

الفصل الثاني

العوامل المؤثرة على الإدارة الدبلوماسية

يجب أن نميز بين العوامل المؤثرة على القرار السياسي للسياسة الخارجية وبين العوامل المؤثرة على الإدارة الدبلوماسية للسياسة الخارجية حيث يدخل في المجموعة الأولى الرأي العام خاصة في الدول الديمقراطية ولكن الرأي العام عموماً في الدول العربية يتأثر بموقف حكومته في الخلاف مع دول عربية أخرى والخلاف الجزائري المغربي مثال علي هذه الحالة كما رأينا في أزمة كرة القدم المفتعلة بين مصر والجزائر عام ٢٠١٠ حيث بلغت المشاعر السلبية عند الجزائريين مستوى مفرعاً، والأمثلة العربية لاتحصى ولكنها تتطلب اهتمام الباحثين رغم ندرة المعلومات لدي الرأي العام في قضايا السياسة الخارجية.

وتتأثر إدارة الدبلوماسية أو الإدارة الدبلوماسية كما ذكرنا بعدد كبير من العوامل أهمها أهداف السياسة الخارجية، مادامت الإدارة الدبلوماسية يقاس نجاحها بمعياريين: الأول هو سلامة الإدارة والهياكل والقرارات والسياسات والاستراتيجيات والأجهزة الإدارية، والمعيار الثاني هو تحقيق أهداف السياسة الخارجية. ويمكن الفصل بين المعيارين، فإذا كان العوار في قرار السياسة الخارجية من حيث المعلومات المستند إليها القرار أو عدم وضوح الهدف، أو سوء تقدير وقراءة البيئة الوطنية والإقليمية والدولية أو غلبة الطابع الشخصي غير المهني على القرار، فإن كل ذلك يمكن أن يلحق الضرر بالدولة حتى لو كانت الإدارة الدبلوماسية سليمة. بل إن هذا العوار في أي من جوانبه قد يربك الإدارة الدبلوماسية، فيكون العيب في القرار السياسي وليس في الإدارة الدبلوماسية (مثل ذلك بيان المندوب الإسرائيلي في مجلس الأمن الذي هاجم الأمم المتحدة بسبب قرار نقد الاستيطان بدلاً من تقديم موقف موضوعي في نهاية ديسمبر ٢٠١٦).

ولكن الإدارة الدبلوماسية تتأثر أيضا بعدد آخر من العوامل التي تتصل بها مباشرة وأهمها أربعة على الأقل: العامل الأول هو التطور التكنولوجي في وسائل الاتصال والمعلومات، والعامل الثاني هو طبيعة النظام السياسي في الدولة المصدرة للقرار والدولة التي يراد تنفيذ القرار السياسي فيها أو في مواجهتها. العامل الثالث هو الأزمة السياسية للدولة وعلاقتها بقرار السياسة الخارجية وتأثير ذلك على الأداء الدبلوماسي والإدارة الدبلوماسية (دبلوماسية الأزمات) أما العامل الرابع فهو طبيعة العلاقات الدولية للدولة.

المبحث الأول: دبلوماسية الأزمات أو أثر الأزمة السياسية على الأداء الدبلوماسي (المنطقة العربية نموذجا).

يجب أن نميز بين العلاقات السياسية والاعتبارات والقوى السياسية والعلاقات الدبلوماسية والأثر المتبادل عليهما عندما تقع أزمة في أي منهما. العلاقات السياسية هي مجمل القنوات والأدوات والمصالح السياسية للدولة مع الدولة الأخرى. والعلاقات الدبلوماسية هي القشرة الخارجية أو الوسيط أو القناة التي توفر حلقات الربط والتواصل بين بلدين. وإذا كانت العلاقات السياسية والمصالح دائمة على المستوى الاستراتيجي، فإن العلاقات الدبلوماسية تمتص الأزمات الطارئة وغير الخطيرة في العلاقات السياسية. أما الأزمات في القناة الدبلوماسية ذاتها المنفصلة عن العلاقات السياسية فإنها تضاف إلى العلاقات السياسية ويتم التعامل معها عادة حسب مصالح الدولتين في هذه اللحظة. فاغتيال السفير الروسي في أنقرة في الأسبوع الثاني من ديسمبر ٢٠١٦ لم يترك أي أثر على العلاقات السياسية والدبلوماسية وكان خطاب روسيا وتركيا موحدا حيث اعتبر أن الحادث هدفه التأثير على هذه العلاقات التي تم اختبارها من قبل في الحادث إسقاط تركيا للطائرة العسكرية الروسية في منتصف عام ٢٠١٦ وسرعان ما كظم بوتين غضبه ورحب بأولبادرة من تركيا للمحافظة على المصالح الكثيفة بين البلدين.

فأزمة العلاقات السياسية قد لا تمتد إلى العلاقات الدبلوماسية وقد لا تمتد إليها إطلاقاً حتى لو انتهت العلاقات الودية ودخلت الدولتان في حرب طاحنة، كما حدث في الحرب العراقية الإيرانية لثمانى سنوات (١٩٨٠- ١٩٨٨) وربما قدرت الدول أن استمرار العلاقات الدبلوماسية يكون ألزم للتواصل في مرحلة الحرب، ولم يعد للعلاقات الدبلوماسية تلك الوظيفة في السابق عنواناً لوجود الدولة واستقلالها وقوتها وهوما انعكس علي الكتب الدراسية، حيث كانت المراجع القانونية والسياسية تخصص معظم صفحاتها لقانون الحرب وتوابعه، بينما لم يحظ قانون السلام إلا بصفحات قليلة تتناسب مع فترات السلام المحدودة التي شهدتها العلاقات الدولية.

وقد حدثت أزمة حادة بين مصر وعدد من الدول العربية مثل الجزائر وقطر والمغرب والسعودية ولم تتأثر العلاقات الدبلوماسية.

الأزمة السياسية والأزمة الدبلوماسية فى التجربة العربية

المنطقة العربية ساحة خصبة لهذا الموضوع. فخلال العصر الناصرى، كانت الأزمة السياسية حادة بين ما سمي الدول الرجعية والدول التقدمية. وكانت الحملات الإعلامية تزيد النار اشتعالاً. أثر ذلك بشدة على العلاقات الدبلوماسية التي كانت أول ضحية للأزمة السياسية، فقطعت العلاقات بين مصر والسعودية بسبب حرب اليمن (١٩٦٢-١٩٦٥) وقطعت العلاقات الأردنية المصرية، والعلاقات المصرية العراقية، والعلاقات المصرية السودانية، ثم القطع العربى الجماعى للعلاقات الدبلوماسية العربية مع مصر عقب توقيع مصر لاتفاقية السلام ١٩٧٩. ورغم استمرار المصالح السياسية، ظلت العلاقات الدبلوماسية مقطوعة حتى عام ١٩٩٠، عدا ثلاث دول احتفظت بعلاقاتها مع مصر (السودان/جيبوتى/عمان). وأشهر الأزمات السياسية وأثرها على العلاقات الدبلوماسية هى هذه القطيعة الدبلوماسية الجماعية لمصر ونقل الجامعة من مقرها فى القاهرة الي تونس بعد تعليق عضوية مصر فيها خاصة وأن الأزمة السياسية تفاقمت عندما قررت بعض الدول

توسيع دائرة الضغط على مصر فتشكلت جبهة الصمود والتصدي بزعامة الاتحاد السوفيتي، فتجاوزت الأزمة نطاق العالم العربي ووصلت إلى النطاق الإسلامي وكادت أن تشمل عدم الانحياز وإفريقيا، بل إن الأزمة دخلت نطاق الحرب الباردة بين العملاقين، فاعتبر التقارب المصري الإسرائيلي الأمريكي خصما من الرصيد السياسي للاتحاد السوفيتي خاصة منذ دخول واشنطن على خط التسوية منذ اتفاقية فك الاشتباك ثم الجفاء بين مصر السادات وموسكو. وانضمت إلى الجبهة إيران منذ ١٩٧٩ والعراق ومنظمة التحرير الفلسطينية والجزائر وسوريا واليمن الديمقراطي (الشيوعي).

