المبحث الثاني

صنع السياسة الخارجية

يقصد بصنع السياسة الخارجية تحويل الهدف العام للدولة الى قرار محدد. وكما سبق وأن ذكرنا السياسة الخارجية للدولة ليست من صنع الدولة نفسها بل هي من صنع افراد وجماعات يمثلون الدولة و يعرفون بصناع القرارات. لذا فصناعة قرارات السياسة الخارجية يمكن ان تدرس في ضوء التفاعل بين متخذي أو صناع القرارات و بيئتهم الداخلية.

لتحقيق هدف ما او اشباع حاجة معينة لا بد من عمل أو فعل. وما يميز قرارات السياسة الخارجية عن بقية القرارات هي أنها تخضع لتفاعل فريد من نوعه الا وهو التفاعل بين البيئة الداخلية والخارجية وما يحتويه ذلك التفاعل من ضغوط مختلفة ومتعارضة. ان عملية صناعة القرار الخارجي تختلف من دولة الى اخرى حسب تركيبة النظام السياسي للدولة. الا أنه رغم هذا الاختلاف في النظم السياسية للدول فان هناك اصولا مشتركة في صنع السياسة الخارجية. فبغض النظر عن طبيعة النظام السياسي يشارك في صناعة القرار الخارجي عدد من الاجهزة الحكومية وغير الحكومية والتي عادة ما يكون لها مفاهيم ومواقف مختلفة عن السياسة الخارجية. الا أنه خلال عملية صناعة القرار تقلل التناقضات بين الاجهزة المختلفة وتقرب وجهات النظر بقدر الامكان ثم يتخذ القرار. وعموما يمكن ان نميز بين مجموعتين تساهمان في صنع السياسة الخارجية هما: المؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكومية. المؤسسات الحكومية تتمثل بالسلطةْ التنفيذية وما يتبعها من اجهزة فرعية مثل الوزارات والمؤسسات العامة، وكذلك السلطة التشريعية وما تشمله من لجان مختلفة. أما المؤسسات غير الحكومية فهي تشمل الاحزاب السياسية، وجماعات المصالح، والاعلام، والرأي العام.

المؤسسات الحكومية: Governmental Institutions

ان اكثر المؤسسات الحكومية وضوحا في صنع السياسة الخارجية هي المؤسسات الامريكية. ورغم الاختلافات التي سنشير اليها بين مؤسسات صنع السياسة الخارجية الامريكية وبين مؤسسات صنع السياسة الخارجية في الدول الأخرى فان مؤسسات صنع السياسة الخارجية الأمريكية هي المؤسسات الوحيدة في العالم المتاحة لنا المعلومات الكافية عنها والتي يمكن اعتبارها مؤسسات وفق معايير «هنتغتن» للمؤسسات السياسية[1]. كذلك هي الأقرب الى ذهن الباحث الاكاديمي والمواطن العادي في دول العالم. لذا رغم أن حديثنا عن المؤسسات الحكومية ودورها في صنع السياسة الخارجية سيكون حديثا عاما وليس منصبا فقط على الحكومة الامريكية الا أننا نود الاشارة الى ان الهيكل العام الذي سوف نستخدمه لتحليل صنع السياسة الخارجية هو الهيكل الامريكي، كما نود الاشارة ايضا الى ان مفهوم المؤسسات الحكومية سوف يشمل ليس فقط المفهوم التقليدي وهو الحكومة (السلطة التنفيذية) وانما يشمل ايضا السلطة التشريعية. بكلمة أخرى، مفهوم المؤسسات الحكومية يشمل المؤسسات السياسية التي يحدد لها دستور الدولة دورا بارز في صنع القرارات الخارجية.

رئيس الحكومة: Head of Government

ان أول خطوة يبدأ بها صنع القرار هي «مشروع القرار» حيث تتقدم الحكومة ممثلة برئيسها بالمشروع الى السلطة التشريعية (الكونغرس). وفي الحكومة تبدأ فكرة المشروع اما بمبادرة من رئيس الحكومة أو من أحد وزرائه أو مستشاريه سواء نتيجة لمبادراتهم الذاتية أو نتيجة لطلب تقدمت به حكومة اجنبية. وعادة ما يكون لرئيس الدولة دورا بارزا في صناعة القرار السياسي في الدولة ذات النظام الرئاسي مثل امريكا حيث يجمع الرئيس بين رئاسة الحكومة ورئاسة الجمهورية. ولقد اكد الرئيس الامريكي السابق «هاري ترومان» أهمية الرئيس الامريكي في

1- Samuel P. Huntington, **Political order in Changing Societies,** (New Haven. Yale University Press, 1968) p. 12-24.

صنع السياسة الخارجية حينما قال «أنا الذي أصنع السياسة الخارجية»[٢]. وفي الدول ذات النظام البرلماني مثل بريطانيا والهند والتي لها رئيس دولة بالاضافة الى رئيس الحكومة يكون دور رئيس الدولة - سواء كان ملكا او رئيس جمهورية - دورا مراسيميا فقط يتمثل باستقبال السفراء وتمثيل الدولة في المناسبات القومية والدولية. أما صنع القرارات الخارجية فيترك لرئيس الحكومة مع وزرائه. وفي الدول الشيوعية، الدور البارز في صنع السياسة الخارجية يحتفظ به سكرتير عام الحزب والمكتب السياسي والذي عادة ما يضم رئيس الحكومة ووزير الخارجية. أما في الدول النامية بصفة عامة فان الدور البارز في صنع السياسة الخارجية يحتكره زعيم الدولة سواء كان ملكا او رئيس جمهورية والذي يتولى احيانا رئاسة الحكومة (مجلس الوزراء) بالاضافة الى زعامة الدولة.

