

## السياسة الخارجية: أجهزة ووسائل إعدادها وتنفيذها

الأستاذ: بلحاج هواري، جامعة سعيدة

ملخص:

تعدد القضايا والظواهر العالمية، وتزايد عدد الوحدات المتواجدة في المسرح الدولي، زاد تعقيد ظاهرة السياسة الخارجية، كما برزت أهميتها بالنسبة للرفاهية العامة للمجتمعات، خاصة في الدول النامية، تماشياً مع هذا التطور لم يعد المنهج التقليدي القائم على أساس رصد التطور التاريخي لسياسات الدول، ومحاولة فهم هذا التطور في إطار الظروف المحيطة به كافياً لتفسير العديد من السياسات الخارجية، وعلى وجه الخصوص السياسات الخارجية للدول حديثة الاستقلال في النسق الدولي.

**الكلمات المفتاحية:** الدول، السياسة الخارجية، المنهج التقليدي، الدبلوماسية، الأجهزة

**مقدمة:**

يخظى موضوع السياسة الخارجية كغيره من المواضيع الأخرى باهتمام الكثير من الباحثين والمفكرين على اختلاف مشاربهم وقيمهم وأفكارهم، فخلال الفترة التي أعقبت نهاية الحرب العالمية الثانية، تطورت ظاهرة السياسة الخارجية تطوراً أساسياً، فبعد أن كانت ظاهرة بسيطة مقتصرة على قضية الأمن العسكري، أضحت ظاهرة متعددة المعالم والأبعاد، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بشتى الوظائف الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات، ومع تعدد القضايا والظواهر العالمية، وتزايد عدد الوحدات المتواجدة في المسرح الدولي، زاد تعقيد ظاهرة السياسة الخارجية، كما برزت أهميتها بالنسبة للرفاهية العامة للمجتمعات، خاصة في الدول النامية، تماشياً مع هذا التطور لم يعد المنهج التقليدي القائم على أساس رصد التطور التاريخي لسياسات الدول، ومحاولة فهم هذا التطور في إطار الظروف المحيطة به كافياً لتفسير العديد من السياسات الخارجية، وعلى وجه الخصوص السياسات الخارجية للدول حديثة الاستقلال في النسق الدولي.

تعتبر السياسة الخارجية في الغالب انعكاساً للمتغيرات أو العوامل الداخلية للوحدة السياسية، وهذا ما يجعلنا نطرح العديد من التساؤلات، ومن أهم الإشكاليات التي تتبادر إلى أذهان الكثيرين، الإشكالية التالية، والتي نراها حسب قراءتنا حول هذا الموضوع أنها ستساهم إلى حد ما في الإجابة على مختلف انشغالاتنا واهتماماتنا حول هذه الدراسة

## المبحث الأول: مفهوم السياسة الخارجية وأجهزة إعدادها

سيتم التعرض من خلال هذا المبحث لمفهوم السياسة الخارجية والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تصنع الخارجية .

### المطلب الأول: مفهوم السياسة الخارجية

من الصعوبة بمكان أن نعطي تعريفا جامعا مانعا شاملا ودقيقا للسياسة الخارجية لأن هذا المفهوم يثير جملة من الإشكاليات و القضايا.

سأحاول أن أعرض أهم التعريفات التي قدمت لتعريف السياسة الخارجية منها:

" حامد ربيع "، إذ يعرف السياسة الخارجية بأنها:

"جميع صور النشاط الخارجي، حتى ولو لم تصدر من الدولة كحقيقة نظامية. إن نشاط الجماعة كوجود حضاري أو التعبيرات الذاتية كصور فردية للحركة الخارجية تنطوي وتندرج تحت هذا الباب الواسع الذي نطلق عليه اسم: السياسة الخارجية".<sup>(1)</sup>

وفي مقام آخر يعرفها " روزناو " « Rosnau.James » بأنها: " ذلك المجهود الذي تبذله جماعة وطنية من أجل التحكم أو مراقبة محيطها الخارجي، سواء من خلال تكريس الوضعيات الإيجابية، أو تعديل تلك الوضعيات السلبية التي لا تخدم مصالحها".<sup>(2)</sup>

وبصفة عامة ، فإن أي سياسة خارجية، تتطلب وجود أجهزة تساهم في إعدادها

وتنفيذها على ضوء الخيارات والثوابت والإستراتيجيات التي تتحكم في هذه السياسة.<sup>(3)</sup>

يعرف " مارسيل ميرل " « Marcel Merle » السياسة الخارجية، بأنها: " ذلك الجزء من النشاط الحكومي

الموجه نحو الخارج، أي الذي يعالج بنقيض السياسة الداخلية، مشاكل تطرح ما وراء الحدود".<sup>(4)</sup>

من هذا التعريف نستطيع أن نستنتج بأن السياسة الخارجية هي قرارات وأفعال، فهي قرارات لأنها جزء من النشاط الحكومي الموجه إلى الخارج وأفعال لأنها تعالج مشاكل تطرح ما وراء الحدود. فالسياسة الخارجية ما هي إلا مبادئ وأفعال تتخذها هيئات ومؤسسات داخل الدولة.<sup>(1)</sup>

1 محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، ( القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ط. 2، 1998 ) ، ص، 7.

2 الحسن أبو قطار، العلاقات الدولية، ( الدار البيضاء، دار توبقال، ط. 2، 1990)، ص، 63.

