

الفصل الثالث

أثر تغير السياسة الخارجية
على الأنشطة الدبلوماسية للدولة
المبحث الأول:

العوامل المؤثرة على التنظيم الإداري لوزارات الخارجية والأدوات
الدبلوماسية

لا شك أن التنظيم الإداري لوزارة الخارجية وكذلك الأدوات الدبلوماسية الهادفة إلى تحقيق أهداف السياسة الخارجية يتأثر بعدد من العوامل ، بعضها عام وعالمي مثل تغير المناخ والإرهاب العالمي وبعدها الآخر خاص بمنطقة معينة مثل منطقة الشرق الأوسط وبعضها الثالث خاص بتغير السياسة الخارجية للدولة وذلك في الدول المتخلفة خلافاً للدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة التي تنسم وزارة الخارجية فيها بالاستقرار رغم تغير سياساتها الخارجية الجذرية وخاصة عندما اعترفت بالصين الشعبية عام ١٩٧١ ولكنها أبقت على خيط رفيع مع الصين الوطنية والتي أصبحت مثار نزاع دائم بين الولايات المتحدة والصين الشعبية ولكن هذا التحول كان نقطة تحول كاملة في العلاقات الدولية وكان أحد العوامل التي أدت في النهاية بعد سنوات قليلة إلى تفكك الاتحاد السوفيتي.

وسوف نعرض فيما يلي لعدد من الدول التي تغيرت فيها سياساتها الخارجية وتغير معها تنظيمات وزارة الخارجية وبعثاتها في الخارج.

أولاً: مصر :

ظهرت وزارة الخارجية المصرية بتنظيم جديد عام ١٩٢٣ بعد وضع الدستور واستقلال مصر الإسمى عن بريطانيا، وذلك بعد أكثر من مائة عام

على نشأة وزارة الخارجية فى عهد محمد على فى العقد الأول من القرن التاسع عشر وكانت تسمى وزارة الشؤون الخارجية والإفريقية (١) .

وكانت مهمة وزارة الخارجية هى التفاهم مع بريطانيا على الانسحاب العسكرى وانهاء الاحتلال والحصول على الاستقلال ولذلك كان هيكل وزارة الخارجية محصوراً فى مكتب الوزير والخدمات القنصلية وكانت البعثة المصرية فى لندن هى الاساسية ولم يكن لمصر تمثيل دبلوماسى خارج بريطانيا حتى اتفاقية ١٩٣٦ كما أن بريطانيا سمحت لمصر بأن تتضمن إلى عصبة الأمم عام ١٩٣٧ . وبعد الحرب العالمية الثانية اشتركت مصر فى نشأة الأمم المتحدة فى مؤتمر سان فرانسيسكو (٢) وبذلك بدأت ملامح هيكل وزارة الخارجية يتحدد حيث كان التركيز على انشاء الجامعة العربية فنشأت الادارة العربية إلى جانب الادارة القنصلية كما نشأت ادارة الأمم المتحدة لمتابعة المعركة الدبلوماسية لمصر سواء لإنهاء الاحتلال البريطانى أو لمواجهة نشأة إسرائيل وبداية الصراع العربى الإسرائيلى حيث كانت مصر هى رأس الحربة فى هذا الصراع.

بعد عزل الملك فاروق وتولى "الضباط الأحرار" حكم مصر وتحول مصر إلى الحكم العسكرى منذ عام ١٩٥٢ تغيرت وزارة الخارجية تغيراً جذرياً سواء فى تركيبها وتنظيمها أو فى النوعية الاجتماعية للعاملين فيها أو فى مهامها. وكانت مهمة وزارة الخارجية الأساسية فى البداية هى اقناع الدول الأجنبية بالنظام الجديد ولم تجد صعوبة فى ذلك لأن بريطانيا والولايات المتحدة كانتا تتفهمان وجود النظام الجديد دون الموافقة بعد ذلك على سياساته التى تضمنت نقد الحركة الصهيونية والمطالبة بالسلاح لإنشاء جيش وطنى قوى ورفض الأحلاف العسكرية وشعارات الوحدة العربية والقومية العربية أى انشاء كيان عربى مركزه القاهرة. كان ذلك سبباً كافياً للقطيعة مع واشنطن خاصة بعد تأميم قناة السويس الذى اقترن بالعدوان الثلاثى على مصر واقترن أيضاً بتأميم المصالح الأجنبية فى مصر ودخلت مصر فى معارك دبلوماسية بسبب هذه الأحداث ثم صارت مصر حليفاً للاتحاد السوفيتى ضد الغرب ثم

أدخلت مصر التجربة الاشتراكية والقطاع العام وانتهى الأمر بهزيمة مصر عام ١٩٦٧.

وكانت وزارة الخارجية تهتم بإدارة هذه المعارك من خلال مكتب وزير الخارجية الذى كان يعكس الانفراد بالسلطة فى الوزارة مثلما كانت الرئاسة تنفرد بالسلطة دون سائر الهيئات الأخرى.

بعد ١٩٦٧ دخلت وزارة الخارجية فى معركة إزالة آثار العدوان والإدارة الدبلوماسية لحرب الاستنزاف فكان التركيز على مكتب الوزير وعلى إدارة غرب أوروبا التى كانت عصب التنظيم الإدارى للوزارة مادامت العلاقات مع الولايات المتحدة قد قطعت وازدهرت إدارة شرق أوروبا والاتحاد السوفيتى وكانت الإدارة الآسيوية مركزها الصين الشعبية.

وفى عام ١٩٧٣ وما بعدها بدأت تذبل الإدارة العربية حتى ١٩٧٩ عام معاهدة السلام حيث نشأت إدارة إسرائيل وانكششت إدارة فلسطين. وهكذا تغير تركيب وزارة الخارجية ونقاط التركيز فيها بتغير السياسة الخارجية المصرية، بالتقارب مع إسرائيل وواشنطن وتحولها عن القضية الفلسطينية والعرب.

أما مكتب الوزير فقد ظل دائما مركز الثقل فى علاقته بالرئاسة على درجات تختلف باختلاف علاقة الوزير بالرئيس من زاوية الكيمياء الإنسانية وليس على أساس موضوعى. ومما يذكر أن الدبلوماسيين فى وزارة الخارجية فى العصر الملكى كان غالبيتهم من أبناء الطبقات العليا فى المجتمع ثم عرفت وزارة الخارجية مع التغير الذى حدث فى العصر الجمهورى أبناء الطبقات الأخرى، وهى طبقات العمال والفلاحين تعبيراً عن تكافؤ الفرص.

ومن الطبيعى أن يختلف تدريب الدبلوماسيين وفقاً للمهنة ومتطلباتها خاصة بعد قبول خريجى الكليات الحربية وكليات الشرطة وبعد أن كانت قاصرة على الشهادات الجامعية، كما أن النظام الناصرى كان يخشى الطبقات

العليا السابقة ويعتبرها ثورة مضادة خضعت للكثير من الإجراءات التعسفية بذريعة حماية الثورة وخلق حالة عدائية في مجتمع جديد كان في الماضى مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بهذه الطبقات الزراعية والصناعية والخدمات.

هذا الانقلاب الخطير في تركيب المجتمع المصرى انعكس على وزارة الخارجية في صورتين الأولى نوعية الطبقات المشكلة للسلك الدبلوماسى والثانية اسناد السفارات والبعثات الدبلوماسية عموماً إلى أهل الثقة من العسكريين، وذلك انعكاساً للموجة الجديدة التى علا فيها المكون العسكرى على المكون المدنى فى المجتمع كله، حتى أن الغالبية الساحقة من السفراء حتى عام ١٩٦٧ كانوا من العسكريين المتقاعدين إما ثقة فيهم وفى كفاءتهم العسكرية وإما مكافأة لهم على تسيد المكون العسكرى على المكون المدنى ولم ينقذ وزارة الخارجية من هذا التركيب إلا منهج أنور السادات الذى كان يلغى كل ما فعله عبدالناصر فى جميع القطاعات.

وقد تم تعديل التنظيم الإدارى لوزارة الخارجية عام ١٩٩٣ لى يقترب من التنظيم الإدارى لوزارة الخارجية الأمريكية وهدف التنظيم الجديد إلى تنمية الكوادر الدبلوماسية وازدهارها وتسهيل الضوء على العناصر الصاعدة بحيث يقضى على التراتبية التى غطت فى الماضى على هذه العناصر الشابة فاصبح مكتب الوزير يطلع مباشرة على مواقف كافة الأشخاص الذين يبدأ بهم تحديد الموقف ويستطيع مساعد الوزير أن يضع رأيه إلى جانب كل المستويات الأدنى منه دون أن يطمسها. (٣)

ثانياً: تنظيم وزارة الخارجية الأمريكية (٤)

هذا التنظيم يعكس أولويات ونطاق اهتمامات الولايات المتحدة بصفتها دولة عظمى وقد أضيف إليها بعض الإدارات والشعب والتنظيمات التي تتناسب مع متغيرات السياسة الخارجية الأمريكية.

