





# سؤال الأداء الدبلوماسي المغربي تجاه قضية سبتة ومليلية

يوسف العزوزي(\*)

باحث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية،  
جامعة عبد المالك السعدي - المغرب.

## مقدمة

إن استمرار الاحتلال الإسباني لمدينتي سبتة ومليلية طيلة قرون من الزمن يكشف بشكل جلي محدودية الفعل الدبلوماسي وعجزه عن التوصل إلى أية تسوية عادلة تضمن حقوق المغرب المشروعة في استعادة هاتين المدينتين. هذه المحدودية يسجل فصولها عدم وجود تدبير عقلاني<sup>(١)</sup> في كيفية إدارة وصنع السياسة الخارجية، سواء من خلال آلية صنع القرار السياسي أو من خلال غياب استراتيجيا<sup>(٢)</sup> واضحة تجاه هذه القضية.

إذن، ما هي تجليات غياب التدبير العقلاني في تصريف السياسة الخارجية؟ وهل الدبلوماسية المغربية في شكلها الحالي قادرة على أن تعطينا أحسن النتائج بالنسبة إلى المواقف التي يتخذها المغرب في عدد من القضايا، ومنها قضية سبتة ومليلية؟

أثبتت الأحداث الدولية والإقليمية أن الدول التي لا تحسن تخطيط سياستها الخارجية، سواء لافتقارها إلى العلم بأصول التحليل السياسي أو لخضوعها لأسلوب الفعل ورد الفعل، يمكن أن تتعرض لأخطار جسيمة تهدد أمنها القومي، وقد تتكبد على إثرها أضراراً سياسية واقتصادية.

وعليه، فمحدودية الأداء<sup>(٣)</sup> الدبلوماسي ترتبط وظيفياً – باعتبار الدبلوماسية أداة

(\*) البريد الإلكتروني: elazouzi-2@hotmail.com.

(١) العقلانية كمصطلح تنتمي إلى الفلسفة الوضعيّة التي تقتضي غياب الدّات والاحتكام إلى المنطق.

(٢) كلمة استراتيجية تعريب شائع لكلمة «Stratégie» بالفرنسية و«Strategy» بالإنكليزية، وأصل الكلمة باليونانية «Strategos» وتعني «فنّ القيادة»، وقد ارتبطت الكلمة من الناحية التاريخية بالحرب وقيادتها.

والاستراتيجية نمط من التفكير يفتح السبيل إلى تحقيق الغايات على خير وجه.

وللاستراتيجية تعريفات كثيرة، يرتبط معناها ومبناها بالظروف الزمانية والمكانية التي قيلت فيها،

وبالأحداث التي انبثقت عنها، وبالأشخاص الذين صاغوها، وبالمدارس الفكرية التي ولدت فيها.

للمزيد من التفصيل، انظر: أسعيدة العثماني، **الحياة الدولية بين القانون والواقع** (الدار البيضاء:

المطابع المغربية، ٢٠٠٧)، ص ٥١.

(٣) الأداء: هو كلّ فعل أو عمل أو إنجاز يقوم به الفرد في مجال ما، ويتضمّن مهارات يصعب قياسها =

تنفيذ السياسة الخارجية – بغياب تصور واضح ومتكامل حول أولويات وأهداف واستراتيجيات السياسة الخارجية. فمن الثغر والعيوب التي تحول بين الدول وتحقيق أهداف سياستها الخارجية ضعف آلية صناعة القرار السياسي الخارجي، الأمر الذي يفضي عليه نوعاً من العشوائية والارتجالية، ويسم السياسة الخارجية بالانفعالية. ومن جهة أخرى، فإن نجاح السياسة الخارجية يتحدد من خلال وضع الرؤية الاستراتيجية، ومعرفة أهداف ومبتغيات السياسة الخارجية بدقة ووضوح، حتى لا تؤدي التكتيكات والتقلبات إلى انقلاب عن تلك المحددات أو غياب تلك الأهداف.

فما هي تأثيرات ضعف صناعة القرار السياسي في السياسة الخارجية المغربية بشكل عام، والأداء الدبلوماسي بشكل خاص؟ وهل هناك استراتيجيا واضحة في السياسة الخارجية المغربية تجاه قضية سبتة ومليلية؟

## أولاً: ضعف آلية صناعة القرار السياسي الخارجي

إن المدخل الرئيسي لتخطيط السياسة الخارجية لدولة ما، يبدأ بفهم واستيعاب السياسات الخارجية للدول الأخرى، من خلال الأخذ بالاعتبار إطار الحركة السياسية الذي ينظم السلوك الخارجي لتلك الدول، أو ما اصطلح على تسميته بالثوابت، بناءً على إدراك سليم للعوامل الداخلية والخارجية التي تؤثر – بشكل أو بآخر – وبناءً على عملية صياغة السياسة الخارجية أو ما يعرف بالمتغيرات، وأخيراً استناداً إلى المعرفة بالمؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تساهم وتؤثر في صياغة تلك السياسة<sup>(٤)</sup>.

وتبعاً لذلك، فإن محصلة هذه العمليات الثلاث من شأنها أن تجعل تخطيط السياسة الخارجية للدولة على جانب كبير من الواقعية والعقلانية، إذ تؤهل صانع القرار لتوقع السياسات المحتملة لتلك الدول إزاء مواقف معينة، ثم طرح البدائل المختلفة لمواجهتها، بحيث لا يكون أمام صانع القرار إلا إجراء عمليات الموازنة والترجيح والمفاضلة النهائية بين تلك البدائل عند حدوث الموقف، وبالتالي يغدو تأثير عنصر المفاجأة والضغط وضيق الوقت منعماً<sup>(٥)</sup>.

