أدوات السياسة الخارجية

د/ محزم عبد المالك

قسم العلوم السياسية، جامعة أم البواقي

غالبًا ما تُستخدم الأدوات كمرجع للإبلاغ عن الاختلافات في السياسة الخارجية على مر الزمن أو المجالات أو الفضاء. وإلى حد ما، يعكس التركيز على الأدوات عملية صنع القرار الفعلية. غالبًا ما يكون صناع القرار تحت ضغط للاستجابة السريعة للأزمات الدولية. نادرًا ما تتاح لهم الفرصة السياسية لإعادة تقييم أهدافهم أو النظر في التوازن بين استغلال الموارد وتعبئتها. عندما يُطلب من القادة اتخاذ قرار، يتعين عليهم عمومًا الاختيار من قائمة من التدخلات المحتملة التي أعدتها إدارتهم.

يرى العديد من المحللين والممارسين أن خيارات التدخل عبارة عن سلسلة من الأدوات المماثلة لتلك الموضحة في الشكل 2.1. وهي تتراوح من الدبلوماسية إلى القوة العسكرية أو، على حد تعبير جوزيف ني (2004)، من القوة الناعمة إلى القوة الصلبة. بين النقيضين، يمكن تجميع الأدوات في ثلاث فئات:

- التنشئة الاجتماعية، التي تستهدف الحفاظ على الأفكار أو تعديلها.
- الإكراه، الذي يستهدف الحفاظ على المصالح أو تعديلها.
- التدخل، الذي يستهدف الحفاظ على الهياكل السياسية المحلية لدولة أجنبية أو تعديلها. ويمكن تقسيم كل من هذه الفئات، بدورها، إلى فئات فرعية.

1. التنشئة الاجتماعية:

يمكن تعريف الفئة الأولى من الأدوات، التنشئة الاجتماعية، بأنها نقل المعتقدات والقيم والأفكار من فاعل إلى آخر وكما ذكر توماس ريس "لا تطفو الأفكار بحرية". بل يتم الترويج لها بنشاط من قبل فاعلين محددين، على الأقل في المراحل الأولية لنشرها. تنتشر الأفكار بطرق مختلفة. وفي إطار عملية الاتصال العقلانية، قد يقتنع الأطراف أحيانًا بصحة حجج الطرف الآخر إلى الحد الذي يجعلهم يعدلون أفكارهم الخاصة. ومع ذلك، يرى معظم المحللين أن الاتصال الصادق، حيث يكون جميع المشاركين منفتحين على الاقتناع بأفضل الحجج، نادر للغاية في العلاقات الدولية .

2. الإكراه:

في حين أن الآليات المتنوعة للتنشئة الاجتماعية لا تزال غير معروفة نسبيًا، فإن الأدبيات حول الإكراه وفيرة (Baldwin 1985؛ Hirschman 1980؛ Carter 2015؛ Sechser and Fuhrmann 2016). صُممت التدابير القسرية للتأثير على كيفية

تصرف الدولة المستهدفة من خلال تعديل الطريقة التي يتم بها حساب مصالحها، دون التدخل بشكل مباشر في الأراضي الأجنبية. يخفي المصطلح مجموعة واسعة من الأدوات المستمدة من عمليات مختلفة ولها تأثيرات مميزة. يمكن تنظيم هذه الأدوات في خمسة محاور على الأقل تتداخل لتكوين مصفوفة متعددة الأبعاد. يشير المحور الأول إلى مصطلح "الجزرة والعصا" لأنه يميز بين الأدوات القسرية التي تستخدم العقوبات الإيجابية (أو استراتيجية قائمة على المكافأة) وتلك التي تلجأ إلى العقوبات السلبية لتحفيز سلوكيات معينة (استراتيجية قائمة على العقوبة) (Crumm 1995؛ Newnham 2000). إن شروط توسع الاتحاد الأوروبي هي شكل من أشكال الإكراه القائم على عقوبة إيجابية (شيميلفينيج وسيدلمير 2004). وعلى نحو مماثل، تمكن مجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا من إجبار لاتفيا وإستونيا وسلوفاكيا ورومانيا على اعتماد تشريعات قللت من التوترات الاجتماعية والعرقية كشرط لانضمامها إلى هذه المنظمات (كيلي 2004). وعلى الرغم من تاريخهما المتضارب، فقد حافظت رومانيا والمجر على علاقات سلمية في أعقاب انهيار الاتحاد السوفييتي من أجل زيادة فرصهما في أن تصبحا عضوين في حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي (ليندن 2000، 2002). وعلى العكس من ذلك، فإن القيود التجارية الأمريكية المفروضة على البلدان التي تفشل في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الاتجار بالأنواع المهددة بالانقراض هي مثال على العقوبة السلبية (ريف 2002). لا يوجد إجماع في الأدبيات حول نوع الإكراه الذي يعمل بشكل أفضل (كروفورد 2011؛ إيزوميكاوا 2013). ولكن الجزرة والعصا ليسا خيارين منفصلين دائماً بمعنى أنهما غالباً ما يعملان جنباً إلى جنب. على سبيل المثال، يوضح جاكوبسن (2012) أن الجمع بين الإكراه الإيجابي والسلبي، فضلاً عن تدابير بناء الثقة البريطانية، هو الذي دفع ليبيا إلى التخلي عن برنامجها لأسلحة الدمار الشامل في عام 2003.

