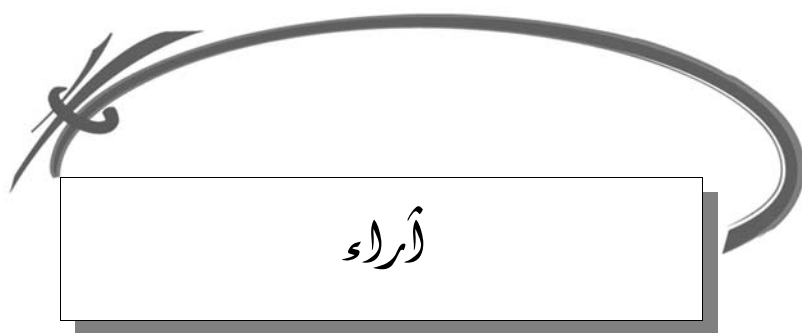




دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	آراء : السياسة الخارجية و الديمقراطية ، تعارض أمر توافق
المصدر:	المجلة العربية للعلوم السياسية
الناشر:	الجمعية العربية للعلوم السياسية
المؤلف الرئيسي:	الصديقي، سعيد
المجلد/العدد:	ع 15
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2007
الشهر:	يوليو
الصفحات:	143 - 158
رقم MD:	460843
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	السياسة الخارجية ، النظم السياسية ، الديمقراطية ، الدبلوماسية ، العلاقات الدولية
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/460843

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك
تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع
الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.



السياسة الخارجية والديمقراطية: تعارض أم توافق؟

سعيد الصديقي

دكتور في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة - المغرب.

مقدمة

تضاربت آراء الباحثين في العلاقات الدولية بين مؤيد ومعارض لاعتماد الآليات الديمقراطية في مجال السياسة الخارجية، ويستند كل طرف في استنتاجه إلى تقييمه الخاص بمدى فعالية أو عدم فعالية الأنظمة الديمقراطية في المجال الدولي، فبالنسبة إلى التيار المعارض لاعتماد الآليات الديمقراطية فإن استعمال الأساليب الديمقراطية أقل فاعلية من الأساليب التسلطية. ويوجد على رأس هؤلاء المفكر الفرنسي الشهير ألكسيس دي توكفيل (A. de Tocqueville) صاحب كتاب الديمقراطية في أمريكا الذي ربط فعالية إدارة الشؤون الخارجية بالسرية والتخطيط والمثابرة التي لا تتوافر إلا في النظم التسلطية، ومن ثم فقد دعا إلى ضرورة إدارة السياسة الخارجية بعيداً عن التأثير المباشر والإعلامي للشعب^(١). ومن جهته انتقد والتر ليبمان (W. Lippmann) العملية الديمقراطية في صنع السياسة الخارجية بحجة أن الجماهير تفتقد للدراية الكافية بشؤون السياسة الخارجية، وتفضل دائماً الطرق السهلة للتخلص من الأوضاع التي تتطلب تفكيراً وتصرفاً حاسمين^(٢).

يستند منتقدو انتهاج الديمقراطية في مجال السياسة الخارجية إلى ما تتمتع به الأنظمة التي لا تتبع هذا الأسلوب من حرية التصرف وتحررها من الاستجابة لمطالب الشعب وجماعات الضغط، وقدرتها على اتخاذ قرارات سريعة مع قابليتها للتكيف بحيث تستجيب للأوضاع المتغيرة. كما إن غياب المعلومات المرتبطة بالشؤون الخارجية تجعل الرأي العام نادراً ما يملك القدرة على استباق الأمور، ويكتفي في معظم الأحيان بالرد على الضربة بعد وقوعها ولاسيما تجاه أحداث جرت آنفاً^(٣).

(١) Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (Paris: Flammarion, 1981), 2^{ème} partie, p. 316.

(٢) Walter Lippmann, *The Public Philosophy* (New York: Mentor, 1956), pp. 23-24.

(٣) Marcel Merle, *La Politique étrangère, perspectives internationales* (Paris: Presses universitaires de France (PUF), 1984), p. 97.

أما المثقفون المدافعون عن ديمقراطية السياسة الخارجية، فيعتمدون على ما تتيحه الديمقراطية من روح المبادرة وكثرة البدائل وتنوعها وإتاحة الفرصة لاستكشاف الأفكار الجديدة والحصول على معلومات جديدة، كما إن النقد والتقويم والتصحيح الذي تسمح به الديمقراطية يقلل من الأخطاء الدبلوماسية التي قد تهدد مصير الدولة واستقرارها. ويثق المفكرون الديمقراطيون إلى حد كبير بأهلية الشعب في تقرير أهداف السياسة العامة للدولة. عن هذه الثقة يعبر جيمس روزنو (J. Rosenau) في الكتابات التي صدرت عنه في الوقت الذي كانت نظريات ولسن الشعبية في أوج ازدهارها، ويقدم الأدلة على أن الدول الديمقراطية أظهرت من الحكمة في اعتماد أهدافها الخارجية أكثر مما أظهرت الدول الاستبدادية. ومع ذلك فإن المفكرين الديمقراطيين يسلمون بأن الشعب أقل وعياً وعصمة في الشؤون الخارجية منه في الشؤون الداخلية^(٤).

ويذهب جيمس روزنو نفسه إلى هذا الرأي إذ يقول: «إن من أقوى الحجج التي يتدفع بها في الدفاع عن الديمقراطية هي أن جماهير الشعب قد لا تعرف الشيء الكثير، ولكنها تعرف على اليقين موضع الألم الذي تتوجع منه، ولذلك تظل أولى من غيرها بتقرير الإصلاحات التي تحتاج إليها، ولكن هذا لا ينطبق على السياسة الخارجية»^(٥) ويرى الأستاذ داريو باتستيللا (Dario Battistella) أنه إذا كانت هناك مسألة واحدة تستطيع أن تدحض حجة مناصري احتكار السلطة التنفيذية للمجال الدبلوماسي والاستراتيجي باسم الجهل المزعوم للشعب العريض، فهي أن مشاركة الشعب لا تجعل إدارة السياسة الخارجية أكثر أو أقل حكمة أو فعالية من إدارتها فقط من قبل الحاكمين، بل إن هذه المشاركة بكل بساطة تجعل إدارة الإمبريقية من الأنظمة الديمقراطية أكثر كفاءة وفعالية في مجال البيانات التي جمعت بواسطة مشروع «كريون» في جامعة «أوهايو» الأمريكية والتي شملت ما يقارب اثنتين وثلاثين دولة خلال الفترة من عام ١٩٥٩ إلى عام ١٩٦٨، تبين أن النظم الديمقراطية قد أظهرت اتساقاً أكبر في سياستها الخارجية، كما إنها كانت أكثر قدرة على التكيف مع المتغيرات الجديدة في النسق الدولي من النظم التسلطية؛ وقد توصلت دراسة أخرى في إطار مشروع «كريون» إلى نتائج مماثلة، إذ تبين أن القيود التشريعية على النظام السياسي تفسر إلى حد بعيد حركته في المجال الدولي واتباعه سياسة خارجية حذرة، أقل توسعاً وأقل فجائية من النظم التي لا تخضع لتلك القيود^(٦).

