

السياسة الخارجية





# السياسة الخارجية

د. غانم علوان الجميلي

جمهورية العراق  
وزارة الخارجية - الدائرة الصحفية  
إصدارات سنة ٢٠١٣  
الكتاب : السياسة الخارجية  
تأليف : د. غانم علوان الجميلي  
الطبعة الأولى - جميع الحقوق محفوظة  
تصميم : مؤسسة نزيه كركي  
الطباعة : مطبعة كركي - بيروت - لبنان - تليفاكس : +٩٦١ ١٨٦٢٥٠٠  
البريد الإلكتروني : [print@karaky.com](mailto:print@karaky.com)

## الإهداء

أكتب هذه السطور في اللحظة التي سمعت فيها عن التفجير الإجرامي الذي استهدف وزارة الخارجية العراقية والذي أسفر عن سقوط العديد من الضحايا.

فإلى أرواح الشهداء الذين ضحّوا في سبيل أداء واجبهم الوطني أهدي هذا الجهد الذي يتضاءل أمام تضحياتهم، جزاهم الله عنّا خير الجزاء وألهم أهليهم وأصدقاءهم الصبر والسلوان. وإنا لله وإنا إليه راجعون.



سُئِلَ حَكِيمٌ: بِعَ يَنْتَقِمُ الْإِنْسَانُ مِنْ عَدُوِّهِ... ؟  
فَقَالَ: بِإِصْلَاحِ نَفْسِهِ.



## تقديم

السياسة الخارجية لأية دولة تُعتبر ركناً أساسياً في السياسة العامة لها. وهي التي تحدّد، من ضمن أمور أخرى، مكانة تلك الدولة في المجتمع الدولي ومقدار احترام ذلك المجتمع لها. ومما لا شك فيه أن الكتابة في هذا الموضوع تكتسب أهمية خاصة وتحتاج إلى مقدرة وكفاءة متميّزة. وقد كتب العديد من أساتذة القانون والعلوم السياسية عن السياسة الخارجية من منظور نظري فيه الكثير من التحليل العلمي. إلا أن التطرّق لهذا الموضوع من قبل دبلوماسي مقتدر مارس العمل الدبلوماسي العملي يكسب ذلك البحث أهمية خاصة. فمثل هذا الكاتب يستطيع بشكل واع تحويل تلك النظريات التي بحث فيها أساتذة الجامعة إلى واقع تطبيقي يستمدّ حيويته من الميدان العلمي لتطبيق تلك السياسة من قبل أناس مهمتهم الأساسية جعل تلك السياسة النظرية حيّة تتعايش مع الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي لمجتمع بعينه. وتكون الكتابة من قبل هؤلاء تطبيقاً للجوانب النظرية للسياسة الخارجية على واقع الحياة العملية لمجتمع الدولة. وبذلك، يقدم نهجاً عملياً مستنداً ومعززاً للجوانب النظرية لرجال الدولة في نشاطهم السياسي، وأخصّ بالذكر أبناء السلك الدبلوماسي في تلك الدولة.

لقد قدّم الدكتور غانم علوان الجميلي في مؤلفه عن السياسة الخارجية تطبيقاً جاداً وناضحاً للتزواج بين النظريات وبين التطبيق العملي لتلك النظريات ورسم الطريق الواضح للعمل الدبلوماسي للوصول إلى أفضل تطبيق للسياسة الخارجية على أرض الواقع. ومن مزايا هذا التطبيق أنه أخذ حالة العراق وما

يحتاجه دبلوماسيوه من كفاءة ومقدرة للنجاح في تطبيق السياسة الخارجية منطلقاً من الواقع العراقي وما يحيط به من معطيات وظروف .

لذا، فإنني أعتزّ بأن أقدم لزملائي وأبنائي الدبلوماسيين العراقيين هذا النتاج العلمي والعملية للاستفادة مما ورد فيه من معلومات قيمة عن بلدهم ومن نصائح تساعد على النجاح في مهامهم الوطنية . والدبلوماسي الناجح، مهما بلغ تقدّمه في العمل والعلم، يبقى في أمسّ الحاجة إلى التعلّم والمتابعة . فهذا الكتاب خير معين لمن أعينهم في هذا الحديث .

لقد تابعت الدكتور الجميلي خلال عمله سفيراً للعراق في اليابان ثم بعد ذلك في المملكة العربية السعودية، وأثناء عملنا المشترك في ديوان الوزارة فوجدته دبلوماسياً من الطراز الأول . لذا فإن ما كتبه ينم عن تجربة وعلم . الأمر الذي دفعني وباطمئنان لأن أقدم هذا المؤلف إلى من يروم التقدّم في هذا الميدان الهام .

فألف مبروك للدكتور الجميلي .

الدكتور محمد الحاج حمود

سفير وأكاديمي

## المقدمة

كثيرة هي الأسباب التي دفعتني للكتابة عن السياسة الخارجية، منها أن عديد من الكتب التي تطرقت إلى هذا الموضوع هي أقرب إلى النصوص النظرية الأكاديمية منها إلى معالجة القضايا العملية التي تواجه الدبلوماسية في واقعه المتغير دائماً. ولعل أهم شواهد التغيير هو ما حصل لمفهوم «السياسة الخارجية» وما طرأ عليه من تغيير ومثله مثل مفاهيم أخرى، ولذلك أصبح بحاجة إلى المراجعة. ودافع آخر هو إننا بحاجة إلى تحديث التطبيقات العملية للسياسة الخارجية بما يواكب التغييرات السياسية وخصوصاً في العراق بعد نهاية الحكم الشمولي الديكتاتوري وما جاء به من خراب على مؤسسات الدولة ومنها السياسة الخارجية والكادر الدبلوماسي الذي كان يوماً ما مفخرة للبلد ومدرسة خرّجت عديداً من الدبلوماسيين الذين جابوا الأرض وحققوا عديداً من المكاسب لبلدهم وتركوا وراءهم أطيّب الأثر، ولذلك، فنحن اليوم أحوج ما نكون إلى إعادة هيكلة الدبلوماسية العراقية لكي تقوم بواجبها في حماية المصالح الوطنية.

والسياسة الخارجية ليست من ترف العيش، كما يعتقد البعض، بل هي من الأساسيات التي لا غنى عنها لأي بلد لأنها تمثّل سعي الدولة في سبيل تحقيق المصالح الحيوية للأمة والدفاع عنها خارج حدودها وفي المحافل الدولية. وتزداد هذه الأهمية بالنسبة للبلاد التي مرّت بالأزمات أو التي تحاول الخروج منها. أما بالنسبة للعراق فالأمر يزداد أهمية وذلك للتبعات الثقيلة التي ورثها البلد من جراء

ممارسات النظام السابق وما تبع ذلك من أحداث والتي كَبَلت العراق بقيود عديدة نذكر منها<sup>(١)</sup>:

- الديون الطائلة التي تجاوزت المئتي مليار دولار التي أثقلت البلد وهدّدت وما تزال أي عملية تنمية في العراق والتي يتحمّم على الدبلوماسية العراقية السعي الحثيث لإطفائها . ولقد نجحت الدبلوماسية العراقية في تخفيف وطأة هذه الديون من خلال التعاون مع مجموعة نادي باريس للدول الدائنة من إسقاط ٨٠٪ من هذه الديون وإعادة جدولة ما تبقى منها . والمطلوب من الدبلوماسية العراقية بذل الجهود مع الدول الأخرى التي هي خارج نادي باريس لكي تحذوا حذوها .
- إنها وضعت العراق تحت طائلة الفصل السابع بكونه يهدّد السلم والأمن العالميين وما ترتب على ذلك من فقدان العراق لسيادته . ولذلك، يجب علينا إحصاء هذه القرارات ودراسة سبل إخراج العراق من طائلها إذ لم يعد لهذه القرارات مبرر، ذلك أن العراق لم يعد يشكّل تهديداً للسلم العالمي . ولقد أثمرت الجهود الدبلوماسية العراقية بالتعاون مع الدول الشقيقة والصديقة في القرارات التي أصدرها مجلس الأمن بإزالة العديد من هذه القيود التي فقدت مبرراتها والمطلوب هو الاستمرار في بذل الجهود في سبيل رفعها بالكلية .
- تعويضات الحرب الباهظة التي يتوجب على العراق دفعها للدول والهيئات والأشخاص . هذه التعويضات تشكل قيوداً على عملية التنمية . ولذلك، لا بدّ أن نعمل مع أشقائنا وأصدقائنا على إزالة هذه التعويضات أو التخفيف منها ما استطعنا إلى ذلك سبيلاً .
- الملايين من العراقيين الذين هاجروا بلدهم وسكنوا في شتى أصقاع الأرض وما يترتب على ذلك من تبعات للعراق والدول المضيفة والعبء الكبير على سفارات العراق وبعثاته الدبلوماسية التي تسعى إلى تقديم الخدمات لهم والمساعدة في حل الإشكالات التي تواجههم والعمل على تسريع عودتهم إلى بلدهم، أو على الأقل تسخير ما لديهم من قدرات في خدمة بلدهم .

(١) موقع وزارة الخارجية العراقية .

- أخيراً وليس آخراً السمعة السيئة التي ورثها العراق من جراء ممارسات النظام السابق وخصوصاً تجاه جيرانه، مثل الحرب العراقية-الإيرانية وغزو الكويت وقصف السعودية بالصواريخ. لكن مشاكل النظام السابق لم تكن مع الجيران فقط، بل تجاوزتها إلى العديد من الدول الصديقة الأخرى، أذكر على سبيل المثال واحدة من الأمور التي واجهتنا في عملنا في اليابان ذلك أنه وفي أثناء الحرب العراقية-الإيرانية سعت الجهات الرسمية اليابانية إلى إقناع الحكومة العراقية بأن مشروع مجمع البتروكيماويات الذي تقوم الشركات اليابانية بتنفيذه في إيران هو مشروع سلمي، وبذلك، فهو لا يشكل خطراً على العراق وأنهم على استعداد لضمان ذلك. وبالفعل فقد حصل اليابانيون على وعود من المسؤولين في النظام السابق بأنهم لن يهاجموا المشروع. وشعر اليابانيون بالاطمئنان على مشروعهم ولكن لم تمض أيام قليلة قبل أن تقوم القوات العراقية بقصف المجمع وتدميره مما أصاب المسؤولين اليابانيين بالخيبة وجعلهم يفقدون الثقة بالعود العراقية. ولقد صارحني بذلك العديد من المسؤولين الذين قابلتهم بعد وصولي إلى اليابان.

كما وإن هنالك العديد من التحديات العالمية والإقليمية التي تتطلب تحركاً دبلوماسياً جاداً من العراق. فهنالك الاستحقاقات الإقليمية الناتجة عن الصراعات القديمة والمستجدة التي يمكن أن تؤثر على العملية السياسية في العراق سلباً أو إيجاباً، بالإضافة إلى التحديات التي فرضتها الحرب المعلنة على الإرهاب والتي ما زالت تلقي بظلالها على المنطقة. كما وإن هنالك تحديات العولمة وما فرضته على دول العالم من متطلبات.

كل هذه التحديات وغيرها تدعونا إلى التفكير الجدّي بإعادة هيكلة الدبلوماسية العراقية وبنائها على أسس من المهنية والوعي الكامل بالتحديات التي تواجهنا وذلك في سبيل تمكين العراق من مواجهة هذه التحديات وما قد يستجد من مثيلاتها وذلك لإعطاء شعب العراق الفرصة في إعادة بناء بلده والتي تتطلب في ما تتطلب دبلوماسية ناجحة وفعّالة وواعية لواقعها والمحيط الذي تعمل فيه.

ولعل قائلاً يقول إن تحقيق هذا الهدف من المحال خصوصاً مع تعثر البدايات والصعوبات التي نواجهها في حياتنا اليومية ومنها الأعمال الإرهابية التي استهدفت جميع مؤسسات الدولة ومنها الكادر الدبلوماسي ووزارة الخارجية وصعوبة التحديات التي نواجهها. فما الذي يعطينا الأمل بإمكانية تحقيق مثل هذا الهدف الكبير وفي مثل هذه الظروف؟

وكأي شيء من الأمور التي تسأل عنها أي عراقي فإنه يعود إلى التاريخ. ولعلّ من أكثر الأمور التي تركت في نفسي انطباعاً عن الدبلوماسية العراقية وأعطيني جرعة من الأمل في إعادة بناء هذا القطاع المهم هي أنني وعندما كنت سفيراً في اليابان زرت الأمير ميكاسا شقيق أمبراطور اليابان السابق هيروهيتو. وكان الأمير، وهو أستاذ في التاريخ ويعتبر خبيراً بتاريخ العراق القديم، كان قد زار العراق مرتين، الأولى بدعوة من الأمير عبد الإله وذلك عام ١٩٥٦ لتدشين أول بعثة تنقيب أثرية يابانية. وكانت الرحلة طويلة استغرقت أكثر من ثلاثة أسابيع زار فيها الأمير العراق من شماله إلى جنوبه. وكان من الأمور التي نالت إعجاب الأمير أنه وعند استقباله في المطار التقى به مسؤول المراسم من الخارجية العراقية وقدم له كتيباً مطبوعاً يشتمل على البرنامج المفصّل للرحلة وتفصيل البرنامج اليومي للزائر من الصباح إلى المساء. ومن إعجاب الزائر بالبرنامج فقد احتفظ بنسخة من البرنامج في ملف الزيارة الذي أحضره معه في مقابلي له وتحدث معي عن البرنامج بإعجاب. كانت هذه هي الدبلوماسية في العراق آنذاك.

ولكن النجاح غير مضمون وهو يتطلب جهداً كبيراً من جميع العاملين في القطاع، ومن متطلبات ذلك توحيد الفهم لدى العاملين باتجاه القضايا الأساسية التي تواجهنا. وتطوير السياقات المتبعة في قطاع السياسة الخارجية وتوثيقها كي تتم مراجعتها وتدارسها لكي يتم توحيد الفهم وإيجاد القواسم المشتركة بين العاملين في هذا القطاع الحيوي.

ويأتي هذا المدوّن كجهد متواضع في هذا المجال لعلّه يوفر المادة الأساسية لفهم السياسة الخارجية وتطبيقاتها العملية. ولأنّ الفهم هو أساس العمل، فقد

تمّ تخصيص الفصل الأول من الكتاب لشرح مفهوم السياسة الخارجية وما طرأ على هذا المفهوم من تطور في الأزمنة الحديثة، خصوصاً في مرحلة ما بعد نهاية الحرب الباردة. ونخلص إلى وضع تعريف عام لعلّه الأقرب إلى وصف السياسة الخارجية بجوانبها المختلفة كما هي تمارس اليوم.

ولأن السياسة الخارجية تهتمّ العديد من المؤسسات في الدولة غير المؤسسات التقليدية، وجب أن ينعكس هذا الاهتمام في المساهمة في عملية وضع وصياغة السياسة الخارجية لكي تأتي شاملة لوجهة نظر جميع الدوائر ذات العلاقة. ولذلك فقد تمّ تخصيص الفصل الثاني لشرح عملية وضع السياسة الخارجية والجهات التي تقوم بعملية الصياغة ودور كل من هذه الجهات التي تؤثر في السياسة الخارجية بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وفي هذا الفصل قمنا بمراعاة الخصوصية العراقية وذلك بتعريف المؤسسات الدستورية وأدوارها في عملية وضع السياسة الخارجية.

وإذا كانت عملية وضع السياسة الخارجية أو الفهم الذي يشكل قاعدتها الأساسية غير ظاهرة، فإن عملية تنفيذ السياسة الخارجية، والتي تُسمى بالدبلوماسية، هي الجزء الأكثر وضوحاً أمام الناس. ولذلك فقد قمنا بتخصيص الفصل الثالث لعملية تنفيذ السياسة الخارجية ومتطلبات نجاحها في تحقيق الأهداف المرجوة منها والمؤسسات التي تقوم على تنفيذ السياسة الخارجية وسبل تفعيل دورها.

ولعلّ من أهم المفاهيم العامة الجديدة التي دخلت في مجال تطبيقات الدبلوماسية وأكثرها تداولاً، مفهوم الدبلوماسية العامة «Public Diplomacy» الذي يشمل الجهود التي تبذلها المؤسسات الدبلوماسية في سبيل تحقيق أهداف السياسة الخارجية عن طريق التواصل مع المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني غير الحكومية في الدول الأخرى. ويلعب الإعلام الدور المحوري في هذه العملية، ولذلك، قمنا بتخصيص الفصل الرابع لموضوع الدبلوماسية العامة ودور الإعلام فيها.

وكما في العديد من المؤسسات التي تعاني من ضعف الأداء الذي يتمثل بالعجز عن تحويل الأهداف التي توضع في قمة الهرم الإداري إلى الواقع العملي وبذلك تتحول عملية وضع الأهداف إلى نوع من الأمانى والأحلام التي لا تمت إلى الواقع بصلة. وهذه حالة يكثر وجودها في الأجهزة الإدارية وتشير عادة إلى ضعف الجهاز التنفيذي وغياب المتابعة. من أجل ذلك فقد تم تخصيص الفصل الخامس لمعالجة بعض الأمور التنفيذية المهمة وهي المتابعة والمراجعة الخاصة بالعملية الدبلوماسية ولذلك لضمان نجاح المؤسسات والأفراد في تحقيق الأهداف المنشودة.

وإنني لأطمح بأن يكون هذا الجهد المتواضع خطوة ولو صغيرة في سبيل مشروعنا الكبير وهو إعادة بناء السياسة الخارجية في العراق التي تسعى لتحقيق أهدافنا الكبيرة. ومع الجهد الذي بذل في سبيل إخراج الكتاب فلا بد وأن يأتي عليه ما أتى على أي كتاب من قبله وكما شرح ذلك الأصهباني بقولته المشهورة: «إنني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه الا قال في غده: لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن، ولو قدّم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة الشر».

نسأل القارئ الكريم أن لا يبخل علينا بالنصح حول كل ما جاء في هذا الكتاب من أفكار وسبل تطويره وتحسينه وذلك لزيادة الفائدة منه. والله المستعان وهو ولي التوفيق.

الرياض في العاشر من رمضان ١٤٣١ للهجرة

الموافق الحادي والعشرين من آب ٢٠١٠م.



## الفصل الأول

### مفهوم السياسة الخارجية



تشكّل المفاهيم نقطة البداية الطبيعية في دراسة العديد من المواضيع المهمة، ذلك أن «الفهم» يشكّل البداية لكل عمل مهما كانت طبيعته، حتى إن الله سبحانه جعل «العلم» أساساً للعبادة فقال «فاعلم أنه لا إله إلا الله واستغفر لذنبك»، فالاستغفار الذي هو من أبسط أمور العبادة جعل الله العلم أساساً له. وهذا الأمر يسري على كل الأمور وكلما زادت أهمية الأمر ازدادت الحاجة إلى الدقة في تحديد المفاهيم والتأكد من وجود الفهم الواضح والمشارك عند جميع العاملين من أجل أن تتحدد الرؤية والخلفية المشتركة. ذلك أن الأخطاء والانحرافات أول ما تحصل يكون مردها إلى اختلافات في الفهم. كما وإن الفهم المشترك للأمر الأساسية يشكّل الأساس في تطوير القواعد المشتركة والبيئة السليمة للعمل المؤسسي. ولذلك، كان ولا بد من أن نعرض وبشيء من التفصيل أولاً وقبل كل شيء لمفهوم «السياسة الخارجية» وكيف عرّفه أهل اللغة وأصحاب التخصص، ثم نبين ملاحظتنا حول هذه التعريفات وما لها من جوانب قوة وما عليها من نقص ومن ثم نخلص إلى ما نعتقد أنه التعريف الشامل الوافي للمفهوم.

وقبل أن نعرّف السياسة الخارجية نقول: إن «غاية السياسة» كما يعرفها البعض بأنها «التهيئة للمواطنة الصالحة» أو أنها عملية «تنظيم القوة الجماعية»<sup>(١)</sup>. فإن السياسة الخارجية جزء مهم من السياسة العامة للدولة وهي عملية تنظيم القوة الجماعية التي تمثلها الدولة في سبيل تحقيق مصالحها الوطنية.

(١) ملحم قربان، الواقعية السياسية، ص. ٤٧.

## ١-١. مفهوم السياسة الخارجية

إن تعريف «السياسة الخارجية» يختلف من مصدر لآخر، حتى تكاد تجد تعريفاً مختلفاً في كل مصدر. وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدلّ على المتغيّرات العديدة التي طرأت على المفهوم في العقود الأخيرة وذلك بسبب ما شهدته السياسية العالمية من تطور وزيادة في الترابط بين الشعوب والتوسع الكبير في حركة التجارة العالمية الذي نتج عن التوسع في وسائل النقل والاتصال وبروز دور المنظّمات الدولية والمنظّمات غير الحكومية. كما وإن التعريف يختلف بحسب رغبة الكاتب في الإيجاز، أو التوسع في الوصف والرغبة في أن يأتي التعريف شاملاً لجميع أوجه فعاليات وأنشطة السياسة الخارجية.

فعلى سبيل المثال، قد يكون التعريف مقتضباً مثل تعريف قاموس مريام-وبستر<sup>(١)</sup> للسياسة الخارجية بأنها «السياسة التي تتبعها دول ذات سيادة في تعاملها مع الدول الأخرى ذات السيادة». وهذا التعريف عام جداً ويختزل السياسة الخارجية في ناحية واحدة وهي «التعامل بين الدول»، والسياسة الخارجية بلا شك أوسع من ذلك بكثير كما سنرى فيما بعد، كما وإن التعريف يشترط السيادة ولا يشمل على التعاملات بين الدول منقوصة السيادة أو المنظّمات الدولية.

وقد يتسع التعريف في الوصف، فمثلاً يعرف موقع WordIQ: «السياسة الخارجية بأنها مجموعة الأهداف السياسية التي يراد من ورائها تحديد الطريقة التي يتعامل بها بلد معين مع باقي بلدان العالم. والسياسة الخارجية عموماً مصممة لحماية مصالح البلد الوطنية وأمنه القومي وأهدافه الأيديولوجية وروائه الاقتصادي. وهذا يحدث إما من خلال التعاون السلمي مع الدول الأخرى أو من خلال الحروب أو الاستغلال»<sup>(٢)</sup> والحقيقة أن التعريف جيد ويشمل قضايا كثيرة ربما أهملها الآخرون في تعريفاتهم ولكنه اقتصر على التعامل بين الدول، وكذلك حصر التعريف بالأهداف فقط والسياسة الخارجية تشمل التعامل مع المنظّمات الدولية وكذلك هي أعم من الأهداف كما سنرى في ما بعد.

(١) www.merriam-webster.com

(٢) www.wordiq.com

ويذكر الدكتور أحمد نوري النعيمي<sup>(١)</sup> في كتابه القيم «السياسة الخارجية» أكثر من خمسة عشر تعريفاً للسياسة الخارجية، فمن أراد التوسع في المفهوم فليرجع إلى المصدر. ولكن يمكن القول بأن جميعها قد أتت على ذكر جوانب مهمة من «السياسة الخارجية» لكنها وفي الوقت نفسه أغفلت جوانب مهمة أخرى. ولذلك آثرنا أن نضع التعريف التالي لمفهوم «السياسة الخارجية»:

«السياسة الخارجية للدولة هي مجموعة الأهداف والقيم والوسائل التي تنتهجها الدولة في تعاملها مع الدول الأخرى منفردة أو مجتمعة أو مع أي كيان آخر في سبيل تحقيق أهداف الدولة العليا ومصالحها الوطنية» وهذا التعريف شامل لجميع مكونات السياسة الخارجية وساحات عملها كما يلي:

## ٢-١. مكونات السياسة الخارجية

إن التعريف الذي وضعناه يشمل جميع الفعاليات الرئيسية التي تقع ضمن دائرة «السياسة الخارجية» كما نعرفها اليوم، والتي من أهمها:

١. سياسة وجهود الدولة في تعاملها مع الدول الأخرى منفردة ومن خلال علاقات ثنائية. وهي التي كانت في السابق تشكل الدائرة الوحيدة التي ينطبق عليها مفهوم السياسة الخارجية. وذلك قبل التوسع الذي حصل في أنشطة السياسة الخارجية من خلال الهيئات المتعددة الأطراف.
٢. سياسة الدولة في تعاملها مع الدول الأخرى مجتمعة، وتشمل المنظمات الدولية وفي مقدمتها الأمم المتحدة ومنظماتها والمنظمات الدولية الأخرى كالمؤتمر الإسلامي والتجمعات الإقليمية كالجامعة العربية والاتحاد الأوروبي ومجموعة آسيان ومجلس التعاون الخليجي وغيرها. هذه الفعاليات وكما نلاحظ أخذت دورها في النمو وبشكل سريع ولذلك ازدادت أهمية هذا الجزء في السياسة الخارجية في الآونة الأخيرة.

(١) الدكتور أحمد نوري النعيمي، السياسة الخارجية، مديرية دار الكتب، بغداد.

٣. سياسة الدولة في تعاملها مع أي كيان آخر يُؤثّر أو يتأثر بسياستها الخارجية ويشمل المنظّمات غير الحكومية والشركات العالمية والجماعات العاملة خارج نطاق القانون الدولي كالجماعات الإرهابية، والقرصنة وجماعات الجريمة المنظّمة. وهذه أيضاً أصبح حجم الاهتمام بها كبيراً من حيث تأثيرها على السياسة الخارجية للدول، فأصبحت الجريمة المنظّمة مثل عصابات تهريب المخدرات في أمريكا الجنوبية عنصراً مؤثراً تأثيراً سلبياً على السياسة الخارجية لتلك الدول. كما وإن مثال القرصنة في المحيط الهندي وسواحل الصومال ليس عناً بعيداً.

بالإضافة إلى أن التعريف الذي اخترناه يفضّل مفهوم السياسة الخارجية إلى ثلاثة عناصر أساسية مترابطة فيما بينها وهي الأهداف والقيم والوسائل. والترابط بين هذه المكونات قوي بحيث لا يمكن تصوّر وجود واحدة منها من دون الأخرى. ولكي تتضح الصورة نقول إن صلب السياسة الخارجية ينبني على اتخاذ مجموعة من الأهداف التي يراد تحقيقها، ولكي نضمن ذلك فلا بد من إيجاد الوسائل الفعالة. وكما هو معروف فليست جميع الوسائل مباحة أو متاحة، ولذلك فلا بدّ من ضوابط تلتزم بها الدول في تنفيذ سياستها الخارجية والتي تُسمى «القيم». وسنشرح كل واحدة منها بشيء من التفصيل:

١-٢-١- الأهداف: مجموعة الأهداف العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال علاقاتها الدولية في سبيل خدمة أهدافها العليا ومصالحها الوطنية والتي من أهمها تحقيق التنمية الوطنية والرخاء والحفاظ على الأمن الداخلي والسيادة الوطنية. وبصورة عامة فإن وضوح الأهداف من العوامل الأساسية لنجاح أية مؤسسة بغض النظر عن طبيعتها. وتزداد أهمية وضوح الأهداف في المؤسسات التي تمتاز بالتباعد الجغرافي ومنها البعثات الدبلوماسية التي تعمل في أماكن بعيدة عن المركز، وبذلك يكون وضوح الأهداف من أقوى الروابط التي تضمن تجانس العمل وغياب الفوضى التي يمكن أن تنتج عن تنوّع الاجتهادات في الأهداف بين فروع المؤسسة المختلفة.

أما بالنسبة لارتباط السياسات العامة ومنها الخارجية بالأهداف العليا والمصالح الاستراتيجية فهذه وإن بدت من المسلمات اليوم إلا أنها لم تكن كذلك في جميع الأحيان. ولذلك فلا بدّ من وقفة تاريخية نعرّج فيها على مسألة ربط السياسة الخارجية بالمصالح العليا، ذلك أن الحكم الشمولي الذي ابتلي به العراق لعقود من الزمن جعل المصلحة العليا الوحيدة للدولة وسياساتها الخارجية والداخلية هي المحافظة على النظام ولا شيء غير ذلك. من أجل ذلك كان لزاماً علينا أن نستطرد في هذه القضية وتأصيلها التاريخي كي تصبح عرفاً في سياستنا الخارجية ومن المسلمات.

والحقيقة أن ربط فعاليات الدولة بالمصالح العليا هي مسألة في غاية الأهمية وهي من الأمور التي جاء بها الإسلام الذي جعل تحقيق مصالح الناس أساس التشريع. وقد وضع علماء الأصول قاعدة جميلة تقول: «حيثما كانت المصلحة كانت الشريعة». ومن أجمل النصوص تعريف الأمام أبو حامد الغزالي<sup>(١)</sup> للمصلحة بقوله: «أما المصلحة فهي عبارة في الأصل عن جلب منفعة أو دفع مضرة، ولسنا نعني به ذلك فإن جلب المنفعة ودفع المضرة مقاصد الخلق، وصلاح الخلق في تحصيل مقاصدهم، لكننا نعني بالمصلحة، المحافظة على مقصود الشرع، ومقصود الشرع من الخلق خمسة: وهو أن يحفظ عليهم دينهم، ونفسهم، وعقلهم، ونسلهم، ومالهم. فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة، وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة، ودفعها مصلحة»<sup>(٢)</sup>.

(١) حجة الإسلام أبو حامد محمد بن محمد الطوسي الغزالي. ولد في طوس من إقليم خراسان عام (٤٥٠هـ = ١٠٥٨م.)، وإليها نسب. ونشأ الغزالي في بيت فقير من عائلة فارسية وكان والده يعمل في غزل الصوف. درس في صباه على عدد من العلماء والأعلام، درس الفقه في طوس ولازم إمام الحرمين أبو المعالي الجويني في نيسابور، واشتغل بالتدريس في المدرسة النظامية ببغداد بتكليف من نظام الملك، ودخل بغداد في سنة أربع وثمانين ودرس بها. وكان لا يأكل إلا من أجرة النسخ وحجّ وعاد ثم رحل إلى الشام وأقام ببيت المقدس ودمشق مدة يطوف المشاهد ثم بدأ في تصنيف كتاب الإحياء في القدس ثم أتّمه بدمشق. ثم إن أبا حامد عاد إلى وطنه مشغلاً بتعبه واتخذ في جواره مدرسة ورباطاً للصوفية وبنى داراً حسنة وغرس فيها بستاناً وتشاغل بالقرآن وسمع الصحاح. وقد لقب الغزالي بـ«حجة الإسلام». توفي أبو حامد عام ٥٠٥هـ، ١١١١م.، في مدينة طوس.

(٢) أبو حامد الغزالي، المستصفي من علم الأصول، في محمد أحمد بوركاب، المصالح المرسله وأثرها في مرونة الفقه الإسلامي، ص ٢٦.

ولكي لا تُترك المصالح وتُفسَّر بحسب أهواء البشر، فقد قسّم علماء الأصول المصالح إلى أنواع وهي المصالح المعتبرة وهي التي اعتبرها الشرع بنص أو إجماع. وعلى النقيض منها فهنالك المصالح الملغاة وهي ما شهد الشرع على إلغائها أو بطلانها بنص أو إجماع، فلا يجوز الاحتجاج بها، أما الثالث فهي المصالح المسكوت عنها وهي كل المصالح التي لم ينص عليها الشرع فلم تشهد باعتبارها أو إلغائها النصوص. وأغلبها إما أن تكون ملائمة لتصرفات الشرع فتُسمى بالمرسلة أو أن تكون غير ملائمة لتصرفات الشرع فتلحق بالملغاة<sup>(١)</sup>.

ولذلك، عرّف علماء الأصول السياسة بأنها «تدبير الشؤون العامة للدولة الإسلامية بما يكفل تحقيق المصالح ودفع المضار... والمراد بالشؤون العامة للدولة كل ما تتطلبه حياتهم من نظم، سواء أكانت دستورية، أم مالية، أم تشريعية، أم قضائية، أم تنفيذية، داخلية كانت أم خارجية»<sup>(٢)</sup>.

هذا بالنسبة للأمة الإسلامية التي بنت سياستها الداخلية والخارجية على مصالح الأمة، أما بالنسبة لأوروبا فقد جاء ربط السياسة بالمصالح متأخراً جداً حيث كانت سياسات الدول ومنها السياسة الخارجية مرتبطة بعلاقات العوائل الحاكمة ومواقف الكنيسة التي كانت صاحبة الكلمة الأولى في السياسات الداخلية والخارجية، فقد كانت أوروبا غارقة، ولقرون عديدة، في الحرب التي نشبت بين الكنيستين الشرقية والغربية والتي لم تهدأ إلا مع بداية الحروب الصليبية. ومع بداية القرن الخامس عشر وحتى الثورة الفرنسية أصبحت أوروبا أكثر انشغالا بالاكتشافات العلمية والتوسع الجغرافي باكتشاف العالم الجديد. لكن الحروب لم تلبث إلا وعادت للنشوب ثانية بعد الثورة الفرنسية واستمرت الحال على هذا المنوال حتى القرن التاسع عشر وانهقاد مؤتمر فيينا والذي يعد بداية ظهور أوروبا الحديثة. ذلك المؤتمر الذي اختتم أعماله في حزيران عام ١٨١٥م. وترأسه

(١) محمد أحمد بوركاب، المصالح المرسلة وأثرها في مرونة الفقه الإسلامي، ص. ٣١-٣٨

(٢) محمد أحمد بوركاب، المصالح المرسلة وأثرها في مرونة الفقه الإسلامي، ص. ٣٤٠-٣٤١.

الدبلوماسي الألماني المعروف مترنيخ<sup>(١)</sup> وحضرته الدول الرئيسة في أوروبا وهي بالإضافة إلى ألمانيا، بريطانيا، فرنسا، روسيا وبروسيا. وكانت مهمة المؤتمر إعادة الأمور إلى نصابها بعد الحروب النابليونية وإقامة سلام في أوروبا. وقد وضع المؤتمر مبدأ قيام السياسة الخارجية على المصالح الوطنية وقسمت أوروبا إلى دوائر نفوذ بين القوى الكبرى.

إن بناء السياسة العامة ومنها الخارجية على أساس المصلحة الوطنية أمر في غاية الأهمية وهو العرف الجاري في جميع الدول وخصوصاً الدول الكبيرة والمتقدمة وحتى الدول العقائدية مثل الصين، فإنها لا تدع سياستها الخارجية تتجاذبها الأهواء والرغبات وإنما تؤسسها على أساس متين من المصالح الوطنية والنظرة البعيدة لتلك المصالح وتطورها. فقد سئل وزير الخارجية الأمريكي الأسبق دين رسك<sup>(٢)</sup> في برنامج تلفزيوني عما إذا كانت الولايات المتحدة تنهج في سياستها

(١) اسمه الكامل كليمنز وينزل فون مترنيخ ويُعتبر من أهم السياسيين والدبلوماسيين في أوروبا الحديثة. ولد في النمسا عام ١٧٧٣ وعُيّن عام ١٨٠١ مبعوث النمسا إلى ساكسونيا وبعد ذلك عُيّن سفيراً في برلين عام ١٨٠٣. وكان سفيراً متميزاً حتى إن سمعته وصلت إلى نابليون الذي أعجب به وطلبه سفيراً في باريس والتي وصلها عام ١٨٠٦ وأقام فيها علاقات متميزة ولكن ذلك لم يمنع نابليون من اعتقاله بعد إعلان الأخير الحرب على النمسا في مقابل اعتقال دبلوماسيين فرنسيين في هنغاريا. في ١٨٠٩ عُيّن وزيراً للخارجية النمسا. رأس وفد بلاده إلى مؤتمر فيينا الذي عقد بين عامي ١٨١٤ و١٨١٥ لمعالجة آثار حروب نابليون وإعادة رسم خارطة السياسة لأوروبا. أظهر براعة فائقة في إقناع الفرقاء الأوروبيين حول أفكاره بشأن الوضع السياسي لأوروبا. كان مناهضاً للديمقراطية لأنه اعتبرها الطريق لوصول الفاشيين إلى الحكم. عام ١٨٤٨ اعتزل السياسة بعد ثورة الليبراليين في فيينا. توفي عام ١٨٥٩. تمت دراسة أسلوبه في إدارة مؤتمر فيينا في إنشاء عصبة الأمم. اختاره هنري كيسنجر ليكون موضوع أطروحته للدكتوراه في جامعة هارفرد والتي نشرت عام ١٩٥٧.

(٢) دين رسك (١٩٠٩-١٩٩٤)، ولد في جورجيا لعائلة فقيرة. بعد إنهائه الدراسة الجامعية في كلية ديفيدسون درس في جامعة أوكسفورد، والتحق للتدريس في كلية ميلز في كاليفورنيا. شارك في الحرب العالمية الثانية كضابط احتياط برتبة نقيب في صف المشاة وأنهى الخدمة مع نهاية الحرب برتبة عقيد. بعدها عمل في وزارة الحرب (الدفاع حالياً). وفي عام ١٩٤٥ التحق بالعمل في وزارة الخارجية في قسم الأمم المتحدة. قدّم مقترحاً عن تقسيم شبه الجزيرة الكورية إلى قسمين. ترقى بعدها إلى رتبة مساعد وكيل الوزارة ثم مساعداً للوزير للشؤون الآسيوية. اختاره الرئيس كينيدي وزيراً للخارجية عام ١٩٦٠. كان من مؤيدي الحل الدبلوماسي لأزمة الصواريخ الكوبية. بعد اغتيال كينيدي ومجيء جونسون احتفظ رسك بمنصبه. خلال حرب حزيران ١٩٦٧ أعلن أن الهجوم الإسرائيلي على الباخرة الأمريكية (ليبرتي) كان متعمداً مما جلب عليه غضب اللوبي الإسرائيلي. بقي في المنصب حتى نهاية فترة رئاسة الرئيس جونسون عام ١٩٦٩. تُعتبر مدة خدمته كوزير للخارجية ثاني أطول مدة في تاريخ أمريكا.

الخارجية سياسة «عدم الكسب»، فكان ردّه دقيقاً يردّ الأشياء إلى أسبابها كعادته «إنني لا أوافق على هذا القول، لأن معظم الذي نريد تحقيقه في هذا العالم، نحن الأمريكيين ومعظم الناس في معظم الدول الأخرى، هو انتصار الحرية واستقلال الدول وحرية الشعوب... وقيام نظام عالمي مناسب يسوده القانون»<sup>(١)</sup>. ويشرح جاردنر هذه المسألة بشكل أكثر وضوحاً فيقول: «ومع هذا فإن تحقيق أقل قدر من الأمن للشعب الأمريكي يتوقف جزئياً على التعاون من جانب الدول الأخرى. وما يصدق على الأمن يصدق على الأهداف الضرورية الأخرى لسياستنا القومية، إنه لم يعد في مقدورنا أن نضمن الرفاهية العادية للمواطنين الأمريكيين عن طريق التمثيل فحسب، فتعاون الدول الأخرى مسألة لازمة في الوقت الحاضر لحماية موازين مدفوعاتنا وضمان حصولنا على المواد الخام والأسواق والاحتفاظ بسلامة وسائلنا للنقل الجوي والبحري والتمتع بالمزايا الكاملة لتكنولوجيا الفضاء في المواصلات والتنبؤات الجوية ولكي نحقق بصفة عامة طراز البيئة العالمية التي يمكن أن يستمر رخاؤنا في ظلها»<sup>(٢)</sup>.

