد أن حجم الموارد هو المحدد الرئيس لسياسة الخارجية، وأن هذا المحدد ينتج أثره بوضوح في حالة الدول محدودة الموارد، وبالتحديد الدول القزمية Microstates. ويتضح ذلك بالنسبة لحجم بيروقراطية السياسة الخارجية في الدول محدودة الموارد، فصانع السياسة الخارجية يلعب دورا هاما في كافة مراحل صنع السياسة الخارجية ابتداء من تحديد الأهداف حتى المراحل النهائية للتنفيذ، وغالبا ما يكون رئيس الوزراء في الوقت ذاته وزير الخارجية. كذلك، فإن حجم بيروقراطية السياسة الخارجية عادة ما يكون محدودا كما أن البيروقراطية ذاتها قد تفتقر إلى المهارات والخبرات اللازمة للتعامل مع الدول الأخرى، كما أن نظام الاتصال داخل هذه البيروقراطية كثيرا ما يقوم على أساس الاتصال الشخصي<sup>(١٣)</sup>.

## المطلب الثاني

### أشكال المقدرات القومية

توظف الدولة مواردها ومقدراتها الفنية والتنظيمية في ميدان السياسة الخارجية من خلال أشكال محددة للمقدرات. هي المقدرة العسكرية، والمقدرة الاقتصادية. ويقصد بالمقدرة العسكرية الموارد والتكنولوجيا المتاحة للدخول في صراع مسلح قد يصل إلى حد الحرب الشاملة، بما في ذلك اعداد الجنود، ومستوى تسليحها وتدريبها. أما المقدرة الاقتصادية، فأنها تصرف إلى الموارد والتكنولوجيا المتاحة في ميدان انتاج السلع والخدمات وتطويرها بما في ذلك تنوع القاعدة الاقتصادية للدولة.

ويتفق كثير من الدارسين على أن امتلاك الدولة للمقدرة العسكرية يمثل عاملا هاما يفرى الدولة بالجور إلى القوة العسكرية. كما أنه يشكل رادعا قويا للدول

الأخرى، وعاملا من عوامل انتصار الدولة في حالة دخولها مواجهة عسكرية. ويؤكد علماء الانثروبولوجيا، من واقع دراستهم للمجتمعات القديمة ان مجرد توافر الآلة العسكرية، يؤدي بالمجتمع تدريجيا إلى الميل نحو استخدامها في التعامل مع الآخرين<sup>(٢٤)</sup>. ومن ثم فان امتلاك الدولة لمقدرة عسكرية معينة يغري قادتها بمحاولة الاستفادة من تلك المقدرة لاختضاع القوى المعادية. ولذلك فقد لوحظ ان القوى الكبرى (اي الأكثر امتلاكاً للقوة العسكرية) أميل من القوى الصغرى إلى توظيف القوة العسكرية من خلال الدخول في حروب دولية. ففي خلال الفترة من سنة ١٤٨٠ حتى سنة ١٩٤٠ حدثت ٢٦٠٠ معركة دولية رئيسية. وقد شاركت فرنسا في ٤٧٪ من تلك المعارك، وشاركت الامبراطورية النمساوية المجرية في ٣٤٪ منها، والمانيا (بروسيا) في ٢٥٪، وكل من بريطانيا وروسيا في ٢٢٪. وذلك مقابل مشاركة الدانمرك في ٢٪ من تلك المعارك ومشاركة السويد في ٤٪ منها. ولو ان الدراسات التالية توضح تناقصا ملحوظا في مدى توظيف القوى الكبرى للقوة العسكرية مقارنة بالقوى الصغرى، نظرا لعملية التوازن النووي بين القوى الكبرى<sup>(٢٥)</sup>. ومن ناحية أخرى اوضحت دراسة لعمليات التدخل العسكري الخارجي في الفترة من عام ١٩٤٨ حتى عام ١٩٦٧، انه كلما ازدادت قدرة الدولة على مقاومة التدخل العسكري الخارجي، قل احتمال هذا التدخل. كما اوضحت دراسة أخرى ان امتلاك الطرفين المتنازعين القدرة التدميرية يؤدي إلى ضعف احتمال تصاعد النزاع إلى درجة المواجهة المسلحة<sup>(٢٦)</sup>.

بيد ان امتلاك الدولة المقدرات العسكرية التقليدية لا يشكل ضمانا كافية لردع العدوان أو الانتصار. فكثيرا ما اخذت الدولة الأضعف عسكريا زمام المبادرة في مهاجمة دولة أقوى منها عسكريا. ومن ذلك، الهجوم الياباني على الولايات المتحدة عام ١٩٤١. كما ان المقدرة العسكرية لا تشكل ضمانا لاحتمال انتصار الدولة في مواجهة عسكرية، كما اظهرت الهزيمة الأمريكية في فيتنام. فهذا الانتصار يعتمد على عوامل أخرى بالإضافة إلى المقدرة العسكرية، لعل أهمها وضوح الأهداف وقوة التصميم على تحقيق الأهداف، والتأييد السياسي الداخلي لتلك الأهداف. أضف إلى ذلك أنه ليس من اليسير استعمال المقدرة العسكرية لتحقيق أهداف السياسة الخارجية. فكثيرا ما أسفر



لجوء الدولة إلى المقدرة العسكرية عن خسارتها الحرب، أو طلى الأقل أسفر عن انحاق دمار كبير بمواردها يفوق حجم المكاسب التي حصلت عليها نتيجة اللجوء إلى المقدرة العسكرية. كذلك فالخبرة التاريخية تؤكد أن لجوء الدولة إلى المقدرة العسكرية ربما أسفر عن اتساع نطاق العمليات العسكرية بشكل يتعدى الأهداف المتوخاة. فقرار النمسا والمجر باللجوء المقدرة العسكرية ضد صربيا عام ١٩١٤، سرعان ما تحول إلى حرب عالمية رغم أن النمسا والمجر لم تخطط لهذه الحرب، بل إن تلك الحرب انفرت عن سقوط الامبراطورية النمساوية المجرية.

أما امتلاك الدولة المقدرة النووية، فإنه يشكل - إلى حد بعيد - ضمانا لردع العدوان، كما هو واضح من حالة توازن الرعب الأمريكي - السوفيتي في عهد الحرب الباردة، ولكنه لا يضمن تحقيق أهداف السياسة الخارجية. فقد فشلت الولايات المتحدة في تحقيق أهداف سياستها الخارجية في فيتنام وأنجولا، كما فشلت بريطانيا وفرنسا في تحقيق أهداف سياستهما الخارجية إبان أزمة السويس عام ١٩٥٦، ورفضنا أسام الضغوط الأمريكية والسوفيتية. وفشل الاتحاد السوفيتي في حماية كيانه الدولي رغم امتلاكه السلاح النووي. لكل هذه العوامل، تضاعفت أهمية المقدرة العسكرية كأداة لتحقيق أهداف السياسة الخارجية.

وفي المقابل فقد تزايدت أهمية المقدرة الاقتصادية، نظرا لتزايد أهمية القضايا الاقتصادية في العلاقات الدولية، ولتزايد أهمية ظاهرة الاعتماد الاقتصادي المتبادل، ولأن استعمال المقدرة الاقتصادية لا ينطوي على المخاطر التي ينطوي عليها استعمال القوة العسكرية. فامتلاك الدولة للمقدرة الاقتصادية هو عامل رئيسي في تمكين الدولة من التأثير في سياسات الدول الأخرى عن طريق منسج المعونة الاقتصادية، أو التهديد بقطع تلك المعونة، وفي تمكين الدولة كذلك من مقاومة الضغوط الاقتصادية الخارجية.

## المطلب الثالث

### حدود المقدرات القومية

ربما يتبادر إلى الذهن أنه كلما ازدادت المقدرات القومية للدولة، ازدادت فعالية سياستها الخارجية، أي ازدادت قدرتها على تحقيق أهداف سياستها الخارجية. بيد أن ذلك للتصور ربما لا يكون صحيحا في كل الأحوال. فامتلاك الدولة للمقدرات العسكرية والاقتصادية قد لا ينعكس بالضرورة على قدرتها أو رغبتها في تحقيق أهداف سياستها الخارجية. كما أن الدولة قد لا تملك الاقدرا محدودا من المقدرات القومية، ولكنها تستطيع أن تحقق أهدافا سياسية خارجية تفوق ما تؤهلها إياها تلك المقدرات، ويفسر بعض الدارسين عدم قدرة الدولة الكبرى على تنفيذ أهداف سياستها الخارجية في ضوء العوامل التالية<sup>(٢٧)</sup>:

١- أن الدول الأخرى قد تخطئ في ادراك المقدرات القومية التي تتمتع بها الدول الكبرى، أو تتصرف كما لوام تكن المقدرات موجودة.

٢- أن الدولة الكبرى قد لا تستطيع أن تترجم مقدراتها القومية فيما يتعلق بسياساتها الخارجية إزاء الدول البعيدة عنها جغرافيا.

٣- أن الدولة الكبرى قد تستطيع أن تترجم مقدراتها القومية فيما يتعلق بسياساتها الخارجية إزاء قضايا معينة ولكنها لا تستطيع أن تفعل الشيء ذاته إزاء قضايا أخرى.

٤- أن الدولة الكبرى قد لا تستطيع أن تفرض على الدول الأخرى الاستجابة إلى مطالبها، لأن تلك الدول تتوقع منها أن تتراجع في النهاية عن تحقيق تلك المطالب، أو تتنازل عن بعضها على الأقل.

كذلك يفسر الدارسون قدرة الدول الصغرى على تحقيق أهداف سياستها الخارجية بما يتخطى المقدرات المتاحة لها في ضوء العوامل التالية<sup>(٢٨)</sup>.

١- قد تستطيع الدولة الصغرى أن تركز كل مقدراتها على قضية واحدة بينما تضطر الدولة الكبرى، بحكم مسؤولياتها العالمية، إلى تشتيت مقدراتها بين العديد من القضايا، مما يعطى الدولة الصغرى الفرصة لكسب القضية على حساب الدولة الكبرى.

٢- قد تضطر الدولة الكبرى إلى الاستجابة لمطالب الدولة الصغرى خوفا من انهيار الأخيرة مما يخلق فرصا أمام الدولة الكبرى المضادة.

٣- قد تستطيع الدولة الصغرى أن تفرض ارادتها على الدولة الكبرى إذا كانت الدولة الصغرى مستعدة لتحمل التضحيات والخسائر.

٤- قد تستطيع الدولة الصغرى أن تنفذ إلى داخل النظام السياسى فى الدولة الكبرى، والتأثير فى سياسة تلك الدولة تجاهها وبالذات إذا كانت الدولة الكبرى ذات نظام سياسى تعددى.

٥- قد تستطيع الدولة الصغرى أن تؤثر على الدولة الكبرى إذا كانت الدولة الصغرى تمتلك موارد طبيعية تهتم الدول الكبرى.

٦- قد تستطيع الدولة الصغرى أن تؤثر على الدولة الكبرى بالتهديد بالانسحاب إلى الدولة الكبرى المضادة.

والخلاصة ان امتلاك الدولة للمقدرات القومية يزيد عموما من فعالية السياسة الخارجية أو بعبارة ارق يزيد من قدرة الدولة على التصرف " Capacity to act"، كما يقول ايست، ولكن هذه العلاقة ليست علاقة طردية. ذلك أن التحليل السالف قد أوضح أنه ليس هناك ثمة توافق ضرورى بين المقدرات وبين فعالية السياسة الخارجية. ويقودنا ذلك إلى قضيتين هامتين تتعلقان بالأطار الصحيح لتفسير السياسة الخارجية للدولة انطلاقا من مقدراتها القومية. والقضية الأولى هي أن لتأثير المقدرات القومية يعتمد إلى حد كبير على عنصر الادراك سواء بالنسبة لصانع السياسة الخارجية نسي الدولة أو صانعي السياسة الخارجية فى الدول الأخرى. فما لم يكن صانع السياسة الخارجية مصمما على ترجمة المقدرات القومية لدولته إلى نفوذ خارجى، وقادرا على

لقناع صانعي السياسة الخارجية في الدول الأخرى بجديته في هذا الصدد، فإن تلك المقدرات لن تنتج أي أثر في السياسة الخارجية للدولة أو في سياسات الدول الأخرى تجاهها. فاليابان مثلا تمتلك العديد من المقدرات الاقتصادية، ولكنها ليست راضية في ترجمتها في شكل نفوذ سياسي خارجي، كما أن الولايات المتحدة كثيرا ما عجزت عن اقناع الآخرين بجديتها في توظيف مقدراتها القومية، حتى أن قادة الصين الشعبية كان يلقبون القنبلة الذرية الأمريكية بأنها "تمر من ورق". ومن هنا تأتي أهمية دور القائد السياسي صانع السياسة الخارجية.

أما القضية الثانية، فهي أن تأثير المقدرات القومية يتحدد بالمقدرات القومية للدول الأخرى. والواقع أن تحليل أثر المقدرات القومية للدولة على سياساتها الخارجية ينطلق من افتراض أن تفاوت المقدرات القومية للدول يؤدي إلى تفاوت سياساتها الخارجية. وقد عرفت هذه النظرية في أدب العلاقات الدولية باسم "نظرية الخصائص" Attribute theory<sup>(30)</sup>. ففي عام ١٩٦٨ نشر رودلف رمل دراسة تطبيقية عن العلاقة بين الخصائص القومية للدول وبين سلوكها الصراعي الخارجي، ومخصص إلى أن الخصائص القومية، ومنها المقدرات القومية، لا تؤثر كثيرا على السلوك الصراعي للخارجي للدول، وإلى أن الخصائص القومية تؤثر على السياسة الخارجية باعتبارها خصائص ذات طبيعة نسبية أي بمقارنتها بالخصائص القومية للدول الأخرى التي تتعامل معها الدولة<sup>(31)</sup>. بعبارة أخرى، فالمقدرات القومية لا تنتج آثارها كقيم مطلقة ولكن طبقا لعلاقتها بالمقدرات القومية للدول المحيطة. فالطابع العدواني للسياسة الخارجية الإسرائيلية تجاه الدول العربية هو نتيجة التفاوت في المقدرات القومية بين إسرائيل والدول العربية، مما يدفع إسرائيل إلى انتهاك فرصة تفوقها لتحقيق مكاسب سياسية. ولكن تصور أن إسرائيل، تقع في أوروبا، فهل يمكن لإسرائيل بالمقدرات القومية ذاتها، أن تتبع سياسة عدوانية مماثلة؟ وبناء عليه، فإن بعض دارسي السياسة الخارجية قدموا نظرية بديلة هي "نظرية المحيط". Field Theory وهي النظرية التي تحلل المقدرات القومية في إطار المقدرات للدول المحيطة. والواقع أن الافتراض الرئيس لهذا

النظرية هو الافتراض ذاته الذي ينطلق منه مفهوم المسافة الدولية كما سنرى في الفصل الثامن.

في هذا الإطار فإن للمقدرات القومية دلالة مهمة فيما يتعلق بفرض نجاح وفشل السياسة الخارجية. فصانع السياسة الخارجية مطالب بصياغة وتنفيذ سياسة خارجية تحقق قدرًا من التوازن بين المقدرات المتاحة وبين متطلبات العمل في البيئة الدولية. فإذا صاغ ونفذ سياسة خارجية تتعدى إلى حد كبير المقدرات المتاحة، أي حاول أن يلعب دوراً خارجياً يفوق الامكانيات الحقيقية لدولته، فإن السياسة الخارجية قد تمنى بالفشل، لأن السياسة الخارجية تغدو، في هذه الحالة، عبئاً على اقتصاد الدولة. وقد يؤدي ذلك إلى انكماش السياسة الخارجية في مراحل لاحقة. وعلى سبيل المثال، فإن اتباع مصر في الستينيات سياسة خارجية تفوق المقدرات القومية لمصر أدى إلى تدهور الأداء الاقتصادي وإلى انكماش لاحق في سياستها الخارجية. وبالعكس، فإذا صاغ صاغ السياسة الخارجية ونفذ سياسة لا ترقى إلى مستوى المقدرات المتاحة، فإن ذلك ربما أدى إلى تدهور المكانة الدولية للدولة، بل وربما انعكس سلباً على الأداء الاقتصادي الداخلي. ويمكن أن نضرب مثلاً لذلك بضالمة هجم السياسة الخارجية اليابانية مقارنة بامكانيات اليابان الاقتصادية، وكذلك بانكماش السياسة الخارجية الأمريكية في الفترة اللاحقة للحرب الفتنامية والأثر الذي تركه ذلك في شكل تكسبات للسياسة الأمريكية في أفريقيا (٣٧).

## المبحث الثاني المشكلات الاجتماعية

إذا كان تزايد حجم الموارد ومستوى التحديث يؤثر إيجابياً في قدرة الدولة على التصرف، فإن تفاقم المشكلات الاجتماعية يؤثر سلباً على تلك القدرة. يقصد بالمشكلات الاجتماعية في هذا السياق، تلك المشكلات للصيقة بالبنيان الاجتماعي والاقتصادي للدولة والتي تنبع من النوع من الديمومة على مدى زمنية طويلة. ومن ذلك وجود حالة مزمنة من التضخم، أو البطالة، أو الصراع العرقي أو الطائفي، أو عدم الاستقرار السياسي.

وفي تحليل أثر المشكلات الاجتماعية على السياسة الخارجية يجب التمييز بين المشكلات ذات الطبيعة الاقتصادية، كتضخم البطالة، والمشكلات ذات الطبيعة السياسية كحدوث احتجاجات جماهيرية واسعة، وحدوث انقسام داخل صفوف النخبة الحاكمة. ففي حالة المشكلات الاجتماعية ذات الطبيعة الاقتصادية، تضطر الحكومات إلى الإقلال من الموارد المخصصة للسياسة الخارجية، وذلك باعادة تخصيص الموارد الاجتماعية لحل المشكلات الداخلية. وربما أدى ذلك بالسلطة السياسية إلى محاولة حسم بعض لمشكلات الخارجية التي تشكل عبئاً على مواردها الاجتماعية، بهدف تخصيص الموارد الموجهة للمشكلات الخارجية لحل المشكلات الاجتماعية الداخلية، وعلى سبيل المثال، فإن قرار الحكومة المصرية عام ١٩٧٧ بالتفاوض المباشر مع إسرائيل كان يمثل في جانب منه محاولة من الحكومة لحسم مشكلتها مع إسرائيل، والتركيز على حل المشكلات الاقتصادية بالداخل. فقد أرجع الرئيس السادات قراره بتوقيع اتفاقيات كامب ديفيد مع إسرائيل إلى أن 'أوضاعنا الاقتصادية والاجتماعية في غاية السوء، وكل مرافق البلد منهارة، ولن نستطيع مصر أن تخرج من أحوالها المتردية إلا إذا حصلت على السلام وكرست كل مواردها للتنمية'<sup>(٣٣)</sup>. كذلك قد تؤدي تلك المشكلات إلى محاولة الدولة اتباع سياسة خارجية نشيطة قوامها تأكيد أهميتها للقوى الكبرى كمدخل

لتسوية المشكلات الإقليمية، وذلك في محاولة لدفع تلك القوى لزيادة حجم المعونات الاقتصادية التي تعطي لتلك الدولة. فالقوى الكبرى توجه المعونات الاقتصادية للدول ذات الوزن الهام في السياسة الدولية. وقد فسر عبد الناصر اتباعه سياسة خارجية نشيطة ربما تتعدى موارد مصر بأنه "بدون عملنا الخارجى لم تكن نقدر ان ننفذ خطة التنمية، لم تكن نقدر ان نحصل على قروض، كنا نضطر لان نطور انفسنا فى حدود قدرتنا"<sup>(٣٤)</sup>.

أما بخصوص المشكلات الاجتماعية ذات الطبيعة السياسية والاجتماعية، فإن الافتراض السائد لدى معظم الدارسين هو أن تفاقم تلك المشكلات يؤدي إلى محاولة السلطة السياسية تخفيف الضغط الناشئ من تلك المشكلات بافتعال مشكلات خارجية من شأنها تركيز انتباه الرأي العام على العدو الخارجى بدلا من المشكلات الداخلية ويطلق على هذا الافتراض "فرضية التمويل" diversionary hypothesis او فرضية المهرب الخارجى Scapegoat hypothesis<sup>(٣٥)</sup>. ويرى بعض المؤرخين أن قرار الامبراطور نابليون الثالث امبراطور فرنسا بالدخول فى عسكرية مع بروسيا عام ١٨٧٠ قد جاء نتيجة لتفاقم المشكلات الداخلية، مما دفعه إلى البحث عن انتصارات خارجية يقوى بها اركان حكمه ويشغل الفرنسيين عن الاهتمام بالأوضاع المتردية في الداخل<sup>(٣٦)</sup>. كما يفسر المؤرخ الألماني إيكهارت كيهير اتباع ألمانيا سياسة خارجية عدوانية قبل سنة ١٩١٤ بأن النظام السياسى الالماني لم يكن قد نجح فى التاقلم مع التغييرات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها المانيا، ومن ثم كان اتباع سياسة خارجية عدوانية بمثابة أداة لتخفيف حدة المشكلات الاجتماعية الناشئة عن ذلك<sup>(٣٧)</sup>.

وقد اختلف بعض الدارسين تلك العلاقة احصائيا وانتهوا إلى أن مستوى الصراع الداخلى ليس مرتبطا بالضرورة بمستوى الصراع الخارجى أى ان وجود مشكلات سياسية داخلية لا يؤدي بالضرورة بالدولة إلى التسعى نحو افتعال مواجهات صراعية خارجية<sup>(٣٨)</sup>. وقد تعرضت هذه الاختبارات بدورها لانتقادات عديدة أهمها أنها درست العلاقة بين الصراع الداخلى والصراع الخارجى كوجهين منجانبين. ذلك أن هناك مستويات متعددة للصراع الداخلى، تبدأ من مجرد الاحتجاج الجماهيري وتتدرج

بالحرب الأهلية الشاملة، كذلك فالصراع الخارجى مستويات متعددة تبدأ من مجرد انتقاد سياسة دولة أخرى وتنتهى بالحرب الدولية الشاملة. ومن المنصور أن توجد علاقة بين الصراعيين الداخلى والخارجى عند مستويات معينة بينما قد لا توجد تلك العلاقة عند مستويات أخرى. ولكن تلك الاختبارات حاولت ان توجد علاقات احصائية بين مختلف مستويات الصراع الداخلى والصراع الخارجى، دون أن تأخذ فى الاعتبار عدم تجانس تلك المستويات وأن عدم التجانس قد يؤدي إلى ان يلغى كل مستوى تأثير المستوى الاخر. فمن المنصور ان يؤدي الصراع الداخلى المحدود إلى صراع خارجى محدود أيضا. أما اذا تفاقم حجم الصراع الداخلى إلى حد خطير فإنه ربما يؤدي إلى تفاقم حجم الصراع الخارجى. ولذلك، رأى بعض الدارسين ضرورة التمييز بين عدة مستويات لكل من الصراع الداخلى والصراع الخارجى، وقاموا باختبار العلاقة بين تلك المستويات، وانتهوا إلى أن هناك علاقة بين الصراع الداخلى والصراع الخارجى اذا كان مستوى الصراع الداخلى مقصورا على الاحتجاج الجماهيرى، واذا كانت النخبة الحاكمة موحدة إلى درجة يمكنها من تحويل هذا الاحتجاج إلى صراع خارجى. أما اذا تفاقم الصراع الداخلى ووصل إلى مستوى وجود محاولات انقلابية داخلية، وتعاطف المعارضة السياسية، فان قدرة النخبة الحاكمة على تحويل الصراع الداخلى إلى صراع خارجى تقل إلى حد كبير بل تنكمش السياسة الخارجية للدولة، إذ تسعى النخبة الحاكمة للتركيز على التعامل مع مشكلات عدم الاستقرار فى الداخل، كما حدث فى حالة السياسة الخارجية الصينية ابان فترة الثورة الثقافية البروليتارية الكبرى والتي شهدت انقساماً كبيراً فى النخبة الصينية. كذلك، فالعلاقة بين الصراع الداخلى والصراع الخارجى لا تعنى ان النخبة الحاكمة ستحاول بالضرورة حل الصراع الداخلى عن طريق شن حرب خارجية شاملة، ولكنها كثيراً ما تلجأ إلى حلول اقل تكلفة كافتعال صدام ايدولوجى خارجى، او أزمة دولية محدودة. ان ربما أدى دخول حرب شاملة فى ظروف عدم الاستقرار الداخلى إلى نتائج عكسية<sup>(٣٩)</sup>. كذلك تعرضت هذه الاختبارات لانتقاد مؤداه ان العلاقة بين الصراع الداخلى والصراع الخارجى ليست علاقة متماثلة بالنسبة لكل المجتمعات. فالنظم السلطوية أكثر ميلاً إلى تحويل الصراع الداخلى إلى



صراع خارجي، بعكس النظم الديمقراطية التي تقل قدرتها على هذا التحويل<sup>(٤٠)</sup>. كذلك فالدول النامية أكثر ميلا إلى محاولة التغلب على مشكلاتها الداخلية بافتعال الصراعات الخارجية<sup>(٤١)</sup>.

ومن ثم، فإن العلاقة بين الصراع الداخلي والصراع الخارجي علاقة مركبة تفترض التمييز بين مستويات متعددة للصراعيين كما أنها تنشأ أساسا عند مستوى محدود للصراع الداخلي ينتج بدوره مستوى محدود من الصراع الخارجي. بيد أن تقاسم مستوى الصراع الداخلي ربما أدى إلى انكماش مستوى الصراع الخارجي كما أنها تظهر في بعض النظم السياسية بشكل أوضح من نظم سياسية أخرى.

بيد أننا ينبغي ان ننبه إلى أن اثبات العلاقة بين المشكلات الداخلية وبين الصراع الخارجي لا يعني بالضرورة ان الصراع الخارجي يؤدي إلى حل المشكلات الداخلية، بل على العكس، فقد يكون لجوء النخبة السياسية إلى الصراع الخارجي سببا في تفاقم المشكلات الداخلية، خاصة إذا خسرت تلك النخبة ذلك الصراع الخارجي أو إذا لم تنظر كل الفئات الاجتماعية إلى الصراع الخارجي على أنه صراع مصيري بالنسبة لها. فقد لجأت الأرجنتين إلى افتعال مواجهة مع بريطانيا في جزر الفوكلاند عام ١٩٨٢ لمحاولة التغلب على مشكلاتها الداخلية. بيد ان فشل الأرجنتين في تلك الحرب أدى إلى التعجيل بسقوط الحكومة الأرجنتينية. كذلك أدى فشل الرئيس سوكارنو في كسب المواجهة المفتعلة مع ماليزيا في منتصف الستينات إلى تعجيل سقوط حكمه عام ١٩٦٧. ومن ناحية أخرى، لم يؤد الصراع بين الهند وباكستان حول قضية كشمير في الستينات إلى توحيد شطري باكستان لان شرق باكستان لم يمر في قضية كشمير قضية رئيسية.

كذلك ينبغي ان نشير إلى ان وجود علاقة بين الصراع الداخلي والصراع الخارجي قد لا يكون بالضرورة نتيجة سياسة مقصودة من النخبة الحاكمة لتحويل الصراع الداخلي إلى صراع خارجي. فقد تنشأ تلك العلاقة نتيجة عوامل أخرى أهمها<sup>(٤٢)</sup>.

١- الانعكاس التلقائي للصراع الداخلي نحو المجال الخارجي. ومن ذلك ان يؤدي الصراع بين الهندوس والمسلمين في الهند إلى توتر في العلاقات بين الهند وباكستان، وما أدى إليه اضطهاد الأقلية الإسلامية في الفلبين من توتر في العلاقة بين بعض الدول الإسلامية والفلبين.

٢- ميل القوى الخارجية إلى التدخل في الصراعات الداخلية لدول أخرى ومن ذلك تدخل الهند في صراع باكستان الداخلي والذي أدى إلى انفصال شرق باكستان وتوتر العلاقات الهندية - الباكستانية.

٣- أثر الصراع الخارجي على تفاقم المشكلات الداخلية. ومن ذلك أثر دخول روسيا القيصرية الحرب العالمية الأولى على نشوب الثورة البلشفية فيها وأثر الحرب الفيتنامية على تزايد حجم العنف الداخلي في الولايات المتحدة.

٤- أثر تفاقم الصراع الداخلي على صعوبة حل الصراعات الخارجية. فقد يؤدي تفاقم المشكلات الداخلية إلى تردد النخبة الحاكمة في تسوية مشكلاتها مع أعدائها الخارجيين خوفاً من ان يستغل هؤلاء الأعداء تفاقم تلك المشكلات كأداة للضغط عليها للحصول على تنازلات. وقد يكون ذلك نتيجة لانتهاز هؤلاء الأعداء فرصة تفاقم المشكلات الداخلية بوضع مطالب مجحفة لتسوية الصراع، مما يؤدي إلى استمرار هذا الصراع.

٥- أثر تفاقم الصراع الداخلي على صعوبة التوصل إلى اتفاقات دولية لتسوية المشكلات الخارجية. ففي فترات عدم الاستقرار الداخلي، تتردد الدولة في دخول مفاوضات لتسوية منازعاتها الخارجية لأنها في تلك الحالة ستفاوض من موقف الضعف. كذلك فالدول الأخرى تتردد في دخول اتفاقات ملزمة مع الدولة التي تمر بحالة عدم استقرار سياسي تخوفاً من احتمال الا تستطیع الدولة احترام تلك الاتفاقات.

وأخيراً، فإن دخول صراعات خارجية قد لا يكون شر الأداة الوحيدة للتغلب على المشكلات الداخلية، إذ قد تسحج النخبة الحاكمة في تحقيق الهدف ذاته عن طريق

أما خلال ذي العلاقات الخارجية سلمية، فقد لعبت سياسة تونس التقليدية السلمية دوراً مهماً  
في توحيد القوميات اليوجوسلافية.

## المبحث الثالث

### مستوى التطور القومي

تتضمن الظاهرة القومية احساساً عاماً بالخصائص المشتركة التي تجمع أفراد الأمة بعضهم ببعض، بحيث يكون هذا الاحساس دافعا لهؤلاء الأفراد إلى توجيه ولائهم النهائي نحو تلك الأمة والى السعي نحو التعبير السياسي عن تلك الخصائص المشتركة في شكل دولة مستقلة. ومن ثم، فإن مستوى التطور القومي ينصرف إلى درجة تبلور الخصائص المشتركة ووعي الأفراد بتلك الخصائص ودرجة تبلور حركتهم نحو تكوين دولة مستقلة.

ويظهر تأثير مستوى التطور القومي على السياسة الخارجية في الدول التي ما تزال في المراحل الأولى لهذا التطور، وتلك الدول التي لم تقبلور فيها هوية قومية واحدة. ففي المراحل الأولى للتطور القومي تنسم الظاهرة القومية بالميل إلى التطرف والتشدد، والسعي نحو تأكيد الخصائص المتميزة لأفراد الأمة في مواجهة الأخرى، مع ميل إلى التوسع الخارجي في بعض الأحيان، أو الاصطدام بالقوى الاستعمارية السالفة لتأكيد الاستقلال كما هو الحال في الصدمات بين الدول الأفريقية - الآسيوية المستقلة حديثاً والدول التي استعمرتها. ومن ثم تزداد الظاهرة القومية إلى زيادة الطابع الصراعى للسياسة الخارجية. وفي بعض الحالات قد يتوزع أفراد الأمة الواحدة بين دول متعددة. وفي هذه الحالة، تصبح الظاهرة القومية قوة مؤثرة على سياسات تلك الدول إزاء بعضها البعض. ففي أغلب الأحوال تنشأ خلافات بين النخب السياسية الحاكمة في تلك الدول حول الأسلوب الأمثل لتحقيق الوحدة السياسية بينها، أو قد تنشأ الخلافات كتعبير عن محاولة تلك النخب لبقاء أوضاع التجزئة على ما هي عليه، ومن فلك الخلاف بين مصر الناصرية وسوريا البعثية أو بين مصر الساداتية وليبيا القذافية حول منهج تحقيق الوحدة العربية. ومن ثم تميزت سياسات تلك الدول إزاء بعضها البعض بالصراعى في أغلب الأحوال، رغم ما قد يميز شعوبها من تشابه قومي. كذلك ففي

المراحل الأولى للتطور القومى قد تلجأ النخبة السياسية إلى استعمال الصراع الخارجى كأداة لتحقيق الاندماج القومى. ففى هذه الحالة يصبح توجيه انظار الفئات القومية المختلفة نحو الخطر الخارجى الذى يهدد الجميع أداة جيدة لتصهير مشاعر تلك الفئات فى بوتقة واحدة. ولعل السياسة الخارجة الاسرائيلية تقدم لنا نموذجا مثاليا على هذه الحالة.

من ناحية ثانية، فإن الدول التى تتميز بتعدد القوميات تتبنى فى معظم الأحوال سياسة معادية لحق القوميات فى تقرير المصير لان الاعتراف بهذا الحق يعنى انهيار الكيان السياسى لتلك الدول، خاصة اذا كانت العلاقات بين تلك القوميات ذات طابع عدائى او اذا كانت تلك القوميات تسعى للاستعانة بقوى خارجية لتمكينها من الانفصال عن الدولة التى تعيش فى اطارها. ويمكن أن نضرب مثلا على ذلك بالسياسة الخارجية للامبراطورية النمساوية (١٨٠٦-١٨٦٧)؛ وخليفتها الامبراطورية النمساوية -المجرية (١٨٦٧-١٩١٨). فقد كانت هذه الامبراطورية دولة متعددة القوميات تضم العديد من القوميات كالمجر والالمان، والتشيك، والسلوفاك، والصرب، والكروات والسلوفين، وغيرهم. وكان بعض تلك القوميات يتطلع إلى الانفصال عن الامبراطورية وتكوين دول مستقلة. لذلك، فقد اتبعت الامبراطورية سياسة متشددة ازاء قضية حق تقرير المصير للقوميات فى أوروبا طوال القرن التاسع عشر، لان الاعتراف بهذا الحق يعنى تفكيك الكيان السياسى للدولة. فدخلت الحروب المتتالية ضد حكومات الثورة الفرنسية (ابتداء من عام ١٧٩٣) المنادية بحق تقرير المصير للشعوب حتى الهقت، بالتحالف مع باقى أوروبا، الهزيمة بالثورة الفرنسية ورتبت فى مؤتمر فيينا عام ١٨١٥، الأوضاع السياسية فى أوروبا بما يؤكد الحقوق الشرعية للأمراء والملوك. كما أنها تدخلت بعد مؤتمر فيينا فى الشؤون الداخلية للامارات والممالك الأوروبية لضرب أى محاولة لاقرار حق تقرير المصير (ضرب ثورة مملكة نابولى، وثورة بواندا، وثورة المجر)، كما أنها صممت عام ١٩١٤ على سحق دولة صربيا التى كانت تقود الحركة القومية الدعائية داخل الامبراطورية وكان ذلك سببا فى اشعال نيران الحرب العالمية الأولى. ولعل من الأمثلة السامخة على ذلك التوتر السياسى فى العلاقات العراقية - الإيرانية (نتيجة مساندة

ايران للأقلية الكردية في العراق) وفي العلاقات الفرنسية - الكندية نتيجة تعاطف الرئيس الفرنسي نيجول مع الحركة الانفصالية في كويبيك الكندية.

كذلك، فإن وجود أقلييات قومية قد يدفع الدولة إلى محاولة التخفيف من حدة النزعة الانفصالية لدى تلك القوميات بإعطائها صوتا أكبر في تحديد السياسة الخارجية للدولة، بل قد يصل إلى حد السماح لها بالتعامل المباشر مع العالم الخارجي في بعض المسائل. ومن ذلك حالة مقاطعة كويبيك ذات القومية الفرنسية في كندا، كما أنه قد يشكل قيد على قدرة الدولة في اتباع سياسات تكاملية قومية معينة. وعلى سبيل المثال، فإن وجود الأقلية الكرنية في العراق أضمت من قدرة العراق على اتباع سياسة عربية وحدوية، حتى مع وجود حكومات مناصرة للشعبية المتحدة السورية لسياسة<sup>(1)</sup>، وقد وجد بعض الدارسين من وضع تدابير للسياسة الخارجية للقبول بالثروات المبردة من الدول الأخرى ذات القوميات والشعوب المتعددة كما هي الحال في اتباع سياسات خارجية تقوم على تضمين المصالح والتشجيع على إيجاد الحلول القومية لها. إن ذلك ليس باليسر كما يبدو، بل هو أمر صعب جدا.

## المبحث الرابع التكوين الاجتماعي

يمكن اعتبار السياسة الخارجية بمثابة عملية اجتماعية تأتي نتاجا لتفاعل العناصر الرئيسية في المجتمع. ذلك أن المجتمع ليس وحدة متجانسة، ولكنه ينقسم إلى فئات ومجموعات متباينة الأهداف فيما يتعلق بتوزيع الاجتماعية، وتحديد معالم السياسة الخارجية ويؤدي تفاعل هذه الفئات والمجموعات فسي سعيها لتحقيق أهدافها إلى آثار معينة على عملية السياسة الخارجية.

لعل أهم أشكال التكوين الاجتماعي ذات العلاقة بالسياسة الخارجية هي النخبة السياسية، والطبقات الاجتماعية، وجماعات المصالح. وسنتناول تأثير كل من هذه الأشكال على السياسة الخارجية في المطالب التالية

### المطلب الأول النخبة السياسية

يُفقد بالنخبة السياسية مجموعة الأفراد التي تمتلك مصادر وأدوات القوة السياسية في المجتمع بحيث تستطيع التحكم في رسم السياسة العامة ومنع القرارات الرئيسية في المجتمع. وتضم هذه المجموعات قيادات الملتين التنفيذية والتشريعية الأحزاب السياسية والمؤسسة العسكرية. ويفترض تحليل النخبة السياسية أن المجتمع ينقسم إلى قسمين: نخبة، وجماهير. فالنخبة فئة محدودة من أفراد المجتمع تتميز بسيطرتها على القوة السياسية، بينما تتميز الجماهير بأنها غير منظمة وليس لديها سيطرة على القوة السياسية. وفي حين تتميز النخبة السياسية بقدرتها على إصدار القرارات، فإن الجماهير تتميز بانصياعها لقرارات النخبة<sup>(١٥)</sup>.

يتوقف تأثير النخبة السياسية على ثلاثة عوامل هي: شكل النظام السياسي، ومدى تجانس النخبة السياسية واتفاقها حول الخطوط الأساسية للممارسة الخارجية وأصول تكوين النخبة السياسية.

من ناحية يؤثر شكل النظام السياسي على قدرة النخبة السياسية في التأثير على السياسة الخارجية. فتأثير النخبة السياسية على السياسة الخارجية يزداد كلما ازدادت درجة مؤسسية النظام السياسي، أي كلما توافرت مؤسسات سياسية فعالة لاتخاذ القرار. فالنخبة السياسية تحتل المواقع الرئيسة في تلك المؤسسات، وتستطيع باستعمال الموارد التي توفرها المؤسسات السياسية أن تحد من دور القائد السياسي. وتلعب دورا فعالا في رسم السياسة الخارجية، كما هو الحال في السياسة الخارجية الأمريكية<sup>(٤٦)</sup>.

من ناحية تجانس النخبة السياسية يميز الدارسون بين نموذجين للنخبة السياسية: نموذج النخبة الموحدة، ونموذج النخبة المتعددة. فالنخبة السياسية الموحدة تتسم بتشابه الأصول الاجتماعية للأشخاص الذين يكونونها، وبوجود قدر كبير من الاتفاق بينهم على السياسات العليا للنظام السياسي، بحيث يقل الصراع بين أفراد النخبة إلى حد كبير. أما النخبة السياسية المتعددة فأنها تتميز بعدم تجانس الأصول الاجتماعية لأفراد النخبة السياسية، وبوجود قدر كبير من الاختلاف بينهم حول السياسات العليا الواجب اتباعها. ويمكن القول إن النخبة السياسية الموحدة أكثر قدرة من النخبة السياسية المتعددة على رسم سياسة خارجية تتسم بوضوح توجهها العام، واستقرارها لفترة زمنية طويلة نسبيا. ويمكن أن نضرب مثالين على ذلك بالنخبة السياسية الأمريكية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وبالنخبة السياسية الفلسطينية. فقد اتسمت النخبة السياسية الأمريكية عقب الحرب العالمية الثانية بوجود اتفاق عام حول التوجهات الأساسية للسياسة الخارجية الأمريكية. ولعل أهم عناصر هذا الاتفاق العام هي ضرورة لعب دور نشيط في العلاقات الدولية، وقيادة المعسكر الغربي، ومخاربات الشيوعية السوفيتية. ولكن منذ أوائل السبعينات بدأ هذا الاتفاق العام في التآكل حتى أن دونتسي شبه النخبة السياسية الأمريكية بالنسر ذي الرؤوس الثلاثة "Three-headed eagle" بدل كل منها من اتجاه مختلف بما يجعل النسر ذات رأس على التمام. ويرجع أولسيف في أوروبا من



الثلاثة تتمثل في ثلاثة تيارات أساسية داخل النخبة السياسية الأمريكية هي تيار العزوب  
الباردة، وتيار ما بعد الحرب الباردة، والتيار الانعزالي، وتختلف هذه التيارات مع  
بعضها حول مفهوم النسق الدولي، وطبيعة العنصر الرئيس للولايات المتحدة، ودور  
الولايات المتحدة في النسق الدولي، وغيرها، وقد أدى ذلك إلى أزمة شاملة في السياسة  
الخارجية الأمريكية طوال السبعينيات استمرت حتى وصول الرئيس ريجان إلى السلطة  
عام ١٩٨١<sup>(٤٧)</sup>.

ويختلف الباحثان الأمريكيان دوليمير وانلسان مع هذا التحليل، فهما يريان أن  
السياسة الخارجية الأمريكية تتحدد في ضوء سيطرة ' المؤسسة Establishment'  
ويقصد بهذا المفهوم النخب الاقتصادية والسياسية والثقافية، وبالتحديد الأشخاص الذين  
يشغلون وظائف تتعلق بممارسة القوة في الحكومة والقضاع الخاص. فالأفراد الذين  
يشغلون هذه المؤسسة يعتقدون أنهم متشابهة، وهناك اتفاق شام بينهم على أولويات  
السياسة الخارجية الأمريكية، كما أن لديهم القدرة على ترجمة قيمهم ومفاهيمهم إلى  
سياسات عامة. ولعل من المفاهيم الأساسية التي نروج لها المؤسسة في السياسة  
الخارجية الأمريكية، هي تلك المفاهيم المتعلقة بالشيوعية الدولية، والمسؤولية للولايات  
المتحدة في المحافظة على السلام العالمي<sup>(٤٨)</sup>.

أما فيما يتعلق بالنخبة السياسية الفلسطينية، فمن الملاحظ أن هذه النخبة منقسمة  
على ذاتها انقساماً شديداً فيما يتعلق بالاستراتيجية الأمثل لاستعادة فلسطين. ذلك أن  
التشتت الجغرافي للفلسطينيين، وعدم وجود إطار اقليمي محدد لعملي النخبة السياسية  
الفلسطينية التي نشأت بعد عام ١٩٤٨، قد أدى إلى تشتت هذه النخبة ايدولوجيا  
وانقسامها إلى تيارات متصارعة، كالتيار الماركسي، والتيار الاسلامي، والتيار القومي،  
ولما كانت الأجهزة المركزية لمنظمة التحرير الفلسطينية تقوم على أساس تمثيل  
مختلف تيارات النخبة السياسية الفلسطينية، فإن هذه الأجهزة وجدت نفسها عاجزة في  
كثير من الاحيان عن اتخاذ قرارات معينة ومضطرة إلى تبني سياسات ذات طابع  
توفيقي<sup>(٤٩)</sup>.

من ناحية أخرى، تعتمد طبيعة تأثير النخبة السياسية على طبيعة الأصول الاجتماعية للنخبة العسكرية، مدنية، بيروقراطية. فرغم أن النخبة السياسية تسيطر على عملية صنع السياسة العامة للجميع، إلا أنها قد تتفاوت في أصولها الاجتماعية. فهناك نخبة سياسية تتألف من العسكريين وتستند إلى تأييد المؤسسة العسكرية بصفة رئيسية، كما هو الحال في مصر خلال فترة الستينات. وهناك نخبة سياسية تتكون من تحالف بين العناصر العسكرية والعناصر المدنية التكنوقراطية، كما هو الحال في الجزائر منذ الاستقلال، وهناك نخبة ذات طابع تكنوقراطي تستند إلى مؤسسة حزبية ذات توجه ليبرالوجي واضح، كما هو الحال في النخبة السياسية السوفيتية في عهد بزرجينيف، وهناك أيضاً نخبة تنتمي إلى أصول اجتماعية رأسمالية أساساً وتعتمد في وصولها إلى السلطة على كبار العناصر الرأسمالية، كما هو الحال في النخبة السياسية الأمريكية. كذلك، فقد تنتمي النخبة السياسية إلى أصول اجتماعية عشائرية طائفية أساساً كما هو الحال في النخبة السياسية اللبنانية، أو قد تتكون النخبة السياسية من كبار علماء الدين بصفة رئيسية كما هو الحال في جمهورية إيران الإسلامية.

من المؤكد أن للتكوين الاجتماعي للنخبة السياسية يؤثر على تصور تلك النخبة للعالم الخارجي. وعلى أسلوب عملها في ميدان السياسة الخارجية. فالنخبة ذات الأصول العسكرية أكثر ميلاً من النخبة ذات الأصول المدنية في التجزؤ إلى الحلول العسكرية لمشكلات السياسة الخارجية. فالنخبة العسكرية تميل إلى الاعتقاد بأن الحروب هي أداة فعالة ومشروعة لتحقيق أهداف السياسة الخارجية، وذلك لأنها أكثر خبرة باستعمال العنف المسلح، وافر ميلاً إلى قبول الحلول السياسية بصفة عامة والحلول الوسط بصفة خاصة لمشكلات السياسة الخارجية التي تواجهها<sup>(٥)</sup>. كذلك، فإن النخبة السياسية ذات الأصول المدنية - كالنخبة السياسية الإيرانية - تميل إلى رؤية العالم الخارجي من خلال منظور ديمقراطي، واضفاء الطابع المدني على السياسة الخارجية، والتي تختلف في التعامل مع الأعداء العنصرين.

## المطلب الثاني

### الطبقات الاجتماعية

يقصد بالطبقة الاجتماعية شريحة من الأفراد تحتل مواقع متشابهة فيما يتعلق بامتلاكها لبعض القيم التوزيعية الأساسية كالثروة، والسلطة، والهيبة<sup>(٥١)</sup>. ويفترض تحليل الطبقات الاجتماعية - شأنه في ذلك شأن تحليل أثر النخبة السياسية - أن المجتمعات تنقسم إلى شرائح اجتماعية متباينة، وأن هناك نمطا من التدرج الهرمي في تحديد موقع تلك الشرائح من النظام الاجتماعي. ولكن بينما يركز تحليل النخبة على الدور الحاسم للنخبة السياسية، فإن تحليل الطبقات الاجتماعية يؤكد أن المجتمع ينقسم إلى طبقات اجتماعية متباينة، وأن هناك طبقة اجتماعية تسيطر على صنع السياسة العامة للمجتمع، وأن من يصلحون تلك السياسة هم جزء من تلك الطبقة أو على الأقل أدوات تلك الطبقة. كذلك، فإن الطبقة الاجتماعية المسيطرة، من خلال سيطرتها على أدوات الإعلام وعلى الأحزاب السياسية الرئيسية، تستطيع أن تؤثر بفعالية على عملية صنع القرار في الأجهزة الدستورية. ومن ثم فإن مصانعي السياسات يميلون إلى صنع السياسات التي تحقق مصالح تلك الطبقة<sup>(٥٢)</sup>. بعبارة أخرى، فبينما يعمد تحليل أثر النخبة على السياسة الخارجية إلى التركيز على الدور المباشر للنخبة في صنع السياسة، فإن تحليل الطبقة الاجتماعية يركز على هيمنة طبقة معينة على من يصلحون السياسة.

ينطلق التحليل الماركسي اللينيني للسياسة الخارجية من مقولة التأثير الحاسم للطبقة الاجتماعية المسيطرة على تلك السياسة. فالدولة ليست جهازا محايدا، ولكنها أداة تستخدمها الطبقة الاجتماعية المسيطرة لتحقيق مصالحها. وفي هذا الإطار تصبح السياسة الخارجية للدولة في ذلك النشاط الواسع الذي تقوم به الطبقة المسيطرة بهدف تحقيق مصالحها في الميدان الدولي<sup>(٥٣)</sup>.

بيد أن تحليل أثر الطبقات الاجتماعية ليس مقصورا على الماركسيين، ولكنه أيضا جزء من مناهج الاقتصاد السياسي للسياسة الخارجية في المدارس الفكرية الغربية. ففي أهم مؤلفات تلك المناهج هو التأكيد على أن التكوين العنصري والفكري

للطبقة الاجتماعية المسيطرة تؤثر على السياسة الخارجية للدولة، وبالتالي فيما يتعلق  
بالسياسة الاقتصادية الخارجية<sup>(٥١)</sup>.

ومن أهم الدراسات التي تناولت أثر الطبقة الاجتماعية المسيطرة على السياسة  
الخارجية هي دراسة فريتر فيشر عن السياسة الخارجية الألمانية سنة ١٩١٤ ودراسة  
كرانفورت برات عن السياسة الخارجية الكندية الراهنة، ودراسة كلانام عن السياسة  
الخارجية لدول العالم الثالث.

فيبري فيشر أن هدف السياسة الخارجية الألمانية قبل سنة ١٩١٤ كان هو توطيد  
مركز الطبقات الحاكمة من خلال اتباع سياسة خارجية استعمارية، وكان السامول أن  
يؤدي نشوب حرب إلى حل التوترات الاجتماعية المتعاطمة<sup>(٥٢)</sup>.

كذلك يرى برات أن الطبقة الرأسمالية الكندية - ممثلة في كبار رجال الأعمال -  
لها علاقات وطيدة، على المستويين الشخصي والمالي، بالعزيبين الرئيسيين في كندا،  
وهما حزب المحافظين التقدميين، والحزب الليبرالي، وكبار رجال الخدمة المدنية. كما  
أن هناك أيديولوجية مشتركة بين الشرائح الثلاث (رجال الأعمال، والعزيبين الرئيسيين  
والخدمة المدنية). ومن خلال هذه الروابط تستطيع الطبقة الرأسمالية أن تؤثر في تشكيل  
السياسة الخارجية الكندية. ويقدم برات مثالا على تأثير الطبقة الرأسمالية الكندية بتحليل  
معالم السياسة الخارجية الكندية في عهد حكومة ترودو الليبرالية في السبعينيات. فرغم  
أن السياسة الرسمية لهذه الحكومة قد أدانت سياسة الفصل العنصري في جمهورية  
جنوب أفريقيا إلا أنها أكدت على ضرورة الاستفادة من فرص الاستثمار والتجارة مع  
تلك الجمهورية. ومن ثم، فإنها اتبعت سياسات اقتصادية خارجية مواتية لمصالح الطبقة  
الرأسمالية الكندية في استثمار رؤوس أموالها في جمهورية جنوب أفريقيا، ويوضح  
برات أنه بالرغم من أن قيم وعقائد العدا للعنصرية، والاهتمام بحقوق الإنسان، ودعم  
المؤسسات الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، هي مكونات رئيسية للثقافة السياسية  
الكندية، إلا أن الطبقة الرأسمالية الكندية كانت من القوة بحيث استطاعت أن توجه  
السياسة الخارجية الكندية في طريق معضاد لتلك القيم والعقائد<sup>(٥٣)</sup>.

أما كلافام فإنه يتناول أثر الطبقة الاجتماعية على السياسة الخارجية لدول العالم الثالث في سياق كتابه العالم الثالث. ويوضح كلافام أنه رغم محدودية التكوينات الطبقيّة في دول العالم الثالث، إلا أنها تلعب دوراً في السياسة الخارجية لتلك الدول. فالعنصر الرئيس في تفسير السياسة الخارجية لدول العالم الثالث من منظور التحليل الطبقي يكمن في فهم العلاقات بين مختلف أجزاء البورجوازية الحضرية، وبالتحديد البورجوازية الليبروقراطية، التي تستمد قوتها من السيطرة على جهاز الدولة. والبورجوازية الوطنية، المستندة إلى رأس المال المحلي، والبورجوازية الكومبرادورية، المعتمدة على الشركات متعددة الجنسية والتجارة الدولية. فالبورجوازية الليبروقراطية تحبذ، في معظم الأحوال، سياسة عدم الانحياز لان تلك السياسة تضمن استقلال الدولة إلى حد بعيد. فإذا كان النظام عسكرياً، فإنه ربما يميل إلى قدر من الانحياز للدولة العظمى التي تموله بالسلاح. أما البورجوازية الكومبرادورية، فإنها بالأساس وكيلة للاقتصادات الرأسمالية الغربية، وهي تحبذ دائماً التحالف مع تلك الاقتصادات، وذلك بعكس البورجوازية الوطنية التي تدافع عن سياسة الحماية الجمركية، ومنع المنافسة الأجنبية. وتتأثر السياسة الخارجية لكل دول العالم الثالث بالمركز النسبي لكل من تلك العناصر داخل بنيان البورجوازية الحضرية. وهو ما يعتمد بدوره على هيكل الاقتصاد الوطني، ودرجة السيطرة السياسية للبورجوازية، والأهمية الاستراتيجية والدبلوماسية للدولة، وأخيراً درجة تضامن عناصر البورجوازية وهو ما يعتمد إلى حد بعيد، على مستوى التهديد الذي تشكله الطبقة العاملة لمصالح البورجوازية<sup>(٥٧)</sup>.

ومن الثابت أن ظهور الطبقة الرأسمالية الصناعية في مختلف الدول الأوروبية وتحولها إلى طبقة رأسمالية احتكارية قد أثر في توجه تلك الدول نحو التوسع الاستعماري. وقد مارست الشركات الرأسمالية الأوروبية ضغوطاً هائلة على الحكومات لكي تدخل ميدان الاستعمار أو تتوسع فيه. وعلى سبيل المثال، فإن بعض المؤرخين يفسر التدخل العسكري الفرنسي في جبل لبنان عام ١٨٦٠، تحسباً لشعار حماية العوارض، في ضوء مصالح الطبقة الرأسمالية الفرنسية. فقبلت الاقتصاد الفرنسي أن يردت حاجات فرنسا من التحرير اللبناني الذي كان متوقفاً في جزئي بيروت وصيدا.

وطرابلس. ولهذا كانت الرأسمالية الفرنسية الصناعية تلج على الحكومة الفرنسية ليزيل  
قصرى جهدها من أجل السيطرة على الاسواق الشامية لتجارة الحرير والقطن او على  
الأقل ان يكون نظام الحكم فى الشام مماثلا للأهداف السياسية الاقتصادية الفرنسية<sup>(٥٨)</sup>.  
كذلك، كانت سياسة حكومة بسمارك الالمانية تركز على دعم الهيمنة الالمانية على  
الشؤون الاوربية، وعدم دخول ميدان التوسع الاستعمارى، تفاديا للاصطدام مع  
بريطانيا. ولكن الشركات الصناعية والتجارية الكبرى التى انتظمت سياسيا فى اطار  
"الرابعة الاستعمارية" عام ١٨٨٢ مضغطت لبناء امبراطورية استعمارية المانيا، وانشاء  
جهاز مركزى لتنسيق عمليات التوسع الاستعمارى. وقد استجاب بسمارك لهذه الضغوط  
حين بدأ سياسة التوسع الاستعمارى عام ١٨٨٤، والتى اصبحت الركن الرئيس للسياسة  
الخارجية الالمانية بعد استقالة بسمارك وتولى غليوم الثانى مقاليد السياسة الخارجية  
الالمانية<sup>(٥٩)</sup>. وفى بعض الاحيان كانت الشركات الرأسمالية تتصرف بذواتها فى مجال  
السياسة الاستعمارية. وعلى سبيل المثال، فإنه خلال بحث عملية تسوية قضية سكة  
حديد بغداد فى الدولة العثمانية أوائل القرن العشرين، انفقت الشركات الفرنسية  
والالمانية عام ١٩١٤، على توزيع مناطق النفوذ بينها فى الدولة العثمانية بحيث تعتبر  
سوريا منطقة نفوذ فرنسية مقابل أن تعترف فرنسا بالنفوذ الالمانى فى المناطق التى  
تمتد اليها سكة حديد بغداد. واقتصر دور الحكومتين الفرنسية والالمانية على تأييد هذا  
الاتفاق<sup>(٦٠)</sup>.

بيد أننا ينبغي ان نشير إلى حدود تأثير الطبقة الاجتماعية المسيطرة على السياسة  
الخارجية. فالطبقة الاجتماعية، كما يرى بعض الماركسيين المحذرين، هى مجرد واحد  
من مجموعة من العوامل الاجتماعية التى تؤثر على السياسة الخارجية. كما أنه فى  
بعض الحالات قد تتبنى اجنحة مختلفة من الطبقة الاجتماعية المسيطرة ذاتها سياسات  
خارجية مختلفة. ويضرب بروكمان مثالا على ذلك بالخلاف الشديد بين تشامبرلين  
وتشرشل حول السياسة البريطانية تجاه المانيا النازية، رغم ان كلاهما كان ينتمى إلى  
الارستقراطية البريطانية وحزب المحافظين البريطانى، وبخلاف الشديد بين ستالين

وتروتسكي حول السياسة الخارجية السوفيتية في عشرينيات القرن الماضي رغم أن كلاهما كان ينتمي إلى الطبقة العاملة السوفيتية (١).

### المطلب الثالث

## جماعات المصالح

يتعمد بجماعات المصالح مجموع عائلت من الأفراد تألف مع بعضهم لتحقيق مصلحة مشتركة. وتفكر من تحليل أثر جماعات المصالح أن المصالح يتلاقى من نسيج ثقافتها من المصالحات ذاتها، لأن كل مجموعة مصالح مشتركة تتقاسم إلى أشكال من المصالحات منسوبة وإلا هذه المجموعات تتداخل مع مصالح السياسة الخارجية من شأنها أن يولد جماعاتها الذاتية إلى سياسات، وأما إذا كانت مصروف، ويرى أنها تتداخل مع تلك السياسة الخارجية، لذلك، القوة النسبية لكل مجموعة (٢)

ورغم أن جماعات المصالح تشكلت في المشرق العربي، إلا أنها ليست في شكل جماعات منظمة لها أهدافها الخاصة، ومن الأمثلة على المصالحات في المشرق استناد إلى السلطة السياسية، واكتفاء القول بأن المصالحات منسوبة إلى المصالحات، تلك المصالحات وتظهر في شكلها كجماعات من المصالحات، وقد يكون بعضها منسوبة إلى المصالحات، وبين ثلاثة أشكال من جماعات المصالح (٣)

١- جماعات المصالح التي هي من المصالحات (interest groups)

٢- جماعات المصالح التي هي من المصالحات (interest groups)

٣- جماعات المصالح التي هي من المصالحات (interest groups)

٤- جماعات المصالح التي هي من المصالحات (interest groups)

## Institutional interest groups

## ٢- جماعات المصالح المؤسسية

ويقصد بها تلك الجماعات التي ينتمي أفرادها بحكم المهنة إلى تنظيم رسمي في المجتمع بما فيها الحكومة. فالجماعة بذاتها ليست منظمة رسمياً ولكنها منظمة فقط بحكم الانتماء المهني. ومن ذلك العسكريون، فهم بحكم انتمائهم إلى المؤسسة العسكرية الرسمية يعملون في إطار مؤسسة محددة، كما أنهم يشتركون في مصلحة معينة وهي زيادة الانفاق العسكري.

## Associational interest groups

## ٣- جماعات المصالح المنظمة

وهي جماعات منظمة خصيصاً للتعبير عن مصالح أعضائها. وتتميز هذه الجماعات بوجود كيان تنظيمي ونظم للاتصال الداخلي والخارجي. ومن أهم أشكال تلك الجماعات نقابات العمال، وتنظيمات رجال الأعمال، ونقابات المهندسين، والأطباء والمحامون وجماعات المصالح التي تكونت في الولايات المتحدة خلال السبعينات للدفاع عن التصديق على اتفاقية الحد من الأسلحة الاستراتيجية الثانية أو معارضة ذلك التصديق.

ويوضح تأمل أدب السياسة الخارجية أن معظم هذا الأدب قد اقتصر على تحليل دور جماعات المصالح المنظمة. ولعل ذلك يفسر ما توصل إليه بعض الباحثين من أن دور جماعات المصالح في السياسة الخارجية دور محدود، وهم بذلك يقصدون شكلاً واحداً من أشكال جماعات المصالح<sup>(١٤)</sup>.

فجماعات المصالح تتفاعل مع بعضها ومع صناعات السياسة الخارجية ومع المجتمع بوصفه عامّة للتأثير في القرار النهائي المتعلق بالقضايا التي تهتمها. وعادة ما تركز كل جماعة مصلحة على قضية أو قضايا معينة تهتمها في ميدان السياسة الخارجية. فجماعات المصالح ذات الطابع الاقتصادي (كرجال الأعمال ونقابات العمال واتحادات الزراعيين) تهتم بالقضايا المتعلقة بالتجارة الخارجية والتعريفات الجمركية، بينما تركز جماعات المصالح ذات الطابع العسكري على قضايا الانفاق العسكري وتصدير السلاح أو استيراده. وفي بعض الحالات، قد تنشأ جماعات مصلحة للدفاع خصيصاً عن



سياسات خارجية معينة، كجمعية الأمم المتحدة، وجمعيات الصداقة مع الدول الأخرى. وقد وجد ترايس أن حوالي ٧٠ ٪ من سلوكيات جماعات المصالح العاملة في الولايات المتحدة الأمريكية في ميدان الصراع العربي - الاسرائيلي خلال الفترة من عام ١٩٦٦ حتى عام ١٩٧٤، كان يدور حول هذا الصراع مقابل ٣٠ ٪ من تلك السلوكيات كان يتعلق بقضايا أخرى<sup>(١٥)</sup>.

ويمكن القول ان جماعات المصالح تؤثر في السياسة الخارجية من خلال ثلاث

قنوات:

#### ١ - المشاركة المباشرة في عملية صنع السياسة الخارجية:

قد تشترك بعض جماعات المصالح في صنع السياسة الخارجية بشكل مباشر من خلال مشاركتها في اجهزة صنع تلك السياسة. وفي هذا الاطار تقدم جماعة المصلحة وجهة نظرها مباشرة، وتشارك في اتخاذ القرار النهائي في الامور المتعلقة بمصالحها. ولعل من ابرز تلك الحالات تمثيل العسكريين في المكتب السياسي للحزب الشيوعي السوفيتي، (وهو الذي كان يختص بصنع السياسة الخارجية السوفيتية)<sup>(١٦)</sup> ومشاركة الاكراد في هيكل السلطة السياسية في العراق خلال فترات متفاوتة من التطور السياسي للبلاد.

#### ٢ - توجيه مصادر القوة للتأثير غير المباشر في السياسة الخارجية:

تمتلك بعض جماعات المصالح جزء من مصادر القوة الاقتصادية والعسكرية والسياسة في المجتمع، وتستطيع تلك الجماعات عن طريق استعمال هذا الجزء من القوة أن تؤثر في مسار السياسة الخارجية حتى وان كان هذا الجزء تمثيلا مقارنًا بالحجم العام للقوة في المجتمع. لذا فإنه بحكم عدم اهتمام باقي جماعات المصالح بقضية معينة في السياسة الخارجية وبحكم عدم اهتمام باقي اجزاء المجتمع بتلك القضايا تستطيع تلك الجماعات ان تستعمل نصيبها من القوة لأحداث تغيير يفوق حجمها الحقيقي في السياسة الخارجية<sup>(١٧)</sup>.

ولعل أوضح مثال لذلك هو أثر الجماعة الصهيونية الأمريكية في صناعات السياسة الخارجية في الشرق الأوسط، وأثر المركب الصناعي العسكري الأمريكي على السياسة الدفاعية الأمريكية. فقرار الاعتراض بإسرائيل الذي اتخذته الرئيس ترومان عام ١٩٤٨ كان متأثرا إلى حد بعيد - كما قال ترومان - بأصوات اليهود الأمريكيين. كذلك أثبتت الدراسات التطبيقية أن هناك مركبا صناعيا عسكريا في الولايات المتحدة يسعى باستمرار للضغط على صناعات السياسة الخارجية الأمريكية نحو زيادة الانفاق العسكري دائما. ويتكون هذا المركب من كبار العسكريين الحاليين والسابقين في تحالف عضوي مع الشركات الصناعية الكبرى المرتبطة بصناعات السلاح<sup>(٦٨)</sup>. ولعل أشهر مظاهر هذا التحالف هو توظيف العسكريين السابقين في الشركات المنتجة للسلاح. ومن أهم النماذج المعاصرة على ذلك هو الجنرال الكسندر هيج، إذ أنه بمجرد اعتزاله منصب القائد العام لقوات الاطلنطي عمل في رئاسة مجلس إدارة إحدى الشركات المنتجة للسلاح، وبعد قليل عين وزيرا للخارجية، وهو أشهر من دافع عن مبدأ زيادة الانفاق العسكري الأمريكي بدعوى مواجهة التهديد السوفيتي.

ولعل من الأمثلة التطبيقية التي توضح تأثير المركب الصناعي - العسكري هو تأثير شركات صناعة الأسلحة على اتجاهات تصويت أعضاء الكونجرس الأمريكي فيما يتعلق بقرارات الانفاق العسكري. فقد أوضح تحليل أنماط تصويت أعضاء الكونجرس على قرارات بناء الصاروخ "أم - أكس" أن الأعضاء الذين حصلوا على دعم مالي كبير لحملة الانتخابية من شركات صناعة السلاح قد صوتوا لصالح بناء هذا الصاروخ، مما أدى إلى زيادة قيمة التعاقدات التي منحتها وزارة الدفاع الأمريكية لهذه الشركات. وقد انفتحت أكبر ٢٠٠ شركة من شركات صناعة السلاح ٣.٦ مليون دولار على الحملات الانتخابية للشيوخ والنواب ومرشحي الرئاسة خلال السنوات ١٩٨١ - ١٩٨٥ وذلك في الوقت الذي زادت فيه قيمة التعاقدات التي منحتها وزارة الدفاع لهذه الشركات بنسبة ١٥٠٪ لتصل إلى ٦٩ مليار دولار<sup>(٦٩)</sup>.

كذلك، كانت قيادات القوات المسلحة، والصناعة الحربية، والصناعة الثقيلة تشكل في الاتحاد السوفيتي (وقد تم حله سنة ١٩٩١) "مركبا" مشابهها يضغط من أجل الانفاق

العسكري بالتصالح مع العناصر المحافظة في اللجنة المركزية للحزب الشيوعي السوفيتي، ويؤكد اسباتوريان ان هذا المركب نجح عام ١٩٦٤ في عزل خروشوف بسبب سياسته ازاء الأزمة الكوبية كما أنه ضمنط لزيادة الاتفاق العسكري في عهد بريجنيف<sup>(٧٠)</sup>.

ويفسر بعض الدارسين قرار الولايات المتحدة بالمشاركة في الحرب العالمية الأولى إلى جانب دول الوفاق الثلاثي في أبريل عام ١٩١٧ في ضوء الضغوط التي مارسها المؤسسات المصرفية الأمريكية، فقد قامت تلك المصارف بين عامي ١٩١٤ - ١٩١٧ بمساهمة في تمويل الصادرات الأمريكية إلى دول الوفاق تنشيطا للاقتصاد الأمريكي، حتى بلغت جملة القروض المقدمة إلى تلك الدول حوالي بلونسي دولار<sup>٧١</sup>. وفي عام ١٩١٧ خشيت المصارف الأمريكية هزيمة الدول المنية لها فحثت الحكومة الأمريكية على التدخل في الحرب ضد ألمانيا، والعمل على انتصار دول الوفاق، والاضطرت المصارف الأمريكية إلى اشهار افلاسها<sup>(٧٢)</sup>.

### ٣- جماعات المصالح كجماعات وسيطة<sup>(٧٢)</sup>

تلعب جماعات المصالح دور الوساطة بين السلطة السياسية والمواطنين. ويتحقق ذلك بتعبير جماعات المصالح عن مصالح محددة لمجموعات من المواطنين من خلال الاتصال مع صناعي السياسة الخارجية، ومن ذلك اتصالات منتجى الفحم في ولايات الغرب الأوسط لرفع الحظر عن تصدير الفحم إلى الاتحاد السوفيتي إبان حقبة الحرب الباردة لأن ذلك يضر بمصالحهم، وقد تلجأ جماعات المصالح إلى أساليب أكثر قوة كتتظيم المظاهرات. ومن ذلك مظاهرات الطلاب أمام البيت الأبيض احتجاجا على الحرب الفيتنامية في الستينيات.

وفي بعض الأحيان، قد يزداد تأثير جماعات المصالح على صناع السياسة الخارجية إلى حد بعيد، ولما كانت آراء جماعات المصالح متعارضة، فإن الامر قد ينتهي إلى حالة من التلأل السياسي، ويصبح دور صناع السياسة الخارجية هو مجرد التوفيق بين وضغوط مختلف جماعات المصالح، كما قد تصبح الوسيلة الوحيدة المتاحة

مصانع السياسة الخارجية للتصرف في هذا المجال هو اللجوء إلى افتعال حالة طوارئ  
تمكثه من التغلب على ضغوط جماعات المصالح. وفي هذا الإطار يقول دويتش أن  
ضغوط جماعات المصالح الأمريكية الداعية إلى زيادة الإنفاق العسكري (العسكريين  
وكبار رجال الأعمال)، أو خفضه (جماعات السلام والأقليات) يؤدي إلى عدم القدرة  
على اتخاذ قرار في هذا الشأن. إلا إذا لجأ صانع السياسة الخارجية إلى افتعال وجود  
تهديد خارجي قوي وحاد يبرر زيادة الإنفاق العسكري. ويرى دويتش أن عملية صناعة  
السياسة العامة، ومنها السياسة الخارجية، في مثل تلك المجتمعات هي خليط من حالات  
الشلل والطوارئ<sup>(٧٣)</sup>.

ولعل من أهم جماعات المصالح التي يتحدث عنها دارسو السياسة الخارجية  
كأحدى القوى المؤثرة في صنع السياسة الخارجية الشركات متعددة الجنسية. فهذه  
الشركات تؤثر على السياسة الخارجية للدولة التي تنتمي إليها (الدولة الأم)، وعلى  
السياسة الخارجية للدول التي تعمل في أراضيها (الدولة المضيفة)، ويرى مسؤولاء  
الدارسون أن الدولة الأم توجه قسطاً كبيراً من سياستها الخارجية لحماية مصالح تلك  
الشركات في الخارج، فقد استفادت شركة الفواكه المتحدة (الأمريكية) من التدخل  
العسكري الأمريكي في جمهوريات أمريكا الوسطى في أوائل القرن العشرين كما  
استفادت الشركات البترولية من الدور السياسي الخارجي النشط للحكومة الأمريكية من  
أجل الحصول على امتيازات بترولية في الشرق الأوسط.

بيد أن فريقاً من الدارسين يرى أنه من الخطأ تصور السياسة الخارجية للدولة  
الأم على أنها مجرد سعي من صانعي السياسة الخارجية لحماية مصالح تلك الشركات  
في الخارج، فكثير ما اتبعت الحكومات سياسات اقتصادية خارجية تتعارض ومصالح  
الشركات، وبعضهم أمثلة على ذلك بالتشريعات التي تسنها للحكومة الأمريكية لمنع  
بعض الشركات من التعامل مع الدول الشيوعية، كما أن الحكومات توظف الشركات  
متعددة الجنسية لخدمة مصالحها. ففي خلال الستينات ضغطت الحكومة الكندية على  
الشركات الأمريكية العاملة في كندا لكي تضغط بدورها على الكونغرس الأمريكي  
لاقرار مشروع يخلق بحرية تجارة السيارات، وتسمح للحكومة الأمريكية

شركة IBM، ببيع تكنولوجيا الحاسب الآلي إلى فرعها الفرنسي لمنع فرنسا من تطوير قدرتها النووية<sup>(٧٤)</sup>.

## المبحث الخامس التوجهات المجتمعية

يقصد بالتوجهات المجتمعية مجموعة الأفكار الأساسية التي يعتنقها معظم أفراد المجتمع، والتي تحدد رؤيتهم للعالم السياسي. فالتوجهات المجتمعية ليست مجرد آراء عابرة، ولكنها أفكار تتسم بثباتها النسبي، والتصالقها بجوهر التوجه الفكري العام لأفراد المجتمع، وعمق ارتباط هؤلاء الأفراد بتلك الأفكار. كذلك تتميز التوجهات المجتمعية بطبيعتها الفكرية والثقافية، وهي بذلك، تتميز عن التركيب الاجتماعي الذي يرتبط ببنیان المجتمع. وأخيراً، فإن التوجهات المجتمعية تتصرف إلى غالبية أفراد المجتمع ولا تقتصر على فئة معينة من فئاته. وتشمل التوجهات المجتمعية مجموعة من المفاهيم الفرعية كالثقافة السياسية، والنسق العقدي الوطني، والأيديولوجية.

ورغم اختلاف تأثير كل من مكونات التوجهات المجتمعية على السياسة الخارجية للمجتمع، إلا أن تلك التوجهات تشترك في أنها تؤثر على رؤية المجتمع واتخذه الحاكمة للوقائع الخارجية، كما أنها تضع ضوابط على قدرة صناع السياسة الخارجية على اختيار بدائل معينة. وفي الوقت ذاته، فإن هذه التوجهات توفر لصناع السياسة الخارجية أدوات لتبرير سياسات خارجية معينة على أساس أنها تتفق مع ما يعتنقه المجتمع من عقائد أو أيديولوجيات. فصانع السياسة الأمريكية قد يسرر السياسات الخارجية التي يتبعها على أساس أنها تهدف نشر القيم الديمقراطية. وسنتناول في هذا المبحث كيفية تأثير كل من مكونات التوجهات المجتمعية على السياسة الخارجية.

يقصد بالثقافة السياسية نمط توجهات أفراد المجتمع نحو السلطة السياسية وتتضمن هذه التوجهات الفردية ثلاثة أبعاد رئيسية:

1- توجهات معرفية، وتتصرف إلى درجة وعي الأفراد بأدوار ومسؤوليات السياسة كعرفة الفرد بمساعدة المؤسسات السياسية في المجتمع.

٢- توجهات انفعالية، وتتمصرف إلى درجة شعور الأفراد بالأثر تسلط تلك الموضوعات.

٣- توجهات تقييمية، وتتمصرف إلى الحكم القيمي الفسردى على تلك الموضوعات (٧٥).

ببذا المعنى، فإن الثقافة السياسية تمثل البعد الذاتى والاجتماعى للعملية السياسية، كما أنها تلعب دوراً فى وضع حدود عامة للاختيارات السياسية المتاحة للقائد السياسى. وفى هذا الصدد يميز الدراسون بين الثقافة السياسية التابعة والثقافة السياسية المشاركة، ففي الحالة الأولى يميل المواطنون إلى تعظيم السلطة السياسية وتفويضها فى اتخاذ القرارات الأساسية دون مشاركة حقيقية منهم. أما فى الحالة الثانية، فإن الأفراد أميل إلى عدم إعطاء السلطة السياسية تفويضاً نهائياً فى اتخاذ القرارات والتأكيد على دور المواطن فى القرارات. ومن المؤكد أن هذا التفاوت ينعكس على حرية صناع السياسة الخارجية فى الاختيار السياسى. لتوضيح ذلك دعنا نقارن بين الثقافتين المصرية واليابانية. فالثقافة السياسية المصرية تنتم بطبيعة هرمية تدور حول التأكيد على الدور المركزى السلطة السياسية فى تحقيق الرفاهية الاجتماعية، واختتمام المواطن لشرعية تلك السلطة. وقد أعطى ذلك للقادة السياسيين المصريين على مر التاريخ سلطة واسعة فى اتخاذ قرارات السياسة الخارجية. ومن ثم فالمبادرة فى اتخاذ القرارات تنأى من القائد المركزى، كما أنه هو الذى يحدد بمفرده، فى أغلب الأحيان، أو بالتشاور مع مجموعة صغيرة من المستشارين القرار السياسى النهائى متوقفاً تأييداً واسعاً من أفراد المجتمع، واستجابة كاملة من مساعديه. أما الثقافة السياسية اليابانية، فإنها تدور حول مفهوم الإجماع القومى الذى يظهر من خلال الحوار الطويل بين الفئات الاجتماعية المختلفة، بصرف النظر عن المدى الزمنى اللازم لبناء هذا الإجماع. ومن ثم فإن قرارات السياسة الخارجية تنتم بأسلوب التشاور المكثف الذى ينتهى ببناء إجماع عام داخل النخبة السياسية حول مضمون القرارات. ولذلك تصبح عملية اتخاذ القرار عملية معقدة وبطيئة ومفتقرة إلى الإبداع السياسى فى بعض الأحيان.

كذلك تؤثر الثقافة السياسية على التوجه العام للسياسة الخارجية. فقد أدى الطابع الليبرالي للثقافة السياسية الأمريكية إلى انقسام المزاج الأمريكي العام - ومن ثم السياسة الخارجية - بطابع التقلب الدوري بين التوجه التدخلى والتوجه الانعزالي. ذلك ان الثقافة السياسية الأمريكية الليبرالية تدور حول التأكيد على ضرورة التغيير والتقدم. ومن ثم فهي ترى أنه من الضروري تغيير علاقات القوة القائمة فى النسق السياسى العالمى بما يلائم المفهوم الأمريكى للعلاقات الدولية، كل ذلك مصحوب بعقيدة تفاؤلية حول قدرة الولايات المتحدة على إحداث هذا التغيير. أهمية ذلك بالنسبة للمزاج الأمريكى العام هو ان الاحباط الذى يصيب المجتمع الأمريكى نتيجة فشل محاولات تغيير النسق العالمى يؤدى إلى التحول نحو استراتيجية أخرى. وبذلك، فقد تأرجح المزاج الأمريكى العام بين استراتيجيتى التدخل والانعزال، الأولى تحاول ان تغير العلاقات الدولية من خلال تدخل القوة الأمريكية، والثانية تركز على بناء النموذج الأمريكى<sup>(٢٦)</sup>. وقد ظل المزاج الأمريكى العام يتأرجح منذ عام ١٧٧٦ حتى الآن، من توجه تدخلى إلى توجه انعزالي بشكل دورى روتينى كل حوالى ربع قرن<sup>(٢٧)</sup>. ويحدد هذا المزاج الأمريكى العام المتقلب الأطر العامة لتوجهات السياسة الخارجية الأمريكية، بحيث أن الرئيس الأمريكى الذى عارض هذا المزاج العام باتباع سياسة خارجية متناقضة معه كان نصيبه الخسارة، وقد حدث ذلك للرئيس ويلسون الذى حاول معارضة المزاج الأمريكى الانعزالي بإدخال الولايات المتحدة فى عصبة الأمم بعد الحرب العالمية الأولى والرئيس جونسون الذى عارض المزاج الانعزالي للشعب الأمريكى، والذى بدأ يتبلور منذ منتصف الستينيات، بتصعيد التدخل الأمريكى فى فيتنام.

ويرتبط بمفهوم التوجهات المجتمعية مفهوم النسق العقيدى الوطنى. يتألف هذا النسق من العقائد الأساسية التى تتضمن تصور أفراد المجتمع - أو معظمهم على الأقل - لما هو كائن ولما ينبغي أن يكون<sup>(٢٨)</sup>. ويعتمد هذا النسق من التقاليد التاريخية للمجتمع وخبرته فى التعامل الخارجى، ومن تراثه الثقافى والدينى، وموقعه الجغرافى. فإذا أخذنا المجتمع الأمريكى كمثال، نجد أن النسق العقيدى الأمريكى يتألف من مجموعة عقائد



أساسية، لعل أهمها هو الإيمان بديمقراطية وصعادة الشيوعية، وبأن هناك انسجاما في المصالح بين الولايات المتحدة ودول أوروبا الغربية، والاعتقاد بأن أمريكا اللاتينية هي منطقة نفوذ أمريكية (أو يجب أن تكون كذلك). ويوضح تأمل السياسة الخارجية الأمريكية أن هذه العقائد الأساسية قد أثرت على توجه تلك السياسة نحو الاتحاد السوفيتي وأوروبا الغربية، وأمريكا اللاتينية، ولا يعني ذلك أن السياسة الخارجية الأمريكية هي مجرد انعكاس لهذه العقائد المجتمعية. ذلك أن مصانع السياسة الخارجية يتمتع بهامش معين من القدرة على المناورة، وعلى اتباع سياسات خارجية قد لا تتفق تماما مع تلك العقائد، ولكن المسار العام للسياسة الخارجية لا يختلف كثيرا عن النسق العقيدى الوطنى. كذلك، يختلف تأثير النسق العقيدى الوطنى باختلاف عمق ارتباط أفراد المجتمع به. فكلما ازداد عمق ارتباط أفراد المجتمع بهذا النسق على مر الزمن وازداد لجماع أفراد المجتمع على الإيمان بمكوناته ازداد تأثيره على السياسة الخارجية للمجتمع. فعدائته ارتباط المجتمع المصبرى بعقيدة العروبة أدى إلى اهتزاز تأثير تلك العقيدة على السياسة الخارجية المصربية. كذلك، فإن قوة الاجماع الأمريكى عقب الحرب العالمية الثانية على مكونات النسق العقيدى الأمريكى كان من العوامل التى أدت إلى زيادة تأثير تلك المكونات على السياسة الخارجية الأمريكية، بينما أدى انقسام المجتمع الأمريكى فى الثمانينيات حول جدوى تلك المكونات، إلى اهتزاز تأثيرها على السياسة الخارجية الأمريكية.

وتختلف الأيديولوجية عن النسق العقيدى الوطنى، فى أن الأولى تقدم تصورا شاملا للعالم السياسى المثالى، والأدوات الكفيلة بتحقيق هذا التصور. فالأيديولوجية تميل إلى تغيير الأوضاع القائمة نحو أوضاع مثالية، وبذلك فهي ذات طبيعة سياسية حركية، وتفترض وجود حركة سياسية تدافع عن مقولاتها وأهدافها. أما النسق العقيدى الوطنى، فإنه ليس مرتبطا بالضرورة بقضية التحول نحو أوضاع مثالية، أو بوجود حركة سياسية. ومن ثم فالأيديولوجية ظاهرة مرتبطة بمجتمعات معينة يعكس النسق العقيدى الوطنى الذى يميز كل المجتمعات. فالمجتمع السوفيتى (١٩٢٢ - ١٩٩٠) على سبيل المثال، اتسم بوجود نسق عقيدى وطنى مستمد من الخبرة التاريخية الروسية،

والأيديولوجية الماركسية - اللينينية، على عكس المجتمع الأمريكي الذي طور نسقا عقيديا وطنيا، ولكنه لم يطور أيديولوجية معينة.

ولعل من أهم أشكال الأيديولوجيات التي أثرت في السياسات الخارجية للدول الأيديولوجية الماركسية - اللينينية، والأيديولوجية النازية، والأيديولوجية الفاشية. فقد أنتجت الماركسية - اللينينية أثارا متعددة على السياسة الخارجية السوفيتية منذ عام ١٩١٧ وحتى سقوط الاتحاد السوفيتي سنة ١٩٩١. فتأكيد الماركسية - اللينينية على حتمية انهيار النظام الرأسمالي، وعلى وجه الخصوص في الدول الرأسمالية المتقدمة، أدى إلى تبني القادة السوفيت منهاجا تاريخيا للتعامل مع المشكلات الدولية قوامه حساب المكاسب والخسائر في الأمد الطويل، والايامن المطلق بأن هذا الحساب سيكون لصالحهم. ولذلك نجد أن القادة السوفيت في حسابهم لأساليب التعامل الدولي، لم يكونوا يحفلون بالخسائر قصيرة الأمد، طالما أنها ستؤدي إلى نصر في الأمد الطويل، وذلك بعكس القادة الأمريكيين إذ انهم يهتمون أساسا بالمكاسب والخسائر في المدى القصير. كذلك، فقد كان اعتقاد القادة السوفيت الأوائل، وبالذات لينين، وستالين، في حتمية انتصار الثورة البروليتارية في المجتمعات الرأسمالية المتقدمة مسؤولا عن تأييد روسيا السوفيتية للحركات الثورية العمالية في دول وسط أوروبا في عامي ١٩١٩، ١٩٢٠، ومسؤولا عن عدم تأييد الاتحاد السوفيتي للحزب الشيوعي الصيني، في الثلاثينيات.

أما الأيديولوجية النازية فقد أكدت على فكرة تفوق العنصر الآري، ولعبت دوراً كبيراً في تعبئة الشعب الألماني للتخلص من القيود التي فرضتها معاهدة فرساي على ألمانيا. كما أن الأيديولوجية النازية أكدت على خلق "مجال حيوي" Lebensraum لألمانيا مما دفعها نحو التوسع في الدول المحيطة بها.

كذلك، فقد أكدت الأيديولوجية الفاشية على دور الدولة العنصرية في تنظيم الحياة الاجتماعية، وعلى ضرورة التوسع الدائم للدولة، وعلى أن البحر المتوسط هو "بحرنا" Mare Nostrum. ولذلك اتسمت السياسة الخارجية الإيطالية في عهد موسوليني بالترعة التوسعية الأنليبية على غرار الغزو الاستعماري لاثيوبيا عام ١٩٣٦.

ويقول شليزنجر أنه منذ نشأة الولايات المتحدة وحتى نهاية القرن التاسع عشر تبلور في المجتمع الأمريكي تقليدان فيما يتعلق بالسياسة الخارجية: التقليد الأول ويسمى "التقليد الواقعي"، أما التقليد الثاني فيسميه "التقليد الأيديولوجي". يعود التقليد الأول إلى الآباء المؤسسين للولايات المتحدة. ونهض على أساس تحليل العلاقات الدولية من منظور تاريخي يؤكد على تغير الأحداث ومحدودية قدرة الولايات المتحدة على التأثير في العلاقات الدولية، وإمكانية ارتكابها للأخطاء. وقد تمثل هذا التقليد في رئاستي واشنطن وترومان. أما التقليد الأيديولوجي، فيعود إلى فترة العزلة الأمريكية في القرن التاسع عشر، وهو منظور مضاد للتاريخ ينكر الواقع ويحلله من منظور أيديولوجي، حيث يرى أن هناك جوهرًا ثابتًا للعلاقات الدولية يتمثل في وجود رسالة عالمية خالدة للولايات المتحدة لإصلاح العالم ومحاربة قوى الشر. وهذا هو التقليد الذي ميز السياسة الأمريكية منذ بدأت دخول عصر التوسع الاستعماري عام ١٨٩٨، ويتمثل في رئاستي ويلسون وريجان. ويضيف شليزنجر أن هيمنة التقليد الثاني على السياسة الخارجية الأمريكية قد حمل في ثيابه أخطارًا فادحة لأن هذا التقليد عاجز عن إدراك الحقائق إلا من خلال منظور الأيديولوجية، إضافة إلى أنه يميل إلى تحويل الصراعات المحدودة إلى صراعات غير محدودة، وإلى رفض الحلول الوسطى<sup>(٧٩)</sup>. ويؤكد شليزنجر أنه كلما ازداد تأثير الأيديولوجيات بصفحة عامة على السياسات الخارجية للدول ازداد احتمال العجز عن إدراك حقائق العلاقات الدولية وتبني سياسات متشددة وخاطئة. فيقول بصدد أثر أيديولوجية ريجان على تجاهله لحقائق ميزان الرعب العالمي:

ان لعنة الأيديولوجية تكمن في أنها لا تفقدنا الاحساس بالواقع فقط، ولكنها تفقدنا القدرة على الإبداع كذلك. أنها تؤدي إلى إضعاف قدرتنا على تصور العبء الذي يحدث يوم الغناء (النوروي). أنها تمطل قدرتنا على مواجهة الاحتمال البشع الذي لا يمكن تجاهله وهو احتمال فناء الحياة البشرية من على وجه البسيطة<sup>(٨٠)</sup>.

ويؤكد شليزنجر أنه رغم هيمنة التقليد الأيديولوجي على السياسة الخارجية الأمريكية في بعض المراحل، إلا أن صناعات السياسة الخارجية لم يجدوا مخرجًا من

الاعتراف في بعض الحالات بحقائق العلاقات الدولية ومقتضيات المصالح الوطنية الأمريكية. ويضرب مثالا على ذلك بمعارضة الرئيس ريجان لصفقة خط أنابيب الغاز الطبيعي بين الاتحاد السوفيتي وأوروبا الغربية عام ١٩٨٢. فقد عارض ريجان هذه الصفقة على أساس أيديولوجي بحت، ولكنه عاد فوافق عليها إزاء مضغوط الشركات الأمريكية الراضية في المشاركة في بناء الخط والاستفادة من أرباحه<sup>(٨١)</sup>.

من ناحية أخرى يختلف تأثير الأيديولوجية على السياسة الخارجية اختلافًا مرهنة التطور السياسي الثوري، ودرجة التطور الاقتصادي للدولة، والمشكلة التي تصاغ السياسة الخارجية تجاهها.

فمن ناحية يزداد تأثير الأيديولوجية على السياسة الخارجية في المراحل الأولى للثورات الاجتماعية، وفي النظم السياسية التي تنشأ متحدياً الأوضاع الدولية الراهنة ساعية إلى تغييرها، ومن أمثلة ذلك السياسة الخارجية الفرنسية في أعقاب الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩، والسياسة الخارجية السوفيتية في أعقاب الثورة البلشفية سنة ١٩١٧، والسياسة الخارجية الإيطالية في أعقاب تغيير النظام السياسي الإيطالي نحو الفاشية سنة ١٩٢٢. ففي هذه الحالات هيمنت الأيديولوجية على السياسة الخارجية إلى حد يمكن وصف السياسة الخارجية بأنها "سياسة أيديولوجية" كما نقول إن السياسة الخارجية الفرنسية كانت "سياسة ليبرالية"، أو إن السياسة الخارجية السوفيتية كانت "سياسة اشتراكية"، أو إن السياسة الخارجية الإيطالية كانت "سياسة فاشية"<sup>(٨٢)</sup>. بيد أن هذه الصفة سرعان ما تتضاءل بمجرد استقرار الثورة الاجتماعية أو وضوح عدم واقعية أهدافها الأيديولوجية الدولية.

من ناحية ثانية، فإنه من الملاحظ أن تأثير الأيديولوجية على السياسة الخارجية يقل كلما ازدادت درجة التطور الاقتصادي، خاصة درجة التطور الصناعي لضع ازدياد درجة التطور الاقتصادي وازدياد الارتباطات الاقتصادية الخارجية للدولة تظهر مشكلات جديدة يصعب على الأيديولوجية أن تقدم حلولاً لها. ولذلك يؤكد دارسو السياسة الخارجية السوفيتية أن أثر الأيديولوجية الماركسية - اللينينية على تلك السياسة

قد تضاعف باستمرار منذ الثورة البلشفية حتى انعدم تقريبا مع نهاية الاتحاد السوفيتي. ولاحظ الظاهرة ذاتها بالنسبة للسياسة الخارجية الصينية. فقد كان تأثير الأيديولوجية الماركسية - اللينينية على تلك السياسة شديد الوضوح خلال ربع القرن التالي للثورة الماوية عام ١٩٤٩. ولكن مع تحول الصين إلى دولة صناعية مالكة للقبلة الذرية بدأت الصين تتخلى تدريجيا عن الالتزام الصارم بتلك الأيديولوجية في ميدان السياسة الخارجية.

ومن ناحية ثالثة، فإن تأثير الأيديولوجية على السياسة الخارجية يزداد كلما قل تأثير الدولة بالمشكلة التي تصاغ لسياسة الخارجية تجاهها، وكلما ازداد غموض هذه المشكلة. فمن اليسير على الدولة أن تغلف سياستها تجاه المشكلات التي لا تؤثر مباشرة على مصالحها في إطار أيديولوجي، ولكنها لا تستطيع ان تلتزم بأيديولوجية محددة في التعامل مع المشكلات التي تمس مصالحها مباشرة وتتعامل معها طبقا لما تمليه الاعتبارات العملية. ولناخذ مثلا على ذلك قضية الفصل العنصري في جنوب افريقيا. فبينما استمرت معظم الدول الافريقية والآسيوية في ادانة سياسة الفصل العنصري ومقاطعة جمهورية جنوب افريقيا تعاملت معها في محاولة للتوصل إلى حلول عملية للمشكلات التي تواجهها. ولذلك، فكثير ما تتبنى الدول التي لا تتأثر مباشرة بالمشكلة أكثر السياسات الخارجية تشددا تجاه المشكلة ذاتها، وهو ظرف لا تقدر عليه الدول التي تتأثر مباشرة بها.

ويقدم الاسلام نموذجا لتأثير التوجهات المجتمعية على السياسة الخارجية لبعض الدول التي يعتقد كل أو معظم سكانها الاسلام. فالاسلام يشكل نسقا عقديا متكاملًا، وفي الوقت ذاته فهو يمثل أيديولوجية كلية لبناء الدولة والتعامل مع العالم الخارجي. ومن ثم، يظهر الاسلام كأحد المعالم الرئيسية في السياسات الخارجية لهذه الدول وكأحد الأدوات الرئيسية التي يتم توظيفها لتحقيق أهداف السياسة الخارجية. فالاسلام يعد المحور الرئيس لشرجه العام للسياسة الخارجية السعودية، نتيجة شرافت المملكة العربية السعودية على الأماكن الإسلامية المقدسة، وارتباطها بالمعركة الرمائية الأصولية<sup>(٨٢)</sup>. ولذلك تؤكد النخبة السعودية الحاكمة على أفكار أساسية في مجال السياسة الخارجية

أهمها التضامن الإسلامي، والهداء للشريعة، ولعل ذلك يقصر لنا معنى السمودية الدائب في الستينيات لعقد مؤتمر قمة الدول الإسلامية وإنشاء منظمة المؤتمر الإسلامي فيما بعد، وعدم إقامة علاقات دبلوماسية بين السعودية والاتحاد السوفيتي منذ أن الفئ ستالين اليعثة الدبلوماسية السوفيتية في جدة عام ١٩٣٨ وحتى سقوط الاتحاد السوفيتي سنة ١٩٩٠<sup>(٨٤)</sup>. كذلك فإن جمهورية إيران الإسلامية تؤكد أنها تتببع "سياسة خارجية إسلامية" أساسها تنظيم السياسة الخارجية لايران وفقا للمفهوم الإسلامي للعلاقات الدولية. كذلك فقد وظفت جمهورية إيران الإسلامية إيديولوجية "ولاية الفقيه" كأداة لتعبئة الإيرانيين في حربها ضد العراق وكأداة لتبرير استمرارها في الحرب ضد العراق. فعبور القوات الإيرانية العراقية - في نظر قادة الثورة الإيرانية - لا يعد غزوا، طالما أن دار الإسلام أرض واحدة لا تحدها حدود، وأن الهدف هو "وقف العدوان على الإسلام"<sup>(٨٥)</sup>. ولذلك، فقد حولت إيران النزاع العراقي الإيراني من نزاع حدودي إلى حرب سياسية عقائدية مجرد قضية إقليمية إلى قضية جهاد سياسي "بل إن إيديولوجية ولاية الفقيه أثرت على تخطيط المعارك مع العراق حيث خطت توقيعات وتكتيكات المعارك باسم عقائدية مستمدة من إيديولوجية ولاية الفقيه (عمليات ثامن الأنس، وعمليات كربلاء ..)، عمليات عاشوراء... الخ."<sup>(٨٦)</sup>. من ناحية أخرى، يظهر التأثير الإسلامي على السياسة الخارجية المصرية. فقد كانت الدائرة الإسلامية هي إحدى دوائر (مجالات) السياسة الخارجية المصرية في عهد الرئيس عبد الناصر، كما أن مصر حرصت على الاستفادة من النفوذ الديني للآزهر في نزاعها مع السعودية في خلال الستينيات<sup>(٨٧)</sup>.