3 المكان نفسه.

4 المكان نفسه.

## المطلب الثاني: المؤسسات الرسمية التي تصنعها

ستتناول الدراسة من خلال هذا المطلب، الهياكل والدوائر الحكومية التي تقوم برسم السياسة الخارجية وتنفيذها. على الرغم من تخصيص مؤسسة واحدة داخل الحكومة، والتي تبدو المسؤولة عن النشاط الخارجي بمفردها، والمتمثلة في "وزارة الخارجية"، لكن الواقع غير ذلك. فالسياسة الخارجية لا تقتصر على جهة بعينها في الوحدة الدولية. فزيادة الارتباطات الدولية عمق من قنوات التحرك الخارجي للدولة، بحيث أصبحت أغلب المؤسسات تشارك بشكل أو بآخر في المجال الخارجي: الاقتصاد، المالية، التجارة، السياحة، التعاون وغيرها.<sup>(2)</sup>

### 1- السلطة التنفيذية:

أيا كان شكل الحكومة ديمقراطية أم تسلطية، اتحادية أم موحدة، فإن السلطة التنفيذية تحتوي على أبرز صانعي القرار وهو "الرئيس أو رئيس الوزراء"، وهي تلعب دورا هاما في رسم السياسة الخارجية وتنفيذها، نظرا لما تحتويه من شبكات اتصال، فالممثلون السياسيون والاقتصاديون والعسكريون يقدمون تقارير لرؤسائهم في السلطة التنفيذية.<sup>(3)</sup>

لكن السلطات التنفيذية تتفاوت في طريقة صنع القرارات في ميدان السياسة الخارجية، ويعود ذلك إلى شخصية المسؤول الذي يتولى منصب رئاسة السلطة التنفيذية أو إلى شكل الحكم. أما باقي السلطات الأخرى، فدورها رقابي على دور السلطة التنفيذية فيما يتعلق بصنع السياسة الخارجية، فنظرا لتمييز السياسة الخارجية بعدم الثبات وسرعة التغير، كل هذا دفع الأنظمة السياسية إلى إعطاء السلطة التنفيذية دورا أساسيا في صنع السياسة الخارجية لمواجهة الأزمات الدولية.<sup>(4)</sup>

وفي هذا المقام، يقول "العربي سويم": "بالرغم من مسؤولية الحكومة في اتخاذ القرارات إلا أنه من الناحية العملية، هناك تحويل للسلطات إلى مجموعات غير مسؤولة هي التي تقوم بإعداد هذه المشاريع. طالما أنها هي صاحبة الرأي والمشورة، فإن القوة ستكون إلى جانب المجموعات المتخصصة أو الفنية".<sup>(5)</sup>

1 سعد حقي توفيق، مبادئ العلاقات الدولية، (عمان: دار وائل للنشر، 2000)، ص، 15.

2 الحسن أبو قطار، العلاقات الدولية، (الدار البيضاء: دار توبقال، ط. 2، 1990)، ص، 63.

3 الحسن أبو قطار، مرجع سابق، ص، 64.

4 عبد الرحمن يوسف بن حارب، مرجع سابق، ص، 52.

5 العربي سويم، المفاهيم السياسية المعاصرة ودول العالم الثالث: دراسة تحليلية نقدية، (الرباط: المركز الثقافي العربي، 1987)، ص، 114.

ويضيف قائلا: " وإذا كان الدستور هو الذي يمنح القوة للحكومة وهو الذي يحدد قواعد اللعبة السياسية. فإن الخبرة والمعرفة تمنح للفنيين قوتهم وتحولهم إلى قوة غير شكلية. بمعنى غير مؤسسية وبالرغم من أنهما تعمل داخل نطاق الحكومة، لذا فإن الحكومة وفي الوقت الحاضر ومع غياب هذه القوة تكون منعدمة الوجود. " <sup>(1)</sup>

وينضوي تحت راية السلطة التنفيذية في مختلف الأنظمة السياسية عدد من المؤسسات، وهذه الأجهزة هي: وزارة الخارجية، ووزارة الدفاع، وجهاز المخابرات، ومجلس الأمن القومي. فوزارة الخارجية، تقوم بالمشاركة في رسم السياسة الخارجية وتنفيذها، والإشراف على العلاقات الدولية مع العالم الخارجي لتبادل التمثيل الدبلوماسي والقنصلي مع مختلف الدول والمنظمات الدولية، كما تقوم وزارة الدفاع بالمشاركة في رسم السياسة الخارجية خاصة في المجال الأمني والدفاعي لتلك السياسة، ويقوم جهاز المخابرات بجميع المعلومات وتحليلها والتي ترسم على أساسها السياسة الخارجية، في حين يكون مجلس الأمن القومي تابعا مباشرة لمن يملك زمام السلطة التنفيذية في النسق السياسي. <sup>(2)</sup>

## 2- وزارة الخارجية:

عملية تنفيذ السياسة الخارجية تقوم بها هيئة مركزية ومجموعة كبيرة من الأجهزة اللامركزية التابعة لها، والمقصود هنا " وزارة الخارجية " في العاصمة والبعثات الدبلوماسية والقنصلية في الخارج. <sup>(3)</sup>

وتقوم وزارة الخارجية بعدة مهام على مستوى السياسة الخارجية، منها:

1- رسم السياسة الخارجية وتنفيذها.