وهكذا، فالقرار السياسي لكي لا يكون مرتجلاً وعشوائياً، أصبح من الضرورة أن يكون محصلة وتوتيجاً لعملية أعمق وأبعد، تسبر أغوار الموضوع وتمحصه وتدرك الأبعاد التراكمية والظرفية والزمنية في إطار هندسة استراتيجية وأبعاد تكتيكية تنطوي تحت مبادئ أساسية

= بالاختبارات الشفوية أو المقال لارتباطها بالنواحي النظرية للمعرفة، أما اختبارات الأداء فتقيس القدرة على تطبيق المعرفة. وتجدر الإشارة إلى ضرورة التمييز بين الأداء والسلوك، فالأداء هو نتيجة السلوك، أي ما ينتج من السلوك، فالأداء هو الذي يحقق الأهداف والنتائج المرجوة.

(٤) سعد مصطفى عبد السلام بلقات، «السياسة الخارجية المغربية: دراسة في الثوابت والمتغيرات وعملية صنع القرار»، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٩٥)،

ص ١.

(٥) المصدر نفسه.

وأهداف وقيم. لذا كان لا بد للقرار السياسي من أن يستند إلى قاعدة صلبة من الصناعة السياسية التي تتمثل بعمل الكثير من أجهزة الدولة، وفي مقدمتها جهازا الخارجية والاستخبارات (في حالة السياسة الخارجية)، وإن كان هذا لا يعني بالضرورة عدم تدخل أجهزة أخرى<sup>(٦)</sup>.

فكما أن الدبلوماسية مهمة جداً في مجال تنفيذ القرار السياسي، فإنها ضرورية كذلك في صناعة القرار السياسي، فالبعثات الدبلوماسية هي أحد المصادر الأساسية والموثوقة للمعلومات، ولا سيما إذا كانت الكوادر الدبلوماسية مهياً ومدرّبة بصورة جيدة لتأدية مهماتها، وهي في ذلك، أي الدبلوماسية، تستقي معلوماتها عن طريق الاتصالات الدبلوماسية وتحليل عناصر الموقف السياسي الدولي وفق معطيات دقيقة<sup>(٧)</sup>.

ويلاحظ أنه كلما زادت المسافة بين الموقف (على حقيقته الموضوعية) وتغليب صانع القرار لانطباعاته في تعريف ذلك الموقف، زادت في المقابل عدم عقلانية البدائل السياسية المطروحة. والعكس صحيح أيضاً، فإدراك أو تصور صانع القرار هو الذي يحدد الخطوة اللاحقة في صنع السياسات، ألا وهي تعريف الموقف والاستجابة له.

والمعلوماتية (حقائق وبيانات مجردة تمّت معالجتها) تضخ الحدود النظرية لإدراك أو تصور صانع القرار السياسي الخارجي للموقف المطروح. فعلى ضوءها يتحدد جانب أساسي من موضوعية وعقلانية ذلك الإدراك أو التصور<sup>(٨)</sup>.

فإذا كانت الدولة بحاجة دائمة إلى العلم بما يحدث على الساحة الدولية، فإن الهدف الأساسي من توفر المعلومات عن الدول الأخرى هو التقليل من مخاطر فشل أي قرار وطني بمواجهة تلك الدول، والحد من الثمن الذي يمكن أن تدفعه نظير اتخاذها لقرار أو تبنيها لوسيلة لا تحقق الهدف المنشود.

فصانعو قرارات السياسة الخارجية لأي بلد (ومنها المغرب) يواجهون ثلاث مشاكل أساسية عند العزم على اتخاذ قرار يحقق المصلحة الوطنية: تكمن أولى المشاكل في احتمال عدم توفر المعلومات الضرورية عن قضية أو حدث معين. أما المشكلة الثانية فقد تبرز بسبب وجود جزر من المعلومات عن القضية محطّ الاهتمام لا تتربط منطقياً أو لا تتصل بالوقائع القائمة. أما المشكلة الثالثة فقد تكمن في وجود كمية كبيرة من المعلومات التي يتطلب استيعاب أبعادها وتقييمها والوصول إلى الاستنتاجات المنطقية جهداً ووقتاً طويلاً. وقد يكون من الطبيعي أن لا تظهر جميع هذه المشاكل دفعة واحدة أو في زمن واحد في

(٦) مشعل بن عبد الله بن تركي آل سعود، «صناعة السياسة وصناعة القرار السياسي»، مجلة الدبلوماسية (العربية السعودية)، العدد ٦ (ذو القعدة ١٤٠٦هـ - تموز/يوليو ١٩٨٦)، ص ٣٩.

(٧) تامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات (عمّان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ٢٠٠٠)، ص ١٨٤.

(٨) خضر عباس عطوان، «الفاعلية السياسية الخارجية في عصر المعلوماتية»، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد ١٧ (شتاء ٢٠٠٨)، ص ١٥٥.

الأوقات العادية، إنما لا بد من أن يظهر أثر هذه المشاكل بوضوح عند وقوع حدث أو أزمة طارئة تتطلب اتخاذ قرار فوري وحاسم<sup>(٩)</sup>.

لذلك، فقرارات السياسة الخارجية تكتنفها بعض جوانب الضعف كلما كان هناك نقص في عملية جمع المعلومات والبيانات، أو انعدام التخطيط العقلاني والرشد للسياسة الخارجية وفق متغيرات البيئة النفسية والموضوعية لصانع القرار، أو كان هناك غياب أو عدم وضوح الأهداف لدى متخذ القرار، يجعل من الصعب صياغتها في شكل سياسات قابلة للتنفيذ.

ويعتبر اتخاذ القرار من أهم العمليات التي تميز صنع السياسة الخارجية، فعملية اتخاذ القرار تعني مجموعة القواعد والأساليب التي يستعملها المشاركون في هيكل اتخاذ القرار لتفضيل اختيار معين أو اختيارات معينة لحل مشكلة معينة، ويشارك في ذلك قنوات رسمية وغير رسمية.

