

[1]
القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السريّة
الأمريكية

القنوات الخلفية

تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة الخارجية الأمريكية

The Back Channel: The practices of Secret Diplomacy in American Foreign Policy

(*) م.د. عبد الأمير عبد الحسن إبراهيم

مخلص البحث

تعد القنوات الخلفية إحدى تكتيكات الدبلوماسية التي تمارسها الدول لتحقيق أهداف السياسة الخارجية في حل النزاعات الدولية خارج الهياكل والانساق الرسمية البيروقراطية وبعيدة عن أعين وعدسات وسائل الإعلام وذلك لضمان سرية المعلومات وإبعادها عن التداول الرسمي والإعلامي لحين بلوغها الغاية المستهدفة.

وقد مارست الدول الأوروبية بشكل عام والولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص هذا التكتيك في مراحل تاريخية مختلفة، إذ كانت المفاوضات وإبرام المعاهدات السرية أحد الأسباب التي أدت إلى نشوب الحرب العالمية الأولى عام 1914 ما دفع الرئيس الأمريكي (وودرو ويلسون) في شهر كانون الثاني عام 1919 في مؤتمر باريس للإعلان عن ضرورة أن تكون المعاهدات الدولية مفتوحة وأن تمارس الدبلوماسية بشكل صريح وعلني وشفافية.

• جامعة الإمام جعفر الصادق(*) (*)

[2]
القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السرية

الامريكية

وكان أبرز استخدامات القنوات الخلفية التي أسهمت في عدم نشوب حرب عالمية ثالثة، تطبيقاتها في أزمة الصواريخ السوفيتية في كوبا في تشرين الأول عام 1962، إذ تواصلت الرسائل بين الرئيس الأمريكي جون كيندي والزعيم السوفيتي خروتشوف عندما كانت الصواريخ السوفيتية على مقربة من السواحل الأمريكية وباشر الرئيس الأمريكي بفرض حصار اقتصادي على كوبا، إذ أدى قيام صحفي بنقل رسالة إلى البيت الأبيض في حدوث تحول جوهري في مسار الأزمة عندما وافقت الولايات المتحدة الأمريكية على عدم غزو كوبا في مقابل سحب السوفييت صواريخهم. وطائرتهم القاذفة.

وكانت الأحداث في تطبيقات القنوات الخلفية الدور الذي قام به (جون كيري) وزير الخارجية الأمريكي الأسبق بالتنسيق مع سلطنة عمان عام 2013 وقبل أن يتولى مسؤولياته كوزير، في التواصل مع الجانب الإيراني والتوصل ، بعد مفاوضات بدأت تم (1+5 P بشكل سري، إلى صفقة مع إيران حول برنامجها النووي بما سمي إبرامها في 14 من تموز عام 2015.

فضلاً عن أن الزيارات السرية التي قام بها وزير الخارجية الأمريكي (مايك بومبيو) عندما كان مديراً لوكالة الاستخبارات المركزية قد مهدت لعقد القمة الأمريكية الكورية الشمالية في سنغافورة في 12 حزيران 2018 بين الرئيس الأمريكي دونالد ترامب والزعيم الكوري الشمالي (كيم جونج أون) للبحث عن مخرج لأزمة التجارب النووية والبالستية.

وبذا فإن القنوات الخلفية ليست بالشيء الجديد على البيت الأبيض، إذ هي واحدة من أكثر الأدوات فاعلية في السياسة الخارجية الأمريكية. أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في أن الدبلوماسية الرسمية التي تمارسها الولايات المتحدة الأمريكية لا تمثل إلا الجزء الظاهر من سياستها الخارجية، أما ممارستها لدبلوماسية القنوات الخلفية فهي الجزء الأكبر وغير الظاهر من تلك السياسة.

[3] القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السرية

الامريكية

إشكالية البحث: تكمن إشكالية البحث في التداخل المفاهيمي بين دبلوماسية القنوات الخلفية بوصفها أحد تطبيقات الدبلوماسية السرية، وبين أشكال أخرى من أعمال الوكالات الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية الأخرى ذات الطبيعة السرية. كأعمال أجهزة الاستخبارات والتجسس والعمليات العسكرية.

فرضية البحث: إن دبلوماسية القنوات الخلفية هي من أدوات السياسة الخارجية الأمريكية التي غالباً ما يتم ممارستها بالتوازي وبالتكامل مع الدبلوماسية الرسمية في إدارة الأزمات الدولية.

هدف البحث : يهدف البحث إلى التعريف بأن العديد من الأزمات الدولية التي نجحت في أدارتها الولايات المتحدة الأمريكية ، إنما كانت تتم عبر استخدام القنوات الخلفية.