لدراسة مدى تقاطع أو تعارض الديمقراطية مع السياسة الخارجية، فإننا سنتناول هذه الإشكالية من خلال ثلاثة محاور: أولاً، مدى تعارض الديمقراطية مع خصائص

(٤) **مناهج السياسة الخارجية**، بإشراف روي مكرديس، ترجمة حسن صعب، ط ٢ (بيروت: نيويورك: مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، ١٩٦٦)، ص ٥٤-٥٥.

(٥) James Bryce, *Modern Democracies*, 2 vols. (New York: Macmillan Company, 1921), p. 370.

(٦) Dario Battistella, «De la démocratie en politique extérieure: Après-guerre froide et domaine reserve.» *Le Débat*, no. 88 (janvier-février 1996), p. 133.

السياسة الخارجية، ثانياً، هل الأنظمة الديمقراطية تمارس بالضرورة سياسة خارجية سلمية وعادلة؟، وثالثاً، الأبعاد الديمقراطية في الدبلوماسية الجديدة.

أولاً: هل تتعارض الديمقراطية مع خصائص السياسة الخارجية؟

على الرغم من اختلاف الباحثين حول مدى فعالية الديمقراطية في مجال السياسة الخارجية، إلا أنهم يسلمون بوجود تعارض بينهما في العديد من المستويات، الأمر الذي يستلزم من الدولة إدارة المجال الخارجي وفق آليات خاصة تتناسب وخصوصية السياسة الخارجية هذه. وقد لخص مورو دي فارغ (Ph. Moreau-Defarges) التعارضات في ثلاثة مستويات أساسية^(٧):

١ - المساطر والشرعية (Prodédure, Légalité)

تقوم الديمقراطية وبخاصة الليبرالية على المراقبة البرلمانية اليومية للحكومة، وعلى مجموعة من المساطر والإجراءات التي تهدف من خلالها إلى إنتاج قرارات عقلانية تحترم اختصاصات وحقوق كل طرف؛ إلا أن تطبيق هذه الآليات في مجال السياسة الخارجية قد يعطل الكثير من مصالح الدولة وقد يسبب نوعاً من الاضطراب في سير دبلوماسية الدولة. نأخذ على سبيل المثال ما يتميز به العمل الدبلوماسي من سرعة الانجاز والتنفيذ، ذلك أن هذا العمل من نشاط الحكومة لا يتحمل البطء والانتظار عكس العمل البرلماني الذي يتصف بالبطء التشريعي لما تفرضه ضرورة الدراسة المتأنية للمشاريع والمقترحات القانونية، وهذا البطء هو الذي جعل أليوت ماري (M. Alliot-Marie)^(٨) تلاحظ أن القرار يفلت يوماً بعد يوم من أيدي النواب لأن وظيفة الدولة تستوجب اتخاذ القرارات بصورة مستعجلة، وتتطلب تنفيذاً أنياً، وبطء البرلمان وغيره من الأجهزة الديمقراطية يجعلها غير قادرة على القيام بهذا العمل اليومي. وإذا أضفنا إلى ما سبق الدينامية الجديدة للعلاقات الدولية التي يطغى عليها التلاحق السريع للأحداث، يمكن لنا أن نتنبأ بحجم التعقيدات التي تقف في وجه إشراك ومساهمة البرلمان والمؤسسات الشعبية في تدبر الشأن الخارجي.

ويظهر جدوى هذه السرعة في مجال القضايا الخارجية بشكل أوضح في المفاوضات الدولية، حيث تكون الوفود المتفاوضة في اتصال دائم بالجهاز أو الشخص المعني داخل الحكومة والذي يمكن أن يقرر في أي مستجد بسرعة فائقة عبر وسائل الاتصال، ما يوفر في النهاية الكثير من الوقت والجهد؛ أما لو كان الوفد المفاوض يحتاج إلى موافقة البرلمان على كل طارئ في جدول أعمال المفاوضات، فإن هذه الأخيرة ستحتاج إلى

(٧) نقلاً عن: لويد جنسن، تفسير السياسة الخارجية، ترجمة محمد بن أحمد مفتي ومحمد السيد سليم (الرياض: جامعة الملك سعود، ١٩٨٩)، ص ١٢٨-١٢٩.

(٨) Philippe Moreau-Defarges, *La Politique internationale* (Paris: Hachette, 1990), pp. 178-180.

أسابيع بل إلى شهور لتسفر في نهاية المطاف عن اتفاق ما يرضي الأطراف المتفاوضة.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية التي يملك فيها الكونغرس اختصاصات واسعة في ميدان الشؤون الخارجية ولاسيما ما يتعلق بسلطته الحاسمة في إعلان الحرب، إلا أن التجربة أثبتت أن الرؤساء الأمريكيين يتجاوزون باستمرار سلطة الموافقة القبلية (المسبقة) للبرلمانيين على التدخلات العسكرية للحكومة الأمريكية؛ فمثلاً لم يهتم بيل كلينتون (B. Clinton) في قراراته بقصف العراق باستشارة الكونغرس ولا بالتماس رأي مواطني بلاده، بل تبع في ذلك نموذج هاري ترومان (Harry Truman) الذي أشرك قواته الأمريكية في كوريا من دون إذن مسبق من النواب الأمريكيين، والشيء نفسه في الهند الصينية، وكذا فعل رونالد ريغان (R. Regan) ونكسون (Nixon) في أمريكا الوسطى؛ وتكرر المشهد نفسه بشكل واضح خلال حرب الخليج الثانية، فبعد أيام قليلة من اجتياح العراق للكويت أرسل جورج بوش الأب (G. Bush) فرقاً من الجيش الأمريكي إلى المملكة العربية السعودية وغيرها من دول المنطقة من دون إذن مسبق من الكونغرس ومن دون نقاش حول هذه القضية^(٩).