ورغم أن الولايات المتحدة دولة ديمقراطية إلا أن مكتب وزير الخارجية هو مركز الثقل وتتبعه وكالة التنمية الدولية التي تمارس الدبلوماسية الاقتصادية والقوة الناعمة، والبعثة الأمريكية الدائمة في نيويورك. وللوزير نائبان يتبع كل نائب ثلاثة وكلاء للوزارة بالإضافة إلى الإدارات الموضوعية والجغرافية التي يشرف عليها الوكلاء ويتولى كلاً منها مساعد لوزير الخارجية وهو أدنى من الوكيل، والوكلاء هم للشئون السياسية وشئون النمو الاقتصادي والطاقة والبيئة وشئون ضبط التسليح وشئون الأمن الدولي ثم هناك وكيل آخر للدبلوماسية العامة والشئون العامة التي تتبعها الشئون الثقافية والتعاون وبرامج الإعلام الدولي والشئون العامة ولكل منها رئيس بدرجة مساعد للوزير، بالإضافة إلى إدارة للأمن المدني والديمقراطية وحقوق الإنسان وهذه الإدارات نشأت بعد الحرب العالمية الثانية وبعد أن أصبحت هذه الشعارات أساسية في صلب السياسة الخارجية.

ويتبع مكتب الوزير عشرة إدارات يرأس كل منها مساعد الوزير هي المخابرات والبحوث والشؤون التشريعية والمستشار القانوني والمفتش العام ومدير التخطيط السياسية والمراسم والشئون العالمية للمرأة ويرأسها سفير متجول ومدير الحقوق المدنية ومنسق الدبلوماسية الصحية والمبعوثون والممثلون الخاصون مثل المبعوث الخاص للبحيرات العظمى الإفريقية ثم مجموعة السفراء المتجولين أحدهما للشئون الأمريكية للإيدز.

ولاشك أن العقوبات الاقتصادية التي فرضتها واشنطن على عدد كبير من دول العالم وكذلك الحرب التجارية ومساندة الشركات الأمريكية في الخارج فضلاً عن أن الهجرة الكثيفة إلى الولايات المتحدة قد ألزمت وزارة

الخارجية بالتفاعل الإدارى معها وعندما انتشر الإرهاب وصار بنداً أساسيا فى السياسة الأمريكية خاصة بعد أحداث ١١ سبتمبر تولت المخابرات الأمريكية الملف بالإضافة إلى عملها السابق فى رعاية الانقلابات العسكرية وهى دبلوماسية فريدة فضلاً عن دبلوماسية المرتزقة التى غيرت بها واشنطن نظاما كثيرة فى افريقيا كما استخدمت المرتزقة والانقلابات العسكرية كأدوات أساسية فى سياساتها الخارجية(٥). أما الملفات الأمنية العاجلة داخل الولايات المتحدة بما فى ذلك الهجرة والإرهاب الداخلى والتجسس والتيارات الإسلامية فقد أنشأت لها وزارة الداخلية لأول مرة فى التاريخ الأمريكى.

ثالثاً: التنظيم الإدارى لوزارة الخارجية الإسرائيلية(٦)

قامت إسرائيل على أساس القوة العسكرية والإرهاب والعدوان والتحالفات المتعددة مع الدول الرئيسية ثم اختراق البيئة العربية ولذلك صممت وزارة الخارجية فيها على هذا الأساس فهي تضم الوزير ونوابه والسكرتير الدائم والسكرتير العام وأقسام التفتيش والمراجعة والإدارة العامة والميزانية والمحاسبة والعقارات والصيانة والأمن والموارد البشرية. ويشرف المدير العام على مديرى الإدارات السياسية والجغرافية مثل الشؤون السياسية والشئون العالمية والشئون الأوروبية والعلاقات الثنائية والإدارة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وإدارة العلاقات الثنائية الأوروبية والأمن الإقليمى والنانو وإدارة القانون الدولى وقانون الاتحاد الأوروبي والإدارة القانونية والعلاقات الاقتصادية والقنصلية والتخطيط السياسى والإعلام والتنسيق والمراسم وإدارة السياسات الأمنية والخارجية.

ولا شك أن تنظيم وزارة الخارجية الإسرائيلية قد عكس مرحلتى الصراع والسلام مع البيئة العربية كما أن الإدارات الأمنية بالتنسيق مع لموساد قد ازدهرت بشكل أكبر فى مرحلة السلام على أساس أن خطة اختراق المجتمعات العربية بدأ بالمجتمع الفلسطينى. كما أن تدريب الدبلوماسيين الإسرائيليين يركز على أهداف إسرائيل الداخلية والخارجية وهى تفتيت المنطقة العربية والتحالف مع المنظمات الإرهابية وضرب الجيوش العربية وتغيير عقيدتها والدفاع عن شرعية إسرائيل وهى الهاجس الدائم لإسرائيل.

ولذلك فإن إسرائيل لديها حساسية فائقة بالنسبة لشرعيتها وبالنسبة لجيشها وأجهزتها الأمنية وأى اهتزاز فى هذه المجالات الثلاثة يعتبر تهديداً وجودياً لإسرائيل. وتحرص إسرائيل على متابعة هذه الأهداف الثلاثة فى سياساتها الخارجية الثنائية والمتعددة الأطراف ولذلك فإن تهديد شرعية إسرائيل من خلال المقاطعة الأوروبية تحدياً لسياستها الاستيطانية يبدو مبالغاً فيه من جانب إسرائيل. ولما كانت إسرائيل كياناً خاصاً ليس كمثله كيان آخر

فإن كل ما يتعلق بها تنفرد به إسرائيل كما أن الفلسفة العامة لهذا الكيان هي التي تملأ على مكونات المجتمع والدولة سلوكها، وهذه الفلسفة العامة هي تعزيز أركان الوجود الإسرائيلي وتفوقه على الوسط العربي وضرب الوسط العربي وخاصة المصري والفلسطيني. وليس التقارب من جانب بعض الدول العربية مع إسرائيل إلا من ثمار هذه الفلسفة التي وضعتها إسرائيل لنفسها منذ قيامها. ولهذا السبب أيضاً فإن تنظيم وزارة الخارجية الإسرائيلية لم يتغير بتحول إسرائيل من مرحلة الصراع إلى مرحلة السلام لأن الذي يتغير هو الوسط العربي أما إسرائيل فإنها صممت وزاراتها وأجهزتها على أنها في صراع دائم حتى تتحقق إسرائيل الكبرى.

وقد تولي وزارة الخارجية في المرحلة الأولى الحرجة نجم الدبلوماسية أبا إيبان(٧) الذي كان ممثلاً للوكالة اليهودية عند صدور قرار التقسيم ثم تولاها عسكريون لامعون مثل موشي ديان بعد السلام مع مصر فلما اطمأنت إسرائيل إلى نجاح مشروعها تولي الخارجية رمز التطرف الصهيوني ليبرمان الذي تولي بعد ذلك وزارة الدفاع. معني ذلك أن الخارجية انتقلت من المهنية إلى التطرف حتي في أعمالها الدبلوماسية حيث خططت لفصل جنوب السودان وبناء سد النهضة ضد مصر في أثيوبيا.

رابعاً: تنظيم وزارة الخارجية البريطانية وأثر تغير السياسات

عليه Foreign Office and Commonwealth(٨) :

مكتب وزير الخارجية ويسمى foreign secretary هو مركز الثقل ويتبعه ثلاثة وزراء دولة لأوروبا والأمريكتين وللكومنولث وللأمم المتحدة كما يتولى نائب وزير الخارجية البرلمان إلى جانبهم بالإضافة إلى وزير الشرق الأوسط وإفريقيا وزميل له لآسيا والباسيفيك بالإضافة إلى الوكيل الدائم للخارجية ورئيس الخدمة الدبلوماسية. يتولى مديرون إدارات القنصلية والإدارات الجغرافية والسياسية والدفاع والمخابرات وإفريقيا والشرق الأوسط وكبير المستشارين العلمي ومدير الموارد البشرية ومدير المالية.

وتوجد طبقة من الممثلين الخاصين لملفات معينة مثل منع العنف الجنسي فى الصراعات وتغير المناخ وافغانستان وباكستان والسودان الشمالى والجنوبى والمبعوث الخاص لقضايا ما بعد الهولوكوست والمبعوث الخاص لقضايا البحيرات العظمى الإفريقية.

وقد تغيرت السياسة البريطانية الخارجية تغيرا جوهريا بعد الحرب العالمية الثانية فى محطات بارزة ، المحطة الأولى هى تشكيل الكومنولث البريطانى وهو تكتل الدول التى كانت مستعمرات بريطانية وكانت وزارة الخارجية تسمى الخارجية والكومنولث. المحطة الثانية هى الانسحاب من شرق السويس والمحطة الثالثة هى الانضمام إلى الاتحاد الأوروبى والانسحاب منه عام ٢٠١٦.