أما بالنسبة للصين التي تدين بالفكر الشيوعي كأساس للحكم، وهي على النقيض من الولايات المتحدة التي تخضع للنظام الرأسمالي، فإن سياستها الخارجية أيضاً مبنية على أساس المصالح الوطنية لا العقائدية كما يظن البعض، كما يشرح الباحث الكوري جايو وتشو الصلة الوثيقة بين المصالح الوطنية والسياسة الخارجية في الصين، وهو يفسّر رغبة الصين في استضافة المفاوضات السداسية حول البرنامج النووي لكوريا الشمالية فيقول<sup>(٣)</sup>:

«ربما يجادل البعض في أن رغبة الصين من وراء هذه المبادرة تعكس التغييرات في الدبلوماسية التي حصلت مثل المشاركة في إقامة منظمة شانغهاي للتعاون والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية والتعاون مع الولايات المتحدة في حربها على الإرهاب، بينما يفسّر آخرون المبادرة باتجاه المفاوضات السداسية

(١) جاردنر، «نحو نظام عالمي جديد: السياسة الخارجية الأمريكية والمنظمات الدولية»، ص ١٩.

(٢) جاردنر، «نحو نظام عالمي جديد: السياسة الخارجية الأمريكية والمنظمات الدولية»، ص ٢١.

(٣) J. Choo, China: National Interest = Foreign Policy, Asia Times Online, www.atimes.com.

إلى رغبة الصين في تغيير دورها المستمر كمساند للاقتصاد الكوري الشمالي . إن الافتراضات التي جاءت بكل تلك التفسيرات مبنية على أساس الاعتقاد برغبة الصين في أن لا ترى الوضع في جارتها كوريا الشمالية يزداد سوءاً . لكن نظرة الصين هي أبعد بكثير من حدودها مع كوريا الشمالية ، ذلك أنها تنظر بعيداً لوضعها كقوة إقليمية ولعلاقتها مع الولايات المتحدة .

ومثل الولايات المتحدة ، فالصين بوصفها قوة إقليمية لا تتعامل مع مصالحها وراء البحار بحسب رغبات الآخرين وخصوصاً الذين هم أقل قوة . وبعبارة أخرى ، فإن الطريق الذي تخطه الصين لسياستها الخارجية لا يتغير بتأثير جيرانها . على أنه قد يؤخذ بنظر الاعتبار . وإذا سمحنا لأنفسنا أن نقارن ذلك مع العرف الشائع في دراسة السياسة الخارجية والتي تقول بأن الدبلوماسية هي امتداد للسياسة الداخلية ، فإن قرارات الصين وأفعالها يجب أن ينظر إليها من خلال أوضاعها الداخلية ، ولكي نفعّل ذلك فلا بدّ لنا وقبل كل شيء أن نفهم العوامل المهمّة بالنسبة للصين بناءً على اعتبار مصالحها الوطنية» .

١-٢-٢- القيم : ونعني بها مجمل السياسات العامة والخطوط العريضة التي يتوجب على صانعي القرار والجهاز التنفيذي في الدولة الالتزام بها في سعيهم لتحقيق أهداف السياسة الخارجية . فالقيم مهمّة لأنها تعكس صورة البلاد التي يُراد نقلها للآخرين . فعلى سبيل المثال تتخذ بعض الدول سياسة عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى أو احترام حقوق الإنسان وعدم التعاون مع النظم الشمولية التي لا تحترم حقوق الإنسان ، وقد تفضل دول أخرى مثلاً التعامل مع أنظمة ديمقراطية أو تشجيع التجارب الديمقراطية أو شبيه ذلك . وتختلف الدول في إعلان التزامها بقيم معينة في سياستها الخارجية وتنتهج أغلبها سياسات «براغماتية» في سبيل تحقيق مصالحها من دون الالتفات إلى القيم التي قد تحول بينها وبين تحقيق مصالحها الآنية على الرغم من إعلانها الالتزام بقيم معينة .

ولقد حدّد الدستور العراقي قيماً مهمّة يلتزم بها العراق في سياسته الخارجية

نذكر منها ما جاء في المادة الثامنة من الدستور وهي :

- ١ . يراعي العراق مبادئ حسن الجوار .
  - ٢ . يلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى .
  - ٣ . يسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية .
  - ٤ . يقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل .
  - ٥ . يحترم التزاماته الدولية .
  - ٦ . منع انتشار واستخدام أسلحة الدمار الشامل : المادة التاسعة الفقرة- ٥ «تحتزم الحكومة العراقية، وتنفيذ، التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع انتشار وتطوير وإنتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية، ويُمنع ما يتصل بتطويرها وتصنيعها وإنتاجها واستخدامها من معداتٍ وموادٍ وتكنولوجيا وأنظمةٍ للاتصال» .
  - ٧ . الحرب على الإرهاب : حدّدت المادة السابعة الفقرة الثانية موقف العراق من الحرب على الإرهاب كما يلي : «تلتزم الدولة بمحاربة الإرهاب بجميع أشكاله، وتعمل على حماية أراضيها من أن تكون مقراً أو ممراً أو ساحةً لنشاطه» .
- إن إدراك هذه القيم واستيعابها من صنّاع القرار بالنسبة للسياسة الخارجية العراقية ومنفّذيها من كبار المسؤولين والدبلوماسيين العاملين في الداخل والخارج أمر في غاية الأهمية، ذلك أننا التزمنا بهذه المبادئ أمام شعبنا والعالم فوجب أن نوفي بها لأنها تمثل التزاماً خلقياً كما وإن الالتزام بها يمثل مصلحة وطنية راجحة فوق أي مصلحة آنية أخرى قد تبرر اتخاذ سياسة «براغماتية» تتخلى عن القيم .
- ١-٢-٣- الوسائل : إن الرغبة في تحقيق أي هدف مرتبطة بإيجاد الوسائل الفعّالة في الوصول إليه . ذلك أن وجود الوسائل هي التي تميّز بين الأهداف والأمنيات . ولقد بحث علماء الأصول الترابط الوثيق بين الأهداف والوسائل والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية :
- ١ . الأهداف والغايات لا يتصوّر فيها التحريم أو الإلغاء وإنما يكون ذلك على الوسائل . فالذي يريد الوصول إلى عمله عن طريق سرقة سيارة لا تجوز له السرقة وإنما الوصول إلى العمل عن طريق سيارة يشتريها أو يكتريها أمر

مشروع. هذه القاعدة مهمّة جداً حيث يُفهم منها أن الغايات لا تبرر الوسائل ذلك أن الوصول إلى الأهداف النبيلة لا يعني أن كل الوسائل مباحة في سبيل ذلك وإنما المطلوب إيجاد وسائل مباحة تتناسب مع نبل الهدف. وهذا خلاف ما توصل إليه ميكافيلي<sup>(١)</sup> في كتابه «الأمير» والذي أباح فيه الوسائل (استخدام القوة والمكر) بغض النظر عن أخلاقيتها طالما أنها تؤدي إلى المحافظة على النظام. وهذه النظرية في تجاوز الأخلاق في الوسائل تسمى الميكافيلية<sup>(٢)</sup>.

٢. الوصول إلى الهدف المطلوب يؤدي إلى سقوط الوسيلة. وهذا ينتج من المراجعة الدائمة للأداء والنظر الدائم إلى الأهداف ومحاولة الوصول إليها. ومثال ذلك أن الشخص إذا ما مرض ووصف له الطبيب علاجاً وتناول العلاج بحسب ما وصف الطبيب وحصل الشفاء فإن الحاجة للدواء انتفت بحصول الشفاء ولا يجوز الاستمرار في تناول الدواء بعد المدة المطلوبة. وهنا نخلص إلى قضية مهمّة وهي أن الوسائل يجب أن لا تنقلب إلى أهداف. فعلى سبيل المثال تقوم مؤسسة بتعيين عاملين لتحقيق غاية معينة فإذا تحققت الغاية انتفت الحاجة لأولئك ووجب توجيههم إلى وجهة أخرى ولكن لا يجوز بأي حال من الأحوال الاحتفاظ بعامل لا عمل له. لأن التوظيف يصبح الغاية وليس الوسيلة لتحقيق هدف من وراء التوظيف.

٣. الهدف الواحد يمكن التوصل إليه من عدة وسائل، وكلما كانت الوسيلة أقدر على تحقيق الغاية المطلوبة منها تقدمت على غيرها من الوسائل. يقول العز بن عبد السلام: «وكلما قويت الوسيلة في أداء المصلحة كان أجرها أعظم من أجر ما قصر عنه».

(١) نيكولا ميكافيلي Machiavelli (١٤٦٩-١٥٢٧)، من إمارة فلورنس. كتب كتابه الشهير «الأمير» عام ١٥١٣ ولم ينشر إلا في عام ١٥٣٢، أي بعد خمسة أعوام من وفاته. وقد امتازت الفترة التي عاش فيها الكاتب بالفوضى السياسية ولذلك كتب كتابه الذي قصد منه وصف الطريق التي ينبغي لأي أمير يريد السلطة اتباعها للوصول إليها، وكذلك لمن كان في السلطة الطريق التي تساعده على الاحتفاظ بها. وأساس نظريته أن الحفاظ على النظام والاستقرار هو غاية الأخلاق وكل ما يؤدي إلى ذلك من وسائل فهي مقبولة.

(٢) The American Heritage Dictionary, p. 780.

والدولة لها أهداف ومصالح وطنية في غاية الأهمية وهي تسعى بجد من أجل تحقيقها من خلال سياساتها الداخلية والخارجية . وهذه الجدّية تنعكس ليس في الأهداف وإنما في الوسائل التي تتخذها الدولة في سبيل الوصول إلى المصالح . وهذه الوسائل متعددة وتشتمل على الوسائل الاقتصادية كالموارد الطبيعية والتجارة والأسواق والقروض والمساعدات والوسائل الثقافية كالتبادل الثقافي وإرسال البعثات والوسائل العسكرية والأمنية مثل التعاون في مكافحة التهريب أو التعاون العسكري وغير ذلك . وتختلف الوسائل باختلاف الدول . وتنقسم الوسائل إلى وسائل ثنائية مثل العلاقات الاقتصادية بين بلدين ومنها وسائل متعددة الأطراف وتتطلب تعاون عدة دول مثل الأحلاف العسكرية والتجمعات الدولية والإقليمية أو العمل من خلال المنظّمات الدولية كالأمم المتحدة ومنظماتها .

وسنأتي لشرح الوسائل التي تنفّذ السياسة الخارجية بالتفصيل في الفصل الثالث . لكننا نكتفي بالقول هنا بأن الدستور العراقي وكما شرحنا أعلاه ألزم الحكومة العراقية بعدم استخدام القوة في تعاملها مع الدول الأخرى وبحل النزاعات بالطرق السلمية . ولذلك ، فلا يمكن النظر إلى القوة العسكرية كوسيلة من وسائل السياسة الخارجية في العراق ، وإنما دور المؤسسة العسكرية في العراق هو دور دفاعي عن البلد وأمنه .

### ٣-١ . السياسة الداخلية وعلاقتها بالسياسة الخارجية

لا شك أن مسألة العلاقة بين السياستين الخارجية والداخلية في بلد ما من القضايا التي شغلت حيزاً من التفكير والتنظير الذي لم يتبلور إلى رأي حاسم بهذا الصدد . وسنعرض هنا بعض القضايا المهمّة والأمثلة العملية التي يمكن أن تلقي شيئاً من الضوء على العلاقة الجدلية المتعددة الأوجه بين السياستين ، لما في ذلك من الفائدة لكل من يهتم بموضوع السياسة الخارجية وخصوصاً الممارسين لها . والحقيقة الأولى التي يصل إليها الدارس من الوهلة الأولى أن هذه العلاقة ليست أحادية التوجه ، إنما تتغير بحسب الزمان والمكان والأوضاع الداخلية العامة في البلد ومحيطه الإقليمي والعالمي . فعلى سبيل المثال عندما يمر البلد بأزمة سياسية

أو اقتصادية تتوجه كل الجهود والسياسات داخليا وخارجيا وتدفع باتجاه تحرك دبلوماسي خارجي لمحاولة احتواء الأزمة وتقليل أضرارها ومن ثم العمل على حلّها. وعلى العكس فعندما يتعرض البلد لتهديد خارجي فإن السياسة الداخلية بكل أبعادها تتحفز لمحاولة مجابهة الخطر.

أما الحقيقة الثانية فهي، وإن كان ذلك من الناحية النظرية، فإن السياستين الداخلية والخارجية إذا ما أحسنت صياغتهما فإنهما يخدمان الأهداف والمصالح العليا نفسها للبلد، ولذلك فلا بدّ أن يكونا على درجة عالية من التجانس والتناغم في سبيل تحقيق الأهداف نفسها. وبدلاً من الدخول في تفاصيل العلاقة بين السياستين ربما يكون من المفيد الإجابة على بعض الأسئلة التي تتعلق بأصل العلاقة بين السياستين.

#### ١. من يمتلك القرار في السياسة الخارجية؟

هذا السؤال هو لبّ الموضوع، فمن يملك القرار يملك التوجيه، ذلك أنه في الأنظمة الديمقراطية مثلاً هنالك تخوّف من تسييس السياسة الخارجية واستخدامها لتحقيق مصالح سياسية قريبة للطبقة الحاكمة أو الحزب الحاكم لا علاقة لها بالمصالح الوطنية العليا. فعلى سبيل المثال إذا ما جعلنا السياسة الخارجية خاضعة لاعتبارات السياسة الداخلية فيمكن أن نتصور أن النواب بحكم حاجتهم لأصوات الناخبين في الدوائر الانتخابية التي يمثلونها يتخذون قراراتهم بشأن السياسة الخارجية بناءً على قراءة الرأي العام في الدائرة الانتخابية من دون النظر إلى المصالح الوطنية أو حتى الرأي العام في البلد أو العالم أو موقف دولة صديقة وسياستها الخارجية بقدر اهتمامهم برأي ناخبهم في تلك الرقعة من البلد. وهذا ما يقلل من فاعلية السياسة الخارجية ويجعلها تتذبذب بين موقف وآخر. ومن الأمثلة الواضحة على هذه القضية الدور المحوري الذي يلعبه اللوبي الصهيوني في العديد من المواقف التي يتخذها بعض أعضاء الكونغرس الأمريكي في ما يتعلق بالسياسة الخارجية وربطها بمصالح إسرائيل وذلك لحاجتهم لأصوات الناخبين اليهود في دوائرهم من دون النظر إلى المصالح الوطنية الأمريكية.

وبغض النظر عن الأمور العملية والمواقف، فمن المهم هنا أن نعرف الموقف الدستوري من هذه المسألة الشائكة في بلد مثل الولايات المتحدة حيث التجربة الديمقراطية على درجة عالية من النضوج. والسبيل الأمثل لمعرفة ذلك هو بالنظر إلى قرارات المحكمة العليا التي تنظر في موافقة التشريعات والقرارات التنفيذية والأحكام القضائية من حيث موافقتها للدستور، ذلك أنها السلطة العليا التي تملك تفسير الدستور. ومع أن غالبية القضايا والقرارات التي تتخذ في صياغة أو تنفيذ السياسة الخارجية ليست خاضعة للمراجعة القضائية مثل النزاعات الحدودية والعلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف والاتفاقيات، بسبب الفصل بين السلطات التنفيذية والقضائية هنا، إلا أنه وفي بعض الحالات القليلة التي فيها وصلت قضايا تتعلق بالسياسة الخارجية إلى المحاكم، نجد أن قرارات المحكمة جاءت لترسم طريقاً واضحاً في هذا الاتجاه. وهنا نذكر قضيتين تتعلقان بالسياسة الخارجية اتخذت فيهما المحكمة العليا الأمريكية قرارات وسلّطت فيهما الضوء على فهمها لتفسير الدستور حول من يتخذ القرار في السياسة الخارجية.

القضية الأولى تتعلق بإصدار الحكومة الفيدرالية تشريعاً يقضي بمنع صيد نوع من الطيور المهاجرة التي يخشى عليها من الانقراض تنفيذاً لاتفاقية دولية بين الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى (كندا) تنظم صيد الطيور المهاجرة المهددة بالانقراض. لكن ولاية ميزوري تحددت القرار على أساس أنه يشكل تجاوزاً من الحكومة الفيدرالية على صلاحيات الحكومات المحلية في الولايات. فأصدرت المحكمة قرارها في القضية التي سميت Missouri vs. Holland عام ١٩٢٠، والقاضي بأن الحكومة الفيدرالية ممثلة بالرئيس تمتلك صلاحيات واسعة وغير محددة بالنسبة للعلاقات الخارجية، وأن الولايات لا تمتلك أية صلاحيات في هذا المجال لدرجة أن القرارات الرئاسية في مجال السياسة الخارجية والتي هي أقل درجة من التشريعات البرلمانية، ليس بوسع حكومات الولايات أن تعارضها.

أما القضية الثانية والتي نظرت فيها المحكمة الفيدرالية عام ١٩٣٣ وتسمى The States vs. Curtiss-Wright Co. وتعلق بالدعوى التي رفعت ضد شركة

كيرتس رايت التجارية بتهمة مخالفة قرار رئاسي بفرض حصار على بيع الأسلحة لمنطقة Chaco في أمريكا الجنوبية. حيث كان الكونغرس قد أصدر قراراً يعطي الرئيس صلاحية فرض الحظر. فكانت حجة الشركة في سبب مخالفتها الأمر الرئاسي بأنه لا يتمتع بالشرعية الدستورية لأنه لم يمر عبر الكونغرس ولأن الكونغرس تنازل عن صلاحياته للرئيس ولذلك فالرئيس يكون قد تعدى صلاحياته. وجاء رد المحكمة بقرارها الذي أتخذ بأغلبية ٧ مقابل ١<sup>(١)</sup> بأن من الضروري إعطاء الرئيس صلاحيات واسعة في إدارة العلاقات الخارجية<sup>(٢)</sup>.

## ٢. ما هو موقف الدستور من قضايا السياسة الخارجية؟

هنالك العديد من القضايا التي تتعلق بالسياسة الخارجية والتي أثارت جدلاً دستورياً حول وجود غطاء دستوري أو قانوني لها، ولعل أكثرها إثارة للجدل كان قرار الحكومة الأمريكية بإطلاق تسمية مقاتلين غير شرعيين Illegal Combatants على المتهمين بقضايا الإرهاب وحرمانهم من المراجعة القضائية وإحالتهم إلى محاكم عسكرية، أو حتى فيما إذا شملهم الحقوق المنصوص عليها في اتفاقية جنيف، بالإضافة إلى قضايا عديدة شائكة تتعلق بالحقوق التي يتمتع بها المهاجرون غير الشرعيين بها أو حتى أبنائهم مثل الضمان الاجتماعي أو التعليم. هذا الجدل الدستوري أفرز مدرستين حول مفهوم الدستور ونظرته إلى هذه القضايا التي لاتتعلق بالمواطنين بصورة مباشرة وهما<sup>(٣)</sup>:

«المدرسة الأولى وهي التي تعتبر قريبة من إدارة الرئيس السابق جورج بوش والتي تقول: «بأن القانون في عصر الديمقراطية الحديثة إنما يستمد شرعيته من أنه يُصاغ من قبل ممثلين منتخبين من قبل الشعب. فمن وجهة النظر هذه فإن الدستور ينظر باتجاه الداخل أي اتجاه الشعب الذي صاغه وباتجاه حقوقهم وأمنهم. وعلى

(١) عدد أعضاء المحكمة العليا الأمريكية يبلغ تسعة، لكن في التصويت على هذه القضية كان أحد القضاة غائباً.

(٢) النعيمي، السياسة الخارجية، ص. ٥٧.

(٣) Feldman, When Judges Make Foreign Policy, The New York Times, 28, 09, 2008, p. 2-3.

العموم فإن الحقوق التي يمنحها الدستور فإنها لمواطنيه وضمن حدود البلد. وفي ضوء هذه الاعتبارات فإن أي تفسير للدستور الذي يحدد من أمن الدولة - على سبيل المثال بمنح الحقوق الدستورية لغير المواطنين والذين أسروا في ساحات الحرب خارج البلد- فإنه تفسير خاطئ وحتى يمكن وصفه بأنه خطير. وبحسب وصف الخبيرين القانونيين من المحافظين أريك بوسنر وجاك غولدسميث (كان يعمل سابقاً في إدارة الرئيس بوش) أن الدستور كان قد تمّت صياغته لخلق نظام داخلي مثالي، وأن آليات السياسة الخارجية قد تمّت صياغتها لدعم الرخاء الأمريكي.

وعلى النقيض، كان هنالك رأي قاده الليبراليون، والذي عرّف سيادة القانون بصورة مغايرة تماماً: فالقانون لم يولد كظاهرة محلية وإنما لمثل عالمية. ويعترف الليبراليون مقدماً بأن الدستور إنما يحدد القوانين للولايات المتحدة ولكنهم يؤكدون على قضية أوسع وهي أن القوانين في أمريكا يجب أن تكون منسجمة مع القوانين الدولية وديساتير أخرى شرعية. الدستور الأمريكي إذاً، ومن وجهة نظرهم، إنما ينظر إلى الخارج. إن الأساس في حكم القانون: «هي الحقوق المشابهة للحقوق التي يمنحها الدستور للمواطن الأمريكي. ولذلك، فهي يجب أن توفر الحماية لجميع الناس وفي كل مكان، حتى لا يوجد إنسان خارج أية حماية قانونية. إن الأمر المهم بالنسبة لدستورنا، من وجهة النظر الليبرالية، أنه ليس أداة تمنحنا الحقوق وإنما هو تصور للحرية التي يجب أن تطبق في كل العالم».

#### ١-٤. مستقبل العلاقة بين السياستين الداخلية والخارجية

على الرغم من أن صورة العلاقة بين السياستين الداخلية والخارجية قد ظهرت فيها العديد من الإشكاليات التي تصعب على الوصف كما أسلفنا، إلا أن الصورة توشك أن تصبح أكثر تعقيداً وتداخلاً، ذلك أن هنالك قضايا مرشحة لأن تزيد من تأثير السياسة الخارجية على السياسة الداخلية والعكس. ويمكن هنا أن نرصد ثلاث محاور على سبيل المثال لا الحصر:

١. العولمة الاقتصادية واتفاقيات حرية التجارة و التزامات منظمة التجارة العالمية

World Trade Organization (WTO)، كل هذه الأمور تسير باتجاه مزيد من الترابط الاقتصادي بين دول العالم، والذي سوف يفرض على الدول سياسات عالمية جديدة وفي مجالات الاقتصاد والاجتماع والتي من شأنها الحد من قدرة الدول على ممارسة سياسات كانت في السابق من المسلمات، مثل الإسناد الحكومي للأسعار وفرض الضرائب على البضائع المستوردة وحماية الصناعات المحلية ومنح الإعانات للمزارعين وما شابه ذلك فكل هذه الأمور أصبحت داخل مفهوم العولمة، بمعنى أنه يحق للدول الأخرى مساءلة أي دولة تمارس مثل هذه السياسات وحتى الطلب إلى المنظمات الدولية فرض العقوبات على المخالفين. إذاً مثل هذه الأمور لن تبقى في دائرة السياسة الداخلية وإنما أصبحت من صلب السياسة الخارجية والمستقبل يشير إلى المزيد. ومن الأمثلة الواضحة على أن هذه السياسات سوف تدخل في صلب القضايا الاجتماعية، فإن مفاوضات حرية التجارة بين المجموعة الأوروبية ودول مجلس التعاون الخليجي والتي بدأت منذ حوالي عشرين سنة لا تزال متعثرة بسبب إصرار الدول الأوروبية على إدخال فقرات حول حقوق الإنسان بالنسبة للعمالة الوافدة في الخليج والتي من شأنها أن تمنح المزيد من الحقوق للعمال.

٢. عولمة البيئة: هنالك حاجة ماسة إلى اتفاقات عالمية ونظام جديد حول البيئة والحفاظ عليها يخلف بروتوكول كيوتو، وأول وأهم ما سيقوم به البروتوكول الجديد هو الموافقة على نظام جديد للحد من انبعاث الغازات المسببة للانحباس الحراري ووضع نظام لحبس هذه الغازات وإلزام الدول بمستويات معينة من هذه الغازات، فإذا ما خفّضت دولة ما مستوى الغازات بأكثر من المستوى المحدّد لها يصبح بإمكانها أن تبيع هذه الكمية بحسب سعر عالمي محدّد إلى أية دولة متجاوزة للحدود المفروضة عليها. ويسمى هذا النظام بـ Cap-and-Trade، هذه الأنظمة مرة أخرى سوف تجعل من قضية البيئة وكل ما يتعلق بها من سياسات في صلب السياسة الخارجية. لا بل إن الإنتاج

الصناعي وإنتاج الطاقة برمته سوف يصبح من القضايا العالمية والتي هي من صلب السياسة الخارجية .

٣ . القضاء العالمي : هنالك العديد من القضايا والنزاعات التي تحدث بين الدول وللنظر في هذه النزاعات ولتقديم المشورة القانونية للمنظمات الدولية ومن ضمنها الجمعية العمومية للأمم المتحدة، قامت الأمم المتحدة بإنشاء محكمة العدل الدولية (International Court of Justice (ICJ)، وذلك عام ١٩٥٦ وابتدأت عملها في السنة التالية واتخذت من مدينة لاهاي في هولندا مقراً لها . وقد تأسست المحكمة بناءً على نظام الأمم المتحدة، وقد نصّت الفقرتان الأولى والثانية من المادة ٣٦ من نظامها الأساسي على طبيعة القضايا التي يمكن أن تحال عليها<sup>(١)</sup>:

١ - تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق «الأمم المتحدة» أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها .

٢ - للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن تصرّح، في أي وقت، بأنها بذات تصريحها هذا وبدون حاجة إلى اتفاق خاص، تقرر للمحكمة بولايتها الجبرية في نظر جميع المنازعات القانونية التي تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه، متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الآتية :

- (أ) تفسير معاهدة من المعاهدات .
- (ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولي .
- (ج) تحقيق واقعة من الوقائع التي إذا ثبتت كانت خرقاً لالتزام دولي .
- (د) نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولة ومدى هذا التعويض .

فالنظام الأساسي يعطي المحكمة الصلاحية للنظر في أي واقعة من الوقائع التي تعد خرقاً للقانون الدولي . وتتكوّن المحكمة من ١٥ قاضياً يمثلون عدة دول ولا يجوز لبلد أن يمثل بأكثر من قاض واحد . ويُلاحظ أن القضايا التي أُحيلت إلى المحكمة أخذت بالتزايد وخصوصاً من الدول النامية التي وجدت في المحكمة وسيلة للاستماع إلى شكاواها . ولعل من أشهر القضايا التي نظرت فيها المحكمة الشكوى التي تقدمت بها نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة وذلك في عام ١٩٨٦ والتي نظرت فيها المحكمة بشكوى نيكاراغوا واتهامها للولايات المتحدة بإسناد المجموعات المعارضة المسلحة والتي كانت تسمى بالكونترا، وأن الولايات المتحدة قامت بوضع الألغام في موانئها في مخالفة للقانون الدولي . وقد وجدت المحكمة أن الولايات المتحدة قد خالفت القوانين الدولية باستخدامها القوة ضد دولة أخرى والتدخل في شؤونها الداخلية والاعتداء على سيادتها والتعرض للاستخدام السلمي للبحار .

اعترضت الولايات المتحدة على القرار واعتبرت أنها غير معنية به وأن المحكمة قد تجاوزت صلاحياتها وانسحبت منها . ومن خلال موقعها كعضو دائم في مجلس الأمن تصدّت لمحاولات استصدار قرار من المجلس .

بالإضافة إلى محكمة العدل الدولية فهناك المحكمة الجنائية الدولية (International Criminal Court (ICC)، وهي مختلفة تماماً عن محكمة العدل الدولية بأنها مستقلة وليست جهازاً تابعاً للأمم المتحدة وأيضاً من حيث طبيعة القضايا التي تنظر فيها . ذلك أن المجتمع الدولي كان بحاجة إلى جهاز قضائي تحال إليه الجرائم العالمية التي لا تدخل في صلاحيات القضاء المحلي أو التي ترفض الدول النظر فيها لأسباب سياسية . وكلنا يعلم كيف أنشئت محكمة نورنبرغ لمحكمة النازيين ومحكمة طوكيو لمحكمة مجرمي الحرب من الألمان النازيين واليابانيين الذين اتهموا باقتراح جرائم حرب وإبادة جماعية . ومع نهاية الحرب الباردة تم إنشاء محاكم خاصة لمحكمة مجرمي الحرب في البلقان وعلى رأسهم الرئيس الصربي ميلوسوفيتش، وكذلك حرب الإبادة الجماعية والتطهير العرقي

في رواندا. وبالفعل، ففي ١٧ تموز ١٩٩٨ وقعت أكثر من ١٢٠ دولة على اتفاقية روما لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية. وقد نصّت المادة الأولى من ميثاق المحكمة على أن تكون المحكمة «هيئة دائمة لها السلطة لممارسة اختصاصها على الأشخاص إزاء أشد الجرائم خطورة موضع الاهتمام الدولي». وقد فصلت المادة الخامسة الجرائم التي هي من اختصاص المحكمة على الشكل التالي:

أ- جريمة الإبادة الجماعية.

ب- الجرائم ضد الإنسانية.

ج- جرائم الحرب

د - جريمة العدوان

وكذلك نصّ الميثاق على أن تكون لاهاي مقراً للمحكمة وأن تنظّم علاقتها بالأمم المتحدة بموجب اتفاق تعتمده جميع الدول الموقّعة على الاتفاقية.

وقد رفضت الولايات المتحدة التوقيع على ميثاق روما وأعلنت إدارة الرئيس السابق بوش رفضها التوقيع على الاتفاق وذلك لأن الدول الموقّعة رفضت منح الجنود والقادة الأمريكيين عفواً عاماً من المساءلة أمام المحكمة عن أي من القضايا التي يمكن أن ترفع ضدهم بسبب أعمال ارتكبوها أثناء تأدية الواجب وخصوصاً في ما يتعلق بالحرب على الإرهاب والحروب في العراق وأفغانستان. ولكن إدارة الرئيس أوباما أبدت استعداداً لتغيير هذه السياسة والتعاون مع المحكمة الجنائية الدولية.

وفي سابقة هي الأولى من نوعها وفي كانون الأول من عام ٢٠٠٦ أعلن المدعي العام لمحكمة الجنايات الدولية لويس أوكامبو<sup>(١)</sup> أنه وبعد

(١) لويس مورينو أوكامبو: المدعي العام لدى المحكمة الجنائية الدولية، الأرجنتيني الذي طلب اعتقال الرئيس السوداني عمر البشير بتهم الإبادة الجماعية وارتكاب جرائم حرب في دارفور وارتكاب جرائم ضد الإنسانية. ولد في بوينس آيرس عام ١٩٥٢. يشغل منصبه منذ عام ٢٠٠٣ بعدما كان من ألمع المحامين في بلاده. وانتخب أوكامبو في هذا المنصب عام ٢٠٠٣ من قبل الدول التي وقّعت معاهدة إنشاء هذه المحكمة. وكان أوكامبو نائب المدعي العام الأرجنتيني في محاكمة أعضاء الحكومة العسكرية الأرجنتينية بتهمة انتهاك حقوق الإنسان. وقد دافع أوكامبو على نجم كرة القدم الأرجنتيني دييغو مارادونا ووزير الاقتصاد الأرجنتيني السابق دومينغو كافالو وغيرهما. وقد قضى فترة كأستاذ زائر في جامعة هارفارد.

إحالة قضية دارفور من مجلس الأمن إلى المحكمة الجنائية الدولية وبناءً على الأدلة التي جمعها حول قضية دارفور فإنه على استعداد لإدانة عدد من المسؤولين السودانيين. وبالفعل، فقد أعلن في ١٤ تموز ٢٠٠٨ إدانة عدد من المسؤولين السودانيين وبضمنهم الرئيس السوداني عمر البشير بتهمة ممارسة الإبادة الجماعية ضد عدد من القبائل من سكان دارفور. وفي ٤ آذار من عام ٢٠٠٩ أصدرت المحكمة أمراً بإلقاء القبض على الرئيس السوداني وعدد من المسؤولين المتهمين في قضية دارفور. وتشكل هذه القضية سابقة قانونية خطيرة، ذلك أنها المرة الأولى في التاريخ الحديث التي يُدان فيها رئيس دولة أثناء أدائه لمهامه الرئاسية وفي قضية صراع داخل حدود الدولة التي يحكمها، والتي هي من صلب السياسة الداخلية للسودان. وهذه السابقة المهمة قد تفتح الباب أمام رفع قضايا الإبادة الجماعية أو الجرائم ضد الإنسانية أو جرائم الحرب ضد عدد من المسؤولين الحاليين أو السابقين في بلاد عديدة وخصوصاً إسرائيل والولايات المتحدة الأمريكية وعدد من الدول النامية. وهي في الوقت نفسه التي أعطت الأمل للعديد من مناصري قضايا حقوق الإنسان حول العالم بفتح ملفات قضايا عديدة، فإنها دقت ناقوس الخطر في العديد من الدول فسارعت الحكومة الإسرائيلية بإصدار قانون يضمن للمسؤولين الإسرائيليين استعداد الحكومة لتوفير الغطاء القانوني لأي مسؤول إسرائيلي يُدان أمام محكمة الجنايات الدولية.

كل هذه القضايا الاقتصادية والبيئية والقضائية وقضايا أخرى، مثل حقوق العمالة الوافدة وحقوق الأقليات كلها مؤشرات على العديد من المفاهيم السياسية التي اعتدنا عليها وخصوصاً مفهوم السيادة الوطنية مرشحة لتغييرات أساسية، ذلك أن السياسات العالمية التي شرحنا بعضاً منها أعلاه تسير باتجاه النمو والتوسع على حساب السيادة الوطنية والسياسات الداخلية. وإن ذلك معناه أن ما كان يعرف بالسياسة الداخلية كالاقتصاد والبيئة والتعليم وحقوق الأقليات والإعلام وحتى الممارسات الاجتماعية كالزواج والطلاق وحقوق الأطفال والقصر والمعوقين

كلها مرشحة لأن تكون جزءاً من العلاقات الدولية وبالتالي تصبح جزءاً لا يتجزأ من السياسة الخارجية للدول. ولذلك علينا أن نكون على استعداد، كما الآن، بأن نعيد النظر بالعديد من المفاهيم ومنها مفاهيم السيادة والسياسات الداخلية والخارجية والعلاقة بينهما.



## الفصل الثاني

### وضع السياسة الخارجية



المقصود بوضع السياسات العامة للدولة والتي تشتمل على السياسات الداخلية والخارجية والمالية والأمنية والدفاعية، عملية تحويل الأهداف الوطنية العليا إلى خطط عملية قابلة للتنفيذ من قبل الأجهزة التنفيذية التابعة لها. وتشمل هذه العملية وضع الأهداف المرحلية والوسائل والسياسات التي يجب الالتزام بها، ورصد الموارد البشرية والمالية المطلوبة ووضع المعايير المطلوب تحقيقها والجدول الزمني المطلوب لتحقيق الأهداف. وتعتبر هذه العملية من أهم واجبات مؤسسات الدولة المعنية، ذلك أن نجاحها أو فشلها يعتمد كلياً على قدرتها في صياغة هذه السياسات بالصورة العملية التي تضمن كفاءة التنفيذ للوصول إلى الأهداف المطلوبة في سبيل تحقيق المصالح المرجوة. ولذلك، تولي الحكومات مسألة صياغة السياسات العامة الأهمية البالغة، ففي الدول الديمقراطية على سبيل المثال تتسع دائرة المشاركة في عملية الصياغة فتقوم الحكومة بعد استلامها زمام السلطة بتقديم مقترحات صياغة السياسات ومنها الخارجية وتقدّمها للبرلمان لكي يطلع عليها أو يقرّها، ومن ثم تقوم الحكومة بوضع التنفيذ. إن النجاح في صياغة السياسات ومنها الخارجية له متطلبات عديدة من أهمها الإيمان بالأهداف العليا للدولة والفهم الدقيق للواقع الذي سوف تنفّذ به هذه السياسة وهو ما نسميه «بيئة السياسة الخارجية» والقدرة على التجاوب مع متطلباتها. ولذلك، تكون الخطوة الأولى في وضع السياسة الخارجية هي فهم البيئة التي سوف تنفّذ فيها، فما هي؟

## ٢-١. بيئة السياسة الخارجية

ونقصد بالبيئة جميع العوامل التي تؤثر في صياغة السياسة الخارجية وتنفيذها سلباً وإيجاباً، والتي من أهمها:

١. البيئة الداخلية: وهي مجمل العوامل الداخلية التي تؤثر في صياغة السياسة الخارجية ومن أهمها:

أ. نظام الحكم: تختلف صياغة السياسة الخارجية باختلاف نظام الحكم والقضايا الأساسية التي يوليها النظام أهمية، فالنظام الشمولي على سبيل المثال، يجعل السياسات العامة ومنها الخارجية في خدمته ومتطلبات المحافظة عليه، وهذه تؤثر في عملية الصياغة من أولها إلى آخرها. فتكون صياغة السياسة الخارجية عن طريق الإماء من فوق، وما على الأجهزة التنفيذية والتشريعية، إن وجدت، إلا تمرير ما تمليه القيادة العليا من دون سؤال. وتمتاز هذه السياسة بعدم المرونة وضعف التأقلم لمتطلبات البيئة.

ب. الوضع الاقتصادي في البلد ينعكس من جوانب كثيرة على السياسة الخارجية. فإذا كان البلد ينعم بالرخاء انعكس ذلك على أولويات السياسة الخارجية، في حين إذا كان يمر بأزمة اقتصادية، فإن ذلك وبدون شك سوف يقلب الأولويات رأساً على عقب. ويدخل ضمن الوضع الاقتصادي للبلاد عدة معايير منها: وضع التجارة وميزان المدفوعات بحيث تحدّد الدول التي يستورد منها والمنتجات المستوردة وكميتها والدول التي يصدر لها وماذا وكم يصدر. كذلك وضع الصناعة المحلية ونقاط القوة والضعف فيها والقطاع الزراعي. كما ويجب إدراك إمكانيات واحتياجات القطاع السياحي ذلك لأن البعثات في الخارج تقوم بالدور الخدمي في الدعاية السياحية وكذلك إصدار تأشيرات الدخول للسياح وما شابه ذلك. كما ونفهم إمكانيات القطاع الخدمي من بنوك وشركات تأمين ونقل واتصالات وغير ذلك.

ج . البيئة السكانية: والمقصود هنا معرفة أوضاع السكان والتوزيع السكاني على الفئات العمرية وما يترتب على ذلك من سياسات . فالزيادة السكانية قد تدفع أعداداً كبيرة للهجرة إلى الخارج، والتي تؤدي بالسياسة الخارجية إلى وضع آليات تقديم الخدمات التي يجب أن توفرها البعثات القنصلية والمشكلات السياسية والاجتماعية التي تنتج عن وجود أعداد من المهاجرين غير خافية على أحد. ومن الأمور المهمّة في هذا المجال قدرة الأجهزة التعليمية على تلبية حاجة السكان والأعداد من الطلبة التي قد تضطر إلى الدراسة في الخارج .