خلال أكثر من عشر سنوات من الأزمة السياسية كانت بعثات رعاية المصالح هي التي تباشر العلاقات السياسية. (١) ولاشك أن الأزمة السياسية أثرت على تشكيل البعثة وعلى مستوى اتصالاتها مع الدول المضيفة كما توقفت الزيارات واللقاءات والاتصالات خاصة وأن الاتصال بمصر في ذلك الوقت كان يوصم بتهمة مساندة الحل المنفرد للصراع العربي الإسرائيلي ولكن هذا الوضع لم يمنع من التنسيق المصري مع العرب لدعم العراق في الحرب العراقية الإيرانية، كما لم يمنع مصر من التحرك في مجلس الأمن لإبطال قانون ضم القدس لإسرائيل عام ١٩٨٠ وضم الجولان عام ١٩٨١، وعزاء مبارك في وفاة الملك خالد عام ١٩٨٢ ومساندة مصر لاتفاق الطائف ١٩٨٩ الذي رتبت له السعودية. (٢)

من ناحية أخرى، عندما تواتر قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر خلال العهد الناصري، اضطرت الدول العربية إلى الفصل بين تمثيلها مع القاهرة في إطار العلاقات الثنائية المأزومة، وبين تمثيلها في الجامعة العربية، وكان السفير في القاهرة من قبل يمثل بلاده في نفس الوقت ومندوبها الدائم في الجامعة. وفي تلك المرحلة التي كانت علاقات مصر مقطوعة مع معظم الدول العربية برز بشدة بحث مسألتين الأولى هي كيف نحافظ علي العلاقات السياسية وعدم ربطها بالعلاقات الدبلوماسية المأزومة خاصة وأن العقوبات شملت قطع العلاقات التجارية والثقافية ولكن ذلك لم يؤثر علي الاستثمارات

والمنح الدراسية القائمة في ضوء الشعور العام بأن هذه أزمة مؤقتة مهما طالت وهدفها إعادة مصر الي الإطار العربي وإنهاء السلام المنفرد ولكن كانت النتيجة عودة العلاقات واستمرار التقارب المصري الإسرائيلي فأدركت إسرائيل ثقل مصر في الصراع والسلام.

المسألة الثانية هي المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح وهل تتمتع بالحصانات والامتيازات في ظل قطع العلاقات.(٣) وبالطبع فإن حجم البعثة يكون أقل ونوعية العاملين فيها مختلفة وطرائق العمل مختلفة لتعذر التواصل المباشر بين البعثة ووزارة الخارجية في الدولة المضيفة ويكون الاتصال عن طريق الدولة الراعية للمصالح(كانت السودان في الرياض وباكستان في القاهرة). وتختلف البعثة القنصلية عن الدبلوماسية حيث يكبر حجمها لرعاية مصالح الجالية وعدم وجود قسم قنصلي يخفف الأعباء عن القنصلية العامة. والطريف أن الولايات المتحدة قامت بغزو العراق واحتلاله ومع ذلك استمرت البعثات الدبلوماسية فيها كما ظلت عضوا عاملا في الجامعة العربية والمؤتمر الإسلامي بل ظلت علاقاتها الدبلوماسية قائمة مع الولايات المتحدة مع فارق هام وهو أن السفارة الأمريكية في بغداد تضخم عددها وصارت مركزا لإدارة سلطات الإحتلال وأصبحت المنطقة الخضراء التي تقع فيها السفارة والتي تحميها القوات الأمريكية هي مقر الحكومة والبعثات أي صارت المنطقة De facto capital الخضراء هي عاصمة الأمر الواقع للعراق.

الأزمات السياسية

وأثرها على العلاقات الدبلوماسية والإدارة الدبلوماسية

نخص بالذكر في هذا المقام حالتين هما العراق وسوريا.

فقد أصيب العراق بأزمات سياسية متتالية لأسباب لامجال لتفصيلها ودفعته الي الحرب مع إيران لثمانى سنوات، وغزوه للكويت والعقوبات،(٤) وأخيراً الغزو الأمريكى للعراق واحتلاله وتغيير تركيبته(٥).

أما سوريا، فقد ضربتها أزمة سياسية حادة منذ فبراير ٢٠١١ مع ثورات الربيع العربي ولا تزال الأزمة حتى كتابة هذه السطور. يهمننا في هذا المقام أن ندرس أثر هذه الأزمات السياسية الطاحنة على الإدارة الدبلوماسية تحت نيران الأزمة.

عرف العالم العربي عدداً من الأزمات الطاحنة التي وضعت الدبلوماسية في هذه الدول في عين الأزمة ولذلك يجب أن نفرق بين إدارة الأزمة من الناحية السياسية وبين الإدارة الدبلوماسية وقت الأزمة. فالدبلوماسية في هذه الحالة هي أحد أدوات إدارة الأزمة وفقاً لتصور سياسي معين ودراستنا تركز على أثر مناخ الأزمة على الإدارة التي تشارك بثوب دبلوماسي في هذه الأزمة. وقد سبق أن أشرنا إلى حالات أربعة حادة وهي مصر وليبيا والعراق وسوريا واستغرقت وقتاً طويلاً وكيف كانت الإدارة الدبلوماسية تعمل في ظل هذه الأزمات. ولكننا يجب أن نشير إلى الأزمة السياسية بين الجزائر والمغرب التي استمرت من ١٩٧٥ حتى الآن بسبب قضية الصحراء الغربية فقد اعترفت بالجمهورية الصحراوية أكثر من مائة دولة ومنظمة الوحدة الإفريقية فانسحب المغرب من إفريقيا وكان يقطع علاقاته الدبلوماسية مع الدول التي تعترف بجمهورية الصحراء ولكن المغرب قرر في يناير ٢٠١٧ أن ينضم إلى الاتحاد الإفريقي الذي تشكل في غيبته وأن يبدأ عهداً جديداً من دبلوماسيته الإفريقية (٦).

فقد ابتليت مصر بأزمات ناجمة كلها عن وجود إسرائيل حيث احتلت إسرائيل فلسطين ثم استغلت العدوان الفرنسي البريطاني على مصر عام ١٩٥٦ رداً على تأمين قناة السويس واحتلت سيناء بالكامل ولكنها لم تنسحب منها إلا بعد أن ضمنت أن مضيق تيران ليس تحت الهيمنة المصرية وإنما في يد قوات الطوارئ الدولية وعندما طلبت مصر سحب هذه القوات وأغلقت المضيق باعتباره مياهاً داخلية مصرية احتلت إسرائيل سيناء مرة أخرى عام ١٩٦٧ ثم انسحبت بعد أن قبلت مصر وجيشها باتفاقية السلام عام ١٩٧٩. (٧)

وهكذا أثرت هذه الأزمات المتواصلة لعدة عقود على تنظيم وزارة الخارجية وأداء الوزارة وأولوياتها ومناطق التركيز فيها فكان العمل في الأمم المتحدة والعواصم الغربية الكبرى تتطلب أن تكون الإدارات المعنية في الوزارة لها أولوية لأنها تدير العملية الدبلوماسية في إطار سعى مصر إلى ضمان انسحاب إسرائيل من سيناء دون تنازلات وبغير حرب ولكن إسرائيل استخدمت الاحتلال أداة للابتزاز وعندما شنت مصر حرب التحرير في أكتوبر ١٩٧٣ كان على الدبلوماسية أن تدافع عن هذا القرار ولما انتهت الحرب بدخول أمريكا بقوة على خط التسوية كان مكتب وزير الخارجية هو الأولوية المطلقة في تنظيم الوزارة وليس إدارة الأمم المتحدة وعندما أبرمت مصر معاهدة السلام مع إسرائيل تغير تنظيم وزارة الخارجية ورسالتها حيث تقلصت الإدارات العربية وفلسطين واستحدثت إدارة لإسرائيل ولكن ظلت الملفات الخاصة بالعلاقات مع إسرائيل والولايات المتحدة خارج الوزارة مما يعنى التركيز ومركزية ادارة العلاقات الجديدة من خلال رئاسة الجمهورية والاجهزة الأمنية . ولما توقف الانسحاب الإسرائيلي عند طابا اتجه الاهتمام بالإدارة القانونية* التي كانت تنسق مع مكتب الوزير وإدارة الهيئات الدولية كما انتقل الاهتمام إلي إدارة أمريكا الشمالية وإن ظل مكتب الوزير مع الرئاسة التي أدارت ملف العلاقات المصرية الأمريكية .

ولكن وزارة الخارجية ركزت في هذه المرحلة على محاولة تطبيع العلاقات مع الدول العربية والإسلامية وإعادة مصر إلى عضويتها في المنظمات الدولية التي علقت فيها هذه العضوية وهي الجامعة العربية والمؤتمر الإسلامي وقد صاحب هذه الفترة الاتجاه بشكل أكبر نحو إسرائيل والولايات المتحدة ودخول الخطاب الدبلوماسي والإعلامي والثقافي في مرحلة الدفاع عن القرار المصري وانعكست أزمة العلاقات المصرية العربية علي الرأي العام المصري والنخبة التي وجهت الي التركيز علي انفصام مصر عن العالم العربي أى ضرب فكرة العروبة التي كانت وزارة الخارجية تروج لها في العهد الناصري.(٨)

أما ليبيا فمن الصعب دراسة أداء الدبلوماسية الليبية فى ظل أزمة لوكربى* واحتلال ليبيا لشريط حدودى فى تشاد والدفاع عن سياسات القذافى فى مختلف القضايا ولذلك سنفرد معالجة أوسع للعراق وسوريا وهى حالات لا تزال قائمة.