عموماً تعد هيمنة السلطة التنفيذية على عملية صنع السياسة الخارجية من الثوابت الأساسية في جميع الأنظمة السياسية، سواء أكانت برلمانية أو رئاسية، ديمقراطية أو استبدادية أو غيرها. ويعود منح هذه المركزية في صنع السياسة الخارجية للسلطة التنفيذية لما تتمتع به من مرونة كبيرة في التصرف، وما تتوافر عليه من إمكانيات مادية وبشرية مقارنة بباقي المؤسسات الدستورية والسياسية، كما إن مناخ الأزمات الدولية الدائم زاد من الحاجة إلى مركزية إعداد السياسة الخارجية.

٢ - التراضي (Consentement)

من الأمور المسلم بها في الديمقراطية أنه من الصعب جداً على الدول الديمقراطية مباشرة عمل خارجي يتطلب تضحيات من دون دعم المواطنين ومساندتهم، وهذا ما يفسر سعي رؤساء الدول والحكومات الغربية إلى الحصول على رضى الرأي العام الداخلي قبل الإقدام على قرارات خارجية استراتيجية.

ويمكن تحديد مفهوم التراضي «كاتفاق شبه كامل لأعضاء جماعة حول مقترحات وأوضاع تستلزم قراراً جماعياً»^(١٠)؛ وفي ميدان السياسة الخارجية نكون في حالة تراض «عندما تعبر الجماعة الوطنية بشكل شبه كامل وبحرية عن اتفاقها على أهداف السياسة الخارجية وتساهم في صياغتها»^(١١)، ويعكس التعريف الذي قدمه جيمس روزنو للسياسة

Michèle Alliot-Marie, *La Décision politique: Attention! une république peut en cacher une autre*, (٩) politique d'aujourd'hui (Paris: Presses universitaires de France (PUF), 1983), p. 23.

Eric Alterman, «Diplomatie américaine, un domaine réservé.» *Le Monde diplomatique* (janvier ١٠) 1999), p. 15.

Henri Mendras, *Eléments de sociologie* (Paris: A. Colin, 1971), p. 243. (١١)

الخارجية بشكل واضح بعد التراضي في هذه السياسة التي يعرفها بأنها «مجهود مجتمع وطني لمراقبة بيئته الخارجية عبر الحفاظ على الأوضاع الملائمة وتغيير الأوضاع غير الملائمة»^(١٢).

إن حرص الدول على تحقيق الإجماع على سياستها الخارجية والظهور بمظهر الوحدة الوطنية^(١٣)، لا يترك هوامش كبيرة للاختلاف وتعدد الآراء، وبالتالي نقض أحد أهم عناصر الديمقراطية.

٣ - الشفافية (Transparence)

تقتضي الديمقراطية وجود فضاءات واسعة للنقاش العلني وتبادل الآراء وتواجه الأفكار والتصورات المختلفة، كما تقتضي أيضاً أن يكون المواطن الراشد ملمماً بالمشاريع المطروحة وقادراً على الاختيار. وأهم تجسيد لهذه القيم الديمقراطية هو توسيع السلطات الرقابية والتشريعية للبرلمانات، وفسح المجال للأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني للمشاركة في نقاش السياسات العامة، وهذا يتعارض مع أحد أهم خصائص السياسة الخارجية وهي السرية، فالدول سواء أكانت شريكة أو خصمة، حليفة أو منافسة، لا تكون أبداً شفافة وواضحة في أهدافها وخياراتها الخارجية، فإذا أخذنا مثلاً آليات اشتغال البرلمانات، نجد أنها تتعارض مع ما ينبغي أن تحاط به ملفات السياسة الخارجية من سرية وتكتم.

ويحمل مفهوم سرية العمل الدبلوماسي في هذا الصدد معنيين، الأول هو أن العمل الدبلوماسي يفرض غالباً معالجة سرية لملفات السياسة الخارجية نظراً لحساسيتها وخطورتها على أمن الدولة واستقرارها، ما يمنع إشراك البرلمانات في مناقشة هذا الجانب من السياسة العامة للدول بسبب ما يتصف به العمل البرلماني أصلاً من علانية المناقشات والمداولات. أما المعنى الثاني لهذه السرية، فهو أنها تؤدي في نهاية المطاف إلى حرمان البرلمانيين والفاعلين غير الحكوميين من المعلومات الضرورية التي تؤهلهم للمشاركة الفاعلة والإيجابية في تدبير الشأن الخارجي للدولة.

إن ما ينبغي تأكيده في هذا الصدد، أن نوعية المعلومات التي نقصدها هنا هي تلك التي ترتبط بالقضايا الحساسة والاستراتيجية التي تحظى بسرية كبيرة من قبل القادة، بحيث تظل رهينة دائرة ضيقة من النخبة السياسية في الدولة، وهي رغم قلتها فإنها حاسمة وأساسية للمساهمة في بلورة الموقف السليم من القضايا المطروحة. أما باقي قضايا السياسة الخارجية فإن جل، إن لم نقل كل المعلومات والمعطيات التي ترتبط بها أصبحت متاحة

Said Ihrai, «Le Consensus sur la politique étrangère,» dans: Georges Vedel, ed., *Edification d'un état moderne* (Paris: Albin Michel, 1986), p. 453.

James N. Roseneau, ed., *Linkage Politics; Essays on the Convergence of National and International Systems* (New York: Free Press, [1969]),

Charles Zorgbibe, *Introduction aux relations internationales, mémentos thémis* (Paris: Presses universitaires de France (PUF), 1977), p. 115.