ان أهمية دور رئيس الحكومة في صنع السياسة الخارجية تستمد عادة من السلطات الواسعة التي يمنحها له دستور الدولة، ومن طبيعة العمل في مجال السياسة الخارجية. ففي امريكا مثلا ينص دستور الدولة على أن الرئيس هو القائد الاعلى للقوات المسلحة وهو القناة الرسمية الوحيدة للاتصال بالحكومات الاجنبية[٣]. وفي عام ١٩٣٦م، أكدت المحكمة الفدرالية العليا في أمريكا ما نص عليه الدستور الامريكي حيث قضت بان للرئيس وحده سلطة تمثيل الحكومة الامريكية في مجال العلاقات الدولية[٤]. فلا الكونجرس الامريكي ولا أي جماعة او ادارة اخرى يمكنها التفاوض مع الحكومات الأخرى باسم الحكومة الامريكية. وبالاضافة الى هذه الصلاحيات الدستورية الواسعة فان طبيعة العمل في مجال السياسة الخارجية يعطي الحكومة ممثلة برئيسها سلطة خاصة. فالمعروف ان ادارة الشؤون الخارجية في أي دولة تتطلب معلومات سرية ومثل هذه المعلومات تتاح لعدد محدود من المسؤولين في مقدمتهم رئيس الحكومة. وفقا «لشلسنجر» عدم توفر

2- Louis W. Koenig, **The Chief Executive** (New York: Harcourt: Brace Jovanovich, Inc., 1975) p. 213.

3- Floyed G. Cullop, **The Constitution of the United States: An Introduction** (New Jersey, The New American Library. 1969) Article 11. Section 2, p. 52-53.

4- Henry A. Turner (Co-author), **American Democracy in World Perspectives** (New York: Harper & Row Publications, 1976). 347.

هذه المعلومات السرية لدى الكونجرس وغيره من الاجهزة الأخرى يجعلها غير قادرة على اتخاذ اي قرار صحيح في مجال العلاقات الدولية[5].

وعندما نتحدث عن دور الرئيس في صنع السياسة الخارجية فلا يعني انه يقوم بنفسه باعداد مشروع القرار وبلورة الافكار. بل أنه كثيرا ما يلجأ للاستنارة والترشيد الى جهاز استشاري ضخم يضم مستشارين ذوي خبرة ومعرفة في الشؤون الدولية. وفي أمريكا وغيرها من دول العالم يقوم مستشاروا رئيس الحكومة في الشؤون الدولية بدور لا يقل عن دور وزير الخارجية ان لم يكن اكثر. فالمستشارون نظرا لاتصالهم شبه اليومي برئيس الحكومة وتوفر المعلومات لهم يكونون الاقرب الى معرفة النظرة العامة لرئيس الحكومة وما يفضله من خيارات. لذا تكون توصياتهم الاكثر قبولا لرئيس الحكومة وكثيرا ما يفضلها على اقتراحات وتوصيات رؤساء الادارات الاخرى بمن فيهم وزير الخارجية.

أما دور بقية أعضاء الحكومة (الوزراء) في صنع السياسة الخارجية فهو عادة ما يكون دورا محدودا نظرا لنقص المعلومات المتاحة لهم وانشغالهم باختصاصاتهم. وكثيرا ما تحظى توصيات رئيس الحكومة ووزير خارجيته بموافقته أعضاء الحكومة. لكن هذه القاعدة لا تخلوا من استثناءات خصوصا اذا كانت الحكومة ائتلافية والوزراء يمثلون الاحزاب التي ينتمون اليها والتي قد يكون لها وجهة نظر في السياسة الخارجية تختلف عن وجهة نظر رئيس الحكومة. ففي مثل هذه الحالة تبرز الاختلافات داخل الحكومة حول وجهة السياسة الخارجية وقد تؤدي هذه الاختلافات الى وقف الائتلاف ومن ثم استقالة الحكومة.

وزير الخارجية: Minister of Foreign Affairs

ويلي رئيس الحكومة في الاهمية وزير الخارجية والذي يسمى في بريطانيا بسكرتير الدولة للشؤون الخارجية وفي أمريكا بسكرتير الدولة. ويعتمد دور وزير الخارجية في صناعة السياسة الخارجية على علاقته برئيس الحكومة وعلى اهتمام

5- Arthur N.F. Shlesinger, Jr, **The Imperial Presidency** (New York: Populat Library, 1974) p. 49.

رئيس الحكومة بالسياسة الخارجية. فمن حيث العلاقة من المعروف انه اذا كان وزير الخارجية من اختيار رئيس الحكومة فهو عادة يحظى بثقته ويمنحه صلاحيات واسعة ويكون له دور كبير في صناعة القرار السياسي الخارجي. أما اذا كان وزير الخارجية مفروضا على رئيس الحكومة وتولي منصبه نتيجة لائتلاف حكومي أو مطالب حزبية ففي مثل هذا الوضع تكون علاقته مع رئيس الحكومة فيها نوع من التردد وعدم الثقة. وهذا يجعل رئيس الحكومة حذرا في منح الصلاحيات الواسعة لوزير خارجيته.

اما من حيث الاهتمام فان اهتمام رئيس الحكومة في السياسة الخارجية له اثر على دور وزير الخارجية. فخلال رئاسة الرئيس الأمريكي «ايزنهاور» للولايات المتحدة كان لوزير خارجيته «جون فوستر دلس» دور كبير في صنع السياسة الخارجية الامريكية لأن الرئيس «ايزنهاور» كان غير مهتم في تفاصيل القرارات بصفة عامة والخارجية منها بصفة خاصة. وعلى خلاف «ايزنهاور» كان الرئيس الامريكي «كنيدي» مهتما الى أبعد الحدود بتفاصيل القرارات التي يتخذها وبالذات الخارجية. وفي الاشهر الأولى من رئاسته للولايات المتحدة لوحظ ان سكرتير الدولة (وزير الخارجية) يتلقى باستمرار استفسارات من الرئيس «كنيدي» عن بعض التفاصيل الدقيقة في بعض الامور الخارجية[٦]. وعموما يمكن القول أنه مهما كانت الثقة بين رئيس الحكومة ووزير الخارجية ومهما قل اهتمام رئيس الحكومة في المسائل الخارجية فان وزير الخارجية «لا يضع سياسات بدون موافقة رئيس الحكومة»[٧].

ويستمد وزير الخارجية اهميته من رئاسته لاهم جهاز ذي صلة بالشؤون الدولية وهو وزارة الخارجية. وتعتبر وزارة الخارجية من المصادر الرئيسية للمعلومات الخارجية ومن الادوات الاساسية لتنفيذ السياسة الخارجية. فمن حيث المعلومات تقوم السفارات بارسال تقارير مفصلة ومستمرة عن أوضاع الدول المختلفة التي

6- **Burton M. Sapin, The Making of United States Foreign Policy** (The Brookings Institution, Washington, D.C. 1966) p. 75.