أولاً العراق:

امتحنت الدبلوماسية العراقية امتحانا عسيراً بسبب الأزمات المتلاحقة التى صاحبت حكم صدام حسين وخاصة الحرب مع إيران وغزو الكويت والحصار ثم الغزو الأمريكى البريطانى للعراق. خلال هذه الأزمات انشطرت الدولة العراقية ولم يتشكل نظام جديد وإنما دولة جديدة بنظام جديد. كان من الطبيعى أن تدافع الدبلوماسية العراقية عن موقف العراق فى الحرب مع إيران وأن تسعى إلى وقف الحرب خاصة أمام الضغط الإيرانى العسكرى والسياسى على العراق لأكثر من ست سنوات ولذلك كانت الإدارة العربية فى وزارة الخارجية العراقية هى الأكبر على أساس أن صدام حسين رفع شعار أنه يحارب نيابة عن العرب ضد الفرس ولم يشذ عن هذه القاعدة سوى ليبيا وسوريا اللتين أيدتا إيران فى هذه الحرب.

عندما غزا العراق الكويت دافعت الدبلوماسية العراقية عن هذا الغزو بالخطاب السياسى العراقى واعتبرت أن الكويت جزء من العراق وأن التحالف الدولى لتحرير الكويت عدوان على العراق وعلى حقه فى الكويت وتلك الأزمة الأولى فى الدبلوماسية العراقية خاصة فى ظل الخطاب السياسى المرفوض من جانب المجتمع الدولى الذى أصر عليه العراق. ولا بد أن الإدارة القانونية لوزارة الخارجية العراقية واجهت مأزقاً شديداً إزاء عدوان أدين قانونيا ولا يمكن الدفاع عنه ثم وجه الجهاز العراقى مصاعب شديدة لأكثر من عشر سنوات تحت الحصار الكامل للعراق والعدوان المستمر عليه تمهيداً لغزو العراق وتفكيك الدولة العراقية ولذلك وضع غزو العراق من جانب الولايات المتحدة وبريطانيا نهاية للدولة العراقية المعروفة لأن واشنطن

تحالفت مع طهران فيما يبدو وقدمت الشيعة على أنهم ظلموا من جانب السنة وساندوا الغزو ومكنت لهم بينما السنة هم الذين قاوموا الغزو ثم تشكلت الدولة العراقية الجديدة بموجب دستور الاحتلال عام ٢٠٠٥ بحيث ساد فيها العنصر الشيعي وارتكبت عمليات تطهير طائفى للعنصر السنى ودخل العراق فى اطار الأمن القومى الإيرانى كما تم تشجيع الأكراد على الانفصال منذ أن انتهى الغزو العراقى للكوييت فى بداية ١٩٩١ وهكذا انتهت وزارة الخارجية العراقية القديمة ونشأ محلها دولة جديدة يحكمها الشيعة بوزارة خارجية جديدة وسياسة خارجية جديدة.(٩)

وقد واجهت وزارة الخارجية الجديدة اختبارا عسيرا عندما احتلت داعش نصف العراق ومن حسن الحظ فإن مجلس التعاون والولايات المتحدة قد ساندوا العراق فى المراحل الأولى لمواجهة داعش فلما دخلت تركيا على الخط ضد الأكراد ارتبك الخط فى وزارة الخارجية ولكنها سرعان ما اعتبرت التدخل التركى احتلالا لجزء من أراضى العراق. ولا شك أن السياسة الخارجية العراقية فى هذه الأزمة الطاحنة وخلال مواجهة داعش قد عكست مأساة العراق المركبة وهى تدرك أن داعش صنعت لإرباك العراق الشيعى وإيران وأن الصراع الإيرانى الخليجى أثر على المعادلة وأنعش داعش رغم أنها صارت هدفا للحملة الدولية ضدها. ولكن داعش وجدت حاضنة اجتماعية قوية فى مدن العراق السنية وهى المدن التى ضربت الأمثلة فى البطولة فى مقاومة الاحتلال الأمريكى فمن المتصور أن وزارة الخارجية وقد انحازت إلى العنصر الشيعى قد هجرها الدبلوماسيون السنة والكفاءات العراقية التاريخية التى ارتبطت بالبعث مع صدام حسين والشعارات القومية تلك التى أحبطها الاحتلال المباشر والادارة المباشرة للعراق المحتل*.

ثانياً: الادارة الدبلوماسية فى الأزمة السورية

كان الاختبار الأقسى للدبلوماسية السورية هو مواجهة سوريا لطوفان التفكك والتفتيت وكان على وزارة الخارجية أن تخدم الخط السياسى للحكومة

فى ظل ظروف فريدة بالغة القسوة وكان تركيز الدبلوماسية السورية على مسرح الأمم المتحدة ولذلك من المتصور أن تنظيم وزارة الخارجية السورية قد تأثر بظروف المأساة فشهدت هذه المأساة توثق العلاقات بين سوريا وإيران والعداء بين سوريا وتركيا وبين سوريا وبعض الدول العربية والجامعة العربية خاصة بعد قرار الجامعة بتعليق عضوية سوريا فيها وواجهت الدبلوماسية السورية معركة سحب الشرعية من النظام السوري ومنحها للمعارضة السورية التى صارت مسلحة. ويبدو أن حسم الصراع فى سوريا عسكرياً لتدخل روسيا بشكل مكثف وتراجع تركيا أدى إلى انقاذ الدبلوماسية السورية وجعلها تتفرغ لتسويات ما بعد الأزمة إذا خرجت سوريا موحدة إقليمياً وفى هذه الحالة فإن الأهداف التى دفعت الدول الأخرى إلى دعم الحكومة السورية سوف تلح طلباً للتنفيذ مما يثقل كاهل الدبلوماسية السورية. (١٠)

وكان واضحاً ان الدبلوماسية السورية التزمت بالخط السياسى للحكومة منذ البداية وهو أن سوريا دولة مقاومة وممانعة للاستسلام لأمريكا وأنها لذلك ليس هناك سبب للثورة على النظام مثلما حدث فى مصر وتونس وأن كل الذين يناهضون الحكومة السورية هم عملاء* وأن الدول الأخرى التى تساندهم يتدخلون فى الشؤون الداخلية السورية. وشددت الحكومة السورية على أنها استعانت بالحلفاء لتعزيز سيادة الحكومة على الأراضى السورية فى مواجهة مؤامرة الإرهاب والعدوان على أساس أنها الحكومة الشرعية بصرف النظر عن رأى الخارج فى شرعيتها. هذا الخط الواضح أراح الدبلوماسية السورية ولكنه ألقى بثقل كبير على البعثة الدبلوماسية فى نيويورك فى مواجهة محاولات إدانة النظام على الممارسات وكان أخطرها اتهامه باستخدام السلاح الكيماوى ضد السكان المدنيين فتدخلت موسكو بصفقة تودى إلى تدمير السلاح الكيماوى السورى مقابل وقف تعقب سوريا فى مجلس حقوق الإنسان .

المبحث الثاني: طبيعة العلاقات الدولية للدولة

فالدولة التي تتمتع بعلاقات ودية سلمية في إقليمها تختلف عن الدولة التي تستعدى دول الإقليم عليها (١١). ولذلك فإن الإدارة الدبلوماسية في الدولة وهي تختلف بدورها عن rogue state المسالمة تختلف عن الدولة الكريهة وتعتبر جنوب إفريقيا العنصرية حتى عام ١٩٩٢ failed state الدولة الفاشلة نموذجا تاريخيا للدولة الكريهة ثم أضيفت إسرائيل حتى عام ١٩٧٩ حيث أزلت عنها معاهدة السلام مع مصر هذا الوصف رغم استمرار امتهاتها للقانون الدولي والعدوان على كل الدول العربية واغتصابها للحقوق الفلسطينية والأراضي السورية وقد تجاسرت إسرائيل علي بلوغ نهاية هذا الخط بتولي الرئيس الأمريكي ترمب السلطة ولقائه مع نتانياهو في فبراير ٢٠١٧.

ثم ظهرت إيران المعزولة غربيا منذ ثورتها الإسلامية ١٩٧٩، وهذه العزلة فرضت على الدبلوماسية الإيرانية درجة عالية من الحرص والتنوع في الساحات والوسائل خاصة بعد دخول إيران الي الساحة السورية. وأضيف إليها كوريا الشمالية والعراق تحت حكم صدام حسين منذ غزوه للكويت عام ١٩٩٠. فكانت واشنطن تتحدث قبل غزوها للعراق عن محور الشر وهو يشمل العراق وإيران وكوريا الشمالية.

وكانت علاقات مصر في العصر الناصري متوترة مع عدد من الدول العربية كما كانت تتحدى الغرب في نظام الاستقطاب الكامل، مثلما كانت مركز الحلفاء السوفييت من العرب ضد واشنطن. ولاشك أن هذا العامل أثر على حجم وزارة الخارجية وطبيعة مهمتها وبرامج التدريب وطرق العمل الإداري فيها، ولكن لما كانت قضايا التحالف تدار علي مستوي القمة وغالبيتها عسكرية لم تترك أثرا كبيرا علي إدارة شرق أوروبا بل إن اللغات المطلوب امتحان المتقدمين للوظيفة فيها، حيث صارت اللغة الروسية بارزة بين هذا الجيل من الدبلوماسيين والعسكريين.