ويمكن تقسيم قرارات السياسة الخارجية إلى قرارات سياسية مغلقة وقرارات سياسية مفتوحة، فالقرارات السياسية المغلقة هي تلك التي تتخذ من طرف أعلى سلطة سياسية بدون تدخل باقي الفعاليات السياسية الأخرى. في حين إن القرارات السياسية المفتوحة تتميز بتعدد تدخل الأطراف في العملية القرارية. ويتميز هذا التصنيف بميزتين أساسيتين تتجلىان في تعامله مع الظاهرة القرارية كنوع من التفاعل السياسي، الشيء الذي يتلاءم مع طبيعة الحقل السياسي<sup>(١٠)</sup>.

لكن عملية اتخاذ القرار وصناعته لا بد لها من أن تكون نتاج صناعة سياسية، بمعنى آخر أنه يجب أن يكون لدى متخذ القرار التمييز والإدراك الكافي للتمايز القائم بين العمليتين، فمتخذ القرار ليس بالضرورة هو صانع السياسة، كما أن صانع السياسة ليس هو بالضرورة متخذ القرار. نلاحظ مثلاً في كثير من الدول المتقدمة أن الكثير من سياساتها الخارجية قد صنعت في وزارات خارجيتها أو بعض أجهزتها، في حين إن متخذ القرار هو الرئيس أو رئيس الوزراء أو الملك، وذلك تبعاً لطبيعة النظام القائم وطبيعة هرم السلطة<sup>(١١)</sup>.

ففي الدستور المغربي مثلاً يكرس مركزية الملك في ضبط المجال الخارجي، بحيث يتمتع بدور جوهري في المجال السياسي الخارجي، في حين تتمتع باقي المؤسسات الرسمية وغير الرسمية باختصاصات محدودة جداً، وغالباً ما تكون ذات طابع استشاري في عملية صياغة القرار السياسي الخارجي، ولا أدل على ذلك من أن جل القرارات السياسية الخارجية المصيرية، قد انفرد الملك بصياغتها واتخاذها بدون الحاجة في ذلك إلى مساهمة باقي المؤسسات كمجلس النواب مثلاً، بل وبعضها تم اتخاذها بدون علم وزير الشؤون

(٩) باسل الخطيب، «جمع المعلومات بين الدبلوماسية والاستخبارات»، مجلة الدبلوماسية، العدد ٦ (ذو القعدة ١٤٠٦ هـ - تموز/يوليو ١٩٨٦)، ص ٥٢.

(١٠) هند بظلموس، «الفاعلون الجدد في السياسة الخارجية المغربية»، (رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمّقة، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، ٢٠٠٦)، ص ١٤٩.

(١١) آل سعود، «صناعة السياسة وصناعة القرار السياسي»، ص ٤٠.

الخارجية والتعاون، وفي إطار من السرية التامة، كما تم من خلال قرار الراحل الملك الحسن الثاني بتنظيم المسيرة الخضراء لتحرير الصحراء<sup>(١٢)</sup>.

وهذا الأمر يتم على خلاف الصياغة الطبيعية لقرارات السياسة الخارجية التي تتم في إطار مؤسسات عامة ومحددة. فهناك أكثر من ١٥٠ دولة في النظام الدولي تتفاعل ثنائياً وجماعياً بشكل يؤثر في كل دولة بذاتها، كما أن المعلومات الآتية لصانع السياسة الخارجية من النظام الدولي يصعب على أي صانع قرار واحد تتبعها، فوزارة الخارجية البريطانية مثلاً تتلقى يومياً ٢٠٠٠ برقية من سفاراتها في الخارج، هذا عدا تقارير المخابرات والوزارات الأخرى، فليس هناك صانع قرار واحد يستطيع متابعة هذا الفيض من المعلومات. ومن ثم فإنه من الضروري أن توجد مؤسسات قادرة على متابعة المعلومات وتحليلها، وإن كان ذلك لا يعني بالضرورة أهمية تلك المؤسسات في عملية صناعة السياسة الخارجية واتخاذ القرار<sup>(١٣)</sup>.

لنأخذ مثلاً الولايات المتحدة الأمريكية، حيث نجد أن الكثير من السياسات التي صنعت لمواجهة الاتحاد السوفياتي سابقاً وتعاملها مع المعسكر الشرقي وسياسات الأسلحة النووية وخلافه من السياسات كانت وليدة صنّاع متمرسين، فمنهم من كان أكاديمياً متبحراً في تخصص معين ويطرح توجهاً معيناً (مثال جورج كنان وسياسة الاحتواء)، ويطور مفاهيم معينة كانت نواة لصناعة سياسية تولتها وزارة الخارجية، ومن ثم مرت بعملية هندسة استراتيجية، وعند اتخاذ القرار من قبل الرئيس عبرت إلى عملية التسويق السياسي عن طريق الأجهزة الإعلامية لكي تكتمل الصورة المثلى للإنتاج السياسي الفعال<sup>(١٤)</sup>.

فعملية صنع القرار السياسي تتم عادة بثلاث مراحل أساسية، هي: مرحلة الإعداد للقرار، ثم مرحلة المفاضلة بين البدائل واتخاذ القرار، ثم مرحلة التنفيذ والمتابعة<sup>(١٥)</sup>.

وحين لا يمكن الحديث عن صناعة القرار السياسي بشكل قياسي بتفصيلاته، ويتعذر تعميم سياقاته وآلياته على كافة الدول نظراً إلى اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية والدستورية، فإنه يمكن الجزم بأن الدبلوماسية التي تستخدمها كافة الدول، بالرغم من اختلاف مذاهبها أحياناً، هي الوسيلة الأساسية لوضع القرار السياسي موضع التنفيذ، وأن فشل المساعي السياسية والدبلوماسية، ولا سيما في مجال المصالح الوطنية الحيوية يمكن أن يؤدي إلى خلق أزمة سياسية تستنفد جزءاً مهماً من مجهود الدولة العام<sup>(١٦)</sup>.