٧ - رليون ابشتاين «السياسة الخارجية البريطانية» في **مناهج السياسة الخارجية في دول العالم** اشراف روى مكريدس، ترجمة حسن صعب. (بيروت، ودار الكتاب العربي، ١٩٦٦م)، ص ٨٦.

توجد بها. وبعد وصول هذه التقارير يتم تحليلها عن طريق خبراء مختصين موزعين على أقسام رئيسية في وزارة الخارجية. ويقدم ملخص لهذه التقارير بعد تحليلها الى وزير الخارجية مع نصيحة حول ما يجب ان تكون عليه السياسة الخارجية. وبالاضافة الى كون وزارة الخارجية مصدرا اساسيا للمعلومات فهي اداة هامة لتنفيذ سياسة الحكومة الخارجية. وتقوم وزارة الخارجية بتنفيذ السياسة الخارجية عن طريق بعثاتها الدبلوماسية وتعتبر مهمة تنفيذ السياسة الخارجية من أبرز مهام السلك الدبلوماسي. فهذا السلك وفقا لاحد كبار موظفيه «أداة للحكومة، لا يصنع السياسة بل ينفذها»[٨]. وبالاضافة الى مهمة جمع المعلومات وتحليلها وتنفيذ سياسة الدولة الخارجية تقوم وزارة الخارجية عن طريق السفارات التابعة لها بمهام جانبية اخرى مثل رعاية مصالح الدولة ومواطنيها في الخارج وتمثيل الحكومة والتفاوض باسمها.

الاستخبارات: Intelligence Organizations

ولها دور في صناعة السياسة الخارجية شبيهة بدور وزارة الخارجية، الا انها تتميز عن وزارة الخارجية بسرية نشاطاتها نظرا لعدم قانونية وشرعية ممارساتها. كذلك تختلف عن وزارة الخارجية بانها لا تستخدمها كل الدول كأداة للسياسة الخارجية وانما تستخدمها دول محدودة عادة تكون دولا قوية وغنية ونشطة في المجتمع الدولي مثل الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي. والاستخبارات كأداة للسياسة الخارجية برزت بشكل ملحوظ بعد الحرب العالمية الثانية ولعبت دورا بارزا في توجيه السياسة الدولية في المجتمع الدولي والسياسات الخارجية للعديد من الدول. وهي بصفة عامة مثل وزارة الخارجية تقوم بجمع المعلومات وتحليلها وكذلك تعمل كأداة لتنفيذ سياسة الحكومة الخارجية. الا أن ما يميزها عن وزارة الخارجية هو أنها تختص بجمع المعلومات السرية ذات الصلة بالامن القومي وتعمل لتنفيذ سياسات الحكومة التي لا تتفق مع القواعد الدبلوماسية المألوفة. ومن أبرز اجهزة الاستخبارات في العالم وكالة الاستخبارات المركزية الامريكية والتي تعرف ب «السي. آي. أيه» C. I. A. (Central Intelligence Agency)

---

٨ - المرجع السابق. ص ٨٧.

والاستخبارات الروسية التي تعرف ب «الكي. جي. بي» K. G. B. وهي مختصر لكلمات روسية هي: Komitet Gosudarstvennoye Bezopastnosti.

تأسست وكالة الاستخبارات المركزية الامريكية «السي. آي. أيه» عام ١٩٤٧م، وتوسعت بشكل ملحوظ حتى زاد عدد موظفيها والمتعاونين معها عام ١٩٨٢م، عن مائة ألف موظف. وحينما تأسست عام ١٩٤٧م، وجدت لتؤدي ثلاث وظائف رئيسية كلها ذات صلة بالامن القومي الامريكي. وهذه الوظائف هي:

١- جمع المعلومات السرية عن الدول الأخرى وتقييمها.
٢- التدخل السياسي السري وعمليات الحرب النفسية في المناطق الاجنبية.
٣- عمليات الاستخبارات المضادة فيما وراء البحار

ولقد قامت «السي. آي. أيه» بالعديد من النشاطات والاعمال الخارجية والتي آثرت في مجرى السياسة الدولية وفي وجهة السياسة الخارجية الأمريكية. ومن أبرز هذه الأعمال حادث طائرة U 2 التي قامت بالتجسس ضد الاتحاد السوفييتي عام ١٩٦٠م، وغزو كوبا عام ١٩٦١م، ومحاولة اغتيال الزعيم الكوبي «فيدل كاسترو» عام ١٩٦٢م، وتدخلها المباشر والمستمر في الشؤون الداخلية للعديد من دول الشرق الاوسط ودول امريكا اللاتينية[٩].

أما الاستخبارات الروسية «الكي. جي. بي» فقد تأسست عام ١٩٥٤م، وزاد عدد موظفيها عام ١٩٨٢م، عن مائة ألف شخص. وتسيطر «الكي. جي. بي» على كل اجهزة الاستخبارات الروسية. ويحظى رئيس جهاز «الكي. جي. بي» بنفوذ سياسي يفوق النفوذ الذي يحظى به رئيس «السي. آي. أيه». وكما نعرف ان الزعيم السابق للاتحاد السوفييتي «يوري

---

٩ - للحصول على مزيد من المعلومات عن نشاطات وكالة الاستخبارات الامريكية ودورها في صنع السياسة الخارجية الامريكية: انظر مايلز كويلاند **لعبة الامم** ترجمة مروان خير (بيروت: دار الفتح للطباعة والنشر). نديم ناصر C.I.A. **المجلة** العدد ١٩٣، ٢٢ - ٢٨ أكتوبر ١٩٨٣، ص ٢٦ - ٣٢ أنظر أيضاً:

Chester L. Cooper, "The CIA & Decision-Making" **Foreign Affairs** 2 Vol. 50, January, 1972, p. 223-236 & Victor Marchetta and John D. Marks **The CIA and the Cult of Intelligence** (New York: Dell Publishing Co., 1980) Part 11.