2- الإشراف على العلاقات الدولية مع العالم الخارجي.

3- التمثيل الدبلوماسي والقنصلي مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية.

وفي هذا السياق، قال: " عبد الرحمن يوسف بن حارب: " ... تعتبر وزارة الخارجية من المصادر الرئيسية للمعلومات في المجال الخارجي، ومن الأدوات الأساسية لتنفيذ السياسة الخارجية. فالسفارات تقوم بإرسال تقارير مفصلة، ومستمرة على أوضاع الدول المختلفة التي توجد بها، وبعد وصول هذه التقارير يتم تحليلها بواسطة خبراء

1 المكان نفسه.

2 محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، ( القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ط.2، 1998)، ص.7.

3 يحي أحمد الكعكي، الشرق الأوسط وصراع العولمة، ( بيروت: دار النهضة العربية، ط.1، 2002)، ص.23.

متخصصين وموزعين على مختلف الأقسام الرئيسية في وزارة الخارجية، وبالتالي تقوم الوزارة بتنفيذ السياسة الخارجية بواسطة بعثاتها الدبلوماسية.<sup>(1)</sup>

وباعتبار وزارة الخارجية جزءا من السلطة التنفيذية، فهي تقوم بعملية رسم سياسة الوحدة الدولية في المحيط الخارجي، كما تقوم بتصميم الخطط والبرنامج التي تحتوي على الخطوات العملية الكفيلة بذلك، وبالتالي تكلف موظفيها كل حسب مرتبته وموقعه وبحسب الجهاز أو المؤسسة التي ينتمي إليها بالعمل على تطبيق تلك السياسة على أرض الواقع.<sup>(2)</sup>

(3) - الجهاز البيروقراطي:

هو عبارة عن مجموعة من الأفراد المعنيين بصفة رسمية دائمة للقيام بالمهام الرئيسية في ميدان السياسة الخارجية. وهم الموظفون الرسميون في وزارة الخارجية بصفة عامة،

والموظفون الرسميون العاملون في الميدان الخارجي في وزارتي الدفاع والاقتصاد.<sup>(3)</sup>

وقد ازداد دور البيروقراطيين في عملية صنع السياسة الخارجية مما جعل بعض الباحثين يذهبون إلى حد القول بأنهم المخططون الرئيسيون للسياسة الخارجية، ونظرا لأن البيروقراطية، تمتلك المهارات الأساسية للتعامل مع الدول الأجنبية، فإنه من الضروري الاعتماد عليها في رسم السياسة الخارجية. فالبيروقراطية هي التي تقوم بجمع المعلومات ، كما تقوم بتحديد المعلومات التي ترفع إلى المستويات العليا.<sup>(4)</sup>

والدراسات والقرارات تمر عادة على الخبراء في الجهة الحكومية المسؤولة عن إعداد وتنفيذ السياسة الخارجية، وتجدر بنا الإشارة هنا إلى أن هؤلاء الخبراء يتحيزون ويتعدون عن الإرادة الشعبية، وهذه التحيزات والتفسيرات تنعكس على نصائحهم ومشورتهم التي يقدمونها إلى السلطة. وبصفة موجزة: " فالسياسة الخارجية تعمل من خلال

1 عبد الرحمن يوسف بن حارب، مرجع سابق، ص، 53.

2 يحي أحمد الكعكي، الشرق الأوسط وصراع العولمة، مرجع سابق، ص، 23.

- لمزيد من التوضيحات حول دور وزير الخارجية، أنظر:

- الحسان أبو قنطار، مرجع سابق، ص، 65.

3 عبد الرحمن يوسف بن حارب، مرجع سابق، ص، 54.

4 لويد جنسن، تفسير السياسة الخارجية ، ترجمة: محمد بن احمد مفتي و محمد السيد سليم ، ( الرياض : عمادة شؤون المكتبات بالاشتراك

مع جامعة سعود ، 1989)، ص، 139.

بيروقراطية، وما ينتج عن معظم البيروقراطيات يتأثر عادة بمروره من خلال الأفراد الموجودين، والذين يدلون بمشورتهم وتفسيرهم لمن يتخذون القرار السياسي.<sup>(1)</sup>

#### 4- السلطة التشريعية:

السلطة التشريعية سواء في النظام الرئاسي أو النظام البرلماني تلعب دورا محددًا في عملية صناعة السياسة الخارجية، ورغم وجود اختلافات بين الوحدات السياسية، فإن السلطات التشريعية في الدول الديمقراطية تشترك في إقرار المعاهدات، وفي تعيين المسؤولين عن السياسة الخارجية، وتحديد الميزانية العامة وإعلان الحرب.<sup>(2)</sup> " فدور السلطة التشريعية يختلف من نظام إلى آخر حسب طبيعة النظام، وفي هذا المجال يشير بعض الباحثين إلى أن النظام البرلماني بصفة عامة، يتمتع بمميزات عن النظام الرئاسي في مجال صنع السياسة الخارجية، أبرزها:

1- أن رئيس الوزراء في النظام البرلماني، هو في ذات الوقت زعيم الأغلبية البرلمانية، ومن ثم، فإنه يضمن تأييد السلطة التشريعية لقراراته التنفيذية في مجال السياسة الخارجية، بينما لا يضمن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي هذا التأييد.