وهناك محور آخر يميز بين الأدوات القسرية، وهو يقارن بين التهديد بالعقوبات وفرضها فعلياً (بابات وكوون 2015). فوفقاً لبعض المؤرخين، كانت التعبئة العسكرية عشية الحرب العالمية الأولى بمثابة استعراض للقوة يهدف إلى ترهيب واستهداف تنازل نهائي قبل اندلاع الأعمال العدائية (توخمان 1962). وعلى النقيض من ذلك، كانت قرارات الحكومة السويسرية بتجميد العقوبات بمثابة تذكير واضح بانتهاكات حقوق الإنسان.

إن الأصول التي احتفظ بها بعض رؤساء الدول في البنوك السويسرية، بما في ذلك روبرت موغابي وبن علي وجان كلود دوفالييه، صدرت دون سابق إنذار (دولين وميركيرت 2009).

يمكن أيضًا تمييز الأدوات القسرية وفقًا لأهدافها. الردع هو شكل من أشكال الإكراه الذي يهدف إلى الحفاظ على الوضع الراهن، في حين أن الإكراه هو شكل من أشكال الإكراه الذي يهدف إلى تغييره. يُنظر إلى الأسلحة النووية عمومًا على أنها أداة ردع - أو بعبارة أخرى، تهديد ضمني لأي تحول في توازن القوى (كان 1966؛ فريدمان 1989). على العكس من ذلك، فإن نظام Super 301 الأمريكي، المسمى على اسم رقم القسم من قانون التجارة الأمريكي لعام 1974، والذي يحدد البلدان ذات سياسات التجارة غير العادلة على ما يبدو، هو مثال على الإكراه لأن البلدان المستهدفة يُطلب منها تعديل ممارساتها أو المخاطرة بالعقوبات (سيل 2003). وهناك بعد رابع يميز بين الأدوات القسرية الموجهة والأدوات ذات النطاق العام (مورجان 1977). فالأولى تُعتمد عادة في أوقات الأزمات ولها منطق مختلف عن الثانية التي تتسم بالمؤسسية. وعلى هذا فإن رفض إدارة أيزنهاور دعم طلب المملكة المتحدة للحصول على تمويل من صندوق النقد الدولي، طالما لم ينهي أزمة السويس، لا يمكن تفسيره بنفس الآليات التي دفعت الكونجرس إلى تبني قانون ينص على أن أي دولة تدعم الإرهاب لن تستفيد من الدعم الأميركي في صندوق النقد الدولي (كيرشنر 1995).

ويقارن المحور الأخير بين العقوبات التي تستهدف النخبة على وجه التحديد وتلك التي تستهدف السكان بالكامل. ففي يناير/كانون الثاني 2011، استهدف قرار الولايات المتحدة بمنع المواطنين الأميركيين من إقامة تعاملات تجارية مع شركة النفط البيلاروسية بيلنفتخيم في المقام الأول الدائرة الداخلية للرئيس ألكسندر لوكاشينكو. وفي أعقاب ضم روسيا لشبه جزيرة القرم في مارس/آذار 2014، أصدر الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة ودول أخرى حظراً مماثلاً ضد الشركات الروسية بما في ذلك شركة روسنفت، وهي شركة نفط روسية حكومية، بهدف الإضرار بنظام فلاديمير بوتن (درايز وبوبيسكو 2014). وفي عام 1973، احتجاجاً على الدعم العسكري الأميركي لإسرائيل خلال حرب يوم الغفران، استهدف خفض الدول العربية لصادراتها النفطية الرأي العام الغربي ككل (كايمفر ولوينبيرج 1988؛ داشتي جيبسون وآخرون 1997؛ بابي 1997).