اندروبوف» عمل لمدة ١٥ سنة رئيسا «للكي. جي. بي». وكان يشغل هذا المنصب قبيل تعيينه أمينا عاما للحزب الشيوعي السوفييتي. ووظائف «الكي. جي. بي» يعكسها تنظيمها الاداري. فهي مقسمة الى عدد من الادارات الرئيسية. الادارة الرئيسية الاولى تقوم بمهمة الاستخبارات المضادة. ونظرا لطبيعة عمل هذه الادارة فانها تقوم ببعض النشاطات الامنية الداخلية وهي بهذه الوظيفة تشبه ما تقوم به المباحث العامة الامركية والتي تعرف ب «أف. بي. أي» F.B.I. الا أنها تختلف عن ال «أف. بي. أي» بأن نشاطها ليس محصورا في الاتحاد السوفييتي. الادارة الرئيسية الثانية مسؤولة عن جمع المعلومات الخارجية ولها عدد من الفروع موزعة على مناطق العالم، كما أن لها وظائف ومهام اخرى محددة في كل منطقة من مناطق العالم. أما الادارة الرئيسية الثالثة والاخيرة فهي مسؤولة عن حفظ الامن والانضباط السياسي في القوات المسلحة ومراقبة الخونة في أجهزة الجيش والاستخبارات وبقية الاجهزة الامنية. ولقد استخدم الاتحاد السوفييتي جهاز استخباراته «الكي. جي. بي» لخدمة العديد من أهدافه الخارجية خصوصا الامنية منها. كما ساهمت «الكي. جي. بي» في تقديم الدعم السري للعديد من الاحزاب الشيوعية في العالم سواء العلنية منها أو السرية. مضاف الى ذلك عرف عن «الكي. جي. بي» تحالفها وتعاطفها مع الاقليات في دول العالم خصوصا الاقليات المضطهدة واستخدام ذلك التحالف والتعاطف لنشر العقيدة الشيوعية[١٠].

الأجهزة الحكومية الأخرى: Other Government Agencies

وبالاضافة الى وزارة الخارجية والاستخبارات العامة هناك اجهزة حكومية اخرى لها دور بارز في صنع القرارات الخارجية. ويعتمد هذا الدور على طبيعة القرار الخارجي ومدى علاقة هذا القرار بوظيفة وعمل الجهاز الحكومي. وفي المملكة العربية السعودية رغم صغر حجم علاقاتها الدولية مقارنة بالدول الكبرى

---

١٠ - للحصول على مزيد من المعلومات عن نشاطات «الكي. جي. بي» انظر نديم ناصر، «المخابرات تحكم العالم» المجلة العدد ١٤٦، ٢٧ نوفيمبر ١٩٨٢م، ص ١٧ - ٢٢ أنظر ايضاً:

John Barron, K.G.B. **The Secret Work of Soviet Secret Agents** (New York: Reader's Digest Press, 1974$.

فان أكثر الوزارات والمؤسسات فيها لها علاقات مستمرة مع دول أخرى ومع مؤسسات دولية واقليمية. ومن ابرز الوزرات والمؤسسات العامة السعودية التي لها علاقات دولية مستمرة نذكر على سبيل المثال لا الحصر من الوزارات: الاعلام، الدفاع، البترول، التجارة، التعليم العالي، والمالية والاقتصاد الوطني. ومن المؤسسات: الصندوق السعودي للتنمية، المركز الوطني للعلوم والتكنولوجيا، ومؤسسة النقد العربي السعودي. هذه الوزارات والمؤسسات لها اتصال شبه يومي مع الخارج. اما في أمريكا فان دراسة اعدت بعد الحرب العالمية الثانية وبالتحديد عام ١٩٤٩م، اظهرت ان من مجموع ٥٩ مؤسسة حكومية هناك ٤٥ لها نشاطات ذات صلة بالشؤون الخارجية[11]. ان اهم الوزارات والمؤسسات الحكومية الاخرى التي لها دور بارز في صنع السياسة الخارجية هي وزارة الدفاع ووزارة التجارة حيث أنها المسؤولية عن التجارة الخارجية.

ففي كل دولة يعتبر الامن القومي من الاهداف الاولية. والمحافظة على الامن القومي من مسؤولية وزارة الدفاع. وتقوم الوزارة بهذه المسؤولية عن طريق توفير المستلزمات من جند وعتاد وخدمات سواء من الداخل او الخارج وسواء عن طريق الشراء او عن طريق التعاون والتحالف. ونظرا لان الاعمال العسكرية قد تطورت بحيث اصبح وصف السلاح الفعال، وتحديد الخدمة المطلوبة، والاستراتيجية المنشودة يتطلب خبرة ودراية عسكرية لا تتوفر لدى الشخص المدني، لذا أصبح رأي العسكريين محل الاهتمام وهو الرأي المرجح في المباحثات الخارجية ذات الصلة بالدفاع الخارجي. أما في وقت الحرب فان وجهة الحكومة تكون كلها عسكرية ويكون للعسكريين دورا اكبر في صنع السياسة الخارجية والتي توجه كلها لخدمة المجهود الحربي. فالعسكريون ادرى بمتطلبات الوضع العسكري والسياسة الخارجية تسخر كلها لخدمة السياسة او الاستراتيجية العسكرية.

أما فيما يتعلق بالتجارة الخارجية فهي المجال الآخر الذي يشغل بال الحكومات المعاصرة. فرفاهية الشعب وتنيمة الإقتصاد الوطني وظيفة أساسية لكل

11- Joseph Frankel, **International Relations** (New York. Oxford University Press, 1969) p. 32.

الحكومات المعاصرة. وهذه الوظائف لا يمكن ان تقوم بها الحكومة بمعزل عن بقية المجتمع الدولي. ان التفاعل مع بقية دول المجتمع الدولي خصوصا في المجال الاقتصادي والتجاري والاعتماد المتبادل ما بين الدول هي السمات التي تميز العلاقات الدولية المعاصرة[١٢]. وكما هو معروف ان قطاع التجارة الخارجية قد تطور بحيث اصبحت مشاركة الوزارات المعنية بالتجارة الخارجية أمرا ضروريا لاقرار ومتابعة وتنفيذ اي اتفاق تجاري خارجي. فهناك من القوانين التجارية الدولية ومن الاتفاقيات الثنائية والاقليمية والدولية ما يلزم معرفته قبل الاقدام على اي اتفاق او تعاون تجاري بين الدول. ومعرفة القوانين والاتفاقيات التجارية هي عادة من اختصاص المسؤولين في وزارة التجارة لذا فان في امور الاتفاقيات التجارية الخارجية يكون لوزارة التجارة دور لا يقل عن دور وزارة الخارجية ان لم يكن اكثر.