ولا شك أن هذه المحطات أثرت على تنظيم وزارة الخارجية من الناحية الكيفية أى التركيز على أدارات قائمة دون أخرى وفقاً للأنشطة الدبلوماسية المطلوبة. ذلك أن كل ما يتعلق بالاتحاد الأوروبى يعتبر تطوراً جديداً بالنسبة للتنظيم السابق الإشارة إليه وإن كانت الاجتماعات فى الاتحاد الأوروبى تتم على المستوى الوزارى ولا نكاد نجد وزير دولة لأوروبا فى التنظيم السابق. وسوف نرى فى الفصل السادس أن بريطانيا لم تكن بحاجة الى معهد لتدريب دبلوماسيها واعتمدت على اكتساب الخبرة داخل الوزارة والبعثات حتى عام ٢٠١١ حين أنشأت الأكاديمية الدبلوماسية للتدريب .

خامساً: تنظيم وزارة الخارجية الفرنسية(٩)وزارة الخارجية والتعاون الدولي Quai D'Orsay:

مرت فرنسا بمحطات مثل بريطانيا وتحولت من دولة استعمارية إلى دولة اوروبية وان كانت كبريطانيا احتفظت بعلاقاتها مع المستعمرات تحت مسمى المنظمة الدولية للفرنكوفونية La Francophonie (١٠) وهى مظلة أوسع من اتحاد الجماعة الفرنسية التى نشأت فى بداية الستينات من القرن الماضى. La Communité Francophone.

وتركز فرنسا في دبلوماسيةها على توسيع نطاق التجارة والاستثمار ونشر الثقافة الفرنسية والتراث الفرنسي ولذلك تحظى الدبلوماسية الثقافية بمركز هام في الدبلوماسية الفرنسية كما تحظى بمركز مماثل دبلوماسية التنمية التي تتجسد في شبكة التعاون والثقافة والشبكة الهائلة من المعاهد والمدارس والبعثات الفرنسية في المجالات التعليمية والمنح والبعثات الاثرية.

وتسمى وزارة الخارجية والتعاون الدولي **QUAI D'ORSAY** وتعمل على تنفيذ السياسة الخارجية الفرنسية شبكة من البعثات هي ١٦٣ سفارة و ١٦ ممثلية دائمة و ٤ فروع مكاتب دبلوماسية و ٩٢ قنصلية عامة و ١٣٥ قسم قنصلي في السفارات و ٥٠٠ قنصل فخري و ٢٥ سفير متنقل و ١٨٢ مناطق سكنية و ١٢٥٠٠ مشروع تعاون لا مركزي و ٣١٠ ألف طالب في ٤٨ مدرسة و ٩٠٠ ألف طالب و ٩٦ معهد فرنسي و ٤٤٥ مدرسة فرنسية و ١٦٠ بعثة أثرية .

لا شك أن إدارة هذا التنظيم تتطلب تنظيماً إدارياً واسعاً ولذلك فإن وزارة التعاون الدولي هي أحد أدوات وزارة الخارجية التي تنفذ السياسة الخارجية في شقها التعليمي والتنموي وفق الخطة النموذجية للإدارة (P&E) ومن ناحية أخرى تتفاعل وزارة الخارجية الفرنسية مع معاهد التدريب الدبلوماسية والقيادات السياسية الشابة في الدول النامية وتقدم لهم منحاً تدريبية ودراسية في بعض بعثاتها الدبلوماسية وفي معهد الإدارة العليا. وتمارس بريطانيا والولايات المتحدة سلوكاً مشابهاً.

سادساً: أثر تغير السياسة الخارجية على تنظيم وزارة الخارجية

الروسية (١١)

مرت السياسة الخارجية الروسية (١٢) بمحطات حاسمة منذ انتهاء الامبراطورية الروسية وظهور الاتحاد السوفيتي بعد الثورة البلشفية عام ١٩١٧ وأهم هذه المحطات هي الحرب العالمية الثانية التي تعرض فيه الاتحاد السوفيتي للغزو الألماني وعانى المجتمع السوفيتي من السياسة الدكتاتورية

الستالينية. ولما خرج الاتحاد السوفيتي من الحرب العالمية الثانية بعد تعاونه مع الولايات المتحدة عسكرياً ظهر كقوة عظمى بعد أن فشلت الولايات المتحدة في قمع الشيوعية فيها لعدة عقود فاضطرت مرغمة على الاعتراف بها عام ١٩٣٣. وبعد الحرب العالمية الثانية بدأ الصراع على كل الجبهات في إطار الحرب الباردة وكان على وزارة الخارجية السوفيتية أن تقوم بأدوار متعددة: الدور الأول دور دبلوماسي في الأمم المتحدة للدفاع عن سياساتها في إطار الصراع مع الغرب وتدخلها في شرق أوروبا الذي ألحقته بموسكو. الدور الثاني هو الدور المخابراتي الذي قدمت له الخارجية السوفيتية غطاءاً لأنشطة **KGB** وقمع موسكو لتمرّد بعض الدول الشيوعية ضدها في إطار نظرية بريجينيف بشأن السيادة المحدودة لهذه الدول لصالح موسكو لكي تبرر تدخل موسكو في شؤونها. الدور الثالث هو الدور العسكري والذي تمثل في غزو أفغانستان ودفاع وزارة الخارجية عن السلوك السوفيتي المنتقد عالمياً في الأمم المتحدة. الدور الرابع هو الدور الأيديولوجي وهو تشجيع الاتجاهات الشيوعية في دول العالم الثالث واقتسام الولاء مع واشنطن في هذه الدول التي عملت تحت مسمى دول عدم الانحياز وكانت الأقرب الي موسكو من الناحية السياسية.

كان الصراع دائماً يقوم بين الدولة والحزب في روسيا. فالدولة تمثلها الخارجية بينما الحزب مثلته الادارة الدولية للحزب ، وكانت مهمة الادارة الاساسية هي ادارة الصراع مع العالم الرأسمالي وادارة الدعاية ضده.

أما المحطة الحاسمة الأخرى فهي سقوط الاتحاد السوفيتي وتحلله إلى جمهوريات كانت روسيا هي الوريث الشرعي لها وحاولت أن تجمع أشتات الاتحاد السوفيتي وأشلائه فيما يسمى برابطة الدول المستقلة ومركزها موسكو وأظن أن موسكو تعمل الآن على استعادة الاتحاد السوفيتي بغير الشيوعية وبما يتجاوز النظرة الروسية الوطنية الضيقة.

ولاشك أيضا أن الإدارة الدبلوماسية للسياسة الخارجية السوفييتية كانت تعاني من ضغوط أهمها ازدواج القيادة وتشعب أدواتها في الصراع السياسي الداخلي ثم انسحاب الولاء تدريجيا للعناصر غير الروسية مع اشتداد الحملة الغربية لتفكيك الاتحاد السوفييتي، وأخيرا غلبة الطابع الأيديولوجي والعسكري جعل الإدارة أوتوقراطية تقتقر إلي الكفاءة تحت وطأة الفساد الإداري المتزايد وهو نفس المرض الذي نخر في عظام الإدارة الدبلوماسية المعتمدة علي القوة العسكرية والولاء للسلطان في أواخر الدولة العثمانية ولكن لم يلتفت الأستاذ كندي في دراسته حول صعود الامبراطوريات وانهيارها الي هذا الجانب الدقيق في إدارة السياسة الخارجية. (١٣)

خلال العصر السوفيتي وحتى عام ١٩٩٠ كانت وزارة الخارجية تدار بطريقة جماعية تحت المجمع الدبلوماسي COLLEGIUM ويضم ٢٧ عضوا وهم الوزير وأثنين من النواب الأوائل وتسع نواب للوزير ورئيس السكرتيرية و ١٤ عضوا آخرين. في عام ١٩٨٦ نشأت ادارة ضبط التسليح ونزع السلاح كما نشأت أدارات جديدة مثل إدارة الباسيفيك MEF.

ومن المؤكد أن إدارة الرئيس بوتين التي ركزت على استرداد القوة السوفيتية دون رابط شيوعي قد حررت وزارة الخارجية من الأعباء الأيديولوجية والحزبية كما توثقت العلاقات الخارجية مع كل من المخابرات الروسية ووزارة الدفاع وهي الادارات الثلاثة التي تعتمد عليها موسكو في دبلوماسيتها العسكرية في سوريا وأوكرانيا ومناهضة الولايات المتحدة حيث نشرت الصحف الأمريكية أن روسيا كانت تسعى بطرق مختلفة لإنجاح ترامب وأن روسيا قد أرسلت بعثة لمراقبة الانتخابات الأمريكية بحيث صارت العلاقات بين ترامب وبين روسيا من معالم ومؤشرات السياسة الأمريكية الجديدة. ومن ناحية أخرى لا أشك أن العلاقات السوفييتية مع العالم العربي قد خلقت الكوادر المتحدثة بالعربية التابعة للخارجية والمخابرات والحزب وفي ضوء السياسة العربية الجديدة لروسيا ومطاردتها للتيارات الإسلامية قد ركزت هذه العناصر في وزارة الخارجية والمخابرات.