لجميع بفضل التقدم المذهل الذي شهدته وسائل الإعلام والتواصل، بحيث لم تعد تكمن المشاكل الأساسية في قلة المعلومات أو وفرتها، بل في كيفية توظيف المتاح منها بأساليب علمية، سواء من جانب الدولة أو الفاعلين غير الحكوميين، ولعل ما يؤكد هذا الافتراض هي المقولة الماثورة عن الرئيس الأمريكي الأسبق «جون كينيدي»، وذلك بعد أن قضى ثلاث سنوات على قمة السلطة في أقوى بلد في العالم، حيث قال: «لقد اكتشفت بعد تجربة طويلة هنا في البيت الأبيض أن كل ما كنا نتصوره عن كهنوت إصدار القرارات خرافة لا أساس لها. إن كل ما أصدرت من قرارات كان مستنداً إلى معلومات متاحة لكل من يقرأ ويتابع ما يجري من حوله، وأستطيع أن أحدد النسبة من المعلومات التي أثرت في ما أصدرت من قرارات: كان ٩٣ في المئة من هذه المعلومات، معلومات متاحة وعلنية وتحت تصرف الناس، وكان ٧ في المئة فقط من هذه المعلومات يجيئني من مصادر سرية...»^(١٤). وما يعزز أكثر هذا الاستنتاج أن التطور المذهل في عالم الاتصال أضعف إلى حد كبير من أهمية العنصر المرتبط بسرية العمل الدبلوماسي، بحيث أصبحت هذه السرية لا تمارس بقوة إلا في الملفات الدبلوماسية الحساسة والشائكة التي تتطلب تنازلات وأخذاً وعطاءً، ولاسيما أثناء المفاوضات حول هذه القضايا التي تحاط دوماً بالتكتم والسرية.

في ختام هذا المحور الخاص بمدى تعارض مقتضيات الديمقراطية مع خصائص عملية صنع السياسة الخارجية وإدارتها، تجدر الإشارة إلى أنه مع التحولات الدولية العميقة التي شهدتها البشرية في مختلف الميادين وما نجم عنها من تحديات حضارية واقتصادية وسياسية وبيئية، يتطلب تجاوز بعض المفاهيم التقليدية أو على الأقل تليينها لتتكيف مع التطلعات الجماهيرية (مثل: المجالات المحفوظة أو الخاصة، ومجالات السيادة...)، وضرورة تجسيد ديمقراطية تمثيلية حقيقية، فمثلاً، الاستفتاء على معاهدة ماسترخت (Mastricht) يمثل استحقاقاً دولياً رائعاً، إضافة إلى أنه يقدم دليلاً على قدرة المواطن في استخدام رأيه بشكل عقلائي وواع، ومشاركة فعالة للتقرير في موضوع يخص الشؤون الخارجية التي ظلت تقليدياً مجالاً محفوظاً لنخبة معينة. كما إن انتخاب أعضاء البرلمان عبر الاقتراع العام المباشر هو مؤشر على هذه الرغبة في توسيع الديمقراطية لتشمل مختلف مجالات السياسة العامة للدولة.

ثانياً: هل الأنظمة الديمقراطية تمارس بالضرورة سياسة خارجية سلمية وعادلة؟

أثير جدل كبير، وبخاصة في النصف الثاني من القرن العشرين ولا يزال، بين المختصين في العلاقات الدولية حول العلاقة بين طبيعة النظام السياسي ونوعية السياسة الخارجية المنتهجة وخصوصاً في قضيتي السلم والحرب. وقد انقسم النقاش إلى رأيين

(١٤) مثلاً صرح الناطق الرسمي باسم «الإليزية» في عهد «فرنسوا ميتران» أن «فرنسا في الشؤون الخارجية تتكلم دائماً بصوت واحد، وفي المنتقيات الدولية لا يكون هناك إلا رئيس واحد».

متعارضين: الأول، يرى أن النظم التسلطية أكثر نزوعاً إلى الحرب والعدوان وأنها تستطيع مباشرة ذلك من دون موافقة الشعب، أما الرأي الثاني، فيضفي على الدول الديمقراطية صفات السلم وتجنب افتعال الصراعات الخارجية.

وكما تضاربت آراء الكتاب والباحثين حول العلاقة بين طبيعة النظام السياسي – ديمقراطي أو تسلطي – وقضية الصراع الخارجي، فإن نتائج الدراسات الإمبريقية تباينت أيضاً حول هذه الإشكالية.

من دراسته للحرب – التي شملت القرون الست الماضية – فقد خلص كوينسي رايت (Q. Wright) إلى أن النظم الديمقراطية أكثر تردداً في دخول الحرب، ولكن بمجرد أن تدخل حرباً فإنها تقاتل بشراسة تعادل أو تزيد على شراسة النظم التسلطية^(١٥)؛ ومن جهته قام الزوجين سلمور (Salamore) بدراستين شملتا تحليل بيانات عن عدد من الدول تغطي الفترة من عام ١٩٠٠ إلى عام ١٩٦٠، وتوصلا إلى أن النظم الديمقراطية أكثر تعاوناً وأقل نشاطاً في المجال الخارجي من النظم غير الديمقراطية^(١٦).

ومن ناحية أخرى، استنتجت دراسة أجريت لسبع وسبعين دولة في الفترة ما بين ١٩٥٥ و١٩٧٥، أنه ليس هناك علاقة بين درجة الشمولية والسلوك الخارجي^(١٧). وقد اكتشف كلاً من روزنو وغاري هوجارد (Gary Hoggard)، باستخدام بيانات جمعت من جريدة نيويورك تايمز للفترة من ١٩٦٦ إلى ١٩٦٩، أن هناك علاقة إيجابية بين الهياكل الديمقراطية والسلوك الصراعي^(١٨). كما وجدت دراستان استخدمتا بيانات عن القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، أن الديمقراطيات لم تكن أكثر ميلاً للسلام أو أكثر ميلاً للحرب من الدول الأوتوقراطية^(١٩).

والحقيقة أن هذه الإشكالية مرتبطة بشكل عميق بـ «نظرية السلام الديمقراطي» (Democratic Peace) التي تعود إلى كتاب **السلام الدائم**^(٢٠) لـ إيمانويل كانط (E. Kant) الذي نشر عام ١٧٩٥ قبل أن تؤكد البحوث الإمبريقية. وتعني نظرية «السلام الديمقراطي» أن الأنظمة الديمقراطية لا تتحارب في ما بينها. وقد تم إحياء الجدل حول هذه النظرية من قبل ثلة من الباحثين نتيجة للحرب العالمية الأولى وما خلفته من مآسي وأهوال، حيث دافعوا بحماس كبير عن هذه النظرية على اعتبار أن التوافق بين

(١٥) نقلًا عن: محمد حسنين هيكل، **الحل والحرب** (بيروت: شركة التوزيع والنشر، ١٩٨١)، ص ١٤.