المبحث الثالث: طبيعة النظام السياسي وفلسفة التنظيم الإداري

لاشك أن النظام الديمقراطي يختلف عن النظام الدكتاتوري، سواء في إدارة الدولة أو إدارة الدبلوماسية حيث تشيع في الأول الكفاءة الإدارية والسياسية على خلاف الترهل الإداري والفساد وانعدام الكفاءة في الإدارة الدبلوماسية حيث تسود المحسوبية وتفضيل الولاء على الكفاءة مما يؤثر تأثيراً فادحاً على كل فروع الأنشطة الدبلوماسية.

ولاشك أن النظام الاستبدادي ترافقه إدارة مركزية أو استبدادية من الناحية الإدارية كما أن النظام السياسي الديمقراطي ترافقه autocratic إدارة ديمقراطية للدبلوماسية. ومعلوم تلك الفروق الواسعة بين نمطي الإدارة في الفلسفة والنتائج. فالإدارة الديمقراطية تثق في الموظف الذي يعمل مع المدير ويحصل علي حقوقه ويسود القانون (١٢) بخلاف الإدارة الاستبدادية التي تميز بين الموظفين علي أساس هوي القيادات الإدارية وفي هذا المناخ لاتظهر القيادات الإدارية. هذا النمط من الإدارة تتجنبه الشركات الناجحة أيضاً.

ومن الواضح أن مركزية السياسة الخارجية في الدولة الدكتاتورية تسلب الدبلوماسيين الحق في الإبداع والمبادرة والنقد والحوار كما تهمش وزارة الخارجية ويصبح الوزير سكرتيراً لدى رئيس الدولة بينما في النظم الديمقراطية تكون وزارة الخارجية جزءاً من الدولة لا تتأثر بالحكم واتجاهاتها، ويكون الوزير من الطبقة السياسية ووزنه يتحدد خارج وزارة الخارجية.

وفي النظم الديمقراطية التي يكون فيها وزارة الخارجية من الطبقة السياسية والحزبية سواء في حكومة الحزب الفائز أو حكومة ائتلافية، فإن الوزير ينفذ سياسة خارجية للحكومة كلها يقرها البرلمان وفقاً للدستور. أن الميول الشخصية وطبيعة الثقافة السياسية للوزير يكون لها هامش محدود للغاية، فلا يشترط أن يكون الوزير قويا أو ضعيفا في الوزارة سوى أن الوزير القوى مصدر قوته سياسية وحزبية وليست شخصية.

ويختلف النظام الأمريكي عن النظم الديمقراطية البرلمانية في أوروبا في أن السياسة الخارجية هي المجال الطبيعي للرئيس ومن ثم لايملك وزير الخارجية أى هامش فى رسمها أو تنفيذها، ولذلك يسمى وزير الخارجية وسائر الوزراء secretary of state-State مجرد سكرتير لدى رئيس الدولة وزارة الخارجية. أما فى الدول النامية، فإن مركزية القرار السياسى خارج الدائرة الديمقراطية والمحاسبة والرقابة، يدخل السياسة الخارجية بشكل مباشر فى قلب هذا النظام المركزى، ولذلك يختار الحاكم وزيرا للخارجية يكون طيعا ومتعاونا فى تنفيذ قراراته التى لا تكون عادة مهنية. ولذلك تكون العلاقة مباشرة بين الحاكم والوزير ويكون مكتب الوزير هو الوحدة الأساسية فى الوزارة بينما تهمل بقية إدارات الوزارة التى لا تشارك فى أى مرحلة من مراحل صناعة القرار أو حتى لها رأى فى تنفيذه.

وفى مصر، يكون قرب الوزير أو بعده عن الرئيس من الناحية الشخصية عاملاً أساسياً فى إدارة الوزارة وتنظيمها.

المبحث الرابع: أثر التطور التكنولوجى على الوظيفة الدبلوماسية

التطور التكنولوجى كان دائماً مؤثراً على الادارة وعلى الوظيفة الدبلوماسية معاً. فإذا كانت الدبلوماسية هى فن الاتصال والاقناع بأهداف السياسة الخارجية فإن التطور التكنولوجى قد أثر على مختلف مفاصل الوظيفة الدبلوماسية وإدارتها (١٣) منذ البداية وخاصة بعد ثورة وسائل الاتصال التى أتت بها العولمة مما أثر تأثيراً ملحوظاً على الوعاء الدبلوماسى وكذلك على المهارات الدبلوماسية.

أولاً: اختيار الدبلوماسيين

حيث يشترط فيمن يجتاز امتحانات وزارة الخارجية أن يجيد وسائل التواصل الحديثة سواء في جمع المعلومات أو التعامل معها وتحليلها. ومعنى ذلك أن المرشح لهذا المنصب أصبح لديه ماكان يفترقه الدبلوماسى فى الماضى من تعدد التحليلات ومصادر المعلومات.

ثانياً: مصادر المعلومات

تتيح وسائل التكنولوجيا الحديثة الحصول على المعلومات التي توصف بأنها عصر انفجار المعلومات لقد كان الدبلوماسى فى السابق يعانى من شح المعلومات عن الموضوعات التي يعالجها بسبب شح المصادر ولذلك كانت الوظيفة الدبلوماسية تعتمد بشكل أكبر على مصادر المعلومات الرسمية التي تقود إليها خيوط المعلومات الصحفية القليلة. وبذلك أصبح الدبلوماسى يميز بين المصادر العلنية والمصادر الرسمية التي ضاقت حلقاتها كثيراً التي صار ينازعها الوسائل الحديثة من خلال صحاح المسؤولين علي التواصل الاجتماعى مما قربهم من الرأى العام وك ستار الرسمية حولهم. وفى النظم الديمقراطية اقتحمت وسائل الاعلام الدوائر السرية لقرارات السياسة الخارجية كما أن الوسائل الديمقراطية ووسائل الرقابة على أعمال الحكومات تجعل السياسة الخارجية الآن كتاباً مفتوحاً.

وقد ترتب على ذلك أنه إذا كانت وظيفة الدبلوماسى هى الاساسية هى الحصول على المعلومات فإنه يمكن الحصول على المعلومات من أى مكان وليس بحاجة إلى بعثة دبلوماسية تقوم بهذه المهمة. من هذه الزاوية ذهب البعض إلى أن أنشاء بعثة دبلوماسية بطل عندها هذا الجانب من الوظيفة جعل البعثة غير ذى موضوع بل ومكلفة مالياً للدولة المرسله. ولكن يرد على ذلك بأن هناك فرقا بين المعلومات العامة التي يحصل عليها الدبلوماسى مثل غيره فى الدولة المستقبلية وبين المعلومات الرسمية التي تقدمها الحكومات فى هذه الدول. صحيح أن القرار السياسى للدول أصبح يعتمد بشكل كبير على ما

يتكشف من المصادر العامة ولكن هذا الخيط الدقيق من التواصل الرسمي هو الذى يحفظ للبعثة مكانتها وضرورة وجودها. يضاف إلى ذلك أن وظائف البعثة التى قررتها المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية فى عام ١٩٦١ قد تأثرت هى الأخرى تأثراً كبيراً بوسائل الاتصال والتطور التكنولوجى.

أ- فالوظيفة الأولى للبعثة هى التعرف على أحوال الدولة المستقبلية وخاصة مدى استقرار النظام السياسى أو عناصره المختلفة أو علاقات الدولة مع الدول الأخرى والمشاكل التى تواجهها الحكومة فى الداخل والخارج لأن هذه المعلومات لازمة لكى تحدد الدولة المرسله مواقفها وتقديراتها اتجاه الدولة المستقبلية. أما مصادر المعلومات فهى مفتوحة تارة مصادر علنية وتارة أخرى مصادر غير علنية وتزداد أهمية المصادر غير العلنية فى الدول غير الديمقراطية التى تسيطر فيها الحكومة على المصادر العلنية وتتعقب سلطات الأمن فيها المصادر غير العلنية ولذلك يجد الدبلوماسى صعوبة كبيرة فى العمل فى مثل هذه الدول المستبدة وهى عادة الدول التى جاءت سلطاتها بانقلاب عسكرى أو نظم شيوعية أو نظم الحزب الواحد التى تقلصت إلى حد كبير بمرور الزمن.

