الفصل التمهيدى

دبلوماسية القمة الأفريقية

دبلوماسية القمة هى الدبلوماسية التى تتم على مستوى رؤساء الدول أو الحكومات . ولدبلوماسية القمة وسائل متعددة ؛ منها مؤتمرات القمة ، ومنها المقابلات الشخصية التى تتم بين رئيسين أو أكثر . ومؤتمرات القمة هى مؤتمرات لرؤساء الدول أو الحكومات أو القيادات السياسية ، التى يمكنها وضع القرار السياسى الهام ، وعقد الاتفاقيات ، دون اللجوء إلى الوسائل الدبلوماسية التقليدية ، أو الهيئات التى تكلف باتخاذ القرار فى السياسة الخارجية للدولة[1] . أما المقابلات بين رئيس دولة ، أو الزيارات المتبادلة التى تتم بين رؤساء الدول ، فهى صورة من صور الدبلوماسية الشخصية ، والتى لعبت دوراً هامًّا فى تاريخ العلاقات الدولية فى العالم ، ولعل المقابلة التى تمت بين نابليون وألكسندر الأول قيصر روسيا ، وعقدت على أثرها معاهدة تيلست Tilest التى قسمت أوربا بين فرنسا وروسيا ؛ أوضح مثل على ذلك* .

ويعتبر مؤتمر فينا الذى عقد فى عام ١٨١٥ أول مؤتمر قمة يعقد فى أوربا ، وقد كانت المقابلات الدورية بين رؤساء الدول المكونة له تتم دوريًّا فى الفترة من عام

---

* فى هذه الدراسة سنركز على الاهتمام بمؤتمرات القمة ، وهى التى تجمع بين أكثر من رئيس دولة أو حكومة لمناقشة موضوعات تهم أكثر من دولة ، وليس الاجتماعات أو المقابلات التى تتم بين الرؤساء والتى يمكن إطلاق الدبلوماسية الشخصية عليها أيضاً .

١٨١٥ إلى عام ١٨٢٢ . وبعد الحرب العالمية الأولى عقد الأربعة الكبار : ولسن ، كليمنصو ، لويد جورج ، واورلاندو مؤتمر قمة تم فيه إعداد اتفاقية السلام ، وبعد إنشاء عصبة الأمم كانت دبلوماسية القمة والدبلوماسية الشخصية تلعب دورها خارج نطاق العصبة ، كما حدث فى اتفاقية لوكارنو عام ١٩٢٥ [٢] .

وعندما بدا بوضوح قصور إمكانات عصبة الأمم عن مواجهة الأحداث الدولية الهامة ، اقترح موسوليني عقد مؤتمر قمة بين الأربعة الكبار فى أوربا – فرنسا وألمانيا وبريطانيا وإيطاليا – وإعادة أمجاد الكونسرت الأوربى القديم ، حيث يتم التعاون مباشرة بين قيادات الدول الأربع الكبرى ، ولكن لم يتم ذلك . وقبل الحرب العالمية الثانية كانت القيادات فى أوربا تمثل نوعاً جديداً يجمع بين الديكتاتورية فى بعض الدول والديمقراطية فى دول أخرى ، وقد اتسمت دبلوماسية القمة فى هذه المرحلة بظاهرة جديدة وهى عدم الإعداد المسبق للقاءات ، وكذلك فشل دبلوماسية القمة فى حل كثير من المشكلات العالمية .

وهذا الخطأ لم يقتصر على الدكتاتوريات الأوربية فقط ، وإنما امتد إلى الديمقراطيات الغربية ، فقد كانت القرارات التى اتخذت فى تلك المؤتمرات من أسباب تعقد السياسة الدولية ، واستمرار المنازعات وانقسام العالم فيما بعد . وقد أظهرت تلك الفترة المصاعب والعقبات التى تعترض دبلوماسية القمة والدبلوماسية الشخصية ، فى الأحوال التى تكون الخلفيات السياسية للقادة المجتمعين متضاربة ومختلفة ، وآراؤهم متباعدة فيما يتعلق بمستقبل السياسة الدولية . ولعل من أسباب فشل دبلوماسية القمة فى هذه المرحلة تجاهل الدبلوماسية التقليدية ووسائلها ، والهيئات التى تتخذ القرار فى السياسة الخارجية . وقد مارس معظم القادة بعد الحرب العالمية الثانية دبلوماسية القمة والمقابلات الشخصية ، مثل ديجول وأيزنهاور ، وخروشوف [٣] .