(١٦) Quincy Wright, *A Study of War*, 2nd ed. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1965), p. 842.

(١٧) نقلًا عن: جنسن، **تفسير السياسة الخارجية**، ص ١٢١.

(١٨) Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle que signifie s'orienter dans la pensée? qu'est-ce que les lumières? et autres texts* (Paris: Flammarion, 1991).

(١٩) Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, with the collaboration of William Antholis... [et al.] (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993).

(٢٠) Rudolph J. Rummel, «Democracies don't Fight Democracies.» *Peace Magazine* (May-June 1999).

الديمقراطية والسلام يشكل قاعدة في العلاقات الدولية^(٢١)، وأن ما يسجل على الديمقراطيات من حروب دموية في ما بينها أو ضد شعوب أخرى يعتبر في نظرهم استثناءات من القاعدة^(٢٢).

ويستلزم قيام نظام دولي ديمقراطي مجموعة من الشروط، وقد حددها مورو دفارج^(٢٣) في أربعة عناصر، هي:

١ - وجود دول لها أنظمة سياسية متشابهة: من أجل أن يسير هذا النظام بشكل عادي يجب أن تتشابه الدول بالقدر الكافي من أجل أن تتعارف بحسن نية، كما يتطلب هذا النظام الدولي نوعاً محدداً من الدولة، تدار بقواعد ثابتة، وتتخذ قراراتها بحسب الطرق الواضحة، وتخضع لدرجة عالية من المراقبة (قضاء، رأي عام، باقي الدول، تنظيمات دولية...).

٢ - وجود تفاوتات وتباينات محدودة ومسيطر عليها: يعد التحكم في التباينات والاختلافات بين الفاعلين الذين يتشكل منهم النظام الدولي الديمقراطي أهم عوامل استمراره. وعندما يتسع التباين بين هؤلاء الفاعلين ويستحيل تقليصه، فإن الموجودين في وضعية جيدة سيشعرون بالفخر والاعتزاز، وسيحاولون سحق الخاسرين الذين لن يبقى لهم إلا ملاذاً وحيداً وهو العنف وتدمير النظام القائم. وعليه فإن أي نظام لن يستمر ما لم يقتنع الشركاء فيه بالقدرة على التحكم في الاختلاف والتفاوت القائم بينهم.

٣ - توافر آليات لإدارة النزاعات وحلها عند الاقتضاء: لا يطمح النظام الديمقراطي إلى إزالة الاختلافات والقضاء على التباينات التي تظل لصيقة بالطبيعة البشرية الفردية والجماعية، إلا أن النظام الديمقراطي يقوم على مجموعة من القواعد والإجراءات والنصوص لإدارة النزاعات وحلها؛ وهذه الآليات يفرضها الفاعلون على أنفسهم، وقد أكدت التجربة أن الفاعلين بالرغم من قبولهم بهذه الآليات إلا أنهم يعتمدون إلى التلاعب بها باستمرار بناء على حسابات الربح والخسارة لكل طرف.

٤ - اللجوء إلى القوة عند الضرورة: بالرغم من أن هذا النظام الديمقراطي يعلي من شأن القانون على آليات الإكراه والضغط، إلا أنه لا يهمل مسألة القوة التي لن يوجد القانون من دونها ومن دون آليات الإكراه القادرة على إعادة من يخرقها إلى جادة الصواب.

ومن الحالات التي يمكن من خلالها رصد مستوى نضج النظام الديمقراطي، ما يسمى

(٢١) Philippe Moreau-Defarges, *L'Ordre mondiale*, 2^{ème} éd. (Paris: Armond Colin; Dalloz, 2000), pp. 23-25.

(٢٢) السيد أمين شلبي، «بين الدبلوماسية القديمة والحديثة»، السياسة الدولية، العدد ١٤٠ (نيسان/أبريل ٢٠٠٠)، ص ٦٦.

(٢٣) المصدر نفسه.

بـ «الدبلوماسية الجماعية أو «المتعددة» التي تجسد وعي المجموعة الدولية بضرورة إدارة مصير البشرية بشكل جماعي. وقد ازدادت الحاجة إلى «دبلوماسية دولية متعددة» بعد الانهيار الدراماتيكي للعوامل الأيديولوجية في العلاقات الدولية، وتفكك المعسكر الاشتراكي الذي أذن بنهاية الحرب الباردة التي عمرت ما يقارب أربعة عقود، كل هذا أعطى دفعة قوية لشعور المجموعة الدولية المتزايد بضرورة تعزيز التوجه نحو التعددية (The Multilateralism) التي ستصير من دون شك في المستقبل القريب الشكل المهيمن في العلاقات الدولية. ولن تكون لهذه الدبلوماسية فاعلية ما لم يتم إعادة النظر في وظيفة وتنظيم منظمة الأمم المتحدة وباقي المنظمات المتعددة (Multilateral Institutions) في العلاقات الدولية، بشكل يحفظ حقوق جميع الفاعلين، بما في ذلك تجاوز «حق النقض» (Right of Veto) الذي تستأثر به الدول الكبرى كما هو الشأن بالنسبة إلى الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن للأمم المتحدة.

وتمارس الدبلوماسية الجماعية الآن بشكل متزايد في مجال البحث عن حلول للصراعات (Conflict Resolution) وبخاصة بعد ما تعقدت هذه الصراعات وتعمقت بدخول عوامل عرقية ودينية، وبعد أن بات من الصعب على دولة واحدة، حتى وإن كانت قوة كبرى، أن تحقق بمفردها حلولاً لمثل هذه الصراعات^(٢٤). وعموماً يمكن القول بأن الدبلوماسية الجماعية أصبحت تتجذر أكثر فأكثر كأداة لمعالجة القضايا الدولية الكبرى، وذلك لحاجة الدول إلى نوع من التراضي الدولي أو الإقليمي على الحلول المطروحة.