2- يتميز النظام البرلماني بقدر أكبر من الاستمرارية في مجال صنع السياسة الخارجية، فهناك موظف إداري كبير يدير شؤون الوزارة لا يتغير بتغير الوزير. أما في النظام الرئاسي، فإن تغير الرئيس يصحبه تغير كبار رجال الدولة من الإداريين والسفراء.

3- أن رئيس الوزراء في النظام البرلماني لا يصل إلى منصبه إلا إذا عمل لفترة طويلة داخل حزب وأثبت قدرته على التوفيق بين الاتجاهات الرئيسية داخل حزبه، مما يضمن تعبيره عن آراء الأغلبية بعكس الحال في النظام الرئاسي.<sup>(3)</sup> وبالرغم من اختلاف أدوار السلطة التشريعية في صياغة السياسة الخارجية، فإن ثمة قواعد مشتركة للسلطات التشريعية في كل الدول، حيث أن مشاركتها في الشؤون الخارجية أقل من مشاركتها في الشؤون الداخلية، وذلك راجع إلى السرية التي تتميز بها الشؤون الخارجية، وللسلطة التنفيذية دور أكبر في رسم وتنفيذ السياسة الخارجية، ويقتصر دور السلطة التشريعية على الموافقة أو الاعتراض على السياسة التي تقترحها الحكومة، ولكنها لا تضع السياسة الخارجية.<sup>(4)</sup>

1 أحمد بدر، الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة، ( القاهرة: دار قباء للطباعة والتوزيع، 1998)، ص، 298.

2 عبد الرحمن يوسف بن حارب، مرجع سابق، ص، 55.

3 محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص، 409.

4 عبد الرحمن يوسف بن حارب، مرجع سابق، ص، 55-56.

وعلى الرغم من أن السلطة التنفيذية تتقدم إلى السلطة التشريعية ببرنامج عملها الذي يحتوي على مشروع يتعلق بالسياسة العامة والسياسة الخارجية جزء لا يتجزأ منها، إلا أن هذا البرنامج لا يتم تنبيهه إلا من طرف السلطة التشريعية التي تقوم بدراسته وتحليله بشكل دقيق. وبالتالي تتخذ القرار النهائي إما بقبوله أو رفضه أو إدخال تعديلات عليه. ومن يمكن القول أن إقرار هذا البرنامج يعتبر عملاً تشريعياً يدخل ضمن اختصاصات السلطة التشريعية.<sup>(1)</sup>

## 5- السلطة القضائية:

للسلطة القضائية دور غير مباشر في عملية صنع السياسة الخارجية، والمتمثل في سلطة القضاء في إبطال بعض القوانين أو الاتفاقات التي لها علاقة بالسياسة الخارجية على اعتبار أنها مخالفة للدستور، كما لها سلطة تفسير النصوص الدستورية والقضائية، والغالب أن قضايا السياسة الخارجية بمنأى عن رقابة القضاء.<sup>(2)</sup>

## 6- المؤسسة العسكرية:

تلعب هي الأخرى دوراً هاماً في عملية صنع السياسة الخارجية، وذلك عندما تهتم الدولة بقضايا الأمن الوطني، وعندما تزداد كذلك حدة الصراع الدولي، ويختلف دورها في صناعة السياسة الخارجية حسب طبيعة ونوعية الحكم، حيث تكون المؤسسة العسكرية خاضعة للسلطة المدنية في النظم الديمقراطية، ويكون وزير الدفاع مدنياً، وفي النظم الرئاسية يكون رئيس الدولة عادة القائد الأعلى للقوات المسلحة، أما في النظم العسكرية، فالعسكريون هم أصحاب القرار ولكن ذلك لا يمنعهم من الاستعانة بخبراء ومستشارين مدنيين، وفي المباحثات الخارجية المتعلقة بالدفاع والأمن، وفي وقت الحرب فيكون للعسكريين دور كبير في صنع السياسة الخارجية التي تكون كل موادها مستخرجة لخدمة المجهود الحربي.<sup>(3)</sup>

وفي هذا السياق، قال " لويدي جنسن " « Luide Jonson »: " على الرغم من أن الحكم المدني قد واکب تطور الدول الديمقراطية ويتوقع أن يستمر، فإن هناك بعض الدارسين ك " هارولد لاسويل "، كانوا يخشون من

1 عطا محمد صالح زهرة، في النظرية الدبلوماسية، ( الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط.1، 2004)، ص،22.

2 محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص،460.

3 عبد الرحمن يوسف بن حارب، مرجع سابق، ص،56.