د . العوامل الجغرافية: لا بدّ من الإحاطة بالعوامل الجغرافية لأنها من أكثر العوامل تأثيراً بالسياسة الخارجية، فعلى سبيل المثال هنالك مسائل الحدود وتعريفها والقدرة على السيطرة عليها من عدمها وما لذلك من آثار مثل معالجة قضايا التسلل والتهريب، عن طريق المعابر الحدودية والموانئ والمطارات وكذلك وجود الأنهار العابرة للحدود والموارد الطبيعية الأخرى مثل الحقول النفطية والمناجم المشتركة وغيرها وما تشكّله السيطرة عليها من تحدّيات بالنسبة للعلاقات بين الدول .

هـ . التاريخ: يعتبر التاريخ من العوامل غير المباشرة التي تؤثر في السياسة الخارجية، فوجود الحساسيات التاريخية كثيراً ما يؤدي إلى تفسيرات لبعض الأفعال والتي تكون مقصودة أو غير مقصودة . ونذكر منها على سبيل المثال المشكلات التي كانت تثيرها الصين وكوريا تجاه زيارات المسؤولين اليابانيين للمعابد التي تحوي أرواح القادة العسكريين اليابانيين والذين يتهمون بارتكاب جرائم حرب في تلك البلدان، كما تثير تلك الدول الاعتراضات على المناهج الدراسية اليابانية التي تغفل ذكر جرائم الحرب التي ارتكبتها الجيش الياباني فيها قبل وأثناء الحرب العالمية الثانية .

٢ . البيئة الخارجية: وهي مجمل العوامل الخارجية التي تؤثر في وضع السياسة الخارجية ومن أهمها:

أ . الدول المجاورة وطبيعة الأنظمة فيها ومواقفها السياسية والعلاقات وطبيعة العلاقات الاقتصادية والجهات الفاعلة فيها من شركات وهيئات اقتصادية والمسائل العالقة وغير ذلك . وكذلك قوى الضغط الموجودة سلباً وإيجاباً .

ب . البيئة الإقليمية : لابد من إدراك أهم القضايا الإقليمية والمواقف منها واحتمالات تطوراتها كالقضية الفلسطينية وكذلك الأجهزة والتجمعات والمحاور الإقليمية كالجامعة العربية ومجلس التعاون الخليجي . وكذلك العلاقات البينية .

ج . البيئة العالمية : مما لاشك فيه أن الدول صغيرها وكبيرها تتأثر وتتوثر في السياسات العالمية سلباً وإيجاباً . ولذلك فإن عملية صياغة السياسة الخارجية يجب أن تكون مدركة لهذه السياسات ومستوعبة لإمكاناتها . فعلى سبيل المثال ، ففي أيام الحرب الباردة كان من المهم على دول العالم الثالث والتي سُميت بالدول غير المنحازة من أن تتخذ سياسة يمكن أن تفسر على أنها انحياز لمعسكر دون آخر . وكذلك في مرحلة ما سُمي بالحرب على الإرهاب صار لازماً على كل دول العالم تبيان موقفها من المسألة وضرورة انعكاس ذلك على سياستها الخارجية .

٣ . المنظمات الدولية : تلعب المنظمات الدولية دوراً مهماً في السياسات العالمية وهذه المنظمات لها أدوارها وأولويات عمل يمكن لأي دولة الاستفادة منها في تحقيق العديد من المصالح .

## ٢-٢ . مسؤولية صياغة السياسة الخارجية

أما الجهات المسؤولة مباشرة عن وضع السياسة الخارجية فهي :

١ . رئيس الوزراء : في معظم دول العالم وخصوصاً الديمقراطية منها ، تقع مسؤولية صياغة السياسة الخارجية على رئيس الحكومة ولكن هنالك استثناءات منها : أن رئيس الجمهورية في فرنسا هو المسؤول عن صياغة السياسة الخارجية وليس رئيس الوزراء . أما بالنسبة للولايات المتحدة فإن الرئيس هو الذي

يرأس الجهاز التنفيذي، بمعنى أنه يجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزارة. وعلى العموم فإن رئيس مجلس الوزراء يمتلك المهمة الأساسية في وضع السياسة الخارجية ذلك أنه المسؤول عن وضع أسس السياسة الخارجية والأهداف المطلوب تحقيقها وأولوياتها. والأمثلة حول التحوّلات التاريخية المهمة التي أحدثها رؤساء الوزارات في العالم سلباً وإيجاباً والآثار الكبيرة وأحياناً الكارثية التي أحدثتها تلك التأثيرات أكثر من أن تعد أو تحصى، لكننا سوف نكتفي بثلاث منها على سبيل المثال لا الحصر، وهي جميعاً من فترة الحرب العالمية الثانية، ولن ندعي أن هذه الثلاث هي من أكبر أو أهم التحوّلات ولكنها تحوّلات مهمة توضّح الدور المحوري لرئيس الوزراء في السياسة الخارجية:

أ . المثال الأول هو رئيس وزراء اليابان شيغرو يوشيدا والذي يُعتبر مؤسس نهضة اليابان الحديثة. ولد عام ١٨٧٨ م. في بداية الحركة التغييرية التي سُمّيت بإعادة الإمبراطور مييجي ولذلك فهو يُعتبر واحداً من نتاجاتها. عمل كسفير لليابان في روما ولندن بين عامي ٣٢ و٣٩، وبذلك، اكتسب خبرة كبيرة في فهم الغرب وأساليب التعامل مع الغربيين. عارض قيام التحالف الثلاثي بين ألمانيا وإيطاليا واليابان والذي عرف بالمحور، ولذلك، سحب إلى اليابان حيث كتب رسالة ينتقد فيها سيطرة العسكر على العملية السياسية أثناء الحرب، وطالب فيها بالبداة بمفاوضات سلام مع أمريكا وبريطانيا من أجل إيقاف الدمار الذي أصاب البلاد من جراء حرب لا يبدو أن لها نهاية. من اجل ذلك، قامت الحكومة العسكرية بإيداعه السجن، والذي خرج منه بعد نهاية الحرب، حيث عاد إلى ممارسة العمل في الحكومة وأصبح مقرباً من سلطة الاحتلال لإجادة اللغة الإنكليزية ولإيمانه بالتقارب مع الغرب ولذلك، عُيّن وزيراً للخارجية في أول حكومة تشكّل بعد الحرب. أصبح زعيماً للحزب الليبرالي اليميني. وبعد أول انتخابات برلمانية أصبح أول رئيس للوزراء

ينتخب بناءً على الدستور الجديد الذي وضعته قوات الاحتلال. أنتخب خمس مرات رئيساً للوزراء بين عامي ٤٨ و ٥٤. وضع أسس السياستين الداخلية والخارجية لليابان والتي صارت تعرف بـ «مبدأ يوشيدا» والتي تأسست على ركيزتين هما: التنمية الاقتصادية وتوفير الظروف المناسبة لقيام نهضة صناعية في اليابان والثانية الإعتماد الكلي على الولايات المتحدة في مسألة الأمن، وذلك لتوفير الجهود نحو عملية البناء والتنمية ومن دون تكبيل الاقتصاد الياباني الضعيف تكاليف إعادة بناء القوات المسلحة التي يمكن أن تقف أمام أعداء متربصين مثل الاتحاد السوفيتي والصين والولايات المتحدة.

ب. المثال الثاني هو رئيس وزراء بريطانيا أثناء الحرب ونستون تشرشل والذي يُعتبر بحق من أعظم الأمثلة التي تدلل على الأثر الذي يمكن أن يحدثه رئيس الوزراء في إدارة السياسة الخارجية والآثار الكبيرة التي يمكن أن تجنيها الأمة من حسن صياغتها وإدارتها لسياستها الخارجية. ولد عام ١٨٧٤ م. ودخل المجال السياسي في بداية حياته. كان كاتباً مرموقاً وهو أول رئيس وزراء بريطاني يحصل على جائزة نوبل للآداب. أعانته قدراته الخطيبية على حشد الرأي العام في بريطانيا خلال أحلك أيام الحرب والقصف الألماني ل لندن. في بداية حياته خدم في الجيش وشارك في العمليات العسكرية في الهند والسودان وحرب البوير. بالإضافة إلى خدمته في الجبهة الأوروبية الغربية في الحرب العالمية الأولى. دخل الوزارة ليصبح وزيراً للدخالية وقائداً للقوات البحرية. وهو الذي أجرى التغيير في البحرية البريطانية من استخدام الفحم إلى النفط والتي زادت من اعتماد بريطانيا على النفط وزادت من اهتمامها بموارده وخصوصاً منطقة الشرق الأوسط والعراق بالتحديد. ترك المنصب بعد الخسارة الكبيرة التي منيت بها البحرية البريطانية في غاليبولي. ومع بداية الحرب العالمية الثانية عاد إلى المنصب نفسه بعد استقالة رئيس الوزراء تشامبرلين حيث أصبح رئيساً للوزراء.

استغل علاقته مع الرئيس الأمريكي روزفلت في تحقيق العديد من المصالح لبريطانيا وجهودها أثناء الحرب وكان أولها الحصول على المعونات مثل الغذاء والنفط والذخيرة من الولايات المتحدة وبدون مقابل . وعقد خلال الحرب ١٢ لقاء قمة مع الرئيس الأمريكي لتفعيل الدور الأمريكي في الحرب والوصول إلى تفاهم تام حول الشراكة بين البلدين، والتي أدت إلى دخول الولايات المتحدة الحرب مع الحلفاء بعد الهجوم الياباني على القوات الأمريكية في «بيرل هاربر» والذي حمل (تشرشل) على إعلانه المشهور «لقد فزنا في الحرب»، ذلك أن الولايات المتحدة كانت دولة قوية وفتية ولم تنهكها الحرب مثل بقية الدول الأوروبية، ولذلك، فإن دخولها الحرب على أي جهة سوف يكون عامل حسم للحرب .

بعد الحرب العالمية الثانية وضع تشرشل السياسة الخارجية البريطانية لمرحلة ما بعد الحرب والتي سُميت بسياسة «الدوائر الثلاث المتداخلة» وهي دائرة المستعمرات والكومنويلث، ودائرة أوروبا، ودائرة الولايات المتحدة . وهذا التقسيم للدوائر يعتبر أساس السياسة البريطانية في مرحلة الحرب الباردة وما بعدها . وبالمناسبة فهذه السياسة كانت هي الأساس الذي ارتكز عليه رئيس الوزراء البريطاني السابق (توني بلير) في تأييده لسياسات الرئيس الأمريكي جورج بوش وخصوصاً غزو العراق .

ج . المثال الثالث هو أدولف هتلر: ولد في النمسا عام ١٨٨٩ م . وشارك في الحرب العالمية الأولى وأبلى فيها بلاءً حسناً وحصل على العديد من الأوسمة تقديراً لشجاعته . انضم إلى الحزب النازي عام ١٩٢٠ م . وبعد عام فقط وصل إلى قيادة الحزب وذلك بسبب صفاته القيادية وأفكاره القومية وقدرته الخطابية التي ألهمت مشاعر الألمان الذين ألمهم أن يروا أمتهم مهزومة ذليلة . كان يدعو إلى إعادة بناء المجد الألماني واستطاع أن يحشد الجماهير وراء أفكاره الشوفينية وعدائه لليهود والشيوعيين وإلى

رفض شروط اتفاقية فرساي<sup>(١)</sup> التي فرضت شروطاً قاسية على ألمانيا. في عام ١٩٣٣ انتخب مستشاراً لألمانيا وبعدها بسنة أصبح رئيساً للدولة إضافة إلى منصب المستشار (قائد ومستشار الرايخ). داخلياً انتهج سياسة اعتمدت على بناء القوة العسكرية لألمانيا، أما سياسته الخارجية فكانت قائمة على منح ألمانيا المجال الحيوي للنمو وذلك بالسيطرة على بعض المناطق المجاورة. سارع إلى الانسحاب من عصبة الأمم ومخالفة شروط اتفاقية فرساي. في عام ١٩٣٦ عقد تحالفاً مع إيطاليا والذي شكّل «المحور» بعد انضمام اليابان. بسبب إغراءات النجاحات الأولى التي حققتها ألمانيا في حروبها التوسعية، قام هتلر بالتوسع أكثر، حيث قام باحتلال بولندا وهي الخطوة التي اعتبرت شرارة الحرب العالمية الثانية. ولم يتوقف هتلر عند هذه الحدود فأغرت انتصاراته بالزحف على الاتحاد السوفييتي، كما وإن رقعة الحرب امتدت لتشمل أفريقيا وآسيا وجنوب شرق آسيا مما تسبّب في تباعد خطوط الإمداد وهو الأمر الذي جعل من مهاجمة تلك الخطوط أكثر سهولة على قوات الحلفاء لقطع الإمدادات كما حصل في روسيا وأفريقيا. وفي عام ١٩٤٥ م. وبعد تيقّنه من خسارة الحرب أقدم على الانتحار مع زوجته إيفا براون التي كان قد تزوجها قبل يومين فقط بعدما دُمّرت ألمانيا بالكامل.

هذه الأمثلة وغيرها الكثير تعطي الدليل على أهمية الدور الذي يلعبه رئيس الوزراء في تسيير السياسة الخارجية والدور الحيوي الذي يمكن أن تلعبه في تحقيق الكثير من المكاسب أحياناً والكوارث أحياناً أخرى وما قصة حاكم العراق السابق والنتائج الكارثية التي جلبها على العراق والمنطقة من سياسته الخارجية وحروبه مع إيران وغزوه الكويت عنا ببعيدة.

(١) اتفاقية السلام في فرساي لعام ١٩١٩ والتي بموجبها تم إجبار ألمانيا على الاعتراف بأنها كانت المسؤولة عن بداية الحرب العالمية، وفي مقابل ذلك أُجبرت على دفع تعويضات وتقديم تنازلات عن ممتلكات للدول المنتصرة.

٢. وزارة الخارجية: وزير الخارجية والكادر الدبلوماسي هو المسؤول الأول عن تنفيذ السياسة الخارجية، ولذلك، يُعتبر الوزير رئيس الدبلوماسية حيث تلعب وزارة الخارجية الدور المحوري في وضع السياسة الخارجية وتنفيذها. ومن أهم الوظائف التي تقوم بها أقسام الوزارة التي لها صلة مباشرة بعملية صياغة السياسة الخارجية هي:

القسم السياسي وينقسم إلى ثلاثة أقسام وهي: الثنائية والمتعددة والتخطيط السياسي. وسنشرح دور كل قسم في ما يلي:

أ. العلاقات الثنائية: وتُعني بالعلاقات مع الدول بشكل مباشر ودور القسم يكون بتحديد الأهداف المطلوب تحقيقها من كل دولة ووسائل تحقيق هذه الأهداف. كما تتطلب صياغة السياسة الخارجية إدراج وتحديد القضايا العالقة بين الدولة وبين كل من الدول وترتيبها بحسب أهميتها من وجهة نظر الطرفين.

ب. العلاقات المتعددة: ذلك بتحديد الأهداف التي يتوجب السعي لتحقيقها وتحديد الأولويات والوسائل اللازمة والتي من خلالها يمكن زيادة فعالية المساهمة في المنظّمات الدولية كالأمم المتحدة والمؤتمر الإسلامي والبنك الدولي والجامعة العربية وغيرها. كذلك إعداد المواقف المطلوب اتخاذها في المحافل الدولية والتي من شأنها المساهمة في تنفيذ أهداف السياسة الخارجية.

ج. التخطيط السياسي: والمقصود بذلك قيام السياسة الخارجية بوضع الدراسات لواقع وتطور بيئة السياسة الخارجية وآثارها على الأهداف المطلوب تحقيقها.

د. الإداري والمالي: وذلك بقيام الجهاز الإداري في الوزارة بدراسة عن طبيعة الكوادر الدبلوماسية والإدارية المطلوبة لتحقيق أهداف السياسة الخارجية، بالإضافة إلى تحديد المصادر المالية التي يستوجب توفيرها لتنفيذ الخطة.

هـ. الإعلام: وذلك بوضع الوزارة بالتعاون مع الأجهزة الإعلامية الأخرى في الدولة التصورات المطلوبة للجهود الإعلامية المطلوبة لتنفيذ السياسة

الخارجية. وأهمية هذه الجهود آخذة بالزيادة وذلك على ضوء اهتمام الدول بما يسمى «الدبلوماسية العامة» والتي تختص بتنفيذ أهداف السياسة الخارجية عن طريق التوعية الإعلامية والتواصل المباشر مع الشعوب ولذلك أفردنا فصلاً كاملاً لهذا الموضوع وذلك لأهميته.

٣. مستشارية الأمن الوطني: في العديد من الدول يقوم مجلس الأمن الوطني بمهمة التنسيق بين الدوائر الأمنية والسياسية في الدولة. وأكثر ما عرف هذا المركز في الولايات المتحدة الأمريكية والتي أول ما أنشئ فيها في عهد الرئيس أيزنهاور والاسم الرسمي هو مساعد الرئيس لشؤون الأمن القومي وكانت المهمة التي أوكلت إليه هي تنسيق السياسات المتعلقة بالأمن القومي والتي تشمل الدفاع والخارجية بالإضافة إلى حضور جلسات مجلس الأمن القومي والتي يرأسها الرئيس ويحضرها نائب الرئيس ووزراء الخارجية والدفاع والمالية ويُدعى لها رئيس الأركان ورئيس موظفي البيت الأبيض ورئيس جهاز المخابرات. ومن أشهر من شغل المنصب هنري كيسنجر<sup>(١)</sup> وزينغيف بريجنسكي<sup>(٢)</sup>.

(١) ولد الدكتور هنري كيسنجر لأبوين يهوديين في ألمانيا عام ١٩٢٣. وفرّ من الحكم النازي إلى الولايات المتحدة عام ١٩٣٨ وحصل على الجنسية الأمريكية عام ١٩٤٣. حصل على الدكتوراه من جامعة هارفارد عام ١٩٥٤ وكانت أطروحته عن (السلام والشرعية والتوازن) وهي دراسة لبداية ظهور أوروبا الجديدة وسياسة مترنيخ. عمل أستاذاً للعلوم السياسية في هارفارد ومستشاراً لروكفلر. أصبح مستشاراً للأمن القومي في إدارتي نيكسون وفورد. من أهم إنجازاته اتفاق باريس لإنهاء حرب فيتنام وسياسة الانفتاح على الصين. لعب دوراً بارزاً في سياسة الولايات المتحدة في الشرق الأوسط وحربي الخليج والحرب العراقية الإيرانية.

(٢) ولد الدكتور زينغيف بريجنسكي في بولندا عام ١٩٢٨. وكان أبوه يعمل دبلوماسياً. شهد في طفولته صعود النازية إلى حكم ألمانيا عندما كان والده يعمل في ألمانيا بين عامي (٣١-٣٥) ثم عاصر صعود ستالين إلى السلطة أثناء خدمة والده في الاتحاد السوفيتي بين عامي (٣٦-٣٨). وعندما غزت ألمانيا بولندا كان والده مبتعثاً إلى كندا فاضطر للبقاء فيها. درس في جامعة ماكغل وحصل على البكالوريوس والماجستير والتي خصصها لدراسة القوميات في الاتحاد السوفيتي. حصل على الدكتوراه من جامعة هارفارد عام ١٩٥٠ وكانت أطروحته حول الثورة الشيوعية ودولة لينين وسياسات ستالين. عمل أستاذاً في جامعتي هارفارد وكولومبيا وكان من المدافعين عن سياسة الحرب الباردة ويدعو إلى التفاعل الايجابي مع أوروبا الشرقية. أصبح مستشاراً للأمن القومي مع انتخاب الرئيس كارتر (٧٧-٨١). من أهم سياساته العمل على احتواء الاتحاد السوفيتي. عارض سياسة الحرب الباردة التي اتبعتها نيكسون- كيسنجر لأنها مكنت الاتحاد السوفيتي من التوسع باتجاه الشرق الأوسط وأماكن أخرى. لعب دوراً مهماً في التوصل إلى اتفاقية كامب ديفيد بين السادات وبيغن. كان على صلة قوية بحركة العمال في بولندا وزعيمها ليك فليسا.

٤. الوزارات الأخرى وخصوصاً وزارات الدفاع والنفط والتخطيط والمالية والتعليم والتجارة والاقتصاد وبقية وزارات الدولة التي لها علاقة مع السياسة الخارجية.

٥. دائرة المخابرات: وتُسمى أحياناً بالاستخبارات ولها دور مهم في عملية وضع السياسة الخارجية، ذلك أنها تقوم بمهام متعددة أهمها جمع المعلومات وتحليلها كما وتقوم بمهام أخرى ربما أقل أهمية وهي الجاسوسية المضادة والعمليات السريّة وإسناد العمليات العسكرية.

من الناحية التاريخية، فإن عمل المخابرات عمل قديم قدم الحضارات والدول. فقد عرف العراقيون القدماء استخدام العيون والجواسيس ووصلوا إلى مستوى عالٍ من التنظيم والكفاءة في هذا المجال، فعلى سبيل المثال كان للأشوريين العيون والجواسيس وهم موظفون في الدولة لهذا الغرض. ولقد اهتموا أيضاً بإدارة هذا الجهاز حتى إن ولي العهد سنحاريب كان يشغل مسؤولية الجهاز في عهد والده سرجون، وبالتالي، فقد كان يقوم بجمع المعلومات وتنسيقها وتقديمها إلى والده. كما إنهم استخدموا قبيلة أدبيائيل التي كانت تسكن منطقة غزة بالتجسس على الحدود ومراقبة التحركات وإرسال التقارير.

وكذلك برع المصريون في هذا الميدان حيث كانت لديهم وحدات متخصصة في أسر أفراد العدو واستجوابهم ثم ترسل التقارير إلى القيادة. كما إنهم عرفوا الشفرة حيث عثر على مخطوطات دلت على ذلك يعود تاريخها إلى ١٩٠٠ ق.م. وفي العصر الإسلامي الأول فقد اهتم الرسول (ص) بجمع المعلومات عن العدو وبشتى الوسائل ومنها إرسال الرسل والعيون واستجواب الأسرى والمختطفين أو استجواب آخرين من طرف ثالث. ولعل من أشهر الأمثلة: ما فعل الرسول (ص) في موقعتي بدر والخندق ففي بدر فما لبث الرسول (ص) أن عسكر بأصحابه قريباً من ماء بدر.

قال ابن إسحاق: ثم رجع رسول الله صلى الله عليه وسلم إلى أصحابه فلما أمسى بعث علي بن أبي طالب، والزبير بن العوام، وسعد بن أبي وقاص،

في نفر من أصحابه إلى ماء بدر يلتمسون الخبر له عليه فأصابوا راوية لقريش فيها أسلم، غلام بني الحجاج وعريض أبو يسار، غلام بني العاص بن سعيد فأتوا بهما فسألوهما، ورسول الله صلى الله عليه وسلم قائم يصلي، فقالا: نحن سقاة قريش، بعثونا نسقيهم من الماء. فكره القوم خبرهما، ورجوا أن يكونا لأبي سفيان فضربوهما. فلما أذلقوهما قالوا: نحن لأبي سفيان فتركوهما. وركع رسول الله صلى الله عليه وسلم وسجد سجديته ثم سلم وقال: «إذا صدقاكم ضربتموهما، وإذا كذباكم تركتموهما، صدقا، والله إنهما لقريش أخبراني عن قريش؟ قالوا: هم والله وراء هذا الكتيب الذي ترى بالعدوة القصوى»- والكتيب العنقل - «فقال لهما رسول الله صلى الله عليه وسلم كم القوم؟ قالوا: كثير. قال: ما عدتهم؟ قالوا: لا ندري؛ قال: كم يتحرون كل يوم؟ قالوا: يوماً تسعاً، ويوماً عشراً، فقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: القوم فيما بين التسع مئة والألف. ثم قال لهما: فمن فيهم من أشرف قريش؟ قالوا: عتبة بن ربيعة، وشيبة بن ربيعة، وأبو البخترى بن هشام وحكيم بن حزام، ونوفل بن خويلد، والحارث بن عامر بن نوفل، وطعيمة بن عدي بن نوفل والنضر بن الحارث وزمعة بن الأسود، وأبو جهل بن هشام وأميمة بن خلف، ونبية ومنبه ابنا الحجاج، وسهيل بن عمرو، وعمرو بن عبدود. فأقبل رسول الله صلى الله عليه وسلم على الناس فقال: هذه مكة قد ألفت إليكم أفلاذ كبدها».

وهنا أدرك الرسول (ص) أنه أمام وضع جديد، يقضي بمواجهة قريش بعدتها وعديدها، بالرغم من قلة السلاح، ونقص الاستعداد، ولكن يحده أمل كبير بالله وبالمؤمنين الذين صدقوا ما عاهدوا الله عليه، خاصة وأنه سترتب على هذه الواقعة آثار مستقبلية على الإسلام، فإن لم يتصد لها في أول تحد حاسم، فإن نكسة خطيرة ستصيب الدعوة والدولة على السواء.

أما المثال الثاني فهو ما فعله صلوات الله عليه وسلامه في موقعة الخندق وذلك عندما حاول الرسول (ص) أن يوسع الهوة بين قيادات الأحزاب، ولكن هذه المرة بين المشركين بزعامة قريش، واليهود من بني قريظة، فطلب من نعيم

بن مسعود الذي أسلم حديثاً أن يكتنم إسلامه، وردّه إلى المشركين للإيقاع بينهم، وقال له إنّما أنت فينا رجل واحد فخذل عتاً إن استطعت، فإنّ الحرب خدعة، فخرج نعيم حتّى أتى بني قريظة، كان لهم نديماً في الجاهلية، وعندهم غير متّهم بالصدق، وقال لهم: بأنّ قريش وغطفان جاؤوا للحرب محمّد وأصحابه، وهم إن أصابتهم مصيبة لحقوا ببلادهم، وخلوا بينهم وبين محمّد (ص)، أمّا اليهود فكانت كلّ مقدراتهم وأبنائهم ونسائهم في المدينة، ولا طاقة لهم لقتال المسلمين في حال تخلّت قريش وحلفاؤها عن قتاله. ولذلك طلب منهم أن يأخذوا رهناً من أشرف قريش لمناجزة محمّد (ص)، فاستحسنوا هذا الرأي وأخذوا به.

ثمّ خرج إلى قريش، وهي تكنّ له عظيم مودة، ودخل إليها دخول الناصح الأمين وطلب منها أن تكتنم أمره، قائلاً لهم بأنّ اليهود أسروا إليه أنّهم ندموا على الوقوف على مقاتلة المسلمين، وقد أرسلوا إليه، وبأنّهم سيأخذون من قريش وغطفان رهائن من رجالها لتسليمها للنبيّ (ص)، وحذرهم إذا أقدم اليهود على التماس الرهن من الرجال أن لا يدفعوا إليهم رجلاً واحداً.

وبعدما أنهى مهمته وزرع بذور الشك بين بني قريظة وقريش، قصد غطفان، وهم أصله وعشيرته، وهو محل صدق عندهم، وأوصاهم بكتمان أمره، وقال لهم كما قال لقريش وحذرهم مما حذرّها.

أما في العصور الحديثة فتعتبر وكالة الاستخبارات الأمريكية (CIA) من أكبر المؤسسات المخبرانية في العالم والتي يعود تأريخها إلى خطاب الاتحاد الأول الذي ألقاه أول رئيس أمريكي جورج واشنطن وطلب فيه من الكونغرس تخصيص أموال «للخدمات السرية». ذلك أنه وبصفته قائد قوات الثورة أدرك وبصورة مباشرة الدور الذي لعبه الجواسيس في حرب التحرير ضد القوات البريطانية. وفي خلال الحرب الأهلية الأمريكية إزدادت الحاجة إلى المعلومات عن الطرف الآخر من الجانبين، حتى يقال إنهما وللمرة الأولى استخدمتا المناطيد في رحلات استطلاعية. وفي ١٨٨٠ م. تشكّلت أول الأجهزة الرسمية للمخابرات وهما مخبرات الجيش ومخابرات القوة البحرية. ولعل أهم تطور شهدته أجهزة المخابرات خلال الحرب

العالمية الأولى هو إنشاء وكالة التجسس على الاتصالات وهي التي تعرف اليوم بوكالة الأمن القومي (National Security Agency (NSA). وبعد الحرب تركّزت الجهود على تطوير تقنيات كسر الشفرة. لكن الحرب العالمية الثانية شهدت أكبر فشل استخباري متمثلاً بفشل أجهزة المخابرات الأمريكية بالتنبؤ بالهجوم على «بيرل هاربر» على الرغم من وجود الكثير من المعلومات الاستخبارية، ذلك الفشل هو الذي دفع بالرئيس الأمريكي إلى إعادة هيكلة أجهزة الاستخبارات وإنشاء وكالة الاستخبارات المركزية (Central Intelligence Agency (CIA).

أما في المملكة المتحدة فيعود تأريخ المخابرات البريطانية والتي تُسمى خدمات الاستخبارات السرية (Secret Intelligence Service (SIS إلى عام ١٩٠٨م. عندما قرّرت الحكومة البريطانية إنشاء مكتب الخدمات السرية. واستطاعت المخابرات البريطانية من الاستفادة من كراهية العديدين في أوروبا للحكم النازي في ألمانيا من تجنيد العديد منهم كمخبرين سرّيين.

أما أهم المهام التي تقوم بها أجهزة المخابرات في إسناد عملية صياغة السياسة الخارجية فيمكن إجمالها بما يلي:

أ . جمع المعلومات: وهو دور مهم تركّز فيه المخابرات على جمع المعلومات التي تفيد صانعي القرار حول الدول الأخرى وكذلك المجاميع العاملة خارج الدولة كالجماعات الإرهابية والشركات العالمية والعصابات المنظمة التي تعمل خارج الحدود. تجمع المعلومات عن طريق العناصر البشرية والأجهزة الإلكترونية. ولقد شهدت العقود الأخيرة تطورات كبيرة في أجهزة الاتصال والمعلومات ساعدت بعضها عمل المخابرات وبعضها الآخر جعل المهمة أكثر تعقيداً. فالتطورات الكبيرة في أجهزة حفظ المعلومات والحصول عليها ومعالجتها والوصول إليها عند الحاجة كانت عوامل مساعدة لعمل المخبرات. وفي الوقت نفسه فإن انتشار أجهزة الاتصال بهذا الشكل الكبير وتنوعها جعل من الصعب متابعتها كما إن الكم الهائل من المعلومات يجعل عملية تمحيص المعلومات والتأكد من صلاحيتها أمر في غاية الصعوبة.

كذلك، فإن العقود الأخيرة شهدت تطورات كبيرة حول هدف المعلومات التي تجمع، ففي حين أن المعلومات تجمع بصورة عامة عن الدول أصبحت الحاجة أمسّ للمعلومات عن الفعاليات الاقتصادية والشركات العالمية كما وإن ظهور جماعات الإرهاب العالمي والجريمة المنظّمة التي تعمل خارج حدود الدول من الأهداف المهمة للمخابرات.

ب. تحليل المعلومات: وهذه العملية هي بأهمية جمع المعلومات ولكنها ربما تكون أصعب منها، فالشواهد التاريخية تدل على أن العديد من الحالات التي حدثت فيها كوارث كانت المعلومات موجودة لكن التحليل الصحيح للمعلومات والذي يقصد به تحويل المعلومات إلى عناوين مهمة لصنّاع القرار في السياسة الخارجية هو الذي كان ناقصاً.

مما تقدم نستنتج أن دور المخابرات في السياسة الخارجية دور إسنادي مهم، فهي تقوم بتوفير المعلومات التي يحتاجها صنّاع القرار في السياسة الخارجية. ويشرح مصطفى العاني الدور المهم الذي يلعبه الجهاز الاستخباري فيقول: «لم يعد هناك في عالم اليوم أهمية كبيرة للانتصارات العسكرية بالمعنى التقليدي الذي كان سائداً. الانتصارات الاستخبارية هي الأهم والأجدي فهي التي عادة ما تمهّد الطريق أمام تحقيق الانتصارات العسكرية كما إنها أقل في كلفتها المادية والبشرية لكونها أكثر ديمومة، ونتائجها أكثر ضماناً»<sup>(١)</sup>.

وهنا لا بدّ أن نذكر أن العمل الاستخباري مع أهميته إلا أنه يجب أن يكون منضبطاً بقيم السياسة الخارجية وإلا فإنه يتحوّل إلى عبء عليها وقد يحدث آثاراً سلبية تكون لها نتائج عكسية.

وقد حدّد الدستور العراقي في المادة التاسعة الفقرة - د - دور جهاز المخابرات بما يلي: «يقوم جهاز المخابرات الوطني العراقي بجمع المعلومات، وتقويم التهديدات الموجهة للأمن الوطني، وتقديم المشورة للحكومة العراقية،

(١) مصطفى العاني، «أهمية الاستثمار الناجح في أجهزة الاستخبارات العربية»، صحيفة الحياة،

ويكون تحت السيطرة المدنية، ويخضع لرقابة السلطة التشريعية، ويعمل وفقاً للقانون، وبموجب مبادئ حقوق الإنسان المعترف بها».

الجهاز التشريعي ممثلاً بمجلس النواب وخصوصاً لجنة العلاقات الخارجية. ولكي نفهم دور المشرّعين في صياغة السياسة الخارجية ندرس على سبيل المثال دور الكونغرس الأمريكي في عملية الصياغة، حيث يتكوّن الكونغرس الأمريكي من مجلسين هما مجلس الشيوخ House of Senate، وتُمثّل فيه الولايات الأمريكية بواقع عضوين لكل ولاية بغض النظر عن عدد السكان. ويُنتخب الأعضاء انتخاباً مباشراً من سكان الولاية لمدة ٦ سنوات أي أن ثلث أعضاء المجلس تقريباً ينتخبون كل سنتين. ومجلس النواب House of Representatives والذي يبلغ عدد أعضائه ٤٣٥ ويُنتخبون من الولايات بحسب عدد السكان، فأكبر الولايات (كاليفورنيا) لها ٥٣ ممثلاً في حين أن ولاية وايومنغ التي هي أقل الولايات من حيث عدد السكان ولذلك فلها ممثل واحد. ويُنتخب الأعضاء للفصل التشريعي الذي يمتد لسنتين فقط. في حين أن الرئيس ينتخب لفترة رئاسية مدتها أربع سنوات. أما أهم المهام التي يقوم بها الكونغرس في السياسة الخارجية فهي كما يلي:

أ - إقرار الموازنة السنوية: من أهم الوسائل التي يستخدمها الكونغرس في تشكيل السياسة الحكومية هي إقرار الموازنة. ولذلك يستخدم الكونغرس الموازنة كسلاح أخير في إيقاف أي مشروع حكومي لا يوافق عليه وذلك بقطع التخصيصات المالية أو تقليلها.

ب- الكونغرس يقرّ تعيين كبار موظفي الدولة الذين يرشحهم الرئيس حيث يقوم الكونغرس بمقابلة الأعضاء في لجنة العلاقات الخارجية وسؤالهم عن السياسات التي سوف يتبعونها في أية قضية من القضايا، فإذا ما وافق عليه الكونغرس وجب على الرئيس سحب الترشيح وتقديم مرشح آخر. ولعل من الأمثلة القريبة اعتراض الكونغرس على مرشح الرئيس أوباما لرئاسة المخابرات المركزية السيد فريمان لأنهم اعتبروه صديقاً للعرب كما وإن السفراء يجب أن يخضعوا لموافقة مجلس الشيوخ قبل تعيينهم.

ج- إعلان الحرب من صلاحية الكونغرس كما نصّ على ذلك الدستور، إذ كانت هذه القضية والحد الفاصل بين صلاحيات الرئيس والكونغرس محل جدل كبير بين المؤسستين في أمريكا.

د- إقرار المعاهدات الدولية هي من صلاحيات الكونغرس. وعلى سبيل المثال فالكونغرس لم يوافق على إتفاقية الحد من انتشار الأسلحة النووية ٢ التي وقّعها الرئيس ريغان.

هـ- الإشراف على عمل الحكومة من خلال لجنتي العلاقات الخارجية والشؤون الخارجية. فلجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ والمكوّنة من ٢١ عضواً والتي تشكّلت عام ١٨١٦م. تقوم بمراجعة دورية للسياسة الخارجية وهي التي تقرّ تعيين السفراء وتقدّم بذلك التوصيات لمجلس الشيوخ لإقرارها. أما لجنة الشؤون الخارجية في مجلس النواب والمكوّنة من ٤٠-٥٠ عضواً فليس لها دور في إقرار السفراء لكنها تقوم بإقرار الموازنة والإشراف على عمل الحكومة.

أما بالنسبة للعراق، فقد حدّد الدستور العراقي صلاحيات مجلس النواب في المادتين ٥٨ و٥٩، نذكر منها ما يتعلق بالسياسة الخارجية وهي:

- ١- تشريع القوانين الاتحادية ومنها قانون الخدمة الخارجية.
- ٢- الرقابة على السلطة التنفيذية ومنها وزارة الخارجية.
- ٣- الموافقة على تعيين كل من: (ب) السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.
- ٤- إعلان الحرب.

أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء.

ب- تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلةً للتמיד، وبموافقةٍ عليها في كل مرة.

ج - يخوّل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور.

د - يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

٥- إقرار الموازنة: نصّت المادة ٥٩ - أولاً: يُقدّم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره.

## ٢-٣. الجهات المؤثرة في السياسة الخارجية

هنالك جهات عديدة مؤثرة في وضع صياغة السياسة الخارجية وإن كان بدرجات متفاوتة. ويختلف هذا الدور باختلاف الدول، ففي الدول المتقدمة على سبيل المثال تتسع دائرة التأثير في السياسة الخارجية وتعدد الوسائل في حين تضيق الدائرة إلى أضيق الحدود في الدول النامية والأنظمة الشمولية. وعلى العموم، فإن هناك العديد من الهيئات والمؤسسات والمنظمات التي تلعب دوراً مباشراً أحياناً وغير مباشر في أحيان كثيرة نذكر منها:

١- الأحزاب السياسية: الأحزاب السياسية لها دور فاعل وإن كان غير مباشر في صياغة السياسة الخارجية، لأن الأحزاب لها تصوّرات معيّنة عن السياسة الخارجية وتسعى جاهدة من أجل أن تقترب السياسة الخارجية للدولة من تصوّراتها. أما عن قدرة الأحزاب على التأثير في السياسة الخارجية فهي تعتمد على الثقل السياسي للحزب وتمثيله في مجلس النواب والذي يمثّل أقوى الوسائل التي تعتمد عليها الأحزاب في التأثير. كما وإن الأحزاب المساهمة في الحكومة عادة ما تستخدم تواجدتها في الحكومة وسيلة للتأثير في وضع السياسة الخارجية ومقاربتها مع برنامجها الحزبي.

٢- مراكز البحوث والدراسات الدولية:

تلعب مراكز البحوث والدراسات الاستراتيجية دوراً مهماً ومتزايداً في وضع

وتنفيذ السياسة الخارجية وخصوصاً في البلاد المتقدمة. وتشير الإحصائيات إلى أنه يوجد في العالم أكثر من خمسة آلاف مركز دراسات تقدم البحوث حول العديد من القضايا التي تتعلق بالأمن والسياسة الخارجية والطاقة والبيئة. والعديد من هذه المعاهد تمتاز باستقلاليتها وإن كان البعض منها واجهات لدول وأحزاب وشركات كبيرة. ولعل من أهم المراكز التي تعمل في مجال السياسة الخارجية ما يلي:

أ. معهد بروكينغز Brookings Institution: تأسس في واشنطن عام ١٩١٦ وذلك لتقديم الدراسات المبنية على الحقائق حول السياسة العامة. اهتمامات المعهد تتركز حول قضايا الحرب والسلام، السياسة الداخلية، النمو الاقتصادي، والتحديات الخارجية. للمزيد من المعلومات راجع موقع المعهد في [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu).