وبالرغم من الأهمية التي أصبحت للدبلوماسية المتعددة في القضايا العالمية وبخاصة ما يتعلق بدورها في تحقيق السلم والأمن الدوليين، فإن التجربة أثبتت أن فعالية هذه الدبلوماسية في تحقيق الحلول لهذه الصراعات تعترضها صعوبات وقيود كثيرة تكبل مساهمتها في هذا المجال، وبخاصة مع إصرار الدول والأطراف المتنازعة على حل مشاكلها بالوسائل العسكرية. ولا تبدأ الدبلوماسية المتعددة في ممارسة دور فعال إلا بعد أن تستنفذ أطراف الصراع جهودها العسكرية وتصل المواجهة إلى مرحلة الجمود (Dead Lock)^(٢٥).

ومن جهة أخرى يلاحظ على هذا النوع من الدبلوماسية أنها تتخذ في الواقع بعداً أحادياً، حيث تملّي فيها القوى الكبرى اقتراحاتها وشروطها التي غالباً ما تجد أذناً صاغية من قبل باقي حكومات العالم ولاسيما دول العالم الثالث، وهذا يدفعنا إلى طرح أكثر من استفهام عن جدوى هذه الدبلوماسية، وما إذا كانت تمثل بالفعل اتجاهاً نحو دمقرطة العلاقات الدولية، أم أنها لا تمثل سوى وسيلة لشرعنة قرارات الدول الكبرى

(٢٤) Hans N. Tuch, *Communicating with the World: U. S. Public Diplomacy Overseas*, foreword by Marvin Kalb (New York: St. Martin's Press, 1990).

(٢٥) حيدر بدوي صادق، *مستقبل الدبلوماسية في ظل الواقع الإعلامي والاتصالي الحديث: البعد العربي*، دراسات استراتيجية؛ ٥ (أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ١٩٩٦)، ص ٣١.

وسياساتها. وتزخر العلاقات الدولية المعاصرة بالمؤتمرات والمنظمات والمنتديات الدولية التي بقدر ما تعكس الهيمنة السياسية للقوى العظمى وبخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، فإنها تكشف بكل جلاء مدى الضعف والهشاشة التي تعترى باقي التكتلات الدولية والجهوية الأخرى.

ثالثاً: الأبعاد الديمقراطية والجهوية الأخرى

إن أهم ما أصبح يميز العلاقات الدولية خلال العقود الأخيرة، هو الأبعاد الشعبية والديمقراطية التي اتخذتها الدبلوماسية الجديدة. وتعد الثورة الإعلامية وتساعد أهمية الفاعلين غير المنتمين للدول أبرز العوامل التي أضفت على العلاقات الدولية المعاصرة هذه الأبعاد. والوقوف على هذه الأبعاد الديمقراطية والشعبية في العلاقات الدولية المعاصرة، سنتناول على التوالي هذه الأشكال الجديدة من الدبلوماسية وهي: الدبلوماسية البرلمانية، والدبلوماسية الشعبية، والدبلوماسية الموازية.

١ - الدبلوماسية البرلمانية

شهدت مساهمة البرلمانات الوطنية في مختلف الأنظمة السياسية - ولاسيما الديمقراطية - في تدبير الشأن الدولي تطوراً ملحوظاً خلال العقود الأخيرة، بحيث أصبحنا أمام نوع جديد للدبلوماسية يعرف بـ «الدبلوماسية البرلمانية» (Parliamentary Diplomacy)، وذلك نتيجة لزيادة الاعتماد المتبادل بين الأمم والشعوب في مختلف المجالات الإنسانية، وتضاعف التحديات التي باتت تواجهها البشرية في هذا العصر.

وتتخذ «الدبلوماسية البرلمانية» شكلين أساسيين، يتمثل الأول في دبلوماسية برلمانية ثنائية وتتجسد في تبادل الزيارات والبعثات الثنائية بين مختلف برلمانات العالم التي لا تقتصر مهمتها على لقاء البرلمانيين بل تلتقي أيضاً مع المسؤولين الحكوميين وأحياناً مع الفاعلين المدنيين. أما النوع الثاني فيأخذ طابع دبلوماسية برلمانية جماعية تمارس على صعيد المنظمات والاتحادات البرلمانية الدولية والجهوية التي تشكل أهم قنوات تفعيل الدبلوماسية البرلمانية. ويعتبر الاتحاد البرلماني الدولي أهم هذه الهيئات إلى جانب البرلمانات الجهوية كالاتحاد البرلماني العربي واتحاد البرلمانات الإفريقية...، غير أن البرلمان الأوروبي يقدم نموذجاً فريداً في هذا الجانب لما يتمتع به من سلطات سياسية واسعة ولطبيعة انتخاب أعضاءه الذي يتم بالاقتراع العام المباشر في جميع دول الاتحاد، الأمر الذي يؤشر على دور رائد لهذا البرلمان الأوروبي في الدبلوماسية العالمية.

وتتمثل أهم وظائف الدبلوماسية البرلمانية في ربط التعاون بين البرلمانات الوطنية لحل بعض القضايا الدولية، والمساهمة في حل النزاعات الدولية عبر تشكيل لجان للوساطة وتقريب وجهات نظر الأطراف المتصارعة، ودفاع البرلمانات الوطنية عن قضايا بلدانها وشرح مواقف حكوماتها من القضايا المطروحة.

إلا أنه بالرغم من هذه الأهمية التي صارت تكتسبها الدبلوماسية البرلمانية في

تنمية التعاون الدولي، فإن عقلنة العمل البرلماني في مختلف الأنظمة السياسية قيد إلى حد كبير من المساهمة الفاعلة للدبلوماسية البرلمانية في إدارة العلاقات الدولية المعاصرة. وباستثناء الولايات المتحدة الأمريكية حيث يمارس «الكونغرس» ولاسيما مجلس الشيوخ سلطات واسعة واختصاصات هامة في مجال الشؤون الخارجية، فإن أغلب البرلمانات في العالم يعترها ضعف كبير إزاء الصلاحيات الواسعة التي تحظى بها السلطة التنفيذية، وبخاصة في ما يخص التشريع في المجال الدبلوماسي ومراقبة النشاطات الدولية للحكومة، ونادراً ما تكون قضايا السياسة الخارجية سبباً لمساءلة الحكومة قصد سحب الثقة منها، وحتى وإن كانت هناك رقابة برلمانية أحياناً في هذا المجال فإنها تكون لاحقة تنصب على الفعل بعد اتخاذه.