خُتام :

تعتبر الخصائص القومية أحد الأبعاد النبوية للوحدة الدولية المؤثرة في سياساتها الخارجية. وهذه الخصائص خمسة هي: المقدرات القومية، والمشكلات الاجتماعية، والتكوير الاجتماعي، والتكوير القومي، والتوجهات المجتمعية. تتصرف المقدرات القومية إلى المقدرات الاقتصادية والعسكرية للوحدة الدولية. وتتحدد هذه المقدرات

بحجم الموارد ومستوى التطور التكنولوجي. وتؤثر هذه المقدرات في حجم ونوعية السياسة الخارجية المتبعة كما انها تحدد قدرة الوحدة على التصرف في المجال الدولي، ولكنها لا تضمن وجود هذا التصرف أو فعاليته. فتأثير تلك المقدرات يعتمد على ادراكات صانع السياسة الخارجية وعلى المسافة النسبية مع الوحدات الدولية الأخرى. وقد أثار هذا التحليل قضية العلاقة بين النظام الاقتصادي الرأسمالي و السياسة الخارجية الاستعمارية وأوضحنا أنه ليس ثمة علاقة ضرورية بينهما . من ناحية ثانية فإن تفقم المشكلات ذات الطبيعة السياسية الاجتماعية الممتدة قد يؤدي بالقائد السياسي الى محاولة التغلب عليها عن طريق الدخول في مغامرات خارجية لأن مثل تلك المغامرات تؤدي في الأغلب الى تعبئة الجمهور المحلي خلف القائد السياسي وتخطي المشكلات الداخلية ولو مؤقتا. وبالتالي فهناك ثمة علاقة بين مستوى الصراع الداخلي ومستوى الصراع الخارجي . ومن ناحية ثالثة، فإن مستوى التطور القومي للدولة يؤثر على سياساتها الخارجية. ففي المراحل الأولى لهذا التطور تميل السياسة الخارجية الى الطابع الصراعي، كما ان الدول متعددة القوميات تتجه الى اتباع سياسات خارجية معادية لحق القوميات في تقرير المصير . من ناحية رابعة، فإن السياسة الخارجية تتأثر بالتكوين الاجتماعي، وبالتحديد بطبيعة تكوين النخبة السياسية، والتكوين الطبقي وشكل جماعات المصالح. ويعتمد تأثير النخبة السياسية على شكل النظام السياسي، ومدى تجانس النخبة، واصولها الاجتماعية. فالنخب ذات الاصول العسكرية مثلا أكثر ميلا من غيرها من النخب الى اللجوء الى الحلول العسكرية للمشكلات الخارجية. كذلك فإن السياسة الخارجية هي انعكاس بشكل معين لمصالح الطبقة الاجتماعية المسيطرة بشكل معين ولطبيعة التكوين الاجتماعي لهذه الطبقة. فقد لعبت الطبقة الرأسمالية الأوروبية في القرن التاسع عشر دورا مهما في دفع الحكومات نحو التوسع الاستعماري. كذلك تؤثر جماعات المصالح في السياسة الخارجية سواء من خلال المشاركة المباشرة في صياغة تلك السياسة، أو التأثير غير المباشر من خلال الضغوط، أو من خلال الوساطة بين النظام السياسي والمجتمع . ونحن من أشهر جماعات المصالح في هذا الصدد هي ان كيب تشيس -البحري في الولايات المتحدة الأمريكية - واخيرا اثنين التوجهات

المجتمعية تحدد الأطار العام للسياسة الخارجية وتشمل تلك التوجهات الثقافية السياسية، والنسق العقيدى الوطنى، والأيدىولوجية. يقصد بالثقافة السياسية نمط توجهات أفراد المجتمع نحو السلطة السياسية. وهي تعدد الى حد بعيد مدى حرية القائد السياسى فى اتخاذ القرار وشكل اتخاذ القرار، كما تؤثر فى التوجه العام للسياسة الخارجية. أما النسق العقيدى الوطنى فهو مجموعة العقائد الأساسية المرتبطة بتصوير الأفراد لما هم كائن وتوهماتهم المستقبلية. ويضع هذا النسق قيودا معينة على قدرة صانع السياسة الخارجية على اتباع سياسات معينة. أما الأيدىولوجية فهي تصرف الى التصور الشامل للمجتمع السياسى المثالى وأدوات تحقيقه. وهي تنقسم بطبيعة كفاحية وعاطفية وحركية. ويتفاوت تأثير الأيدىولوجية على السياسة الخارجية بتفاوت مرحلة التطور السياسى الثورى ودرجة التطور الاقتصادى، والمشكلة التى تثار السياسة الخارجية تجاهها. وبصفة عامة فإن الأيدىولوجية توجه صانع السياسة الخارجية نحو بدائل معينة كما أنها تقلل من قدرته على التحليل الموضوعى للمعلومات.



## هوامش الفصل الخامس

- Maurice East, "National attributes and foreign policy behavior", in Maurice East, S. Salmore, and C. Hermann, eds., *Why National Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*, (Sage: Beverly Hills, 1978), pp. 124 - 125. (١)
- Halford Mackinder, *Democratic Ideals and Realities*, (New York: Norton, 1962). (٢)
- Norman Padelford and George Lincoln, *The Dynamics of International Politics*, (New York: Macmillan, 1967), pp. 107 - 110. (٣)
- Alfred Mahan, *The Influence of Sea Power in History*, (Boston: Little Brown, 1981). (٤)
- V. I. Lenin, "Imperialism, the highest stage of capitalism" in V. I. Lenin, *Selected Works*, Vol. 3 (Moscow: Foreign Languages Publishing House, 1960), pp. 707 - 817. (٥)
- W. W Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1960), Ch. 4. (٦)
- Nazli Choucri and R. North, "Dynamics of International conflict: Some Policy implications of Population, resources, and technology" in Raymond Tanter and R. Ullman eds., *Theory and Policy in International Relations*, (Princeton: Princeton University Press, 1972), pp. 80 - 122. (٧)
- Robert North and R. Lagerstrom, *War and Domination: A Theory of Lateral Pressure*, (New York: General Learning Press, 1971).

(٨) لكل أشمل عرض لمختلف النظريات المتعلقة بتفسير السلوك الاستعماري فهو ذلك العرض الوارد في:

Robert Art & Robert Lewis, eds., *International Politics: Anarchy, Force, and Imperialism* (Boston: Little Brown 1973), pp. 289 - 430.

(٩) Maurice East, "Size and foreign polic behavior: A test of two models", in Charles Kegley et al., *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*, (Columbia: South Carolina University Press, 1975), pp. 165 - 166.

(١٠) Charles McClelland and G. Hoggard, "Conflict patterns in interactions among nationas", in James Rosenau, eds., *International Politics and Foreign Policy*, (New York: Free Press, 1969), p. 716.

(١١) Maurice East, "Size and foreign policy behavior", op. cit. p. 166.

(١٢) Ibid, p. 167.

(١٣) J. E. Vincent, "National attributes as predictors of delegate attitudes at the United National", *American Political Science Review*, 62, 1968, pp. 928 - 929.

(١٤) Cited in Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1982), p. 223.

(١٥) Maurice East, "Size and Poreign Policy Behavior", op. cit. pp. 167 - 168.

(١٦) Cited in Michael Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence*, (Englewood Cliff, N. J. Prentice - Hall, 1976, pp. 115 - 117.

(١٧) Maurice East, "Size and Foreign Policy behavior", op. cit., 175 - 176.

- (١٨) محمد السيد سليم "حركة عدم الانحياز والنظام الاقتصادي العالمي المتغيرة"  
في أيليا حريق، محرر العرب والنظام الاقتصادي الدولي الجديد، (بيروت،  
المشرق والمغرب، ١٩٨٢) ص ٣٥ - ٨٢.
- (١٩) Cited in Jensen, op. cit., 183.
- (٢٠) Edward Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*. (New York: Free Press, 1976).
- (٢١) Maurice East and Joe Hogan, "Approaches to small state foreign policy: An analysis of the literature and some empirical observations", Paper presented at the 1976 Meeting of the I.S.A., . 4.
- (٢٢) John Fishel, "Modernization and the risk of war", Paper presented at the 1976 Meeting of the I.S.A.
- (٢٣) George Reid, *The Impact of Very Small Size on the International Behavior of Micro-states*. (Beverly Hills: Sage, 1974), pp. 16 - 22.
- (٢٤) B. Malinowski, "An anthropological analysis of war", *American Journal of Sociology*, 46 January 1941), p. 537.
- (٢٥) Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, (New York: Basic Books, 1975), p. 106.
- (٢٦) Cited in Jensen, op. cit., pp. 215 - 216.
- (٢٧) *Ibid.*, pp. 200 - 202.
- (٢٨) *Ibid.*, pp. 228 - 229.
- (٢٩) Maurice East, "National attributes and foreign policy behavior", op. cit.,
- (٣٠) Michael Sullivan, op. cit., pp. 102 - 106.

Rudolph Rummel, "The relationship between national attributes and foreign conflict behavior", in J. David Singer, ed., *Quantitative International Politics*, (New York: Free Press, 1986), pp. 213 - 214. (٣١)

لعل هذا هو ما قصده الأديب الكبير نجيب محفوظ حين انتقد السياسة الخارجية المصرية في عهد عبد الناصر قائلاً "عبد الناصر لم يستطع أن يوازن بين قوته وأهدافه. إذا كنت أريد أن أحرر أفريقيا ونستعمل العنف سأعادي فرنسا وإنجلترا وأمريكا. هل أنا في هذا المستوى الذي يسمح بمعادة هؤلاء كان ينبغي أن أذاع عنهم في هيئة الأمم وهذا يمكن بالخطابة وبالتشجيع الأدبي، وفي حدود قوتي. حديثه في الأهرار (القاهرة)، ١٤ أغسطس سنة ١٩٨٨. (٣٢)

محمد إبراهيم كامل، السلام الضائع في اتفاقيات كامب ديفيد. (الرياض: الشركة السعودية للأبحاث والتسويق، ١٩٨٤)، ص ٥٩٦. (٣٣)

مجموعة خطب وتصريحات وبيانات الرئيس جمال عبد الناصر، (القاهرة: مصلحة الاستعلامات، الجزء الأول، دون تاريخ)، حديث عبد الناصر في ٢٦ نوفمبر ١٩٥٨. (٣٤)

H. Eckstein, "On the etiology of internal war", in I. Feireraband, R. Feireraband, and I. Gurr, eds., *Anger, Violence, and Politics*, (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1965), p. 25. (٣٥)

Jack Levy, "Domestic politic and war," in Robert Rotbetg, and T. Robb, eds., *The Origin and Prevention of Mojir Wars*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp. 92 - 100.

عبد العزيز نوار وعبد المجيد نعي، التاريخ المعاصر، أوروبا من الثورة الفرنسية حتى الحرب العالمية الثانية، (بيروت: دار الثقافة العربية للطباعة والنشر، ١٩٧٣)، ص ٢٧٩. (٣٦)

- Cited in Marc Trachtenberg, "The social interpretation of foreign policy", *The Review of Politics*, 40 (3), July 1978, p. 342. (٣٧)
- R. Rummel, "Dimensions of conflict behavior within and between nations, in Jonathan Wilkenfeld, ed., *Conflict Behavior and Linkage Politics*, (New York: David McKay, 1973), p. 100. (٣٨)
- Leo Hazlewowod, "Dispersion mechanisms and encapsulation processes: the domestic conflict-foreign conflict hypothesis re-considered", in Patrick McGowan, ed., *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, Vol. III, (Beverly Hills: Sage, 1975), pp. 238 - 240. (٣٩)
- Lee Hazlewood, "Externalizing systemic stresses: International conflict as adaptive behavior", in Jonathan Wilkenfeld, ed., *op. cit.*, pp. 148 - 190.
- Jonathan Wilkenfeld, "Domestic and foreign conflict", in *ibid.*, pp. 107 - 123. (٤٠)
- Lloyd Jenson, *op. cit.*, p. 64. (٤١)
- Ibid.*, pp. 65 - 66. (٤٢)
- Ahmed Youssef Ahmad, "The dialectics of domestic environment and role performance: the foreign policy of Iraq", in Bahgat Korany and A Dessouki, eds., *The Foreign policies of Arab States*, (Boulder, Westview Press, 1984), p. 152. (٤٣)
- Pat McGowan, and H. Furkitt, *De-mystifying National Character in Black Africa: A Comparative Study of Culture in Foreign Policy Behavior*, (Denver: University of Denver, 1979), p. 58. (٤٤)
- راجع في ذلك نظام معسود بركات، الصفوة الحاكمة، دورتها ونماذجها، مجلة كلية العلوم الإدارية، (جامعة الملك سعود، المجلد العاشر، ١٩٨٥)، ص

محمد علي محمد، دراسات في علم الاجتماع السياسي (الاسكندرية: دار  
الجامعات المصرية، ١٩٧٥)، ص ٣٢٧ - ٣٧٦.

(٤٦) كذلك، قد تلعب النخبة السياسية دوراً مركزياً في صنع السياسة الخارجية في  
الدول التي ارتبط تكوينها بتطور النخبة السياسية. ولعل المثال الرئيس علي  
ذلك هو المملكة العربية السعودية. فالسياسة الخارجية هي محصلة المناقشات  
التي تتم بين أعضاء النخبة السياسية لآل سعود والمشاررات بين تلك النخبة  
وقيادات المؤسسة الدينية. ويرجع ذلك إلى ارتباط آل سعود بنشأة وتطور  
الدولة السعودية منذ منتصف القرن الثامن عشر.

عبد الله سعود القباخ، السياسة الخارجية السعودية، (الرياض: بدون ناشر،  
١٩٨٦)، ص ٢٦٢ - ٢٦٣.

Bahgat Korany, "Defending faith: The foreign policy of  
Saudi Arabia, in B. Korany, and A. Dessouki, eds., op.  
cit., p. 256.

(٤٧) محمد السيد سليم، "أزمة السياسة الخارجية الأمريكية في الثمانينات"،  
السياسة الدولية، أبريل ١٩٨٢، ص ٢٤ - ٢٥.

(٤٨) CennethDolbeare, and Murray Edelman, **American  
Politics: Power, and Change** (Lexington: D.C. Heath,  
1981), pp. 512 - 522.

(٤٩) Mohamed E. Selim, "The survival of a non-state actor: The  
foreign policy of the palestine Liberation  
Oraganization", in Bahgat Korany and A. Dessouki,  
eds., op. cit., pp.

وذلك بعكس الحالة في حالة النخبة السياسية الاسرائيلية التي تتسم بقدر كبير  
من الانسجام الداخلي والاتفاق العام حول الخطوط الرئيسية للسياسة  
الخارجية.

Emanuel Gutmann and J. Landau, "The political, elite and  
national leadership in Israel". in George Lenczowski,

- ed., *Political Elites in the Middle East*, (Washington D.C., American Enterprise 1975), pp. 170 - 171.
- Francis Beer, *Peace against War*, (San Fransisco: W. H. Freeman, 1981), pp. 283 - 284. (٥٠)
- James Bill and Hardgrave, *Comparative Politics: The Quaest for a Theory*, (Columbus: Charles Merrill, 1973), p. 178. (٥١)
- Stephen Resnick and R. Wolff, "Class structres in developing countries", in W. Ladd Hollist and J. Rosenau, eds., *World System Structure: Continuity and Change*, (Beverly Hills: Sage, 1981), pp. 243 - 260. (٥٢)
- Quoted in Silviu Brucan, *The Dialectic of World Politics*, (N.Y.: Free Press), p. 39. (٥٣)
- Bruce Moon, Political economy approaches the conseperative study of foreign policy, in Charles Hermann, C. Kegley, and J. Rosenau, eds., *New Directing in the Study of Foreign Policy*, (Beter Allen and Uni.vis 1987), pp. 33 - 52. (٥٤)
- Fritz Fischer, *War of Illusions: German Policies from 1911 - 1914*. (New York, 1975). Cited in Mare Trachetenberg, op. cit., pp. 342 - 3. (٥٥)
- Cranford Pratt, "Dominat class theory and Canadian foreiag policy: The case of the counter-consensus", *International Journal*, Winter 1983 84, 39 (1), pp. 99 - 135. (٥٦)
- Christopher Clapham, *Third World Politics: An Introduction*, (London: Groom Helm, 1985), pp. 121 - 124.. (٥٧)
- عبد العزيز نوار، تطور لبنان منذ نهاية الحكم المصري حتى حوادث الستين، ١٨٤٠ - ١٨٦٠ في الأزمة اللبنانية: أصولها، تطورها، أبعادها (٥٨)

- المختلفة (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٧٨)، ص ١١٢.
- (٥٩) سمعان بطرس فرج الله، العلاقات السياسية الدولية في القرن العشرين، (القاهرة: الانجلو المصرية، ١٩٧٤)، ص ٤٨ - ٤٩، ٢٧٣ - ٢٧٤.
- (٦٠) المرجع السابق، ص ٢٧٥ - ٢٧٠.
- كذلك راجع حورية توفيق مجاهد، الاستعمار كظاهرة عالمية، (القاهرة: عالم الكتب، ١٩٨٤)، ص ٥٠ - ٥١، ص ٥٨ - ٦٢، حول عرض آراء المنظرين من أمثال هوبسون، ولينين، وباركروم، الذين وتقول دور الشركات الرأسمالية ومنتجو المواد المصنعة في تطوير التوسع الاستعماري
- (٦١) Brucan, op. cit., p. 42.
- (٦٢) James Bill and R. Hardgrave, op. cit., 119 - 120.
- (٦٣) Ibid., pp. 121 - 122.
- (٦٤) Llyod Jensen, op. cit., pp. 137 - 139.
- (٦٥) Robert Trice, **Interest Groups and the Foreign Policy Process: U.S. Policy in the Middle East**, (Beverly Hills: Sage 1976), pp. 5 - 22.
- (٦٦) Malcolm Mackintosh, "The Soviet military influence on foreign policy", **Problems of Communism**, September-October 1973, pp. 1 - 12.
- (٦٧) Vernon Aspaturian, "International politics and foreign policy in the Soviet system" in Barry Farrel, ed., **Approaches to Comparative and International Politics**, (Evanston: Northwestern University Press, 1966), pp. 21 - 22.
- (٦٨) Stanley Lieberman, "An empirical study of military industrial linkages", in Steven Rosen, ed., **Testing the Theory of Military - Industrial Complex**, (Lexington: D. C. Heath 1973), pp. 61 - 83.



- (٦٩) راجع في ذلك التقرير المفصل المنشور في الأهرام، ٢ أبريل سنة ١٩٨٥.
- (٧٠) Vernon Aspaturian. "The Soviet military-industrial complex: Does it exist?", *Journal of International Affairs*, 26 1972, pp. 1 - 28.
- (٧١) سمعان بطرس فرج الله، المرجع السابق، ص ٣٩٢.
- (٧٢) Lester Milbrath "Interest groups and foreign policy", in James Rosenau, ed., *Domestic Sources of Foreign Policy*, (New York: Free Press, 1967), pp. 231 - 252.
- Richard Snyder, and C. Curmeis, *American Foreign Policy For mutations, Principles and Programs*, (N. Y. Free Press, 1954), pp. 534 - 550.
- (٧٣) Karl Deutsch, *Politics and Government*, (Boston; Houghton Mifflin, 1980), p. 55.
- (٧٤) Llyod Jensen, *Op. cit.*, p. 167.
- (٧٥) Gabriel Almond and Powell, *Comparative Politics e A Developmental Approach*, (Boston: Little Brown, 1966), p. 50.
- (٧٦) Jack Holmes, "A mood-interest theory of American foreign policy", paper presented at the 1976 Meeting of the I.S.A., Toronto.
- (٧٧) Frank Klingberg, "The historical alteration of moods in American foreign policy", *World Politics*, January 1952, pp. 239 - 271.
- Frank Klingberg, "Cyclical influences in American foreign policy", *International Studies Notes*, Winter 1979, pp. 4 - 7.
- (٧٨) استشهد إلى معرفة المقالة والنسق المتعدد فيما بعد.
- (٧٩) Arthur Schlesinger, J., "Foreign Policy and the American Character", *Foreign Affairs*, 62(1), 1982, pp. 1 - 10.

Ibid, p. 13. (٨٠)

Ibid., pp. 8 - 9. (٨١)

من الدراسات القليلة التي عالجت مفهوم "السياسة الخارجية الاشتراكية" (٨٢)

E. Krippendorff, "About Soviet" Sociolistic "Foreign Policy in E. Krippendorff, *International Relations as a Social Science*, (Suney: The Harvester Press, 1975), pp. 128 - 154.

William Quandt, *Saudi Arabia in the 1980s: Foreign Polic Security, Oil*, (Washington, D. C. Brookings, 1981), pp. 36 - 46. (٨٣)

عبد الله سعود القبايع، المرجع السابق، ص ٤٦ - ٤٧، ص ٣٠٣ - ٣١٧، (٨٤)  
غسان سلامة، السياسة الخارجية السعودية منذ عام ١٩٤٥، (بيروت: دار الاتحاد العربي، ١٩٨٠)، ص ٦٢ - ٨٨.

R. K. Ramazani, "Khumayni's Islam in Iran's foreign policy", in Adeed Dawisha, ed., *Islam in Foreign Policy*, (Cambridge: University Press, 1983), pp. 74 - 75. (٨٥)

راجع في تفاصيل ذلك (٨٦)

محمد السعيد عبد المزمع، ولاية الفقيه بين النظرية والتطبيق، (القاهرة: دون ناشر، ١٩٩١) ص ١٤١ - ٢١٢.

Ali Dessouki, "The limits of instrumentalism: Islam in Egypt's foreign policy", in A. Dawisha, op. cit, pp. 84 - 96. (٨٧)

الفصل السادس

النظام السياسي



يقصد بالنظام السياسي Political Regime ذلك الدور أو الأدوار في النسق السياسي الوطني National Political System التي تكمن فيها سلطة اتخاذ القرارات الملزمة<sup>(1)</sup>. ويختلف النظام السياسي عن النسق السياسي، فسي أن الأخير ينصرف إلى شبكة الأدوار السياسية في المجتمع حتى تلك التي لا تتعلق بعملية اتخاذ القرارات الملزمة.

وينطلق تحليل أثر النظام السياسي على السياسة الخارجية من افتراض أن عملية صنع السياسة الخارجية تتم من خلال السلطة التنفيذية بصفة رئيسة، وأن ببيان السلطة التنفيذية يؤثر في قدراتها على صنع السياسة الخارجية. ويقصد ببيان السلطة التنفيذية، في هذا الصدد، الموارد التي توهم السلطة التنفيذية لصنع السياسة الخارجية، والقيود المفروضة على السلطة التنفيذية في هذا المجال سواء من خلال علاقتها بالمؤسسات الأخرى أو بالمجمع بصفة عامة. ومن ثم، فاختلاف ببيان النظم السياسية يؤدي إلى صنع سياسات خارجية مختلفة، كما أن تغير النظام السياسي في المجتمع ذاته يؤدي إلى تغير السياسة الخارجية كما حدث بالنسبة للتغير من نظام السلطنة العثمانية إلى نظام مصطفى كمال (أتاتورك) سنة ١٩٢٣ في تركيا، أو من الجمهورية الرابعة إلى الجمهورية الخامسة في فرنسا سنة ١٩٥٨، أو التغير من النظام السوفييتي إلى النظام الروسي سنة ١٩٩١.

لتحليل أثر النظام السياسي على السياسة الخارجية، فأنا سنقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، يتناول أولها متغيرات النظام السياسي المؤثرة في السياسة الخارجية، ويركز ثانيها على التمييز بين النظم الديمقراطية والنظم التسلطية في ميدان السياسة الخارجية، بينما يتناول ثالثها أثر الرأي العام على السياسة الخارجية.

## المبحث الأول

### الموارد والضوابط السياسية

يرى سالمور وسالمور أن متغير النظام السياسي يتضمن ثلاثة متغيرات فرعية، تتحدد حركية تأثير النظام السياسي على السياسة الخارجية، وهي: الموارد السياسية المتاحة، والضوابط السياسية المفروضة على النظام، وميل النظام السياسي إلى استعمال الموارد المتاحة<sup>(1)</sup>. وسنناقش المتغيرين الأول والثاني في المطلبين التاليين، في حين نفرد فصلاً لاحقاً للمتغير الثالث الذي يتناول في الواقع أثر التائد السياسي على السياسة الخارجية.

## المطلب الأول

### الموارد السياسية

يقصد بالموارد السياسية القدرات المتاحة للنظام السياسي في ميدان صنع السياسة الخارجية، وهي تنصرف بالتحديد إلى حجم الأنشطة الاجتماعية التي يسيطر عليها النظام السياسي، درجة مؤسسية النظام، ودرجة التأيد الشعبي العام التي يحظى بها النظام السياسي وتؤثر هذه المتغيرات الثلاثة في قدرة النظام على الحركة في مجال السياسة الخارجية.

#### ١ - حجم الموارد الاجتماعية التي يسيطر عليها النظام السياسي

تتلخص تنفيذ أهداف السياسة الخارجية بواسطة قدرة الدولة المنتجة للنظام السياسي على توجيه الموارد العامة، كالموارد الطبيعية والتوى العاملة والنتاج الصناعي، ذلك أن تنفيذ السياسة الخارجية يتطلب انفاق كميات من الموارد (في شكل معونات خارجية على سبيل المثال). وتفاوتت النظم السياسية في حجم الموارد الاجتماعية المتاحة، ومدى

سيطرة النظام السياسي على تلك الموارد، أى قدرته على توظيفها فى ميدان السياسة الخارجية. فلا شك أن حجم الموارد الاجتماعية المتاحة لصانع السياسة الخارجية الأمريكية يفوق حجم الموارد المتاحة لصانع السياسة الخارجية المصرية. بيد أن صانع السياسة الخارجية الأمريكية لا يسيطر تماماً على الموارد المتاحة بقدر سيطرة صانع السياسة الخاجية المصرية على موارده. فالأول لا يستطيع أن يحصل على الموارد الا من خلال نظام الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وهو فى هذا الصدد يخضع للقيود التشريعية الصارمة. أما الثانى فإنه يحصل على الموارد من خلال السيطرة على أدوات الانتاج وامتلاكها بجانب نظام الضرائب الذى لا يخضع فيه لذات القيود التشريعية. ولذلك فعلى صانع السياسة الخارجية الأمريكية أن يخوض المعارك فى الكونجرس للحصول على الموارد اللازمة لانتاج نظم الصواريخ العابرة للقارات المختلفة، بينما لا تعرض ميزانية التسليح الحربى على السلطة التشريعية المصرية أصلاً. ويقول سالمور وسالمور "أن النظام الذى يستند إلى قدر محدود نسبياً من الموارد الخاضعة لسيطرته الكاملة يتمتع بقدر من حرية الحركة يفوق ذلك الذى يحظى به النظام العامل فى مجتمع غنى بالموارد، ولكنه لا يستطيع التحكم فيها"<sup>(١٦)</sup>.

#### ٧ - مؤسسية النظام السياسى

يقصد بمؤسسية النظام السياسى مدى اعتماد النظام فى أدائه لوظائفه على أبنية بيروقراطية محددة، ووجود قنوات مستقلة لجمع المعلومات وتحليل البدائل واتخاذ القرار. ذلك أن وجود هذه الأبنية والقنوات يوفر للنظام السياسى موارد تؤهله للتحرك فى مجال السياسة الخارجية. وعلى أقل تقدير، فإن وجود مؤسسات لجمع المعلومات يشكل الخطوة الأولى فى قدرة النظام السياسى على معرفة الأحداث الخارجية ومدى تأثيرها عليه.

### ٣ - هجم التأييد الاجتماعي للنظام السياسي

كلما استند النظام السياسي إلى قاعدة عريضة من التأييد الاجتماعي لسياساته، ازدادت قدرته على تنفيذ تلك السياسات. والتأييد الاجتماعي مورد هام من موارد النظام السياسي يستطيع توظيفها في مجال التفاوض مع القوى الخارجية، كما أنه يؤدي إلى توافر موارد أخرى لصانع السياسة الخارجية، كتسهيل عملية المصادقة على اعتماد الموارد اللازمة من السلطة التشريعية.

### المطلب الثاني

#### الضوابط السياسية

تتصرف الضوابط السياسية إلى مجموعة القيود المفروضة على النظام السياسي في مجال توظيف الموارد لتحقيق أهداف السياسة الخارجية. وتشمل تلك الضوابط ثلاثة متغيرات: نمط التمثيل الاجتماعي للنظام السياسي، ودرجة التماسك السياسي للنظام، ودرجة المحاسبية السياسية للنظام.

#### ١ - نمط تمثيل المصالح الاجتماعية

يقصد بنمط تمثيل المصالح الاجتماعية - بوصفه أحد الضوابط على النظام السياسي - مدى تعبير النظام السياسي عن مصالح مختلف القوى العرقية، والدينية، والايديولوجية المتباينة في المجتمع، وبصفة عامة، فإذ وجود مثل هذه القوى المتعارضة يشكل قيداً على قدرة النظام السياسي في اتباع سياسات خارجية معينة. ذلك أن عملية صنع السياسة الخارجية تتحول إلى عملية مساوآت لأرضاء مختلف القوى، وفي بعض الحالات قد تتحول إلى تلك العملية التي أسماها ريتش عملية الضل - الطوارئ التي أشرنا إليها عند تحليل أثر التركيب الاجتماعي. وفي حالات أخرى، قد يمثل النظام السياسي فئة اجتماعية رئيسة واحدة في مجال صنع السياسة الخارجية. وربما أدى ذلك إلى سهولة صنع السياسة الخارجية، ولكنه يؤدي بالتأكيد إلى اغتراب



الفئات الأخرى ومعارضتها للسياسة الخارجية للنظام السياسى، ومن ثم إلى عدم استقرار السياسة الخارجية.

## ٢ - درجة التماسك السياسى للنظام

ونقصد بذلك مدى تماسك أو تجانس القاعدة السياسية للنظام. فالنظم العسكرية ونظم الحزب الواحد أكثر تماسكاً من غيرها من النظم، لأنها تعتمد على قاعدة أساسية متجانسة سواء فى المؤسسة العسكرية أو فى كوادر الحزب السياسى. كذلك تتميز النظم البرلمانية التى تتسم بوجود حزب أغلبية قوى قادر على تكوين الحكومة بمفرده بالتماسك السياسى. بينما تتميز النظم البرلمانية ذات الأحزاب المتكافئة نسبياً بعدم التماسك السياسى حيث أن حكوماتها عادة ما تكون حكومات ائتلافية غير مستقرة. ولعل من أمثلة تلك النظم، النظام السياسى الالمانى بين عامى ١٩١٩ - ١٩٣٣، والذى اتسم بدرجة كبيرة من عدم الاستقرار وأدى إلى تولى الحزب النازى السلطة عام ١٩٣٣.

كذلك يشمل التماسك السياسى للنظام مدى سيطرته على المؤسسات السياسية الأخرى. ففى النظم الليبرالية الغربية قد لا تسيطر الحكومة على البرلمان - كما هو الحال فى النظم الرئاسية - كما أنها بالتاكيد لا تسيطر على المؤسسات النقابية والشعبية الأخرى التى تستطيع أن تتبع سياسة خارجية تختلف تماماً عن سياسة الحكومة. بينما نجد أن نظم الحزب الواحد تسيطر على كل المؤسسات الأخرى فى المجتمع مما يعطيها قدرة على توجيه تلك المؤسسات لخدمة أغراض سياستها الخارجية.

ويؤثر التماسك السياسى للنظام فى قدرته على المبادأة فى السياسة الخارجية، وعلى أحداث تحولات جذرية فى تلك السياسة. ويمكن أن نضرب مثلاً لذلك لخبيرة فرنسا فى الجزائر. إذ يفسر بيير رونوفان ببطء عملية التوسع الفرنسى فى الجزائر - والتى استمرت حوالى سبع سنوات من عام ١٨٣٠ حتى عام ١٨٣٧ - بأنه كان نتيجة لعدم الاستقرار الوزارى، ولعدم تماسك قاعدة الشايد السياسى فى مجلس النواب الفرنسى لعملية التوسع<sup>(١)</sup>. كما يفسر عدم قدرة الامبراطورية الألمانية على التوصل إلى

تسوية سلمية مشرفة مع الحلفاء في العامين الأخيرين من الحرب العالمية الأولى، في ضوء الانقسام السياسي داخل النظام الميخائيلovsky للأمبراطورية. فقد كان هناك انقسام بين البرلمان وهيئة الأركان العامة حول مبدأ المصلح. فبينما طالب البرلمان في يوليو عام ١٩١٧ بالتسوية السلمية، فإن هيئة الأركان العامة منعت أي اتجاه نحو التسوية. وفي النمسا والمجر عرض الأمبراطور شارل الأول على الحلفاء منذ نوفمبر عام ١٩١٦ حتى مارس عام ١٩١٧، إمكانية التفاوض مقابل تنازلات نمساوية ومجرية، ولكن الحكومة النمساوية - المجرية اعترضت على المشروع. وقد أدى ذلك إلى فشل عملية التسوية، وحينما اتفقت كل أطراف النظام السياسي على مبدأ التسوية السلمية، كان الوقت قد تأخر، وصمم الحلفاء على استسلام ألمانيا والنمسا والمجر<sup>(٥)</sup>. كذلك يفسر براونشتاين عجز معظم الحكومات الإسرائيلية التي تبنى سياسة محدودة تجاه قضية الأراضي العربية المحتلة عام ١٩٦٧ على أساس أن تلك الحكومات ذات طبيعة ائتلافية، كما أن الأحزاب المكونة للائتلاف تتبنى سياسات متعارضة جذرياً تجاه تلك القضية، مما يؤدي إلى تفضيل تأجيل اعلان سياسة واضحة تجاه تلك القضية حتى لا ينهار الائتلاف<sup>(٦)</sup>.

### ٣ - درجة المحاسبية السياسية للنظام

يقصد بالمحاسبية السياسية إلى أي حد يستطيع المجتمع أن يحاسب القائمين على السياسة الخارجية على النتائج المترتبة على تنفيذ سياستهم. فهناك نظم لا يستطيع أفراد المجتمع محاسبة القائمين على السياسة الخارجية عن فشل سياستهم بسبب بساطة وهو عدم وجود آلية دستورية لتغيير النظام السياسي، كما هو الحال في النظم السياسية السلطوية. بينما نجد أن بعض النظم قد تسقط إذا فشلت سياستها الخارجية نظراً لأن أفراد المجتمع يستطيعون إسقاط الحكومة في انتخابات حرة، كما هو الحال في النظم السياسية الديمقراطية.

وتعتمد درجة المحاسبية السياسية للنظام على ثلاثة متغيرات<sup>(٧)</sup>:

(أ) هجوم المنافسة السياسية، أي مدى وجود منافسة سياسية داخلية قوية للأفراد السلطة الحاكمة من القوى السياسية الأخرى والبديلة، وإلى أي حد تكسب الحكومات السلطة أو تخسرهما نتيجة للتصويت الحر سواء في البرلمان أو في التصويت الشعبي ؟ فكلما زادت تلك المنافسة زادت درجة محاسبية النظام، وزادت القيود السياسية. أما حينئذ لا توجد منافسة سياسية، كما هو الحال في نظم الحزب الواحد، فإن هجوم المحاسبية السياسية يقل كثيراً.

(ب) هجوم المشاركة السياسية: كلما ازدادت درجة مشاركة أكبر عدد من المواطنين في صنع السياسة الخارجية، ابتداء من مستوى التسيير عن للرأي مروراً بالتصويت، أو حتى مستوى التشريع للوظائف العامة، أصبح النظام السياسي مطالباً بأخذ عدد أكبر من وجهات النظر والتيارات في الحسبان، والوفاء بقدر أكبر من المطالب الشعبية عند وضع تلك السياسة، وبالتالي زادت إمكانية محاسبته سياسياً.

(ج) أسلوب تولي السلطة السياسية وفقدانها: ويقصد بذلك مدى اعتماد استمرار النظام السياسي على التصويت الشعبي الحر. فكلما كان تولي السلطة السياسية أو فقدانها معتمداً على رضا الناخبين في تصويت دوري، كلما أصبح النظام السياسي أكثر حذراً في سياسته الخارجية حيث أن ارتكاب خطأ معين في هذا الميدان قد يؤدي إلى فقدان السلطة فوراً (النظم البرلمانية)، أو في الانتخابات التالية (النظم الرئاسية)، ومن ثم تزداد درجة المحاسبية السياسية للنظام أمام جماهيره.

انطلاقاً من هذه المتغيرات الثلاث يمكن القول إجمالاً أنه كلما ازداد حجم المنافسة السياسية، وحجم المشاركة السياسية، واعتماد أسلوب تولي السلطة وفقدانها على التصويت الشعبي، ازدادت الضوابط المفروضة على النظام السياسي، ويرى بعض الدارسين أن هذه الضوابط تؤدي إلى الحد من حركة النظام السياسي في ميدان السياسة الخارجية، كما أنها تؤدي إلى الحد من داخلية تلك السياسة. يقصد بحرية الحركة قدرة النظام على اتخاذ قرارات سريعة بمنحوب لظروف الحديثة، بينما يقصد بالداخلية، القدرة على تحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة. ويصعب درءاً مثلاً تلك

بمحدودية فاعلية سياسة المعونة الخارجية الأمريكية مقارنة بسياسة المعونة الخارجية السوفيتية إبان فترة الحرب الباردة. فسياسة المعونة الأمريكية تناقش علناً فى الكونجرس، وتضطر الحكومة الأمريكية إلى أن تفصح عن شروط المعونة، وتبرر طلب اعتماد المبالغ اللازمة لاعطاء المعونة، مما يكشف أهداف تلك السياسة أمام الدول التى تستقبل المعونة، بعكس الحال فى سياسة المعونة السوفيتية<sup>(٨)</sup>. كذلك يضرب بعضهم مثلاً بالدور الذى لعبته المعارضة السياسية الجمهورية فى تعطيل سعى الرئيس الأمريكى الديمقراطى كيندى نحو الانفتاح على الصين، والدور الذى لعبته المعارضة السياسية العمالية لسياسة أنطونى ايدن تجاه عملية الغزو الثلاثى لمصر عام ١٩٥٦، مما أدى إلى افشال أهداف الغزو<sup>(٩)</sup>.

والواقع أنه ينبغى التمييز بين حرية الحركة فى ميدان السياسة الخارجية وبين فاعلية السياسة الخارجية. فحرية الحركة ليست مرادفاً بالضرورة للفاعلية. يقصد بحرية الحركة قدرة النظام على صنع انسياسة الخارجية دون اضطراره إلى الأخذ فى الحسبان الضغوط الاجتماعية أما الفاعلية فتتصرف إلى القدرة على تحقيق الأهداف المبتغاة بأقل تكلفة ممكنة. وما نقوله فى هذا المجال، هو أن حرية الحركة الكاملة قد تكون دافعاً لتشجيع النظام السياسى على اتخاذ قرارات سريعة، ولكنها ربما كانت ارتجالية، كما أن اضطرار النظام إلى مناقشة سياسته الخارجية مع القوى السياسية المعارضة ربما أدى إلى ببطء حركة النظام السياسى، ولكنه غالباً ما يودى إلى اتخاذ قرارات مدروسة. وعلى سبيل المثال، فان تفويض مجلس الأمة المصرى الرئيس عبد الناصر باتخاذ كافة للقرارات لبان أزمة مايو - يونيو عام ١٩٦٧ قد منح الرئيس عبد الناصر حرية فى ادارة الازمة، ولكنه لم يؤد إلى اتخاذ قرارات فعالة.

## المبحث الثاني

### النظم الديمقراطية والنظم التسلطية

يشير موضوع الضوابط السياسية على النظام السياسي قضيتين هامتين هما معضلة النظم الديمقراطية فى صنع السياسة الخارجية، والتميز بين معالم السياسة الخارجية للنظم الديمقراطية والنظم التسلطية.

يرى انصار المدرسة الواقعية فى العلاقات الدولية أن هناك تناقضا جوهريا بين العملية الديمقراطية من ناحية، وبين عملية السياسة الخارجية من ناحية أخرى. فالعملية الديمقراطية تعنى المنافسة السياسية، ومشاركة مختلف القوى السياسية فى صنع السياسة العامة، بينما يتطلب صنع السياسة الخارجية سرعة الحركة فى التعامل مع المتغيرات الخارجية الجديدة، ومحدودية عدد المشاركين فى صنع السياسة. كذلك، فالسياسة الخارجية تتطلب سرية التخطيط والتنفيذ، وهذا ما يتعارض مع المبادئ الديمقراطية التى تتطلب التشاور والعلنية. ومن أشهر المدافعين عن هذا التصور دى توكفيل، الذى كتب فى مؤلفه المشهور الديمقراطية فى أمريكا

نادراً ما تتطلب السياسة الخارجية الصفات التى تميز الديمقراطية. على العكس من ذلك، فإنها تتطلب الاستخدام الكامل لكل الصفات التى تنعدم فى النظم الديمقراطية. فالديمقراطية لا تستطيع أن تحشد قواها فى سرية أو تنتظر نتائج هذا الحشد فى صمت. وتلك هى الصفات التى يستطيع بموجبها الفرد أو الدولة أن يحصل على مكانة متميزة<sup>(١٠)</sup>.

كذلك يقول جون لوك مدافعا عن أهمية الفصل بين العملية الديمقراطية والسياسة

الخارجية:

من الضروري ترك مسئولية ما يجب عمله تجاه الأجنبي إلى تقدير من بيدهم السلطة، إذ أنهم يجب أن يقولوا إدارة تلك المسئولية انطلاقاً من مهاراتهم ولمصلحة الكومنولث<sup>(١١)</sup>.

وفى ميدان أدب السياسة الخارجية يقول مورجنثاو، رائد المدرسة الواقعية:

ان السياسة الخارجية التي تنفذ تحت الرقابة الديمقراطية هي سياسة نفتقد بالقطع إلى المتطلبات الرشيدة للسياسة الخارجية الجيدة. ذلك أن تلك السياسة يجب عليها أن تشبع التفضيلات العاطفية وهي مسألة تتعارض مع تلك المتطلبات<sup>(١٢)</sup>.

وتبنى وجهة نظر مورجنثاو على أساس أن النظم الديمقراطية تضطر إلى اعداد سياستها الخارجية بما يتفق مع أهواء الرأي العام، وليس بما يتفق مع متطلبات الرشادة، بما يسفر عن صياغة سياسة خارجية غير رشيدة.

كذلك يقول حامد ربيع أن النظم الديمقراطية تتسم بعدة خصائص تحد من فعالية السياسة الخارجية. أهم تلك الخصائص هي مراجعة ومحاسبة الحكام، المساواة السياسية بين المواطنين من حيث امكانية تولى وظائف ادارة السياسة الخارجية بصرف النظر عن معتقداتهم السياسية، وحرية المواطن فى النشاط الخارجى دون رقابة من الدولة، وحق المواطن فى الحصول على المعلومات وهو ما يفرض مبدأ العلنية، الذى يتعارض مع فعالية السياسة الخارجية<sup>(١٣)</sup>. ويقول كارل قيصر أن التطور المعاصر للعلاقات الدولية المتمثل فى نمو القوى القومية، وتزايد أهمية القضايا الاقتصادية فى السياسة الخارجية قد أضعف من امكانية ادارة السياسة الخارجية بشكل ديمقراطى، أى من خلال رقابة السلطة التشريعية والرأى العام. فقد أدى هذا التطور إلى أضعاف قدرة السلطة التشريعية والرأى العام. على مراقبة السياسة الخارجية وإلى تزايد دور السلطة التنفيذية فى صنع تلك السياسة، لأنها تستطيع متابعة التطورات السريعة فى العلاقات الدولية<sup>(١٤)</sup>.

ويضيف بعض الدارسين إلى هذه المقولات أن النظم التسلطية أكثر فعالية من النظم الديمقراطية في مجال السياسة الخارجية للأسباب التالية<sup>(١٥)</sup>.

١ - النظم التسلطية أكثر قدرة على اتخاذ قرارات سريعة، فيما أن التردد في النظام التسلطي يتخذ مجرعة محدودة من الأفراد تتطلق من منطق قيادة الأبي العام أكثر من التعبير عنه، فإن عملية اتخاذ القرار لا تتضمن تلك المشاورات والمفاوضات المعقدة التي قد يتطلبها النظام الديمقراطي.

٢ - النظام التسلطي أكثر قدرة على ضمان تنفيذ قرارات السياسة الخارجية التي يتخذها، نتيجة وجود هيكل هرمي محدد للسلطة يضمن تنفيذ تلك القرارات، كما أن عدم تنفيذ القرارات قد يؤدي إلى توقيع عقوبات شديدة رادعة.

٣ - يتميز النظام التسلطي بوحدة التعبير عن السياسة الخارجية نتيجة لمركزية عملية صنع تلك السياسة. فالتسلطي يتحدث بصوت واحد ولا يسمح بالتعدد في التعبير عن السياسة الخارجية سواء بين المنظمات الرسمية أو غير الرسمية، بعكس الحال في النظم الديمقراطية.

٤ - يتميز النظام التسلطي بأنه أكثر قدرة من النظام الديمقراطي على التأقلم مع المتغيرات الخارجية الجديدة، لأن النظام التسلطي أقل تقيداً من النظام الديمقراطي بالضوابط الداخلية.

٥ - يتميز النظام التسلطي بأنه أكثر قدرة من النظام الديمقراطي على حماية سرية سياسته الخارجية، وعدم تسرب المعلومات من داخل أجهزة صنع السياسة الخارجية<sup>(١٦)</sup>.

بيد أن المدرسة الواقعية لا ترى أن الآثار السلبية التي تنتجها الديمقراطية على السياسة الخارجية مبرر لتفضيل النظم التسلطية. فهذه الآثار السلبية هي الثمن الذي ينبغي أن تدفعه الشعوب مقابل تمتعها بالحرية والديمقراطية. كما أن النظم الديمقراطية في نظر المدرسة الواقعية، تفضل النظم التسلطية في الشئون الداخلية. فالمدرسة

الواقعية لا ترى أن حل تلك المعضلة يكون بعزل السياسة الخارجية عن كذلك الديمقراطية، ولكن بالانتباه إلى تلك الآثار السلبية، وذلك بعدم الدخول في ارتباطات خارجية قى لا تكون الدولة قادرة على تنفيذها. كما أن هذه الآثار السبية يمكن التغلب عليها من خلال القيادة الحكيمة التى تستطيع تعبئة تأييد الرأى العام للسياسات العقلانية.

وثبت خبرة العلاقات الدوفية خلال القرن العشرين أن الآثار السلبية التى أشارت إليها المدرسة الواقعية تتضمن قدراً كبيراً من المبالغة. فانحصار النظم الديمقراطية على النظم التسلطية الالمانية والايطالية فى الحرب العالمية الثانية، ثم انتصارها فى الحرب الباردة على الكتلة السوفيتية، كل ذلك يدل على أن تلك النظم ليست عاجزة عن ادارة السياسة الخارجية بالشكل انذى يتصوره الواقعيون، كما أن العملية الديمقراطية تنتج بالتأكيد آثار ايجابية على السياسة الخارجية لعل أهمها ميل النظام الديمقراطي إلى اختيار أهداف قابله للتنفيذ، ووجود قدر من الاتفاق الوطنى العام، بشكل ديمقراطى، على تلك الأهداف ووسائل تنفيذها<sup>(١٧)</sup>.

من ناحية أخرى يرى أنصار الرؤية الليبرالية للسياسة الخارجية، أن النظم التسلطية ليست بأفضل من النظم الديمقراطية فى ميدان السياسة الخارجية. فالنظم التسلطية تشترك مع النظم الديمقراطية فى بعض المشكلات كما أنها تتميز بمشكلاتها الخاصة فى هذا الميدان. لعل أول هذه المشكلات هى مشكلة "استمرار" السياسة الخارجية. فالحاكم التسلطى يرفض وجود قيادة أخرى بديلة صالحة لخلافته داخل جهاز صنع السياسة، ويحرص على إضعاف تلك القيادة البديلة، وعدم مدها بالقدرات اللازمة لادارة السياسة الخارجية بفعالية. ومن ثم فإن تغير القائد السياسى ينتج غالباً تحولاً رئيساً فى السياسة الخارجية، كما حدث فى خلافة السادات عبد الناصر أو خلافة خروشوف ستالين أو خلافة هوكوفنج ماوتسى تونج. إضافة إلى ذلك فإن النظام التسلطى يواجه مشكلة فى ميدان جمع المعلومات وتفسيرها. فمساعدهو صنع السياسة الخارجية عادة ما يخفون المعلومات التى يعتقدون أنها قد تزعجه، كما أنهم لا يقدمون النصائح والنتقادات والبدائل التى تتناقض مع مفاهيم القائد التسلطى مما يؤدى إلى اتخاذ قرارات خاطئة، وإلى العجز عن الابداع والتجديد فى مجال السياسة الخارجية. كذلك



فالنظم التسلطية ليست بعيدة تماما عن الصراعات الداخلية وعن تناقض المصالح بين مختلف المؤسسات. كما أن تلك النظم تواجه مشكلة اكتساب تأييد الرأي العام لسياساتها، ومشكلة التوازن بين متطلبات الحصول على تأييد الرأي العام، ومتطلبات الإدارة الفعالة للسياسة الخارجية، شأنها في ذلك شأن النظم الديمقراطية<sup>(١٨)</sup>.

وتضيف المدرسة الليبرالية أن النظم الديمقراطية تتمتع بمزايا معينة في مجالات السياسة الخارجية. فالنظام الديمقراطي يوفر للقائد السياسي موارد سياسية كما أنه يكتسب ضبط السياسة الخارجية بما يتفق والمصالح الوطنية، على النحو التالي<sup>(١٩)</sup>.

١ - تميل النظم الديمقراطية إلى انتخاب قيادات سياسية تتمتع بمهارات العمل السياسي كبناء العلاقات الشخصية والتحالفات الحزبية، وفن التوصل إلى الحلول الوسط، وكلها صفات ومهارات لازمة في الإدارة الفعالة للسياسة الخارجية. فالقادة التسلطيون اعتادوا تنفيذ السياسات من خلال الأوامر وليس من خلال النقاش والتفاوض، وهي سمة لا تتفق مع الدبلوماسية الناجحة.

٢ - ان وجود ضوابط داخلية على حرية القائد السياسي في النظام الديمقراطي في التحرك الخارجى هي ميزة يتمتع بها هذا النظام في ادارته للسياسة الخارجية. ومن ثم، فإن القائد السياسي يستطيع أن يحتج في مفاوضاته في الدول الأخرى بعدم قدرته على اعطاء تنازلات. فإذا كانت الدول التي تتفاوض مع القائد السياسي للنظام الديمقراطي على علم بالضوابط الداخلية على هذا القائد فانها تميل إلى اعطائه تنازلات سياسية.

٣ - ان انفتاح النظام الديمقراطي، بما في ذلك عدم توافر السرية، هو ميزة للنظام الديمقراطي لأنه يوفر الفرصة لوجود حوار وطنى حقيقى حول قضايا السياسة الخارجية، ولمشاركة أكبر عدد من القوى السياسية بما يؤدي إلى توافر المعلومات ودراسة البدائل المختلفة، كما أنه يؤدي إلى وضوح نوايا النظام الديمقراطي بما يقلل فرص سوء ادراك الآخرين لتلك النوايا.

من ناحية أخرى، يؤدي تميز طبيعة العملية السياسية في النظام الديمقراطي عنها في النظام التسلطي إلى اختلاف طبيعة عملية السياسة الخارجية في كل من النظامين. فقد وجد بعض الدارسين أن النظم الديمقراطية أقل ميلاً من النظم التسلطية إلى استعمال الأدوات العسكرية في ميدان السياسة الخارجية، أو اللجوء إلى الحرب، أو السلوك الصراعي الخارجي بصفة عامة، كما أنها أكثر ميلاً من النظم التسلطية في اللجوء إلى التنظيمات الدولية بصفة عامة، والقضاء والتحكيم الدوليين بصفة خاصة كأداة لتسوية منازعاتها الدولية<sup>(٢٠)</sup>. ويفسر هؤلاء الدارسون هذه المقولة على أساس عاملين، أولهما طبيعة العملية الديمقراطية التي تدور حول التوفيق بين مختلف التيارات وقبول الحلول الوسط. وثانيهما هو طبيعة النظم الديمقراطية. فهذه النظم تتميز بالتنوع السياسي، ومحدودية فترة ولاية القائد السياسي. ومن ثم، فإن القائد السياسي كثيراً ما يتردد في استعمال الإدارة العسكرية أو السلوك الصراعي خشية احتمال تأثير ذلك على التوازن الداخلي أو شعبيته<sup>(٢١)</sup>.

كذلك تختلف النظم الديمقراطية عن النظم التسلطية في طبيعة العلاقة بين مختلف أجزاء السياسة الخارجية. فالسياسة الخارجية للنظم الديمقراطية تتسم بالتجزؤ. ويقصد بذلك أن التغيير الذي يطراً على جزء معين لا يمتد بالضرورة إلى كل الأجزاء الأخرى. فتوتر العلاقات بين نظامين ديمقراطيين في مجال معين لا يؤدي، في معظم الأحوال، إلى توتر علاقتهما في المجالات الأخرى لتلك العلاقات، بينما يؤدي توتر العلاقات بين نظامين تسلطيين في مجال معين إلى توتر علاقتهما في معظم المجالات الأخرى. ويضرب بعض الدارسين مثلاً لذلك بسلوك النظم الديمقراطية والنظم التسلطية تجاه الحلف التي تدخل في عضويتها. ففي حالة انشقاق الدولة ذات النظام الديمقراطي على سياسة الحلف الذي تنتمي إليه، نجد أن ذلك الانشقاق يقتصر على قضية أو قضايا معينة دون أن يمتد إلى القضايا الأخرى، بينما يتميز انشقاق الدول ذات النظام التسلطي على سياسة الحلف الذي ينتمي إليه، بامتداد الانشقاق إلى كافة القضايا التي تربط الدولة بالحلف. ويفسر بعض الدارسين ذلك في ضوء طبيعة النظام الديمقراطي وطبيعة النظام التسلطي. ففي النظام الأول، يجد صانع السياسة الخارجية صعوبة في أحداث

تغيير مفاجئ، وفي تعبئة كل الجماعات خلف سياساته. ومن ثم، فإن ذلك النظام لا يستطيع أن ينشق فجأة على الحلف أو يمد نطاق الانشقاق إلى كل القضايا بينما لا يجد النظام التسلطي صعوبات مماثلة. ولذلك كان من الصعب على فرنسا أن تنشق تماماً على حلف الاطلنطي أو تمد نطاق انشقاقها في قضية الأمن إلى القضايا الأخرى، بينما لم تجد الصين الشعبية صعوبة كبيرة في الانشقاق الكامل عن تحالفها مع الاتحاد السوفيتي فيما يتعلق بكل القضايا<sup>(٢٢)</sup>.

كذلك تتميز السياسة الخارجية للنظم الديمقراطية بميلها إلى الاستجابة لتوجهات الرأي العام ويمكن أن تضرب مثلاً لذلك بحالتي كوريا الجنوبية وتايوان. ففي الحالتين حدث تحول في النظام السياسي من التسلطية نحو أشكال أولية من الديمقراطية ابتداء من سنة ١٩٨٨. وقد أدى ذلك إلى تحولات في السياسة الخارجية للدولتين. ففي حالة كوريا الجنوبية حدث تحول في اتجاه الاهتمام بقضايا التقارب مع كوريا الشمالية استجابة لضغوط الرأي العام الكوري، وفي حالة تايوان تحولت السياسة الخارجية نحو الاهتمام بتطوير العلاقات التجارية مع جمهورية الصين الشعبية<sup>(٢٣)</sup>.

وأخيراً، يذهب بعض الدارسين إلى التأكيد بأن النظم الديمقراطية لا تدخل في حروب مع بعضها. وهي فكرة سبق أن اكدها الفيلسوف امانويل كانت، وأعيد تأكيدها في فترة ما بعد الحرب الباردة. ويؤيد هؤلاء أن مقوله أن النظم الديمقراطية لا تتحارب ربما هي المقولة الوحيدة في أدب السياسة الخارجية التي ترقى إلى مرتبة القانون العلمي على غرار القانون الحديدي للأوليمباركية الذي قدمه ميشلز. ويسرهن هؤلاء على تلك المقولة بما يلي<sup>(٢٤)</sup>:

١ - أن النظم الديمقراطية أكثر ميلاً إلى حل منازعاتها سواء الداخلية أو الخارجية، بالطرق السلمية، ومن ثم، فإنه مع اشتراك النظم الديمقراطية في تلك القيمة السياسية، فإنها لا تتعرض بأنها تهدد بعضها البعض.

٢ - حين يقع نزاع بين الدول الديمقراطية، فإن حركية المؤسسات السياسية في الدولتين تبطئ من قدرتها على التعبئة القومية في اتجاه الحرب، وفي تلك الحالة تعمل

الدولتان على انتهاء الوقت المتاح لحل النزاع بالطرق السلمية، وليس استغلاله (كما  
تفعل النظم التسلطية) لشن الحرب.

٣ - تدخل النظم الديمقراطية عادة في شبكة من العوامل الاقتصادية الحرة مع  
بعضها مما يرفع من تكاليف الحرب بينها.

## المبحث الثالث

### الرأى العام

يعتبر الرأى العام أحد الموارد أو الضوابط السياسية التى يتأثر بها النظام السياسى فى ميدان السياسة الخارجية، ويتحدد ذلك طبقاً لطبيعة قوة الرأى العام، وطبيعة النظام السياسى ونوعية القضايا المثارة، وهذا هو موضوع هذا المبحث.

يقصد بالرأى آراء الأفراد المتعلقة بقضايا عامة محددة فى مجال السياسة. طبقاً لهذا التعريف، فإن الرأى العام يتعلق بقضايا عامة، أى تهتم المجتمع ككل، ولكن هذه القضايا ذات طبيعة محددة وهذا ما يميز الرأى العام عن الثقافة السياسية. فالثقافة السياسية تنصرف إلى الاتجاهات الأساسية للأفراد تجاه النظام كله<sup>(٢٥)</sup>.

وتتبع صعوبة فهم الرأى العام من أنه موزع فى شكل أنماط تتغير باستمرار، كما أنه يتأثر فى تكوينه بعوامل تتعدى الحساب الرشيد للقضايا - كتأثير العائلة، والتعليم - كما أنه من الصعوبة بمكان قياس الرأى العام، وتفسير نتائج استطلاعات الرأى العام إضافة إلى أن الرأى العام بطبيعته ظاهرة سلبية، بمعنى أن الأفراد لا يعبرون عن الرأى العام بشكل إيجابي، وإنما يسعى صانعو السياسة إلى التعرف على هذا الرأى لمعرفة مضمونه واتجاهاته. ومن ثم، فالرأى العام لا ينشأ إلا حينما يحاول الآخرون التعرف عليه. ولذلك يسمى بعض الدارسين الرأى العام "بالتعبير السلبي عن المصالح Passive interest articulation" وذلك تميزاً له عن "التعبير الإيجابي عن المصالح"، والذي ينصر إلى تعبير الأفراد والجماعات عن آرائها فى إطار عام ومنظم (جماعات المصالح)<sup>(٢٦)</sup>.

وفى تحليل أثر الرأى العام على السياسة الخارجية، ذهبَت المدرسة الواقعية، والتي وضع أسسها فى هذا الميدان لييمان وآلموند إلى أن الرأى العام ليس عاملاً مؤثراً على السياسة الخارجية<sup>(٢٧)</sup>. وأكدت تلك المدرسة أو التي مازالت تمثل الرؤية السائدة

فى أدب السياسة الخارجية على الأثر السلبي للرأى العام، وعلى أن هذا المتغير يتسم بطبيعة معينة تتحدد فى الأبعاد التالية:

١ - يتميز الرأى العام بعدم معرفته للمعلومات والحقائق الأساسية المتعلقة بالسياسة الخارجية، وذلك حتى فى أكثر الدول تطورا من ناحية المستوى التعليمى والثقافى. فقد أوضحت إحدى الدراسات أن حوالى ٣٥% من الأفراد فى المجتمعات الغربية لا يعرفون شيئا على الإطلاق عن السياسة الخارجية، وأن ٢٥% فقط منهم هم الذين يعرفون بعض المعلومات عن تلك السياسة<sup>(٢٨)</sup>. كذلك تبين فى استطلاع للرأى فى الولايات المتحدة عام ١٩٦٢ أن حوالى ٢٥% من الأمريكيسن كانوا لا يعلمون أن الولايات المتحدة تخوض حربا فى فيتنام<sup>(٢٩)</sup>.

٢ - كذلك فالرأى العام لا يكاد يهتم بقضايا السياسة الخارجية، لأن تلك القضايا لا تؤثر مباشرة على توزيع الموارد داخل المجتمع. ففى دراسة لمدى اهتمام الرأى العام بقضايا السياسة الخارجية فى خمس دول هى ألمانيا الاتحادية، وبريطانيا، وفرنسا، واليابان، وإيطاليا، وجد أحد الباحثين أن نسبة المتهمين بالسياسة الخارجية تتراوح ما بين ٢٧% فى ألمانيا الاتحادية و ٤% فى إيطاليا، كما أن نسبة غير المتهمين بقضايا السياسة الخارجية تتراوح ما بين ٧٥% فى إيطاليا و ٤٣% فى ألمانيا الاتحادية<sup>(٣٠)</sup>.

٣ - إذا اهتم الرأى العام بالسياسة الخارجية فإنه يهتم بها من منظور يتسم بالتبسيط الشديد، بحيث ينتهى إلى تصوير تلك السياسة من خلال قوالب جاهزة. فالرأى العام الأمريكى لا يكاد يرى فى إسرائيل إلا أنها "واحة الديمقراطية فى الشرق الأوسط"، ولا يرى فى الاتحاد السوفيتى إلا "الدولة الشيوعية المعادية"، ولا يرى فى بريطانيا إلا "الحليف المخلص للولايات المتحدة"، وقد وجد هيررو أن نسبة الأمريكين الذين يهتمون بالسياسة الخارجية بشكل "عقلانى مركب"، لا تتعدى ١% من السكان البالغين<sup>(٣١)</sup>.

٤ - يتميز اهتمام الرأى العام بالسياسة الخارجية بالتقلب الشديد، فهو يزداد إلى حد كبير فى فترات الأزمات الدولية، ولكنه يقل كثيرا فى الفترات العادية. وفى كل

الحالات، فإن اهتمام الرأي العام بالسياسة الداخلية، يزيد بكثير عن مدى اهتمامه بالسياسة الخارجية بما في ذلك فترات الأزمات الدولية<sup>(٣٢)</sup>.

وفي هذا الإطار ترى المدرسة الواقعية أن تأثير الرأي العام على السياسة الخارجية تتمثل في البعدين التاليين :

#### ١ - يستطيع صانع السياسة الخارجية أن يؤثر في الرأي العام تأثيرا كبيرا

فهناك العديد من العوامل المستمدة من طبيعة الرأي العام التي تعطى لصانع السياسة الخارجية قوة في التأثير على الرأي العام تفوق قوة الرأي العام في التأثير على صانع السياسة الخارجية. فالرأي العام لا يحفل كثيرا بقضايا السياسة الخارجية، كما قدنما، كما أنه يميل في معظم الأحوال إلى تأييد صانع السياسة الخارجية. فالسياسة الخارجية تتضمن التعامل مع أعداء خارجيين، مما يولد لدى الرأي العام احساسا بضرورة الالتفاف خلف صانع السياسة الخارجية إزاء هؤلاء الأعداء. وتزداد أهمية تلك العوامل نتيجة الدور الذي يلعبه صانع السياسة الخارجية في التأثير على تدفق المعلومات إلى الرأي العام.

وفي هذا الصدد يقول ابرافائل وهيوز، من واقع دراسة احصائية للعلاقة بين الرأي العام وسلوك السياسة الخارجية في الولايات المتحدة، وبريطانيا، وإيطاليا، وألمانيا الاتحادية، خلال الفترة من عام ١٩٥٤ حتى عام ١٩٦٥، أن الارتباط ضعيف بين تغيير الرأي العام وتغيير السياسة (الخارجية). وفي تحليلات التي تبين أن هناك ارتباطا في المدى القصير، كان الرأي العام هو الذي يتغير نتيجة تغيير السلوك الحكومي، وليس العكس<sup>(٣٣)</sup>. ويضيف ليفي إلى ذلك أنه من " الخطأ أن نفترض، كما يفعل البعض، أن الدول تدخل في صراعات عنيفة لأن مواطنيها عدو لانيون، ذور، بيرل عسكرية، أو قوميون، بل ان العكس هو الوضع الأكثر حدرثا. فالمواطنون يكتسبون هذه الصفات لأن هناك صراعات حقيقة بين الدول يجب أن تحل من خلال العنف<sup>(٣٤)</sup>. ومن واقع تحليله لقرارات مختلفا الدول بدخول الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٤، خلص رونوفان إلى أن "الحكومات هي كانت تخلق بدعاياتها تيارات الرأي العام التي

كان في وسع سياستها بعد ذلك أن تركز إليها<sup>(٣٥)</sup>. كذلك، فإن سيطرة الحكومات على تدفق المعلومات وأدوات الدعاية يمكنها من التأثير على الرأي العام. ويتضح ذلك بالأخص في المجتمعات التي تفتقر إلى مؤسسات سياسية متطورة، وفي النظم الدكتاتورية بصفة عامة<sup>(٣٦)</sup>. ويضيف جنسن إلى ذلك، أن صانع السياسة الخارجية في النظم الديمقراطية يستطيع أن يؤثر في الرأي العام بدرجة تفوق تأثير صانع السياسة الخارجية في النظم التسلطية. ويبنى جنسن وجهة نظره على أساس أن الجماهير في النظم التسلطية تحمض ذاتها ضد الدعاية التي يقوم بها صانع السياسة الخارجية، بينما تميل الجماهير في النظم الديمقراطية إلى قبول الدعاية التي يقوم بها صانع السياسة الخارجية<sup>(٣٧)</sup>. وربما كانت وجهة النظر تلك محل شك إلى حد كبير.

## ٢- كثيرا ما يتصرف صانع السياسة الخارجية بعكس ما يراه الرأي العام

نظرا لمعرفة صانعي السياسة الخارجية بالطبيعة السلبية للرأي العام، وميله إلى تبسيط حقائق السياسة الخارجية، فإنهم لا يخلعون به كثيرا، خاصة إذا تعارض مع معتقداتهم الراسخة، مؤمنين بأن الرأي العام سيتحول في مرحلة لاحقة إلى تأييد سياساتهم. ويمكن أن نقدم ثلاثة أمثلة من واقع السياسة الخارجية الألمانية لتؤكد ما ذهبنا إليه. فيقول فيشر أن المستشار بسمارك، قائد حركة توحيد ألمانيا، بدأ تلك الحركة بخوض حرب ضد النمسا عام ١٨٦٦، رغم أن أغلبية الرأي العام الألماني كانت تلك الحرب. ويضيف فيشر "لم تكن حكومة تستطيع أن تفكر بالنهوض بهذا العمل الضخم سوى حكومة حزمت أمرها في قسوة وصرامة على الضرب بالرأي العام عرض الحائط، والتعرض لخطر انقسام ألمانيا ومواجهة حرب أهلية بولاياتها الكثيرة"<sup>(٣٨)</sup>. وفي فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية اتبع المستشار الألماني اديناور في بداية الخمسينات سياسة إعادة تسليح ألمانيا، كما اتبع المستشار برانت في بداية السبعينات سياسة الانفتاح على الشرق، رغم أن السياسيين كانتا تولجها معارضة من الرأي العام في ألمانيا الاتحادية آنذاك. وفي مجال السياسة الخارجية الأمريكية خلص برنارد كوهن من واقع



مقابلاته لكبار دبلوماسي وزراء الخارجية الأمريكية إلى أن القائمين على تلك الوزارة قد أجمعوا على أنهم لا يلقون بالا إلى الرأي العام الأمريكي المناهض لسياساتهم<sup>(٣٩)</sup>.

ولعل من أهم الأمثلة المعاصرة على حركية تأثير الرأي العام فى السياسة الخارجية هى قرار رئيس الوزراء البريطانى انتونى ايدن بالتدخل العسكرى ضد مصر فى أكتوبر ١٩٥٦. فقد اتخذ ايدن هذا القرار رغم أن استطلاعات الرأي العام البريطانى التى أجراها المعهد البريطانى للرأى العام والتى أجريت فى ١٦-٢٤ فى أغسطس كانت تؤكد أن ٤٧% من البريطانى يعارضون التدخل العسكرى، مقابل ٣٣% فقط كانوا يؤيدون هذا التدخل، وأن نسبة المعارضين زادت فى استطلاعات الرأى العام التى أجريت فى ٥-٦ سبتمبر عام ١٩٥٦ إلى ٤٩%. ولكن عندما تم الغزو العسكرى البريطانى لمصر حدث تحول جذرى فى الرأى العام البريطانى. فقد ارتفعت نسبة المؤيدين للتدخل إلى ٣٧% فى ١-٢ نوفمبر عام ١٩٥٦. وظلت النسبة ثابتة تقريبا عند هذا المستوى حتى ٢٧ سبتمبر ١- أكتوبر ١٩٥٧ حيث بلغت نسبة من أيدوا التدخل العسكرى ٤٨% من البريطانيين. كذلك، أيد ٥٣% من البريطانيين كيفية تعامل الحكومة البريطانية مع موضوع تأميم مصر لشركة قناة السويس، وذلك فى الاستطلاعات التى تمت فى ١٠-١١ نوفمبر عام ١٩٥٦م، وظللت تلك النسبة ثابتة تقريبا حتى ١-٢ نوفمبر ١٩٥٦<sup>(٤٠)</sup>. وهذا ما يؤكد ما ذكرناه أنفا من أن الرأى العام يؤيد صانع السياسة الخارجية فى معظم الأحوال.

ورغم قوة حجج المدرسة الواقعية، فإنها لا يمكن أن تشكل حكما عاما على أثر الرأى العام على السياسة الخارجية. فيمكن القول ابتداء ان تأثير الرأى العام له طبيعة مركبة، بمعنى أن تأثيره يختلف باختلاف النظم السياسية، وقضايا السياسة الخارجية المطروحة، ومدى اتفاق الرأى العام حول تلك القضايا. فتأثير الرأى العام يزداد فى النظم السياسة الديمقراطية عنة فى النظم السياسة التسلطية. فالنظم الديمقراطية تتميز بوجود أجهزة للتعبير عن المصالح والاتصال السياسى يمكن من خلالها أن يؤثر الرأى العام على السياسة الخارجية. ومن ذلك وجود استطلاعات رأى عام دورية يمكن من خلالها التعرف على الرأى العام، بينما لا توجد مثل تلك الاستطلاعات فى النظم

التسلطية. كذلك يختلف تأثير الرأي العام على السياسة الخارجية باختلاف أهمية القضايا المثارة وباختلاف درجة اتفاق الرأي العام والقيادة السياسية على التعامل مع القضايا المثارة. فتأثير الرأي العام على السياسة الخارجية يزداد إذا كانت القضية المثارة ذات أهمية مركزية بالنسبة له، كقضية الحرب الدولية، أما القضايا الثانوية للسياسة الخارجية (كعقد اتفاقية دولية أو تقديم معونة اقتصادية) فإنها قد لا تثير الرأي العام بدرجة تجعله يؤثر على السياسة الخارجية. كذلك متفاوت تأثير الرأي العام طبقاً لدرجة اتفائه أو اختلافه حول القضايا المثارة، فكلما كان الرأي العام موحداً في نظرته إلى القضية زادت درجة تأثيره على السياسة الخارجية. بالعكس فإن انقسام الرأي العام يضعف من تأثيره. ويرتبط بذلك مدى اتفاق الوحدات المكونة للقيادة للسياسة على التعامل مع المشكلة، فكلما كانت تلك الوحدات متفقة على اتباع سياسة معينة قلت درجة استجابتها للرأي العام.

وتضيف المدرسة الليبرالية أن الرأي العام يؤثر على السياسة الخارجية من خلال ثلاثة مداخل جوهرية رئيسة هي: (١)

#### ١ - التأثير في أجندة السياسة الخارجية

قد يدفع الرأي العام صانع السياسة الخارجية نحو الاهتمام بقضية معينة، والتأثير في مدى إدراكه لأهمية هذه القضية. ومن ثم فإن الرأي العام يحدد بشكل معين أجندة السياسة الخارجية، أي ترتيب أولويات القضايا لدى صانع السياسة الخارجية، أو ما يسميه ستيرز Agenda-Setting. ويضرب ستيرز مثلاً لذلك بأثر الرأي العام الكندي في الضغط على رئيس الوزراء ترودو ليهتم بقضية الحركة الانفصالية في مقاطعة بياترا بنيجيريا عام ١٩٦٨، بعد أن كان قد أعلن أن القضية ليست هامة بالنسبة له، ويمكن أن تضرب مثلاً لذلك بأثر الرأي العام الأمريكي في دفع الرئيس ريجان إلى الاهتمام بقضية إسقاط الاتحاد السوفيتي للطائرة الكورية عام ١٩٨٣. ففي البداية لم يهتم الرئيس الأمريكي بالقضية واصل قضاء اجازته في مزرعته في كاليفورنيا، ولكن بعد

أن اتضح اهتمام الرأي العام بالقضية، اضطر الرئيس إلى العودة إلى واشنطن واتخاذ قرارات تتعلق بالقضية.

## ٢ - التأثير في الأطر العامة للسياسة الخارجية

يلعب الرأي العام دوراً فسي وضع ضوابط معينة على قدرة صانع السياسة الخارجية في اختيار بدائل معينة، أي يحدد له الأطر الرئيسية للخيارات الممكنة، أو ما يطلق عليه Parameter-Setting فإذا تخطى صانع السياسة الخارجية هذه الحدود أو الضوابط، فإنه ربما يواجه بثورة الرأي العام عليه. ويضرب بل مثالا لذلك بالصفقة التي عقدتها القوات الأمريكية التي نزلت سواحل شمال أفريقيا أبان الحرب العالمية الثانية، وبالتحديد في نوفمبر عام ١٩٤٢، مع الأدميرال دارلان، ممثل حكومة فيشر التي تعاونت مع قوات الاحتلال النازي لفرنسا في الجزائر. بموجب تلك الصفقة قبل دارلان التعاون مع تلك القوات الأمريكية مقابل استمراره حاكماً للمستعمرات الفرنسية في شمال أفريقيا. وقد أدت تلك الصفقة إلى احتجاج الرأي العام البريطاني والامريكي على التعاون مع دارلان على حساب قوات المقاومة الفرنسية بزعامة ديغول إلى حد دعا الحكومتين إلى إلغاء الصفقة<sup>(٤٧)</sup>.

## ٣ - التأثير في الخيارات السياسية الخارجية

قد يؤثر الرأي العام على نوعية الخيارات السياسية التي يتبناها صانع السياسة الخارجية أو ما يسمى بتحديد السياسات Policy-Setting. ولكن هذا النمط من التأثير نادر الحدوث. فالرأي العام يؤثر في منع القائد السياسي من تبني سياسة معينة، أكثر من دفعه إلى تبني سياسة بديلة. ولعل من الأمثال التاريخية ذلك الدور الذي لعبه الرأي العام الفرنسي في يوليو عام ١٨٧٠ في الضغط على الإمبراطور نابليون الثالث لإعلان الحرب على بروسيا على أثر تسريب بسمارك للبرقية المعروفة باسم "برقية متر"، والتي زعم فيها بسمارك أن ملك بروسيا قد أهدان سفير فرنسا لدى برلين. فقد أدت تلك البرقية إلى هياج شديد في الرأي العام الفرنسي تحول بدوره إلى قوة ضغط على نابليون الثالث أدى به - ضمن عوامل أخرى - إلى إعلان الحرب على بروسيا.

ما هي دلالة ذلك كله بالنسبة لصانع السياسة الخارجية؟ هل من المفترض أن يتبع صانع السياسة الخارجية سياسة تتفق وميول الرأي العام؟ أم أن من الواجب صياغة السياسة التي يتصور طبقا لمعلوماته وحساباته وتصوراته أنها تحقق ما يتصوره "المصلحة القومية"؟ للإجابة على هذين السؤالين يلزم التمييز بين الخطوط الأساسية للسياسة الخارجية، وبين اتخاذ القرار في مجال معين لتلك السياسة فمن المؤكد ان السياسة الخارجية الفعالة هي تلك السياسة التي تتفق مع التوجهات الأساسية للرأي العام. بيد أن على السياسة الخارجية تتضمن عددا من العناصر (كالسرية، والمفاجأة) وتعدد المعلومات، مما يجعل فعالية اتخاذ قرار معين مرتبطا بالحسابات الخاصة بالقائد السياسي شريطة ان تكون تلك الحسابات مؤسسة على معلومات دقيقة وتحليل شامل للبدائل.

#### هـتام :

تؤثر الموارد السياسية المتاحة للنظام السياسي والضوابط السياسية المفروضة عليه، والطبيعة الديمقراطية أو التسلطية لهذا النظام، وشكل الرأي العام فيما يتعلق بأداء النظام السياسي على السياسة الخارجية. وتشمل الموارد السياسية حجم الموارد الاجتماعية التي يسيطر عليها النظام السياسي، ودرجة مؤسسية هذا النظام، وحجم التأييد الاجتماعي الذي يتمتع به. فكلما ازدادت هذه المتغيرات الثلاثة زادت قدرة النظام السياسي على التصرف في مجال السياسة الخارجية، من ناحية، أخرى فإن النظام السياسي يتأثر بضوابط سياسية تشمل مدى شمول تمثيله لمختلف المصالح الاجتماعية، ودرجة التماسك أو التفتت السياسي للنظام، ومدى خضوعه للمحاسبة السياسية. فكلما زادت تلك المتغيرات قلت قدرة النظام السياسي على التصرف الحر في ميدان السياسة الخارجية. وقد أكدنا ان التصرف الحر في ميدان السياسة الخارجية ليس مرادفا بالضرورة لفعالية تلك السياسة، بل أن العكس قد يكون صحيحا.

وتدور مناظرة في أدب السياسة الخارجية حول العلاقة بين الديمقراطية والسياسة الخارجية، فيرى انصار المدرسة الواقعية ان هناك تناقضا بين الديمقراطية

والسياسة الخارجية. فالعمامة الديمقراطية تقيد من قدرة القائد السياسي على اتباع سياسة خارجية فعالة. وإن كانت هذه المدرسة لا ترى أن هذا التناقض لا يبرر التضحية بالديمقراطية. أما انصار المدرسة الليبرالية فإنهم يركزون على المشكلات المرتبطة بأداء النظام التسلسلي في ميدان السياسة الخارجية كما أنها تؤكد على مزايا للنظم الديمقراطية في هذا الميدان. وبصرف النظر عن تلك المناظرة فإنه من الثابت أن السياسة الخارجية للنظم الديمقراطية أقل ميلا من السياسة الخارجية للنظم التسلسلية في استعمال الأدوات العسكرية كما أنها أكثر ميلا منها إلى اللجوء إلى التنظيمات الدولية. كذلك تعزل السياسة الخارجية النظم التسلسلية إلى التجزؤ، بمعنى أن التغيير الذي يطرأ على جزء معين لا يمت بالضرورة إلى باقي الأجزاء. كما تتميز تلك السياسة بميلها إلى الاستجابة لوجهات الرأي العام. كذلك فقد أوضحت الخبرة التاريخية أن للنظم التاريخية لا تتهارب .

وبالنسبة للرأي العام، فقد ذهبت المدرسة الواقعية إلى التأكيد على أن للرأي العام فيما يتعلق بالسياسة الخارجية يتميز بصفات معينة أهمها عدم المعرفة، وعدم الاهتمام، والتبسيط، والتقلب الشديد. كما أكدت أن صفات السياسة الخارجية يؤثر في الرأي العام أكثر مما يتأثر به، كما أنه كثيرا ما يتصرف بعكس ما يراه الرأي العام. بيد أن تأثير الرأي العام ليس تفسيراً أحادياً بسيطاً كما تتصور المدرسة الأحادية، فهذا التأثير له طبيعة مركبة إذ أنه يختلف باختلاف النظم السياسية، وباختلاف قضايا السياسة الخارجية المطروحة وباختلاف مدى اتفاق الرأي العام حول تلك القضايا. ولهذا تؤكد المدرسة الليبرالية أن الرأي العام يؤثر في أجندة السياسة الخارجية، وفي الأثر العامة لتلك السياسة، وفي نوعية الاختيارات السياسية.

## هوامش الفصل السادس

- (١) Barbara Salmore and S. Salmore, "Political regimes and foreign policy", in Maurice East, S. Salmore, and C. Herman eds., **Why Nations Act, Theoretical Presspectives for Comparative Foreign Policy Studies**, (Sage: Beverly Hills, 1978), p. 103.
- (٢) Ibid, p. 111.
- (٣) Ibid, p. 111.
- (٤) بيير رونوفان، ترجمة جلال يحيى، تاريخ العلاقات الدولية، القرن التاسع عشر (١٨١٥ - ١٩١٤)، الجزء الأول، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٨٠)، ص ص ١٢٣ - ١٢٤.
- (٥) بيير رونوفان، ترجمة جلال يحيى، تاريخ العلاقات الدولية، أزمات القرن العشرين عشر (١٩١٤ - ١٩٤٥)، الجزء الثاني، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٨)، ص ص ١٢٩ - ١٤٥.
- (٦) Lewis Brownstein, "Decision-making in Israel foreign policy: An unplanned process", **Political Science Quarterly**, Summer 1977, 92 (2), p. 124.
- لعل كتاب جوهانجن عن أثر المعارضة السياسية على السياسة الخارجية هو أشمل دراسة عن تأثير التماسك السياسى للنظام على سياسته الخارجية
- Joe Hagan **Political Opposition and Foreign Policy Making in Comparative Prospective**, (Boulden Lynne Rienner, 1993).
- (٧) Salmore and Salmore, op. cit., p. 112.
- (٨) R. S. Walters, **American and Soviet Aid: A Comparative Analysis**, (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1970), p. 167, 235.

- Sheldon Appleton, "The role of opposition in foreign policy-making", in Richard Merritt, ed. *Foreign Policy Analysis*, (Lexington: D. C. Heath, 1975), pp. 55 - 60. (٩)
- Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*. (New York: Vintage Books, 1945), Vol. I, pp. 243 - 244. (١٠)
- Hohn Locke, *The Second Treatise of Government*, edited by Thomas Peardon, (New York: Liberal Arts Press, 1952), ch. 12, para. 146. (١١)
- Hans Morgenthau, *Dilemmas of Politics*, (Chicago: University of Chicago Press, 1958) p. 303, 326. (١٢)
- حامد ربيع، نظرية السياسة الخارجية (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، دور تاريخ)، ص ٥٧ - ٥٨. (١٣)
- Karl Kaiser, "Transnational Relations as a threat to the democratic process", in Robert Keohane and Joseph Nye, eds., *Transnational Relations and World Politics*, (Cambridge: Harvard University Press, 1973), pp. 356 - 370. (١٤)
- Loyd Jensen, *Explaining Foreign Policy*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1982), pp. 108 - 114. (١٥)
- Kenneth Waltz, *Foreign Policy and the Democratic Process*, (Boston: Little Brown, 1967), pp. 308 - 311. (١٦)
- Norrie Ripsman, "The Conduct of foreign policy by democracies: A critical review" Paper presented at the 1994 Meeting of the APSA, New York. p. 9. (١٧)
- Michael Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence* (Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1976), pp. 117 - 118. (١٨)
- ibid, pp. 9 - 10. (١٩)
- Lloyd Jensen, op. cit., pp. 113 - 114. (٢٠)
- Michael Sullivan, op. cit., pp. 119 - 120. (٢١)

- Ibid. (22)
- Tong Park, D. Ko, and K. Kim, "Democratization and foreign policy change in East Asian NICs", in Jerel Rosati, J. Hogan, and M. Sampson, eds. **Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global change**, (University of South Carolina Press 1994), pp. 164 - 184 (23)
- Ripsman, op. cit., pp. 15 - 16. (24)
- W. Albig, **Modern Public Opinion**, (New York: McGraw Hill, 1956), pp. 5 - 6. (25)
- H. Glickman, "Viewing public opinion in politics: A common sense approach", **Public Opinion Quarterly**, 23 Winter 1959, pp. 494 - 499.
- Rais Khan, J. McNiven, and J. Mackowan, **An Introduction to Political Science**, (Georgetown, Canada: Irwin-Dorsey, 1977), pp. 77 - 92. (26)
- Ole Holsti, "Public opinion and foreign policy: Challenges to the Almond Lippmann Consensus", **International Studies Quarterly**, 36 (4) December 1992. pp. 439 - 466. (27)
- D. Hitchner and Habold, **Modern Governments**, (New York: Dodd and Mead, 1962), p. 566 (28)
- Lloyd Jensen, op. cit., p. 140. (29)
- D. Willich, "Public interest in international affairs: A cross national study", **Social Science Quarterly**, 50 (2), September 1969, p. 274. (30)
- A. Hero, **Mass Media and World Affairs**, (New York: World peace Foundation, 1959), p. 18ff. (31)
- Lloyd Jensen, op. cit., p. 140. (32)
- Gabriel Almond, **The American Public Opinion and Foreign Policy**, (New York: New Harcourt, Drace and Co., 1950), pp. 9 - 14, 53.



- Martin Abravanel and Barry Hughes, "The relationship between public opinion and governmental foreign policy: A cross-national study", in Patrick McGowan, ed., *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, (Sage: Beverly Hills, 1973), pp. 107 - 134. (٣٣)
- W. Levi, "On the causes of war and the conditions of peace", *Journal of Conflict Resolution*, 4, 1960, pp. 411 - 419. (٣٤)
- بيير رونوفان، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص ٦٠. (٣٥)
- Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy*, (London: Oxford University Press, 1963), pp. 70 - 75. (٣٦)
- Lucien Pye, "The non-Western political process". in James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, (New York: Free Press, 1961), p. 292..
- Lloyd Jensen, op. cit., p. 145. (٣٧)
- ه. فيشر، تعريب أحمد نجيب هاشم ووديع الضبيح، تاريخ أوروبا في العصر الحديث، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٢)، ص ٢٥٤. (٣٨)
- Bernard Cohen, *The Public Impact on Foreign policy*, (Boston: Little Brown, 1973), pp. 58 - 70.. (٣٩)
- Leon Epstein, *British Politics in the Suez Crisis*, (London: Pall Mall Press, 1964), pp. 142 - 143. (٤٠)
- Denis Stairs, "Public opinion and external affairs: reflections on the domestication of Canadian foreign policy", *International Journal*, 33 (1), Winter 1977 - 8, pp. 128 - 149. (٤١)
- L. Rieselbach, "The public, Congress, and foreign policy: A review", *Journal of Conflict Resolution*, 9 (2), June 1965, p. 243.
- Douglas Foyle, "Public opinion in foreign policy decision making: Insights for Comparative case studies, paper presented at 1994 APSA Conference New York.
- James Rosenau, *National Leadership and Foreign Policy*,

(Princeton: Princeton University Press, 1963), p. 30.

• Herbert Kelman, "The role of the individual in international relations: Some conceptual and methodological considerations", *Journal of International Affairs*, 25 (1), 1970, pp. 10 - 14.

P. M. Bell, "War, foreign policy, and public opinion: Britain and the Darlan Affair: November-December 1942", *Journal of Strategic Studies*, 5 (3), September 1982, pp. 393 - 415. (17)

## الفصل السابع

### النسق الدولي



يقصد بالنسق System مجموعة من الوحدات المترابطة نمطياً من خلال عملية التفاعل. فالنسق يتميز بالترابط Interconnectedness بين وحداته، بمعنى أن سلوك كل وحدة يتأثر بسلوك الوحدات الأخرى، كما أنه يؤثر على سلوك تلك الوحدات. كذلك فالتفاعل الذي يتم داخل النسق ليس تفاعلاً عشوائياً ولكنه تفاعل نمطي Patterned Interaction يمكن ملاحظته وتفسيره والتنبؤ به. والنسق الدولي ليس الانساق بهذا المعنى. بيد أن الوحدات الفاعلة فيه هي وحدات دولية بالمعنى الذي أشرنا إليه في الباب الأول.

وينطوي النسق الدولي على أربعة أبعاد رئيسية :

أولاً : الوحدات. ويقصد بها الفاعلين الذين يقومون بأدوار معينة داخل النسق. فبحكم التعريف ينطوي النسق على فاعلين أو أكثر في حالة من التفاعل. كما أنه ينطوي على أنساق فرعية Subsystem متفاعلة مع بعضها البعض ومع النسق الكلي. فهناك نسق عالمي Global System يتضمن العديد من الأنساق الفرعية. يتميز كل منها بأن التفاعل بين وحداته أكثر كثافة من التفاعلات بين تلك الوحدات ووحدات الأنساق الفرعية الأخرى.

ثانياً : البنية Structure. ويقصد به كيفية ترتيب الوحدات المكونة للنسق بالنسبة لبعضها البعض، ويتحدد هذا الترتيب طبقاً لكيفية توزيع المقدرات بين الوحدات المكونة للنسق، وطبقاً لدرجة الترابط بين تلك الوحدات.

ثالثاً : المؤسسات Institutions. ويقصد بها مجموعة من القواعد والأجراءات الرسمية والعرفية التي تنظم سلوك الفاعلين الدوليين تجاه القضايا العالمية المختلفة. ويشمل ذلك التنظيمات الدولية، والقواعد القانونية والعرفية المستقرة في النسق الدولي. ويفضل كيوهان ونای اطلاق اسم النظم الدولية Internation Regimes على تلك المؤسسات.

رابعاً : العمليات السياسية، ويقصد بها مجموعة التفاعلات العالمية الرئيسية التي تتم في إطار الهيكل والمؤسسات، ومن ذلك الحسب الباردة أو الانسراج النووي وغيرهما.

وستتناول في المباحث الأربعة التالية أشر كل من هذه الأبعاد الأربعة على السياسات الخارجية للوحدات الكائنة في النسق الدولي.

## المبحث الأول الوحدات الدولية

يؤثر عدد الفاعلين الدوليين للكانتيين فى النسق الدولى فى السياسات الخارجية لهؤلاء الفاعلين على مستويين: مستوى غير مباشر وذلك من خلال تأثيره على استقرار النسق الدولى، ومستوى مباشر من خلال تأثيره على السياسات الخارجية لهؤلاء الفاعلين.

يؤثر الفاعلون المشاركون فى النسق الدولى على درجة استقرار النسق، أى على احتمالات الحرب والسلام فيه. ويختلف دارسو العلاقات الدولية فى تحديد أثر تعدد وحدات النسق الدولى على استقراره. فهناك اتجاه يتبناه والتر مؤداه أنه كلما قل عدد الفاعلين الرئيسيين فى النسق الدولى، قل احتمال الحرب، وزادت درجة استقرار النسق. وتتطابق تلك النظرية من أن وجود عدد محدود من الفاعلين الدوليين، يجعل من الميسور تحديد نقاط الخلاف والاتفاق بينهم. وبالعكس كلما زاد الفاعلين الدوليين زادت حدة التفاعلات وتعددت المشكلات وأصبح من السسير التوصل إلى اتفاق<sup>(١)</sup>. أما الاتجاه الثانى، وهو الذى يتبناه دويتش وسينجر، فيؤكد أن ازدياد عدد الفاعلين الدوليين يزيد من استقرار النسق الدولى، فمع وجود عدد كبير من الفاعلين يزداد حجم التفاعل العام الذى يدخل فيه الفاعل الدولى الواحد. وبذلك يتشتت حجم الانتباه الذى يوجهه كل فاعل دولى إلى أى فاعل آخر. ويفترض هذا الاتجاه أن تصاعد الصراع بين أى وحدتين دوليتين يتطلب أن توجه كل منهما ما بين ١٠٪ إلى ١٥٪ من "الانتباه" إلى الوحدة الدولية الأخرى. ذلك أن تركيز الدولة انتباهها على دولة أخرى يزيد من حساسية الأخيرة لأى تصرف يصدر من تلك الدولة. أما إذا تشتت الانتباه، قلت تلك الحساسية. ومن البديهي أنه كلما زاد عدد الفاعلين الدوليين كلما قلت نسبة الانتباه الموجه إلى فاعل دولى واحد. كذلك فازدياد عدد الفاعلين الدوليين يزيد من فرصة تكوين محالفات مؤقتة. وبالتالي تقل الحاجة إلى الدخول فى سباق للتسلح قد يؤدي إلى اندلاع الحرب. أضف

إلى ذلك، أن تعدد الوحدات الدولية من شأنه أن يؤدي إلى الإفلال من حجم الموارد التي قد تخصصها وحدة دولية معينة لخدمة قضية واحدة، كما أن تعدد الوحدات الدولية يزيد من عدم تأكد كل وحدة دولية من مصادر العدوان المحتملة وبالتالي يقلل من وحدة الشعور بالتهديد الذي تمثله وحدة دولية أخرى<sup>(٦)</sup>.

والواقع أن أثر عدد الفاعلين الدوليين على استقرار النسق الدولي يختلف باختلاف الأبعاد المكونة لمفهوم الاستقرار أو عدم الاستقرار. وفي هذا الصدد يميز الدارسون بين أثر عدد الفاعلين على احتمال حدوث حرب عالمية أو صراعات محددة وبين أثر العدد على احتمال حدوث صراعات محلية محدودة، فإذا قل عدد الفاعلين الدوليين المؤثرين، أو تمحورت الدول الكائنة في النسق الدولي في كتل دولية محدودة، فإن احتمال الصدام العالمي الشامل يصبح وارداً إلى حد بعيد، كما تقل أهمية الصراعات المحلية، وعلى عكس ذلك، إذا ازداد عدد الفاعلين الدوليين أو تعددت الكتل الدولية، فإن احتمالات الصراعات المحدودة تزيد، ولكن احتمالات الحروب الشاملة تتضاءل إلى حد بعيد خاصة إذا امتلك هؤلاء الفاعلون أسلحة نووية، ففي تلك الحالة تنعدم احتمالات الحروب الشاملة. ورغم ازدياد احتمالات الصراعات المحدودة، فإن الاستقرار العام للنسق الدولي لا يتأثر بدرجة كبيرة<sup>(٧)</sup>.