ب. مجلس العلاقات الخارجية (CFR) Center for Foreign Relations: تأسس عام ١٩٢١ كمركز للدراسات والتوعية حول خيارات السياسة الخارجية. وتتركز أنشطة المركز حول تنظيم الاجتماعات، التدريب والتطوير للقيادات السياسية المستقبلية، الدراسات التي يعدها الخبراء في المجلس، وذلك من خلال نشر المجلة المعروفة Foreign Affairs والتي تنشر كل شهرين. وتعتبر مرجعاً مهماً للدبلوماسيين وصنّاع القرار. للمزيد من المعلومات راجع موقع المجلس في [www.cfr.org](http://www.cfr.org).

ج. مؤسسة راند Rand Corporation: مؤسسة غير ربحية تأسست عام ١٩٤٨ تعمل كمؤسسة بحثية في إسناد القوات المسلحة الأمريكية. واليوم تتكوّن المؤسسة من خمسة مراكز تهتم بالسياسة العالمية وثلاثة مراكز تهتم بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية وثلاثة مراكز ممولة من قبل الحكومة الأمريكية تهتم بالأمن القومي، بالإضافة إلى فرع المؤسسة المستقل في أوروبا. للمزيد من المعلومات عن المؤسسة راجع موقع المؤسسة

د . معهد الاقتصاد العالمي والعلاقات الدولية Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) : تأسس في موسكو عام ١٩٥٦ م. كبديل لمعهد الاقتصاد العالمي والسياسة والذي تأسس عام ١٩٢٥ م. المعهد مؤسسة غير ربحية تابعة للأكاديمية الروسية للعلوم ويقدم دراسات حول القضايا السياسية والاقتصادية العالمية. للمزيد من المعلومات راجع موقع المعهد في [www.imemo.ru](http://www.imemo.ru).

هـ. معهد دراسات السياسة الدولية: أسسه في طوكيو رئيس الوزراء الياباني الأسبق (ناكاسوني) عام ١٩٨٨ م. ليقدم الدراسات حول القضايا المهمة التي توجه العالم واليابان مع التركيز على القضايا التي تهم المنطقة. للمزيد من المعلومات راجع موقع المعهد في [www.iips.org](http://www.iips.org).

و. تشاتم هاوس Chatham House : تأسس في لندن عام ١٩٢٠. يقوم المركز بدراسة وتحليل القضايا العالمية بالإضافة إلى القضايا الإقليمية والقطرية وتقديم المقترحات لصنع القرار حول هذه القضايا. ويشجع المركز الحوار المفتوح والبناء. وللمركز قواعد في الحوار تطبق في الاجتماعات حول العالم الغاية منها تشجيع الحوار مع الحفاظ على خصوصية المعلومات. تتركز بحوث المعهد حول ثلاث قضايا رئيسية وهي الطاقة والبيئة، الاقتصاد العالمي والأمن الإقليمي. في حزيران من هذا العام تم اختيار رئيس وزراء بريطانيا الأسبق جون ميجرز رئيساً للمركز. للمزيد من المعلومات راجع موقع المركز في [www.chathamhouse.org.uk](http://www.chathamhouse.org.uk)

ز. مركز الصين للدراسات الدولية China Institute for International Studies (CIIS) : تأسس عام ١٩٥٠ وينقسم إلى سبعة أقسام من أهمها السياسة الدولية، الاقتصاد العالمي، الدراسات الأمريكية، الشرق الأوسط وأفريقيا. للمزيد من المعلومات راجع موقع المركز في [www.ciis.org.cn](http://www.ciis.org.cn).

٣- المنظمات غير الحكومية: يزداد دور المنظمات غير الحكومية في الشؤون

العامة مع مرور الزمن والذي أخذ بالظهور في فترة ما قبل الحرب العالمية الأولى وبالتحديد في تنظيم النشاطات حول قضايا المساواة وحقوق الإنسان، إلا أن دور هذه المنظّمات وصل إلى مرحلة متطورة من التأثير في السياسة العالمية مع إنشاء الأمم المتحدة والتي نص ميثاقها في المادة ٧١ من الفصل العاشر على إعطاء دور استشاري للمنظّمات غير الحكومية. وفي العالم اليوم ملايين المنظّمات غير الحكومية يمتلك العديد منها عضوية استشارية في الأمم المتحدة وتجلّت قدرة هذه المنظّمات في انعقاد المنتدى الاجتماعي العالمي في البرازيل عام ٢٠٠٥م. والذي حضرته أكثر من ألف منظمة غير حكومية. ومن أكثر المنظّمات غير الحكومية اهتماماً بالسياسات الخارجية العالمية منظمة العفو الدولية ومنظمة هيومان رايتس ووتش (Human Rights Watch) والمنتدى الاقتصادي العالمي والاتحاد الدولي لمنظّمات الهلال والصليب الأحمر وأطباء بلا حدود ومراسلون بلا حدود وغيرها كثير. ولتوضيح النموّ السريع الذي شهدته المنظّمات غير الحكومية نأخذ مثلاً في التطور الذي حصل لمنظمة العفو الدولية والتي تُعتبر من أشهر المنظّمات العالمية الناشطة في مجال حقوق الإنسان وخصوصاً حقوق السجناء السياسيين. فبحسب الموقع الإلكتروني للمنظمة فإنها تأسست عام ١٩٦١م. عندما نشر المحامي البريطاني (بيتر بينسون) مقاله المشهور «السجناء المنسيون» في جريدة الأوبزرفر اللندنية. في السنة نفسها واستجابة للمقال فقد تمّ عقد المؤتمر التأسيسي الذي حضره ممثلون من سبع دول وتقرّر فيه إنشاء منظمة عالمية للدفاع عن حقوق المعتقلين، وتمّ إيجار مكتب صغير في لندن الذي عمل فيه متطوّعون.

وفي عام ١٩٧٤م. مُنح السيد شون ماكبرايد رئيس اللجنة التنفيذية للمنظمة جائزة نوبل للسلام تقديراً للجهود التي بذلها في الدفاع عن حقوق المعتقلين. وفي عام ١٩٧٥م. تُوّجت جهود المنظمة بمصادقة الأمم المتحدة وبالإجماع على «الإعلان ضد التعذيب». وفي عام ١٩٧٧م. مُنحت جائزة نوبل للسلام

منظمة العفو الدولية وذلك لجهودها في العمل على توفير العدالة التي تؤدي إلى السلام العالمي . واليوم يبلغ أعضاء المنظمة أكثر من ٢,٢ مليون عضو موزعين في ١٥٠ بلداً.

والمثال الثاني هو منظمة مرصد حقوق الإنسان Human Rights Watch (HRW) والتي تأسست وبحسب الموقع الإلكتروني عام ١٩٧٨ عندما تأسست باسم مرصد هلسنكي وذلك لرصد مخالقات حقوق الإنسان في الاتحاد السوفيتي . وخلال الحروب الأهلية في أمريكا الجنوبية تأسس مرصد الأمريكيتين وذلك عام ١٩٨١م . وقد انتقد انتهاكات حقوق الإنسان ليس فقط من قبل القوات المتحاربة بل وكُتبت تقارير ضد الدول التي توفر السلاح للجماعات المسلحة وخصوصاً الولايات المتحدة . وفي عام ١٩٨٥م . تأسس مرصد آسيا لحقوق الإنسان وكذلك مرصد أفريقيا عام ١٩٨٨م . ومرصد الشرق الأوسط عام ١٩٨٩م . وفي عام ١٩٨٨م . اجتمعت كل هذه الجمعيات لتكوّن منظمة واحدة وهي هيومان رايتس ووتش . وفي عام ١٩٩٧م . فازت المنظمة بجائزة نوبل للسلام . للمزيد من المعلومات حول المنظمة وأنشطتها حول العالم يراجع موقع المنظمة [www.hrw.org](http://www.hrw.org) .

٤- الشركات والفعاليات الاقتصادية : حيث تلعب الشركات الاقتصادية وخصوصاً الكبيرة منها دوراً نشطاً في مجال السياسة الخارجية وذلك لمحاولة التأثير في السياسة الخارجية في اتجاه تفضيل مصالحها . وتاريخياً فإن هذه الشركات كان لها دور فاعل في التأثير على السياسة الخارجية ، فعلى سبيل المثال كان الدور الذي لعبته شركة الهند الشرقية (East India Trading Company) من أوضاع الأمثلة على التداخل بين الفعاليات الاقتصادية والسياسة الخارجية . وكانت شركة الهند الشرقية شركة بريطانية أسست في القرن السابع عشر لتجارة مع الهند والتي تركّزت على القطن والشاي وبضائع أخرى . لكن نشاطات الشركة توسعت خارج الأنشطة الاقتصادية لتشمل إدارة معظم شبه القارة الهندية من النواحي العسكرية والأمنية والإدارية . واستمرت الحال

أكثر من مئة سنة وتوسعت الأنشطة لتشمل الهند وكل الطرق التي تؤدي إليها ومن ضمنها العراق . ومع استلام الحكومة البريطانية للإدارة في الهند مباشرة أغلقت الشركة في عام ١٨٧٤ م .

وبعد ذلك ومع اكتشاف النفط وظهور أهميته الاقتصادية والاستراتيجية أخذ نفوذ هذه الشركات وتدخلها في صياغة السياسة الخارجية لبلدانها يزداد وبشكل واضح . ذلك أن النفط كان قد اكتشف في الولايات المتحدة والتي كانت ولفترة طويلة المنتج الأول عالمياً حتى أنها وفي فترة الحرب العالمية الأولى كانت تنتج ما يعادل ٧٠٪ من الإنتاج العالمي الذي كان معظمه يذهب وقوداً لقوات الحلفاء . وبعد انتهاء الحرب ساد اعتقاد في أمريكا بأن الاحتياطي النفطي الأمريكي يوشك أن ينضب وإن على الشركات الأمريكية البحث عن احتياطيات بديلة في بلاد أخرى . ولأن معظم المناطق التي تم اكتشاف البترول فيها كانت خاضعة للسيطرة البريطانية والهولندية ، وبالتالي ، فإن ذلك يمنح شركة النفط البريطانية وشركة النفط الهولندية أولوية تمكنها من الاستئثار بتلك الحقوق وحجب الشركات الأمريكية . وأستجابة لهذه الحالة تدخل الكونغرس الأمريكي فأصدر مجلس الشيوخ قراراً يلزم الرئيس الأمريكي تقديم التقارير اللازمة حول القيود المفروضة من قبل الدول الأخرى على شركات النفط الأمريكية . وبالفعل فقد سارعت وزارة الخارجية الأمريكية بإصدار تقارير تشرح فيها الوسائل التي تستخدم للحيلولة بين الشركات الأمريكية وحقوق النفط وخصوصاً في المناطق التي تسيطر عليها بريطانيا وهولندا .

وخلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي ظهرت بوادر أساليب جديدة لنفوذ الشركات إلى صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية وذلك بالاستفادة من النزعة لتقليص الأجهزة الحكومية وتحويل بعض المهام الروتينية التي تقوم بها الحكومات إلى القطاع الخاص . وفي حرب الخليج وبصورة أوضح في حروب غزو العراق وأفغانستان ظهرت بعض آثار هذه السياسة بصورة واضحة إذ تم استخدام شركات أمنية في توفير الحماية لخطوط الإمدادات الخلفية

للقوات الأمريكية وكذلك قامت الشركات الأمنية بتوفير الحماية للسجون وحتى المشاركة في التحقيقات وغير ذلك مما أعطى هذه الشركات الأمنية القدرة على النفوذ إلى أدق تفاصيل السياسة الخارجية والتأثير فيها وعليها. ومن الأمثلة الصارخة على التدخل الفاضح للشركات العالمية في السياسة الداخلية للدول الكبيرة منها والصغيرة القصة الأمريكية في السياسة الأمريكية واستخدام نفوذها مع الإدارة في واشنطن للتدخل في الشؤون الداخلية لتشيلى. وكانت هذه الشركة تمتلك ٧٠٪ من حصص الشركة التشيلية للتليفونات وتمول صحيفة التشيلي اليمينية. وقد تبين من خلال الوثائق السرية التي أزيح عنها ستار السرية عام ٢٠٠٠م. كيف أن هذه الشركة مولت المعادين للرئيس التشيلي المنتخب سلفادور الليندي. وفي عام ١٩٧٢م. نشر الصحفي الأمريكي المعروف جاك أندرسن رسالة من أحد مسؤولي العلاقات العامة للشركة في واشنطن والتي أظهرت علاقة واضحة بين الشركة التي كانت تمول اللجنة الانتخابية للحزب الجمهوري ووزارة العدل التي تنازلت عن قضية احتكار لصالح الشركة. وفي عام ١٩٧٣م. أحرق متظاهرون مقر الشركة في نيويورك وذلك لاتهامها بتدبير الانقلاب العسكري في تشيلي ضد الرئيس سلفادور الليندي.

٥- الإعلام يلعب دوراً مهماً في صياغة السياسة الخارجية وحشد الدعم لها أو ضدها. وبسبب هذه الأهمية فقد أفردنا الفصل القادم لهذا الموضوع. ولكن نقول هنا أن أحد أكبر التحديات التي تواجه صنّاع ومنفذي السياسة الخارجية اليوم هو محاولة الاستفادة من قدرات الإعلام وتحويلها إلى شريك في صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية.

٦- الدول الأخرى: تسعى الدول بشتى الوسائل من أجل التأثير في عملية وضع السياسة الخارجية للدول الأخرى من أجل خدمة مصالحها الوطنية. وتلجأ الدول إلى وسائل عديدة منها استخدام قوى الضغط (اللوبي) والإعلام المحلي والمجاميع والهيئات العامة التي لها القدرة على التأثير عليها، كذلك

تلجأ الدول إلى الاستفادة من نفوذها مباشرة وبصورة غير مباشرة من أجل النجاح في التأثير . ولكل دولة وسائلها في التأثير على دولة أخرى .

## ٢-٤ . متطلبات وضع السياسة الخارجية

إن نجاح عملية صياغة السياسة الخارجية وتنفيذها في أي بلد يعتمد على أربع متطلبات أساسية هي :

١ . التوصيف الدقيق للمصالح العليا للدولة وهذه تتطلب الإتفاق على الأهداف والمصالح العليا للدولة بين جميع الجهات ذات العلاقة . ومن أهم المصالح العليا تحقيق التنمية الوطنية والرخاء والحفاظ على الأمن الداخلي والسيادة الوطنية . ومن هنا ندرك أن السياسات التي تتبعها الدولة ومن ضمنها السياسة الخارجية إنما تهدف إلى خدمة المصالح العليا للدولة وكما يعرفها الدستور وتفسرها الأجهزة التشريعية . ذلك أن المصالح العليا هي المصعب والسياسات المختلفة هي الروافد التي تصب فيه . ومن الأمور المهمة هنا التمييز بين المصالح الوطنية والرغبات الجماهيرية ، والقيادة الحكيمة هي التي تنظر إلى المصالح الوطنية وتعمل لها ولا تضحي بها في سبيل أراضاء الجماهير . ويشرح المفكر الأمريكي نيوتشتراين<sup>(١)</sup> الفرق بين الاثنين كما يلي :

- المصالح الوطنية هي مجموعة الأهداف التي تسعى الأمة أو البلد إلى تحقيقها في العالم ، وهي تختلف عن الاحتياجات والأولويات الداخلية .

- الأهداف الإستراتيجية تنبع من نظرة البلد إلى المصالح الوطنية مع التركيز على المتطلبات العسكرية والاقتصادية .

وعلى سبيل المثال فان المصالح العليا لأية قوة عظمى ومن ضمنها للولايات المتحدة كما يشرحها الكاتب هي<sup>(٢)</sup> :

أ . الدفاع عن الأمن الداخلي ويشمل الأرض والمواطن والنظام السياسي .

(١) نيوتشتراين .

(٢) المصدر نفسه .

ب. توفير الرفاهية الاقتصادية ويشمل ذلك الاستقرار الاقتصادي والحفاظ على المستوى المعاشي الجيد.

ج. بناء نظام عالمي مناسب.

د. دعم القيم التي نؤمن بها (بالنسبة للولايات المتحدة فإن ذلك يعني الديمقراطية وحقوق الإنسان).

هنا لا بد أن نذكر أن من أكبر الأخطاء التي يقع فيها العديد من الدول وخصوصاً النامية منها هي جعل الحفاظ على النظام السياسي المصلحة العليا وأحياناً المصلحة الوطنية الوحيدة، كما كان سائداً أيام النظام السابق في العراق وإن كان على حساب المصالح الوطنية الأخرى.

٢. الفهم الدقيق للواقع العالمي الشامل والواقع الخاص بالدول ذات العلاقة. فإذا أردنا صياغة سياسة العراق الخارجية مع دولة معينة فعلياً أن نفهم واقع الدولة ومحيطها الخارجي، ومصالحها في العراق ومصالح العراق فيها والقوى الضاغطة باتجاه العلاقة مع العراق سلباً وإيجاباً.

٣. وسائل إنزال الأهداف العليا للدولة وتفصيلها لكي تتحول إلى سياسة خارجية، وهذه تتطلب وجود الوعي والإدراك لهذه الأهداف والعمل على إيجاد وبناء الأجهزة والكوادر التي تتطلبها عملية تنفيذ السياسة الخارجية. وسنأتي على شرح آليات تنفيذ السياسة الخارجية في الفصل التالي.

٤. التقييم والمتابعة، إذ لا بد من وضع نظام متكامل يضمن متابعة تنفيذ السياسة الخارجية وتحقيق الأهداف المرجوة منها. ومن أهم متطلبات التقييم وضع الخطط البعيدة والقريبة والتي تشمل الأهداف والمعايير الزمنية مع توفير المتطلبات اللازمة لتنفيذ الخطة. وكل هذه تستلزم وجود أجهزة متخصصة في الإشراف والرقابة. وهذه المتابعة يجب أن تكون دورية ومنتظمة وعلى جميع المستويات.



## الفصل الثالث

### تنفيذ السياسة الخارجية



تعرّضنا في الفصلين السابقين إلى تعريف مفهوم السياسة الخارجية وطريقة وضعها، وهي أمور لا تظهر إلى العلن، لأن ما يراه الناس هو عملية تنفيذ السياسة الخارجية وهي التي تعرف بـ«الدبلوماسية» وتمثل مجموعة الجهود التي تبذلها الدولة في سبيل تحقيق أهداف سياستها الخارجية، وهذه أحياناً ما تكون سرّية لا يعرف عنها إلا القليل وتكون علنية في أحيان أخرى، وقد تشمل جهود أفراد محدّدين أو جهود مجاميع كبيرة داخل أو خارج الهيئات الرسمية، وقد تكون مسنودة في بعض الأحيان بالقوة العسكرية. ولذلك، فسوف نبدأ هذا المبحث بتعريف «مفهوم الدبلوماسية» ومن ثم نشرح الأجهزة التي تقوم بدور فاعل في الدبلوماسية وسبل تفعيل دورها.

### ٣-١. تعريف الدبلوماسية

أصل كلمة الدبلوماسية من اللغة الإغريقية وهي كلمة «دبلوما» وتعني الورقة المطوية، وأول استخدام لهذه الكلمة هو بمعنى الشهادة التي تمنح عند إنهاء الدراسة. وعند الرومان كانت كلمة «دبلوما» تستخدم لوصف الأوراق الرسمية التي تستخدم في السفر. وتطور الاستخدام ليشمل الموائيق والمعاهدات الدولية. وفي القرن الثامن عشر ظهر في فرنسا أول استخدام لكلمة «دبلوماسية» لتعني ممثلي الدولة في الخارج. أما في اللغة الإنكليزية فيعتقد بأن أول من استخدم

مصطلح الدبلوماسية المفكر والفيلسوف البريطاني (إدموند بيرك)<sup>(١)</sup> وذلك عام ١٧٩٦ م . وفي ما يلي بعض النصوص التي تشرح تعريف «الدبلوماسية» نذكرها للفائدة وهي :

١ . يعرف القاموس الأمريكي<sup>(٢)</sup> الدبلوماسية بأنها :

أ . فن أو ممارسة العلاقات الدولية كما في التفاوض على الأحلاف والمعاهدات والاتفاقيات (الدولية) .

ب . مهارة أو أسلوب في التعامل مع الناس .

٢ . أما قاموس مريام وبستر<sup>(٣)</sup> فيعرّف الدبلوماسية بأنها :

أ . فن وممارسة التفاوض بين الدول .

ب . المهارة في التعامل من دون إثارة الآخرين .

٣ . أما موقع أنسرز الإلكتروني فيعرّف الدبلوماسية بأنها «فن أو ممارسة العلاقات الدولية في التفاوض الذي يؤدي إلى التحالفات أو المعاهدات أو الاتفاقيات» .

٤ . في حين أن دائرة المعلومات البريطانية تعرف الدبلوماسية بأنها «الأداة المهمة في السياسة الخارجية وتشتمل على المفاوضات السرية بين الممثلين المعتمدين (يشمل التفاوض بين القادة السياسيين) والاتفاقيات والمواثيق الدولية . . . وتهدف الدبلوماسية إلى تدعيم مصالح الدولة التي تفرصها الجغرافية والتاريخ والأقتصاد . وكذلك تحافظ على استقلال وأمن الدولة وصيانتها كهدف أعلى ، كما وأنها تحرص على توفير أكبر مساحة من الحريات العامة في الدولة كهدف مهم آخر . وبعد ذلك تسعى الدبلوماسية إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من المصالح الوطنية من دون اللجوء إلى استخدام القوة أو إحداث ردّ فعل سلبي عند الآخرين<sup>(٤)</sup> .

(١) إدموند بيرك المفكر والفيلسوف والسياسي البريطاني المعروف ، ولد في أيرلندا عام ١٧٢٩ وتوفي عام ١٧٩٧ . ويعرف بأنه مؤسس المدرسة المحافظة الحديثة ، اشتهر بنقده الشديد لمبادئ الثورة الفرنسية مما حدا بالمفكر البريطاني توماس بين أن يكتب كتابه المشهور «حقوق الإنسان» في الردّ على فرضيات إدموند بيرك .

(٢) *The American Heritage Dictionary*, P. 372.

(٣) [www.merriam-webster.com](http://www.merriam-webster.com)

(٤) *Encyclopedia Britannica online*, at [www.britannica.com](http://www.britannica.com)

وغني عن القول بأن التعريف الأخير هو تعريف جيد للدبلوماسية كأداة للسياسة الخارجية، وأن لجوء الدول إلى استخدام القوة العسكرية كوسيلة لتحقيق أهداف سياستها الخارجية إنما يُعدّ فشلاً للدبلوماسية.

وفي الواقع العملي فإن نجاح العملية الدبلوماسية يتطلب عدة أمور منها ما يتعلق بالدبلوماسي بوصفه المنفذ للعلمية الدبلوماسية ومنها ما يتعلق ببناء المؤسسات الدبلوماسية كوزارة الخارجية والسفارات والملحقيات الفنية والعلاقة بينها وربط جميع هذه الحلقات ببعضها في منظومة تعمل كفريق واحد في سبيل تحقيق أهداف السياسة الخارجية.

### ٣-٢. الدبلوماسي والأنشطة الدبلوماسية

إن بناء وحسن اختيار وإعداد الكوادر من أهم عوامل نجاح السياسة الخارجية في تحقيق الأهداف المرجوة منها، وفي هذا المبحث سوف نشرح دور الدبلوماسي وصفاته وأهم مقومات نجاحه في مهمته. وسوف نبدأ برأس الهرم الدبلوماسي وهو وزير الخارجية لما له من دور محوري في تنفيذ السياسة الخارجية ثم نأتي إلى وصف الدبلوماسي بصورة عامة:

١-٢-٣. وزير الخارجية: وزير الخارجية وأحياناً يُسمّى وزير الشؤون الخارجية وهو عضو مجلس الوزراء والمسؤول الأول عن تنفيذ السياسة الخارجية. يُعتبر وزير الخارجية في أغلب الدول أعلى منصب وزارى من حيث الترتيب البروتوكولي، ولذلك، يُمنح لقب نائب رئيس الوزراء في بعض الدول. ولأهمية المنصب كان العديد من رؤساء الوزارات يحتفظون بحقيبة الخارجية، كما وإن رئيس الوزراء مع وزيرى الدفاع والخارجية، وقد يُضاف إليهم وزير أو اثنين مثل الداخلية والمالية ليشكلوا ما يُسمّى بالوزارة المصغرة أو مجلس الأمن الوطني الذي يدير شؤون الأمن القومي والتنسيق بين السياسة الخارجية والعسكرية والقضايا التي تتطلب قراراً حكومياً سريعاً.

كما ويشغل وزير الخارجية رأس الدبلوماسية في البلد، ولذلك، فهو السفير الأول الذي يتوجّب عليه أن يزور العديد من العواصم المهمة بالنسبة للبلد،

بالإضافة إلى حضور الاجتماعات الدولية كالجمعية العامة للأمم المتحدة وغير ذلك. وهذا يستدعي أن يكون الوزير أكثر أعضاء الحكومة سفراً، ولهذا، وجب رفد الوزارة بالكادر الكفء وخصوصاً في أعلى الهرم لكي تستمر فعاليات الوزارة بالعمل من دون إبطاء ولهذا السبب يلجأ العديد من الدول إلى استحداث منصب وزير الدولة لشؤون الخارجية الذي يعمل كمساعد للوزير وبدرجة وزير. وهناك العديد من الخصوصيات التي يتمتع بها الوزير في بعض الدول:

- في المملكة المتحدة يُعتبر وزير الخارجية مسؤولاً عن شؤون الكومنويلث والمستعمرات، بالإضافة إلى الشؤون الخارجية. وأساس هذه القضية تاريخي يعود إلى ما قبل عام ١٩٦٨ عندما كانت العلاقات الخارجية في المملكة المتحدة منقسمة بين وزارتين هما وزارة الخارجية وهي المسؤولة عن العلاقات مع جميع دول العالم باستثناء مجموعة الكومنويلث، ووزارة الكومنويلث، لكن هاتين الوزارتين تم دمجهما في ١٩٦٨ لتصبح وزارة واحدة ويُسمى الوزير «سكرتير الدولة للشؤون الخارجية والكومنويلث» State Secretary for Foreign and Commonwealth Affairs.

- أما في الولايات المتحدة، فإن وزير الخارجية ويُسمى «سكرتير الدولة» Secretary of State، ذلك أن المنصب يشتمل على العديد من الامتيازات التي تتعلق بعضها بالشؤون الداخلية ومنها أن الوزير هو أعلى منصب وزاري في الحكومة، والوزير هو الذي يحمل الختم الرسمي للحكومة الأمريكية، بالإضافة إلى أن الوزير يحتل المركز الرابع في سلسلة خلافة الرئيس بعد نائب الرئيس ورئيس مجلس النواب وعميد مجلس الشيوخ ووزير الخارجية ثم وزير الدفاع والمالية. كما وإن القانون الأمريكي يقضي بأن الرئيس إذا ما أراد الاستقالة من منصبه فإنه يقدم الاستقالة إلى وزير الخارجية ولم تحدث هذه إلا مرة في التاريخ عندما اضطر الرئيس نيكسون إلى تقديم استقالته قبل أن يعزله الكونغرس، فقدّم استقالته إلى وزير الخارجية آنذاك هنري كيسنجر وكان ذلك في الثامن من آب ١٩٧٤ م.

٣-٢-٢. الكادر الدبلوماسي: وهو من أهم مكونات وزارة الخارجية ولأهميته أفردناه بالذكر، ولهذه الأهمية تولي الدول إعداد الكوادر الدبلوماسية من مختلف النواحي الفكرية والثقافية والسلوكية والمظهرية لكي يبرز الدبلوماسي بالمظهر المطلوب ويعكس الصورة المشرفة للبلد الذي يمثله. ومن هنا يبرز الدور الأساسي والمحوري للمعاهد الدبلوماسية وضرورة إسنادها بالكوادر الصالحة لحمل رسالة الدبلوماسية.

٣-٢-٣. النشاطات الدبلوماسية: المادة ٣ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية نصّت على أنشطة البعثات الدبلوماسية بما يلي:

- أ - تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها.
- ب- حماية مصالح الدولة المعتمدة وكذلك مصالح رعاياها لدى الدولة المعتمد لديها في الحدود المقررة في القانون الدولي.
- ج - التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها.
- د - التعرف بكل الوسائل المشروعة على ظروف وتطور الأحداث في الدولة المعتمد لديها وعمل التقارير عن ذلك لحكومة الدولة المعتمدة.
- هـ - تهيئة علاقات الصداقة وتنمية العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها.
- و - لا يفسر أي نص من نصوص هذه الاتفاقية بأنه يحرم البعثة الدبلوماسية من مباشرة الأعمال القنصلية.

٣-٢-٤. متطلبات النشاط الدبلوماسي: يتمتع الدبلوماسي بميزات مهنية لا تمنح لغيره من المسؤولين في الدول وحتى لأولئك الذين هم أعلى منه منزلة في هيكلية الدولة، من أهمها الحصانة الدبلوماسية. وهذه الميزات إنما تأتي اعترافاً من الدول بأهمية العمل الدبلوماسي في إحلال السلم العالمي وتطوير العلاقات الدولية.

١. مفهوم الحصانة، وتعني الحماية من المساءلة القانونية وحرية التنقل التي

تمنح للدبلوماسي لكي تعينه في أداء مهمته خير أداء. وهذا لا يعطي الحق للدبلوماسي لمخالفة قوانين البلد وإنما على الدبلوماسي واجب أدبي بالالتزام بقوانين البلد المضيف وكذلك للدولة المضيفة الحق في طرد الدبلوماسي متى شاءت ومن دون ذكر الأسباب كما نصّت على ذلك اتفاقية فيينا.

٢. الأسس القانونية للحصانة: الإسلام أول من قنن الحماية للرسول والموفدين وحرّم إيذاءهم، ولعل من أوضح النصوص التاريخية وأولها ما ورد في سيرة ابن هشام أن مسيلمة [الكذاب] كتب إلى رسول الله صلى الله عليه وآله كتاباً جاء فيه:

«أما بعد فإنني قد أشركت في الأمر معك وأنّ لنا نصف الأرض ولقريش نصف الأرض، ولكن قريشا قوم يعتدون». فلما قدم رسول مسيلمة بهذا الكتاب إلى النبي صلى الله عليه وآله وسلم وقرأه قال لهما: فما تقولان أنتما، قال: نقول كما قال، فقال صلى الله عليه وآله وسلم: «أما والله لولا أنّ الرّسل لا تقتل لضربت أعناقكما».

ثم كتب صلى الله عليه وآله وسلم إلى مسيلمة: «بسم الله الرحمن الرحيم من محمد رسول الله إلى مسيلمة الكذاب السّلام على من اتّبع الهدى أما بعد فإنّ الأرض لله يورثها من يشاء من عباده والعاقبة للمتقين».

ولا بدّ أن نقف هنا لنركّز على أهميّة النص على أن الرسل لا تقتل، لأن الرسول صلى الله عليه وآله لو سكت وتركهم وشأنهم لفتح ذلك باب التأويل، أما وأنه قد نصّ على ذلك نصاً صريحاً فلا مجال للتأويل. كما ولا بدّ أن نشير هنا إلى الأدب النبوي في الرد على الرسالة فمع أن مسيلمة يتهم الرسول صلى الله عليه وآله بهذه التهمة إلا أن الرد جاء في غاية الأدب والوضوح فالكتاب يبدأ بالبسملة وبالسلام على من اتّبع الهدى ثم يأتي الجواب مختصراً ومن دون الدخول في جدل حول دعوى مسيلمة وهذا درس مهم للدبلوماسي الناجح وذلك أن لا يستفز وأن يكون هادئاً ملتزماً [آداب اللياقة الدبلوماسية (البروتوكول)].

٣-٢-٥. الصفات الشخصية للدبلوماسي: الدبلوماسي من الشخصيات الهامة في العالم وتتجلى هذه الأهمية في القوانين والمعاهدات الدولية التي تضمن للدبلوماسي مساحة واسعة لأداء واجبه الحيوي لخدمة المصالح المشتركة بين بلده والبلد المضيف. ولذلك، تعمل الدول على توجيه أفضل الكفاءات فيها نحو العمل الدبلوماسي وتوفير لهم فرص التدريب لكي يصبحوا فاعلين في أداء مهماتهم، ذلك أن الدبلوماسي الناجح يحقق لبلده العديد من المكاسب وهنا نمرّ مروراً سريعاً على أهم صفات الدبلوماسي الناجح:

أولاً - العلم: من أهم صفات الإنسان الناجح في أي مجال من مجالات الحياة، ولأهميته رفع الله أهل العلم درجات «يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات» ولقد صدق الشاعر:

ففز بعلم تعش حياً به أبداً  
الناس موتى وأهل العلم أحياء

العلم مطلوب للدبلوماسي بشكل كبير. وهو ينقسم إلى قسمين: علم عام يحتاجه أي إنسان ناجح في حياته، وعلم خاص بالدبلوماسي يعينه على أداء مهمته أحسن الأداء.

أ - المعلومات العامة: ونقصد بذلك أن يكون الدبلوماسي إنساناً مثقفاً في شتى مجالات الثقافة العامة. وأهم ما في ذلك معرفة المعلومات العامة عن بلده وعن البلد المضيف، وكذلك لا بدّ للإنسان المثقف من معرفة بعض أمور العلم والمكتشفات العلمية وبعض المعلومات عن الاقتصاد والاجتماع والسياسة والفن والأدب. ولعل من أهم المعلومات التي يحتاجها الإنسان المثقف اليوم هي المعرفة الكافية باستخدام جهاز الحاسوب «الكمبيوتر» وعلى الأقل استخدام الجهاز في الكتابة والبحث عن طريق شبكة المعلومات «الإنترنت» وكذلك إرسال البريد الإلكتروني، حيث أصبحت هذه من الأدوات المهمة في العمل، بحيث لا يمكن أن نتصور إنساناً مثقفاً من دون أن يكون ملماً بهذه الأمور. وهنا لا بدّ من التذكير بأنه لا بدّ للدبلوماسي الناجح من برنامج قراءة يواظب عليه مهما كانت الظروف. إن سرعة تغير المعلومات

اليوم وتوسع نواحي المعرفة البشرية تجعل من الصعوبة على الإنسان متابعة آخر التطورات من دون تخصيص وقت معين للقراءة . ولا بدّ أن تكون القراءة مبرمجة ومتنوعة . فأما البرمجة فالمقصود أن يخصّص الدبلوماسي وقتاً محدداً يومياً للقراءة لا يقل عن ساعة واحدة . وأما التنوع فهو أن تتنوع المعارف التي يطّلع عليها كما ذكرنا أعلاه، وكذلك تنوع المصادر، فيجب أن تشمل الكتب والمجلات البحثية والصحف والمجلات والإترنت . وهنا لا بد من التأكيد أن يطّلع الدبلوماسي على أكثر من جريدة وأن لا تكون كلها باللغة العربية، فعليه أن يحرص أن يطالع صحيفة عربية وأخرى إنكليزية على الأقل .

ب - العلوم الخاصة: وهي العلوم التي لا بدّ منها للدبلوماسي لأنها تعينه على أداء مهمته ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

١- اللغات: لا بدّ للدبلوماسي من معرفة قوية بلغته الأصلية «العربية» واللغة الإنكليزية على الأقل، ولذلك، وجب على الدبلوماسي الإلمام بأساليب اللغة العربية وقواعدها وكذلك أساليب الكتابة والإنشاء . أما بالنسبة للغة الثانية ونقترح أن تكون الإنكليزية أو الفرنسية قراءة وكتابةً ونطقاً إلى درجة كبيرة تمكن الدبلوماسي من قراءة وكتابة الرسائل والتقارير، وكذلك القدرة على التخاطب الجيّد بإحدى اللغتين أو بكليهما . وهنا نقترح أن يلمّ العراقي الذي لا يتحدث الكردية بهذه اللغة إلماماً جيداً وكذلك اللغات الأخرى المستخدمة في العراق مثل التركمانية أو السريانية وغيرهما .

٢- العلم بأساليب ووسائل العمل الدبلوماسي: مثل الاتفاقيات الدولية التي تحكم العمل الدبلوماسي وأهمها اتفاقيتا فيينا للعمل الدبلوماسي والقنصلي . ومن ذلك العلم بأساليب البروتوكول المستخدمة في البلد من أساليب التخاطب والمحادثة بين المسؤولين على مختلف مراتبهم، والعلم بالمراسم المطلوبة في الحفلات والاستقبالات الرسمية وغير الرسمية .

٣- ومن المعلومات الضرورية للدبلوماسي معرفة الهيكل الحكومي للحكومة التي يمثلها ووزرائها وكبار المسؤولين فيها ومؤسساتها وصلاحيات كل منهم وكذلك في البلد المضيف .

٤. بالإضافة إلى ذلك فلا بدّ للدبلوماسي من معرفة الهيكل الإداري للوزارة ووظيفة الدوائر الأساسية وأساليب العمل والاتصال بالوزارة ودوائرها . ومن أهم ذلك معرفة أساليب العمل السياسي والإداري والمالي والقنصلي في الوزارة ومؤسساتها . ولا يجوز الاعتذار بالتخصص في هذا المجال فعلى الرغم من أن الدبلوماسي يمكن أن يتخصص في العمل القنصلي أو الإداري أو السياسي أو المالي ولكن لا بدّ من الإحاطة العامة بكل الأنظمة .

٥. ومن الأمور الضرورية للدبلوماسي العلم بأساليب الخطابة العامة والكتابة وباللغتين العربية والإنكليزية على الأقل .

ثانياً - الجديّة: وهي الصفة الثانية بعد العلم ونعني بها أن يأخذ الدبلوماسي عمله بجديّة شعوراً منه بأهمية المهمة التي يقوم بها وأن يشعر بأنه نقطة البداية ونقطة النهاية، فهو ليس كالإمعة إذا أحسن الناس أحسن وإن أسأؤوا أساء وإنما يوطّن نفسه إن أحسن الناس أحسن وإن أسأؤوا أحسن . ومن نتائج الجديّة أن يأخذ الدبلوماسي بأسباب الحيطة والحذر وأن يكون على أعلى درجات الانتباه وأن يمتنع عن التواجد في الأماكن التي لا تليق به أن يكون فيها وأن ينتبه إلى أسلوبه وسلوكه وطريقة حديثه لأن كلامه مهم وسلوكه مهم وهو محطّ أنظار الناس من حوله . ومن دلائل الجديّة في العمل ، الالتزام بالقوانين والأعراف الاجتماعية في البلد المضيف .