منهجية البحث: اعتمد المنهج التاريخي للإحاطة بشواهد تاريخية اعتمدت فيها السياسة الخارجية الأمريكية دبلوماسية القنوات الخلفية في تسوية المنازعات الدولية والخروج من الأزمات ، وتحري الأسباب التي قادت إلى نجاح وإخفاق تطبيقات هذا النمط من الدبلوماسية ، تم تعزيزه بالمنهج التحليلي استخدمت في تعريف وتقويم الأجزاء المكونة لدبلوماسية القنوات الخلفية لفهم الظواهر المتكررة لتطبيقات هذا النمط من الدبلوماسية في السياسة الخارجية الأمريكية المعاصرة.

كلمات مفتاحية: الدبلوماسية السرية، الدبلوماسية العلنية، الدبلوماسية المعاصرة، دبلوماسية القنوات الخلفية.

هيكلية البحث: تم توزيع البحث إلى مبحثين، الأول: حمل عنوان الدبلوماسية السرية والقنوات الخلفية ، أما الثاني : فتناول موضوع القنوات الخلفية: الطبيعة التفاوضية وتقدير الدبلوماسية الخلفية وتطبيقاتها في السياسة الخارجية الأمريكية في الأزمات الدولية ، فضلاً عن مطالب وفروع ، ذات العلاقة ، تضمنها متن كل مبحث.

مقدمة

[4]
القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السرية

الامريكية

استخدمت القنوات الخلفية كأداة من أدوات السياسة الخارجية لإحداث اختراق في مسار أزمات دولية ، وإيجاد مخارج متوازنة تؤمن تحقيق نتائج لا صفورية لأطراف الأزمة.

وكانت تطبيقات هذا التكتيك واضحة في السياسة الخارجية الأمريكية اعتمدتها الإدارات الأمريكية المتعاقبة بدءاً من الرئيس جون كيندي إلى الرئيس دونالد ترامب.

وتعني القنوات الخلفية نمطاً من الاتصالات السرية تقوم بها الدولة خارج الإطار البيروقراطي لمسار العمل الدبلوماسي الذي يقع ضمن مهام التنفيذ في عملية صنع القرار في السياسة الخارجية الأمريكية ، تتولى القيام به إحدى الوكالات التي تعد قريبة من فكر الرئيس أو تتماهى مع أفكاره، أو أن يقوم بها بشكل سري طرف ثالث يتولى تأمين الاتصال وتقريب وجهات النظر بين أطراف النزاع.

وحيث تكمن الصعوبات في تفاصيل العملية التفاوضية ، فقد بات من المناسب أن يستخدم الرؤساء وكبار مساعديهم اتصالات سرية لتعزيز أهداف السياسة الخارجية للولايات المتحدة خارج الجهاز البيروقراطي يتيح للإدارات إجراء محادثات مع حكومات أجنبية عبر القنوات الخلفية يؤمن القدرة على الخروج من دائرة الأزمات وتحقيق الاستقرار الدولي والقدرة على التنبؤ في مسار العلاقات الخارجية.

وإذ تقوم وزارة الخارجية بمهام التمثيل والتنفيذ والمشاركة في عملية صنع القرار في السياسة الخارجية، فإن ميل رؤساء الولايات المتحدة نحو السياسة الخارجية يدفعهم إلى الاعتماد بدرجة كبيرة على مستشاريهم للأمن القومي وإعطائهم أهمية متميزة في عملية صنع القرار وذلك لقربهم من الرئيس ومساعدته في تشكيل وجهة النظر الرئاسية، فيكتسب مجلس الأمن القومي مكانة خاصة لدى الإدارات الأمريكية تؤهله لتبوء موقع مؤثر بوصفه المساعد التنفيذي للرئيس في عملية الاتصال مع المحيط الدولي.

وتعد حالة الانسجام والتبادل الفكري للآراء بين الرئيس ووزير خارجيته الأساس في نهوض وزارة الخارجية بعملية صنع القرار، فعندما تسلم الرئيس (ريتشارد نيكسون)