مجلس الأمن القومي: National Security Council

وهذا المجلس يوجد في بعض الدول و يأخذ أحيانا صفة لجنة خاصة في الحكومة وهو يقوم بدور استشاري يتمثل بتقديم النصيحة لرئيس الدولة فيما يتعلق بتنسيق السياسات الرئيسية ذات الصلة بالأمن القومي وهي: الخارجية، والعسكرية، وبعض السياسات الداخلية ذات الصلة بالامن القومي. وفي أمريكا يتكون مجلس الأمن القومي من الرئيس والذي يعمل كرئيس للمجلس، ونائب الرئيس، وسكرتير الدولة (وزير الخارجية)، وسكرتير الدفاع (وزير الدفاع). أما مساعد الرئيس لشؤون الأمن القومي فهو يعمل كمدير تنفيذي للمجلس. وفي بعض الحالات يدعو رئيس المجلس (رئيس الحكومة) بعض الاشخاص لحضور المجلس مثل مندوب الولايات المتحدة في الامم المتحدة، ورئيس هيئة الأركان العامة للقوات المسلحة، ومدير الاستخبارات العامة «السي. أي. أيه» وبعض موظفي البيت الأبيض [١٣].

12- Joseph S. Nye, Jr., "Independence & Interdependence" **Foreign Policy,** No. 22 (Spring 1976), p. 130-161.

13- Turner, **Op. Cit.,** p.354.

ان الوظيفة الرئيسية لمجلس الأمن القومي هي جمع المسؤولين الكبار في الحكومة وتزويدهم بمعلومات متكاملة وشاملة تؤهلهم لاستعراض تحليلي لسياسات الأمن القومي. وعادة ما يكون للمجلس مجموعة خاصة من الباحثين الذين يقومون بتقديم الدراسات ذات الصلة بوظيفة المجلس. وباختصار يمكن القول ان مجلس الامن القومي يقوم بدور المخطط والمنسق للسياسة الخارجية للدولة وبالذات السياسة الأمنية. فهو اذا يحدد الاطار العام للقرار الخارجي ويساهم بذلك في صنع السياسة الخارجية.

السلطة التشريعية: Parliament

تختلف تسمية السلطة التشريعية من دولة الى اخرى. ففي أمريكا تعرف بالكونجرس والذي يضم مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وفي بريطانيا تعرف بالبرلمان والذي يضم مجلس العموم ومجلس اللوردات. اما في الكويت فتعرف بمجلس الأمة والذي يتكون من مجلس واحد فقط. ومثلما تختلف السلطات التشريعية في تسميتها فهي تختلف أيضا في أدوارها في صنع السياسة الخارجية. الا ان هناك اصول مشتركة للسلطات التشريعية في كل الدول. فصلاحياتها في الشؤون الخارجية اقل من صلاحياتها في الشؤون الداخلية ويرجع ذلك الى السرية التي تتسم بها الشؤون الخارجية. كما أن السلطات التشريعية لا تأخذ المبادرة في قرارات السياسة الخارجية وانما يقتصر دورها على الموافقة او الاعتراض على السياسة الخارجية التي تقترحها الحكومة.

ان قوة السلطة التشريعية في كل دولة تعتمد على الصلاحيات التي يمنحها لها الدستور. ففي امريكا تعتبر السلطة التشريعية والمتمثلة بالكونجرس من أقوى السلطات التشريعية في العالم، وذلك راجع الى الصلاحيات الواسعة التي يمنحها لها الدستور الامريكي. فالدستور الامريكي يمنح الكونجرس خمس صلاحيات هامة هي:

١- موافقة مجلس الشيوخ باغلبية الثلثين على المعاهدات الخارجية التي يقترحها الرئيس.

٢- موافقة مجلس الشيوخ على تعيينات الرئيس من السفراء والمسؤولين في الشؤون الخارجية.

٣- رغم ان الدستور يجعل الرئيس هو القائد الاعلى للقوات المسلحة فان الكونجرس هو الذي يملك حق اعلان الحرب. وكان للرئيس في السابق حق ارسال القوات الامريكية الى أي مكان لحماية الامن القومي الامريكي، لكن منذ الحرب الفيتنامية فقد الرئيس هذا الحق واصبح ملزما بأخذ موافقة الكونجرس على ارسال القوات الامريكية للخارج وعلى امداد أية دولة بأسلحة تزيد قيمتها على خمسين مليون دولار.

٤- للكونجرس صلاحية تأسيس الادارات الحكومية، فهو الذي أنشأ وزارة الخارجية، ومجلس الامن القومي، وجميع فروع القوات المسلحة، والوكالات الاخرى ذات الصلة بالسياسة الخارجية.

٥- للكونجرس ايضا صلاخية الموافقة على الميزانية العامة المقترحة من الحكومة بما في ذلك ميزانية الدفاع والمساعدات الخارجية[١٤]. هذه الصلاحيات اعطت الكونجرس دورا هاما ولكن غير مباشر في صنع السياسة الخارجية. فعن طريق هذه الصلاحيات يستطيع الكونجرس ان يمارس ضغوطا على الحكومة لتعديل سياستها المقترحة بما يتفق مع وجهة نظر غالبية أعضائه.

الا أن ما يلزم الاشارة اليه هو أن السلطة التي يتمتع بها الكونجرس الامريكي،ودوره البارز في صنع السياسة الخارجية نادرا ما تحظى به السلطات التشريعية الاخرى في دول العالم. ففي بريطانيا حيث نشأت وتطورت القيم الديمقراطة وقنوات المشاركة السياسية، دور السلطة التشريعية والمتمثلة في البرلمان محدود جدا خصوصا في المجال الخارجي. ولقد أشار «ابشتاين» الى هذه الحقيقة جينما قال أن «البرلمان في حل من عملية اتخاذ القرارات الخارجية». وتتمثل سلطة البرلمان في مناقشة الحكومة. وهو يمارس هذه السلطة ممارسة قوية. وتقع المسؤولية الكبرى في هذا على مجلس العموم[١٥].

14- Hery A. Turner, (Cp-author; **International Relation,** (Tehran, The Center for International Studies, 1974) p. 75.

١٥ - انشتاين ، المصدر نفسه ، ص ٩٠.