من ناحية أخرى فإن عدد الفاعلين الدوليين يؤثر بشكل مباشر على السياسات الخارجية للدول بشكل مباشر، فمجرد ازدياد عدد الفاعلين في النسق الدولي يثير قضية الاتصال السياسي والدبلوماسي بين هؤلاء الفاعلين، فازدياد عدد الفاعلين ينشئ التزامات جديدة على الفاعلين الحاليين، بإنشاء قنوات جديدة للاتصال مع القادمين الجدد إلى النسق الدولي، ومثل هذه الزيادة تخلق مشكلات حقيقية بالنسبة للدول محدودة الموارد التي تضعف قدرتها على الاتصال الدولي مع ازدياد عدد الفاعلين الدوليين، وقد يصل الأمر ببعضها إلى حد العجز عن توفير أمتى درجات الاتصال الدولي، وهي إنشاء تمثيل دبلوماسي لدى عدد من الدول، مما يضعف بدوره من قدرة الوحدة الدولية على رسم سياسة خارجية متكاملة. إضافة إلى أن ظهور أنواع جديدة من الفاعلين الدوليين يولد مشكلات جديدة لدى مجموعات معينة من الدول، ومن ذلك ظهور وحدات



جديدة حركات التحرر الوطني والمشكلات التي خلقتها للدول الأوروبية عقب الحرب العالمية الثانية، أو ظهور الشركات متعددة الجنسية والصعوبات التي تواجهها الدول النامية في التعامل معها. ومن الثابت أيضا أن الشركات متعددة الجنسية تشكل أحد العناصر الضاغطة على السياسة الخارجية الأمريكية سواء على مستوى زيادة الانفاق العسكري الأمريكي بما يحقق أرباحا لتلك الشركات، أو على مستوى دفع الحكومة الأمريكية إلى التدخل لدى الحكومات الأجنبية من أجل حماية مصالح تلك الشركات. كذلك فزيادة عدد الفاعلين في النسق الدولي يقوى من شوكة الدول الصغيرة، ويزيد من نفوذها في المنظمات الدولية، وذلك بحكم أغلبيتها العددية. ولنقارن بين الأمم المتحدة عام ١٩٤٦، حين كانت تسيطر عليها الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي، والأمم المتحدة في الفترة ١٩٥٥ - ١٩٩٠ حيث ازداد عدد الأعضاء إلى ثلاثة أمثال ما كان عليه، مما أدى إلى انتقال مركز القوة التصويتية إلى الدول الصغيرة، وتحول الأمم المتحدة إلى مورد من موارد السياسة الخارجية لتلك الدول. وقد أدى ذلك بدوره إلى تدهور اهتمام الدول الكبرى - خاصة الدول الغربية - بالمنظمات الدولية حيث لم تعد تلك المنظمات أداة طيعة لتحقيق أهداف سياساتها الخارجية. وتمثل ذلك في انسحاب الولايات المتحدة الأمريكية من منظمة العمل الدولية، ومنظمة اليونسكو، وتهديدها بالانسحاب من الأمم المتحدة. بيد أنه مع نهاية الحرب الباردة، واتجاه البنيان الدولي نحو الأحادية القطبية، لم يعد للقوة التصويتية للدول الصغيرة في الأمم المتحدة وزن كبير، حيث أدت الهيمنة البنائية الأمريكية إلى تراجع تحدى الدول الصغيرة للسياسة الأمريكية، كما وظفت تلك السياسة الأمم المتحدة ذاتها لخدمة مصالحها.

## المبحث الثاني البنيان الدولي

يقصد بالبنيان الدولي كيفية ترتيب وحدات النسق الدولي في علاقاتها ببعضها البعض<sup>(4)</sup>. ويتحدد البنيان الدولي على أساس كيفية توزيع المقدرات بين الوحدات الدولية، وعلى درجة الترابط بين تلك للوحدات. ويقصد بتوزيع المقدرات في هذا الصدد نمط توزيع الموارد الاقتصادية ونمط توزيع الاتجاهات والقيم السياسية بين مختلف وحدات النسق الدولي. ذلك أن نمط توزيع الموارد الاقتصادية - بالمفهوم الشامل - يحدد كثيراً قدرة الوحدة الدولية على التصرف ازاء الوحدات الأخرى، وعلى تنفيذ أهداف سياستها الخارجية. ومن ثم، فإنه يحدد ترتيباً معيناً للوحدات داخل النسق الدولي ازاء بعضها البعض. بيد أن هذا الترتيب يتأثر كذلك بنمط توزيع القيم والاتجاهات السياسية بين وحدات النسق لأن هذا النمط يحدد طبيعة التحالفات والائتلافات الممكنة والقائمة في النسق الدولي، وطبيعة ادراك كل وحدة للوحدات القائمة الأخرى. فتشابه القيم والاتجاهات السياسية بين الصين الشعبية، وأوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي من ناحية وبين الولايات المتحدة وأوروبا الغربية من ناحية أخرى خلال الخمسينات أدى إلى اعتبار كل مجموعة بمثابة كتلة دولية واحدة، ومن ثم إلى وصف البنيان الدولي بأنه ثنائي لاقطبية. وبالتالي فإن طبيعة البنيان الدولي لا تتحدد فقط بناء على نمط توزيع الموارد، وإنما أيضاً بناء على تشابه أو تفاوت قيمها السياسية. ولذلك، فإن تفاعل هذين العنصرين، يحدد نمط توزيع المقدرات، وبالتالي ترتيب الوحدات ازاء بعضها البعض.

كذلك يتميز البنيان الدولي بصفة الترابط بين مختلف الوحدات الدولية. فلا يمكن تصور وجود البنيان بدون وجود درجة معينة من الترابط بين وحداته الرئيسية على الأقل. وسنعرض لتوزيع المقدرات والترابط كخصيصتين للبنيان الدولي في المطلبين التاليين.

## المطلب الأول توزيع المقدرات

قدمنا أن نمط توزيع المقدرات لدى البنين الدولى يحدد بناء على نمط توزيع الموارد، وعلى توزيع القيم والاتجاهات السياسية وسنتناول هذين البعدين على التوالى :

### ١ - توزيع الموارد

يقصد بالموارد، فى سياق تحليل البنين الدولى، تلك الموارد التى تسهم فى تحديد موقع الدولة فى الاطار العام للبنين الدولى، وفى نمط تفاعلها الاستراتيجى مع الوحدات الأخرى فى النسق. ويتطلب تحديد نمط توزيع الموارد الاقتصادية الدولية دراسة للقوة الشاملة لكل وحدة دولية، والتوزيع الكلى للموارد على مستوى النسق الدولى.

يتطلب تحليل البعد الأول تحديد المتغيرات التى تشكل قوة الرعدة الدولية، وجمع البيانات عن تلك المتغيرات، ثم تجميعها فى مقياس واحد يوضح القوة الشاملة للدولة، وهو ما يقودنا إلى تحديد قوة الرعدة مقارنة بقوة الدول الأخرى، وبالتالي إلى تحديد نمط توزيع الموارد فى النسق الدولى. ويثير هذا التحليل إشكالات منهجية متعددة تتعلق بتحديد المتغيرات الجاسمة فى قوة الدولة وكيفية قياسها، ولكن درج معظم الدراسات على قياس قوة الدولة من خلال مجموعة من المتغيرات الاقتصادية (المساحة، وعدد السكان، وحجم الناتج القومى الإجمالى والنسبة للفرد، وحجم إنتاج الطاقة والحديد والنصلب) والمتغيرات العسكرية (عدد القوات المسلحة والإنفاق العسكرى، ومدى امتلاك قوة نووية وغيره<sup>(١)</sup>).

يرضح تأمل توزيع الموارد على مستوى النسق الدولى أن هذا التوزيع يتسم بعدم التكافؤ، فهناك مجموعة من الدول تتمتع بموارد اقتصادية تفوق كثيراً الموارد المتاحة للدول الأخرى. ذلك التفاوت فى تمداد الاقتصادية هو منى الواقع أحد الضمانات

الأساسية للبرنامج الدولي. ولذلك، يتسم التنسيق الدولي بأنه نسقي أو إيجاركي Oligarchical System، بمعنى أن مجموعة محدودة من الوحدات الدولية تستأثر بنسبة كبيرة من الموارد المتاحة في النسق. وتوضح احصاءات سنة ١٩٩٤ أن الدول الصناعية السبع الكبرى التي تكون مجموعة G7 تشكل ١٢٪ من سكان العالم ولكنها تستحوذ على ٦٩٪ من الناتج القومي العالمي كما أنها تستأثر بحوالي ٦٤٪ من حجم التجارة الدولية<sup>(٦)</sup>.

ما هو أثر عدم التكافؤ في توزيع الموارد على السياسات الخارجية ؟ يمكن القول بصفة عامة أنه كلما زادت درجة عدم التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية، زاد اهتمام السياسات الخارجية للدول بالقضايا الاقتصادية. فنظراً لأهمية التنمية الاقتصادية بالنسبة لشعوب العالم، فإن الدول توجه جزء من سياستها الخارجية للتعامل مع تلك القضايا. وتزداد أهمية القضايا الاقتصادية في السياسة الخارجية، كلما زادت الهوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة. فالدول الغنية تحاول استعمال كافة اساليب الضغط السياسي والدبلوماسي لحماية مركزها الاقتصادي المتفوق. أما الدول الفقيرة، فإنها ستعمل على توظيف السياسة الخارجية للحصول على قدر أكبر من الموارد المتاحة في النسق الدولي، وهو ما تطلق عليه تلك الدولة في بعض الحالات اصطلاح "دبلوماسية التنمية". وفي تلك الاحوال، فإن القضايا المتعلقة بالتجارة الدولية والمعونة الخارجية والتنمية الاقتصادية ستشغل حيزاً هاماً من السياسات الخارجية للدول.

ومن ناحية أخرى، فإن توزيع القدرات العسكرية في البرنامج الدولي يؤثر مباشرة في سلوك الدول. ولنأخذ على سبيل المثال قضية توزيع الأسلحة النووية في العالم. فالدول النووية توجه سياساتها الخارجية نحو حظر انتشار الأسلحة النووية، حتى تحتفظ لنفسها بالاحتكار النووي، بينما نجد أن الدول غير النووية توجه جهودها للقضاء على الاحتكار النووي. أضف إلى ذلك أن الدول توجه سياساتها الخارجية نحو منع أعدائها الحاليين والمحتملين من امتلاك السلاح النووي. ففي الستينات، أعلنت مصر أنها ستقوم بعمل عسكري شامل ضد إسرائيل، إذ توافرت معلومات عن احتمال امتلاكها

للتيبة النووية، كما أن إسرائيل في الثمانينات حطمت المفاعل النووي العراقي لمنع العراق من تطوير تلك القنبلة.

## ٢ - القيم والاتجاهات السياسية

تشمل القيم السياسية لأعضاء النسق الدولي بعدين رئيسيين هما هوية الفاعلين وأهدافهم وتوقعاتهم:

### (أ) هوية الفاعلين الدوليين

ويقصد بها الخصائص الثقافية والحضارية للشعوب، فهذه الخصائص تحدد التوجه القيمي للشعوب ومن ثم تحدد مدى اقتراب الشعوب من بعضها، وتؤثر في نمط العلاقات بين الدول التي تنتمي إليها تلك الشعوب بما في ذلك نشور المحالفات بين تلك الدول ومدى تماسك تلك المحالفات. وعلى سبيل المثال، فإن الهويات المشتركة للشعوب الأوروبية، ترشحها لكي تكون كتلة واحدة في العلاقات الدولية.

### (ب) أهداف وتوقعات الفاعلين الدوليين

وتنصرف إلى مطالب كل فاعل دولي ازاء النسق الدولي ككل، وتوقعاته بالنسبة لسلوك الفاعلين الآخرين ازاء تلك المطالب. فهناك الدول المحافظة التي تهدف إلى اقرار البنيان الدولي الراهن وتثبيت الأوضاع القائمة. ولذلك فهي تهتم كثيراً بقضايا الاستقرار الدولي، ومن أمثلتها الولايات المتحدة في النسق الدولي الحالي. وهناك الدول الراديكالية التي لا تقبل البنيان الدولي الراهن، وبالتالي تهدف إلى تغييره نحو أوضاع أفضل بالنسبة لها. ومن ذلك ألمانيا بعد تولي هتلر السلطة حيث كانت تهدف إلى تغيير النسق الأوروربي الذي فرضته عليها معاهدة فرساي سنة ١٩١٩، وكذلك الدول المتخلفة اقتصادياً في النسق الراهن؛ وهي تهدف إلى تغيير شكل التبادل الاقتصادي والتجاري بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة اقتصادياً. وتعود أهمية ذلك التقسيم إلى أنه يؤثر في نمط التحالفات والهياكل الدولية، فمن غير المتوقع مثلاً أن تتضمن دولة محافظة إلى دولة راديكالية في تحالف ذي شأن في تحديد البنيان الدولي.

وانطلاقاً من هذا المفهوم للبنيان الدولي، يميز دارسو العلاقات الدولية بين ثلاثة أشكال رئيسية من الأبنية الدولية.

### أولاً : القطبية الأحادية Unipolarity

يتميز البنيان الواحد القطبية بقدر كبير من تركيز الموارد، نظراً لصفته الأساسية وهي وجود دولة واحدة أو مجموعة متجانسة من الدول تسود البنيان الدولي بأسره. ومن أمثلة هذا البنيان النسق الأوروبي البسماركى بين عامى ١٨٧٢ - ١٨٩٠، الذى سادته المانيا، أو البنيان الدولي بين عامى ١٩١٩ - ١٩٣٢، والذى سادته الدول المنتصرة فى الحرب العالمية الأولى أو البنيان الدولي بعد نهاية الحرب الباردة عام ١٩٩١. ويتسم هذا البنيان بالاستقرار النسبى، وانخفاض حدة الصراع الدولي، لأن الدولة العظمى على قمة البنيان الدولي تستطيع فرض مفهومها للسلام على الآخرين.

### ثانياً : القطبية الثنائية Bipolarity

يتميز بنيان القطبية الثنائية بتركز النفوذ الدولي فى قطبين رئيسيين، وذلك بسبب تركيز توزيع المقدرات بين دولتين أو كتلتين رئيسيتين. ويتميز هذا البنيان بوجود صراع رئيس يتمركز حول القطبين الدوليين. والبنيان الثنائى قد يكون بنياناً جامداً Tight Structure. وينشأ هذا البنيان حينما تتركز المقدرات لدى القطبين الرئيسيين وتتضمن كل الوحدات الدولية القائمة أو معظمها إلى أى منهما، ومن ذلك البنيان الذى وجد عقب الحرب العالمية الثانية مباشرة، وبالذات فى الفترة من سنة ١٩٤٦ حتى سنة ١٩٥٦م، حيث وجد قطبان رئيسان هما الكتلة الغربية، والكتلة الشرقية، ولم تكن فكرة الحياد أو عدم الانحياز لى من الكتلتين مقبولة فى هذا البنيان الدولي. وفى هذه الفترة انقسمت معظم دول العالم ما بين الكتلتين كما سيطرت الحرب الباردة على العلاقات الدولية. أما الشكل الأخر للقطبية الثنائية فهو شكل القطبية الثنائية المرنة Loose Bipolarity. ويتميز هذا الشكل بتركز المقدرات بين القطبين الرئيسيين، وبوجود مجموعة من الدول غير المنضمة لى من القطبية. بدأ هذا البنيان يتطور منذ سنة ١٩٥٦م، بخروج الصين من الكتلة الشيوعية وتمرد فرنسا على حلف الأطلسى وظل

مسيطرأ حتى منتصف الستينات. كما أنه من الناحية التاريخية كان قائما خلال الفترة من عام ١٧٨٩ حتى عام ١٨١٤، والفترة من عام ١٨٩١ حتى عام ١٩١٤، ومن عام ١٩٣٣ حتى عام ١٩٣٩.

ترتبط القطبية الثانية بالصراع والتوتر. فكل قطب دولي يحاول دائما أن يتغلب على القطب الوحيد الآخر من خلال زيادة إمكاناته أو تدعيم نظام محالفاته، أو ترغيب الدول غير المنضمة للانضمام إلى قطبه.

### ثالثاً : تعدد الأقطاب

الخصيصة الأساسية لبنيان تعدد الأقطاب هي وجود مجموعة من الدول أو الأقطاب التي تمتلك موارد وإمكانات اقتصادية متكافئة تقريبا، كما هو الحال في توازن القوى التقليدي. كما أنه يتميز بوجود أكثر من صراع دولي رئيس. ومن أمثله البنيان الدولي الذي قام بين عامي ١٦٤٨ - ١٧٨٩، والبنيان الدولي بين عامي ١٨١٥ - ١٨٧١، والبنيان الدولي الذي تبلور منذ منتصف الستينات.

ويمكن تتبع الوجود التاريخي لتلك الأشكال الثلاثة من الأبنية الدولية بشكل موجز تميز النسق العالمي الذي سادته الامبراطورية الرومانية المقدسة بأنه نسق قطبي واحد. فقد سادت الامبراطورية النسق العالمي دون منافس. الا أن نسق القطبية الواحدة الذي سادته الامبراطورية الرومانية المقدسة تحول فيما يعد إلى نسق القطبية الثنائية مع تعاظم قوة الدولة العثمانية في أوائل القرن الخامس عشر، ثم إلى نسق تعدد الأقطاب. فقد شهدت الامبراطورية المقدسة ظهور الأفكار المتعلقة بالفصل بين الدولة والكنيسة، والسيادة الشعبية، وقد ظهرت هذه الأفكار في القرن السادس عشر متواكبة مع التجزؤ السياسي للامبراطورية الرومانية المقدسة، وتزايد سلطة ملوك النمسا وانجلترا وفرنسا. وقد أدى هذا التطور إلى تدعيم سيادة الدولة القومية في أوروبا على حساب الامبراطورية. ومن هنا نشأ بعد معاهدة وستغاليا سنة ١٦٤٨، نسق دولي جديد يتميز بوجود مجموعة محدودة من الدول الكبرى لا تمتلك المقدرات الكافية للسيطرة على الآخرين، وهو وضع شبيه ببنيان تعدد الأقطاب. وقد تميز بنيان تعدد الأقطاب

بحدة التنافس على السواقي والتجارة والحدود. وقد تسأكد هذا التعدد باتفاقية أوترخت الموقعة سنة ١٧١٣، واستمر حتى ظهور الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩. وفي خلال الفترة الممتدة من الثورة الفرنسية حتى مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥، حدث نوع من الاستقطاب الثاني المرن الذي تبلور في محاولة دول أوروبا منع السيطرة النابولونية على القارة. وبعد هزيمة نابليون وعقد مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥، عاد النسق الدولي إلى وضعه متعدد الأقطاب. وقد شهدت هذه الفترة ظهور إيطاليا وألمانيا كقوتين رئيسيتين. وابتداء من عام ١٨٧١، ظهر نظام الأحلاف الذي أنشأه المستشار الألماني بسمارك وامتد حتى عام ١٨٩٥. ويرى بعض الباحثين أن فترة نظام الأحلاف البسمارك كانت في الواقع أقرب إلى بنيان القطبية الواحدة نظراً لأن ألمانيا سيطرت تقريباً على المحالفات الأوروبية، كما أن الخصم الوحيد وهو فرنسا كانت قد لحقت به هزيمة قاسية. وبسقوط بسمارك سنة ١٨٩٥، انتهى نظام الأحلاف الذي أنشأه، وحدث استقطاب ثنائي مرن في النسق الدولي (الأوروبي) ما بين بريطانيا وفرنسا وروسيا من جانب، وألمانيا والنمسا والمجر من جانب آخر. وقد أدى هذا الاستقطاب إلى نشوب الحرب العالمية الأولى، والتي انتهت بانسحاب ألمانيا، وتفكك الامبراطورية النمساوية المجرية، وسقوط الامبراطورية العثمانية وسيطرة الحلفاء على النسق الدولي سيطرة شبه تامة جعلت البنيان الدولي يقترب مرة أخرى من الشكل القطبي الواحد. وقد استمر هذا الشكل حتى عام ١٩٣٣، حيث عادت أوروبا إلى بنيان القطبية الثنائية المرنة نتيجة صعود هتلر إلى السلطة وتبلور المحور الإيطالي الألماني الياباني في مواجهة الحلفاء (بريطانيا، وفرنسا، والولايات المتحدة). وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، شهد النسق الدولي ظهور بنيان القطبية الثنائية الجديدة حيث حدث استقطاب ثنائي بين الكتلة الغربية بزعامة الولايات المتحدة، والكتلة الشرقية بزعامة الاتحاد السوفيتي، مع ضعف الوجود السياسي للدول المحايدة. بيد أنه ابتداء من عام ١٩٥٦ بدأ واضحاً أن هناك تدهوراً متزايداً في التماسك السياسي للكتلتين بفضل الدور الذي لعبته الصين وفرنسا، كما بدأت الدول المحايدة تثبت وجودها الدولي كوسيط بين الكتلتين، ومن ثم بدأ البنيان الدولي في التحول نحو القطبية الثنائية المرنة. وقد أدى انهيار وتفكك الاتحاد السوفيتي



عام ١٩٩١ إلى بروز بنيان دولي جديد قوامه القطبية الأحادية المكونة من التصانيف  
الرأسمالي الصناعي بزعامة الولايات المتحدة.

ويختلف دارسو العلاقات الدولية حول أثر الأبنية الدولية المختلفة على استقرار  
النسق الدولي وبالذات على احتمالات الحرب والسلام الدوليين. وفي هذا الصدد تبلورت  
ثلاث وجهات نظر مختلفة. ترى وجهة النظر الأولى، التي يقدمها مايكل هاس، أن  
بنيان القطبية الواحدة أكثر ميلا إلى تحقيق الاستقرار الدولي. فوجود قطب واحد في  
البنيان، يضمن استقرار البنيان بحكم القوة المهيمنة لهذا القطب. وقد وجد هاس من  
تحليله لواحد وعشرين بنيانا دوليا فرعيا منذ عام ١٦٤٩، أن بنيان القطبية الواحدة -  
كحالة البنيان الامبراطوراً - هو أكثر أشكال الأبنية الدولية استقراراً<sup>(٧)</sup>. وتدافع وجهة  
النظر الثانية - التي يقدمها والتر - عن بنيان القطبية الثنائية باعتباره مصدراً  
للاستقرار الدولي. ويقدم والتر عدة حجج لتدعيم وجهة نظره، أهمها أن بنيان القطبية  
الثنائية يتسم بهيمنة القوتين العظميين. ومن ثم فإن أي تغير محدود في توازن القوى لن  
يؤثر بشكل حاسم في استقرار البنيان، كما أن القوتين العظميين عادة ما تطوران آليات  
للتعامل مع الأزمات<sup>(٨)</sup>. أما وجهة النظر الثالثة - ويقدمها روز كرينز، ودويتش،  
وسينجر - فإنها تؤكد أن بنيان القطبية المتعددة أكثر ميلا إلى تحقيق الاستقرار الدولي،  
وذلك لعدة أسباب منها أن بنيان القطبية المتعددة يتسم بدرجة من المرونة تتيح درجة  
أكبر من التفاعل بين الدول مما يوفر لتلك الدول فرصاً أكبر لتحقيق أهدافها دون اللجوء  
إلى الحرب، كما أنها تقلل من درجة الانتباه التي يوجهها قطب معين إلى قطب آخر  
مما يقلل الاهتمام بصراع معين. إضافة إلى أن بنيان القطبية المتعددة يتسم بعدم حدة  
سباقات التسلح لأن أي زيادة في الانفاق العسكري لقطب واحد لن ينظر إليها الأقطاب  
الآخرون على أنها موجهة لواحد منهم بعينه، كما أن هذا البنيان يتسم بوجود قوى  
وسيطلة ومحايدة قد تلعب دوراً في التوسط في المنازعات الدولية<sup>(٩)</sup>.

## المطلب الثاني

### التربيط

قدمنا أن البنيان الدولي يتسم بوجود درجة من الترابط يبين وحداته. فهذه الوحدات لا توجد داخل البنيان منعزلة عن بعضها البعض، ولكنها تدخل في معاملات اتصالية واقتصادية متبادلة، وذلك في سعيها لتحقيق رفاهيتها الاقتصادية، كما أنها تتأثر ببعضها البعض في سياق هذه المعاملات. ويمكن التعرف على درجة الترابط بين وحدات النسق الدولي من خلال المؤشرات التالية<sup>(١)</sup>.

١ - حجم المعاملات التي تتم بين الفاعلين الرئيسيين في النسق. فكلما زادت تلك المعاملات زادت درجة الترابط بين وحدات البنيان الدولي.

٢ - درجة حساسية Sensitivity للفاعلين الدوليين. ونقصد بذلك درجة استجابة الفاعلين للتغير في البيئة الداخلية، وقدرتهم على تحمل التكاليف الناشئة عن ذلك التغير "في إطار السياسات الراهنة". بهذا المعنى تشمل الحساسية بعدين رئيسيين:

(أ) درجة حساسية الفاعلين الدوليين لاحتمال توقف عملية الترابط. ونقصد بذلك قدرة أي من الفاعلين على الاستغناء عن تلك المعاملات بالتحول إلى شريك آخر دون أن يتأثر نظامه الاقتصادي أو السياسي. فإذا كان فقدان بريطانيا الولايات المتحدة الأمريكية كشريك يمكن أن يترتب نتائج عكسية بالنسبة لأمن واقتصاد بريطانيا، وبالمثل بالنسبة للولايات المتحدة، فإنه يمكن القول أن الدولتين في حالة ترابط وثيق. فإذا استطاعت الدولتان الاستغناء عن عملية الترابط دون تحمل أي تكاليف باهظة، قلنا أن درجة الترابط بينهما محدودة.

(ب) درجة حساسية المعاملات بين الفاعلين الدوليين للتغيرات الداخلية لدى أي منهم. فإذا كانت المعاملات بين الفاعلين عرضة للتأثر بتغيرات الدخل

والأسعار في اقتصاديات هؤلأ الفاعلين، قلنا أن هؤلأ الفاعلين في حالة ترابط كبير، حتى ولو كان حجم المعاملات منخفضا نسبيا، ومن ذلك أن تتأثر التجارة الخارجية لدولة معينة بتغير الأسعار في دولة أخرى، أو يؤثر ارتفاع حجم البطالة من دولة معينة إلى ارتفاع مماثل في حجم البطالة في دولة أخرى. ومن أمثلة ذلك، تأثر الولايات المتحدة وغرب أوروبا واليابان بزيادات أسعار البترول في دول الأوبك في أوائل السبعينات. وبالعكس إذا لم تتأثر تلك المعاملات بتلك التغيرات، قلنا أن درجة الترابط منخفضة نسبيا، حتى ولو كان حجم المعاملات مرتفعا.

٣ - قابلية الفاعلين الدوليين للتأثر Vulnerability بالعوامل الخارجية. ونقصد بذلك قدرة هؤلأ الفاعلين على صياغة سياسات جديدة للتغلب على المؤثرات والعوامل الجديدة والتكاييف الناشئة عن تطبيق تلك السياسات. فقد تستورد دولتان ما نسبته ٤٠٪ من احتياجاتهما البترولية من الخارج. في هذه الحالة فإن كليهما يتميز بحساسية متشابهة لارتفاع سعر البترول، ولكن أحدهما قد تستطيع التحول بسهولة إلى مصادر أخرى للطاقة نتيجة تلك الزيادة، والأخرى قد لا تكون لها ذات القدرة على هذا التحول. ومن ثم فهي أكثر قابلية للتأثر بتلك الزيادة، كما أن مصالح الدولتين تصبح في حالة تناقض<sup>(١)</sup>.

٤ - توافر أطر مؤسسية للتفاعل بين الوحدات الدولية واتخاذ القرارات فيما يتعلق بالقضايا المشتركة. فكلما توافرت تلك الأطر ازدادت درجة الترابط بين الوحدات.

يتميز أي بنيان دولي - بحكم التعريف - بدرجة معينة من الترابط بين وحداته. كما يتميز أيضا بتعاطم درجات الترابط بين مجموعات من الوحدات الإقليمية بشكل يفوق درجة الترابط بين تلك المجموعات وبعضها البعض. فالترابط بين دول الاتحاد الأوربي يفوق مثيله بين تلك الدول وغيرها من دول العالم. ومن ثم فإن البنيان الدولي

يتضمن مجموعة من الأبنية الدولية الفرعية. بيد أن تلك الأبنية ليست منفصلة عن بعضها البعض وكلها في حالة تفاعل مستمر في إطار البنين الدولي العام.

ويلاحظ أن درجة الترابط بين وحدات النسق الدولي قد ازدادت بصورة واضحة خلال القرن العشرين. فقد تعددت قنوات الاتصال التي تربط الحكومات والمجتمعات بشكل جعل من النسق الدولي أشبه "بالقرية العالمية"، كما ازدادت المعاملات الاتصالية الاقتصادية بين مختلف الوحدات الدولية. ويمكن أن نشير إلى تطور الاتصال العالمي بالارسال عن طريق الأقمار الصناعية سواء في إطار السيادة القومية أو عن طريق الأرسال المباشر خارج إطار السيادة القومية، وغيرها من وسائل الاتصال التي جعلت من الممكن لكل سكان العالم متابعة الأحداث في أي منطقة من العالم قرر وقوعها، كما جعلت من الممكن لرؤساء الدول والحكومات الاتصال ببعضهم وبممثلهم في الخارج بشكل فوري. كذلك، فقد ازداد حجم التبادل التجاري العالمي ازدياداً عظيماً. فقد بلغ هذا الحجم ٢٨ بليون دولار عام ١٩٣٨، وازداد إلى ٤٩٠ بليون دولار عام ١٩٦٨، ثم إلى ٢٢٧٠ بليون دولار عام ١٩٧٨ إلى ٤٢٠٦ بليون دولار عام ١٩٩٤.

كذلك، تتفاوت الأبنية الدولية في مدى توازن الترابط بين الوحدات الدولية. فتتميز بعض الأبنية بدرجة مرتفعة من عدم توازن الترابط بين الوحدات. بمعنى أن مجموعة من الوحدات تعتمد على مجموعة أخرى بدرجة تفوق اعتماد الأخيرة عليها. وهذه هي الحالة يطلق عليها علماء العلاقات الدولية اسم "الاعتماد" Dependence ومن أمثلتها البنين الاقليمي لامريكا الشمالية والذي يتميز باعتماد كندا والمكسيك على الولايات المتحدة بدرجة تفوق اعتماد الأخيرة عليها. بينما تتميز بعض الأبنية الدولية بدرجة أكبر من توازن الترابط بين الوحدات، بمعنى أن الوحدات تعتمد على بعضها البعض بشكل متكافئ نسبياً كما هو الحال في البنين الاقليمي لأوروبا الغربية. ويطلق دارسو العلاقات الدولية على هذه الحالة اسم "الاعتماد المتبادل" (١٢) Interdependence.

ويرى فريق من الدارسين أن الاعتماد المتبادل قد أصبح هو السمة الرئيسية التي تميز البنين الدولي الراهن. فقد ازداد حجم المعاملات الدولية، وازدادت درجة حساسية

وقابلية مختلف الوحدات الدولية للتأثر ببعضها البعض. ولعل كيوهان وناي هما أشهر من دافع عن هذه المقولة في كتابهما الشهير القوة والاعتماد المتبادل الصادر عام ١٩٧٧. وقد لقيت هذه المقولة قبولا عاما بين دارسي السياسة الخارجية، وأصبحت تشكل منظورا عاما لتحليل السياسة الخارجية<sup>(١٣)</sup>.

ويرى دارسو السياسة الخارجية أن الاعتماد المتبادل في النسق الدولي الراهن يتسم بعدة خصائص أساسية أهمها<sup>(١٤)</sup>:

#### ١ - زيادة عدد وتنوع القضايا السياسية الخارجية:

ويقصد بذلك ظهور قضايا جديدة في أجندة السياسة الخارجية للدول. كقضايا الطاقة، والموارد البيئية، واستعمال الفضاء الخارجي، والسكان، بحيث لم تعد تلك الأجندة مقصورة على قضايا الأمن العسكري والصراع الاقليمي.

#### ٢ - تزايد الأهمية النسبية للقضايا الاقتصادية وتدهور الأهمية النسبية للقضايا العسكرية:

فمن بين القضايا الجديدة التي ظهرت في أجندة السياسة الخارجية أصبحت القضايا الاقتصادية تمثل القضايا المركزية في تلك الأجندة. مقابل ذلك، فقد تدهورت أهمية القضايا المتعلقة بالأمن العسكري، ويرتبط بذلك أن القوة العسكرية لم تعد هي الأساس الوحيد أو حتى الرئيسي للقوة، وإنما أصبحت القوة الاقتصادية وغيرها من أشكال القوة تمثل عناصر هامة في القوة السياسية. فالدول المنتجة للبترول تمارس دوراً كبيراً في العلاقات الدولية رغم أنها لا تتمتع بقوة عسكرية كذلك فهناك قضايا يصعب التعامل معها من خلال القوة العسكرية، كقضايا تلوث البيئة والأرسل المباشر بالأقمار الصناعية. اضيف إلى ذلك أن توازن الرعب الدولي، وتشابك القضايا والمصالح الدولية جعل من احتمال اللجوء إلى القوة العسكرية أمراً غير وارد في كثير من نواحي العلاقات الدولية. ومن ثم تدهورت أهمية القوة العسكرية كأداة لتنفيذ أهداف السياسة الخارجية بصفة عامة. وبالمقابل زادت أهمية الأدوات الاقتصادية لتنفيذ أهداف السياسة الخارجية.

### ٣ - تسييس السياسة الخارجية:

لم تعد السياسة الخارجية مجرد ظاهرة مرتبطة "بالسياسة العليا" High Politics ومعزولة عن المؤثرات الاجتماعية المتباينة. وإنما ازداد اهتمام الجماعات الداخلية المختلفة بقضايا السياسة الخارجية، لأن تلك السياسة أصبحت تؤثر، وإن كان غير مباشر، على مصالح تلك الجماعات. بعبارة أخرى، أصبحت السياسة الخارجية جزءاً من العملية السياسية.

### ٤ - ظهور وحدات دولية جديدة:

ذلك أنه نتيجة لتعدد وتشابك المشكلات الدولية الجديدة ازدادت الحاجة إلى تسوية تلك المشكلات في إطار جماعي دولي، من خلال إيجاد أطر تنظيمية دولية، ومن ثم فقد ازدادت أهمية التنظيمات الدولية وأدوات الدبلوماسية الجماعية كمورد من موارد السياسة الخارجية، من خلال توظيفها كمراكز للاتصال الدولي وتبادل المعلومات. وقد أدت هذه الخصائص الرئيسية لعملية الاعتماد المتبادل في النسق الدولي الراهن إلى عدة نتائج هامة فيما يتعلق بالسياسات الخارجية لمختلف الوحدات الدولية. ولعل أهم هذه النتائج ما يلي<sup>(١٥)</sup>:

### ١ - تهيئة المناخ للتعاون الدولي:

أدى تقدم وسائل الاتصال، وزيادة التعامل الاقتصادي الدولي إلى خلق مناخ للتعاون الدولي. فقد أدى تقدم وسائل الاتصال إلى تحسن معرفة الشعوب ببعضها، وإلى سهولة الاتصال بين رؤساء الدول والحكومات. وقد أدى ذلك بدوره إلى تعاضد إمكانية تفادي الصراعات الدولية الناشئة عن سوء الفهم ونقص المعلومات. كذلك، فقد أدى ازدياد التعامل الاقتصادي الدولي إلى خلق ضوابط على احتمالات تصعيد الصراع السياسي بين الدول، وتكثيف التعاون السياسي بينهما. ويمكن أن نضرب لذلك مثالين يتعلق أولهما بآثر انتقال العمالة بين الدول العربية على ضبط الخلافات السياسية بينها خلال السبعينات، ويتعلق ثانيهما بآثر تزايد التعامل الاقتصادي بين دول الجماعة الاقتصادية الأوروبية على التحول نحو صياغة سياسة خارجية أوروبية مشتركة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن عمليات الاعتماد المتبادل تدفع الوحدات الدولية إلى أقلية سياستها الخارجية لكي تأخذ في الاعتبار أهداف ومصالح الوحدات الأخرى.

بيد أن الاعتماد المتبادل قد لا يؤدي بالضرورة إلى التعاون بين الدول. فيرى كالد هولستي أن الاعتماد المتبادل قد أدى إلى زيادة الصراعات الدولية<sup>(١٦)</sup>. وسنشير إلى منطق هذا الرأي فيما بعد في إطار تحليل المعاملات الدولية في الفصل التاسع.

## ٢ - تعقيد عملية صياغة السياسة الخارجية<sup>(١٧)</sup>:

أدت الخصائص الراهنة لعملية الاعتماد المتبادل إلى تعقيد عملية صياغة السياسة الخارجية بدرجة غير مسبوقة. فقد أدى ظهور قضايا جديدة في ميدان السياسة الخارجية إلى خلق أعباء جديدة على أجهزة صنع السياسة الخارجية لمتابعة تلك القضايا، ولتوفير الخبرات الفنية اللازمة للتعامل معها، والتعامل مع الأجهزة الحكومية الأخرى المهتمة بتلك القضايا. كذلك أصبح على أجهزة صنع السياسة الخارجية أن تتعامل في بعض الأحيان مع القوى السياسية الداخلية للحصول على تأييدها للخيارات التي تدافع عنها تلك الأجهزة.

أضف إلى ذلك أن القضايا التقليدية، كالأمن العسكري أو التوسع الإقليمي، لم تعد هي القضايا الرئيسية في أجندة السياسة الخارجية للدولة. فقد ظهرت قضايا أخرى كقضايا الطاقة، وتلوث البيئة، والانفجار السكاني، واستعمال الفضاء الخارجي، وقاع المحيطات، وغيرها من القضايا الاجتماعية والاقتصادية التي يتطلب التعامل معها الدخول في عمل دولي مشترك. زيادة على ذلك، لم تعد قضية الأمن العسكري هي بالضرورة القضية المحورية في السياسة الخارجية. ذلك أن تهديد أمن الدولة قد لا يكون بالضرورة تهديداً عسكرياً، كما أن التوسع الإقليمي قد لا يحقق بالضرورة أمن الدولة.

وقد زاد تقدم تكنولوجيا الاتصال الدولي من هذا التعقيد. فنتيجة لهذا التقدم أصبح من الميسور على الرأي العام أن يتعرف على الأحداث الدولية، وأن يصبح من الممكن تكوين رأي عام دولي حول القضايا الرئيسية. وقد أدى ذلك إلى زيادة تأثير القوى

الداخلية بصفة عامة على السياسة الخارجية، وعلى زيادة تأثير الرأى العام الدولى على قضايا السياسة الخارجية.

### المطلب الثالث

## البنيان الدولى السياسة الخارجية

يشكل البنيان الدولى أحد المؤثرات الضاغطة على السياسات الخارجية للوحدات الدولية الكائنة فيه. فقد رأينا أن تفاوت الأبنية الدولية يؤثر فى احتمالات الحرب والسلام داخل النسق الدولى. كذلك فالبنيان الدولى قد يدفع بعض الوحدات الدولية التى تبنى نمط معين من السياسات الخارجية. فاتجاه أوروبا نحو الوحدة بعد الحرب العالمية الثانية كان فى أحد جوانبه انعكاساً لطبيعة البنيان الدولى القائم على الاستقطاب الثنائى الجامد، وما صاحب ذلك من خروج أوروبا عن دائرة القوة العسكرية الدولية. كذلك، فإن تحول بعض دول العالم الثالث نحو تبنى فكرة الحياد الإيجابى وعدم الانحياز فى منتصف الخمسينات كان متأثراً بحالة التوتر الدولى الشديد التى خلقها الاستقطاب الثنائى الجامد.

وبصفة عامة، فإن السياسة الخارجية للوحدات الصغيرة والمتوسطة أكثر قابلية للتأثر بالبنيان الدولى من السياسات الخارجية للوحدات الكبرى أو العظمى. ذلك أن نقص أو محدودية الموارد بالنسبة للوحدة الصغيرة والمتوسطة يحد من قدرتها على مقاومة الضغوط الآتية إليها من الوحدات الكبرى والعظمى، بينما تمتلك تلك الأخيرة من الموارد ما يمكنها من التأثير الإيجابى فى النسق الدولى.

بيد أن قابلية الوحدات الدولية للتأثر بالبنيان الدولى تتفاوت بتفاوت طبيعة هذا البنيان. وفى هذا الصدد، يكاد يتفق دارسو السياسة الخارجية على أن قدرة الوحدات الصغيرة والمتوسطة على التحرك السياسى المستقل فى النسق الدولى تزداد كلما ازداد الطابع التعددى للبنيان الدولى، وكلما ازدادت درجة الصراع بين الوحدات الكبرى المكونة لهذا البنيان. فبنيان تعدد الأقطاب وبنيان القطبية الثنائية المرنة يؤديان إلى



قدرة الوحدات الصغيرة أو المتوسطة على الحركة المستقلة. وعلى العكس، فإن تحول  
البنيان الدولي نحو القطبية الواحدة من شأنه أن يقلل من قدرة الوحدات الصغيرة  
والمتوسطة على تلك الحركة. فصراع الأقطاب في ظل بنيان تعدد الأقطاب يؤدي إلى  
منع كل منهم للآخر من السيطرة على الوحدات الصغيرة والمتوسطة، كما يزيد من  
مساحة منطقة المناورة التي تستطيع أن تتحرك فيها تلك الأخيرة. ومن أهم الأمثلة على  
ذلك، أن مملكة بيد مونت استطاعت أن تستفيد من التناقضات بين الدول الأوروبية،  
وسعى كل منهما إلى منع الأخرى من توسيع نطاق نفوذها في إطار بنيان تعدد الأقطاب  
في الفترة من سنة ١٨٦٠ حتى سنة ١٨٧٠، حيث انتهزت هذه المملكة الفرصة وقامت  
بتحقيق الوحدة الإيطالية. فقد استفادت من التناقض بين بريطانيا وفرنسا عام ١٨٦٠  
ومن التناقض بين النمسا وبروسيا وفرنسا عام ١٨٧٠، لكي تحقق خطوات متتالية نحو  
هدفها النهائي. كذلك، فقد استفادت الدولة العثمانية من الصراع بين الدول الأوروبية  
الكبرى من عام ١٧٧٤ حتى عام ١٩١٤ لكي تحتفظ باستقلالها. وفي ذلك يقول هيلموت  
شيل، "لقد استطاعت الدولة العثمانية، رغم ضعفها العسكري، والاقتصادي، وظروفها  
الداخلية المضطربة بشكل متزايد، أن تسغل التنافس بين القوى الكبرى، لتحقيق  
مصالحها. وبفضل هذه السياسة، التي اتبعت بمهارة واصرار، أن تحقق نوعاً من  
التوازن الذي استطاع - برغم العديد من النكسات والخسائر الإقليمية أن تحافظ على  
الامبراطورية لفترة طويلة"<sup>(١٨)</sup>. وأخيراً، فإن تتبع نشأة الدول الآسيوية الجديدة بعد  
الحرب العالمية الأولى - خاصة تركيا، وفارس، وأفغانستان - توضح أن تلك الدول  
استطاعت أ، تحصل على استقلالها وتحافظ عليه بفضل التنافس بين مصالح القوى  
الكبرى، خاصة بريطانيا، وفرنسا، وروسيا السوفيتية<sup>(١٩)</sup>.

زيادة على أن تنافس القوى الكبرى في الحصول على تأييد الوحدات الأقل قوة  
يزيد من القدرة التساومية لتلك الأخيرة، ويوسع من هامش الحركة لديها. بيد أن ذلك لا  
يعنى أن الوحدات الصغرى والمتوسطة تعيش بأمان في ظل بنيان تعدد الأقطاب. فمن  
الممكن أن تنفق القوى الكبرى على تقسيم القوى الصغرى، كما حدث بالنسبة للوفاتق  
البريطاني الفرنسي في عام ١٩٠٤، والوفاتق البريطاني الروسي عام ١٩٠٧. ولهذا فإن

بنيان تعدد الأقطاب ليس دائماً صمام أمن لحماية الدول الصغرى والمتوسطة، إذ أنه حينما تتفق مصالح الدول الكبرى، فإن تلك المصالح تكون لها الأثرية على مصالح الدول الصغرى والمتوسطة. ومن ثم فإن بنيان تعدد الأقطاب وبنيان القطبية الثنائية المرنة لا يزيدان من حرية الحركة للقوى الصغرى والمتوسطة إلا إذا اتسم البنيان بدرجة كبيرة من التنافس بين القوى الكبرى المسيطرة. ولعل من أهم ما تمثل به فى هذا الشأن، هو تنافس القوى الأوروبية قبيل الحرب العالمية الأولى على اكتساب ولاء دول البلقان الصغيرة.

من ناحية أخرى، نجد أن بنيان القطبية الثنائية الجامدة يودى إلى ممارسة القوتين العظيمين لضغوط شديدة على الدول المتحالفة معها أو المنضوية تحت لواء كتلتها، لضمان اتباع تلك الدول لسياسات تودى إلى حماية تماسك الكتلة، كما أنه يمكن أن يودى إلى زيادة حرية الحركة لدى الدول غير الأعضاء فى الكتلتين إذا تنافس القطبان على استقطاب تلك الأخيرة أو على الأقل منحها من الانضواء تحت لواء الكتلة المضادة. ونسب هذه الظروف قد تحصل الدول غير الأعضاء فى الكتلتين على المساعدات الاقتصادية من كلا الكتلتين فى آن واحد، كما حدث لكثير من الدول غير المنحازة فى الخمسينات. ومن ثم، فإن الصراع بين القطبين الرئيسيين من شأنه أن يفيد الدول غير الأعضاء فى الكتلتين، أما الاتفاق بين هذين القطبين فإنه يقلل حرية تلك الدول<sup>(٢٠)</sup>، وقد يصل الأمر بالقوة العظمى إلى منح الدول غير المنضوية تحت لوائها مساعدات تفرق ما تلامه للدول المنضوية تحت لوائها. فكثيراً ما اهتجت حكومة العراق المنضوية تحت لواء حلف بغداد فى الخمسينات من أن مصر غير المنحازة تحصل من الدول الغربية على مساعدات اقتصادية تفرق ما تحصل العراق ذاتها.

## المطلب الرابع

### الأحلاف والكتل الدولية

يرتبط بالبنیان الدولي ظاهرة الأحلاف الدولية. والأحلاف هي إحدى الأدوات التي تلجأ إليها الدول كإطار لتنسيق أنشطتها من أجل تحقيق أهداف مشتركة لا تستطيع أي منها تحقيقها منفردة. فتكوين حلف دولي قد يتيح للدولة أن تزيد من قدرتها العسكرية بتدخل الحلفاء إلى جانبها في حالة وقوع عدوان خارجي، كما أنه قد يؤدي إلى ردع المعتدي المحتمل بدفعة إلى الاعتقاد أن الدولة لن تكون وحدها في حالة نشوب حرب، إلا أن تكوين الحلف قد تكون له تكاليفه بالنسبة للدول الأعضاء، لأن الحلف يتضمن تنازلاً من الدولة عن جزء من قدرتها المنفردة السمفلة على اتخاذ القرارات. فقد يعني دخول الدولة في حلف التزامها بتأييد الحلفاء في قضية معينة قد تغدو يتقدم الزمن غير ذات أهمية لتلك الدولة، أو قد يغدو مثل هذا التأييد التعاقدي ضاراً بأهداف الدولة في مرحلة لاحقة، كأن تضطر الدولة إلى دخول حرب لنصرة حليف رغم علمها بعدم جدوى تلك الحرب.

ولكن الملاحظ أن الأحلاف الدولية قد تعاضمت وأصبحت إحدى الظواهر الرئيسية للعلاقات الدولية التي تزيد أهميتها عاماً بعد عام. ففي الفترة من سنة ١٨١٥ (مؤتمر فيينا) حتى سنة ١٩٣٩ (نشوب الحرب العالمية الثانية) أنشأ ١٣٠ حلفاً دولياً. بينما في الفترة من سنة ١٩٢٠ حتى سنة ١٩٥٧ تكون ١٣٧ حلفاً دولياً، أي بمعدل ثلاثة أحلاف تقريباً لكل سنة. وفي الفترة من سنة ١٩٥٨ حتى ١٩٦٨ تبلور ٤٠ حلفاً دولياً، أي بمعدل أربعة أحلاف لكل سنة.

يقصد بالحلف الدولي علاقة اتفاقية رسمية بين دولتين أو أكثر تحدد واجبات وحقوق الطرفين (أو الأطراف) المتعاقدين إزاء بعضهما، وهذه العلاقة الاتفاقية تتضمن تنظيم القضايا الأمنية والدفاعية المتعلقة بالأطراف المتعاقدة<sup>(٢١)</sup>. الفارق الأساسي الذي يميز الحلف عن ائتلاف Coalition مجموعة من الدول لتحقيق أهداف معينة، هو أن

الحلف ينبنى على وثيقة رسمية هي معاهدة تأسيس الحلف. أما الائتلاف فهو علاقة غير رسمية، كما هو الحال في ائتلاف مجموعة الدول الأفريقية لتصويت في الجمعية العامة للأمم المتحدة بشكل معين لزاء قضايا معينة. كذلك فإن مجالات التعاون بين الأطراف المتعاقدة في الحلف الدولي تكون أكبر اتساعاً من مجال التعاون في الائتلاف الذي يقتصر على مجموعة محددة من القضايا قصيرة المدى.

ويتخذ الحلف أحد الأشكال التالية:

#### (أ) معاهدة دفاعية

بمعنى أن تعهد الدول الأعضاء بالمشاركة الجماعية في الدفاع عن بعضها في حال حدوث اعتداء دول غير عضو على أي من الدول الأعضاء، ويسمى هذا الشكل حلف الأمن الجماعي، ومن أشكاله، معاهدة سنة ١٩٣٦، بين مصر وبريطانيا، وحلف الأطلسي عام ١٩٤٩، وميثاق الدفاع المشترك بين الدول العربية سنة ١٩٥٠.

#### (ب) معاهدة عدم اعتداء

وفي هذه الحالة تتعهد الدول الأعضاء بعدم الاعتداء على بعضها، دون أن تتعهد بالدفاع المشترك في حالة وقوع عدوان من دولة أخرى. ومن أمثلة ذلك معاهدة عدم الاعتداء بين ألمانيا وبولندا سنة ١٩٣٤.

#### (ج) حلف الوفاق

وهو أكثر الأشكال قوة وشمولا. فهو يرتب التزامات دفاعية وتعاونية شاملة في المجالات العسكرية والسياسية، ومن أمثلة ذلك الوفاق الودي بين بريطانيا وفرنسا سنة ١٩٥٤، الذي أنهى الصراع الاستعماري بين الدولتين حول كثير من مناطق النفوذ في العالم ومهد لدخولهما معاً الحرب العالمية الأولى ضد ألمانيا.

يوثر الحلف الدولي كذلك على سياسات الدول الأعضاء من زاويتين هما أثر الحلف على استقرار النسق الدولي، وأثر الحلف على سياسات الدول الأعضاء.

## أولاً: الأتحالف الدولية واستقرار النسق الدولي

اختلف دارسو العلاقات الدولية فى تحديد أثر الأتحالف الدولية على استقرار النسق الدولي. فأنصار مدرسة توازن القوى يرون أن الأتحالف هى عنصر من عناصر الاستقرار الدولي، لأن الأتحالف تزيد من التوازن بين الكتلة الدولية بتحديدتها الرسمى لالتزامات أعضاء الحلف. ويضرب ذلك الاتجاه مثلاً بنظام الأتحالف الذى نظمته المستشار الألماني بسمارك فى شكل سلسلة من المعاهدات الثنائية مع روسيا، والنمسا والمجر، وإيطاليا، والذى نجح فى خلق جو من الاستقرار السياسى فى أوروبا خلال الفترة ما بين عامى ١٨٧٣ ، ١٨٩٠. فبمجرد خروج بسمارك من السلطة وانهار نظام الأتحالف البسماركى، انهار الاستقرار الأوروبى وحدث نوع من الاستقطاب الثنائى الذى سرعان ما أدى إلى نشوب الحرب العالمية الأولى<sup>(٢٢)</sup>.

غير أن هناك اتجاهاً تمثله مدرسة الأمن الجماعى، يرى أن الأتحالف تزيد من عدم الاستقرار الدولي. فالاستقرار الدولي يتطلب إقامة نظام من الأمن الجماعى العالمى الذى بمقتضاه تتعهد كل دولة من دول العالم بمقاومة المعتدى على أى دولة. وبما أن الأتحالف تقسم الدول إلى مجموعات متعارضة، بل وتلزم الدول أحياناً بمساعدة المعتدى (إذا كان عضواً فى الحلف ذاته) فأنها تشجع المعتدى وتزيد من احتمال الحروب. كذلك يرى أنصار هذا الاتجاه أن الاستقرار الدولي يتحقق من خلال التفاعلات الدولية الحرة، أى حين لا تكون هناك قوى تعرقل من حرية الدول فى التعامل مع أى دولة أخرى. بيد أن الأتحالف تودى إلى التحديد الرسمى لالتزامات الدول وتحدد مسبقاً أنماط التفاعلات مع أعضاء الحلف وغير أعضاء الحلف. وبذلك فهى تعرقل التفاعل الدولي الحر وبالتالي تزيد من عدم الاستقرار<sup>(٢٣)</sup>.

والواقع أن تأثير الأتحالف الدولية على استقرار النسق الدولي يختلف باختلاف بنى النسق، كما يختلف باختلاف القضايا المسيطرة على العلاقات الدولية. فمن غير المتصور أن يكون تأثير الأتحالف الدولية فى بنى القطبية المتعددة مماثلاً لتأثيرها على بنى القطبية الواحدة<sup>(٢٤)</sup>. وتدلنا الاختبارات الإمبريقية إلى تفاوت تأثير الأتحالف

الدولية على استقرار النسق الدولي بتفاوت الابنية. فقد أجرى سينجر وسمول دراسة حول العلاقة بين الأحلاف الدولية ووقوع الحروب الدولية. وقد غطت الدراسة الفترة الممتدة من سنة ١٨١٥ (مؤتمر فيينا) حتى سنة ١٩٤٥ (نهاية الحرب العالمية الثانية). وقد وجد الباحثان أن زيادة عدد الأحلاف الدولية في القرن التاسع عشر قد ارتبطت بتناقص عدد الحروب الدولية أي بتزايد الاستقرار الدولي، بينما وجدت علاقة ايجابية بين زيادة الأحلاف الدولية ونشوب الحروب في القرن العشرين<sup>(٢٥)</sup>. ولعل ذلك كان راجعا إلى الاختلاف بين بنيان النسق الدولي في القرن التاسع عشر والقرن العشرين. فأحلاف القرن التاسع عشر قامت في اطار القواعد التي وضعها مؤتمر فيينا، وفي اطار نظام الأحلاف البسماركى. أما أحلاف القرن العشرين، وبالذات منذ عام ١٨٩٠، فانها لم تقم في اطار قواعد دولية محددة، كما أنها أدت إلى الاستقطاب الشاسي ومن ثم زادت من التوتر الدولي. كذلك أجرى ولاس دراسة أخرى على الأحلاف الدولية في الفترة من سنة ١٨٢٠، حتى سنة ١٩٦٤، وانتهى إلى أن تأثير الأحلاف الدولية على نشوب الحروب الدولية هو تأثير غير مباشر. فزيادة عدد الأحلاف الدولية يؤدي إلى زيادة حجم القوات المسلحة في النسق الدولي، مما يؤدي إلى زيادة احتمال نشوب الحروب<sup>(٢٦)</sup>.

### ثانياً : أثر بنيان الحلف الدولي على سياسات الدول الأعضاء<sup>(٢٧)</sup>

يميز الدارسون بين نوعين من أنواع الأحلاف من حيث طبيعة بنيان الحلف هما الأحلاف ذات البنيان التعددي Pluralist structure والأحلاف ذات البنيان التدرجي Hierarchical structure. ويقصد بالنوع الأول تلك الأحلاف التي لا تسود فيها دولة واحدة عملية اتخاذ القرار في الحلف، وإنما تتخذ القرارات من خلال مناقشة عامة تنتهي بنوع من الحلول الوسط، ومن أمثله حلف الأطلنطي. أما النوع الثاني من الأحلاف فانه يتميز بأنه دولة واحدة تسيطر على عملية اتخاذ القرار في الحلف، وتستطيع تلك الدولة أن تفرض آراءها على باقي الأعضاء اذا تطلب الأمر ذلك، ومن

أمثلة المحالفات الأمريكية مع دول أمريكا اللاتينية، والمحالفات السوفيتية مع دول شرق أوروبا خلال الحرب الباردة.

تتميز الأحلاف التدرجية بحرص الدولة الأكبر على تأكيد سلطتها على الدولة المنضوية تحت لواء الحلف، والحد من حريتها في اتباع سياسة خارجية مختلفة عن سياستها، وذلك حرصاً منها على حماية تماسك الحلف، وفرض نفوذها. وقد يصل الأمر إلى حد التدخل المباشر للتأثير في السياسات الخارجية لتلك الدول. ولعل من أشهر الأمثلة على ذلك "مبدأ جونسون" الذي كان موجهاً إلى حلفاء الولايات المتحدة في أمريكا اللاتينية، و "مبدأ بريجنيف" الذي كان موجهاً إلى حلفاء الاتحاد السوفيتي في شرق أوروبا. أكد مبدأ جونسون أن "الدول الأمريكية لا تستطيع، ويجب ألا تسمح، ولن تسمح، بوجود حكومة شيوعية أخرى في نصف الكرة الغربي"، ويعنى هذا المبدأ أن الولايات المتحدة قد حددت نوعية السياسات التي يجب أن تتبعها دول أمريكا اللاتينية. كذلك كان مبدأ بريجنيف يؤكد أن "كل الدول الاشتراكية مسئولة ليس فقط أمام شعبها، ولكن أيضاً أمام كل الدول الاشتراكية الأخرى". وهذا المبدأ يعنى أن من حق دول المعسكر الاشتراكي التدخل لمنع أي من دول المعسكر من اتباع سياسات تتعارض مع ما تعتبره الدول المتدخله أنه من مصالح المعسكر.

لذلك، فإن انشقاق إحدى دول الحلف التدرجي يصعد قضية معينة داخل الحلف، يؤدي إلى تصاعد الانشقاق وشموله قضايا أخرى، مع ازدياد احتمال تدخل الدولة الأكبر لمنع الانشقاق، وضع خروج الدولة المنشقة من التحالف. ذلك أن انشقاق تلك الدولة يصعد قضية معينة ينظر إليه من جانب الدولة القائمة على أنه سلوك يهدد تماسك الحلف، مما يدفعها إلى محاولة إجبار العضو المنشق على التراجع عن طريق التدخل العسكري، وقد يؤدي ذلك بالعضو المنشق إلى الخروج من التحالف وانشقاقه بصدد كل القضايا الأخرى. بعبارة أخرى يمتد السلوك الانشقاقى لدولة واحدة من قضية إلى أخرى في الأحلاف التدرجية. ويمكن أن نضرب مثلاً لذلك، بسلوك يوجوسلافيا إزاء الكومنفورم عام ١٩٤٨، وسلوك الصين الشعبية إزاء الاتحاد السوفيتي والكتلة الشرقية ابتداء من عام ١٩٥٦. أما في الأحلاف التعددية فإن السلوك الانشقاقى لدولة واحدة

بصدده قضية معينة عادة ما ينحصر في تلك القضية، فيحكم التحريف ليست هناك دولة فائدة في هذا التحالف، ومن ثم فإن السلوك الانشقاقى لا يواجه بالقمع ولكن بالسماح لتلك الدولة بالتعبير عن وجهات نظرها، والأسهام في الحلف بالتقدير الذى تحدده. فانشقاقى فرنسا عن التنظيمات العسكرية لحلف الأطنطى لم يؤد إلى خروجها من التنظيمات السياسية للحلف.

من ناحية أخرى يتميز السلوك السياسى الخارجى للدولة العضو فى الحلف التدرجى بخصيصتين هاميتين (٢٨).

١ - أن التعامل الدولى للدولة العضو يتم أساساً مع الدول الأعضاء فى الحلف أكثر من الدول غير الأعضاء. ففى دراسة لأنماط السلوك السياسى الخارجى لألمانيا الغربية وألمانيا الشرقية بين عامى ١٩٥٩ ، ١٩٦٨ ، وجد أحد الباحثين أن ٦٠٪ من التعامل السياسى الخارجى لألمانيا الشرقية كان يتم مع دول حلف وارسو بينما لا يتم أكثر من ٣٩٪ من التعامل السياسى الخارجى لألمانيا الغربية مع دول حلف الأطنطى.

٢ - أن الطابع التعاونى يسيطر على سلوك الدولة العضو فى الحلف التدرجى تجاه باقى الدول الأعضاء بشكل يفوق الطابع التعاونى لسلوك الدولة العضو فى الحلف الجمعى تجاه باقى الدول الأعضاء.



## المبحث الثالث

### المستوى المؤسسي للنسق الدولي

يقصد بالمؤسسية بناء أنماط مستقرة يمكن الاعتماد عليها لممارسة الأنشطة المختلفة، أى اقرار مجموعة من القواعد والأعراف والإجراءات التى يقبلها الفاعلون كإطار شرعى لممارسة النشاط عبر فترة زمنية. بهذا المعنى فإن المستوى المؤسسي للنسق الدولي ينصرف إلى مدى وجود قواعد وأطر وأعراف دولية مقبولة لممارسة مختلفة الأنشطة الدولية. ويشمل ذلك المستوى مدى توافر التنظيمات الدولية الفعالة، (المؤسسية التنظيمية)، والأطر القانونية الدولية لممارسة العلاقات الدولية (المؤسسية القانونية).

#### ١ - المؤسسية التنظيمية

تطورت التنظيمات الدولية منذ أوائل القرن التاسع عشر وكانت تتخذ شكل المنظمات الإقليمية، والمنظمات الدولية المتخصصة. ومن أمثلتها انشاء لجان الأنهار الدولية التى ظهرت إلى الوجود بمقتضى قرارات مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥. وقد تلى ذلك انشاء المنظمات الدولية المالية. وهى منظمات تتكون من الدول الأوروبية الدائنة للدول غير الأوروبية ليسر رقابتها على شئونها المالية. كذلك نشأت الاتحادات الإدارية التى تهدف إلى تسهيل الاتصال بين الدول، ومنها الاتحاد العام للتغراف والبريد عام ١٨٦٥، واتحاد السكر عام ١٩٠٤. وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى نشأت أول منظمة دولية عالمية وهى عصبة الأمم. وقد قامت عصبة الأمم بإنشاء الكثير من المنظمات الدولية المتخصصة مثل منظمة العمل الدولية. بيد أن عصبة الأمم لم تفلح فى حماية الأمن والسلام الدوليين، وانهارت مع نشوب الحرب العالمية الثانية والتى أدت بدورها انشاء تنظيم دولى جديد هو الأمم المتحدة.

يمكن قياس المؤسسة التنظيمية للنسق الدولي من خلال مقياسين؛ المقياس الأول، هو النسبة بين عدد التنظيمات الدولية وعدد الدول الكائنة في النسق الدولي. أما المقياس الثاني، فهو نسبة عضوية الدول الكائنة في النسق الدولي في التنظيمات الدولية القائمة.

ويتضح من الجدول رقم ١/٧ أن المؤسسة التنظيمية للنسق الدولي قد زادت بصورة واضحة خلال القرن العشرين. ففي أوائل القرن التاسع عشر لم يكن هناك في النسق الدولي سوى منظمة دولية حكومية واحدة تضم ست دول من الدول الثلاث والعشرين الكائنة في النسق الدولي. وقد زاد هذا العدد في بداية القرن العشرين إلى ٣٠ منظمة دولية حكومية تخدم احتياجات ٤٣ دولة في النسق الدولي. وقد حدثت طفرة واضحة في عدد المنظمات في الفترة ما بعد الحرب العالمية الأولى لتصل إلى ٧٢ منظمة دولية حكومية، ثم حدثت طفرة أخرى بعد الحرب العالمية الثانية ليصل العدد إلى ٤٤٤ منظمة دولية حكومية، ومن ثم زادت النسبة بين عدد المنظمات الدولية وعدد الدول الكائنة في النسق الدولي من ٤٪ عام ١٨١٥، إلى ٧٠٪ عام ١٩٠٠، إلى ١١٤٪ عام ١٩٢٠، ثم قفزت إلى ١٦٤٪ عام ١٩٤٥. كما يتضح أنه ابتداء من عام ١٩٦٠ انخفضت النسبة من ١٨٧٪ إلى ١٦٠٪ نظراً لتزايد عدد الدول الجديدة بشكل مفاجئ، كما هو واضح من العمود رقم ٥ في الجدول ١/٧، والذي يوضح تطور نسبة التنظيمات الدولية إلى الدول الكائنة في النسق الدولي (المقياس الأول).

لم يزد فقط عدد التنظيمات الدولية بالمقارنة بعدد الدول، ولكن زادت أيضاً عضوية الدول في تلك التنظيمات، أي زاد ميل الدول للمشاركة في التنظيمات الدولية. فبينما كانت نسبة عضوية المنظمات الدولية في بداية القرن التاسع عشر ٢٦٪ من الدول الكائنة في النسق، إذا بالعضوية تقفز إلى ١٣٩٪ عام ١٨٦٥ ثم إلى ٩٨٥٪ في بداية القرن العشرين، ثم إلى ٣٦٧٧٪ في الستينات منه، كما هو واضح من العمود رقم ٦ بالجدول رقم ١/٧. والذي يوضح تطور نسبة عضوية الدول في التنظيمات الدولية (المقياس الثاني).

## الجدول (٧-١)

### تطور المؤسسة التنظيمية في الاساق الدولية

٦	٥	٤	٣	٢	١
تطور نسبة العضوية قصود ١ مقسوما على القصود ٢ المقياس قياسي	تطور نسبة التنظيمات للولاية القصود ٢ مقسوما على القصود ٣ المقياس الأول	عدد الدول الأعضاء في كل المنظمات	عدد الدول في الصلح الدواس	عدد المنظمات الدولية التكيفية	السنوات
٢٦٩	٤٪	٦	٧٣	١	١٨٧٤-١٨١٥
٢١	٤	٦	٧٨	١	١٨٣٤-١٨٧٥
٥١	٦	١٨	٣٥	٧	١٨٤٤-١٨٣٥
٤٥	٥	١٨	٤٠	٧	١٨٥٤-١٨٤٥
٤٨	٧	٢١	٤٤	٣	١٨٦٤-١٨٥٥
١٩٩	٢١	٦٥	٣٤	٧	١٨٧٤-١٨٦٥
٣٨٩	٣١	١٣٦	٢٥	١١	١٨٨٤-١٨٧٥
٧٠٣	٥٥	٢٩٧	٢٨	٢١	١٨٩٤-١٨٨٥
٩٨٥	٧٠	٤١٢	٤٣	٣٠	١٩٠٤-١٨٩٥
١٦٧٣	١٠٨	٧٥٣	٤٥	٤٩	١٩١٤-١٩٠٥
٢١٢١	١١٤	١٢٣٦	٦٣	٧٧	١٩٢٤-١٩١٥
٢٤٨٣	١٣٢	١٦٣٩	٦٦	٨٧	١٩٣٤-١٩٢٥
٢٤٠٠	١٦٢	١٥٦٠	٦٥	٨٧	١٩٤٤-١٩٣٥
٢٦٦٣	١٧٦	٢٦٨٤	٨٧	٤٤٤	١٩٥٤-١٩٤٥
٣٦٧٧	١٦٠	٤٤٨٦	١٢٢	١٩٥	١٩٦٤-١٩٥٥

المصدر: ماورد بتصريف من :

Francis Beer, Peace against War. (San Fransisco W. H. Freeman, 1981), p. 99.

ورغم أن الوظيفة الأساسية للتنظيمات الدولية هي إقرار السلام الدولي وتمكين الدول من ممارسة وظائفها في إطار تعاوني، إلا أنه ثبت أن وجود تلك التنظيمات ليس ضماناً ضد احتمال نشوب الحروب، فليس ثمة علاقة هامة بين وجود تلك التنظيمات وبين احتمال نشوب الحروب في الفترات التالية لنشأة تلك التنظيمات<sup>(٢٩)</sup>. ففي دراسة عن أثر التنظيمات الدولية على امكانية التسوية السلمية للصراعات الدولية بين عامي ١٩٤٦ ، ١٩٧٧ وجد أحد الدارسين أن الأمم المتحدة، ومنظمة الوحدة الافريقية، وجامعة الدول العربية ومنظمة الدول الامريكية قد نجحت في تسوية ٩% ، ١٩% ، ١٢% ، ٣٧% من الصراعات الدولية التي عرضت عليها على التوالي<sup>(٣٠)</sup>. ولسنا هنا مجال تفسير تواضع سجل هذه التنظيمات الدولية في التأثير على لاسلوك الصراعي للدول، ولكن يمكن الاشارة إلى محدودية سلطة وموارد التنظيمات الدولية مقارنة بالدول، وعدم وجود اتفاق عام بين الدول الأعضاء هو حول ما هو متوقع من تلك التنظيمات.

إذا كانت التنظيمات الدولية لا تؤثر بشكل كبير على احتمالات الحرب والسلام في اتسق الدولي، أو على قدرة الدول على اللجوء إلى الحرب كأداة للسياسة الخارجية، فإنها، من ناحية أخرى، قد أثرت على جوانب أخرى من السياسات الخارجية. فالتنظيمات الدولية أوجدت منابر عالمية للحوار السياسي بين دول تعرض فيه كل دولة وجهات نظرها حول القضايا الدولية، وتحاول من خلالها الدول أن تتوصل إلى اتفاق عام حول تلك القضايا. وفي بعض الحالات استطاعت التنظيمات الدولية أن توجد بؤراً محدودة للاتفاق بين الدول الأعضاء حول القضايا المطروحة. أضف إلى ذلك أن التنظيمات تعد أحد الأدوات التي تلجأ إليها الدول لتنفيذ سياساتها الخارجية. فالدول تلجأ إلى التنظيمات الدولية لأعضاء المشروعية على مطالبها، أو لتكثيل الدول الأعضاء إلى جانبها، أو لأجراج العذر والضغط عليه للاستجابة إلى مطالب الدولة.

## ٢ - المؤسسة القانونية :

تطورت المؤسسة القانونية للنسق الدولي تطوراً جذرياً خلال القرنين السادس عشر والسابع عشر، وبالذات منذ مؤتمر وستفاليا سنة ١٦٤٨، وهو المؤتمر الذي وضع معظم الأسس التقليدية للقانون الدولي العام، وهي الأسس التي تدور حول فكرة وجود مجموعة من الدول المستقلة ذات السيادة والمساواة بينهما في السيادة، وترسيخ مفهوم توازن القوى كأسس لعلاقات تلك الدول. هذا بالإضافة إلى مجهودات فقهاء القانون الدولي من أمثال جروتيوس وفاتيل وغيرهما.

وقد شهدت المؤسسة القانونية للنسق الدولي دفعة جديدة في مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥، وهو المؤتمر الذي وضع بعض القواعد الهامة كحرية الملاحة في الأنهار الدولية، وتحريم تجارة الرق، وقواعد معاملة المبعوثين الدبلوماسيين وترتيبهم.

تباطأت المؤسسة القانونية للنسق الدولي منذ مؤتمر فيينا نتيجة للتيارات السياسية المتلاطمة التي شهدتها أوروبا منذ سنة ١٨١٥ وحتى نهاية القرن التاسع عشر ولم تتواصل المؤسسة القانونية للنسق الدولي الراهن الا عند انعقاد مؤتمرات لأهائ سنة ١٨٩٩ وسنة ١٩٠٧ والتي أسفرت عن اتفاقيات خاصة بوسائل تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية وقواعد الحرب والحياد. وقد تعاضم الاتجاه المؤسسي القانوني بعد الحرب العالمية الأولى حينما وقعت مجموعات من الاتفاقات القانونية الدولية من أهمها اتفاقات لوكارنو سنة ١٩٢٥ وميثاق بريان - كيلوج سنة ١٩٢٨. وفي فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية تطور الاتجاه المؤسسي حينما تم تقنين قواعد التعامل القانوني الدولي في إطار اتفاقية فيينا للحصانات والامتيازات الدبلوماسية سنة ١٩٦١، واتفاقيات ضبط التسليح المختلفة.

تؤثر القواعد القانونية الدولية على السلوك الخارجي للدول من عدة نواح. فهذه القواعد تحدد الاطار العام للسلوك الدولي "المقبول" في المجتمع الدولي، كما أنها تخلق قيوداً على التصرفات الخارجية للدول من خلال الالتزامات التي تتشبهها، وأخيراً فهي تقدم للمجتمع الدولي معايير محددة يمكن من خلالها تقويم السلوك الدولي. ومن المسلم

به أن الدول تحترم القواعد القانونية الدولية، طالما أن تلك القواعد لا تلحق أضراراً بما تراه تلك الدول أنه يمثل "مصالحها القومية". كما أن المعاهدات الدولية تكون في معظم الأحيان ترجمة للتوازنات الدولية القائمة، فإذا تغيرت تلك التوازنات تسأرت تلك المعاهدات بشدة. بيد أن صناعى السياسة الخارجية يحرصون فى أغلب الأحيان على احترام التزاماتهم التعاقدية الخارجية، وعلى أن تبدو سياساتهم الخارجية منقفة مع القواعد القانونية الدولية، وعلى عدم الدخول فى التزامات قانونية دولية قد لا يستطيعون الوفاء بها.

ونظراً لأهمية الدور الذى تلعبه القواعد القانونية الدولية فى التأثير على السياسات الخارجية، فإن الدول النامية قد طالبت بإعادة النظر فى تلك القواعد بحيث تأخذ فى الاعتبار مصالحها. وترى الدول النامية أن القواعد القانونية الدولية قد أصبحت فى عهد السيطرة الأوروبية وبشكل يسمح بتكريس تلك السيطرة. ومن ثم، فإنه من الضرورى خلق قواعد قانونية جديدة تتفق واحتياجات الدول النامية، وتعديل القواعد القانونية بما يحقق مصالح كل الدول.

## المبحث الرابع

### العمليات السياسية الدولية

تتصرف العمليات السياسية الدولية إلى حركة الوحدات الدولية لتحقيق أهدافها الخارجية. وهى بهذا المعنى تمثل الجانب الحركى من النسق الدولى. ويمكن تعريف العمليات السياسية الدولية بأنها مجموعة من الأنشطة المتعاقبة المترابطة التى تقوم بها الوحدات الدولية لتحقيق أهدافها الخارجية فى إطار قواعد معينة<sup>(٣١)</sup>. ومن ثم، فالعمليات السياسية الدولية تشمل أربعة محددة. فهى تنطوى أولاً على مجموعة من الأنشطة المستمرة، بمعنى أنها تتغير من لحظة لأخرى، ولا تتوقف عند نقطة زمنية معينة ولا تنتهى بتحديد شكل نهائى. كذلك، فالأنشطة التى تنطوى عليها العمليات السياسية الدولية تتسم بالترابط، بحيث أن وجود نشاط معين يؤدي إلى وجود أنشطة أخرى تعتمد عليه، كما أن تغير نشاط معين يؤثر على الأنشطة الأخرى. والعمليات السياسية الدولية، من ناحية ثالثة، تتم فى إطار مجموعة من القواعد الوضعية، ومن خلال مجموعة من الأدوات الفنية التى تحدد طبيعة الأنشطة التى يمكن أن تنشأ فى إطار تلك العمليات. وأخيراً، فإن الأنشطة تسعى إلى تحقيق أهداف معينة يمكن من خلالها فهم حركات تلك الأنشطة.

ويتضمن النسق الدولى مجموعة ضخمة من العمليات السياسية، تختلف من حيث ماهيتها، ومركزيتها. وتتراوح ماهية العمليات السياسية بين أقصى أشكال التعاون - كعمليات التكامل الدولى، إلى أقصى أشكال الصراع - كعمليات الحرب الدولية، مروراً بالعديد من الأشكال كالوفاق الدولى، وسباق التسلح، والحرب الباردة. كذلك، يمكن التمييز بين عمليات سياسية دولية مركزية وأخرى فرعية. ويقصد بالعمليات المركزية تلك العمليات التى تدور بين القوى الرئيسة المسيطرة على النسق، وتؤثر فى استقرار النسق الدولى وفى السياسات الخارجية لمعظم وحداته بشكل أو بآخر. ومن ذلك عملية التوازن الدولى التى أرسى أسسها مؤتمر فيينا عام ١٨١٥، أو عملية الانفراج الدولى

التي تم إقرارها في اتفاقيات موسكو عام ١٩٧٢. أما العمليات الفرعية فهي تدور بين مجموعة من الدول المتوسطة أو الصغرى في النسق، ولا تؤثر بالتالي تأثيراً أساسياً على استقرار النسق الدولي أو على المعالم الأساسية للسياسات الخارجية للدول الكبرى. ومن ذلك عمليات التضامن السياسي بين دول العالم الثالث، كحركة عدم الانحياز، أو الصراع بين القوى الإقليمية في جنوب شرق آسيا.

بطبيعة الحال، يختلف تأثير العمليات السياسية الدولية على السياسات الخارجية للدول باختلاف ماهية، وحركية، ومركزية تلك العمليات. ومن الصعب أن نحدد نتائج عامة لأثر العمليات السياسية الدولية. ولذلك، فإننا سنكتفي بتقديم نموذجين يوضحان تأثير العمليات السياسية الدولية على السياسات الخارجية للدول، وهذان النموذجان مستمدان من عملية توازن القوى في أوروبا بعد مؤتمر فيينا عام ١٨١٥، وعملية توازن الرعب منذ سنة ١٩٥٧ وحتى سنة ١٩٩١، ويشترك نموذجان توازن القوى في القرن التاسع عشر، ونموذج توازن الرعب في القرن العشرين في أنهما يمثلان عمليتين سياسيتين دوليتين مركزيتين. فالعملية الأولى تمت على مستوى القوى الكبرى، والعملية الثانية تمت على مستوى القوتين العظميين.

### أولاً: عملية توازن القوى (١٨١٥ - ١٨٥٤)

بعد هزيمة نابليون في معركة واترلو في يونيو عام ١٨١٥، عقدت الدول المنتصرة وهي بريطانيا، والنمسا، وروسيا، وبروسيا، مؤتمراً حضرته فرنسا والدويلات الأوروبية الصغرى لوضع أسس العلاقات الأوروبية. وقد انتهى المؤتمر إلى مجموعة من القرارات التي أعادت توزيع أوروبا القارية بين الدول المنتصرة، وأعادت فرنسا إلى ما كانت عليه قبل الثورة الفرنسية. ومنذ ذلك الوقت تبلورت في أوروبا عملية سياسية جديدة قوامها توازن القوى بين الدول الأوروبية الكبرى وتبني على قاعدتين، هما:



## ١ - الحفاظ على شرعية النظم السياسية السابقة للثورة الفرنسية

ركزت الدول الأوروبية على حماية شرعية النظم السياسية الملكية وحماية حدودها، ولتحقيق ذلك، وقعت روسيا وبروسيا والنمسا وفرنسا وهولندا معاهدة التحالف المقدس عام ١٨١٥، التي أكدت التزام الملوك بالدفاع عن النظم السياسية القائمة. كما وقعت بريطانيا وروسيا وبروسيا والنمسا معاهدة التحالف الرباعي في ذلك العام والتي أكدت على منع انتشار المبادئ الاجتماعية للثورة الفرنسية.

## ٢ - التوازن بين القوى الأوروبية

أسفرت مقررات مؤتمر فيينا عن اقامة توازن بين القوى الأوروبية الكبرى، فقد أطلقت يد روسيا في شرق أوروبا، وأطلقت يد النمسا في إيطاليا، ويد بروسيا في الولايات الألمانية، بينما جعلت المواصلات الدولية حكرًا على بريطانيا. وأدت تلك القرارات إلى مراقبة كل دولة للأخرى بحيث لا يزيد نفوذها عن الحدود المرسومة.

وقد نجحت العملية السياسية التي أرسى أسسها مؤتمر فيينا في حماية السلام في أوروبا حتى منتصف القرن التاسع عشر، فقد أدت إلى فشل الحركات القومية والتحررية التي اندلعت في أوروبا في أوائل الثلاثينات وفي أواخر الأربعينات، كما حدث في تحالف روسيا والنمسا للقضاء على الجمهورية المجرية الوليدة عام ١٨٤٩. والأهم من ذلك أنها أثرت على السياسات الخارجية للدول الأوروبية. فمن ناحية، وفرت عملية توازن القوى للدول الأوروبية الصغرى الواقعة خارج نطاق السيطرة المباشرة للدول الكبرى قدرًا من حرية التعامل الدولي. فقد استطاعت بلجيكا أن تستقل عن هولندا عام ١٨٣٠ مستغلة معارضة بريطانيا وفرنسا للتدخل من جانب دول التحالف المقدس، واستطاعت اليونان أن تستقل عن الدولة العثمانية في السنة ذاتها مستفيدة من التوازن البريطاني - الروسي. أما الدول الصغرى الداخلة في إطار النفوذ المباشر للدول الكبرى فقد اضطرت إلى أقامة سياساتها الخارجية بما يتفق وتوازن فيينا، وحينما حاولت الخروج على هذا التوازن تم استعمال القوة العسكرية ضدها. فقد اضطرت مملكة بيدمونت إلى التعاضد مع النفوذ النمساوي. وحين حاول ملكها شارل

ألبرت مساندة التيار القومي في الدويلات الإيطالية الأخرى، تدخلت النمسا وفرنسا وأجبرته على التنازل عن العرش.

أما على مستوى الدول الكبرى، فقد سعت كل منها إلى الحفاظ على التوازن الدولي ولكن طبقاً لتفسيرها الخاص لمعنى التوازن وأسلوب تحقيقه. فبينما رأت النمسا وروسيا أن تحقيق التوازن يقتضي إقرار مبدأ التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى كلما كان ذلك ضرورياً لإقرار التوازن، فإن بريطانيا عارضت هذا المبدأ لأنها كانت تخشى أن يكون ستاراً لتدخل نمساوي - روسي في شؤون القارة يمكن أن يهدد التوازن الجديد. كذلك، تدخلت بريطانيا لمساندة استقلال اليونان عام ١٨٣٠، وضرب المشروع الإقليمي لمحمد علي عام ١٨٤٠، حتى لا تسمح بازدياد النفوذ الروسي، أو سقوط الدولة العثمانية بما يهدد التوازن الأوروبي. وفي كل الحالات، فإن السياسات الخارجية للقوى الكبرى تحركت في إطار حماية التوازن الأوروبي.

### ثانياً: عملية توازن الرعب (١٩٥٧ - ١٩٩١)

انبنى التوازن العالمي منذ سنة ١٩٥٧ وحتى سنة ١٩٩١ على مبدأ توازن الرعب". يقصد بتوازن الرعب علاقة تمتلك فيها الدول القدرة على شن ضربة ثانية مضادة تلحق بالطرف البادئ بالحرب خسائر لا يمكنه تحملها، أي أنها موقف تتعدم فيه قدرة أي طرف على شن ضربة أولى ساحقة. وقد تحقق هذا التوازن بعد امتلاك القوتين العظميين آنذاك الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة للقنبلة النووية. ولأكوات الكفيلة بنقل القنبلة إلى أرض العدو، وتطوير أجهزة نقل القنابل وإخفائها بحيث يصعب على أي طرف شن ضربة أولى ساحقة. وقد اتضح منذ المواجهة الأمريكية السوفيتية في كوبا عام ١٩٦٢، مخاطر هذه العلاقة الجديدة وضرورات ضبطها. ومنذ ذلك الوقت دخلت القوتان العظميان في مجموعة من الترتيبات التي تهدف إلى الإقلال من احتمال المواجهة المباشرة، بما في ذلك ضمان عدم تصاعد الحروب المحلية إلى مواجهة عالمية. وقد تمثل هذا التحول لأول مرة في الشرق الأوسط في لقاء جلاسبرورين كورسيجين وجونسون عام .

ومع بداية السبعينات بدأ عصر جديد في العلاقات الدولية أساسه علاقة الانفراج بين الصين والولايات المتحدة من ناحية، والاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة من ناحية أخرى. وقد تمثل الانفراج الصيني - الأمريكي في مؤتمر القمة بين الدولتين في فبراير عام ١٩٧٢، وقد أعقب ذلك لقاء القمة الأمريكي - السوفيتي في مايو عام ١٩٧٢. وقد أسفر هذا المؤتمر عن توقيع معاهدة الحد من نظم الدفاع المضادة للصواريخ العابرة للقارات، واتفاقية للحد من الأسلحة الهجومية. بيد أن المؤتمر أسفر أيضاً عن مجموعة من الوثائق التي وضعت قواعد للتعامل بين القوتين العظميين في عصر الانفراج. ومن ثم تحددت السياسات الخارجية للقوتين العظميين تجاه بعضهما البعض في إطار الخطوط العريضة التالية:

#### ١ - الالتزام المتبادل بعدم مفاجأة الطرف الآخر

ويقصد بذلك ألا يحدث طرف واحد تغييراً أساسياً في شكل العلاقات الدولية بشكل يحقق مفاجأة كاملة للطرف الآخر مما قد يدفعه إلى السلوك اللاعقلاني إزاء تلك المفاجأة. ويتحقق ذلك عن طريق نظام للاتصال المباشر وغير المباشر الذي يعرف من خلاله كل طرف نوايا الطرف الآخر، كما يتعرف على مناطق الالتزام المحتملة. ومن أمثلة ذلك قيام الولايات المتحدة بإخطار الاتحاد السوفيتي عن احتمال تلقيم موانئ فينتسم الشمالية عام ١٩٧٢، وإخطار الاتحاد السوفيتي الولايات المتحدة عن احتمال تدخله في أفغانستان سنة ١٩٧٩.

#### ٢ - ضبط النفس المتبادل

تشمل هذه القاعدة قاعدتين فرعيتين أولاهما عدم المبادرة باستخدام القوة العسكرية ضد الطرف الآخر، وثانيهما هي الاقتصاد في استعمال أدوات تلك القوة إذا استعملت أصلاً. فقد كان هناك اتفاق بين العملاقين على تجنب المواجهة المباشرة بينهما، بما في ذلك الاقلاق إلى أكبر حد ممكن من استعمال الأدوات العسكرية في تلك المواجهة. فقد أوضحت أزمة الصواريخ الكوبية المخاطر التي تحملها المواجهة العسكرية المباشرة، وضرورة تكثيف الجهود نحو الحد من سباق التسلح العالمي للاقلال من احتمالات تلك

المواجهة. وفي هذا الاطار تم عقد اتفاقيتي الحد من الأسلحة الاستراتيجية وغيرهما من الاتفاقات الخاصة بسباق التسلح، كما أن القوتين العظميين امتنعنا عن استعمال القوة العسكرية ضد بعضهما البعض. وذلك نلاحظ أن الاتحاد السوفيتي لم يلوح باستعمال القوة العسكرية في الشرق الأوسط في أواخر حربى ١٩٦٧، ١٩٧٣، إلا عندما بدأ واضحا أن الحرب على وشك الانتهاء، وكأداة للضغط على اسرائيل لقبول وقف إطلاق النار، ولم يكن هذا الترويج تعبيراً عن خطة اجرائية لاستعمال القوة العسكرية.

### ٣ - التدخل غير المباشر فى الصراعات الإقليمية

امتدادا لقاعدة ضبط النفس المتبادل، فإن القوتين العظميين أخذتا على عاتقهما الامتناع عن لعب دور مباشر فى الصراعات الإقليمية، خاصة إذا كانت تلك الصراعات تتطوى على احتمال جرهما إلى مواجهة عسكرية. فهاتان القوتان قد تعبران عن تأييدهما لأطراف الصراع، وقد تمدان هؤلاء الأطراف بالمعونات الاقتصادية والعسكرية بما يشجعهما على اتباع سياسات معينة. ولكن هناك حدوداً عليا لا يمكن بعدها تكثيف التدخل. ولذلك، نجد أنه رغم توافر الشواهد القوية على مساندة الولايات المتحدة الهجوم العسكرى الاسرائيلى على الدول العربية عام ١٩٦٧، وعلى لبنان عام ١٩٨٢، إلا أن الولايات المتحدة فى الحالتين أنكرت موافقتها على العدوانين أو تراطوئها مع اسرائيل. كذلك، رفض الاتحاد السوفيتى التدخل العسكرى المباشر لحماية المجال الجوى المصرى ابان حرب الاستنزاف الا بناء على إحصاح القيادة المصرية وبشكل دفاعى بحت. وربما كان اعلان الاتحاد السوفيتى احتمال ارسال قواته إلى الشرق الأوسط فى أواخر حرب أكتوبر عام ١٩٧٣، ورد الولايات المتحدة على ذلك باعلان التعبئة الجزئية لقواتها النووية هو أقرب نقطة اقتربت عندها القوتان العظميان من احتمال المواجهة المباشرة. بيد أن آليات الانفراج سرعان ما أنهت هذا الاحتمال وتم الاتفاق على وقف إطلاق النار.

بيد أن عدم التدخل المباشر فى الصراعات الإقليمية لا يعنى أن القوتين العظميين لم تلعبا دوراً فى تلك الصراعات. بل أن تلك الصراعات كانت - فى أحد جوانبها -

أحد أشكال المواجهة بينهما. فمع صعوبة قيام حرب مباشرة بين هذين العملاقين، لجأ كلا منهما إلى محاولة تحقيق أهدافه الإقليمية عن طريق وحدات دولية وسيطة أو محلية بحيث لا يبدو أن القوة العظمى متورطة تماماً في الصراع المحلي. وهذا ما عبر عنه اصطلاحاً "بالحروب بالوكالة" Proxy wars. ولعل أهم أشكال هذه السياسة هو الحرب التي شنتها إسرائيل على مصر وسوريا والأردن عام ١٩٦٧، وهذه الحرب كانت - في جانب من جوانبها - تعبيراً عن محاولة الولايات المتحدة ضرب النفوذ السوفيتي في الشرق الأوسط.

#### ٤ - الاتفاق الضمني على مناطق النفوذ الرئيسية

ليس هناك من شك في أنه رغم تناقض المصالح واحترام الصراعات بين القوى الكبرى، إلا أن تلك القوى كانت متفاهمة مع بعضها البعض حول الأطر الرئيسية لتوزيع نفوذها في المناطق التي تعتبر حساسة بالنسبة لأمنها. وقد اتضح ذلك بصراحة في اتفاق الاتحاد السوفيتي مع الغرب في أواخر الحرب العالمية الثانية على توزيع النفوذ في أوروبا. كذلك، كان هناك اتفاق ضمني أمريكي - سوفيتي على توزيع مناطق النفوذ في شرق أوروبا وأمريكا اللاتينية بحيث تصبح شرق أوروبا منطقة نفوذ سوفيتية، وأمريكا اللاتينية منطقة نفوذ أمريكية. ويقصد بذلك عدم تحدى إحدى القوتين نفوذ القوة الأخرى في المنطقة التابعة لها تحدياً مباشراً. صحيح أنها قد تتدخل لتأييد بعض التيارات السياسية أو شن الحملات الدعائية، ولكنها لا تتدخل لتغيير نمط علاقات القوى في المنطقة التابعة للطرف الآخر. ولعل في امتناع الولايات المتحدة عن تحدى التدخل السوفيتي في المجر وتشيكوسلوفاكيا عامي ١٩٥٦ ، ١٩٦٨، وامتناع الاتحاد السوفيتي عن تحدى التدخل الأمريكي في شيلي وجرينادا عامي ١٩٧٣ ، ١٩٨٤، ما يؤكد وجود هذا الاتفاق.

أنتجت عملية الانفراج الدولي آثاراً عديدة على السياسات الخارجية للدول الصغرى، وعلى وجه الخصوص دول العالم الثالث. فقد تحولت دول العالم الثالث المنضوية تحت لواء حركة عدم الانحياز من التركيز في سياساتها الخارجية على قضية

الحرب الباردة إلى التركيز على القضايا الاقتصادية المتعلقة بإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد. كما تحركت دول العالم الثالث للبحث عن بدائل للقوتين العظميين، وساعدها على ذلك ظهور مراكز دولية جديدة كأوروبا الغربية، والصين واليابان. ومن ناحية أخرى، فقد أدى الانفراج الدولي ببعض دول العالم الثالث إلى التساؤل عن مصداقية التأييد السوفيتي لقضاياها، وإلى الأقلال من ارتباطها بالاتحاد السوفيتي خاصة أنه بدأ واضحا لبعض تلك الدول أن معدل التأييد السوفيتي يرتبط بالعلاقات الأمريكية السوفيتية<sup>(٣٢)</sup>. ولذلك، كان بيان الانفراج الأمريكي - السوفيتي عام ١٩٧٢، وما نص عليه من تحقيق الاسترخاء العسكري في الشرق الأوسط، أحد العوامل التي دفعت بالرئيس السادات إلى الاستغناء عن المستشارين العسكريين السوفيت.

### خُتام :

يقصد بالنسق الدولي مجموعة من الوحدات الدولية المرتبطة نمطيا من خلال عملية التفاعل. ويتضمن هذا النسق أربعة ابعاد هي : الوحدات الدولية، والبنيان الدولي، والمؤسسات الدولية، والعمليات السياسية الدولية. ويؤثر كل من تلك الأبعاد على سياسة الوحدات الكائنة في النسق الدولي. فازدياد عدد الوحدات الدولية وظهور وحدات جديدة غير تقليدية ينشئ فرصا ومخاطر امام الدول الصغيرة. فازدياد عدد تلك الوحدات يعقد مشكلات الاتصال السياسي الدولي للوحدات الصغيرة وان كان من الممكن ان يقوى شوكتها في النسق الدولي. بينما يؤدي ظهور وحدات غير تقليدية، كالشركات متعددة الجنسية، وحركات التحرر الوطني الى تعقيد عملية السياسة الخارجية بالنسبة لكثير من الدول.

اما البنيان الدولي فانه أكثر ابعاد النسق الدولي تأثيرا على السياسة الخارجية. ويقصد بالبنيان الدولي نمط ترتيب الوحدات داخل النسق، وهو يتحدد على اساس كيفية توزيع المقدرات بين الوحدات الدولية ودرجة الترابط بين تلك الوحدات. ويعتمد توزيع المقدرات على نمط توزيع الموارد وعلى توزيع القيم والاتجاهات السياسية للوحدات الدولية. ويؤدي تفاعل هذين المتغيرين الى تحديد شكل البنيان الدولي، احادي القطبية،

أو ثنائي القطبية، أو متعدد الأقطاب. وبصفة عامة فإنه كلما اتجه البنيان الدولي نحو التعددية مع وجود صراع بين الوحدات الدولية الرئيسية، زادت حرية الحركة للدول الصغيرة والمتوسطة. كما تتفاوت الأبنية الدولية طبقا لدرجة الترابط بين الوحدات الدولية. وكلما زاد هذا الترابط، زاد ميل تلك الوحدات إلى أقلية سياستها الخارجية بما يعكس ترابط المصالح، بينما يزداد تعقيد عملية صنع السياسة الخارجية. وتعتبر الأحلاف الدولية إحدى القوى الضاغطة الرئيسة على سياسات الدول. فالأحلاف الدولية لا تؤثر فقط على درجة استقرار النسق الدولي، ولكنها تؤثر أيضا على سياسات الدول الأعضاء في الأحلاف. فالحلف ذي البنيان التدريجي ( التسلسلي ) يميل إلى الزام الدول المتوسطة والصغيرة فيه بسياسات معينة .