وعليه، إذا كانت عملية صناعة القرار السياسي الخارجي في الدول الغربية تمر عبر آلية المؤسسات الرسمية وغير الرسمية من مراكز ومعاهد للأبحاث والدراسات، سواء في

(١٢) للاطلاع على قرار تنظيم المسيرة الخضراء، انظر: إيرك لوران، ذاكرة ملك: الحسن الثاني (جدة: الشركة السعودية للأبحاث والنشر، ٢٠٠٩)، ص ١١٣ وما يليها.

(١٣) محمد السيد السليم، تحليل السياسة الخارجية (د.م.): بروفشال للإعلام والنشر، ١٩٨٤)، ص ٣١٠.

(١٤) آل سعود، «صناعة السياسة وصناعة القرار السياسي»، ص ٤٠.

(١٥) للمزيد من التفصيل، انظر: فهد سعود صقر النفيعي، «صناعة القرار السياسي»، مجلة الدبلوماسية، العدد ٨ (ذو القعدة ١٤٠٧هـ - تموز/يوليو ١٩٨٧م)، ص ٩٥.

(١٦) محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات، ص ١٨٣.

الميدان الدبلوماسي أو الاستراتيجي، بحيث تعمل على وضع تصور واضح ومتكامل حول أولويات وأهداف واستراتيجيات سياساتها الخارجية، فإن المغرب ما زال يفتقر إلى مثل هذه الصناعة في قراراته السياسية الخارجية، خاصة في ظل سيادة عامل تشخيص السلطة وعدم اكتمال الدور المؤسساتي، حيث جهاز المجال المحفوظ في السياسة الخارجية المغربية يدور حول نفسه بشكل تصبح معه دائرة القرار الخارجي وإعداد السيناريوهات الدبلوماسية ضيقة جداً، نظراً إلى غياب دور المؤسسات المدنية والسياسية القادرة على ممارسة دورها في عملية صناعة القرار السياسي الخارجي أو توجيهه على الأقل. وحتى في حالة وجود صناعة حقيقية للقرار السياسي الخارجي، فإن تنفيذه يطرح إشكالاتاً.

فإذا كان الوضع الداخلي يمتلك القوة اللازمة لتنفيذ القرار السياسي خارجياً، تكون هذه القوة الموجودة عاملاً مساعداً لمواجهة المواقف في الوضع الخارجي، وإذا كان الوضع الداخلي لا يمتلك القوة اللازمة القادرة على تنفيذ القرار السياسي خارجياً، عندئذ يؤدي الوضع الخارجي دوراً يحد من تنفيذ القرار السياسي، وهو الأمر الذي ينطبق غالباً على بلدان العالم الثالث، وهذا يؤكد مقولة أن «أحسن سياسة خارجية هي سياسة داخلية حسنة».

وهكذا، فالقرار السياسي، لكي لا يكون عشوائياً ومرتبلاً ومتسرعاً، لا بد له من أن يبنى على صناعة سياسية، فقد أثبتت الممارسة أن الكثير من الدول التي تفتقر إلى الصناعة السياسية تعاني العشوائية في قراراتها ومسار سياستها، فتراها متخبطة في عمليات ردود فعل حيال علاقاتها بمحيطها الخارجي.

وهذا الأمر بات ينطبق على القرارات التي يتم اتخاذها في تدبير السياسة الخارجية المغربية، وسنسوق لذلك بعض الأمثلة.

فقد أدت أزمة الصيد البحري بين الرباط ومدريد، بعد فشل المفاوضات حول تجديد اتفاقية الصيد البحري بين المغرب والاتحاد الأوروبي، إلى قيام رئيس الحكومة الإسبانية خوسيه ماريّا أنثار بتوجيه تهديد واضح إلى المغرب بوقف جميع المساعدات وعدم الدفاع عنه في الاتحاد الأوروبي، وعدم شطب الديون أو تحويلها إلى استثمارات. هذه التهديدات دفعت المغرب إلى إرسال وزير السيادة الخارجية والداخلية محمد بن عيسى وأحمد الميداوي برفقة مستشارة الملك زوليخة الناصري في زيارة خاطفة إلى مدريد في محاولة لوقف تدهور العلاقات بين الطرفين. هذه الزيارة لم تكن بالمرّة مبرمجة، بل جاءت بطلب من الرباط (كرد فعل) بعد تهديدات أنثار.

الزيارة كانت فاشلة وفي غير محلها، وكشفت كالعادة عن غياب رؤية واضحة لوزارات السيادة، فخوسي ماريّا أنثار رفض استقبال الوفد المغربي بحجة أجنדתه المكثفة، كما امتنع وزير الداخلية والخارجية ماريّا نواراخي وجوزيف بيكي على التوالي عقد ندوة صحفية مع نظيريهما المغربيين<sup>(١٧)</sup>.

(١٧) حسين مجدوبي، ما وراء مضيق جبل طارق: الانتقال الديمقراطي، العلاقات المغربية الإسبانية (تطوان: مطبعة الخليج العربي، ٢٠٠٢)، ص ١٤٠.



تلك الزيارة كشفت عن الانفعالية في اتخاذ القرار، وعن غياب خبراء في المستوى قادرين على قراءة المعطيات وصناعة مواقف جريئة. ولم يع النظام المغربي أن إسبانيا غير قادرة على تنفيذ تهديداتها طالما استمر ميزان التبادل التجاري الرسمي لفائدتها بأكثر من ٣٠٠ مليون دولار سنوياً<sup>(١٨)</sup>.