وهناك نوع آخر من الأدوات القسرية، يختلف قليلاً في طبيعته عن المحاور التي تم تطويرها سابقًا، وهو الدبلوماسية القسرية (فيليبس 2012؛ كريستنسن 2011، آرت وكرونين 2003). وتختلف هذه الأداة عن العقوبات الاقتصادية وحجة الاشتراطات، وذلك لأنه على الرغم من أن هدفها هو التأثير على سلوك دولة أخرى، فإن منطقها يعتمد على التهديد باستخدام القوة أو الاستخدام الفعلي للعنف المحدود.

3. **التدخلات:**

الفئة الثالثة من الأدوات تغطي التدخلات ويمكن تقسيمها إلى تصنيف معقد بنفس القدر. كل التدخلات هي توغلات في الشؤون الداخلية لدولة أجنبية لإحداث تغيير بنيوي داخلي. ومع ذلك، من المهم التمييز بين التدخلات السياسية والتدخلات العسكرية. التدخل السياسي يستهدف التخريب من خلال دعم الجماعات المنشقة، أو الاستقرار من خلال دعم قوة حاكمة ضعيفة. بهذه الطريقة، توفر الولايات المتحدة التمويل والمواد والتدريب لقوى سياسية أجنبية متنوعة متعاطفة مع الديمقراطية الليبرالية، بما في ذلك وسائل الإعلام والأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية. في بعض الأحيان يتم الإعلان عن التدخلات السياسية بشكل علني، كما هو الحال في قانون تحرير العراق لعام 1999، والذي حدد بالتفصيل الميزانيات المخصصة للتخريب العراقي. وفي كثير من الأحيان، تكون التدخلات سرية، كما في حالة الدعم الأمريكي للحزب الديمقراطي المسيحي الإيطالي مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية (ميلر 1983؛ كولينز 2009).وقد أظهرت الأبحاث أنه من عام 1946 إلى عام 2000، قام الاتحاد السوفييتي/روسيا والولايات المتحدة بنشر تدخلات انتخابية حزبية علنية وسرية في ما لا يقل عن 117 انتخابات تنافسية في الخارج (أي انتخابات واحدة من أصل تسع) من أجل التأثير على النتيجة السياسية لهذه الانتخابات (ليفين 2016). وكما يوضح ليفين، "في عالم أصبحت فيه التدخلات العسكرية أكثر تكلفة وأصبحت الديمقراطيات أكثر شيوعًا، من المرجح أن تصبح التدخلات الانتخابية الحزبية أداة أكثر مركزية في السياسة الخارجية للقوى العظمى" (

وعلى النقيض من الحكمة الشائعة، فإن أغلب التدخلات العسكرية في الخارج لا تؤدي إلى الحرب. فقد تكون المناوشات الحدودية والمناورات على الأراضي الأجنبية مجرد استراتيجية لاختبار عزم الدولة على الدفاع عن حدود متنازع عليها. ويمكن ببساطة استخدام الحصار البحري لإجبار الدولة على التفاوض من خلال تجنب المواجهات المباشرة. أما دبلوماسية الزوارق الحربية فهي مجرد استعراض للقوة مصمم للترهيب. وبعض التدخلات العسكرية لها أهداف محددة يمكن الوصول إليها في غضون ساعات، على سبيل المثال، اغتيال زعيم سياسي أو قصف مصنع كيميائي. واللجوء إلى

الحرب قرار متطرف، وهو ما يظل نادراً نسبياً مقارنة بجميع أدوات السياسة الخارجية الأخرى (بليشمان وكابلان 1978؛ وروست وأونيل 2001). وبطبيعة الحال، لم يمنع هذا الخبراء من إجراء البحوث حول التدخلات العسكرية. وقد ركز البعض، على سبيل المثال، على تغيير النظام والديمقراطية كعوامل تزيد من احتمالات التدخل العسكري ونظر آخرون إلى التدخل في الصراعات العرقية والصراعات داخل الدولة .ولكن هذا لا يغير حقيقة أن القادة السياسيين لديهم نفور من الحرب العلنية.