وتؤثر مؤسسات النسق الدولي على السياسات الخارجية للوحدات الدولية. وقد تأخذ هذه المؤسسات شكلا تنظيميا أو شكلا قانونيا. فالتنظيمات الدولية تعتبر أحد موارد السياسة الخارجية للدول، كما أنها تؤثر في عناصر الاتفاق بين الدول الأعضاء في التنظيم، ودرجة التعاون الفنى بينها، وبدرجة أقل في توفير اطر للأمن الجماعى أو التسوية السلمية للمنازعات بين الدول الأعضاء. كذلك تؤثر المؤسسات القانونية الدولية ( القانون الدولي ) على السياسات الخارجية للدول من حيث أنها تخلق قيودا على بعض التصرفات الخارجية للدول، كما أن الدول كثيرا ما تحترم تلك المؤسسات خاصة إذا كانت تعبر عن مصالحها.

أما البعد الأخير للنسق الدولي فإنه يتمثل في العمليات السياسية الدولية، وهى تمثل الجانب الحركى من النسق الدولي. فهذه العمليات وإن كانت تعبر عن حركة الوحدات الدولية ( أى سياستها الخارجية ) إلا أن تفاعل حركات تلك الوحدات ينشئ مجموعة من العمليات شبه المستقلة التى تصير بدورها عنصرا ضاغطا على حركة الوحدات الدولية . ومن ذلك عملية تأثير توازن القوى الأوروبية منذ مؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ وحتى نشوب حرب القرم سنة ١٨٥٣ على حركة الوحدات الدولية، وتأثير عملية توازن الرعب منذ سنة ١٩٥٧ وحتى نهاية نظام القطبية سنة ١٩٩١ على حركة الدول الصغيرة والمتوسطة فى النسق الدولي .

## هوامش الفصل السابع

- (١) Kenneth Waltz, "The stability of a bipolar world". *Daedalus* 93 (Summer 1964), pp. 881 - 909.
- (٢) Karl Deutch and J. David Singer, "Multi-polar power systems and international stability", in James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*. (New York: Free Press, 1969), pp. 315 - 324.
- (٣) Raymond Hopkins and Richard Mansbach, *Structure and Process in International Politics*, (New York: Harper and Row, 1973), pp. 120 - 121.
- (٤) Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (Reading : Addison Wesley, 1979), pp. 79 - 101.
- (٥) راجع فى مؤشرات قياس قوة الدولة ومشكلاته المنهجية: جمال زهران، توازن القوى بين العرب واسرائيل بين حربى ١٩٦٧ ، ١٩٧٣ ، (القاهرة: مكتبة مدبولى، ١٩٨٩).
- (٦) النسب محسوبة من
- Direction of Trade Statistics*, (N. Y: International Monetary Fund, 1995).
- Ruth Sivard, *World Military and Social Expenditures*, 1996, (Washington D. C., World Priorities, 1996).
- (٧) Michael Haas, "International subsystems: Stability and bipolarity", *American Political Science Review*, 64 (March 1970), pp. 98 - 123.
- (٨) Kenneth Waltz, "The stability of a bipolar World," *Op. cit.*,
- (٩) Richard Rosecrance, "Bipolarity, multi-polarity, and the future", *Journal of Conflict Resolution*, 10



(September 1966), pp. 314 - 317.

Karl Deutsch, and J. David Singer, op. cit. pp. 315 - 324

Robert Keohane and Joseph Nye, **Power and Interdependence, World Politics in Transition**, (Boston: Little Brown, 1977), pp. 12 - 14, 24 - 29. (١٠)

Mary Ann Tretreault, "Measuring interdependence; **International Organization** 34(3), Summer (1980) pp. 429 - 443

Robert Keohane and J. Nye, Ibid. (١١)

فى التمييز بين مفهومى الاعتماد والاعتماد المتبادل كشكليين لترابط وحدات النسق الدولى، واعطاء أمثلة لهما فى النسق الدولى الراهن، راجع: (١٢)

Barry Jones, "The definition and identification of Interdependence," in Barry Jones and Peter Willetts, eds., **Interdependence on Trial, Studies in the Theory and Reality of Contemporary Interdependence**, (London: Francis Pinter, 1984), pp. 17 - 63.

Keohane and Nye, op. cit., (١٣)

أثارت مقولة الاعتماد المتبادل فى النسق الدولى الراهن جدلاً كبيراً بين الدارسين. فيرى والتز أن الخصيصة الأساسية للنسق الدولى هى توزيع المقدرات، وأن الاعتماد المتبادل لا يمثل الا مكانة هامشية فى هذا النسق.

Kenneth Waltz, "The myth of national interdependence", in Charles Kindelberger, ed., **International Corporation**, (Cambridge: MIT Press, 1970), pp. 205 - 223.

بينما يرى بعض الدارسين أن الحقيقة الأساسية فى النسق الدولى الراهن هى تبعية الدول النامية للدول المتقدمة صناعياً، وأن الاعتماد المتبادل ليس الا أيديولوجية تهدف إلى تغطية علاقات التبعية الكائنة فى هذا النسق.

John MacLean, "Interdependence - an ideological intervention in International Relations", in Barry Jones and p. Willetts, eds., op. cit., 130 - 166.

Maurice East, "The organizational impact of interdependence on foreign policy-making: the case of Norway", in Charles Kegley and Pat McGowan, eds., **The Political Economy of Foreign Policy**, (Sage: Beverly Hills, 1981), pp. 138 - 142. (14)

Michael Sullivan, "Transnationalism, power politics, and the realities of the present system," in Ray Moghroori and B. Ramberg, eds., **Globalism Versus Realism International Relations' Third Debate**, (Boulder: Westview Press, 1982), pp. 195 - 222.

Bengt Sundelius, "Interdependence and foreign policy", **Co-operation and Conflict**, 15, 1980, pp. 187 - 208.

Donald Puchala and S. Fagan, "International politics in the 1970s, the search for a perspective," **International Organization**, 23 (2), September 1971, pp. 261 - 266.

Richard Cooper, "Economic interdependence and foreign policy in the seventies," **World politics**, 24, January 1967, pp. 159 - 181. (15)

Stephen Shaffer, "Complex interdependence and sources of foreign policy", Paper presented at the 1977 Meeting of the I.S.A., St. Louis.

K. Holsti, "Change in the international system: interdependence, integration, and fragmentation," in Ole Holsti, R. Siverson, and A. George, eds., **Change in the International System**, (Boulder: Westview Press, 1980), pp. 23 - 54. (16)

Maurice East, op. cit. pp. 142 - 151. (17)

Helmuth Scheel, "The Ottoman empire from 1774 to 1918," in Helmut Scheel et. al., **The Muslim World: A Historical Survey, Part IV**, (Leiden: F. J. Brill, 1981). (18)

p. 2.

- (١٩) بيير رنوفان، تعريب، جلال يحيى، تاريخ العلاقات الدولية، أزمتات القرن العشرين (١٩١٤ - ١٩٤٥)، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٨)، ص ٣٣٧ - ٣٤٣.
- (٢٠) Michael Handel. *Weak States in the International System*, (London: Frank Cass, 1981), pp. 175 - 208.
- (٢١) J. Sullivan, "International alliances," in Ernest Haas, ed., *International Systems*, (New York: Chandler, 1974), p. 103.
- R.N. Einstadt, *Alliances in Politics*, (New York: Columbia University Press, 1970), p. 140.
- (٢٢) R. Friedman, Balden, and Rosen, eds., *Alliances in International Politics*, (Boston: Allyn and Bacon, 1970), p. 20.
- (٢٣) Francis Beer, *Peace against War*, (San Francisco; W.H. Freeman, 1981), p. 269.
- (٢٤) Iais Claude, *Power and International Relations*, (New York; Random, 1962), pp. 114 - 145.
- (٢٥) J. David Singer and M. small, "Alliance aggregation and the onset of war" in J. David Singer, ed., *Quantitative International Politics*, (New York: Free Press, 1968), pp. 274 - 268.
- (٢٦) Michael Wallace. "Status, formal organization, and arms levels" in Bruce Russet, ed., op. cit., p. 65.
- (٢٧) Ole Holsti, *Unity and Disintegration in International Alliances*, (New York: Wiley, 1973).
- (٢٨) John Rothgeb, "The effect of bloc structure on foreign policy behavior," Paper presented at the 1977 Meeting of the I. S.A., St. Louis.
- (٢٩) J. David Singer and M. Wallace, "Intergovernmental

Organization and the preservation of peace, 1816 - 1964." *International Organization*, 24, (Summer 1970), pp. 520 - 547.

Mark Zacher, *International Conflicts and Collective Security*, 1946 - 1977, (New York, Praeger, 1977), p. 214. (۳۰)

F. A. Northedge, *The International Political System*, (London: Faber and Faber, 1976), pp. 110 - 116. (۳۱)

Mohamed Heikal, *The Road to Ramadan*, (London; Fontana 1976), p. 88, 193. (۳۲)

Karen Dawisha, *Soviet Foreign Policy Towards Egypt*, (London: Macmillan 1979), p. 124.

## الفصل الثامن

### المسألة الدولية



يقصد بالمسافة الدولية - في سياق هذا الفصل - التشابه والتفاوت بين خصائص الوحدة الدولية محل البحث، وبين خصائص الوحدات الأخرى التي تدخل معها تلك الوحدة في علاقات. ويتأسس مفهوم المسافة الدولية على افتراض أن المسافة النسبية بين الوحدة الدولية وبين الوحدات الأخرى تؤثر في سياسة تلك الوحدة. فسياسة مصر الخارجية إزاء السودان تختلف عن سياستها إزاء الولايات المتحدة الأمريكية، بحكم اختلاف المسافة النسبية بين مصر والسودان، أو مصر والولايات المتحدة. ولا تنصرف المسافة النسبية إلى مجرد المسافة الجغرافية، ولكنها تشمل المسافة الثقافية أو الاقتصادية، أو العسكرية، وغيرها. ويطلق الدارسون على هذا التفسير للسياسة الخارجية اسم "نظرية المحيط" Field Theory. وتؤكد هذه النظرية أن السياسة الخارجية للدولة (أ) تجاه الدولة (ب) هي نتيجة للمسافة النسبية بين أ، ب فيما يتعلق بمختلف الأبعاد القومية (الموقع الجغرافي، والمقدرات، والخصائص القومية وغيرها). وهي بذلك تختلف عن "نظرية الخصائص" Attribute Theory، والتي تقول أن السياسة الخارجية للدولة هي محصلة للخصائص الداخلية الكامنة في تلك الدولة كمستوى مقدراتها.

والواقع أن تفسير السياسة الخارجية على ضوء المسافة الدولية هو أكثر الموضوعات إثارة للجدل. فلا يكاد يوجد اتفاق في أدب تحليل السياسة الخارجية حول نمط تأثير المسافة الدولية على السياسة الخارجية، ومن ثم فإننا سنحاول في هذا الفصل أن نعرض للمناظرات العلمية الدائرة تاركين حسم تلك المناظرات للاختبارات الإمبريقية التي تجرى في تلك المجالات.

## المبحث الأول المسافة الجغرافية

يختلف الدراسون حول تأثير المسافة الجغرافية بين الدول على سلوكها السياسي الخارجي. فيرى فريق منهم أن التجاور الجغرافي يخلق عدوات حتمية بين الدول المتجاورة. ففي القرن الرابع كتب الفيلسوف الهندي كاتيليا Kautilya مؤكداً هذا التحليل بقوله "أن نقاط الخلاف تزداد بين الدول المتجاورة التي تصبح بالتالي أعداء طبيعيين"<sup>(1)</sup>. ويرى فردريك شومان أن "كل دولة عدو محتمل لجيرانها وحليف محتمل لجيران جيرانها. والقرب الجغرافي يغذي التنافس في السيطرة على مناطق الحدود التي ما أن يتم السيطرة عليها حتى تعطي المسيطر تفوقاً في القوة على جيرانه"<sup>(2)</sup>. كذلك يؤكد ويسلي أنه كلما طالت الحدود الجغرافية بين الدول وزادت كثافة التوطن السكاني في مناطق الحدود، زاد احتمال دخولها في حروب ضد بعضها"<sup>(3)</sup>.

وفي المقابل، يرى فريق آخر من الباحثين، أن التقارب الجغرافي بين دولتين ينشئ أنماطاً تعاونية من المعاملات ويزيد فرص تسوية الصراعات بينهم"<sup>(4)</sup>.

ومن المؤكد أن التجاور الجغرافي يخلق أشكالاً محتملة للصراع بين الدول. وقد تنشأ تلك الأشكال نتيجة الاختلاف على تخطيط الحدود، أو ظهور ثروة طبيعية في مناطق الحدود، أو انتقال السكان عبر الحدود. بينما لا تثار مثل هذه المشكلات بين الدول المتجاورة جغرافياً. كذلك فالتجاور الجغرافي بين الدول متفاوتة القوة قد يدفع بالدولة القوية إلى محاولة السيطرة على الدول الأقل قوة تحت ستار تكوين "مناطق عازلة" أو "حواجز أمن".

ومن ناحية أخرى، فإن التجاور الجغرافي قد يكون عاملاً من عوامل التكامل بين الدول المتجاورة جغرافياً، إذ أنه يسهل انتقال الأفراد، والسلع والخدمات، ورؤوس الأموال عبر الحدود. ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك أثر التجاور الجغرافي بين دول



التكنولوجيا على التعامل السياسي بينها، وأثر التجاور الجغرافي بين كندا والولايات المتحدة على السياسة الخارجية للدولتين تجاه بعضهما البعض، وبالذات في ميدان السياسة الدفاعية، ولو أن التفاروت الواضح بين حجم كندا والولايات المتحدة قد أدى إلى وضوح السيطرة الاقتصادية والثقافية الأمريكية، ومحاولة كندا الخروج على تلك السيطرة بإيجاد بدائل للولايات المتحدة في أوروبا فيما عرف في السياسة الخارجية الكندية باسم "البديل الثاني".

ومن ثم، فإن تأثير عنصر المسافة الجغرافية يعتمد على السياق العام لعلاقات بين الوحدات الدولية. أضف إلى ذلك أن التطور التكنولوجي الاتصال والسلاح قد قللت إلى حد بعيد من أهمية المسافة الجغرافية في العلاقات الدولية، ولكنه لم يبلغ تأثير هذه المسافة.

## المبحث الثاني المقدرات النسبية

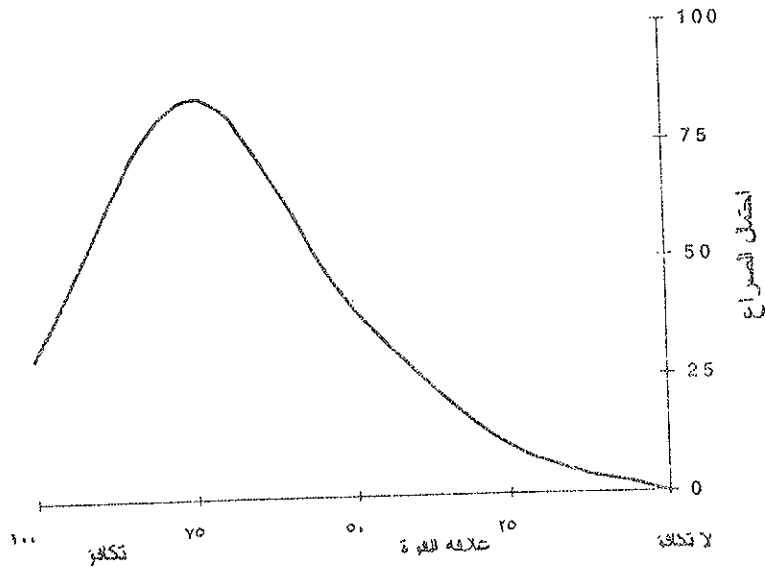
يقصد بالمقدرات النسبية مقدرات الدول مقارنة بمقدرات الدول ذات العلاقة معها. والسؤال الذى يثار هنا: ما هو تأثير التفاوت أو التكافؤ فى توزيع المقدرات بين دولتين على سياستهما إزاء بعضهما؟

يقدم أدب السياسة الخارجية ثلاث نظريات مختلفة تحاول الاجابة على هذا السؤال. النظرية الأولى، ترى أن التكافؤ فى توزيع المقدرات (العسكرية والاقتصادية) بين دولتين من شأنه تحقيق الاستقرار النسبى فى العلاقات بينهما. ويعتبر كينسى رايت هو أهم أنصار هذه المدرسة التى يطلق عليها اسم مدرسة "السلام من خلال التكافؤ" Peace through parity، وهى فى الواقع نظرية توازن القوى التقليدية فى العلاقات الدولية. ويتأسس منطق هذه النظرية على أساس أن تكافؤ المقدرات يؤدي إلى احساس كل طرف بصعوبة تحقيق مكسب حاسم على الطرف الآخر من خلال الحرب، كما أنه يقلل من الشعور بالتناقض فى مستوى القوة والذى يفضى من النزعات الراديكالية لدى الدول<sup>(٥)</sup>.

أما النظرية الثانية فتتري أن عدم التكافؤ فى توزيع المقدرات هو الذى يحقق الاستقرار ويزيد احتمالات السلام. فالدولة الضعيفة لن تجرؤ على شن الحرب لأنها تدرك أنها لن تحقق نصراً، كما أن الدولة القوية ليست بحاجة إلى شن الحرب، لأنها تستطيع تحقيق أهدافها إزاء الدولة الضعيفة بأدوات أخرى أقل تكلفة كالمضنط الاقتصادي والدبلوماسي، وأخيراً فإن مثل هذا التكافؤ يتسم بالاستقرار، لأن أى تغيير طفيف فى المقدرات لن يؤدي إلى تغيير ميزان القوى، بينما قد يؤدي تدمير محدود فى قوة أى من الطرفين المتكافئين إلى اعتقاد هذا الطرف أن التوازن أصبح فى مصلحته، مما قد يدفعه إلى شن الحرب. وتسمى هذه النظرية باسم "نظرية تفوق القوة" Power Preponderance ويعتبر أوجانسكى أشهر من دافع عن هذه النظرية<sup>(٦)</sup>. كذلك، فقد دافع

بعض الدارسين المحدثين عن هذه النظرية انطلاقاً من منطلق أن عدم التكافؤ في توزيع المقدرات يزيد من تأكيد الدول من احتمالات نتائج التفاعل الصراعى. ومن ثم فإنه يؤدي إلى استقرار العلاقات بين تلك الدول<sup>(٧)</sup>.

وتقدم النظرية الأخيرة، التي يدافع عنها سوليفان، تصوراً ثالثاً للعلاقة بين تكافؤ المقدرات واحتمالات الصراع. وتؤكد النظرية أن عدم التكافؤ الشديد في المقدرات بين دولتين يؤدي إلى اقلال الصراع أو احتمالات الصراع بينهما. ولكن ما ان يتجه الميزان بين الدولتين نحو التكافؤ تزداد احتمالات الصراع، ولكن حينما تصبح الدولتان متكافئتين في المقدرات، تبدأ احتمالات الصراع بينهما فى النقصان، كما تقل حدة الصراع، اذا ما نشب، ومن ثم، فالعلاقة بين توزيع المقدرات واحتمالات الصراع ليست علاقة خطية كما تصور النظريتان السالفتان. ولكنها علاقة تأخذ شكل المنحنى كما هو واضح من الشكل رقم ١/٨<sup>(٨)</sup>. ويوضح هذا الشكل أنه غير نقطة عند التكافؤ الشديد تقل احتمالات الصراع. ولكنه مع اتجاه علاقة القوة نحو التكافؤ تزداد تلك الاحتمالات، ففى نقطة معينة يتحول بعدها مزيد من التكافؤ إلى أن يكون عامل من عوامل الاستقرار.



الشكل رقم (١/٨) : نظرية سوليفان فى العلاقة بين توزيع المقدرات واحتمالات الصراع بين دولتين

ولا تقدم لنا الاختبارات الامبيريقية التي أجريت على العلاقة بين المقدرات والصراع تأكيداً أو نفيًا قطعاً لاحدى هذه النظريات. بيد أنه يمكن الإشارة إلى نتائج بعض الدراسات الامبيريقية في هذا الصدد. فقد وجد أريك وود من دراسته للصراعات الآسيوية (١٩٥٠ - ١٩٦٩) أن عدم تكافؤ القوى الشديد يؤدي إلى أضعاف احتمال الدخول في حروب دولية<sup>(٩)</sup>. وهو ما أثبتته فيريس من دراسته لحوالي ١٢٢ صراعاً دولياً<sup>(١٠)</sup>. كما أثبتته سيفرسون ونييفوس من واقع دراستهما لعلاقة القوى بين الدول والصراعات الدولية في الفترة من عام ١٨١٥ حتى عام ١٩٦٥. وقد تناولت دراستهما ٢٥٦ صراعاً دولياً ووجدوا أن تكافؤ القوة بين الدولتين؛ الذي يكمله تحالف الدولة الأقل قوة نسبياً مع دولة كبرى، يؤدي إلى أضعاف احتمالات تصاعد الصراع إلى الحرب المسلحة<sup>(١١)</sup>. بيد أن ديفيد جارنهام وجد أن عنصر المسافة الجغرافية يلعب دوراً أساسياً في تلك العلاقة، فتوازن القوى يؤدي بالدولتين المتجاورتين جغرافياً إلى اتباع سياسات خارجية عدائية تجاه بعضهما، ولكنه لا يؤدي إلى ذات النتيجة بالنسبة للدول غير المتجاورة جغرافياً<sup>(١٢)</sup>. كما وجد سانج موري من دراسته للسلوك الخارجي الصيني تجاه ٨١ دولة خلال عامي ١٩٥٥، ١٩٦٣ أن هذا السلوك كان يتسم بالعدائية تجاه الدول الاقرب منها، وبالتعاونية تجاه الدول الأقل قوة. ويبدو أن هذا النمط من السلوك كان راجعاً إلى طبيعة الايديولوجية الصينية في تلك الفترة<sup>(١٣)</sup>. ومن ثم، يبدو أن توازن المقدرات لا يؤثر في السياسة الخارجية الا بقدر ارتباطه بالأبعاد الأخرى للعلاقات الدولية.

وينتقد أوجانسكي النظريات والاختبارات السابقة على أساس أنها ذات طبيعة سكونية، فهي تركز على دراسة التكافؤ في المقدرات في لحظة زمنية معينة، ولكن الأثر الأكبر للمسافة النسبية للمقدرات بين دولتين يحدث في حالة تغير هذه المسافة، ومن ثم يقدم أوجانسكي نظرية تحول القوة Power transition theory وتدور هذه النظرية حول تصور أن احتمالات الصراع بين دولتين تزداد حينما يبدأ توازن القوى بينهما في التغير بحيث يصبح لاحدى الدولتين ميزة نسبية على الدولة الأخرى، لتوضيح ذلك، يقسم أوجانسكي الدول إلى أربع مجموعات طبقاً لمعيارين هما:

المقدرات، ودرجة الرضاء عن وضع الدولة فى النسق الدولى هذه المجموعات هى الدول القوية والراضية، والدول القوية وغير الراضية، والدول انضغيفة والراضية، والدول الضعيفة وغير الراضية. ويضيف أورجانسكى أن دول المجموعة الثانية هى أكثر الدول احتمالاً للدخول فى صراعات دولية وحروب شاملة. فالدول الواقعة فى المجموعات الثلاث الأخرى أما راضية عن وضعها الدولى، وبالتالى ليست فى حاجة إلى الحرب، وأما ضعيفة إلى حد لا يمكنها من شن الحرب. ولكن حينما يحدث تحول فى ميزان القوة بحيث تمتلك الدولة غير الراضية مقدرات جديدة (المجموعة ٢) فأدبها تبدأ فى تحدى الدول المهيمنة (المجموعة ١). وفى ذات الوقت فإن الدول المهيمنة تشعر بتحول توازن القوى لغير صالحها، مما قد يدفعها إلى محاولة وقف هذا التحول عن طريق توجيه ضربة لجهاضية للدولة التى تزداد قوتها<sup>(١٤)</sup>.

ويضيف سوليفان إلى ذلك أن تغير القوة لا يقتصر على اكتساب إحدى الدول لمقدرات جديدة، ولكنه يشمل أيضاً الدول المهيمنة التى تجد نفسها فى موقف تفقد فيه مقدراتها، دون أن يكون ذلك نتيجة امتلاك الدول الأخرى لمقدرات جديدة. فهذه الدول قد تفضل اللجوء إلى الحرب لضعاف الدول الأخرى قبل أن تجد نفسها فى موقف أدنى بالنسبة لتلك الدول. ومن ثم يخلص إلى أن أى علاقة للقوة تتسم بالتحول (عدم الاستقرار) - سواء أكانت الدولتان تتجهان نحو التكافؤ أو نحو عدم التكافؤ - تؤدى إلى حد بعيد إلى حرب بين الطرفين بشكل يفوق علاقة القوة التى تتسم بالثبات (الاستقرار)، وأنه إذا اندلعت الحرب فى موقف التحول، فإنه من المحتمل إلى حد بعيد أن تكون تلك الحرب شاملة<sup>(١٥)</sup>.

تفترض النظريات السالفة أن المقدرات محل التحليل هى المقدرات التقليدية، وبذلك لا تشمل حالات الدول التى تمتلك المقدرات النووية. ونحن نرى أن إدخال المقدرات النووية فى معادلة المقدرات بين دولتين يؤدى إلى تغير سياسات تلك الدول سواء أسمى المعادلة بالتكافؤ أو عدم التكافؤ. ويقصد بالتكافؤ فى هذا السياق، قدرة كل دولة على امتصاص الضربة النووية الأولى وتوجيه ضربة نووية ثانية قاتلة، وذلك على غرار حالة توازن الرعب بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى إبان عصر

الحرب الباردة. أما عدم التكافؤ، فإنه ينصرف إلى قدرة دولة واحدة على توجيه ضربة أولى قاتلة للدولة الأولى، وتؤدي حالة التكافؤ في المقدرات النووية إلى الإقلال من احتمالات الحرب السافرة المباشرة بين الدولتين وإلى نجوء كل دولة إلى تحقيق أهداف سياستها الخارجية تجاه الدولة الأخرى من خلال أطراف غير مباشرة، كالحروب بالوكالة أو العملاء الاقليميين. أما عدم التكافؤ فإنه يؤدي إلى عدوانية الدولة التي تمتلك المقدرة النووية، بما في ذلك احتمال استخدام تلك المقدرة على غرار ما فعلت الولايات المتحدة ضد اليابان عام ١٩٤٥.

## المبحث الثالث المكانة الدولية

تدور المقولة الأساسية لنظرية المكانة حول مفهوم رئيس، وهو أن مكانة الدولة في بنيان النسق الدولي يحدد إلى حد بعيد سلوكها إزاء الدول الأخرى. فالنسق الدولي يتسم بالترتيب التدرجي Stratification للوحدات الأساسية، ويحدد ترتيب كل دولة في هذا النسق طبقاً لمجموعة من المؤشرات التي بمقتضاها تنقسم الدول إلى وحدات عليا (T) Topdogs ووحدات دنيا (U) Underdogs فإذا تصورنا أن المؤشرات التي تحدد مكانة الدولة في النسق هي: القوة العسكرية، ومستوى التصنيع، والمستوى التعليمي، ومستوى الدخل الفردي، والأصالة الحضارية، فإنه من المتصور أن تتمتع وحدة معينة بمكانة عالية بالنسبة للمؤشرات الخمسة (TTTTT) -و أن تتمتع وحدة أخرى بمكانة دنيا بالنسبة لتلك المؤشرات (UUUUU). هذه الوحدات تنقسم بتوازن المكانة بمعنى أن مكانتها بالنسبة لكل مؤشرات المكانة الدولية متوازنة. بيد أن بعض الوحدات قد تتمتع بمكانة عليا بالنسبة لبعض المؤشرات ومكانة دنيا بالنسبة للمؤشرات الأخرى (TUTTU) مثلاً، وهي الوحدات التي تنقسم بعدم تساوي المكانة Bank disequilibrium/status inconsistency. تتوقع نظرية المكانة أن الدول غير المتوازنة في المكانة ستحاول تحقيق التوازن في مكانتها الدولية، فإذا فشلت في تحقيقه بالطرق الشرعية، فإنها قد تلجأ إلى السلوك الصراعي وبالذات إزاء الدول ذات المكانة العليا المتوازنة. بعبارة أخرى، فإن السياسة الخارجية للدول غير المتوازنة في المكانة تنقسم بمحاولة نشيطة لتغيير الوضع الراهن Change-Oriented policy. وينبئ منطق هذا التحليل على أن عدم توازن المكانة ينتج ضغوطاً مستمرة نحو التحرك إلى موقع التوازن، بحكم المعاملة المتفاوتة Differential treatment التي تلقاها هذه الدولة من الدول الأخرى. يقصد بالمعاملة المتفاوتة أن الدول الأخرى لا تتعامل معها بوصفها دولة كبرى أو هامة بالرغم من أنها تمتلك بعض مقومات المكانة العليا<sup>(١٦)</sup>. تضيف

نظرية المكانة أن الدول ذات المكانة العليا تتفاعل مع بعضها أكثر من تفاعلها مع الدول ذات المكانة الدنيا، كما أن تلك الأخيرة توجه معظم سياستها الخارجية إزاء الدول ذات المكانة العليا أكثر من رفاقاتها من الدول الأخرى ذات المكانة الدنيا<sup>(١٧)</sup>.

لتوضيح مقولات نظرية المكانة، فأنا سنشير إلى حالة الدول العربية. فطوال الخمسينات وحتى منتصف الستينات كانت مصر تتمتع بتوازن في مكانتها نتيجة تفرقها في امتلاك عناصر القوة المختلفة إزاء الدول العربية. فمقارنة مقدرات مصر مع مقدرات دول المشرق العربي في تلك الفترة، يتضح أن مصر كانت تمتلك ٦٤٪ من المقدرات الثقافية، ٥٣٪ من المقدرات البشرية، ٤٨٪ من المقدرات العسكرية، ٢٥٪ من المقدرات الاقتصادية المتاحة لتلك الدول. ولذلك، لعبت مصر دوراً قيادياً في المنطقة العربية. بيد أنه في أعقاب حرب سنة ١٩٦٧ تضاعفت المقدرات الاقتصادية المصرية إلى ١٣٪ من المقدرات المتاحة، مقابل تزايد المقدرات الاقتصادية للدول المنتجة للبترول وبالذات السعودية والكويت، حيث زادت مقدراتها إلى ٣٣٪، ١٦٪ من المقدرات المتاحة على التوالي. هذا في الوقت الذي ظلت فيه مصر تحتفظ بتفوقها في الميادين الأخرى. ومن ثم، توزع هيكل القوة بين الدول العربية، مما أدى إلى عدم توازن مكانة هذه الدول. وقد أدى ذلك إلى انقراض المنطقة العربية عنصر القيادة الإقليمية، وأصبح من المتعين أن تدخل الدول العربية في مسامرات متعددة لكي تصل إلى قرار موحد. كذلك بدأت الدول التي تمتلك المقدرات الاقتصادية في محاولة الاضطلاع بدور سياسي قيادي.

بيد أن عدم توازن المكانة قد لا يؤدي بالضرورة إلى السلوك العدوانى الذى توقعه جالونج، بل أن الدولة قد ترضى عن حالة عدم التوازن، ولو مؤقتاً، كما حدث في حالة اليابان طوال عهد الحرب الباردة، حيث تمتعت اليابان بقدرة اقتصادية، ولكنها لم تتمتع بمقدرة عسكرية، أو سياسية موازية، وقد ما أفادت منه اليابان.



## المبحث الرابع التشابه القومى

يقصد بالتشابه أو التفاوت القومى مدى تجانس أو عدم تجانس الوحدات الدولية من حيث مجموعة الخصائص القومية الأساسية، كالمستوى الاقتصادى، والمستوى التعليمى، والتركيب الاجتماعى والطبقى، والانتماء الدينى، واللغة، والهوية العرقية، والاتجاهات والادراكات الثقافية، مع وعى الشعوب بتشابهها أو تفاوتها فى تلك الخصائص. المقولة الشائعة فى أدب السياسة الخارجية هى أن التشابه القومى بين الوحدات الدولية يؤثر على سلوكها إزاء بعضها. فالمجتمعات التى تنتمى إلى حضارة وثقافة عامة واحدة، والتى تتحدث لغة واحدة، وتتشابه فى نظمها السياسية والاجتماعية، تتجه إلى تطوير أنماط من السياسات الخارجية التى تتسم بالتعاون، وقد تتطور إلى التكامل السياسى، ونادراً ما تدخل فى هروب دولية ضد بعضها البعض، وقد درج علماء نظرية التكامل الدولى على اعتبار التشابه بين المجتمعات أحد المقومات الأساسية للتكامل بينهما<sup>(١٨)</sup>. وبالعكس فن تفاوت الانتماء الحضارى والثقافى والسياسى للمجتمعات يجعلها أقل قابلية لفهم بعضها، ويزيد من فرصة اتباع سياسات خارجية عدائية.

تدلنا الخبرة التاريخية على أن تشابه أو تفاوت المجتمعات قد لا يكون عاملاً حاسماً فى تحديد سياستها الخارجية إزاء بعضها البعض. فهناك نماذج تاريخية لمجتمعات تنتمى إلى حضارة واحدة دخلت فى هروب ضاربة بينها، كالدول الأوروبية فى الحربين العالميتين الأولى والثانية، أو مجتمعات تنتمى إلى نفس الديانة أو الأيديولوجية، ولكنها دخلت فى علاقات صراعية بينها كما مر الحال فى الصراع بين الدولتين العثمانية والفارسية منذ أوائل القرن السادس عشر وحتى الربع الأول من القرن العشرين، والصراع الصينى - السوفيتى منذ أواخر الخمسينات فى القرن الحالى. ونماذج أخرى لمجتمعات متشابهة حضارياً طورت سياسات خارجية ودية فيما بينها

كالعلاقات بين الولايات المتحدة وكندا، والعلاقات داخل مجتمع الأطنطى عموماً، والعلاقات بين الدول الاسكندنافية، ونماذج ثلاثة لمجتمعات تنتمي إلى حضارات مختلفة ولكنها طورت علاقات تعاونيه بينها كالعلاقات بين دول أمريكا اللاتينية، والسدول الأفريقية. ويضرب المؤرخ الفرنسي رنوفان مثلاً على ذلك فيقول أنه رغم التعارض الاساسى بين النظامين السياسيين الفرنسي والروسى عام ١٩٨٠ ولعنتار القيصر للنظم الجمهورية، واشتزاز الأغلبية البرامانية الفرنسية من الاوتوقراطية الروسية، فإن ذلك لم يمنع من عقد التحالف الفرنسي - الروسي، والذي أمتد عشرين عاماً كما أن الدولية الاشتراكية الثانية - التي كانت تضم احزاباً متشابهة - لم تتجسج فى أن تصبح قوة يمكنها أن تمارس عملاً فعالاً فى العلاقات السياسية بين الدول<sup>(١٩)</sup>. ومن ثم يبدو أن تأثير التشابه القومى يعتمد على السياق العام للعلاقات الدولية، وأن التشابه القومى هو عامل مساعد قد يتجه إلى أى وجهة طبقاً لهذا السياق. كذلك، فالتشابه القومى قد يؤثر على بعض مكونات السياسة الخارجية دون غيرها، فالتشابه القومى يؤثر بشكل ايجابية على حجم المعاملات بين الدول المتشابهة. فكلما زاد التشابه بين وهنتين دوليتين، زاد حجم المعاملات بينهم وبالذات فى ميدان المعاملات الاتصالية<sup>(٢٠)</sup>.

#### مُنتاهم

لا تقتصر المتغيرات الخارجية المؤثرة على السياسة الخارجية على الأبعاد المكونة للذيق الدولى، ولكنها تشمل ايضاً اشياء منها درجة التشابه والتفاوت بين الوحدة الدولية محل البحث والوحدات الدولية الأخرى، وهو ما يطلق عليه المسافة الدولية. وتشمل تلك المسافة عدة متغيرات بعضها غيرالى وبعضها يتورى. ولكن أدب السياسة الخارجية لم يستقر بعد على تحديد معين لتشكل لتأثير تلك المتغيرات على السياسة الخارجية، وليس من المعروف على وجه اليقين ما اذا كان للتفاوت الجغرافى بين دول عنصران من عناصر تساوى بين الدول أو للعوامل بينهما، فما يختلف اندارسون حول أثر توازن أو عدم توازن القوى على سياسات تلك القوى تجاه بعضها البعض، والاتفاق الوحيد فى هذا الميدان هو حول أثر تمسلك الدول للمتدرات النووية

بشكل متبادل على اتباعها لسياسات خارجية توفيقية ازاء بعضها البعض. كذلك لا يعرف بشكل محدد أثر التشابك أو التفاوت في الخصائص القومية للوحدات الدولية على سياساتها المتبادلة. ويعتبر مفهوم توازن المكانة في المفهوم الوحيد محل الاتفاق في أدب السياسة الخارجية فيما يتعلق بأثاره على تلك السياسة. فالدول التي تتميز بعدم توازن المكانة تتجه الى اتباع سياسات نشيطة ( ربما تكون عدوانية ) لتحقيق هذا التوازن، كما أن عدم توازن المكانة بين مجموعة من الدول المنتمية الى اقليم معين يسؤدى الى ميلها الى اتباع سياسات توفيقية تقوم على اساس المساومة والتفريق .

## هوامش الفصل الثامن

- Quoted in William Coplin, *Introduction to International Politics*, (Chicago : Markham, 1974), p. 150. (١)
- F.Schuman, *International Politics*, (New York: McGraw Hill, 1941), p. 281. (٢)
- James Wesley, "Frequency of war and geographical proximity". in Dean Pruitt and R. Snyder, eds., *Theory and Research on the Causes of War*, (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1969), pp. 229 - 231. (٣)
- Bruce Russet, *International Regions and the International System*, (Chicago: Rand McNally, 1967), ch. 11. (٤)
- Quincy Wright, *A Study of War*, (Chicago: University of Chicago Press, 1969), pp. 756 - 757. (٥)
- A.F.K. Organski, *World Politics*, (New York: Alfred Knopf, 1968), p. 29 (٦)
- J. David Singer. S. Bremer, and J. Stucky. "Capability distribution, uncertainty, and major war: 1820 - 1985," in Bruce Russet, ed. *Peace War, and Numbers*, (Sage: Beverly Hills, 1972), pp. 1948. (٧)
- Michael Sullivan, *International Relations, Theories and Evidence*, (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1976), pp. 166 - 167. (٨)
- Eric Woode, "Overwhelming Preponderance as a pacifying condition among contiguous Asian dyads, 1950 - 1969", *Journal of Conflict Resolution*, 10 (3), (September 1976), 395 - 412. (٩)
- Wyne Ferris, *The Power Capabilities of Nation-States: International Conflict and War*, (Lexington: D.C. Heath, 1973), p. 71. (١٠)

- Randolph Siverson and M. Tennefoss, "Power alliance, and the escalation of international conflict: 1815 - 1965", *American Political Science Review*, 78 (4), (December 1984), pp. 1057 - 1069. (١١)
- David Garnham, "Power Parity and lethal international violence, 1969 - 1973", *Journal of Conflict Resolution*, 10 (3), (September 1976), pp. 379 - 394. (١٢)
- Sang - Woo - Rhee, "Communist China's foreign behavior: An application of field theory, Model II," cited in Sullivan, op. cit., pp. 180 - 181. (١٣)
- Organski, op. cit., pp. 293 - 295. (١٤)
- Sullivan, op., cit., p. 168. (١٥)
- Johan Galtung, "A Structural theory of aggression", *Journal of Peace Research*, 1 (2), 1964, pp. 95 - 113. (١٦)
- Johan Galtung, "East-West interaction patterns", *Journal of Peace Research*, 3 (2) 1966, pp. 146 - 177. (١٧)
- Philip Jacob and H. Teune, "The integrative process: guidelines for analysis of the bases of political community". in Philip Jacob and V. Toscano. eds., *The Integration of Political Communities*, (Philadelphia: J.B. Lippincott. 1964). pp. 18 - 22. (١٨)
- بير رونوفان، ترجمة جلال يحيى، تاريخ العلاقات الدولية، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٧٨، الجزء الأول) ص ٨١٣ - ٨١٤. (١٩)
- R. Rummell. "Some empirical findings on nations and their behavior". *World Politics*. 21, 1969, pp. 226 - 241. (٢٠)



## الفصل التاسع

### التفاعلات الدولية





لا تتأثر السياسة الخارجية للدولة بتركيب النسق الدولي، وبالمسافة النسبية بينها وبين الدول الأخرى فحسب، كما أشرنا في الفصلين السابقين، ولكنها تتأثر كذلك بنوعية التفاعلات التي تربطها بالدول الأخرى. فالدولة تحدد وتغير سياستها الخارجية في ضوء سلوكيات الدول الأخرى تجاهها، ونوعية الضغوط التي تتعرض لها من تلك الدول، وطبيعة المعاملات التي تتم بينها وبين تلك الدول. وتضم التفاعلات الدولية مجموعة من المتغيرات كالسلوك السابق للدول الأخرى، وسباق التسلح، والمعاملات الدولية، والاستقطاب الدولي، والاعتماد الاقتصادي الدولي. وسنتناول في المباحث التالية أثر كل من تلك الظواهر على السياسة الخارجية للدولة.

## المبحث الأول

### سلوك الدول الأخرى

يتأثر السلوك الخارجى للدولة فى لحظة معينة بسلوك الدولة، وبسلوك الوحدات الدولية الأخرى تجاهها. فالدولة تستقبل حوافز (سلوكيات) عديدة من الوحدات الفاعلة فى النسق الدولى. وقد تكون هذه الحوافز ذات طابع صراعى أو ذات طابع تعاونى. ولكن هذه الحوافز تضطر الدولة إلى التصرف بشكل معين يتناسب مع مفهومها لطبيعة الحافز. ومن ثم، يصبح السلوك الخارجى للدولة من تجاه الدولة من نتيجة للسلوك الذى استقبلته الدولة من الدولة من المرحلة السابقة. أى ان السلوك السابق للدولة من يؤثر على السلوك اللاحق للدولة من. وذلك فى اطار عملية من " تبادل السلوك " أو "الحافز - الاستجابة".

وتوضح دراسات متعددة صحة هذا التفسير. فسرى فيما بعد، فى اطار عرضنا لدراسات مجموعة ستانفورد حول الحرب العالمية الأولى، وأزمة الصواريخ الكوبية، أن العلاقة بين الحافز والسلوك كانت فى الأزمتين قوى من العلاقة بين الادراك والسلوك بالنسبة لدول الوفاق الثلاثى (الحرب العالمية الأولى)، والاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة (أزمة الصواريخ الكوبية). كذلك، فقد قام فرانز موجدى بدراسة التفاعلات السلوكية بين الصين والاتحاد السوفيتى فى الفترة من سنة ١٩٥٠ حتى ١٩٦٧ محاولا اختيار ثلاثة نماذج: النموذج (١): أن سلوك الصين والاتحاد السوفيتى تجاه بعضهما هو محصلة "لادراك كل منهما للآخر"، النموذج (٢): أن سلوك الصين والاتحاد السوفيتى تجاه بعضهما هو محصلة لسلوك كل منهما السابق تجاه الدولة الأخرى. والنموذج (٣): وهو يجمع بين النموذج (١)، والنموذج (٢). وقد توصل موجدى إلى أن كلا من الادراك والسلوك السابق يفسر إلى حد بعيد سلوك كل من الصين والاتحاد السوفيتى تجاه الدولة الأخرى<sup>(١)</sup>. وفى دراسة سلوكية عن السلوك الخارجى العربى والاسرائيلى فى الفترة من سنة ١٩٤٨ وحتى سنة ١٩٦٧، وجد

مؤسستين أن المحدد الرئيس للسلوك الصراعى الاسرائيلى تجاه العرب هو السلوك الصراعى العربى تجاه اسرائيل فى مرحلة سابقة، كما أن المحدد الرئيس للسلوك الصراعى العربى تجاه اسرائيل هو السلوك الصراعى الاسرائيلى تجاه العرب فى مرحلة سابقة. بعبارة أخرى، وجد أن الصراع العربى - الاسرائيلى هو أساسا عملية تفاعلية قومية الفعل ورد الفعل. أكثر من ذلك، فقد وجد ان القدرة التفسيرية للسلوك السابق للطرف الآخر أكبر من القدرة التفسيرية لميزان القوى العسكرى، أو لنفوذ القوتين العظميتين (فى فترة الحرب الباردة) على الطرفين المتصارعين. معنى ذلك أن تكافؤ ميزان القوى العسكرى بين الطرفين لا يفسر كثيرا السلوك الخارجى العربى أو الاسرائيلى كما أن حجم تأثير القوتين العظميين على الطرفين المتنازعين لا يحدد فى النهاية سلوك الطرفين إزاء بعضهما وأن ما يحدد هذا السلوك هو تلك البروتقة التفاعلية من السلوك العدائى<sup>(١)</sup>.

تتبع أهمية هذا التفسير للسياسة الخارجية مسن أنه يتعلق بإمكانية تسوية الصراعات الدولية. ذلك أنه إذا تبين أن السلوك السياسى الخارجى للدولة هو رد فعل لسلوك الدولة الأخرى، وأن الصراع بينهما هو عملية تفاعلية قوامها الفعل - رد الفعل، فإنه من الممكن كسر تلك الحلقة المفرغة عن طريق قيام إحدى الدولتين بتقديم تنازل من طرف واحد أو إشارة من جانب واحد باستعداد الدولة لتسوية الصراع وهو ما اسماه أو سجد "التخفيض التدريجى للتوتر" Graduated Reduction in Tension (GRIT)<sup>(٢)</sup>. فهذا التنازل قد يؤدي إلى تقديم الطرف الآخر تنازلا مشابها، مما يؤدي إلى تحويل عملية الفعل - رد الفعل الصراعية إلى عملية تعاونية. بيد أن مثل هذه الاستراتيجية لا تثمر النتائج المرجوة منها الا اذا كانت الدولتان فى حالة توازن للقوى، بحيث لا تفسر الدولة للتنازل الذى يقدم لها على أنه دليل على ضعف الدولة الأخرى، مما يؤدي إلى ازدياد عدائها وبالتالي ازدياد حدة الصراع، أو الا اذا كانت الدولة التى تقدم التنازل هى الدولة الأقوى فى الصراع. وقد وجد اتزيونى أن هذه الاستراتيجية قد نجحت فى تهدئة الصراع الأمريكى - السوفيتى خلال الأشهر الستة الأخيرة من حكم الرئيس كيندى (يونيو - نوفمبر ١٩٦٣). فقد بدأ الرئيس كيندى بتقديم

خطابه حول " استراتيجية السلام " فى ١٠ يونيو ١٩٦٣، واتخذ مبادرة من جانب واحد بوقف التجارب النووية فى الجو. وقد رد خروشوف، رئيس الوزراء السوفيتى آنذاك، على ذلك بوقف انتاج قاذفات القنابل الاستراتيجية. وقد تبع ذلك سلسلة من التنازلات و الاشارات المتبادلة التى أسفرت فى أغسطس ١٩٦٣ عن توقيع اتفاقية الحظر الجزئى للتجارب النووية<sup>(١)</sup>.

من ناحية أخرى، فإنه من المتصور فى بعض الحالات ألا يؤدي السلوك السابق للدول الأخرى إلى التأثير بشكل ملموس على السلوك اللاحق للدولة. فتحدثنا "نظرية التعلم" ان الدولة قد لا ترد على السلوك العدائى الموجه لها اذا كانت قد "تعلمت" من الخبرة الماضية للتفاعل ان هذا الرد لن ينتج الأثر المطلوب، أو ربما يضر عن نتيجة عكسية تؤدي إلى زيادة السلوك العدائى، أو اذا كان ميزان القوى فى صالح الدولة التى بادرت بالسلوك العدائى. فالدولة أ قد تشن غارات عسكرية على الدولة ب، ولا تقوم الدولة ب بالرد على تلك الغارات، اما لأن الرد لن يؤدي إلى وقف تلك الغارات، أو ربما يؤدي إلى مزيد من تلك الغارات. ومن ثم، فإن تحليل السلوك السياسى الخارجى للدولة من منطلق سلوك الدول الأخرى تجاهها قد يكون صحيحا عند نقطة معينة لا ينتج فيها الحافز استجابة مشابهة أو لا ينتج استجابة على الاطلاق.

كذلك يرى بعض الدراسين أن السلوك السياسى الخارجى للدولة قد يكون استجابة لحافز معين، ولكن هذا الحافز لا ينشأ من البيئة الخارجية، ولكنه يتمثل فى السلوك السابق للدولة ذاتها. فالسلوك السياسى الخارجى للدولة فى لحظة معينة قد يكون مجرد استمرار لسلوكها السياسى الخارجى فى مرحلة سابقة. فالمنظمات البيروقراطية العاملة فى ميدان السياسة الخارجية "تعلم" أنماطا من السلوك بحيث يصبح سلوكها فى مراحل لاحقة مجرد استمرار روتينى لهذه الأنماط. بعبارة أخرى، فإن السلوك السياسى للدولة أ تجاه دولة ب هو نتيجة للسلوك السابق للدولة أ تجاه الدولة ب، وهو ما يعرف فى ادب السياسة الخارجية باسم قاعدة "الاعتیاد البيروقراطى Bureaucratic Inertia" ويرى هؤلاء الدراسون ان هذه القاعدة تؤثر على السلوك السياسى الخارجى للدولة فى حالة تأكد الدولة من السلوك الموجه لها، وأن هذا التأكيد

يعتمد على مدى تجانس هذا السلوك. اما في حالة عدم تأكد الدولة في السلوك الموجه لها، اى في حالة عدم تجانس هذا السلوك، فان السلوك الخارجى للدولة سيكون، فى اغلب الحالات، رد فعل للسلوك الموجه لها.

تصور حالة الدولتين أ ، ب. حيث ان الدولة أ على مدى شهر واحد وجهت إلى الدولة ب مائة سلوك تتضمن كلها تهديدا بالغزو المسلح. طبقا لنظرية الاحتمالات، فان احتمال ان يكون السلوك التالى (اى السلوك ١٠١ للدولة أ تجاه الدولة ب) سلوكا يتضمن تهديدا بالغزو هو احتمال ١٠٠ ٪. فى هذه الحالة فان الدولة ب متأكدة تماما ان السلوك التالى للدولة أ سيكون سلوكا عدائيا. ومن ثم فانه من المحتمل إلى حد كبير - نظرا لتأكد الدولة ب من نوعية السلوك التالى للدولة أ - ان تواصل الدولة ب اتباع السياسات السابقة التى اعتادت ان تتبعها تجاه الدولة أ. ولكن تصور أن الدولة أ وجهت إلى الدولة ب خلال شهر واحد مائة سلوك نصفها يتضمن تهديدا بالغزو المسلح، بينما يتضمن نصفها الآخر عروضا بعقد معاهدة صلح. فى هذه الحالة، فان احتمال ان يكون السلوك ١٠١ للدولة أ سلوكا عدائيا هو احتمال ٥٠ ٪، كما ان احتمال ان يكون هذا السلوك سلميا هو احتمال ٥٠ ٪ ايضا، أى ان الدولة ب ليست قادرة على توقع نوعية السلوك التالى للدولة أ. ومن ثم فان عليها ان تنتظر حدوث السلوك ١٠١ ثم تتصرف طبقا لنوعية هذا السلوك. وفى هذه الحالة، فان سلوك ب تجاه أ يكون نتيجة لهذا التبادل السلوكي، أى نتيجة سلوك أ تجاه ب. الحالة الأولى هى حالة التأكد الكامل، والحالة الثانية هى حالة عدم التأكد الكامل وبناء عليه يمكن القول انه كلما زادت درجة تأكد الدولة من سلوك الدولة الأخرى تجاهها، كان سلوكها اللاحق نتيجة لسلوكها السابق تجاه تلك الدول. وكلما قلت درجة التأكد، كان سلوكها اللاحق نتيجة لسلوك الدول الأخرى تجاهها. بعبارة أخرى فانه فى فترات عدم التأكد فى العلاقات بين دولتين فان السياسات الخارجية للدولتين تكون نتيجة سلوك كل منهما تجاه الأخرى، بينما فى فترات التأكد فى العلاقات بين الدولتين، تصبح السياسات الخارجية للدولتين نتيجة الاعتياد البيروقراطى، أو بالذات نتيجة السلوك السابق لكل منهما. وفى فترات عدم التأكد يكون سلوك الدولة أ فى الزمن ت هو نتيجة سلوك ب فى الزمن ت - ا،

وسلوك ب في الزمن ت هو نتيجة سلوك أ في الزمن ت-١. وفي فترات تأكد الدولة أ من سلوك الدولة ب يكون سلوك الدولة أ تجاه الدولة ب هو نتيجة لسلوك الدولة أ في الزمن ت-١، وسلوك الدولة ب تجاه الدولة أ هو نتيجة لسلوك الدولة ب في الزمن ت-١. معنى ذلك أن الدولة تكيف سياستها الخارجية طبقا لسياسات الدول الأخرى في فترات عدم التأكد، وتستمر في اتباع السياسة ذاتها في فترات التأكد.

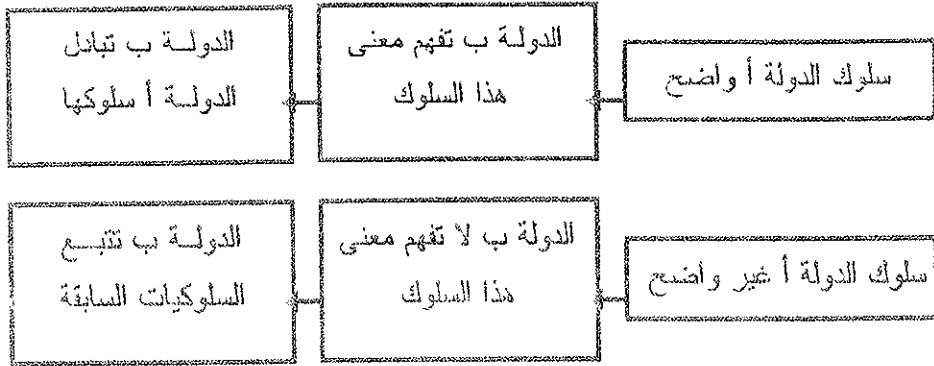
بيد أن هناك مدرسة أخرى تقدم تفسيراً مختلفاً. وترى هذه المدرسة أن الدول تكيف سياستها الخارجية طبقاً لمبدأ التبادل إذا كانت قادرة على فهم المعنى المقصود من سلوكيات السياسات الخارجية للدول الأخرى. ويعتمد ذلك على درجة تجانس ووضوح السلوك السياسي الخارجي المرجه للدولة. فكلما عبر هذا السلوك عن ذات التوجه السياسي وأكد ذات المعنى (كرغبة الدول في السلام مثلاً)، زادت قدرة الدولة على تفسير هذا السلوك والتصرف طبقاً له (أي طبقاً لمبدأ التبادل). ولكن إذا كان السلوك المرجه إليها شامخاً يحتمل أكثر من معنى -- فإنها في تلك الحالة لن تكون قادرة على تكيف سلوكها طبقاً لهذا السلوك. ومن ثم، فمن المحتمل أن تتجاهله<sup>(٩)</sup>.

ويمكن تصوير الاختلاف بين التفسيرين كما يلي :

التفسير الأول :



## التفسير الثاني :



الشكل ١/٩ : تفسيران لأثر السلوك السابق على السياسة الخارجية

والواقع انه لا يوجد تناقض بين التفسيرين، فكلها يصيب في النتيجة ذاتها. فالتفسير الأول يركز على وجود نمط سابق من التفاعل السلوكي بين الدولتين ا، ب اساسه تبادل السلوك. فاذا استقر هذا النمط عند وضع معين بحيث تصبح الدولة ب متأكده من السلوك اللاحق للدولة ا فانها ستستمر في اتباع السلوكيات السابقة اما اذا استقر عند وضع آخر بحيث تصبح الدولة ب غير متأكده من السلوك اللاحق للدولة ا، فانها ستبادل تلك الدولة سلوكها اللاحق. أما التفسير الثاني فانه، فانه لا يفترض وجود نمط سابق من التفاعل السلوكي، وانما يفترض هدائة هذا التعامل بحيث ان الدولة ب ستبادل الدولة ا سلوكها حينما تكون قادرة على فهم معناه. وهذا يعتمد على وضوحه وتبانيه، وستستمر في اتباع سلوكياتها السابقة حينما يعجز عن فهم معنى سلوك الدولة ا ومن ثم يمكن ان نقول ان التفسير الثاني يركز على التفاعل الجديد، اما التفسير الأول فيركز على التفاعل المستند إلى خبرة سابقة. وبعبارة أخرى، فان التفسير الثاني يتعامل مع المراحل الأولى للتفاعل بين دولتين اما التفسير الاول، فانها يتعامل مع المراحل اللاحقة لهذا التفاعل.

## المبحث الثانى

### سباق التسلح

يقصد بسباق التسلح موقف يتضمن وحدتين دوليتين أو أكثر فى حالة من العداء يزيد كل منهما أو يحسن مستوى تسليحه بمعدل سريع وينظم اوضاعه العسكرية بالنظر إلى السلوك السياسى والعسكرى السابق أو الراهن أو المتوقع للأطراف الأخرى<sup>(١)</sup>. فسباق التسلح اذن ينصرف إلى اربعة ابعاد رئيسية يلزم توافرها جميعا حتى يتوفر موقف سباق التسلح :

- ١ - وجود وحدتين دوليتين أو أكثر تدخلان فى علاقة عدائيه.
- ٢ - أن كل من الوحدتين ينظم قواته المسلحة بهدف تحسين فعالية قواته فى القتال مع قوات الطرف الآخر أو لردعه.
- ٣ - أن السباق يشمل التنافس حول كمية القوة المسلحة (الأسلحة والقوى البشرية) ونوعيتها (فعالية الأسلحة وتنظيم القوات المسلحة والعقيدة القتالية).
- ٤ - ضرورة توافر شرط التزايد السريع فى كميات الأسلحة أو التحسن السريع فى نوعيات الأسلحة.

والواقع أن زيادة الدولة لانفاقها العسكرى أو تحسين مستوى قواتها المسلحة هو فى حد ذاته أحد اشكال التعبير عن السياسة الخارجية، من حيث يسعى الدولة لتحقيق الامن فى مواجهة الدول الممادية. كما أن ثمرات الدولة الممادية بدورها زيادة انفاقها العسكرى أو تحسين مستوى قواتها المسلحة هو أيضا تعبير عن الظاهرة ذاتها. بيد أنه ما أن تتطور عملية سباق التسلح حتى يكتسب هذا السباق حركية خاصة بحيث يصبح سلوك كل دولة نتيجة لتلك الحركية، وبالتحديد " لاعتقاد " تلك الدولة تخصيص مبالغ ضخمة للانفاق العسكرى والتسلح.



يعتبر لويس ريتشاردسون أشهر منظري عملية سباق التسلح. وقد قدم نموذجا رياضيا يوضح الحركة الذاتية لعملية سباق التسلح يتحصل في المعادلة التالية بالنسبة للدولتين ١، ٢:

$$\boxed{\text{ك ي} - \text{أ س} + \text{ج}} = \begin{array}{l} \text{السلوك} \\ \text{التسلحي} \end{array} \text{ بالنسبة للدولة (١)} :$$

$$\boxed{\text{ل س} - \text{ب ي} + \text{هـ}} = \begin{array}{l} \text{السلوك} \\ \text{التسلحي} \end{array} \text{ بالنسبة للدولة (٢)} :$$

حيث : =

- س = مستوى تسلح الدولة (١)      أ = معامل الانفاق (الاجهاد) للدولة (١)  
 ي = مستوى تسلح الدولة (٢)      ب = معامل الانفاق (الاجهاد) للدولة (٢)  
 ك = معامل الدفاع للدولة (١)      ج = معامل ثابت للاحساس بالعداء من الدولة (١) تجاه الدولة (٢)  
 ل = معامل الدفاع للدولة (٢)      هـ = معامل ثابت للاحساس بالعداء من الدولة (٢) تجاه الدولة (١)

الشكل ٢/٩ : معادلة ريتشاردسون لسباق التسلح

يمكن التعبير عن المعادلتين السابقتين لفظيا كما يلي :

السلوك التسلحي للدولة ١

(معامل الدفاع للدولة ١ × مستوى تسليح الدولة ٢) - معامل الانفاق للدولة ١ ×  
مستوى التسليح للدولة ١ + معامل الاحساس بالعداء تجاه الدولة ٢.

السلوك التسلحي للدولة ٢

(معامل الدفاع للدولة ٢ × مستوى تسليح الدولة ١) - معامل الانفاق للدولة ٢  
× مستوى التسليح للدولة ٢ + معامل الاحساس بالعداء تجاه الدولة ١.

توضح المعادلتان السالفتان أن مستوى تسليح الدولة هو نتيجة ثلاث عوامل :

أولاً : تصور الدولة لما هو ضرورة لحماية امنها مضاعفا بتصورها لمستوى تسليح  
العدو.

ثانياً : يؤثر في العامل الأول سلبيا الأثر الاجهادي لزيادة الانفاق العسكري بجانب  
وجود مستوى معين للتسليح للدولة ذاتها.

ثالثاً : يزيد من العامل الأول ايجابيا عمق احساس الدولة بالعداء تجاه الدولة المعادية  
مما يحفزها على زيادة الانفاق العسكري بغض النظر عن الأثار الاجهادية أو  
مستوى التسليح.

تشير الدراسات التطبيقية إلى ان الصراعات الدولية المسبوقه بسباق التسليح بين  
الدول المتصارعة تنتهي عادة بتصاعد الصراع إلى درجة الحرب. ففي خلال الفترة  
من سنة ١٨٢٠ إلى سنة ١٩٦٤ تصاعد ٢٣ صراعا دوليا مسبقا بسباق للتسليح إلى  
درجة الحرب من بين ٢٨ صراعا دوليا مسبقا بهذا السباق، بينما تصاعدت ٣  
صراعات دولية فقط غير مسبوقه بسباق التسليح إلى درجة الحرب من بين ٧١ صراعا  
دوليا غير مسبوق بسباق التسليح. أي ان ٨٥ ٪ من الصراعات الدولية المسبوقه بسباق  
التسليح انتهت بالحرب بينما ٤ ٪ فقط من الصراعات الدولية غير المسبوقه بسباق للتسليح  
انتهت بالحرب(٧).

بيد أن تأثير سباق التسلح يرتبط بالمكونات الأخرى للعلاقات الدولية. فسباق التسلح الأمريكي - السوفيتي في الخمسينيات لم ينته بحرب عالمية ثالثة وذلك بسبب تغير الميزان الدولي نحو توازن الرعب. ويفسر بول سموكر ذلك بما يسميه "تأثير الخوف المتبادل" Mutual submissiveness effect، وهو وضع يصل فيه سباق التسلح إلى درجة خطيرة بحيث يضطر طرفا السباق إلى تهدئته خوفا من الآثار السلبية للسباق<sup>(٨)</sup>. كذلك نجد أنه بينما أدى سباق التسلح بين مصر وإسرائيل عامي ١٩٥٤ - ١٩٥٥، إلى نشوب الحرب بينهما سنة ١٩٥٦، فإن تباطؤ حدة السباق بينهما سنة ١٩٦٦، لم يمنع من نشوب حرب أخرى بين الدولتين سنة ١٩٦٧، بسبب عوامل أخرى تتعدى سباق التسلح. ومن ثم، فإن تأثير سباق التسلح يعتمد على سياق هذا السباق. ونقصد بذلك ما إذا كانت الأطراف المتسابقة تنتهج نهجاً ردعياً أم نهجاً عدوانياً. فإذا كانت الأطراف تتسابق من أجل الردع، فإن سباق التسلح في هذه الحالة لن تؤدي إلى الحروب.

من ناحية أخرى، فإن سباق التسلح ذاته قد يكون نتيجة للصراع بين الدول، وليس سبباً لهذا الصراع. فحينما تنشأ أشكال من الاستيلاء على الأقاليم ذات الموارد، فإن الدول قد تدخل سباق التسلح لكي تصحح أو ترسخ من هذه الأشكال. أن أهمية هذا التمييز هو أنه يدلنا على أنه في الحالة الأخيرة، فإن تهدئة السباق من خلال التركيز على إنشاء نظم لضبط التسلح لن ينتج أثراً ملموساً على حل الصراع. والأوفق في هذه الحالة هو التركيز على حل الصراع، كمقدمة لتهدئة سباق التسلح. وفي ذلك يقول مادرياجا في دراسة له نشرت سنة ١٩٣٧، "أن مشكلة نزع السلاح كانت (ولا تزال) أنها تعالج بشكل معكوس. فالدول لا تثق ببعضها لأنها مسلحة، ولكنها تتسلح لأنها لا تثق ببعضها، ولهذا، فإن السعي لتحقيق نزع السلاح قبل إيجاد حد أدنى من الاتفاق حول الأساسيات هو أمر مثير للسخرية"<sup>(٩)</sup>.

## المبحث الثالث المعاملات الدولية

تنصرف المعاملات الدولية تنصرف إلى المبادلات الاقتصادية والاتصالية بين الوحدات الدولية. وينبني منطق أثر المعاملات الدولية على السياسات الخارجية على انه كلما زادت المعاملات بين الوحدات الدولية، أدى ذلك إلى ترويض السياسات الخارجية لتلك الوحدات وتوجيهها نحو السلوك التعاوني فيما بينها. ذلك أن المعاملات تخلق شبكة من المصالح التي تنمو إلى حد يصعب فيه على أى طرف المبادرة بأى سلوك من شأنه تهديد تلك المصالح، ويتدرج يتولد لدى الوحدات اقتناع كامل بتشابه مصالحها، مما ينتج توجيهها جديدا نحو التكامل بدلا من الصراع. كذلك فإن المعاملات الاتصالية بين الحكومات والشعوب تؤدي إلى توفر المعلومات الصحيحة لدى كل الأطراف عن بعضها بما يخلق جسرا من الثقة والادراك الصحيح لنوايا الأطراف الأخرى. بعبارة أخرى، فإن المعاملات الاتصالية تقلل من فرص سوء فهم أهداف ونوايا الأطراف الأخرى ومن ثم تقلل من فرص السلوك الصراعي ومن فرص نشوب الأزمات المفاجئة في العلاقات الدولية. وترى إحدى مدارس التكامل الدولي التي يتزعمها كارل دويتش ان مستوى المعاملات الاقتصادية بين الوحدات الدولية هو مؤشر صادق لدرجة التكامل السياسي بين تلك الوحدات<sup>(١٠)</sup>.

بيد أن بعض الدارسين يرى أن المعاملات الدولية قد تنتج أثرا معاكسا على السياسات الخارجية للوحدات الدولية الداخلة في تلك المعاملات. فتزايد المعاملات الدولية قد يكون منشئا للسياسات الخارجية الصراعية لعدة أسباب منها :

أولا : ان المعاملات الاتصالية بين الوحدات الدولية قد تجعلها أكثر وعيا بتناقض مصالحها، وبحقيقة التفاوت في مصادر قوتها، وبالطبيعة الاستغلالية التي تميز معاملاتها، ومن ثم فهي تزيد من جو الهداء في العلاقات.

ثانيا : ان تزايد المعاملات الاتصالية قد يخلق موقفا من الوفرة الشديدة فى المعلومات التى يصعب على القادة السياسيين فهمها واستيعابها Information Overload وهو الموقف الذى قد يولد أزمة نتيجة وجود هوة بين استقبال المعلومات وبين التصرف بناء على تلك المعلومات<sup>(١١)</sup>.

ثالثا : ان تزايد المعاملات الاقتصادية قد يشكل عبئا على العلاقات السياسية بين الوحدات الدولية وخاصة اذا وجد أحد الأطراف أن المعاملات تعطيه مزايا نسبية تقل بكثير عن تلك المعطاه للأطراف الأخرى.

وقد وجد بروس رسيت أن الدول ذات المعاملات الاقتصادية الكثيفة أكثر قابلية للدخول فى علاقات صراعية من الدول ذات المعاملات الاقتصادية الأقل كثافة<sup>(١٢)</sup>.

من ناحية ثالثة يرى بعض الدارسين ان المعاملات الدولية قد لا تكون لها علاقة محددة بالسياسة الخارجية. فالمعاملات قد تشكل عبئا على الوحدات المتعاملة، كما قد تنتج منافع، طبقا لسياق العلاقات بين الوحدات. ويتضمن هذا السياق الاحساس بعدالة تلك المعاملات أو وجود مؤسست لحل الصراعات الاساسية بين الدول المتعاملة<sup>(١٣)</sup>.

تدلنا الخبرة الواقعية على صدق التحليل الاخير. ففى الفترة من سنة ١٨٧٠، حتى سنة ١٩١٥، زاد التبادل التجارى بين الدول الاوروبية، وقد أدى ذلك إلى نوع من الاستقرار فى العلاقات الاوروبية فى الثلث الاخير من القرن التاسع عشر. بيد أن كثافة التبادل التجارى بدأت تنتج آثارا معاكسة فى العقد الأول من القرن العشرين ولم تفلح فى منع نشوب الحرب العالمية الأولى<sup>(١٤)</sup>. وفى دراسة احصائية عن العلاقة بين المعاملات التجارية والاتصالات بين الدول وبين سلوكها السياسى الخارجى وجسد رودلف رمل ان المعاملات لا تؤثر كثيرا فى سلوك السياسة الخارجية<sup>(١٥)</sup>. كذلك وجد بروس رسيت فى دراسة له عن أثر التبادل التجارى على السياسة الخارجية ان احتمال دخول الدول المنتمية إلى تجمعات تجارية واحدة فى حرب ضد بعضها هو ضعف احتمال دخول الدول غير المنتمية إلى تجمعات تجارية فى حرب ضد بعضها<sup>(١٦)</sup>. وفيما يتعلق بالمعاملات الاتصالية، انتهت معظم الدراسات إلى ان أثر تلك المعاملات

على احتمال اتساع سياسة خارجية عدائية ضئيل إلى حد كبير. وقد وجد نارول وزملاؤه أن المعاملات الدبلوماسية والمعاملات الثقافية بين الدول لا تؤثر كثيرا على السياسة الخارجية للدول بل انها قد تكون نتيجة لتلك السياسة وليس سببا لها<sup>(١٧)</sup>. كذلك تدلنا خبرة الدول العربية في فترة السبعينيات والثمانينيات إلى أنه رغم تزايد حجم انتقال الأفراد وهجرة القوة العاملة بين تلك الدول، ورغم تزايد حجم الاعتماد المتبادل بين تلك الدول، فإن هذا التزايد قد اقتران بتدهور العلاقات السياسية بينها، بل وتدهور الاتجاهات التكاملية العربية لدى المهاجرين. فقد زاد عمق احساس المهاجرين بهويتهم القطرية على حساب الهوية العربية.

## المبحث الرابع الاستقطاب السلوكي الدولي

ينصرف الاستقطاب Polarization إلى تأثير الوحدات الثالثة على السياسات الخارجية لوحدتين دوليتين ازاء بعضهما البعض. فالسياسة الخارجية المصرية ازاء اسرائيل مثلا لا تتحدد بالمسافة النسبية بين مصر واسرائيل فقط. ولكن أيضا بنمط تدخلات الولايات المتحدة، كما ان السياسة الخارجية القطرية ازاء البحرين لا تتحدد فقط بالمسافة النسبية بين الدولتين ولكن بدور المملكة العربية السعودية، كطرف ثالث، وبانتمائهما إلى حلف واحد. فقد تستطيع الوحدة الدولية الثالثة ان تؤثر ايجابيا أو سلبيا في نمط السياسات الخارجية للوحدتين الدوليتين الأولى والثانية تجاه بعضهما.

جرى أدب السياسة الخارجية على قصر التحليل على تأثير القوى الكبرى على السياسات الخارجية للدول الأصغر تجاه بعضهما، كتأثير تدخلات الولايات المتحدة والصين على السياسات الخارجية للدول الأصغر. ولكن منذ بداية السبعينيات بدأت دول صغيرة في الظهور في النسق الدولي كطرف ثالث مؤثر في الصراعات الدولية، ومن ذلك تأثير رومانيا في الصراع بين مصر واسرائيل في فترة الحرب الباردة، وتأثير النرويج في الصراع بين منظمة التحرير الفلسطينية واسرائيل، أو تأثير الهند في الصراع بين باكستان وبنجلادش في السبعينيات. ومن ثم، فإن الطرف الثالث لا ينصرف فقط إلى القوى الكبرى ولكن إلى كل وحدة دولية خارجة عن التعامل السياسي الخارجي بين وحدتين دوليتين. كذلك فالطرف الثالث قد يكون وحدة دولية واحدة كالولايات المتحدة بالنسبة للعلاقات التركية - اليونانية، والاتحاد السوفيتي بالنسبة للصراع الصومالي - الأثيوبي (١٩٧٤-١٩٧٥). في هذه الحالة يسمى الصراع بين الوحدتين المتصارعة صراعا ينسج بالاستقطاب الأحادي Monopolarism. وقد يكون الطرف الثالث أكثر من وحدة دولية واحدة، ويأخذ ذلك بدور ديمورين أولهما وجود دولة كبرى واحدة تؤيد من طرفي النزاع بصفة أساسية، كتأثير الولايات المتحدة

والاتحاد السوفيتي في العلاقات العربية - الاسرائيلية في فترة الحرب الباردة. ويسمى الصراع بين الوحدات المتنازعة في هذه الحالة صراعاً يتسم بالاستقطاب الثنائي Bipolarism، بيد ان درجة تدخل كل من الطرفين الثالثين قد تكون متكافئة، وقد لا تكون كذلك. ففي الحالة الأولى يتدخل الطرفان الثالثان بشكل متكافئ لمساعدة حلفائهما في الصراع. ومن ذلك تدخل الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي في الصراع العربي - الاسرائيلي سنة ١٩٦٧، ويطلق على هذه الحالة الاستقطاب الثنائي المتكافئ Symmetrical bipolarism أما في الحالة الثانية، فان أحد الطرفين الثالثين يتدخل بدرجة أقوى من الآخر لمساعدة حليفه، ومن ذلك مساعدة الولايات المتحدة لاسرائيل خلال السبعينيات مقارنة بمساعدة الاتحاد السوفيتي للعرب. ويطلق على هذا الوضع حالة الاستقطاب الثنائي غير المتكافئ Asymmetrical bipolarism من ناحية ثانية، قد يوجد أكثر من طرف ثالث يؤيد كل من اطراف النزاع على حدة، وهي حالة الاستقطاب المتعدد Multi-polarism ومن ذلك تأييد الولايات المتحدة والصين الشعبية لباكستان في صراعها ضد الهند سنة ١٩٧١، أو تأييد الصين الشعبية والاتحاد السوفيتي لفيتنام الشمالية في صراعها مع فيتنام الجنوبية (١٩٦٥ - ١٩٧٣).

وبصفة عامة تلعب الأطراف الثالثة واحد من الدورين التاليين :

أولاً : صورة الوساطة بين الأطراف المتنازعة بهدف التخفيف من حدة التوتر بينهما. وهذا هو الدور الذي تقوم به التنظيمات الدولية بصفة عامة وبعض القوى الكبرى، كوساطة الولايات المتحدة في النزاع التركي اليوناني منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، أو وساطة الاتحاد السوفيتي في النزاع الباكستاني الهندي في الستينيات.

ثانياً : صورة التدخل في توجيه سياسات الطرفين عن طريق مدهما معا أو مد احدهما بالمعونة الاقتصادية والعسكرية والتأييد المعنوي بما يؤدي إلى التأثير في سياستها الخارجية. فعن طريق المعونة تستطيع الأطراف الثالثة أن تؤثر في ادراك الأطراف المتنازعة لقدرتها انفسية، ومن ثم التأثير في سلوكها العدائي نحو بعضها



وبالتالى زيادة قدرة الأطراف الثالثة على التحكم فى السلوك الخارجى للدول المتلقية للمعونة فى اتجاه مصالح الطرف الثالث<sup>(١٨)</sup>.

بيد أن تأثير الطرف الثالث يعتمد على عوامل أخرى تتعدى قدرته على التأثير، سواء بالوساطة أو بالمعونة. فالنزاع حول برلين فى الخمسينيات تأثر كثيرا بتدخلات الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى<sup>(١٩)</sup>. بينما نجد أنه فى نزاعات أخرى - كالتزاع بين العرب وإسرائيل - ليس هناك اتفاق تام بين الباحثين حول حقيقة تأثير القوى العظمى على مسارها. فبينما يرى بعض الباحثين أن الصراع بين العرب وإسرائيل قد تأثر تأثيرا كبيرا بحجم المعونة الاقتصادية الأمريكية والسوفيتية لإسرائيل والعرب على التوالي<sup>(٢٠)</sup>، فإن آخرين كانوا يرون أن تأثير القوتين العظميين على سياسات العرب وإسرائيل فى فترة الحرب الباردة ازاء بعضهم كان محدود للغاية<sup>(٢١)</sup>.

وبصفة عامة يعتمد تأثير الأطراف الثالثة على عدة متغيرات أهمها :

#### ١ - العلاقات بين الأطراف الثالثة :

تعاون الأطراف الثالثة يزيد من قدرتها على التأثير على السياسات الخارجية للوحدات المتنازعة بما فى ذلك فرض تسوية عليها. ولذلك، فإن الصراعات الدولية التى تتميز بتعاون الأطراف الثالثة أو بحالة من الاستقطاب الأحادى، أكثر ميلا إلى التحرك نحو التسوية السلمية من تلك الصراعات التى تتميز بصراع بين الأطراف الثالثة، أو بحاله من الاستقطاب الثنائى أو المتعدد. وفى هذا الاطار، فقد تمت تسوية العديد من المشكلات الدولية (انجولا، اثيوبيا، أفغانستان وغيرها) عندما اتجه الاتحاد السوفيتى نحو "التعاون" مع الولايات المتحدة قرب نهاية الحرب الباردة. كذلك، فإن تعاون الأطراف الثالثة يسهل مهمة الوسطاء، أما صراعهما، فإنه يفتى إلى شل قدرة الوسطاء على التسوية، ومن ذلك أثر النزاع الأمريكى السوفيتى فى الشرق الأوسط على قدرة الأمم المتحدة على تسوية الصراع العربى -الإسرائيلى.

## ٢- نمط توزيع المقدرات بين الأطراف المحلية

يتأثر نفوذ الأطراف الثالثة أيضا بنمط توزيع المقدرات بين الأطراف المتنازعة ذاتها. فإذا زادت مقدرات إحدى الوحدات الدولية المتنازعة زيادة كبيرة على حساب الوحدات الأخرى المتنازعة معها، فإن ذلك قد يكسبها استقلالية معينة عن تأثير القوة العظمى المؤيدة لها ويشجعها بالتالي على تصعيد الأعمال العدائية. ومن أمثلة ذلك النفوذ المستقل نسبيا لإسرائيل عن الولايات المتحدة بحكم اختلال ميزان القوى العربي الإسرائيلي لصالح إسرائيل.

## ٣- هجوم التأييد الذي يعطيه الطرف الثالث

يزداد تأثير الأطراف الثالثة على السياسة الخارجية للأطراف المتنازعة كلما نجحت في تطوير شبكة كثيفة من العلاقات مع الأطراف المتنازعة بحيث تدرك الأخيرة أن قدرتها على حسم النزاع لصالحها يرتبط باستمرار علاقاتها مع الطرف الثالث. أما إذا كان التأييد المادي الذي يعطيه الطرف الثالث للطرف المتنازع ضئيلا بحيث يدرك الأخير أن هذا التأييد إن يمكنه من حسم النزاع، فإن استعداده لتقبل التأثير والتدخل من الطرف الثالث يكون محدودا. ومن أمثلة ذلك التدخل السوفيتي المحدود لتأييد مصر في نزاعها ضد إسرائيل (١٩٧٠ - ١٩٧٤)، والذي أسفر عن تحول مصر نحو الولايات المتحدة كطرف ثالث.

ويمكن أن تزيد الأطراف الثالثة من اعتماد الأطراف المتنازعة عليها عن طريق أدوات متعددة منها:

- ١- المعونة العسكرية للطرف المتنازع.
- ٢- التواجد العسكري في الطرف الثالث أما عن طريق مستشارين عسكريين أو قوات مسلحة أو قواعد عسكرية.
- ٣- زيادة الارتباط السياسي للطرف المتنازع بالطرف الثالث عن طريق الدخول في معاهدات صداقة أو أحلاف سياسية أو عسكرية.

٤ - المعونة الاقتصادية للطرف المتنازع.

٥ - زيادة حجم الاعتماد الاقتصادي المتبادل بين الطرفين بتكثيف حجم التبادل بين الطرفين بتكثيف حجم التبادل التجاري والاتصالي.

بيد أن التأييد المادي من الأطراف الثالثة للوحدات المتصارعة قد لا يعنى حتما زيادة قدرة تلك الأطراف على التأثير في تلك الوحدات، خاصة في حالات الصراع الدولي الحاد. ففي دراسة عن إمدادات السلاح من الدول الكبرى الأربع : الولايات المتحدة الاتحاد السوفيتي وبريطانيا، فرنسا، إلى سبع من دول الشرق الأوسط (مصر، إيران، العراق، الأردن، والسعودية، وسوريا، وإسرائيل)، خلال الفترة من سنة ١٩٤٧ حتى سنة ١٩٧٣، اتضح أن تلك الإمدادات لم تؤد إلى نفع تلك الدول إلى أن تسلك سلوكا أكثر تعاونية تجاه الدول الكبرى التي امدتها بالسلاح<sup>(٢٧)</sup>.

## المبحث الخامس

### الاعتماد الاقتصادي الدولي

يقصد بالاعتماد الاقتصادي الدولي علاقة بين وحدتين دوليتين تتسم باعتماد احدهما على الأخرى في هيكلتها لقتصادها. الاعتماد اذن هو علاقة ذات اتجاه واحد. وهو بذلك يختلف عن الاعتماد المتبادل الذي ينصرف علاقة ذات اتجاهين<sup>(٢٣)</sup>. ويمكن أن يأخذ الاعتماد الاقتصادي عدة أشكال مباشرة وغير مباشرة. فمن الأشكال المباشرة. الاعتماد على دولة أخرى أو مجموعة محدودة من الدول كالسوق الوحيد لتصريف المنتجات. ومن ذلك اعتماد الدول النامية على مجموعة محدودة من الدول الغربية لتصدير المواد الخام كالنفط، والبن، والكافور. كذلك، قد تأخذ الاعتماد شكلا غير مباشر كتحكم دولة اجنبية في بعض قطاعات الاقتصاد الوطني اما من خلال الاستثمار الاجنبي، أو من خلال تقديم التكنولوجيا، ومثال ذلك تحكم الولايات المتحدة في قطاع كبير من الصناعة الكندية من خلال استثماراتها في تلك الصناعة، ومن خلال الشركات الأمريكية العاملة في كندا.

وقد توأضح دارسو ظاهرة الاعتماد الاقتصادي الدولي على قياس حالة الاعتماد الاقتصادية من خلال عدة مؤشرات أهمها مقياس تركيز الشريك التجاري، ومقياس التركيز المحصولي الصادرات، ومقياس التركيز الجغرافي للصادرات، ومقياس تركيز المعونة الاقتصادية، ومقياس الاحتياطيات الأجنبية وغيرها<sup>(٢٤)</sup>.

ويمكن القول أنه كلما زاد الاعتماد الاقتصادي الدولي زاد ميل الدولة التابعة إلى أقلية سياستها الخارجية بما يتواءم ومصالح الدول المتبرعة. فهذه الدول تستعمل نفوذها الاقتصادي لئلي تتجهج الدول التابعة سياسات خارجية مواتية لمصالحها، بحيث تصبح الاعتماد السياسي الخارجي هو الثمن الذي تدفعه الدول التابعة مقابل الحصول على المنافع الاقتصادية من الدول المتبرعة<sup>(٢٥)</sup>. من ناحية أخرى فإن استجابة الدول التابعة للمصالح السياسية للدول المتبرعة قد يتم من خلال النخب الاقتصادية في كل من

الدول التابعة والدول المتبوعة. فهناك مصالح اقتصادية متشابهة بين النخبة المالوية والاقتصادية في الدولة التابعة ومثيلتها في الدول المتبوعة، قوامها نمط معين من المعاملات التي يعود بالمصلحة على الطرفين، وتحاول النخبة الاقتصادية الحفاظ على هذا النمط من خلال ممارسة الضغوط على النخبة السياسية في بلادها حتى لا تتأثر تلك العلاقة<sup>(٢٦)</sup>. ومن ثم، فالاعتماد السياسي قد يكون اما نتيجة لسياسة مخططة من جانب الدولة المتبوعة للتأثير في السياسة الخارجية في الدولة التابعة، مستعملة في ذلك أدوات القوة الاقتصادية، أو قد يكون نتيجة توافق مصالح النخبة الاقتصادية والسياسية في الدولتين.

وتثبت الاختبارات التطبيقية صحة هذه المقولة إلى حد بعيد. ففي دراسة قام بها بوجن ويتكوف عن السلوك التصويبي للدول في الأمم المتحدة في سنوات ١٩٦٣-١٩٦٦، وجد ان هناك علاقة موجبة بين حجم المعونة الأمريكية التي تتلقاها الدولة، وبين سلوكها التصويبي المؤيد للولايات المتحدة في الأمم المتحدة<sup>(٢٧)</sup>. كذلك وجد مارشال سينجر وبارتون سيفينج ان حجم العلاقات الاقتصادية والعسكرية والاسموية والادراكية مع القوتين الأعظم خلال الفترة من سنة ١٩٤٦ حتى سنة ١٩٥٩، يؤثر تأثيرا كبيرا في تصويت الدول المؤيد لأي من القوتين في الأمم المتحدة<sup>(٢٨)</sup>. وفي دراسة امبيريقية للعلاقة بين درجة اعتماد خمس وعشرين دولة للولايات المتحدة في المجال التجاري، وبين درجة الاستجابة السياسية من تلك الدول لمصالح الولايات المتحدة من خلال تصويتها لمصالح الأخيرة في الأمم المتحدة على قضايا الحرب الباردة خلال السنوات الممتدة من سنة ١٩٥٠، حتى سنة ١٩٧٣، وجد ريتشاردسون، أن هناك علاقة موجبة بين المتغيرين. فالدول التابعة تجاريا للولايات المتحدة توجه معظم صادراتها إلى الولايات المتحدة، كما انها تتجه إلى التصويت مع الولايات المتحدة في مواجهة الاتحاد السوفيتي، اي ان سياستها الخارجية عموما أكثر توافقا مع السياسة الخارجية الأمريكية. بيد انهما قد انتهيا، من ناحية أخرى، إلى أن درجة الاستجابة السياسية الخارجية لمصالح الولايات المتحدة (بمعيار التصويت) لا تزيد أو تقل بزيادة أو انخفاض درجة الاعتماد للتجاري<sup>(٢٩)</sup>. كذلك وجد ار مسترونج من واقع تحليله

للاعتداف الاقتصافى الى أن ذلك الاعتماف؁ سواء بالنسبة للولايات المتحدة أو الاتحاد السوفيتى؁ قد أنتج حالة من الاستجابة السياسية لافى الدول التابعة. وقد برهن ار مسترونج على تلك الاستجابة باستعمال السلوك التصويئى الدولى للدول التابعة وعلاقته بتلك المؤشرات<sup>(٣٠)</sup>. واخيرا فقد وجد بلونج ان هناك علاقة بين حجم المعونة الخارجية التى تتلقاها الدولة وبين سلوكها السياسى الخارجى<sup>(٣١)</sup>.

من ناحية اخرى فالدول التابعة قد تستطيع التأثير فى السياسات الخارجية للدول المتبوعة بطرق متعددة؁ مستغلة فى ذلك أهميتها الاستراتيجية أو الاقتصادية للدولة المتبوعة؁ أو مستغلة ظروف الصراع الدولى؁ أو مستغلة المهارة الدبلوماسية لصانع القرار لتوسيع مساحة المناورات السياسية ازاء الدولة المتبوعة. كذلك فقد تكون الدولة التابعة مستغلة وارتباطات التبعية هامة تجعل من الصعب الاتقياف لسياسة الدولة المتبوعة. ولعل ذلك ما يفسر انه طرأ ال السبعينيات والثمانينيات ظل نمط التصويئت المتمحور والترقى فى الجمعية السمنة للامم المتحدة أقرب إلى النمط السوفيتى من النمط التركى. ومن ثم فإن العلاقة بين الاعتماف الاقتصادي والسياسة الخارجية ليست علاقة حتمية.

#### خاتمة

يقصد بالتفاعلات الدولية مجموعة العلاقات ذات الطابع الحركى التى تنشأ بين الوحدات الدولية؁ وأهم تلك التفاعلات هم السلوك السابق للوحدات الأخرى وبمباق للتسلخ بين الدول؁ ونمط المعاملات الدولية؁ ونمط الاستقطاب السلوكى الدولى؁ ونمط الاهتمام الاقتصادي الدولى.

فالسلوك السابق الذى تستقبله الدولة من الوحدات الدولية الأخرى يؤئى على سلوكها اللاحق ازاء تلك الوحدات؁ كما انه يتأثر بالسلوك السابق للوحدة ذاتها ازاء الوحدات الأخرى. وقد أشرنا إلى وجود تفسيرين لأثر السلوك السابق على السلوك اللاحق للدولة؁ يركز التفسير الأول على مدى تجانس السلوك بينما يركز التفسير الثانى على مدى وضوحه. وقد قلنا ان التفسير الثانى الذى يركز على مدى وضوح سلوك

الدولة الأخرى يفترض عدم وجود نمط سابق من التفاعل السلوكي بينما يفترض التفسير الأول، الذي يركز على مدى تجانس السلوك، وجود نمط سابق من هذا التفاعل. بعبارة أخرى فإن التفسير الثاني يتعلق بالمراحل الأولى للتفاعل بين دولتين بينما يركز التفسير الأول على المراحل اللاحقة لهذا التفاعل.

من ناحية ثانية، فإن سباق التسلح يزيد من احتمالات لجوء الدول المتسابقة إلى الحرب، ما لم يكن هذا السباق مقصورا على أسلحة الدمار الشامل وبالذات الأسلحة النووية.

ويختلف الباحثون حول أثر المعاملات الاقتصادية والاتصالية بين الدول على سلوكها المتبادل. فبينما يرى البعض أن زيادة المعاملات الدولية يؤدي إلى زيادة التعارن بين الدول المتعاملة، فإن البعض الآخر يرى العكس. وتدل الخبرة الواقعية على أن أثر المعاملات الدولية يعتمد على مدى تكافؤ المنافع المترتبة على تلك المعاملات.

من ناحية رابعة فإن نمط تدخل الأطراف الثالثة في العلاقات بين دولتين يؤثر في تلك العلاقات. ويعتمد تأثير الأطراف الثالثة على ثلاثة متغيرات هي العلاقات بين الأطراف الثالثة المتدخلة (تعاونية أو صراعية)، ونمط توزيع المقدرات بين الأطراف المحلية، وحجم التأييد الذي تعطيه الأطراف الثالثة.

وأخيرا يؤثر مدى اعتماد الدولة اقتصاديا على دولة أخرى على سياسة الدولة المعتمدة تجاه الدولة المعتمد عليها، فالاعتماد الاقتصادي يجعل الدولة أكثر انكشافا للدولة المعتمدة عليها. وإن كان يمكن القول أن الدولة المعتمدة قد لا تستجيب تماما لمطالب الدولة الأخرى مستغلة في ذلك أهميتها الاستراتيجية أو الاقتصادية للدولة المعتمد عليها.

## هوامش الفصل التاسع

- Cited in Michael Sullivan, *International Relations: Theories and Evidence*, (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1976), pp. 57 - 58. (١)
- Jeffery Milstein, "American and Soviet influence, balance of power, and Arab-Israeli violence", in Bruce Russett, ed., *Peace, War, and Numbers*, (Beverly Hills: Sage, 1972), pp. 164- 165. (٢)
- Charles Osgood, *An Alternative to War or Surrender*, (Urbana: University of Illinois Press, 1962). (٣)
- Amitai Etzioni, "The Kennedy experiment", *Western Political Quarterly*, 20, (July 1967), pp. 361- 380. (٤)
- أنظر في ذلك كله : (٥)
- Warren Phillips, "Prior behavior as an explanation of foreign policy", in Maurice East, S. Salmore, and C. Hermann, eds., *Why Nations Act, Theoretical Perspective on the Analysis of Foreign Policy Behavior*, (Beverly Hills: Sage, 1978), pp. 161- 172.
- Warren Phillips, and Robert Crain, "Dynamic foreign Policy interactions: reciprocity and uncertainty in foreign policy", in Patrick McGowan, ed., *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, Vol. II, (Beverly hills: Sage, 1974), pp. 227- 268.
- Charls McClelland, "The beginning duration, and abatement of international crises: Comparison in two conflict arenas", in Charles Hermann, ed., *International Crises*, (New York: Free Press, 1972), pp. 90- 97.