التهديد الذي قد يحدثه ظهور الدولة العسكرية، لأن زيادة الاهتمام بالأمن الوطني بعد الحرب العالمية الثانية، يعني تقوية التوجهات العسكرية للدول مما يؤدي إلى زيادة نفوذ المؤسسة العسكرية." (1)

## 6- المؤسسات الاقتصادية:

يعتبر الاقتصاد من الأدوات البارزة في تنفيذ السياسة الخارجية، وكثيرا ما يكون عاملا مساعدا في تقرير نوعية القرارات المتخذة في تلك السياسة، فعن طريق الوسائل الاقتصادية تستطيع الدولة أن تقنع أو تكافئ أو تعاقب الدول الأخرى، هذا من جهة، من جهة أخرى فالقوة الاقتصادية ضرورية بالنسبة للقوة العسكرية، ونظرا لتشابك العلاقات الدولية وزيادة الاعتماد المتبادل بين الدول، أصبح للوزارات المعنية بالاقتصاد والتجارة دور هام في إبرام الاتفاقيات التجارية والاقتصادية، وبالتالي أصبح دور المؤسسة الاقتصادية لا يقل أهمية عن دور وزارة الخارجية في صنع السياسة الخارجية. (2)

## 7- الوحدات الإقليمية:

والمقصود بذلك، الدور الذي تلعبه الوحدات ( الولايات والمقاطعات ) الأدنى من السلطة السياسية المركزية في صنع السياسة الخارجية. فقد تشارك هذه الوحدات في صنع هذه السياسة. ففي الوحدات الموحدة، السياسة الخارجية تكون من اختصاص السلطة المركزية، ولا تنافسها الوحدات الإقليمية ( الولايات ) في مجال السياسة الخارجية إلا بواسطة السلطة المركزية. (3)

كما تبقى السياسة الخارجية في الدول الاتحادية من اختصاصات السلطة الاتحادية. غير أن المقاطعات أو الولايات غالبا ما يكون لها هي الأخرى دور في صنع تلك السياسة.

والأمثلة على ذلك منها على سبيل المثال لا الحصر مقاطعة " كويك " الكندية، أقامت علاقات ثقافية مع فرنسا، ف وقعت خلال عامي 1964 و 1965م اتفاقيتين ثقافيتين مع فرنسا دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية. (4)

## المطلب الثالث: المؤسسات غير الرسمية

أدى التطور في مختلف المجالات في العصر الحديث لمختلف الجماعات غير الرسمية إلى بروز بعض الأدوار المؤثرة في صنع السياسة الخارجية، وعادة ما يكون تأثيرها محدودا، ومن أبرز هذه الجماعات، ما يلي:

1 لويد جنسن، تفسير السياسة الخارجية، مرجع سابق، ص، 152.

2 عبد الرحمن يوسف بن حارب، مرجع سابق، ص، 57.

3 محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص، 456.

4 نفس المرجع، ص، 456.



## 1- الأحزاب السياسية:

كلما ازدادت الأغلبية البرلمانية للحزب السياسي ازداد تأثيرها على السياسة الخارجية، فتأثير الأحزاب على السياسة الخارجية في نظام التعددية الحزبية، والذي يضم عددا من الأحزاب الصغيرة يكون له تأثير محدود بسبب تغير الائتلافات من فترة لأخرى.<sup>(1)</sup> أما في النظم الاشتراكية، فإن الحزب الواحد يلعب دورا مهما في عملية اتخاذ القرار، فالقيادة الحزبية هي التي تشارك في وضع السياسة الداخلية والخارجية للبلاد.<sup>(2)</sup>

## 2- جماعات المصالح:

إن أنشطة جماعات المصالح في ميدان السياسة الخارجية، تنحصر في غالب الأحيان في محاولة التأثير على عملية صنع السياسة الخارجية عن طريق الضغط على السلطتين التشريعية والتنفيذية، والقيام بحملات إعلامية على مستوى الرأي العام.<sup>(3)</sup>

وفي هذا السياق، قال " العربي سويم ": " وتمارس قيادة هذه الجماعات العمل السياسي فعليا، وذلك باتجاهين:

- 1- باتجاه أعضائها عندما تحاول إقناعهم بالتصويت لصالح مرشح ما أو القيام بإضراب.
- 2- باتجاه السلطة السياسية عندما تحاول نقل رغباتها وصراعاتها إلى مستوى السلطة بهدف التفاوض معها لإيجاد الحلول للمشاكل المطروحة.<sup>(4)</sup>

ويتميز تأثير الجماعات الضاغطة على عملية صنع القرار في ميدان السياسة الخارجية بأنه تأثير محدود للغاية، لأن تلك الجماعات لا تتمتع بأي موقع سلطوي في مجال السياسة الخارجية، ولذلك فإنه ينبغي عليها أن تقنع السلطات بصحة وجهات نظرها، وهو أمر صعب التحقق، كما يصعب عليها أن تبرهن على أن اهتمامها بقضية من القضايا يفوق اهتمامها بقضية من قضايا الرأي العام كله.<sup>(5)</sup>

## 3- وسائل الإعلام:

1 عبد الرحمن يوسف بن حارب، مرجع سابق، ص، 58.

2 العربي سويم، مرجع سابق، ص، 117.

3 لويد جنسن، تفسير السياسة الخارجية، مرجع سابق، ص، 156.

4 العربي سويم، مرجع سابق، ص، 118.

5 لويد جنسن، مرجع سابق، ص، 157.