ب- فى ضوء هذه الحقيقة تصبح وسائل الاتصال الحديثة هى المصدر الرئيسى للمعلومات غير الرسمية عن الدولة المضيفة. كتابة التقارير إلى الدولة المرسله. ابلاغ حكومة الدولة المرسله من جانب الدبلوماسى تنقسم إلى ثلاثة أقسام ، القسم الأول هى المعلومات المتداولة وتقييمها والقسم الثانى هو المعلومات من المصادر السرية وتقييمها والقسم الثالث هى معلومات المصادر الرسمية وتقييمها. فى الدول الديمقراطية تتطغى معلومات المصادر الرسمية على ماعدها ولذلك ينافس الدبلوماسى هذه

ج-

الحالة عدد كبير من المصادر خاصة فى الدول التى تصنع الاحداث الدولية مثل عواصم الدول الرئيسية فى النظام الدولى. طريقة الإبلاغ وهذه الطريقة تأثرت تأثراً فادحاً للتطور التكنولوجى. ذلك أن الجانب الأمنى فى وسيلة الاتصال مع سلطات الدولة المرسله أصبح غالباً وهاجساً فى السنوات الأخيرة خاصة مع تطور وسائل فك الشفرة واقتحام المنظومة الأمنية لوسائل الاتصال بل والتسريبات التى طالت كافة الدول صغيرها وكبيرها مما يسبب مخاطر كبيرة وأحراجات أكبر ويضيق المقام عن ضرب الأمثلة فى هذا السياق.

وإذا كانت وظيفة إبلاغ الدولة المرسله بتقارير عن الدولة المستقبله تثير حساسية إذا تكشف معلومات حتى لو كانت متداولة مما يؤدى إلى توتر العلاقات، فإن أمن الدولة المستقبله يجتهد عادة فى اختراق وسائل اتصال البعثات الأجنبية. ولذلك صار أمن المعلومات يشكل هاجساً كبيراً فى وظائف البعثات الدبلوماسية. ويشدد الأمر خطراً خلال المفاوضات والحاجة المستمرة إلى تواصل المفاوضات مع حكومة خلال المفاوضات، فيؤدى انكشاف هذا الخط الحساس إلى تعقيدات فى المفاوضات. وقد صارت الكثير من الأمور التى كانت عادية من الأسرار التى يجب حمايتها كما تونعت ساحات التجسس على هذه الأسرار. هذه الأسرار قسماً: الأول مرتبط بزمن معين ولايهم إذعته بعد ذلك، والقسم الثانى هى أسرار دائمة يؤدى الكشف عنها إلى أضرار للدولة أو الأشخاص أو للعلاقات بين الدول. المعاملة بالاقمار الصناعية والانترنت .

د- إحلال الكمبيوتر ووسائل التواصل الذكية محل الآلات الكاتبة والوسائل العقيمة القديمة أحدث ثورة فى العمل الدبلوماسى.

ه-صارت وسائل التواصل الاجتماعى مجالاً للمعلومات والمواقف من كل المستويات خاصة التويتر القصير حتى ظهر ما

عرف بدبلوماسية التويتر، ودبلوماسية الفيس بوك، وهى أمور توفرت شركات إعلامية على تتبعها، لن ظهور هذه الوسائل أسقط مكانة وسائل الإعلام، وتحررت الممارسات الرسمية من الأشكال الرسمية فى التعبير وأحدث الأمثلة أن الرئيس ترامب هدد إيراق على تويتر فرد عليه فى نفس الوقت وزير خارجية إيران جواد ظريف على تويتر أيضاً بأن إيران لاتقبل التهديد وأنها لا تسعى إلى الحرب. وكان رئيس فنزويلا الراحل شافينز مولعا بوسائل التواصل الاجتماعى التى تحل مديجا محل الإعلام التقليدى، كما يعتمد هذا الإعلام على ما تبوح به هذه الوسائل غير الرسمية .

فهل يلجأ الدبلوماسيون إلى هذه الوسائل فى المستقبل لإبلاغ الرسائل الرسمية المغتصبة؟ حتى الآن لايزال للمراسلات الرسمية والمفاوضات السرية مكانها فى الوظيفة الدبلوماسية، ولكن الرؤساء وكبار المسؤولين هم من يستخدم الوسائل الحديثة. فقد بشر وزير خارجية إيران عام ٢٠١٥ على تويتر بنجاح مفاوضات فيينا بكلمة واحدة: وجدنا الحل. ويبقى للإعلام العادى التفاصيل واللقاءات والحوارات. ولاشك أن الدبلوماسية العامة وغيرها من صور الدبلوماسية الناعمة تخاطب الرأى العام بكل الوسائل الأكثر انتشار وقبولا عنده، وهى تراهن على تسويق مواقف السياسة الخارجية عن طريق هذه الوسائل. ومعلوم أن هذه الوسائل تستخدم فى جميع نواحي الحياة بما فى ذلك الدعاية الانتخابية والتسويق وغيرها من ساحات التواصل الاجتماعى، فقد وفرت الوقت واللقاءات واختصرت المسافات، خاصة وأن من أهم مزاياها هو التلقائية والمباشرة وصعوبة الحجب والتحكم فيها أو حماية المجتمع من بعض مضاعفاتها، وباختصار صارت جزءا أساسيا فى حياتنا. بالصوت والكلمة والصورة. وفى مصر من الطريف أن نذكر أن كل المعلومات من سيناء فينقلها

المتحدث العسكرى عبر صفحته الشخصية وليس عبر صفحة وزارة الدفاع. .

قال فريدريك موجيرينى مفوض السياسة الخارجية والسياسة الأمنية للاتحاد الأوروبى ونائب رئيس لجنة الاتحاد أن تويتر أثبت أنه شبكة اجتماعية ثورية حتى فى السياسة إنه قناة استثنائية للدبلوماسية والاتصال وقد اشتعلت حروب لها شتاج بين السفارات ووزارات الخارجية .كان الأسرع للمفاوضين عام ٢٠١٥ فى اتفاق فيينا

- مصافحة أوباما مع راؤول كاسترو فى القمة السابقة للأمريكتين فى بنما فى إبريل ٢٠١٥- فى نفس التاريخ اختارت هيلارى التويتير واليوتيوب حصرا لإعلان ترشحها لانتخابات ٢٠١٦
- لا يخلو عمل السفارات من التويتير وصار جزءا أساسيا فى تدريب الدبلوماسيين.
- التواصل بين وزارات الخارجية الأوروبية عبر تويتير حيث استخدم من جانب
- ٤١٠٠ سفارة وسفير على تويتير عدا الصين.
- ٨٦% من أعضاء الأمم المتحدة يستخدمون التويتير، ٧٢ رئيس دولة وحكومة لديهم حسابات شخصية على شبكة التواصل وأكثر من نصف وزراء خارجية العالم ومؤسساتهم لهم حسابات شخصية. أوباما ٥٦ مليون متابع – اليابان ١٩,٥ مليون/ ناريندا مودى الهند ١١ مليون أردوغان ٦ البيت الأبيض ٦
- لاشك أن شيوع استخدام وسائل الاتصال والمعلومات قد أدى إلى تطوير أساليب العمل الدبلوماسى، فأنتهى عصر البرقيات الصحفية اليومية والاعتماد على الصحافة فى النقاط خيوط الاتصالات الدبلوماسية.

فى إدارة وزارة الخارجية قل عدد الموظفين لأداء نفس المهمة، كما حدث أيضا فى البعثات وطور وسائل حفظ الملفات والأعمال المالية والإدارية والأعمال المالية والإدارية والأمنية وحقق السرعة والدقة فى التواصل. ويظهر ذلك جليا فى قنوات وقطاعات الدبلوماسية التقليدية ونخص منها بعنوان فى هفنجتون بوست (١٤) إدارة المفاوضات حيث تحسن وضع المعلومات وفهم كل فريق لخلفية الفريق الآخر فزالت بعض العقبات الناجمة عن جهل كل فريق بصاحبه، كما تم توثيق المواقف السابقة، وساعد على سرعة اتخاذ القرار خلال التفاوض بين المركز ووفد التفاوض.

أما إدارة الأزمات السياسية والدبلوماسية فإن الوسائل الحديثة قد طورت كثيرا فى فنون الإدارة بالمعنى العام والمعنى التنظيمى، فقد أدى التطور التكنولوجى إلى عدم الحاجة إلى أعداد أكبر من العاملين فى الفريق، مما حسن عملية اتخاذ القرار وإبلاغه إلى المستويات المختلفة، كما طور المذكرات الداخلية اللازمة لربط المستويات المختلفة لاتخاذ القرار، واختصر كثيرا من الوقت والاجراءات والوسائل القديمة. أما إدارة الزيارات الرسمية وما يرتبط بها من تجهيزات بإعداد برامج الزيارة سواء الرئاسية أو مادونها، والمؤتمرات الصحفية المرافقة لها والبيانات الرسمية فقد صارت الحسابات

الشخصية PRIVATE ACCOUNTS

للمسؤولين على تويتر توفر مادة خصبة موجزة للإعلام والدول والرأى العام، ولم يعد ممكنا التستر والتكتم على كل ما دار فى الزيارة بالكامل.

