الفصل الرابع

دور السياسة الخارجية
فى العلاقات الدولية

عرفنا من سياق العرض السابق أن الدول القومية Nation-States بما تؤديه من أدوار دولية، إقليمية وعالمية، وأيضا بما تنتهجه لنفسها من سياسات خارجية طموحة أو محدودة الآفاق والأهداف، تمثل طرفًا رئيسيًا فاعلاً فى النظام السياسى الدولى، إن لم تكن أهم تلك الأطراف كلها على الإطلاق، ومن هنا تبدو لنا أهمية التعرف على كل ما يحيط بعملية التخطيط لهذه السياسات الخارجية القومية من مؤثرات وملابسات وظروف داخلية وخارجية، وكذلك بكل ما قد يتوفر لتنفيذها من فرص أو يكتنفه من مخاطر وصعوبات، ونحن عندما نحاول أن نحلل هذه العملية تحليلاً علميًا شاملاً ومتكاملاً، فإننا نكون بذلك قد جذبنا الضوء وسلطناه على هذه الدائرة الحيوية والهامة من دوائر العلاقات السياسية الدولية، ليكشف لنا حقيقة ما يدور داخلها من تفاعلات متشابكة في شتى المجالات . .

على أنه وقبل الولوج إلى تحليل هذه الدائرة الواسعة والمعقدة من العلاقات والتفاعلات الدولية المتبادلة، فإن هناك العديد من التساؤلات المبدئية التى تطرح نفسها علينا، ومن ذلك علي سبيل المثال لا الحصر: ما الذى نعنيه بالسياسة الخارجيةلدولة من الدول؟ وما هى طبيعة الأهداف التى تسعى الدول لتحقيقها من وراء انتهاجها سياسات خارجية معينة؟ وإلي أى مدى يمكن لتلك الأهداف أن تتفق مع بعضها أو تختلف؟ ثم ما هى العوامل التى تؤثر فى توجهات السياسة الخارجية للدولة على الرغم من تباين دوافعها والمصالح العليا المحركة لها، إلى الحد الذى يجعلها تتفاعل كلها باتجاه منع الحرب، وتعزيز فرص السلم الدولى، وذلك من منطلق أن السمة العامة الغالبة على سلوكيات الدول هى التعاون وليس الصراع؟ وإذا كان الرد يأتى على ذلك بالإيجاب، فكيف يمكن لهذه الغاية أن تتحقق من الناحية العملية أو بصورة واقعية؟، إلخ.

حول مفهوم السياسة الخارجية:

تعتبر السياسة الخارجية في آراء كثيرة مفتاحًا مهما من مفاتيح التفسير العقلانى لدوافع السلوك الدولى، وتتعدد التفسيرات التى تحاول أن توضح مفهوم السياسة الخارجية على النحو التالى:

-أن السياسة الخارجية هى فى حقيقتها مجموعة المبادئ والأهداف التى تقررها الدولة لنفسها وتضعها موضع التنفيذ، والتى تحدد نمط سلوكها عندما تتفاوض مع غيرها من الدول لحماية مصالحها الحيوية أو لتنمية تلك المصالح وتطويرها.

- أن للدولة، أى دولة، طموحاتها وأهدافها ومصالحها التى ترغب فى تحقيقها على المستوى الدولى. والسياسة الخارجية هى مجموعة الخطط والاستراتيجيات التى تحاول الدولة من خلالها التوصل إلى نتيجة إيجابية فيها خاصة عندما تكون تلك النتيجة مرهونة بالكيفية التى تدير بها علاقاتها مع الدول الأخرى، ويكون لها مساس مباشر ووثيق بأهدافها ومصالحها وطموحاتها القومية.

- أنه بقدر ما يتاح للدولة من خبرة وفهم لظروف البيئة الدولية المتغيرة، يمكنها أن تبلور سياستها الخارجية التى تستطيع عن طريقها أن تدافع عن مصالحها وتحقق أهدافها. ومن هنا يكون نجاح الدول أو فشلها فى التوصل إلى نتائج ترضيها حول ما تخطط له من أهداف، أو توظفه فى سبيلها من موارد وإمكانات، إلخ.

- أن السياسة الخارجية هى تعبير عن موقف الدولة واتجاهها وكذا عن مستوى انغماسها (Involvement) فى المشكلات الدولية التى تعنيها وتؤثر بالتالى على ما تتبناه لنفسها من مصالح وأهداف. والتفاعلات الديناميكية للواقع الدولى بما لها من انعكاسات إيجابية أو سلبية على مصالح الدولة وأهدافها الحيوية، هى التى تجعل من السياسة الخارجية واقعًا مستمرًا لا يتوقف بحال. أن السياسة الخارجية هى بطبيعتها وفي حقيقتها الملاءمة المستمرة بين ما تسعى إليه الدوله وتحاول الحصول عليه من خلال الآخرين، وبين ما تتيحه معطيات الوضع الدولى القائم وظروفه.

- إن السياسة الخارجية هى الخبرة التراكمية (Commulative Experience) التى تنتج عن اتخاذ قرارات مستمرة تحت ضغط ظروف دولية متغيرة وغير مستقرة، وتحاول بها الدول أن تحمى مصالحها وتحقق طموحاتها، إلخ.

نخلص من جملة التعريفات السابقة إلي أنه عندما نحاول تحليل أبعاد الدور الذى تضطلع به الحكومات المسئولة فى كل مكان ضمن هذه المنظومة الدولية المعقدة من العلاقات والتفاعلات المتبادلة، فإن نتائج هذا التحليل لابد وأن تنتهى بنا إلى بعض

المؤشرات الموثوق فيها حول طبيعة الأهداف، والنوايا، والدوافع المحركة، واستراتيجيات الحركة ، وآليات التنفيذ التى تشكل كلها معًا ما يمكن أن نسميه بالنظام العصبى المركزى لكل واحدة من تلك السياسات الخارجية.

وعادة ما يثور الجدل بين أساتذة العلاقات الدولية حول ما إذا كان القادة السياسيون المسئولون عن صنع تلك السياسات الخارجية لدولهم، يبدأون من تصورات، أو بالأحرى من سيناريوهات محددة ومعدة سلفا لما يريدون تحقيقه من أهداف ونتائج وبآليات مدروسة، أم أن هذا الأمر يصبح أقل احتمالا، خاصة عندما تكون سياقات المواقف الخارجية متغيرة وتتعذر السيطرة عليها مما يفقدهم القدرة على تحريكها فى المسارات التى تلائم أهداف دولهم، ومن ثم تتشكل تلك السياسات الخارجية والاستراتيجيات المنفذة لها على قدر ما تتيحه معطيات الواقع الخارجى أو الأمر الدولى القائم، وبالتالى فإنها تكون أقرب لان تقع فى دائرة رد الفعل منها فى دائرة المبادأة؟

وفي الحقيقة أنه يصعب بالمقاييس الواقعية الانحياز لأى من هذين الرأيين بصورة حادة وقاطعة، فصنع السياسة الخارجية يتسع ليشمل هذين الأمرين معًا: أى جانب تخطيطى إرادى (Intentional) ، وجانب لا إرادى تتحكم فيه متغيرات الظروف أكثر مما تقرره أو تحسمه إرادة الفاعلين، والدليل على ذلك، هو أنه تكاد لا توجد دولة فى العالم إلا ولها أهداف خارجية محددة، وخطط واستراتيجيات تنفيذية تدخل فى اعتبارها مجمل القدرات والإمكانات والموارد المتاحة، لكن أيضا وبنفس المستوى من الأهمية، فإن لمتغيرات الظروف الخارجية أيضا تأثيرها الذى لا يمكن إنكاره أو تجاهله، والذى قد يكون أحيانًا حاسمًا قد يضع الدولة فى مواقف يصعب عليها احتمالها، حيث تضيق أمامها دائرة البدائل والخيارات، ومن ثم تجد نفسها مضطرة، إن لم تكن مكرهة، على التحرك فى مسارات معينة لم تكن لتقبل بها فيما لو أنها كانت تواجه ظروفًا دولية مختلفة، وهكذا.

وبصورة عامة، فإنه يمكن القول بأن أهداف السياسة الخارجية وما يترتب على التمييز بينها بمعيار الأهمية والأولويات، من مسئوليات تتحملها الحكومات فى مجال التخطيط والتنبؤ والتقييم والتحسب لمتغيرات الظروف والمواقف الخارجية التى تكون

أطرافًا فيها، هذه الأهداف الخارجية قد تكون إما أهدافًا بعيدة المدى Long- term Objectives ، أو أهدافًا قصيرة المدى Short-term Objectives .