هناك علاقة بين الإعلام والسياسة الخارجية، حيث يمكن اعتبار المعلومات التي يحصل عليها صناع القرار من وسائل الإعلام بمثابة "مدخلات" « Inputs »، لعملية صناعة القرارات، وهناك دراسات خاصة بالقابلية للقراءة لدى الحكام لصحف دون أخرى، مما يؤثر على عملية صياغة القرار. كما تنقل وسائل الإعلام مواقف الحاكم إلى المحكوم، ومواقف المحكوم إلى الحاكم، فما تحتوي عليه وسائل الإعلام يعتبر مصدرا للمعلومات التي تساهم في تقديم البدائل المتعلقة بالقرارات، وصناعة القرارات نفسها.<sup>(1)</sup>

وتصبح وسائل الاتصال مصدرا للمعلومات بدرجة كبيرة لدى صانعي القرار كلما كانت بسيطة وسهلة القراءة، ومثيرة لاهتمام صانع القرار، وأن تكون خالية من مختلف التعقيدات التي تدفعه إلى البحث عن مصادر للمعلومات تكون أكثر بساطة، أضف إلى ذلك أن وسائل الاتصال تقوم بنقل وتفسير القرارات للرأي العام، ويعتمد الجمهور في معرفته لهذه القرارات على ما تقدمه وسائل الاتصال، وأسلوبها المستخدم في التعليق عليه واتجاهها نحوه. وهو ما يؤثر في تنفيذ هذه القرارات، وبالتالي التأثير في ثقة الحكومة نفسها.<sup>(2)</sup>

وتلعب وسائل الإعلام دورا هاما في إقناع الجماهير بقرارات السياسة الخارجية وتنمية ثقافتهم السياسية، وزيادة مشاركتهم السياسية، وبالتالي زيادة التفاعل بينهم وبين النظام القائم، كما تقوم بنقل مواقف الجمهور إلى صانعي القرارات، مما قد يؤدي في النهاية إلى إضفاء طابع عصري على شعبية السياسة الخارجية.<sup>(3)</sup>

ومن هنا، يمكن القول أن السياسة الخارجية تجسد من طرف الحكومات وتنظيماتها وأجهزتها، ولكن يمكن أن تجسدها كذلك الجماعات والتنظيمات الاجتماعية وحتى الأفراد.

وللسياسات الخارجية آثار على النظام العالمي من خلال تفاعل سلوكياتها وتصرفاتها على معطياته.<sup>(4)</sup>

4- الرأي العام وصنع السياسة الخارجية: يقوم الرأي العام المحلي بدورين هامين في صنع السياسة الخارجية للدولة.

1 محمد علي العويني، العلوم السياسية: دراسة في الأصول والنظريات والتطبيق، ( القاهرة: دار الوزان للطباعة والنشر بالاشتراك مع عالم الكتب، 1988 )، ص ص، 455-456.

2 إبراهيم حمادة بسيوني، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، سلسلة أطروحات الدكتوراه (21)، ( بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، فيفري 1993)، ص ص، 138-139.

3 محمد علي العويني، مرجع سابق، ص، 456.

4 Frank .R. Pfetsch, La politique internationale, ( Bruxelles ; Etablissements Bruylant, 2000), p.35.

- 1- توجيه السياسة الخارجية للدولة، وذلك من خلال رغبة صناع القرار الخارجي لكسب رضا المواطنين، وذلك يجعل السياسة الخارجية تحقق قدرا كبيرا من رغبات المواطنين.
- 2- رغبة صناع القرار الخارجي في تغيير اتجاهات الرأي العام المحلي، بهدف توافقها مع أهداف السياسة الخارجية.<sup>(1)</sup>

## المبحث الثاني: وسائل تنفيذ السياسة الخارجية

سيتم التطرق من خلال هذا المبحث لوسائل تنفيذ السياسة الخارجية.

### المطلب الأول: الدبلوماسية

هناك العديد من الوسائل أو الأدوات التي تستخدمها الدول في سياساتها الخارجية، وذلك رغبة منها في تحقيق أهدافها، ومن أبرزها:

الدبلوماسية هي الأداة الرئيسية في السياسات الخارجية للدولة والدبلوماسية الفعالة هي التي تدعمها كل هذه الأدوات سياسية أو دعائية أو نفسية أو اقتصادية أو عسكرية، ويرى كثير من المتبعين أن هدف الدبلوماسية هو التوفيق بين خلافات الدول ومحاولة فتح قنوات للاتصال بينها.<sup>(2)</sup>

وفي هذا الشأن، يقول " إيبا إيبان " « Ebba Eban » الدبلوماسية (Diplomacy) :

" تعني المسار الكامل الذي بواسطته تقرر السياسة الخارجية، تصاغ وتنفذ. وأستبعد صحة التمييز التقليدي بين الوزراء الذين يقررون السياسة والسفراء (Ambassadors) الذين يفاوضون بناء على تعليمات يتلقونها من الوزراء، فالدبلوماسي المحترف غالبا ما تكون له قدرة فعالة في صنع السياسة، فرفعته كثيرا ما تنشط في مسار المفاوضات ".<sup>(3)</sup>

ومن الثابت أن الدبلوماسية هي الأداة الأولى في السياسات الخارجية للدول، خاصة في

1 فاروق أبو زيد، دور الرأي العام .. ووسائل الإعلام في صنع السياسة الخارجية، مجلة الدبلوماسية، ع، 4، أبريل 1984، ص ص، 43-

.44

2 محمد نصر مهنا، مرجع سابق، ص، 226.

3 -Ebba Eban, Interest And Conscience In Modern Diplomacy , ( New York : Council on Religion and International Affairs, 1985 ), P.1.