وقد كانت دبلوماسية القمة أحد العوامل المؤثرة والهامة فى تخفيف حدة التوتر الدولى بعد العدوان الثلاثى على مصر فى عام ١٩٥٦ ، وكذلك فى أحداث المجر فى عام ١٩٥٧ . وقد كان ماكميلان رئيس وزراء بريطانيا من مؤيدى دبلوماسية القمة بين الدول الكبرى ، ففى رأيه أن التفاوض مع السوفيت يمثل تفاوضاً من نوع خاص ، حيث إن القائد السوفيتى يمثل القمة ، وإن السلطات مركزة فيه ، وعلى هذا فإن باستطاعة خروشوف أن يتخذ من القرارات ما لا يمكن أن يعهد به إلى من هم أقل منه فى المسئولية . وقد أيد أيزنهاور هذا الاتجاه ، فمع أنه لم يكن مقتنعاً بدبلوماسية القمة فإنه وافق على لقاء قمة مع الاتحاد السوفيتى فى باريس فى عام ١٩٦٠ ، وأعلن أن الدبلوماسية خلال السفراء ووزراء الخارجية لم تعد مجدية . [٤] ومع أن دالاس كان يعتقد أن مؤتمرات القمة لا تؤدى الغرض المتوقع منها ، وأنها لا تغنى عن الدبلوماسية التقليدية ، فإنه صرح بأن مقابلات الرؤساء تنجز الكثير من الأعمال الهامة فى أقصر وقت ممكن .

وفى الواقع أنه يجب الإعداد والتنسيق مقدماً لمؤتمرات القمة من خلال الدبلوماسية التقليدية ، فلا فائدة لمؤتمر قمة يتم دون الاتفاق والإعداد المسبق لقواعد محددة للوصول إلى اتفاق . أما فى حالة عدم الإعداد الكافى ، فإن المجتمعين عادة ما يواجهون بأن المؤتمر قد يؤدى إما إلى الفشل أو قبول إعلان مائع لا معنى له ، أو التوصل إلى اتفاق يعلم الأطرافُ أنهم لن يلتزموا بتطبيقه ، أو أنه سيفسر بتفسيرات متباينة بين كل طرف وآخر . والاتفاقات التى من هذا النوع تمثل خطورة كبرى فى ميدان العلاقات الدولية ، لأن المشكلة تثار مرة أخرى ، ولكن بشكل أعنف ، وفى وقت غير مناسب . وقد كانت اتفاقية جنيف ١٩٥٥ ومحادثات كامب ديفيد فى عام ١٩٥٩ أمثلة على ذلك [٥] .

أى أن دبلوماسية القمة وسيلة قديمة اتخذت صوراً جديدة وعديدة فى مجال

العلاقات الدولية . وكما اتبعت هذه الطريقة فى المجال العالمى نجد أنها استخدمت على نطاق أوسع فى القارة الأفريقية ، وكان لها سمات ومميزات خاصة بها ، وقد نجحت فى التوصل إلى حلول لكثير من المشاكل الأفريقية ، وفشلت فى بعضها الآخر ، ولكنها أصبحت حقيقة واقعة ، وظاهرة تستحق الدراسة .

فقد أصبحت دبلوماسية المؤتمرات – وخاصة مؤتمرات القمة – هى العلامة السائدة فى العلاقات الدبلوماسية بين الدول الأفريقية منذ أواخر الخمسينيات . وقد أعلنت السنغال فى عام ١٩٦٦ أنها ستغلق عدداً من بعثاتها الدبلوماسية فى أفريقيا ، لأن مهمة هذه البعثات التى يقوم بها الدبلوماسيون سوف تتم عن طريق اللقاءات المباشرة بين رؤساء الدول والحكومات [٦] . وهناك أسباب عديدة لاتجاه العلاقات الدولية الأفريقية لهذا الاتجاه ، فعلى عكس الحال فى آسيا لا توجد فوارق ثقافية أو تاريخية ، أو تباعد جغرافى كبير بين دول القارة ، مما يسمح بوجود نوع من التجانس يجمع بين هذا العدد الكبير من الدول . بعكس الحال فى أمريكا اللاتينية لا توجد دولة قوية مسيطرة تحول المؤتمرات إلى عملية فردية تسود فيها إرادتها . هذا إلى جانب أن الدول الأفريقية كانت تحاول الظهور بمظهر الترابط والتنظيم أكثر من الواقع ، كما كانت تلجأ إلى المؤتمرات كوسيلة للتغلب على عدم الاطمئنان والاستقرار الداخلى والقومى [٧] .

ويرتبط اللجوء إلى دبلوماسية المؤتمرات فى أفريقيا بعامل التطور السياسى فى داخل الدول الأفريقية نفسها . فالسياسة الخارجية للدول الأفريقية تتخذ على أعلى مستوى فى الدول ، لأن القادة الأفارقة حريصون على عدم التنازل عن نفوذهم السياسى . كما أن الدول الأفريقية تفتقر إلى كل الكوادر المتخصصة ، بما فيها المجال الدبلوماسى . وكثيراً ما يذهب السفراء ووزراء الخارجية إلى المؤتمرات بدون سلطات كافية لاتخاذ القرارات وللتفاوض المجدى ، ولهذا كان من الأنسب عقد المؤتمرات

بين الرؤساء حتى يتم التفاوض المباشر واتخاذ القرار ، توفيراً للوقت والجهد .