سابعاً: أثر تغير السياسة الخارجية الألمانية على وزارة الخارجية (١٤).

من المعلوم أن ألمانيا قد هزمت في الحرب العالمية الثانية وتم تقسيم ألمانيا إلى شرقية تتبع المعسكر السوفيتي وعصمتها برلين وغربية تتبع المعسكر الغربى وعاصمتها بون وفي عام ١٩٩٠ تم توحيد الشطرين الشرقي والغربي من ألمانيا بعد أنهار الاتحاد السوفيتي فكانت الدبلوماسية الألمانية في الحرب الباردة تصر على وحدة ألمانيا في النهاية ولا تعترف بالتقسيم من الناحية المعنوية ولكن ألمانيا الغربية اضطرت في الفترة من ١٩٩٠ حتى عام الاعتراف المتبادل بألمانيا الشرقية وصممت وزارة الخارجية الألمانية على هذا الأساس فقبل عام ١٩٧٢ كان اعتراف الدول الأجنبية بألمانيا الشرقية مدعاة لقطع ألمانيا الغربية لعلاقاتها مع هذه الدولة وتمسكها بنظرية ألمانيا الواحدة وأنها هي التي تمثلها. وبعد توحيد ألمانيا سعت الحكومة الجديدة في برلين إلى دمج العناصر الدبلوماسية من ألمانيا الشرقية وإعادة تدريبها على خطوط السياسة الخارجية الألمانية في هذه المرحلة ركزت ألمانيا الموحدة على الدبلوماسية الاقتصادية والدبلوماسية الثقافية وحقوق الإنسان وخلال ٢٠١٦ ركزت علي دبلوماسية اللاجئين التي أحدثت شرخاً كبيراً في الاتحاد الأوروبي. ذلك أن الدبلوماسية الدفاعية لألمانيا مع الولايات المتحدة والناو لم تمنع ألمانيا من متابعة استقلالها السياسى وقيادة الاتحاد الأوروبى خاصة في المسائل الاقتصادية والتنموية. ولهذا السبب فإن الجهاز الدبلوماسى لألمانيا يضم قرابة ستة آلاف عضو معظمهم فى الداخل كما تنفق ألمانيا على الأنشطة الدبلوماسية واحد ونصف فى المائة من ميزانيتها السنوية. وتقوم ألمانيا بتطبيق برامج التدريب الدبلوماسى للدبلوماسيين الأجانب منذ عام ١٩٩٢. والمشاركة فى بعثات الأمم المتحدة الخاصة بعمليات حفظ السلام وغيرها.

ولما كانت ألمانيا بهذا الوزن على المستوى الدولى فقد سعت إلى كسب عضوية دائمة فى مجلس الأمن ولكن ألمانيا تتمتع الآن بوضع العضو شبه الدائم فقد تمت إضافتها إلى الأعضاء الدائمين فى اتفاق فيينا النووى مع إيران. كذلك من الطبيعى أن يتم التركيز فى وزارة الخارجية على الأوعية الإدارية التى تخدم هذه التوجهات ومن بينها قضايا نزع السلاح النووى والدعوة إلى السلام والوساطة وتسوية المنازعات بما يعكس التجربة الألمانية المبريرة فى الحربين السابقتين.

المبحث الثاني

الإدارة الدبلوماسية للمفاوضات ومعايير الحكم عليها
ثقافة التفاوض فى كل المعاملات معروفة فى النظم الديمقراطية
الرأسمالية، بدأت فى البداية فى البيع والشراء ثم العلاقات العمالية ثم
انتشرت فى كل المعاملات المختلفة الشخصية والمهنية وغيرها.
ولكن علم التفاوض بين الدول يختلف عن هذه الثقافة العامة، لأن
هذا العلم تم توظيفه فى كل الدبلوماسية أى أدوات تحقيق أهداف
السياسة الخارجية. ولذلك فإن بحثنا لن يتطرق إلى مهارات التفاوض
وإنما إلى دبلوماسية التفاوض ومعايير الحكم عليها فى ضوء الهدف
منها، مع عقد مقارنة بين المفاوضات فى دول ديمقراطية والمفاوضات
فى غيرها من الدول. وفى كل الأحوال يكون فريق التفاوض ملتزماً
بالقواعد العلمية للمفاوضات، وتحقيق أهداف القرار السياسى
بالتفاوض، ومن ثم يكون لديه الهدف الأعلى والأهداف البديلة ومجالات
المرونة والتراجع والتنازلات. وبالطبع فإن التفاوض بين فرق من نفس
اللغة والثقافة كالفرق العربية يختلف عن تفاوض الفريق العربى مع
فريق آخر كإسرائيلى ذلك أن الصور المسبقة للأشخاص المفاوضين
تنعكس على سلوك المفاوضين بشكل إجبارى وإجادتهم لنظرية اللعب
حيث يعرف كل فريق أن الطرف الآخر يلعب نفس اللعبة وهى تعرف
يتوازن الأطراف إلا إذا جهل تصورات وسلوك الطرف الآخر وهو ما
يعرف بعدم اليقين الذى قديكون استراتيجياً ولذلك تتدرب بعض الفرق
على السلوك المتوقع للطرف الآخر ويترتب على عدم اليقين
الاستراتيجى strategic uncertainty الكثير من النتائج التى تفصلها
إحدى الدراسات (١٥) وأخطرها عدة طرق تؤدي إلى العودة الى السجل
التاريخى لسلوك الطرف الثانى المنقطع الصلة بسلوكه الراهن،
أو المقابلة بينه وبين سلوك أقرانه.
وفى ورقة أخرى تحدد نفس الباحثة Amanda (١٦) دور الوسيط
والتحديات التى يواجهها. وعندما لا يتوقع طرف سلوك طرف آخر

يعود إلى مجموعة المعتقدات الخاطئة السابقة عنه ولهذا تفشل المفاوضات.

وقدمت دراسة أخرى (١٧) أسبابا أخرى لفشل المفاوضات فيحدد ثلاثة أسباب إدارية وفنية لفشل المفاوضات وهي :
السبب الأول أن المفاوض غير متخصص في موضوع التفاوض ومن صور ذلك مايلي:

- ١- أن غالبية المفاوضين لا يترجمون معارفهم التفاوضية إلى مهارات محددة يمكنهم استدعاؤها بسهولة، وإذا سألت أى مفاوض عن إطار مفاوضاته، فسوف يستغرب ذلك.
- ٢- أن معظم المفاوضين لا يركزون على النتائج وإنما على مواقفهم الأولية ولا يقيمون الأمور الخلافية بطريقة موضوعية.

والمعلوم أنه فى المفاوضات كما فى الحياة يحصل الإنسان على ما يتفاوض عليه وليس على ما يستحق.
السبب الثانى هو سيطرة الخوف على المفاوض من الهزيمة ولا يدرك أن هزيمته تكون سببها ضعف العزيمة والإصرار والالتزام.

وقد أشارت الدراسات الإسرائيلية الى أن سبب فشل المفاوضات مع الفلسطينيين هو عدم رغبة الفلسطينيين في التفاوض والحقيقة هي أن إسرائيل تعتبر أن المفاوضات هدف في ذاتها ثم أضافت أن شرط التفاوض هو الاعتراف بيهودية إسرائيل. هكذا يزعم الطرف الإسرائيلي دائما أن المفاوضات تفشل لأن الطرف المتعنت الفلسطيني لا يريد التفاوض بينما الطرف الإسرائيلي مقبل ويريد التسوية. (١٨)
السبب الثالث لفشل المفاوضات هو عدم وجود خطة بديلة وقد تفشل المفاوضات رغم حسن التنظيم/ بسبب الضغوط الداخلية

عند المفاوض، وتقليل فرص قبول العرض الذى لا يناسب مصالحه ولا يضع أهدافا وتوقعات واقعية.

أما معيار الحكم على نجاح المفاوضات أو فشلها (١٩) فهو ينقسم إلى ثلاثة أقسام: وهى: أولاً: سلامة القرار السياسى ومتابعته وثانياً التنظيم الإدارى الكفيل بإنجاح هذه الرؤية المتضمنة فى القرار وثالثاً مستوى كفاءة الأشخاص القائمين على تنفيذ هذا القرار.

وتشير خبرة العلاقات الدولية إلى أمثلة شهيرة للمفاوضات خلال العقود القليلة الماضية: فقد روى هنرى كيسنجر فى كتابه "سنوات البيت الأبيض" صفحات عن أشهر المفاوضات التى قادها بنفسه وأشهرها تصميمه الاتفاق مع الصين الشعبية لى يسحب الاعتراف بالصين الوطنية ويحل محلها فى التعامل الدولى وفى الأمم المتحدة الصين الشعبية، مع بقاء الصين الوطنية سوطاً يلوح به لبكين من وقت لآخر. أعقب ذلك محادثات باريس التى تم التوقيع بعد خمس سنوات على اتفاق باريس عام ١٩٧٣ لإخراج بلاده من مستنقع فيتنام التى تركت ندوباً فى النظام السياسى الأمريكى (٢٠).