ثالثاً - الشموليّة: العمل الدبلوماسي عمل ليس كغيره من الأعمال ولذلك يجب أن لا يكون محصوراً بوقت معين أو مكان معين . فالدبلوماسي ليس فقط أثناء وقت الدوام وإنما هو كذلك أثناء وجوده في الوزارة أو خارجها أو أثناء أداء عمله في السفارة . ولقد تحدثنا عن شمولية ثقافة الدبلوماسي وبالإضافة إلى ذلك شمولية العلاقات التي يقيمها الدبلوماسي فلا تقتصر العلاقة على فئة معينة كالدبلوماسيين أو غير ذلك وإنما يجب أن تكون له شبكة واسعة من المعارف من رجال السياسة والفكر والاقتصاد وأهل الأدب والفن والرياضة والإعلام . ومن نتائج الشمولية إشراك العائلة في العمل الدبلوماسي وخصوصاً الزوجة إذ إن لها

دوراً مهماً في إسناد العمل ولها من الأنشطة التي تحقق العديد من المصالح .  
ولذلك فلا بد من إقامة الدورات التدريبية لزوجات الدبلوماسيين على العمل  
الدبلوماسي ومن واجب الزوج إسناد الزوجة وإعطاؤها الفسحة من الوقت لأداء  
رسالتها الدبلوماسية .

رابعاً- الواقعيّة: لا نعني هنا «بالواقعية» المعنى السلبي المتعارف عليه بقول  
«كن واقعياً» والتي تعني السلبية واليأس ، وإنما نعني بذلك أن الدبلوماسي يبني  
آراءه وسلوكياته بناءً على تقييم دقيق للواقع ومعطياته . فالدبلوماسي من خلال  
منهجيته يحدّد الهدف المطلوب ويقيّم الواقع القائم ويخطط طريق الوصول من  
نقطة الواقع إلى الهدف المنشود . إن أهم العوائق التي تحول دون تحويل الخطط  
إلى حيز التنفيذ هو عدم انطلاقها من تقييم دقيق للواقع ولذلك تذهب طي النسيان  
وتصبح أشبه بأحلام الفلاسفة منها إلى خطط القادة الناجحين .

خامساً - حسن الاستماع: الدبلوماسي الناجح أو على الأصح الإنسان  
الناجح في الحياة لا بدّ أن يحسن الاستماع . فقد قال الحكماء : «رأس الأدب كله  
حسن الفهم والتفهم ، والإصغاء للمتكلم» . وكذلك قال أحد الحكماء لابنه : «يا  
بني تعلّم حسن الاستماع كما تتعلّم حسن الحديث ، وليعلم الناس أنك أحرص  
على أن تسمع منك على أن تقول»<sup>(١)</sup> . ولا شك أن هذه الصفة أكثر من غيرها هي  
التي تؤثر في نجاح الإنسان وتقدّمه أكثر من غيرها . والدبلوماسي بحاجة إلى هذه  
الصفة وتطويرها أكثر من غيره . وهذه الصفة مكتسبة ، أي بإمكان الإنسان أن  
يطوّرها في نفسه ، ولكي يتم ترسيخ هذه الصفة نقترح بعض الأمور التي تعين في  
ذلك :

أ - نتذكر دائماً أن المستمع يستفيد أكثر من المتحدث ، فالدبلوماسي الناجح  
هو الذي يحرص على أن يكون مستمعاً أكثر مما يكون متحدثاً . ولأن العرب  
تقول : «المكثار كحاطب ليل» .

(١) أحمد بن عبد ربه ، «العقد الفريد» ، ج ٢ ، ص . ٢٦٤ .

ب- أن يتركز الحديث دائماً حول الموضوع قيد البحث أو المناقشة، ولذلك، فلا يليق استباق المتحدث بالتفكير بما سيقول أو ماذا سيكون الرد عليه. ولكي يكون التركيز كافياً فعلى المستمع تجنّب الصوارف التي قد تصرف عن الاستماع .

ج - الدبلوماسي الناجح يحرص على الاستماع وبِعقل منفتح حتى لو كان المتحدث أشد خصومه، ذلك أنه يدرك أن الخصم أحياناً خير معلم .

د - عدم الانفعال عاطفياً بالكلام مهما كان شديداً أو قاسياً، ووضع العواطف جانباً والتأكيد على الحرص على فهم كلام المتحدث، فإن العواطف تحجب السامع عن الفهم .

هـ - عدم مقاطعة المتحدث حتى ينتهي من الكلام، مهما كان الموضوع . وقد قالوا: «من حسن الأدب ألا تغالب أحداً على كلامه، وإذا سئل غيرك فلا تجب عنه، وإذا حدّث بحديث فلا تنازعه إياه، ولا تقتحم عليه فيه، ولا تُره أنك تعلمه»<sup>(١)</sup>.

و - الدبلوماسي إيجابي حتى في الاستماع . ومن ذلك، أن يدع المتحدث يستشعر اهتمامه بالموضوع . ويكون ذلك بتوجيه الوجه باتجاه المتحدث وعدم الانصراف عنه وإظهار التركيز وتوجيه الأسئلة بغرض الاستفسار عمّا قيل .

ز - عند نهاية المتحدث من حديثه ، يسارع المستمع بتقديم الشكر على الحديث، وإذا أراد السؤال أو الاستفسار فعليه أن يطلب الإذن بالسؤال لأن المقابل قد لا تكون عنده الرغبة أو الوقت أو ربما التفويض للاستماع للأسئلة أو الإجابة عليها، وإذا كانت هناك رغبة في الحديث لتبيان الموقف الآخر أو لطرح موضوع آخر فيطلب من المقابل إن كانت عنده رغبة في معرفة الرأي الآخر أو تغيير الموضوع . ذلك أن الدبلوماسي الناجح يعلم دائماً أن استماعه للآخر ليس تفضلاً ولا يعطيه الحق في افتراض أن الطرف الآخر يجب أن يستمع إليه .

(١) المصدر نفسه .

ح- الحرص الدائم على تدوين بعض الملاحظات المهمة فور انتهاء المحادثة. ولذلك يجب أن يحرص الدبلوماسي على الاحتفاظ بمفكرة جيبية صغيرة وقلم وأن لا يعتمد على الذاكرة وإن كان الموضوع سرّياً فلا بأس من كتابة إشارة عامة للتذكير بالموضوع.

### ٣-٣. الهيئات الدبلوماسية

ونقصد بذلك الهيئات التي تقوم على تنفيذ السياسة الخارجية وعلى رأسها وزارة الخارجية والبعثات الدبلوماسية التي تشمل السفارات والقنصليات العامة والملحقيات الفنية. ولعل من أهم عوامل نجاح الهيئات الدبلوماسية سواء كانت سفارة أم ملحقية فنية في مهمتها معرفة الحدود التي تقف عندها في تنفيذ تلك المهمة وبعد ذلك معرفة العلاقة بين البعثات المختلفة، ذلك أن غياب المعرفة بطبيعة العلاقة بين الملحقيات الفنية والسفارة أدت إلى حدوث الكثير من الإشكالات والتي من السهل تجاوزها إذا ما كان هنالك إدراك وتقنين لطبيعة العلاقة وتحديد المسؤولية وقنوات الاتصال.

١-٣-٣. السفارات والملحقيات الفنية: تُعتبر السفارات والملحقيات الفنية من أهم الهيئات الدبلوماسية حيث تُعامل السفارة وما يتبعها من ملحقيات فنية بأنها قطعة من البلد الذي تمثله في البلد الآخر، وهي بذلك نافذة مشتركة بين البلدين ومن هنا تبرز الأهمية التي تعيرها الدول لسفاراتها وضرورة إظهارها بالمظهر اللائق الذي يعكس صورة البلد الذي تمثله وتوفير المستلزمات المطلوبة لكي تقوم السفارات بالواجب المطلوب منها.

تشمل الوظائف القنصلية: نصّت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ أن العلاقات القنصلية تتم بين أي بلدين تكون بالتراضي والتفاهم بينهما وكذلك نصّت على طبيعة ومهمة القنصليات والملحقيات الفنية وحددتها بما يلي:

أ - حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها. أفراداً كانوا أم هيئات في الدولة الموفد إليها، وفي حدود ما يقضي به القانون الدولي.

ب- العمل على تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها وكذا توثيق علاقات الصداقة بينهما بأي شكل وفقاً لنصوص هذه الاتفاقية.

ج - الاستعلام - بجميع الطرق المشروعة - عن ظروف وتطورات الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في الدولة الموفد إليها وإرسال تقارير عن ذلك إلى حكومة الدولة الموفدة وإعطاء المعلومات للأشخاص المعنية.

د - إصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة ومنح التأشيرات أو المستندات اللازمة للأشخاص الذين يرغبون في السفر إلى الدولة الموفدة.

هـ - القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة وبعض الأعمال الأخرى ذات الطابع الإداري، ما لم يتعارض مع قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها.

و - حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة - أفراداً أو هيئات في مسائل التركات في أراضي الدولة الموفد إليها وطبقاً لقوانين ولوائح هذه الدولة.

ز - حماية مصالح القصر وناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة، في حدود قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها وخصوصاً في حالة ما ينبغي إقامة الوصاية أو الحجر عليهم.

ح- تمثيل رعايا الدولة الموفدة، أو اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم المناسب أمام المحاكم والسلطات الأخرى في الدولة الموفد إليها لطلب اتخاذ الإجراءات الموقته - طبقاً لقوانين ولوائح هذه الدولة - لصيانة حقوق ومصالح هؤلاء الرعايا، في حالة عدم استطاعتهم بسبب غيابهم أو لأي سبب آخر- الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم، وذلك مع مراعاة التقاليد والإجراءات المتبعة في الدولة الموفد إليها.

ط - تسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالإنايات القضائية وفقاً للاتفاقيات الدولية القائمة، أو في - حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقيات - بأي طريقة تتماشى مع قوانين ولوائح دولة المقر.

ي - ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها في قوانين ولوائح الدولة الموفدة . على سفن الملاحة البحرية والنهرية التابعة لجنسية الدولة الموفدة ، وعلى الطائرات المسجلة في هذه الدولة وعلى طاقم كل منها .

ك - تقديم المساعدة للسفن والطائرات المذكورة في الفقرة (ك) من هذه المادة وإلي أطقمها ، وتلقي البلاغات عن سفرها ، وفحص أوراقها والتأشير عليها ، وإجراء التحقيق بشأن الأحداث الطارئة أثناء رحلتها من دون الإخلال بحقوق سلطات الدولة الموفد إليها وتسوية جميع أنواع الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح بذلك قوانين ولوائح الدولة الموفدة .

ل - ممارسة جميع الأعمال الأخرى التي توكل إلى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة والتي لا تحظرها قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها أو التي لا تعترض عليها هذه الدولة ، أو التي ورد ذكرها في الاتفاقات الدولية المبرمة بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها .

٣-٢-٣ . العلاقة بين السفارات والقنصليات والملحقيات الفنية<sup>(١)</sup> : هذه العلاقة محدّدة بحسب اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية . ولا بأس هنا من أن نذكر أهم ملامح هذه العلاقة لأهميتها في واقع العمل . وهنا نقسم العلاقة إلى محورين :

١ . رئيس البعثة هو الرئيس المباشر للقنصليات والملحقيات الفنية : رئيس البعثة يعمل بتفويض من رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) ويتولى العمل في البلد المضيف بعد تقديم أوراق اعتماده والتي هي عبارة عن رسالة من رئيس الدولة إلى نظيره يقدم فيها سفيره ويرجو من رئيس الدولة اعتماده وإعانتة على إنجاز المهمة التي كلفه بها . ولأن هذه المهمة تشمل تفويضاً لمعالجة كل القضايا التي تهم البلد المرسل في البلد المضيف سُمّي السفير بالمفوض (Plenipotentiary) ولأن السفير مفوض من أعلى سلطة في البلد وهي رئاسة الجمهورية أو الملك فهو فوق العادة (Extra Ordinary) .

(١) أحمد جمعة ومتعب العشوي ، « الضوابط المنظمة لعمل الملحقيات الفنية » .

وبحسب اتفاقية فيينا فإن المسؤولية المباشرة عن الملحقيات الفنية والقنصليات تقع على عاتق رئيس البعثة مباشرة. كما وإن جميع أعضاء الملحقيات الفنية إنما يخضعون لإشراف رئيس البعثة. وهذه القضية تستوجب ما يلي:

- أن يكون القنصل أو الملحق المسؤول عن أي من الملحقيات الفنية بدرجة أقل من رئيس البعثة أو نائبه.
- أن يكون نائب رئيس البعثة (الشخص الثاني) على درجة دبلوماسية عالية تؤهله للإشراف على الملحقيات الفنية في حال غياب رئيس البعثة.
- إن الإشراف العام لرئيس البعثة على الملحقيات الفنية لا يعني التدخل في كل صغيرة من شؤون الملحقيات، وإنما تترك التفاصيل لموظفي الملحقيات الفنية بالتواصل مع وزاراتهم.

٢. تنظيم العلاقة بين السفارة والملحقيات الفنية: الملحقيات الفنية جزء لا يتجزأ من السفارة والجميع يشكل فريق عمل واحداً. ولذلك وجب أن تكون الملحقيات في بناية السفارة إلا إذا اقتضت الضرورة خلاف ذلك. وعندها تصبح بناية الملحقية فرع تابع للسفارة. كما وإن الملحق في أي من الملحقيات الفنية (العسكرية، التجارية أو الثقافية) يُرشح من وزارته إلى وزير خارجية البلد المرسل والذي بدوره يرشحه إلى البلد المضيف عن طريق رسالة من وزير الخارجية إلى نظيره في البلد المضيف كما نصت على ذلك اتفاقية فيينا. بالإضافة إلى ذلك فإن كادر الملحقيات الفنية يعتبرون من الكادر الدبلوماسي للسفارة ولذلك وجب إعدادهم وتدريبهم على القضايا البروتوكولية والدبلوماسية وطبيعة البلد المضيف والعلاقات بين البلدين والاحتياجات الأمنية.

### ٣-٤. الوفود الرسمية

وسيلة من أهم الوسائل في الوصول إلى تحقيق أهداف السياسة الخارجية. وتزداد هذه الأهمية إذا ما علمنا بأن مهمة الوفود أحياناً تتطلب التفاوض حول قضايا مصيرية تهتم مصالح ومستقبل الشعوب ومن الأمثلة القريبة عملية التفاوض

التي تمّت بين العراق والولايات المتحدة الأمريكية والتي نتج عنها توقيع اتفاقية الإطار الاستراتيجي وكذلك اتفاقية تنظيم انسحاب القوات الأمريكية والتي عرفت بـ (SOFA) Status of Force Agreement . ومع أننا على إدراك أن التفاوض لا يكون على مثل هذه الأمور دائماً، إلا أن ذلك لا يقلل من أهمية الوفود والمصالح الهامة التي يمكن أن تتحقق من خلالها ولذلك وجب الإعداد الجيد للوفود. وتكون عملية الإعداد قبل وأثناء وبعد الزيارة:

### ١. الإعداد قبل الزيارة:

١. تحديد مهمة الوفد: ويكون ذلك بتفويض واضح من الجهة صاحبة القرار ويحبذ أن يكون التفويض مكتوباً.
٢. اختيار أعضاء الوفد من أصحاب الخبرة في المجالات المطلوب طرحها والتفاوض عليها وكذلك من أصحاب الخبرة في البلد المقابل وأساليب التفاوض. وضرورة مراعاة التكامل في تشكيل الوفد بحيث يضيف جميع الأعضاء إلى الخبرة العامة للوفد.
٣. تحديد هيكلية الوفد وذلك بتحديد رئيس الوفد ومن يكون المسؤول عن التنسيق في الأنشطة ومن المسؤول عن المحاضر والمعلومات والترتيب البروتوكولي لأعضائه وكذلك الصلاحيات الممنوحة لهم.
٤. تحديد مرجعية الاتصال وذلك بإعلام الوفد بالجهة التي يتم الاتصال بها إذا ما احتاج الوفد إلى نقل معلومة أو الجواب على استفسار. وهذه المرجعية ليست بالضرورة الرئيس المباشر لرئيس الوفد. وكذلك الاتفاق على وسيلة (أو وسائل) الاتصال كأن تكون البريد الإلكتروني أو الهاتف أو ما شابه ذلك. وقد تكون هناك حاجة لتأمين وسيلة اتصال مؤمنة في السفارة، أو الاتصال في حالة حدوث أمر طارئ.
٥. إعلام السفارة في البلد المضيف عن الوفد ومهمته والاحتياجات المطلوبة كالحجوزات والمواصلات وغيرها.
٦. التحضير المسبق، وذلك بعقد اجتماع مع المسؤول الأعلى واستلام

التعليمات . وكذلك الاجتماع بالخبراء والتأكد من الوثائق المطلوبة . والاجتماع بالقسم المختص في وزارة الخارجية للحصول على المعلومات المهمة والعامّة عن البلد والعلاقات الثنائية ، وذلك بالاطلاع ودراسة على ورقة الموقف التي تعدها السفارة وكذلك بعض التعليمات التي يجب على أعضاء الوفد مراعاتها .

٧ . إعداد ورقة عمل تشمل مقترحاً متكاملًا وجهة نظر الوفد وتقديمها إلى الطرف المقابل ومراعاة أن تكون الورقة متزنة ومنصفة للطرفين . مع ملاحظة أن هذه القضية من أهم النواقص التي لحظناها في أداء الوفود والتي تأتي إلى الاجتماعات وهي في انتظار المبادرة من الطرف الآخر . مع العلم بأن عدم وجود مقترح معد يعطي المقابل الفرصة لتسيير النقاش بحسب المسائل التي يراها .

٨ . الاتفاق على النتيجة التي سوف ينتهي إليها الاجتماع وهل هي بيان مشترك أو مذكرة تفاهم أو ما شاكل .

٩ . التأكد من الحصول على التأشيرات المطلوبة لجميع أعضاء الوفد وفي وقت مبكر .

## ٢ . الإعداد أثناء الزيارة:

١ . زيارة السفارة أو إشعارها فور وصول الوفد .

٢ . تحديد الشخص المرافق للوفد والشخص الذي سوف يمثل السفارة في الاجتماعات . إن وجود ممثل السفارة في الاجتماعات الرسمية أمر في غاية الأهمية ذلك أنه يمنح الوفد الحماية اللازمة لأن السفارة سوف ترفع تقريراً مفصلاً عن الاجتماع كما إنه يشعر الطرف المقابل بأهمية اللقاء بالإضافة إلى الخبرة التي يوفرها وجود أحد الأشخاص المختصين وأخيراً فهو يوفر الفرصة للمتابعة بعد سفر الوفد .

٣ . الاستماع إلى عرض السفارة حول العلاقات بين الثنائية وبعض مقترحات السفارة حول الاجتماعات .

- ٤ . التعرف على أعضاء الوفد المفاوض وبعض الأمور الاجتماعية مثل التحية وبعض الأمور الاجتماعية مثل أساليب التخاطب والمحادثة وغير ذلك .
  - ٥ . الاتفاق على برنامج الزيارة وتحديد الاحتياجات التي سوف توفرها الجهة المقابلة أو السفارة مثل وسائل النقل والاتصال .
  - ٦ . مراجعة وتقويم الأداء بعد كل جلسة .
- ٣ . المراجعة بعد الزيارة:
- وذلك باجتماع أعضاء الوفد قبل المغادرة إذا سمح لهم الوقت أو بعد العودة مباشرة وذلك للأمور التالية :
- ١ . مراجعة نتائج الزيارة من خلال مراجعة ما تمّ انجازه مقارنة بما هو مطلوب إنجازه والدروس المستفادة والسبل التي من شأنها الارتقاء بالأداء وتحقيق أفضل النتائج في المستقبل .
  - ٢ . الاتفاق على الخطوات المقترحة وآليات المتابعة .
  - ٣ . الاتفاق على التقرير النهائي للزيارة ويشمل القضايا التي تمّ إنجازها والقضايا العالقة . ويفضّل أن يقدم الوفد تقريره مجتمعاً ولا يُكتفى بأن يقدم رئيس الوفد تقريره .
  - ٤ . إرسال رسالة شكر من رئيس الوفد إلى نظيره يشكره فيها على حسن الضيافة ويلخّص فيها الأمور التي تمّ الاتفاق عليها وأية خطوات مستقبلية، كأن يدعو لرّد الزيارة .



## الفصل الرابع

### البيئة العامة للسياسة الخارجية العراقية



لا توجد وصفة جاهزة للسياسة الخارجية تجعل منها صالحة لكل زمان ومكان، ولكن الدبلوماسية الناجحة هي التي تنبع من بيئتها الواقعية وتستجيب لمتطلباتها. ولقد شرحنا في الفصل الثاني مفهوم «بيئة السياسة الخارجية» والتحديات والفرص التي توفرها تلك البيئات، ذلك أن نجاح الدبلوماسية، في أي بلد من البلدان، لا يُقاس بمقدار الخطب الرنانة التي يلقيها المسؤولون في المحافل الدولية وشاشات الفضائيات، ولا بإعداد البيانات التي تصدر وإنما بمقدار الأخطار التي كانت تهدد البلد وتمّت مواجهتها، والمصالح الوطنية التي تم تحقيقها. وهنا لا بد من التذكير بأن غاية الدبلوماسية هي درء المخاطر الخارجية التي تحيط بالبلد وتحقيق المصالح التي تنفعه كما أسلفنا في الفصل الأول. وهذا الأمر لكي يتحقق فلا بد للدبلوماسية من مواجهة التحديات الواقعية لا الافتراضية، وإدراك الفرص الحقيقية المتاحة وامتلاك القدرة على التمييز بين الأخطار من حيث شدة خطورتها والمصالح من حيث درجة أهميتها، فلا نفوّت مصلحة كبيرة بسبب السعي وراء مصلحة أقل شأناً منها. وكل هذه الأمور يمكن أن نلخصها بالقول إن السياسة الخارجية يجب أن تُبنى على الفهم الحقيقي للبيئة التي تعمل فيها.

وهذه القضية مهمّة بالنسبة للجميع ولكنها على درجة أكبر من الأهمية بالنسبة للسياسة الخارجية العراقية التي ورثت بيئة أقل ما يقال عنها أنها في غاية الصعوبة لكثرة التحديات، كما وإنها في غاية التعقيد بسبب تعدد الأطراف المؤثرة

والفعّالة فيها. وكل هذه تفرض علينا مواجهة العديد من القضايا التي ورثناها من تركة النظام السابق الثقيلة المتمثلة بالقيود الدولية التي كُتلت العراق وبالعزلة السياسية التي عانى منها عقوداً من الزمن وتبعات الحروب والصراعات التي مرّت به. فإذا أضفنا إلى ذلك الاحتلال وتبعاته والإرهاب والتدمير الذي أصاب وزارة الخارجية، أصبحت صورة تحديات البيئة التي تعمل فيها السياسة الخارجية أكثر قرباً. وهذه تذكّرني بمقولة السفير الأخضر الإبراهيمي الذي وصف العمل في العراق بأنه مثل الذي يركض ويحاول ربط حذائه في الوقت نفسه، ولكنني أضفت عليه أن هذا الذي يركض إنما يركض هرباً بحياته. إن هذا الواقع الذي ورثناه ليس لنا خيار إلا بمواجهته، وسوف نفعل ذلك إيماناً بقضيتنا وخدمة لشعبنا معتمدين على الله في التوفيق «والذين جاهدوا فينا لنهدينهم سبلنا».

وهذا الفصل عبارة عن عرض سريع لبعض التحديات والفرص التي توفرها البيئة العامة للسياسة الخارجية العراقية في هذه المرحلة، ولسنا هنا بصدد إعطاء الحلول والتوجيهات حول القضايا المطروحة أو التحديات المعروضة، فهذا شأن أصحاب القرار السياسي وهي الهيئات والمؤسسات التي تساهم في رسم السياسة الخارجية، كما شرحنا في الفصول السابقة. وإنما المقصود هو إجراء عملية مسح للمحيط العام الذي نعمل فيه وشرح للخلفية التاريخية لكي تكون أمثلة عملية على القضايا النظرية التي شرحناها سابقاً ولكي نعطي الخلفية العامة عن أهم التحديات التي تواجهنا وأكبر الفرص المتاحة أمامنا في هذه الساحة الحيوية وفي هذا المنعطف المهم في تاريخ العراق والمنطقة، والله الموفق للصواب.

#### ٤-١. أهم التحديات على مستوى العلاقات الثنائية

مما لا شك فيه أن إعادة بناء العلاقات بين العراق وجيرانه من أكبر التحديات التي تواجه السياسة الخارجية العراقية. ذلك أن هذه العلاقات لم تُعطَ الأهمية التي تستحقها مما ألحق بها الكثير من الخراب وفوّت على العراق العديد من الفرص وجلب على البلد الويلات. ولذلك فإن مهمة التخلّص من هذه التبعات تعتبر من أولى أولويات السياسة الخارجية العراقية في المرحلة الراهنة لكي نتمكن من توجيه

الجهود نحو عملية إعادة البناء والتنمية التي تستوجب قيام دول الجوار العراقي بلعب دور إيجابي في هذه العملية لكي يعود الخير على أبناء العراق وجيرانه . ذلك أن عملية التنمية لا يمكن أن تقوم في أجواء ملبّدة بغيوم القضايا السياسية المتعلقة التي يمكن أن تتطور إلى مشاكل وصرعات تهدد العملية التنموية . ولعل من أهم هذه القضايا التي تحتاج السياسة الخارجية العراقية الاهتمام بها وإعطائها الأولوية ما يلي :

#### ٤-١-١- قضايا ترسيم الحدود:

لم تكن الحدود بين دول المنطقة عموماً معروفة كما هي اليوم، ذلك أن حالة الحدود بين البلدان كانت مطاطة جداً وتتغير تبعاً لقضايا ومؤثرات عديدة منها أن عملية ترسيمها صعبة جداً في غياب المعالم الطبيعية مثل الجبال والأنهار . كما أن حالة الحدود كانت متغيّرة بسبب موقف الدول العظمى من الدولتين المعنيتين، ولارتباط قضية الحدود أحياناً بمصالح الدول الكبرى آنذاك والتي تتلاعب بها تبعاً لمصالحها الآنية وليس خدمة لمصالح الدول المعنية . بالإضافة إلى أن الحدود كانت تتغير بناءً على العديد من المؤثرات الداخلية، منها قدرة الحاكم على كسب ولاء القبائل في المناطق الحدودية والتي كانت على أتم الاستعداد لمنح ولائها للحكم الذي يدفع أكثر أو الأقوى . فعلى سبيل المثال يصف السيد لوريمار وهو أحد الموظفين البريطانيين حالة الحدود بين العراق والكويت عام ١٩٠٨ م . فيقول : «إن الحدود الشمالية لمحمية الكويت يمكن أن نصفها بصورة عامة بأنها غير معرفة ومتغيرة، وأنها في أي وقت من الأوقات تعبر عن حدود القبائل في المنطقة والتي يمكن أن تتغير ولاءها طوعاً أو تحت الإكراه وتعلن ولاءها لشيخ الكويت»<sup>(١)</sup> . من جانبه يصف السيد آدموند كبير المستشارين البريطانيين للحكومة العراقية في عام ١٩٢٣ م الحدود العراقية الكويتية عند منطقة صفوان بأنها تقع على مسافة «ميل واحد جنوب آخر شجرة جنوب صفوان»<sup>(٢)</sup> . وفي عام ١٩٣٢ م . قام

Harry Bron, The Iraq-Kuwait Boundary Dispute, IBRU Boundary and Security (١)

Bulletin, October 1994, p. 66.

Brown, p. 67. (٢)

العراقيون برفع العلامات الحدودية في المنطقة لتنظيفها وظناً منهم أنها ملكهم . ومع أنه تمت إعادتها إلى مكانها ولكن عندما رفعت ثانية في عام ١٩٣٩ م . لم يستطع أحد التعرّف على مكانها بالتأكيد وذلك لأنه تَمَّت زراعة بساتين نخل جديدة في صفوان في الأربعينات . فإذا كانت هذه هي الطرق القديمة التي كانت تستخدم في تعريف الحدود فلا غرو أن العديد من المشاكل التي حدثت فيما بعد بين دول المنطقة كانت بسبب العديد منها قضايا النزاع على تعريف الحدود بينها . ولعل من المفيد هنا أن نقف وقفة تاريخية على جذور بعض المشكلات الحدودية القائمة :  
أ. الحدود مع إيران:

الحدود العراقية-الإيرانية يبلغ طولها ١٤٥٨ كم وهي أطول شريط حدودي للعراق . وتبدأ جنوباً من شط العرب وتنتهي شمالاً عند نقطة التقاء الحدود العراقية-الإيرانية-التركية . ويعود ترسيم الحدود بين العراق وإيران إلى اتفاقية (أرض روم) لعام ١٨٤٧ م . بين الدولتين العثمانية والفارسية ، وهي الاتفاقية التي وضعت الحدود الجنوبية بين البلدين على الضفة الشرقية لشط العرب ، مما يعني أن شط العرب كان ضمن الأراضي العراقية . وبسبب الضغوط من الدول المستعمرة في المنطقة بريطانيا وروسيا فقد تَمَّت عملية مراجعة للحدود بين البلدين ، وتم التوقيع على بروتوكول القسطنطينية عام ١٩١٤ م . والتي وضعت الحدود حسب اتفاقية أرض روم على الضفة الشرقية لشط العرب باستثناء المنطقة المقابلة لمدينة خرمشهر والتي وضعت الحدود بحسب خط الوسط . بعد ذلك وبناءً على رغبة إيران تَمَّت إعادة النظر في الاتفاقية بين البلدين حيث تمّ التوقيع على اتفاقية (عام ١٩٣٧ م .) التي وضعت الحدود عند الضفة الشرقية لشط العرب باستثناء المناطق المقابلة لمدينتي خرمشهر وعبادان ، حيث تمّ وضع الحدود عند خط الوسط في شط العرب . وعادت قضية شط العرب مرة ثانية في السبعينات من القرن الماضي ، حيث تمّ الاتفاق بحسب اتفاقية الجزائر لعام ١٩٧٥ م . وذلك بوضع الحدود عند خط التالوك . وبعد خمس سنوات قامت إيران ثم العراق بإلغاء الاتفاقية عشية الحرب العراقية-الإيرانية ولكن ما لبثت أن عادت إيران إلى الاعتراف بها بعد غزو الكويت

والموافقة على قرار مجلس الأمن ٥٩٨ لعام ١٩٨٧ م. والقاضي بالانسحاب إلى الحدود المتعارف عليها بينهما. والمشكلة الأخرى في الحدود هي أن شط العرب يغيّر مجراه مع الزمن بسبب عوامل الطمي وسرعة التغيير هذه تزايدت مؤخراً مع الانخفاض الشديد الذي حصل لمناسيب المياه في دجلة والفرات.

كما سبق، يجدر الوقوف عند ملاحظة عامة حول العلاقات العراقية - الإيرانية وخصوصاً في القرنين الماضيين ألا وهي مدى التدخل الخارجي في هذه العلاقات وبالأخص التدخل الروسي-البريطاني وكيف أن هاتين الدولتين استطاعتا أن تجيّرًا قضية الخلافات الحدودية بين البلدين لعقد العديد من الصفقات بينهما والتي تخدم مصالحهما الاستعمارية في المنطقة وعلى حساب المصالح العراقية والإيرانية. إن هذه القضية واحدة من التحديات التي تواجه السياسة الخارجية العراقية، ألا وهي إعادة بناء العلاقات مع دول الجوار والعالم أجمع على أسس المصالح المشتركة بين الشعوب ولا شيء غير ذلك.

وأمر آخر هو أن تعريف الحدود على أساس خط التالوك في وسط شط العرب سبب إشكالية أخرى وهي أن مجرى النهر يتغيّر بسبب الترسبات الغرينية التي يأتي بها النهر وترسّب على أحد جوانبه مما يتسبّب في أن أعماق نقطة في قاع النهر تتحرك دائماً مع حركته وهذا يجعل الحدود متحركة معها. ومما زاد الطين بلّة انخفاض مناسيب المياه في دجلة والفرات ونهر الكارون وبالتالي شط العرب كما أسلفنا سابقاً مما غيّر طبيعة النهر كلياً وبالتالي أثر على الحدود بصورة غير مباشرة.

#### ب. الحدود مع الكويت:

كانت الكويت ومنذ عام ١٨٩٩ م. محمية بريطانية وذلك كجزء من الصراع البريطاني الألماني بين السيادة العالمية، حيث إن ألمانيا كانت تسعى من خلال علاقتها مع الدولة العثمانية إلى بناء خط سكة حديد يربط الخليج العربي بأوروبا وذلك ليكون طريقاً تجارياً بين آسيا وأوروبا ينافس قناة السويس التي هي تحت السيطرة البريطانية. وكانت الخطط الأولى ترمي لربط برلين بخط السكك الذي

يمر ببغداد وينتهي في ميناء كاظمة في الكويت. لكن نجاح بريطانيا في السيطرة على الكويت وإعلانها محمية وضع حداً لهذه الخطط فاستعصم عنها بمد خط سكة الحديد من برلين إلى بغداد فالبصرة وهو الخط الذي سُمي بقطار الشرق السريع Oriental Express. ولكي تحرم بريطانيا ألمانيا وحليفها الدولة العثمانية من الوصول إلى المياه العميقة في الخليج فقد قامت ومن خلال المعاهدة البريطانية العثمانية لعام ١٩١٣م. بوصف الحدود بين العراق والكويت. لكن هذه المعاهدة تركت جزيرتي وربة وبويان حيث كانت هنالك حامية عثمانية مما حدا بالقوات البريطانية إلى إخراج العثمانيين منهما بالقوة.

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى تمّ وضع العراق والكويت تحت الوصاية البريطانية. ومع صعود ألمانيا الهتلرية وازدياد اهتمامها بالعراق والكويت للأغراض نفسها أعلاه، نشأت في الكويت عام ١٩٣٨م. الحركة الدستورية التي تطالب بوحدة العراق والكويت. وفي التاسع عشر من حزيران ١٩٦١م. أعلنت بريطانيا استقلال الكويت، وهي القضية التي رفضها عبد الكريم قاسم بشدة وأعلن من خلال المذيع أن الكويت جزء لا يتجزأ من الأرض العراقية. وأمر قواته بالزحف على الكويت في ٢٧ حزيران من العام نفسه. لكن بريطانيا ومن ثم الجامعة العربية بضغط من جمال عبد الناصر أرسلت قوات إلى الكويت لرد الهجوم العراقي المحتمل. لكن القوات وأمام الرد البريطاني السريع لم تدخل الأراضي الكويتية. وبعد انقلاب ١٩٦٣م. سارعت الحكومة العراقية الجديدة إلى الاعتراف الكامل بالكويت والاتفاق على ترسيم الحدود بناءً على اتفاقية ١٩١٣م.

تبلغ الحدود العراقية-الكويتية حوالي ٢٤٠ كم. ومع أن هذه الحدود قد تمّ الاتفاق على ترسيمها بين البلدين في عدة مناسبات واتفاقيات سابقة إلا أن غياب الإرادة السياسية والتدخلات الأجنبية وصعوبة الترسيم في غياب المعالم الطبيعية، حالت دون حل هذه القضية التي بقيت معلقة وأصبحت شعاراً يستفيد منه القادة السياسيون لاستدرار مشاعر الجماهير، ومنهم صدام حسين الذي أرسل جيشه فاحتل الكويت في الثاني من آب ١٩٩٠م. ، فما كان من الولايات المتحدة

التي وجدت في هذا العمل الطائش فرصة لإعادة رسم الخارطة السياسية للمنطقة فلجأت إلى مجلس الأمن وأصدرت عدة قرارات مهمة تحت الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة<sup>(١)</sup> بوصف العراق بلداً يشكّل تهديداً للسلم العالمي. وبعد انتهاء حرب الخليج الأولى أصدر مجلس الأمن قراره المرقم ٦٨٧ لعام ١٩٩١ م. والذي وضع فيه شروط استسلام العراق، وكان منها تشكيل لجنة من خمسة أعضاء مهمتها ترسيم الحدود بين البلدين. وكان قرار مجلس الأمن رقم ٧٧٣ لعام ١٩٩٢ م. واضحاً في أن مهمة اللجنة ليست إعادة وضع الحدود بقدر ما هي وضع علامات الحدود المتفق عليها في الاتفاقيات الثنائية بين البلدين. وبالفعل فقد أتمت اللجنة مهمتها في عام ١٩٩٣ م. وقدمت تقريرها النهائي إلى مجلس الأمن الذي أقر التقرير في قراره المرقم ٨٣٣ الصادر في أيلول ١٩٩٣ م. والذي أشار إلى إقرار مجلس النواب العراقي لقرار اللجنة وموافقة الحكومة العراقية التي تمثلت بالقانون الذي وقّعه صدام حسين بنفسه حول القضية.

### ج. الحدود مع تركيا وقضية الموصل:

لأن العراق وتركيا كانا جزءاً من الدولة العثمانية منذ نشأتها وحتى سقوطها (١٥٣٣-١٩١٨ م.) فإن الحدود بين العراق وتركيا لم تكن معرّفة أو محدّدة حتى مثل بقية الحدود. وفي الفترة الأخيرة من الحكم العثماني تمّ تقسيم العراق إلى ثلاث ولايات هي البصرة وبغداد والموصل. وفي عام ١٩١٦ م. تمّ التوصل إلى اتفاق سرّي بين بريطانيا وفرنسا لتقاسم ممتلكات الدولة العثمانية سُمّي اتفاق سايكس-بيكو والذي قسّم منطقة الهلال الخصيب بمد خط مستقيم من أعالي جبال الأردن وإلى الحدود الإيرانية. فكان القسم الذي إلى جنوب الخط ويشمل الأردن والعراق والكويت ومن ضمنها فلسطين التي صارت فيما بعد تحت الوصاية

(١) الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة يمنح مجلس الأمن الصلاحية لحفظ السلام العالمي، وذلك في حالات وجود «خطر يهدد السلام العالمي، أو خروج على السلام العالمي، أو عمل عدواني» فإن مجلس الأمن مخوّل باستخدام جميع الوسائل العسكرية وغير العسكرية لاستعادة الأمن والسلام العالميين.

البريطانية . أما القسم الآخر والذي يشمل سوريا ولبنان فهو تحت الوصاية الفرنسية . وهذا التقسيم بالطبع يجعل الموصل مع سوريا وتحت الوصاية الفرنسية .

وبعد انتهاء الحرب ووقف إطلاق النار وتوقيع تركيا لاتفاقية الاستسلام في شهر أيلول من عام ١٩١٨م ، قامت القوات البريطانية باحتلال الموصل مما جعل المنطقة تحت الوصاية البريطانية . لكن تركيا بعد ذلك اعترضت وطالبت بالموصل لكونها لم تكن محتلة من قبل البريطانيين أثناء الحرب وإن احتلالها إنما جاء بعد التوقيع على وقف إطلاق النار . ومع التوقيع على اتفاقية لوزان لعام ١٩٢٣م والتي أقرت تقسيم ممتلكات الدولة العثمانية بحسب اتفاقية سايكس-بيكو ، إلا أنها تركت قضية الموصل لكي تبت فيها عصبة الأمم وذلك لأهمية الموصل بالنسبة لبريطانيا كونها تحتوي على مخزون نفطي وكذلك لاستخدامها كورقة ضغط على الحكومة العراقية في المفاوضات التي كانت تجريها حول طبيعة العلاقة بين البلدين بعد الاستقلال . وبسبب الضغوط البريطانية فقد أقرت عصبة الأمم في ١٩٢٦م . أن الموصل هي جزء من العراق .