- Colin Gray, "The arms race phenomenon", (*World Politics*), (October 1971), pp. 40- 41. (٧)
- Michael Wallace, "Status, formal organization and arms race levels as factors leading to the onset of war, 1820- 1964", op. cit., pp. 49- 69. (٧)
- Michael Wallace, "Armaments and escalation: Two competing hypotheses", *International Studies Quarterly*, 26 (1), (March 1982), pp. 37- 56.
- J.C. Smith, "Arms race instability and war: Preliminary findings", *International Studies Notes*, 3 (4), 1976, pp. 41- 46.
- Paul Smoker, "Fear in the arms race: A mathematical Study," *Journal of Peace Research*, 1 (1), 1964, pp. 55 - 64. (٨)
- : مأخوذة من: (٩)
- Barbara Tuchman, *The Alternative to Arms Control*, (Center for International and Strategic Studies, University of California LA, 1984. p. 13.
- Karl Deutsch, "Transaction flows as indicators of political cohesion," in Philip Jacob and V. Toscano, eds., *The Integration of Political Communities*, (Philadelphia: J.B. Lippincott, 1964), pp. 75 - 97. (١٠)
- Paul Smoker, "Sino-Indian relations: A study of trade, communication, and defense," *Journal of Peace Research*, 1964, pp. 65 - 76. (١١)
- Bruce Russett, *International Regions and the International System*, (Chicago: Rand McNally, 1967), p. 200. (١٢)
- Francis Beer, *Peace Against War*, (San Francisco: W.H. Freeman, 1981), p. 340. (١٣)

- Ibid, p. 131. (١٤)
- Rudolph Rummel, *Dimensions of Nations*, (Beverly Hills: Sage, 1972), p. 365. (١٥)
- Bruce Russet, op. cit., 198. (١٦)
- R. Narrol et al., *Military Deterrence in History: A Pilot Cross-National Historical Survey*, (Albany: State University of New York Press, 1974), pp. 332 - 335. (١٧)
- Richard Barringer, *War, Patterns of Conflict*, (Cambridge. M.I.T. Press, 1972), p. 115. (١٨)
- Charles McClelland, "Action structures and communication in two international crises: Quemoy and Berlin," in James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, (New York: Free, 1969), p. 348. (١٩)
- Walter Isard and T. Smith, "The major power confrontation in the Middle East: Some analysis of short-run, middleand long-run considerations," *Peace Research Society (International) Papers 15* (1970), pp. 33 - 34. (٢٠)
- Jefirey Mistein, "American and Soviet influence, balance of power, and Arab-Israeli violence," in Bruce Russet, ed., op. cit., p. 140. (٢١)
- Lewis Smider, "From arms to influence: An evaluation of arms transfers as an instrument of supplier influence on the political action of Middle Eastern recipients," Paper presented at the 1976 I.S.A. Convention, Toronto. (٢٢)
- (٢٣) ينبغي التمييز بين مفهوم الاعتماد على دولة أخرى dependence ومفهوم التنمية بمعنى عملية اندماج الدول المتقدمة بالنظام الرأسمالي العالمي، وهو الذي يطلق عليه اصطلاحاً dependency. فليس كل من المفهومين يركز على اتصال عدم التكافؤ في العلاقات الدولية، إلا أن المفهوم الأول

يركز على العلاقات القائمة بين دولتين باعتبار أن كلا منها يشكل وحدة متجانسة في نمط معين من العلاقات مع الوحدة الأخرى. أما المفهوم الثاني فإنه يركز على هيكل التركيب الطبقي في الدولة المتخلفة، والتحالف الناشئ بين الطبقة الرأسمالية في الدولة المتخلفة. ومن ثم فهو ينظر إلى الدولة المتخلفة ككيان متميز المصالح ومدمج في قسم معين من أقسام النسق الدولي، ألا وهو النظام الرأسمالي. طبقاً لهذا المفهوم، تعتبر التبعية ظاهرة تاريخية عالمية متعددة الأبعاد لا تقتصر على العلاقات بين دولتين أو أكثر. كذلك فالاعتماد قد لا يؤدي بالضرورة إلى التخلف. فتبعية الاقتصاد الكندي للاقتصاد الأمريكي لم تؤدي إلى تخلفه، أما التبعية مرادف للتخلف وتشويه عمالية التطور الاقتصادي في الدولة التابعة.

James Caporaso, "Introduction to the special issue of International Organization on dependence and dependency in the global system," *International Organization*, 32 (1), (Winter 1978), pp. 1 - 4.

James Caporaso, "Dependence, dependency, and power in the global system: A structural and behavioral analysis," in *ibid*, pp. 13 - 44.

Vincent Mahler, *Dependency Approaches to International Political Economy, A Cross-National study*, (New York: Columbia University Press, 1980), pp. 28 - 46. (٢٤)

راجع قدر عرض وتطبيق شامل مؤشرات التبعية الاقتصادية وشير الاقتصادية إبراهيم العيسوي، قياس التبعية في الوطن العربي، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية ١٩٨٩).

Stephen Speigel, *Dominance and Diversity: The International Hierarchy*, (Boston: Little Brown, 1972), pp. 19 - 142. (٢٥)

- Marshal Singer, *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships* (New York: Free Press, 1972), pp. 224 - 227. (v6)
- Eugene Wittkopf, "Foreign Policy and the United Nations votes: A Comparative Study," *American Political Science Review*, 67 (3), (September 1973), pp. 868 - 888. (v7)
- Marshal Singer and Barton Sensenig, "Elections within the United Nations," *International Organization*, 17 (Autumn 1963), pp. 901 - 925. (v8)
- Neil Richardson, "Economic dependence and foreign policy compliance: bringing measurement closer to conception", in Charles Kegley and pat McGowan, eds., *The Political Economy of Foreign Policy*, (Beverly Hills: Sage, 1981), pp. 87 - 110. (v9)
- Adrienne Armstrong, "The political consequences of economic dependence," *Journal of Conflict Resolution*, 25 (3), (September 1981), pp. 401 - 428. (r.)
- Clair Blong, "Political Systems, external dependency, and Foreign policy behavior, *International Interactions*, 5 1979, pp. 351 - 383. (r1)

## الفصل العاشر

### الموقف الدولي



تصاغ السياسة الخارجية، على مستوى القرارات والسلوكيات على الأقل، للتعامل مع موقف دولي معين. ويقصد بالموقف الدولي الحافز المباشر الناشئ من البيئة الخارجية في فترة زمنية معينة، والذي يتطلب من صانع السياسة الخارجية التصرف بشكل معين للتعامل معه. وقد حدد هيرمان ثلاثة أبعاد رئيسية تمثل أبعاد الموقف الدولي، وهي المفاجأة، والتهديد، والوقت المتاح<sup>(١)</sup>. فالمواقف الدولية تختلف من حيث درجة توقع صانع السياسة الخارجية للحافز الخارجي. فحصر القوات السوفيتية لبرلين عام ١٩٤٨، كان متوقفاً بالنسبة لصانع السياسة الخارجية الأمريكية، بينما لم يكن مجموع القوات اليابانية - على بيرل هاربور سنة ١٩٤١، أمراً متوقفاً بالنسبة لصانع السياسة الخارجية الأمريكية. كذلك تختلف المواقف الدولية من حيث درجة تأثيرها على القيم الأساسية لصانع السياسة الخارجية. فاعتقال ولي عهد النمسا والمجر عام ١٩١٤، على يد أحد التوميين الصربيين كان يمثل تهديداً أساسياً لقيم صانع السياسة الخارجية النمساوية المجرية، بينما لم يمثل خروج خروشوف من السلطة في الاتحاد السوفيتي تهديداً أساسياً لقيم صانع السياسة الخارجية الأمريكية. وأخيراً، تختلف المواقف الدولية من حيث الوقت المتاح لصانع السياسة الخارجية للتعامل مع الحافز الخارجي، قبل أن تتحول خصائص الموقف تحولاً يصبح معه من الصعب التصرف في مرحلة لاحقة. فأسر الزماني الأمريكيين في طهران عام ١٩٧٩، كان يتطلب من صانع السياسة الخارجية الأمريكية التصرف بسرعة لانقاذ الزماني وقبل أن تدخل متغيرات جديدة في الموقف قد تجعل من الصعب إنقاذهم. وبالعكس، فإن توقيع بريطانيا وفرنسا لاتفاقية الوفاق الودي عام ١٩٠٤، لم يكن يتطلب من صانع السياسة الخارجية الألمانية التصرف بسرعة لتخطيع هذا الوفاق.

ويوضح هيرمان أن المواقف الدولية تختلف بتفاوت طبيعة هذه الأبعاد الثلاثة، وأن هذا التفاوت يؤثر على السياسات الخارجية الناشئة عن المواقف الدولية المعنية. وعلى سبيل المثال، فإن الموقف الدولي قد يتميز بدرجة عالية من التهديد والمفاجأة، ولكن مع وجود وقت متاح أمام صانع السياسة للتصرف، ويؤدي عنصراً التهديد والمفاجأة إلى حفز صانع السياسة الخارجية على الاهتمام بالحافز، والبحث عن البدائل،

كما أن توافر الوقت المناسب لاختيار البديل يؤدي في معظم الحالات إلى ابتكار سياسات خارجية جديدة للتعامل مع الحافز. ومن أمثلة ذلك، الموقف الذي نشأ عقب إخطار بريطانيا للولايات المتحدة في ٢١ فبراير عام ١٩٤٧، بأنهما ستوقف مساعداتها المالية لليونان لقمع التمرد الشيوعي ابتداء من أول أبريل. وقد أدى ذلك بالحكومة الأمريكية خلال الخمسة عشر أسبوعاً التالية إلى البحث عن البدائل الكفيلة بمساعدة اليونان وانتهت إلى صياغة مشروع مارشال، وإذ ذلك يطلق هيرمان على هذا النمط "الموقف الابتكاري" Innovative situation كذلك قد يتميز الموقف الدولي بالمفاجأة. ولكن مع توافر الوقت المناسب للتعامل مع الموقف، ومحدودية التهديد الناشئ عن الحافز فإن صانع السياسة الخارجية غالباً ما يهتم بالحافز بتأثير المفاجأة، ولكنه لا يبدع التصرف في مجال السياسة الخارجية - على الأقل في المدى القريب - نظراً لأن الموقف لا يشكل تهديداً قتيلاً، كما أن الوقت متاح للتصرف. ومن أمثلة ذلك بالنسبة لصانع السياسة الخارجية الأمريكية قرار ديجول سنة ١٩٥٩، بسحب الاستطول الفرنسي في البحر المتوسط من قوات حلف الأطلسي. ويطلق هيرمان على هذا النمط من المواقف "موقف الجمود" Inertia situation .

بيد أن أهم أشكال المواقف الدولية التي تؤثر في السياسة الخارجية هي تلك المواقف التي تتميز بتوافر عناصر المفاجأة، والتهديد، ومحدودية الوقت، فإذا توافرت تلك الخصائص نشأ ما يسمى موقف الأزمة Crisis situation ويتميز هذا الموقف بأن الحافز الذي أنتج الموقف لم يكن متوقفاً بالنسبة لصانع السياسة الخارجية، كما أنه يشكل تهديداً كبيراً لأهدافه الأساسية، إضافة إلى أنه لا يتح صانع السياسة الخارجية إلا وقتاً محدوداً للتعامل مع الحافز قبل أن تدخل عناصر جديدة على الموقف تجعل من الصعب التأثير في الموقف<sup>(١)</sup>.

ويؤثر موقف الأزمة الدولية على السياسة الخارجية للدولة الداخلة في الأزمة من

عدة نواح:



## أولاً: تزيد الأزمة الدولية من سلطة صانع السياسة الخارجية

يؤدي موقف الأزمة الدولية إلى زيادة سلطة صانع السياسة الخارجية في مجال اتخاذ القرار تجاه موقف الأزمة وذلك بتأثير عاملين رئيسيين:

١ - تؤدي الأزمة إلى زيادة تأييد الرأي العام لصانع السياسة الخارجية في مواجهة الأعداء الخارجيين. ففي معظم الحالات تزداد شعبية صانع السياسة الخارجية أثناء الأزمة الدولية وذلك تعبيراً عن الرأي العام عن التضامن التزمى لمواجهة الأزمة.

٢ - تؤدي ظروف الأزمة الدولية إلى الاتجاه نحو الإقلال من عدد المشاركين في صنع قرارات السياسة الخارجية. فالأزمة تتطلب اتخاذ قرارات سريعة لمواجهة الموقف كما أنها تتطلب قدراً كبيراً من السرية في اتخاذ القرار. ويؤدي ذلك بالضرورة إلى تضائل حجم مجموعة صنع القرار وبالتالي زيادة حرية صانع السياسة الخارجية في اتخاذ القرارات.

ثانياً: تؤدي الأزمة إلى تضائل حجم مجموعة اتخاذ القرار

ينتج تضائل حجم مجموعة اتخاذ القرار أثناء الأزمة عدة آثار إيجابية وأخرى سلبية على عملية اتخاذ قرار السياسة الخارجية. فمن ناحية يؤدي تضائل حجم المجموعة إلى سرعة نقل وتحليل المطامحات، لأن ظروف الأزمة تتطلب تخطي القنوات التقليدية لنقل وتحليل المعلومات والتي غالباً ما تؤدي إلى تشويه المعلومات الأصلية. وذلك يقول ويليامز أن الانتقادات التي تثار حول عدم قدرة النظام السياسي الأمريكي على التعامل مع قضايا السياسة الخارجية، تتضاءل أثناء فترات الأزمة، حيث يظهر نمط من "الديمقراطية القيصرية" Democratic Caesarism تتركز بموجبة سلطة اتخاذ القرار في يد مجموعة محددة من الأبرار المتحورين غالباً من ضغوط الكونجرس والرأي العام؛ لأنه لا يوجد الوقت الكافي لكي تنتج هذه الضغوط أثرها<sup>(١)</sup>. ويضيف ويليامز أن مثل هذه الظاهرة قد تكون لها آثار سلبية معينة، لعل أهمها هو أن آراء المحليين المتخصصين والخبراء قد لا تؤخذ في الحسبان، مما قد يؤدي إلى تجاهل خيارات معينة<sup>(٢)</sup>.

## ثالثاً: تعمق الأزمة الدولية من الطابع العدائى للسياسة الخارجية

تتميز الأزمة الدولية بأن الحافز الذى أنشأ الأزمة يمثل تهديداً أساسياً لأهداف وقيم صانع السياسة الخارجية، مثل هذا الحافز يأتي عادة من طرف خارجى معادى، وبالإضافة إلى تعبير هذا الحافز عن العلاقات العدائية بين الدولة التى ينتمى إليها صانع السياسة الخارجية والطرف الخارجى، فإن هذا الحافز يؤدي إلى تعميق شعور صانع السياسة الخارجية بعدوانية الطرف الخارجى. ويؤدي هذا السياق بصانع السياسة الخارجية إلى تفسير كل تصرف من الطرف الخارجى على أنه يشكل تهديداً لأهدافه الأساسية، حتى ولو لم ينظر هذا التصرف على تهديد لأهداف صانع السياسة الخارجية، فاتباع العدو لسياسات توفيقية أثناء موقف الأزمة يعنى من شعور صانع السياسة الخارجية بعتاء العدو، لأنه يفسر عادة على أنه تراجع من العدو أمام السياسات الحازمة التى اتبناها صانع السياسة الخارجية، أو على أنه ستار لإتباع مزيد من السياسات العدوانية فى المستقبل، وعلى سبيل المثال، فقد أدت الأزمة العربية - الإسرائيلية فى مايو ١٩٦٧، والناشئة عن التهديد الإسرائيلى باحتلال دمشق، إلى تعميق احساس صانع السياسة الخارجية المصرى بعدوانية إسرائيل، وتبنى سياسات لردع العدو. وعندما اكتشف صانع السياسة الخارجية المصرى أنه لا توجد حشود إسرائيلية على حدود سوريا فإنه فسّر هذه المعلومات على أساس أنها تعبير عن تراجع العدو أمام سياسات الردع.

رابعاً: تؤدي الأزمة الدولية إلى "الأجهاد النفسى" لصانع السياسة

### الخارجية

تؤثر الأزمة الدولية بشكل سلبي على القدرات والمهارات الذهنية لصانع قرار السياسة الخارجية. فباستثناء حالة بعض السياسيين الذين يؤكدون أن الازمات تجعلهم فى أروع حالاتهم الذهنية بالنسبة للقدرة على الحساب الرشيد للقرار، فإن موقف الأزمة الدولية يؤثر بصفة عامة تأثيراً سلبياً على معظم العمليات الذهنية المرتبطة باتخاذ قرار السياسة الخارجية. وذلك أن موقف الأزمة ينتج حالة من الأجهاد النفسى

Psychological stress لدى صانع السياسة الخارجية، ينعكس بدوره على عملية اتخاذ القرار. والقواقع أن قليلاً من الاجهاد النفسى قد يحفز صانع السياسة الخارجية على التفكير الابتكارى، لأن هذا القدر من الاجهاد النفسى ينبه صانع السياسة الخارجية إلى وجود مشكلة تتطلب الاهتمام أو يزيد من صلابته ومن استعداداه لمواجهة الموقف. بيد أن ازدياد حجم الاجهاد النفسى، سواء بامتداد الأزمة زمنياً أو فى حالة الأزمات الكبرى، من شأنه أن ينتج آثاراً سلبية على عملية اتخاذ القرار<sup>(٥)</sup>. فامتداد الأزمة، بما ينتجه من اجهاد نفسى، يؤدى إلى مجموعة من التغيرات البيولوجية لدى صانع السياسة الخارجية مما قد يفقده القدرة على التفكير الرشيد فى الموقف<sup>(٦)</sup>. ويذهب بعض الدارسين إلى أنه من الممكن تبين هذا الاجهاد فى التعبيرات الصوتية لصانعى السياسة الخارجية حين يقومون بشرح المواقف لشعوبهم<sup>(٧)</sup>. ويوضح هولستى أن الاجهاد النفسى الذى يمر به صانع السياسة الخارجية أثناء الأزمة يؤثر فى ثلاثة أبعاد مرتبطة بعملية اتخاذ القرار، وهى حجم الانتباه، والجمود الذهنى، وادراك حدود الوقت<sup>(٨)</sup>.

#### ١ - هجم الانتباه

يؤدى تزايد الاجهاد النفسى المرتبط بالازمة إلى اتجاه صانع القرار نحو التركيز على مجموعة محدودة من ابعاد الموقف، كالميل إلى انتقاء المعلومات (رفض المعلومات التى تتعارض مع عقائد وادراكات صانع القرار)، والميل إلى اللجوء إلى الخبرة الماضية كمصدر لفهم الموقف الراهن، وتدهور القدرة على الانتباه إلى المعلومات الصغيره التى قد يكمن فى فهمها فهم الموقف بأسره. ومن شأن ذلك كله أن يؤثر سلبياً على قدرة صانع القرار على البحث عن المعلومات والبدائل.

#### ٢ - الجمود الذهنى

يؤدى تزايد الاجهاد النفسى إلى تزايد متزامن لدرجة الجود الذهنى لصانع القرار. ويقصد بالجمود الذهنى موقف يتسم بالميل إلى التفكير فى الموقف من خلال قوالب ثابتة، وتقبل الغموض الكامن فى الموقف، مع تدهور القدرة على فهم وجهة نظر الآخرين، والقدرة على مقاومة اغراء انتهاء تحليل الموقف عند نقطة معينة تتفق مع

القولب المعرفية المستمدة من الخبرة الماضية، بعبارة أخرى، هو موقف يتسم بتدهور الأداء الذهني الابتكاري، ومن شأن مثل هذا الجمود أن يقلل من قدرة صانع القرار على التحليل الرشيد للبدائل وتقييم النتائج المترتبة على كل بديل.

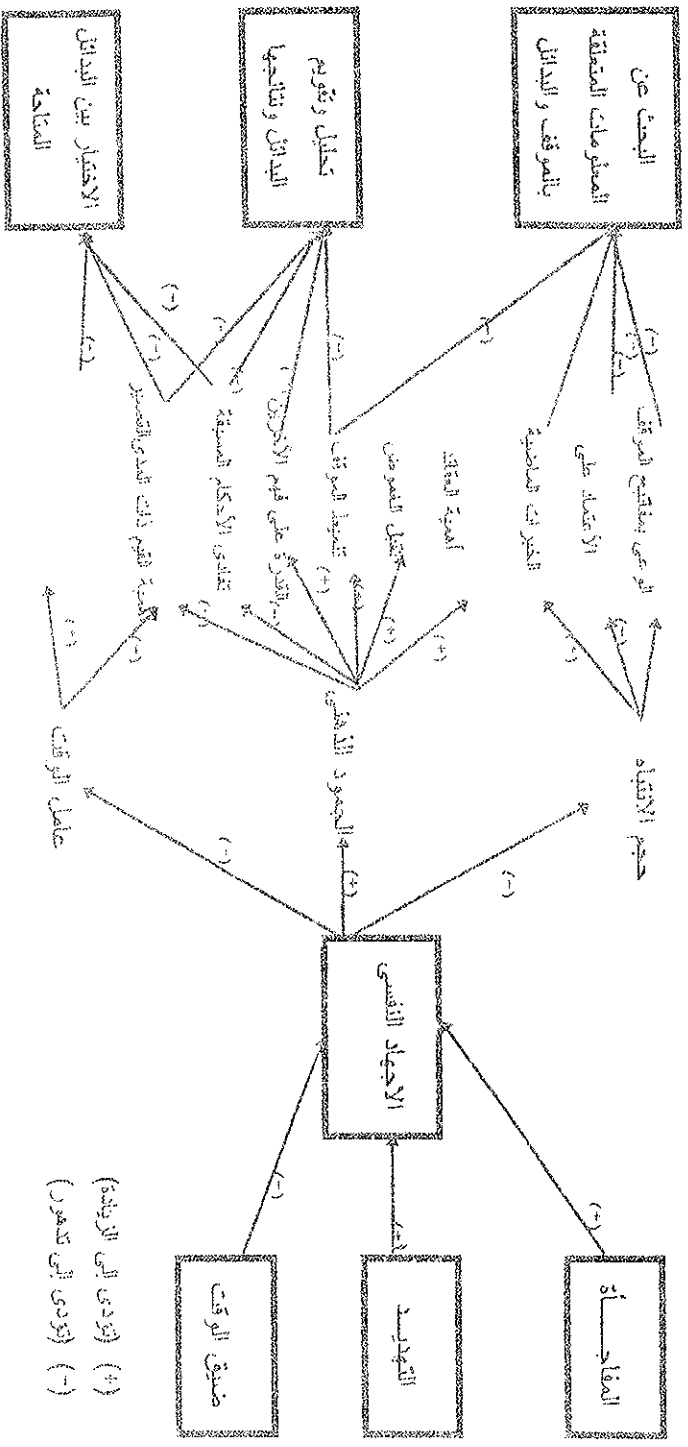
### ٣ - عامل الوقت

مع تزايد الاجهاد النفسي المرتبط بحالة الأزمة يزداد احساس صانع القرار برود احساسه بضيق الوقت المتاح لاتخاذ القرار، كما يزداد ميله إلى اعطاء الأولوية للأهداف والقيم المعاجلة كمعايير للمفاضلة بين البدائل، على حساب الأهداف والقيم الرئيسية، مما يؤدي إلى اختيار بديل معين قد يضر بمصالح الدولة في المدى الطويل.

وتؤدي هذه الظواهر إلى نتائج هامة بالنسبة لعملية اتخاذ القرار أهمها تشويه المعلومات الداخلة في عملية اتخاذ القرار، أما برفض المعلومات الأساسية أو بإعادة تفسير بعض المعلومات بشكل يتفق والخبرات الماضية أو عقائد صانع القرار، والتركيز على قضية واحدة في الغالب هي القضية الامنية - العسكرية وأعمال القضايا الأخرى، وتضييق عملية البحث عن البدائل، بحيث لا يجري البحث إلا في إطار مجموعة محدودة من البدائل. ويؤدي ذلك إلى تشويه عملية تقييم البدائل (١).

ويوضح الشكل رقم ١/١ أن موقف الأزمة الدولية يتضمن ثلاثة أبعاد: المفاجأة، والتهديد، وضيق الوقت، وأنهما كليهما تؤدي إلى زيادة الاجهاد النفسي لصانع القرار في تلك الظروف، وأن هذا الاجهاد يؤثر سلبا على قدرة صانع القرار في الانتباه لخصائص الموقف وعلى قدراته الذهنية، وإدراكه لحدود الوقت. ويؤثر ذلك كله بالتالي على المهام المتعلقة باتخاذ القرار كالبحث عن المعلومات والبدائل، وتحليل وتقييم البدائل والاحتمالات التي تترتب عليها، والاختيار بين تلك البدائل.

مهم البحث  
 الأثر أو الأهمية  
 بعد الأهمية  
 الأثر



الشكل رقم ١/١٠ أثر الأهمية على سمات منتج التفرار

ويضيف هولستي إلى ذلك بعض النتائج المستمدة من تحليله للأزمة التي أدت إلى اندلاع الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤. وأهم تلك النتائج هي أن موقف الأزمة الدولية يؤدي إلى تصور صنّاع القرار أن البدائل المتاحة أمامه محدودة للغاية، بينما البدائل المتاحة أمام العدو أكبر. كما أنه كلما ازدادت حالة الاجتهاد النفسي المرتبطة بالأزمة، تماثل تعريف صنّاعي القرار في الدولة للموقف<sup>(١)</sup>.

بيد أن التحليل السالف لا يعني أن صنّاع القرار، في ظروف الأزمة، عاجز عن أداء العمليات التحليلية الأساسية المتعلقة بصنع القرار، والافكيف نفس نجسح صنّاعي القرار في إدارة بعض الأزمات الدولية بما يحقق أهدافهم الأساسية، كنجسح كيندي وخرشوف في إدارة أزمة الحصار الأمريكي لكوبا عام ١٩٦٢ الواقع أن الظواهر السلبية المرتبطة بالأزمة لا تبدأ في الظهور الا عندما يصل الاجتهاد النفسي للناسي عن الأزمة إلى حد حرج معين، وهذا الحد يختلف مع صنّاع قرار إلى آخر. فبينما يستطيع بعض صنّاعي القرار تحمل قدر كبير من الاجتهاد النفسي وأداء مختلف الوظائف الأمانة المرتبطة بصنع القرار مع وجود الاجتهاد فإن البعض الآخر قد تتدهور قدراته للأمنية أمام قدر يسير من الاجتهاد النفسي، كذلك فالجوانب السلبية للاجتهاد النفسي تقل بقد ملحوظ مع وجود هياكل متطورة لجمع المعلومات وتفسيرها وتحديد البدائل المتاحة. ذلك أن تلك الهياكل تقل إلى حد بعيد من الأثر السلبى للاجتهاد النفسي الذي يسبب صنّاع القرار. وأخيراً، فإن تلك الجوانب السلبية تقل إلى حد كبير مع وضوح الأهداف الأساسية لصنّاع القرار تجاه العدو منذ المراحل الأولى للأزمة. فوضوح تلك الأهداف يساعد على صياغة خطة للتنازل مع الأزمة منذ مراحلها الأولى.

هناك أيضاً تؤدي الأزمة الدولية إلى بروز ظاهرة "تفكير المجموعة"

لا يقتصر أثر الأزمة الدولية على عملية الاجتهاد النفسي لدى صنّاع السبب، بل تشارعية، ولكنه يمد لتشمل مجموعة صنّاع القرار، وذلك بنظام الظاهرة التي يسمونها "تفكير المجموعة" Groupthink. يقصد بتفكير المجموعة "تسطر من التفكير يقوم به البشر حينما يشاركون في مناقشات مجموعة شديدة التماسك، وحينما يتغلب

حرص الاعضاء على الاجماع على حرصهم على تحليل البدائل المتاحة تحليلاً واقعياً،  
وتتميز هذه الظاهرة عموماً بالخصائص التالية<sup>(١١)</sup>:

- ١ - وجود احساس وهمى عام لدى أفراد المجموعة بالمنعة وبصفة آرائهم.
- ٢ - ميل أفراد المجموعة إلى رفض المعلومات التى قد تجبرهم على تغيير الأفكار  
الأولية عن الموقف.
- ٣ - الاعتقاد الجازم بصحة الموقف الاخلاقى للسياسة المتبعة، مما يدفع أفراد  
المجموعة إلى تجاهل النتائج الاخلاقية السلبية التى قد تترتب على اتباع السياسة  
المفضلة.
- ٤ - وجود أفكار نمطية عن العدو باعتباره شريراً إلى حد لا يمكن التوصل معه إلى  
تسوية أو ضعيفاً إلى حد لا يستطيع معه العدو مواجهة سياسات المجموعة.
- ٥ - وجود ضغوط على أى عضو يخالف الاتجاه العام السائد داخل المجموعة، واعتبار  
ذلك نوعاً من التمرد السياسى.
- ٦ - اتجاه كل عضو بالمجموعة إلى كبت آرائه المعارضة للسياسة المفضلة لدى  
المجموعة.
- ٧ - وجود احساس وهمى عام بأن هناك اجماعاً داخل المجموعة حول السياسة  
المفضلة.

وتميز ظاهرة "تفكير المجموعة" عمل المجموعات الصغيرة بصفة عامة، ولكن  
احتمال ظهورها، وتزايد اثرها فى مجموعة صنع القرار يتعاظم أثناء الأزمات. ولعل  
من الأمثلة التاريخية على تأثير تفكير المجموعة أثناء الأزمات، القرار المصرى فى  
مايو ١٩٦٧ بإغلاق خليج العقبة أمام الملاحة الاسرائيلية. فعندما طرح اقتراح اغلاق  
الخليج فى اجتماع اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى فى ٢٢ مايو ١٩٦٧ أتفق  
أفراد المجموعة مع الرئيس عبد الناصر عموماً حول تقويمه للموقف، وتبنيه هذا

الاقتراح. ولم يعترض عليه سوى رئيس الوزراء. بيد أن هذا الاعتراض لم يناقش مناقشة جدية، وسرعان ما تجاهل أفراد المجموعة اعتراض رئيس الوزراء.

بيد أنه ينبغي علينا ألا نستخلص من ذلك أن تفكير المجموعة هو صفة مميزة بالضرورة لعملية صنع القرار أثناء الأزمات. فهذه الظاهرة تنشأ في المجموعات الصغيرة عندما تزداد حدة الأزمة، وتزداد الضغوط النفسية بما لا يدع مجالاً للمناقشات والمعارضات، كما أنها تتعاضد حينما تتميز المجموعة بوجود قائد سلطوي يستطيع أن يدفع الأعضاء نحو تقبل آرائه دون مناقشة. أما إذا لم يوجد هذا القائد، فمن المحتمل أن لا يصبح تفكير المجموعة ظاهرة تميز عملية اتخاذ القرار.

ويمكن أن نضيف أن الأزمة الدولية قد تكون لها بعض الآثار الإيجابية على عمليات صنع القرار في المراحل التالية للأزمة وتتضح هذه الآثار على عدة مستويات أهمها<sup>(١٧)</sup>:

**أولاً :** تؤدي الأزمة الدولية إلى زيادة وضوح وبلورة الأهداف الرئيسة لصانع لقرار، وإلى اكتساب تلك الأهداف معاني إجرائية محددة، وإلى اختبار جدوى ومصداقية تلك الأهداف في التطبيق. فقبل حرب أكتوبر عام ١٩٧٣، كانت هناك مطالب عربية عامة بحظر بيع البترول العربي إلى الدول المؤيدة لـ إسرائيل. وقد حددت السعودية لدول المواجهة مع إسرائيل الظروف التي في ظلها يمكن فرض هذا الحظر حتى يكون فعالاً. وبعد اندلاع الحرب بأسبوعين أعلنت الدول العربية المنتجة للبترول خفض إنتاجها البترولي بنسبة ٥٪ شهرياً. بيد أنه سرعان ما اتضح أن هذا الخفض في ذاته ليس فعالاً. ولذلك تحولت الدول العربية إلى المقاطعة البترولية الكاملة للدول المؤيدة لـ إسرائيل. وكانت هذه المقاطعة هي العامل الحاسم الذي أثار على الاقتصاد العربي بصفة عامة، وليس خفض إنتاج البترول. وقد أدت هذه المقاطعة، إضافة إلى العوامل الأخرى، إلى دفع الولايات المتحدة نحو التحرك سياسياً ولكن الولايات المتحدة أصرت على عدم الاستمرار في التحرك السياسي إلا بعد الغاء المقاطعة وهو ما حدث بالفعل. ومن ثم، فإن ظروف الأزمة أوضحت لصانع القرار



العربي حدود استعمال سلاح البترول، والظروف التي يمكن أن يكون فيها هذا السلاح فعالاً.

**ثانياً :** تؤدي الأزمة إلى تطوير هياكل اتخاذ القرار. ذلك أن خبرة اتخاذ القرار في فترة الأزمة تؤدي إلى صانع لقرار إلى إنشاء أجهزة جديدة للمساعدة في جمع المعلومات وتحديد البدائل بعد انتهاء الأزمة، كما أنها تؤدي أيضاً إلى ادخال تغييرات في هياكل اتخاذ القرار القائمة والأشخاص القائمين عليها، طبقاً للخبرة التي أوضحتها قدرتهم على إدارة الأزمة. فقد أدت أزمة مايو ويونيو ١٩٦٧، إلى تغيير في أشخاص القائمين على اتخاذ القرار في مصر، سواء بعزل البعض أو باعطاء لبعض الآخر دوراً أكبر في صنع القرار، كما أدت إلى إنشاء هياكل جديدة للمساعدة في رسم السياسات واتخاذ القرار، كالمجالس القومية المتخصصة.

#### خُتام :

يؤثر الموقف الدولي المباشر الذي تصنع السياسة الخارجية في اطاره واتجاهه على تلك السياسة. ويعتبر موقف الأزمة الدولية هو أهم المواقف الدولية التي تؤثر على صنع السياسة الخارجية. وتعرف الأزمة الدولية بأنها موقف مفاجئ يتضمن تهديداً أساسياً لقيم الوحدة الدولية ووقتاً محدوداً للتصرف. وتؤثر الأزمة الدولية على عملية اتخاذ القرار فيما يتعلق بموقف الأزمة من عدة جوانب . فهي تؤدي إلى زيادة سلطة صانع السياسة الخارجية في صنعها، وإلى تضائل حجم مجموعة اتخاذ القرار. من ناحية أخرى، يؤدي موقف الأزمة إلى حالة من "الاجهاد النفسي" لصانع السياسة الخارجية، وهو ما يعطل من قدرته على تقييم الموقف تقييماً عقلانياً. وعلى مستوى آخر يؤدي إلى هيمنة "تفكير المجموعة"، وهو نمط من التفكير ينشأ داخل مجموعة صنع القرار يعطل قدرتها على النظر في بدائل أخرى. وعلى المستوى السلوكي تزيد الأزمة من الطابع العدائي للسياسة الخارجية. بيد ان الأزمة الدولية قد يكون لها بعض الآثار الايجابية على عمليات صنع القرار في المراحل اللاحقة للأزمة ؟ فهي تؤدي إلى زيادة وضوح وبلورة الأهداف، وإلى تطوير هياكل اتخاذ القرار.

## هوامش الفصل العاشر

- Chrales Hermann, "International crisis as a situational variable," in James Rosenau, ed., **International Politics and Foreign Policy**, (New York : Free Press, 1969), pp. 414 - 415. (١)
- Ibid, pp. 415 - 417. (٢)
- Phil Williams, **Crisis Management, Confrontation and Diplomacy** in the Nuclear Age, (London : Martin Robertson, 1976), p. 72. (٣)
- Ibid, pp. 66 - 71. (٤)
- C. R. Anderson, "Coping behavior as intervening mechanisms in the inverted-U stress-performance relationship," **Journal of Applied Psychology**, 60, 1976, pp. 30 - 34. (٥)
- Thomas Wiegele, "Decision-making in an international crisis: Some biological factors," **International Studies Quarterly**, 17 (3), September 1973, pp. 295 - 336. (٦)
- Thomas Wiegele, "The psychophysiology of Elite Stress in five international crises: Preliminary test of a voice measurement technique," **International Studies Quarterly**, 22 (4), (December 1978), pp. 467 - 512. (٧)
- Ole Holsti, :Limitations of cognitive abilities in the face of crisis," in C. F. Smart and W.T. Stanbury, eds., **Studies in Crisis Management**, (Toronto : Institute of Public Policy, 1978), p. 42. (٨)
- Ole Holsti and Alexander George, "The effects of stress on the performance of foreign policy makers," **Political Science Annual**, 6, 1975, pp. 277 - 281.

(٩) وجد بريتشير من واقع دراسته الموسعة لأزمات الشرق الأوسط عامي ١٩٦٧ ، ١٩٧٣ ، من وجهة نظر صانع القرار الاسرائيلي أن تلك النتائج تنطبق على الحالتين.

Michael Brecher, *Decisions in Crisis, Israel, 1967, 1973*, (Berkley : University of California Press, 1980), pp. 341 - 306.

Ole Holsti, *Crisis, Escalation, War*, (Montreal : McGill-Queen's University Press, 1972), pp. 70 - 88, 167 - 188. (١٠)

Irving Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decision, and Fiascos*, (Boston; Houghton Mifflin, 1972), pp. 197 - 198. (١١)

John Oneal, *Foreign Policy Making in Times of Crisis*, (Co-Iumbus: Ohio State University Press, 1982), pp. 302 - 312. (١٢)



## الفصل الحادى عشر

المتغيرات الموضوعية للقائد السياسى



تعاملنا حتى الان مع المتغيرات الموضوعية المؤثرة على السياسة الخارجية (بشكل غير مباشر). وهذه المتغيرات تشترك في صفة جوهرية وهي أنها متغيرات ذات طبيعة بنيوية، أي أنها مرتبطة ببناء الدولة والمجتمع والنظام السياسي، والنظام الدولي. ولكن هناك أيضا مجموعة من المتغيرات المرتبطة بالقائد السياسي، خصائص السياسة الخارجية. هذه المتغيرات ذات طبيعة فردية قيادية ولكنها تؤثر بشكل حاسم في السياسة الخارجية، لأن تلك السياسة يضعها نفي التحليل الأخير فرد أو مجموعة من الأفراد، وهي ليست محصلة للمجموع الآلي للمتغيرات الموضوعية البنيوية.

وتنقسم المتغيرات القيادية إلى نوعين : (أ) متغيرات قيادية موضوعية. وهي مجموعة من المتغيرات المرتبطة بالذاتية والخصائص الشخصية للقائد السياسي. هذه المتغيرات تتميز عما عداها من متغيرات السياسة الخارجية بأنها تنتج أثرها على السياسة الخارجية بشكل مباشر، فإذا كان القائد السياسي "يدرك" ميزان القوى بشكل معين ويتصرف بناء على هذا الإدراك، فإنه لا يدرك ذواته الذاتية ثم يتصرف. ولكن تلك الذوات تؤثر على تصرفاته وسياساته بشكل يتعدى المتغير النفسي إلى حد بعيد. (ب) والمتغيرات القيادية النفسية، أي متغيرات مرتبطة بالبيئة النفسية للقائد السياسي، كالحقد والادراكات، والتصورات الذهنية للقائد السياسي وهي تمثل الوسيط الذي تنتج من خلاله المتغيرات الموضوعية البنيوية أثرا على السياسة الخارجية.

وفي هذا الفصل سنتكبر على دراسة النوع الأول من المتغيرات ثم نناقش النوع الثاني في الفصل الذي يليه. وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين يتناول أولهما الانتقادات الموجهة إلى مدرسة تحليل أثر القائد السياسي على السياسة الخارجية، والظروف المؤدية إلى تحطيم دور القائد السياسي في التأثير على السياسة الخارجية، ثم نناقش في المبحث الثاني المتغيرات الموضوعية للقائد السياسي.

## المبحث الأول

### العوامل المؤدية إلى تعظيم دور القائد السياسي

يرى بعض الباحثين انه ليس من الضروري تحليل أثر القائد السياسي على السياسة الخارجية للاعتبارات التالية:

#### أولاً: السياسة الخارجية عملية هيكلية بصفة أساسية

يرى بعض الدارسين أن السياسة الخارجية هي نتاج لقوى اجتماعية، كما أنها تصنع داخل مؤسسات سياسة وإدارية ضخمة تضع قيوداً على دور القائد السياسي، كذلك، فالقائد السياسي هو في النهاية ممثل لطبقة معينة أو نخبة سياسية معينة، ولا يملك إلا الانصياع لإدارة تلك الطبقة أو النخبة<sup>(١)</sup>. فالسياسة الخارجية الأمريكية مثلاً هي محصلة للنظام الاجتماعي الأمريكي والمؤسسة الصناعية العسكرية المسيطرة على النظام السياسي<sup>(٢)</sup>. كذلك فقد كانت السياسة الخارجية السوفيتية مجرد انعكاس للأيدولوجية الماركسية - اللينينية ومؤسسات الحزب الشيوعي السوفيتي، ولا يتولى أي فرد القيادة السياسية ما لم يكن معبراً عن تلك الأيدولوجية<sup>(٣)</sup>.

#### ثانياً: الموقف السياسي يفرض على القادة اتباع سياسات متشابهة

فالسلك الإنساني هو محصلة لحرايز بيئية كامنة في الموقف الخارجي. ومن ثم فأنت إذا وضعت مجموعة من القادة السياسيين مختلفي العقائد والشخصيات في ذات الموقف السياسي فإنهم سيتبعون حتماً ذات السياسات<sup>(٤)</sup>.

#### ثالثاً: خصائص القيادات السياسية يلغى بعضها البعض

فالسياسة الخارجية لا يصنعها قائد سياسي واحد، وإنما يصنعها مجموعة من القادة السياسيين لكل منهم خصائصه المستقلة. ومن شأن تفاعل تلك الخصائص في عملية صنع السياسة الخارجية أن يلغى الأثر المحتمل لقائد واحد. ومن ثم تصبح



عملية السياسة الخارجية - على أحسن الفروض - محصلة لتفاعل مجموعات من الأفراد<sup>(٥)</sup>.

## رابعاً: تشابه الأدوار التي يضطلع بها القادة يدفعهم إلى اتباع سياسات متشابهة

فالدور الذي يقوم به القائد السياسي يفرض عليه أن يلغى تأثيره الشخصي على السياسة الخارجية لدولته، وأن يتبع سياسات معينة تتبع من متطلبات الدور ذاته. يقصد بالدور مجموعة السلوكيات المتوقعة اجتماعياً المرتبطة بوظيفة معينة. بهذا المعنى، فإن منصب رئيس الدولة، ووزير الخارجية، ووزير الدفاع، وغيرها هي أدوار مختلفة يرتبط كل منها بسلوكيات معينة يتوقعها المجتمع من يضطلع بها. ويرى الدارسون أن اضطلاع القائد السياسي بدور معين في المجتمع، إنما يعني ضرورة القيام بتلك السلوكيات، حتى وأو كانت تختلف عما يعتقد هذا القائد. فمن المتوقع أن يطالب وزير الدفاع، بزيارة الإنفاق العسكري وتقوية المؤسسة العسكرية، حتى لو كان يعتقد أنه لا توجد ثمة حاجة حقيقية إلى ذلك. ولذلك كثيراً ما رأينا قادة يدافعون عن آراء معينة ثم سرعان ما يتخونون عن تلك الآراء بمجرد وصولهم إلى السلطة، لأن الوجود في السلطة والاضطلاع بالدور يتطلب ذلك.

والواقع أنه لا يمكن قبول هذه الانتقادات دون مناقشة. فالقائد السياسي ليس مجرد ممثل لمصالح وتصورات وعقائد مؤسسة اجتماعية، ولكنه فاعل نشيط في إعطاء تلك المصالح والتصورات والعقائد معاني محددة. فإذا كان من الصحيح أن هناك مصالح قومية عامة يؤمن بها كل من يشغل منصب القائد السياسي المركزي، فإن تلك المصالح تكتسب أبعاداً محددة من خلال رؤية القائد السياسي لتلك المصالح، ووسائل تحقيقها. ولذلك، فالسياسة الأمريكية تجاه الاتحاد السوفيتي في عهد نيكسون كانت تختلف اختلافاً كبيراً عنها في عهد ريجان، رغم انتماء كليهما إلى الحزب السياسي ذاته. فالأول جعل من الانفتاح المحور الرئيس لسياسته السوفيتية، والثاني جعل من

المواجهة الاستراتيجية العالمية الركن الأساسي لتلك السياسة، ورغم أن السياسة الخارجية السوفيتية كانت تتأثر بالأيديولوجية الماركسية - اللينينية، وبمؤسسة الحزب الشيوعي السوفيتي، إلا أننا نلاحظ أن سياسة ستالين تجاه الدول الغربية كانت تختلف عن سياسة خروشوف إلى حد كبير. كما أن سياسة الأخير اختلفت جذريا عن سياسة جورباتشوف. أضف إلى ذلك، أن الموقف السياسي لا يشكل بمفرده مرشدا لتوجهات السياسة الخارجية. ولكن القائد السياسي يتصرف في الموقف المحدد طبقا لعقائده وتصوراته عن الأسلوب الأمثل للتعامل مع الموقف. فقد تغيرت السياسة الفرنسية تجاه الاتحاد السوفيتي بعد الحرب العالمية الأولى تغيرا جذريا من سياسة المواجهة إلى سياسة التهدئة بعد انتخاب وزارة جديدة برئاسة إدوارد هيريو، رغم أن الموقف السياسي للعلاقات الفرنسية - السوفيتية قد ظل على حاله. كذلك فكثيرا ما تلعب شخصيات القادة السياسيين دورا كبيرا في التأثير على السياسات الخارجية لدولهم. فوجود أنتوني ايدن في رئاسة الوزارة البريطانية في منتصف الخمسينات، وكراميته الشخصية الشديدة لعبد الناصر، كانا من العوامل التي مهدت للعدوان البريطاني على مصر عام ١٩٥٦. ويؤكد كثير من الدارسين أنه لو كان شخصا آخر غير ايدن رئيسا للحكومة البريطانية في ذلك الوقت، لتغير وجه السياسة البريطانية تجاه مصر. كما أن وجود بعض القادة السياسيين ذوي الشخصيات غير السوية في الحكم، قد أثر على سياسات الدول الأخرى تجاههم. فوجود الإمبراطور السابق بوكاسا على رأس الحكم في "إمبراطورية" أفريقيا الوسطى، ووجود عيدي أمين على رأس الحكومة في أوغندا، وما قاما به من تصرفات غير سوية كان من العوامل التي أدت إلى اتباع الدولتين سياسات خارجية تنسم بالاضطراب في عهدهما. وأخيرا، فإن خصائص القيسادات السياسية لا يلغى بعضها البعض وإنما العكس هو الصحيح. فالقائد السياسي المركزي يختار مستشاريه ومساعديه من بين من يتفقون معه في العقائد والتصورات. فإذا اختلف أحدهم معه، يتم إعفائه من منصبه. ولذلك فقد أقال الإمبراطور غليوم الثاني المستشار الألماني بسمارك عام ١٨٩٠ لأن بسمارك لم يكن يشاركه تصوراته عن السياسة الخارجية الألمانية. هذا كله بالإضافة إلى الدراسات الإمبريقية المتعددة التي قدمها علم

النفس الاجتماعي من خلال التجارب العملية، والتي أوضحت الخصائص الشخصية والدوافع الذاتية، للقائد السياسي تؤثر إلى حد بعيد على تحليله للبدائل المتاحة في مواقف معينة<sup>(1)</sup>. أما فيما يتعلق بأهمية الدور الذي يضطلع به القائد السياسي، فمن المؤكد أن هذا الدور يمنح القائد السياسي إحساساً بالمسئولية، ويوسع من نطاق المعلومات المتاحة بما قد يدفعه إلى اتباع سياسات تختلف عما كان يعتقد أو يتصوره. فقد نرى قادة سياسيين معارضين يتبعون، حال وصولهم إلى السلطة، سياسات لا تختلف كثيراً عن تلك السياسات التي كانوا يعارضونها وهم خارج السلطة. فربما نرى الوزراء الكندي السابق كلارك نادي وهو في المعارضة ينقل السفارة الكندية في إسرائيل إلى القدس. ولكنه لم يجد بداً، عندما وصل إلى السلطة من الاستمرار في تبني سياسة سلفه ترودو بعدم نقل السفارة، كما أن الرئيس ريجان لم يتردد بعد وصوله إلى الحكم من اتخاذ قرار بإعادة بيع القمح للاتحاد السوفيتي رغم توجهاته المعادية له، وذلك لحماية مصالح منتجي القمح الأمريكيين. بيد أنه ينبغي أن نفهم حدود تأثير الدور مقارنة بتأثير القائد السياسي نفسه. فالقائد السياسي المركزي يستطيع إلى حد بعيد أن يفسر الدور الذي يضطلع به تفسيراً يتفق مع خصائص شخصيته وتصوراتيه وينطبق ذلك بالذات على ميدان السياسة الخارجية، حيث تقل القيود المفروضة على القائد السياسي خاصة تلك القيود المفروضة من الرأي العام الداخلي كما رأينا. وتصدق تلك الملاحظة بشكل أكبر على النظم التسلطية وخاصة تلك النظم التي تتميز بضعف المستوى المؤسسي، فمثل تلك النظم تتميز بمحدودية القيود الدستورية على القائد السياسي، وبالتالي باتساع نطاق المساحة المتاحة له لتفسير دور السياسي بما يتفق وتوجهاته. أضف إلى ذلك أنه عند تأمل السياسات التي تولى عنها القائد السياسي بعد وصوله إلى السلطة، ربما يتبين أن بعض تلك السياسات لم يكن يعكس عقائد وتصورات القائد السياسي، ولكنه كان محصلة لعملية المزايدات السياسية الانتخابية التي تعود عليها القادة السياسيون في النظم الغربية الديمقراطية. ومن ثم، يتخلى القائد السياسي عن تلك السياسات بعد وصوله إلى السلطة، ليس لأن الدور الجديد يحتم ذلك، ولكن لأن القائد السياسي لم يكن يؤمن أصلاً بتلك السياسات. كذلك، فقد تبين من بعض الدراسات أن أثر القائد السياسي ربما فاق أثر

الدور الذي يضطلع به، فقد أجرى روزناو دراسة على أثر الانتماء الحزبي وعضوية اللجان على اتجاهات أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي تجاه وزيرى الخارجية السابقين أتشيسون ودلاس. وجد روزناو أن الاعضاء الجمهوريين كانوا أكثر تأييدا لوزير الخارجية الجمهورى دلاس، وأن الاعضاء الديمقراطيين كانوا أكثر تأييدا لوزير الخارجية الديمقراطى أتشيسون. كذلك وجد أن أعضاء لجنة الشئون الخارجية كانوا أكثر تأييدا لوزير الخارجية عن غيرهم من أعضاء اللجان الأخرى، بصرف النظر عن الانتماء الحزبي وانتهى روزناو إلى أن ذلك يعنى أن الدور الذى يضطلع به عضو المجلس يفوق تأثير الخصائص الذاتية لذلك العضو<sup>(٧)</sup>. بيد أن باحثا آخر، وهو جان ستاسن، قام بإعادة تحليل بيانات روزناو، مضيقا اليها عقائد أعضاء المجلس عن العلاقات بين الشرق والغرب. وانتهى ستاسن إلى أن تأثير تلك العقائد كان أكبر من تأثير الأدوار على مدى تأييد الاعضاء لكل من أتشيسون ودلاس. فالأعضاء الديمقراطيون ذو العقائد الانعزالية فى المجلس لم يؤيدوا أتشيسون، بينما أيده الاعضاء الجمهوريون ذوى العقائد التدخلية<sup>(٨)</sup>.

فى اعتقادنا يجب ألا يدور الجدل حول ما إذا كان للقائد السياسى دور فى التأثير على السياسة الخارجية أم لا، فلا شك أن للقائد السياسى دورا فى هذا الشأن. ولكن الجدل يجب أن ينصب حول العوامل التى قد تؤدى إلى تعظيم أثر القائد السياسى على السياسة الخارجية أو الاقلال منه، أى ما هى العوامل التى تجعل من القائد السياسى بمثابة المتغير الرئيس فى صنع السياسة الخارجية ؟

يمكن القول إن درجة تأثير القائد السياسى تتفاوت بتفاوت القادة السياسيين وبالتفاوت المواقف السياسية، وأن هناك مجموعة من العوامل التى يؤدى توافرها إلى زيادة أثر القائد السياسى فى صياغة السياسة الخارجية بحيث يصبح هذا الدور المفتاح الرئيس لفهم تلك السياسة. ويشمل هذا التأثير مختلف أبعاد القائد السياسى سواء الدوافع الذاتية أو الخصائص الشخصية أو البيئة النفسية.

## أولاً : اهتمام القائد السياسي بالسياسة الخارجية<sup>(٩)</sup>

يتراوح اهتمام القادة السياسيين بالسياسة الخارجية من قائد لآخر. فالرئيس كيندي والرئيس عبد الناصر مثلا كانا شديدي الاهتمام بالسياسة الخارجية، بينما كان الرئيس أيزنهاور يفضل ترك السياسة الخارجية لوزير خارجيته دلاس. وتتفاوت أسباب الاهتمام بالسياسة الخارجية من قائد لآخر. فالقائد السياسي قد يهتم بالسياسة الخارجية لأنه يراها أداة فعالة لتأكيد شعبيته، أو لأن هناك عدوا خارجيا يهدد أمن الدولة، أو لأنه يراها أداة مناسبة لتحقيق الأهداف الأساسية للدولة.

ويؤدي اهتمام القائد السياسي بالسياسة الخارجية إلى مشاركته الفعالة في صنعها، بينما يفوض القائد غير المهتم بالسياسة الخارجية سلطاته في هذا المجال إلى وزير خارجيته. ولا شك أن مشاركة القائد السياسي في عملية صنع السياسة الخارجية تزيد من فرص تأثير دوافعه خصائصه عن تلك السياسة.

ومن ثم يمكن القول أنه كلما زاد اهتمام القائد السياسي بالسياسة الخارجية، زاد احتمال انعكاس المتغيرات القيادية على السياسة الخارجية لدولته.

## ثانياً: درامية أسلوب الوصول إلى السلطة<sup>(١٠)</sup>

يقصد بدرامية أسلوب الوصول إلى السلطة، أن يكون القائد السياسي قد وصل إلى السلطة عن طريق انقلاب عسكري، أو ثورة سياسية، أو نصر انتخابي ساحق. ذلك أنه يعقب هذه الأحداث فترة تكون فيها سلطة القائد السياسي في إدارة الشؤون الخارجية للدولة شبه مطلقة، حتى وإن كان نظام الحكم ديمقراطياً. وتطلق مارجريت هيرمان على تلك الفترة اسم "شهر العسل" كما تقدر طول هذه الفترة في النظم الديمقراطية بما بين ستة أشهر وأثنى عشر شهراً. وتضيف هيرمان أنه في أعقاب تلك الفترة يبدأ النقد الجماهيري للقائد السياسي. ومن ثم تتضاءل تدريجياً حريته في إدارة السياسة الخارجية. بيد أنه في فترة "شهر العسل" التالية لوصوله الدرامي إلى السلطة تكون

سلطة القائد السياسي في ادارة السياسة الخارجية شبه مطلقة، مما يؤدي إلى انعكاس خصائصه الذاتية على السياسة الخارجية.

ومن ثم، يمكن القول أنه كلما اتخذ أسلوب وصول القائد السياسي للسلطة طابعاً درامياً زاد احتمال تأثير المتغيرات القيادية على السياسة الخارجية.

### ثالثاً: كاريزمية القائد السياسي (١١)

يقصد بالكاريزما قدرة القائد السياسي على اكتساب الولاء والإخلاص والتفقه من جماهيره المحتملة، باعتباره مصدراً شرعياً للسلطة. وترجع أهمية الكاريزما إلى أنها تخلق لدى الجماهير انطباعاً عاماً بأن حل المشكلات العامة لن يتحقق إلا من خلال القائد السياسي. ومن ثم فإن هناك استعداداً لدى الجماهير لاعطاء القائد السياسي تفويضاً مطلقاً في إدارة السياسة الخارجية، كما أن هناك استعداداً لدى الجماهير لتقبل أفكار القائد السياسي وعقائده ومفاهيمه باعتبارها تمثل أفكار الجماهير وعقائدها ومفاهيمها، أما بالنسبة للقائد السياسي الذي لا يتمتع بشخصية كاريزمية فإن قدرته على صياغة السياسة الخارجية، من منطلق تصوراته الذاتية، تكون محدودة بشكل كبير، ومن أمثلة القادة السياسيين الكاريزميين الذين أثروا على السياسة الخارجية لأولهم، ديغول في فرنسا، وعبد الناصر في مصر. أما جيرالد فورد الرئيس الأمريكي الأسبق، وهو كوفينج، الرئيس الصيني الأسبق، فإنهم يقدمان مثالين واضحين للقائد السياسي غير الكاريزمي الذي لا يؤثر كثيراً على السياسة الخارجية لدولته.

ومن ثم يمكن القول أنه كلما كان القائد السياسي كاريزمياً في شخصيته، زاد احتمال تأثير المتغيرات المرتبطة به على السياسة الخارجية لدولته.

### رابعاً: سلطة القائد السياسي بالنسبة للسياسة الخارجية (١٢)

تتراوح سلطة القائد السياسي صانع السياسة الخارجية بين نظام سياسي وآخر. ففي النظم السياسية التسلطية تكاد تكون سلطة القائد السياسي في إدارة السياسة

الخارجية مطلقاً، فليس هناك نخب أو أحزاب سياسية مضادة يجب وضعها في الاعتبار عند صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية، بعكس النظم الديمقراطية، التي تحتوى مجموعات سياسية تحد من السلطة المطلقة للقائد السياسى فى صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية. ولذلك، فإننا نتوقع أن يكون دور القائد السياسى فى صنع السياسة الخارجية فى النظم التسلطية بصفة عامة أكثر من دور القائد السياسى فى صنع تلك السياسة فى النظم الديمقراطية.

من ناحية أخرى، كلما زاد ارتقاء القائد السياسى فى سلم السلطة السياسية فى دولته، زاد احتمال انعكاس خصائصه الذاتية على السياسة الخارجية. فوظيفة القائد السياسى ودوره على قمة هرم السلطة السياسية تكون فى العادة غير محددة تحديداً دقيقاً، مما يعطى القائد السياسى إمكانية تفسير دوره فى النظام السياسى طبقاً لمفاهيمه ومعتقداته. فربيس الدولة فى النظام الرئاسى يستطيع أن يوسع من نطاق تفسير سلطاته بما يعطيه دوراً أكبر فى عملية صنع السياسة الخارجية، إذا كان لديه اهتمام أصلاً بعملية السياسة الخارجية، وبالعكس فإن القائد السياسى فى أسفل سلم السلطة السياسية (كوكيل وزارة الخارجية مثلاً) تكون سلطاته محددة تحديداً دقيقاً بما لا يعطيه فرصة إعادة تفسير دوره بما يمتشى مع مفاهيمه.

ومن ثم، يمكن القول أنه كلما زادت سلطة القائد السياسى فى إدارة السياسة الخارجية، زاد احتمال تأثيره على السياسة الخارجية لدولته.

### مُتَمَمِّمًا: خِيارَةُ القَائِدِ السِّياسِيِّ بِالشُّعُورِ الخَارِجِيَّةِ<sup>(١٣)</sup>

إذا كان القائد السياسى قد تفرس بالعمل السياسى فى مجال السياسة الخارجية قبل وصوله إلى السلطة - كأن يكون قد عمل وزيراً للخارجية قبل وصوله إلى منصب رئيس الوزراء - فإن احتمال تأثيره على السياسة الخارجية لدولته يزداد. والواقع أن القائد السياسى المتمرس فى السياسة الخارجية تكون لديه عادة آراء وعقائد واضحة عن الأسلوب الأمثل لصنع وتنفيذ السياسة الخارجية. فهو يعرف كيف تدار السياسة الخارجية، وانعكاساتها على السياسات العامة للدولة. ومن ثم فإنه يتجه مباشرة إلى

الاضطلاع بدور فعال في عملية السياسة الخارجية. ومن أمثلة ذلك الملك فيصل بن عبد العزيز الذي تولى وزارة الخارجية لفترة طويلة قبل توليه الملك، ودي مورفيل رئيس وزراء فرنسا السابق الذي كان وزيراً للخارجية قبل وصوله إلى رئاسة الوزراء، وليستربرسون رئيس وزراء كندا السابق، الذي تولى وزارة الخارجية قبل توليه منصب رئيس الوزراء.

ومن ثم، يمكن القول أنه كلما كان القائد السياسي متمرساً في شئون السياسة الخارجية، زاد احتمال تأثيره في السياسة الخارجية لدولته.

### سادساً: مرونة القائد السياسي

يقصد بالمرونة حسامية القائد السياسي للبيئة الموضوعية ومدى استعداده لتغيير سياسته طبقاً لما يرد من البيئة من المعلومات. فالقائد السياسي قد يكون مرناً ومستعداً لتغيير آرائه وسياسته إذا أثبتت المعلومات خطأ تلك الآراء والسياسات وقد يكون جامداً، بمعنى أنه يحاول تكييف المعلومات لتتوافق مع آرائه وسياسته.

يمكن القول أن أثر القائد المرن سياسياً على السياسة الخارجية لدولة يكون عادة أقل من أثر القائد السياسي الذي يتمسك بعقائده ومفاهيمه، حتى ولو كانت تتناقض مع المعلومات. ذلك أن استجابة القائد السياسي للمعلومات في صنع السياسة الخارجية يضعف تأثيره الشخصي على تلك السياسة. أما القائد الجامد سياسياً فإنه يميل إلى صنع السياسة الخارجية انطلاقاً من تصوراته الخارجية، وإلى إعادة تفسير المعلومات بما يتفق وتلك التصورات. ومن أمثلة ذلك، حالة جون فوستر دلاس، وزير خارجية الولايات المتحدة الأسبق. فأحد مصادر تأثيره الضخم على السياسة الخارجية الأمريكية، كان هو تمسكه الشديد بعقائده السياسية المتعلقة بشيوعية.

ومن ثم يمكن القول أنه كلما زادت درجة جمود القائد السياسي زاد احتمال تأثيره على السياسة الخارجية للدولة.



## سابعاً: القائد السياسي في الدول النامية

هناك علاقة عكسية بين مستوى تطور مؤسسات السياسة الخارجية للدولة وبين أثر القائد السياسي على السياسة الخارجية لتلك الدولة. فالدول التي تفتقر إلى مؤسسات سياسية قوية قادرة على ممارسة دور فعال فسي عملية صنع السياسة الخارجية تتميز بمعظم دور القائد السياسي في صنع تلك السياسة. ومن ذلك الدول النامية، فهذه الدول تفتقر إلى الموارد الاقتصادية والسياسية الكافية لبناء منظمات قوية تصنع وتنفذ السياسة الخارجية. ومن ثم فإن وزارات الخارجية فيها هي مؤسسات في دور النمو لا تتوفر لها الكفاءات الفنية القادرة على تطوير بدائل سياسية. وحتى إذا توافرت تلك الكفاءات، فإنه يصعب عليها، في إطار غيبة مفهوم البديل السياسي، أن تدافع بقوة عن البدائل التي تفتقرها، والا كانت تخاطر مضحية بمستقبلها الوظيفي. ومن ثم فإن دور القائد السياسي في تلك الدول يصبح دوراً أساسياً في صنع السياسة الخارجية. على عكس ذلك، تتوافر في الدول المتقدمة اقتصادياً المؤسسات السياسية القادرة على ممارسة دور فعال في صنع السياسة الخارجية يحد من دور القائد السياسي. بيد أنه من المحتمل أن يزداد دور القائد السياسي حتى في حالة الدول المتقدمة اقتصادياً، إذا كان النظام السياسي تسلطياً، كما هو الحال في ألمانيا النازية مثلاً.

ومن ثم، يمكن القول أنه كلما تدنى مستوى تطور المؤسسات السياسية، واتسم النظام السياسي بالطابع التسلطي، ازداد تأثير القائد السياسي على السياسة الخارجية.

### ثامناً: الأزمة السياسية الدولية والسياسة الخارجية

تؤدي الأزمة السياسية إلى تعظيم دور القائد السياسي إبان فترة حدوثها. يقصد بالأزمة السياسية موقف سياسي مفاجئ يشكل بالنسبة للقائد السياسي تهديداً أساسياً للأهداف القومية، مع محدودية الوقت المتاح لاتخاذ القرار. أي أن هناك ثلاثة عناصر أساسية في الأزمة الدولية (المفاجأة، والتهديد، وقصر الوقت المتاح). إذا توافر مثل هذا

الموقف في مجال السياسة الخارجية، أى في تعامل الدولة مع دولة أو مجموعة أخرى من الدول، فإنه يؤدي إلى تعظيم دور القائد السياسي لعدة أسباب أهمها :

١ - إن موقف الأزمة السياسية، يؤدي إلى عملية تصعيد تلقائي لسلطة اتخاذ القرار إلى القائد السياسي وكلما ازدادت حدة الأزمة ازدادت درجة تصعيد ومركزية اتخاذ القرار في يد القائد السياسي. ذلك أن موقف الأزمة السياسية يتطلب اتخاذ القرار في فترة محدودة من الزمن كما أنه لا يتيح الوقت الكافي للتشاور مع كافة المؤسسات السياسية بل نجد المؤسسات السياسية نفسها في بعض الأحيان مدفوعة إلى تفويض السلطة النهائية للقائد السياسي، كتفويض مجلس الأمة المصري كافة سلطاته للرئيس عبد الناصر أثناء أزمة سنة ١٩٦٧، ومن ثم فإن دور القائد السياسي في صنع السياسة الخارجية أثناء الأزمة يكون دوراً رئيساً.

٢ - إن قواعد المباراة السياسية وأساليب اتخاذ القرار تكون غير واضحة في فترة الأزمة السياسية، مما يتيح للقائد السياسي فرصة للتدخل لفرض وجهة نظره في عملية اتخاذ القرار.

٣ - إن فترة الأزمة السياسية، باعتبارها تتضمن تهديداً للدولة، تولد نوعاً من الإجهاد النفسي لصانع القرار. (كما أن مستقبل القائد السياسي ذاته قد يكون في خطر). وبالتالي فإن صانع القرار قد لا يستطيع أن يسلك الطريق العقلاني في اتخاذ القرار، (بمعنى تجميع كل المعلومات وحساب كل البدائل) ولا يجد أمامه سوى مفاهيمه وعقائده كأداة مساعدة لاتخاذ القرار.

٤ - إن فترة الأزمة تتضمن حالة من "عدم اليقين الهيكلي"، ويقصد بذلك أن القائد السياسي غير قادر على التوصل إلى البدائل الممكنة والمتاحة في الموقف ولا إلى المعلومات اللازمة لتحليل تلك البدائل، كما أنه غير متأكد من ردود أفعال الطرف الآخر لأفعاله هو. مثل هذه الحالة من عدم اليقين من شأنها أن تدفع القائد السياسي للاعتماد على مفاهيمه وادراكاته الذاتية في التوصل إلى قرار.

ومن هنا فإننا نتوقع أن تعكس القرارات التي تتخذ أثناء الأزمات شخصية القائد السياسي إلى حد كبير، بعكس القرارات التي تتخذ أثناء الفترات العادية والتي قد تمارس فيها المؤسسات السياسية الأخرى دوراً أكبر، أو يلعب الحساب العقلاني فيها دوراً أوضح.

ومن ثم يمكن القول أنه كلما اتسم الموقف الخارجي بطابع الأزمة، ازداد تأثير القائد السياسي على السياسة الخارجية.

### تاسعاً: عموض الموقف السياسي الخارجي والسياسة الخارجية

يقرر بوندر أن هناك ثلاثة أشكال من المواقف الغامضة :

- ١- أن يكون الموقف جديداً تماماً، بمعنى أنه لم يحدث من قبل القائد السياسي.
- ٢- أن يكون الموقف معقداً إلى حد كبير، بمعنى وجود قدر كبير من المعلومات التي يجب أخذها في الاعتبار.
- ٣- أن يتضمن الموقف معلومات متناقضة بحيث يصعب تفسير الموقف<sup>(١٤)</sup>.

وتضيف مارجريت هيرمان أن تكون المعلومات المتاحة نادرة إلى الحد الذي يصعب معه التعرف على الموقف<sup>(١٥)</sup>.

في حالة الموقف الجديد وموقف المعلومات النادرة، يعتمد القائد السياسي على مفاهيمه وادراكه وعقائده الذاتية للتوصل إلى قرار. فالقرار السياسي هو نتيجة تفاعل المعلومات والعقائد السياسية للقائد. إذ أن القائد يقوم بالمعلومات في ضوء مفاهيمه وعقائده السياسية للتوصل إلى قرار. فإذا كانت المعلومات غير متاحة، فليس أمام القائد السياسي سوى عقائده كأساس للتوصل إلى قرار. أما في حالة الموقف المعقد ومواقف المعلومات المتناقضة فإن تعقد وتناقض المعلومات يعطى للقائد السياسي مجالاً للمناورة ولتفسير المعلومات طبقاً لما يراه. فالموقف السياسي المتناقض يحتمل أكثر من تفسير، والتفسير الذي يصل إليه القائد السياسي يكون عادة هو ذلك الذي يتفق وعقائده الذاتية.

ومن ثم، يمكن القول انه كلما ازداد غموض الموقف السياسي بالنسبة للقائد السياسي، ازداد أثر القائد السياسي على السياسة الخارجية لدولته .

## المبحث الثاني

### الدوافع الذاتية والخصائص الشخصية

#### للقائد السياسي

تؤثر مجموعة الدوافع الذاتية، والخصائص المتعلقة بشخصية القائد السياسي على أسلوب تعامله مع السياسة الخارجية. يقصد بالدوافع الذاتية مجموعة العوامل المرتبطة بالحاجات الأساسية (المادية والمعنوية) للإنسان، والتي تندفع الفرد إلى التصرف بشكل معين، كالدافع نحو القوة، والحاجة إلى الانتماء، والحاجة إلى الانجاز، واحترام الذات، والنزعة نحو السيطرة أو الخضوع وغيرها. أما الخصائص الشخصية فإنها تنصرف إلى مجموعة الخصائص المرتبطة بالتكوين المعرفي والعاطفي والسلوكي للإنسان، كأن يكون الفرد ذا شخصية تسلطية، أو يكون ميالا إلى الانفتاح على الأفكار الجديدة.

وقد سبق أن أكد العديد من الفلاسفة السياسيين، أمثال سان أوجستين، وسبينوزا، ونايبر، أن الدوافع الذاتية العدوانية والأنانية لدى البشر، بما فيهم القادة السياسيين، هي أحد المحركات الرئيسية للحروب بين الدول<sup>(1)</sup>. ويعتبر هارولد لانويل أشهر من حلل أثر الدوافع الذاتية على السلوك السياسي. فقد أوضح أن الدافع الرئيس للنشاط السياسي للفرد هو الإحساس بعدم الأمان العاطفي واقتحام الذات. فالفرد يحاول تغطية هذا النقص عن طريق السعي إلى القوة.

ومنذ منتصف الخمسينات دخل تحليل الدوافع الذاتية للقائد السياسي مجال السياسة الخارجية. ولعل من أشهر الدراسات الرائدة في هذا المجال دراسة الكسندر جورج وجوليت جورج عن دوافع الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون وأثرها على سياسته الخارجية. فيقول جورج وجورج أن طفولة ويلسون تميزت بسيطرة والده عليه سيطرة كاملة وأن ذلك قد أتيج لديه دافعا قويا نحو الإنجاز والقوة ونحو ممارسة القوة

بمفرده، وفرض ارادته على غيره وعدم قبول أى سلطة فوق ارادته. وقد أصبح هذا الدوافع قاعدة أساسية فى علاقاته مع الآخرين. ولذلك، فإن ويلسون أصر فى مؤتمر فرساي عام ١٩١٩ على قبول الحلفاء وجهة نظره فى كيفية تسوية مشكلات ما بعد الحرب العالمية الأولى، وهدد بالانسحاب من المؤتمر ان لم يفعلوا. كما أنه رفض التعديلات التى حاول الكونجرس الأمريكى إدخالها على اتفاقية فرساي، مما أدى إلى رفض الكونجرس الاتفاقية برمتها، وبالتالي عدم دخول الولايات المتحدة عصابة الأمم<sup>(١٧)</sup>.

ويرى فاتيكيوتس أن فقدان جمال عبد الناصر الإحساس بالأمن فى طفولته - نتيجة وفاة والدته عندما كان طفلاً، وسرعة زواج أبيه من أخرى - قد أنتج لديه ميلاً إلى الشك فى الآخرين، ونزعة نحو اتباع سياسات تتطوى على تأكيد الكرامة واحترام الذات<sup>(١٨)</sup>. كذلك يرى هيكل أن أنور السادات كان يحمل فى أعماقه منذ حياته المبكرة رغبة جامحة فى أن يصبح نجماً لامعاً فى الحياة، وأن هذه الرغبة الجامحة فى النجومية التى تعود جذورها إلى نشأته الأولى، هى التى تفسر كثيراً من سلوكياته فى السياسة الخارجية. فقرار السادات بالذهاب إلى إسرائيل سنة ١٩٧٧ كان انعكاساً لرغبته فى أن يجد محالاً آخر لتأكيد نجوميته التى تضاعفت بعد أحداث يناير ١٩٧٧ فى الداخل<sup>(١٩)</sup>.

وفى مجال الدراسات الامبيريقية يمكن أن نسوق ثلاثة أمثلة لتحليل أثر الدوافع الذاتية على السياسة الخارجية. ففى دراسة للسلوك التصويتى لأعضاء الكونجرس الأمريكى على قضايا السياسة الخارجية، قامت بها مارجريت هيرمان، وجدت أن عضو الكونجرس الذى يتميز بالاقتصاد للإحساس بالأمن يميل إلى نمط التصويتى المتميز بطابع قومى، أما عضو الكونجرس الذى يتميز بالإحساس بالأمن فإن نمط تصويته يتسم بطابع عالمى<sup>(٢٠)</sup>.

وفى دراسة أخرى أجريت على ٣٦ قائداً سياسياً أمريكياً لعبوا أدواراً رئيسية فى مجال السياسة الأمريكية خلال الفترة من ١٨٩٨ حتى سنة ١٩٦٨، وجد لويد ايترديج

أن هناك بعدين رئيسيين من دوافع الفرد يوثران في نوعية السياسيات الخارجية التي يدافع عنهما وهما السيطرة على المرؤوسين Dominance over subordinates والانفتاح على البيئة الاجتماعية Extroversion. وقد وجد ايتردج أن الشخص الذي يميل إلى السيطرة هو ذاته الشخص الذي يدافع عادة عن سياسات خارجية تتطوى على استعمال العنف العسكرى والتهديد باستعماله. كما أن الشخص المنفتح على مجتمع الاصدقاء المحيط به هو نفسه الشخص الذي يميل إلى تبني سياسات خارجية تتطوى على التعاون والتفاوض والحلول اوتوسطى<sup>(٢١)</sup>.

أما الدراسة الأخيرة، فقد تناولت تحليل الدوافع الذاتية (الحاجة إلى القسوة، والانتماء والإنجاز) للرؤساء الأمريكيين في القرن العشرين. وقد وجدت تلك الدراسة أن الرؤساء الأمريكيين الذين يتميزون بتعاطف الدافع نحو القوة أكثر ميلا إلى الدخول في حروب وأقل قدرة على التوصل إلى اتفاقات للحد من التسليح، وأن الرؤساء الأمريكيين الذين يتميزون بقوة الدافع نحو الانتماء والدافع نحو الإنجاز أكثر ميلا إلى الدخول في الالتزام باتفاقات الحد من التسليح<sup>(٢٢)</sup>.

ولعل من أبرز الخصائص الشخصية للقائد السياسي التي ثبتت علاقتها بالسياسة الخارجية هي: الشخصية التسلطية، الشخصية ذات العقل المنفتح، الشخصية القائمة على تحقيق الذات.

#### ١- الشخصية التسلطية

منذ ان نشر أدورنو وزملائه دراستهم الشهيرة الشخصية التسلطية Authoritarian Personality عام ١٩٥٠، احتل هذا المفهوم حيزا هاما في الدراسات المتعلقة للسلوك السياسي عامة. تتميز الشخصية التسلطية بمجموعة من الخصائص أهمها: النزعة إلى السيطرة على المرؤوسين، والنزعة إلى استعمال المفاهيم النمطية، مع رؤية ثابتة للعالم السياسي على أنه مكون من اصدقاء أو اعداء. كذلك ينزع التسليطون إلى أن يكونوا شديدي التعصب لقوميتهم، وبالتالي فهم أكثر ميلا

للتزوع نحو الحرب والعدوان. أضف إلى ذلك أن التسلطين يفضلون عادة الاختيارات المحددة، كشن حرب شاملة، أو وقف الحرب نهائياً<sup>(٢٣)</sup>.

## ٢ - العقل المنفتح والعقل المنغلق

يعتبر مليتون روكيش هو رائد التحليل السياسي لخصائص العقل المنفتح في مواجهة العقل المنغلق The open vs. the closed mind كأحد أبعاد الشخصية. فالشخصية ذات العقل المنغلق تتميز بزيادة درجة القلق النفسي، وتوجه إلى الاهتمام بمصدر المعلومات أكثر من اهتمامها بمضمون المعلومات، كما أنها لا تستطيع أن تستوعب المعلومات الجديدة التي تتناقض مع عقائدها<sup>(٢٤)</sup>. ومن ثم، فإن تلك الشخصية لا تستطيع صياغة سياسة خارجية متكاملة أو رشيدة. إذ أنها لا تستطيع أن تحلل كل البدائل المتاحة، مما يخلق أمامها بعض البدائل. كذلك فهذه الشخصية تنظر إلى العالم بعقلية تأمرية ومن خلال قوالب جاهزة سلفاً. كما أنها أكثر ميلاً إلى استعمال القوة في التعامل مع الآخرين، وأكثر سرعة في اتخاذ القرارات، وأقل استعداد لتقبل الحلول الوسطى.

## ٣ - تحقيق الذات

قدم ابراهام ماسلو مفهوم تحقيق الذات Self-actualization كأحد الأبعاد الهامة للشخصية. تنسم الشخصية المحققة للذات بعدة أبعاد أهمها إشباع الحاجات الطبيعية، والإحساس بالأمن والانتماء، والإحساس باحترام الذات Self-esteem. فهذه الأبعاد هي التي تولد لدى الشخص الإحساس بالثقة في العالم الخارجي، والميل إلى الانفتاح على العالم. يرى هارولد لاسويل أن أضعف الإحساس باحترام الذات لدى الفرد، ينزع به إلى التعصب القومي، والميل إلى تحقيق النجاح الخارجي كأداة لتعويض الإحساس بعدم احترام الذات<sup>(٢٥)</sup>. كذلك، وجد دارسو علم النفس الاجتماعي أن ضعف الإحساس باحترام الذات يدفع بالفرد إلى رفض الحلول الوسط مع الميل إلى الصراع وإلى سوء فهم نوايا الآخرين. ومن ثم، قد يصبح من الصعب التأثير على مثل هذا الفرد إذا كان في مركز صنع السياسة الخارجية. فتقديم الدول الأخرى تنازلات لهذا



أفرد لن ينتج تأثيراً ذا بال على سلوكه، بل على أنه قد يزيد من سلوكه العدائي، لأنه يميل إلى تفسير التنازلات التي تقدم له على أنها علامة ضعف<sup>(٢٦)</sup>.

تعتبر مارجریت هيرمان رائدة تحليل أثر الدوافع والخصائص الشخصية للقائد السياسي على سياسته الخارجية. فقد قدمت مجموعة من الدراسات التطبيقية التي مزجت بين تحليل أثر كل من الدوافع والخصائص الشخصية. ففي دراسة حول أثر الخصائص الشخصية لأعضاء الكونجرس الأمريكي على سلوكهم التصويتي تجاه قضايا المعونة الخارجية، ركزت هيرمان على ثلاث خصائص هي التفاؤل، والنظرة المفهومية للعالم الخارجي، والاهتمام الانساني بالدول الأخرى. وجدت هيرمان من واقع تلك الدراسة أن عضو الكونجرس الأمريكي المتسم بالتفاؤل، وتركيب نظراته المفهومية للعالم الخارجي، واهتمامه الانساني بمشكلات الدول الأخرى، أكثر ميلاً إلى تحييد منح المعونات الخارجية، وبالتالي تحييد دخول الولايات المتحدة معترك السياسة الدولية<sup>(٢٧)</sup>.

وفي دراسة ثانية خللت هيرمان أثر الخصائص الشخصية لعشرة قادة سياسيين على سياستهم الخارجية، وقد ركزت على الخصائص المتعلقة بالقومية، والاعتقاد في القدرة على السيطرة على الأحداث، والتركيب الذهني، والدوجماتية، وقد وجدت هيرمان أن القادة الذين يتصفون بقوة البعد القومي، والاعتقاد في القدرة على السيطرة على الأحداث، والتبسيط الذهني للأحداث، والدوجماتية أكثر ميلاً إلى السلوك الصراعي الخارجي<sup>(٢٨)</sup>.

وفي دراسة أخرى اختارت هيرمان ستة من الدوافع والخصائص الشخصية للقادة السياسيين وهي : الدافع القومي، واعتقاد القائد في قدرته على ضبط الأحداث، والحاجة إلى القوة، والحاجة إلى الانتماء، والنظرة المفهومية للعالم الخارجي، والثقة بالآخرين، وحاولت تحليل أثر تلك الدوافع والخصائص على السياسة الخارجية لخمسة وأربعين قائداً سياسياً ينتمون إلى دول مختلفة. وقد انترضت هيرمان أن تلك الدوافع والخصائص الستة تشكل توجيهين رئيسيين مختلفين نحو السياسة الخارجية، هما التوجه المستقل، والتوجه المشترك، فالتوجه المستقل يتضمن دافعا قومياً قوياً، واعتقاداً في

القدرة على السيطرة على الأحداث، وحاجة قوية للقوة، وعدم الثقة في الآخرين، وسطحية النظرة المفهومية للعالم. أما التوجه لمشارك فأنه يعني دافعا قوميا محدودا، وعدم الاعتقاد في القدرة على السيطرة على الأحداث، ودافعا قويا للانتماء، وتركيب النظرة المفهومية للعالم، وثقة كبيرة في الآخرين. وقد وجدت هيرمان أن هذين التوجهين يؤثران تأثيرا كبيرا على مضمون وأسلوب السياسة الخارجية للقادة السياسيين محل الدراسة، وبالذات على مستوى ميلهم إلى العمل المنفرد أو العمل الجماعي في السياسة الخارجية، وميلهم نحو الدخول في ارتباطات دولية ملزمة وأسلوبهم في تنفيذ السياسة الخارجية<sup>(٢٩)</sup>.

#### هوام : ١٠

يرى بعض الباحثين ان الفرد الذي يصنع السياسة الخارجية ليس عاملا مؤثرا في صنع تلك السياسة، ومن ثم فانه لا ضرورة لدراسة أثر القائد السياسي على السياسة الخارجية. فهذه السياسة في رأيهم هي نتيجة عوامل بنيوية تتعدى القائد السياسي، كما ان الدور الذي يقوم به هذا القائد هو الذي يملى عليه اتباع سياسة معينة. بيد ان هذا الزأى هو موضع انتقاد مضم دارسي السياسة الخارجية. فالقائد السياسي الفرد ليس مجرد آلة منتجة للقرارات والسلوكيات التي صنعت من قبل قوى أخرى ولكنه يؤثر بخصائص شخصيته ودوافعه الذاتية وبيئته النفسية في كيفية صنع وتنفيذ السياسة الخارجية. وقد انتهى أدب السياسة الخارجية الى ان هناك ظروفًا معينة يؤدي توافرها الى تعاطف دور القائد السياسي فص صنع السياسة الخارجية بحيث يصبح هذا الدور محوريا في فهم تلك السياسة، ولعل أهم تلك الظروف هي مدى اهتمام القائد السياسي وخبرته وسلطته في ميدان السياسة الخارجية، ومدى كاريذية شخصيته جماهيريا، ودرامية أسلوب وصوله الى السلطة. ويؤدي ازدياد قيم تلك المتغيرات الى ازدياد تأثير القائد السياسي على السياسة الخارجية. كذلك فان القائد السياسي ذي الشخصية المتسمة بالجمود أكثر تأثيرا على السياسة الخارجية من غيره. كما يؤدي موقف الأرمسة الدولية

والموقف المتمسم بالمفروض السياسي الذي زيادة تأثير القائد السياسي على السياسة الخارجية.

وقد ركزنا في هذا الفصل على مجموعة المتغيرات الموضوعية المرتبطة بالفائد السياسي، وهي تتمثل في الدوافع الذاتية والخصائص الشخصية لهذا القائد. فبعكس المتغيرات المرتبطة بالبيئة النفسية، والتي سنشير إليها في الفصل التالي، فإن المتغيرات الموضوعية تنتج أثرها في السياسة الخارجية مباشرة . ولعل من أهم أشكال الدوافع الذاتية التي تؤثر في السياسة الخارجية هي الدافع نحو القوة، والحاجة إلى الانتماء، والحاجة إلى الانجاز، واحترام الذات، والنزعة نحو السيطرة أو الخضوع. أما أبرز الخصائص الشخصية للقائد السياسي التي تؤثر على السياسة الخارجية فهي الشخصية التسلطية، والعقل المنفتح أو المنغلق، وتحقيق الذات .

## هوامش الفصل الحادي عشر

- Katarina Brodin, "Belief systems, doctrines, and perception", **Co-operation and Conflict**, 2, 1972, p. 101. (١)
- Sidney Verba, "Assumptions of rationality and irrationality in models of the international system", in Klaus Knorr and S. Verba, eds. **The International System**, (Princeton: Princeton University Press, 1961), p. 105.
- R. J. Baur, Dexter, and I. Pool, **American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade**, (New York: Atherton, 1963).
- Joyce Kolko and G. Kolko, **The Limits of Power: World and the United States Foreign Policy, 1945 - 1954**, (New York: Harper and Row, 1972), pp. 7 - 8. (٢)
- Vernon Aspaturian, "Soviet foreign policy", in Roy Macridis, ed, **Foreign Policy and World Politics**, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), pp. 182 - 184. (٣)
- Kolko and Kolko, op. cit., and Verba, op. cit. (٤)
- W. Levi, "Ideology, Interests, and Foreign Policy", **International Studies Quarterly**, 14, 1970, pp. 1 - 13. (٥)
- من أهم الدراسات في هذا المجال . (٦)
- O. Brim et al., **Personality and Decision Process**, (Stanford: Stanford University Press, 1962), pp. 255 - 256.
- James Rosenau, "Private preferences and political responsibilities: the relative potency of individual and role variables in the behavior of U. S. Senators", in J. David Singer, ed., **Quantitative International Politics**, (New York: Free Press, 1968) 17 - 50. (٧)
- Glen Stassen, "Individual preferences vs. role constraint in policy-making: senatorial responses to secretaries (٨)

- Acheson and Dulles", *World Politics*, 25 (October 1972), pp. 96 - 119.
- Margaret Hermann, "When leader personality will affect foreign policy", in James Rosenau, ed., *In Search of Global Patterns*, (New York: Free Press, 1976), p. 328. (١)
- Ibid, pp. 328 - 329. (١٠)
- Ibid, p. 329. (١١)
- Ibid, pp. 329 - 330. (١٢)
- Margaret Hermann, "Leader personality and foreign policy behavior", in James Rosenau. ed., *Comparing Foreign Policies*, (Beverly Hills, Sage, 1974), pp. 201 - 234.
- M. Hermann, "When leader personality will affect foreign policy", op. cit., pp. 330 - 331. (١٣)
- Stanley Budner, "Intolerance of ambiguity as a personality variable", *Journal of Personality*, 30,, 1962, pp. 29 - 50. (١٤)
- M. Hermann, "When leader personality will affect foreign policy", op. cit., p. 331. (١٥)
- Kenneth Waltz, *Man, State, and War, A Theoretical Analysis*, (New York: Columbia, 1959), pp. 16 - 41. (١٦)
- Alexander George and J. George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study*, (New York: Dover Publications, 1956), pp. 10 - 11. (١٧)
- P. J. Vatikiotis, *Nasser and his Generation*, (London: Croom Helm, 1978), pp. 24 - 25. (١٨)
- محمد حسين هبكل، خريف الغضب، قصة بدايئة ونهايئة صمصام أنور السادات، (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ١٩٨٣).
- Cited in J. Robinson and R. Snyder, "Decision-Making in international politics", in Herbert Kelman, ed., *International Behavior*, (New York: Holt and

- Rinehart, 1965), p. 44.
- Lloyd Etheredge, "Personality effects on American foreign policy, 1398 - 1968: A test of Interpersonal Generalization Theory", *American Political Science Review*, 72 (2), June 1978), pp. 434 - 451. (٢١)
- David Winter and A. Stewart, "Content analysis as a technique for assessing political leaders", in Margaret Hermann, and Thomas Milburn, eds., *A Psychological Examination of Political Leaders*, (New York: Free Press, 1977), p. 60. (٢٢)
- T. W. Adorno et al., *The Authoritarian Personality*, (New York: Harper and Row, 1950). (٢٣)
- Milton Rokeach, *The Open - Closed Mind*, (New York: Basic Books, 1960). (٢٤)
- Abraham Maslow, *Motivation and Personality*, (New York: Harper and Row, 1954). (٢٥)
- في دراسة عامة عن أثر شخصية القائد السياسي على الممارسة الخارجية، راجع محمد إبراهيم فضة، "دور عوامل الشخصية في صنع السياسة الخارجية، الممارسة الدولية، أكتوبر سنة ١٩٨٣، العدد ٧٤، ص ٥٤ - ٧١. (٢٦)
- Margaret Hermann, "Some personal characteristics related to foreign aid voting of Congressmen", in Margaret Hermann, and Thomas Milburn, eds., *op. cit.*, pp. 313 - 334. (٢٧)
- Margaret Hermann, "Leader personality and foreign policy behavior", in James Rosenau, ed., *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, (New York: John Wiley, 1974), pp. 201 - 234. (٢٨)
- Margaret Hermann, "Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders", *International Studies Quarterly*, 24 (1), March 1980, pp. 7 - 46. (٢٩)

## الفصل الثاني عشر

البيئة النفسية للقائد السياسي





بجمع دارس السياسة على أن هناك تفاوتاً بين الواقع كما هو كائن، وبين الواقع كما يتصوره الإنسان، ويجمعون كذلك على أن السلوك الانساني في معظمه هو نتاج الطريقة التي يدرك بها الإنسان هذا الواقع. فالإنسان يواجه بيئة شديدة التعقيد تضطره إلى خلق أدات ذاتية تساعد على تفسير تلك البيئة، أي خلق بيئة ذاتية تمكنه من فهم البيئة الواقعية والتصرف إزاءها. هذه الأدوات هي مجموعة العقائد والادراكات والقيم والتصورات التي تمكنه من التعامل مع تلك البيئة، وهذه المجموعة هي ما يسميه دارسو السياسة الخارجية "البيئة النفسية"، وهي تمثل المتغير الوسيط الذي تؤثر من خلاله البيئة الموضوعية على السياسة الخارجية. فمتغيرات البيئة الموضوعية (النسق الدولي، والنظام السياسي، والخصائص القومية وغيرها) لا تؤثر في السياسة الخارجية إلا إذا أدركها القائد السياسي إدراكاً معيناً. ومن ثم، فطالما أن القائد السياسي لم يدرك أو يستوعب متغيراً موضوعياً معيناً، فإن ذلك المتغير لن ينتج أثراً في السياسة الخارجية.

قبل أن نستطرد في توضيح العلاقة بين البيئة النفسية للفائد السياسي وبين سياسته الخارجية، فإنه يلزم أن نوضح الفارق بين مختلف مكونات البيئة النفسية، التي أشرنا إليها، وأن نشير إلى أهم الانتقادات التي توجه إلى ارتباط بين البيئة النفسية للقائد السياسي وسياسته الخارجية.

تألف البيئة النفسية من مجموعة من المكونات الأساسية. لعل من أهم هذه المكونات، العقائد، والادراكات، والتصورات. وسنحاول أن نوضح المقصود بهذه المكونات الثلاثة فالعقيدة belief هي حكم احتمالي ذاتي نص عليه صراحة أو ضمناً في شكل تأكيد أو مقولة. هذا الحكم يصف أو يوصي أو يقوم ظاهراً أو أسلوبياً للعمل بحيث يربط بين هذه الظاهرة أو الأسلوب وبين صفة محددة. فالعقائد تجيء في شكل مقولة صريحة أو ضمنية. وهي بذلك تختلف عن الاتجاهات attitudes التي هي في الأساس تقويم لظاهرة معينة في شكل استعداد باطن يعبر عن المسافة العاطفية بين الشخص والظاهرة. كما أن العقائد تنشئ علاقة بين الشيء موضع العقيدة وبين صفة محددة. هذه العلاقة قد تشمل وصف الشيء (أعتقد أن إسرائيل ستهاجم الدول العربية

قربيا)، أو تقويمه (أعتقد أن إسرائيل دولة عدوانية)، أو توصي بإتباع سلوك معين تجاهه (أعتقد أن الردع هو أفضل أسلوب للتعامل مع إسرائيل). والعقائد كذلك ذات طابع احتمالي، كما أنها توجه الفرد نحو سلوك معين، وهي بذلك تختلف عن "الأفكار" التي قد تطرأ على ذهن الفرد، دون أن تكون لها وظيفة سلوكية. وحين تنتظم تلك العقائد بشكل مترابط في ذهن الفرد فإنها تشكل "نسقا عقديا" Belief system. وينبغي الإشارة إلى أن العقيدة تختلف عن الأيديولوجية. فالأخيرة تنصرف إلى تصور شامل للمجتمع المثالي يقدم الأدوات العملية الكفيلة بتحقيق هذا المجتمع. وفي معظم الأحيان، فإن الأيديولوجية تتميز بنوع من الجاذبية العاطفية التي تدفع مريديها إلى الانتظام في إطار تنظيمي يحاول تحقيق أهداف تلك الأيديولوجية. وتختلف الأيديولوجية عن النسق العقدي في أن الأولى تقدم نموذجا للمجتمع المثالي، أما النسق العقدي، فإنه قد لا يقدم هذا النموذج. كذلك، فمن المتصور أن لا يؤمن الفرد أو صانع السياسة الخارجية بأيديولوجية معينة، ولكنه بالقطع لابد أن يطور نسقا عقديا يمكنه من التعامل مع البيئة. أما الإدراك Perception، فهو تعبير عن وعي الفرد بالقضايا الموضوعية المرتبطة بموقف معين. فالفرد يتلقى مجموعة ضخمة من المعلومات اليومية عن شتى الموضوعات. هذه المعلومات تخلق لدى الفرد وعيا معينيا بتلك الموضوعات. وكلما طرأ حافظ خارجي يتعلق بتلك الموضوعات، أثير هذا الوعي لدى الفرد بحيث يتمكن من إعطاء معنى لهذا الحافظ. ومن ثم، فالإدراك ينصرف إلى القضايا التي تثار في ذهن الفرد حينما يثار حافظ خارجي يدفع الفرد إلى تذكر تلك القضايا. فإذا تلقى الفرد خبرا معينيا عن إسرائيل، فإنه قد تثار في ذهنه قضايا معينة كاستيلاء إسرائيل على الأراضي العربية، وممارساتها ضد الفلسطينيين، ورفضها للتفاوض مع منظمة التحرير الفلسطينية، بينما إذا تلقى الفرد آخر الخبر ذاته قد تثار في ذهنه قضايا مختلفة كتعمير النقب، والديمقراطية في إسرائيل، وارتفاع مستوى معيشة العرب في إسرائيل. أما التصور image فهو الانطباع الأولي العام للفرد عن موضوع معين كأنه يكون لدى الفرد انطباعا عاما بأن دولة معينة هي دولة شريرة. وأخيرا فإن القيم Values هي مفاهيم

تعبّر عن تصور الفرد لما يعتبره "الحياة المثالية أو الحياة المرغوبة" (كالحرية، والسلام، والمساواة، والعدالة، وغيرها)<sup>(1)</sup>.

ولكى نوضح الفرق بين تلك المفاهيم. فإننا نسوق المثال التالي. قد يكون لدى الفرد تصور لقائد معين باعتباره زعيماً قومياً (تصور)، رغم أنه يحب أو يكره مفهوم هذا القائد للقومية (اتجاه). فإذا أثر أمامه موضوع يتعلق بهذا القائد تذكر سياساته ومواقفه المشهورة اتجاه قضايا محددة (ادراكات)، ولكنه حين يؤكد صحة استراتيجية السياسة الخارجية لهذا القائد فإنه يعبر بذلك عن عقيدة. كما أنه حينما يعبر عن تفضيله لرموز مثالية معينة كالحرية أو المساواة، فإنه عندئذ يتحدث عن القيم.