ومما يعيق أيضاً مساهمة البرلمانات في المجال الدبلوماسي سيادة مفهوم «المجال المحفوظ» لرئيس الحكومة في مجال الشؤون الخارجية والدبلوماسية، وهيمنة السلطة التنفيذية على إدارة هذا المجال من السياسة العامة للدولة وتنفيذه.

إضافة إلى ما سبق، تعتبر خصوصيات السياسة الخارجية من العوامل التي تحد من مساهمة البرلمانات في القضايا الدبلوماسية، فمن المعلوم أن العمل الدبلوماسي يمتاز بالسرعة والاستجابة الفورية وبخاصة في ظل الدينامية الجديدة للعلاقات الدولية التي يطغى عليها التلاحق المتسارع للأحداث؛ كما إن خاصية السرية التي كانت وما تزال تكتنف العمل الدبلوماسي في كثير من جوانبه، تحرم البرلمانات من احتلال موقع مؤثر في إدارة بعض القضايا الدولية الحساسة.

إن كل هذه القيود التي ترد على سلطات البرلمانات الوطنية في الميدان الدبلوماسي، تنعكس بشكل مباشر على الاتحادات البرلمانية الدولية والإقليمية التي تفتقد بدورها لسلطة تفريرية تسمح لها بإصدار قرارات ملزمة للدول، ما يجعل في الأخير الدبلوماسية البرلمانية مجرد أداة للتواصل والتعارف بين الأمم والشعوب، ومنتديات لتبادل الآراء ووجهات النظر، وفي أحسن الأحوال توجيه توصيات غير ملزمة إلى القادة والحكومات.

٢ - الدبلوماسية الشعبية أو العامة

تم التمييز منذ مدة طويلة بين الدبلوماسية الشعبية أو العامة (Public Diplomacy) والدبلوماسية السرية (Secret Diplomacy)، فالأولى تمارس بشكل مفتوح وعلني وإن كانت الاجتماعات التي تتم في المكاتب وقاعات المؤتمرات لا تحضرها العامة من الناس ووسائل الإعلام. أما الدبلوماسية السرية فالمفروض أن تمارس من دون أي علم من أفراد الشعب والصحافة، فالدبلوماسيون يسافرون خفية إلى أماكن سرية حيث يلتقون من دون علم غير المعنيين. وقد صار هذا النوع من السرية في العلم الدبلوماسي سلوكاً مهجوراً باستثناء بعض القضايا الحساسة وهي محدودة كما هو الشأن في ما يسمى بمسيرة «التسوية السلمية» لـ «الصراع العربي الإسرائيلي».

ويمكن تعريف الدبلوماسية الشعبية بأنها تلك الدبلوماسية التي تهدف إلى تنمية المصلحة الوطنية عبر إقناع وإخبار والتأثير في المستمعين في البلدان الأخرى، عبر استعمال الإذاعة والصورة المتحركة والتبادل الثقافي والراديو والتلفاز وغيرها من وسائل الاتصال الحديثة. ويعرف هانس توش (Hans N. Tuch) صاحب كتاب **التواصل مع العالم** الدبلوماسية الشعبية التي تمارسها الولايات المتحدة الأمريكية بأنها الجهود الحكومية الرسمية لتكثيف الاتصالات مع البيئة الخارجية التي تنشط فيها السياسة الخارجية الأمريكية من أجل تخفيض درجة سوء إدراك وسوء فهم العلاقات المعقدة بين الولايات المتحدة الأمريكية وباقي العالم^(٢٦).

إن ممارسة الدبلوماسية الشعبية بشكل مفتوح وعلني لا يعني أنها لا تحتاج إلى قدر من السرية والتحفّظ، إذ أن مباشرة المفاوضات في مجال عام يجعلها قابلة للفشل ما دام أن الحاضرين سيحاولون التأثير من دون شك في المشاركين في المفاوضات، كما إن الأفراد الذين يدافعون بشدة عن المصالح الوطنية لن يقبلوا تنازلات معيبة.

وتجدر الإشارة إلى أن ظهور هذا النوع من الدبلوماسية ارتبط بالثورة في مجالي الإعلام والاتصال وتساعد أهمية الرأي العام، الأمر الذي ضيق من نسبة القرارات الحكومية الخارجية المتخذة وراء الأبواب المغلقة. وهذا هو أهم ما يميز الدبلوماسية الشعبية عن الدبلوماسية التقليدية، ذلك أن الأولى لا تقتصر ممارستها فقط على الحكومات، بل وتباشرها بالدرجة الأولى المنظمات غير الحكومية والأفراد غير الرسميين، عكس الدبلوماسية التقليدية التي لا تمارس إلا بين الحكومات.

ومن أبرز أشكال الدبلوماسية الشعبية، استعمال القادة لوسائل الإعلام لمخاطبة القادة والشعوب الأجنبية. نذكر مثلاً نموذجياً الرئيس الإيراني محمد خاتمي الذي خاطب الشعب الأمريكي مباشرة على شبكة الأخبار الأمريكية C.N.N، والأمر نفسه سبق أن نهجه كل من الرئيس العراقي صدام حسين تجاه الشعب الأمريكي، والرئيس الأمريكي الأسبق جورج بوش الأب إزاء الشعب العراقي خلال أزمة الخليج الثانية. وقد استطاعت الولايات المتحدة الأمريكية خلال الأزمة نفسها توظيف هذه الدبلوماسية لخدمة الدبلوماسية الرسمية في مخاطبتها للرأي العام المحلي والعالمي، مستفيدة في ذلك من التأهيل المعلوماتي العالي لجهازها وكوادرها، وبفضل الجاهزية العالية لوسائل الإعلام الأمريكية^(٢٧).

وسيكون للدبلوماسية الشعبية من دون شك مكانة متميزة وهامة في السياسة الخارجية لعالم اليوم، كما يستحسن في ظل الدبلوماسية الجديدة قيام التمثيليات الدبلوماسية في الخارج سواء أكانت سفارات أو قنصليات أو غيرها بممارسة دبلوماسية شعبية في البلد

(٢٦) «La Diplomatie américaine non-gouvernementale.» < <http://www.news4war.com/amerique-nord/diplomatieUSAnongouv1.htm> > .