[5] القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السرية

الامريكية

مسؤوليته في البيت الأبيض ، عمل على إعادة تنظيم طاقم إدارته بشكل يجعل من الرئيس مصدراً لعملية صنع القرار، وكان باستمرار يبعد وزير الخارجية (وليم روجرز) منها معطياً المجال لمجلس الأمن القومي في أن يأخذ بعض الدور، إذ أوكل إلى مستشاره للأمن القومي (هنري كيسنجر) بخوض عدد من المفاوضات الحساسة السرية، وعهد إليه تفعيل الدبلوماسية باستخدام أداة القنوات الخلفية أدى تنفيذها إلى إقصاء وزير الخارجية وحدوث تراجع في دور وزارة الخارجية وتعاظم لدور مجلس الأمن القومي في عملية صنع القرار، إذ مارس (كيسنجر) الدبلوماسية السرية وقام بفتح قنوات خلفية عبر أطراف ثالثة مثل فرنسا وبولندا والباكستان أدت لاحقاً إجراء اتصالات مباشرة بين كيسنجر ورئيس الوزراء الصيني (شوان لاي)، ومهدت زيارة الرئيس الأمريكي (نيكسون) إلى بكين في الحادي والعشرين من شباط عام 1972 التي تكللت بتحقيق اختراق دبلوماسي تمثل في تطبيع العلاقات مع الصين الشعبية بعد انقطاع تلك العلاقات بسبب رفض الولايات المتحدة الأمريكية الاعتراف بالصين الشعبية وممارستها سياسة الاحتواء إزاءها.

المبحث الأول: الدبلوماسية السرية والقنوات الخلفية

The Secret Diplomacy and the Back Channels

تعد الدبلوماسية من بين أهم أدوات التي يمكن للدول من خلالها أن تنفذ السياسة الخارجية. لقد تطورت مهام التي تعد تقتصر على وظيفة التنفيذ، بل تجاوزت تلك الحدود لتمارس وظيفة المشاركة في عملية صنع القرار.

تلجأ الدبلوماسية، عادة، إلى استخدام قنوات سلمية مختلفة في تدبير نشاط الدولة في إطار العلاقة مع الدول الأخرى، بهدف تحقيق مصالحها سواء كانت تلك القنوات علنية أو سرية يتم إبعادها عن التداول في وسائل الإعلام وإطلاع الرأي العام على مجرياتها لحين إنضاج ظروف موضوعية و التوصل إلى حلول سياسية ملائمة تعالج أسباب نشوء الأزمات الدولية لتعود الدبلوماسية مجدداً إلى سياقها العلني.

[6]
القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السرية

الامريكية

وتتفق أهداف السياسة الخارجية مع الدبلوماسية في حمايتها للأمن القومي بوسائل سلمية، إذ تستمر الدبلوماسية ممارسة وظائفها ، وقد تتوسع، حتى أثناء اندلاع الأزمات ونشوب الحروب.

المطلب الأول: الدبلوماسية ووظيفة التفاوض وصورها

Diplomacy and the Function of Negotiation and Its Images

تطورت وظيفة الدبلوماسية في مفهومها التقليدي من وظيفة التمثيل والتفاوض تقوم بحل قضايا محدودة إلى وظيفة العمل كمخطط وحامل ميزان تتولى فيه صياغة أهداف السياسة الخارجية والتنسيق بين استخدام أدواتها، فلم يعد التفاوض يتم حصراً من خلال عمل الدبلوماسي، إذ إن غالبية المعاهدات الدولية المعاصرة يتم التفاوض على إبرامها والعمل على تنفيذها من قبل خبراء في تخصصات مختلفة.

لقد أدى انتقال الدبلوماسية من مفهومها التقليدي إلى المعاصر في أن يتحول المنهج الثقافي والعلمي للدبلوماسي من منطق العلوم الاجتماعية إلى منطق علمي إحصائي تكون للدبلوماسي مشاركة في عملية صنع القرار، تنتقل فيه عملية التمثيل الحكومي إلى تمثيل حضاري لتصبح وظيفة الدبلوماسي تجمع بين العلم والفن والخبرة هذا وتنقسم هذا المطلب إلى فرعين الأول: سيتناول عرض مفاهيمي للدبلوماسية، فيما سيبحث الفرع الثاني في موضوع التفاوض في الأزمات الدولية.

أولاً: الدبلوماسية – مدخل مفاهيمي

تعرف الدبلوماسية بأنها أداة تنفيذ السياسة الخارجية، فهي الأداة التي تزود جهاز اتخاذ القرار بالمعلومات اللازمة، وتحقق بوسائل سلمية أهداف السياسة الخارجية للدولة¹. وتبحث الدبلوماسية عن طرق تعتمد استخدام التوافقية وتحقيق المصالح لمنع نشوء الصراعات والتوصل إلى اتفاق قبل اللجوء إلى حرب.

1. تونكين، القانون الدولي العام، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1972، ص 210

[7] القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السريّة الأمريكية

وتنطوي الدبلوماسية على عناصر الإكراه والإقناع والتكيف والاتفاق التي من الممكن أن تستند في ممارستها وظائفها إلى السرية من عدمه في الوصول إلى تنفيذ وظائفها الأساسية وممارستها.