فالأهداف البعيدة المدى هى تلك التى ترتبط فى صميمها بضرورات الأمن القومى للدولة، وما يستلزمه ذلك من الحاجة الماسة إلى توفير متطلباته ومقوماته الأساسية بصورة مستمرة مهما كان حجم التكلفة المدفوعة فيها، كما قد يتسع هذا الإطار أيضا ليشمل الأهداف التى تتعلق بالرخاء الاقتصادى للدولة بحكم أنه يشكل ركيزة حيوية أخرى من ركائز قوتها الذاتية المؤثرة فى علاقاتها الخارجية.

أما بالنسبة للأهداف قصيرة المدى فهى التى تنبع من ضرورات مرحلية مؤقتة مما يتعين معه على الدوله أن تستجيب لضغوطها وتحدياتها على نحو أو أخر، ومن ذلك على سبيل المثال: الاستجابة لمطالب دولة معينة فى موقف خارجى معين، أو اتجاه الدولة إلى بناء محالفة خارجية بفعل الضرورات التى تفرضها متغيرات الظروف، أو تكثيف المساعدت التى تقدم لبعض الدول الحليفة أو الصديقة عندما تنشأ المبررات التى تدعو إلى ذلك، وهكذا.

وما دام الأمر كذلك فيما يتعلق بدور الأهداف كأحد المتغيرات الحاكمة فى عملية صنع السياسة الخارجية، فإن ذلك الدور بما له من أهمية قصوى لابد أن يؤثر، وكما سلف القول ، فيما تضعه الدولة لنفسها من خطط أو تتوصل إليه من برامج أو تختاره من آليات تساعدها على تحقيق تلك الأهداف بالدرجة القصوى الممكنة من الكفاءة والفعالية.

طرق دراسة السياسة الخارجية :

تتعدد الطرق والمناهج المستخدمة فى دراسة السياسة الخارجية، وأن كنا سنركز هنا على أهمها، وهى فى رأينا:

١ - طريقة التحليل المقارن.

٢ - طريقة التحليل النظمى.

٣ - المنهج التاريخى في الرصد والتحليل.

٤- المنهج الذى يركز على تحليل عملية صنع قرارات السياسة الخارجية.

وسوف نحاول أن نقدم هنا بيانا للطرق الثلاث الأولى، من حيث أطرها المفاهيمية، والجدوى التى تنسب إليها، والصعوبات العملية التى تعانى منها، بينما سنفرد للمنهج الرابع في التحليل حيزًا أكبر من المعالجة التفصيلية فيما بعد، تقديرًا منا لما له من أهمية خاصة.

أولاً: طريقة التحليل المقارن:

وهى تقوم على أساس إجراء مقارنات تفصيلية شاملة للنماذج والأنماط الرئيسية للسياسات الخارجية التى تنتهجها الدول، وذلك بقصد التعرف على ما قد يكون بينها من عوامل الاتفاق (أو التشابه) أو الاختلاف، والمضى من ذلك إلى تحديد الأسباب التى تكمن وراءها فى الحالتين. ومثل هذا التحليل المقارن يمكن أن تكون له أهميته البالغة فى تفهم هذه النماذج والأنماط الخارجية ضمن سياقاتها الدولية الشاملة بدلاً من أن يكون تحليلها محصورًا في أطر ضيقة ومحدودة، وخالية من الدلالات التى يمكنها إذا ما توفرت أن تكشف لنا الكثير مما نحاول استيعابه والتحقق منه، إلخ.

وإذا كان هذا صحيحا من الناحية النظرية المجردة، فإن التحليل التفصيلى الشامل والمقارن للسياسات الخارجية لهذه المجموعات الكبيرة من الدول ، يحفل بصعوبات جمة من بينها:

- صعوبة المقارنة بين دول موجهة أيديولوجيا بفكر معين له انعكاساته المباشرة علي توجهات سياساتها الخارجية، ودول متحررة نسبيًا من هذا القيد الايديولوجى وتعمل فى إطار نظرة براجماتية يحكمها عامل المصالح قبل كل شىء.

- صعوبة المقارنة بين دول محايدة دوليًا ودول تجعل من علاقات تحالفها الخارجى مع غيرها مقومًا أساسيًا لمقدرتها على البقاء والاستمرار.

- صعوبة المقارنة بين دول ذات طموحات وتطلعات دولية قوية، ودول أقل طموحًا وهى أقرب للدفاع عن الوضع الدولى القائم منها إلى تغييره.

- صعوبة المقارنة بين دول ديمقراطية وتؤخذ القرارات المتعلقة بسياساتها الخارجية فى إطار مؤسسات سياسية ودستورية راسخة، ودول يغيب عن قراراتها الخارجية البعد المؤسسى حيث يطغى تأثير العامل الشخصى.

- صعوبة المقارنة بين دول تعيش فى ظل الإحساس المستمر بالتهديد والخوف من أعدائها سواء كانوا حقيقيين أو وهميين، ودول لا تشعر بالمستوى نفسه من التهديد أو الشعور بالخطر.

- صعوبة المقارنة بين دول تتبع نهجًا تآمريًا فى سياساتها الخارجية مما ينزع عن تلك السياسات مصداقيتها ويضعها موضع الارتياب المستمر من قبل الآخرين، ودول تخلو سياساتها الخارجية من هذا البعد التآمرى وتتسم بدرجة عالية نسبيا من الشفافية والإلتزام.

- صعوبة المقارنة بين دول تتحرك سياساتها الخارجية بدوافع انتهازية قوية مما يجعل من تقيدها واحترامها لإلتزاماتها التعاقدية مع الدول الأخرى موضع شك، ودول لا تحركها مثل هذه الدوافع الانتهازية التى لا تحفل بالمبادئ أو القيم.

- صعوبة المقارنة بين دول تتسم بوجود ميل قوى لديها نحو المجازفة أو الاندفاع إلى المخاطرة فى سلوكها الخارجى، وأخرى تتصرف بحرص وحذر وتتحرك فى إطار قرارات محسوبة بدقة كبيرة، وهكذا.

ثانيًا: طريقة التحليل النظمى:

وهى تقوم على التعامل مع عملية صنع السياسة الخارجية على أنها تتكون بصورة رئيسية من مدخلات ومخرجات. وعلى قدر المهارة والحنكة والخبرة المتاحة للأجهزة المسئولة عن السياسة الخارجية فى الدولة فى توظيف تلك المدخلات، يتحدد مستوى المخرجات والنواتج النهائية من القوة أو من الإيجابية والفاعلية والقدرة على التأثير.

ويدخل فى عدد المدخلات هنا مختلف عناصر القوة الذاتية للدولة، وإمكانات الدعم التى توفرها قاعدة تحالفاتها الخارجية، والأدوار التى تؤديها فى النظم الدولية التى تنتمى

إليها، وهى تتحرك بهذه الإمكانات كلها تحقيقًا لمصالح وأهداف محددة لها أولوياتها المتميزة فى مخططات سياستها الخارجية. وعندما تتحرك الدولة خارجيًا، فإن هذا التحرك لابد وأن يسبقه ما تجريه لنفسها من حسابات تتعلق بظروف الموقف الدولى القائم بكل ما ينطوى عليه من فرص ومخاطر أو يتيحه من بدائل وخيارات.

أما عن الصعوبات التى يمكن أن تقترن باستخدام هذه الطريقة فى تحليل أوضاع السياسة الخارجية للتعرف على مصادر نجاحاتها من جانب أو اخفاقاتها واحباطاتها من جانب آخر فتتمثل فى:

(أ) إن التحليل النظمى قد يلائم بطبيعته موقفا محددًا من مواقف السياسة الخارجية أكثر من انطباقه على أوضاع السياسة الخارجية لدولة من الدول بشكل عام.

(ب) أنه قد يكون من المتعذر عمليا حصر كل المدخلات بمختلف عناصرها وأبعادها الداخلية والخارجية التى يتضمنها موقف خارجى معين، وقد يكون الأصعب من ذلك الرصد المستمر والتتبع الدقيق لمختلف صور وأنماط التفاعل الذى يحدث بينها.

(جـ) أن عملية تحويل الأنشطة التى تتولد عن هذه المدخلات، إلى سياسات خارجية محددة قد تكون هى الأخرى من الأمور البالغة الصعوبة والتعقيد خاصة فيما يتعلق بتحديد مجرياتها بدقة وموضوعية كبيرة خلال كل مرحلة تمر بها .