بعبارة أخرى حقق التطور التكنولوجى طفرة كبيرة فى القضاء على الدبلوماسية السرية والمعاهدات السرية التى

تسببت في الكثير من الحروب والأزمات، يقابل ذلك تدفق المعلومات دون إعداد الأرضية لتقبلها، مما يحدث صدمة لدى الرأي العام ولكنه يسهم في تثقيف الرأي العام بقضايا السياسية الخارجية كما كان يحلم وزير الخارجية الأمريكية في بداية القرن العشرين فإذا كانت آثار التطور التكنولوجي على الوظيفة الدبلوماسية بهذا القدر من العمق والاتساع، فقد أثار ذلك البحث مستقبل البعثات الدبلوماسية، دون أن يمتد التساؤل إلى بقية ادوات ومجالات الدبلوماسية بنفس الشدة فذهب البعض إلى أن التطورات التكنولوجية جعلت البعثات بغير جدوى (١٥) مما يتطلب إنهاء عصر البعثات وتوفير النفقات، بينما ذهب آخرون ونحن معهم أن الدبلوماسية لا يزال مهما بوصفها ممثل الدولة الرسمي والوكيل المعتمد وتقاريره هي المعتمده حتى لو اعتمدت على بيانات منشورة ولكن المحقق أن حجم البعثة وطرائف الإدارة سوف تختلف عن مرحلة ما قبل الثورة التكنولوجية. (أنظر للجدل حول هذا الموضوع)

دبلوماسية العلوم والتكنولوجيا Science and technology
diplomacy

هذا مفهوم مختلف عن المفهوم الأول وهو أثر التطور التكنولوجي على الوظيفة الدبلوماسية والدبلوماسية والحاجة إليه. أما دبلوماسية التكنولوجيا فهي نقل التكنولوجيا والتعامل معها في إطار التعاون الدولي لتحقيق أهداف السياسة الخارجية وتدخل في إطار الدبلوماسية الثقافية والعلمية والتكنولوجية ذات الهدف السياسي في نهاية المطاف.

وقد أعد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD برنامجا بهذا العنوان. (١٦)

يتضمن البرنامج بعد المقدمة مركز العلوم والتكنولوجيا في العلاقات الدولية، ووظائفها في نظام الأمم المتحدة، وأهداف

البرنامج، وحدد مجالات التركيز الدبلوماسية وهي الترتيبات الدولية حول نقل التكنولوجيا والاستثمار (البرنامج فى موقع (UNCTAD).

وقد نشر معهد بروكنجز (١٧) تقريراً على موقعه كذلك ويعتقد أن للتكنولوجيا فرصاً ومخاطر، أما الفرص فهي التأثير على أوسع جمهور وبناء النفوذ السياسى، وتصنيف الجمهور وتوجيه رسائل إلى الجماعات السياسية، وتوسيع الوعي بين الدبلوماسية وأعضاء الحركات الاجتماعية والسياسية، والاستماع إلى أصوات مختلفة وتلقى معلومات لم تكن متاحة من قبل للدبلوماسية والقدرة على التأثير على أكبر عدد من الناس وتناول أوسع للقضايا المختلفة فى وقت واحد. كما تساعد التكنولوجيا على فهم أوسع لتعقيدات السياسة والمجتمع والثقافة خارج دائرة النخبة التى تمثلها المصادر الدبلوماسية التقليدية.

أما المخاطر فهي الإساءة إلى السمعة الاقتصادية للدولة أو صادراتها الأساسية فى وقت قصير، واحتدام التنافس على الأصوات مادام متاح للجميع الاتصال بالجميع والمنظمات الأكثر قدرة على السيطرة على رسائل السياسة الخارجية بشكل أكبر من الحكومات.

وقد أثر التطور التكنولوجى على كل طوائف الأنشطة الدبلوماسية الدائمة والمؤقتة وغيرها.

دور الخلل الإدارى

فى فشل الأنشطة الدبلوماسية

يجب أن يكون مفهوماً أن الأنشطة الدبلوماسية هى كافة الأنشطة المدنية والمعنوية والأدوات المختلفة التى تلجأ إليها الدولة بتنفيذ أهداف سياستها الخارجية. قد يكون الهدف الاساسى فى مرحلة من مراحل الدولة هو تسويق سياسة معينة أو الاقناع بخط معين أو تأكيد الاعتراف بشرعية النظام أن الدفاع عن سياسات خاطئة أو تبرير مواقف تتضمن انتهاكا للقانون الدولى مثل حقوق الإنسان والعدوان مثل الدفاع الشرعى أو مكافحة الإرهاب وقد يكون هدف السياسة الخارجية الحصول على أكبر عدد من أوراق القوة والنفوذ والتأثير للدولة فى محيطها الإقليمى وغيرها من الأهداف التى لا حد لها فى العلاقات الدولية. ومن الواضح أن قرار السياسة الخارجية قرار مركب ومعقد وقد يكون قراراً فى إطار الرؤية كما فى الدول المتقدمة كما أن يكون قراراً منقطع الصلة عن القرارات الأخرى بدوافع متعددة ومختلفة كما هو الحال فى الدول المتخلفة. وقد يكون القرار مدروساً وقائماً على فهم دقيق لمعادلات القوة وأن يعتمد على أساليب وأدوات دبلوماسية مناسبة وقد يكون غير ذلك. ومعلوم ثالثاً أن فشل السياسة الخارجية أو عجزها عن تحقيق أحد أهدافها يرجع إلى عوامل لا حصر لها ومن بينها أحياناً الخلل الإدارى.

ومن ناحية أخرى فإن الكفاءة الادارية لا تعنى فقط الأوعية الادارية أو الهياكل الادارية أو التنظيم الادارى وإنما يشمل الجانب الادارى السياسات الادارية والعمليات الادارية والاستراتيجية الادارية فى بعض الاحيان وذلك كله يتوقف على طبيعة النشاط الدبلوماسى فقد تنجح السياسة الخارجية مع وجود الخلل الادارى فى أدوات هذه السياسة.

أولاً: المفاوضات

المفاوضات هي الوسيلة الدائمة لما بعدها من خطوات كما أنها لاتنقطع بانقطاع العلاقات الودية بين الدول وهي وسيلة الحوار الدائم سواء أدت إلى الحرب أو وقفها أو ترتيب الأثار الناجمة عنها أو حصر خلافات وتحديد طريقة التعامل معها وغير ذلك من أهداف المفاوضات اللانهائية.

فالمفاوضات أسلوب وطريق للتواصل ولكن المفاوضات صارت علماً مثلما هي بالتأكيد فن وهي الوسيلة المعتمدة لإدارة العلاقات بين الدول. ومن الطبيعي أن يكون علم التفاوض من العلوم المعتمدة في مختلف فروع العلوم الاجتماعية وخاصة فيما يتعلق بهذا الموضوع في مجال العلاقات الدولية المتشعبة والتي تقوم المفاوضات في كل فرع من فروعها على أسس عامة وعلى تفاصيل فرعية متباينة. ولذلك فإن الاعداد للمفاوضات وتدريب المفاوضين وفهم الطرف الآخر في التفاوض وتطبيق مبادئ علم النفس السياسى والثقافى والاجتماعى بالغ الأهمية لنجاح المفاوضات. ويقصد بنجاح المفاوضات التوصل إلى اتفاق وفشل المفاوضات يعنى عدم الاتفاق. ولكن هذا الفشل والنجاح قد يرجع إلى عشرات الأسباب ومن بين أهمها الجانب الإدارى. ولتصوير ذلك يجب أن نذكر أنه فى المشاكل العاصفة والأزمات الحادة يكون التفاوض مختلفاً عن مفاوضات ترسيم الحدود أو حل المشاكل المتعلقة باقدمات رعايا الدول الأخرى أو المفاوضات التجارية بما فى ذلك مفاوضات شراء الأسلحة وغيرها من مجالات العلاقات الدولية المتعددة ولكنها تشترك جميعاً فى أن النجاح فى تحديد أهداف التفاوض ولو المرحلية وأعداد المفاوضين ومتابعتهم وتحديد استراتيجيات التفاوض ولوجيستيكيات التفاوض (تحديد الحد الأدنى والأقصى لموقف المفاوض ومتى يقدم التنازلات وحجمها وهل هي تنازلات ردا على الجانب الآخر اى تنازلات خارج دائرة التفاوض وتحديد المحفزات والتهديدات التى يسمح للمفاوض باستخدامها وحالات قطع التفاوض أو الاستمرار فيها). (١٨)