وقد عرف (إلمر بلايشكي) الدبلوماسية بأنها " العملية السياسية التي تمارسها الكيانات السياسية (الدول بشكل عام) من خلال إقامة العلاقات الرسمية والحفاظ عليها بين بعضها البعض في السعي لتحقيق أهدافها ومصالحها في البيئة الدولية. وتتمتع الدبلوماسية بدينامية وقدرة على التكيف والتغير في عالم متحول، فهي تشارك في عملية صنع وتنفيذ السياسة الخارجية، وتمارس وظائف التمثيل، والإبلاغ،² والتواصل، والتفاوض، والمناورة، فضلاً عن رعاية مصالح المواطنين في الخارج.

إن المقصود بالدبلوماسية هو منع حدوث صراعات مستقبلية، أو إيجاد حلول لما وقع منها، إذ إن الدبلوماسيين يسعون إلى تأسيس آليات للتمثيل الدبلوماسي والتواصل بطريقة رسمية علنية، أو عبر استخدام القنوات الخلفية بطريقة سرية عبر فتح قنوات للحوار وعند الحاجة للتفاوض وذلك من أجل تجنب وقوع صراع أو العمل على حل صراع، إذ عد علماء المنهج التقليدي في الدراسات الدبلوماسية في أن محاولة تقريب الاختلافات تعد من أهم وأكبر المهام الدبلوماسية، وأن الفشل في إنجازها قد يؤدي³تدمير الحضارة البشرية في العصر النووي.

وفي هذا السياق، تمارس الدبلوماسية وظيفة إدارة العلاقات الدولية عن طريق الاتصالات لتشمل مفاوضات تؤدي إلى إبرام صفقة أو اتفاق. وبعبارة أخرى، فإن

2 P. Elmer, **Diplomacy: Search for its Meaning**In **Modern Diplomacy: The Art and Artisans**. Washington: American Enterprise Institute for Public Research. 1979, p. 34.

[8] القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السرية

الامريكية

الدبلوماسية هي الوسيلة الأساسية التي تحاول الدول من خلالها تسخير قوتها لغرض تحقيق أهدافها وتأمين مصالحها.

يعتقد هارولد نيكولسون في أن (قاموس أكسفورد الإنكليزي) قد حدد تعريفاً جيداً للدبلوماسية على أنه "إدارة العلاقات الدولية عن طريق التفاوض؛ وأنها الطريقة التي يتم بها تعديل هذه العلاقات وإدارتها بواسطة السفراء والمبعوثين". إن مثل هذه المفاوضات تشمل حقول السياسة وصنع السلام والتجارة والاقتصاد والثقافة والبيئة⁴. وحقوق الإنسان والأمن البشري.

أما مفهوم التفاوض، فهو الطريقة التي يتصل بها طرفان أو أكثر في محاولة لتغيير أو الامتناع عن تغيير علاقتهما مع بعضهما البعض أو في إطار علاقتهما مع كيان سياسي آخر⁵.

وتدخل وظيفة الدبلوماسية في إطار عملية التنفيذ لما يصدر عن السياسة الخارجية من تشريعات تشكل منهج عمل للدولة في إدارة علاقاتها مع الدول الأخرى⁶. كما وتستخدم الدبلوماسية أدوات متعددة بغية التأثير في الرأي العام المكتوبة منها كالصحافة، المسموعة والمرئية، وما استجد من وسائل الاتصالات الحديثة في عصر

4N. Harold. *Diplomacy*. Ed.3 London: Oxford University Press. 1963. pp. 4-5.

5 G. A. a. J. Rojot. *Negociation: Theory and Practice*. Hague; London : NewYork: Klawer Law International. 2003. p. 1.

6 هـ. نيكولسون، الدبلوماسية، القاهرة: مكتبة الانجلو المصرية، 1957، ص 43

[9]
القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة السريّة
الأمريكية

المعلومات، غير إن الطابع السري هو ما أبقته الدبلوماسية طابعاً لها في مراحل التفاوض لحين التوصل إلى أهدافها⁷.

وبالنسبة إلى منظري الدبلوماسية الحديثة، فإن السرية في الدبلوماسية لم تكن بالضرورة مرادفاً للانحراف أو الأكاذيب في العلاقات الدولية، بل كعملية تقديرية ضرورية في المفاوضات عدت السرية جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة الدبلوماسية.