وكذلك كان قرار المغرب بسحب سفيره في السنغال انفعالياً وغير متزن في ضوء موقف الحزب الاشتراكي السنغالي المعارض والمؤيد لمواقف البوليساريو، وقد اعتبرته الدبلوماسية المغربية عملاً عدائياً سنغالياً ضد السيادة المغربية، وهو موقف اتسم بالاستعجال وسوء التقدير، فالحزب الاشتراكي السنغالي يمثل المعارضة وليس الحكومة، وبالتالي لا يجوز الأخذ بآراء المعارضين واعتبارها مواقف رسمية.

وهكذا، فاختيار قرار ما في إطار السياسة الخارجية يأتي كنتيجة لاقتناع تام بكل ما يرمز إليه مضمون القرار في إطار تصور عام لكل ما يمكن أن يترتب عن الأخذ به من نتائج.

فصناعة القرار تتأثر تأثيراً كلياً أو جزئياً بمجمل تلك الظواهر والعوامل التي توصف على أنها متغيرات أو مستجدات على السياسات المعاصرة. لذا، فإن الإطار العام لصنع القرار يشمل عدة مستويات تحليلية ينبغي مراعاتها والنظر إليها كعوامل مؤثرة في صنع القرارات السياسية ذات الطابع الخارجي. وأهم تلك المستويات البيئة الخارجية، والبيئة الداخلية، ثم التنظيم الإداري للحكومة<sup>(١٩)</sup>.

وثمة الكثير من المفاهيم الخاطئة في دول العالم الثالث، التي يبدو فيها أن صناعة السياسة حكر على القائد أو الرئيس أو الملك، وأن صناعة القرار وصناعة السياسة صنوان لا تمايز بينهما، وأن عمل أجهزة وزارة الخارجية وغيرها من الأجهزة الأخرى ما هو إلا عمل إجرائي فقط، وبالتالي يكون معطل الفعالية في الإنتاجية. لذا يبدو أن معضلة الكثير من هذه الدول هي في كيفية جعل القرار السياسي مبنياً على صناعة سياسية بعيدة عن تأثيرات الاحتكارات النفوذية لأشخاص القمم السلطوية<sup>(٢٠)</sup>.

## ثانياً: غياب رؤية استراتيجية واضحة

لعل أهم ما استطاع أن يتحكّم فيه الإنسان في النصف الثاني من هذا القرن هو مفهوم الاستراتيجية، وهذا الأخير هو حصيلة لإدراك تدريجي للفعل الاستراتيجي كما تبدى للإنسان بعد سلسلة طويلة من التجارب والتحولات والإحباطات في مجال الصراع، ونشأة المجتمعات، وقيام الأنظمة السياسية، واصطدام الحضارات والعلاقات بين الأمم.

إن الاستراتيجية الدولية المعاصرة ليست استراتيجية صراع فحسب، بل هي استراتيجية

(١٨) المصدر نفسه.

(١٩) للمزيد من التفصيل، انظر: النفيعي، «صناعة القرار السياسي»، ص ٩٤.

(٢٠) آل سعود، «صناعة السياسة وصناعة القرار السياسي»، ص ٤٠.

تعاون أيضاً، بالمعنى الواسع لهذه الكلمة، أي استراتيجية التعايش، وحل النزاعات وإدارة الأزمات بالاعتماد على الفن الدبلوماسي، وتقنيات التأثير والأدوات السلمية وشبه السلمية التي يوفرها النظام الدولي<sup>(٢١)</sup>.

وهكذا يمكن القول إن السياسة الخارجية تكمن في اختيار المصالح القومية من خلال التجانس والتوافق بين هذه المصالح التي توضع موضع التنفيذ، وبالتالي فإن أية سياسة خارجية يمكن أن تنقسم إلى ثلاث مراحل: التصور والمحتوى والتنفيذ، إذ تقوم المرحلة الأولى على التقييم الاستراتيجي لماهية الأهداف المطلوبة والمتاحة، مع الأخذ في الاعتبار طبيعة النظام الدولي. والمرحلة الثانية هي ناتج ورد فعل هذا التقييم، أما المرحلة الثالثة فهي تشمل على المقومات وآلية التنسيق الداخلي للدولة، والوسائل التي تمكن الدولة من نقل آرائها ورغباتها إلى دول أخرى<sup>(٢٢)</sup>.

وبالتالي، فلفظ الاستراتيجية يمكن أن يطلق على الأهداف المحددة ووضع البدائل ومقارنة التكاليف والفوائد المرتبطة بها وتقييمها، ثم اختيار البديل الاستراتيجي الأفضل ووضعه في برنامج زمني قابل للتنفيذ<sup>(٢٣)</sup>.

أما الاستراتيجية الدبلوماسية، فهي مجموعة الأساليب والطرق التي تطبقها وزارة الخارجية مباشرة بواسطة ممثليها الدبلوماسيين في سبيل تحقيق هدف معين، ويراعى فيها اختيار الوقت المناسب والطريقة الملائمة لاتخاذ مبادرة التقدم باقتراح إصدار بيان يتضمن التأكيد أو الاستنكار أو التريث في الإجابة عن موضوع معين ريثما تتجلى الحقائق وتستقر الظروف، أو عدم الإجابة مطلقاً أو تجاهل الموضوع إلى غيرها من الممارسات الدبلوماسية<sup>(٢٤)</sup>.

وكيفما كان المكان الذي نشأت عليه الاستراتيجية المعاصرة للدبلوماسية مع قوتها ومعوقاتهما، فإنها توجه السياسات الدولية وتحدد الأولويات الرئيسية والإجابات المطلوبة للمشاكل السياسية العالمية، وتبقى وفيه لاستراتيجية الحياد والمشاركة في تحسين الوضع الجديد<sup>(٢٥)</sup>.