ثم فتحت حرب أكتوبر فصلاً جديداً فى علاقات مصر بواشنطن فلعب كيسنجر دوراً حاسماً فى مفاوضات فك الاشتباك بعد الثغرة بين إسرائيل وبين مصر. وكان واضحاً للقادة المصريين الكبار أن الثغرة كانت حاسمة فى سلوك السادات نحو الولايات المتحدة. (٢١)

أما مفاوضات كامب دافيد والسلام فقد سارت ونجحت بمعيار مختلف، فقد خرج كل الأطراف سعداء بمنهج WIN WIN ولذلك لم تكن مهارة المفاوض المصرى أو التنظيم الإدارى للتفاوض ذات قيمة مادام القرار السياسى انفرد به السادات ونفذه بنفسه مع كارتر وبيجن. (٢٢) هذه الصفقة غيرت مسار

الأحداث في المنطقة، فاعتبرتها إسرائيل إحدى أهم ثمار هزيمة مصر عام ١٩٦٧، بينما احتفت مصر بإنهاء حالة الحرب مع إسرائيل بامل التفرغ للتنمية بدلا من نزيف الحرب وعودة سيناء ولو محملة بالتزامات وأعباء. ولكن من الناحية الاستراتيجية سمحت المعاهدة للمشروع الصهيوني بالتمدد، بينما أفسحت الطريق لانزواء مصر وخروجها من معادلات القوة بما ترتب علي ذلك من تصدع في النظام العربي وتهديد كيان الدولة الوطنية. لذلك فالنجاح الباهر في المفاوضات ليس سببه جودة التنظيم وإنما إقناع واشنطن بتبني مشروعها وسداجة صانع القرار المصري في إدارة دبلوماسية أوتوقراطية (٢٣) ولا علاقة للعنصر الإداري بها.

ومن أمثلة نجاح المفاوضات بسبب مهارة الوسيط ورجاله أكثر من التنظيم الإداري وجسارته في تنفيذ القرار السياسى ذلك القرار الأمريكى لاستنقاذ الرهائن بأي ثمن وكذلك حاجة إيران للإفراج عن أرصدها المجمدة بسبب أزمة الرهائن، فكان التفاوض هو الدواء المر الذى اضطرت إليه واشنطن بعد فشل جهودها العسكرية والقانونية والسياسية في إنقاذ ماء وجهها. ذلك أن هذه الصفقة رتبت لها الجوائز فى سابقة فريدة من المفاوضات غير المباشرة حتى أبرمت اتفاقية الجزائر فى ١٩ يناير ١٩٨١ (٢٤).

أما محاولة إسرائيل عقد اتفاقية سلام مع سوريا فى مايو ١٩٨٣ بعد انسحابها من بيروت فقد فشلت رغم توفر مقومات نجاحها، وإنما أحبطت سوريا الموجودة عسكريا فى لبنان منذ عام ١٩٧٦ هذه الصفقة، فكانت السابقة تعبيراً عن صراع الإرادات الإسرائيلية والسورية وحلفائها فى لبنان (٢٥).

فقد يكون القرار السياسى مدروسا وتوقيته سليما وعناصره منسجمة ولكن نتائج المفاوضات تكون متواضعة بسبب ضعف أداء المتفاوضين، أو ضعف التنظيم الإدارى، أو من ناحية ثالثة إعاقة بعض الدول المؤثرة تنفيذ هذا القرار. ونخلص من ذلك إلى أن الخبرة الدولية تظهر أن نجاح المفاوضات مسألة نسبية بالنسبة للطرفين، فقد تكون ناجحة لطرف وفاشلة لطرف أخرى وتكون فاشلة بالنسبة للجميع إذا فشلت في منع نشوب الحرب. ولكن سلامة المفاوضات تتطلب أربعة شروط: الأول سلامة القرار السياسى، والثانى تحرر العملية من التحديات والثالث كفاءة التنظيم الإدارى، والرابع كفاءة المتفاوضين في إدارة ديمقراطية وإيمانهم بهدفهم.

المبحث الثالث :العلاقة بين الوعاء الإدارى

والأنشطة الدبلوماسية والسياسة الخارجية

السياسة الخارجية للدولة هى التى تحدد الأنشطة الدبلوماسية الدائمة والعارضة كما أنه من الراجح والمعمول به هو أن هذه الأنشطة التى تصمم وفق أهداف السياسة الخارجية هى التى تحدد الأوعية والأنساق الإدارية . ولذلك أشرنا فى الفصل الأول من هذه الدراسة إلى أن موضوع الدراسة هو كيفية التفاعل بين علمين كبيرين من ركائز العلوم الاجتماعية وهما علم الادارة وعلم الدبلوماسية بمعناها الأوسع الذى تنصرف إلى كل ما له علاقة بالخارج أيا كان نوع العلاقات المتصلة بالدولة الأخرى .

والثابت أيضاً أن علم الادارة والاشكال الأدارية والتنظيمات الادارية تتبلور وفق الاهداف الموضوعية التى تكون الادارة فيها هى وسيلة وليست غاية. ولا مانع أن يتم تطوير علوم الادارة لكى يكون التنظيم الادارى معيناً للأنشطة التى تستخدمه. ولكن لا يتصور أن التنظيم الادارى هو الذى يحدد

ويتحكم فى هذه الأنشطة حتى لو كان العامل الإدارى جاء أولاً وهو العنصر الثابت فى هذه المعادلة.

الوعاء الإدارى والسياسة الخارجية فى تنظيم وزارات الخارجية:

وزارة الخارجية فى أى دولة هى الوزارة التى تقوم بإدارة علاقات الدولة مع الخارج ولذلك فإن القانون المنظم لهذه الوزارة وبعثاتها فى الخارج هو الذى يحدد الوعاء الإدارى والتنظيم القانونى للوزارة وبعثاتها ولكننا سوف نعالج من زاوية موضوعنا وزارة الخارجية على استقلال عن البعثات الدبلوماسية فى الخارج أو البعثات الخاصة.

فوزارة الخارجية هى الإدارة المركزية وليس لها فروع فى المحافظات فى الدولة الموحدة أو فى الولايات فى الدولة الفيدرالية خلافا لكافة الوزارات الأخرى. لأن العلاقات الخارجية فى الدول الاتحادية حكر على السلطات الاتحادية وما قد ينشأ من بعض صور التمثيل التجارى وغيره لبعض الولايات فى الدولة الاتحادية يدور دائما فى اطار السياسة العامة الخارجية للدولة.

العوامل المحددة لتنظيم وزارات الخارجية

العامل الاول هو شكل النظام السياسى فى الدولة (رئاسى – برلمانى- جمعية) .

العامل الثانى هو حجم الدولة ونطاق علاقاتها الخارجية ووزنها وحجم مصالحها .

العامل الثالث طبيعة السلطة السياسية (ديمقراطية أم شمولية ودكتاتورية) وحسب نوع الشمولية : أسرية –عسكرية- الحزب الواحد المستبد أو الحزب الواحد الأيديولوجى مثل الشيوعى أو النظام الأيديوجى الدينى مثل النظام الإيرانى).

فالدول خلال الحرب الباردة قسمان قسم يمثل الغرب الديمقراطي وقسم آخر يمثل الدول ذات النظام الشيوعي والدول النامية التى تدور فى فلك القطبين الغربى والسوفيتى وهى دول يسودها عادة الحكم الدكتاتورى سواء نظم حزب الواحد أو نظم الانقلابات العسكرية أو النظم الاسرية التى يطلق عليها فى بعض المناطق الملكية. وهذا التصنيف حدث بعد رحيل الاستعمار الغربى من هذه الدول والتى تصورت أنها أصبحت دولاً مستقلة، فقد استقلت عن الغرب نسبياً ولكن ظروف العلاقات الدولية وحاجتها إلى المعونة وضعف نظامها السياسى نال كثيراً من هذا الاستقلال الوهمى.

فالولايات المتحدة نشأت فيها وزارة الخارجية ويشير الإسم باللغة الانجليزية الي أنها إحدى أدارات الدولة State Department ويسمى وزير الخارجية سكرتير الدولة Secretary of State وذلك تعبيراً عن سطوة النظام الرئاسى على السياسة الخارجية بالتعاون مع الكونجرس وفق الدستور الأمريكى . ولما كان الرئيس هو الذى يضع السياسة الخارجية بالتعاون مع كافة الاجهزة الأخرى التى تضع استراتيجيات أشمل من مفهوم السياسة الخارجية، فقد أصبحت وزارة الخارجية أحد الاجهزة التى تعمل فى هذا المجال. ولكن حرصاً على كفاءة الوزارة وانعكاساً للنظام الديمقراطى وثقافة الحرية فى الولايات المتحدة فقد صار لوزارة الخارجية الحق فى أن تقدم رؤيتها لكل قضايا السياسة الخارجية كما تقدم أيضاً وزارة الدفاع وأجهزة الأمن والمخابرات ناهيك عن لجان العلاقات الخارجية فى مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وقد صمم النظام السياسى الأمريكى بحيث يسمح بأعلى درجة من كفاءة الوعاء الادارى وبأعلى درجة من ترجمة السياسة الخارجية إلى أنشطة دبلوماسية للمعنى الأوسع للكلمة ولا يتوقف التطوير فى المجالين وفقاً لتحولات السياسة الخارجية الأمريكية ونطاقات الاهتمام والاولويات والتركيز فيها.