(د) أنه ربما كان الجانب الأيسر نسبيًا من بين كل تلك الصعوبات والتعقيدات، هو ذلك المتصل بالتغذية الراجعة (أو العكسية) Feedback ، التى ينصرف جهدها الأساسى إلى محاولة التعرف على ما قد تثيره تلك السياسة الخارجية فى مواقف محددة من استجابات أو تقييم ما تسفر عنه من نواتج بصورة واقعية ودقيقة على قدر الإمكان.

ثالثًا: المنهج التاريخى في الرصد والتتبع والتحليل:

وهو يقوم على محاولة استجلاء الأبعاد والخلفيات التاريخية التى تحيط بتطور السياسات الخارجية للدول، ورصد العوامل المهمة التى أثرت في تحديد المضمون الرئيسى لتلك السياسات عند كل مرحلة من مراحل تطورها التاريخى.

وتتضح قوة الأساس الذى يستند إليه هذا المنهج فى الرصد والتحليل، فى أن هذه المراحل التاريخية المتتابعة لا يمكن أن تكون مقطوعة الصلة ببعضها، وإنما تضيف إلى بعضها بعضا، ومن ثم فإن السياسة الخارجية بظروفها وأوضاعها وأهدافها وبرامجها ، تكون فى كل مرحلة بمثابة تعبير عن مثل هذا التواصل والتراكم المستمر فى الخبرات وما يصحبها بطبيعة الحال من دروس مستفادة يضعها قادة الدول نصب أعينهم للاستفادة من ايجابياتها وتجنب سلبياتها. ومن هنا تبدو أهمية البعد التاريخى فى تحليل السياسات الخارجية للدول، كل فى سياقه التاريخى الخاص على الصعيدين الداخلى والخارجي.

ومن الأمثلة العملية التى تصور لنا كيفية استخدام المنهاج التاريخى فى تحليل تطور السياسات الخارجية للدول، يقال أن السياسة الخارجية للولايات المتحدة قد تطورت من اتباع سياسة العزلة الدبلوماسية شبه التامة عن العالم بتأثير مبدأ مونرو الذى صدر عام ١٨٢٣ واستمرت ردحا طويلا من الزمن وحالت دون انضمام الولايات المتحدة إلى عصبة الأمم فى عام ١٩٢٠م، ثم دخلت هذه السياسة الخارجية الأمريكية مرحلة من التغيير الجذرى فى مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية التى شهدت نشوب الحرب الباردة التى استمرت حتى مطلع التسعينيات وانتهت بظهور النظام العالمى الجديد.

وهناك أيضا مثال السياسة الخارجية المصرية التى تطورت بعد ثورة يوليو ١٩٥٢، وأخذت منحى معينا فى عهد الرئيس عبد الناصر، وبعدها إختلف هذا المنحى بأكمله فى عهد الرئيس أنور السادات، ثم اكتسب خصائص جديدة فى عهد الرئيس مبارك، وهكذا، أى أن لكل مرحلة إطارها التاريخى بكل الظروف والمؤثرات التى رافقته. وما ينطبق على هذين المثالين يمكن أن ينطبق على أى دولة أخرى فى العالم.

ومن التساؤلات التى يثيرها استخدام المنهاج التاريخى فى تحليل السياسات الخارجية: هل لو لم يقدر لهذه الزعامات السياسية أن تظهر فى هذا التوقيت التاريخى بالذات، فهل كانت السياسات الخارجية لدولهم ستختلف عما جاءت عليه خلال قيادتهم لها؟ والأرجح هو أن الرد سوف يأتى بالإيجاب، فلو لم يعتنق هتلر أيديولوجيته النازية العنصرية التوسعية لما قامت الحرب العالمية الثانية، ولو لم يعتنق ميخائيل جورباتشوف منهاج البريسترويكا فى الإصلاح والتغيير لما انتهى الأمر بسقوط الاتحاد السوفيتى، ولو لم

يعتنق عبد الناصر التوجه الحيادى فى علاقاته الخارجية لما مضت أقدار مصر والمنطقة العربية برمتها فى المسارات التى مضت فيها، إلخ.

دور المصالح القومية فى صنع السياسة الخارجية للدولة:

بداية يمكن القول بأن الدور الذى تؤثر به المصالح القومية فى السياسات الخارجية للدول يكون أكثر وضوحا فى عدة مجالات رئيسية من أهمها:

أولاً: فى مجال علاقات التحالف التى تدخل فيها الدولة طرفًا مع غيرها من الدول صونًا لهذه المصالح القومية ودفاعًا عنها.

وبصفة عامة، فإن الهدف من عقد مثل هذه المحالفات الخارجية هو محاولة بلورة قاعدة محددة من المصالح الحيوية المشتركة التى تربط الدولة بمجموعة الدول المتحالفة معها وذلك ضمن إطار قانونى متفق عليه كأساس لهذا الإلتزام التعاقدى.

ويعتمد اتجاه الدولة إلى عقد هذه المحالفات الخارجية على مدى ما تحسبه لها من تأثير فى دعم مصالحها القومية أى عندما تنجح أداة التحالف فى أن توفر لها غطاء أكثر فاعلية من القوة الدولية المشتركة والذى بدونه تبقى تلك المصالح عرضة للتهديد. كما يعتمد فى جانب آخر على مدى ما تتكبده الدولة من مخاطر وأعباء مقابل الوفاء بهذا الالتزام التعاقدى وتنفيذه. وتبدو أهمية هذا الاعتبار الأخير عندما تضطر الدولة إلى دفع ثمن سياسات يفرضها عليها حلفاؤها ضد إرادتها، أو عندما ينتج التحالف وضعًا دوليًا خطيرًا يتضاعف معه حجم التهديد لمصالح الدولة العليا بدلاً من أن يؤدى إلى العكس، أو عندما تتغير الظروف التى استدعت إقامة مثل هذا التحالف الخارجى ومع ذلك تجد الدولة نفسها مضطرة إلى الانسياق فى مسارات معينة لم تعد تلائم مصالحها أو تحوز قبولها لها أو على اقتناعها بمبرراتها، إلخ.

ثانيًا: فى مجال التفاوض الدبلوماسى والتسوية السلمية للنزاعات الدولية التى تكون الدولة طرفا فيها وتتضمن تهديدا كبيرا لمصالحها القومية الحيوية.

لا يوجد خلاف حول أهمية الدور الذى يمكن أن يؤديه التفاوض الدبلوماسى فى محاولة التوصل إلى اتفاق مقبول حول مجموعة المصالح الحيوية المتنازع عليها بين الدولة وخصومها.

ولا يخفى أن علاقات القوة النسبية بين أطراف تلك العمليات التفاوضية تؤثر تأثيرًا مهمًا فى توجيه مجريات هذا التفاوض وتقرير نواتجه النهائية. وعادة ما تكون حقائق هذه القوة النسبية بين المتفاوضين ماثلة فى أذهانهم وهم يدخلون أطرافا فى تلك المساومات المتبادلة، فهذه العملية التساومية تقوم فى صلبها على قاعدة الأخذ والعطاء وتقديم التنازلات سواء تم ذلك بصورة متبادلة أو من جانب واحد. لكن ما يعنينا هنا هو أن هذه المساومات وما يصحبها من تنازلات فى أى صورة من الصور، تعتبر عاملا مهما وأساسيا للغاية في تحريك عمليات التفاوض الدبلوماسى على طريق التوصل إلى نتائج تقبلها الأطراف الداخلة فيها وتعتبرها عاملاً داعمًا لمصالحها لا عبئا عليها.

العوامل التى تؤثر فى اختيار الدولة لنمط توجهها الخارجى:

يتأثر اختيار الدولة لنمط توجهها الخارجى بمجموعة من العوامل التي يمكن إيجازها فى الآتي:

١-هيكل النظام السياسى الدولى، وما يرمز إليه هذا الهيكل من أنماط الهيمنة أو السيطرة (Domination) أو الخضوع (Subordination)، أو الزعامة (Leadership) السائدة فيه، إذ أن لتلك الأنماط بمختلف الصور والنماذج التى تتمثل عليها فى الواقع، دورًا يتفاوت تأثيره ومداه فيما يتعلق بهامش الحركة التى يتيحها النظام الدولى إن ضيقا أو اتساعا لأطرافه. أن معنى ذلك هو أنه يصعب على الدولة أن تتحرك بحرية بمعزل عن القيود والمحددات الدولية التى تعرقل تحركاتها الخارجية في هذا الاتجاه أو ذاك. ومن ذلك مثلا أنه فى نظام سياسى دولى محكوم بقوة بعض الأقطاب الدوليين الكبار، فإنه يصبح من الصعب على الدولة أن تنهج خيار العزلة الدولية (Isolation)، أو أن تتمكن من إقامة ائتلافات دولية (Coalitions) تكون موجهة بصورة أو أخرى إلى هؤلاء الأقطاب الدوليين الذين يقعون فى دائرة المركز داخل هذا النظام الدولى دون أن يناله رد فعلهم الذى لابد وأن يأتى في صورة انتقامية عنيفة ومؤلمة.