هناك محدّدان أساسيان لنجاح السياسة الخارجية لأي بلد مهما كان حجمه، ومهما كانت توجهاته السياسية: يتمثل الأول في الرؤية الاستراتيجية لهذا البلد، ومعرفة وتحديد

(٢١) العثماني، الحياة الدولية بين القانون والواقع، ص ٥٠.

(٢٢) عبد الفتاح عوض، «مفهوم السياسة الخارجية والأداء الدبلوماسي»، مجلة الدبلوماسي، العدد ١٨ (شعبان ١٤١٨هـ/ ١٩٩٢م)، ص ٤٢.

(٢٣) تركي إبراهيم عبيدان، التخطيط الاستراتيجي: مفهومه وإطاره الإرشادي ومراحلته المختلفة، كتاب إلكتروني متاح على الموقع التالي: <http://www.aravma.org/subject/2.ppt>.

(٢٤) محمد نصر منها، العلاقات الدولية بين العولمة والأمركة (الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٦)، ص ٦٥.

(٢٥) Thérèse Benjelloun, *Visages de la diplomatie marocaine depuis 1844* (Paris: Eddif, 1991), p. 202.

أهداف ومبتغيات السياسة الخارجية بدقة ووضوح حتى لا تؤدي التحركات والتقلبات إلى الحياد عن تلك المحددات أو تغييب تلك الأهداف. والمحدد الثاني هو التوفر على الأدوات التنفيذية اللازمة للسياسة الخارجية، ومنها الأداة الدبلوماسية، لأنه في حالة عدم التوافق بين المخطط الاستراتيجي والأداة الدبلوماسية سيواجه هذا البلد إخفاقات عديدة، سواء على مستوى الدفاع عن مصالحه أو تحقيق أهداف سياساته الخارجية.

فالدبلوماسية توضع في خدمة استراتيجية معينة، وتساهم في نجاحها من خلال تكتيكها، أي من خلال قيادة العمل والنشاط، وكلما أصبح الطرف الخارجي غامضاً، وازداد تعقيداً وشكاً، ازدادت حاجة الدبلوماسية إلى مرجعية سياسية وأخلاقية متينة تغطي مخاطر ترك مجال اختيار الأهداف للتساهل وللصدفة ومجال الرد السريع. وبناءً عليه، لا يمكن أبداً تنفيذ الأهداف بمناورات فوضوية ومتنافرة<sup>(٢٦)</sup>.

فلكل موقف استراتيجي معينة تلائمه، وقد يكون اختيار هذه الاستراتيجية أو تلك صائبا في حالة معينة وغير مناسب في حالة أخرى. ويعتبر فن الأسلوب المناسب والممكن والملائم لحالة معينة أحد أهم أسس الاستراتيجية المعاصرة، فإلى جانب أسلوب القوة العسكرية، يمكن استخدام القدرات الاقتصادية والسياسية والثقافية والمعنوية التي تؤدي منعزلة أو مجتمعة، إلى بلوغ الأغراض المحددة. وعلى هذا الأساس، فجوهر الاستراتيجية المعاصرة هو فن الاختيار بين النظريات المختلفة والأساليب المتنوعة المتاحة لما يناسب الحالة التي تواجهها القيادة المسؤولة من أجل بلوغ الأغراض<sup>(٢٧)</sup>.

وعلى هذا الأساس، هل النظام المغربي يتوفر على استراتيجية واضحة لاسترجاع سبتة ومليلية المحتلتين؟ المتعارف عليه أن كل عملية تحريرية أو عملية لتصفية الاستعمار، تخضع لاستراتيجية معينة، لكن نتساءل: هل يتوفر المغرب على استراتيجية واضحة ومحددة لإعداد الظروف المناسبة لاستعادة المدينتين، وكذلك الجزر المغربية؟ لن نكون مبالغين هنا إذا أكدنا أنه لا توجد أدنى استراتيجية لاستعادة المدينتين باستثناء بعض التصريحات بين الفينة والأخرى، تؤكد الطابع المغربي للمدينتين، وهي تصريحات مناسباتية وتكون عادة في هيئة الأمم المتحدة.

فإخفاقات الدبلوماسية المغربية ونوعية الأخطاء التي طبعت مسار معالجتها لقضية سبتة ومليلية تكشف بوضوح أن الجهاز الدبلوماسي لم يتوفر ولا يتوفر على أية استراتيجية، سواء في الماضي قبل الحماية وبعدها أو بعد الاستقلال، أو حتى في المستقبل القريب، تتوخى القيام بالإعداد التدريجي والمرحلي لاستعادة المدينتين المحتلتين.

إن كل مشروع عظيم هو مشروع طويل الأمد، ولهذا فإن الاستراتيجية تبني نفسها في المدة التاريخية والامتداد الزمني حين توجه إلى تحقيق طموح أو إشباع رغبة أو الحصول

(٢٦) آلان بلانتي، في السياسة بين الدول: مبادئ في الدبلوماسية، ترجمة نور الدين خندودي

(الجزائر: موقف للنشر والتوزيع، ٢٠٠٦)، ص ٤٤.

(٢٧) العثماني، الحياة الدولية بين القانون والواقع، ص ٥٦.

على منافع، حتى ولو تطلب تنفيذها اللف والطرق الملتوية من جهة، أو سلوك نهج براغماتي من جهة أخرى. ويتعين على سياسة كبرى تنشُد العظمة أن تحدّد مسارات دبلوماسية أكثر بعداً وأشدّ تعقيداً عندما تضع نفسها في الآفاق المستقبلية لعالم متغيّر تتطور فيه المفاهيم والقوى<sup>(٢٨)</sup>. فلن تكون التصريحات المناسبة عاملاً مبرراً للاستراتيجية حتى ولو جاءت لتعزيزها ودعمها.