أما بريطانيا فقد سميت وزارة الخارجية فيها بمكتب العلاقات الخارجية أو المكتب الخارجى والكونولث يوم أن كانت الامبراطورية البريطانية لا

تغرب عنها الشمس ثم تطورت السياسات الخارجية البريطانية وتقلصت التزاماتها الدفاعية وانضمت إلى السوق الأوروبية المشتركة عام ١٩٧٢ التي تحولت إلى الاتحاد الأوروبي وأخيراً تقرر انسحابها منه عام ٢٠١٦. وهذه التغيرات باتجاهات وأولويات السياسة الخارجية هي التي شكلت التنظيم الإدارى والنشاط الدبلوماسى لمؤسسة السياسة الخارجية...

ولتصوير العلاقة بين الوعاء الإدارى والنشاط الدبلوماسى والسياسة الخارجية نضرب مثلاً بوزارة الخارجية المصرية.

وقد مرت وزارة الخارجية المصرية فى تنظيمها ونطاق حركتها وتنظيمها بعدة مراحل بحسب تغير الوضع الدولى لمصر والنظام السياسى وأولويات الدولة المصرية وذلك خلال قرابة مائة عام منذ أعيد إنشاء وزارة الخارجية فى مصر المستقلة استقلالاً رمزياً عام ١٩٢٣.

المرحلة الأولى مرحلة مصر الملكية حيث كان يتولى منصب وزير الخارجية أحد الرموز السياسية فى الحكومات الحزبية لكى ينفذ سياسة الحكومة التى فاز حزبها فى الانتخابات. ومن الواضح أن مصر لم يكن لديها متسع من الحرية فى علاقاتها الخارجية تحت الاحتلال البريطانى كما كانت بعثات مصر الدبلوماسية القليلة يتولها عدد من البشوات من الرموز الحزبية وعكست وزارة الخارجية تركيب المجتمع المصرى فى طبيعة الحال كما تحدت مهارات الدبلوماسيين ومعايير تقييمهم. ورغم ذلك فقد كونت وزارة الخارجية عدداً من الكوادر الهامة فى مجال التفاوض مع بريطانيا وكذلك للتخلص من الامتيازات الأجنبية التى ظلت تكبل مصر حتى عام ١٩٤٩ وتحريير القضاء وميلاد القضاء الوطنى بعد القضاء المختلط. بعد الحرب العالمية الثانية تركز نشاط وزارة الخارجية بعد مشاركتها فى إنشاء الأمم المتحدة وإنشاء الجامعة العربية فى قضية جلاء القوات البريطانية عن مصر بعد استنفاد اتفاقية ١٩٣٦ لأغراضها حتى ألغى النحاس باشا هذه الاتفاقية من طرف واحد عام ١٩٥١. وركزت وزارة الخارجية فى الفترة من ١٩٤٥ حتى

١٩٥٢ على حث الأمم المتحدة على مساعدتها فى إجلاء الإنجليز ثم الانشغال بالمشكلة الكبرى التى تلازم مصر منذ عام ١٩٤٨ وهى نكبة فلسطين ونشأة إسرائيل وكانت مصر مدركة لخطورة هذا التطور فشارك رئيس وزراء مصر فى ذلك الوقت فى مناقشات الجمعية العامة للأمم المتحدة حول تقسيم فلسطين عام ١٩٤٧. (٢٦)

ثم قامت ثورة ١٩٥٢ لتبدأ وزارة الخارجية عصرا جديداً. وقد انشغلت مصر باتفاقية الجلاء فكان مكتب وزير الخارجية وإدارة الأمم المتحدة وإدارة غرب أوروبا هى مركز الثقل فى الوزارة فلما ظهرت حركة الوحدة العربية والقومية العربية صارت الإدارة العربية هى الأكبر ومعها إدارة فلسطين لكى تعبر عن حكم اهتمام مصر بالقضية. واحتلت إدارة غرب أوروبا مع مكتب وزير الخارجية المرتبة الأولى فى تنظيم الوزارة فى مرحلة حرب الاستنزاف والمحاولات الدبلوماسية التى كان يقودها وزير الخارجية محمود فوزى ومحمود رياض ممثل مصر فى نيويورك الذى حل محل فوزى فى وزارة الخارجية. أما القفزة الكبيرة فى تنظيم الوزارة فقد حدثت بعد اتفاقية السلام بين مصر وإسرائيل حيث تراجعت أهمية الإدارة العربية وإدارة فلسطين وارتفعت أسهم إدارة إسرائيل وإدارة أمريكا الشمالية أى الولايات المتحدة.

من ناحية أخرى عندما بدأ خروج المصريين بالملايين الى الخليج خلال ازدهار أسعار النفط عام ١٩٧٣ تركز الاهتمام على الإدارة القنصلية التى ترعى مصالح المصريين فى الخارج خاصة فى الخليج. ولما كان عدد المهاجرين المسيحيين إلى الغرب فى البداية أكبر من المسلمين نشأت وزارة للمصريين فى الخارج يرأسها وزير مسيحي ولا يزال هذا التقليد معمولاً به رغم ملايين المسلمين من المصريين الذين يهاجرون إلى الغرب.

وهكذا كانت السياسة الخارجية المصرية وتحولاتها تلقى بظلالها على التنظيم الإدارى لوزارة الخارجية.

من ناحية أخرى فإن برامج تدريب الدبلوماسيين قد تأثرت أيضا باتجاهات السياسة الخارجية وإن بقيت أجزاء فى برامج التدريب تتعلق بالمهارات الأساسية للدبلوماسيين.

ولا يفوتنا فى هذا السياق أن نشير إلى أن العصر الناصرى قد شهد التركيز على عنصر الولاء للنظام أكثر من الكفاءة حيث لا يوثق إلا فى العسكريين فصار معظم السفراء من العسكريين ورحلوا فى اطار خطة السادات التى صار عكس خط عبدالناصر فى كل المجالات خاصة فى السياسة الخارجية وبشكل أخص فى التحول إلى الولايات المتحدة وفى الصلح مع إسرائيل وفى البعد عن الاطار العربى فانعكس ذلك على تنظيم الوزارة وبلغ قمته بنقل الجامعة العربية من مصر حيث لم تعد إلا عام ١٩٩٠. والملاحظ أنه فى العصر الناصرى كانت الادارة العربية هى أكبر ادارات الوزارة رغم أن معظم الدول العربية كانت فى ازमत متتالية مع مصر، كما كانت الادارة الافريقية وقسم عدم الانحياز فى ادارة الهيئات الدولية هى الاكثر ازدهارا حيث ركز عبدالناصر على تحرير افريقيا وعلى حركة عدم الانحياز.

والملاحظ أيضاً أنه إذا كانت ادارة إسرائيل هى الأكبر من ادارة فلسطين بسبب تغير السياسة المصرية فى هذا الملف فإن أجيال وزارة الخارجية لاتزال تشعر بالقلق كلما نقلت للخدمة فى السفارة فى تل أبيب ولا تزال تشعر بعدم الارتياح للسياسات الإسرائيلية فى فلسطين.

التنظيم الادارى لبعثات مصر فى الخارج:

تأثر حجم البعثة المصرية فى الخارج بعدد من الاعتبارات

الأول أهمية العلاقات بين مصر والدولة الاجنبية فى ترتيب سياستها الخارجية، فرغم أن مبدأ المعاملة بالمثل يحكم حجم البعثة فى كثير من الأحيان والعامل الثانى هو مجمل المصالح المصرية فى هذه الدولة والعامل الثالث هو الحاج بعض المسائل الداخلية على علاقات مصر الخارجية .

فلاشك أن البعثة المصرية فى واشنطن تعكس حجم الاهتمام المصرى بالعلاقات مع الولايات المتحدة والحاجة إلى التواصل مع الساحة الأمريكية وذلك منذ نهاية عصر أنور السادات لدرجة أن الرئيس المصرى كان يزور واشنطن سنويا حتى توترت العلاقات بينه وبين الرئيس بوش. هذه الأولوية فى العلاقات حددت تنظيم السفارة التى تشمل كافة المكاتب الفنية والعسكرية والأمنية والسياحية والثقافية والتجارية والطبية وغيرها . أما التواجد المصرى فى المدن الأمريكية فقد عكسه تعدد وأحجام البعثات القنصلية المصرية فى نيويورك وشيكاغو وهيوستن وسان فرانسيسكو بالإضافة إلى القسم القنصرلى فى السفارة فى واشنطن والبعثات الطبية العديدة التى تعكس العلاقات فى المجال الصحى والتعاون فى هذه المجالات.

أما البعثات المصرية فى موسكو وبكين والعواصم الغربية الأخرى فهى تعكس الاهتمامات العادية للسياسة الخارجية.