٢- أن الاستراتيجية العامة التى تصاغ فى إطارها السياسة الخارجية للدولة لابد وأن تكون لصيقة إلى أبعد حد باحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية الداخلية، من ثم، فإنه إذا لم تكن أهداف هذه السياسة الخارجية ودوائر حركتها الدولية بأسبقياتها المحددة تعبيرًا مباشرًا وملائمًا عن تلك الاحتياجات، فإنه يصبح لا معنى لهذه السياسة الخارجية ولا جدوى إطلاقا لما ينفق عليها من موارد أو لما تتحمله الدولة فى سبيلها من مخاطر وتضحيات.

٣- أن الكيفية وكذلك المدى الذى يمكن أن تؤثر به ظروف البيئة الخارجية ومعطياتها على رؤية واضعى السياسة الخارجية لحجم المخاطر والتهديدات التى تتعرض لها مصالح دولهم وقيمها الاساسية هى كلها عوامل ذات أهمية حاسمة في تحديد ما يجب أن تكون عليه استراتيجياتهم فى الفعل والمواجهة إزاء هذه القوى الخارجية.

٤- أن الموقع الجغرافى للدولة، سواء كان استراتيجيًا متميزًا أو كان موقعا عاديا يفتقر إلى التميز، مقترنًا بالكم الذى تحوزه الدولة من الموارد الطبيعية والقدرات الاقتصادية، يؤثر بدرجة كبيرة هو الآخر فى تشكيل التوجهات الخارجية للدولة وفى تقرير الخطوط والمسارات التى ستسلكها سياستها الخارجية وتكرس لها كل طاقاتها واهتماماتها.

التوجهات الرئيسية للسياسات الخارجية للدول:

يمكن حصر توجهات السياسة الخارجية للدول فى إطار ثلاثة توجهات رئيسية هى:

أولاً: توجه العزلة الخارجية:

يعكس هذا التوجه الخارجى مستوى منخفضًا من الانغماس فى أنشطة النظام السياسى الدولى ومن المشاركة فى مشكلاته وقضاياه، وما يترتب على ذلك بالضرورة من تواضع العلاقات الدبلوماسية والاقتصادية مع الوحدات السياسية التى يتشكل منها هذا النظام السياسى الدولى، ومن استعداد محدود للغاية لاستخدام القدرة العسكرية للدولة (Military Capability) خارج حدودها السياسية.

و ينبع هذا التوجه نحو العزلة الدبلوماسية الدولية من فرضية مؤداها أن هذه العزلة هى أفضل الضمانات المتاحة لحماية أمن الدولة وصون استقلالها لأنها توفر عليها مخاطر التورط في قضايا ومشكلات دولية قد لا تمس مصالحها الحيوية بصورة وثيقة ومباشرة.

و قد يكون الأخذ بهذا الخيار من خيارات السياسة الخارجية ممكنا فى نظام دولى تتوزع فيه علاقات القوة وإمكاناتها بين أكثر من مركز. أما فى النظم الدولية المحكومة بهيمنة قطب واحد أو عدد محدود من الأقطاب، فإن احتمال انتهاج خيار العزلة يكون أقل بالمقارنة منه فى ظل الوضع السابق، وذلك بسبب ضغوط القطبية التى قد تصل أحيانا إلى حد الإكراه (Coercion) الذى تصعب مقاومته[1].

ومن الأمور الجدير بالإشارة أن الدول التى تؤثر سياسة العزلة فى علاقتها بغيرها تتمتع عادة بدرجة عالية نسبيًا من الاكتفاء الذاتى (Self-Sufficiency) وبخاصة فى المجال الاقتصادى ، وهى عندما تختار العزلة، فإنها تحاول بها أن تحافظ علي أسلوبها فى الحياة وعلى قيمها الاجتماعية ونظامها السياسى والاقتصادى، إلخ.

على أن ذلك لا يعنى ولا يجب أن يفسر بأن الدولة التى تتبع هذا النهج الخارجى تكون مقطوعة الصلة على الصعيدين الدبلوماسى والاقتصادى بغيرها من الدول، فهى قد تكون على علاقة بها، وهو ما يحدث فى الواقع غالبًا، ولكن هذه العلاقة تضيق إلى أبعد حد وتبقى محصورة فى إطار ما تفرضه الضرورات ولا تتعداها إلى ما هو أبعد منها.

من ناحية أخرى، فإن تبنى هذا الخيار فى السياسة الخارجية لا يرتبط كما يشيع الاعتقاد أحيانًا بوجود تهديدات خارجية، عسكرية كانت أو اقتصادية أو ثقافية، ذلك أن الدولة عندما تقرر بإرادتها الحرة أن العزلة هى أنسب الخيارات المتاحة أمامها في مثل ظروفها، فإنها تفعل ذلك من منطلق تفضيلها لأن تبقى وراء حدودها بعيدة عما يمكن أن يجلبه عليها التورط الخارجى من مخاطر وويلات، حتى إذا وجدت نفسها مستقبلاً أمام خطر خارجى يتهدد أمنها ومصالحها العليا كان لزامًا عليها أن تبحث عن خيارات أخرى تدافع بها عن نفسها.

(1) K. J. Holesti, International Politics: A Framework for Analysis, Op. Cit., PP. 100-101.

لكن يبقى القول، أن هذا النمط الانعزالى من السياسات الخارجية وأن كان ممكنا فى ظروف العلاقات الدولية التى سادت في الماضى، إلا أنه لم يعد يلائم ظروف العلاقات الدولية المعاصرة التى تتصف بدرجة عالية للغاية من الاعتماد الدولى المتبادل.

ثانيًا: توجه عدم الانحياز(Non-Alignment) :

ربما كان فى استخدام تعبيرات مثل عدم الانحياز والحياد (Neutralism/ Neutrality) مدعاة لإثارة شىء من اللبس في الأذهان حول حقيقة ما ترمز إليه تلك التعبيرات لكن إذا أمعنا التفكير فيما تحمله من دلالات، فسوف نتبين إنها لا تختلف كثيرا عن بعضها من الناحية الواقعية، فهى تعنى كلها أن الدولة تنأى بنفسها عن أن ترهن إمكاناتها، أو أن تضع مجمل مواردها وقدراتها بصورة رسمية ملزمة إلى جانب دولة أخرى وبكل ما يمكن أن ينطوى عليه ذلك من مخاطر وأضرار.

ويشير تعبير الحياد (Neutrality) وفق ما هو متعارف عليه، إلى الوضع الدولى القانونى لدولة ما والذى يمتنع معه عليها أن تأخذ موقفًا منحازا أو متحيزًا إلى أحد جانبى صراع دولى مسلح يقع خارج حدودها الإقليمية. وبصورة أكثر تحديدًا، فإن هذا الحياد القانونى يفرض عليها ألا تضع إقليمها أو أجزاء منه تحت تصرف أحد الأطراف المتصارعين، كما يحظر عليها الإقدام على تزويده بالمساعدات العسكرية. وإذا كان هذا هو ما يتعين عليها أن تتقيد به فى ظروف الحرب، فإن واجبها كدولة محايدة قانونًا يقتضى منها فى ظروف السلم أن تمتنع عن الدخول طرفًا فى علاقات من التحالف العسكرى مع غيرها من الدول. وهنا بالضبط يتضح الفارق بين الدولة المحايدة قانونًا والدولة غير المنحازة. ففى وضع الحياد تكون الدولة ملزمة بأن تبقى محايدة بحكم ما يفرضه عليها القانون الدولى والدول الأخرى من تعهدات أو التزامات صارمة عليها أن تتقيد بها وإلا كان خروجها عليها مبررا لمؤاخذتها ووقوعها تحت طائلة العقوبات الدولية، وقد يكون هذا الالتزام القانونى بالبقاء في وضع الحياد بموجب معاهدة دولية توقع عليها هذه الدولة المحايدة كما فعلت دولة النمسا فى عام ١٩٥٥. وفى مقابل ذلك تتعهد الدول الأخرى بعدم التعرض للسلامة الاقليمية أو الاستقلال السياسى لهذه الدولة المحايدة قانونا فى ظروف السلم والحرب علي حد سواء.