#### ٤-١-٢. قضايا المياه والأنهار:

تُعتبر الأنهار شرايين الحياة في بلاد الرافدين ، لا بل إنها السبب الأول في تشكيل الحياة المدنية وتحويل الإنسان من الصيد والحياة في الكهوف إلى الزراعة والحياة في المدن . ذلك أن مياه النهرين وما تجلبه من تربة خصبة سهّلت على الإنسان هذه النقلة التي تُعتبر أكبر نقلة حضارية في تاريخ البشرية . وكان همّ الإنسان الأول السيطرة على مناسيب الأنهار وخصوصاً في مواسم الفيضانات في وادي النهرين ووادي النيل لما تسببه من دمار وخسائر بشرية ومادية . لذلك فمنذ القدم كانت القيادات السياسية في العراق القديم تولي الأهمية القصوى لمشاريع الري لدرجة أن مهندسي الري في الحضارات العراقية القديمة كانوا يُعتبرون من أهم الشخصيات في المجتمع ولهم مكانة تفوق مكانة قادة الجيوش لأن حياة الشعوب وازدهارها الاقتصادي كانت تعتمد على قدرة هؤلاء المهندسين في ضبط مناسيب المياه في الأنهار والسيطرة عليها وتحويلها من عوامل دمار إلى عوامل نماء وخير .

هذا كان في العراق قديماً، أما اليوم فإن قضايا المياه تُعتبر من أهم المشكلات التي تواجه السياسة العالمية مما يجعل قضايا النزاعات على الموارد المائية مرشحة لأن تكون نقطة تماس في العديد من المناطق الحساسة في العالم. والأسباب تعود إلى الزيادة المطردة في أعداد السكان وتناقص الموارد المائية بسبب التغيرات المناخية التي زادت من حدة التنافس على الموارد المائية الموجودة، فعلى سبيل المثال هنالك خلاف بين دول المصدر والمصب في وادي نهر النيل حول أحسن السبل للاستفادة من هذا النهر الحيوي. كما إن هنالك خلافات بين لبنان وإسرائيل حول نهر الليطاني وغير ذلك من القضايا. ويمكن أن نجمل جميع القضايا التي تتعلق بالمياه في النقاط التالية:

- نزاعات حول إدارة الأنهار عابرة الحدود (Transboundary Rivers) وذلك بتحويل المناسيب وبناء السدود مثل أنهار النيل ودجلة والفرات.
- مشاكل ناتجة عن تلوث مجاري الأنهار بسبب بناء السدود وسوء الإدارة.
- الإسراف في استخدام المياه مثل التبذير واستخدام وسائل بدائية في السقي.
- مشاكل سببها قلة الموارد المائية بسبب الزيادة على الطلب والنقص الحاد في الأمطار الناتج عن التغيرات المناخية.

أما بالنسبة للمشكلات حول المياه في وادي دجلة والفرات فهي ليست بالقديمه، ذلك أن معظم أراضي النهرين كانت ضمن الدولة العثمانية حتى الحرب العالمية الأولى، ولذلك، لم تكن هنالك حاجة لأية اتفاقيات لتنظيم استخدام الأنهار. أما بعد الحرب العالمية الأولى حيث أصبح العراق تحت الانتداب البريطاني وسوريا تحت الانتداب الفرنسي، فقد أعطت دول الانتداب وعوداً بأن يكون هنالك تشاور حول استخدام المياه وتشكيل لجنة استشارية مشتركة لهذا الغرض. لكن العراق كان البلد الوحيد الذي يريد التشاور حول الاستفادة المشتركة من الأنهار بالنسبة للبلدان التي تشكل حياض الأنهار Riparian States. في حين لم تبد كل من تركيا أو سوريا الرغبة في ذلك<sup>(١)</sup>. ومع ذلك، فقد تمّ التوقيع على

(١) Dellapenna, p. 286.

اتفاقية ١٩٤٦ م. بين العراق وتركيا حيث وافق الطرفان على الالتزام بعدم تعديل مجاري الأنهار المشتركة من دون استشارة الطرف الآخر. وقد تمّ تشكيل لجان عراقية مع كل من تركيا وسوريا كل على حدة وتمّ دمج اللجنتين لتصبح لجنة مشتركة في عام ١٩٨٣ م.، لكن هذه اللجنة اقتصرت على مناقشة القضايا الفنية البحتة ولم تدخل في صلب القضايا السياسية مثل السيادة على الأنهار وحقوق دول الحوض، ولذلك، فلم تكن تلك اللقاءات ذات جدوى فعلية. وعلى العموم فإن مشاكل المياه في العراق تشمل على جميع الفقرات المذكورة أعلاه والتي سوف نقوم بشرحها بشيء من التفصيل في ما يلي:

#### أ. نهر الفرات:

يُعتبر نهر الفرات بحق مهد الحضارات، فعلى ضفافه نشأت حضارات سومر و بابل. يُسمى نهر الفرات باللغة الإنكليزية Euphrates وباللغة الكردية (فره ات). ويبلغ طول نهر الفرات من منبعه إلى مصبه ٢٢٨٩ كم ويشق طريقه في ثلاث دول هي تركيا وسوريا والعراق. وفي تركيا يتكون الفرات من التقاء نهريين هما (مراد صو) و(قره صو)، حيث يبلغ طول النهر في تركيا ٥٢٦ كم و٣٢٧ كم في سوريا في حين يبلغ طول النهر في العراق ٦٠٤ كم.

يعود الخلاف حول حقوق المياه في نهر الفرات بين دول الحوض إلى إعلان سوريا بناءها سد الفرات في طبقة عام ١٩٦٤ م. حيث اعترض العراق على الخطة السورية وذلك لأن دول الحوض لم تستشر حول الموضوع، والحقيقة أن تركيا لم تبدِ اهتماماً بالموضوع ربما لأن بناء السد لم يكن له التأثير الكبير على أعالي النهر فيها. في حين أن سوريا رفضت طلب العراق بدعوى أنها تمتلك السيادة الكاملة على النهر باعتباره نهراً وطنياً ولا شأن للعراق فيه<sup>(١)</sup>. هذا الموقف انعكس على سوريا اليوم التي تعترض على الدعاوى التركية التي تدعي السيادة الكاملة على نهر الفرات وكونه نهراً وطنياً.

كما إن تركيا قامت ببناء العديد من السدود بعد ذلك ، الغاية منها توليد الطاقة الكهربائية وتوسيع المشاريع الزراعية في منطقة الأناضول التي تشكل مجتمعة أكبر مشروع معماري في تاريخ تركيا واسمه Greater Anatolia Project (GAP) والذي يشتمل على بناء أكثر من عشرين سدّاً على مجرى النهر وتسع عشرة محطة كهرومائية. وقبل ذلك قامت سوريا بإنشاء سد الفرات في طبقة الذي وقرّ المياه لبحيرة الأسد في الوقت ذاته الذي قامت فيه ببناء السدود على نهري ساجور وبلخ. كما إن العراق أقام سبعة سدود على مجرى نهر الفرات. هذه السدود التي بنيت وخصوصاً في تركيا وسوريا أدّت إلى انخفاض كبير في مناسيب نهر الفرات في العراق. ويطالب العراق بأن تحافظ تركيا على منسوب يقدر بـ ٧٠٠ متر مكعب في الثانية عند الحدود السورية التركية، لكن تركيا وافقت على إبقاء المنسوب بمعدل ٣٥٠ متراً مكعباً في الثانية وزيادة ذلك إلى ٤٥٠ متراً مكعباً في الثانية عند بناء سد الفرات كنوع من الهبة وليس من باب الواجب. لكن تركيا التي التزمت على لسان رئيس وزرائها عام ١٩٩٠م. التزامها بإطلاق ٥٠٠ متر مكعب في الثانية، استغلت فترة حرب الخليج عام ١٩٩٠م. لتزيد من سرعة تخزين الماء في خزانات السد ولم تطلق سوى ١٢٥ متراً مكعباً في الثانية<sup>(١)</sup>، هذه النسبة التي تعني تجفيفاً كاملاً بالنسبة للنهر وذلك بسبب طول مجرى النهر مقارنة بنهر دجلة وبطء سير المياه فيه والتي تزيد من كمية الماء المفقود بسبب التبخر. كل هذه العوامل أثرت سلباً على نوعية المياه والزراعة والثروة السمكية والبيئة في العراق عموماً ومنطقة الأهوار خصوصاً التي تأخذ مياهها من هذا النهر.

وأساس الخلاف حول الفرات هو أن الجارة تركيا تعده نهراً وطنياً وليس نهراً دولياً، وذلك يعني رفض تطبيق المبادئ الدولية الخاصة بالأنهار الدولية. ولذلك فإن جميع هذه المشاريع ومنها السدود بنيت في غياب التخطيط والتشاور المشترك بين البلدان المشتركة في حوض الفرات كما نصت المواثيق الدولية على ذلك. ومن المعلوم أن هنالك اتفاقيات بين الدول الأربع تركيا، سوريا، العراق

وإيران في ما يتعلق بالموارد المائية والأنهار المشتركة في وادي الرافدين، كان من أولها معاهدة باريس لعام ١٩٢٠م. التي عقدت بين بريطانيا وفرنسا أيام الانتداب البريطاني على العراق والفرنسي على سوريا والتي نصّت على قيام لجنة مشتركة بين سوريا والعراق. ثم هنالك معاهدة لوزان لعام ١٩٢٣م. والتي دعت إلى المحافظة على الحقوق المكتسبة بين الدول المعنية واللجوء إلى التحكيم الدولي في حال عدم الاتفاق. وبالإضافة إلى البروتوكول الموقع بين العراق وتركيا في عام ١٩٤٦م. والذي وضع أحكاماً تنظّم الانتفاع بمياه دجلة والفرات. كما إن بروتوكول ١٩٨٠م. بين العراق وتركيا والذي انضمت إليه سوريا عام ١٩٨٣م. قد نصّ على إنشاء لجنة فنية مشتركة للمياه الإقليمية التركية-السورية-العراقية المشتركة.

#### ب. نهر دجلة:

هذا النهر يشكّل مع الفرات هوية العراق التي عرفت منذ القدم بحضارة بين النهرين. وهو معروف من القدم وأسمه عند السومريين (إدجنال)، وفي العهد القديم (هيديجل) وهو أحد الأنهار الأربعة التي تنبع من جنة عدن وهي دجلة والفرات وسيحون وفي اللغة الإنكليزية (Tigris) وفي اللغة الكردية (ديسلة). يبلغ طول النهر ١٨٥٠ كم من منبعه في جبال طوروس شرق الأناضول في شرق تركيا، حيث يبلغ طوله فيها ٤٠٠ كم، يدخل بعدها الحدود السورية التي يبلغ طوله فيها ٤٤ كم فقط ثم يكون الباقي من المجرى البالغ ١٤١٨ كم في العراق. وتصبّ في دجلة عدة روافد على طول مساره في البلدان الثلاثة وهي أنهار باتمان في تركيا والخابور في سوريا والزاب الأعلى والزاب الأسفل والعظيم وديالى في العراق. ويصب النهر في بحيرة الثرثار ونهر الدجيل ويوفر المياه لعدة أهوار في منطقة العمارة.

أقامت تركيا عدّة سدود على نهر دجلة وهي (كيرالكيزي) و(باتمان) و(ديسلة)، وسد (أيسو) الذي هو تحت الإنشاء. وهذه المشاريع هي جزء من مشروع GAP الذي تحدثنا عنه سابقاً. وكان لهذه السدود أكبر الأثر في انخفاض

منسوب المياه في نهر دجلة في العراق مما أضر سلباً على الزراعة والثروة السمكية والبيئة، خصوصاً في منطقة الأهوار التي لم تعد تستلم حاجتها من المياه. كما إن السدود زادت من كميات التلوث في المياه.

وباختصار، فإن مطالب العراق بشأن قضية الأنهار عموماً ونهري دجلة والفرات خصوصاً يمكن أن نلخصها كما يلي:

١. الإقرار بأن النهريين هما أنهار دولية مشتركة بين جميع الدول المعنية ولا يمكن النظر لأي منهما على أنه نهر وطني كما ادعت سوريا سابقاً وتدعي تركيا الآن.
٢. التوزيع العادل للمياه في حوضي النهر بحسب المواثيق والقوانين الدولية التي تحكم مثل هذه القضايا.
٣. تفعيل دور اللجان الفنية المشتركة في إدارة الموارد المائية وتوسيع صلاحياتها لكي تتمكن من معالجة جميع القضايا العالقة.

#### ج. نهر الكارون:

يُعتبر نهر الكارون من أهم الأنهار في إيران فهو النهر الوحيد فيها الصالح للملاحة النهرية. يبلغ طول النهر حوالي ٩٥٠ كم، من منبعه في جبال منطقة بختياري ويسير جنوباً حيث يصبّ فيه العديد من الروافد ويمر بمدينة الأهواز التي يقسمها إلى قسمين، وقبل أن يصل إلى شط العرب ينقسم إلى قسمين هما (باهمانشير) و(حفار) اللذان يشكلان جزيرة عبادان وتقع مدينة خرمشهر على الضفة الغربية لنهر حفار ومقابل عبادان. ومن المعلوم أن إيران قامت ببناء العديد من السدود على هذا النهر وأخرى تحت الإنشاء لتنظيم انسياب النهر وتوليد الطاقة الهوائية ومن أهمها سدود (غوتفاند)، و(مسجد سليمان)، و(الكارون-١)، (الكارون-٣) و(الكارون-٤).

في عام ٢٠٠٩م. قامت إيران بسد مجرى نهر الكارون وتحويل مجراه مما أدى إلى نتائج كارثية بالنسبة لشط العرب، حيث تسبب انخفاض مناسب نهري دجلة والفرات كما ذكرنا أعلاه وانقطاع مجرى الكارون بارتفاع شديد في مستوى الملوحة في نهر شط العرب والذي أحدث أضراراً كبيرة في الزراعة والثروة

الحيوانية. وتذكر صحيفة نيويورك تايمز بعض الأرقام حول مستوى الملوحة التي كانت تقدر بـ ١٥٠٠ جزء في المليون في مستوياتها الطبيعية، في حين أنه تم في ٢٠١٠م. تسجيل قراءات وصلت إلى ١٢,٠٠٠ جزء في المليون، كما إن بعض القراءات وصلت لحد ٤٠,٠٠٠ جزء في المليون ووصلت المياه المالحة إلى القرنة عند التقاء نهري دجلة والفرات. بالإضافة إلى اكتشاف نسب عالية من التلوّث بالمعادن الثقيلة التي يُعتقد أن مصفى عبادان هو مصدرها<sup>(١)</sup>.

#### د. نهر الوند:

من روافد نهر ديالى المهمة والذي ينبع من جبال «دالاهو» في سلسلة جبال (زاكروس) بمنطقة كرمنشاه. وتعود التسمية إلى القائد «الوند ميرزا أغلو» من القادة العسكريين وحفيد مؤسس دولة الخروف الأبيض «آق قوينلو» الذي قتل في موقعة على ضفاف النهر. يسير النهر في إيران في عدة مدن منها (سربيل زهاب) وقصر شيرين وعدد من المدن قبل أن يدخل الحدود العراقية في منطقة خانقين التي يقسمها إلى قسمين هما الصوب الكبير والصوب الصغير اللذان يربط بينهما الجسر الحجري المعروف. يسير بعد ذلك مسافة ٥٠ كم ليلتقي بنهر (سيرين) ويشكلان معا نهر ديالى.

قامت إيران بإنشاء مشروعين على نهر الوند هما قناة قصر شيرين وقناة (خسروي) مما تسبّب في انخفاض حاد في منسوب النهر في خانقين لدرجة الانقطاع. وهذا بدوره أحدث أثراً سلبية كبيرة على البيئة والحياة المعيشية لمعظم سكان خانقين الذين يعتمدون على النهر في الزراعة وتنمية الثروة السمكية.

#### ٤-١-٣. ضبط الحدود ومنع التسلل والتهرب:

تشكّل مسألة ضبط الحدود قضية أساسية بالنسبة لمستقبل العراق، فقد ظهرت بوادر انفلات حدودي يعود إلى الفترة التي تبعت سقوط النظام وانهيار البنية التحتية في البلد وإهمال قوات الاحتلال لهذا المرفق الحيوي مما فتح على العراق خطراً هدد ولا يزال أمن العراق واستقراره. وأذكر أنني عندما عدت إلى العراق لأول

(١) Steven Lee Myers, New York Times, June 12, 2010.

مرة بعد سقوط النظام مباشرة لم يكن هنالك جندي أو شرطي واحد لا من العراقيين ولا من غيرهم يقف في النقاط الحدودية يدقق في أوراق القادمين من الأردن. هذا بالنسبة للنقاط الحدودية النظامية وأما ما كان من أمر النقاط التي ليست هي نقاط عبور فالأمر لا شك كان أعظم. وهذا بدوره أدى إلى تفاقم حالات التسلل إلى البلد من قبل الإرهابيين وغيرهم ممن لا يضمرون الخير للعراق وأبنائه.

واليوم نرى ظاهرة أخرى بدأت تبرز في الأفق وهي أن العراق بدأ يُستخدم كطريق لتجار المخدرات التي تهرب من أفغانستان وعن طريق إيران وإلى دول الخليج وبالأخص المملكة العربية السعودية. ولأن عقوبة تهريب المخدرات في المملكة هي قطع الرأس، فقد لا حظنا أن العديد من الشباب العراقيين الذين يلقي القبض عليهم وبحوزتهم المخدرات يحكمون بقطع الرأس. وهذه القضية بكل تبعاتها تؤثر على العلاقات السياسية بين الدول، ولذلك، وجب الانتباه إليها قبل أن تستفحل وإلا فإنها سوف تدمر حياة العديد من أبناء البلد وتهدم الاقتصاد وتخرب علاقاتنا مع الجوار.

ومن الظواهر التي برزت في الآونة الأخيرة ظاهرة تهريب الآثار العراقية وخصوصاً في الفترة التي تلت سقوط النظام وانهيار السلطة في العراق حيث تسارعت عمليات تهريب واسعة للآثار ومحاولات بيعها في الخارج. وهذه تشكل خطراً كبيراً على هوية العراق وإرثه التاريخي، كما وإنها تشكل مورداً مالياً للجريمة المنظمة ولذلك سارعت البعثات العراقية في العديد من الدول إلى الاتصال بالجهات الرسمية في البلاد التي تعمل بها وتنبئها إلى هذه القضية واستعدادها للتعاون معها في استرداد الآثار والمخطوطات. فعلى سبيل المثال فقد قمنا باسترداد العديد من القطع الأثرية بفضل تعاون الجهات المختصة في المملكة العربية السعودية وبلاد أخرى. إن هذه الجهود من قبل البعثات في هذا الجانب يجب أن تستمر وأن تتوطد أو اصر التعاون مع المؤسسات المسؤولة في الداخل والخارج.

#### ٤-١-٤. المهاجرون العراقيون:

هنالك مئات الآلاف من العراقيين الذين دفعتهم الظروف الصعبة التي مرت

بالبلد إلى تركه. وتذكر المنظمة الدولية للهجرة International Organization for Migration (IOM) أسباب الهجرة بالنسبة للعراقيين فتقول إن الحرب العراقية الإيرانية والاضطهاد السياسي من قبل النظام السابق كانت هي أهم أسباب هجرة العراقيين في السبعينات والثمانينات، ثم جاءت حرب الخليج الأولى وفرض الحصار على العراق من قبل الأمم المتحدة، ذلك الحصار الذي كانت له آثار كارثية على الاقتصاد العراقي والتي دفعت بالعديد إلى مغادرة العراق ثم جاءت حرب الخليج الثانية وما تبعها من عنف وهجمة إرهابية. وبغض النظر عن الأسباب وهي متعددة بحيث تكاد تجد لكل عراقي مهاجر قصة تختلف عن الآخر، إلا أن وجود هذه الأعداد الكبيرة من العراقيين خارج بلدهم مسألة غير طبيعية وتضرّ بالمكانة السياسية للعراق، بالإضافة إلى كونها نزيهاً للكوادر والكفاءات العراقية التي يجب أن توظف لخدمة بلدها. كما وإن لهذه الأعداد من العراقيين في الخارج آثاراً على السياسة العراقية نذكر أهمها:

١. المطلوب من السفارات التنسيق والعمل الدؤوب مع البلدان المستقبلية في سبيل تذليل العقبات التي تتعرض لها الجالية العراقية.
٢. الارتقاء بمستوى الخدمات القنصلية التي تقدمها السفارات والبعثات الدبلوماسية لتوفير أفضل الخدمات.
٣. إيجاد الوسائل المناسبة للتواصل مع الجالية العراقية وإبقاء هذه الجاليات على صلة وثيقة ببلدها.
٤. إيجاد قاعدة معلومات عن الجاليات العراقية في الخارج.
٥. هنالك مشكلات تعاني منها البعثات القنصلية العاملة في البلدان التي شهدت زيادة في هجرة العراقيين، ومن أكبر هذه المشكلات تلك الناتجة عن استخدام العديد من المهاجرين لأسماء غير أسمائهم الحقيقية، بالإضافة إلى وجود أعداد كبيرة من غير العراقيين الذين هاجروا إلى بلاد عديدة بدعوى أنهم عراقيون وبأوراق عراقية مزوّرة.
٦. العمل الجاد في سبيل الحيلولة دون توطين الجاليات العراقية في الخارج، إلا من رغب في ذلك بمحض إرادته.

## ٤-١-٥. حقول النفط والغاز الحدودية والمشاركة:

هنالك العديد من الآبار العراقية التي تقع قريباً من الحدود مع دول الجوار . كما إن هنالك حقول نفط وغاز مشتركة أي أن جزءاً منها يقع ضمن أراضي دولة مجاورة . ولذلك ، وجب التثبت من حقيقة وجود مثل هذه الآبار سواء كانت عراقية أم مشتركة . وتقنية المسح الجغرافي اليوم تسمح بمثل هذه الحلول وبدقة عالية . فالإحداثيات الحدودية معروفة وكذلك حدود المكامن النفطية وكل المطلوب هو المطابقة بينهما .

إن وجود مثل هذه الآبار قد تسبّب في الماضي ولا يزال بالعديد من المشكلات للعراق مع جيرانه . فالكل يعلم ادعاء الحكومة العراقية بأن الكويت كانت تقوم بسحب النفط من حقل الرميلة الذي كان من أهم الأعدار التي اتخذها النظام السابق في سبيل غزو الجارة الكويت . وفي القريب العاجل طلعت علينا تقارير صحفية ذكرت بأن القوات الإيرانية قد دخلت الأراضي العراقية واحتلت حقل الفكة النفطي ، وذلك في شهر كانون الأول عام ٢٠٠٩ م . مما أثار أزمة في العلاقات بين البلدين . ومن المعلوم أن حقل الفكة لا يعتبر الحقل الوحيد في محافظة ميسان المليئة بالحقول النفطية الكبيرة فهنالك حقل الزركان الذي يبلغ حجم الاحتياطي النفطي فيه أكثر من مليار برميل وكذلك حقل الفكة وأبو غرب اللذين يبلغ حجم احتياطيهما أكثر من خمسمائة مليون برميل لكل منهما ، بالإضافة إلى حقول مجنون والحلفاية وغيرهما .

ليست الحقول الحدودية في ميسان هي المحافظة الحدودية الوحيدة التي فيها آبار نفط ، فحقل الرميلة الجنوبي وحقل الزبير ، من الحقول العملاقة ، يقعان قرب الحدود الكويتية . كما إن هنالك حقول نفط وغاز في الكوت وديالى بالإضافة إلى المنطقة الغربية وعلى الحدود السورية مثل حقل غاز عكاز وهي مناطق لم يتم استكشافها كلياً بعد ، وذلك أن معظم الأراضي العراقية لم تستكشف كلياً ، فمن المحتمل العثور على حقول أخرى قرب الحدود مع الدول الأخرى . إن حساسية هذه القضية وما تشكّله من حرص المواطن على ثروته الوطنية وما قد تثيره من

مشاعر تجاه الجيران تدفعنا إلى معالجتها وذلك بالتحرك السريع لتحديد أماكن هذه الحقول والتثبت من عائداتها حفاظاً على ثروة العراق ودفعاً لأي إشكال ممكن أن يحدث في المستقبل ، وهذه قضية أصبحت ميسرة مع عوامل توفر التكنولوجيا الحديثة في المساحة وهندسة الحقول النفطية .

#### ٤-٢. أهم التحديات على مستوى العلاقات الدولية والمتعددة

التحديات التي تواجه السياسة الخارجية العراقية لا تنتهي بالعلاقات الثنائية وإنما هنالك تحديات كبيرة تتعلق بالعلاقات متعددة الأطراف ومنها الأمم المتحدة وقرارات مجلس الأمن بشأن العراق . هذه القضية هي من أولى الأولويات لأنها كما سنأتي تمس سيادة العراق وثرواته مما يتوجب إيجاد الحلول المطلوبة لكي يستعيد العراق مكانته الدولية بوصفه عضواً فاعلاً في السعي نحو السلم والأمن العالميين .

#### ٤-٢-١. العقوبات الدولية المفروضة على العراق:

اتخذ مجلس الأمن الدولي العديد من القرارات بشأن العراق بحيث يصعب أن نجد بلداً من بلدان العالم الأخرى صدرت بحقه مثل هذا العدد من القرارات وتحت ظروف مثل تلك الظروف . هذه القرارات وتبعاتها تشكل إدانة واضحة للقيادة السياسية والجهاز الدبلوماسي السابق لفشلها الذريع في الحفاظ على سيادة العراق واستقلاله وثرواته من النهب الذي حصل بعد ذلك ، وبسبب هذه القرارات التي صدرت تحت العديد من المسميات والذرائع وخصوصاً تلك التي صدرت بعد غزو العراق للكويت واعتبرت العراق عنصراً مهدداً للسلم والأمن العالميين لكونها من أخطر القضايا لأنها أنهت كل اعتبارات السيادة الوطنية التي تتمتع بها الدول في إدارة شؤون بلادها والتصرف في خيراتها . وبسبب سلب السيادة تبعت تلك القرارات قرارات أخرى حول الأسلوب المتبع في إدارة الثروات ومنها أن مجلس الأمن ألزم العراق بتحمل كل تبعات غزو الكويت . وهذه القضايا ، مع الأسف ، يغفل عنها وعن أهميتها الكثير في العراق . ولسنا هنا بصدد سرد جميع التفاصيل حول هذه القضايا الشائكة ولكن أردنا أن نلقي نظرة سريعة على قرارات

مجلس الأمن وطبيعتها، ثم نخلص إلى تقديم بعض المقترحات حول التعامل معها.

أصدر مجلس الأمن في الفترة منذ غزو الكويت عام ١٩٩٠ م. وإلى سقوط النظام السابق في ٢٠٠٣ م. أكثر من ٦٧ قراراً بشأن العراق، العديد منها لمعالجة قضايا إجرائية مثل النفط مقابل الغذاء وأخرى تتعلق بلجان التفتيش عن أسلحة الدمار الشامل. لكن بعض هذه القرارات تمس سيادة العراق والتزاماته الدولية والحفاظ على ثرواته الوطنية. كما إن هنالك حوالي ١٥ قراراً صدرت قبل ذلك تتعلق بالحرب العراقية-الإيرانية. ولعل من أهم القرارات التي صدرت بعد غزو الكويت ما يلي:

#### ١. القرار رقم ٦٦٠ لعام ١٩٩٠ م.

استنكر فيه مجلس الأمن غزو العراق للكويت ودعا العراق إلى الانسحاب الفوري وغير المشروط من الكويت.

#### ٢. القرار رقم ٦٦١ لعام ١٩٩٠ م.

فرض مجلس الأمن عقوبات اقتصادية شاملة على العراق، وصفت بأنها الأشد في تاريخ المجلس، وشكل لجنة لمراقبة تنفيذ العقوبات.

#### ٣. القرار رقم ٦٦٥ لعام ١٩٩٠ م.

فرض مجلس الأمن بهذا القرار حصاراً بحرياً على العراق، ومنح بعض الدول الحق في اتخاذ جميع الوسائل لفرض الحصار البحري.

#### ٤. القرار رقم ٦٧٠ لعام ١٩٩٠ م.

فصل مجلس الأمن معنى العقوبات الاقتصادية وأن هذه العقوبات تشمل الطيران. وكان هذا القرار هو الأساس الذي اعتمدت عليه الولايات المتحدة في فرض مناطق حظر الطيران على شمال وجنوب العراق No Fly Zones. وهذا التفسير كان محل خلاف بين الولايات المتحدة وفرنسا مثلاً.

٥. القرار رقم ٦٧٤ لعام ١٩٩٠ م.

هذا القرار حمّل فيه مجلس الأمن العراق المسؤولية الكاملة عن جميع الخسائر التي نتجت عن غزوه الكويت .

٦. القرار رقم ٦٧٨ لعام ١٩٩٠ م.

من أهم القرارات التي اتخذها المجلس بشأن غزو الكويت والذي نصّ فيه على أن المجلس وعملاً بالفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة فإنه أعطى الحق لجميع الدول الأعضاء في المنظمة استخدام جميع الوسائل لإجبار العراق على تطبيق قراراته إذا لم يتم بالاستجابة لها طوعياً قبل الخامس عشر من كانون الثاني ١٩٩١ م. بالطبع العراق لم ينفذ قرار الانسحاب مما أدى إلى نشوب حرب الخليج الأولى .

٧. القرار رقم ٦٨٧ لعام ١٩٩٠ م.

في هذا القرار إعلان لوقف إطلاق النار بعد نجاح عملية تحرير الكويت وقبول العراق بشروط وقف إطلاق النار . وفي هذا القرار أقرّ المجلس تشكيل فريق التفتيش عن أسلحة الدمار الشامل UNSCOM . كما إن القرار مدّد العقوبات الاقتصادية على العراق وأكد على أهمية «التأكد من نوايا العراق السلمية» . وهي عبارة مطّاطة فسّرها البعض بأن معناها أن العقوبات سوف تستمر ما بقي صدام في الحكم .

٨. القرار رقم ٧٠٧ لعام ١٩٩١ م.

استنكر مجلس الأمن عدم تعاون العراق مع فريق التفتيش عن أسلحة الدمار الشامل وأعتبر ذلك مخالفة مادية لقرار ٦٨٧ وأمر العراق بتقديم قوائم شاملة ونهائية حول جميع برامج تطوير أسلحة محظورة، ومنح القرار فرق التفتيش ومنظمة الطاقة الذرية الدولية صلاحية استخدام الطيران لأغراض التفتيش والاستطلاع .

٩. القرار رقم ٧٧٣ لعام ١٩٩٢ م.

ردّ على تقرير اللجنة التي شكّلها المجلس لترسيم الحدود بأن مهمة اللجنة هي ترسيم الحدود بحسب الاتفاقات السابقة بين البلدين وليس تغيير وضع الحدود .

١٠. القرار رقم ٨٣٣ لعام ١٩٩٣ م.

رَحَّبَ المجلس بإنهاء لجنة ترسيم الحدود بين العراق والكويت لأعمالها. وأن مجلس النواب العراقي قد أقرَّ الحدود التي حددها اللجنة وصدَّق عليها رئيس العراق صدام حسين .

١١. القرار رقم ٨٩٩ لعام ١٩٩٤ م.

أقرَّ المجلس بحق المواطنين العراقيين الذين خسروا أراضي وأملاكاً بسبب ترسيم الحدود بين العراق والكويت بالحصول على تعويضات .

١٢. القرار رقم ١٤٨٣ لعام ٢٠٠٣ م.

أنهى مجلس الأمن العقوبات الاقتصادية، واعترف بالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا كدول محتلة للعراق، ودعاها لتحسين الأمن والاستقرار وتوفير الفرص أمام العراقيين لتقرير مستقبلهم السياسي، وعيّن ممثلاً خاصاً للأمم المتحدة إلى العراق، وأمر بإنشاء حساب تنمية العراق (Iraq Development Fund (IDF).

كان هذا سرداً سريعاً على أهم القرارات التي اتخذها مجلس الأمن بشأن العراق بعد غزو الكويت . تلك القرارات التي أنهت سيادة العراق ومهدت لإسقاط نظامه السياسي . والسؤال هنا بعد هذا السرد لهذه القرارات العديدة وما ترتب عليها من تبعات، ما هو المطلوب؟ والإجابة ليست بالسهلة على ضوء التبعة الثقيلة التي ورثناها، ولكن يمكن أن نذكر بعض الخطوط العريضة التالية:

١ . قامت وزارة الخارجية بجهد كبير في إحصاء هذه القرارات ودراستها ومحاولة الوصول إلى كل ما تعنيه من التزامات بالنسبة للعراق وخصوصاً إخراج العراق من تحت الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة . هذا العمل بحاجة إلى أن يستمر ويتطور ليصبح بالحجم الذي يوازي هذه التحديات .

٢ . العمل من أجل وضع خطط متكاملة في سبيل معالجة آثار الحروب وتخليص العراق من تبعاتها ومن أهمها استعادة العراق لكامل سيادته الوطنية والاستعداد لما بعد ذلك من العمل الجاد على حماية ثروات العراق من المتصيدين والذين ينتظرون الفرصة الملائمة للانقضاض على أموال العراق بحجج واهية .

٣. تشكل مسألة التعويضات إشكالية كبيرة في القوانين العالمية وتطبيقاتها وذلك لكونها عبارة مطاطة يمكن أن تكون بمثابة شماعة يعلّق عليها من شاء شكواه بادعاء الضرر بحيث تصبح مسألة الدفاع عبئاً مادياً كبيراً قد يستنزف جزءاً من ميزانية البلد. ولذلك وجب التوصل إلى اتفاقات مع جميع الأطراف المعنية بهذا الملف الشائك.

٤. التخلص مما بقي من الديون التي ورثها العراق وخصوصاً مع دول الجوار.

٤-٢-٢- الإرهاب العالمي والجريمة المنظّمة والفساد المالي والإداري:

يعاني العراق من هجمة إرهابية شرسة وهذه الأجواء بدورها فرّخت فساداً كبيراً في مختلف النواحي الإدارية والاقتصادية. إن الترابط الوثيق بين الجريمة المنظّمة والإرهاب من المسلّمات ولا يمكن الفصل بينهما. وهذه القضايا تؤثر سلبياً على السياسة الخارجية لأي بلد. وصحيح أن التصدي للإرهاب والفساد والجريمة المنظمة هي من اختصاص دوائر الأمن، إلا أن السياسة الخارجية كما أنها تتأثر سلبياً بهذه الفعاليات فإنها يمكن أن تلعب دوراً مهماً في الحرب على الإرهاب والفساد. وهنا نقترح التالي:

١. العراق ليس الشعب الوحيد الذي ابتلي بالإرهاب أو الفساد المالي، ولذلك فهناك تجارب ناجحة وأخرى لم تحقق ما أريد لها من النجاح في البلاد التي ابتليت بهذه الأدواء، ولذلك، فواجب الدبلوماسية العراقية هو متابعة هذه التجارب ودراستها ومحاولة الاستفادة منها قدر الإمكان.

العمل من خلال المحافل والمنظمات الدولية.

٤-٣. أهم العوامل المساعدة والفرص المتاحة

٤-٣-١- تنمية الموارد الطبيعية:

العراق بلد نفطي يمتلك واحداً من أكبر الاحتياطات النفطية في العالم حيث يقدر المستكشف منها بحوالي ١١٥ مليار برميل. إن الطريقة التي سوف يتم بها استثمار الثروة النفطية هي التي سوف تحدد مستقبل العراق القادم وذلك لأن النفط

والغاز هما سلعتان استراتيجيتان، بمعنى أن الحاجة العالمية لهذه المواد الأساسية تجعلهما المحركين للاقتصاد العالمي. هذه الأهمية تستلزم أن تتم إدارة هذا القطاع بإدراك للمسؤولية تجاه أبناء الوطن في تحقيق أكبر المنافع والمسؤولية أمام العالم في إدارة هذا القطاع بأسلوب يمتاز بالشفافية. إن امتلاك مثل هذا الاحتياطي الهائل سوف يمنح صنّاع القرار في العراق القدرة على الاستفادة من هذه القضية وتوظيفها Leverage لخدمة قضية التنمية في البلد. ذلك أن تطوير قطاع النفط يجب أن لا ينظر إليه من زاوية حسابية مباشرة وإنما يجب أن يستفاد منه لتحقيق منافع كبيرة ربما في قطاعات أخرى مثل:

١. الاستثمار في القطاع النفطي يجب أن يكون في تكنولوجيا القرن الحادي والعشرين، بمعنى أن تتعامل مع الشركات التي تمتلك تكنولوجيا المستقبل لا تكنولوجيا الماضي حتى لو جاءت الثانية بأقل الأسعار. ذلك أن خبراء النفط يعلموننا بأن هنالك عدة طرق لتطوير أي حقل من الحقول، فهنالك الطرق الحديثة التي تضمن حياة أطول وإنتاجية أكبر من الطرق العادية التي كانت مستخدمة وأحدثت مشكلات كثيرة للحقول وخفضت من إنتاجيتها.
٢. حاجة العراق الأولى هي ليست إلى تطوير الآبار بقدر حاجته إلى تطوير المصافي وتوفير المشتقات النفطية والكهرباء، ثم يأتي بعد ذلك تطوير الحقول. إذاً فيجب الربط بين تطوير الحقول وتطوير تكنولوجيا التكرير وتوليد الكهرباء وحسب أحسن الوسائل الموجودة، ذلك أن العراق بحاجة إلى حلول متكاملة تشمل هذه الجوانب.
٣. العراق بلد شاب حيث يبلغ متوسط أعمار العراقيين أقل من عشرين سنة. بمعنى أن نصف عدد سكان العراق هم دون سن العشرين. الذين هم بأمرس الحاجة إلى التعليم والتدريب ومن ثم توفير فرص عمل حقيقية لهم. ومن المعلوم بأن تطوير الحقول النفطية ليست من القطاعات التي تستلزم اليد العاملة الكثيرة، ولذلك، وجب تطوير قطاع الصناعات البتروكيمياوية والصناعات الأخرى المماثلة التي من شأنها أن توفر فرص عمل للشباب العراقي الذي سوف يدخل في سوق العمل.

٤ . العالم اليوم بدأ يتخلص من علاقة المقاولات المحدودة إلى الشراكة الشاملة . فنحن بحاجة إلى تطوير أفكار تؤسس لشراكة طويلة مع شركات النفط العالمية تبدأ من الآن . أي إننا يجب أن نتعامل مع الشركات التي توفر أفضل التكنولوجيا وهي مستعدة لأن تدخل معنا كشريك وليس كمقاول يقدم خدمة محدودة ثم ينصرف . إن الحاجة إلى الاستفادة من القطاع النفطي في إحداث شركات استراتيجية مع بعض الدول التي يمكن أن تساعد العراق في توفير الحاجات الأساسية الأخرى ، وهذه القضية هي في صلب السياسة الخارجية .

إن تطوير قطاع النفط والغاز هو من أهم القضايا التي تتعلق باستراتيجية البلد ومستقبله ، ولذلك ، فمن الواجب توظيف جميع الجهود في خدمة هذا القطاع الحيوي ، وهذا بدوره يستلزم توعية العاملين في السلك الدبلوماسي باستراتيجية العراق لتطوير هذا القطاع لكي يكونوا عوناً وعيناً على ما يجري في العالم .