أوقات السلم، وتعني الدبلوماسية: " فن إدارة التعامل مع الوحدات السياسية الأخرى، والوظيفة الدبلوماسية بالتالي لم تعد عملية مظهرية، وإنما أصبحت عملية أساسها الكفاءة والاقتدار، وهدفها الأول تمثيل الدولة وحماية مصالحها على أفضل الوجوه الممكنة طالما لم يقتضي الأمر تدخل الإستراتيجية.<sup>(1)</sup>

وفي القرن الواحد والعشرين نشط نوع من الدبلوماسية وهو ما يعرف " بالدبلوماسية العامة "، والتي تعتبر عامل أو عنصر مركزي في النشاطات الدبلوماسية الواسعة.<sup>(2)</sup>

فالدبلوماسية هي وسيلة لتحقيق سياسة الدولة خارج الحدود، وتتميز عن غيرها من الوسائل بالموضوع المزدوج الذي يعتبر محور العمل الدبلوماسي، وهو تأمين مصالح الدولة في الخارج والحفاظة على السلام.<sup>(3)</sup>

وفي هذا المقام، قال " عبد الإله عبد الخالق ": " غير أنه لا بد من الإقرار بأن الدبلوماسية ليست هي الأداة الأكثر تأثيراً والأهم فاعلية في تحقيق أهداف السياسة الخارجية للدول، حيث تلعب أدوات أخرى، كالقوة العسكرية، والإمكانيات الاقتصادية، والقدرات التكنولوجية والتفوق العلمي، دوراً بارزاً ومؤثراً يفوق دور الدبلوماسية بكثير. " <sup>(4)</sup>

## المطلب الثاني: الإستراتيجية والحرب

بالرغم من تعدد أهداف السياسة الخارجية لأية دولة بصفة عامة فإن تحقيقها إما أن يكون بالوسائل الدبلوماسية أو القضائية و إما أن يتم بالقوة أو الإستراتيجية، لأن إشباع الدولة لحاجاتها وأهدافها في مجال العلاقات الدولية، يرتبط بوجهي هذه العلاقات وهما السلام والحرب. وهكذا يمكن القول أنهما (الإستراتيجية والدبلوماسية) هما أداتان لسياسة واحدة، فالدبلوماسية تقوم عموماً على الإقناع بينما تقوم الإستراتيجية على الإكراه، إلا أنهما ترميان إلى تحقيق هدف واحد وهو التأثير في إرادة دولة ما لكي تستجيب لإرادة دولة أخرى. <sup>(5)</sup>

1 محمد نصر مهنا، قضايا سياسية معاصرة، ( الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1997، ص ص، 14-15.

2-Shaun Riordan, " Dialogue-Based public Diplomacy: A New Foreign Policy Paradigm ? ", Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations, N.95, November 2004, P.1.

3 أدونيس العكره، من الدبلوماسية إلى الإستراتيجية: أمثولات من الحرب الباردة، ( بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1981)، ص، 111.

4 عبد الخالق عبد الإله، الدبلوماسية العربية في عالم متغير: بحوث ومناقشات الندوة التي نظّمها مركز دراسات الوحدة العربية، ( بيروت: ط.1، أوت 2003)، ص، 141.

5 عطا محمد صالح زهرة، في النظرية الدبلوماسية، ( الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط.1، 2004)، ص، 24.

الحرب هي الأخرى أداة من أدوات السياسة الخارجية، حيث تستخدم هذه الأخيرة القوة المسلحة، ويتخذ هذا الاستخدام مظهرين:

- 1- الاستخدام المادي أو الفعلي للقوة المسلحة في الدفاع عن مصالح الدولة، وأهداف سياستها الخارجية.
  - 2- التهديد باستخدام القوة المسلحة لإجبار الدول الأخرى على الرضوخ، والتسليم بأهداف هذه السياسة.<sup>(1)</sup>
- وتلجأ الدولة إلى الحرب لتحقيق أهدافها الوطنية عندما تفشل الوسائل السلمية الأخرى، مثل الوسيلة السياسية والضغط الاقتصادي. والهدف السياسي من الحرب مهما كان نوعها هو إخضاع العدو ومنعه من تحقيق أهدافه باستخدام القوة والعنف المسلح.<sup>(2)</sup>

فالْحَرْبُ كشكل من أشكال العنف ليست هدفاً بحد ذاتها، بل إنها وسيلة لهدف طويل المدى وهو إخضاع طرف ما لإرادة طرف آخر.<sup>(3)</sup>

المطلب الثالث: الوسائل الاقتصادية والدعائية

## 1- الوسائل الاقتصادية:

تعتبر الإمكانيات الاقتصادية للوحدة السياسية أحد الركائز الرئيسية في تكوين قوتها الوطنية، وهي بذلك تشكل أداة هامة من أدوات السياسة الخارجية. ويمكننا تعريف الأدوات الاقتصادية بأنها: "المقدرة الاقتصادية التي تستغل بطريق صريح أو ضمني في دعم أهداف هذه السياسة سواء انصرفت هذه الأهداف إلى النواحي الاقتصادية أو السياسية أو العسكرية أو الدعائية".<sup>(4)</sup>

كما تتعدد الأدوات الاقتصادية، ومن أبرزها: - التعريفات الجمركية - القيود الكمية أو نظام الحصص - القيود النقدية - إجراءات الحظر على المبادلات التجارية مع بعض الدول المعادية - المقاطعة الاقتصادية - ترتيبات الاندماج الاقتصادي الإقليمي - الإعانات - «Subsidie» - تجميد أرصدة بعض الدول الأجنبية المعادية لها - التوزيع التفضيلي لطلبات الاستيراد - الإجراءات الخاصة بتخفيض العملة «Dévaluation»<sup>(5)</sup>

## 2- الدعاية :

1 إسماعيل صبري مقلد، مرجع سابق، ص، 509.