ولا شك أن قيادة التفاوض الناجحة هي التي تكفل التنظيم الإدارى وخطوط الامداد بالتعليمات والرد على التساؤلات وهذا هو التفاوض المركزى ومثاله قيام هنرى كيسنجر بتفويض مفتوح من مصر وإسرائيل بالتفاوض مع كل طرف نيابة عن الطرف الآخر حتى التوصل إلى اتفاقيات فض الاشتباك بين إسرائيل وكل من مصر وسوريا وهى الاتفاقيات التى قادت مصر إلى معاهدة السلام فى نهاية المطاف. وقد قاد هنرى كيسنجر مفاوضات صعبة مع فيتنام وجرب فيها مختلف الوسائل والمهارات فى مفاوضات سرية استمرت خمس سنوات فى باريس مع مفاوض يملك الحق والدعم الدولى والرأى العام الأمريكى وأمامه صورة الخسائر الضخمة والجرائم المشهودة التى ألحقتها الولايات المتحدة بفيتنام حتى صارت هذه الحرب ورطة وعقدة تركت ندوباً عميقة على جبين النظام السياسى الأمريكى والسياسة الأمريكية. (١٩)

أما المفاوضات غير المباشرة وخاصة فى الحالة الوحيدة فى التاريخ الخاصة بازمة الرهائن الأمريكين فى طهران فإن نجاحها لا علاقة له بالإدارة وإنما بترتيب استراتيجى التفاوض حيث قام وكيل الخارجية الأمريكى وورين جولان مكوكية بين واشنطن والجزائر Warren Kristopher كريستوفر كما قام محمد بن يحيى وزير خارجية الجزائر بنفس الجولات المكوكية بين الجزائر وطهران (أسقط العراق طارئته لاعتراض العراق على دور الجزائر فى تسوية الأزمة مع طهران خلال الحرب العراقية الإيرانية). سبب نجاح هذه المفاوضات هو الحاجة الماسة لكل من إيران والولايات المتحدة لتسوية الأزمة بسبب الأضرار الكبيرة التى أصابت كلا من الطرفين وخاصة إيران التى مثل الضغط العسكرى العراقى عليها خطراً حالاً بفعل الدعم الأمريكى للعراق وهدفه الأساسى اضعاف قبضة إيران على الرهائن فى هذه الأزمة التى فشلت فيها كافة الحلول وسببت حرجاً شديداً لمكانة الولايات المتحدة من الرابع من نوفمبر ١٩٧٩ حتى ١٩ يناير ١٩٨١. (٢٠)

وسوف نضرب المزيد من الأمثلة فى هذا السياق على فشل المفاوضات بسبب سوء الإدارة الذى اتخذ صوراً متعددة وأهمها الفساد الإدارى الذى أفشل

الكثير من المفاوضات خاصة الفنية والسلعية والتجارية (٢١). فقد ثبت أن اقتناع المفاوض بقضيته يلعب دوراً كبيراً في نجاح المفاوضات. وكذلك يجب الانتباه إلى أنه في المفاوضات بين العرب وإسرائيل لم يتفاوض العرب جماعة وإنما تفاوضت إسرائيل منفردة مع أطراف عربية وهي مصر والأردن والفلسطينيين. لا شك أن نظرة المفاوض الإسرائيلي إلى هذه الأطراف الثلاثة وتكتيكات التفاوض الإسرائيلية بالإضافة إلى مهارات المفاوض الإسرائيلي وأوراق القوة لدى الطرفين هي التي تحدد نتيجة المفاوضات وهي التي تنتهي عادة بفوز الحسابات السياسية الإسرائيلية التي وظفت فيها هذه المفاوضات لتحقيق هذه الحسابات.

ثانياً: أثر الخلل الإداري على أداء وزارات الخارجية والادوات الدبلوماسية الأخرى:

تنظيم وزارة الخارجية أو البعثات في الخارج تحدده الحاجات الإدارية والمهارات اللازمة لأداء المهام والتدريب اللازم على هذه المهام حتى يتناسب مع الميزانية ومع القدرة على تحقيق أهداف السياسة الخارجية. ولكن الأساليب الإدارية وإدارة الجهاز بطريقة تكفل توزيع المهام والتناغم بين الهياكل الإدارية وانسياب المعلومات في الاتجاهين وتحديد نوعية المعلومات ودرجة سريتها والمحافظة عليها فضلاً عن تنظيم الوزارة بشكل يؤدي إلى تنمية المهارات الدبلوماسية والتواصل بين المستويات الإدارية وبين رأس الجهاز وذلك كله لازم لكي يتم تنفيذ تعليمات قيادة الوزارة في داخل الديوان وفي بعثاتها في الخارج. وعلى سبيل المثال فإن دخول الوزارة في مفاوضات حول قضية معينة مع دولة أخرى تشاركها وزارات وأجهزة أخرى يلزم أن تنسق الوزارة بينها حسب موضوع المفاوضات حتى تضمن الوزارة أنها هي المسؤولة أمام قيادة الدولة عن هذه المفاوضات ومثال بسيط في تصوير ذلك هو أن تعترم الدولة طرح أسم مرشح لها في إحدى المنظمات الدولية سواء في إدارة هذه المنظمات أو في لجان هذه المنظمات وليكن رغبة الدولة في أن يرأس وزير الصحة اجتماعات الجمعية العامة لمنظمة الصحة العالمية وهو

أمر يضيف إلى مكانة الدولة . هذا الموضوع البسيط يحتاج إلى مشاورات بين وزارة الخارجية وبعثاتها ووزارة الصحة لأن موقف الدول الأخرى من المرشح المصرى حتى لو كان الاطار فنياً فهو فى النهاية موقف سياسى وإدارة هذه المشاورات مسألة معقدة ولكن فشلها والخلل فيها قد لا يؤدى بالضرورة إلى عدم فوز المرشح لأن الدول الأخرى فى هذه الحالة تنظر إلى دولة المرشح وليس إلى فضائل المرشح والاتصالات التى تتم للتصويت داخل المنظمة العالمية. على الجانب الآخر رغم التنسيق الإدارى والدبلوماسى الدقيق الذى أجرته الولايات المتحدة مع تركيا عام ٢٠٠٣ حتى تضمن موافقة الحكومة التركية على استخدام بعض القواعد التركية فى عملية غزو العراق عام ٢٠٠٣، إلا أن البرلمان التركى رفض هذا الطلب وقيل فى أسباب ذلك الكثير مما أغفلته الدراسات والتقديرات الأمريكية قبل قرار طلب استخدام القاعدة ومن أهم هذه الأسباب الانقسام داخل المؤسسة العسكرية التركية حول الموضوع وعدم الاتفاق داخل الحزب الحاكم فضلاً عن الثقة الأمريكية المبالغ فيها والاستخفاف الواضح بالساحة التركية. فالفشل ليس فى المفاوضات ولكن الفشل هو فى القرار السياسى المرتبط بالاتصالات الإدارية الخاصة بالقرار. (٢٢)

ويجب الإشارة إلى أن وزارة الخارجية المصرية كانت تفصل بين الشؤون المالية والإدارية والكتابية والحسابات والمراجعة والنسخ وغيرها فيتولاها الجهاز الإدارى وكان الجهاز الدبلوماسى يشعر بأن هذه أعمال لا تليق بأعضائه، وبدخل فى هذه الأعمال أيضاً الصحافة والإعلام والترجمة فنشأت نظرة دونية لدى الدبلوماسيين المصريين اتجاه زملائهم الإداريين. ولكن الحرص على سرية العمل الدبلوماسى دفعت قيادة الوزارة إلى تدريب الدبلوماسيين على كل الأعمال التى يمارسها الإداريون وهذا تطور يتصل بسبب إدارى هام وهو أن رئيس البعثة الدبلوماسى مسؤول عن كل أعمالها أمام الوزارة حتى لو أدى هذه الأعمال الطاقم الإدارى. صحيح أن الدبلوماسى يزاحم الإدارى فيما كان يعتقد من أنه أختصاص أصيل له ولكن هذا العمل

أزال الضغينة لدى الجهاز الإدارى وظهر معيار جديد للكفاءة الدبلوماسية وهى القدرة على ممارسة هذه الأعمال وضمان ضبطها وتقييم العاملين فيها.

مراجع الفصل الثانى:

- ١- كان الكاتب عضوا فى بعثات مصر الدبلوماسية والقنصلية فى السعودية من ١٩٨٢ - ١٩٨٥، ثم مستشارا قانونيا لمنظمة المؤتمر الإسلامى بجدة من ١٩٨٥ - ١٩٩٠ (أى خلال قطع العلاقات المصرية السعودية وأزمة علاقة مصر بمنظمة المؤتمر الإسلامى).
- ٢- د. عبدالله الأشعل، المملكة العربية السعودية وقضايا الصراع العربى الإسرائيلى، جدة، ١٩٨٩.
- ٣- د. عبدالله الأشعل، المركز القانونى لبعثات رعاية المصالح، مجلة الحقوق - كلية الحقوق - جامعة الكويت، ١٩٨٣.
- ٤- فرض مجلس الأمن عقوبات على العراق لإرغامه على الجلاء عن الكويت خاصة القرارات ٦٦١، ٦٦٢، ٦٦٣، ٦٧٠، ٦٨٧ بعد تحذيره فى القرار ٦٧٨ فى نوفمبر ١٩٩٠. أنظر للتفاصيل د. عبدالله الأشعل، العالم العربى والأمم المتحدة، القاهرة ١٩٩٧.
- ٥- أصقت واشنطن عددا من الاتهامات الزائفة بالعراق لكى تبرر احتلاله رغم عدم صدور قرار من مجلس الأمن يؤيد هذه الاتهامات بل كشفت جلسة المجلس فى الخامس من فبراير ٢٠٠٣ عكس هذه الاتهامات وزيفها. وكان قبول العراق لقرار التفتيش ١٤٤١ فى نوفمبر ٢٠٠٢ هو المدخل العملى للغزو. للتفاصيل د. عبدالله الأشعل، المركز القانونى للعراق المحتل، القاهرة، ٢٠٠٩.