#### ٤-٣-٢ . الأهمية الاستراتيجية للعراق:

يقع العراق في موقع مهم من الناحية الاستراتيجية جعلت منه نقطة التقاء الشرق والغرب منذ القدم ، وذلك من خلال ما كان يعرف بطريق الحرير الذي كان يربط التجارة بين الشرق والغرب . من أجل ذلك ، زحف الإسكندر المقدوني بجيوشه ليحتل بابل ويجعل منها عاصمة ملكه وليموت فيها بعد ذلك بقليل . وبعد ذلك صار العراق أرض الصراع بين الإمبراطوريتين الرومانية والفارسية وحدث بينهما المعارك الكبيرة مثل معركة أربيل المشهورة . ثم جاء الإسلام ليجعل من العراق مركز العلوم ثم مركز السياسة وبقي الأمر على ذلك حتى جاءت الدولة العثمانية ليصبح العراق نقطة التماس بينها وبين الدولة الصفوية . وبعد ذلك دخل العراق في دائرة الاهتمام الأوروبي وخصوصاً من قبل بريطانيا التي رأت فيه الطريق الذي يمكن أن ينافس قناة السويس في الربط بين آسيا وأوروبا . كما وإن العراق بسبب موقعه كان محط اهتمام نابليون بونابرت الذي أرسل بعثة إلى العراق لدراسة مدى صلاحية نهري دجلة و الفرات للملاحة البحرية . ثم جاء الاهتمام الألماني الذي أراد الالتفاف على السيطرة البريطانية وعلى طرق الملاحة وقناة السويس من

خلال ربط أوروبا وآسيا بخط سكة حديد تربط الكويت ببغداد وإلى برلين. لكن بريطانيا استطاعت أن تفشل هذا المشروع من خلال إحكامها السيطرة على الخليج العربي.

هذه الأهمية الاستراتيجية مرشحة للزيادة وبشكل كبير وذلك من خلال نمو النشاط الاقتصادي في دول آسيا وخصوصاً القوى الآسيوية الكبيرة المتمثلة بالصين واليابان والهند وكوريا ودول آسيان. هذه الزيادة في الأهمية سوف تجعل لآسيا حصة الأسد من حجم النشاط الاقتصادي العالمي وهذا دفع المراقبين إلى تسمية القرن الحادي والعشرين بالقرن الآسيوي. إن دول المنطقة وخصوصاً العراق ودول الخليج وتركيا وإيران مرشحة لأن تكون الجسر الذي يربط بين اقتصاديات أوروبا القديمة واقتصاديات آسيا القادمة. وهذه تستلزم الوعي الكامل للمتغيرات الاستراتيجية ومحاولة تطوير خطط بعيدة المدى تربط دول المنطقة بحيث تمكنها من لعب الدور المطلوب في تفعيل حركة الاقتصاد العالمي.

#### ٤-٣-٤. استثمار روح التعاطف مع العراق:

يمثل العراق بتاريخه وحاضره قضية يتعاطف العالم معها. ولقد لمسنا هذا التعاطف في جميع الأماكن التي عملت فيها، فلقد كان لي معارف وأصحاب في الولايات المتحدة ممن كانوا يعملون ليل نهار لرفع الحصار عن الشعب العراقي، وكان البعض منهم يقوم بالتظاهر أو جمع الأموال لتعليم أو علاج أطفال العراق. ومرة في اليابان دعيت لزيارة قرية نائية في محافظة جنوب البلاد سافرت إليها بالقطار السريع لعدة ساعات وساعة بالقطار العادي وحوالي ساعة بالسيارة، سبب الدعوة أنهم أسسوا جمعية خيرية لجمع القرطاسية والمواد التعليمية لأطفال العراق. وهنالك السيدة هاشيدا التي قتل الإرهابيون زوجها الصحفي الياباني فأنشأت جمعية خيرية لعلاج أطفال العراق وقمنا من خلال هذه الجمعية بتدريب العديد من الأطباء العراقيين وكذلك المساعدة في إنشاء ملجأ للأيتام في السماوة وإعادة تأهيل مستشفى الفلوجة. ومما لا شك فيه أن الكثيرين الذين سمعوا عن مدينة حلبجة التي ضربت بالسلاح الكيماوي، واستنكروا ذلك وهذا شيء جيد،

لكن قلة منهم عملت شيئاً للمدينة . ومن هذه القلة أحد أعضاء البرلمان الياباني وهو الصديق السيد (شيوزاكي) الذي زار مدينة حلبجة ، وقد أصبح وكيلاً لوزارة الخارجية ثم أميناً لمجلس الوزراء فذهبنا إليه مع مؤسسة رياح السلام اليابانية (Peace Winds) وذكرناه بالمدينة والعهد الذي قطعه على نفسه لها فقرر أن يضيف فقرة إنشاء مستشفى في المدينة إلى ميزانية المساعدات اليابانية . وهذه هي الروح نفسها التي نلمسها هنا في السعودية من المسؤولين وعامة الشعب السعودي . كذلك لمسناها عند الشعب الكوري الصديق كما نلمسها من جميع الدبلوماسيين القادمين من العديد من دول العالم وذلك من خلال اهتمامهم وسؤالهم عن العراق وأوضاعه وأحواله . إنها روح المحبة تجاه الشعب العراقي التي يجب أن نحرص عليها وأن لا ندعها تذهب سدى .

هذه الروح نحن بأمس الحاجة إلى توظيفها لخدمة العراق . فالدبلوماسي العراقي أينما ذهب سوف يجد الناس الذين يحبون العراق ويبدلون كل جهد في سبيل خدمته وخدمة قضاياه . وهذه القضية تستوجب العمل الدؤوب للوصول إلى هؤلاء الناس والتواصل معهم وإيجاد السبل والوسائل التي يمكن أن توظف هذه المشاعر وتحولها إلى فوائد يمكن أن يحسّ بها المواطن العراقي .



## الفصل الخامس

**البيئة العامة للبعثات الدبلوماسية الخارجية**



تناولنا في الفصل السابق الترابط بين السياسة الخارجية والبيئة التي تحيط بها، وقلنا إن الأولى يجب أن تبني على الفهم والإدراك الصحيح للمصالح الوطنية والبيئة المحلية والإقليمية والدولية التي تعمل فيها. وتتم ترجمة هذه السياسة الخارجية إلى واقع من خلال عملية التنفيذ التي تقوم بها عدة جهات من أهمها مركز الوزارة والوفود الرسمية والبعثات الدبلوماسية المنتشرة في العالم. من أجل ذلك، كان لا بد لتلك البعثات من أن تبني منهجية عملها على البيئة الخاصة التي تعمل فيها ووفقاً للسياسة الخارجية للبلد الذي تمثله. وهذا يعني أن جميع البعثات التي تمثل البلد تعمل على تحقيق السياسة الخارجية نفسها، إنما يكون الفرق في جوانب العمل لتتكيف وتتناسب مع طبيعة البيئات المختلفة التي تعمل فيها تلك البعثات لما يتوفر من تحديات وفرص نابعة من بيئة البلد وطبيعة العلاقات الثنائية بين البلدين. وفي هذا الفصل نتعرض لبعض الأمثلة العملية التي تعكس القضايا النظرية التي تحدثنا عنها في الفصول السابقة وخصوصاً عملية الربط بين السياسة الخارجية والبيئة العامة للبعثة الدبلوماسية في البلد المضيف.

على العموم يمكن القول إن البيئة التي تعمل فيها البعثة مختلفة في أغلب جوانبها عن البيئة العامة التي تحدثنا عنها في الفصل السابق، كما إن البيئة تختلف بين بعثة وأخرى. وبيئة البعثة الدبلوماسية أو الدبلوماسية تتكون من تفاعل أربعة عوامل رئيسية:

- ١ . طبيعة البلد المضيف والأهداف التي حدّتها السياسة الخارجية التي تريد تحقيقها من خلال تطوير العلاقات بين العراق والبلد المضيف .
- ٢ . تطوير العلاقات بين البعثة والبعثات الدبلوماسية الأخرى ومكاتب المنظمات الدولية والإقليمية الموجودة في ساحة عمل البعثة .
- ٣ . الجالية العراقية المتواجدة في ساحة العمل واحتياجاتها
- ٤ . البعثة نفسها والعوامل الفاعلة فيها والتي تؤثر على أداء العاملين وأهمية وجود البيئة المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من الأفراد والفريق .

من أجل ذلك، يجب مراعاة جميع العوامل أعلاه أثناء وضع خطة السفارة بحيث يتم ضبط جميع الأنشطة، لذلك، كانت الصيغة التي وضعت للهدف العام ليشمل جميع أنشطة السفارة هو التالي :

- الهدف العام للسفارة العراقية تطوير أداء السفارة لكي تكون أداة فاعلة في خدمة أهداف السياسة العراقية، وخصوصاً في الجوانب التالية:
- تنمية العلاقات بين البلدين وتأسيس شراكة بعيدة في مختلف المجالات مبنية على أسس المصالح المشتركة .
  - تطوير العلاقات مع المنظمات الدولية والإقليمية المتواجدة في ساحة عملنا .
  - النهوض بمستوى الخدمات التي تقدّمها السفارة للجالية العراقية وجميع المراجعين .
  - تطوير مستوى العاملين في السفارة على مختلف المستويات الفكرية والمهنية والشخصية .

وبالتالي، فإن ذلك يعني أن خطة عمل الدبلوماسية أو الإداري العامل في البعثة تتركز على المحاور نفسها التي تعمل عليها السفارة مع اختلاف في الأولويات بحسب الموقع الذي يشغله الموظف وطبيعة العمل . وسوف نأتي على كل هذا بشيء من التفصيل .

## ٥-١. دور البعثة الدبلوماسية

تقوم البعثة الدبلوماسية أو الدبلوماسي بدور مهم في تمثيل البلد من جميع النواحي . وهذه الأهمية تنعكس في أمور كثيرة يصعب حصرها، لكن يمكن أن نذكر بعضها من باب ضرب المثل :

١ . البعثة هي الوسيلة التي يتم من خلالها تنفيذ الجزء الأكبر من السياسة الخارجية، ولذلك ، فالمطلوب منها أن توفق بين طموح القيادة السياسية وواقع العلاقات الثنائية أو المتعددة .

٢ . بما أن هدف البعثة واحد، لذلك وجب على جميع العاملين في البعثة العمل بروح الفريق . على أن هذا لا يعني التدخل في كل شيء لأن ذلك يؤدي إلى الفوضى ، لكن المقصود من عمل الفريق أن يقوم كل شخص على أداء مهمته وأن يعطيه الآخرون المساحة والثقة لأدائها من دون تدخل ، فهل يعقل مثلاً أن يتحوّل جميع أعضاء فريق الكرة إلى حماية الهدف لحظة الدفاع . أم أن الدفاع الجيد إنما يكون بأداء الجميع لواجباتهم الدفاعية لحظة الدفاع والهجومية لحظة الهجوم .

٣ . البعثة هي عين البلد الساهرة على مصالح البلد في الدولة المضيفة . هذا الوصف يجب أن يكون واضحاً وأن لا تغفل هذه العين وتفوّت المصالح تحت أي مبرر أو أن تغفل عن الأخطار . وهذه تنعكس في القضايا التالية :

أ . أهمية الدقة في كتابة التقارير السياسية التي تعكس الواقع كما هو وبعبارات واضحة لا تقبل التأويل .

ب . إتقان أدوات التحليل السياسي ، فليس كل شيء يفهم على ظاهره في السياسة . ذلك أن القيمة الأساسية في التقرير السياسي إنما تكمن في التحليل وليس في رصد الظاهرة، لأن وسائل الاتصال الحديثة تجعل الخبر في متناول الجميع وقت حصوله .

ج . إتقان الدبلوماسي لأساليب الكتابة والتعبير .

د . إتقان اللغة العربية واللغة الإنكليزية نطقاً وقراءة وكتابة والقدرة على إلقاء الخطاب والتحدث في المناسبات العامة .

هـ . القراءة والاطلاع على ما يُنشر ويُذاع من القضايا السياسية والاجتماعية .

و . أن تكون للدبلوماسي شبكة واسعة من العلاقات مع الزملاء الدبلوماسيين والمسؤولين والإعلاميين ورجال الأعمال .

٤ . يكمن دور البعثة أحياناً في قدرتها على لعب دور كابح الصدمات الناتجة عن إطلاق بعض المسؤولين تصريحات أو عبارات لا تعكس السياسة الرسمية المعتمدة ويكون لها أثر سلبي على البلد المضيف . فيكون دور البعثة بتقديم الموقف الرسمي الذي يمثل سياسة البلد . وهنا لا بد من التنبيه إلى مسألة مهمّة بأن الرغبة في التهدئة في بعض الأحيان تكون قوية وتغري الدبلوماسي بالتساهل في الموقف السياسي ، ولذلك ، ننصح بالالتزام به .

٥ . البعثة تعكس صورة البلد وسياساته من خلال جميع النشاطات الخاصة والعامة . ولذلك ، وجب الانتباه إلى أدق التفاصيل من حيث المظاهر والسلوكيات لأن الآخرين يضعون البعثة والدبلوماسي تحت المجهر . فإذا كنّا نؤمن حقيقة بالمساواة بين المواطنين من دون تمييز وجب أن ينعكس ذلك في جميع سلوكياتنا وحديثنا . من أجل ذلك نرى التالي :

أ . أن تعكس بنايات السفارات والبعثات الدبلوماسية في الخارج صورة العراق في الشكل والعلاقات ، ومن ذلك تصميم البنايات التي تعكس روح العراق وكذلك اتخاذ سياسة الأبواب المفتوحة أمام المواطنين .

ب . تزويد البعثات بالمواد التراثية التي تعكس هوية العراق والتعددية العرقية والبشرية التي هي سمة مهمّة من سماته . فمثلاً القيام بتزويد البعثات بالأزياء التقليدية العربية والكردية والتركمانية والأشورية وغيرها ، لكي تعرض في الحفلات وإعطاء الفرصة للدبلوماسيين لعرضها على الحضور أو تقديمها للحضور . فمثلاً زوجتي أقامت حفلاً ودعت إليه حرم رئيس

الوزراء وكانت الفكرة أن تُقدّم لها هدية عبارة عن أحد الأزياء الشعبية العراقية. وبالفعل قُدّم لها الثوب وأصرّت على ارتدائه في الحفلة وتمّ التقاط الصور التذكارية لها بالزي العراقي. وهنا ما زلت أتذكر الصعوبة التي واجهتنا في الحصول على هذا الزي.

ج. القيام ببعض الأنشطة التي تعكس روح الإخاء والتسامح بين أبناء العراق، ومن ذلك الحرص على أن تنوّع وتعدّد الأزياء والأطعمة العراقية التي تعطي صورة واقعية عن العراق.

د. يجب أن يعكس عمل البعثة أولوياتها، فإذا كنّا نؤمّن بالتعددية ونبذ الطائفية، فالواجب أن ينعكس ذلك في عمل البعثة وسلوكيات الدبلوماسيين، وإن كنّا ننتقد الفساد فيجب أن تكون البعثة مثلاً للنزاهة.

هـ. على الدبلوماسي أن يتنبه إلى كل ما يقول ويفعل فحتى النكات العابرة فهي أحياناً تحسب عليه. فكم من سياسي تمّ إقصاؤه بسبب نكتة عابرة قالها، أو عبارة لم يحسب لها حساباً.

## ٥-٢. بيئة البعثة الدبلوماسية

لابدّ من التذكير هنا أن الدبلوماسي الذي يوفد إلى بلد آخر لا يكون ذلك من أجل النزهة أو الترويح وإنما لتحقيق مصالح معينة تتعلق بجزئية من أهداف السياسة الخارجية لبلده والتي تتعلق بالبلد المضيف. بعبارة أخرى، يجب أن يعمل الدبلوماسي المبتعث ليل نهار من أجل درء المخاطر عن بلده وتحقيق المصالح من خلال الاستفادة من جميع الفرص المتاحة. ولكي يكون الدبلوماسي ناجحاً في تحقيق المهمة التي أرسل من أجلها فعليه أن يدرك حقيقة البيئة التي يعمل فيها والتحديات والفرص التي تتيحها. وأول وأهم عنصر في هذه البيئة هي بيئة البعثة التي يعمل فيها.

من أجل ذلك، تكون تنمية قدرات الأفراد العاملين في البعثة من أولى أولويات رئيس البعثة، ويجب أن يضع الخطط المطلوبة لذلك والتي نرى أن تكون فقرة من أهم فقرات خطة البعثة. ومن الأمثلة على تنمية القدرات فسخ المجال

للدبلوماسي بتنمية قدراته من خلال دورات الدراسة والتدريب وخصوصاً في قضايا تعلم اللغات والكتابة والخطابة، وكذلك من خلال تكليفه ببعض المهمات الخاصة مثل تحضير بعض التقارير حول مواضيع معينة تحتاج إلى دراسة وتحضير ومراجعة لمراجع معيَّنة، وكذلك التدريب من خلال المرافقة إلى الفعاليات العامة مثل الدعوات واللقاءات الرسمية.

لقد قطع العالم أشواطاً بعيدة في توثيق السياقات المستخدمة في العمل وإيجاد مؤسسات خاصة للتدقيق على الالتزام بالسياقات الموضوعية. لكننا ومع الأسف نعاني في الدول العربية من ضعف كبير في هذه الناحية التي أصبحت من الأمور المسلّم بها. لكن في اليابان مثلاً حتى سائقي سيارات الأجرة صار واجباً عليهم أن يعملوا ضمن سياقات مدوّنة ويخضعوا للتفتيش من مؤسسات لتوثيق اتباعهم لسياقات العمل. إن وجود البعثات في الخارج يوفر لها الفرصة لتوثيق سياقات العمل المتبعة والالتزام بها.

وبمناسبة الحديث عن السياقات، نذكر مسألة مهمّة وهي استخدام التكنولوجيا في العمل الدبلوماسي. هذه القضية بحاجة إلى وقفة عندها ونضرب فيها بعض الأمثلة على فائدتها، حيث وجدنا مثلاً أن إدخال البريد (الصادر/الوارد) في جدول إلكتروني يمكن أن يحل الكثير من الإشكالات في قضية البحث والمتابعة. ولقد وجدنا أن هذه التطبيقات كان لها أكبر الأثر في مجال العمل القنصلي، حيث أنها سهّلت كثيراً في المتابعة لمعاملات الجالية، ولذلك، نصح بالنظر في مثل هذه التطبيقات وإن كنا نعتقد أن الجميع يعمل بها لكننا ذكرناها هنا للتذكير وليس إلا.

وبالحديث عن المعلومات وأجهزة البحث الإلكتروني، نرى هنا واجباً التذكير بأهمية أمن السفارات والذي يتضمّن أمن الأفراد العاملين والزائرين، وأمن الممتلكات مثل البنائات والعجلات والأجهزة، وأمن الوثائق والمعلومات. وكل هذه الأمور من الواجب التفكير فيها وترجمتها في خطة أمن البعثة وحمايتها، والتي تبدأ من أمور بسيطة على البعثة أن تفكر فيها ملياً مثل أمن المعلومات والربط على

الشبكة العامة من دون حماية إلكترونية (Firewall) أو الاستخدام غير المنضبط للبريد الإلكتروني .

جزء مهم من عمل البعثة هو الاهتمام بالممتلكات التي تُعتبر ثروة وطنية وجب الاهتمام بها ورعايتها وتطويرها وإدامتها لكي تحافظ على قيمتها المادية والمعنوية . ومن قبيل ذلك أن تكون هنالك برامج محدّدة للإدامة والصيانة بالنسبة للبنايات والعجلات والأجهزة الأخرى وعدم القبول بالإهمال في هذه الجوانب .

### ٣-٥ . البيئة العامة في البلد المضيف

بالنسبة للعلاقات الثنائية هنالك بعض الملاحظات التي نود أن نذكرها هنا من أجل أن تكون قاسماً مشتركاً بين البعثات في الخارج ، منها :

١ . كما ذكرنا في المقدمة ، فإن هدف البعثة هو بناء شراكة بين البلدين مؤسسة على المصالح المشتركة . هذه القضية يجب أن تكون واضحة وهي أن علاقاتنا لن تكون كالسابق مبنية على نظرة القائد أو الموقف الفكري للدولة أو قيادتها ، وإنما العلاقات مبنية على المصالح المشتركة ، وهذه أيضاً تعني أن الموقف من البلد يكون بقدر المصالح التي يمكن أن تتحقق من هذه العلاقة ، فالدولة المهمة هي التي تحقق أكبر المصالح والدولة الصغرى هي التي تحقق أقل قدر من المصالح . وهذا الأداء ينعكس كذلك على البعثة ، فالبعثة الناجحة هي التي تحقق أكبر المصالح وإن كانت صغيرة ، وكذلك الأمر بالنسبة للدبلوماسية الناجح حتى لو كان في سفارتنا في أحد البلاد النائية .

٢ . هذا بدوره يعني أن البعثة ، بجميع العاملين فيها ، يجب أن تكون على دراية تامة بالأهداف العامة التي نعمل من أجلها . وهذه الأهداف يجب ألا تكون متروكة للاجتهاد وإنما يجب أن تصدر من مصادرها وهي الحكومة ممثلة بوزير الخارجية . إن معرفة هذه الأهداف يجب أن لا تكون مقصورة على السفير أو رئيس البعثة وإنما يجب أن يشترك فيها الجميع وإن كان على اختلاف في التفاصيل كل بحسب قدرته وأدائه . إن السفير أو رئيس البعثة الناجح هو الذي

يستطيع أن يترجم الأهداف العامة للعلاقات الثنائية إلى واقع ملموس من قبل جميع العاملين من الشخص الثاني وحتى بواب البعثة الذين هم على دراية بما تريد البعثة تحقيقه .

٣ . العلاقات بالقنوات الرسمية في البلد المضيف مثل دائرة البروتوكول في غاية الأهمية، ولكن لكي تتمكن البعثة من تحقيق مهمتها فيجب أن تكون لها شبكة علاقات واسعة مع جميع الفعاليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإعلامية في البلد المضيف . وهذه الفعاليات يجب أن تصنّف كلاً على قدر اهتمامه وإمكانياته .

٤ . في الدبلوماسية أحياناً، الخط المستقيم هو ليس أقصر الطرق بين نقطتين، ذلك أن أقصر طريق ربما يكون هو عن طريق نقطة أو نقاط أخرى، وهذا يوضح أهمية الاستفادة من جماعات الضغط (اللوبي) لتحقيق العديد من المصالح التي لا يمكن تحقيقها بالطرق المباشرة .

٥ . مثال آخر على ما سبق وهو الاهتمام بالعلاقات الثلاثية (Trilateral Relations)، وهذه تعني الاستفادة من العلاقات الجيدة بين بلدين في تقوية العلاقات مع بلد آخر . فمثلاً عندما تكون العلاقات قوية بين العراق والولايات المتحدة، على سبيل المثال، فالواجب الاستفادة من هذه العلاقات في تقوية علاقتي مع بلدان أخرى صديقة للولايات المتحدة . هذه النوعية من العلاقات أثبتت فاعليتها ولذلك أصبحت محل اهتمام الباحثين في الفترة الأخيرة .

#### ٥-٤ . العلاقات الدبلوماسية

العلاقات الدبلوماسية في غاية الأهمية بالنسبة للبعثات، وهذه الأهمية تتبين في القضايا التالية :

١ . علاقة البعثة بالبعثات الأخرى وعلاقة الدبلوماسي بزملائه وأقرانه هي مؤشر مهم من مؤشرات النجاح بالنسبة للبعثة أو الدبلوماسي، حيث تجد البعثة الناجحة والدبلوماسي الناجح محل اهتمام من قبل الزملاء .

٢. العلاقات الدبلوماسية مفتاح مهم لتحقيق العديد من المصالح، مثل الحصول على المعلومات المهمة التي لا يمكن الحصول عليها من المصادر العامة، أو توصيل معلومة مهمة تقتضي المصلحة العامة إيصالها، أو تصحيح بعض المفاهيم الخاطئة عن موقف معيّن، ومنها تحقيق بعض المصالح وتسهيلها مثل الحاجة إلى التأشيرات أو الموافقات. إن مسألة الحصول على المعلومات تتطلب بناء علاقات التواصل مع الزملاء الذين سوف يحرصون على إشراكك بالمعلومات قدر حرصك على مشاركتهم بها. ولكن اعلم أن أقرب الناس إليك لن يعطيك من المعلومات إلا ما تسمح به الأنظمة، لأن الدبلوماسي الناجح هو الذي يحافظ على أسرار بلده، ونريد من جميع الدبلوماسيين عندنا أن يكونوا على هذه الصورة من عدم التفريط بما عندهم من معلومات حساسة إن وجدت. وهذا الحرص على ما عندك بلا شك سوف يزيد من احترام الآخرين لك. على أننا وجدنا البعض ممن يهابون التواصل مع الزملاء والأقران في البعثات الأخرى خوفاً من الشبهات وكأننا ما زلنا في عقلية النظام السابق.

٣. أغلبية الكادر الدبلوماسي عندنا جديد وقليل الخبرة والعلاقات الدبلوماسية الجيدة تعوّض كثيراً عن قلة الخبرة عند الدبلوماسي بالتعلم من زملائه. وهذه بحد ذاتها يجب أن لا ينظر إليها على أنها عيب، فعلى الدبلوماسي الذي لا يعرف أن يتعلم، وكما قال الأمام علي كرم الله وجهه: «ولا تستح إن كنت لا تعلم أن تتعلم». العيب الوحيد هو أن يحافظ الإنسان على جهله.

٤. التأكيد على أهمية حضور الفعاليات العامة والمناسبات الاجتماعية مثل الأعياد الوطنية والحفلات التي تقيمها البعثات الدبلوماسية والاستفادة منها في إقامة العلاقات وتوسيع شبكة المعارف والأصدقاء. وهناك فائدة أخرى من هذه المناسبات وهي أن الكثير مما يقال في هذه الأجواء هو غير ما يقال في المناسبات الرسمية التي يلتزم بها الناس بالمواقف الرسمية.

## ٥-٥. العلاقة مع الجالية العراقية

من خلال تعاملنا مع الجالية العراقية واستماعنا لخبرة الزملاء في البعثات العراقية في الخارج وجدنا الحاجة إلى توضيح بعض الملاحظات الهامة:

١. هنالك نوع من التخوف والترقب من قبل العراقيين تجاه السفارات ورثوه من تجاربهم القديمة مع النظام السابق. ولذلك، يكون من أولى أولويات عمل البعثات تغيير هذه الصورة في أذهان العراقيين عن البعثات.
٢. على النقيض من ذلك لمسنا مشكلة أخرى من الجالية العراقية وهي التوقعات الخاطئة، إذ إن العديد من أبناء الجاليات يظنون أن السفارات يجب أن تتعامل معهم من دون ضوابط ولا قوانين لأن هذه القوانين ورثناها من النظام السابق وهذا أيضاً من الأخطاء التي يجب أن نحرص على تغييرها.
٣. العديد من الخدمات التي تقدمها السفارة تعتمد على دوائر أخرى مثل وزارة الداخلية وخصوصاً في مسائل التأشيرات والجوازات والوثائق الشخصية. هذه الخدمات هي المعيار الأول الذي يقاس به أداء البعثات بالنسبة للجالية، وهو معيار وللأسف، لا تمتلك الخارجية حرية التصرف فيه. والمشكل هنا هو أن أداءنا مرهون بأداء وزارة أخرى. من هنا وجب التعاون مع وزارة الداخلية من أجل التوصل إلى سياقات معينة في سبيل تذليل هذه العقبات وإيجاد الحلول الوافية لها، إذ لا يعقل أن تقوم وزارة الداخلية بالتوقف عن إصدار جوازات (ج) وليست هنالك بعثة عراقية في العالم تمتلك إمكانات إصدار الجواز البديل (أ). لقد تسببت هذه القضية بالعديد من المشكلات مع الجالية الغاضبة من عدم تمكنها من الحصول على الجواز لعدم وجود المنظومات.
٤. هنالك بعض الأشياء البسيطة التي يمكن أن تقوم بها البعثة ويكون لها مردود كبير من قبل الجالية، مثل وجود لوحات معلومات في الأقسام القنصلية تبين التعليمات بصورة واضحة، ويُحبذ لو توضع هذه التعليمات مع الاستثمارات المطلوبة على الموقع الإلكتروني للبعثة.

- ٥ . أهمية وجود قاعدة معلومات عن الجالية لتسهيل الاتصال بها وتحديث هذه القاعدة بصورة دورية . حيث أصبح بإمكاننا مثلاً أن نرسل الدعوات للجالية لحضور فعاليات السفارة عن طريق البريد الإلكتروني أو الفاكس أو الهاتف النقال . ومن المهم أن نذكر أن فعاليات السفارة ليست مقصورة على العاصمة بل نقوم ببعض الدعوات في المدن التي تتواجد فيها أعداد كبيرة من الجالية .
- ٦ . كما إن وجود قاعدة المعلومات كان لها فائدة أخرى وهي أننا اتخذنا قراراً بأن نوصل الخدمات للجالية العراقية في أماكن تواجدها وذلك كونهم يجدون الصعوبة في السفر إلى العاصمة . ومن ثم نقوم بإرسال رسالة بالبريد القنصلي عن موعد ومكان تواجد ممثلي السفارة إلى من نعرف من جاليتنا الذين يأتون بطلباتهم لنا .





## الفصل السادس

### الدبلوماسية العامة ودور الإعلام في السياسة الخارجية



أقلّ ما يُقال إن الإعلام تطوّر تطوراً ملحوظاً، وخصوصاً في العقدين الفاتنين. هذا التطور سواء كان في الكم أم في النوع، مكّن الإعلام من التأثير وبصورة مباشرة على مختلف مرافق الحياة من الاقتصاد والاجتماع والسياسة، ولم تكن السياسة الخارجية في منأى عن هذا التأثير. فقد تطور دور الإعلام في السياسة الخارجية بشكل كبير. ويمكن أن نقسم هذا التأثير في دور الإعلام بوصفه وسيلة من وسائل السياسة الخارجية، وهذه تُسمى بالدبلوماسية العامة، أو كعنصر مؤثّر فيها سلباً أو إيجاباً.

## ٦-١. الدبلوماسية العامة

يعرّف إدmond غيون<sup>(١)</sup> الدبلوماسية العامة بأنها الوسائل التي تستخدمها الحكومات والهيئات والأفراد في سبيل التأثير على آراء وسلوك أفراد آخرين أو هيئات أو حكومات بالشكل الذي يدفعهم للتأثير على قرارات سياستهم الخارجية. وبعبارة أخرى، فالدبلوماسية العامة هي سعي الحكومات لتحقيق أهداف سياستها الخارجية باستخدام وسائل الاتصال المباشر أو الإعلام العام للتواصل مع جهات غير حكومية مثل الأحزاب والهيئات والنقابات والجمعيات والمؤسسات

(١) إدmond غيون Edmund Gullion دبلوماسي سابق شغل مركز عميد مدرسة فليتشر للدبلوماسية في جامعة تفتس.

والجماعات العرقية والدينية والأفراد المؤثرين في سبيل توجيههم للتأثير على السياسات العامة والخارجية لبلدانهم .

الدبلوماسية العامة تطورت بشكل كبير وازدادت أهميتها مع تطور وسائل النقل والاتصال الجماهيري ، وهي بذلك مرت بمراحل ، يمكن أن نختصرها في اثنتين هما :

١ . مرحلة الحرب الباردة وما قبلها : وهذه شهدت تطور أجهزة الاتصال الجماهيري حيث بدأت الدول تكتشف فوائد استخدام جهاز الراديو في محاولة التأثير على الجماهير في مساحات خارج حدودها . وهنا نرصد التنافس الإعلامي بين ألمانيا وبريطانيا على التواصل مع العالم العربي في مرحلة ما قبل الحرب العالمية الثانية ، حيث بدأت محطة BBC البث العربي المباشر عام ١٩٣٧ م . وكان في يومه الأول لمدة ربع ساعة فقط ثم زاد ليصبح حوالى ساعة ، وكانت المحطة تستضيف العديد من الدبلوماسيين العرب المتواجدين في لندن .

أما بالنسبة لألمانيا فالقصة مختلفة إلى حد ما وأكثر إثارة . فعندما وصل هتلر إلى الحكم في ألمانيا قام بتعيين صديقه جوزيف غوبل وزيراً للدعاية والتنوير العام وذلك في ١٩٣٣ م . وبقي في هذا المنصب حتى سقوط النازية عام ١٩٤٥ م . في تلك الفترة برز العراق بكونه إحدى نقاط الصراع الألماني البريطاني ، وذلك بسبب أن ملك العراق آنذاك غازي كان صاحب ميول عربية وكان يؤلمه ما آلت إليه الأحوال في فلسطين ويحمل الإنكليز مسؤولية ذلك . ومن أجل أن ينقل أفكاره هذه إلى الشعب العراقي قام بفتح محطة راديو تبث من القصر الملكي لكي تكون خارج سلطة المستعمر البريطاني ، وأسند مسؤولية تلك الإذاعة إلى الإعلامي العراقي يونس بحري<sup>(١)</sup> المعروف بمعاداته للإنكليز وقربه من الألمان . وكان يونس بحري

(١) اسمه يونس صالح خلف الجبوري من مواليد الموصل . كان متعدد المواهب والقدرات ورحالة من الطراز الأول جاب العالم وكانت له علاقات مع الملوك والأدباء في بلدان عديدة . عمل في مهن عديدة بالإضافة إلى الإعلام والصحافة ، فيقال إنه عمل مغنياً في الهند ومفتياً في إندونيسيا . كان يتقن أكثر من ١٦ لغة قراءة وكتابة . سُمي بـ (البحري) لأنه كان سباحاً ماهراً دخل سباق عبور المانش من دون استعداد وفاز بالمرتبة الأولى . يقال إنه تزوج أكثر من أربعين امرأة من مختلف البلدان وأنجب أكثر من ثمانين من الأبناء . توفي رحمه الله في بغداد عام ١٩٧٩ م . ودفن في مقبرة الغزالي .

يصدر جريدة (العقاب) التي كانت تنشر الآراء نفسها. وبعد ذلك بأشهر وفي عام ١٩٣٩ م. توفي الملك غازي رحمه الله في حادث سيارة، ولكن جريدة العقاب ظهرت في اليوم التالي موشحه بالسواد وتحمل العنوان الرئيسي (مقتل الملك غازي)، وفي الجريدة شرح لما أسمته بالمؤامرة لقتل الملك غازي والتي شارك فيها الأمير عبد الإله ونوري السعيد والإنكليز، وقام يونس بحري بتوزيع الجريدة بنفسه وعلى دراجته النارية. أدرك يونس بحري خطورة الموقف فقام بالاتصال بالقنصل الألماني في بغداد ورتب معه مجيء وفد إعلامي ألماني إلى بغداد حيث صعد يونس بحري إلى الطائرة لاستقبالهم وإجراء مقابلة صحفية، لكن الطائرة أغلقت الأبواب وأقلعت ثانية بينما كانت قوات الشرطة تدهم منزل يونس بحري. حطَّ يونس بحري الرحال في ألمانيا لبدأ بعد ذلك تعاوناً مع غوبلز في إنشاء محطة إذاعة ألمانية موجهة للعرب، وكانت العلاقة بين غوبلز ويونس علاقة صداقة حيث كان من أقرب مقربيه وتم منحه رتبة مارشال في الجيش النازي. وكان يونس يفتتح البث في المحطة بالإعلان المعروف، (هنا برلين حي العرب)، وعلى خلاف إذاعة BBC العربية، فإن إذاعة برلين كانت تفتح بثها بتلاوة من القرآن الكريم مما جعلها أقرب إلى الناس، ومما زاد في شعبيتها عند المستمعين هو استضافة الحاج أمين الحسيني مفتي القدس.

وما إن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها حتى دخل العالم في مرحلة الحرب الباردة وانقسم إلى معسكرين شيوعي ورأسمالي، كانت الجهود الإعلامية في الغرب عامة والولايات المتحدة على وجه الخصوص متوجهة إلى اختراق الستار الحديدي «Iron Curtain» الذي فرضه الاتحاد السوفيتي على دول المعسكر الشرقي من أجل حمايتها من الأفكار الغربية الضارة. وكان الدور البارز في هذه المرحلة هو لوكالة المعلومات الأمريكية (US Information Agency (USIA وهي أكبر مؤسسة علاقات عامة في العالم آنذاك، إذ كانت ميزانيتها السنوية تبلغ حوالي ٢ مليار دولار تنفقها في محاولة إقناع العالم بوجهة النظر الأمريكية وتفنيد المزاعم الشيوعية. هذه الوكالة نشأت مع بداية الحرب الباردة عام ١٩٥٣ م.

وانتهت بنهايتها، حيث تمّت إعادة هيكلة الوكالة عام ١٩٩٩م. وانقسمت إلى قسمين، الحق القسم الإذاعي بمجلس الإذاعات الذي تم إنشاؤه، وأما الأقسام الأخرى فقد ألحقت بوزارة الخارجية الأمريكية تحت إشراف وكيل الوزارة لشؤون الدبلوماسية العامة، وهو المنصب الذي استحدث لهذا الغرض.

أما على الجهة الأخرى، فلم يكن الاتحاد السوفيتي أقل إيماناً بالدبلوماسية العامة ودورها في التأثير على السياسة العالمية، وهنا نذكر الدور الكبير الذي لعبته صحيفة "برافدا" الناطقة بلسان الحزب الشيوعي ووكالة "تاس" الرسمية للأبناء. ولم تقتصر جهود الدبلوماسية العامة عند الإعلام، فقد تجاوزتها إلى إنشاء منظمات دولية للاشترابية العالمية والأحزاب الشيوعية والاتحادات العمالية العالمية.

٢. مرحلة ما بعد الحرب الباردة حيث شهدت تغييرات على مستوى العالم في عدة مجالات مترابطة، من أولها التغيير الذي شهده العالم في وسائل الاتصال والتواصل بين الناس مثل الهاتف الخليوي المحمول وعدد الأقمار الصناعية المخصصة للاتصالات. وكان من نتيجة هذه الثورة في عالم الاتصالات زيادة في التواصل على المستوى الجماعي فزادت القنوات الفضائية العربية إلى ما يزيد على ٨٠٠ قناة العديد منها القنوات الإخبارية التي تنقل الخبر بالصوت والصورة من موقع الحدث بدون رقابة محلية. بالإضافة إلى ذلك ظهرت مواقع التواصل الشعبي على الإنترنت من أشهرها موقع «فيسبوك» الذي أنشئ عام ٢٠٠٤م من قبل مجموعة من طلبة جامعة هارفرد حيث يصل الآن عدد المشاركين فيه حول العالم إلى أكثر من ٦٠٠ مليون مشارك. وأول ما ظهر من قوة الموقع واستخداماته السياسية كانت أثناء الحملة الأولية في انتخابات الرئاسة الأمريكية التي بدأت عام ٢٠٠٨م. بالمحاورة للمرشحين للرئاسة الأمريكية في ولاية نيوهامبشر حيث قامت محطة ABC الأمريكية بدعوة أعداد من مشاركي فيسبوك بمشاهدة المحاورة وتبيان رأيهم فيها مباشرة حيث شارك في تلك التجربة حوالي مليون مشاهد أبدوا انطباعاتهم عن المحاورة مباشرة.