بالابتعاد عن قطب القوة الناعمة نحو قطب القوة الصلبة، تصبح الأدوات تدريجيا أكثر كثافة، وبالتالي أكثر خطورة. وتزيد كل خطوة من درجة الالتزام، مما يجعل التراجع أكثر صعوبة. والحكومة التي تتراجع بعد اتخاذ تدابير صارمة تعترف ضمنا بخطئها وتترك نفسها عرضة للنقد على الساحتين الوطنية والدولية. لقد تعرض قرار الرئيس أوباما بعدم فرض "خطه الأحمر" في سوريا في أغسطس/آب 2013، أي التراجع عن التدخل عسكريا ضد نظام بشار الأسد بعد استخدامه للأسلحة الكيميائية، لانتقادات شديدة من قبل مؤسسة السياسة الخارجية لأنه ألحق ضررا خطيرا بمصداقية الإدارة في السياسة الخارجية .

في هذا السياق، بدلاً من التراجع عندما تثبت أداة ما عدم فعاليتها، قد يضطر القادة إلى الغرق بشكل أعمق في موقف صعب. غالبًا ما تكون التدخلات العسكرية ردود فعل على جهود قسرية فاشلة، والتي يمكن أن تكون بدورها ردود فعل على فشل التنشئة الاجتماعية. ومع ذلك، فإن الاندفاع المتهور يمكن أن يؤدي إلى زوال صناع القرار. هذا ما فعله الرئيس جونسون في فيتنام. في مواجهة الصعوبات الهائلة على الأرض، اختار الرئيس زيادة عدد القوات على الرغم من أن بعض مستشاريه، بما في ذلك وزير الدفاع، لم يتمكنوا من القيام بذلك.

ولقد سعى وزير الخارجية روبرت ماكنمارا إلى ثنيه عن قراره. وفضل جونسون البقاء على المسار بدلاً من تحمل وصمة الهزيمة العسكرية (. وقد دفع هذا الرئيس إلى التقاعد من السياسة برفضه الترشح في الانتخابات الرئاسية لعام 1968. ويفضل الزعماء السياسيون عموماً الإقناع على التدخل. وكما عبر وزير الخارجية الأميركي كولن باول، "من الأفضل، كلما أمكن ذلك، السماح لسمعة القوة بدلاً من استخدام القوة بتحقيق أهداف السياسة" (2004: 62). ورغم أن نتيجة التنشئة الاجتماعية قد تكون غير مؤكدة وأن التدخل الضخم في بداية الصراع قد يزيد من فرص النجاح، فإن الزعماء غالباً ما يفضلون اللجوء إلى التنشئة الاجتماعية، متبوعاً بالإكراه، قبل التفكير في التدخل العسكري عندما ينشأ موقف جديد. ويفضل العديد من محللي السياسة الخارجية دراسة التدخلات العسكرية بدلاً من التنشئة الاجتماعية. ولا يرجع هذا التفضيل إلى الافتتان بالعنف، ولا إلى الاقتناع بأن الصراعات العسكرية لها تأثير أكبر من تبادل الأفكار. بل إنه ببساطة مسألة قيود منهجية.

إن التنشئة الاجتماعية من الأمور التي يصعب البحث فيها بشكل خاص، سواء من خلال المقابلات أو تحليل الخطاب. ومن ناحية أخرى، يمكن ملاحظة التدخلات العسكرية بشكل مباشر وتقييم شدتها كميًا. وبالتالي، هناك العديد من قواعد البيانات حول التدخلات العسكرية المتاحة مجانًا للباحثين. تُستخدم أربعة منها بشكل متكرر في البحث حول تحليل الصراعات بين الدول: النزاعات العسكرية بين الدول ، وسلوك الأزمات الدولية ومجموعة بيانات الصراعات المسلحة ، والتدخل العسكري الدولي.

تختلف قواعد البيانات هذه من حيث دليل الترميز الخاص بها ونطاقها المكاني والزماني. يعرّف بعض الباحثين الحرب بأنها تدخل عسكري

في أراضٍ أجنبية، بينما يعرّفها آخرون بأنها صراع يتسبب في وفاة 1000 مقاتل على الأقل؛ ويعود البعض إلى الحروب النابليونية، بينما يقتصر البعض الآخر على الحرب الباردة؛ تركز بعض هذه القواعد على الصراعات بين الدول، في حين تشمل قواعد أخرى الحروب الأهلية أيضًا. ومع ذلك، لا توجد قاعدة بيانات مكافئة تركز حصريًا على جهود التنشئة الاجتماعية للدول.