وفي داخل السلطة التشريعية يوجد عدد من اللجان أهمها «لجنة الشؤون الخارجية». وهذه اللجنة عادة ما تتولى دراسة مقترحات الحكومة الخارجية وتصدر بشأنها توصية لاعضاء السلطة اما بالموافقة او الرفض. وعادة ما يكون عمل اللجنة هو العمل الاساسي في السلطة التشريعية. فهي التي تدرس مقترحات الحكومة دراسة مفصلة وتحاول بقدر المستطاع التوفيق بين ميول الحكومة وميول اعضاء السلطة التشريعية. و يلعب رئيس لجنة الشؤون الخارجية في الدول الديمقراطية دورا لا يقل عن دور وزير الخارجية. فعلى قناعته وقوة نفوذه سواء في اللجنة او السلطة التشريعية يتوقف مرور اقتراحات الحكومة من «مشروع قرار» الى «قرار تنفيذي». وقد تستعين لجنة الشؤون الخارجية أو السلطة التشريعية ببعض الخبراء المختصين في الشؤون الخارجية للاستنارة برأيهم في قضايا خارجية. وعادة ما يكون هؤلاء الخبراء أساتذة جامعات او اشخاصا ذوي معرفة ومختصين في مواضيع معينة ومحددة بحيث تكون معرفتهم واسعة وتسد النقص في معرفة أعضاء لجنة الشؤون الخارجية والسلطة التشريعية عن الشؤون الدولية.

المؤسسات غير الحكومية: Non-Governmental Institutions

ونعني بها المؤسسات التي تعمل خارج الحكومة و يكون لها تأثير في صنع السياسة الداخلية والخارجية. وتعتبر الاحزاب السياسية، وجماعات المصالح (الضغط)، ووسائل الاعلام، والرأي العام من أهم المؤسسات غير الحكومية ذات التأثير على السياسة الخارجية. ولقد نما دور المؤسسات غير الحكومية مع نمو الديمقراطية وازدياد دور المواطن في التأثير في السياسات القومية. ففي الدول الديمقراطية نجد كل المؤسسات السابق ذكرها تمارس دورا فعالا في صنع السياسة الخارجية وان كان دورها وتأثيرها يعتمد على انضباطها وقوتها السياسية. أما في الدول غير الديمقراطية فان وسائل الاعلام والرأي العام يقل تأثيرها في السياسة الخارجية الى درجة كبيرة. أما الاحزاب السياسية فيعتمد تأثيرها في السياسة الخارجية على ما اذا كانت هي الاحزاب الحاكمة ام لا. في حين ان جماعات المصالح تحافظ على تأثيرها ونفوذها في السياسة الخارجية حتى في الدول غير الديمقراطية حيث

تبقى هي المنفذ الوحيد للتعبير عن رأي الجماعات والمساهمة في صنع القرارات.

الاحزاب السياسية: Political Parties

سواء في الدول الديمقراطية او الدول الدكتاتورية يعتبر الحزب السياسي من أبرز المؤسسات السياسية التي تساهم في صنع السياسة الخارجية. ويتوقف دور الحزب في صنع السياسة الخارجية على تعدد الاحزاب وانضباطها. فاذا كان في الدولة اكثر من حزب كما هي الحال في الدول الديمقراطية فان الآراء حول السياسة الخارجية تتقاسمها الاحزاب الموجودة ويكون الحزب الاقوى هو الاكثر تأثيرا في توجيه السياسة الخارجية. أما اذا كان يوجد في الدولة حزب سياسي واحد وهو الحزب الحاكم كما هو الحال في الدول الاشتراكية وبعض الدول النامية فان الحزب يكون تأثيره في السياسة الخارجية قويا جدا. بل أن الاحزاب السياسية في الدول ذات الحزب الواحد هي التي تلعب الدور البارز في صنع السياسة الخارجية وفقا لعقيدة الحزب السياسية. ففي الاتحاد السوفييتي مثلا المكتب السياسي للحزب (البريزيديوم) هو الذي يصنع السياسة الخارجية. والعلاقة القائمة بين المكتب ووزارة الخارجية أقرب ما تكون لعلاقة سيطرة مباشرة من المكتب على الوزارة. وذلك لان العلاقات الخارجية في نظر الحزب اكثر وأهم من عملية أخذ ورد مع الدول الاجنبية. فهذه الدول فريسة صراع طبقاتها الحاكمة من أجل القوة والسيطرة. وهذا الصراع يمس سلامة الدولة السوفييتية ووجودها[١٦]. وما قيل عن تأثير الحزب في السياسة الخارجية في الاتحاد السوفييتي يمكن ان يقال تأثيره في الدول الاشتراكية الاخرى وفي الدول النامية التي يحكمها حزب واحد. وان كانت المبررات السياسية لنفوذ الحزب وتأثيره في السياسة الخارجية تختلف من دولة الى اخرى وفقا للعقيدة السياسية.

---

١٦ - فرنون اسبارتوريان «السياسة الخارجية السوفياتية» في **مناهج السياسة الخارجية في دول العالم**. اشراف روى مكريدس ترجمة حسن صعب (بيروت. دار الكتاب العربي، ١٩٦٦)، ص ٢٨٥ - ٢٨٦.

كذلك يعتمد دور الحزب في صنع السياسة الخارجية على الانضباط داخل الحزب ووضوح عقيدته السياسية. وهنا نجد ان كلا من بريطانيا وامريكا تعتبر دولا ديمقراطية وتأخذ بنظام تعدد الاحزاب. الا أن دور الاحزاب فيها في صنع السياسة الخارجية يختلف اختلافا جذريا. ففي امريكا تتميز الاحزاب السياسية الكبيرة (الجمهوري والديمقراطي) بعدم الاهتمام بالجانب العقائدي وبقلة الانضباط السياسي. فمن حيث العقيدة السياسية، الاعضاء في كلا الحزبين لا تجمعهم مبادىء سياسية مشتركة، كما ان كلا الحزبين غير مهتمين بالجانب العقائدي حيث أن كل منهما يضم في عضويته مجموعات لها آراء مختلفة. وبرنامج الحزب السياسي يكتب بصيغة عامة وهدفه نيل الاصوات لمرشح الحزب والحفاظ على ائتلاف المجموعات المكونة للحزب[17]. ونتيجة لهذا الغموض في برنامج الحزب فان مواقفه تجاه القضايا الخارجية عادة ما تكون غامضة وعامة وتتسم بالتردد والحذر. اما فيما يتعلق بالانضباط فان الاحزاب السياسية الامريكية تتميز ايضا بانعدام مركزية الحزب. ففروع الحزب في الولايات المتحدة الامريكية شبه مستقلة وقادة الحزب على المستوى القومي ليس لديهم اجراءات لفرض الانضباط في الحزب. ونتيجة لفقدان الانضباط الحزبي اصبح تحديد مواقف سياسية عامة للحزب يخلص لها الاعضاء امرا غير ممكن.