- ٦- لم ينضم المغرب إلى الاتحاد الإفريقي عند نشأته عام ٢٠٠٢ ولكن قرر سياسة إفريقية جديدة مع تمسكه بأن الصحراء مغربية، وتغاضى عن الدول التي اعترفت بجمهورية الصحراء الغربية. وقد لوحظ أن دور الجزائر قد انحسر عما كان عليه في إفريقيا في بداية التسعينات من القرن الماضي حيث أثرت عليها العشرية السوداء. أنظر التفاصيل في د. عبدالله الأشعل، المنظمات الإقليمية الإفريقية، القاهرة ٢٠٠٤.
- ٧- د. عبدالله الأشعل، العلاقات المصرية الإسرائيلية في ضوء معاهدة السلام، القاهرة ٢٠١٠.
- ٨- قادت الإدارة القانونية للجنة القومية للتحكيم في نزاع طابا من ١٩٨٥ حتى ١٩٨٩ حيث صدر حكم التحكيم لصالح مصر، وكانت اللجنة تضم العشرات من كل التخصصات برئاسة وزير الخارجية- الكتاب الأبيض حول تحكيم طابا الصادر عن وزارة الخارجية ١٩٩١.
- ٩- ركز السادات على تبرير اتجاهه للتسوية مع إسرائيل بتخلي الدول العربية عنه وأن مصر ليست أصلاً عربية وإنما فرعونية، وتلقت بعض النخب المعارضة لعبد الناصر هذا الخط وسارت عليه مثل توفيق الحكيم وغيره وهو الخط الذي بدأ به ضرب العروبة في مصر تمهيداً للتقارب مع المشروع الصهيوني. ويقدم محمد إبراهيم كامل (وزير خارجية السادات المستقيل) تبريراً آخر في كتابه السلام الضائع بعد استقالته ١٩٧٨ بأن السادات اندفع في التسوية حتى لا يشمت فيه العرب.
- ١٠- تردد في الإعلام الأمريكي خلال عام ٢٠١٦ أن لوكربي وأحداث سبتمبر من صنع المخابرات الإسرائيلية لاطلاق يد واشنطن لضرب ليبيا وابتزازها مالياً واستنزافها دبلوماسياً وعزلها، وغزو أفغانستان والعراق بعد ذلك ولا يزال اليقين مقداً حول هذه الافتراضات.

- ١١- الأشعل، المركز القانوني للعراق المحتل، مرجع سابق
- ١٢- انتشرت هذه الكفاءات في الدول العربية في قطر والبحرين والإمارات والأردن ومصر وغيرها.
- ١٣- عقدت جولات من المفاوضات بين الحكومة والمعارضة وتعاملت الحكومة مع الممثلين ووسطاء الدولتين، وكان التركيز في الإدارة الدبلوماسية على البعثة السورية الدائمة في نيويورك حديث كان المندوب الدائم هو ممثل الحكومة في مفاوضات جنيف المتعددة ولوزان وأستانا الأخيرة في يناير ٢٠١٧ وغيرها.
- ١٤- هذا هو الخطاب التقليدي للأنظمة العربية ضد المعارضين خاصة أن المعارضة السورية تجاوزت مرحلة المعارضة السياسية إلى المسلحة، لأسباب ومبررات لا مجال لبحثها.
- ١٥- مثل مصر الناصرية، ومصر الحالية التي دخلت في منازعات مع الجزائر والمغرب وتدخلت في سوريا وليبيا واليمن، وتوترت علاقاتها مع السعودية وقطر وتركيا. ومثل ليبيا القذافي في المنطقة العربية ومثل المغرب في إفريقيا من ١٩٨١-٢٠١٦.
- ١٦- Kirk Emerson and Tina Nabatchi-Collaborative governance regime, George Town Universe Press 2015-“Collaborative as an exception to the rule of hierarchy, Plan B”
- ١٧- و عن دور خصائص الشخصية في الإدارة انظر Arjen Van & Others, Public sector motivation ad fonts: personality traits as antecedents of the motivation to serve the public interests, Journal of public administration, Research Theory, Vol. 27, No. 1, January 2017 pp 20-35.

- ١٨- أنظر على سبيل المثال مقالا في نفس المرجع السابق بعنوان
New Public Management is Dead, Long Live
digital era governance.
- ١٩- أحدث التطور التكنولوجي ثورة هائلة في الإدارة الدبلوماسية
ووسائل العمل الدبلوماسي والاقتصاد في كل العمليات
الدبلوماسية مما يساعد صانع القرار على اتخاذ القرار السليم وهو
مدرك لكل أبعاده، كما وفرت للمتفاوضين معلومات هائلة عن
تاريخهم وميولهم والتقاطعات الثقافية بينهم وحدودها ، انظر
Mathias Lufkens, Why Twiplomacy
Relationships Matter, Huffingtonpost, 23/9/2013,
Philip Seib, Twiter diplomacy communicates
with caution, Twiplomacy, Huffingtonpost
19/12/2012 (Huffington.com).
الواردة في الهامش ٤٤ من هوامش الفصل الرابع.
- ٢٠- الجدل حول أهمية البعثات في ضوء ذلك انظر تفاصيل هذا الجدل
في الفصل السادس وكذلك
Why do we need diplomats in
the modern world? , who needs diplomats, the
problem of diplomatic representation: Paul
Sharp: Modern Diplomacy, (ed), J.Kurbabija
Alex Oliver, Irrelevant diplomat, 1998. انظر ايضا
foreign affairs, March 14, 2016, John Robert
Kelley, Diplomacy and Statecraft online, June 7
2010.
- ٢١- Science and technology diplomacy: concepts and
elements of work program, UNCTAD website
Geneva.

-٢٢ AtSuchi and others, the rise of Science and technology in Japan, Science and Diplomacy magazine, 14/3/2013, US Department of State archive 20/1/2000 – 2009 “Technology and Diplomacy in the 21st century”, by Marc Grossman, undersecretary of state for political affairs: speech to the internet and foreign policy conference, 5/9/2001- Brookings institute report, by Fergus Hauson, “Baked in and wired”: e-diplomacy at state – Micheal Hardy, how technology changes the world of diplomacy, FCW Magazine Oct. 30, 2012.

-٢٣ دراسة حالات الأزمات ودبلوماسية الأزمة (الكويت والعراق/كوسوفو/ الشيشان/ كشمير) انظر تقرير WolfGang Danspeckgruber: International Crisis Diplomacy, a collective approach for the future, Princeton University May, 1, 2001 – William C. Wahlforth, The Stability of a unipolar world, International Security, Vol. 24, No. 1 Summer 1999 pp 5-41.

-٢٤ أنظر هذه التجربة في كتاب كسنجر من جزئين "سنوات البيت الأبيض" LITTLE, "White House Years", Brown, Boston, Massachusetts.

-٢٥ د. عبدالله الأشعل، اتفاق الجزائر وأزمة الرهائن، المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٨٢ Alashaal, the Potential Impact of the Nuclear Vienna deal on the regional politics in the Middle East, unpublished

paper presented at ASMEA 9th Annual conference, Washington DC, 27 – 29 Oct. 2016.

٢٦- صور وأمثلة الفساد الإداري الذي أفشل المفاوضات

السلعية commodities والتجارية & Tony Fang & others, changing success and failure factors in Business negotiations with the PRC, international Business Review, Vol.17, issue 2, Apr. 2008, 159-169, Margurite Rigoglioso, Corruption causes business inefficiency, Dec. 1, 2007, Standard Business, Graduate pp 183-195, (Oslo University), Arild Underdal, causes of negotiation failure, European Journal of Political Research Vol. 1 issue 2, online 29 May 2006 (هذه Uncertainty, inaccurate information, : الاسباب هي : process generated stakes).

٢٧- الأزمة التركية الأمريكية بسبب رفض تركيا استخدام أمريكا

لقواعدها لغزو العراق Michael Rubin, A Comedy of errors. American Turkish Diplomacy and the Iraq war, Middle East Forum, Turkish Policy Quarterly, Spring 2005.