وعادة ما يتمتع الفرع التنفيذي في الدول بامتياز حق الرئيس وبعض مسؤولي الفرع المهمين، مثل مستشار الأمن القومي أو وزير الخارجية، في حجب معلومات عن السلطة التشريعية والمحاكم والرأي العام.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يتضمن هذا الحق حجب معلومات دبلوماسية ترى السلطة التنفيذية أنها حساسة إما لطبيعة المفاوضات، أو بشكل مؤقت، للحفاظ على ميزة دبلوماسية، ما يعني الحفاظ على مستوى من السرية في تنفيذ السياسة الخارجية دون تدخل برلماني على خلاف توجه الثقافة الديمقراطية بالانفتاح باطلاع الرأي العام المحلي على مضامين السياسات الداخلية والخارجية المقررة.

وكلن للتغير الذي حصل في شكل الأنظمة السياسية وتحولها من أنظمة فردية دكتاتورية لا تقييم وزناً للشعوب، ولا تمثل إلا فئة قليلة، إلى أنظمة ديمقراطية أثر في التحول من تبني نمط الدبلوماسية السرية أثناء إدارتها للمفاوضات إلى الدبلوماسية⁸ العلنية، في توصلها إلى اتفاقات مع دول أخرى.

وتعد الدبلوماسية فن قديم من التواصل المتبادل بين الزعماء السياسيين والأداة الرئيسة للبحث الخلافات وحل النزاعات الدولية. وقد ظهر نظام الدبلوماسية مع ظهور

ع. فودة، النظم السياسية، القاهرة: مكتبة الآداب، 1989، ص 63 7

ف. ز. محمد، الدبلوماسية في عالم متغير، بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر، 1992، ص 81-82 8

الأمريكية

الدولة الحديثة الذي جسده مخرجات مؤتمر فيينا عام 1815 وضع نظاماً لترتيب المبعوثين الدبلوماسيين، وأدى إلى التأسيس للقواعد الخاصة بتنظيم العلاقات الدبلوماسية بشكل عام. وفي الحرب العالمية الأولى، دعى فيه الرئيس (وودرو ويلسون) في نقاطه الأربع عشرة إلى "العهد العلنيّة المفتوحة"، إذ تولد، في حينه، انطباع عام بأن الدبلوماسية قد فشلت في كثير من الأحيان في حل المنازعات الدولية ومنع الحروب، وأن الدبلوماسية التي تمارس وراء الأبواب المغلقة لا تمثل بشكل كاف مصالح المحكومين التي أدت إلى سيطرة الزعماء السياسيين المتزايد على الشؤون الخارجية بدلاً من السلك الدبلوماسي المحترف⁹.

ونتيجة للأثر المتزايد للرأي العام وأثره المقيد على تصرف الدول في الشؤون الخارجية، في عصر التنظيم الدولي، فقد بدأت الممارسة الدبلوماسية للدول تشمل عقد المزيد من المؤتمرات متعددة الأطراف، تمثل تجمعات للعديد من الوفود الوطنية أو مؤتمرات القمة بين رؤساء الدول، التي مهدت لظهور ما سمي بالدبلوماسية البرلمانية. وحتى نهاية الحرب العالمية الأولى، كانت الدبلوماسية السرية هي السائدة في إدارة العلاقات الدولية، غير أن ظهور الدبلوماسية العلنية شكل تحولاً في النظرية الدبلوماسية عند رسم السياسة الخارجية ألزم الدول التصديق على المعاهدات التي تبرمها وتسجيلها لدى المنظمات الدولية، وهو ما نصت عليه المادة 18 من عهد عصبة، والمدة 102 من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة 80 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 كان الباعث في ذلك القضاء على الاتفاقات السرية التي¹⁰ تنطوي على تهديد للسلم العالمي.

ع.ع. العقابي، العلاقات الدولية - دراسة تحليلية في الأصول والنشأة والتاريخ والنظريات، بغداد: دار 9
الرواد، 2010، ص 58.

غ.ح. صابريتي، الدبلوماسية المعاصرة، عمان: الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع و دار الثقافة للنشر 10
والتوزيع، 2002، ص 34.

الأمريكية

وترتيباً لذلك ، فإن الدول ذات السيادة لا تتردد في ممارسة الدبلوماسية بصورة سرية خارج الأطر الممارسات المتبعة والمعلنة والبيروقراطية الرسمية، وحتى مع المفاوضات الرسمية المتزامنة الأخرى، إذ أن هذا النمط من الدبلوماسية تمنح الفرصة للقائمين عليها في إنكارها والتوصل عنها، إذا فشلت في إنجاز مهمتها بوصفها وسيلة خالية من المخاطر تعمل على استكشاف المسائل غير القابلة للحل والتفاوض بشأنها في سياقات دبلوماسية القناة الخلفية ، وهو ما سيتم تناوله كتطبيقات في السياسة الخارجية في المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني: الدبلوماسية السرية والتفاوض في الأزمات الدولية