كما أن لرؤساء الدول فى أفريقيا وضعاً خاصًا ، فمن الملاحظ أن القيادة الشخصية هى مركز الثقل والنشاط فى الحياة السياسية فى أفريقيا ، ولعل وسائل الإعلام الأفريقية أصدق مظهر لذلك ، فكل أجهزة الإعلام من صحافة أو إذاعة تركز على تصرفات القادة أو تصريحاتهم المتعلقة بكافة النواحى السياسية والاقتصادية فى الدول ، بدلا من إبراز دور المؤسسات السياسية الخاصة بذلك . ولعل الواقع السياسى فى الدول الأفريقية يقوم على هذا ، فإن القادة الأفارقة يقومون بالحكم من القمة وليس من خلال المؤسسات السياسية ، بعكس الحال فى الديمقراطيات التقليدية ، التى يستمد فيها الرئيس التنفيذى سلطته من المؤسسات التشريعية . وفى معظم الدول الأفريقية يسود رئيس الدولة «سواء كان فى دولة الحزب الواحد ، أو فى الدول ذات النظام العسكرى» فوق المؤسسات القانونية والدستورية ، وتصبح شرعية النظام السياسى مستمدة من تصرفات رئيس الدولة .[٨] . ومما ساعد على ذلك أن حداثة عهد الدول الأفريقية بالاستقلال وطبيعة الميراث الاستعمارى لم تسمح بتكوين وإنشاء مؤسسات ومنظمات سياسية متكاملة ، مما يزيد من تركيز السلطة فى رئيس السلطة التنفيذية ، ويزيد من نفوذه السياسى على حساب المؤسسات السياسية الأخرى ، كالجمعيات التشريعية ، أو الأحزاب . وقد ساعد المناخ السياسى فى القارة الأفريقية على خلق القيادة الكاريزمية اللازمة لتجميع القوى الوطنية للوصول إلى الأهداف المحددة ، وعلى رأسها الاستقلال . ففى خلال الستينيات والخمسينيات كانت الشخصية الكاريزمية لنكروما ، وموديبوكيتا ، وكينياتا ، وسنجور ، ونيريرى ، وغيرهم ، هى أحد عوامل ترابط الكيان فى الدول الأفريقية وتجميعها ، وكان لكل من هؤلاء الزعماء مدرسة فكرية ، وأيديولوجية خاصة ، قائمة على أساس تحقيق الاستقلال ومعاداة الإمبريالية والاستعمار ، ومحاولة

بناء مجتمع أفريقى يمثل الشخصية الأفريقية ، ولكل منهم تاريخ حافل فى النضال والكفاح ضد الاستعمار . فكان من الطبيعى أن يمثل كل منهم مركز الثقل الحقيقى فى دولته ، ومن الطبيعى أن يتم التعامل بين هؤلاء القادة فى مؤتمرات القمة التى ميزت التطور السياسى لأفريقيا ، والتى مازالت تمثل ظاهرة حقيقية فى العلاقات الدبلوماسية فى القارة الأفريقية .

ولكن يجب أن نلاحظ أن هناك تغييراً هامًّا قد طرأ على المناخ السياسى فى أفريقيا ، فقد انتهت مرحلة الكفاح ضد الاستعمار ، ومرحلة تأكيد الشخصية الأفريقية ، وأصبحت الحاجة واضحة إلى التنمية الاقتصادية والسياسية ، وانتهت مرحلة القيادات الكاريزمية وإن لم ينته تجمع السلطة الحقيقية فى الدولة والقدرة على اتخاذ القرار السياسى فى يد رئيس الدولة ، بالرغم من تطور المؤسسات السياسية ذات الوزن السياسى . وقد أصبحت القيادات الأفريقية لا تستطيع اكتساب نفوذها ووجودها عن طريق الشعارات ومعاداة الغرب ، بل عن طريق تحسين الأحوال الاقتصادية فى دولها . وقد أثر هذا كثيراً على عدد مرات انعقاد مؤتمرات القمة ، والتى بلغت مداها قبل قيام منظمة الوحدة الأفريقية . وأصبحت مؤتمرات القمة الأفريقية الآن مقصورة على مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية ، ومؤتمرات قمة التنظيمات الإقليمية الفرعية ، ومؤتمرات قمة دول المواجهة لمحاربة التفرقة العنصرية والاستعمار الاستيطانى فى القارة ، وإن كانت الدبلوماسية الشخصية واللقاءات بين الرؤساء والزيارات المتبادلة مازالت تمارس على نطاق كبير [٩] .