أما بالنسبة للدولة غير المنحازة (Non – Aligned) فإنها هى التى تختار هذا النهج الخارجى بكامل ارادتها دون أن يكون ثمة إلزام قانونى دولى لها بأن تفعل ذلك، ولها أن تتراجع عن خيارها غير المنحاز متى اقتنعت بأن ثمة ضرورات استجدت فى واقعها أو فى ظروفها تدعوها إلى ذلك. ويمكن للدولة غير المنحازة بارادتها أن تتحول بتأييدها من دولة إلى أخرى، أو من تكتل دولى إلى آخر تبعا لما تفرضه طبيعة المواقف أو المشكلات الدولية التى تستدعى التعبير عن موقفها منها على نحو أو آخر، أى أنها تتمتع بقدر كبير نسبيًا من مرونة الحركة الدولية وفى أكثر من اتجاه، وما يهم هنا هو أن تبقى غير منحازة عندما يتعلق الأمر باتخاذها لقراراتها الخارجية.

ويتمثل الدافع الذى يحدو بالدول إلى انتهاج سياسة عدم الإنحياز في علاقاتها الخارجية فى الآتى:

١- أن عدم الانحياز قد يكون أداة تلك الدول فى الحصول على الحد الأقصى من المزايا الاقتصادية من المجموعات الدولية المختلفة وعلى نحو ما كان عليه الحال فى الخمسينيات والستينيات من القرن الماضى.

٢- أنه قد يكون من العوامل التى تساعد على تخفيف الشروط والقيود السياسية التى تقترن بحصول الدولة التى تأخذ بهذا النهج غير المنحاز علي معونات اقتصادية خارجية.

٣- أن هذا النوع من السياسات الخارجية يكون أكثر استجابة للظروف السياسية الداخلية التى تفضل خيار عدم الانحياز على التورط الخارجى، فضلا عن أنه قد يمثل أنسب السياسات المتاحة وأفضلها للحفاظ على السلامة الإقليمية والسيادة الوطنية للدولة.

ثالثًا: التوجه نحو التحالف الخارجى:

ترتبط استراتيجيات التحالف الخارجى بهيكل النظام السياسى القائم، ففى النظم الدولية التى تتركز فيها القوة حول قطب واحد أو مجموعة محدودة نسبيًا من الأقطاب الدوليين الكبار، فإن احتمالات نشوء تلك المحالفات الخارجية تكون أكبر منه بالنسبة

للنظم الدولية ذات الهياكل وتراكيب القوة المتعددة الأقطاب، حيث يميل كل قطب منها إلى تكوين محالفة دولية مستقلة حتى يمكنه والرد على ما يتعرض له من تهديدات من قبل المحالفات المضادة التي يقودها منافسوه علي القوة والنفوذ فى النظام الدولى.

وعلى أية حال، فإن لاستراتيجيات التحالف الخارجى علاقة وثيقة بالاحتياجات المحلية للدولة التى تأخذ بخيار التحالف كنهج لسياستها الخارجية، سواء كانت تلك الاحتياجات عسكرية أو اقتصادية.

ومن ناحية أخرى، فإن الدول التى تضمر نوايا عدوانية ضد غيرها من الدول وتدفعها إلى التوسع إقليميا على حسابهم، تجد نفسها مدفوعة فى أحوال كثيرة إلى الدخول فى علاقة تحالف خارجى مع أطراف يشاركونها نواياها العدوانية.

وفى أحوال ثالثة، فإن المحالفات الخارجية التي تدخل الدولة طرفا فيها، قد تخدم أهدافا سياسية داخلية أكثر من كونها تأتى استجابة للتهديد الخارجى الذى يستهدف أمن الدولة أو مصالحها الحيوية. كما قد يكون الهدف من تلك المحالفات الإبقاء على نظام حكم حليف في دولة خارجية فى السلطة وتكون الأداة لذلك هى التدخل عسكريا للدفاع عنه فى وجه أى محاولة انقلابية قد تقع ضده فى الداخل.

لكن وبرغم كل شىء، يبقى القول بأن أدراك الدولة لحجم التهديدات والأخطار الخارجية التى تواجهها وتشكل تحديًا حقيقيا لقدراتها الذاتية المحدودة نسبيًا، يمثل العامل الرئيسى والأهم فى توجهها نحو التحالف الخارجى، والدليل على ذلك هو هذا العدد الكبير من اتفاقيات المعونة العسكرية التى تم التوقيع عليها بين دول تفصلها عن بعضها مسافات جغرافية شاسعة، وتكفى الإشارة فى هذا الصدد إلى اتفاقيات المساعدات العسكرية الموقعة بين الولايات المتحدة والكثير من الدول فى مختلف قارات العالم.

أما فيما يتعلق بطبيعة هذه المحالفات الدولية، فإنها قد تتنوع علي النحو التالى:

١- المحالفات الدبلوماسية التى تسعى إلى تعظيم النفوذ الدبلوماسى لأطرافها فى مواجهة وضع دولى معين أو مشكلة دولية معينة تمس مصالحهم بصورة هامة ومباشرة، فهى قد توفر لهذه الأطراف مقدرة رادعة (Deterrent Capacity) يتعذر

عليهم الحصول على بغير تجميع قواهم الدبلوماسية ضمن هذا الإطار الدولى المشترك.

٢- المحالفات العسكرية (Military Alliances) ، وهى أخطر فى نتائجها من المحالفات الدبلوماسية، وقد تتفاوت هذه المحالفات العسكرية فيما بينها من عدة جوانب أهمها:

(أ) طبيعة الموقف الخارجى الذى يتطلب وضع تلك المحالفات موضع التنفيذ.

(ب) طبيعة الالتزامات التى تتحملها الدول الأطراف فى تلك المحالفات العسكرية ويتعين عليها توفيرها والوفاء بها عند الحاجة.

(جـ) مستوى التعاون أو التكامل العسكرى الذى تحققه هذه المحالفات بين القوات التابعة لكل دولة طرف فيها، فالتعاون هو أقلها والتكامل هو أعلاها.

(د) المدى الجغرافى الذى تغطيه التزامات الأطراف المتحالفة عسكريا حيث تزيد المخاطر مع اتساعه وتقل مع ضيقه.

(هـ) مـا إذا كانت المسئوليات التـى تنتج عـن قيام تلك هذه المحالفات العسكرية تتوزع بين أطرافها عـلى أساس متبادل أم على أسـاس تحمل طرف واحد لها كلها.

(و) الكيفيـة التى يتطور بها الموقف الخارجى الذى استدعـى قيام المحالفة العسكرية وما يتركه ذلك من انعكاس إيجابى أو سلبى على مستوى الفاعلية التى تعمل بها أجهزة التحالف ومؤسـاته، فهذه الفاعلية تميل إلى التراجع مع تقلص التوتر وانخفاض حدة التهديد الخارجي، والعكس صحيح.

والمحالفات الدولية، سواء كانت دبلوماسية أو عسكرية، يمكن أن تضعف وتقل جدواها بفعل أى من العوامل الآتية:

(أ) سوء التنسيق أو ضعف التخطيط المشترك، وهو ما قد يثير شعورًا عامًا بالتذمر أو الاستياء لدى أطرافها لعجزها عن تحقيق الأهداف التى من أجلها ارتضت تلك

الأطراف قبول ما فرضته عليهم تلك المحالفات الدولية من التزامات أو عرضتهم له من مخاطر.

(ب) التعارض الواضح فى أهداف الأطراف المتحالفة واتجاه بعضهم إلى توظيفها لأغراض تخدم مصالحهم بالأساس غير عابئين بما قد يتركه ذلك من نتائج تضر بمصالح الأطراف الأخرى، ومن شأن ذلك إن حدث أن يخل بالأساس الذى قامت عليه توقعاتهم ودفعتهم إلى عقد تلك المحالفات فى إطار من الاقتناع بالأهداف المشتركة التى تحاول بلوغها وتحقق النفع العام لكل الأطراف وليس لصالح البعض على حساب البعض الآخر.