وكان من نتيجة ذلك أن مواقع التواصل الشعبي على الإنترنت أصبحت جزءاً لا يتجزأ من المحطات الفضائية، فلا تحتاج المحطة الفضائية إلى مراسلين لتغطية الحدث وإنما بإمكان أي مواطن أن يصور الأحداث وأن يضعها إلى أي من المواقع مثل يوتيوب أو تويتر أو غيرها لتنتشر في بقاع العالم . وكانت التجربة الأولى لهذا النوع من البث المباشر في التغطية الإعلامية لتظاهرات الطلبة في ساحة تيانمان في الصين في عام ١٩٨٩ م . ، حيث كسر حصار المراسلين الأجانب الرقابة المحلية عن طريق الاتصال المباشر بالأقمار الصناعية .

والمجال الثاني الذي شهد تغييراً كبيراً هو تقوية الترابط العالمي ، وهذه يُعبّر عنها عادة بالعولمة Globalization ، وهي وإن اختلفت الأفهام في تعريفها، إلا أنها على العموم تعني أن العالم قد أصبح قرية واحدة وغابت من الساحة الفروق بين العوامل المحلية والدولية، وأصبحت شؤون الدول الصغيرة وأحداثها أكثر أهمية بالنسبة للدول الكبرى، حيث كانت الدول في السابق تتمتع بحصانة في التعامل مع كل ما هو شأن محلي بحرية تامة . لكن هذه اختلفت فأصبحت الأحداث السياسية في أي زاوية من العالم تؤثر في جميع البلدان، وصدقت المقولة التي تقول " بأنه إذا عطست الصين، أصيبت أمريكا بالرشح " . من أجل ذلك أصبحت الدول الكبرى أكثر اهتماماً بشؤون الدول الصغيرة وما يجري فيها من أحداث لأنها تؤثر فيها تأثيراً مباشراً، وبالنتيجة أصبحنا نتعامل مع القضاء العالمي الذي أصدر إدانات قضائية بحق رؤساء دول وقادة عسكريين في دول أخرى .

والأمر الثالث الذي هو نتيجة مباشرة للعولمة، هو العولمة الاقتصادية التي نتجت بسبب تغيير جذري حصل في مجال المنافسة الاقتصادية العالمية . فأصبحت الصين مثلاً هي المنتج الأكبر للبضائع في العالم وأصبحت الولايات المتحدة وأمريكا الجنوبية وأستراليا الدول التي تنتج المتوجات الزراعية مما أضعف القدرة التنافسية للدول الصغيرة أمام عمالقة الإنتاج العالمي ، فلجأت هذه الدول إلى إحداث تغييرات جذرية في أساليب الإنتاج الزراعي حتى أصبح المنتج الزراعي الأساسي لقطاع غزة مثلاً هو زهور الزينة التي تُصدّر إلى الأسواق العالمية

طلباً للعملة الصعبة التي تحتاجها لاستيراد البضائع الأساسية ومنها الطعام، وكذلك الأمر بالنسبة لدول كانت تعتبر مصدراً مهماً للمنتجات الزراعية ومنها مصر والعراق والسودان. هذه المتغيرات جعلت من هذه الدول أكثر انكشافاً على الاقتصاديات العالمية مثل غلاء الأسعار والتضخم والكوارث العالمية.

على ضوء هذه المتغيرات فقد كان ولا بد من إعادة النظر بالدبلوماسية العامة ودورها في السياسة الخارجية، ويشرح بيتر بيترسون<sup>(١)</sup> التطور الذي حصل في ميدان الدبلوماسية العامة في مرحلة ما بعد الحرب الباردة في مقال مهم في مجلة الشؤون الدولية فيقول: "هنالك إجماع أمله متطلبات الحرب على الإرهاب، بأن الدبلوماسية العامة للولايات المتحدة تُملّي إعادة نظر في التفكير والهيكلية للسياسة الخارجية، وهذه نحتاجها لشرح أسباب الحرب التي نخوضها وتبيان أن إسناد (الحرب على الإرهاب) هي لصالح الآخرين مثل ما هي لصالح الأمريكيان. ولأن الإرهاب يعتبر الخطر القائم على الأمن الأمريكي، إذاً فالمصلحة الوطنية تقتضي وعلى أعلى درجات الأهمية إعادة صياغة وإدارة السياسة الخارجية بالطريقة التي تضمن للحرب على الإرهاب التأييد المطلوب من الدول الأخرى.

ولذلك فنحن الآن بحاجة، أكثر من أي وقت مضى، ليس لتعديل بسيط في سبل تنفيذ سياستها الخارجية، وإنما تغيير السياسة الخارجية بذاتها في بعض الأحيان. والهدف من وراء ذلك ليس زيادة شعبية الولايات المتحدة كهدف مطلوب بذاته، وإنما لأن ذلك يخدم المصالح الوطنية الأمريكية. وهذه تتطلب فهماً عميقاً لطرق تفكير الأجانب ووسائل أكثر فاعلية لشرح السياسات الأمريكية، مما يستلزم ترسيخ احتياجات الدبلوماسية العامة وجعلها في أساس السياسة الخارجية الأمريكية بداية. وبالتحديد ففي الوقت الذي تخوض فيه الولايات المتحدة حرباً على الإرهاب، يكون البلد بحاجة لقبول المبدأ الأساسي وهو أن «السمعة السيئة» للبلد والسياسة الخارجية لا يمكن الفصل بينهما، لا بل هما جزءان من شيء واحد.

(١) Peter Peterson, Foreign Affairs.

إن الحاجة قائمة لمقاربة جديدة وزيادة في الموارد لتحقيق مركزية الدبلوماسية العامة في السياسة الأمريكية، علماً بأن تحقيق هذا الهدف يتطلب بذل جهود كبيرة يجتمع فيها التخطيط الاستراتيجي والتركيز وتوفير الموارد، بالإضافة إلى الأمر الأهم وهو تنسيق الجهود.

وقد حدّد بيترسون الحاجة إلى التجديد في خمسة مجالات هي:

أ. تطوير الأطر الاستراتيجية.

ب. التركيز على التخاطب المتبادل بديلاً عن أسلوب الخطابة الفوقية.

ج. توسيع مشاركة القطاع الخاص.

د. تطوير وسائل الدبلوماسية العامة وذلك بإصلاح وزارة الخارجية لتأكيد مركزية الدبلوماسية العامة في عمل السفراء والدبلوماسيين.

زيادة الموارد المخصصة للدبلوماسية العامة وذلك باستثمار واحد في المائة من الميزانية العسكرية البالغة ٣٧٩ مليار دولار، والاستفادة من هذه المبالغ في بناء دبلوماسية عامة. علماً بأن هذا الرقم يتضاءل أمام الميزانيات التي تنفقها الشركات الأمريكية الخاصة في سبيل الدعاية لها حول العالم والتي تبلغ ٢٢٢ مليار دولار سنوياً.

## ٦-٢. القوة الناعمة (Soft Power)

معناها القدرة على تحقيق الأهداف باستخدام وسائل الإقناع وكسب الآخرين، وفي السياسة الخارجية تعني تحقيق أهداف السياسة الخارجية من دون استخدام العنف أو التخويف. وأول من استخدم عبارة "القوة الناعمة" هو الدكتور جوزيف ناي الأستاذ في جامعة هارفارد في كتابه المنشور عام ١٩٩٩م. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. ويشرح الدكتور ناي معنى القوة الناعمة فيقول «الجميع يعرف معنى القوة القاسية Hard Power فنحن نعلم أن القوة العسكرية أو الاقتصادية بإمكانهما، على الأغلب، إجبار الآخرين على تغيير مواقفهم. هذا النوع من القوة يعتمد إما على عنصر الإغراء (الجزرة) أو التخويف (العصا). ولكن في بعض الأحيان بإمكانك تحقيق النتائج المطلوبة

من اللجوء إلى التخويف أو الإغراء، وهذا السبيل الذي يمكنك من الحصول على ما تحتاج يسمى أحياناً «بالوجه الثاني للقوة» فمثلاً هنالك بلد من البلدان بإمكانه تحقيق النتائج التي يريدها في عالم السياسة بسبب أن الآخرين يحترمون قيمه، أو يريدون تقليده، أو يطمحون للوصول إلى ما وصل إليه من الرخاء. هذه «القوة الناعمة» التي تجعل الآخرين يريدون النتائج نفسها التي تريدها. إذا فالقوة الناعمة تعتمد على القدرة على تشكيل خيارات الآخرين<sup>(١)</sup>.

ويشير الدكتور ناي إلى أن هنالك علاقة وتناسب بين نوعي القوة في أي بلد. فالقوة «القاسية» مترابطة مع القوة «الناعمة» لأنهما تعكسان قدرة البلد على تحقيق النتائج المطلوبة من خلال تغيير سلوك الآخرين. وأما التوازن النسبي بينهما، فيقول عنه الدكتور ناي: «إن اللعبة السياسية العالمية في عصر المعلومات قد تؤدي إلى أن التناسب بين القوة الناعمة إلى القوة القاسية سوف يزداد، وأن الرابحين في هذا المجال هم الذين يمتلكون:

- وسائل متعددة للاتصال بإمكانها أن توظف المواضيع.

- عادات وتقاليد اجتماعية وأفكار قريبة من الأعراف العالمية.

- المصدقية التي تدعمها القيم والسياسات».

بمعنى أن عنصر النجاح في استخدام القوة الناعمة سوف يعتمد على قدرة الدول على تحقيق نماذج تجذب الآخرين إليها، والقدرة على عرض وتسويق هذه القيم والإمكانات للآخرين.

### ٦-٣. طبيعة الإعلام الجديد

بسبب التطورات الكبيرة التي حصلت في التكنولوجيا عموماً ووسائل الاتصال وثورة المعلومات نتجت تغيرات جذرية في الإعلام العالمي وبالتالي تركت آثاراً متميزة في جميع القطاعات التي تؤثر وتتأثر بالإعلام ومنها السياسة الخارجية وإن كان بدرجات متفاوتة بين البلدان بحسب تطورها التكنولوجي

(١) Joseph Nye, The Benefits of Soft Power.

إلا أنه وبشكل عام كان له الأثر الكبير حتى على الدول التي هي أكثر تحللاً في مجال التكنولوجيا. ولعل من أهم التطورات التي أحدثت هذا الانقلاب الكبير في الإعلام العالمي تلك التي حصلت في مجال الاتصالات والتي سببه النمو الهائل في استخدام الأقمار الصناعية في ربط العالم بشبكة من الاتصالات ليست بحاجة إلى شبكة من الخطوط الأرضية بالإضافة إلى الثورة المعلوماتية التي أنتجتها التطورات الكبيرة في قدرات الكمبيوتر على تخزين ومعالجة المعلومات. هذه التطورات مكّنت أي شخص في العالم وأينما كان حتى لو كان يعيش على جزيرة معزولة أن يتصل بمن شاء متى ما شاء وأن ينقل إليه المعلومات ليس فقط بالصوت وإنما بالصورة كذلك. وكان لهذه المتغيرات أبلغ الأثر على الإعلام وخصوصاً في الجوانب التالية:

١. سرعة الاتصال: كان نقل الصورة مثلاً يتم عن طريق النقل البري والجوي وما يحتاجه من وقت، أما اليوم أصبح نقل الصورة يتم آتياً من أي مكان. فترى المذيع الجالس في نيويورك أو لندن أو دبي أو أي مكان آخر في العالم يتصل بالمراسل المحلي الموجود في مجاهل أفريقيا أو في غابات الأمازون ويستمع إلى تقريره بالصوت والصورة مباشرة.
٢. كثافة التغطية: كان عدد المحطات ووسائل الإعلام محدوداً جداً. ففي أمريكا مثلاً وحتى بداية الثمانينات كان هنالك ثلاث محطات تغطي الساحة الأمريكية قبل أن تظهر محطة CNN لتكون الرابعة. أما في البلاد الصغيرة فإن وجد فمحطة حكومية واحدة. أما اليوم ففي أي بلد تجد العشرات من المحطات الفضائية التي تبث برامجها إلى العالم عن طريق الأقمار الصناعية. وبإمكان المشاهد في العراق أن يشاهد مئات المحطات التلفزيونية من شتى بلاد العالم.
٣. عولمة الإعلام: كان من آثار الثورة المعلوماتية على الإعلام هو عولمة القضايا وحتى المحلية منها ونعني بذلك أن القضايا وحتى المحلية منها تعالج بمسحة عالمية، مثل الحرب على الإرهاب أو حقوق الأقليات أو المساواة أو حقوق

الحيوان وغير ذلك. فعلى سبيل المثال تحدث كارثة طبيعية في بلد ما وينتج عنها أعداد من الضحايا ولا يهتم بها الإعلام في حين نرى الإعلام العالمي يهتم بحادثة امتهان لحيوان صغير حتى ولو كان في مكان ناء، ذلك لأن حقوق الحيوان قضية تهم العولمة. طبعاً لا يفهم من قولنا الاستهانة بحقوق الحيوان لكن المقصود ضرب المثل لتوضح الصورة. ويضرب أحد الكتاب مثلاً يوضح جانباً من هذا المعنى فيقول إن إزالة الألغام قضية إنسانية مهمة ولكن إزالة حقل كبير من الألغام لن تحظى بالاهتمام الإعلامي العالمي إلا إذا زارت الأميرة دايانا الموقع فعند ذلك تجد الإعلام.

٤. غياب الرقابة: كانت الحكومات أو الشركات الكبرى تمتلك القدرة على رقابة ما ينشر أو يذاع وذلك لامتلاكها وسائل الاتصال. أما الآن فأصبحت السيطرة صعبة أو شبه مستحيلة، ذلك أنه أصبح بإمكان أي شخص أينما كان أي يتصل بأي محطة أم مؤسسة إعلامية وينقل لها التقارير عما يحصل في قريته. وأول حادث تخطى حاجز الرقيب كانت حادثة ساحة تيانمان في الصين إذ شاهد العالم ولأول مرة الأحداث أولاً بأول وذلك عن طريق مراسلين يحملون المرسلات على أكتافهم والتي توصلهم بالأقمار الصناعية. ولعل أقرب الأمثلة في هذا المجال هو أن إسرائيل استطاعت ولعقود من الزمن أن تعرض للعالم صورة مغايرة عن واقعها وعن سياساتها التمييزية ضد الفلسطينيين. ويضرب هوجو بريدي مثلاً آخر حول أثر التكنولوجيا الحديثة فيقول: «الدولة الحديثة ليس لها سيطرة على وسائل الاتصالات أو الخدمات مثل الكهرباء والماء مثلما كان في السابق. الشرطة البريطانية، على سبيل المثال، تخشى كثيراً من «سكايبي» والتي هي عبارة عن تلفون على شبكة الانترنت والذي يمكن أن يعطل قدراتهم على مراقبة المكالمات الهاتفية للإرهابيين»<sup>(١)</sup>.

٥. توسيع دائرة المشاركة: لم يكن بإمكان الفرد العادي أن ينشر خيراً إلا عن طريق وسائل الإعلام والتي تمرر التقرير من خلال سلسلة من المراجعات حتى

(١) Hugo Brady, Intelligence, Emergencies and Foreign Policy, p. 9.

تحصل الموافقة على نشره أو إذاعته ولا يمكن أن ينشر إذا لم يوافق المسؤولون عليه وأنه يمتلك المواصفات التي تؤهله لذلك . أما اليوم فإن الصورة مختلفة تماماً فبإمكان أي إنسان أن ينشر ما يشاء على موقعه الإلكتروني ولقد شاهدنا العديد من التقارير التي ينتجها أفراد عاديون ربما في زاوية من زوايا البيت وتشاهد من قبل الملايين على موقع Facebook . ومع التوسع نتج هبوط وتدني في النوعية وضعف المسؤولية .

#### ٦-٤. تأثير الإعلام في السياسة الخارجية

كما شرحنا سابقاً، فإن هنالك علاقة وثيقة بين الإعلام والسياسة الخارجية . وهذه العلاقة أثارت جدلاً كبيراً حول طبيعتها وتفسير هذه العلاقة ظهرت نظريتان تشرح هذا التأثير وتقول الأولى بأن الإعلام عامل مؤثر في السياسة الخارجية في حين تدعي الثانية أن الإعلام عبارة عن أداة في أيدي أصحاب القرار .

نظرية تأثير الإعلام في السياسة الخارجية : وتسمى عند الباحثين في الغرب بنظرية آثار CNN ويقول القائلون بهذه النظرية أن الإعلام يؤثر في السياسة الخارجية وأن تأثير الإعلام يأتي من ثلاث مداخل وهي<sup>(١)</sup> :

١ . تأثير الإعلام في تعجيل القرار السياسي وذلك باختصار الفترة الزمنية التي قد يحتاجها صنّاع السياسة الخارجية لاتخاذ القرار .

٢ . دور الإعلام كعامل معوق بالنسبة لأصحاب القرار، فعلى سبيل المثال كانت التغطية الإعلامية السلبية للحرب في فيتنام وخصوصاً أعداد القتلى والجرحى من الأمريكان في الحرب كانت عاملاً معوقاً أمام السياسيين الذين كانوا يريدون حشد الرأي العام وراء سياسة التدخل الأمريكي في فيتنام .

٣ . أن يلعب الإعلام دور الواضع لأولويات السياسة الخارجية وذلك من خلال التركيز على قضية من القضايا دون غيرها من الأحداث العالمية .

أما النظرية الثانية والتي تُسمى بـ «صناعة الاستسلام» والتي طورها العالم

اللغوي نعوم تشومسكي<sup>(١)</sup> والتي تقول بأن الإعلام هو وسيلة أصحاب القرار في عملية حشد الرأي العام وراء السياسة الخارجية، وإن الإعلام ليس مراقب أو ناقد وإنما هو أداة تنقل الصورة التي يراد منه نقلها. ومن الأمثلة التي يذكرها أصحاب هذه النظرية هو الدراسة التي قام بها ميرمن حول تغطية التلفزيون الأمريكي والغزو الأمريكي للصومال والتي وجد فيها بأن الإعلاميين الأمريكيين كانوا ينظرون إلى السياسة الأمريكية في تقرير ما يستحق التغطية الإخبارية. ووجد كذلك بأن قرارات واشنطن كانت المفتاح لقرارات الإعلاميين في تغطية الأحداث والتي تذبذبت من حيث الكم والأهمية بحسب ما كان يجري في واشنطن وفي الوقت نفسه فإن التغطية الإعلامية كانت متناسبة مع أهمية الصومال بالنسبة للأجندة الأمريكية، فعلى سبيل المثال لم تكن الصومال على رأس قائمة الأخبار لأنها لم تكن على رأس أولويات السياسة الخارجية. وباختصار فإن التغطية الإعلامية للأحداث الخارجية تعتمد على عدة عوامل بعضها لا علاقة له بالحدث<sup>(٢)</sup>.

وهناك أمثلة أخرى كثيرة قام فيها الإعلام الغربي بتجاوز الحقائق في سبيل إقناع الرأي العام ببعض القضايا التي تتعلق بالسياسة الخارجية وليس أدل على ذلك من سلسلة المقالات «المحبوكة» التي نشرتها صحيفة نيويورك تايمز حول أسلحة الدمار الشامل في العراق وذلك في أثناء الحملة لإقناع الرأي العام الأمريكي والعالمية بهذه القضية. علماً بأن هذه المقالات لم تحظ بالمراجعة الاعتيادية من قبل هيئة التحرير مما أضطر الصحيفة إلى الاعتذار عنها إلى قرائها فيما بعد.

(١) الدكتور نعوم تشومسكي أستاذ علم اللغات والكاتب والفيلسوف المعروف. ولد في مدينة فيلادلفيا عام ١٩٢٨ حصل على البكالوريوس والماجستير والدكتوراه من جامعة بنسلفانيا. وفي عام ١٩٥٥ أصبح أستاذاً لعلم اللغات في معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا وطور عدة نظريات في علم اللغات التي أحدثت تغييرات جذرية في هذا المجال. وفي أواخر الستينات برز كواحد من أبرز معارضي الحرب في فيتنام وخصوصاً بعد نشره للمقال المشهور «مسؤولية المفكرين» ويُعد من أكثر المفكرين إنتقاداً للإعلام الغربي الذي يعتبره أداة بيد المؤسسات الاقتصادية والطبقة العليا. يُعتبر من مفكري اليسار في أمريكا وله مقالات عديدة في انتقاد السياسة الإسرائيلية ومعاملتها للشعب الفلسطيني، كذلك كتب عدة مقالات في مناهضة الحرب في العراق.

Monica Pena, p. 4. (٢)

وفي الخلاصة، فإن كلا الفريقين لهما من الأدلة التي تؤيد نظريته ولكن الحوار حول الموضوع يفيد بأن الجميع يتفقون على العلاقة الوثيقة بين الإعلام والسياسة الخارجية وإن كان الخلاف حول طبيعة التأثير بين الجانبين.

## ٦-٥ بعض المقترحات لتطوير العلاقة بين الإعلام والدبلوماسية

من السمات المهمة للنظم الديمقراطية والتي تميزها عن النظم الشمولية هي دور الإعلام كأداة مهمة لتفعيل المشاركة والرقابة الشعبية التي هي أساس الديمقراطية. ولذلك، وجب اتخاذ كل ما من شأنه الارتقاء بالعلاقة بين الإعلام والدبلوماسية لكي يكون الإعلام عنصراً فاعلاً في صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية ولا يكون عنصراً مشاغباً فيها. وفي ما يلي بعض الأمور التي من شأنها تفعيل دور الإعلام في السياسة الخارجية.

١. إدراك أهمية الإعلام في تفعيل السياسة الخارجية، ولذلك، وجب الاهتمام بالدائرة الصحفية وتوفير المادة الإعلامية وإيجاد الوسائل التي تمكنها من التواصل مع الكادر الإعلامي مثل المؤتمرات الصحفية وإعطاء الإعلاميين الفرص للقاء المسؤولين والبيانات الصحفية حول القضايا الساخنة وكذلك تنبيه السفارات والبعثات العاملة في الخارج على ضرورة بناء الجسور مع الإعلاميين في ساحة وجودهم. وهنا لا بد أن نؤكد على أهمية دور المتحدث الرسمي في وزارة الخارجية بكونه صلة الوصل بين الوزارة والإعلام.

٢. يجب أن ندرك أن الإعلامي صاحب رسالة وهي مختلفة عن رسالة الدبلوماسي، ولذلك، وجب أن يكون الدبلوماسي على دراية تامة برسالته وأهدافه لكي يتمكن من الاستفادة في إيصال رسالته من خلال الإعلام من دون الدخول في الإثارة التي قد يسعى الإعلامي لها. وهذا يستوجب تدريب الكادر الدبلوماسي على أساليب التخاطب مع الإعلام.

٣. ضرورة توفير المواد الإعلامية وخصوصاً نقاط الحديث حول المواضيع المهمة بالنسبة للإعلام والإعلاميين.

٤ . كما شرحنا أعلاه فإن هنالك ترابط وثيق بين الإعلام والتكنولوجيا، ولذلك،  
وجب مواكبة التطور في تكنولوجيا الإعلام والاستفادة منها في تحقيق أهداف  
الدبلوماسية ومن ذلك الاهتمام بالموقع الإلكتروني وتطويره ليصبح مرجعاً  
مهماً للإعلاميين .

٥ . إن الدور المطلوب من العلاقة بين الإعلام والسياسة الخارجية إنما هو بسبب  
الأهمية التي نضعها على توعية المواطن بالسياسة الخارجية وأهدافها . إن  
هذه التوعية هي أكبر استثمار يمكن أن يضمن للدبلوماسية الاستمرارية . ومن  
هنا لا بد من التأكيد على ضرورة إنشاء قسم الدبلوماسية العامة مهمته الأولى  
التواصل مع الشعب ولكي يكون الرابطة المطلوبة بين المواطن وهذا القطاع  
المهم .

ولعل من أهم مستلزمات النجاح في السياسة الخارجية هي القدرة على  
العمل بروح الفريق بين جميع المكونات المذكورة أعلاه وقدرتها على الحصول  
على الإسناد والتفويض المطلوب لتأدية المهمة الوطنية الكبيرة وذلك من جميع  
المؤسسات التنفيذية والتشريعية والشعبية . وهذا يتطلب بالدرجة الأولى تطوير  
وسائل الاتصال بين السفارات المنتشرة في أرجاء العالم ومركز الوزارة الذي يقوم  
بدور صلة الوصل بين السفارات والبعثات الدبلوماسية من جهة ومؤسسات الدولة  
من جهة أخرى .



## الفصل السابع

### تقييم السياسة الخارجية



السياسة الخارجية جزء من السياسة العامة وهي لا بد أن تخضع للمساءلة في مدى نجاحها في تحقيق الغايات المنوطة بها.

#### ٧-١. أنواع التقييم<sup>(١)</sup> :

١. التقييم الإجرائي (Process Evaluation) تركز هذه الطريقة في التقييم على مدى التزام الجهاز التنفيذي بالخطط والبرامج الموضوعة والإجراءات المرسومة. وأهمية هذه الطريقة في التقييم قائمة على أساس أن حدوث أي خلل في الإجراءات سوف يؤدي بالنتيجة إلى خلل في السياسات. والقيام بمثل هذا التقييم يتطلب وجود طرق إجرائية وسياقات عملية موثقة (Standard Operating Procedures)، بالإضافة إلى وجود فرص للتدريب والتحديث. هذه الطريقة في التقييم أكثر ما تفيد الأجهزة الإدارية والرقابية في داخل المؤسسة (وزارة الخارجية).

٢. تقييم الجدوى (Impact Evaluation): ينصبّ على تقييم الجدوى والآثار المقصودة من السياسة الخارجية أو من أية جزئية منها، والمقصود منه الحكم على مدى فاعلية ونجاح السياسة الخارجية في تحقيق الأهداف المطلوبة. وهذا التقييم يتطلب تحديد الأهداف وتحديد النتائج المرجوة منها بالإضافة إلى وجود قواعد معلومات عن الأوضاع قبل إحداث التغيير (Baseline).

(١) عبد القوي، ص. ٢٤٩-٢٥٠.

فعلى سبيل المثال إذا تقرر فتح قنصليات اقتصادية بغية تشجيع الاستثمار في الصناعة المحلية والوصول به إلى هدف معين ، فالمطلوب إذاً إجراء مراجعة تقول أنه وبعد مرور سنة على افتتاح عشرة ملحقيات تجارية فإن الاستثمار الأجنبي قد زاد بمقدار كذا والذي يمثل نسبة زيادة بمقدار كذا على ما كان عليه قبل فتح القنصليات وهذه نسبة مقبولة وقريبة من الهدف الموضوع . أما إذا لم يتحقق الهدف المطلوب فالسؤال هو لماذا؟ وهل الخطأ في الوسيلة أو أن هنالك وسيلة أخرى ربما تكون أقدر على تحقيق الهدف المطلوب .

٣ . التقييم الشامل (Comprehensive Evaluation): وهذه الطريقة في التقييم تشمل الإجراءات والجدوى . فالمقصود بهذه الطريقة هو التأكد من الجهاز التنفيذي الملتمزم بالإجراءات المتفق عليها وأن هذه الإجراءات قد أوصلت إلى النتيجة المطلوبة . فإذا ما عدنا إلى مثالنا السابق فإن هذا التقييم سوف يدرس الطريقة التي تمّت فيها عملية فتح الملحقيات ، وهل تمّ اتباع السياقات المطلوبة ، أو أن أخطاءً في العملية وحصول تجاوزات أدت بالنتيجة إلى التقليل من فاعلية الملحقيات . ومن أمثلة التقييم الشامل ما يقوم الجهاز التشريعي من تقييم لأداء الحكومة وأجهزتها المختلفة ومنها وزارة الخارجية .

٤ . تقييم الجدوى الاقتصادية (Cost Effectiveness): هذه الطريق في التقييم الغاية منها دراسة الجدوى الاقتصادية للسياسة أو الوسائل المستخدمة . وهذه الطريقة تستخدم لإقناع المواطن بالجدوى المرجوة من السياسات المتبعة وأنها بالنتيجة تجلب الخير له . وأكثر من يستخدم هذه الطريقة الأجهزة الرقابية والتشريعية ، وذلك لرغبتها في توجيه الإنفاق إلى الجهات الأكثر نفعاً .

## ٧-٢ . من يقوم بالتقييم

هنالك جهات عديدة تقوم بعملية التقييم . وليس المطلوب اختيار واحدة منها ولكن الصحيح هو أن تقوم جميعها بالعملية لأن كل جهة منها تريد غايات مختلفة وتريد الوصول إلى نتائج مختلفة وهذه بالنتيجة سوف تكون لها نتائج

إيجابية على الأداء المؤسسي بالإضافة إلى أنها سوف تنعكس إيجابياً على سياق التقييم. أما أهم أنواع الجهات التي تقوم بعملية التقييم فهي:

١. التقييم الداخلي: ويقوم بهذا التقييم الجهاز الداخلي في الخارجية وهي دائرة المفتش العام التي تركز على التقييم الإجرائي والجدوى الاقتصادية. وهنا لا بد من التركيز على أهمية دائر المفتش العام في الوزارة ذلك لأنها كلما امتازت بالاستقلالية والمهنية المطلوبة أنعكس ذلك على ثقة الناس بالمؤسسة، وقلل من التدخل في شؤون الوزارة من قبل الأجهزة الرقابية الخارجية.
٢. التقييم بواسطة السلطة التنفيذية: هنالك دوائر رقابية في الحكومة الغاية منها التوصل إلى نتائج حول فعالية السياسات المتبعة وفاعلية الوسائل المستخدمة. ولعل تقييم الجدوى أو التقييم الشامل هو المناسب في هذه الحالة.
٣. تقييم الجهاز التشريعي: يحرص مجلس النواب من خلال المراجعة الدورية في لجنة العلاقات الخارجية إلى الوصول إلى مدى فاعلية السياسة الخارجية في تحقيق الأهداف التي اتفق عليها مع الحكومة. ومن جهة أخرى، فإن اللجنة المالية حريصة على التوصل إلى قناعة من أن سياستها المالية والموازنة التي أقرتها قد حققت الأهداف المطلوبة، ولذلك، فهي تقوم بمراجعة الجدوى الاقتصادية.
٤. أجهزة مستقلة: قد لا تمتلك الوزارة الجهاز الرقابي الذي يستطيع إجراء مراجعة إجرائية شاملة. أو قد تحدث مشكلة تسبب في إحداث أزمة ثقة بين المواطن وجهاز من أجهزة الدولة، فعند ذلك يسارع الجهاز بالطلب إلى هيئة مستقلة القيام بمراجعة شاملة أو خاصة الغاية منها المساعدة على استعادة ثقة المواطن. وخير مثال على ذلك لجنة التحقيق في أحداث أيلول في الولايات المتحدة.

### ٣-٧. مستلزمات التقييم

هنالك مستلزمات أساسية تحتاجها عملية التقييم لكي تؤدي الغرض المطلوب منها. ومن أهم المستلزمات:

١. وجود الخطط: ليس هنالك معنى لأي مؤسسة مهما كانت صغيرة أو كبيرة بدون خطط واضحة، ذلك أن غياب التخطيط يفقد العمل معناه ووجوده وأن وجود المؤسسة مرتبط بوجود أهدافها. ولقد قيل إذا لم تكن تعرف إلى أين وجهتك فمن حيث أتت الريح كانت معاكسة. ولسنا نقصد بالخطط هنا السياسات الخارجية العامة، فهذه موجودة، ولكن نقصد بذلك وجود السياقات العامة التي تضمن إنزال هذه الأهداف وتحويلها إلى أهداف إلى أدنى مستويات العمل الدبلوماسي ونقصد بذلك البعثات والدبلوماسي.
٢. وضع المعايير: ليس كافياً أن نقول أننا نريد الوصول إلى هدف معين، وإنما يجب أن نحدد بعض المعايير التي تضبط الأداء وتضمن الوصول إلى الأهداف من أقصر الطرق وبأقل التكاليف. فإذا كان الهدف يتعلق بخفض التكاليف يكون المعيار هو تخفيض الموازنة بنسبة معينة نقيس الأداء من المقاربة إلى المعايير الموضوعية.
٣. وجود السياقات المدونة: كما أسلفنا في الفصول السابقة فقد قطع العالم أشواطاً في تدوين السياقات المعمول بها في مختلف المجالات. والمطلوب هنا وجود سياقات واضحة ومقررة من قبل أعلى الجهات في المؤسسة يتم من خلالها أداء العمل. وخلاف ذلك تكون الفوضى الناتجة من اجتهاد كل فرد لذاته. وفي مثل هذه الأجواء لا معنى للتفتيش أو التقييم لأنه يصبح حينها عملية اجتهادية خاضعة لمزاج جهاز التفتيش والمفتش. ولذلك وجب العمل على إيجاد الدليل الإداري، دليل الحسابات، الدليل القنصلي والدليل السياسي.
٤. التدريب: يجب أن يرتبط وجود سياقات العمل بتدريب العاملين على هذه السياقات حيث تتولى العملية التدريبية إيجاد الحلول العملية لجميع المشكلات التي يمكن أن تعترض تنفيذ السياقات والتي قد تحول بالعاملين إلى استخدام سياقات غير متعارف عليها.
٥. الأجهزة الرقابية: عمليات التقييم تتطلب خبرة في استخدام سبل التقييم سواء

كانت الحسائية أم الإدارية أم الدبلوماسية. ولذلك وجب تطوير هذه الأجهزة لكي تكون الخبرة متراكمة وتتم المتابعة من خلال هذه الأجهزة.

٦. المتابعة والمراجعة: لكي ينجح العمل المؤسسي فلا بد من المراجعة الدائمة للأداء وذلك لكي نضمن أن الأخطاء أو جوانب النقص التي تم تحديدها في عملية التقييم قد تحوّل إلى خطط عملية وأن العقوبات قد تمّت إزالتها. وبدون المتابعة تتحوّل الإدارة إلى عجلة تدور في رمال.



## المراجع

### المراجع العربية :

- ١ . الدستور العراقي
- ٢ . أحمد بن عبد ربه الأندلسي ، « العقد الفريد »، تحقيق مفيد محمد قيمحة ، دار الكتاب العلمية، بيروت، لبنان .
- ٣ . أحمد نوري النعيمي ، السياسة الخارجية، دار الكتب الوطنية، بغداد ٢٠٠١ .
- ٤ . سعيد الجزائري ، المخبرات والعالم، دار الجيل، بيروت ١٩٨٨ .
- ٥ . أحمد محمود جمعة ومتعب صالح العشوي، « الضوابط المنظمة لعمل الملحقيات الفنية بالبعثات الدبلوماسية السعودية » معهد الدراسات الدبلوماسية، الرياض ٢٠٠٧ .
- ٦ . خيرى عبد القوي، « دراسة السياسة العامة»، ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٩ .
- ٧ . رعد محمود البرهاوي، العيون والجواسيس في الدولة الإسلامية، دار الكتاب الثقافي، إربد، الأردن، ٢٠٠٥ .
- ٨ . ملحم قربان، الواقعية السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ١٩٨١ .
- ٩ . محمد أحمد أبو ركاب، المصالح المرسله وأثرها في مرونة الفقه الإسلامي،

دار البحوث الإسلامية وإحياء التراث، دبي، ٢٠٠٢ .  
١٠ . رتشارد جاردنر، «نحو نظام عالمي جديد: السياسة الخارجية الأمريكية والمنظمات الدولية»، ترجمة أحمد شناوي، مكتبة الوعي العربي، القاهرة .

### المراجع الأجنبية :

1. Hugo Brady, Intelligence, Emergencies and Foreign Policy, Center for European Reform (CER), London, [www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)
2. Donald Nuechterlein, America Recommitted: A 12. Superpower Assess Its Role in a Turbulent World, University Press of Kentucky, 2000.
3. Noah Feldman, When Judges Make Foreign Policy, The New York Times, 28,09, 2008. In [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)
4. Edward S. Herman and Naom Chomsky, Manufacturing 14. Consent, Phantom Books, 1988.
5. Jaewoo Choo, China: National Interest = Foreign Policy, Asia Times Online, [www.atimes.com](http://www.atimes.com).
6. Monica Pena, News Media and the Foreign Policy Decision-Making Process, CNN or Washington?, published in [www.cem.itesm.mx/dacs/publications/logos/anteriores/n32/mpena.htm](http://www.cem.itesm.mx/dacs/publications/logos/anteriores/n32/mpena.htm)
7. The American heritage Dictionary, Houghton Mifflin 17. Co., Boston, USA, 1976.
8. The Merriam Webster Dictionary online at, [www.merriam-webster.com](http://www.merriam-webster.com)
9. Encyclopedia Britannica online, at [www.britannica.com](http://www.britannica.com)

## الفهرست

الإهداء .....	٥
تقديم .....	٩
المقدمة .....	١١

### الفصل الأول

#### مفهوم السياسة الخارجية

١-١ مفهوم السياسة الخارجية .....	٢٠
٢-١ مكونات السياسة الخارجية .....	٢١
٣-١ السياسة الداخلية وعلاقتها بالسياسة الخارجية .....	٣٠
٤-١ مستقبل العلاقات بين السياستين الداخلية والخارجية .....	٣٤

### الفصل الثاني

#### وضع السياسة الخارجية

١-٢ بيئة السياسة الخارجية .....	٤٤
٢-٢ مسؤولية صياغة السياسة الخارجية .....	٤٦
٣-٢ الجهات المؤثرة في السياسة الخارجية .....	٦٠
٤-٢ متطلبات وضع السياسة الخارجية .....	٦٧

## الفصل الثالث

### تنفيذ السياسة الخارجية

- ١-٣ تعريف الدبلوماسية ..... ٧١
- ٢-٣ الدبلوماسي والأنشطة الدبلوماسية ..... ٧٣
- ٣-٣ الهيئات الدبلوماسية : ..... ٨٢
- ٤-٣ الوفود الرسمية ..... ٨٥

## الفصل الرابع

### البيئة العامة للسياسة الخارجية العراقية

- ١-٤ أهم التحديات على مستوى العلاقات الثنائية : ..... ٩٢
- ٢-٤ أهم التحديات على مستوى العلاقات الدولية والمتعددة ..... ١٠٨
- ٣-٤ أهم العوامل المساعدة والفرص المتاحة ..... ١١٢

## الفصل الخامس

### البيئة العامة للبعثات الدبلوماسية الخارجية

- ١-٥ دور البعثة الدبلوماسية ..... ١٢١
- ٢-٥ بيئة البعثة الدبلوماسية ..... ١٢٣
- ٣-٥ البيئة العامة في البلد المضيف ..... ١٢٥
- ٤-٥ العلاقات الدبلوماسية ..... ١٢٦
- ٥-٥ العلاقة مع الجالية العراقية ..... ١٢٨

## الفصل السادس

### الدبلوماسية العامة ودور الإعلام في السياسة الخارجية

- ١-٦ الدبلوماسية العامة : ..... ١٣٣
- ٢-٦ القوة الناعمة (Soft Power) ..... ١٣٩

- ٣-٦ طبيعة الإعلام الجديد ..... ١٤٠
- ٤-٦ تأثير الإعلام في السياسة الخارجية ..... ١٤٣
- ٥-٦ بعض المقترحات لتطوير العلاقة بين الإعلام والدبلوماسية ..... ١٤٥

## الفصل السابع

### تقييم السياسة الخارجية

- ١-٧ أنواع التقييم ..... ١٤٩
- ٢-٧ من يقوم بالتقييم ..... ١٥٠
- ٣-٧ مستلزمات التقييم ..... ١٥١
- المراجع ..... ١٥٥

**مطبعة كركي**

قريطم - بيروت - تليفاكس: +٩٦١ ١ ٨٦٢٥٠٠

E-mail: [print@karaky.com](mailto:print@karaky.com)