إذا كنا قد أوضحنا المكونات الرئيسة للبيئة النفسية، فإنه من الضروري أن نناقش الاعتراضات التي يقدمها بعض الباحثين لتحليل البيئة النفسية للقائد السياسي. فيرى بعض الباحثين أن تحليل أثر البيئة النفسية للقائد السياسي على السياسة الخارجية قد يؤدي إلى نتائج مضللة بالنسبة لفهم تلك السياسة وذلك لعدة أسباب أهمها:

أولاً: تحليل البيئة النفسية يتضمن نوعاً من التفسير الدائري للسياسة الخارجية

فالقول أن القائد السياسي تصرف أو اتخذ قراراً معيناً لأنه كان بتصوّر الموقف السياسي بشكل معين، لا يضيف جديد إلى التحليل، بل إنه ربما يوقع الباحث في شرك التفسير، أي تبرير السياسة الخارجية. ومن أمثلة ذلك القول أن القيادة الإسرائيلية هاجمت الدول العربية سنة ١٩٦٧ لأنها كانت "تعتقد" أن هناك تهديداً عربياً جسيماً موجهاً إليها، وبالتالي كان من "الضروري" أن تهاجم. مثل هذا القول يجعل من النتيجة جزء لا يتجزأ من السبب وهو أمر غير مقبول في التحليل العلمي.

## ثانياً: تحليل السياسة الخارجية استناداً إلى البيئة النفسية يقلل من دور الإرادة الواعية للقائد السياسي

يرى بعض الدارسين أن تحليل السياسة الخارجية انطلاقاً من البيئة النفسية للقائد السياسي يقلل من دور الإرادة الواعية للقائد السياسي في صنع تلك السياسة يقلل من دور الإرادة الواعية للقائد السياسي في صنع تلك السياسة، كما أنه يتجاهل قدرة الإنسان بصفة عامة على التخلص من التبريد التي تفرضها عقائده وتصورات، وعلى صياغة استراتيجيات رشيدة تتعدى التصورات الذاتية. فكثيراً ما يتخطى القائد السياسي بينته النفسية، ويصوغ استراتيجيات رشيدة طويلة الأمد تتعدى شخصه<sup>(٢)</sup>.

## ثالثاً: من الصعبية بمكان معرفة البيئة النفسية الحقيقية للقائد السياسي

وبضيق بعض الدارسين أنه حتى إذا سلمنا بأهمية البيئة النفسية للقائد السياسي، فإنه يصعب على الباحث أن يعرف العقائد والادراكات والتصورات الحقيقية للقائد السياسي كأساس لفهم سياساته. فنادراً ما يعبر القادة السياسيون عن معتقداتهم الحقيقية، وكثيراً ما يلجأون إلى تزييف تعبيراتهم اللفظية المعلنه عن تلك المعتقدات لتضليل أعدائهم، أو لتحقيق أهداف خفية. وعلى سبيل المثال، فإن القادة الاسرائيليين أعلنوا قبل حرب يونيو ١٩٦٧ أن اسرائيل يتهددها خطر الفناء من احتمال هجوم عربي، واستعملوا ذلك كمبرر للهجوم على الدول العربية المجاورة. ولكنهم عادوا فأعلنوا عام ١٩٧٢ أن اسرائيل لم تكن مهددة بالفناء، وأن أقوالهم قبل الحرب كانت تهدف إلى خلق مبرر معنوي للهجوم. وقد استعمل بعض الدارسين الأقوال المعلنه للقادة الاسرائيليين قبل الحروب "لتفسير" القرار الاسرائيلي بالهجوم، رغم أن تلك الأقوال لم تكن تعكس معتقداتهم الحقيقية. ومن ثم، فإن الباحث يواجه احتمال التضليل المعتمد من للتائد السياسي. كما أنه من المستحيل استعمال الوسائل المعملية لاستخلاص البيئة النفسية "الحقيقية" للقائد السياسي.

## رابعاً: قد لا يتصرف القائد السياسي بناء على البيئة النفسية

يرى بعض الدارسين أن البيئة النفسية للقائد السياسي قد لا تتعكس بالضرورة على سياساته إذا كانت هناك قوى هيكلية ضخمة تمنعه من ترجمة تلك البيئة إلى سلوكيات وقرارات بل وسياسات عامة. ومن أمثلة ذلك أن يطور القائد السياسي مفاهيم شديدة السلبية عن العدو، ولكنه يتبنى سياسات دفاعية ازاء هذا العدو، نظراً لأن العدو يمتلك ناصية التفوق في مجال توازن القوى. فتصور كثير من القادة السياسيين العرب لاسرائيل على أنها دولة توسعية عدوانية لم يؤد بهم إلى اتباع سياسات هجومية ازاء اسرائيل، ولكن معظمهم تبني سياسات دفاعية بحثة. كذلك، يرى بعض الدارسين، أن القائد السياسي قد يتصرف في اتجاه مخالف لادراكه للواقع، وذلك في ظروف معينة ويضرب بعضهم مثلاً لذلك بالادراك الصهيوني للفلسطينيين قبل انشاء اسرائيل. ويرى هؤلاء أنه رغم أن بعض القيادات الصهيونية قد فهمت الشخصية الفلسطينية فهما حقيقياً، إلا أن هذا الفهم لم يؤد إلا إلى زيادة عدوانية تلك القيادات تجاه الفلسطينيين. ويرجع ذلك - في نظر هؤلاء الدارسين إلى أن ادراك تلك القيادات للفلسطينيين كان يؤدي إلى زيادة احساسها بالتهديد الذي يشكله الفلسطينى على الصهيونى، كما أن ميزان القوى الموضوعى كان في صالح الصهاينة مما سمح لهم باتباع السلوك العدوانى<sup>(١٣)</sup>. كذلك، وجد بعض الباحثين أنه رغم تشابه مفهوم بعض قادة حركة عدم الانحياز لمفهوم عدم الانحياز (نهرو. وسوكارنو وعبد الناصر) فإن سلوكياتهم السياسية الخارجية تجاه القوة الكبرى كانت متباينة تبايناً واضحاً لاختلاف العوامل الأخرى المتعلقة بكل دولة. فقد كان سلوك مصر تجاه الكتلة الغربية يتسم بصراع يفوق سلوكها تجاه الكتلة الشرقية، بينما كان الأمر على عكس ذلك في هالتي الهند وأندونيسيا<sup>(١٤)</sup>.

## خامساً: قد تؤثر البيئة الواقعية على السياسة الخارجية مباشرة

يرى بعض الدارسين انه ليس من الضروري أن تستوعب متغيرات البيئة الواقعية في البيئة النفسية للقائد السياسي لكي تنتج آثارها في السياسة الخارجية. فبعض متغيرات البيئة الواقعية تؤثر مباشرة في السياسة الخارجية. ومن ذلك تأثير معدلات

التغير في البيئة الداخلية أو الخارجية للدولة، وأثر الموقف الدولي (أزمة، أو لا أزمة، أو شبه أزمة) وغيرها من المؤثرات التي تنتج ردود أفعال غير رادية (٥).

والواقع أن القول أن تحليل البيئة النفسية يتضمن نوعاً من التبرير الدائري، لا يأخذ في الاعتبار أن هناك مجموعات من البدائل النفسية المتاحة، وأن القائد السياسي قد اختار أحد تلك البدائل، بناء على مجموعة من العوامل المتعلقة بالتنشئة والانتماء الاجتماعي وغيرها. والدليل على ذلك أن قائدين سياسيين مختلفين قد يصلان إلى تصورين مختلفين للموقف السياسي ذاته. وقد توصل دارسو السياسة الخارجية إلى مجموعة من الأساليب التي يمكن عن طريقها تفادي عملية التبرير الدائري في تفسير السياسة الخارجية، مؤداها ليس فقط التعرف على العلاقة بين تصور القائد السياسي وبين السياسات المتبعة فعلاً، بل وبين السياسات التي لم تتبع وكان بالإمكان اتباعها في إطار البيئة النفسية للقائد السياسي.

كذلك، فالانتقاد الثاني هو مجرد رد جدلي على مدرسة تحليل البيئة النفسية. فهل من المتصور أن يصوغ القائد السياسي سياسة خارجية تتناقض مع "ما يتصور" أنه هو السياسة الصحيحة الرشيدة؟ وفي معظم الحالات إذا صاغ القائد السياسي سياسة خارجية تختلف عن بينته النفسية، فمن المرجح أن يكون ذلك مؤشراً قوياً إما على حدوث تغير في البيئة النفسية سابق لعملية صياغة السياسة الخارجية، أو على وجود ضغوط خارجية قوية عليه تدفعه إلى تبني سياسات تختلف عما يعتقد أنه هو السياسة الصحيحة. وفي الحالة الأخيرة، فإنه لا يكون بصدد صياغة سياسة خارجية. ذلك أن الاختيار - كما قدمنا - عنصر رئيس من عناصر تعريف السياسة الخارجية.

أما الانتقاد الثالث فهو يشير مشكلة حقيقية تواجه التحليل النفسي للسياسة الخارجية. بيد أنه أصبح من الممكن التحقق من صدق تعبير القائد السياسي عن بينته النفسية. فقد طور الباحثون مجموعة من الأدوات الإحصائية التي يمكن من خلالها التأكد من صدق التعبير عن البيئة النفسية. ومن أهم تلك الأدوات هو إقامة مقارنات إحصائية بين الوثائق التي عبر فيها القائد السياسي عن مفاهيمه طبقاً لعدة أبعاد. من تلك

الأبعاد مقارنة الوثائق العلنية بالوثائق السرية، ومقارنة الوثائق التلقائية بالوثائق المجهزة سلفاً، ومقارنة الوثائق الحوارية بالوثائق اللحوارية، ومقارنة الوثائق الأصلية بالوثائق التي كتبها آخرون، ومقارنة الوثائق الموجهة إلى جمهور أجنبي بالوثائق الموجهة إلى جمهور محلي، ومقارنة الوثائق الموجهة إلى الجماهير بالوثائق الموجهة إلى المتقنين. فإذا ثبت أن مفاهيم القائد السياسي متسقة عبر تلك الأشكال من الوثائق، يمكن أن تستخلص أن الوثائق تتضمن المفاهيم "الحقيقية" للقائد السياسي<sup>(١)</sup>. ضف إلى ذلك، فإنه من الممكن للباحث المدقق أن يتعرف على تلك الوثائق التي لا تتضمن تعبيراً عن المفاهيم الحقيقية، وعلى سبيل المثال، فإنه من اليسير أن يرفض الوثائق التي عبر فيها قادة إسرائيل في مايو - يونيو ١٩٦٧ عن احساسهم بالتهديد الموجه إلى أمن إسرائيل؛ في ضوء ما ذكره فيما بعد.

بالنسبة للانتقاد الرابع، فإنه يركز على مفاهيم معينة في البيئة النفسية ويتجاهل المفاهيم الأخرى الكائنة في تلك البيئة. صحيح أن القائد السياسي قد يطور مفاهيم سلبية للعدو ويتبع في نفس الوقت سياسات دفاعية ازاءه. ولكنه يتبع تلك السياسات بناء على تصوره الذاتي (البيئة النفسية مرة أخرى) لتوازن القوى. فرغم أن توازن القوى هو حقيقة موضوعية إلا أنه لا ينتج آثاره في السياسة الخارجية إلا من خلال فهم القائد السياسي لهذا التوازن. فإذا كان توازن القوى في صالح العدو، فإن فهم القائد السياسي لهذا التوازن قد يكون صحيحاً، فيؤدي به إلى اتباع سياسات دفاعية، وقد لا يكون كذلك، مما قد يؤدي إلى اتباع سياسات هجومية، وإن كان الأغلب أن تكون فاشلة. ضف إلى ذلك أن الإدراك "الصحيح" للعدو قد لا يؤدي دائماً إلى اتباع القائد السياسي سياسات توفيقية أو تعاونية ازاء هذا العدو. فتأثير الإدراك يعتمد - كما سنرى فيما بعد - على ما هية النسق العقيدى للقائد السياسي. ومن ثم، فإنه من المتصور أن يستمر القائد السياسي في اتباع السياسات ذاتها ازاء العدو رغم ادراكه الصحيح لطبيعة العدو.

ولا يقدم لنا القائلون بالانتقاد الخامس، أمثلة محددة لسياسات أو قرارات أصدرها صانع السياسة الخارجية بتأثير مباشر من متغيرات البيئة الواقعية دون تفكير في كيفية تفاعل أو معنى تلك المتغيرات. وعلى أي حال، فإنهم يعترفون بأن حجم السياسات

والقرارات والسلوكيات الناشئة عن التأثير المباشر لمتغيرات البيئة الواقعية هو حجم محدود يمكن إهماله.

لكي نوضح كيفية تأثير البيئة النفسية للقائد السياسي على السياسة الخارجية لدولته، فإننا سنتناول أثر المكونات الأساسية لتلك البيئة، ونعني بها العقائد، والإدراكات، والتصورات، في المطالب الثلاث التالية<sup>(٧)</sup>.



## المبحث الأول

### العقائد

من الثابت أن البيئة الموضوعية، هي بيئة شديدة التعقيد والانتساع ويصعب التنبؤ بمساراتها. وعلى عكس ذلك، فإن الفرد هو كيان محدود نسبياً يمتلك أدوات حسية وشعورية محدودة وقدرات أكثر محدودية على استيعاب وتخزين المعلومات. فقدرات الانسان على استقبال، واستيعاب، وتفسير المعلومات الآتية، وعلى التنبؤ بالنتائج المحتملة لسلوكه هي قدرات محدودة. ذلك لأن الفرد يستقبل فيضاً هائلاً من المعلومات من مصادر متعددة وغير موثوق من صحتها، عبر مجموعة من الأدوات الحسية المحددة. كما أنه يتعامل مع وحدات ومجاميع بشرية متعددة ذات توجهات وأهداف متباينة.

ولكى يستطيع الفرد أن يتعامل مع هذه البيئة المعقدة بقدراته المحدودة، فإنه يطور لنفسه صوراً محدداً عن تلك البيئة ويقوم بتبويب المعلومات الآتية من البيئة إلى فئات معرفية (عقائد) يمكن من خلالها تفسير تلك المعلومات. من خلال تلك العملية العقيدية - التي هي أساساً تصوير تقريبية للبيئة - يستطيع الفرد أن يفهم البيئة ويحدد موقعه منها<sup>(١)</sup>.

ويقدم الفرد من خلال العملية العقيدية بتطوير مجموعة من العقائد عن طبيعة البيئة وأساليب التعامل مع تناقضاتها. تتميز هذه العقائد بأنها ترتبط ببعضها بروابط أفقية ورأسية متعددة. ذلك أن الفرد لا يطور لنفسه مجموعة عشوائية من العقائد، ولكنه ينشئ كلاً متكاملًا يتسم بالترابط، أي أنه يشكل "سقفا عقيدياً".

ويلعب النسق العقيدى للفرد دوراً في مساعدته على استيعاب المعلومات المشتتة وربطها ببعضها، وخلق منطق ذاتي للظاهرة محل البحث. كذلك، يلعب النسق العقيدى دوراً حاسماً في ضبط حجم المعلومات الممكن قبولها واستيعابها من البيئة الخارجية. فالعقائد توجه الفرد نحو قبول معلومات معينة أو نحو تجاهل ورفض معلومات أخرى،

طريقاً لمدى اتساق تلك المعلومات مع تلك العقائد<sup>(٩)</sup>. وعلى سبيل المثال، فإن القرار الاسرائيلي قبل حرب سنة ١٩٧٣ بعدم المبادرة بضربة وقائية كان مبنياً على عقائد صناع القرار حول استعداد العدو لتحمل المخاطرة السياسية. فالقيادة الاسرائيلية اعتقدت أن صانع القرار المصري لن يجرو على تحمل مخاطرة الهجوم إلى حد أنها أهملت المعلومات المؤكدة عن هجوم مصري وشيك. بعبارة أخرى، يلعب النسق العقيدى دوراً حاسماً في تصفية المعلومات بحيث يرفض المعلومات التي تتناقض مع قواعد هذا النسق، ويسمح فقط بمرور المعلومات التي تتسق معه. وتحدث هذه العملية من خلال سلسلة من العمليات المعرفية المعروفة في أدب علم النفس الاجتماعي. بيد أن الأفراد يختلفون في حجم الدور الذي يلعبه النسق العقيدى. فبينما قد يرفض البعض أي معلومات تتناقض مع هذا النسق، فإن البعض الآخر قد يتجه إلى أحداث تعديل جزئي في النسق العقيدى بما يتفق مع المعلومات الجديدة. ويعتمد ذلك على مدى تماسك أبعاد النسق العقيدى، ومدى ضدق وقوة المعلومات الآتية من البيئة. فكلما كان النسق العقيدى متماسكاً زادت صعوبة تغيير أي من أبعاده. ذلك لأن هذا التغيير يتطلب تغييراً لكل أبعاد النسق الأخرى. كذلك، إذا جاءت معلومات مؤكدة، ولكنها متناقضة مع النسق العقيدى. فإن الفرد قد يغير هذا النسق بما يتفق والمعلومات. وعلى سبيل المثال، فقد مثلت وقائع التدخل السوفيتي في أفغانستان عام ١٩٧٩ صدمة للرئيس الأمريكي السابق كارتر دفعته لتغيير مفاهيمه السياسية عن الاتحاد السوفيتي، وقد دفعه ذلك إلى تغيير خطوط سياسته الخارجية نحو زيادة الانفاق العسكري.

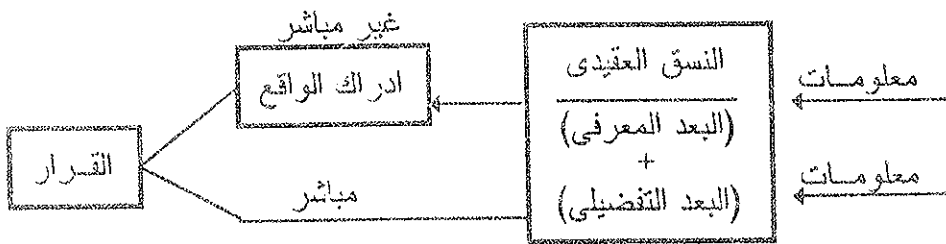
كذلك، يقدم النسق العقيدى للفرد منهجاً للاختيار بين البدائل أي لاتخاذ القرار. فعملية الاختيار هي أساساً نتائج لتفسير المعلومات المتاحة في ضوء النسق العقيدى لصانع القرار، وعلى وجه الخصوص ذلك الجزء من النسق المتعلق بالمنهاج والاستراتيجيات الصحيحة. فالفرد - أثناء عملية اتخاذ القرار - يربط بين المعلومات المتعلقة بظاهرة معينة، وبين عقائده حول تلك الظاهرة، حتى يتمكن من تحديد مجموعة من البدائل يمكن الاختيار من بينها. وهو في النهاية يختار بديلاً من خلال مقارنة البدائل المتاحة بسلم الأفضليات الكامن في نسقه العقيدى.

ومن ثم، فإن النسق العقيدى للقائد السياسى يقوم بوظيفتين مهمتين لى التأثير على السياسة الخارجية، الوظيفة الاولى هى أنه يحدد نمط ادراكاته للموقف. فالقائد السياسى يدرك الموقف من خلال عقائده. فاذا كانت المعلومات متناقضة مع العقائد، فان القائد السياسى يرفض أو يقلل من أهمية تلك المعلومات. أما اذا كانت المعلومات متوافقة مع العقائد، فانها تدخل فى عملية حساب الموقف. وبهذا الشكل يستطيع القائد السياسى أن يخلق لنفسه "معنى" معيناً للمعلومات، ويضغط حجمها الى أقل حجم ممكن. وهذا هو الاثر غير المباشر للنسق العقيدى، أو ما يمكن أن نعبر عنه بالبعد المعرفى

The cognitive element of the belief system للنسق العقيدى،

كذلك يلعب النسق العقيدى وظيفة ثانية فى تحديد أهداف وأولويات القائد السياسى، وبالتالي البدائل المفضلة فى موقف معين. فالنسق العقيدى يتضمن عقائد محددة عن طبيعة العالم السياسى والنسق الدولى، وطبيعة الأعداء السياسيين والعلاقة بينهم واستراتيجياتهم، والأساليب المتلى لاختيار الأهداف، والاستراتيجيات المتلى لتحقيق الأهداف، وامكانية اتخاذ المخاطرة السياسية، ودور القوة العسكرية فى تحقيق الأهداف. ويقوم القائد السياسى بتوظيف هذه العقائد كمعيار للاختيار أو كقاعدة لاتخاذ القرار Decision rule حينما يواجه موقفاً محدداً. وهذا الاثر المباشر للنسق العقيدى أو ما يمكن أن يعبر عنه بالبعد التفضيلى للنسق العقيدى The affective element of the belief system

ويوضح هولستى أثر هذين البعدين للنسق العقيدى فى الشكل رقم ١/١٢ :



الشكل ١/١٢ : العلاقة بين النسق العقيدى والسياسة الخارجية (١٠)

## (أ) الأثر غير المباشر للنسق العقيدى :

قدما أن النسق العقيدى يؤثر فى مدى استيعاب الفرد للمعلومات. وبحكم تلك الصفة، فإنه يؤثر فى نوعية السياسات الممكن اتباعها. ذلك أن السياسات ترتبط بالمعلومات المدركة. ويتضح الأثر غير المباشر للنسق العقيدى من خلال الميل النفسى للفرد لأحداث الاتساق المعرفى cognitive consistency بين نسقه العقيدى وبين المعلومات الجديدة. فإذا وردت الى الفرد معلومات تتناقض وهذا النسق، فإن ذلك يحدث اختلالا معرفيا Cognitive dissonance يحاول الفرد أن يتغلب عليه عن طريق إعادة تفسير المعلومات بما لا يجعلها متناقضة مع نسقه العقيدى.

ولتوضيح ذلك دعنا نتصور حالة الفرد الذى جاءته معلومات من البيئة الخارجية متناقضة مع نسقه العقيدى. يدلنا أدب علم النفس الاجتماعى على أن الفرد قد يستجيب لتلك المعلومات بواحد من الأدوات التالية<sup>(11)</sup>:

- ١- تجاهل المعلومات التى تتناقض مع النسق العقيدى.
- ٢- اللطعن فى مصدر المعلومات التى تتناقض مع النسق العقيدى.
- ٣- البحث عن معلومات جديدة تتوافق مع النسق العقيدى.
- ٤- إعادة تفسير المعلومات المتناقضة مع النسق العقيدى تفسيراً يجعلها متوافقة مع النسق العقيدى.
- ٥- التقليل من أهمية المعلومات المتناقضة مع النسق العقيدى.
- ٦- تقسيم المعلومات المتناقضة مع النسق العقيدى الى فئات فرعية، يتواءم بعضها مع النسق العقيدى.
- ٧- أحداث تعديل محدود فى النسق العقيدى بحيث يتوافق مع المعلومات المتناقضة الجديدة.

فإذا كان لدى الفرد رؤية عقيدية عن العدو بشأن عداؤه أصيبل ودائم، ثم وردت إليه معلومات بأن هذا العدو قد قرر نزع سلاحه النووي منفردا. مثل هذه المعلومة تحدث اختلافا داخل النسق العقيدى يستجيب له الفرد باحدى الوسائل الآتية :

١- تجاهل أن العدو قد قرر نزع سلاحه النووي، والتركيز على الاسلحة التى يملكها العدو. ويعبر عن ذلك "بالادراك الانتقائى" " Selective perception أى ادراك المعلومات "المتسقة" مع النسق العقيدى وتجاهل المعلومات "غير المتسقة معه".

٢- رفض المعلومة لأنها أتت من المصادر الرسمية للعدو، وهى مصادر لا يمكن الوثوق بها.

٣- البحث عن معلومة جديدة تثبت أن العدو لم ينزع سلاحه بالفعل.

٤- التأكيد أن العدو لا يملك أدوات نقل القنبلة النووية، ومن ثم فانه لا يستطيع استعمال تلك القنبلة على أى حال، وبالتالي فنزع اسلح النووى ليس بذى أهمية كبيرة.

٥- اعادة تفسير المعلومة على أساس أن العدو قد امتلك سلاحا جديدا أكثر فعالية من اسلح النووى، ومن ثم فإن العدو لم يقدم تنازلا ذا شأن.

٦- التأكيد أن هناك اختلافا داخل العدو بين الحكومة والحزب حول قضية نزع السلاح النووى، وأن هذه المعلومة قد أتت من الحكومة. ولكن الحزب لن يسمح بمثل هذا النزع الواحد للسلاح النووى.

٧- احداث تغيير فى النسق العقيدى المتعلق بهذا العدو بما يتواءم مع حقيقة أنه قد نزع سلاحه النووى، ومن ثم فإن عداؤه ليس عداا أصيلا أو دائما.

من الواضح أن أيا من الاساليب الستة الاولى يودى بالفرد الى تشوية الواقع، بافتراض صحة المعلومات، ومن ثم اتباع سياسات خاطئة ازاء العدو، أى سياسات مبنية على معلومات لا تتفق والواقع. أما الأداة الاخيرة، فانها تنتهى بالفرد الى اتباع سياسات متوافقة مع مصطيات الموتف. وتطبق المساعدة ذاتها على السياسة الخارجية.

فكلما ازداد توظيف القائد السياسي للادوات الستة الأولى فى فهمه للمعلومات، ازداد احتمال اتباعه سياسات خارجية مشوهة.

ولعل من أهم الأمثلة التى توضح تأثير النسق العقيدى على المعلومات هى دراسة هولستى حول النسق العقيدى لجون فوستر دلاس وزير خارجية الولايات المتحدة السابق. فلأن دلاس كان يعتقد أن الاتحاد السوفيتى دولة عدوانية فإنه كان يفسر تناقص عداة الاتحاد السوفيتى، ليس على أنه نتيجة لتحول فى السلوك السوفيتى، ولكن كنتيجة لتدهور القدرات السوفيتية، وعجز الاتحاد السوفيتى عن تحقيق أهدافه. ومن ثم، فإن تناقص العداة السوفيتى لم يكن ينعكس على ادراك دلاس للاتحاد السوفيتى. وعلى سبيل المثال، فإن توقيع الاتحاد السوفيتى لمعاهدة تحييد النمسا عام ١٩٥٥، أو تخفيض الاتحاد السوفيتى لقواته كان يفسر على أنه نتيجة لتدهور القوة السوفيتية وليس نتيجة لسعى الاتحاد السوفيتى لتحقيق السلام<sup>(١٢)</sup>.

ولا يتوقف التأثير غير المباشر للنسق العقيدى على عممية الاتساق المعرفى بين العقائد وبين المعلومات، ولكنه يشمل كذلك الاتساق المعرفى بين أجزاء النسق العقيدى ذاته. فصانع السياسة الخارجية يميل إلى بناء اتساق عام بين شتى أجزاء نسقه العقيدى وعدم وجود تناقض بين أهداف سياسته الخارجية. لتوضيح ذلك دعنا نتناول الحالة التى نسميها نظرية اتخاذ القرار "بالموقف القرارى المعقد" Complex decision situation. ويقصد به ذلك الموقف الذى ينطوى على ضرورة المفاضلة بين قيمتين كلاهما مطلوب. ومن ذلك الموقف الذى واجهه الرئيس كيندى سنة ١٩٦٢ ابان أزمة الصواريخ الكوبية. عندما علم كيندى بوجود صواريخ سوفيتية فى كوبا كان أمامه هدفين متعارضين هما: تجنب الحرب النووية الشاملة مع الاتحاد السوفيتى، وقرار هيبة أمريكا فى مواجهة التحدى السوفيتى. ما يجعل هذا الموقف القرارى معقداً، هو أن تحقيق أى من هذين الهدفين سيكون على حساب تحقيق الهدف الآخر. فتجنب الحرب قد يودى إلى اتهام أمريكا بالتخاذل وفقدان هيبتها، وقرار الهيبة قد يتطلب اتخاذ إجراءات تنتهى بالحرب. طبقاً لأساليب الحساب الرشيد (أى أسلوب حساب النفقة والمنفعة) فإن على صانع القرار فى هذه الحالة أن يدمج الهدفين ويقوم كل منهما فى

مواجهة الآخر، ويختار الهدف الأكثر تعظيماً للمكاسب، ولكن ذلك لا يحدث فعلاً. فالنسق العقيدى يقوم على فكرة الاتساق الداخلى بين أجزائه، وعدم الاعتراف بوجود تناقض بين العقائد، وحتى ولو كان هذا التناقض قائماً بالفعل. ومن ثم العقائد السياسى لن يختار بديلاً معيناً (حتى ولو كان هذا البديل هو أفضل البدائل المتاحة من ناحية الحساب الرشيد للمنافع) إذا كان هذا البديل يتعارض مع النسق العقيدى لهذا القائد. ولذلك فالقائد السياسى يقوم بعملية فصل للقيم المتعارضة، بحيث ينتهى إلى تصور وجود موقف قرارى يتضمن قيمة واحدة، واتباع سياسة خارجية متلائمة مع النسق العقيدى، وتحقق تلك القيمة فى آن واحد. وهذا هو ما حدث أثناء أزمة كوبا، إذ تصرف كيندى طبقاً لنسقه العقيدى عن الاتحاد السوفيتى، والذى تمثل فى أن الاتحاد السوفيتى سيزداد عدواناً إذا أظهرت الولايات المتحدة علامات ضعف أو قدمت تنازلات من طرف واحد، ومن ثم فإن التراجع حالياً (تجنب الحرب النووية) سيؤدى إلى ازدياد "عدوان" الاتحاد السوفيتى فى المستقبل، بما قد يجعل من الحرب فى المستقبل أمراً محتوماً فى حين أن التشدد حالياً قد يؤدى إلى تجنب الحروب فى الحاضر والمستقبل. من هنا فإن كيندى تصور أن القيمتين متكاملتان مما سمح له باتباع استراتيجية اجبار الاتحاد السوفيتى على فك قواعد الصواريخ<sup>(١٣)</sup>.

#### ب - الأثر المباشر للنسق العقيدى:

تؤثر العقائد السياسية على اختيارات السياسة الخارجية المفضلة. ذلك أن تلك العقائد توجه القائد السياسى نحو "تفضيل" مجموعة من البدائل على حساب مجموعة أخرى. والأمر الذى لا شك فيه أن العقائد لا توجه القائد السياسى نحو بديل معين، ولكنها تحدد الاطار العام الذى يحتوى مجموعة البدائل التى يمكن المفاضلة فيها، ومجموعة البدائل المستثناه مقدماً من دائرة الاختيار المحتمل. ولنضرب مثلاً لذلك بالنسق العقيدى لجمال عبد الناصر. فهذا النسق يتضمن مجموعة عقائد أثرت فى مجريات السياسة المصرية، فمن الناحية الفلسفية كان عبد الناصر ينظر إلى العالم السياسى باعتباره عالماً صراعياً. كما كان ينظر إلى التاريخ باعتباره حركة دائرية

حتمية تقدمية تحركها قوانين محددة من شأنها أن تؤدي إلى حل التناقضات الإقليمية لصالح القوى التقدمية، كما كان ينظر إلى الأعداء السياسيين على المستويات المحلية، والإقليمية والعالمية باعتبارهم نسيجاً مترابطاً من الأعداء يحاول القضاء على القوى التقدمية. كذلك نظر عبد الناصر إلى إسرائيل باعتبارها دولة توسعية، كما أن التوسع هو جزء لا يتجزأ من كيائها، وأيديولوجيتها. وبالتالي فلا مجال لتغيير هذا الطابع إلا بتغيير طبيعة الدولة ذاتها. من ناحية أخرى فإن النظرة الدائرية الحتمية للتاريخ تبلورت بخصوص إسرائيل في خبرة الحروب الصليبية التي انتهت بدهر الصليبيين. وقد رأى عبد الناصر أن هذه الخبرة ستكرر حتماً طبقاً لمنطق الحتمية الدائرية. ومن هنا، رأى عبد الناصر أن أفضل إستراتيجية إزاء إسرائيل هي إستراتيجية الردع التي تمكن العرب من إحتواء التوسع الإسرائيلي، مع بناء قوة اقتصادية عربية شاملة تؤدي في الأمد الطويل إلى إجبار إسرائيل على القبول بالمطالب العربية. من ناحية أخرى، فإن عبد الناصر لم يكن يعتقد في إمكان قبول أي مخاطرة سياسية فيما يتعلق بالصراع العربي - الإسرائيلي، وفي عدم استعمال القوة العسكرية إزاء إسرائيل إذا احتلست أراضي عربية جديدة ولذلك فإن الإستراتيجية المصرية إزاء إسرائيل أبان فترة عبد الناصر كانت دائماً إستراتيجية دفاعية ردعية.

بصفة عامة، فإن القائد السياسي يميل إلى تبني البديل الأكثر اتساقاً مع عقائده، حتى ولو كانت هناك بعض المعلومات التي قد تتطلب رفض هذا البديل. وعلى سبيل المثال، فإن صانعي السياسة الخارجية الغربيين لم يتوقعوا على الإطلاق أن تقوم مصر بتأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية في يوليو عام ١٩٥٦، كرد على سحب العرض الأمريكي - البريطاني بتمويل مشروع السد العالي، وقاموا بسحب العرض في ١٩ - ٢٠ يوليو رغم توافر المعلومات لديهم عن احتمال قيام مصر بتأميم الشركة في حالة سحب عرض التمويل. كذلك، فإنه نظراً لاعتقاد القيادة الإسرائيلية الجازم في ٥ أكتوبر ١٩٧٣ بأن مصر وسوريا لن تشنا الحرب على إسرائيل لتحرير الأراضي المحتلة نتيجة احتلال توازن القوى لصالح إسرائيل، رفضت تلك القيادة إصدار قرار

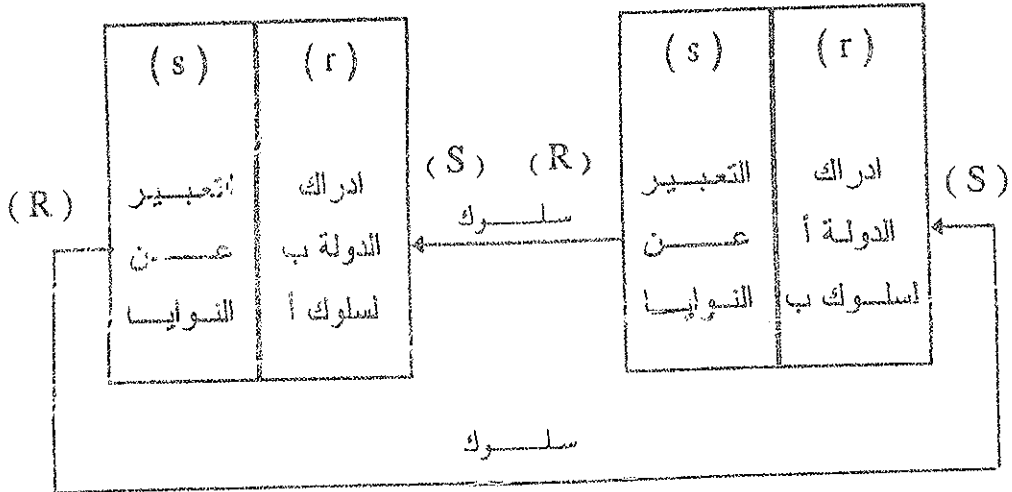


بالتعبئة الشاملة للتواتر الإسرائيلية حتى بعد أن توافرت معلومات مؤكدة عن احتمال  
إندلاع الحرب.

## المبحث الثاني

### الادراك

قدمنا أن ادراك الفرد (القائد السياسي) يتحدد من خلال عقائده وأن ذلك الادراك يتعلق بموقف معين. ويعتبر النموذج الادراكي الذي قدمته مجموعة البحث في جامعة ستانفورد تحت اشراف الأساتذة، هولستي، ونورث، وبرودي بإسم "النموذج الوسيط للحافز - والاستجابة The Mediated-Stimulus Response Model من أشهر النماذج التي أوضحت على أثر الاضراب على السياسة الخارجية. ويمكن توضيح هذا النموذج بالشكل رقم ٢/١٢.



الشكل ٢/١٢ : نموذج ستانفورد للحافز والاستجابة (النموذج التفاعلي)

S = Stimulus

حافز

r = perception

ادراك

s = expression

تعبير

R = Behaviour (Response)

سلوك (استجابة)

وفى هذا النموذج فان الحافز (S) هو واقعة تحدث فى البيئة الخارجية. وهذه الواقعة قد تكون واقعة مادية أو تصرفاً لفظياً. أما الاستجابة (R) فانها سلوك تقوم به الدولة. وكلا من الحافز والاستجابة هما سلوكان أو واقعتان موضوعيتان يؤثر كلا منهما فى الآخر. فاعلان الولايات المتحدة وبريطانيا سحب عرض تمويل مشروع السد العالى فى ١٩ يوليو عام ١٩٥٦ كان سلوكاً (R) أمريكياً - بريطانياً أدى إلى تحفيز مصر (S) إلى تأميم شركة السويس (R). ويوضح النموذج أن صانع السياسة الخارجية يدرك (r) الحافز بشكل معين (ادراك)، وهو ما تسميه نظرية اتخاذ القرار "تعريف الموقف". وقد أدرك صانع السياسة الخارجية المصرية السلوك الأمريكى البريطانى على أنه اهانة لمركز مصر الدولى. وأخيراً، فانه بعد أن يدرك صانع السياسة الخارجية الحافز فانه يعبر عن نواياه وخطته واتجاهاته (S) ازاء الحافز تعبيراً معيناً. ويؤدى هذا التعبير إلى سلوك معين (R) يدخل بدوره كحافز (S) للدولة الأخرى. ومن ثم فان الادراك (r) والتعبير (s) لهما طبيعة ادراكية، وذلك بعكس الحافز والسلوك. ومن ثم فان عملية الادراك هى عملية وسيطة بين الحافز والاستجابة، وتختلف الاستجابة للحافز طبقاً لاختلاف أشخاص صانعى السياسة الخارجية واختلاف ادراكاتهم.

كان المجال الرئيس لدراسات واختبارات فريق ستانفورد للنموذج الوسيط هو حالة الحرب العالمية الأولى أولاً ثم حالة أزمة انصواريخ الكوبية ثانياً، باعتبار أن الحالة الأولى تمثل حالة أزمة دولية تصاعدت إلى حد الحرب، بينما الحالة الثانية هى حالة أزمة دولية لم تصل إلى حد الحرب. وقد بدأ فريق ستانفورد دراساته بتحليل أثر الادراك على السلوك من واقع حالة الحرب العالمية الأولى. وفى الدراسة الأولى تم اختبار فرضية أن ادراك العداة يؤدي إلى التعبير عن عداة مماثل. فإذا ادركت الدولة أنها مستهدفة بالعداء من الدولة ب، فانه ستعبر عن عداة مماثل تجاه الدولة الأخيرة. وتحليل العلاقات الارتباطية بين ادراك العداة من دولة أخرى والتعبير عن العداة تجاه تلك الدولة أن هناك ارتباطاً قوياً بين الادراك Perception والتعبير عن العداة

Expression of hostility<sup>(11)</sup>. رُش الدراسة الثانية تم اختبار فرضية العلاقة بين الإدراك والسلوك، فتم تحليل العلاقات الارتباطية بين إدراك قيادة الدول وبين السلوكيات العسكرية لتلك الدول. ووجدت الدراسة أن هناك اختلافاً في العلاقة بين الحافز والاستجابة أي (السلوك والسلوك)، وبين الإدراك والسلوك بالنسبة لكل من دول التحالف الثلاثي (المانيا والنمسا والمجر) ودول الوفاق الثلاثي (بريطانيا، وفرنسا، وروسيا).

فالنسبة لدول الوفاق الثلاثي كانت العلاقة بين الحافز والاستجابة (S - R) قوية، بينما لم تكن العلاقة بالقوة ذاتها بالنسبة لدول التحالف الثلاثي، (٠,٧٤ مقابل ٠,٥) أما بالنسبة للعلاقة بين الإدراك والسلوك (r - R)، فإن دول الوفاق الثلاثي تميزت بعلاقة قوية بين المتغيرين، كما تميزت دول الحلف الثلاثي بعلاقة قوية مشابهة (٠,٦٨). وفي الحالتين، وجد الفريق البحثي أن السلوك لا يمكن التنبؤ به تماماً انطلاقاً من الحافز وحده<sup>(١٥)</sup>. وفي دراسة لاحقة عن أزمة الصواريخ الكوبية، تبين أن السلوك (R)، كان نتيجة للحافز (S) بالنسبة لكل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي (٠,٧٧، ٠,٧٧ في الحالتين على التوالي)، وأن الإدراك لم يؤثر كثيراً على السلوك<sup>(١٦)</sup>.

في دراسة أخرى على الحرب العالمية الأولى حاول الفريق البحثي أن يجيب على التساؤل التالي: كيف أعلن إمبراطور ألمانيا الحرب على دول الوفاق الثلاث رغم معرفته أن توازن القوى هو في صالح تلك الدول. ذلك أنه إذا كان توازن القوى الموضوعي صحيحاً، فإن ألمانيا كان يجب ألا تعلن الحرب، ولكنها أعلنت الحرب رغم معرفتها باختلال هذا التوازن ضدها. من هذا حاولت الدراسة أن تختبر فرضية أن الدولة قد تعلن الحرب، رغم معرفتها بضعف قوتها النسبية، إذا كان لديها إدراك عميق بأن هناك اهانة كبرى موجبة اليها من الخصم Perception of injury ومن ثم حاولت الدراسة أن تدرس فرضيتين متعارضتين:

الفرضية الأولى: أن الدولة لن تعلن الحرب إذا كانت قوتها النسبية أقل من قوة الخصم (نظرية توازن القوى).

الفرضية الثانية : الدولة ستحارب اذا أدركت أن هناك اهانة قومية أساسية تطغى على توازن القوى (النظرية الادراكية).

بالرجوع إلى حالة ألمانيا وجدت الدراسة أن العنصر الرئيس في ادراك القادة الالمان، كان هو الاحساس العميق بالاهانة الموجهة اليهم نتيجة اغتيال ولى عهد الامبراطورية النمساوية - المجرية الحليفة، وأن ذلك الادراك كان هو المسيطر على تفكير هؤلاء القادة أثناء اتخاذ قرار الحرب سنة ١٩١٤. من ناحية أخرى قام الباحثون بتحليل الارتباط بين ادراك القيادات السياسية وبين السلوك السياسى الخارجى، (كتعبئة القوات، وتحريك القوات، وقطع العلاقات الدبلوماسية، والتهديد... السخ)، ووجدت الدراسة أن ازدياد ادراك المانيا أن هناك عداء موجها اليها من فرنسا وبريطانيا كان يصحبه تغير فى السلوك الدولى لألمانيا نحو السلوك الصراعى<sup>(١٧)</sup>. ومن ثم، فادراك الاهانة قد يتغلب على توازن القوى الفعلى. ومن أمثلة ذلك قرار مصر وسوريا باعلان الحرب على اسرائيل عام ١٩٧٣ رغم أن توازن القوى كان لصالح اسرائيل.

لايضاح أثر الادراك على السياسة الخارجية، فاننا يمكن أن نشير إلى حالتى أثر الادراك فى نجاح وفشل سياسة الردع، وأثره فى العملية التفاوضية. فالادراك يسهم فى امكانيه نجاح أو فشل سياسة الردع التى تتبناها الدولة ازاء دولة أخرى. فسياسة الردع تتجح اذا تولد لدى العدو ادراك بأن تهديد الدولة الرداعية بالانتقام فى حالة الهجوم هو تهديد حقيقى، مما يدفع العدو إلى الامتناع عن القيام بأى عمل عدوانى. وبالتالي فان نجاح أو فشل الردع لا يتوقف فقط على كميات الأسلحة التى تكدسها الدولة الرداعية، ولكن أيضا على ادراك العدو بجدية الردع وفهمه الصحيح لما تريده الدولة الرداعية. فمن الممكن أن يفشل الردع لمجرد أن العدو لم يعرف ما الذى تريده الدولة الرداعية وما الذى تعتبره أعمالاً عدوانية، أو لأنه يسيئ تفسير تهديد الدولة الرداعية. فالولايات المتحدة مثلا رغم امتلاكها القنبلة النووية لم تتجح فى ردع الصين الشعبية لأنها استمرت فى الاعتقاد بأن السلاح النووى لا قيمة له. ولذلك يرتبط نجاح الردع بالفهم العدو أن الدولة الرداعية مصممة على تنفيذ تهديداً بالعقاب أو وعدا بالمكافأة تحت كل

الظروف. معنى ذلك أن الردع في النهاية هو عملية ادراكية تقوم على التأكد من اقتناع العدو بنية الدولة الرادعة.

كذلك فعلمية المفاوضات هي أساساً عملية قوامها الاتصال بين الأطراف، ووضع مطالب، وتغيير المطالب، والتوصل إلى حل وسط، كما أن جوهر عملية التفاوض يكمن في قدرة كل طرف على المساومة والاقناع وافهام الطرف الآخر بأن عليه أن يقدم تنازلات، وتلعب العملية الادراكية دوراً هاماً فيما يتعلق بإدراكات المفاوضات وتوقعاته عن سلوك العدو، بمعنى ادراكه لقوته وضعفه وحقيقة نواياه وأهدافه واحتمال تراجعها. فإذا أدرك المفاوضات الطرف الآخر على أنه عنيد وقوي، فإنه من المحتمل أن يكون أكثر استعداداً لتقديم التنازلات. من ناحية أخرى، فإن جزء من مهارة المفاوضات هو قدرته على التأثير في عقائد الطرف الآخر، كأن ينجح في افهام الطرف الآخر بأنه لم يعد في مقدوره تقديم أي تنازلات، أو أن يلقي في روعه أن فشل المفاوضات سيكون له أثر وخيم في المستقبل.

وتشير قضية الادراك تحديد عناصر الادراك المؤثرة في السياسة الخارجية. بطبيعة الحال، فإن الادراك ظاهرة مرتبطة بموقف سياسي معين. ومن ثم، فإن عناصر الادراك تختلف باختلاف الموقف. بيد أن بعض الدارسين يحددون عناصر أساسية ثلاثة لادراك الموقف يمكن تحديدها بغية تحديد ومقارنة ادراك القادة السياسيين لمختلف المواقف. هذه العناصر هي ادراك القائد السياسي لأهمية الحافز الخارجي، وادراكه لأثر الحافز الخارجي على أهداف الدولة، وادراكه لعنصر الزمن في الموقف واخيراً سوء الادراك<sup>(١٨)</sup>.

#### أ - أهمية الحافز الخارجي

يقصد بأهمية الحافز الخارجي، ادراك القائد السياسي لمعدى أهمية الوقائع الخارجية بالنسبة له. فكلما ازداد ادراك القائد السياسي لأهمية تلك الوقائع (الحوافز) الآتية من البيئة الخارجية، يزداد ميله إلى التعامل معها. فإذا أدرك القائد السياسي أن الحافز الخارجي سيؤثر أهدافه، سواء بشكل ايجابي أو بشكل سلبي، فإنه يكون أميل إلى

التعامل بنفسه مع هذا الحافز وعدم معاملته كتطور روتيني تعالجه الأجهزة البيروقراطية. ويتأثر ادراك القائد السياسي لتلك الأهمية بتصورات العقيدية السالفة عن احتمال تأثير الحوافز الخارجية على أهدافه. فالقائد السياسي يوجه انتباهه إلى ما تفعله الوحدات الدولية التي يعتقد أنها تؤثر تأثيراً كبيراً على أهدافه. ومن ثم، فإنه أميل إلى ادراك ما تفعله تلك الوحدات منه إلى ادراك ما تفعله الوحدات التي يعتقد بأنها لا تؤثر كثيراً على تلك الأهداف.

### ب - أثر الحافز على أهداف الدولة

يقصد بذلك ما إذا كان القائد السياسي يدرك الحافز كفرصة لتحقيق أهدافه، أم كمشكلة تعرقل تحقيق تلك الأهداف (تهديد). فإذا أدرك القائد السياسي أن الموقف يشكل تهديداً، فإن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى انتهاج سلوك سياسي خارجي معاد تجاه الحافز. بعكس الحال إذا أدرك الحافز على أنه يشكل فرصة لتحقيق تلك الأهداف، كأن يتضمن الحافز الخارجي عرضاً بالمعونة العسكرية. ويعتمد فهم هذا الأثر إلى حد بعيد على عقائد القائد السياسي أكثر منه على مضمون الحافز ذاته. تصور أن الاتحاد السوفيتي قد قام بتحريك إحدى وحداته المسلحة في شرق أوروبا. من المؤكد أن القائد السياسي الأمريكي سيدرك هذه الواقعة على أنها تهديد للأمن الأمريكي. أما إذا حركت كندا قواتها المسلحة بأسرها على الحدود الأمريكية - الكندية، فإن القائد السياسي الأمريكي لن يدرك هذا الحافز على أنه تهديد، وذلك نظراً لطبيعة عقائد القائد السياسي الأمريكي تجاه الاتحاد السوفيتي وكندا.

### ج - عنصر الزمن

ويقصد بذلك ادراك القائد السياسي للوقت المتاح له للتصرف واتخاذ القرار إزاء الحافز الخارجي. فإذا كان القائد السياسي يعتقد أن عنصر الزمن يعمل لصالحه، وأن أهدافه إزاء العدو الخارجي ستتحقق في المدى الطويل، فإنه يكون أميل إلى تأجيل المواجهة مع العدو، وتفادي حدوث الأزمات التي تتطلب عملاً عاجلاً. أما إذا كان القائد السياسي يرى عنصر الزمن في صالح العدو، وأن الميزان سينقلب لصالح هذا العدو

في المستقبل، فإنه يكون أميل إلى تفسير كل تصرف للعدو على أنه يشكل تهديداً له،  
وأميل إلى التعجيل بالمواجهة مع هذا العدو، وحتى إلى افتعال الأزمات التي تبرر تلك  
المواجهة.

#### د - سوء الإدراك

يؤثر النسق العقيدى للقائد السياسي في ادراكه للموقف. فكثيراً ما يؤدي جمود  
النسق العقيدى للقائد السياسي إلى فهمه للموقف السياسي بشكل يتعارض جذرياً مع  
حقائق الموقف مما يؤدي به إلى اتباع سياسات خارجية فاشلة. فالقائد السياسي الذي  
يعتقد اعتقاداً جازماً بأن عدوانية العدو أصلية وثابتة وكامنة في تكوينه الذاتى قد يتجه  
إلى تفسير أى سلوك للعدو على أنه يمثل تهديداً خطيراً، وبالتالي إلى انتهاج ردود أفعال  
مبالغ فيها. ويطلق على ذلك فى أدب علم النفس الاجتماعى ظاهرة سوء الإدراك  
Misperception ويقصد بها عجز القائد السياسي عن فهم الحقائق الموضوعية  
للموقف نتيجة تأثير الشائسة المعرفية التي يمثلها نسقه العقيدى.

ومن أهم أشكال سوء الإدراك الشائسة بين القادة السياسيين<sup>(١٩)</sup>:

أ - ميل القائد السياسي إلى المبالغة في أهمية دولته في النسق الدولى سواء من  
ناحية قدرتها على التأثير كفاعل دولى أو من ناحية كونها هدفاً لعداء وصدافة الدول  
الأخرى.

ب - الميل إلى رؤية الأجنحة السياسية داخل دولة العدو، على أنها وحدة  
متجانسة وبالتالي لا يمكن التفاهم معها (كالفول أنه لا فرق بين الصقور والحمائم فى  
اسرائيل، وكلهم يريدون التوسع).

ج - الميل إلى تفسير كل الأحداث الدولية فى ضوء سلوك العدو الرئيسى  
(كتفسير الحرب العراقية - الإيرانية على أنها مؤامرة صهيونية، إذا كانت اسرائيل هى  
العدو).



د - الميل إلى رؤية كل تصرفات العدو على أنها تهدف إلى تحقيق أهداف شريرة وإلى رؤية تصرفات الذات على أنها تهدف إلى تحقيق أهداف خيرة (فالولايات المتحدة تنظر إلى كل تدخل عسكري سوفيتي على أنه جزء من سياسة توسعية بينما ترى أن تدخلها العسكري يهدف إلى تحقيق الاستقرار العالمي).

هـ - الميل إلى تفسير تصرفات العدو السيئة على أنها جزء أصيل من تركيب العدو، وتفسير تصرفات العدو الحسنة على أنها نتيجة لضغوط خارجية.

و - الميل إلى تفسير تصرفات القائد السياسي السيئة على أنها نتيجة لضغوط خارجية، وإلى تفسير تصرفات القائد السياسي الحسنة على أنها جزء أصيل من تركيب القائد السياسي.

ز - الميل إلى رؤية تصرفات العدو الحسنة على أنها مجرد مناورة تهدف إلى تعطية نوايا السيئة أو تعطية التوسعية في المستقبل.

ح - الميل إلى تصور أن العدو يعرف أن الدولة التي ينتمي إليها القائد السياسي لا تشكل تهديداً لذلك العدو.

ط - الميل إلى رؤية حلفاء العدو على أنها اتباع ألبان لهذا العدو.

ومن المؤكد أن سيطرة مثل هذه الأشكال من سوء الإدراك يؤثر سلباً على عملية اتخاذ القرار، وبالذات من زاوية ميل القائد السياسي إلى تبني خيارات لا علاقة لها بخوابها وأهداف واستراتيجيات العدو، وعلى سبيل المثال، لفترة طويلة سيطر على تفكير كثير من القادة السياسيين العرب تصوراً مؤداه أن إسرائيل هي مجرد ذيل تابع للولايات المتحدة الأمريكية. وقد أثر سلباً على قدرتهم على التفریم الصحيح للقرارات وسياسات إسرائيل، أو لحقيقة العلاقات الأمريكية - الإسرائيلية. لذلك فإن الكسندر جورج يقترح تكوين هيكل اتخاذ القرار بحيث يتضمن ما يسميه "مهامي الشيطان" Devil's Advocate ويقصد بذلك، وجود عضو في جهاز اتخاذ القرار يضطلع

بمهمة إيضاح أهداف ووجهات نظر العدو والدفاع عنها داخل ذلك الجوار، والتعبير عن احتمالات ردود أفعاله، بحيث لا يحدث سوء تفاهك لسياسات ذلك العدو<sup>(١٠)</sup>.

## المبحث الثالث

### التصورات

يقصد بالتصور في أدب السياسة الخارجية الانطباع الأولي والعام للقائد السياسي عن موضوع معين دون تعمق في تحليل ماهرة هذا الموضوع. فالفرد بطور انطباعات أولية عن الظواهر المحيطة به، والتي تثار في قدرته على تحقيق أهدافه. فبذو الانطباعات تميز بأنها شديدة العمومية، بمعنى أنها لا تتعمق في تحليل كافة أجزاء الظاهرة، ولكنها تكفي بتصوير عام. وإن كان ذلك لا يعني سطحية تلك الانطباعات إذا أنها قد تستند إلى خبرة اجتماعية وذاتية طويلة، كما أن الفرد قد يتمسك بها طوال حياته. ومن ثم فإن تحليل التصور يبدأ من تحديد انطباعات الفرد عن ظاهرة معينة، بينما يبدأ تحليل الانبعاثات من تحديد القضايا التي تثار في ذهن الفرد إذا أثير موضوع معين.

وتؤثر تصورات صانعي السياسة الخارجية للمسلم الخارجى على سياسياته وقراراته وتصرفاته إزاء هذا العالم، وكلما ازداد جمود هذه التصورات، ازداد تأثيرها. وفي ذلك يقول بولدينج "أن من يصنعون القرارات اتى تعدد سياسات ومفاتيح الأسم، لا يتصرفون بناء على الحقائق الموضوعية" للموقف، بصرف النظر عما يعنيه ذلك، ولكن بناء على تصوراتهم للموقف"<sup>(١)</sup>. فالتصور السلبى الشديد للاتحاد السوفيتى فى نظر الرئيس أيزنهاور، ووزير خارجيته دالاس، والرئيس ريجان ووزير خارجيته هيج الذى بهم إلى تبني استراتيجية "الانتقام الشامل"، والموالفة الاستراتيجية العالمية على التوالي تجاه الاتحاد السوفيتى فى سمر الحرب الباردة.

ولعل من أهم أشكال تأثير التصور على السياسات الخارجية هو تأثير ما يسمى بالتصورات المتبادلة "Mirror-images". فأحد العوامل التي تكفي جذوة الصراع بين الدول هو أن تتعامل التصورات الذاتية للقادة السياسيين فى الدول المتناظرة فى الصراع. فينظر كل قائد سياسى إلى الدواعى الأخرى على أنها "شريرة" وهادئة. وهذا

ينظر إلى دولته على أنها "خيرة" ومحبة للسلام. وقد وجد بعض الباحثين أن أحد العوامل التي ساعدت على استمرار الحرب الباردة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي، هو أن كل طرف كان ينظر إلى الآخر على أنه "عدواني" ويستغل شعبه، ويفتقر إلى التأييد الشعبي، وغير جدير بالثقة، بينما ينظر كل طرف إلى نفسه على أنه محب للسلام، ويحترم شعبه، ويحظى بتأييده، وجدير بثقته<sup>(٢٢)</sup>. وقد ثبت أن استمرارية هذه التصورات المتبادلة لأطراف الصراع، شذو عملية الصراع، وجعل من التوصل إلى تسوية سلمية أمراً عسيراً وقد انتهت الحرب الباردة مع تغير الأدراكات السوفيتية للولايات المتحدة ابتداء من سنة ١٩٨٧ وبعد وصول جورباتشوف إلى السلطة.

والواقع أن المشكلة الرئيسية التي تواجه البحث العلمي في تحليل أثر تصورات القائد السياسي على السياسة الخارجية تكمن في تحديد عناصر التصورات المؤثرة على السياسة الخارجية. فبينما ركز بعض الباحثين على تصورات القائد السياسي للمدو وقوته<sup>(٢٣)</sup>، فإن البعض الآخر أهتم بتصورات القادة السياسيين النسق الدولي وبالذات هيكل النسق وأنماط التفاعلات الدولية فيه<sup>(٢٤)</sup>. كذلك، فقد درس شتاين وبرنتشر تصورات القادة السياسيين الاسرائيليين وأثرها على قراراتهم تجاه الدول العربية وركزا على مركزية عناصر التصورات، ومحتوى تلك العناصر<sup>(٢٥)</sup>.

على العكس من ذلك، فإن دراسي النسق العائدي وأثره على السياسة الخارجية، قد توصلوا إلى شبه اتفاق عام حول تحديد عناصر النسق المؤثرة في السياسة الخارجية وحول أسلوب دراسته في إطار الأسلوب المسمى "بسالنوج الاجرائي" The Operational Code<sup>(٢٦)</sup>.

وبصرف النظر عن تلك المشكلة، فإنه من الثابت أن التصورات الذهنية للقائد السياسي تؤثر بشكل معين على تفكيره وأسلوب حسابه السياسي، ومدى استخدامه لتبني سياسات معينة، وأر فهم هذه التصورات، هو أمر ضروري لفهم السياسات الخارجية.

## خاتمة

تعتبر الهيئة التأسيسية للقائد السياسي هي الرسيطة احدى تتلخ من خلاله المتغيرات الموضوعية البيئية ( سواء الداخلية أو الخارجية ) تتبرها على السوية الخارجية ، تتألف تلك البيئة من مجموعة من المكونات هي التحالفات والادراكات والتصورات ، فذو كل قائد سياسي مجموعة من التحالف التي تشكل نسقاً عقدياً ، هذا النسق يقوم بوظيفتين في عمليه صنع قرار السياسة الخارجية ، فهو من ناحية يحدد شكل اذراكه للموقف من خلال تحديد نوع المعلومات المدروسة أو التي ستتدخل في عملية صنع القرار ، بالقائد السياسي من خلال حرصه على التوازن المعرفي يعيل الى اعادة تفسير المعلومات في ضوء عقائده مما يشوه من عملية اتخاذ القرار ، كذلك يشهر أثر النسق العقدي في "الموقف القرارى المعتقد" وهو الموقف الذى ينطوى على المفاضلة بين قيمتين كأنهما مطلوبين ، في هذه الحالة يميل القائد السياسي الى انكار التضاريف والتباعد سياسة خارجية يؤكد انها تحقق للقيمتين ، وذلك بضممان استمرار الاتساق بين أجزاء النسق العقدي ، من ناحية أخرى ، فإن النسق العقدي يحدد مدى البدائل التي سينظر اليها القائد السياسي عند عملية اتخاذ القرار .

كذلك يؤثر اذراك القائد السياسي لوزن قيم معين على سلوكه السياسي الخارجى ، ويظهر ذلك في مجالات متعددة ، لعل أهمها المجالات المتعلقة بالكرامة والبقاء القومية ، وفى سياق أو نفس أهمية الردع والى عملية التفاوض ، ويؤدى سوء اذراك القادة السياسى للمواقف التي يحدث من التباينات التي لا تستند الى الحقائق الموضوعية ، وهناك أشكال كثيرة من سوء الاذراك تبرز اليها دارسوا السياسة الخارجية ، ومن تلك الميل الى المبالغة فى أهمية التواة التي ينتمى اليها القائد السياسى فى النسق الدوائى ، والميل الى رؤية العدو على انه وحدة متجانسة وغيرها ،

واخيراً فإن الانطباعات العامة الأروية لدى القادة السياسى ، أو ما يسمى بالتصورات ، من الأخرين تتشكل على سلوكه اذ للهم ، وكأما كانت هذه التصورات متغيرة مستقرة ، فإن ذلك للميل الى اتباع سياسات خارجية متراعية .

## هوامش الفصل الثاني عشر

- (١) Elizabeth Kirk, *International Perception and Foreign Policy: A Literature Review*, (Bathesda, Mathematica, 1976).
- (٢) Abraham Ben-Zvi, "Misperceiving the role of perception.: The Jerusalem Journal of International Relations, 2 (Winter 1977), pp. 74 - 93.
- Abraham Ben-Zvi, *Surprise Attacks as a Research Field*, (Toronto: peace Research Institute, peace Research Review series, September 1979, Vol. 8, No. 4), pp. 60 - 61.
- (٣) عبد الوهاب المسيري، "العربي الحقيقي في العقل الصهيوني، دراسة في حدود الإدراك"، *شؤون فلسطينية*، العدد ١٧٠، ١٧١، مايو - يونيو سنة ١٩٨٧، ص ٥٨ - ٧١.
- (٤) Nazli Choucri, "The Non-alignment of Afro-Asian States: policy, Perception, and behavior", *Canadian Journal of political Science*, 2 (March 1969), p. 13.
- (٥) Hyam Gold, "Foreign policy decision-making and the environment: the claims of Snyder, Becher, and the Sprouts", *International Studies Quarterly*, 22 (44), December 1978, pp. 582 - 584.
- (٦) في عرض وتطبيق هذه الأساليب الإحصائية راجع رسالتنا للدكتوراه:
- Mohamed El-Sayed Selim, *The Operational Code Belief System and Foreign Policy Decision Making: the Case of Nasser*, (Doctoral dissertation submitted to Carleton University, Canada, 1979).
- (٧) لم نتناول أثر الاتجاهات السياسية للقائد السياسي على السياسة الخارجية لأن بحوث علم النفس الاجتماعي قد انتهت إلى أن الاتجاهات لا تؤثر كثيراً على

Alina Wicker, "Attitudes versus action: the relationship of verbal and overt behavioral responses to attitude objects". *Journal of Social Issues*, 25 (4), 1969, pp. 41 - 58.

امام الخميني، ملفوظات، ج 1، ص 147، 148، 149، 150، 151، 152، 153، 154، 155، 156، 157، 158، 159، 160، 161، 162، 163، 164، 165، 166، 167، 168، 169، 170، 171، 172، 173، 174، 175، 176، 177، 178، 179، 180، 181، 182، 183، 184، 185، 186، 187، 188، 189، 190، 191، 192، 193، 194، 195، 196، 197، 198، 199، 200، 201، 202، 203، 204، 205، 206، 207، 208، 209، 210، 211، 212، 213، 214، 215، 216، 217، 218، 219، 220، 221، 222، 223، 224، 225، 226، 227، 228، 229، 230، 231، 232، 233، 234، 235، 236، 237، 238، 239، 240، 241، 242، 243، 244، 245، 246، 247، 248، 249، 250، 251، 252، 253، 254، 255، 256، 257، 258، 259، 260، 261، 262، 263، 264، 265، 266، 267، 268، 269، 270، 271، 272، 273، 274، 275، 276، 277، 278، 279، 280، 281، 282، 283، 284، 285، 286، 287، 288، 289، 290، 291، 292، 293، 294، 295، 296، 297، 298، 299، 300، 301، 302، 303، 304، 305، 306، 307، 308، 309، 310، 311، 312، 313، 314، 315، 316، 317، 318، 319، 320، 321، 322، 323، 324، 325، 326، 327، 328، 329، 330، 331، 332، 333، 334، 335، 336، 337، 338، 339، 340، 341، 342، 343، 344، 345، 346، 347، 348، 349، 350، 351، 352، 353، 354، 355، 356، 357، 358، 359، 360، 361، 362، 363، 364، 365، 366، 367، 368، 369، 370، 371، 372، 373، 374، 375، 376، 377، 378، 379، 380، 381، 382، 383، 384، 385، 386، 387، 388، 389، 390، 391، 392، 393، 394، 395، 396، 397، 398، 399، 400، 401، 402، 403، 404، 405، 406، 407، 408، 409، 410، 411، 412، 413، 414، 415، 416، 417، 418، 419، 420، 421، 422، 423، 424، 425، 426، 427، 428، 429، 430، 431، 432، 433، 434، 435، 436، 437، 438، 439، 440، 441، 442، 443، 444، 445، 446، 447، 448، 449، 450، 451، 452، 453، 454، 455، 456، 457، 458، 459، 460، 461، 462، 463، 464، 465، 466، 467، 468، 469، 470، 471، 472، 473، 474، 475، 476، 477، 478، 479، 480، 481، 482، 483، 484، 485، 486، 487، 488، 489، 490، 491، 492، 493، 494، 495، 496، 497، 498، 499، 500، 501، 502، 503، 504، 505، 506، 507، 508، 509، 510، 511، 512، 513، 514، 515، 516، 517، 518، 519، 520، 521، 522، 523، 524، 525، 526، 527، 528، 529، 530، 531، 532، 533، 534، 535، 536، 537، 538، 539، 540، 541، 542، 543، 544، 545، 546، 547، 548، 549، 550، 551، 552، 553، 554، 555، 556، 557، 558، 559، 560، 561، 562، 563، 564، 565، 566، 567، 568، 569، 570، 571، 572، 573، 574، 575، 576، 577، 578، 579، 580، 581، 582، 583، 584، 585، 586، 587، 588، 589، 590، 591، 592، 593، 594، 595، 596، 597، 598، 599، 600، 601، 602، 603، 604، 605، 606، 607، 608، 609، 610، 611، 612، 613، 614، 615، 616، 617، 618، 619، 620، 621، 622، 623، 624، 625، 626، 627، 628، 629، 630، 631، 632، 633، 634، 635، 636، 637، 638، 639، 640، 641، 642، 643، 644، 645، 646، 647، 648، 649، 650، 651، 652، 653، 654، 655، 656، 657، 658، 659، 660، 661، 662، 663، 664، 665، 666، 667، 668، 669، 670، 671، 672، 673، 674، 675، 676، 677، 678، 679، 680، 681، 682، 683، 684، 685، 686، 687، 688، 689، 690، 691، 692، 693، 694، 695، 696، 697، 698، 699، 700، 701، 702، 703، 704، 705، 706، 707، 708، 709، 710، 711، 712، 713، 714، 715، 716، 717، 718، 719، 720، 721، 722، 723، 724، 725، 726، 727، 728، 729، 730، 731، 732، 733، 734، 735، 736، 737، 738، 739، 740، 741، 742، 743، 744، 745، 746، 747، 748، 749، 750، 751، 752، 753، 754، 755، 756، 757، 758، 759، 760، 761، 762، 763، 764، 765، 766، 767، 768، 769، 770، 771، 772، 773، 774، 775، 776، 777، 778، 779، 780، 781، 782، 783، 784، 785، 786، 787، 788، 789، 790، 791، 792، 793، 794، 795، 796، 797، 798، 799، 800، 801، 802، 803، 804، 805، 806، 807، 808، 809، 810، 811، 812، 813، 814، 815، 816، 817، 818، 819، 820، 821، 822، 823، 824، 825، 826، 827، 828، 829، 830، 831، 832، 833، 834، 835، 836، 837، 838، 839، 840، 841، 842، 843، 844، 845، 846، 847، 848، 849، 850، 851، 852، 853، 854، 855، 856، 857، 858، 859، 860، 861، 862، 863، 864، 865، 866، 867، 868، 869، 870، 871، 872، 873، 874، 875، 876، 877، 878، 879، 880، 881، 882، 883، 884، 885، 886، 887، 888، 889، 890، 891، 892، 893، 894، 895، 896، 897، 898، 899، 900، 901، 902، 903، 904، 905، 906، 907، 908، 909، 910، 911، 912، 913، 914، 915، 916، 917، 918، 919، 920، 921، 922، 923، 924، 925، 926، 927، 928، 929، 930، 931، 932، 933، 934، 935، 936، 937، 938، 939، 940، 941، 942، 943، 944، 945، 946، 947، 948، 949، 950، 951، 952، 953، 954، 955، 956، 957، 958، 959، 960، 961، 962، 963، 964، 965، 966، 967، 968، 969، 970، 971، 972، 973، 974، 975، 976، 977، 978، 979، 980، 981، 982، 983، 984، 985، 986، 987، 988، 989، 990، 991، 992، 993، 994، 995، 996، 997، 998، 999، 1000.

Gerald Hoppie, "Ethic values and foreign policy analysis: Preliminary findings", in Lawrence Falkowski, ed., *Psychological Models of International Politics*, (Boulder: Westview Press, 1979), pp. 211 - 245

E. R. Sarbin, "Anxiety, reflection of a metaphor". *Archives of General Psychiatry*, 10, 1964, pp. 630 - 648.

Gordon Neuhahn and J. Aizer Bellef, *Attitudes, Intentions, and Behavior*, (Reading: Addison-Wesley, 1975), p. 14.

J. Lee Kiser, "The Psychological Dimensions of Foreign Policy", (Columbus: Charles Merrill, 1968), p. 26.

Ole Holsti, "The belief system and national image: a case study", in William Cople and C. Kegley, eds., *A Multi-Method Introduction to International Politics*, (Chicago: Mackham, 1971), p. 53

Ole Holsti, "Cognitive dynamics and images of the enemy: Deterrence and Russia", in David Findlay, Ole Holsti, and R. Pigeon, eds., *Enemies in Politics*, (Chicago: Rand McNally, 1967), pp. 32 - 35.

Ibid.

Jack Snyder, "Rationality at the brink: the role of cognitive processes in the failure of deterrence", *World Politics*, 16, pp. 35 - 564.

- Dina Zinnes, "The expression and perception of hostility in pre-war crises: 1914", in J. David Singer, ed., op. cit., pp. 85 - 122. (14)
- Ole Holsti, R. North, and R. Brody, "Perception and action in the 1914 crisis", in J. David Singer, *Quantitative International Politics*, (New York: Free Press, 1968), pp. 123 - 158. (15)
- Ole Holsti, R. North, and R. Brody, "Measuring affect and action in international reaction models: Empirical materials from the 1962 Cuban crisis", in James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, (New York: Free Press, 1969), pp. 683 - 684. (16)
- Dina Zinnes, R. North, and H. Koch, "Capability, threat, and the outbreak of war", in James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, (New York: Free Press of Glencoe, 1961), pp. 469 - 483. (17)
- Ole Holsti, and R. North, "History of human conflict", Elton McNeill, ed., *Nature of Human Conflict*, (New Jersey: Prentice-Hall, 1965), pp. 153 - 172.
- Linda Brady, "Situation and foreign policy", in Maurice East et al., *Why Nations Act*, (Beverly Hills: Sage, 1978), pp. 176 - 178. (18)
- Robert Jervis, *Perception and misperception in International Politics*, (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp. 319 - 353. (19)
- Alexander George, *Presidential Decision making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder: Westview Press, 1980), pp. 169 - 174. (20)
- Kenneth Boulding, "National images and international systems", in James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, the 1969 edition, op. cit., p. 423. (21)



Uri Bronfenbrenner, "The mirror-image in Soviet-American relations", *Journal of Social Issues*, 17 (3), 1961, pp. 45 - 56. (١٢١)

David Larnpton, "The US image of peking in three international crises", *The Western Political Quarterly*, March 1973, pp. 73 - 82. (١٢٢)

دراسة تحليلية لصورته الدولية في ثلاث أزمات دولية  
ديفيد لارنبتون، ١٩٧٣، ص ٧٣ - ٨٢ (١٢٢)

K. B. Byles D. Lyton-Brown, ed P. Lyon, "The Canadian International Image Study", *International Journal*, 32 Summer 1977, pp. 605 - 611.

James Sklar and M. Brecher, "Image advertising and the analysis of conflict: An Israeli case study", *The Jerusalem Journal of International Relations*, 1 (1), Spring 1976, pp. 31 - 60. (١٢٤)

دراسة تحليلية لصورته الدولية في ضوء  
الدراسة الإسرائيلية في إسرائيل، دراسة تحليلية  
للصورة الدولية في ضوء الدراسة الإسرائيلية في إسرائيل

Robert Cutler, *The Operational Code of the Politburo*, (New York, McGraw-Hill, 1971).

الشفرة التشغيلية للجنة المركزية للحزب الشيوعي  
روبرت كوتلر، ١٩٧١، ص ١٠٠ - ١٠١

Alexander George, "The Operational Code: A neglected approach to the study of leaders and decision making", *International Studies Quarterly*, Vol. 13, 1969, pp. 199 - 237.

الشفرة التشغيلية للجنة المركزية للحزب الشيوعي  
دراسة تحليلية لصورته الدولية في ضوء  
الدراسة الإسرائيلية في إسرائيل، دراسة تحليلية  
للصورة الدولية في ضوء الدراسة الإسرائيلية في إسرائيل

(أ) عقائد فلسفية :

- ١ - ما هي الطبيعة الأساسية للحياة السياسية، هل تتميز الحياة السياسية بالصراع أم بالانسجام؟ وما هي الطبيعة الأساسية للأعداء السياسيين؟
- ٢ - ما هي احتمالات تحقيق الأهداف والآمال السياسية الأساسية للفرد؟ هل يمكن أن يكون الفرد متفانلاً بإمكانية تحقيق تلك الأهداف أم أنه يجب ألا يتفاعل؟

٣ - هل يمكن التنبؤ في الحياة السياسية؟

- ٤ - إلى أي مدى يستطيع المرء أن يضبط أو يسيطر على التطور التاريخي؟ ما هو دور الفرد في تحريك التاريخ في الاتجاه المطلوب؟
- ٥ - ما هو دور الصدفة في الحياة البشرية وفي التطور التاريخي؟

(ب) عقائد أدائية :

- ١ - ما هو المسلك الأمثل لاختيار الأهداف السياسية؟
- ٢ - ما هو المسلك الأمثل لتحقيق الأهداف السياسية؟
- ٣ - كيف يمكن حساب المخاطرة السياسية أو ضبطها؟
- ٤ - ما هو التوقيت الأمثل للسلوك السياسي؟

وقد قمنا بتطبيق هذا المنهج لاستخلاص النسق العقيدى لكل من الرئيس جمال عبد الناصر والملك عبد العزيز، محمد السيد سليم، التحليل السياسي الناصري، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٣)، التحليل السياسي لفكر الملك عبد العزيز، بهوث المؤتمر العالمي عن تاريخ الملك عبد العزيز، الرياض، مطابع الامام محمد بن سعود الاسلامية ١٩٨٥، ص ٦٤ - ١.

## الفصل الثالث عشر

### الإطار الكلي لتحليل السياسة الخارجية



تناولنا في الفصول السابقة مجموعة المتغيرات التي تدخل في تشكيل السياسة الخارجية كلا منها على حدة، وقد يبدو من هذا التحليل أن هذه المتغيرات تؤثر على السياسة الخارجية بشكل مستقل، أو أنها حين تؤثر على السياسة الخارجية، فإنها تظل على ما هي عليه. بيد أن المتغيرات المذكورة لا تؤثر على السياسة الخارجية بشكل منفرد أو بشكل متكوني. فالسياسة الخارجية هي محصلة لتفاعل تلك المتغيرات مع بعضها في آن واحد. بيد أن هذا القول لا يضيف شيئاً، ولا يساعدنا على فهم ظاهرة السياسة الخارجية. فالعبارة في فهم تلك الظاهرة هو بتحديد الوزن النسبي لمتغيرات السياسة الخارجية المختلفة، أي تحديد شكل تلك السياسة، وقيل أن نموذج في هذا التناول يلزمنا التنبؤ إلى مقدرة أكتنفاً فيما سبق، وهي أن الوزن النسبي لأي من متغيرات السياسة الخارجية يعتمد على إدراك القائد السياسي لهذا المتغير، بعناية أخرى، فوجود المتغير لا يعني ساقط ضرورة أنه سيدخل في عملية صنع السياسة الخارجية، فإذا تجاهل صانع السياسة الخارجية هذا المتغير - إما لتقصير المعلومات أو لتصور في العمارة البراكينية - فإن هذا المتغير لن يؤثر في صنع السياسة الخارجية، ولكن سيؤثر بالطبع في إمكانية نجاح أو فشل تلك السياسة.

يرى جندب أن متغير المقدرات الاقتصادية والعسكرية هو المتغير الرئيس الذي يؤثر في السياسة الخارجية، فهذه المقدرات تحدد مدى الخيارات المتاحة للدولة في ميدان السياسة الخارجية، ومدى قدرتها على أن تلعب دور القوى الكبرى. كما أن توافر هذه المقدرات يوجه الدولة لكي تلعب هذا الدور، ولكنه قد لا يرتب هذه النتيجة بالضرورة<sup>(1)</sup>. بينما يؤكد ليست وجريج أن المتغيرات الخارجية هي المتغيرات الرئيسية في التأثير على السياسة الخارجية<sup>(2)</sup>. هذا بينما ترى هيرمان وكوجلبي أن التفاعل بين خصائص القائد السياسي، وطبيعة النظام السياسي هو الذي يحدد السياسة الخارجية. فالقائد السياسي قد يكون عنصراً بالعمولة السياسية أو العمود الأيديولوجي كما أن النظام السياسي قد يكون ديمقراطياً أو سلطياً فالقائد المرن سياسياً في نظام ديمقراطي يخضوع سياسة خارجية انطلاقاً من تفضيلات القوى السياسية الرئيسية. أما القائد الجسارديديولوجياً في نظام ديمقراطي، فإنه يلجأ إلى الأنشطة الصراعية الدولية بشكل خفي

وكثيراً ما يوظف هذا كيان، كدورين المشكلات الدبلوماسية إلى صياغة دورية<sup>(١٢)</sup>، وليس  
يختلف مع العقيدة التي تؤكد أن هناك متغير رئيساً من متغيرات السياسة الخارجية  
يجب ما عداه من المتغيرات، فإما تأملنا متغير المتغيرات، فإننا نجد أنه كثيراً ما  
استطاعت دول متقدمة لتغيرات أن تلعب دوراً يذوق جميع المتغيرات المتنامية لكون  
اعتقادنا على متغيرات أخرى كالمهارة القيادة السياسية، وثورة المتغيرات الخارجية،  
ويمكن أن ندون مثالاً على ذلك بالنور الذي لعبه بوجوسلافيا في السياسة الدولية في  
منتصف القرن العشرين منسوبة الاسم السويدي.

ونحن نرى أن كلاً من متغيرات السياسة الخارجية قد يلعب دوراً حاسماً في  
تقريباً معينة، ولكنه لا يلعب الدور ذاته في ظروف أخرى، وبصفة خاصة، يختلف  
الوزن النسبي لأي من متغيرات السياسة الخارجية باختلاف المواقف الدولية التي تتخيم  
في ظلها السياسة الخارجية، وباختلاف الوحدات الدولية المراد تفسير سياستها الخارجية  
وباختلاف أشكال السياسة الخارجية المراد تفسيرها، فالمتغيرات المتعلقة بالهجرة النفسية  
للثقل السياسي تلعب دوراً في تشكيل السياسة الخارجية في أدوار الأزمات الدولية  
بدرجة أقوى تأثيراً من المواقف الدولية العادية، من ناحية أخرى، تؤثر المتغيرات  
المتعلقة بالثقل السياسي والمتغيرات الخارجية على السياسة الخارجية لدول العالم  
بدرجة أقوى تأثيراً من غيرها على السياسة الخارجية للدول المتنامية (النامية)  
وفي هذا الصدد، قدم روزفلو نظريته الأولية تناول تحديد الوزن النسبي لتأثير متغيرات  
السياسة الخارجية في مختلف المراحل الزمنية، وقد قسم روزفلو المراحل الزمنية  
طبقاً لتأثير ثلاثة هي الحجم، ونسبة التطور، وبشكل متعلم تبعاً لـ روزفلو تم توسيع  
إلى ثلاثة أبعاد من الوحدات الدولية، كما هو واضح من الجدول رقم (١/١٢)، ثم  
رأى متغيرات السياسة الخارجية طبقاً لوزنها النسبي في التأثير على السياسة الخارجية  
تلك الدول من الوحدات الدولية، ويوضح من نظرية روزفلو أن المتغيرات الخارجية  
بالثقل السياسي هي المتغيرات المركزية المؤثرة على سياسات الخارجية للدول المتنامية  
سواء أكان النظام السياسي فيها مفتوحاً (ديمقراطياً) أم مغلقاً (تسلطياً)، ومن أمثلة  
الدولة كبيرة الحجم أم صغيرة الحجم، وكذلك في الدول المتنامية تلك الدول السياسية

المغلق. كما أن المتغيرات الخارجية (النسق الدولي) هي المتغيرات الحاكمة للسياسات الخارجية للدول الصغيرة المتقدمة سواء أكان النظام السياسي فيها مفتوحاً أم مغلقاً. أما الدول الكبيرة المتقدمة ذات النظام السياسي المفتوح فإنها تتميز بمركزية الخصائص القومية في صنع السياسة الخارجية<sup>(٤)</sup>.

من ناحية ثالثة، يختلف تأثير المتغيرات السياسية الخارجية باختلاف أشكال السياسة الخارجية المراد تفسيرها، فقد انتهى ولكنفيلد وزملاؤه إلى أن السلوك السابق للدول الأخرى هو المتغير الرئيس الذي يفسر السلوك السياسي الخارجي الصراعي للدولة<sup>(٥)</sup>، ونفسى هذا الصدد، يفرق سالمور وزملاؤه بين السياسة الخارجية العامة، وبين





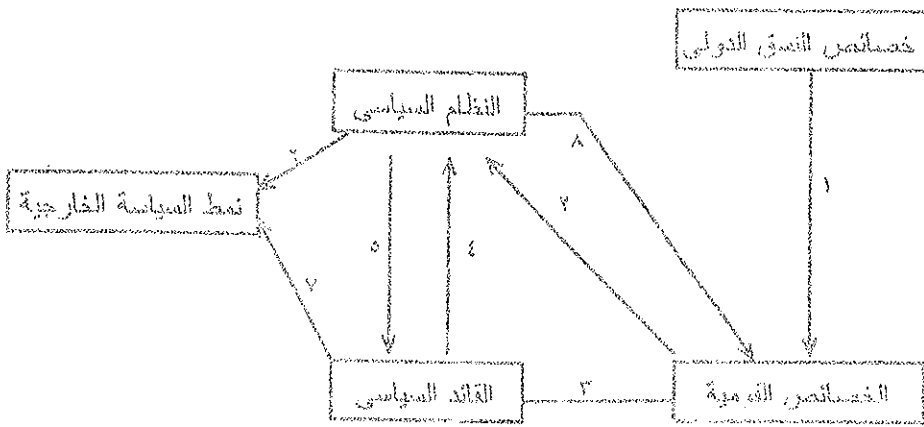
سلوكيات السياسة الخارجية، ويرون أن كيفية تفاعل متغيرات السياسة الخارجية في كل من هذين الشكلين يختلف إلى حد بعيد، على النحو التالي:

### أولاً: تفسير السياسة الخارجية العامة

يقصد بذلك تفسير نمط عام في السياسة الخارجية للدولة. ومن ذلك إتباع الدولة سياسة خارجية نشيطة أو تركيز السياسة الخارجية للدولة في منطقة جغرافية معينة، أو إتباع الدولة سياسة عامة كالتعايش السلمي، أو الإنفراج أو الإحتواء أو المواجهة. يرى سالمور وزملاؤه أن المتغيرات الهيكلية تلعب دوراً أساسياً في تحديد الخلفية الرئيسية الخارجية العامة. يقصد بالمتغيرات الهيكلية خصائص النسق الدولي والخصائص القومية للدولة، ويتداخل مع المتغيرات الهيكلية خصائص النسق الدولي والخصائص القومية للدولة. ويتداخل مع المتغيرات الهيكلية متغيران آخران هما: النظام السياسي والقيادة السياسية، باعتبارهما متغيرين وسيطين بين المتغيرات الهيكلية والنمط العام للسياسة الخارجية وذلك كما يتضح عن الشكل (١/١٣).

طبقاً للشكل (١/١٣)، تكمن خصائص النسق الدولي، والخصائص القومية للدولة في خلفية تفسير نمط سياساتها العامة. فتفسير إتباع الولايات المتحدة لسياسة الإنفراج في أوائل السبعينات، يكمن في طبيعة النسق الدولي وإتجاهه نحو التعدد، وتعاظم قوة الإتحاد السوفيتي والوصول إلى ميزان الرعب، كما أن تفسير أتباع الإتحاد السوفيتي لسياسة الإنفراج قد يكمن في مستوى التطور التقني السوفيتي وحاجة الإتحاد السوفيتي إلى الموارد والتكنولوجيا الغربية. فالنسق الدولي يحدد الإطار العام للسياسة، كما أنه يحدد طبيعة تأثير الخصائص القومية. فهيكّل النسق الدولي يؤثر إلى حد بعيد على حجم ونوعية الموارد والتكنولوجيا المتاحة للدولة. ومن هنا يجيء معنى السهم رقم (١)، والذي يشير إلى أثر النسق الدولي على الخصائص القومية. كذلك تؤثر الخصائص القومية على النظام السياسي (السهم رقم ٢). فمستوى التحديث يؤثر في درجة محاسنة (مساءلة) النظام السياسي. فمن غير المحتمل أن يوجد في الدول التي لم تحقق مستوى متقدم من التحديث مؤسسات سياسية مسؤولة. وهكذا فإن متغير الخصائص القومية هو

السياق الذي يتحدد فيه إبرازه أثر خصائص النظام السياسي. كما أن النظام السياسي بدوره يؤثر على الخصائص القومية ذاتها (السهم رقم ٨). فقدرة الدولة على استثمار مواردها تتحدد أي حد كبير بمدى كفاءة النظام السياسي ومقدار حرية العمل المتاحة للنخبة السياسية.



الشكل ١/١٣ : نموذج تفاعلي لتفسير أنماط السياسات الخارجية

من ناحية أخرى، فإن الخصائص القومية تتأثر بنوعية القيادة السياسية الحاكمة (السهم رقم ٣). فقدرة الدولة على تعبئة مواردها القومية تتأثر بخصائص القائد السياسي وقدرته على تحديد الأشكال المختلفة لاستثمارات الموارد الاقتصادية للدولة، والقدرة على المناورة في استثمارها. كما أن القائد السياسي يلعب أيضا دورا في مستوى فعالية النظام السياسي (السهم رقم ٤). كذلك فالنظام السياسي يؤثر في قدرة القائد السياسي على التأثير على السياسة الخارجية (السهم ٥). وقد سبق أن ذكرنا أنه في النظام السياسي غير المفيدة تزداد قدرة القائد السياسي على التأثير على السياسة الخارجية لدولته. كذلك، فتركيب النظام السياسي ينتج أنواعا معينة من الأنماط السياسية. فليس من المتصور، على سبيل المثال، أن يظهر قائد سياسي تعاطفي مع النظام الشيوعي البريطاني.



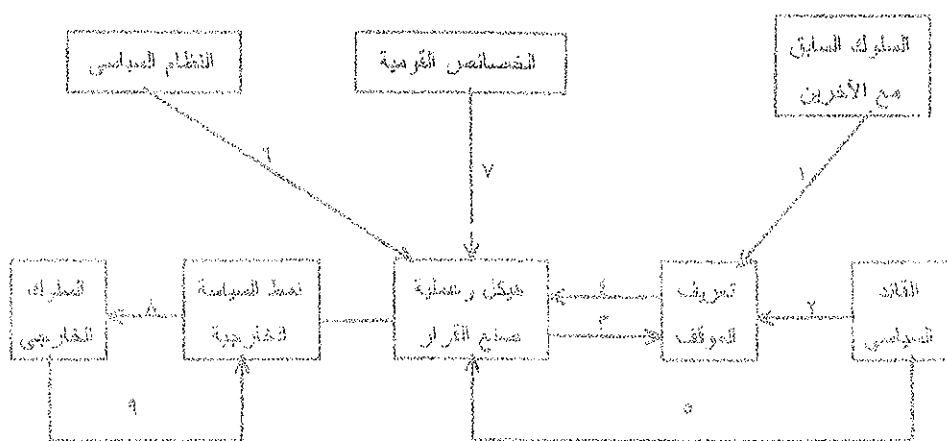
كان يساند سياسة الإحتواء بما تعنيه من إرتباطات خارجية. وأخيرا فإن الفلسفات السياسية للرئيس هارى ترومان والرئيس أيزنهاور، ووزيرا الخارجية أثنيسون وجون فوستر دالاس، كانت تدور حول فكرة النظر إلى الإتحاد السوفيتي كقوة يكمن وراءها كل شئور العالم. ومن ثم فإن احتواء هذا "الشر" هو الطريق لتحقيق السلام.

### ثانياً: تفسير سلوك سياسي شرطي محدد

قدمنا أن تفاعل متغيرات السياسة الخارجية لإنتاج سياسة خارجية عامة يختلف عن تفاعلها لإنتاج سلوك محدد. يقصد بالسلوك المحدد أى تصرف محدد من الناحية الزمانية موجه إلى فاعل دولي محدد، ومن ذلك إعلان الحرب على دولة، أو عقد معاهدة سلام مع دولة أخرى. من الطبيعي أن المتغيرات التي تؤثر في سلوك السياسة الخارجية العامة ليست هي بذاتها المتغيرات الأخيرة مع بعضها يختلف عن تفاعل المتغيرات الأولى. ويحدد سالكور وزسلاوه مجموعة من المتغيرات التي تؤثر في سلوك السياسة الخارجية، وكيفية تفاعلها على نحو ما هو موضح في الشكل رقم ٢/١٣.

نقطة البداية في تفسير سلوك سياسي شرطي محدد (ويمكن أن يشمل ذلك تفسير القرار السياسي)، هي تحديد الحافز الذي يحرك العملية السلوكية أو عملية إتخاذ القرار. فالحافز الخارجي يشكل أمام صانع السياسة الخارجية، إما مشكلة يجب حلها أو فرصة يجب إغتنامها. هذا الحافز يدفع صانع السياسة الخارجية إلى تعريف الموقف تعريفاً معيناً. ويتحدد هذا التعريف بناء على ثلاثة متغيرات هي: السلوك السابق مع الآخرين، البيئة النفسية للقائد السياسي، وهيكل وعملية صنع القرار، كما هو مبين في الشكل رقم (٢/١٣) من خلال الأسهم رقم ١، ٢، ٣. فالتعامل السلوكي السابق مع الدولة التي أنشأت الحافز يؤثر في كيفية تعريف صانع السياسة الخارجية للموقف. فوجود مدمرات بريطانية قرب السواحل الأمريكية لن يؤدي إلى تعريف صانع السياسة الخارجية للموقف على أنه تهديد للأمن الأمريكي لأن التعامل السلوكي السابق بين بريطانيا والولايات المتحدة هو تعامل تعاوني، بينما من المؤكد أن وجود سفن صيد كويصة قرب

تتمثل في الأسر بكونه سينتج، لأن التعامل السلوكي السابق بين الولايات المتحدة وكوريا هو عامل ذو تأثير كبير. كذلك، فتعريف مصانع السياسة الخارجية للموقف يتأثر بالبيئة النفسية، فمصانع السياسة الخارجية قد يعرفون الحافز ذاته بتعريفات مختلفة إنطلاقاً من خلفياتهم وإدراكاتهم وتصوراتهم السابقة عن مصدر الحافز. وأخيراً، فإن طبيعة هيكل وعملية صنع القرار تؤثران على تعريف مصانع السياسة الخارجية للموقف، فإذا كان هيكل صنع القرار تعديلياً تيمراً طياً، فإنه من المحتمل أن يتأثر تعريف الموقف بأراء المشاركين الآخرين في عملية تحليل الحافز، بعكس الحال في حالة هيكل صنع القرار التسلسلي.



الشكل رقم ٢/١٣ : نموذج تفاعلي لتفسير سلوك سياسي خارجي محدد

أما الخطوة التالية في فهم السلوك أو القرار المصدد فإنها تتحدد من خلال فهم هيكل وعملية صنع القرار في الدولة المراد تفسير سلوكها، ذلك أن هيكل وعملية صنع القرار يتأثر بدورها بتعريف مصانع السياسة الخارجية للموقف، والبيئة النفسية للقائد السياسي، والنظام السياسي، والخصائص القومية للدولة، كما هو موضح في الشكل رقم ٢/١٣ من الأسماء ٤، ٥، ٦، ٧. فإذا كان تعريف مصانع السياسة الخارجية للموقف تراكمية رؤية الموقف على أنه يشكل تحديراً أساسياً أو أزمة دولية، فإنه من المحتمل ألا

يشارك سوى عدد محدود من الأفراد في إتخاذ السلوك أو القرار. كذلك، فصانع السياسة الخارجية الذي يتميز بمحورية الدافع نحو القوة ينشئ عادة هيكل صنع قرار سلطوى. أضف إلى ذلك أن النظام السياسي الذي يتضمن قدرا كبيرا من القيود السياسية على صانع السياسة الخارجية ينتج، في أغلب الأحوال، درجة أكبر من التشاور والمساومة وتبادل الرأي في عملية صنع القرار. وأخيرا، فإن الدول ذات المقدرات الكبيرة تتميز بوجود بيروقراطيات ضخمة لجمع وتحليل المعلومات، وبدرجة أكبر من المناقشة الواسعة والبدائل في إطار هيكل صنع القرار.