(جـ) التباينات الجذرية فيما تدين به الأطراف المتحالفة من قيم سياسية واجتماعية ومنظومات عقائدية، فقد تكون تلك التباينات مصدرًا مهما لسوء الفهم أو الشك أو ضعف التنسيق فى الخطط والبرامج، إلخ، وهو ما قد ينتهى بإفشال علاقات التحالف على المدى البعيد.

التفاعل بين أهداف السياسات الخارجية للدول:

يؤدى التفاعل الذى يحدث بين أهداف السياسات الخارجية للدول إلى بروز ثلاثة أنماط رئيسية من العلاقات المتبادلة هى: النمط التعاونى، والنمط الصراعى، والنمط التنافسى. فالدولة عندما تستقر على أهداف خارجية محددة، فأنها تسعى إلى تغيير أو إلى دعم ومؤازرة مواقف الدول التى لسياساتها الخارجية علاقة بتحقيق تلك الأهداف، وعلى قدر استجابة تلك الدول لما يراد منها أن تفعله أو لا تفعله، يتحدد نمط العلاقة بين تلك الأطراف سواء اتخذ ذلك طابعًا تعاونيًا أو صراعيا أو تنافسيًا[1].

وعندما يتعلق الأمر بتحديد طبيعة النمط التعاونى كمؤشر لمدى التوافق فى أهداف السياسات الخارجية لمجموعة من الدول، فإنه قد لا يكون من الواقعى تصور أن هذا التعاون المشترك يكون موجهًا دائما وجهة بناءة وإيجابية على نحو ما يشيع في الكثير من

---

(1) Holesti, International Politics.

مرجع سبق ذكره، PP. 146 – 147.

الأذهان دون أن يكون هذا التصور مستندا إلى أى أساس حقيقى، فبعض الدول قد تتعاون فيما بينها لإقامة محالفة عدوانية تستهدف الأضرار بمصالح الغير أو تهديد أمنهم أو التسلط على مواردهم بغير وجه حق، إلخ، وتعتبر هذه إحدى صور التعاون السلبى بل والخطير فى العلاقات الدولية، وقد يكون هذا النوع من التعاون السلبى سببًا رئيسيًا فى نشوب الصراعات وتفاقم حدة التوترات الدولية وتفجير الحروب، إلخ. وتلك حقيقة جوهرية من حقائق العلاقات الدولية يجب عدم التهوين من أهميتها.

أما بالنسبة للنمط للصراعى فإنه ينتج عن عدم توافق أهداف السياسات الخارجية لتلك الأطراف (أو ما يسمى Incompatibility of Objectives)، ويحدث عدم التوافق بهذا المعنى كنتيجة لإدراك إحدى الدول أو بعض الدول الأطراف فى تلك العلاقات أن ما تتبناه الدولة أو الدول الأخرى من أهداف أو ما تثيره من مطالب ينطوى على تهديد حقيقى لمصالحها أو لأمنها أو لقيمها الأساسية، إلخ.

وأما عن المنافسة كنمط رئيسى من أنماط السلوك الدولى، فإنها لا تخرج عن كونها مزيجا من علاقات التعاون والصراع. ويلاحظ أنه فى المواقف الدولية التنافسية الطابع، فأنه يغدو من الممكن تحقيق الأهداف التى تسعى الدولة وراءها ضمن حدود معينة بصرف النظر عن طبيعة ردود فعل الآخرين وما قد يبدر عنهم من استجابات سلبية، فالولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي (السابق) مثلا، وبرغم ما كان يفصلهما عن بعضهما من خلافات عميقة ومستمرة ، قد تعاونتا سويا فى مجال استكشاف الفضاء الخارجى دون أن يعنى ذلك أن أيا منهما قد سعت إلى تغيير سياسات الدولة الأخرى كشرط مسبق للشروع فى هذه المنافسة أو للاستمرار فيها.

يبقى أن نشير إلى أنه إذا كان هناك ثمة فارق بين النمط الصراعى والنمط التنافسى، فهو أن النمط الأول يكون محكومًا دائما بفكرة التهديد (Threal Perception) الذى يطغى على ادراكات اطرافه في مواجهة بعضهم البعض، هذا بينما إن النمط التنافسى يكون أكثر تحررًا من هذا المفهوم الضيق، فالكسب الذى يحققه أحد الطرفين فى موقف المنافسة لا يعنى بالضرورة خسارة غير مقبولة للطرف الآخر، فكلا الطرفين يستطيعان برغم ذلك أن يتعاونا لإدراكهما وكذا لاقتناعهما بأن ما يكسبانه سويًا من هذه المنافسة

برغم مردودها الذى قد يتفاوت بالنسبة لكل منهما يفوق ما يخسرانه من جراء ابتعادهما عنها أو وقوفهما خارجها، إلخ.

بيئة السياسة الخارجية

من الحقائق المسلم بها أن هناك العديد من المؤثرات البيئية على الصعيدين الخارجى والداخلى التى تحيط بوضع السياسة الخارجية للدولة إما فى إطارها العام أو عند توجيهها نحو التعامل مع مشكلات دولية محددة. وكقاعدة عامة، فإن بيئة السياسة الخارجية فى أى دولة، وبخاصة فى الدول الديمقراطية، تتضمن الأبعاد الرئيسية التالية:

أولاً: البيئة الدولية الخارجية بكل ما ترمز إليه من حقائق أو تفرزه من ضغوط ومؤثرات، وهى بكل هذا معًا قد تهيئ إمكانات إيجابية ومؤثرة للحركة والفعل بينما قد تحد من إمكانات التصرف الأخرى البديلة، وبصورة عامة، فإنه كلما زادت ضغوط البيئة الخارجية ضاقت حدود التصرف والإختيار أمام الأجهزة المسئولة عن إتخاذ قرارات السياسة الخارجية.

وعندما يتعلق الأمر بظروف البيئة الخارجية، فإنه يقع على عاتق متخذى القرارات الخارجية عبء تفسير مغزى المواقف الدولية التى يكونون أطرافا فيها وذلك من حيث علاقتها بالمشكلات التى تواجه دولهم ويبحثون عن القرارات الملائمة لحلها. ومن أبرز العناصر التى تشكل رؤيتهم لأى موقف خارجى الكيفية التى يحللون بها مواقف الأطراف الآخرين ويقيمون بها نواياهم ودوافعهم وأهدافهم، إلخ.

ثانيًا: البيئة الداخلية وتتكون من الأوضاع الاجتماعية السائدة ومن النظام السياسى والاقتصادى للدولة والمنظمات غير الحكومية وجماعات المصالح المختلفة والأحزاب السياسية والرأى العام، إلخ.

ومن الحقائق الجديرة بالإشارة أن الطبيعة الديمقراطية للنظام السياسى قد تلقى بضغوط قوية نسبيًا على أجهزة السياسة الخارجية فى الدولة وبصورة يندر أن نجد مثيلا لها فى الأنظمة غير الديمقراطية. كما أن ديمقراطية النظام السياسى تزيد من

حجم المشاركة بالمشورة والرأى حول القضايا التى تمسها قرارات السياسة الخارجية للدولة. كذلك فإن التركيبة الطبقية للنخبة المسيطرة على أجهزة اتخاذ القرارات الخارجية تؤثر فى تصورها وفى كيفية تصنيفها لأطراف المواقف الدولية الذين تتعامل معهم من خلال تلك القرارات.

ثالثًا: طبيعة الهيكل التنظيمى الرسمى الذى ترسم فى نطاقه هذه السياسات الخارجية وما يتعلق بها من قرارات. وتختلف الهياكل التنظيمية من حيث درجة تشعبها وتعدد مستوياتها وتعقد الإجراءات التي تحكم عمليات الاتصالات التى تتم فيها. ويقتضى هذا البعد التنظيمى تركيز الضوء على العديد من الجوانب الهامة ومنها: مدى خضوع السلطة التنفيذية للقيود والضوابط التشريعية عند تصميم مشاريع السياسة الخارجية/ طبيعة العلاقة القائمة بين رئيس الدولة ووزير الخارجية أو بينهما وبين مجموعة الخبراء والمستشارين العاملين فى الأجهزة المسئولة عن السياسة الخارجية للدولة، وهكذا.

وتلخيصا لكل ما سبق ، يمكن القول بأنه فى أى موقف من مواقف السياسة الخارجية، فإن متخذ القرارات أو واضع السياسات يكون تحت تأثير العوامل الآتية:

-دوره الرسمى فى جهاز اتخاذ القرارات المسئول ومدى ما يتمتع به من صلاحيات.

- فكرته عن مصالح دولته وطبيعة تقييمه لها.