The Secret Diplomacy and Negotiation in International Crises

تقدم الدبلوماسية السرية الاسناد إلى المؤسسات الدبلوماسية عندما تعجز السياسة الخارجية في الوصول إلى نتائج محددة بين الخصوم، فهي تعد مكملة للدبلوماسية الرسمية أو ما تسمى قنوات التفاوض الأمامية، وبسبب عدم امتلاكها الصفة الرسمية فإنه من الممكن التراجع عن أية نتائج ممكن التوصل إليها، وكان الرئيس الأمريكي السابق باراك أوباما قد مارسها بإتقان وحقق إنجازات سياسية في إطار¹¹ العلاقة مع كوبا، وصفقة الاتفاق النووي مع إيران، واتفاق التغير المناخي مع الصين.

وكانت الدبلوماسية السرية تعتمد بشكل كبير على الاستخبارات، والأنشطة السرية والعملاء السريين أساساً لاتخاذ القرارات رفيعة المستوى في السياسة الخارجية، وكانت ممارستها في فترة ما قبل الحرب العظمى، تستند بشكل أساس على المؤامرات الدولية

11 Corneliu Bjola and Stuart Murry, *Secret Diplomacy, Context and Cases*, London and New York: Routledge , Taylor and Francis Group, 2016, pp. 2-3.

الأمريكية

والازدواجية والخداع، إذ لم يكن هناك جدل حول ممارسة السرية بوصفها تعبر عن¹² واقع الدبلوماسية

ولأهمية دور الوسيط في ممارسة مهام الدبلوماسية، فإنه يفترض في أن يكون قادراً على الاحتفاظ بالأسرار حتى يتمكن من كسب ثقة الأطراف المتنازعة في المفاوضات، دون وجود دعاية، حتى تم التوصل إلى الاتفاق، وهو ما يعني أن السرية ضرورية في¹³ العمل الدبلوماسي

وتختلف الأزمات في مقاربات وأساليب معالجتها رغم مظاهرها المتشابهة وأعراضها بسبب ما تفرضه خصوصياتها وتنوعها من حاجة إلى مهارات تفاوضية واستراتيجيات قادرة على ابتكار الحلول متناسبة دون الأخذ بنظر المتغيرات وحساسية ودرجة تعقيد موضوع التفاوض في إدراك أطرافه، أذ ليس من الصحيح اعتماد القياس التاريخي للأحداث وتبني قوالب جاهزة والعمل وفق قواعد ثابتة في اختيار المعالجات من دون الأخذ بنظر الاعتبار المتغيرات المستجدة الحاصلة في حياة الشعوب، حسب (هنري¹⁴ كيسنجر

وبعني التفاوض العملية التي يتم في إطارها التوفيق بين مواقف متعارضة تتصارع إراداتها للظفر بنتائج تخدم مصالحها. وتختلف عملية التفاوض التي يتم إجراؤها على قاعدة من الثقة في ظل ظروف علاقات التعاون والثقة والتفاهم المتبادل بدوافع تحقيق

12 C. C. Haward, *The Secret Diplomacy Of Habsburgs*, New York . London: Columbia University, 1964, p. 4.

13 Brridge, *Diplomatic Classes: The Ambassador and his Function*, Basingstoke: Palgrave McMillan, 2004 , p. 134.

ع. ر. العمري، إدارة الأزمات في عالم متغير، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، 1993، ص 8 14

الأمريكية

المصالح المشتركة. أما المفاوضات التي تجرى في أجواء الأزمات بين خصوم تطبع علاقاتهم حالة من العداء، فإن أطرافها المتنافسة تسعى إلى تحقيق النصر وإحقاق الهزيمة بالطرف الآخر في إطار (لعبة صفرية) تستند إلى مواقف متصلبة ترفض مبدأ التنازل، تصاحبها حملة إعلامية من التهديد والوعيد، ما يستدعي لإنجاح التفاوض أن يتم ابتكار أساليب تؤمن عوامل النجاح خارج إطار الأساليب المعتادة للتفاوض تعتمد إضفاء السرية والكتمان على سير المفاوضات في مراحلها الحاسمة وعدم اجراءها تحت أضواء أجهزة الإعلام الساطعة كما ذهب إلى ذلك (هنري كيسنجر) في عكسه لتجاريه في إدارته لعمليات تفاوض في أزمات مختلفة في ملفات شائكة لقضايا تخص ¹⁵الشرق الأوسط والعلاقات مع الاتحاد السوفيتي.