2 محمد نصر مهنا، مدخل إلى علم العلاقات الدولية في عالم متغير، مرجع سابق، ص، 262.

3 عطا محمد صالح زهرة، في النظرية الدبلوماسية، (الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط. 1، 2004)، ص، 24.

4 إسماعيل صبري مقلد، مرجع سابق، ص، 473.

5 نفس المرجع، ص، 473-478.

تعتبر " الدعاية " « Propaganda » من الوسائل الفعالة التي تعتمد عليها الدول في تنفيذ سياستها الخارجية، وما ساعد على تزايد أهمية الدعايات الخارجية الموجهة كأداة للتأثير السياسي الدولي، عدة أسباب منها مثلاً: اتساع نطاق التفاعل بين الدول بفعل التطور الذي حدث في كفاءة وسائل الاتصال الجماهيري وأساليبه الفنية والتكنولوجية، وانتشار التعليم، ونشاط التزعات الديمقراطية في العالم وغيرها.<sup>(1)</sup>

## خاتمة:

وما يمكن استخلاصه من هذا الموضوع، بأنه لا يوجد تعريف جامع ومانع لمفهوم السياسة الخارجية، وذلك راجع لتعدد الزوايا والمنظارات التي تم النظر من خلالها لهذه الظاهرة، فكل مفكر أو باحث يريد أن يعطي مفهوماً لظاهرة السياسة الخارجية، فهناك من يرى بأنها تقتصر على النشاط الخارجي للدولة، وآخرون يرون بأنها تتجسد في صنع القرارات السياسية الخارجية وغيرها.

وقد تعددت نظريات السياسة الخارجية، وكل نظرية تنظر لظاهرة السياسة الخارجية من جانب معين، ومنها ما هي تقليدية وأخرى حديثة. ونفس الشيء بالنسبة لنظريات القرار السياسي الخارجي.

## قائمة المراجع:

### 1- الكتب بالعربية:

- أحمد بدر، الرأي العام: طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة، ( القاهرة: دار قباء للطباعة والتوزيع، 1998 ).
- إبراهيم حمادة بسيوني، دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، سلسلة أطروحات الدكتوراه (21)، ( بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، فيفري 1993 )
- أدونيس العكره، من الدبلوماسية إلى الإستراتيجية: أمثولات من الحرب الباردة، ( بيروت: دار الطليعة للطباعة والنشر، 1981 ).
- الحسان أبو قنطار، العلاقات الدولية، ( الدار البيضاء: دار توبقال، ط.2، 1990 ).
- العربي سويم، المفاهيم السياسية المعاصرة ودول العالم الثالث: دراسة تحليلية نقدية، ( الرباط: المركز الثقافي العربي، 1987 ).

1 إسماعيل صبري مقلد، مرجع سابق، ص، 447.

- وقد حدد " هيرمان " ثمانية أدوات للسياسة الخارجية، وهي: الأدوات الدبلوماسية، الأدوات الاقتصادية، الأدوات السياسية الداخلية، الأدوات الاستخباراتية، الأدوات الرمزية، الأدوات العلمية والتكنولوجية، الموارد الطبيعية . أنظر: محمد السيد سليم، مرجع سابق، ص، 93-94.

- عطا محمد صالح زهرة، في النظرية الدبلوماسية، ( الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط.1، 2004).
- محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، ( القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ط.2، 1998).
- لويد جنسن، تفسير السياسة الخارجية، ترجمة: محمد بن احمد مفتي و محمد السيد سليم، ( الرياض : عمادة شؤون المكتبات بالاشتراك مع جامعة سعود، 1989)، ص، 139.
- محمد علي العويني، العلوم السياسية: دراسة في الأصول والنظريات والتطبيق، ( القاهرة: دار الوزان للطباعة والنشر بالاشتراك مع عالم الكتب، 1988 ).
- محمد نصر مهنا، قضايا سياسية معاصرة، ( الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1997 ).
- عبد الخالق عبد الإله، الدبلوماسية العربية في عالم متغير: بحوث ومناقشات الندوة التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، ( بيروت: ط.1، أوت 2003 ).
- عطا محمد صالح زهرة، في النظرية الدبلوماسية، ( الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط.1، 2004).

- يحي أحمد الكعكي، الشرق الأوسط وصراع العولمة، ( بيروت: دار النهضة العربية، ط.1، 2002).

#### المجلات بالعربية :

- فاروق أبو زيد، دور الرأي العام .. ووسائل الإعلام في صنع السياسة الخارجية، مجلة الدبلوماسية، ع، 4، أبريل 1984.

#### 2- الكتب باللغات الأجنبية:

- Ebba Eban, Interest And Conscience In Modern Diplomacy , ( New York : Council on Religion and International Affairs, 1985 ), P.1
- Frank .R. Pfetsch, La politique internationale, ( Bruxelles ; Etablissements Bruylant, 2000)

#### المجلات باللغات الأجنبية

- Shaun Riordan, " Dialogue-Based public Diplomacy: A New