- طبيعة إدراكه للموقف الخارجى ولمدى ما يتضمنه من خطورة أو تهديد.

- تقييمه للنتائج التى يحتمل أن تقود إليها مشاريع القرارات الخارجية البديلة.

- الظروف الخاصة بالبيئة الداخلية بما لها من أهمية خاصة فى حساباته.

- الضغوط النابعة من تقيده بارتباطات وتعهدات دولية سابقة.

- توقعاته عن ردود الأفعال التى يحتمل أن تصدر عن الأطراف الخارجيين ذوى العلاقة بالموقف.

- توجهات الرأى العام الداخلى وتوقعاته من هذه المواقف الخارجية.

- ميول متخذ القرارات الخارجية الشخصية أو انتماءاته المذهبية، إلخ.

ولا يقتصر التباين فى أهمية المتغيرات التى تؤثر فى مواقف السياسة الخارجية على طبيعة وتكوين واستعداد متخذى القرارات الخارجية، بل قد ينبع كذلك من الاختلاف فى ظروف تلك المواقف الخارجية نفسها، فبعض هذه المواقف قد يكون من السهل نسبيًا التنبؤ به أو توقعه مقدمًا، بينما أن ذلك قد لا يكون ممكنا بالدرجة نفسها بالنسبة لمواقف خارجية أخرى، ثم أن بعض المواقف الخارجية قد تكون ضاغطة بقوة على وقت واضعى تلك السياسات مما قد ينتج عنه إما الحد من مقدرة الأجهزة المسئولة عنها علي تجميع كافة الحقائق ذات العلاقة بالموقف أوالحيلولة دون أجراء كافة التحليلات والتقييمات الضرورية لهذا الموقف من مختلف جوانبه، إلخ.

التمييز بين مواقف السياسة الخارجية بحسب طبيعتها الودية أو العدائية :

إذا كان ما ذكرنا آنفًا هو أكثر العوامل والمتغيرات تأثيرًا فى رؤية أطراف المواقف الخارجية لها وفى تعريفهم لما تعنيه تلك المواقف بالنسبة لمصالحهم وأهدافهم التى يسعون إلى تحقيقها أو الدفاع عنها بما يقررونه لأنفسهم من سياسات أو يتخذونه حيالها من قرارات، فإن هناك بعضا من أساتذة العلاقات الدولية كدين برويت Pruitt ممن حاولوا تصنيف مواقف السياسة الخارجية بمعيار الود أو العداء الذى يشوب روح التعامل بين أطرافها والذى يؤثر بشدة فى رؤية كل منهم لطبيعة وأبعاد الموقف الخارجى القائم، أى من منطلق ما يتيحه من إمكانات أو ما ينطوى عليه من أخطار وتحديات وتهديدات، إلخ.

وتبعًا لهذا المعيار فى التصنيف يمكن التمييز بين ثلاثة مواقف رئيسية للسياسة الخارجية هى على الترتيب[1]:

١- مواقف التجاوب.

٢- مواقف الثقة أو عدم الثقة.

٣- مواقف التهديد.

---

(1) Dean Pruitt, Definition of Situation as a Determinant of Interational Action, in, David V. Edwards, International Political Analysis: Readings, (Holt & Rinehart & Winston, Inc., New York, 1970), PP. 8 – 55.

أولاً: رؤية مواقف التجاوب وتعريفها: يأتى من بين العوامل التى تخلق الشعور بالتجاوب مع دولة خارجية معينة، الصور التى يتم الاحتفاظ بها عن هذه الدولة من واقع تجارب التعامل السابقة معها، وبصورة عامة يميل الشعور بالتجاوب إلى التزايد مع وجود علاقات من التعاون المشترك والتنسيق والفهم المتبادل بين الدول الأطراف فى هذه المواقف الخارجية بينما يقل مع التوتر والصراع وسوء الفهم ومع الشعور بالإحباط بسبب التصرفات التى تنسب إلى دولة خارجية معينة.

ويترتب على تدنى مستوى التجاوب التركيز على تلك الدائرة من البدائل والخيارات غير الودية التى يجرى من بينها اختيار الاستراتيجية التى سيتم على أساسها التعامل مع الطرف الأخر.

وتتمثل أهمية التجاوب فى أنه يشكل أداة مهمة من أدوات تحييد الطرف الآخر فى موقف معين، أو الحصول على مساندته وتأييده حول بعض المسائل التى يكون فيها لمثل هذه المساندة أو التأييد أهمية خاصة.

ثانيًا: رؤية مواقف الثقة أو عدم الثقة وتعريفها: تعنى الثقة أن تكون الدولة الخارجية التى ينظر إليها بثقة متفاوتة ومتفهمة ومساندة فى كل الظروف والأحوال، وكلما تدعم الشعور بالثقة فى نوايا دولة خارجية معينة، تناقص كثيرا احتمال النظر إليها على أنها تشكل مصدرًا للتهديد، كما أن الثقة المتبادلة تسهل على الدول التفاوض مع بعضها والتوصل من هذا التفاوض إلى اتفاقات وترتيبات تخدم مصالحهم المشتركة، وهذا هو السبب فى أن الثقة تعد من بين أهم عوامل تعزيز أواصر التعاون الدولى فى كافة مجالاته.

ويأتى من بين الأسباب المهمة التى تجعل الدولة تثق فى نوايا دولة خارجية معينة، اقتناعها بوجود حافز قوى لدى قادة تلك الدولة الخارجية يدفعهم إلى انتهاج مسلك يدعم من هذا الإحساس بالثقة فيهم، يضاف إلى ذلك خبرة التعامل التاريخى معها، فالثقة تنمو وتتعزز مع وجود قناعة قوية بأن هذه الدولة الخارجية انتهجت فى الماضى مسلكا مساندا ومتعاونا وايجابيا، إلخ.

وبشكل عام تنقسم مستويات الثقة أو عدم الثقة في نوايا الدول الخارجية إلى ثلاثة مستويات هى:

(أ) دول تكون الثقة فيها عالية جدا، وهى دول مساندة ومتجاوبة إلى أقصى حد.

(ب) دول تكون الثقة فيها محدودة ومتواضعة، وتكون المساندة التى تقدمها التجاوب الذى يتوقع منها أن تبديه ضمن هذه الحدود المعتدلة.

(جـ) دول تنعدم فيها الثقة لما تحمله من نوايا شريرة يصعب الوثوق فيها (Unreliable and Vicious).

ثالثًا: **رؤية مواقف التهديد وتعريفها**: فى العديد من الأحيان يكون السلوك الخارجى للدولة نابعًا من تصور وجود تهديد خارجى لها، سواء كان هذا التهديد موجهًا ضد أمنها القومى أو ضد بعض أهدافها السياسية والاقتصادية والاستراتيجية. وقد يكون لتعمق هذا الإحساس بالتهديد الخارجى آثاره النفسية البعيدة المدى، وإلى الحد الذى قد يدفع بالطرف الذى يتملكه هذا الإحساس إلى المبادرة بشن الحرب ضد الطرف الذى يشكل مصدر هذا التهديد.

وعندما يسيطر الإحساس بالتهديد على طرف معين فى أى موقف من مواقف السياسة الخارجية، فإن هذا الإحساس يجب أن يستند إلى بعض المؤشرات والشواهد الواقعية التى تؤكد على:

(أ) وجود إمكانات موجهة نحو إلحاق الأذى بالطرف المهدد أو المستهدف.

(ب) وجود نية مبيتة على إيذائه.

وبدون توافر القرائن التى تقطع بوجود هذين الشرطين الأساسيين، فإنه يصعب الزعم بوجود مثل هذا التهديد كما ينتفى المبرر لتصور الدولة الأخرى من هذا المنظور العدائى.

وفيما يتعلق بالقرائن التى يمكن أن يعول عليها المسئولون عن قرارات السياسة الخارجية فى الدول عند تقييمهم لما تضمره الدول الأخرى من نوايا عدوانية تجاهها، فإن عنصر القدرات والإمكانات (Capabilities) قد يكون من بين المفاتيح الرئيسية المستخدمة فى هذا التقييم، ومن ذلك مثلا:

(١)أن أمتلاك أى دولة مستوى معينًا من إمكانات القوة قد يحفزها على تبنى أهداف ذات طبيعة تهديدية للآخرين، وإدراك الدول الأخرى لهذه الحقيقة قد يدفعها إلى التشكك في نوايا مثل هذه الدولة والتعامل معها من منطلق الشعور بالتهديد.