وعلى خلاف الاحزاب الامريكية توجد الإحزاب البريطانية التي تتميز بوضوح الخط العقائدي الفاصل بينها، وبالانضباط الحزبي. فمن حيث العقيدة السياسية هناك وضوح تام في الاختلافات بين سياسات حزب العمل وحزب المحافظين. كما أن اعضاء الاحزاب سواء في البرلمان او خارجه مخلصون لقادة الحزب وملتزمين في برنامجه. مثل هذه الاحزاب يكون لها دور ملموس في توجيه السياسة الخارجية.

17- Turner, **American Democracy In World Perspective**, p. 242.

جماعات المصالح السياسية: Political Interest Groups

وتعرف بالسابق بجماعات الضغط لانها تستخدم الضغط كوسيلة لحمل رجال السياسة على اتخاذ قرارات لصالحها. ولقد برزت جماعات المصالح في السنوات الأخيرة كعامل هام ومؤثر في كل من السياسة الداخلية والخارجية للدولة. وفي امريكا أوجدت هجرة الجنسيات المختلفة اليها وتطورها الاقتصادي العديد من الجماعات التي لها مصالح خارجية مختلفة واحيانا متعارضة مما عقد عملية اختيار القرار في السياسة الخارجية الامريكية وحد من القدرة على حشد الرأي العام الامريكي لدعم القرار بعد اتخاذه.

فيوجد في امريكا جماعات مصالح دينية وأبرزها جماعات المصالح اليهودية والتي لها مصالح سياسية خارجية مميزة عن بقية الجماعات. وتتمثل مصلحة اليهود بدعم امريكا المستمر وغير المحدود لاسرائيل وتقليل الدعم الامريكي للعرب مهما كان تواضعه وقلة مفعوله. واليهود رغم قلة عددهم مقارنة باجمالي سكان الولايات المتحدة حيث لا يتجاوز نسبة ٣٪ من اجمالي السكان الا أنهم مجوعة منظمة ولها نفوذ في الوسائل ذات التأثير الفعال في المجتمع الامريكي مثل الصحافة، والتعليم العالي، والسياسة مما اتاح لها قدرة التحرك لتعبئة الرأي العام الامريكي لصالحها خصوصا ايام الانتخابات وبالذات انتخابات رئاسة الجمهورية. ونتيجة لهذه القدرة لليهود اصبح ليس بامكان صناع القرارات الامريكية تجاهل رغبات جماعات المصالح اليهودية في أي سياسة امريكية تجاه الشرق الأوسط.

وبالاضافة الى جماعات المصالح الدينية توجد جماعات المصالح الاقتصادية والمالية واهمها الشركات عبر القومية (العالمية) والتي تتمثل بشركات البترول العالمية مثل «آرامكو» وبالبنوك العالمية مثل «بنك امريكا» و «فيرست ناشونال ستي بنك». فهذه الشركات والمؤسسات العالمية لها مصالح منتشرة في مختلف دول العالم وسياسة امريكا اتجاه الدول التي توجد فيها مصالح لتلك الشركات تؤثر اما سلبا أو ايجابا على مستقبل هذه الشركات ومصالحها الاقتصادية. فلا

شك أن علاقة الشركات الامريكية مع دول الخليج تتأثر بمواقف امريكا تجاه القضايا العربية بصفة عامة وتجاه قضايا الخليج بصفة خاصة. لذا نجد ان الشركات الامريكية ذات المصالح الاقتصادية في الخليج تعمل من أجل التقارب بين العرب وامريكا وتحاول ان تؤثر على قرارات الحكومة الامريكية تجاه دول الخليج لتكون اكثر انصافا واحتراما لتلك الدول. ان هدف الشركات الامريكية العالمية في مساعيها لانصاف العرب هو ايجاد مناخ سياسي ملائم يسمح ببقاء مصالحها واحتكاراتها التجارية في دول الخليج.

كما يوجد في امريكا جماعات مصالح عرقية او قومية. وتعمل هذه الجماعات على التأثير في سياسة امريكا الخارجية لتخدم ابناء الامة الواحدة واصحاب العرق او الاصل المشترك. ومثال لجماعات المصالح العرقية الاقلية البولندية والتي تتمركز في الوسط الشرقي من أمريكا وهذه الاقلية لها قوة سياسية مؤثرة استمدتها من كبر حجمها الذي يبلغ ثمانية ملايين مواطن امريكي ومن وصول ابناء هذه الاقلية الى مناصب هامة في الحكومة الامريكية وفي المجتمع الامريكي[18]. ان ضغوط الجماعات البولندية هي وراء استمرار المساعدات الامريكية لبولندا رغم التدخل السوفييتي السافر فيها ورغم ولاء حكومة بولندا الشيوعية المطلق للاتحاد السوفييتي وموقفها الصارم والمناهض لحركة العمال البولندية «تضامن».

وسائل الاعلام: Press

ترجع اهمية وسائل الاعلام كأداة مساهمة في صنع السياسة الخارجية الى تأثيرها على كل من صناع القرار والرأي العام. ان آراء المواطنين سواء كانوا رسميين او غير رسميين تشكل نتيجة لملاحظة الاحداث وتفسيرها. ووسائل الاعلام هي الملاحظ الاول للاحداث الدولية وهي مصدر اساسي لتفسيرها. فبالنسبة لصناع القرار الرسميين تقوم الوسائل الاعلامية من صحافة، واذاعة، وتلفزيون بدور بارز في توجيههم وامدادهم بجزء هام من المعلومات التي على

18- **U.S. News & World Report,** June 13, 1983, p.11.