ويتخذ التفاوض في الأزمات أشكالاً متعددة، فقد يتخذ شكل التفاوض العادي، سواء كان مباشراً أو غير مباشر، وقد يخضع لرعاية طرف ثالث في شكل دولة أو منظمة دولية أو إقليمية، وقد يتم عبر وسطاء وأصحاب مساعي حميدة، وقد تنتهج أساليب الدبلوماسية، سواء بالاتصال السري المباشر، أو عبر وسطاء، وتلك جميعها أساليب معتادة للتفاوض قد تؤدي إلى تسوية الأزمات، أو إحداث اختراقات مهمة ¹⁶تضع الأسس لحلها.

والواقع أنه لا توجد قاعدة عامة يمكن الركون إليها في هذا الشأن، فقد نجحت هذه الأساليب أحياناً في تفكيك أزمات، وقد فشلت في أحيان أخرى وذلك يعتمد على نوع الأزمة وحجمها وطبيعتها، وبين القوى الدولية والإقليمية وبين أطراف الأزمة

و. ب. كوانت، عملية السلام، الدبلوماسية الأمريكية والنزاع العربي الإسرائيلي، القاهرة: مكتبة العبيكان، 15 2002..، ص 133

إ. أ. خزام، أزمات الدول، المفاهيم، قواعد الإدارة والتفاوض، القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 2015، 16 ص 262

الامريكية

أنفسهم، فليس بالضرورة أن يؤدي اللجوء إلى القوة والأدوات القتالية في إحداث اختراق في مسار الأزمة وإرغام الطرف الآخر للقبول باشتراطات الطرف الأقوى في معادلة توازن القوى ، فأدوات السياسة الخارجية عديدة تؤمن للقيادات السياسية اللجوء إلى اختيار الأدوات السلمية في إدارة الصراعات والتوصل إلى حلول للأزمات من بينها الدبلوماسية في صورها المختلفة بشكل علني او سري خلف أبواب مغلقة .تعتمد في القنوات الخلفية اسلوباً في ممارستها

وفي إطار إدارة العلاقات الدولية تمثل المباريات إحدى مقاربات المساومات التي تتبعها الدول في عمليات التفاوض التي تجريها مع أطراف مقابلة تربطها معها أنماط مختلفة من علاقات التعاون أو المنافسة والصراع

ففي المباراة الصفريّة يمثل أي مكسب يحققه طرف فيها خسارة متساوية القدر بالنسبة للطرف الآخر، وهو الوضع الذي ساد اثناء الحرب العالمية الثانية وأسفر عن هزيمة المحور واستسلام كل من ألمانيا واليابان. أما المباراة غير الصفريّة، فإنها تفترض وجود مساحة واسعة من التنسيق والتعاون بين طرفي الصراع في العملية التفاوضية، إذ أنهما قد يخسران أو يكسبان معاً عندما يسلك الطرفان سلوكاً تعاونياً يؤمن للأطراف الاتصال، فالأوضاع التي تنطوي على المساومة هي مباراة غير صفريّة نموذجها الوفاق الأمريكي - السوفيتي أثناء الحرب الباردة عندما تولدت لدى الطرفين قناعة بأن¹⁷ الحرب النووية تمثل خسارة أكبر من الكسب

والواقع، فإن طروحات التعاون والنزوع إلى مبدأ توازن المصالح في عملية التفاوض، تعد عناصر رئيسة أكثر وثوقاً لبناء علاقات تعاون متماسكة تشكل مدخلاً لتشكيل نظام

¹⁸دولي يستند على ركيزتي السلم والأمن الدوليين

إن مفاوضات الأزمات لا تتحمل الإطالة والتأجيل وهدراً في الوقت لحين اكتمال أطراف الأزمة للدخول في إطار تفاوضي شامل، فالتفاوض ذو الطابع السري الذي تؤمنه أنما هو يشكل مدخلاً لإطلاق تفاوض رسمي شامل أكثر منه عملية تفاوضية، يهدف إلى كسر الجمود ويعمل إلى تلطيف الأزمة وتحسين بيئة العلاقات التي تتسم بطابع التوتر بين أطرافها ما يجعل اللجوء سياسة الارتباط وتقديم الحوافر، بدلاً من تطبيق العقوبات ، أكثر جدوى من سياسة العقوبات في دفع تلك الأطراف للجلوس ¹⁹حول طاولة المفاوضات أكثر من تحصنها خلف مواقف متصلبة تصعد من الأزمة

وفي تقديرنا، فإن التفاوض في الأزمات هو أقرب إلى المشاورات الاستكشافية منها إلى مفاوضات طالما أن وقائعها لا تخضع للتوثيق والتوقيع عليها، غير ملزمة لأطرافها، ومن الممكن التراجع عنها دون أن تترتب على ذلك أي مسؤولية دولية