(٢) أن سعى أى دولة إلى تنمية إمكاناتها من القوة غالبًا ما يكون موجها فى إطار هدف معين تحاول تحقيقه، وإدراك الدول الخارجية لحقيقة الأهداف التوسعية أو العدوانية التي تكمن وراء امتلاك هذه القوة الجديدة يجعلهم أكثر تشككا من ذى قبل فى النوايا العدوانية لهذا النوع من الدول.

وإلى جانب القرائن التى يتيحها عامل القدرات والإمكانات عن توافر نوايا ودوافع تهديدية خارجية، فإن هناك عوامل أخرى لا يصح إغفالها وأن كانت لا تضاهيها من حيث الأهمية ومنها: أفعال الدول وتصرفاتها كمصدر مهم للمعلومات المتعلقة بطبيعة دوافعها ونواياها/ التصريحات التى تصدر عن القادة المسئولين فى تلك الدول بما تحمله من مضامين عدائية ذات صبغة تهديدية واضحة/ الظروف التى تمر بها هذه الدول الأخرى والتي قد تضطرها أحيانا إلى استخدام أسلوب التهديد ضد الغير، إلخ.

آليات تنفيذ قرارات السياسة الخارجية للدول

أخيراً نأتى إلى البحث فى آليات تنفيذ قرارات السياسة الخارجية للدول، وهنا لابد من التأكيد مبدئيا على أهمية التدقيق عند اختيار الوسائل وآليات التنفيذ الملائمة، حيث أن نجاح أهداف هذه السياسات يرتبط بدرجة كبيرة بمدى كفاءة وفعالية تلك الآليات.

وعمومًا فهناك أربع مجموعات رئيسية من الآليات التى يعتمد عليها تنفيذ أهداف السياسات الخارجية للدول، وهى:

١-الآليات السياسية والقانونية. Political and Legal Instruments

٢- الآليات الاقتصادية والمالية. Economic and Financial Instruments

٣- الآليات العسكرية. Military Instruments

٤- الآليات الدعائية والمذهبية. Propagandistic and Ideological Instruments

فيما يتعلق بالآليات السياسية والقانونية، فإنها تشمل قنوات التفاوض الدبلوماسى بين الدول، والمساعى الحميدة (Good Officesl)، وإجراءات التسوية القضائية الدولية (Adjudication)، والاعتراف القانونى أو الواقعى بالحكومات التى يستدعى وصولها إلى السلطة أثر ثورة أو انقلاب تجديد الاعتراف بها من قبل الدول الأخرى، والإعلان عن حياد الدولة إما فى سياستها الخارجية بشكل عام أو تجاه موقف خارجى معين، هذا بالاضافة إلى الإجراءات الدبلوماسية الأخرى كتسليم مذكرة موقعة من رئيس الدولة إلى الممثل الدبلوماسى لرئيس دولة أخرى، أو استدعاء الدولة سفيرها المعتمد لدى الدولة الأخرى فى ظروف من توتر العلاقات أو اضطرابها، وهكذا. وهذه الآليات والوسائل تكتسب مغزى وأهمية سياسية خاصة عندما يجرى استخدامها بدقة فى مواقف خارجية معينة.

أما بالنسبة لآليات الاقتصادية والمالية فإنها تتضمن زيادة أو تخفيض الموانع الجمركية مع دولة أخرى، أو تطبيق نظام الحصص (Quata System) على الصادرات والواردات، أو تنفيذ إجراءات الحظر الاقتصادى ضد دولة معينة بصورة جزئية أو شاملة، أو تنفيذ إجراءات المقاطعة الاقتصادية، إلخ.

وبالنسبة للآليات العسكرية فهى تتراوح ما بين عقد المحالفات العسكرية الدفاعية أو الهجومية، أو الدخول طرفا فى مواثيق ثنائية أو متعددة الأطراف للدفاع المشترك مع الغير، أو تلقى المساعدات العسكرية أو تزويد الغير بها، أو إعلان الحرب عندما يتجاوز التهديد الخارجى لأمن الدولة القومى أو لمصالحها الاستراتيجية الأساسية ما يمكن احتماله أو القبول به.

وأما عن الآليات الدعائية والمذهبية فقد تضاعفت أهميتها وازدادت فعاليتها مع التطور الكبير الذى حدث فى نظم وأدوات الاتصال الدولى الموجه إلى الخارج. وقد تستخدم هذه الآليات الدعائية من أجل تعبئة التأييد الجماهيرى لسياسة خارجية معينة، كما قد تستخدم للتأثير فى مواقف وسياسات الدول الأخرى على النحو المرغوب فيه، وهكذا.

وإذا كان هذا عن الآليات والوسائل، فماذا عن تكتيكات السياسة الخارجية؟ إن هذه التكتيكات عديدة ومتنوعة ومنها التكتيك الذى يعتمد على استخدام عنصر المناورة (Maneuvering) ضمن الإطار الاستراتيجى العام لهذه السياسة الخارجية بكل ما يتضمنه هذا الإطار من أهداف قومية ومصالح أساسية والتزامات دولية، مع الأخذ فى الاعتبار قدرات الدول التى تمسها تلك السياسات والتى هى بحد ذاتها قيود ومحددات، إلخ.

وتتضح أهمية المناورة كأداة تكتيكية من واقع أنه لا يوجد فى السياسة الدولية موقف ساكن أو مستقر، وإنما تكون كل المواقف الدولية فى حركة مستمرة مما يجعلها قابلة للتغيير فى شتى الاتجاهات وفق ما تفرضه متغيرات الظروف، ومن هنا يجب أن يكون منهاج الدولة فى التعامل معها متسمًا بالدرجة المناسبة من المرونة الحركية حتى يمكنها التوافق مع ما تتصف به البيئة السياسية الدولية من ديناميكية عالية للغاية.

من ناحية أخرى، فإن الحاجة إلى استخدام تكتيك المناورة بالقدر المناسب من السرعة والمرونة قد لا تكون منبثقة فقط من متغيرات الظروف الخارجية، وإنما قد تنتج عن عوامل أخرى تتحمل الدولة المسئولية الرئيسية عنها كالتخطيط الخاطئ لسياستها الخارجية، أو سوء التقدير، أو التورط فى توقيت غير ملائم لبعض تحركاتها، أو التذبذب في المواقف، أو عدم اتساق تحركات السياسة الخارجية للدولة على نحو يدفع الغير إلى تفسيرها فى إطار من عدم التأكد أو سوء الفهم لدوافعها. ومراميها، وهكذا.

ومن التكتيكات الأخرى التى تستخدمها الدول، أداة التدخل (Intervention) وهى من أكثر الأدوات استخدامًا فى السياسات الخارجية للعديد من الدول. والدول عندما تفعل ذلك، فإنها لا تعدم البحث عن المبررات التى تحاول أن تساند بها تدخلاتها فى شئون الدول الأخرى كزعمها أن التدخل يتم لحماية مواطنيها فى هذه الدولة الأخرى، أو لإحباط عدوان مسلح يوشك أن يقع ضدها، أو لمنع اختلال ميزان القوة القائم بينها وبين الدول الأخرى فى غير صالحها، وما إلى غير ذلك من الذرائع والمبررات.

ويضيف إلى ما سبق، ما يعرف بالتكتيك المبنى على مفهوم الاسترضاء (Appeasement) الذى يقوم على تقديم التنازلات لطرف خارجى معين، ويحدث ذلك

إما إراديا (Wilingly) أو تحت الضغط والإكراه وذلك بقصد التوصل إلى تسوية لنزاع قائم بين الدولتين المعنيتين. وهناك كذلك تكتيك الحلول النصفية أو الحلول الوسط (Compromises) والذى يهدف بطبيعته إلى التخفيف من حدة التوترات التى تشوب علاقة الدولة بالطرف الخارجى الذى يجرى تقديم هذا الحل الوسط لصالحه، وقد يفيد هذا التكتيك أحيانا فى منع تفاقم التوتر وتصاعده باتجاه نشوب الحرب. ومن تلك التكتيكات أيضا، العمل السرى ضد الدولة الأخرى، أو التحرك فى قنوات غير مرئية أو غير معلنة. وقد يأخذ هذا التكتيك الخارجى طابع التجسس، أو التحريض ضد السلطة الحاكمة فى الدولة الأخرى، أو التخريب (Subversion) ، أو محاولة اختراق المجتمع الآخر وخلخلة الجبهة الداخلية فيها بأسلوب الدعايات المضادة أو الغزو الفكرى أو الأيديولوجى، إلخ.