ويجب التمييز بين أحكام الدول والمصالح فيها وبين أحكام البعثات المصرية فى هذه الدول فهناك دول صغيرة يكون التمثيل فيها فى أضعف حالاته على أساس أن مثل هذه الدول الصغيرة ليس لها الأولوية عند صناع القرار فى القاهرة علما بأن التمثيل المصرى المقيم وغير المقيم قد يكون أعلى دولة فى العالم فى هذا المجال . ولايعنى ذلك نجاح السياسة الخارجية بل إن الترهل الإدارى يكون عقبة فى سبيل نجاح مثل هذه السياسة.

أما بعثات المنظمات الدولية فبعضها مستقل عن البعثات الثنائية وبعضها الآخر تقوم به البعثات الثنائية. فمصر عضو فى الجامعة العربية ومقرها القاهرة ويمثلها مدير الإدارة العربية فى وزارة الخارجية. وهى عضو فى منظمة المؤتمر الإسلامى ومقرها جدة ويمثلها السفير المصرى فى الرياض من خلال قسم فى السفارة خاص بأمور منظمة المؤتمر الإسلامى. وكذلك الحال فى الاتحاد الإقريقى فى أديس أبابا ويمثل مصر فى الاتحاد سفيرها لدى أثيوبيا. أما بعثة مصر الدائمة فى نيويورك فهى منفصلة عن

السفارة فى واشنطن وعن القنصلية فى نيويورك وتتفرغ لإدارة العلاقات الثنائية بين مصر والولايات المتحدة. أما فى المقر الأوروبى فى جنيف فتمثل مصر بعثة مستقلة يرأسها مندوب دائم لا علاقة له بالقنصلية العامة فى جنيف أو بالسفارة فى برن .

إدارة البعثة الدبلوماسية:

ذكرنا أن حجم البعثة وتشكيلها يعتمد على وظيفتها فى اطار القانون الدبلوماسى الدولى كما يعتمد على السياسة الخارجية للدولة المرسله وطبيعة علاقاتها مع الدولة المستقبله فقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على الاحجام الخاصة بحجم البعثة وأهمها التناسب بين الدولة المرسله ومصالحها وبين حجم البعثة كما يلعب مبدأ المعاملة بالمثل دورا فى بعض الأحيان ولكن التراضى بين الدولتين المرسله والمستقبله هو أساس حجم البعثة. وعلى سبيل المثال يبلغ حجم البعثات الأمريكية المئات فى بعض الدول التى تتطلب بعثتها فى واشنطن عدد قليل من الأفراد وكذلك الحقيبة الدبلوماسية التى يختلف حجمها بين الدول فالحقيبة الدبلوماسية المرسله إلى السفارة المصرية فى واشنطن مثلا يختلف حجمها عما تعتبره الولايات المتحدة مشمولا بالحصانة الدبلوماسية والحقيبة المرسله إلى القاهرة حيث تدخل فيها بعض مواد المعونة الأمريكية التى تشمل سيارات وأجهزة وغيرها حتى تتمتع بالاعفاء الجمركى .

وإدارة البعثة الكبيرة تختلف عن إدارة البعثات الصغيرة كما أن تشكيل هذه البعثات يختلف حسب مهمة البعثة وحجم المصالح. البعثة الكبيرة تضم عادة جميع المكاتب الفنية التى تغطى المساحة الواسعة من العلاقات الثنائية ويكون على رئيس البعثة أن يوفق بين عمل هذه المكاتب وبين تبعيتها لوزارات أخرى ولذلك قامت مشاكل كبيرة قبل عام ١٩٦٧ عندما تضخم نفوذ المخابرات العامة برئاسة صلاح نصر وسميت دولة المخابرات فصارت بعثة المخابرات بالسفارة تتحكم فى بقية أعضاء السفارة والمكاتب الفنية وبعد سقوط

دولة المخابرات استقرت القواعد المنظمة لعمل المكاتب الفنية حيث يكون السفير هو رئيس هذه المكاتب ويدير أعمالها من خلال رؤساء المكاتب لأنهم يعتبرون الأذرع الفنية للسفير ويدق التنسيق بينها كلما توترت العلاقات العامة أو في قطاع معين بين الدولتين. أما توزيع العمل وعدد أفراد المكتب ومخصصاتهم وتقاريرهم فهي تتبع الوزارة أو الجهة التي يعملون بها في مصر وهذا لا يمنع درجة يسمح بها للتعاون بين هذه المكاتب وبين السفارات.

أما السفارات الصغيرة والتي تضم رئيس البعثة والموظف الإداري وأحد صغار الدبلوماسيين فانها تستعين بمواطني الدولة المضيضة في أعمال السكرتيرية وتكون البعثة الصغيرة عادة في الدول الصغيرة التي لا تحتاج مصالح الدولة المرسله إلى أكثر من ذلك.

أما البعثات القنصلية فهي تختلف أيضاً في حجمها وفقاً لعدد رعايا الدولة المرسله في الدولة المستقبلية. وقد جرت العادة أن يكون في السفارة قسم للأعمال القنصلية ولكن القنصلية العامة تنشأ في مدينة تعظم فيها مصالح الدولة المرسله. وعلى سبيل المثال لمصر قنصلية عامة في جدة وأخرى في الرياض لخدمة أكثر من مليون مواطن مصري في السعودية أما السعودية فلها ثلاثة قنصليات عامة في مصر رغم عدد السعوديين المقيمين في مصر أو الزائرين لها لا يحتاج إلى كل هذه البعثات ولكن هذه البعثات تقوم بمنح التأشيرات للحج والعمرة طوال العام وكذلك تأشيرات العمالة المصرية في السعودية فضلاً عن المصالح البحرية والجوية ذات الطابع التجاري بين البلدين.

إدارة البعثة الدبلوماسية والقنصلية والبعثة الدائمة والبعثات الخاصة:

يجب أن نميز بين خمسة أنماط من الإدارة للبعثات المختلفة :

أولاً: يحكم القانون الدبلوماسي الوطني للدولة المرسله كل ما يتعلق بإدارته كما لو كانت إحدى إدارات الديوان العام .

أما وضع البعثة في الدولة المستقبلة فيحكمه القانون الدبلوماسي الدولي ومعنى ذلك أن أعضاء البعثة يجب أن يحيطوا علماً بقواعد عملهم وضوابط هذا العمل حتى لا يتسببوا في إرباك العلاقة بين الدولة المرسله والمستقبلة. أما تنظيم العمل داخل البعثة فيضعه رئيس البعثة وفقاً للتقاليد والقواعد التي تقرها وزارة الخارجية. فمثلاً إذا كان رئيس البعثة مريضاً مرضاً عضالاً ولكنه في نفس العاصمة أو إذا غادرها لأي سبب مغادرة مؤقتة أو دائمة فلا بد أن يعين قائم بالأعمال بالنيابة **CHARGE D'AFFAIRES AD INTERIM** وهذا وضع ينظمه القانون الدبلوماسي الوطني ولا يكون للسفير دور فيه إلا إذا قدم نصيحة لوزارة الخارجية بشأن عدم صلاحية الشخص الثاني لرئاسة البعثة لأن رئاسة البعثة تضع هذا الشخص مباشرة في موقع المسؤولية الأولى مع دولته ومع الدولة المضيضة ومع أعضاء البعثة خاصة إذا كانت البعثة تضم مكاتب فنية تابعة للوزارات الأخرى .

وتنطبق على إدارة البعثة القواعد العامة للإدارة العامة وأهمها التناسب بين المسؤولية والاختصاص وبين السلطة وسلامة فهم وتطبيق القانون وانسياب وسهولة التواصل بين مصدر القرار والمنفذ له وضبط هذه المسألة درءاً لأية مشاكل أو تجاوزات.

ثانياً: إدارة البعثة القنصلية

تتشكل البعثة القنصلية وتدار بهدف توفير أعلى قدر من الكفاءة للتعامل مع احتياجات المواطنين في الدولة المضيضة ولذلك يتحدد عدد العاملين وتوزيع العمل وفقاً لهذه القاعدة خاصة وأن الأعمال القنصلية محددة في تعليمات قنصلية وهي تشمل جوازات السفر والتأشيرات والتصديق على المحررات الرسمية بالإضافة على تصديق على أوراق الزواج أو الطلاق فضلاً عن حل المشاكل التي تعترض المواطنين من نواحي العمل والإقامة وغيرها.

والبعثة القنصلية قد تكون قسماً في سفارة أو قنصلية عامة كما أوضحنا ولكل منهما العدد اللازم ونوع الإدارة المطلوبة.