كذلك، يتحدد تفسير السلوك النهائي في إطار النمط العام للسياسة الخارجية للدولة. فإذا كان النمط العام للسياسة الخارجية للدولة إزاء دولة أخرى يتسم بالطابع العدائى فإنه من المحتمل أن يتسم أى سلوك لأى من الدولتين إزاء الأخرى بالعداء أيضا (السهم ٨ فى الشكل ٢/١٣). بيد أنه من المحتمل تحت ضغوط محددة ألا يتطابق السلوك المحدد مع النمط العام، كأن تضطر الدولة إلى تقديم تنازل إلى الدولة المعادية فى طرف محدد، (كتبادل الأسرى فى أعقاب الحروب). ومن ثم، فإنه يتعين أن تؤخذ الظروف المباشرة للسلوك المحدد بعين الاعتبار. كذلك، فإن تراكم مجموعة من السلوكيات المحددة يؤدي إلى إيجاد نمط عام للسياسة الخارجية. فتراكم مجموعة من السلوكيات الصراعية لفترة زمنية طويلة، إلى الجانب التساوى (السهم ٩ فى الشكل ٢/١٣).

لتوضيح هذا النموذج دعنا نضرب مثلا بإعلان نابليون الثالث إمبراطور فرنسا الحرب على بروسيا فى ١٤ يوليو عام ١٨٧٠. فقد كان الحائز الذى دفع إلى إعلان الحرب (السلوك) هو إعلان بسمارك، مستشار بروسيا، نصا محرشا لما عرف باسم 'برقية متر' وهى البرقية التى أرسلها إليه الملك شايوم الأول عن مقابلتك للسفير الفرنسى فى برلين، وهى حرب بسمارك نفسها بحيث يبدو أن الملك شايوم الأول قد أمان السفير الفرنسى. وكان بسمارك يهدف من ذلك إلى دفع فرنسا إلى الدخول فى مواجهة حربية مع بروسيا، لأن فرنسا كانت منذ إنتهاء الحرب البروسية-الانمساوية عام ١٨٦٦ هى العدو الأول لحركة الوحدة الألمانية، كما أن التعامل السلوكى السابق بين

بروسيا وفرنسا كل تعاملهما مع روسيا نتيجة للعلاقات الحادة حول قضية عرش اسبانيا التي كانت تترجمها بروسيا. وقد تفاعلت ثلاثة عوامل أدت إلى تحريف نابليون الثالث لهذا التحيز (برقية متر) على أنها إمانة لفرنسا، وهي التعامل السلوكي العدائي السابق بين بروسيا وفرنسا، وخصائص نابليون الثالث ورئيس وزرائه ألفييه ووزير خارجيته دي جرامون، وكانوا يعتقدون أنه من الضروري إجهاد القوة البروسية قبل أن تستعمل وتشكل خطرا على فرنسا، كما أنهم كانوا يعتقدون أن توازن القوى الفرنسي-البروسية لصالح فرنسا. ومن ثم فإن فرنسا تستطيع أن تكسب حريسا ضد بروسيا. وتميز هيكل صنع القرار الفرنسي (في إطار مجلس الوزراء) بدرجة كبيرة من التشاور وتبادل الآراء حول الموقف. وقد كان تأييد نخبة صنع السياسة الخارجية المكونة من نابليون الثالث وزوجته (التي حضرت اجتماع مجلس الوزراء)، وألفييه ودي جرامون للتبديل العسكري عاملا حاسما في إتخاذ المجلس قرار إعلان الحرب بعد مداولات استغرقت طوال نهار 14 يوليو. وقد أثر على عملية إتخاذ القرار دعم أعضاء مجلس النواب والصحافة والرأي العام الفرنسي للشهول في حرب مع بروسيا، وإعتقاد نابليون الثالث بأن توازن القوى لصالح فرنسا. فإذا أخذنا في الإعتبار السياق العدواني العام للسياسة الفرنسية إزاء بروسيا منذ عام 1871، فإنه يصبح مأهوما سبب إتخاذ مجلس الوزراء الفرنسي قرار إعلان الحرب على بروسيا في 14 يوليو.

### خاتمة :

لا تنتج المتغيرات المستقلة السالفة تأثيرها على السياسة الخارجية بشكل منفرد أو سكنوي ، ولكنها تنتج أثرها بشكل تفاعلي حركي. ويقصد بذلك ان السياسة الخارجية هي محصلة تفاعل المتغيرات المستقلة مع بعضها، كما انه في عمابة التفاعل تلك فإنها تؤثر في بعضها البعض. ومن ثم لا يمكن القول بأن هناك متغيرا واحدا أو مجموعة واحدة من المتغيرات هي التي تؤثر في صنع السياسة الخارجية، فلكل متغير أو مجموعة من المتغيرات وزن نسبيا في صنع تلك السياسة، هذا الوزن يعتمد على مدى أدراك صنایع السياسة الخارجية للمتغيرات المستقلة، والمواقف الدبلوماسية التي تعكسها

السياسة الخارجية تجاهها، والوحدات الدولية المراد تفسير سياستها الخارجية، وأشكال السياسة الخارجية المراد تفسيرها. وعلى سبيل المثال فإن متغيرات البيئة النفسية تلعب دورا محوريا في صنع السياسة الخارجية في فترة الأزمات. كذلك فإنه عند تفسير الأبعاد العامة للسياسة الخارجية (كالتوجهات والأدوار) فإن العوامل البنيوية المتعلقة بالنسق الدولي والخصائص القومية والنظام السياسي أكثر تأثيرا من غيرها من العوامل. هذا بالإضافة إلى مجموعة المتغيرات المتعلقة بالقائد السياسي. أما إذا كان التفسير منصبا على الأبعاد المحددة للسياسة الخارجية (القرارات والسلوكيات) فإن التحليل ينبغي أن يكون منصبا على متغيرات أخرى تتعلق بالموقف الذي تصنع في إطاره السياسة، وخصائص القائد السياسي، وهيكل وعملية صنع القرار.



## هوامش الفصل الثالث عشر

- Loyed Jensen, *Explaining Foreign Policy*, (N.J., Prentice-Hall, 1982), pp. 262-262. (١)
- Maurice East and Philip Gregg, "Factors influencing conflict and co-operation in the international system" *International Studies Quarterly*, 1, September, 1967, pp. 258-261. (٢)
- Margeert Hermann, and C. Kegley, "Re-thinking Democracy and International Peace", Paper Presented at the 1994 Meeting APSA, New York. (٣)
- James Rosenau, "pre-theories of foreign policy", in R.B. Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics*, (Evanston: Northwestern University Press, 1966), p. 48. (٤)
- Jonathan Wilkenfeld et al., *Foreign Policy Behavior*, (Beverly Hills: Sage, 1980), pp. 171-192. (٥)
- Stephen Salmore et al., "Conclusion: Toward integrating the perspectives," in Maurice East et al., *Why Nations Act*, (Beverly Hills: Sage, 1978), pp. 191-210. (٦)



## الباب الثالث

### صنع السياسة الخارجية



تعتبر السياسة الخارجية محصلة لعملية صناعة واعية تقوم بها الأجهزة العاملة في ميدان السياسة الخارجية متأثرة في ذلك بمجموعة المتغيرات التي أشرنا إليها في الباب الثاني، فهذه المتغيرات لا تنتج أثرها بطريقة تلقائية، ولكن يقوم صانعو السياسة الخارجية بالتكيف مع المتغيرات التي 'يرون' أنها تؤثر على دولتهم، ومحاولات التأثير في تلك المتغيرات بشكل يتفق ورؤيتهم لما يجب أن يكون عليه موقع دولتهم في النسق الدولي، ومن ثم، فإن صنع السياسة الخارجية هو محصلة للمتغيرات الموضوعية والنفسية. وبهذا المعنى يعد صنع السياسة الخارجية متغيرا تابعا، ولكنه في الوقت ذاته يسفر عن، ويؤثر في أشكال السياسة الخارجية المتبعة. وبذلك يمكن النظر إلى صنع السياسة الخارجية كمتغير مستقل، ومن ثم، فإن لصنع السياسة الخارجية طبيعة مزدوجة.

يمكن تعريف صنع السياسة الخارجية بأنه عملية سياسية قوامها تحديد قواعد التعامل مع المتغيرات والظواهر الدولية الراهنة والمحتملة، وصياغة برنامج للعمل في المجال الخارجي، وتتضمن هذه العملية العديد من العمليات الفرعية أهمها عملية صنع القرار.

ولذلك، فإننا سنقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول، يتناول أولها صنع السياسة الخارجية صورا، ويركز ثانيا على صنع القرار في السياسة الخارجية، بينما يتناول الفصل الثالث تخطيط السياسة الخارجية.



## الفصل الرابع عشر

### صنع السياسة الخارجية





ينطلب فهم كيفية صنع السياسة الخارجية تحديد الهيكل الذي تصنع تلك السياسة في إطاره، والعمليات التي تصنع من خلالها السياسة الخارجية. يقصد بهيكل صنع السياسة الخارجية نمط ترتيب العلاقات بين الأجهزة والمؤسسات العاملة في ميدان صنع تلك السياسة، وبالتحديد الوزن النسبي لكل من تلك الأجهزة والمؤسسات في صياغة السياسة الخارجية. أما عملية صنع السياسة الخارجية فإنها تشمل نمط التفاعلات بين الأجهزة والمؤسسات العاملة في ميدان السياسة الخارجية في إطار عملية تحديد الأهداف الرئيسة المبتغاه في المجال الخارجي وأدوات تحقيق تلك الأهداف.

تعتبر السلطة التنفيذية القوة الأكثر نفوذا في ميدان صنع السياسة الخارجية. فالسلطات الأخرى لا تمارس إلا دورا رقابيا على دور السلطة التنفيذية فيما يتعلق بصنع السياسة الخارجية، وينبع ذلك من عدة اعتبارات تقليدية، وأخرى معاصرة. فطبيعة السياسة الخارجية المتمسمة بحالة عدم اليقين وسرعة التغير تنحو بالنظم السياسية إلى إعطاء السلطة التنفيذية دورا مركزيا في صنع تلك السياسة لمواجهة الأزمات الدولية والظروف المتغيرة للعلاقات الدولية. ومما يساعد على ذلك تفرغ السلطة التنفيذية وإتصافها بالوحدة التنظيمية وإملاكها للمعلومات عن المشكلات الدولية. كذلك فقد طرأت مستجدات تطور تكنولوجيا الإتصال، مما مكن السلطة التنفيذية من سرعة التعامل مع قضايا السياسة الخارجية على حساب الدور الذي يمكن أن تمارسه المؤسسات الأخرى<sup>(١)</sup>.

وتمثل النظم السياسية الشيوعية السابقة استثناء من قاعدة مركزية دور السلطة التنفيذية في صنع السياسة الخارجية، ففي هذه النظم كانت قيادة الحزب السياسي تصنع السياسة الخارجية. ويعتبر مجلس الوزراء مجرد أداة لتنفيذ سياسة الحزب. فالمكتب السياسي للحزب الشيوعي السوفيتي السابق كان هو الهيئة التي تتولى صنع السياسة الخارجية السوفيتية. وفي إسرائيل تلعب الأحزاب السياسية دورا محوريا في صنع السياسة الخارجية، وفي التأثير على السلطة التنفيذية ذاتها التي تعتبر الصانع الرسمي للسياسة الخارجية<sup>(٢)</sup>.



ويندرج تحت لواء السلطة التنفيذية في مختلف النظم السياسية مجموعة من المؤسسات، وهي الأجهزة الرئاسية في وزارة الخارجية، ووزارة الدفاع، وجهاز المخابرات، ومجلس الأمن القومي (بمسمياته المختلفة). وقد قصدنا أن نحدد الأجهزة الرئاسية في تلك المؤسسات تمييزاً لها عن الديروقرراطية العاملة بها. فنقوم وزارة الخارجية بالمشاركة في رسم السياسة الخارجية وتفيذها، والإشراف على العلاقات الدولية مع العالم الخارجي بما في ذلك تبادل التمثيل الدبلوماسي والتفصلي مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية. كذلك تقوم وزارة الدفاع بالمشاركة في رسم السياسة الخارجية وبالذات فيما يتعلق بالأبعاد الأمنية والدفاعية لتلك السياسة، كما يقوم جهاز المخابرات بجمع وتحليل المعلومات التي ترسم على أساسها السياسة الخارجية. أما مجلس الأمن القومي، فإنه عادة ما يكون تابعا مباشرة لمن يمتلك ناصية السلطة التنفيذية في النظام السياسي، ويتكون في الأغلب من ممثلين لمختلف الأجهزة التنفيذية المهمة بالسياسة الخارجية، بالإضافة إلى بعض الخبراء. ولا شك أن دور الأجهزة الرئاسية في تلك المؤسسات يختلف من نظام إلى آخر، ومن فترة زمنية إلى أخرى في النظام السياسي ذاته. وعلى سبيل المثال، فإن شخصية وزير الخارجية تؤثر في مدى الدور الذي تلعبه وزارته في رسم السياسة الخارجية، فقد تعاضد دور وزارة الخارجية الأمريكية في عهدى دالاس وكيننجي بالمقارنة بدور الوزارة في عهدى هيرتر وروجرز. كما أن دور وزارة الخارجية في صنع السياسة الخارجية المصرية في عهد إسماعيل فهمي فاق إلى حد كبير دور الوزارة في عهد محمود فوزي. كذلك، يتعاضد دور وزارة الدفاع في صنع السياسة الخارجية حين تسيطر القضايا الأمنية على المجتمع، كما هو الحال حين تدخل الدولة حرباً دولية..

بيد أن مركزية دور السلطة التنفيذية لا يعنى إنفرادها بصنع السياسة الخارجية. فالواقع أن العديد من مؤسسات الدولة تسهم في صنع السياسة الخارجية بدرجات متفاوتة طبقاً لمهامية النظام السياسي. ونرى هذا الصدد، فمن تحديد دور كل من المؤسسات التالية في صنع السياسة الخارجية يشكل إطاراً عاماً لفهم حركية صنع السياسة الخارجية.

## أولاً: دور الوحدات الإقليمية

يقصد بذلك الدور الذي تلعبه الوحدات الأدنى من السلطة السياسية المركزية في صنع السياسة الخارجية. فقد تختص السلطة المركزية وحدها بصنع السياسة الخارجية. وقد تشاركها الوحدات الأدنى (المحليات، والولايات، والمقاطعات، والجمهوريات، وغيرها) في ذلك. ففي الوحدات الموحدة تعتبر السياسة الخارجية إختصاصاً خالصاً للسلطة المركزية، ولا تظهر الوحدات الإقليمية في ميدان السياسة الخارجية، إلا من خلال السلطة المركزية. فالمحافظة في جمهورية مصر العربية لا يستطيع أن يتعاقد مع شركة أجنبية للتقريب عن البترول في محافظته، ولا يستطيع التعامل مع الدول الأخرى إلا إذا حصل على موافقة مسبقة من الحكومة المركزية.

كذلك، تظل السياسة الخارجية في الدول الاتحادية أهد إختصاصات السلطة الاتحادية. بيد أن الولايات أو المقاطعات غالباً ما يكون لها دور معين في صنع تلك السياسة. ويمكن أن نضرب مثلاً على ذلك بالدور الذي تلعبه الولايات المتحدة أو المقاطعات المكونة لكندا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية. ففي كندا تلعب المقاطعات دوراً مباشراً ومستقلاً في ميدان السياسة الخارجية الكندية. وقد ساعد على ذلك أن قانون أمريكا الشمالية البريطانية الصادر سنة ١٨٦٧ (والمعدل بإسم قانون الدستور سنة ١٩٨٢)، لا يحدد بوضوح طبيعة دور الأجهزة الاتحادية في ميدان السياسة الخارجية، كما أن المقاطعات الكندية تتمتع بإختصاصات داخلية (كسيطرتها على الموارد الطبيعية) تتطلب منها أن تتعامل مع الدول الأجنبية. كما أن هناك فوارق عرقية هامة بين الكنديين الإنجليز والكنديين الفرنسيين تدفع الأخيرين إلى محاولة المحافظة على هويتهم عن طريق إقامة علاقات خارجية خاصة مع الدول الناطقة بالفرنسية. ولذلك قامت مقاطعة كويبك بإقامة علاقات ثقافية قوية مع فرنسا، فوُجعت عاصمتي ١٩٦٤، ١٩٦٥ إنلسافيتين ثنائيتين مع فرنسا دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية<sup>(١)</sup>. كذلك، أقامت مقاطعة كويبك ٢٥ مكتباً مستقلاً للتمثيل السياسي والتجاري في ١٥ دولة، كما أن رئيس وزراء كويبك رينيه ليفيك، ألقى خطاباً في الجمعية الفرنسية سنة ١٩٧٧. كذلك، فإن مقاطعة ألبرتا الغنية بالبترول تتعامل مباشرة مع

شركات التدقيق عن البترول الأجنبية وتحتل تسويقه في الخارج مباشرة، ويقول أحد دارسي السياسة الكندية، أن مدى وتكرار النشاط الدولي للمقاطعات قد ازداد بشكل أدنى إلى تعقيد عملية صياغة السياسة الخارجية الكندية، وبالتحديد إلى إضعاف الهيمنة المركزية على بعض مجالات السياسة الخارجية<sup>(4)</sup>. وعلى أي حال، فإن الحكومة الاتحادية الكندية تعترف بحق المقاطعات في الدخول في علاقات تجارية وثقافية مباشرة مع الدول الأجنبية، وفتح مكاتب في تلك الدول، بالإضافة إلى حقها في المشاركة مع الحكومة الاتحادية في المفاوضات الدولية التي تتناول قضايا تهم تلك المقاطعات بما في ذلك تمثيلها في الوفود الاتحادية الكندية<sup>(5)</sup>.

وفي ألمانيا، تتعامل بعض المقاطعات مع الدول الأجنبية مباشرة وتتصرف في المجال الدولي كما لو كانت دولا مستقلة. ويوضح ذلك بالتحديد بالنسبة لمقاطعة بافاريا، التي تتمتع بمركز خاص في الإتحاد الألماني منذ تأسيس الإمبراطورية الألمانية سنة ١٨٧١، فتقوم هذه المقاطعة بعقد الإتفاقات الدولية، كما يتباحث رئيس وزرائها مع قادة الدول الأخرى في مسائل السياسة الخارجية.

وفي الولايات المتحدة، تقوم الحكومة الاتحادية بتنسيق سياساتها الخارجية مع الولايات، فمن خلال التعديل الدستوري المعروف باسم "تعديل بيرسون" أعطى الكونجرس الحكومة الاتحادية حق تعيين بعض موظفي وزارة الخارجية في الولايات والمجالس المحلية لكي يعرفوا مشاكل ومطالب الولايات. كذلك عينت وزارة الخارجية الأمريكية سفيرا لكي يتلقى من الولايات مندوبها بالنسبة للسياسة الخارجية، وغالبا ما تعبر الولايات عن رأيها في قضايا السياسة الخارجية التي تهمها، فتلعب ولاية كاليفورنيا وأريزونا وتكساس دورا في العلاقات الأمريكية المكسيكية نتيجة تأثرها بالهجرة المكسيكية غير المشروعة إلى تلك الولايات. كما أن تلك الولايات ذاتها كانت حتى أربعينيات القرن التاسع عشر جزء من المكسيك، من ناحية أخرى، فإن الولايات الأمريكية قد تظهر بشكل مباشر كوحدة للسياسة الخارجية، حين تتعامل مباشرة مع الدول الأخرى، ولتأخذ على سبيل المثال ولاية نبراسكا، فالولاية تتعامل مباشرة مع مشترى القمح من اليابان ونيوان الذين يقدون إليها مباشرة، وقد قامت إحدى شركات

نبراسكا وهى شركة "صناعة فالمونت" Valmont Industries بإعطاء ترخيص مباشر للإتحاد السوفيتى (سابقا) لإنتاج نظام الري بالتنقيط الذى طورته الشركة. كما قامت ببيع هذا النظام مباشرة لبعض الدول كالصين وكينيا وكندا<sup>(٦)</sup>. كذلك، أصدرت عدة ولايات أمريكية تشريعات تتضمن عقوبات إقتصادية على جمهورية جنوب أفريقيا بسبب إتباع تلك الجمهورية سياسة الفصل العنصرى<sup>(٧)</sup>.

### ثالثياً: دور السلطة التشريعية

يقوم النظام السياسى البرلمانى على مبدأ سيادة البرلمان ودمج السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن ثم يبدو لأول وهلة أن البرلمان هو الذى يصنع السياسة الخارجية، بيد أنه من المعلوم أن واقع الممارسة فى النظام البرلمانى ينحدر إلى إعطاء مجلس الوزراء الدور الحاسم فى صنع السياسة الخارجية بحكم هيمنة مجلس الوزراء على الأغلبية البرلمانية، كما هو الحال فى بريطانيا وكندا. ومن ثم، فإن السلطة التنفيذية تلعب الدور الحاسم فى صنع السياسة الخارجية. ويقصد بالسلطة التنفيذية فى هذا المجال مجلس الوزراء، إذ أن رئيس الدولة، لا يضمطخ إلا بدور رمزى فى مجال صنع السياسة الخارجية.

أما النظام السياسى الرئاسى فإنه يعطى السلطة التشريعية دوراً واقعياً أكبر فى صنع السياسة الخارجية. فهذا النظام يقوم على أساس الفصل اللزج بين السلطتين ومبدأ الموازنة والرقابة. ومن ثم، فإن السلطة التشريعية تتمتع بإختصاصات مستقلة فى ميدان صنع السياسة الخارجية، فالكونجرس الأمريكى يتمتع بحق إعلان الحرب وإعداد القوات المسلحة، وسلطة التصديق على المعاهدات، والموافقة على ترشيحات السلطة التنفيذية لتعيين فى المناصب الدبلوماسية، وسلطة تنظيم التجارة الخارجية والدفاع. هذا بالإضافة إلى إختصاصاته فى ميدان قدرة الرئيس على إرسال القوات المسلحة إلى الخارج أو غيرها من الإختصاصات. كذلك فقد أعطى الدستور الأمريكى إختصاصات أساسية فى مجال صنع السياسة الخارجية للرئيس الأمريكى. وقد أدى ذلك كله إلى تعاطف دور الكونجرس فى صنع السياسة الخارجية الأمريكية. ولعلنا نتذكر أن رفض الكونجرس الأمريكى التصديق على إتفاقية فرساي الموقعة سنة ١٩١٩ كان إيذاناً

بمرحلة تحول كامل في السياسة الأمريكية نحو العزلة السياسية النسبية. كما أن قرارات الكونغرس المتعددة بتخصيص موارد مالية لإسرائيل وإشلاق مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية في الولايات المتحدة شككت حوافز للرئيس الأمريكي لإتباع سياسات خارجية معينة. كذلك فقد أدت ضخامة دور الكونغرس في صنع السياسة الخارجية الأمريكية إلى صراع مستمر بين الكونغرس والرئيس حول صنع السياسة الخارجية. وفي هذا الإطار كانت شخصية الرئيس هي العامل الحاسم في الحد من سلطات وتدخلات الكونغرس<sup>(٨)</sup>.

وعلى أي حال، فإن دور السلطة التشريعية يتفاوت من نظام إلى آخر طبقاً لماهية النظام، فرغم أن النظام السياسي المصري، ذو طبيعة رئاسية إلا أن دور السلطة التشريعية في صنع السياسة الخارجية محدود. ورغم أن مجلس الشعب المصري يتمتع باختصاصات دستورية في مجال السياسة الخارجية، ومنها التصديق على المعاهدات، إلا أنه لا يمارس دوراً رئيساً في هذا المجال.

وفي هذا الصدد، يشير بعض الدارسين إلى أن النظام البرلماني بصفة عامة، يتمتع بميزات عن النظام الرئاسي في ميدان صنع السياسة الخارجية، أهمها<sup>(٩)</sup>:

١. أن رئيس الوزراء في النظام البرلماني هو في ذات الوقت زعيم الأغلبية البرلمانية، ومن ثم فإنه يضمن تأييد السلطة التشريعية لقراراته التنفيذية في مجال السياسة الخارجية، بينما لا يضمن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي هذا التأييد.

٢. يتميز النظام البرلماني بقدر أكبر من الإستمرارية في مجال صنع السياسة الخارجية، فهناك موظف إداري كبير يدير شؤون الوزارة لا يتغير بتغير الوزير. أما في النظام الرئاسي، فإن تغير الرئيس يصحبه تغير كبار رجال الدولة من الإداريين والسفراء.

٣. أن رئيس الوزراء في النظام البرلماني لا يصل إلى منصبه إلا إذا عمل لفترة طويلة داخل حزبه وأثبت قدرته على التوفيق بين الإتجاهات الرئيسية داخل حزبه مما يضمن تعبيره عن آراء الأغلبية، يمكن الحال في النظام الرئاسي.

## ثالثاً: دور السلطة القضائية

تلعب السلطة القضائية دوراً غير مباشر في عملية صنع السياسة الخارجية، ويتمثل هذا الدور غير المباشر في سلطة القضاء في إبطال بعض القوانين أو الإتفاقيات المتعلقة بالسياسة الخارجية على أساس أنها مخالفة للدستور، وسلطة تفسير النصوص الدستورية والقضائية بما يؤكد دور أي من السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال صنع السياسة الخارجية. وقد استقر الفقه القانوني في معظم الدول على أن قضايا السياسة الخارجية بمنأى عن رقابة القضاء، أو أن القضاء لا يستطيع أن يؤثر في تصرفات الدولة في مجال السياسة الخارجية، ولعل من أبرز الأمثلة على دور السلطة القضائية في ميدان صنع السياسة الخارجية عدة قضايا أكدت فيها المحكمة العليا في الولايات المتحدة على سلطة الرئيس الأمريكي في مجال السياسة الخارجية، وأوضحت حدود دور القضاء في هذا المجال، القضية الأولى هي قضية واينبرجر ضد الولايات المتحدة، فقد دافع المواطن الأمريكي واينبرجر أمام المحكمة بأن الإتفاقية التي وقعنها وزارة الدفاع الأمريكية مع حكومة الفلبين، والتي تعطي المواطنين الفلبينيين الأولوية بالنسبة للتوظيف في القواعد العسكرية في الفلبين، تتعارض مع القانون الاقتصادي الصادر عام ١٩٧١ والذي يمنع التمييز ضد المواطنين الأمريكيين العاملين في القواعد العسكرية الأمريكية في الخارج، وطالب بإعلان عدم دستورية الإتفاقية الأمريكية-الفلبينية. وقد حكمت المحكمة في مارس سنة ١٩٨٢ بأن الإتفاقيات التي تعقدتها وزارة الدفاع الأمريكية بشأن القواعد العسكرية في الخارج هي في الواقع "مساعدات دولية" بالرغم من أن تصديق مجلس الشيوخ عليها ليس مطلوباً، كما هو الحال في المساعدات التقليدية، ومن ثم فإنها بصفتها تلك تتمتع بأولوية على القانون الاقتصادي، ولا يمكن إلغائها<sup>(١٠)</sup>.

أما القضية الثانية، فهي قضية دي آرلانو ضد الولايات المتحدة. دي آرلانو هو مواطن أمريكي من أصل بورتوريكي، يملك منذ سنة ١٩٦٢ مزارع وأراضي في هندوراس تبلغ قيمتها حوالي ١٤ مليون دولار، وقد قامت الحكومة الأمريكية بإرسال



قواتها المسلحة إلى هندوراس لتدريب بعض وحدات القوات المسلحة السلفادورية للعمل ضد حكومة نيكاراغوا، وبنت قواعد وأماكن تدريب على الأرض التي يملكها دي أرييلانو، الذي باذر برفع دعوة أمام المحكمة الاتحادية بطلب إخلاء أراضيه. وقد دفعت الحكومة الأمريكية بأن أي تدخل للمحكمة في الموضوع سيؤثر على مصالح السياسة الخارجية الأمريكية، وفي الحكم الذي أصدره في القضية، أوضح القاضي الاتحادي أنه يتعاطف مع دي أرييلانو، ولكن المساكم الأمريكية لا تستطيع أن تتدخل في المسائل التي تمس الأمن القومي والسياسة الخارجية، وأن هذه القضية تمس علاقات الحكومة الأمريكية بالسلفادور وهندوراس<sup>(١١)</sup>.

أما القضية الثالثة، فتتعلق بالقانون الصادر من الكونغرس في سنة ١٩٨٧، والذي يقضى بإغلاق مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية في الولايات المتحدة، ويشمل ذلك المكتب الإعلامي للمنظمة في واشنطن، ومقر بحثها لدى الأمم المتحدة في نيويورك. وعندما شرعت السلطة التنفيذية في تطبيق القانون، طعنّت المنظمة في قرار إغلاق مكاتبها الإعلامي في واشنطن، على أساس مخالفة القانون للدستور الأمريكي، ولكن محكمة واشنطن رفضت الطعن المقدم من المنظمة وتم إغلاق المكتب، كما طعنّت المنظمة في قرار إغلاق مقر بحثها لدى الأمم المتحدة تأسيساً على أن القانون الصادر من الكونغرس، ينتهك إتفاقية المقر الموقعة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة، والتي تقضى بعدم تدخل الحكومة الأمريكية في شؤون البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة. وقد قبلت محكمة نيويورك الطعن المقدم من المنظمة، وقررت الحكومة عدم استئناف الحكم الصادر من محكمة نيويورك الطعن المقدم من المنظمة، وقررت الحكومة بين ناحية، وحكومة الولايات المتحدة من ناحية أخرى.

وأخيراً، فقد أصدرت المحكمة العليا حكماً هاماً يتعلق بقرار سلطات الحربية الصادر من الكونغرس سنة ١٩٧٣. فقد نصت المادة الثالثة من القرار، على أنه من حق الكونغرس أن يأمر بسحب القوات الأمريكية التي تعارب في منطقة خارج الولايات المتحدة دون أن يستطيع الرئيس الأمريكي ممارسة حق الفيتو على قرار

الكونجرس. وفي سنة ١٩٨٣ أصدرت المحكمة حكما ينص على عدم دستورية المادة الثالثة من القرار مؤكدة بذلك حق الرئيس الأمريكى فى الاعتراض على قرار الكونجرس بسحب القوات الأمريكية.

كما أصدرت المحكمة العليا الأمريكية حكما فى ١٥ يونيو سنة ١٩٩٢ يقضى بأحقية حكومة الولايات المتحدة فى إختطاف مواطنين من دول أخرى وتقديمهم للمحاكمة أمام القضاء الأمريكى حتى ولو لم توافق دولهم. وجاء هذا الحكم فى سياق قضية إختطاف طبيب مكسيكى متهم بالتورط فى قتل أحد رجال المخابرات الأمريكية، وتم إختطافه ونقله إلى الولايات المتحدة، وقضت المحكمة بحق الحكومة الأمريكية فى إختطافه وحاكمته أمام المحاكم الأمريكية<sup>(١٢)</sup>.

وفى مجال السياسة الخارجية المصرية، تدخل القضاء المصرى فى إحدى القضايا لتأكيد سلطة وزير الخارجية المصرى للتصرف فى أموال جامعة الدول العربية. ففى سنة ١٩٨١ طلب الأمين العام (المصرى) لجامعة الدول العربية فى القاهرة من البنك العربى المحدود تحويل مبلغ مليونى دولار أمريكى من أموال الصندوق العربى للمعونة الفنية لأفريقيا إلى حسابات الجامعة المفتوحة لدى بنك آخر، وقد رفض البنك العربى المحدود طلب الأمين العام بحجة أن أموال الجامعة مازالت محل نزاع بين أعضائها، إزاء ذلك أقام الأمين العام دعوى مدنية ضد البنك، وأثناء سير القضية تدخل وزير الخارجية المصرى خصما فى الدعوى، بصفته الممثل القانونى للجامعة بالقرار الجمهورى رقم (٢١) لسنة ١٩٨١، كما تدخل الأمين العام للجامعة العربية فى تونس، وفى سنة ١٩٨٤ حكمت المحكمة بإلزام البنك العربى المحدود بدفع أموال الجامعة إلى وزير الخارجية المصرى بإعتباره الممثل القانونى لجامعة الدول العربية، ورفضت تدخل الأمين العام للجامعة العربية فى تونس<sup>(١٣)</sup>.

كذلك، فقد أصدرت المحكمة الإدارية العليا حكما فى سنة ١٩٨٩ يؤكد سلطة رئيس الجمهورية فى شغل وظائف البعثات الدبلوماسية لمصر فى الخارج بطريق التعيين أو النقل بما له من سلطة تقديرية فى هذا الشأن بلا تعقيب عليها من القضاء

ظالما أنها خلت من سوء استعمال السلطة. وبذلك أنغمت المحكمة الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى لصالح أحد السفراء بالطعن فى ما إعتبرته المحكمة من تخطيه فى النقل رئيسا لإحدى البعثات الدبلوماسية فى الخارج، على إعتبار أن قرار رئيس الجمهورية هو قرار إدارى يجوز الطعن فيه. وأضافت المحكمة الإدارية العليا أن قرار رئيس الجمهورية فى هذا الشأن يتخذ طبقا لما تمليه المصالح العليا للدولة وعلاقتها بالدول الأجنبية وتقدير صلاحية وملئمة السفير المرشح لذلك، ولذلك يجب ألا يكون محلا للرقابة القضائية<sup>(١٤)</sup>.

وأخيرا، فى عام ١٩٩٤ أصدرت محكمة القضاء الإدارى حكما يقضى بعدم إختصاصها بنظر الدعوى المرفوعة لوقف قرار الحكومة المصرية باستضافة المؤتمر الدولى للسكان والتنمية التابع للأمم المتحدة. وقالت المحكمة أن القضاء الإدارى والدستورى استقرا على أن الأعمال المتصلة بعلاقة الدولة بالدول الأخرى وبالمنظمات الدولية بمنأى عن الرقابة القضائية. وأن الدعوة إلى المؤتمر جاءت فى إطار إتفاقية دولية أبرمتها مصر مع الأمم المتحدة مما يجعل منها عملا ينأى بطبيعته عن الرقابة القضائية باعتباره عملا قامت به الحكومة بوصفها سلطة حكم وليس بوصفها سلطة إدارية<sup>(١٥)</sup>.

### رابعاً : دور البيروقراطية

يقصد بالبيروقراطية مجموعة الأفراد المعينين بصفة رسمية دائمة للإضطلاع بالمهام التنفيذية الرسمية فى مجال السياسة الخارجية. وهم بالتحديد الموظفون الرسميون فى وزارة الخارجية بصفة عامة، والموظفون الرسميون العاملون فى الميدان الخارجى فى وزارتى الدفاع والاقتصاد.

تلعب البيروقراطية دورا حاسما فى صنع السياسة الخارجية من خلال تقديم المشورات لصانعى السياسة حول كيفية صياغة وتنفيذ السياسات، ومن خلال تقديم المعلومات لصانعى السياسة، كذلك تسهم البيروقراطية فى تحديد مسار السياسة الخارجية من خلال الإضطلاع بتنفيذ تلك السياسة. فمن خلال هذا الدور يمكن أن تعطل

البيروقراطية تنفيذ السياسات التي لا توافق عليها، خاصة مع ترديد حجة البيروقراطية في ميدان السياسة الخارجية، وإتاحتها نحو مزيد من التخصص في قضايا معينة.

بيد أنه ينبغي أن نذبح إلى أن البيروقراطية، في التحليل النهائي، لا تصنع السياسة الخارجية، ولكنها تسهم في صنعها. وذلك إذا حدثت إختلاف بين السياسيين والبيروقراطيين، فإن وجهة نظر السياسيين هي التي تسود، وعلى سبيل المثال، حين اختلفت تشامبرلين، رئيس وزراء بريطانيا، قبيل الحرب العالمية الثانية مع اللورد فانستارت، الوكيل الدائم لوزارة الخارجية، حول سياسة التهذنة مع ألمانيا النازية تم إعفاء الأخير من منصبه.

وبصفة عامة تميل البيروقراطية العاملة في ميدان السياسة الخارجية إلى رفض التغيير الجذري أو المفاجئ في السياسة الخارجية. فالمؤسسات البيروقراطية تفضل الأسلوب الروتيني المبرمج في العمل مع محاولة تكييف الأهداف والسياسات طبقاً للظروف المتغيرة.

يتضح من ذلك، أن السياسة الخارجية يشارك في صنعها العديد من المؤسسات، وأن دور هذه المؤسسات يتفاوت طبقاً لطبيعة النظام السياسي. ولعل ذلك يقودنا إلى أول خصائص عملية صنع السياسة الخارجية، وهي تخصيص الجماعة. فتتساخم دور القائد السياسي الواحد في صنع السياسة الخارجية لا يعني أنه يقوم وحده بصنع تلك السياسة. ذلك أن التدقيق الهائل للمعلومات من البيئة الخارجية يجعل من المستحيل على فرد واحد متابعة هذا التدفق، وحساب الإحتمالات والبدائل وصياغة السياسة، ومن ثم، فإنه من الضروري أن تشارك مؤسسات أخرى في الصنع السياسية بشكل أو بآخر<sup>(١٦)</sup>. ولعل ذلك هو ما قاد بعض الدارسين إلى تصور أن عملية صنع السياسة الخارجية تتم "بالتنافس البيروقراطي" وطوروا بناء عليه ما يسمى بنموذج "السياسة البيروقراطية" في صنع السياسة الخارجية. ويقصد بالتنافس البيروقراطي تصارع شتى المؤسسات الحكومية في عرض وفرض وجهات نظرها حول المسار الصحيح للسياسة الخارجية بحيث تغدو السياسة الخارجية في النهاية محصلة مساهمات متعددة بين تلك المؤسسات.

ففي صنع السياسة الخارجية، هناك عدة مؤسسات حكومية كوزارة الخارجية، ووزارة الدفاع، ووزارة الاقتصاد، والمخابرات. ولكل من هذه المؤسسات رؤية معينة لعملية السياسة الخارجية تتحدد طبقاً لمصالح تلك المؤسسة. فوزارة الدفاع ترى أن "المصلحة القومية" تتطلب زيادة الإنفاق العسكري، ووزارة الاقتصاد ترى أن المصلحة ذاتها تتطلب التركيز على التنمية الاقتصادية وهكذا. نتيجة تفاعل آراء تلك المؤسسات ودخولها في مساومات عديدة مع بعضها البعض، تنتج السياسة الخارجية النهائية. فحجم الإنفاق العسكري مثلاً يتحدد (ضمن عوامل أخرى) طبقاً للقوة النسبية للمؤسسة العسكرية<sup>(١٧)</sup>. وتتضح هذه الظاهرة بالتحديد في قضايا السياسة الخارجية التي يتوفر متسع من الوقت للمؤسسات الحكومية للتعامل معها. ولذلك، يصف روجر هلسمان عملية صنع السياسة الخارجية بأنها "عملية سياسية" تضمن قدراً كبيراً من الصراع والإنفاق بين مختلف المؤسسات حول كيفية تخصيص الموارد لتحقيق أهداف في المجال الخارجي<sup>(١٨)</sup>.

لعل كون السياسة الخارجية محصلة تفاعل القوى السياسية والمؤسسات البيروقراطية الحكومية، يفسر لنا - إلى حد ما - ظاهرة التدريجية في السياسة الخارجية. فنادراً ما تشهد السياسة الخارجية تغيراً كبيراً في مسارها الرئيس، ولكنها تتكون أساساً من إجراءات روتينية هدفها إرساء النمط الراهن للعلاقات الخارجية. أضف إلى ذلك أن ندرة المعلومات وغموضها وعدم القدرة على التنبؤ بدقة بنتائج التغير السريع أو الشامل في السياسة الخارجية يدفع صنّاع القرار إلى عدم تغيير النمط الراهن للسياسة الخارجية إلا بشكل تدريجي<sup>(١٩)</sup>.

يتربط على ذلك كله، أن عملية صنع السياسة الخارجية تتسم بكونها من أكثر العمليات السياسية تعقيداً وتشابكاً، ولعل استعراضنا لمفهوم السياسة الخارجية، وهيكلاً صنّيع تلك السياسة، قد أوضح المقصود بخصوصية التعقيد والتشابك في صنع السياسة الخارجية. ولكن يمكن أن نشير إلى تعدد أبعاد السياسة الخارجية، وانسجامها بحالة عدم اليقين الهيكلي، وشيوع الأزمات، وتعدد المشاركين في صنع تلك السياسة. ولذلك يقول بلومفيلد أن الخرائط التنظيمية الرسمية التي تصف تدفق عملية صنع السياسة الخارجية

كثيرا ما تكون مضللة. فما يحدث بالفعل هو تفاعل بشري معقد تختلط فيه السلطات والأجهزة غير الرسمية، بالتحالفات بين البيروقراطيين ومساعيهم الذاتية، بالإنفعالات الذاتية<sup>(٢١)</sup>.

يترتب على ذلك أن السياسة الخارجية لا تصنع، في أغلب الأحوال، في إطار مشروع طويل الأمد (كالخطة الخمسية أو العشرية للتنمية الاقتصادية). لكنها تنم، على الأرجح، في إطار التعامل مع قضايا ملحة محددة ظهرت في البيئة الخارجية، كما أنه من الصعوبة بمكان "تخطيط" السياسة الخارجية على غرار تخطيط السياسة الاقتصادية<sup>(٢٢)</sup>.

وفي هذا الإطار، يقدم بلومفيلد نموذجا إرشاديا لفهم عملية صنع السياسة الخارجية، يوضح الطبيعة التركيبية لتلك العملية، ويقوم هذا النموذج على تصور أن عملية صنع السياسة الخارجية في "System" يتألف من ثلاثة مراحل أو أبعاد<sup>(٢٣)</sup>.

المرحلة الأولى: المدخلات: وتشمل جميع المعلومات والملاحظات، ونقل المعلومات، والمخابرات، وتدريب أفراد جهاز السياسة الخارجية.

المرحلة الثانية: القرارات: وتشمل استعمال المعلومات، وعملية التخطيط، وعملية التحليل التي تركز على الأهداف والإستراتيجيات البديلة، والمناقشة، والحث والمساومة، والنصح، والتوصيات.

المرحلة الثالثة: المخرجات: وتشمل الخيارات السياسية، والتنفيذ والمتابعة، والإعلام، والمفاوضة، والحث، والتعلم من خبرة التحليل.

ومن المفترض أن تسفر هذه العمليات المعقدة عن صياغة برنامج للعمل يحقق أهداف الوحدة الدولية في المحيط الخارجي، ومن ثم، فإن تقييم أداء السياسة الخارجية يتم من خلال مقارنتها بمدى قدرتها على تحقيق الأهداف المحددة سلفا (أو ما يسمى بالفعالية)، وبأقل قدر من الموارد الاجتماعية (أو ما يسمى بالكفاءة)، فقد يؤدي برنامج السياسة الخارجية إلى تحقيق الأهداف المحددة، ولكن بتكاليف عالية إلى الحد الذي قد

يعطل قدرة الوحدة الدولية على تحقيق أهداف أخرى. ويضيف بعض الدارسين إلى ذلك معايير أخرى لتقويم أداء برنامج السياسة الخارجية هي<sup>(٢٣)</sup>:

١. الموضوع: ويقصد بذلك وضوح التوجه العام للسياسة الخارجية وسط الأحداث الدولية المعقدة.

٢. الإتساق: وينصرف إلى تكامل وانسجام كافة أبعاد برنامج السياسة الخارجية (التوجهات، والأهداف، والأدوار، والإستراتيجيات، وغيرها).

٣. الإستمرارية: ويعنى وجود منظور إستراتيجي بعيد المدى للسياسة الخارجية سواء على مستوى الصياغة أو التنفيذ.

٤. التوافق: ويقصد به توافق السياسة الخارجية مع الظروف الدولية والداخلية ومع مقدرات الدولة بصفة عامة.

٥. التكيف: ويعنى القدرة على التأقلم وتعديل السياسة طبقا لتغير الظروف.

ومن المؤكد أن هذه المعايير تظل "مناذج مثالية" لتقويم برنامج السياسة الخارجية. فقد تبين لنا من استعراضنا لطبيعة عملية السياسة الخارجية أنه من الصعوبة بمكان بناء سياسة خارجية تحقق هذه المعايير في آن واحد.

خاتمة:

تعتبر السلطة التنفيذية هي الجهة الأكثر نفوذا في ميدان صنع السياسة الخارجية، وذلك نتيجة لطبيعة السياسة الخارجية والتي تتسم بعدم اليقين وسرعة التغير، ونتيجة لطبيعة السلطة التنفيذية التي تتسم بالتفرغ والوحدة التنظيمية وامتلاك المعلومات. ويؤدي ذلك بمعظم النظم السياسية إلى إعطاء السلطة التنفيذية الدور المحوري في صنع السياسة الخارجية. بيد أن التكوينات والقوى السياسية الأخرى تلعب دورا يعتد به في هذا الميدان. ومن ذلك دور الوحدات الإقليمية في النظم الاتحادية، ودور السلطة التشريعية في النظم الرئاسية، ودور السلطة القضائية في النظم التي تأخذ بنظم المراجعة القضائية. أما عملية صنع السياسة الخارجية فإنها عملية مركبة تتشابه فيها

الخطوط الرسمية وغير الرسمية، وتتبع عن تفاعل العديد من المتغيرات والقوى التي قد تتضارب رؤيتها للسياسة الخارجية الراجية الاتباع .



## هوامش الفصل الرابع عشر

- Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy*, (New Jersey: Prectice-Hall, 1982), pp. 117 - 118. (١)
- Nadav Safran, "The effect of Israeli politics on its foreign policy", in Gabriel Sheffer, ed., *Dynamics of a Conflict: A Re-examination of the Arab-Israeli Conflict*, (New York: Humanities Press, 1976), pp. 202 - 203. (٢)
- Robert Jackson, D. Jackson, and N. Baxter-Moore, *Politics in Canada*, (Scraborough: Prentice-Hall of Canada, 1986), p. 635. (٣)
- P.R. Johanson, "Provincial-international activities", *International Journal*, 33 (2), Spring 1978, p. 357. (٤)
- Jackson, Jackson, and Baxter-Moore op.cit., pp. 637 - 638. (٥)
- Steven Sample and E. Trani, "The foreign policy of Nebraska," *The Washington Quarterly*, 3 (3), Summer 1980, pp. 60-71. (٦)
- Janice love, "Local activism in global politics: The US anti-appartheid movement," *The Mershon Center Quarterly Report*, 10 (3). Winter 1986, p. 1. (٧)
- John Lehman, *The Executive, Congress, and Foreign poliet*, (New York: Praeger, 1974), pp. 19 - 36. (٨)
- Lloyd Jensen, op.cit., pp. 120 - 122. (٩)
- Facts on File, 82 (2160), 9 April 1982, pp. 246 - 247. (١٠)
- New York Times, 25 August 1983. (١١)
- الأهرام، ١٦ يونيو سنة ١٩٩٢. (١٢)
- أخبار اليوم (القاهرة)، ٢١ أبريل سنة ١٩٨٤. (١٣)

- (١٤) الأهرام، ١٢ ديسمبر سنة ١٩٨٩.
- (١٥) الأهرام، ٣١ أغسطس سنة ١٩٩٤.
- (١٦) William Wallace, *Foreign Policy and the Policy Process*, (London: Macmillan, 1971), p. 25.
- (١٧) Dan Caldwell, "Bureaucratic foreign policy-making," *American Behavioral Scientist*, 21 (1), September 1977.
- (١٨) Roger Hilsman, *The Politics of Policy-Making in Defense and Foreign Affairs*, (New York: Harper and Row, 1971), pp. 117 - 130.
- (١٩) Robert Rothstein, *Planning, Prediction, and Policy-Making in Foreign Policy*, (Boston: Little Brown, 1972), pp. 22 - 33.
- (٢٠) Lincoln Bloomfield, *The Foreign Policy Process: A Modern Primer*, (E 1982), pp. 153 - 155.
- (٢١) William Baccus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Prices*, (Princeton: Princeton University Press, 1974), pp. 30 - 37.
- (٢٢) Lincoln Bloomfield, *The Foreign Policy Process: Making Theory Relevant*, (Beverly Hills: Sage 1974), p. 11.
- (٢٣) Phil Williams and M. Smith, "The conduct of foreign policy in the democratic and authoritarian regimes," in the *Yearbook of World Affairs*, 30, 1976, pp. 205 - 223.

وفى عرض شامل لمعايير تقويم السياسة العامة شموما:

أمانى تئذيل، "معايير التقييم فى علم السياسة"، فى السيد غانم، (محرر)، *تقويم السياسات العامة*، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٩)، ص ٨٩ - ١٢٤.

## الفصل الخامس عشر

### اتخاذ القرار في السياسة الخارجية



يعتبر اتخاذ القرار من أهم العمليات التي تميز صنع السياسة الخارجية، بل إن بعض الدارسين ينظر إلى السياسة الخارجية باعتبارها سلسلة من القرارات التتالية المتخذة لمواجهة المواقف المتتابعة، ورغم أن القرارات هي أحد الأبعاد المكونة للسياسة الخارجية، إلا أنها من أكثر الموضوعات التي وجّه الدارسون جهودهم لفهمها ودراستها، ويرجع ذلك لعدة أسباب منها مركزية عملية اتخاذ القرار بالنسبة لمسار السياسة الخارجية، ولأن القرار السياسي الخارجي يمثل موقفاً محدداً يمكن فهمه وتحليله ودراسته.

يقصد بالقرار اختيار بين مجموعة من البدائل المتاحة في لحظة معينة، أما اتخاذ القرار فإنه ينصرف إلى مجموعة التفاعلات التي تؤدي إلى هذا الاختيار. وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين هيكل اتخاذ القرار، وعملية اتخاذ القرار.

يقصد بهيكل اتخاذ القرار، ترتيب معين للعلاقات والأدوار بين الأفراد المسؤولين عن اتخاذ القرار، وبالذات نظام السلطة داخل الوحدة المسؤولة عن اتخاذ القرار، أما عملية اتخاذ القرار، أما عملية اتخاذ القرار فإنها تعني مجموعة القواعد والأساليب التي يستعملها المشاركون في هيكل اتخاذ القرار لتفضيل اختيار معين أو اختيارات معينة لحل مشكلة معينة، أي الأسس الرسمية وغير الرسمية التي يتم بمقتضاها تقييم الاختيارات المتاحة والتفريق بين اختلافات الرأي بين مجموعة اتخاذ القرار<sup>(١)</sup>.

وتشترك هياكل اتخاذ القرار في السياسة الخارجية في صفة أساسية، وهي أنها هياكل صغيرة نسبياً فعدد أفراد مجموعة اتخاذ القرار يتراوح ما بين ١٠ إلى ٣٠ فرداً، كما هو الحال في عدد أعضاء مجلس الوزراء أو المكتب السياسي لحزب الشيوعي. وفيما عدا ذلك تتفاوت هياكل اتخاذ القرار فيما بينها تفاوتاً شاملاً. وفي هذا الإطار يمكن وصف هيكل اتخاذ قرار السياسة الخارجية انطلاقاً من فهم الأبعاد التالية<sup>(٢)</sup>:

## ١- توزيع السلطة

ويقصد بذلك، مدى تكافؤ توزيع سلطة اتخاذ القرار. فهناك هياكل لاتخاذ القرار يسيطر عليها قائد سلطوي واحد قادر على فرض وجهة نظره على أفراد المجموعة وهي ما يعرف باسم مجموعة "القائد المسيطر" Leader-Staff Group. تتميز هذه المجموعة بأن أعضائها يشاركون القائد المسيطر معظم آرائه ويؤكدون في معظم الحالات تفضيلاته. ومن ثم، فإن عملية اتخاذ القرار تتسم بالطابع الوفاقي، وبسرعة اتخاذ القرار. ومن أمثلة هذه المجموعة هيكل اتخاذ القرار المصري في الفترتين (١٩٥٧-١٩٧٠)، (١٩٧١-١٩٨١). في المقابل، هناك هياكل أخرى تتسم بقدر أكبر من التكافؤ في توزيع السلطة بين أفراد المجموعة. فقائد المجموعة لا يستطيع أن يفرض وجهات نظره على باقي الأعضاء، كما أن هؤلاء ربما عارضوه في آرائه، وتتسم عملية اتخاذ القرار في هذه المجموعة بطول فترة اتخاذ القرار، وتعدد الآراء. ومن أمثلتها مجلس قيادة الثورة المصري (١٩٥٢-١٩٥٦) ومجلس رئاسة الحزب الشيوعي السوفيتي بعد وفاة ستالين وحتى تولى خروشوف السلطة بمفرده (١٩٥٣-١٩٥٧).

## ٢- دور الأعضاء

ينصرف دور الأعضاء إلى ما إذا كان أعضاء مجموعة اتخاذ القرار مستقلين، أي أنهم يعبرون عن وجهات نظرهم الذاتية، أم أنهم مفوضين، بمعنى أنهم يمثلون مؤسسات خارج مجموعة اتخاذ القرار، وبالتالي فهم ملتزمون بالتعبير عن آرائهم الذاتية في المسائل المعروضة للبحث، ويستطيعون التصويت فوراً على تلك المسائل دون الرجوع إلى مؤسسات أخرى، ومن أمثلة تلك الهياكل مجلس الوزراء البريطاني. وهناك هياكل أخرى يتحدث كل عضو فيها باسم مؤسسة خارجية، ولا يستطيع أن يغير وجهة نظره دون الرجوع إلى تلك المؤسسة. ومن ثم فإن عملية اتخاذ القرار تنطوي في معظم الأحوال على دفاع كل عضو عن آراء المؤسسة التي يمثلها، وبالتالي ينشأ

تُروح من البهتة والجمود النسبي في عملية اتخاذ القرار نتيجة استماتة كل عضو في الدفاع عن آراء مؤسسته التي تكون، في معظم الأحوال، مختلفة عن آراء المؤسسات الأخرى. ولعل أبرز الأمثلة على ذلك مجالس الوزراء التي تتكون من ائتلاف مجموعة من الأحزاب السياسية، واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، والتي تقوم على تمثيل معين لمختلف منظمات المقاومة الفلسطينية.

### ٣- التباين بين سلطة الرسمي ونطاق السلطة غير الرسمي

ويقصد بذلك إذا كانت المؤسسة المنوط بها اتخاذ القرار رسمياً هي ذاتها المؤسسة التي تقوم باتخاذ القرار فعلياً، بعبارة أخرى، أين تكمن سلطة اتخاذ قرار السياسة الخارجية بالفعل؟ فالدستور السوفيتي، على سبيل المثال، كان يخول مجلس رئاسة السوفييت الأعلى ومجلس وزراء سلطة اتخاذ قرار السياسة الخارجية. ولكن الواقع عملاً أن المكتب السياسي للحزب الشيوعي كان هو الذي يتخذ هذا القرار. كذلك فوزير الخارجية الأمريكي يتمتع باختصاصات رسمية في مجال اتخاذ قرار السياسة الخارجية. ولكن مستشار الرئيس للأمن القومي قد يستأثر بتلك الاختصاصات، كما حدث في ظل حكم الرئيس نيكسون حين استأثر كيسنجر بكثير من اختصاصات وزير الخارجية حتى أصبح هو ذاته وزير الخارجية.

### ٤- مؤسسية اتخاذ القرار

تعني مؤسسية اتخاذ القرار، مدى وجود مجموعة من الأعراف والقواعد المتفق عليها كإطار لاتخاذ القرار، سواء كانت الأطر والقواعد رسمية أم غير رسمية. بعبارة أخرى، فإنها تنصرف إلى ما إذا كانت الأطر والقواعد معروفة سلفاً قبل نشوء موقف اتخاذ القرار، أم أنها تنشأ وتتغير من موقف إلى آخر. وعلى سبيل المثال، فإنه من المعروف أن مجلس الوزراء البريطاني هو المؤسسة المنوط بها اتخاذ قرارات السياسة الخارجية في بريطانيا، بينما لا يعرف في نظم سياسية أخرى طبيعة المؤسسة التي تتخذ قرار السياسة الخارجية عموماً.

## ٥- أسلوب الاتصال داخل هيكل اتخاذ القرار

يرتبط بمؤسسية الهيكل أسلوب الاتصال الرسمي أو غير الرسمي داخل مجموعة اتخاذ القرار. ويشمل ذلك مدى وجود قواعد ونظم لاجتماع مجموعة اتخاذ القرار بشكل دوري، ومدى توافر أجهزة لجمع المعلومات ومد أعضاء المجموعة بها، وكيفية تبادل المعلومات بين هؤلاء الأعضاء، وهل تنتقل المعلومات إلى أعضاء المجموعة من خلال القائد وحده أم أن لهؤلاء الأعضاء مصادر مستقلة لجمع المعلومات، وتبادلها؟ وأخيراً، يشمل أسلوب الاتصال قواعد اتخاذ القرار، كالتصويت السري، أو التصويت العلني، أو الإجماع الوفاقي دون تصويت.

في هذا الإطار، تتم عملية اتخاذ القرار، أي عملية الاختيار بين البدائل. وتتم هذه العملية بعدة مراحل تبدأ من نشأة الحافز على اتخاذ القرار حتى عملية الاختيار ذاتها، وهي العملية الرئيسية في اتخاذ القرار، وصولاً إلى تنفيذ ذلك الاختيار. ويمكن تحديد مراحل عملية اتخاذ القرار على النحو التالي<sup>(٦)</sup>:

### أولاً: نشأة الحافز

تبدأ عملية اتخاذ القرار بوجود حافز معين في البيئة الخارجية. وقد يتخذ هذا الحافز شكل تغير معين في البيئة الطبيعية (كحدوث كارثة طبيعية، أو أزمة اقتصادية)، وقد يتخذ سلوك تقوم به وحدة دولية أخرى. ومن ثم، فالحافز ظاهرة موضوعية مستقلة عن إدراك صانع القرار، ولكنه يشكل نقطة البداية لعملية اتخاذ القرار. وعلى سبيل المثال، فإن حدوث كارثة طبيعية في دولة معينة، قد يكون حافزاً للدولة أخرى على اتخاذ قرار المعونة، كما أن قرار الولايات المتحدة وبريطانيا في ١٩ يوليو سنة ١٩٥٦ بسحب عرض تمويل مشروع السد العالي، كان هو الحافز لاتخاذ مصر قرار تأميم شركة قناة السويس في ٢٦ يوليو من السنة ذاتها.



## القرار: إدراك صانع القرار للتهديد

لا يكفي نشأة الحافز لكي تبدأ عملية اتخاذ القرار. فما لم يدرك صانع القرار هذا الحافز فلن يكون له أي تأثير. وإذا كان الحافز ظاهراً موضوعية مستقلة عن صانع القرار، فإن إدراك صانع القرار عملية ذاتية تتحصل في بعدين هما: علمه عن نشأة الحافز، ورؤيته لطبيعة هذا الحافز، فما لم تحصل المعلومات لصانع القرار عن حدوث كارثة طبيعية في دولة أخرى، فإنه ان يتخذ قرار بإرسال المعونة إلى تلك الدولة. ومن ثم، فإنه ما لم تحصل المعلومات في المقام الأول إلى صانع القرار، فإنه لن يتم إدراك الحافز. وبالتالي، فإنه سيتصرف كما لو كان الحافز غير موجود، مما يؤدي إلى اتباع سياسات لا تتفق والواقع الموضوعي. ومن المهم كذلك، أن تحصل المعلومات بشكل دقيق ودون تشويه لمضمونها، فكثيراً ما اتخذت قرارات غير صحيحة بناء على معلومات مشوهة عن طبيعة الحافز. ويقصد برؤية صانع القرار للحافز وعي صانع القرار بالقضايا المرتبطة بالحافز، بما في ذلك وعيه بتأثير الحافز على إمكانية تحقيق أهدافه، والفرس التي يخلقها الحافز لتحقيق الأهداف، أو التهديدات التي يشكلها الحافز لتلك الأهداف، فالحافز قد يشكل فرصة للإسراع بتحقيق أهداف السياسة الخارجية بمعدل يفوق المعدل المتوقع (كأن يتلقى صانع القرار عرضاً بتوريد السلاح لدولته). وقد يشكل الحافز تهديداً لإمكانية تحقيق تلك الأهداف (كأن تهدد دولة أخرى باحتلال أجزاء من أراضي دولة صانع القرار). بطبيعة الحال، فإن إدراك الحافز يختلف باختلاف صانعي القرار، فما يدركه فرد على أنه تهديد قد لا يدركه فرد آخر على أنه كذلك.

ويطلق دارسو صنع القرار على إدراك الحافز "مناسبة صنع القرار" Occasion of Decision. وعلى سبيل المثال، فإن القيادة المصرية أدركت القرارين الأمريكي والبريطاني بسحب تمويل مشروع السد العائلي على أنه فرصة مناسبة لتأهيم شركة قناة السويس. بينما أدركت التهديد الإسرائيلي باحتلال دمشق في مايو ١٩٦٧ على أنه تهديد لدولة حليفة.

## ثالثاً: مرحلة تجميع المعلومات عن الحافز

عندما تنشأ مناسبة صنع القرار، تبدأ عملية البحث عن المعلومات المتعلقة بهذا الحافز. والهدف من هذه العملية هو استيضاح أو استكشاف أبعاد الفرص أو التهديدات التي خلقها الحافز. وتأتي أهميه هذه المرحلة من طبيعة عملية السياسة الخارجية التي تتسم بعدم اليقين الهيكلي، وما يرتبط بها من نقص المعلومات وغموضها، ومن طبيعة عملية جمع المعلومات عن البيئة الدولية. فهناك آلاف الوقائع التي تحدث في البيئة الخارجية، مما يتطلب من أجهزة الرصد والمعلومات التركيز على عدد محدود من الوقائع، ويتضمن هذا التركيز بطبيعة الحال أحكاماً قيمة حول أهمية الوقائع والمعلومات. ولذلك، فمن المتصور أن تهمل أجهزة جمع المعلومات وقائع ذات أهمية لعملية اتخاذ القرار، فإذا أضفنا إلى ذلك عملية نقل المعلومات بين المستويات المتعددة لأجهزة جمع المعلومات وأجهزة اتخاذ القرار، وما يصاحب ذلك من "تصفية" للمعلومات قد يصل إلى حد التشويه، فإننا يمكننا أن نتفهم الدور الحرج لعملية تجميع المعلومات عن الحافز في الإطار العام لعملية اتخاذ القرار.

## رابعاً: مرحلة تفسير المعلومات

لا يكفي إدراك صانع القرار للحافز والمعلومات كأساس لاتخاذ القرار، بل يتعين تفسير المعلومات، ويقصد بذلك رفض أو قبول صدق المعلومات، وربطها ببعضها البعض وإعطائها معنى معيناً يتعلق بالموقف الذي ترتبط به المعلومات، وهنا يظهر دور عقائد صانع القرار. ففي ضوء تلك العقائد قد يقبل صانع القرار المعلومات أو يرفضها، حتى ولو كانت المعلومات صحيحة، ما لم تكن المعلومات شديدة الوضوح بحيث لاتدع مجالاً للتصور الذاتي. ويمكن أن نضرب مثلاً لذلك بحالة الخلاف بين رئيس الوزراء الفرنسي روفيه ووزير خارجيته ديلاكاسيه حول تفسير مدلول المعلومات الآتية عن النوايا الألمانية إزاء فرنسا إبان الصراع الألماني-الفرنسي سنة ١٩٠٥ حول مراكش. فقد فسّر روفيه التصرفات الألمانية على أنها محاولة مشروعة لتحقيق الأمن الألماني إزاء التهديدات الفرنسية، ومن ثم طالب باتباع سياسة سلمية إزاء ألمانيا، بينما

فسر ديلكاسيه تلك التصرفات، على أنها تعكس النوايا العدوانية الألمانية، ومن ثم طالب باتباع سياسة متشددة إزاء ألمانيا. ولما أظهر الألمان بوضوح فيما بعد أن هدفهم هو إزلال فرنسا، لم يعد هناك محل للاختلاف في التفسير. وفي بعض الحالات، قد يرفض صانع القرار المعلومات، لأنها تتناقض مع نسقته العقيدى، وعلى سبيل المثال، فقد رفض عبد الناصر قبول المعلومات التى وصلت عن استعداد بريطانيا للهجوم على مصر، ولم يصدق المعلومات إلا بعد أن شاهد الطائرات البريطانية تدك المطارات المصرية مساء ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٥٦.

في هذه المرحلة تحدث عملية تصفية أخرى للمعلومات بحيث لا تدخل عملية صنع القرار إلا المعلومات المنسقة مع النسق العقيدى لصانع القرار. وكما زادت الفجوة بين المعلومات الصحيحة الآتية من البيئة، و بين المعلومات المقبولة، كان القرار الناشئ خاطئاً. ويسمى دارسو عملية اتخاذ القرار هذه بأنها "تعريف الموقف"  
.Definition of Situation

### شامساً: مرحلة البحث عن البدائل و اتخاذ القرار

بمجرد تعريف الموقف، يبدأ صانع القرار في البحث عن البدائل المتاحة، و اختيار واحد منها للتعامل مع الحافز، و قد تأخذ عملية البحث عن البدائل و اختيار أحدهما عدة أساليب هي الأسلوب التحليلي، و الأسلوب المعرفي، و الأسلوب التنظيمي. و يتميز كل أسلوب بقاعدة معينة لاتخاذ القرار Decision Rule تميزه عن الأسلوبين البديلين، على النحو التالي:

#### الأول: الأسلوب التحليلي (الرشيد):

يتضمن هذا الأسلوب عدة مراحل أهمها قيام صانع القرار بالبحث الشامل عن كل البدائل المتصورة مع تحديد النتائج المحتمل ترتيبها على كل بديل، و احتمال حدوث كل من تلك النتائج، و مراجعة تلك التقديرات كلما جدت المعلومات. و في الوقت ذاته، يحدد صانع القرار القيم التي تتأثر نتيجة اتخاذ القرار، و يعطى كل قيمة وزناً معيناً

ديفيد لايميلونج بالسن 1971، وبعد عملية حسابات تعديلية رشيد يقوم بمصنوع القرار واختيار البديل الذي يحقق أعظم المنافع، فعلى الاختيار إذن هي عملية اختيار البديل أكثر تعظيماً للمنافع بصرف النظر عن أي اعتبار آخر، ومن ثم، فإن قاعدة اتخاذ القرار هي "تعظيم المنافع" Maximization (1).

و يمكن تلخيص المفاهيم الأساسية للأسلوب التحليلي في اتخاذ القرار فيما يلي (٥):

١. الحكومة هي وحدة التحليل، أي وحدة اتخاذ القرار.
٢. الحكومة كيان تنظيمي متجانس يؤمن كل أفرادها بالأهداف ذاتها كما أنهم يقيمون البدائل بالأسلوب ذاته.
٣. الحكومة كائن رشيد، يقوم بحساب عقلائي المنافع والخسائر.
٤. قرار السياسة الخارجية قرار رشيد بمعنى أن القرار يتأسس على:
  - (أ) السعي لتحقيق "الأهداف القومية".
  - (ب) جمع كل المعلومات المطلوبة المتعلقة بمشكلة معينة قبل اتخاذ أي قرار بشأنها.
  - (ج) حصر كل البدائل الممكن تصورهما لحل تلك المشكلة، و تقييم كل بديل منها حيث التكلفة و المنفعة، و احتمال حدوث النتائج الممكن ترتيبها على (تباها).
  - (د) اختيار البديل الأكثر تعظيماً للمنافع.

و لعل من أهم الدراسات التطبيقية التي تناولت هذا الأسلوب دراسة ناجتر عن القرار الإسرائيلي بالهجوم على بعض الدول العربية من ٥ يونيو 19٦٧، حيث قام بحساب التكلفة المترتبة على كل بديل مناح لإسرائيل و احتمالات تحقيقه، و وجد أن البدائل الأربعة المتاحة كانت لها المنافع المحتملة التالية: ضربة مسبقة (٠,٣٣٤)،

ضربة محدودة (٥٠٠٧١)، قبول لوضع الراهن (إغلاق المضايق)، والبديل الدبلوماسي (٥٠٤٠) ومن ثم إختارت إسرائيل البديل الأول (٦).

الثاني: الأسلوب المعرفي:

يقتصر صانع القرار في هذا الأسلوب على البحث عن البدائل المتسقة مع نسقه العقيدى، و مع خبراته و تصوراته السابقة، و لذلك فهو يرفض البدائل غير المتسقة مع النسق العقيدى، أو التى أثبتت للخبرة السابقة عدم جدواها ( برغم أن تلك البدائل من منظور الأسلوب التحليلي ). و لا يتم فى هذه الحالة مقارنة البدائل ، أو المفاضلة بينها طبقاً لمدى تأثيرها على الأهداف أو القيم ، و لكن يكتفى صانع القرار بتقييم البدائل طبقاً لقيمة أساسية يعتقد فى مركزيتها. و من ثم فإن قاعدة اتخاذ القرار هى "القياس" على عقائد صانع القرار Analogy.

و يمكن تلخيص مقولات الأسلوب المعرفي لاتخاذ القرار فيما يلى (٧) :

١. أن وحدة التحليل فى عملية اتخاذ القرار هى الفرد سواء أكان ينصرف بمفرده أو فى إطار مجموعة صغيرة.
٢. أن موضوع التحليل هو العملية المعرفية للفرد و بالذات العملية العقيدية بما يشمل حساباته عن البيئة الموضوعية و القضايا التى تثار فى تفكير الفرد عند اتخاذ القرار.
٣. بمجرد أن يدرك الفرد وجود الحافز الذى يخلق موقف اتخاذ القرار ، يلعب النسق العقيدى لصانع القرار دوراً هاماً فى عملية البحث عن المعلومات والبدائل. فالواقعة الموضوعية توضح فى إطار حسابات صانع القرار عن الإستراتيجية و التكتيك الملازمين وعن الخبرة المضية للوقائع المشابهة، والتوقعات المستقبلية لاحتمال تطور الاحداث، و تدور عملية اتخاذ القرار حول القياس على النسق العقيدى للفرد.

٤٠٠ من ثم ، فإن عقائد و ادراكات القائد السياسي تؤثر في كل مراحل اتخاذ القرار كالتالي:

(أ) أن صانع قرار السياسة الخارجية يتجه في مسار عملية البحث عن المعلومات إلى إدخال المعلومات المنفقة مع عقائده السابقة في عملية اتخاذ القرار ، و رفض المعلومات التي تتعارض مع تلك العقائد ، ما لم يثبت بما لا يدع للشك عدم صحة تلك المعلومات.

(ب) أن صانع القرار حينما يحدد أهداف السياسة الخارجية ، فإنما يفعل ذلك بناء على تصوراته الذاتية لما يجب أن تكون عليه تلك الأهداف.

(ج) أن عملية البحث عن البدائل ليست عملية شاملة قوامها البحث عن كل البدائل الكامنة في الموقف، و لكنها عملية بحث في إطار عدد محدود من البدائل الكامنة في النمق العقيدى أو المعروفة بناء على الخبرة الماضية.

(د) تقاس عملية إختيار البديل على تفضيل ذلك البديل الأكثر إقترابا من النمق العقيدى لقائد السياسي.

(٠٠) إذا واجه صانع القرار موقفا معقدا ، أى موقفا يتضمن المفاضلة بين قيمتين كإلهما مطلوب، فإنه لا يقارن بين القيمتين و يختار القيمة التي تحقق أعظم المنافع، و لكنه يفصل بين القيمتين محاولا إزالة التمرض المنطقى بينهما وإختيار بديل يحاول أن يحقق القيمتين معا ، فإذا واجه صانع القرار موقفا يحتم عليه الإختيار بين الأمن و التنمية، فإنه يفاضل بين البديلين، و لكنه يفصل بين القيمتين محاولا التأكيد على عدم التعارض، و هذا الإتجاه نحو فصل القيم Value Separation في عملية إتخاذ القرار هو نتيجة السعى نحو تحقيق الإتساق المعرفى.

(ر) حساب المخاطر يكمن في العقائد السياسية لصانع القرار، أو في حسابها الذاتى لتحمل المخاطر.

ومن أهم التطبيقات الأكاديمية لهذا الأسلوب دراستنا عن إتخاذ مصر قرار بتأميم شركة قناة السويس في يوليو ١٩٥٦ حيث وجدنا أن بديل التأميم كان من ضمن البدائل المتاحة (تأميم نصف ممتلكات الشركة، وفرض الحراسة على الشركة، وعدم الرد، أو اللجوء إلى الإتحاد السوفيتي) هو أكثر البدائل إتساقا مع العقائد السياسية لصانع القرار المصري ، عبد الناصر<sup>(٨)</sup> .

### ثالثاً: الأسلوب التنظيمي (السيبرناتيفي)

بيد أن عملية الإختيار بين البدائل يمكن أن تتم بأسلوب ثالث اصطلح دارسو نظرية اتخاذ القرار على تسميته بالأسلوب التنظيمي أو السيبرناتيفي. طبقا لهذا الأسلوب، فإن عملية الإختيار تتم بطريقة روتينية ومن خلال "إجراءات العمل المعتادة" Standard Operating Procedures المحددة سلفا في جهاز إتخاذ قرار السياسة الخارجية. بعبارة أخرى، فإن الإختيار لا يتم من خلال حساب النفقة والمنفعة، أو من خلال القياس على النسق التقليدي، ولكن من خلال "البرامج" المحددة سلفا، والتي تحدد أسلوب العمل والإختيار إذا نشأ حافز معين.

و يتأسس هذا الأسلوب على إفتراضات معينة عن آلية (سيبرناتيفية) العقل البشري. فهذا العقل يتخذ عشرات القرارات فيما يتعلق بالأوامر التي تصدر لكافة أجزاء الجسم البشري في لحظات زمنية وجيزة، وذلك بناء "برامج مختزنة" تولدت نتيجة إعداد مسبق<sup>(٩)</sup>. ويضرب ستاينبرونر مثلا لذلك بلاعب التنس الذي يتخذ عشرات القرارات فيما يتعلق بقوة وإتجاه وحركية الرد على الخصم في ثوان معدودة، وذلك بناء على تلك البرامج المختزنة في العقل عن كيفية الرد (إتخاذ القرار)<sup>(١٠)</sup>.

وبالمثل، فإن التنظيمات الحكومية تتعامل مع المواقف الجديدة بناء على "برامج مختزنة" أو ما يسمى "بإجراءات العمل المعتادة" المحددة سلفا، ون ثم، فإن عملية الإختيار قوامها التركيز على مجموعة محدودة من المتغيرات المتعلقة بالموقف، و تقييم محدود للمعلومات والبدائل بناء على التعليمات المحددة سلفا. وتتوقف عمالية التقييم عند

للتوصل إلى أول بديل يتفق وتلك التعليمات، أو بالتحديد عند التوصل إلى أول بديل مقبول طبقا للتعليمات والبرامج المحددة. ومن ثم، فإن قاعدة اتخاذ القرار هي الوصول إلى "البديل المقبول" أو بالتحديد البديل المقبول بشكل كاف Satisficing وإن لم يعظم المنافع، وفي الوقت ذاته فإن صناعي القرار ليسوا مستعدين لتحمل المخاطر. وبالتالي فإنهم ينتظرون إلى البديل الذي يحقق الهدف العاجل، ولا يبحثون عن بدائل تعظم المنافع.

وأحد من الأمثلة التي توضح كيفية الوصول إلى قرار من خلال العملية التنظيمية (السيبرناطية) القرارات الإسرائيلية حول التعامل مع حصادات إختطاف الطائرات. فيرضح إسحاق رابين، رئيس وزراء إسرائيل السابق، أنه قد وضع أثناء عمله رئيسا للوزراء مجموعة من التعليمات والبرامج حول كيفية التعامل مع حالات إختطاف الطائرات. بهدف المساومة للإفراج عن الفلسطينيين المعتقلين. فعلى هذه التعليمات، أنه في حالة حدوث حالة إختطاف، على الجيش أن يستعد للعمل، دون الدخول في مفاوضات مع المختطفين. فإذا تمت حالة الإختطاف في دولة صديقة، يجب حث السلطات هذه الدولة على القيام بعمل عسكري، مع توفير المساعدة والمشورة اللازمة لمساعدتها على ذلك، أما إذا حدثت واقعة الإختطاف في دولة غير صديقة، فإن على الحكومة أن تستكشف أولا جدوى العمل العسكري، فإذا ثبت عدم جدوى هذا العمل يتم الدخول في مفاوضات مع المختطفين. تطبيقا لهذه التعليمات، يقول ماعوز أنه بمجرد إختطاف طائرة إيرفرانس التي نقل 103 إسرائيليا إلى أوغندا في يونيو 1976 وبعد إتضاح صعوبة العمل العسكري في البداية، وعدم استعداد السلطات الأوغندية للتعاون، قرر رابين التفاوض مع المختطفين، وقد تغير هذا القرار بعد وصول معلومات توضح جدوى العمل العسكري<sup>(11)</sup>.

ويتضمن الجدول رقم 1/15 تلخيصا للمقررات الأساسية للأساليب التحليلية والمعرفية، والتنظيمية.



الجدول رقم ١/١٥ أساليب عملية إتخاذ قرار السياسة الخارجية

الأسلوب التنظيمي	الأسلوب المعرفي	الأسلوب التحليلي	
متتابع: التركيز المبرمج سلفا على مجموعة محددة من المتغيرات.	استنباطي: يقبل المعلومات والبدائل المتفقة مع النسق العقيدى.	شامل: البحث عن كل المعلومات اللازمة والبدائل المتعلقة بالمشكلة.	البحث عن المعلومات والبدائل
حساب محدود بناء على الخبرة السابقة ومبرمج فى شكل إجراءات عملى معتادة.	حساب محدود ومتتابع وقياس على العقائد، أى إعطاء وزن أكبر للمعلومات والبدائل المتسقة مع النسق العقيدة.	حساب شامل لكل المنافع والتكاليف والإحتمالات المترتبة على كل بديل.	تقييم المعلومات والبدائل
تجنب المخاطرة والتركيز على الهدف المباشر.	يتم قبول المخاطرة بناء على العقائد.	تتم حساب المخاطرة بصرف النظر عما إذا كان المتوقع مكسب أم خسارة.	المخاطرة
البديل المقبول Satisficing	قياس على العقائد Analogizing	تعظيم المنافع Maximizing	قاعدة القرار

ويعتمد توظيف صانع القرار لأى من تلك الأساليب على عدة عوامل هي:

١. مدى وضوح الأهداف وإمكانية تحديد أولويات محددة بينها ومدى توافر بدائل حقيقية فى الموقف بمعنى أم الموارد والظروف تسمح لصانع القرار بالإختيار، ومدى توافر المعلومات الكاملة عن الموقف، ومدى التأكد من النتائج الممكنة

ترتيبها على البدائل المتاحة، ومدى إمكانية إجراء حسابات المنفعة، ومدى  
مركز سلطة اتخاذ القرار في هيئة واحدة، ومدى توافر المؤسسات التي تسمح  
بتوافر كل هذه الظروف، فمتى توافرت تلك العوامل، زاد احتمال الاختيار  
التحليلي في اتخاذ القرار<sup>(17)</sup>.

٢. مدى تمسك صانع القرار بمجموعة من العقائد السياسية عن كيفية التعامل مع  
المشكلة محل البحث. فكما كان صانع القرار متمسكا بمجموعة من العقائد  
المرتبطة بتلك المشكلة، كان أميل إلى توجيه عملية الاختيار نحو البدائل  
المتسقة مع تلك العقائد، أي الإتجاه نحو الاختيار عدم اليقين الهيكلية، فإن  
صانع القرار سيكون أقرب إلى الاختيار المعرفي.

٣. طبيعة موقف اتخاذ القرار. فإذا كان الموقف يتسم بحالة من عدم اليقين  
البيكسي، فإن صانع القرار سيكون أقرب إلى الاختيار المعرفي.

٤. مدى توافر برامج محددة للتعامل مع المواقف الجديدة والماجئة، فكما توافرت  
تلك البرامج، كان صانع القرار أميل إلى توظيفها للتعامل مع الموقف الجديد،  
على الأقل في المراحل الأولى للتعامل مع هذا الموقف (الاختيار التطبيقي).

٥. وينبغي أن نفيه إلى أن هذه الأساليب الثلاث هي أنماط "مثالية" للاختيار، إذ أن  
هذه الأساليب قد تختلط ببعضها اختطاطا شديدا، فالحسابات التحليلية لصانع  
القرار عن النفقة والمنفعة وإحتمالات حدوث نتائج معينة تتأثر إلى حد بعيد  
بتأثيراته الذاتية، التي تتأثر بدورها بعقائده وخبراته السابقة. كما أن العملية  
التحليلية الرشيدة ذاتها قد تكون جزء من الحسابات المعرفية لصانع القرار.

## شخصيات :

يعتبر اتخاذ القرار من أهم مكونات صنع السياسة الخارجية، ويتضمن دراسة اتخاذ القرار بمدين هما هيكل وعملية اتخاذ القرار . وبصفة عامة فإن هياكل اتخاذ قرار السياسة الخارجية هي هياكل صغيرة محدودة، ولكنها تختلف من حيث نمط توزيع السلطة، ودور الأعضاء في الهيكل، ومدى التسابق بين التوزيع الرسمي والتوزيع غير الرسمي لسلطة اتخاذ القرار، ومدى مؤسسية هيكل اتخاذ القرار، واسلوب الاتصال داخل هذا الهيكل.

وفي إطار هذا الهيكل تتم عملية اتخاذ القرار، أي عملية اختيار بين البدائل. وتبدأ عملية اتخاذ القرار بحافز معين في البيئة الخارجية، هذا الحافز يتم ادراكه بشكل معين ( مناسبة صنع القرار )، ثم تبدأ مرحلة تجميع المعلومات المتعلقة بالحافز، ثم تفسير المعلومات في ضوء العقائد ( تعريف الموقف ) ثم اختيار مرحلة البحث عن البدائل واختيار أحدها، وهناك عدة أساليب للمفاضلة بين البدائل، هي الأسلوب التحليلي، والأسلوب المعرفي، والأسلوب التنظيمي. وتختلف هذه الأساليب اختلافاً بيننا فيما يتعلق بكيفية البحث عن المعلومات والبدائل، وتقييمها، وقاعدة اتخاذ القرار. ويعتمد توصيف صنائع القرار على تلك الأساليب على مدى وضوح الأهداف وتحديد الأولويات، ومدى تمسك صنائع القرار بمجموعة من العقائد السياسية المركزية عن الموقف، وطبيعة موقف اتخاذ القرار، ومدى توافر برامج محددة للتعامل مع المواقف الجديدة والمفاجئة.

## هوامش الفصل الخامس عشر

- (١) Charles Herman, "Decision Structures and Processes: Influences on Foreign Policy," in Maurice East et al., *Why Nations Act*, (Beverly Hills: Sage, 1978), pp. 69-101..
- (٢) John Lovell, *Foreign Policy in Perspective: Adaptation, and Decision-Making*, (Hinsdale: Dryden Press, 1970), p. 254.
- (٣) فى عرض وتطبيق هذا النموذج على حالة إتخاذ قرار محددة، وهى تأميم شركة قناة السويس سنة ١٩٥٦، راجع:
- محمد السيد سليم، قرار تأميم شركة قناة السويس سنة ١٩٥٦، دراسة فى إتخاذ القرار المصرى، فى إبراهيم سعد الدين، ومحمد السيد سليم، ووليد خورى، كيف يصنع القرار فى الوطن العربى، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥)، ص ٥١-١٨٠.
- (٤) فى عرض وتطبيق الأسلوب التحليلى، راجع:
- Janice Stein and R. Tanter, *Rational Decision-Making: Israel's Security Choices, 1967*, (Columbus: Ohio State University Press, 1980).
- Ibrahim Wanger, "A Rational Choice Model of Aggression: The Case of the Six Day War," in Patrick McGowan and C. Kegley, eds., *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, (Beverly Hills: Sage, 1975), pp. 15-49.
- (٥) Graham Allison, *The Essence of Decision*, (Boston: Little Brown, 1971), pp. 10-38.
- (٦) Abraham Wanger, "A Rational Choice Model of

Aggression: The Case of the Six Day War," in McGowan, eds., *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, (Beverly Hills: Sage, 1975), pp. 15-49

Ole Holsti, "Cognitive process approaches to decision-making." *American Behavioral Scientist*, 20 (1), October 1976, pp.11-32. (٧)

Matthew Bonham, "Cognitive process models and the study of foreign policy making." in Hartmut Bessel, S. Kloozke, and N. Muller. eds., *Systems Theory in the Social Sciences*, (Stuttgart: Birkhauser Verlag Basel, 1976), pp. 498-518.

Janice Stein, "Freud and Descartes: The paradoxes of psychological logic." *International Journal*, 32, 1977, pp.429-451.

محمد السيد سليم، المرجع السابق. (٨)

في تحليل افتراضات الأسلوب السيبرناتيقي عن قدرة العمل البشري على اتخاذ القرار، راجع: (٩)

صلاح الدين طابه، "سيبرناتيقيًا: أحدث علوم القرن العشرين"، *عالم الفكر* (الكويت)، ٣(٤)، يناير سنة ١٩٧٢، ص ٩-٦٨.

John Steinbruner, *A Cybernetic Theory of Decision*, (Princeton: Princeton University Press, 1974), pp. 48-50. (١٠)

Zeef Maoz, "The Decision to raid Entebbe." *Journal of Conflict Resolution*, 25(4), December 1981, pp. 677-707. (١١)

William Baccus, Foreign Policy and the Bureaucratic Process, (Princeton: Princeton University Press, 1974). (١٢)



## الفصل السادس عشر

### تخطيط السياسة الخارجية





يعتبر مفهوم التخطيط من المفاهيم الحديثة نسبياً سواء في عملية صنع السياسة الخارجية أو في أدب السياسة الخارجية. فلم يظهر هذا المفهوم في هذين المجالين إلا بعد الحرب العالمية الثانية حين أنشأت وزارة الخارجية الأمريكية "مجموعة تخطيط السياسة الخارجية" سنة ١٩٤٧ للتعامل مع متغيرات ما بعد انتهاء تلك الحرب. وسرعان ما امتدت هذه التجربة إلى وزارات الخارجية في الدول الأخرى. ففي سنة ١٩٥٥ أنشأت وزارة الخارجية المصرية "لجنة التخطيط السياسي"، كما أنشأت وزارة الخارجية البريطانية "هيئة التخطيط" سنة ١٩٥٧ ثم تلتها وزارات الخارجية في معظم دول العالم<sup>(١)</sup>. وابتداء من السبعينيات ظهر مفهوم السياسة الخارجية في الأدبيات النظرية من خلال المؤلفات التي قدمها روتشتين ، ويلومفيلد ، ويميرا ، وموريس ايسر ، ودستار وغيرهم .

ولا نعتقد أننا بحاجة إلى تأكيد أهمية التخطيط عموماً ، وفي السياسة الخارجية على وجه التحديد. فالتخطيط يمكن الدولة من توقع التطورات المستقبلية ، وتوفير الأدوات اللازمة للتعامل معها . ومن ثم فهو يقلل من حالة عدم اليقين التي تميز السياسة الخارجية ، بحيث لا يفاجأ صناع تلك السياسة بمواقف ليس مستعداً للتعامل معها . بالإضافة إلى أن سياسة الدولة تصبح قائمة على الفعل أكثر من رد الفعل . وقد زادت أهمية تخطيط السياسة الخارجية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية كما قدسنا ذلك ان العلاقات الدولية في تلك الفترة تميزت بظهور وتعاضل ظاهرة الاعتماد المتبادل. وتتميز هذه الظاهرة ، والتي أشرنا إلى خصائصها في الفصل السابع من هذا الكتاب ، بزيادة عدد وتنوع قضايا السياسة الخارجية، وتزايد الأهمية النسبية للقضايا الاقتصادية، وتأسيس السياسة الخارجية، وظهور وحدات دولية جديدة. وقد أدت هذه الخصائص إلى تعقيد عملية صياغة السياسة الخارجية بشكل غير مسبوق. فقد خلقت أعباء جديدة على أجهزة صنع السياسة الخارجية لمتابعة القضايا الجديدة، ولتوفير الخبرات الفنية اللازمة للتعامل معها، والتعامل مع الأجهزة الحكومية الأخرى المهتمة بتلك القضايا. كذلك أصبح على أجهزة صنع السياسة الخارجية أن تتعامل مع القوى السياسية الداخلية

للحصول على تأييدها للبدائل التي تدافع عنها تلك الأجهزة<sup>(١)</sup>. ويوضح الجدول رقم ١٦-١ مجمل آثار الاعتماد المتبادل على السياسة الخارجية.

### جدول رقم ( ١٦ - ١ )

#### الاعتماد المتبادل وآثاره على السياسة الخارجية

خصائص الاعتماد المتبادل	آثاره المتوقعة على السياسة الخارجية
تعدد وتنوع القضايا والاقليم ذات العلاقة بالسياسة الخارجية	أعباء جديدة على جهاز السياسة الخارجية
سيطرة القضايا الاقتصادية على أجندة السياسة الخارجية	الحاجة الى خبرات اقتصادية في وزارة الخارجية وتزايد دور الوزارات الاقتصادية في الشؤون الخارجية
تسييس السياسة الخارجية وانهاء الفصل بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية	مزيد من التفاعل بين وزارة الخارجية والقوى السياسية الداخلية ، مع تدخل تلك القوى في السياسة الخارجية
ظهور فاعلين دوليين وداخليين جدد في ميدان السياسة الخارجية	تضاؤل قدرة وزارة الخارجية على تنسيق وضبط صنع السياسة الخارجية

المصدر: الجدول مشتق بتصريف من :

Maurice East and L. Selomonsen, "Adapting foreign Policy Making to Interdependence : A Proposal and some Evidence from Norway," Co-operation and Conflict, XVI, 1981, p. 168.

وفي المباحث الثلاثة التالية سنناقش مفهوم تخطيط السياسة الخارجية، والمعضلات التي تواجه هذا التخطيط، ومجالات تخطيط السياسة الخارجية .

## المبحث الأول

### مفهوم التخطيط في السياسة الخارجية

يمكن التمييز بين ستة تيارات أساسية حول تعريف مفهوم السياسة الخارجية. أول هذه التيارات هو الذي يعرف تخطيط السياسة الخارجية تخطيطاً ضيقاً بحيث يصبح مرادفاً لمفهوم " حل المشكلات " Problem Solving. فيعرف هيلسمان تخطيط السياسة الخارجية على أنه " تحليل لطبيعة المشكلة ، واتخاذ خيارات استراتيجية عريضة التعامل معها " (٣). كذلك يعرف ميسرا تخطيط السياسة الخارجية بأنه " توقع الأحداث الدولية ، والأحداث الداخلية ذات الأهمية الدولية، بهدف تعديل السياسة (الخارجية) بشكل محسوب يحقق أهداف الدولة (٤) . ومن ثم فإن هذا المفهوم عنده يتعلق بمشكلات السياسة الراهنة والمتوقعة والتي تظهر في إطار عملية صنعها . ويقترب من هذا التيار تعريف يوجين بلاك الذي يركز على أن تخطيط السياسة الخارجية " تلك المساحة التي تسمح للقائد السياسي قبل اتخاذها (٥). وكذلك تعريف مازن الرمضاني ويشير إلى أن تخطيط السياسة الخارجية ينصرف إلى " ذلك السلوك الذي يستخدم الوسائل نظامياً بقصد تحقيق هدف معين عند وقت معين، وأنه يقوم بالتالي على بعدين أساسيين ، وجود هدف يراد إنجازه، وتحضير استراتيجيات يمكن من خلالها ترجمة هذا الهدف إلى واقع ملموس (٦). أن هذه التعريفات تنتهي إلى المرادفة بين تخطيط السياسة الخارجية ومعالجة المشكلات الراهنة، وهي بالتالي تهمل البعد المستقبلي في عملية التخطيط .

أما التيار الثاني ، فإنه يؤكد على عملية تغيير المستقبل باعتبارها جوهر تخطيط السياسة الخارجية. فيقول جورج مورجان أن تخطيط السياسة الخارجية هو " تلك العملية التي تبدأ من الهدف المستقبلي ، وتعمل لاتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذه، بعكس صنع السياسة الخارجية الذي يبدأ من السياسات الراهنة متجهاً نحو هدف مستقبلي (٧). ويضيف روستو أن تخطيط السياسة الخارجية هو ' فن التفكير بطريقة تؤدي إلى التحرك الآن بشكل يحسن مركز الدولة العالمي في المستقبل' (٨) .

ويمثل موريس ليست تيارا ثانيا في تعريف السياسة الخارجية يركز على الأبعاد المؤسسية للتخطيط ، ويدور حول مفهوم التنسيق بين المؤسسات العاملة في ميدان السياسة الخارجية. فبالنسبة لهذا التيار فإن تخطيط السياسة الخارجية ينصرف الى التنسيق بين مؤسسات السياسة الخارجية ( وزارات الخارجية والاقتصاد والدفاع وغيرها ) ، وبين أداء وزارة الخارجية ذاتها (٩).

اما التيار الرابع ، فإنه يميل الى تعريف تخطيط السياسة الخارجية على غرار التعريفات الواردة في أدبيات تخطيط السياسة الاقتصادية . فيركز على المرادفة بين تخطيط السياسة الخارجية وبين وضع مشروع ضخم لتحقيق الأهداف القومية. فيعرف أوليري تخطيط السياسة الخارجية بأنه يعنى تحديد الأهداف، واختيار وسائل تحقيق الأهداف ، ومراقبة تنفيذ السياسة الخارجية (١٠). كما تعرف ودودة بدران تخطيط السياسة الخارجية بأنه " وضع نموذج للتنحرك الإداري والعملية لتحقيق الأهداف القومية يشمل تحديدا زمنيا لانجاز الأهداف ، ويوضح الوسائل التي يمكن استخدامها من أجل تحقيق مثل هذه السياسة (١١) .

ويقدم بريجنسكي تصورا خامسا لتخطيط السياسة الخارجية يركز على المنظور التاريخي - التحليلي للتخطيط. فتخطيط السياسة الخارجية بالنسبة له يعنى الفهم الصحيح للتغيرات الأساسية للتطور التاريخي والقدرة على استخلاص وتفسير مجموعة الأهداف والمفاهيم الأساسية الاستراتيجية من واقع هذا الفهم ، مع مراجعة مستمرة للسياسات الراهنة للتأكد من أنها لا تتعارض مع الأهداف المشتقة من الخبرة التاريخية. هذا بالإضافة الى جهد دائم لتحليل النسق الدولي الراهن ، وتحديد الخصائص الأساسية للحقبة التاريخية الراهنة ، على ان يتسم هذا التحليل بالتجرد من تأثير الأيديولوجية، لأنها تشوه القدرة على فهم حقائق التاريخ، وبالترايط وتعدد المناهج المستخدمة في التحليل، وبالقدرة على استشراف الأحداث وتحديد أماكن الخطر المحتملة في المستقبل (١٢)

وأخيرا يقدم بلومفيلد تصورا تركيبيا لتخطيط السياسة الخارجية يركز على تحديد ومراجعة السياسات الراهنة من منظور مستقبلي . فيقول بلومفيلد ان تخطيط السياسة

الخارجية يتضمن أربعة أبعاد هي : (١) التعريف Conceptualization ، ويقصد به تحديد المصالح والأهداف الوطنية، (٢) التوقع Anticipation ويعنى استشراف الأحداث والمواقف، (٣) المراجعة Post-audit، وينصرف الى تقييم الاستراتيجيات بعد تطبيقها لاختبار جدواها، (٤) التحدى Challenge، أى انتقاد المقولات الأساسية للسياسات الراهنة<sup>(١٣)</sup>. ويعيب هذا التعريف أنه بينما ركز على عملية تحديد المصالح والأهداف كجزء من العملية التخطيطية، فإنه أخرج منها تحديد الاستراتيجيات الكفيلة لتحقيق تلك المصالح . ونحن نتصور أن العكس هو الصحيح.