(٢٧) المصدر نفسه.

المضيف عبر وسائل الإعلام المحلية، ذلك أن هذا الأسلوب أكثر نجاعة من الأعمال الصادرة من دولة الإيفاد.

٣ - الدبلوماسية الموازية

فرض تعقد العلاقات الدولية المعاصرة وتنوع مجالاتها البحث عن مسارات دبلوماسية جديدة لتعويض النقص أو أحياناً العجز الذي تعاني منه بعض الآليات الدبلوماسية التقليدية التي لم تعد تتلاءم مع التحولات الهائلة في مجال الاتصال والإعلام. وهكذا فقد انضافت إلى الدبلوماسية العلنية الرسمية، دبلوماسية أخرى خفية وغير معلنة تقوم بها أجهزة رسمية موازية أو منظمات غير حكومية، وهو ما يسمى بـ «الدبلوماسية الموازية» (Parallel Diplomacy). وقد استعملت هذه الكلمة في الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٨١ من قبل الدبلوماسي الأمريكي جوزف مونتفيل (Joseph Montville) الذي اقترح تعبير الطريق الدبلوماسي الثاني (Track Two Diplomacy) أو الدبلوماسية الموازية من أجل تحديد عمل المتخصصين غير الحكوميين في حل النزاعات، ففي الولايات المتحدة الأمريكية، ولمواجهة ضعف وعدم كفاءة الدبلوماسية الأمريكية في معالجة النزاعات الدولية، فإن هؤلاء المتخصصين يضمون بصفة غير رسمية شخصيات مختلفة (جامعيين، دبلوماسيين، رجال أعمال...) من أجل إقامة نماذج جديدة في حل النزاعات. وهذا الطريق الدبلوماسي الثاني يتكامل مع مبادرات الدبلوماسية الرسمية أو الطريق الدبلوماسي الأول (Track One Diplomacy) المنبثقة من البيت الأبيض الذي يوظف هذه الدبلوماسية الموازية لإنجاز أهداف السياسة الخارجية من دون التدخل بشكل مباشر في بعض القضايا والأزمات الدولية.

ويلاحظ خلال السنوات الأخيرة كثرة المبادرات والتدخلات شبه الرسمية من قبل المنظمات غير الحكومية الهادفة إلى تسهيل حل النزاعات الدولية، حتى صارت في الواقع أكثر تنوعاً وتعقيداً يصعب تعريفها بالمعنى البسيط للدبلوماسية الموازية. وهذا ما دعا لويز دياموند (Louise Diamond) إلى الدعوة لاستعمال تعبير دبلوماسية متعددة المسارات (Multi-Track Diplomacy). يتميز هذا الشكل من العمل الدبلوماسي بحسب دياموند بتنوع حكومي كبير في عملية تسوية النزاعات، وذلك بمشاركة فاعلين متعددي الاختصاصات (عالم الأعمال، الخواص، مراكز البحث والتعليم، جماعات الضغط، المؤسسات الدينية، المنظمات الإنسانية، وسائل الإعلام وغيرها). وتعتبر البعثات البرلمانية من القنوات التي أصبحت تباشر الدبلوماسية الموازية، حيث أضحت تؤدي دوراً كبيراً وفعالاً في الدبلوماسية الحديثة سواء عبر الملتقيات والمؤتمرات البرلمانية الدولية والجهوية أو عبر الزيارات المتبادلة بين مختلف البرلمانات في العالم، ويعرف هذا الشكل من الدبلوماسية بالدبلوماسية البرلمانية.

وتمارس الدبلوماسية متعددة المسارات بشكل كبير في الدول الغربية عبر مئات المنظمات والجمعيات والمؤسسات ومراكز البحث المتخصصة في إدارة الأزمات الدولية وغيرها من مجالات التدخل الإنساني. وتقدم الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال

نموذجاً ناجحاً في استعمال هذه المؤسسات لتحقيق، بأقل كلفة وجهد، أهداف السياسة الخارجية المصاغة من قبل البيت الأبيض. أما دول العالم الثالث فلا تزال تستنكف من إشراك مؤسسات المجتمع المدني وغيرها من الفاعلين الخواص في دعم دبلوماسيتها، وتيسير عملية التواصل مع الرأي العام العالمي في مجال تخصصاتها، والأدهى من هذا أن الرأي العام الوطني في هذه البلدان يفتقد إلى المعطيات الأساسية المتعلقة بدبلوماسية حكوماتها التي تظل أسيرة الصالونات المغلقة للنخبة الحاكمة، وغالباً ما يستقيها الرأي العام الوطني من المصادر الإعلامية الأجنبية.

وتجدر الإشارة في الأخير إلى ازدواجية المعايير التي تتعامل بها الدول الغربية في سياستها الخارجية الرامية إلى تعزيز الديمقراطية في العالم، إذ تلقي بكل ثقلها لمساندة عمليات الديمقراطية في بلدان العالم الثالث عندما تكون هذه العملية في صالحها، بينما تمارس مختلف الضغوط وتستعمل كل الوسائل غير المشروعة لإعاقة التحولات الديمقراطية عندما لا تخدم مصالحها أو عندما تسفر عن نجاح نخب وتيارات لا تتبنى خيارات هذه الدول الغربية نفسها، بل وتقوم أحياناً بدعم انقلابات عسكرية دموية والتحالف مع أنظمة استبدادية موالية لها، والشواهد على هذا في مختلف القارات، وبخاصة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا، لا تكاد تحصى. وتعتبر سياسة الولايات المتحدة الأمريكية في هذا المجال نموذجاً صارخاً للتناقض بين الخطاب السياسي الرسمي وبين السياسات العملية، نظراً لتعاملها مع قضية الديمقراطية في العالم بنوع من البرغماتية والانتهازية، بما يعني أنها لا تتبنى هذه القضية إلى جانب قضية حقوق الإنسان كرسالة أخلاقية عالمية، بل تتخذها أداة لخدمة مصالحها وأهداف سياستها الخارجية، ما يبقي على تساؤل مشروع طالما أثير في أوساط الباحثين والساسة على السواء حول مدى صدق الدول الغربية في دعواها إلى توسيع فضاء الديمقراطية في العالم ■