فالبعض يحاول أن يبرر بأنه طالما لم يتمكّن النظام المغربي من إغلاق ملف الصحراء المغربية، فلن يفتح ملف المدينتين. هذا التحليل في العمق يعتبر تبريراً مجانياً، ويكشف بالملس مدى عجز الجهاز الدبلوماسي عن فهم تطورات هذا الملف الشائك. فتتبع التحركات السياسية للدبلوماسية المغربية ومخططات حكومة الرباط تثبت هذا القصور الذي يتجلى في ثلاث نقاط: غياب الدراسات التعريفية بهذه القضية، والتهميش، ثم التشريع القانوني.

وحول النقطة الأولى، يفتقر المغرب إلى دراسات بمختلف اللغات موجهة إلى الرأي العام الدولي حول حقه في أراضيهِ المقتصة للرد على الدراسات التعميمية والتغليطية التي تشرف عليها الأجهزة الإسبانية وتنشرها في مكنتات العالم. فالعديد من الباحثين في الجامعات الأوروبية والأمريكية لدى محاولتهم إنجاز أبحاث وأطروحات حول إشكالية سبتة ومليلية يصطدمون بغياب كتب تبرز وجهة نظر المغرب، ويكتفون بالمواقف الإسبانية المعززة بعشرات الكتب بمختلف اللغات<sup>(٢٩)</sup>.

كما أنه لم يتم وضع أية خطة محكمة، ولا أية استراتيجية مدققة ولا منهجية في التوعية والإعلام لمواجهة التحديات المفروضة علينا، كما أن البرامج التعليمية بمختلف درجاتها ومستوياتها لم تتطرق في أية مادة من موادها إلى ذكر المدينتين السليبتين<sup>(٣٠)</sup>.

والنقطة الثانية تكمن في انتشار وارتفاع حدة التهميش، وما يشكله من انعكاسات سلبية للغاية على الاقتصاد المغربي، وارتباط أعداد كبيرة من المغاربة بهذه التجارة غير الشرعية التي تخلق لإسبان المدينتين أكثر من مليار دولار سنوياً. والنقطة الثالثة، وهي الأخطر، تتجلى في الغياب الكلي للمدينتين من الحياة السياسية والقانونية المغربية، وكمثال على ذلك عدم وجود سبتة ومليلية، ولو رمزياً، في التقسيم القانوني لنظام الجهات، حيث لم تحتسب سبتة على جهة تطوان – طنجة، ولا مليلية على جهة الناظور وتازة، وعارض وزير الداخلية الأسبق الراحل إدريس البصري بشدة إدماج المدينتين في التقسيم الجهوي<sup>(٣١)</sup>.

وهكذا، فإذا كان حضور الاستراتيجية هو طريق الوصول إلى تحقيق الأهداف العامة

(٢٨) بلانتي، المصدر نفسه، ص ٤٥.

(٢٩) مجدوبي، ما وراء مضيق جبل طارق: الانتقال الديمقراطي، العلاقات المغربية الإسبانية، ص ١٨٧.

(٣٠) محمد المعزوي وجعفر بنعجيبة، سبتة ومليلية حتى لا ننسى (الرباط: شركة الهلال العربية للنشر والطباعة، ١٩٨٦)، ص ٢٥٥.

(٣١) مجدوبي، المصدر نفسه، ص ١٨٨.

في السياسة الخارجية عبر استخدام الوسائل المتوفرة في مختلف المجالات من أجل بلوغ الهدف السياسي، فإن غياب هذه الاستراتيجية في التعاطي مع قضية سبتة ومليلية يقودنا إلى القول إن مسألة الثغور المحتلة ما زالت تشكل هدفاً ثانوياً في السياسة الخارجية المغربية، إن لم نقل بعدم حضورها، نظراً إلى الأولوية التي تحظى بها قضية الصحراء التي استأثرت بكافة أشكال ووسائل الدعم السياسية والاقتصادية والدبلوماسية وغيرها.

لذلك نلمس بوضوح أثر غياب الرؤية الاستراتيجية من خلال عشوائية الأهداف والوسائل والنتائج، وضعف الاستغلال الأمثل للطاقات والموارد المتاحة، وغياب القدرة على رصد ومواجهة التحديات والأزمات.

فتنفيذ السياسات بشكل فعال يتطلب استراتيجيا، كما يتطلب السياسات نفسها، والحقيقة أن السياسات بدون استراتيجية هو تناقض لفظي تقريباً، فالسياسات هنا تعني اهتماماً وحرصاً في تشكيلها لا يقتصر على التحليل والمضمون فحسب، وإنما يمتد أيضاً إلى الاعتبارات العملية المتعلقة بتنفيذها<sup>(٢٢)</sup>.

فإذا كانت قدرة الحكم وصلابته من شروط نجاح استراتيجياته وتكتيكاته الدبلوماسية، فإن الدبلوماسية تمارس تأثيراً في الخيارات الاستراتيجية عندما تسمح للقيادة بالتزود بالأخبار والتأمل والتفكير قبل أن تباشر العمل، وتستعمل الاستراتيجية في واقع الأمر الإمكانيات التي تتيحها التقنيات، ولكن بإمكانها هي وحدها أن تتناول التقلبات والشكوك التي تحدثها هذه التقنيات، كما تمنح من جهة أخرى للمناورة تعليماتها الجوهرية<sup>(٢٣)</sup>.

فإسبانيا تستند في رفضها لكل حوار حول الثغور المغربية المحتلة إلى مجموعة من المعطيات والوقائع، منها ما يرتبط بموازين القوى المختلة أصلاً بين الطرفين في أبعادها العسكرية والاستراتيجية والسياسية<sup>(٢٤)</sup>.