يوضح استقراء التعريفات السالفة ان عملية تخطيط السياسة الخارجية ذات طبيعة مركبة تتضمن تحليل التطور التاريخي بهدف استخلاص انماطه واحتمالات تطوره، واستشراف المستقبل، وصياغة برامج محددة للتعامل مع القضايا المستقبلية فى اطار الأهداف العامة التى حددها صانع السياسة الخارجية، والتنسيق بين المؤسسات العاملة فى هذا الميدان، وتقديم المشورة لصانع السياسة الخارجية فيما يتعلق بقضايا محددة . ومن ثم فإن تخطيط السياسة الخارجية يتضمن عدة أبعاد هي : (١) التخطيط العام للسياسة الخارجية، ويقصد بذلك صياغة استراتيجيات السياسة الخارجية بما يتفق وقدرات الدولة ، (٢) وتخطيط البرامج ، أى وضع برامج للتعامل مع قضايا محددة ، (٣) وتخطيط الطوارئ، أى وضع خطط بديلة للتعامل مع القضايا الطارئة التى قد تظهر فى المستقبل، (٤) والتخطيط المؤسسى، ويقصد به تنسيق أداء المؤسسات العاملة فى ميدان السياسة الخارجية، وتنظيم جهاز تخطيط تلك السياسة بما يمكنه من أداء وظائفه. ولا يمكن فهم طبيعة عملية التخطيط فى مجال السياسة الخارجية دون ان نتفهم المشكلات التى تواجه تلك العملية ، والنتائج التى تطرحها بالنسبة لعملية التخطيط وامكانية اجرائها.

## المبحث الثاني

### معضلة تخطيط السياسة الخارجية

تواجه عملية تخطيط سياسة الخارجية مجموعة من المشكلات بعضها نابع من عملية السياسة الخارجية عموماً، بينما يرتبط البعض الآخر بصعوبة تخطيط السياسة الخارجية في وزارات الخارجية .

فبوجه مخطط السياسة الخارجية عدة مشكلات تنبع من خصائص تلك السياسة، وهي خصائص ربما لا تتوافر بالقوة ذاتها في السياسة الداخلية. لعل أهم تلك الخصائص، كما أشرنا في الفصل الأول من هذا الكتاب، هو اتسام السياسة الخارجية بدرجة كبيرة من عدم اليقين قد يصل في بعض الأحيان إلى حالة عدم اليقين الهيكلي. هذا بالإضافة إلى تميز هذه العملية بالمفاجأة الاستراتيجية، وغموض البيئة الدولية، وتزايد الضغوط النفسية في مجال صنعها، وتعدد أزمات السياسة الخارجية، بالإضافة إلى ذلك تميز السياسة الخارجية بعدم وجود دالة واحدة للمنفعة يتح في ضوءها تقييم البدائل المتاحة. فبعد أن يحدد صانع القرار البدائل المتاحة في موقف معين عليه أن يربط تلك البدائل بالنتائج المتوقعة على نطاق كل بديل. ويتعدد هذا الربط على دالة معينة للمنفعة ( كالتكافؤ المالية، أو النتائج الداخلية، أو أثر التبديل على العلاقات الخارجية للدولة، وغيرها ) . وتتميز هذه الدوال بوجود قدر كبير من التعارض بينها. فالتبديل الذي يحقق دالة معينة للمنفعة، ربما يعطل تحقيق دالة أخرى (١٩).

إن تميز السياسة الخارجية بتلك الخصائص ينتج آثاراً مهمة بالنسبة لتخطيطها. لعل أهم تلك النتائج هو صعوبة تخطيط السياسة الخارجية تخطيطاً مركزياً شاملاً طويل الأمد على غرار تخطيط السياسة الاقتصادية، واتسام تخطيط السياسة الخارجية بخصائص مميزة أهمها أنه يتضمن صياغة برامج محددة يمكن تنفيذها ومراجعتها في ضوء خبرة التطبيق، ولهذا يوصف تخطيط السياسة الخارجية بأنه " عملية تخطيطية Process Planning أكثر منه تخطيطاً يتضمن وضع خطط جامدة Blue-print Planning. وكذلك يقول ليندساي " إن الهدف من تخطيط السياسة الخارجية ليس هو

اعداد برامج جامدة لا تطبق الا اذا صححت التنبؤات التى بنيت عليها ، ولكن اعداد برامج عريضة ومرنة يمكن تعديلها فى ضوء تطور الأحداث<sup>(١٥)</sup>. ولذلك يمكن القول ان الانطباع السائد ان السياسة الخارجية للدول الكبرى هى سياسة مخططة على المدى الطويل فى اطار برامج زمنية متعاقبة ربما كان انطباعا غير واقعى. ويؤكد شيبستر كوبر، الذى يتمتع بخبرة تطبيقية عريضة فى مجال السياسة الخارجية \* ان التخطيط طويل الأمد لا يحدث فى واشنطن الا نادرا، واذا حدث فإن صانع القرار يتجاهله<sup>(١٦)</sup> .

وتواجه عملية تخطيط السياسة الخارجية معضلة أخرى تتعلق بالوظيفة الدبلوماسية عموما. فعملية التخطيط تتم فى وزارات الخارجية عن طريق الدبلوماسيين المحترفين، هم الذين تعلموا وتشربوا اصول الوظيفة الدبلوماسية. وتركز هذه الوظيفة على التعامل الراهنة والملحة بهدف تحقيق انجازات محددة . وهذا الأمر يرتبط بمستقبل الدبلوماسى وقدرته على الترقى فى سلم وزارة الخارجية بما فى ذلك علاقته بوزير الخارجية الذى يتطلع عادة الى آراء محددة فى قضايا محددة. ومن ثم فإن المنظور الدبلوماسى يركز على القضايا العاجلة والتعامل المباشر معها. هذا فى الوقت الذى تنصرف فيه العملية التخطيطية الى التفكير فى القضايا المستقبلية، أى تلك القضايا التى ربما لا تكون ملحة فى الوقت الراهن، ولكنها ستظهر فى المستقبل. ومن ثم فإن هناك تعارضا بين مفهوم التخطيط السياسى ، وبين مفهوم الوظيفة الدبلوماسية. أو على حد تعبير أوليرى \* ان احتياجات ووسائل المخطط المحترف تتناقض تماما مع احتياجات ووسائل الدبلوماسى المحترف<sup>(١٧)</sup> . فمن ناحية يركز المخطط على تعريف المشكلات ، وتحديد الأهداف والاستراتيجيات، وانتقاد السياسات، وهى أمور لا يتدخل فيها الدبلوماسى، اذ انه ينفذ السياسات، ولا يميل الى انتقاد السياسات التى صاغتها قيادات وزارة الخارجية. من ناحية ثانية يركز المخطط على القضايا الآجلة، بينما يركز الدبلوماسى على القضايا العاجلة، وحينما يتحول الى الاهتمام بالقضايا الآجلة فانه يفقد جزء هاما من دوره المهنى الدبلوماسى فى اطار العمل اليومى لوزارة الخارجية. ومن ثم فان الدبلوماسى المخطط اما أن يهتم بالقضايا العاجلة لكى يدعم موقعه فى وزارة الخارجية مما يفقده صفته كمخطط ، أو يركز على القضايا الآجلة مما يحد من مستقبله المهنى. وفى ذلك

يقول روثشتين من واقع خبرة التخطيط السياسي في وزارة الخارجية الأمريكية " إن ما حدث بالفعل في جهاز التخطيط السياسي الخارجية الأمريكية هو وجود مخططين منغمسين تماما في الشؤون الجارية، نتيجة حرصهم على أن يكون لهم دور في عملية اتخاذ القرار، وحرصين على عدم انتقاد السياسات الرائدة، والعمل في إطارها ارضاء لرؤسائهم<sup>(١٨)</sup> . ويضيف بستانر، أشهر من درس المشكلات التنظيمية لعملية التخطيط في وزارات الخارجية، " إن المفكر الاستراتيجي في وزارة الخارجية سرعان ما يتحول إلى علامة تعجب على هامش عملية صنع السياسة الخارجية، إذا لم يدخل المعارك البيروقراطية ليعطي معنى محددا للأهداف الرائدة، ولكنه حينما يدخل تلك المعارك فإنه يضعف من دوره كمخطط"<sup>(١٩)</sup> . ويضيف جورج كينان، أول رئيس لهيئة التخطيط السياسي في وزارة الخارجية الأمريكية، " لقد مرت على لمطبات شديدا خلالها أنسى أشبه "بمهرج المحكمة"، بتوقع الجميع أن ينشئ لجنة، ويتمتع بامتياز قبول الأسماء المزعجة، يقدره الجميع "كحشرة عقلية" تدغ ظهور الحاضرين، ولكن لا يأخذها أحد بجدية كاملة عندما يتعلق الأمر بالقرارات النهائية"<sup>(٢٠)</sup> . فإذا أضفنا إلى ذلك أن الدبلوماسيين العاملين في إدارة التخطيط يتغيرون دوريا طبقا للقواعد الترقبات والتقلبات في الوزارة، لتبين لنا أنه ربما لا يوجد بالفعل جهاز متخصص نسبيا يركز على قضايا التخطيط بالمعنى الحقيقي. فاستمرار شغل الوظائف العليا في إدارة التخطيط بدبلوماسيين مختلفين يؤدي إلى هدر الكفاءات التي ارتبطت بعملية التخطيط وإلى فقدان تلك العملية طابع الثبات النسبي.

إذا كانت جميع الدول تواجه المعضلتين السالفتين، فإن الدول النامية تواجه معضلة ثالثة وهي معضلة التبعية الاقتصادية، وضعف المؤسسات، فتخطيط السياسة الخارجية يفترض وجود مساحة من القدرة على التحرك والمناورة في الميدان الدولي، وتوافر القدرة على الاختيار بين بدائل متعددة، بينما تؤدي حالة التنمية الاقتصادية إلى الاعتناء الاقتصادي الإجمالي على القوى الخارجية وامتلاك تلك القوى لأدوات التأثير على الدولة التابعة اقتصاديا، مما يضعف من القدرة على التخطيط الحقيقي. من ناحية أخرى



فإن الدول إنامية تتميز بضعف بنىو للمؤسات القادرة على جمع وتحليل المعلومات  
وصياغة خطط بديلة.

### المبحث الثالث

#### مجالات تخطيط السياسة الخارجية

يتضمن تخطيط السياسة الخارجية ثلاثة أبعاد هي : البعد المؤسسي، ويتعلق ببناء جهاز تخطيط السياسة الخارجية، والبعد المفهومي المنهجي، وينصرف إلى أدوات وأساليب تخطيط تلك السياسة، والبعد الموضوعي، ويرتبط بالشروط لحدوث تخطيط رشيد للسياسة الخارجية.

#### أولاً : الجانب المؤسسي لتخطيط السياسة الخارجية

لعل أول القضايا المؤسسية التي تواجه تخطيط السياسة الخارجية هي علاقة جهاز تخطيط تلك السياسة بوزير الخارجية وبساقى أجهزة الوزارة، جوهر المشكلة هو ان هناك ميلاً قوياً إلى حدوث تماقض أو فتور في العلاقة بين جهاز التخطيط ووزير الخارجية. فكثيراً ما يضيق الوزير بتقرير جهاز التخطيط، إذ يراها مصدراً للازعاج وإثارة مشكلات لم تظهر بعد، بينما لديه في الوقت الراهن ما يكفيه من مشكلات. ومن ثم ناقشنا قيادة وزارة الخارجية والقيادة السياسية للدانة بأهمية التخطيط حيوي لكسي يقوم جهاز التخطيط بوظيفته. كذلك كثيراً ما تميل الإدارات الجفرافية في وزارات الخارجية إلى معاداة جهاز التخطيط لأنه يجور على اختصاصاتها جميعاً. ومن ثم فإن هذه الإدارات كثيراً ما تنمرد على الدور التسيقي لجهاز التخطيط. ولذلك فإن الوضع الأنسب لجهاز التخطيط هو المستوى هذا الجهاز بحيث يكون تابعاً مستقلة للوزير، مع تفنين فترات اللقاء اعضاء هذا الجهاز بالوزير بشكل دوري ثابت، ويذهب روتشتين إلى أبعد من ذلك، فيقترح أن يستقل جهاز التخطيط السياسي بتنظيم مستقل عن وزارة خارجية تابع لرئيس الدولة مباشرة<sup>(١)</sup>.

من ناحية ثانية، فإنه من الضروري ان يتم المزج بين الوظيفة الدبلوماسية، والنضرة الأكاديمية في عمل إدارة التخطيط السياسي، بحيث لا تكون الإدارة جهازاً دبلوماسياً صرفاً يهتم بالقضايا التجارية فقط، أو جهازاً أكاديمياً بحثياً يعاديه الدبلوماسيون

الوزارة ويعتبرونه جهازا خارجا على العلاقات التنظيمية التقليدية في الوزارة مما يشل عملهم . وقد أخذت الوزارة الخارجية الاسرائيلية بهذا الحل حينما أنشأت مركز البحوث والتخطيط في عهد ألون في سنة ١٩٧٥ فقد تم اختيار شلومو افيئيري، عميد كلية العلوم الاجتماعية بالجامعة العبرية، مديرا عاما لهذا الجهاز، واستعان افيئيري بدوره بالخبرات الأكاديمية لتنظيم عمل المركز (٣١).

كذلك فمن الضروري ان يحدث ثدر من الاستقرار النسبي في رئاسة ادارة التخطيط السياسي وفئة العاملين بها وقد يكون ذلك بمثابة فترة وجود الدبلوماسيين في الادارة، أو بتطعيم الادارة بخدمات أكاديمية مستقرة نسبيا، أو بالمثلين معا. وتوضح خبرة وزارة الخارجية الأمريكية ان وزراء الخارجية قد ارتبطوا طوال فترة وجودهم بالوزارة بأشخاص محددين عملوا معهم طوال أو معظم فترة توليهم الوزارة في مهمة التخطيط السياسي.

ويظل عمل ادارة التخطيط السياسي محدودا بالحدود الوظيفية لوزارة الخارجية. وواقع الأمر ان هناك مؤسسا أخرى تقوم بوظائف تؤثر بشكل أو بآخر على عملية تخطيط السياسة الخارجية ، كوزارات الدفاع والاقتصاد، وأجهزة المخابرات. ومن المهم ان يكون هناك تفاعل أفقي بين تلك الأجهزة في إطار مؤسسي محدد. والأهم من ذلك توافر إطار مؤسسي مركزي على مستوى رئاسة الدولة للتسيق بين الأجهزة العاملة في ميدان تخطيط السياسة الخارجية.

### ثانيا : الجانب المفاهيمي المنهجي لتخطيط السياسة الخارجية

هناك مجموعة من المفاهيم والمنهج التي ينبغي غرسها وتأكيدتها في أجهزة تخطيط السياسة الخارجية، وهيكلية تلك الأجهزة بحيث يمكن ضمان مأسسة تلك المفاهيم والمنهج. فمن ناحية فإن نقطة البدء تكمن في توسيع مفهوم التخطيط بحيث يستوعب مختلف ابعاد هذا المفهوم مع اعطاء ثدر أكبر من الاهتمام بتجليل الحقائق الأساسية

للتطور التاريخي والواقع الدولي واحتمالات الاستمرار والتغير في اطار يتسم بالتجرد الأيديولوجي وتعدد مناهج التحليل. من ناحية ثانية، فإن غرس مفهوم التعددية في جهاز التخطيط السياسي هو أمر حيوي لنجاحه في أداء وظائفه. ويقصد بذلك عدم سيطرة منظور فكري واحد يتم قبوله دون مناقشة، أو التسليم بافتراضات معينة يقبلها الجميع طوال عملية التخطيط. وقد دافع الكسندر جورج في كتاباته عن أهمية ما اسماه 'بالدفاع المتعدد' Multiple advocacy، ومحامي الشيطان Devil's advocate داخل أجهزة السياسة الخارجية<sup>(٢٣)</sup>.

ولا يمكن تصور وجود جهاز فعال لتخطيط السياسة الخارجية بدون نظام لتخزين وتبويب المعلومات يستند الى نظم المعلومات المتطورة في الأرشفة واستخدام الحاسبات الآلية. هذا بالإضافة الى اعطاء قدر من الاهتمام لمعضلة تفسير المعلومات في ضوء العقائد والتي سبق ان أسرنا اليها في الفصل الثاني عشر .

وأخيرا فقد تبلورت عبر ربع القرن الأخير مجموعة من الأدوات المنهجية التي أمكن توظيفها في تخطيط السياسة الخارجية . ولعل أهم تلك الأدوات هي مناهج استشراف المستقبل، فعملية التخطيط تفترض القدرة على توقع الأحداث المستقبلية، وتحديد أماكن الخطر المحتمل، وصياغة سياسات ازاء تلك الأحداث<sup>(٢٤)</sup> . ويدخل في هذا الاطار الأدوات الرياضية<sup>(٢٥)</sup>، ونظم البرمجة والتخطيط والموازنة<sup>(٢٦)</sup>، وأساليب تحليل المباريات<sup>(٢٧)</sup>، وبحوث العمليات والبرمجة الخطية<sup>(٢٨)</sup>، وأساليب النفقة والمنفعة<sup>(٢٩)</sup> . ومن المهم ان يحاول جهاز تخطيط السياسة الخارجية تلك الأدوات وتطبيقها على مجالات السياسة الخارجية التي تصلح فيها.

### ثالثا: الجوانب الموضوعية لتخطيط السياسة الخارجية

ان أى تخطيط جاد للسياسة الخارجية لا بد ان يبدأ من القاعدة الاجتماعية والاقتصادية الداخلية. ففي ظل ضعف تلك القاعدة لا يمكن ان نأمل الا في تخطيط جزئي محدود، لأن هذا الضعف من شأنه زيادة التدخلات الخارجية وهو ما يضعف من القدرة على التخطيط.

من ناحية أخرى فإنه لا يمكن الحديث عن تخطيط السياسة الخارجية بدون اقتناع قيادة الدولة بجدوى هذا التخطيط وأهميته وتوافر الاستعداد التي استماع وجهات نظر المخططين. فتوضح خبرات عممية تخطيط السياسة الخارجية في كثير من الوزارات أن أجهزة التخطيط وضعت عشرات البرامج التخطيطية، ولكنها ظلت حبرا على ورق لأن صانع السياسة الخارجية لم يكن لديه اقتناع بجدوى تلك البرامج .

### خاتمة :

إذا كانت تطورات النظام الدولي فيما بعد الحرب العالمية الثانية قد أدت إلى ظهور وتزايد أهمية مفهوم تخطيط السياسة الخارجية، فإن تلك التطورات ذاتها قد أدت إلى تعقيد هذا المفهوم واتساعه بخصوصائص متميزة عن مفهوم التخطيط الاقتصادي. هذا فضلا عن أن طبيعة السياسة الخارجية بما تتضمنه من عدم يقين وعموم وأزمات وضغوط نفسية وتعدد وتصادم دوافع المنفعة قد زاد من تعقيد هذا المفهوم.

ومن ثم فإنه لا يوجد اتفاق في أدب السياسة الخارجية حول تعريف مفهوم السياسة الخارجية. فهناك تيار يراى بين هذا التخطيط ومفهوم حل المشكلات، وتيار آخر يراه معادلا لعملية تغيير المستقبل ، وتيارا ثالثا يركز على التنسيق بين الأجهزة العاملة في ميدان السياسة الخارجية، وتيار رابع يرى أن تخطيط السياسة الخارجية يعني صياغة مشروع ضخم لتحقيق الأهداف القومية، وتيار خامس يركز على الإعداد التشاري التحليلي للتخطيط، وتيار سادس يركز على تحديد ومراجعة السياسات من منظور مستقبلي، وقد أوضحنا أن تخطيط السياسة الخارجية هو مفهوم مركب يتضمن صياغة استراتيجيات السياسة الخارجية بما يتفق وقدرات الدولة، وتخطيط البرامج، والتخطيط للبرامج، وأخيرا التخطيط المؤسسي.

وتواجه عملية تخطيط السياسة الخارجية مجموعة من المعضلات الناجمة عن عدة متغيرات أهمها : طبيعة السياسة الخارجية وكونها ظاهرة تتسم بعدم اليقين، بالإضافة إلى المعضلة المتمثلة في التناقض بين مفهوم تخطيط السياسة الخارجية والوظيفة

الدبلوماسية ، بالإضافة الى معضلات تخطيط السياسة الخارجية في الدول النامية، وهي تتميز بالتبعية الاقتصادية وضعف مؤسسات صنع السياسة الخارجية.

وهناك مجموعة من المجالات المحورية لتخطيط السياسة الخارجية ، أولها الجانب المؤسسي المتمثل في تحقيق التنسيق بين المؤسسات العاملة في ميدان تخطيط السياسة الخارجية، والمزج بين الوظيفة الدبلوماسية والخبرة الأكاديمية في هذا المجال. اما ثانياً تلك الجوانب فهو الجانب المفهومي - المنهجي، ويتعلق بتوسيع مفهوم التخطيط، وخرس مفهوم التعددية في جهاز التخطيط السياسي، وبناء نظم لجمع وتفسير المعلومات، وتطبيق الأدوات المنهجية في تخطيط السياسة الخارجية.

وأخيرا فإن هناك جوانب موضوعية في تخطيط السياسة الخارجية تتمثل في بناء القاعدة الاجتماعية والاقتصادية الداخلية ، واقتناع قيادة اندرة بأهمية التخطيط للسياسة الخارجية .

مؤامرات الفصل السادس عشر

(١)

أنشأت وزارتا الخارجية في كندا والمانيا الاتحادية ادارتين للتخطيط السياسى سنة ١٩٦٩، وثلثهما استراليا وهولندا سنة ١٩٧٦، ثم فرنسا سنة ١٩٧٣، ثم اسرائيل سنة ١٩٧٥.

(٢)

Maurice East, "The organizational impact of interdependence on foreign policy making, the case of Norway," in Charles Kegley and Pat McGowan, eds., *The Political Economy of Foreign Policy*, (Sage: Beverly Hills, 1981), pp. 142-151

Richard Cooper, "Economic interdependence and foreign policy in the seventies," *World Politics*, 24, January 1972, pp. 159-181.

(٣)

Roger Hilsman, *The Politics of Policy Making in Defence and Foreign Affairs*, (New York: Columbia University Press, 1970), p. 177.

(٤)

K.P. Misra, *Foreign Policy and its Planning*, (London: Asia Publishing House, 1970), p. 17

(٥)

Quoted in W. W. Rostow, "The planning of foreign policy," in E. Johnson, ed., *The Dimensions of Diplomacy*, (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1964), p. 44.

(٦)

مازن الرهصاني، "فى التخطيط السياسى الخارجى: دراسة نظرية"، المحققين، { بغداد }، ١-٢ (١٩٧٤)، ص ٢١-٢٢.

مازن الرمضاني، "نحو تخطيط سياسي خارجي عربي"، مجلة العلوم السياسية،  
(بغداد)، مارس ١٩٨٨، ص ٩٥-٩٧.

(٧)

George Allen Morgan, "Planning in Foreign Affairs: The state of the art," *Foreign Affairs*, 39(2), January 1961, p. 271.

(٨)

W.W. Rostow, *op.cit*, p. 44.

(٩)

Maurice East *et al.*, *Co-ordinating Foreign Policy in the Nordic Countries*. Report for a conference held under the auspices of the Norwegian Institute of International Affairs, n.d.

(١٠)

Michael O'Leary, "Policy formulation and planning," in Robert Boardman and J.Groom, eds., *The Management of Britain's External Relations*, (New York: Barnes and Nobles, 1973), p. 118.

(١١)

ودودة بدران، "تخطيط السياسة الخارجية، دراسة نظرية تحليلية"، السياسة الدولية، يولييه ١٩٨٢، ص ٦٧

(١٢)

Z. Brzezinski, "Purpose and Planning in foreign policy," *Public Interest*, Winter 1969, No. 14, p. 156.

(١٣)

Cited in Linda Brady, "Planning for Foreign Policy: A Framework of Analysis," *International Journal*, 32 (4), August 1977, p. 833.



- (14)
- Stuart Thorson, "Some Conceptual Problems in Constructing Theories of Foreign Policy Behavior," in James Rosenau, ed., *In Search of Global Patterns*, (New York: Free Press, 1976), pp. 250-262.
- (15)
- Franklin Lindsay, "Program Planning : The Missing Element," in Bernard Cohen, ed., *Foreign Policy in the American Government*, (Boston: Little Brown, 1965).
- (16)
- Chester Cooper, "Micawber Vs. De Jouvenel : Planning and Forecasting in the real World of Washington," in : Nazli Choucri and T. Robinson, eds., *Forecasting in International Relations, Theory, Method , Problem Prospect* , ( W. H. Freeman, San Francisco, 1978), pp. 273-238.
- (17)
- O' Leary, op. cit., p. 125.
- (18)
- Robert Rothstein, *Planning Predication, and Policy Making in Foreign Affairs*, (Boston: Little Brown, 1972) pp. 61 - 62.
- (19)
- I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy*, (Princeton: Princeton University Press, 1972), p. 139.
- (20)
- George Kennan, *Memoirs, (1925-1950)*, ( Boston: Little Brown, 1967), p. 427.
- (21)
- Rothstein, op., cit., pp. 100-102.

(٢٢)

Lewis Brownstein, " Decision-making in Israeli Foreign Policy : An Unplanned Process, " *Political Science Quarterly*, 92 (2), Summer 1977, pp. 265-269.

(٢٣)

Alexander George, *Presidential Decision Making in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, (Boulder: Westview Press, 1980, 1980), pp. 169-208.

(٢٤)

راجع في عرض شامل لأساليب التنبؤ في السياسة الخارجية:

Nazli Choucri and T. Robinson, eds. *Forecasting in International Relations* , op. cit., Lincoln Bloomfield, *The Foreign Policy Process : Making Theory Relevant*, ( Sage : Beverly Hills, 1974), pp. 35-38.

(٢٥)

راجع على سبيل المثال في تطبيق النماذج الرياضية على تخطيط سياسة المعونة الخارجية :

Donald Sylvan, " Planning Foreign Policy Systematically", *Journal of Conflict Resolution*, 23 (1), March 1979, pp. 140-152.

(٢٦)

في تطبيق هذا الاسلوب في تنسيق اعمال أجهزة وزارة الخارجية وعلاقتها بسفاراتها في الخارج، راجع :

Frederick Mosher and J. Harr, *Programming Systems and Foreign Affairs Leaderships: An Attempted Innovation*, (New York: Oxford University Press, 1977).

(٢٧)

في تطبيق اسلوب المباريات في تخطيط السياسة الخارجية ، راجع :

Lincoln Bloomfield, and R. Beattie, " Computers and Policy-making : The CASCON Experience, " *Journal of Conflict Resolution*, 15 (1) , March 1971, pp. 33-46.

(٢٨)

في تطبيق بحوث العمليات في تخطيط السياسة الخارجية ، راجع :  
M. Sampson, " Policy Zone : Where Policies Work, " in :  
Dina Zinness and Gillespie, eds. , **Mathematical Models  
of International Relations**, ( New York: Praeger, 1976).

(٢٩)

راجع في تطبيق هذا النظام على تخطيط السياسة الخارجية:  
Barry Blechman, and J. Holt, **Cost-effectiveness Analysis of  
Foreign Policy Alternatives: Need , Approach, and  
Prospects**, (Arlington, Center for Naval Analysis, 1971).



## الملحق رقم (١)

وجهات نظر متعارضة حول العلاقة والموازنة  
بين السياستين الداخلية والخارجية



## مقدمة:

شهد عام ١٩٨٩ مناظرة فكرية سياسية بين المعارضة المصرية ممثلة في أقطاب حزب الوفد الجديد، وبعض القيادات الصحفية المعبرة عن وجهة نظر الحكومة المصرية. فقد انتقدت المعارضة إتمام الحكومة المصرية الشديد بالسياسة الخارجية، على أساس أنه يصرف الحكومة عن الإهتمام بقضايا السياسة الداخلية، التي هي أكثر أهمية، من وجهة نظر المعارضة. وقد ردت القيادات الصحفية بأن الإهتمام بالسياسة الخارجية لا بد وأن تؤثر إيجابيا على السياسة الداخلية، وأن مصر لا تستطيع أن تتعزل عن العالم المحيط بها، هذا بينما دافع مدير مكتب الرئيس للشئون السياسية عن وجهة نظر ثالثة مؤداهما أن القضية وهنية، لأن طبيعة السياسة الخارجية تؤدي إلى توهم الإهتمام بها على حساب السياسة الداخلية.

ويتضمن هذا الملحق نماذج من وجهات النظر تلك مرتبة حسب تاريخ نشرها.

## النص الأول:

عبد العزيز محمد المحامى، "سياساتنا بين الخارج والداخل"

(الوفد ١٩٨٩/٨/٢٤)

تشهد السياسة الخارجية لمصر فترة نشاط ظاهرة. فقد عادت مصر إلى مكانها في جامعة الدول العربية، وعادت العلاقات الدبلوماسية مع الدول العربية تقريبا. عدا سوريا وليبيا. رغم الحوار الدائر معها من وراء الأستار. والذي يؤذن بعودة قريبة أيضا. ودخلت مصر شريكة في الإتحاد الرباعي الذى يضم العراق والأردن واليمن. كذلك نشطت التحركات المصرية على انساحة الأوروبية وتطورت العلاقات مع فرنسا وألمانيا وإيطاليا وكذلك مع إنجلترا. كما تطورت العلاقات مع الإتحاد السوفيتي ودول الكتلة الشرقية وبمضت على طريق التطبيع. وفي المؤتمر الإسلامى عادت مصر لتباشر نشاطها في هذا المجال أيضا. وبين

دول عدم الإنهايز، تقوم مصر بدور ملحوظ في تنسيق حركتها والإمداد لثورتها. وتم إنحساب مصر رئيساً لثورة منظمة الوحدة الأفريقية. وأحدثت تباشر دورها في حل مشكلات القارة الأفريقية ومنازعات الحدود والجوار بين دولها، وتتصدى لمشكلة الكيان المنصرى في جنوب أفريقيا، والسعى الحديث لوضع تانينيبا على طريق الإستقلال، والتصدى لمشكلة تحاول جاهدة تقديم الصياغات والتوفيق بينها المساعدة على حل المشكلة الفلسطينية، وتطلق النداءات في محاولة لإطفاء الحريق المشتعل في لبنان، كما تقوم بدور الوساطة بين النظام الجديد في السودان وحركة الجيش الشعبي بقيادة العقيد جيون جبارنج في الجنوب، للوصول بالطرفين إلى مائدة الحوار حول مستقبل السودان ووضع حد للحرب الدامية والتزيف المستمر هناك. وكثيرة هي أوجه ومظاهر نشاط الدبلوماسية المصرية وحركتها، فلا يكاد يمضي يوم إلا وتستقبل مصر زائراً كبيراً، رئيساً كان أو وزيراً، وتعقد المؤتمرات الصحفية وتكثر التصريحات والأحاديث. وتصدر البيانات الكثيرة عن الاجتماعات والمباحثات المشتركة. ويشعر الكثير من المصريين بالرضا مع كل ذلك النشاط الحديث، فقد عادت مصر إلى دورها وعادت القادرة لتكون في قلب العالم وأحداثه، بعد فترة لم تكن قصيرة احتجاجت فيها عن هذا الدور وتخلت فيها عن هذا الموقع. وإذا كنت قد طوفت بكل هذه التوجه من النشاط فلمست فيها أكتب الآن بمدى تقييم هذه السياسات التي تدير عليها مصر ودبلوماسيتها النشطة إنشا حسبي الآن أن أشير إلى بعض ملاحظات سريعة وتسايرة لأعرب من بعد إلى محاولة الإجتراء في تنويم وتقد هذه السياسات.

أولى هذه الملاحظات أن هذا النشاط الكبير للسياسة الخارجية والدبلوماسية المصرية، يرجع كله إلى رئيس الجمهورية وبدور من حوله. فقد أخذ عليه هذا النشاط والحماس كل جهده وكل وقته تقريباً. حتى أصبح المرء يشفق عليه من كثرة المقابلات والتنقلات والسفر إلى هنا وهناك، كما أصبح المصريون قاب قوسين أو أدنى من الإحساس بعدم تفرغه لشؤونهم ومشاكلهم المعيشية والثقافية في الداخل !! ولا شك أن الرئيس يجهت نفسه في الإجتماع مع بعض وزرائه بين سفره إلى هذه المناسبة وأعدده للسفر إلى جامعة أخرى وأنه يصدر توجيهاته إليهم.

لما تأثية هذه الملاحظات المأبرة والسريعة، فهي أن المعروف عرفاً والسلم به "لما أن هناك علاقة تبادلية بين السياسات الخارجية والسياسات في الداخل !! فالسياسة الخارجية لأي دولة ليست ترفاً أو تحركاً يتم بمجرد التباهي، إنما السياسة الخارجية للدولة هي نشاط موظف لصالح الداخل بتوريد سياسات الداخل. كذلك فإن الرشد في سياسات الداخل وسلامة البنيان الداخلي واستقراره على ركائز من الديمقراطية السلمية والمدالة الإجتماعية و صيانة الحقوق والحريات العامة للمواطنين، هي من أهم وسائل القوة والثورة في السياسة الخارجية كلها. والمواطن في كل دولة يمسأ نفسه ويسأل حكامة دالماً ما هي



الفائدة التي تعود عليه من كل سياسات دولته الخارجية. وكل نشاط دبلوماسيا !! وهو سؤال مشروع في كل الأحوال ! وعندما فقد بدأ المصريون يتساءلون عن الفائدة التي تعود عليهم مثلا من حل الخلافات بين نواكشوط وداكار !!

## النص الثاني:

فؤاد سراج الدين ، "مصر أولا .. يا سيادة الرئيس" (الوفد ١٩٨٩/٩/١٤)

لا ينكر أحد أهمية الجهود التي يبذلها السيد الرئيس حسنى مبارك في محيط السياسة الخارجية ، فهذه الجهود تحسب لمصر وتدعم نفوذها بين الدول الأفريقية ودول عدم الإنحياز ودول العلم الثالث ، وكانت مصر قد فقدت نفوذها الخارجى نتيجة سياسات إرتجالية وحسابات خاطئة في مراحل سابقة ، كان من أهم أثرها عزلة مصر عن دورها العالمى . وقد استطاعت مصر فى السنوات الأخيرة أن تستعيد مكانتها وتمارس دورها الطبيعى . وها هو الرئيس مبارك ، بصفته رئيس لمنظمة الوحدة الأفريقية ، يسعى إلى مصالحة بين موريتانية والسفالي ، ويجتهد فى حل مشكلة ناميبيا ، كل هذا وغيره مما يسعد المصريين ويثلج صدورهم . ولكن .. مما يزيد من سعادتهم أن يخصص السيد الرئيس الجانب الأكبر من وقته الثمين لحل مشاكل مصر التى إستدحلت وتضخمت إلى درجة يصعب على الشعب أن يتحمل وطأتها ، فالطبقات الكادحة تتكوى بنار الفلاء دون أن يبدو فى الأفق أى احتمال لضبطه ، والأزمة الإقتصادية تتفاقم يوميا بسد يوم حتى أصبحت تهدد كيان المجتمع كله ، وأزمة الإسكان - رغم الجهود الكبيرة لوزير الإسكان - تلقى بظلالها الكئيبة على الجميع ، وقبل هذا لا يشعر الشعب بالطمأنينة وهو يرى نزيه الديون الأجنبية يزداد ويتسع .. ويرى فى نفس الوقت العجز عن الوفاء حتى بخدمة هذه الديون .

كل هذه المشاكل تحتاج إلى جهد الرئيس وتفرغه .. وعندما نضع المسئولية فى مؤسسة الرئاسة فلأنها المؤسسة التى تتركز فيها كافة الخيوط، وتتجمع فى يدها كل السلطات.

وما دام النظام السياسى والواقع العلى يضعان فى يد الرئيس كل مفاتيح الحل . فنحن نتوجه إلى الرئيس مباشرة لنطلب منه أن يتفرغ لحل مشاكل مصر الأساسية . وأن يكون نصيب العمل الداخلى مساويا للعمل الخارجى إن لم يفقد ؛ فالنشاط الخارجى يتطلب من الرئيس سفرا متراصلا وابتعادا عن بؤرة المشاكل . بينما النشاط الداخلى يتطلب من الرئيس تفرغا وجهدا يتناسبان مع حجم المشاكل التى يعانى منها الشعب.

وجديد أن يسمى الرئيس إلى مصالحة بين مدينتها والسفاح .. ولكن الأجدل منه أن يسمى إلى مصالحة وطنية بين النظام الحاكم وقضايا المعارضة الصرية. وجميل أن يسمى الرئيس إلى حل مشكلة نايبيا .. ولكن نجاح مصر داخليا هو شرط لنجاحها خارجيا .. وأي تحركات خارجية لا يصحبها تقدم وإصلاح في الشؤون الداخلية. إن تكون جديدة ..

### النص الثالث:

محمد شافور، "مقوم أهلنا أولى بالإهتمام من مشكلات الآخرين" (الوفد

{١٩٨٩/٩/١٤}

يعتبر المفهوم السياسي أن ما يميز الدول المتحضرة عن الدول المتخلفة تبنيها للديمقراطية نظاما للحكم، بينما تخضع الدول المتخلفة لنظام حكم شطبي واستبدادي. غير أنني أعتقد أن المعيار الحقيقي لتحضر نظام الحكم وإسمايته هو إنسام الحكم الكامل بمشكلات الشعب وهويته، على أساس أن أهم ما يميز الحكم الديمقراطي، هو أنه الحكم لصلحة الشعب، بما يعنى رعاية إنسام واستقراره بل وخصومه لحقوق الشعب في أن يعيش عيشة كريمة آمنة. وأنا وإن قلت أن الديمقراطية لا تكتمل إلا إذا كان الحكم بالشعب، ولسلطة الشعب، إلا أنني مع ذلك قد أفضل الحكم الإستبدادي الأبوي، الذي يكفل حقوق الشعب ومصالحه، وأفضله عن حكم ديمقراطي يعترف شكليا بمساهمة الشعب، ولكنه يعطى واقعا على حقوق الشعب ويهدر مصالحه. وفي تنوري أن حكم الملكيات الأبرية المتفجرة في أوروبا في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر أحسن وأرقى بكثير من نظم الحكم الجمهورية الحديثة! ليس منسب ناسها إلى الديمقراطية، بينما هي تنص أصول الديمقراطية جميعها: دستورية وقانونية وإنسانية. غير أن أشهر ما يعيب الجمهوريات الحديثة في دول العالم الثالث، هو سعي بعض الحكام إلى منحهم الحصى معها كان الثمن الفاح الذي تدفعه شعوبهم بسبب إنسراف هؤلاء الحكام عن مفهوم أوطانهم، وتركيز انتباههم واهتمامهم بمشكلات دولية أو خارجية يستحيل أن يملك مواجهتها أو حلها نظام إنسام الثالث، وهذا الذي يملك ذلك ويستطيعه هي الدول المشغى وحدها طبقا لنوازين وفردى للحكم فيها! هذه الدول دون غيرها! .. ولما يدعو إلى العجب أن تملك أبعاد بعض حكام العالم الثالث، بالشؤون الخارجية لما يقرن بها من بريق وإعلام وعناية في حين أن إهتمامات الحكام الأساسية على الدول الكبرى والمتحضرة تنصرف

أساساً إلى أمور وهموم نخبها، وإطلاقاً من هذا الأصل الأساسي للحكم المتحضر، تبني السياسة الخارجية وتحدد معالمها. فالسياسة الخارجية في أي نظام حكم متحضر، تأتي في المرتبة الثانية من الأهمية بعد السياسة والشتون الداخلية: معيشية وسياسية واجتماعية وأدبية.. وهذا الأمر لا يوجبه منطقاً فحسب - منطق أن الأقربين أولى بالمعروف - وإنما توجبه الوظيفة الحقيقية التي تعبر الوشقة الأساسية لنظام الحكم الوطني للإهتمام أساساً بشؤون الأهل وهمومهم ومشكلاتهم وأزماتهم برؤيتها مشكلات الجماعة البشرية التي توكل إلى الدولة كوظيفة أولى وأساسية، بينما العلاقات والسياسة الخارجية هي أمور - رغم أهميتها - تخص أساساً "الدولة" كدولة في علاقاتها بالدول الأخرى... بالخروج على هذا الأصل لا يمكن أن يعنى هؤلاء الإهتمام من مسؤوليتهم عن تكبيرهم لوظيفتهم الأصلية أو رعاية شؤون شعوبهم، أو الإنصراف إلى مشكلات دولية أو خارجية يمجز هؤلاء الحكام - بسبب ضعف دولهم - عن حلها، وما من شك فسي أن إهتمام بعض الحكام بالمشكلات الدولية - وإن كان ذلك على حساب المشكلات الداخلية الحيوية للشعب - وإن كان يرضى نزعات بعض الحكام في السعي إلى النجومية؛ إلا أنه ينتهي حتماً إلى النشل دولياً، وإلى السخط ناخلياً.

فالسعي إلى مثل هذه النجومية، يكون في كثير من الأحيان تهرباً من مواجهة المشكلات الداخلية، أو بقصد تنطية المجرز أو النشل في حل هذه المشكلات، وهو ما ينتهي حتماً بنظام الحكم إلى أن يتحول إلى جهاز للتفويض والإرهاب، للتستر على كافة صور الفساد والتهيب، التي تنجم عن انتقال سلطة الحكم إلى أيدي غير مسئولة، وإخفاء وظائف الدولة إخفاء تاماً، أو شلها بطريقة مطلقة. وقد كان هذا هو الحال في عهدى الرئيسين ناصر والسادات، فذئب أكسب هذا الأسلوب الشاذ في الحكم كلا من الرئيسين "تجريبية"، إلا أن الشعب أصيب بالخراب والضياع.. وهذه القاهرة الخطيرة هي التي فحصول أن تتناولها بعض من التمليل والتحلليل، حيث تبرز في الأفق بعض الدلائل على إمكان تكررها في العهد الحاضر.

إنه بما يسعد مصر حقيقة، أن يكون لها صوت مستقل في المعامل الدولية، وجهيد في حل المشكلات الدولية. غير أنه لا يجوز أن يتسم ذلك على حساب هجر الحكام لمسئولهم وإغفالهم لهمومهم ومشكلاتهم أو حتى إعطائها المرتبة الثانية في الأهمية. وإعطاء السبب تخوفنا كثيراً من تحليل الشعب القومية لما تصميد (ارتفاع مكانة مصر الدولية) بسبب هذا الإلتفات المتزايد من جانب رئيس الدولة بشأن دورها الدولية عريضة خارج حدود مصر وإعتنائاتها بل وبصالحها. وكان ملحقاً للنظر أن ينصرف الإهتمام إلى إجراء دستاتحة بين موزيتانيا والسفاح مثلاً، بينما الأمة والكثير من طوائفها وهياتها في حاجة ماسة إلى مثل هذه المسالحة بين الدولة أو نظام الحكم فيها وبين شعب مصر.

## النص الرابع:

مكرم محمد أحمد، "أوهام السيد فؤاد سراج الدين ومخاوفه" (المصور

(١٩٨٩/٩/٢٢)

في الأسبوع الماضي، خرج السيد فؤاد سراج الدين على قراء صحيفة الوفد بمقال يبدى فيه مخاوفه من أن يكون إهتمام مصر بسياستها الخارجية على حساب مشاكل الداخل، لأن السياسة الخارجية من وجهة نظره، لا تعدو أن تكون بحثاً عن الأضواء! ولأن "الدار" أولى بالإهتمام، ولأن المصلحة الوطنية في الداخل هي المهمة الأولى بالرعاية من النزاع القائم بين موريتانيا والسندال!

كان يمكن أن تتنهم مخاوف السيد فؤاد سراج الدين. لو أن سياسات مصر الخارجية تطوع نفسها من أجل تحقيق مجد شخصي على حساب المصلحة الوطنية أو من أجل خدمة أهداف ذات طبيعة متعاقبة، تتبدد فيها طاقات الوطن بلا عائد سوى وهم السراب أو قبض الريح.

كان يمكن أن نفهم هذه المخاوف، أو أن الطرح الفردي كان حافز هذه السياسات ولمهملها، لأننا عانينا الكثير بالفعل من سياسات خارجية جاءت على حساب الداخل، سياسات كان جزء من باعثها أسطورة الفرد البطل وكان واحد من أسباب إختفائها إنعدام التوازن بين حجم الضغوط وحجم القدرة

بل لعل واحداً من أسباب نجاح سياسات مصر الخارجية الآن، أنها لم تجد نفسها -في ظل حكم مبارك- ملزمة بأشباع توقعات من هذا النوع فالرجل لا تحركه دوافع المجد الشخصي، ولا يدخل في إهتمامه ماذا سوف يكتب عنه أو يقول التاريخ، وهو لا يضع شخصه موضع الصدارة من المصلحة الوطنية. لأن الوطن في رؤاه أكبر من الجميع. بل لعل في كثير من القضايا يغض الطرف سماعة عن تجاوزات عديدة. لأن مصالح الوطن ينبغي ألا تكون معلنة على أنف الحاكم، يتحكم في مصيرها الغضب أو الانفعال الشخصي.

أنني أوافق السيد فؤاد سراج الدين على تأكيدته على الدور الإيجابي الذي تلعبه مؤسسة الرئاسة في سياسات الداخل والخارج للإعتبارات الدستورية التي ذكرها. ولكن كان على السيد فؤاد سراج الدين ألا يبتسر الحقائق، لأنه في ظل حكم مبارك انتفت من سياسات مصر الخارجية بواعت المناعة ودوافع المجد الشخصي. وتحددت وظيفة هذه السياسات ودورها فقط على ضوء المصلحة الوطنية وفي إطار هقلاني رشيد، يوائم بين النطم والقدرة والأمل والإستقامة.

ليس في التقية إذن دوافع المجد الشخصي، كما تصور رئيس حزب الرشد، لأن سياسات مصر الخارجية محكومة ببدا وحيد: المساعدة على تحقيق أهداف الداخل.

لقد كان واجباً على رئيس حزب الرشد أن يتحرق الزبد من الدقة وهو يلجأ إلى هذا الفصل التمهلي بين سياسات الخارج وسياسات الداخل، ليقول لنا في النهاية إن سياسات مصر الخارجية تخدم سبب حساب اهتمامنا بالداخل.

« نعم نشغل أنفسنا بالقضية الفلسطينية. ليس فقط لأن ذلك دور مصر وقهرها، ولكن لأن في هذا الإنشغال مسلحة وطنية مصرية.

.. مسلحة مصر أن يسود الإستقرار والسلام الشرق الأوسط، لأن السلام يعني تكريس كل الجهود من أجل التنمية، ولأن الإستقرار يعني ضمان إفراد التقدم في مسيرة أمة تستهدف إسعاد الجميع الوطني.

ولا أظن أن السيد فؤاد سراج الدين يجادل بحجم ما ضيقته الحروب على مصر، ولا أظن أنه يجادل أن سلاماً مثقوباً بين مصر وإسرائيل لا يكفي ضماناً لإستقرار الشرق الأوسط أو أمة، لأن ما يضمن ذلك أن يصحح السلام شيئاً راسخاً يضمن إفراد التقدم في مسيرة التنمية والبناء، دون خوف من تدهور أخطر حروب مدبرة تدد حدود الوطن مرة أخرى.

« نعم نشغل أنفسنا بقضية العلاقات المصرية العربية، لأن مصر جزء من عالمها العربي، ولأن في العلاقات المصرية العربية نفعاً متبادلاً يضاعف من مسؤولية الدور القومي، ولأن لمة أهدافاً مشتركة يمكن أن تفتح الطريق أمام جهد عربي متكامل يستهدف نهضة عربية شاملة.

ولا أظن أن السيد فؤاد سراج الدين يجادل أن مصر التكتيقات المتدبرة قد اندثرت، وأن جهرة التكامل التي تبرز الآن في عالمنا العربي في شكل تجمعات إقليمية عربية، هذه الجهود يمكن أن تعيد صياغة المستقبل العربي على نحو أكثر إنفاقاً، إن إنزمت هذه التكتيقات الإقتصادية الجديدة قاعدة البناء الصحيح، وبدأت من القاعدة لا من القمة، والتزمت ربط مصالح الناس، هنا وهناك بعلاقات أساسها المصالح المشتركة.

لا أظن أن السيد فؤاد سراج الدين يجادل بحجم مصر على أن يكون الإتجاه الرياني كياناً يقوم على قاعدة وطيدة من المصالح المشتركة، ولا أظن أنه يجادل أن لتسريين في العالم العربي ما يقرب الآن من مليوني مواطن مازالوا يعملون هناك، ولا أظن أنه لم يلحظ هذا العام فيض السياحة العربية التي جاءت إلى مصر، لتجعل من السياحة صناعة مؤثرة تشيخ شأنها كثيراً إلى دخل مصر القومي، والسياحة العربية تحسبوا في النهاية دواع سياسية.

• نعم نشغل أنفسنا بقضايا العالم الثالث، ليس حبا في المجد أو الزعامة، ولكن لأننا نعاني المشكلات نفسها: المديونية وتقصير التدفقات المالية اللازمة لإنجاز خطط التنمية وانعدام شروط العدالة في علاقات التجارة الدولية بين دول المواد الخام - ونحن منها - والدول الصناعية الكبرى.

مصدر اهتمامنا بالعالم الثالث، أننا نعاني المشاكل نفسها، وأنها تعرف أن التفاوض الجماعي لدول العالم الثالث مع الدول المتقدمة حول هذه المشكلات، يمكن أن يسفر عن إتفاقات أكثر عدالة وأكثر توافقا مع مصالح كل الأطراف.

لم تكن سيرة الرئيس السابقة إذن إلى مؤتمر بلجراد إقتناصا لدور ثمينه من أجل الواجهة، لأن الهدف واضح ومحدد، تهيئة المجتمع العالمي لقبول فكرة التفاوض الجماعي حول مشكلات الديون التي تمسك بطنائنا مصر كما تمسك بطنائنا العالم الثالث، وذلك بالطبع بمصلحة مصرية وطنية.

ولا أظن السيد فرؤاد سراج الدين يجادل أن البديل المطروح هوفا عن التفاوض الجماعي، من أجل حل هذه المشاكل، أن يتم التفاوض مع كل دولة على حدة، حتى يسبيل فرض الشروط وإسلاء التعميدات وتبطل ما قد يكون صعبا قبوله.

نعم نشغل أنفسنا بقضايا القارة الإفريقية، ليس فقط وفاء للأفارقة الذين وقفوا إلى جوار مصر عندما تنكر لها الأصدقاء، ولكن لأن إفريقيا هي المستقبل ولأننا نستطيع عبر توطيد علاقات الجنوب مع الجنوب أن نعيد وأن نستفيد وأن نصحى - كأفارقة - علاقات متكافئة نخلص من شروط الإنعقاد، تلبية إحتياجاتنا المتبادلة عبر تبادل المنافع والبرصائع بما يخفض من وطأة إستياجنا المستمر إلى النقد الأجنبي.

إن كان السيد فرؤاد سراج الدين يرى الصورة المظلمة في إنعقاد مصر على ذلك، هنا منه أن ذلك سوف يساعد على حل قضايا الداخل، فذلك أوهام تكديها - لأسباب عديدة - حقائق عالمنا المعاصر.

• أول الأسباب أن مصر بحكم الموقع والمكان، مستهدفة من قوى عديدة تريد إشتغال استقرارها، وما لم تكن لمصر سياسات خارجية نشيطة تلبى مصالحها الوطنية وترعى أمنها القومي وتدرأ عنها ريح السهم التي تهب من حولنا، فسوف نجد أنفسنا حتى ونحن قابعون منكفئون على ذواتنا أول ضحايا هذه الأخطار المديدة.

• ثاني الأسباب، أن مصر بحكم موردها المائي الذي يشكل ماء النيل نسيبته العظمى، لا يمكن أن نستغنى عن سياسة أفريقية نشطة، لأن الأمر هنا يتعلق بتضحية الحياة ذاتها.

وربما كان واحداً من أعظم نجاحات مبارك أنه استطاع أن يفسح ملاءمة صداقة رليقة مع دول أفريقيا، بما في ذلك دول حوض النيل وأثيوبيا التي تغطي أسطرها النسبة العظمى من موارده النهرية. لقد استبدل مبارك رلي في غضون سنوات محدودة علاقات الجنا، التي كانت تصبح خصاماً مع أثيوبيا بملاقات ورت تقوم على احترام مصالح الطرفين.

\* ثالث الأسباب: أننا نعيش عالماً جديداً يتزايد فيه الإهتمام المتبادل، عالماً لا مكان فيه لمن يفتح خلف أسوار العزلة متكففاً على ذاته، لأن هؤلاء لن يكون نصيبهم سوى الرضا بالتخلف.

وربما كان واحداً من أكثر شواهد عصرنا دلالة وبغزى أن الإتحاد السوفيتي الذي اتسع مساحته لكي تغطي قارة بأكملها اكتشف أخيراً، أن الأسوار التي أقامها من حول هذه الدولة القسرة لم تستطع أن تمنعه من علاقات جديدة تستهدف تعزيز مصالحه الداخلية.

وفي مثل هذا العالم يصبح لزاماً على مصر أن تستثمر دورها الخارجي استثماراً رشيدياً من أجل تعزيز مكانتها الدولية، لأن تعزيز مكانة مصر الدولية يعني تعزيز قدرتها على توجيه سياساتها الخارجية لخدمة أهداف الداخل.

والحق أن مصر قد حققت نجاحاً ملحوظاً في ذلك..

لعلني أسأل هنا السيد فؤاد سراج الدين الذي يعرف دون شك أن موارده مصر المائية تكفي بامتداد رواتب موظفيها فضلاً عن تغطية جزء من إنتاجها على خدمات التعليم والملاج.. لعلني أسأله: من أين كان لمصر أن تدبر هذا التمويل الباهظ للتكاليف لمشروعات التنمية التي كان ينبغي أن تستمر حتى نلاحق فهدى المواليد الجدد؟ لعلني أسأله: من أين كان لمصر أن تدير هذه البلايين العديدة التي تم إنفاقها من أجل تجديد بنية أساسية كانت قد تقادمت وتآكلت ؟

لعلني أسأله أيضاً: ما الذي يحفز الولايات المتحدة على أن تقدم عوناً سنوياً لمصر يصل إلى حدود ٢.٣ مليار دولار، إلا أن يكون هناك إقتناع أمريكي بأهمية دور مصر في سلام الشرق الأوسط واستقراره؟!

ولعلني أسأله ثالثاً: ماذا كان في يد مصر غير مكانتها الدولية وهي ترفض شروط صندوق النقد الدولي بإصرار على أن الإصلاح الإقتصادي فشية مصرية في الأساس، لا يمكن أن تتم إلا من خلال رؤية مصرية وبرنامج زمني ممتد، واسع المدى، يضع في إعتباره مصالح الفئات الأقل في المجتمع؟

.. ما كان يمكن أن يتحقق كل ذلك لو أن مصر قبعت خلف أسوار العزلة على وهم بأن ذلك سوف يساعدها على حل مشاكل الداخل. أو أنها لم تستطع أن تستطع أن تستند مكانتها الدولية لتعزيز قدرتها على خدمة أهداف الداخل.

## النص الخامس:

إبراهيم نافع، "المنبع.. والمصب أو التحرك في الخارج.. وعلاقته بالداخل"

(الأهرام ١٩٨٩/٩/٢٢)

في أي بقعة جغرافية سياسية في عالم اليوم، ومن أي منظور دولي، أصبح لمصر وجود ووجود مؤثران.. هذه حقيقة واقعة تشهد بها وتعامل معها دول العالم قاطبة. ومن العدل أن نقول أنه كان لمصر - تاريخياً - هذا الثقل المتميز في خريطة الأحداث العالمية.

غير أن هذا الثقل تعرض أكثر من مرة للحصار لإفحامه لفاعليته. كما أن هذا الثقل وانجسه - في فترات مختلفة - تحيزاً من هذه الدولة المظلمة أو تلك. كما أنه جسر البلاد - في فترات أخرى - إلى مغامرات غير محسوبة كلفت مصر واسعيها وقضية التنمية بها الكثير.

والجديد اليوم، ليس فقط في استعادة الثقل العالمي التاريخي لمصر، وإنما في أن يمارسه سواء على مستوى الأمة العربية أو على المستوى الإقليمي أو الدولي، أصبحت جزءاً لا يتجزأ من الخطة الإستراتيجية لعالمنا -الداخل- إقتصادياً وديمقراطياً.

\* ومن هنا السياسة الخارجية المصرية يتم استثمارها أساساً في خدمة السياسة الداخلية ولأن السياسة الداخلية هي سياسة تنمية إقتصادية.. إجتماعية.. ثقافية للوطن والمواطن، فإن ذلك يتطلب الإستقرار والتعاون، على أساس أن السياسة الخارجية المصرية هي سياسة سلام وتعاون إقليمي ودولي ومن هنا يأتي تأثيرها العالمي الواسع الأبعاد، حيث أن روح الحركة البشرية اليوم، شرقاً وغرباً وشمالاً وجنوباً تتمثل في "الحياة والإبداع في سلام".



وإذا لم يكن القصد في عدم التزم "الخاصة على مستوى صاحب القرار السياسي" بين ما هو سياسة خارجية وما هو سياسة داخلية فإن نقطة الالتقاء بينهما هي الشاغل ولكن السياسة الخارجية الرشيدة تظل من أهم المبادئ التي تربط بين الشيء والسبب.

إن بريسترويكا جورباتشوف في الإتجاه السوفيتي، بدأت في الداخل بهدف إزالة الصداقة الكبرى والفيود البروقراطية من المجتمع والإقتصاد والحزب والدولة فيما شرف بالتنمية والإصلاح. لكن هذا كان ولا يزال مرتبطا ارتباطا جديدا، بسياسة السلام والتعاون المتبادل ونزع العدا الأيديولوجية في علاقاته السياسية مع العالم الخارجي عامة والولايات المتحدة خاصة وتعود سياسة السلام لتسبب داخل الإتجاه السوفيتي من خلال مشروعات مشتركة جديدة أو تعهد للمشروعات القائمة أو اكتساب لتكنولوجيا جديدة.

وأمل أوضح وأبسط مثال على الإرتباط المزدوج بين السياسة الخارجية والسياسة الداخلية هذه الحرب المقدسة التي أعلنها الرئيس الأمريكي جورج بوش ضد العصابات في أمريكا اللاتينية وخاصة في كولومبيا بل وفي العالم كله زرع لها 8 مليارات من الدولارات. وأظن أن هذه الحرب خارج الوطن استهدفت في الأساس حماية الوطن من الداخل والمواطن الأمريكي بالذات.

وفي مصر، كان التفكير الإستراتيجي لصالح القرار، منذ عام 1981، كما تبدل على ذلك حركة تتابع الأحداث منذ ذلك الوقت حتى اليوم، هو الانطلاق من قضية الداخل بهدف توفير ومعالجة المشاكل الملحة والاساسية له، سياسيا واقتصاديا، حتى إذا استعادت مصر توازنها الداخلي الضروري من خلال الإصلاحات والإنجازات السياسية والإقتصادية شجعت القيادة في بلورة السياسة الخارجية على أساس خدمة الإستمرار في الإصلاح والإنجاز رغم الشدائد الشديدة التي تعانيها البلاد فضلا عن التركة المقلقة من الاختلالات المالية والمعنوية في البنية الداخلية المصرية وفي البنية الفكرية العربية والنظمية المعرفية الدولية.

ولأن الانتماء الإقتصادي المصري هو جزء لا يتجزأ من الانتماء الاقتصادي العربي فإن هذا لا ينوافر بدون استقرار مصري-عربي ومعالجة قومية للضحايا أزمة التي تهدد الوقت والجهد وتثير ما يمكن أن نسميه "حالة الأعداء" كما هو الحال بالدولة الفلسطينية الفلسطينية وهي قضية الصراع العربي الإسرائيلي والحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني، وتشهد المساحة ابتداء من إتصالات مبارك المكثفة مع الولايات المتحدة والدول الأوربية لبناء رأي عام دولي ضاغط من أجل السلام وإقرار الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني وحتى التحرك الأخير للرئيس مبارك والشباطة المصري التي بسورت لأول مرة في تاريخ الصراع إجماعا دوليا وعربيا واستطاع أن يستقطب غالبية القوى في إسرائيل نفسها

وقضية أخرى كقضية لبنان استطاعت الدول العربية لأول مرة مع عودة مصر إلى الجامعة العربية في الدار البيضاء إصدار قرار تشكيل اللجنة الثلاثية التي تستطيع العمل مع كافة الأطراف من أجل إعادة السلام والأمن والحياة إلى هذا القطر الشقيق بدلا من بيانات المناشدة والأمل وهو أيضا عمل كأن موضع إجماع دولي وعربي.

من هنا نجد أن الإستقرار العربي هو الوجه الآخر للإستقرار المصري والعكس صحيح، كما أنه ترجمة عملية لمبدأ وحدة الأمن العربي، ومن هنا أيضا فإن ذلك يتيح لكافة الطاقات الإقتصادية والمالية والبشرية سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص من المصريين ومن العرب الإستثمار في أسان وهو ما لم يتوافر أيضا في وقت من الأوقات في العقود الثلاثة الماضية على الأقل.

ولأن كثيرا من الدول العربية أفريقية الموقع والمصير والمصالح فإن السياسة الخارجية المصرية نشطت في توفير المناخ الصحي الذي تأزم أكثر من مرة في الفترة الماضية بين عرب أفريقيا والأفارقة غير العرب، ولا ريب أن المناخ الصحي الجديد يتيح إمكانات إقتصادية هائلة لمشروعات مشتركة وتوسيعا للسوق وقدرة متزايدة على مواجهة تحديات الديون وتضييق الفجوة بين النخلف والتقدم في عالمنا المعاصر وهي عوامل مؤثرة جعلت أفريقيا تولى القيادة المصرية شرف رئاسة منظماتها في هذه الظروف الدقيقة.

إن هذا التحرك الواضح للجهد المصري دوليا وإقليميا يجعل من مصر شريكة في بناء السلام الجديد الذي نرى ملامحه مع نهاية هذا القرن وبداية القرن القادم وهو في النهاية يصب في خدمة السياسة الداخلية المتخططة من أجل التنمية وتوفير مستلزماتنا ومواجهة مشروط المؤسسات المالية الدولية بتسأن الدين.

على هذا الأساس فإننا نتمنى خطأ وعد القوية هؤلاء الذين يعرفون ويعلمون بين العمل الداخلي والعمل العربي والدول، ففي عالم اليوم لا يمكن لدولة صغيرة مثل النجاريون أو كبيرة مثل بريطانيا أو عظمى مثل الولايات المتحدة أو الإتحاد السوفيتي أن تسير ببلادها على طريق التنمية والتقدم في عزلة عن حركة العالم الذي أصبح متشابك المصالح وكأنه قرية صغيرة.

وبقدر ما نستطيع قيادة أية دولة أن تكسب لها من ثقل دولي ويفر ما تناله من موضع الشريك في بناء العالم الجديد... بقدر ما تجتهد هذه القيادة لدولتها وتحميها من غوائلنا داخلية فمصون "قنطرة" أسودنا كالمسألة من نعمتنا وإلتصاف.

## النص السادس:

عبد العزيز محمد، "المنيع .. والمصعب أو التحرك في الخارج .. وعلاقته  
بالداخل" (الوفد ١٩٨٩/٩/٢٨)

أقرط كتاب صحف الحكومة على أنفسهم كثيرا وأفردوا الصفحات طوال أسبوع كامل، للرد على مقال كتبه رئيس حزبنا الكبير محمد فؤاد سراج الدين وبدأ للناس جميعا أن هؤلاء قد تلقوا الإشارة، فاستنفروا أقلامهم، فتشابهت بينهم العبارات واستعملوا ذات الأوصاف و ضربوا ذات الأمثلة !! وما علينا من ذلك كله، فهم معززون في كل الأحوال.. وتبقى القضية التي إلتوى عنقها بين أيديهم وهي قضايا الخارج وقضايا الداخل !! فلا أحد يشك أو يشكك في أهمية وضرورة أن يكون لمصر سياستها الخارجية النشطة التي تضطرم بالأحداث والتقلبات وتهدد أمنها ومستقبلها، ومصر دائما ليست بعيدة فهي في قلبها، سواء أرادت مصر ذلك أو رغبت عنه !! وتحسب أن انكفاء مصر واحتجاب دورها خلال المرحلة الماضية، كان خطرا يؤذن بمهدد مباشر لأمنها. كما يؤذن بأفئد محال لها، ولقد كان السبب في ذلك، هو تلك السياسات العقيمة التي اتبعت خلال تلك المرحلة وقصور الرؤى الاستراتيجية والوسائل أيضا، والتي روج لها وصفت ذات الكتاب، بل كانوا من أكثر الأدوات التي اتبعتها النظام السابق في الوصول بملاقات مصر مع أكثر من تربعين دولة !! والسياسة الخارجية للدولة هي أهداف محددة تدور كلها حول تحقيق أقصى درجات الأمن الوطني والإقليمي لنفسها. ولا يمكن تحقيق هذه الأهداف، إلا بتقويات وإستراتيجيات ذاتية وحقيقية، كما لا يمكن أيضا تحقيقها إلا بالاستخدام الأمثل والرشيد لتلك الوسائل المتاحة، ولا يمكن أن يكون ذلك كله، إلا إذا قام على أساس صلب ومتين من بناء داخلي سليم وسياسات داخلية رشيدة !! وأي خلل في البناء الداخلي للدولة، وأي قصور في سياساتها الداخلية يصبح نقضة ضعف خطيرة في سياساتها الخارجية، ودورها الذي تقوم به بغير جدال، بل إنه يؤدي إلى وقوع الدولة وسط شبيكات وكفائن الضغوط التي تصل إلى حد الإبتزاز، ومن هنا كان اهتمام وتأكيد رئيس حزبنا على أهمية وضرورة الإهتمام بقضايا الداخل ومشاكله المتقادمة والمستعصية، حتى لا تظل سياستنا وتبعاتنا ومواقفنا الخارجية تقوم على أقدم من خشب !! لقد تال الرئيس السابق أنور السادات من الرضا والإبتسامات والتبريق في الخارج، أكثر مما حقق لمصر من المكاسب وأنجز لها من المصالح، بل إنه وضع كسل لذلك وصل في نهائيات أيامه إلى طريق مسدود مع المجتمع !! فاستدأوه إضواء هذه كل ما برعدهه هشام أسبوع حرمنا عليه ولم يخبر بضرورة عدم حضوره فقد ساء به وأفراده على نفسه في معارضة طابعه الهدوء .. ولا ينبغي أن تكون هذه محاورنا كبعضنا

الإتحاد السوفيتي حتى آخر الأرشى !! ولقد نصح كل صوت طليعه بالرشيد، كما أنه قد اتفقنا واستعمل  
 هؤلاء للكتاب في التصديق والتوزيع لكل هذه الترتبات !! وإذا كانت تلك صفحة طوبى، فإن هذا الإهتمام  
 والحساس الظاهر للحركة والتحركات الكثيرة والسريعة في الخارج، والتي تذاخر بها ساحتنا هذه الأيام،  
 فإنه لا بد أن يراكمه ويفوزي من يمل بسببه إهتمام وحنس بقضايا الداخل وأزماته ومشكلاته العريضة والتي  
 وصلت بها سياسات الحكم إلى حلق زحاجة بل إلى طريق مسدود !! فهل يمكن مثلا أن نقتع أحدا بضرورة  
 حل مشكلة التدبير وأساطها وفوائدها، وحته على التمارن وتقديم القروض والممرات والتيسيرات في الوقت  
 الذي يشرب الإسراف والهدغ والشره، ويشرب الخلل العميق في كل المشروعات والأعمال، ويحيط الفساد  
 ويستشري في كل الأنحاء!! هل يصدق أحدا أننا فعلا في أزمة وفي ضيق، ونحن نذهب إليهم في مواكبتهم  
 ومهرجانات تكلف وتستنزف الكثير في مظاهر الأبهة والفاخرة !! هل يمكن مثلا أن يصدقنا أحد في  
 الخارج أو يقتنع بأننا حقا نطالب بضمانات لسلامة الانتخابات في نيبيريا، وهو يرى أن كل إنتخابات  
 لدينا تهنر فيها كل الضمانات !! هل يصدقنا أحد أو يقتنع شامير بجدية مطالبنا بضرورة تحقيق الضمانات  
 لإنتخاباتنا التي يريد أن يقوم بها في الأرض الفلسطينية المحتلة، وهل يصدقنا أحد عندما نندد بإعتد  
 حقوق الإنسان الفلسطيني وحرياته على أيدي النازي الإسرائيلي وهو يرى كل حقوق الإنسان وحرياته في  
 مصر تنتهك ويمسح بها البلاء، ويمسح تشييب المتقلبين في السجنون من العمالة السائدة في التعامل مع  
 المعتقلين سبحانه الرأي، أليس الضمف في موقفنا في كل هذه القضايا هنا وهناك، هو في تلك السياسات  
 المخرفاء التي أخذ النظام في الداخل نفسه بها !! وإذا كانت هذه أمثلة سريعة، فإن القضية التي التوت  
 بين يدى كتاب الحكومة، هي إنفاقنا على رئيس الجمهورية وإستفاقنا على حجبنا الفاتية من كل هذه  
 الأتقال التي تستنزف قواه والتي أصروح لا يحل بطايرته حتى يستفد لظوران جديد !! وإذا كان من واجبه  
 كرئيس لأفريقيا أن يهتم بسلامة إنتخابات نيبيريا، أليس من واجبه كرئيس مصر أيضا أن يهتم بإنتخابات  
 مجلس الشورى ويبرسميد !! وإذا كان من واجبه أن يهتم بالتوفيق بين عبده صيوف ومشار ولد دادة أليس  
 من واجبه كذلك أن يهتم بالتوفيق بين شمال الحديد والصلب وإدارة الشركة ووزارة الصناعة ووزير الداخلية  
 !! وإذا كان إلتزامه القومي والعربي يفرض عليه الإهتمام والتدبير بمسارسات زكى بدر التي يفتنهك فيها  
 الحريات وكرامة الناس في السجنون والمعتقلات !! والذي نراه أن التفتلات الرئيس في الخارج وخبراته  
 الدائم الذي لا يكل يثوق طاقة البشر، كما أن لنا مملاتة نتج الباب المنصر براكي قوى باطشة بغير سبابة إن  
 أنه من المعروف أنه ما أن يغيب القط حتى يلعب دائما الفران !!

## النص السابع:

رأى الأهرام، مشاكل عالمية ولكنها داخلية جدا " (الأهرام، ١٩٨٩/١٠/٥)

يعلم الجميع أننا نعيش الآن عصرا جديدا تماما، وحقية من التاريخ لا يبد وأنها ستسجل باعتبارها تمثل منعطفًا هامًا وحاسمًا في تاريخ الإنسانية. العالم كله من حولنا يتغير، والحدود الكلاسيكية تتبدد وتتلاشى، حتى هذا الخط الخطير الذي كان يفصل العالم ويقسمه إلى كتلتين شرقية وغربية بدأ أيضا يتلاشى، وأصبح العالم لأول مرة في التاريخ عالمًا واحدًا.

في هذا الإطار لا بد وأن يتحرك الجميع، فالإنسان هو الكائن الوحيد القادر على التكيف من أجل البقاء والإستمرار. وكان ولا بد أن تتغير كل المفاهيم وكل الأيديولوجيات، وأصبحت الكلمة أقوى من المدفع، والحوار أكثر حسما وتصميما من كل الصواريخ والأسلحة، وأصبح غصن الزيتون أصلب عودا من البندقية.

في هذا الجو العام فإن من لا يتحرك في الإتجاه الجديد وبسرعة سيفقد كل شيء بما في ذلك القدرة على البقاء. وإذا نظرنا إلى جولات الرئيس مبارك خلال الشهر الماضي سنجد أنه زار يوغوسلافيا وموريتانيا والسنتغال وتونس والجزائر. ثم بعد ذلك اليمن الشمالية وفرنسا والولايات المتحدة ثم أخيرا روسيا. بحيث الرئيس خلال هذه الزيارة موضوعات كثيرة ومشاكل عالمية تتدرج من عدم الإنحياز إلى تسرع السلاح إلى الصراعات الحدودية في أفريقيا والصراعات الأقليمية وفي مقدمتها الصراع العربي الإسرائيلي وكما رأينا ركز الرئيس مبارك أساسا فيما يختص بهذه المشكلة على مبدأ الحوار بين الفلسطينيين والإسرائيليين لمناقشة النقاط العسر التي طرحها، أساسا ليجلسوا معا، ويتهاوروا معا، بروح العصر الذي نعيش فيه.

وإن كانت هذه المشاكل كلها تبرز عالمية أو محلية جدا لأطراف بعيدة جدا. فإننا بمنطق ما ذكرناه سالفا عن روح العصر والحقية التي نعيش فيها، وما تتميز به من تشابك كل المصالح والمشاكل فإن هذه الموضوعات كلها تعتبر محلية وتؤثر بقوة على الأوضاع الداخلية عندنا، كما أن تسوية الصراع العربي-الإسرائيلي سلميا ستؤدي إلى استقرار المنطقة ويتعكس ذلك على كافة أنشطة الحياة عندنا بما في ذلك حتى النشاط السياحي وبالتالي يؤثر بشكل حاسم على إقتصادنا الداخلي. كذلك فإن البحوثات مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تؤثر بشكل مباشر على رفيف الخبز في كل نجح من تجدد مصر.

وهو في روح العصر الذي نعيش فيه حيث المشاكل كلها متداخلة وتخص الجميع. ولولا هذا لما اتصل الرئيس مبارك -مثلا- بإسحاق شامير رئيس وزراء إسرائيل من أجل مشكلة ما بين الجانبين

الفلسطيني والإسرائيلي.. فأراضي مصر كلها أصبحت محررة، ولكن من أجل تحرير أراضى أخرى عربية إتصل الرئيس مبارك بكل زعماء الدول التي زارها في الشهر الماضي بما في ذلك الجانب الإسرائيلي.. وكسل الاتصالات كانت تتعلق فعلا بمشاكل تبدو عالية. ولكنها تؤثر بشكل فعال جدا على أوضاعنا الداخلية.

## التلخيص الثامن:

مرسى عطا الله، "مصر لن تتكفى على نفسها!" (الأهرام، ٨/١٠/١٩٨٩)

الذين يقولون بانكفاء مصر على نفسها لا يبالون الحقيقة فقط، وإنما يبالون أنفسهم أيضا بقبول الجيش في أرواح الماضي البليد الذي كانت فيه مصر مجرد بلد محتل لا يملك من إرادته أو قراره السياسي شيئا !.

والذين يقولون بانكفاء مصر على نفسها وخلق الأبواب لا يتجاهلون الحقيقة فقط، وإنما يتجاهلون ما وقع في مصر من متغيرات اجتماعية عميقة ارتفعت بمستوى الوعي إلى درجة يصعب معها التسهيل وإيجاد استخدام سياسة السحب على الذقون كما كان يحدث من قبل !

إن مصر القوية المنتصرة التي تحتفل هذه الأيام بذكرى إنتصار السادس من أكتوبر ١٩٧٣ لم يكن بمقدورها أن تجني ثمار نصرها العسكري وأن تستكمل تحرير التراب الوطني بالتفاوضات وبالتحكيم الدولى وهي متكفلة على نفسها ومنزولة عن قواعد وجذور الثمانيات، رصاصة عن الحركة والتأثير فى الساحة الدولية.

ومصر القوية المنتصرة التي عاد رئيسها حسنى مبارك مؤخرا من جولة حامية زار خلالها فرنسا والأمم المتحدة وأمريكا وإيطاليا لم يكن بمقدورها أن تحظى بثقة ودعم الدول الكبرى سياسات الإستراتيج الإقتصادى وما تتطلبه من مميزات وتسهيلات ضرورية من جانب المصارف والمشاريع النقدية الدولية. بهيئة أن يكون لها الوجود القوى والمؤثر فى الساحة الدولية.

إن القول بإحداث إصلاح وتنمية فى الداخل ومزج عن الخارج ليس إلا نوعا من البراءة والتضليل السياسى الذى مضى زمانه ولا توجد على خريطة الدنيا دولة أو أمة تبحث عن مستقبليها وتسمى لتأمين حاضرها دون أن تمد البصر إلى كل آفاق التعاون الممكنة مع الغير فى شتى المجالات.

إن الإنكفاء مصر على نفسها يعنى تقزيمًا لدورها التاريخي، ويعنى مساسًا بمصالحها الحيوية.. فلا قروض للتنمية ستجنى ولا معدات تكنولوجية ستتوافر، ولا عمالة لنا سوف تصدر إلى الخارج، لأن كسل هذه البنود ليست سوى انعكاس لتريومتر الصعود والهبوط في علاقاتنا الدولية.

ولا أظن أن مصر يمكن أن تقبل بالإنكفاء على النفس مهما تعالت صرخات الراغبين في العودة بعقارب الساعة إلى الوراء.

### النص التاسع:

تصريحات الدكتور أسامة الباز، مدير مكتب الرئيس للشؤون السياسية في لقائه  
برواد معرض الكتاب الدولي (الوفد ١٩٩٠/٢/٢)

ردا على سؤال حول التفاوت في النجاح الذي تحققه مصر في السياسة الخارجية، وبين ما يتحقق في السياسة الداخلية، قال إذا كان ذلك صحيحا نسبيا، فلا يعود إلى أن الجهد المبذول في السياسة الخارجية أكبر منه في الداخل، ولكن لأن عناصر السياسة الخارجية تنجح كلها في يد الدولة وتستطيع أن تتحكم فيها وتراها بوضوح، بعكس الأوضاع الداخلية التي لا تستطيع الدولة أن تتحكم في كل عناصرها. فالسكان مثلا يزيدون ١٣ مليونًا كل عشر سنوات، ولا يمكن للدولة أن تضبط هذه النسبة. وقد حاولت ألا أن الزيادة لها آثار سلبية على قضية التنمية الداخلية. فيبدو الأمر وكأن الحكومة تتسنى كثيرا بالأمر الخارجية ولا تهتم بالشؤون الداخلية، وهذا غير صحيح.





## مطبوعات المؤلف

باللغة الإنجليزية:

### BOOKS:

- **Non-alignment in a Changing World**, (American University in Cairo Press 1983), Editor and contributor of "The Political Economy of Non-alignment).
- **The Organization of the Islamic Conference**, (Cairo: Center for Political Research and Studies, 1994), Editor and contributor of "An assessment of the Performance of the OIC".
- **Mediterraneanism: A New Dimension in Egypt's Foreign Policy**, (Cairo: Center for Political and Strategic Studies, Strategic Papers Series No. 27, 1995).
- **The Arabs and the Koreans: Comparative Perspectives on New Issues**, (Cairo: Center for Asian Studies of Cairo University, 1995), Editor and contributor of "The Status of Korean Studies in Egypt"
- **Egypt and India in the Post Cold War World: Comparative Paradigms**, (Cairo: Center for Asian Studies of Cairo University, 1996).
- **Korean Investments in Egypt: Status, Problems, and Prospects**, (Cairo: Center for Asian Studies, Asian Monographs, 1996).

### ARTICLES:

- "Egypt", in James and Katz and O. Marwah, eds., "Nuclear Power in Developing Countries", (Lexington: DC Health, 1982), pp. 135-160.

- "The Soviet Role: Conceptions, Constraints, and Prospects", in Michael Hudson, ed., *Alternative Approaches to the Arab-Israeli Conflict: A Comparative Analysis of the Principal Actors* (Washington, DC: Center for Contemporary Arab Studies of Georgetown University, 1984), pp. 153-174.
- "Latin America, Apartheid, and the Arab-Israeli Conflict", in Omar Martínez Legorrets, ed., *Africa-Latin America Seminar* (Mexico: El-Colegio de Mexico, 1984), pp. 283-301.
- "Egypt", in James Katz, ed., *Arms Production in Developing Countries*, (Lexington: DC Health, 1984), pp. 123-156.
- "The Survival of a Non-State Actor: The Foreign Policy of the Palestine Liberation Organization", in Bahgat Korany and A. Dessouki, eds., *Foreign Policies of Arab States*, (Boulder: Westview press, 1984), pp. 197-240.  
A fully revised and updated version of this paper has been published in the second edition of the book, 1991, pp. 260-309.
- "The Impact of Egyptian-American Academic Research: The Cairo University /Massachusetts Institute of Technology Program", in Earl Sullivan, ed., *Impact of Development Assistance on Egypt*, (Cairo : American University in Cairo press, The Cairo papers in the social Science Series, vol. 7(3), September 1984), pp. 57-67.
- "Temas Para la Co-operacion Economica Euro-Arabe", *Tiempo De Paz* 1993 (Madrid, Spain, in Spanish).
- "Regional Systems in Transition: The Middle Eastern and African Systems in Comparative Perspective", *The Middle East and African Studies*, (Korea), 1993, pp. 18-48.

- "The Arms Control Dimension in the Middle East Peace Process. Approaches and Prospects", Center for Political Research and Studies, Series of Studies in Security and Strategy, Vol. 11, No. 8, July 1994.
- "Re-conceptualizing Gulf Security in the Post-Cold war Era: Towards a New Model," *The Iranian Journal of International Affairs*, Vol. 7(3), Fall 1995, pp. 585-598.
- "Islam and Asian civilizations: Implications for Egyptians-Korean relations," (in collaboration) in Joung-Yole Rew, *Korea and Egypt, The Change and Continuity in their Policy and Cooperation*, (Seoul: Korean Institute of the Middle East & Africa, 1995), pp. 169-184.
- "Egypt and the Middle Eastern Nuclear Issue," *Jaigai Jije (Journal of World Affairs)*, Japan, Takushoku University, 43(11), November 1995, pp. 46-63 (in Japanese).
- "The Muslim World and the Kashmir Issue," *Bulletin of the Himalayan Research and Cultural Foundation*, 1 (2), Summer 1996, pp. 7-11.
- "Egypt and the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Choice or Adaptive Mechanism?" in Richard Gillespie, ed., *The Euro-Mediterranean Partnership: political and Economic Perspectives*, (London, Frank Cass, 1997).

باللغة العربية:

أ. الكتب المزملة:

- التمهيد السياسي للنساصري، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية،

١٩٨٧، ١٩٨٣).

- التوازنات الدولية في شرقى البحر المتوسط، محرر، (مؤسسة الأهرام: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، ١٩٨٥).
- كيف يصنع القرار فى الوطن العربى، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٥)، بالإشتراك.
- الإسلام فى دساتير الدول الإسلامية، (مركز البحوث-كلية العلوم الإدارية-جامعة الملك سعود، ١٩٨٨)، بالإشتراك.
- نال الكتاب جائزة مؤسسة دلة لأفضل البحوث فى العلوم السياسية بجامعة الملك سعود، (١٩٨٨).
- تحليل السياسة الخارجية، (القاهرة: النهضة المصرية، ١٩٨٩).
- العلاقات بين الدول الإسلامية، (الرياض: جامعة الملك سعود، ١٩٩١).
- النظام العالمى الجديد، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٤)، محرر ومؤلف فصل "الأشكال التاريخية للتطبيقية الواحدة".
- المشكلة الشيشانية: أصولها وأفاقها، (القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية، سلسلة أوراق آسيوية، رقم ١، ١٩٩٥)، محرر ومؤلف فصل عن التعريف بالشعب الشيشانى.
- النموذج الكورى للتنمية، محرر، (القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٦).
- العلاقة بين الديمقراطية والتنمية فى اسبيا، (القاهرة: مركز الدراسات الآسيوية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٧)، محرر بالإشتراك.

ب. الكتب المترجمة:

- د. محمد أحمد مكتوم، محمد السيد سليم، تفسير السياسة الخارجية، (الرياض: جامعة الملك سعود، ١٩٨٩)، هذا الكتاب ترجمة لكتاب
- Lloyd Jensen, Explaining Foreign Policy, (Prentice-hall, Englewood Cliffs, N.J., 1982)

ج. الدراسات والبحوث العلمية:

- "التحالف الأمريكي-الأسباني"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٥(١٦)، أبريل سنة ١٩٦٩، ص ١٠٧-١١٤.
- "التمييز ضد اليهود الشرقيين في إسرائيل"، المظلمة، (القاهرة)، ٤(٥)، أبريل سنة ١٩٦٩، ص ١٠٨-١١٣.
- "الإتحاد السوفيتي والقضية الفلسطينية"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٧(٢٥)، يوليو سنة ١٩٦٩، ص ٥٨-٨٣.
- "الحركة الشيوعية الليتوانية في مرحلة الثانية"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٨(٢٨)، أبريل سنة ١٩٧٢، ص ١٤٨-١٥٥.
- "الدبلوماسية اليرجوسلافية والمسراخ العربي-الصهيونسي"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٨(٢٩)، يوليو سنة ١٩٧٢، ص ١٠٦-١٤٢.
- "الرأي العام العالمي والإتحاد المصري-الليبي"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٨(٣٠)، أكتوبر سنة ١٩٧٢، ص ١٣٣-١٣٨.
- "بأمان، الدولة الواحدة والثلاثين في الكومنولث"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٩(٣٤)، أكتوبر سنة ١٩٧٣، ص ١٦١-١٦٥.
- "الردة المنصرية في سياسة الهجرة الكندية"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ١١(٤٤)، يوليو سنة ١٩٧٥، ص ١٩٠-١٩٣.
- "رأس المال العربي يتوزع كندا"، الأهرام الإقتصادي، (القاهرة)، ١٥ مارس سنة ١٩٧٦، ص ٣٦-٣٧.
- "إحتمالات المستقبل في يوجوسلافيا بعد تيتو"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ١٦(٦٠)، أبريل سنة ١٩٨٠، ص ١٨٨-١٩٠.
- "التضامن الإسلامي والنظام الدولي"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ١٦(٦١)، يوليو سنة ١٩٨٠، ص ٤٢-٦٢.

- "التحليل الناصري للسياسة الخارجية"، المستقبل العربي، (بيروت)، ٣ (٢٠)، أكتوبر  
سنة ١٩٨٠، ص ٤٢-٦٢.

- "مشكلة الخلافة السياسية واحتمالات المستقبل الیوجوسلافي"، السياسة الدولية،  
(القاهرة)، ١٧ (٦٣)، يناير سنة ١٩٨١، ص ٨-٢٣.

- "الإحياء الإسلامي: دراسة في حالة المسلمين السوفييت"، مجلة العلوم الإجتماعية،  
(الكويت)، ١٠ (١)، مارس ١٩٨٢، ص ١١١-١٢٩.

- "سوسيولوجية الجامعة المصرية: الأصالة والتبعية"، في ندوة التعليم الجامعي  
والمجتمع، المركز القومي للبحوث الإجتماعية والجنائية، القاهرة، ١٩٨١.

- "الجامعة والوظيفة الإجتماعية للعلم"، الفكر العربي، (بيروت)، ٣ (٢٠)، أبريل  
١٩٨١، ص ١٧٥-١٩٣.

- "الوجود الأمريكي والسياسة السوفيتية تجاه أمريكا اللاتينية"، السياسة الدولية،  
(القاهرة)، ١٨ (٦٧)، يناير سنة ١٩٨٢، ص ٦٨-٧٤.

- "أزمة السياسة الخارجية الأمريكية في الثمانينات"، السياسة الدولية، (القاهرة)،  
١٨ (٦٨)، أبريل سنة ١٩٨٢، ص ١٦-٧٨.

- "السياسات العربية والتنمية العلمية"، المستقبل العربي، ٥ (٤٠)، يوليو سنة ١٩٨٢،  
ص ٤٣-٤٦.

- "الإتحاد السوفياتي والحرب الفلسطينية-الاسرائيلية"، السياسة الدولية، (القاهرة)،  
١٨ (٧٥)، أكتوبر سنة ١٩٨٢، ص ١٥١-١٥٣.

- "عدم الإنحياز والنظام الإقتصادي العالمي الجديد"، فير إنيما شرق، محرر، العربية  
والنظام الإقتصادي العالمي الجديد، (بيروت: دار المشرق والمغرب، ١٩٨٣)، ص  
٥٥-٧٢.

- "دور جامعة الدول العربية في تروية العلاقات العربية، في جامعة الدول العربية،  
القائم والمنطويح، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٢)، ص ١١٧-١١١.

- "المسارات المحتملة للصراع العربي-الإسرائيلي"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ١٠  
(٦٤)، يونيو سنة ١٩٨٢، ص ١١١-١٢٤.

- "تصدير السلاح المصري"، الدفاع، (القاهرة: أكتوبر سنة ١٩٨٤)، ص ٦٢-٦٤.
- "التحليل السياسي لفكر الملك عبد العزيز"، بحوث المؤتمر العالمي عن الملك عبد العزيز، الرياض، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، ١٩٨٥، ص ١-٦٤.
- "أمريكا اللاتينية وسياسة الأبارتيد والنزاع العربي-الإسرائيلي"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٢٢(٨٣)، يناير سنة ١٩٨٢، ص ١٠٥-١١٤.
- "التعاون بين الجامعات العربية والأجنبية في ميدان البحث العلمي: دراسة في برنامج التعاون بين جامعة القاهرة ومعهد ماساشوستس للتكنولوجيا"، مجلة اتحاد الجامعات العربية، العدد ٢١، مارس ١٩٨٦، ص ٦٥-٨٠.
- "العلاقات الدبلوماسية بين الدول الإسلامية"، الدبلوماسية، (الرياض)، ديسمبر ١٩٨٧، ص ٢٥-٣١.
- "منظمة المؤتمر الإسلامي والقضية الفلسطينية"، شؤون عربية، (تونس)، ديسمبر ١٩٨٨، ص ١٩٨-٢١١.
- "مفهوم التوازن الدولي وتطبيقاته الإقليمية"، مجلة العلوم الإقتصادية، ١٧(١): ربيع ١٩٨٩، ص ١٥٣-١٨٢.
- "تخطيط السياسة الخارجية المصرية في عالم متغير"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ١٢٥(٩٨)، أكتوبر سنة ١٩٨٩، ص ٤٤-٥٧.
- "المشاركة المحلية في التنمية الريفيه: المفهوم والمحددات"، في بحوث مختارة من أعمال ندوة إستراتيجيات وبرامج التنمية الإقليمية والريفية بالمملكة العربية السعودية، (الرياض: جامعة الملك سعود، ١٩٩٠)، ص ٨١-٩١.
- "الألعاب الرياضية والعلاقات الدولية"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٢٦(١٠١)، فبراير سنة ١٩٩٠، ص ٤٢-٥٥.
- "كرويس السياسة الخارجية في الجامعات العربية"، في عدد التخصص مسعود، (مصر): كرويس العلوم السياسية في الجامعات العربية، (القاهرة: مركز الدراسات والبحوث السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٠)، ص ٦٥-٨٠.

- "نور منظمة المؤتمر الإسلامي في تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٢٧(١٠٥): ١، يوليو سنة ١٩٩١، ص ٢٤-٦٠.
- "مستقبل جمهوريات الإسلام في آسيا الوسطى والقوقاز"، مستقبل المسلم الإسلامي، ٢(٥)، شتاء سنة ١٩٩١، ص ١٦٥-١٩٢.
- "رؤية بطرس غالي للسياسة والعلاقات الدولية"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٢٨(١٠٨)، أبريل سنة ١٩٩٢، ص ١٦٥-١٩٢.
- "العرب فيما بعد المشرق الشرقي: المخطوط والفرنس"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٢٨(١٠٨)، أبريل سنة ١٩٩٢، ص ١٤٦-١٦٥.
- "تصميمات البحوث غير التجريبية بين النظرية والتطبيق"، في وثيقة بدران، محرر، تصميم البحوث في العلوم الاجتماعية، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٢)، ص ١١٧-١٥٠.
- "العرب والبحث عن الاتحاد السوفيتي الجديد"، في مصطفى كامل السيد، محرر، هل لا تشأنا عرب عربية-عربية أخرى، القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٢، ص ٨٥٧-٨٩٣.
- "التحليل العلمي للسياسة الخارجية: إطار نظري"، الفكر الاستراتيجي العربي، ٤٠ أبريل، ١٩٩٢، ص ١٣٣-١٥٢.
- "تمالية منظمة المؤتمر الإسلامي: دراسة تفريعية"، السياسة الدولية، (القاهرة)، ٢٩(١١١)، يناير سنة ١٩٩٣، ص ١٤-٤٥.
- "مشكلات العضوية في منظمة المؤتمر الإسلامي"، مجلة جامعة الملك سعود، ٥، ١٩٩٣، ص ١١١-١٤٢ (بالإنكليزية).
- "الانتخابات الأمريكية لعام ١٩٩٢: تحليل النتائج والدلالات"، في هالة مسعودي، محرر، الإدارة الأمريكية الجديدة والثسدي الأوسط، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٣)، ص ١٥-٢٣.
- "خارج التسعينات: نحو إستراتيجية مصرية جديدة"، أوراق الثسدي الأوسط، نوفمبر، ١٩٩٣، ص ٦٣-٧٦.



- "الرؤية السعودية لأمن الخليج" في عبد المنعم المشاط، محرر، أمن الخليج العربي: دراسة في الإدراك والسياسات، (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٤)، ص ٥-٣٣.
- "التفاعل في إطار مثلث القوة: إطار فكري ومؤسسي"، شئون الأوسط، (بيروت)، العدد ٣٣، سبتمبر ١٩٩٤، ص ١٠-٣٠.
- "الإحتمالات المستقبلية لتطور كومنولث الدول المستقلة" في الوطن العربي وكومنولث الدول المستقلة، (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٩٤)، ص ٤٨٣-٥٠٧.
- "الصين في عالم ما بعد القطبية الثنائية"، في مصطفى الحمارنة، محرر، العرب في الإستراتيجيات العالمية، (عمان: مركز الدراسات الإستراتيجية، الجامعة الأردنية، ١٩٩٢).
- "العلاقة بين البحث العلمي وصنع القرار"، مجلة العالم الإسلامي، ٥ (١٤)، نساء ١٩٩٥، ص ١٣٧-١٥٤.
- "مشروع النظام الشرقى أوسطى وموقف العرب والإيرانيين منه وموقفهم فيه"، في العلاقات العربية-الإيرانية والإنتاجات لراهنة وأشواق المستقبل، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٦)، ص ٨١٥-٨٤٢.



دفتر آگهی‌ها، کتابخانه و اسناد ملی و اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران

شماره نشریه: ۱۰۰ / شماره ۱ / فصلنامه: ۱۳۹۹

تأسیس: ۱۳۳۷ هجری قمری / شماره ۱ / فصلنامه: ۱۳۹۹  
تأسیس: ۱۳۳۷ هجری قمری / شماره ۱ / فصلنامه: ۱۳۹۹