أساسها يتخذون القرارات. فخلال رئاسة الرئيس الامريكي «فورد» للولايات المتحدة مثلا كان هناك اهتمام خاص بوسائل الاعلام كقنوات للمعلومات والآراء. ونتيجة لهذا الاهتمام عهد الى أربعة من موظفي «البيت الابيض» بالاضافة الى عدد من المساعدين بمتابعة وسائل الاعلام ومن ثم تقديم تقرير اخباري يومي موجز للرئيس يلخص له ما كتب عن التطورات والاحداث الدولية في اكثر من خمسين صحيفة امريكية رئيسية، وأربعين مجلة ودورية، بالاضافة الى ما تذيعه محطات التلفزيون والراديو الرئيسية. ولا شك ان هذا الملخص له دور هام في تشكيل قناعات الرئيس فيما يتخذه من قرارات.

وبالاضافة الى كون الوسائل الاعلامية مصدرا هاما للمعلومات الداخلية والخارجية فانه يمكن الاستفادة منها كمؤشر للرأي العام ودليل لمواقف المواطنين تجاه السياسة الخارجية للدولة. فقد يكتب احد المسؤولين في الحكومة وبأسم مستعار مقالا صحفيا يدعو فيه لنهج جديد في السياسة الخارجية. والهدف من هذه المقالة هو معرفة ردود فعل المواطنين تجاه هذه السياسة الجديدة قبل الأخذ بها[19]. وردود فعل المواطنين وتعليقاتهم تتولى الصحافة تنظيمها ان لم يكن اعدادها، وبهذا يكون للصحافة دور في صنع القرار الخارجي وتحديد وجهته. ومثل هذا الدور تقوم به الصحافة في الدول الديمقراطية التي تسمح للصحافة بالنقد وابداء الرأي. كما ان الصحافة قد تلعب دور الموجه للرأي العام. فمواقف الوسائل الاعلامية من القضايا الدولية كثيرا ما يتقبلها المواطن العادي ويجعلها الاساس لتفسيره للاحداث الدولية. وهذا الدور تقوم به الوسائل الاعلامية في اغلب الدول النامية وفي الدول ذات الاعلام الموجه حيث يكون دور الاعلام ايجاد دعم المواطنين لسياسة الحكومة الخارجية والعمل على رفع الروح المعنوية.

الرأي العام: Public Opinion

يقصد بالرأي العام رأي المواطنين غير الرسميين والذي ترى الحكومة انه

19- See Mr. X "The Sources of Soviet Conduct" In Charles Gati: ed. **Caging the Bear: Containment and the cold War** (New York. The Bobbs-Merril Company, Inc., 1974) p.9-24.

من الحكمة احترامه واخذه بعين الاعتبار. والرأي العام كقوة مؤثرة في السياسة الخارجية لم يكن له دور يذكر قبل الحرب العالمية الأولى. الا أنه مع نهاية الحرب ومع نمو الوعي السياسي للشعوب بدأ الرأي العام ممثلا برأي القوى العمالية يظهر و يؤثر في مجرى السياسة الداخلية والخارجية للدول. ولقد عبر الرأي العام عن نفسه اما من خلال قنوات منظمة مثل الاحزاب، وجماعاتالمصالح، والوسائل الاعلامية كما هو الحال في الدول الديمقراطية أو فرض نفسه في شكل مزاج عام ومظاهرات سياسية كما هو الحال في الدول الشيوعية ومعظم دول العالم الثالث. وفي السياسة الخارجية، كما هي الحال في السياسة الداخلية، يمارس الرأي العام دوره في عملية صنع القرار بقيامه بدور الداعم لسياسة الحكومة الخارجية او المناهض لها[٢٠].

فقد يقوم الرأي العام بدور الداعم لسياسة الحكومة الخارجية. وهذا الدعم مستمد من حقيقة مفادها ان الرأي العام تنقصه المعلومات الكاملة عن السياسة الخارجية والتي عادة تتسم بالغموض والسرية مما يجعل مقدرته على النقد والتقييم محدودة. ونتيجة لذلك لم يبق للرأي العام من خيار سوى دعم سياسة الحكومة وتأييدها خصوصا اذا كانت الحكومة شرعية وسياستها الخارجية تدخل ضمن اطار المصلحة والوطنية. و يزداد دعم الرأي العام لسياسة الحكومة الخارجية اذا قدمت له تلك السياسة ضمن قالب اعلامي ايديولوجي يوحي له بان سياسة الحكومة الخارجية تخدم المصلحة القومية ودعمها مطلب قومي من كل مواطن.

وقد يقوم الرأي العام بدور المناهض لسياسة الحكومة. وهذا الدور يتبلور حينما يبلغ الرأي العام مستوى من القناعة بأن السياسة الخارجية للحكومة لا تخدم المصلحة القومية وتتطلب تضحيات جسيمة من المواطنين في حين ان عائدها القومي غير مؤكد وفي ذمة المجهول. وحتى يقوم الرأي العام بدور المناهض لسياسة الحكومة يجب ان يكون متحدا لدرجة قوية و بصفة مستمرة وهذا الاتحاد القوي والمستمر سوف لن يتحقق الا اذا كانت الحكومة متورطة في مشكلة

20- Nicholas B. Katzenbach "Foreign Policy, Public Opinion, and Secrecy" **Foreign Affairs** Vol. 52, No. 1 Oct., 1973, p. 1-19.

خارجية مزمنة دفعت كافة قطاعات الرأي العام للاتحاد والعمل المشترك لوقف تورط الحكومة. والرأي العام كقوة مناهضة لسياسة الحكومة ليس من السهل تعبئته وتحريكه. لكنه متى ما تحرك ضد الحكومة فانه قوة فعالة كثيرا ما تستسلم الحكومات لرغباته وتذعن لمطالبه. ومثال على ذلك مناهضة الرأي العام الامريكي للحرب الفيتنامية والتي كلفت امريكا ما يزيد عن خمسن ألف قتيل واكثر من مائة وخمسين الف مليون دولار. فرغم ان المراحل الاخيرة للحرب شهدت زعيم امريكي قوي هو «ريتشارد نيكسون» ومستشارا قويا للامن القومي هو «هنري كيسنجر»، الا أن قوة كل من «نيكسون» و «كيسنجر» وخبرتهم في السياسة الخارجية لم تنفع «البيت الابيض» أمام تصاعد المد الشعبي المناهض للحرب الفيتنامية. هذا المد الذي ارغم الحكومة الامريكية على الانسحاب من «فيتنام» في هزيمة مذلة وبعد حرب خاسرة ستظل بقعة سوداء في تاريخ الحضارة الامريكية.

obeikandl.com

صنع السياسة الخارجية: المؤسسات الحكومية وغير الحكومية