وهكذا فغياب استراتيجية شاملة للتحرير قادت دبلوماسيةنا إلى التردد وعدم الفعالية، حيث يبقى الخطاب الرسمي المغربي ومعه الدبلوماسية المغربية أكثر قصوراً وغموضاً عن إيجاد الإجابة عن الأسئلة الحقيقية لمستقبل سبتة ومليلية والجزر.

هذا الوضع تؤكده دراسة ضخمة أجرتها مجموعات البحث الاستراتيجي (وهو الأمر الذي نفتقده في المغرب) المنتمية إلى مجموعة من الجامعات الإسبانية المعروفة باهتمامها بالمغرب والوطن العربي، مثل جامعتي «كومبلوتنسي» و«أوتنوما» في مدريد، وجامعة «غرناطة» برفقة لجان من وزارة الخارجية والمخابرات. ورسمت هذه الاستراتيجية الخطوط

(٢٢) بيتر مارشال، *الدبلوماسية الفاعلة*، ترجمة أحمد مختار الجمال (القاهرة: المجلس الأعلى للثقافة، ٢٠٠٥)، ص ١٧٨.

(٢٣) بلانتي، *في السياسة بين الدول: مبادئ في الدبلوماسية*، ص ٤٤.

(٢٤) محمد غربي، «العلاقات المغربية الإسبانية بين تعقيدات التاريخ وأبعاد الحاضر والمستقبل»، ورقة قدمت إلى: «سبتة ومليلية والجزر المحاذية: جذور الاحتلال، مظاهر الأسبنة، وآفاق التحرير واستكمال الوحدة الترابية للمغرب» الندوة الدولية التي أقيمت بجامعة محمد الأول بوجدة، بين ٢٤ - ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٨.

العريضة التي تنتهجها الدبلوماسية الإسبانية خلال السنوات المقبلة، لتتحول إلى قوة سياسية يؤخذ برأيها في المنتديات الدولية.

فالتقرير يؤكد أن الدبلوماسية الإسبانية تعرف جيداً ما يدور في المغرب لتواجد جهاز استخباراتي قوي، وارتفاع نسبة مجموعات البحث المتخصصة في العلاقات المغربية – الإسبانية في مختلف الجامعات الإسبانية، في حين إن الجانب المغرب لا يولي أية أهمية للعلاقات الدبلوماسية في الأبحاث الجامعية – للأسف الشديد – سواء تعلق الأمر بإسبانيا أو دول أخرى. وكل القرارات التي يتم اتخاذها تبقى قائمة على تقارير أمنية أحياناً تكون وهمية لضعف الدبلوماسية المغربية، ويضيف التقرير أن عدم إلمام بعض الدبلوماسيين المغاربة باللغة الإسبانية يحول دون تعميق العلاقات بين البلدين<sup>(٣٥)</sup>.

وعليه، فإن واقعنا في المغرب أيضاً يتطلب أكثر من أي وقت مضى تأسيس هذه المراكز الاستراتيجية من حجم المراكز الاستراتيجية في إسبانيا، وفي المجالات المختلفة، لتساعد على رسم سياسات واضحة مبنية على أسس علمية سليمة، سواء أكان ذلك في المجال السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو غيرها من المجالات. لذلك، فإننا نقترح بإلحاح في المدى القريب تأسيس المركز المغربي للأبحاث والدراسات الاستراتيجية كمؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً<sup>(٣٦)</sup>.

وهكذا، تبقى من نقط ضعف الدبلوماسية المغربية تجاه إسبانيا عدم اعتمادها على دراسات الخبراء لغياب معاهد الدراسات الاستراتيجية في المغرب، الأمر الذي يجعل منها دبلوماسية ارتجالية. ويتضح هذا جلياً في نوعية عملها وطريقة اتخاذ القرارات.

يبقى القول إنه أمام تعقد شروط التوصل إلى تسوية عادلة لقضية سبتة ومليلية تضمن حق المغرب المشروع في تحقيق الوحدة الترابية، فإن الدبلوماسية المغربية تبقى مطالبة ببذل الكثير من الجهود لتحقيق القدرة على مواجهة التحديات المستقبلية التي يفرضها تدبير هذا الملف، خاصة في ظل الموقف الإسباني المتصلب إزاء كل المبادرات المغربية لإيجاد قاعدة مشتركة للحوار من أجل التوصل إلى حل يضمن المصالح المشتركة للطرفين.

هذا الأمر بات يستوجب إعادة النظر في مجموعة من الأمور، وعلى رأسها التفكير جدياً في بلورة تصور واضح ومتكامل حول أولويات أهداف واستراتيجيات السياسة الخارجية المغربية، ووضع إطار لقضية سبتة ومليلية ضمن هذه الأولويات والأهداف والاستراتيجيات، ثم العمل على صياغتها بشكل عقلاني، والقيام بتنفيذها عبر اللجوء إلى تحديث وإعادة تأهيل مناهج وأساليب عمل الدبلوماسية المغربية، حيث ظلت هذه الأخيرة تغيب عملية التنسيق ما بين القطاعات التي من المفترض أن تكون بمثابة المدافع الأول عنها والمؤثر في نموها بشكل كبير □

(٣٥) مجدوبي، ما وراء مضيق جبل طارق: الانتقال الديمقراطي، العلاقات المغربية الإسبانية، ص ١٩٥.

(٣٦) محسن الندوي، «أهمية مراكز الدراسات الاستراتيجية لمواجهة تحديات التنمية»، مجلة شؤون إستراتيجية، السنة ١، العدد ١ (ذو الحجة - محرم ١٤٢٩هـ/ [أيار/مايو - حزيران/يونيو ٢٠٠٨م])، ص ٢.