والمعلوم أن طبيعة عمل القنصلية مع المواطنين وحماية حقوقهم قبل الدولة المستقبلية خاصة في وجود عمالة كثيفة يتوقف على الإدارة المرنة والتي تحترم قانون الدولة المرسله دون تعسف وتحتاج الي مهارات ومصادقية ونزاهة لأن الفساد الإداري وارد في القنصليات الكبيرة خاصة عندما يكون المواطنون عموماً يعانون في الدولتين. صحيح أن العدد المناسب من الموظفين مهم ولكن الأهم هو سياسة الإدارة والإنجاز وفي كل الأحوال تقوم القنصلية برعاية مصالح المواطنين ولكن السفارة هي التي تقوم بحمايتها وفق وظائف البعثة الدبلوماسية في اتفاقية فيينا.

ثالثاً: إدارة البعثة الدائمة في المنظمة الدولية.

حجم البعثة وتوزيع العمل يختلف في بعثة دائمة مستقلة عن التمثيل الثنائي والتمثيل في المنظمة بالإضافة إلى التمثيل الثنائي. وبالنسبة لمصر مثال النوع الأول هي الأمم المتحدة في نيويورك وجنيف ومثال النوع الثاني الاتحاد الإفريقي ومنظمة التعاون الإسلامي.

وهناك بعثات في الوكالات المتخصصة تضم الفنيين اللازمين لعمل البعثة مثل اليونسكو والصحة العالمية والارصاد الجوية ومنظمة الطيران المدني الدولية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وتختلف الدول في تقرير تمثيل مناسب لها في هذه البعثات ولكن المؤكد أن هذه الوكالات تتطلب متخصصين في مجالات عملها ولا يصلح فيها الدبلوماسية العام غير المتخصص كما لا يسمح في بعضها للدبلوماسية أيضاً مثل منظمة الصحة العالمية .

رابعاً: إدارة البعثات الخاصة :

البعثات الخاصة هي التي تقوم بمهام محددة لمرة واحدة ولذلك سميت خاصة ومؤقتة وتنتهي البعثة بانتهاء مهمتها وهذه البعثات أقدم من البعثات الدائمة حيث كانت حلقة الاتصال بين دول الحضارات القديمة ومثالها بعثات التهاني والتعازي وطلب اليد من زواج أحد أعضاء الأسرة قديما والدعوة إلى الدين الجديد في بداية عصر النبوة وكذلك لحل مشاكل طارئة أو للترتيب السري لتحالفات معينة وهذه مسألة مألوفة في الدوائر غير المرئية في إدارة العلاقات المرئية .

وإذا كان رئيس البعثة الدائمة توافق عليه الدولة المضيفة مسبقا فإن تلك الموافقة ليست ضرورية في حالة البعثات الخاصة.

مراجع الفصل الثالث:

١- يونان لبيب رزق - تاريخ وزارة الخارجية المصرية في عام ١٩٣٧ - القاهرة.

٢- مركز مصر الدولي تحدد أولاً بتصريح في ٢٨ فبراير ١٩٢٢ الذي اعترف بمصر كدولة مستقلة ذات سيادة مما سمح لها بأن ترسل بعثات في مستوى المفوضية وأن تصدر دستوراً وتشكيل أحزاباً وحكومة.

وفي عام ١٩٣٦ كان بوسع مصر باتفاق خاص مع بريطانيا أن تنضم إلى عصبة الأمم وأن ينعقد مؤتمر في سويسرا عام ١٩٤٩ بناءً على هذه المعاهدة لكي ينهى الامتيازات الأجنبية التي بدأت مع الحكم العثماني ولم تنتهي بانتهائه وإنما تمسكت بها الدول

- الغربية وكانت بذلك تنتقص من سيادة مصر. ولكن ١٩٢٣ هو التاريخ الرسمي لميلاد وزارة الخارجية الجديدة .
- ٣- موقع وزارة الخارجية المصرية
- ٤- موقع وزارة الخارجية الأمريكية
- ٥- الأشعل، الوضع القانوني للمرتزقة فى القانون الدولى، المجلة المصرية للقانون الدولى ١٩٨١
- ٦- موقع وزارة الخارجية الإسرائيلية
- ٧- أبا ايبان **אבא עבאן** وزير خارجية إسرائيل من ١٩٦٦ إلى ١٩٧٤ وولد ١٩١٥ وتوفى ٢٠٠٢ وأول مندوب دائم لإسرائيل فى الأمم المتحدة وفى نفس الوقت سفير لإسرائيل فى الولايات المتحدة! وأبرز أعماله: الدبلوماسية للقرن الحادى والعشرين عام ١٩٩٨ **DIPLMACY FOR**
- THE 21ST CENTURY, ١٩٩8 -**
- ٨- موقع وزارة الخارجية البريطانية
- ٩- موقع وزارة الخارجية الفرنسية
- ١٠- فى منظمة الفرنكوفونية **LA FRANCOPHONIE** التى خلفت الجماعة الفرنسية لا يشترط أن يكون أمينها العام فرنسيا وانما أن يكون منتميا إلى الثقافة الفرنسية (بطرس غالى المصرى ثم عبدو ضيوف السنغالى) - موقع منظمة الفرنكوفونية.
- ١١- موقع وزارة الخارجية الروسية
- ١٢- راجع السياسة الخارجية الروسية فى **CHATHAM**
- HOUSE PROJECT ON THE**
- RUSSIAN FOREIGN POLICY** موقع المجلس.
- ١٣- موقع وزارة الخارجية الألمانية.

- ١٤- Amanda Friedenberg, why Negotiations failed, competitive strategy, W.P.Carey School of Business, Arizona State University, March 24, 2014 – Henry Calero, the Myths of negotiating: why peace may fail, Huffington post 20/1/2014.
- ١٥- Amanda, Bargaining under strategic uncertainty.
- ١٦- أحمد قريع Peace Negotiations in Palestine: from the second intifada to the road map, I B Tauris, London, 2015.
- و لوجهة النظر الاسرائيلية Efraim Cohen, why Middle East negotiations failed, the American Thinker, June 17, 2012.
- ١٧- Derrick Chevalier, 3 Fundamental reasons why negotiations failed
- ملخص كتاب شيفاليه المطبوع في لوس انجلوس عام ٢٠٠٢ في هافينجتون ٢٥ اكتوبر ٢٠١٥ – Tovanorlen: Explaining why negotiations failed in the most intractable cases, East-West Middle East perspectives, June 12, 2012, Marco Pinfari, peace negotioations and time deadline diplomacy in erritorial disputes, NY ,Routledge 2013.
- وقد تفشل المفاوضات لان كلا الطرفين لا يحقق ما يريد.
- ١٨- استمرت الحرب ١٨ عاما بخسائر بشرية ومالية ١٤٠ مليار دولار وخسائر سياسية دولية وانقسام داخلي وصراع الرئيس مع الكونجرس وورطة الخروج بأى ثمن، فلم يعد الجيش الأمريكى لا يهزم invincible وانهارت مصداقية صده للخطر الشيوعى، ولذلك كانت أهمية مفاوضات كيسنجر السرية فى باريس لخمس

سنوات. وصدرت عشرات الكتب عن هذه الحرب وتم تقييد سلطة الرئيس في المسائل العسكرية، ووقعت بالتوازي حروب دستورية. ولذلك تقدر كل الدراسات أن حرب فيتنام غيرت أمريكا جداو إلى الأبد. أهم الآثار إصدار الكونجرس لقانون سلطات الحرب رغم اعتراض الرئيس سلب الرئيس الحق في إعلان الحرب War powers resolution 1973, Fisher, Louis: Presidential War Power, Laurence, Kansas University press 2004 – Griffin, Stephen M.: Long Wars and the Constitution, Cambridge University Press 2013.

Mac Namara, Robert S.: in retrospect, the tragedy - ١٩ and lessons of Vietnam, New York times books, 1995

٢٠- مذكرات الجسمى والشاذلى عن مذكرات حرب أكتوبر الجسمى: الهيئة العامة للكتاب (أقال السادات الجسمى وغير وزارة الحربية إلى الدفاع)

الشاذلى: الثغرة، الطبعة الرابعة -القاهرة ١٩٩٨

٢١- محمد ابراهيم كامل، السلام الضائع فى كامب دافيد، كتاب الأهالى رقم ١٢ يروى بالتفصيل أسلوب الفهلوة فى التفاوض الذى مارسه السادات، وكان يتفاوض منفردا بخلاف بيجين.

٢٢- محمد ابراهيم كامل، مرجع سابق، يقول: قبل السادات شروط كامب دافيد المذلة بسبب خوفه من معايرة العرب له بفشل مشروعه.

٢٣- د. عبدالله الأشعل، أزمة الرهائن الأمريكيين، المجلة المصرية للقانون الدولى، عام ١٩٨٢ Alashaal Washington paper 2016 op.cit., Robert Mnookin Ohio State

University, Journal on dispute resolution 2, 35
(1993).

- ٢٤- لماذا تفشل المفاوضات انظر هامش ١٤ و ١٥.
- ٢٥- د. عبدالله الأشعل، سوريا ولبنان وانقلاب الشرعية الدولية، القاهرة ٢٠٠٧.
- ٢٦- د. محمد رفعت، يقظة مصر الحديثة، حرب فلسطين ترجمة د. عبدالله الأشعل، المركز القومي للترجمة - القاهرة، ٢٠١٧.