المبحث الثاني: القنوات الخلفية: الطبيعة التفاوضية وتقدير استخداماتها في الأزمات الدولية

Back Channels and Its assessment in International Crises

باتت تطبيقات دبلوماسية القنوات الخلفية اسلوباً شائعاً في إيجاد مخارج وحلول للأزمات الدولية، فهي تجمع بين خصائص وسمات التفاوض في تأمينها الاتصال المباشر بين أطراف الأزمة من ناحية، والميزات التي تطبع عمل المؤتمرات في تحقيق حوارات ونقاشات في ظل أجواء هادئة تسود أعمال المؤتمرات، من ناحية أخرى

ك. هـ. نعمة، سياسة الكتل في آسيا، طرللس: أكاديمية الدراسات العليا، 1996، ص 5 18

ر. هـ. و. م. أ. سوليفان، العسل والخل - الحوافر والعقوبات والسياسة الخارجية، القاهرة: مركز الأهرام 19 للترجمة والنشر، 2002، ص 18

المطلب الأول: الطبيعة التفاوضية لدبلوماسية القنوات الخلفية

Diplomatic Negotiating Nature of Back Channels

تتركز العملية التفاوضية على دخول الأطراف ذات العلاقة في الأزمة في حوارات ونقاشات تعرض فيها المواقف المتعارضة والأسباب التي نشأت عنها الأزمة سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو عسكرية، بهدف التوصل إلى حلول كفيلة بتسويتها.

وتنطوي الطبيعة التفاوضية لدبلوماسية القنوات الخلفية على أبعاد أعمق من فكرة الحوار أو النقاش السياسي والفكري أو الأكاديمي المجرد رغم التشابه بينهما. كما وأن عمل القنوات الخلفية يختلف عن أعمال المؤتمرات من حيث أساليب العمل والغايات والنتائج. وبالرغم من أن عمل القنوات الخلفية قد ينصب على دراسة الأزمات، بقصد استكشاف وبلورة رأي ما يساعد في تفكيك عناصر الأزمة، إلا أنها لا تنطوي على معنى التفاوض ولا تلزم أطراف الأزمة بنتائج محددة، كما وأنها مقطوعة الصلة بالأطراف الرسمية للأزمة.

أولاً: دبلوماسية القنوات الخلفية-المفهوم

انتجت الدبلوماسية ما بات يعرف بـ "القنوات الخلفية" بوصفها إحدى تفرعات الدبلوماسية السرية التي مثلت أسلوباً ناجحاً في تسوية وحل النزاعات الدولية التي تتصف بدرجة عالية من التعقيد والحساسية لدى أطرافها. والنزاع الدولي يعني خلاف ينشأ بين دولتين على موضوع ذا طابع قانوني، أو نتيجة لوقوع حادث معين، أو وجود تعارض في المصالح الاقتصادية، أو السياسية، أو العسكرية بين أطراف الأزمة²⁰. واختلاف الحجج القانونية بشأنها

ع. العطية، القانون الدولي العام، 4 المحرر، بغداد: الشركة العراقية للطباعة الفنية المحدودة، 1987، ص 443.

الأمريكية

تعرف القنوات الخلفية بأنها أسلوب تفاوضي تستخدم لتجاوز هرمية السلطة، تتسم عادة بالطابع السري²¹. ويعد التفاوض من أهم وظائف الدبلوماسية التي تمارسها وزارة الخارجية في تنفيذ السياسة الخارجية التي تتسم بالعلنية.

ولطالما تعاملت الشعوب والأمم والدول مع بعضها البعض في الأزمات مع الدبلوماسية القناة الخلفية بوصفها مفاوضات تمهيدية مكملّة للمفاوضات الرسمية، أو أنها كانت تجرى أحياناً بالتوازي مع المفاوضات الرسمية "القناة الأمامية" لاستكشاف التنازلات والخيارات والحلول التي قد تتناقض مع الإعلانات الرسمية لسياسيات الحكومات المعلنة لتشكل معاً أسلوباً تفاوضياً متعدد القنوات. غير أنه يجب التمييز بين التفاوض في القنوات الخلفية عن غيره من الأنشطة الحكومية غير الرسمية، إذ يشار إلى القنوات الخلفية بدبلوماسية المسار الثاني التي تعرف بأنها مجموعة من الاجتماعات يعقدها ممثلون لأطراف النزاع ليست لهم صفة أو يشغلون مناصب رسمية يدخلون في جولات تفاوضية من أجل تحقيق خفض في التوتر في نزاع مسلح دولي أو داخلي للمساعدة في التوصل إلى فهم أفضل لوجهات نظر كل طرف أو محاولة²² التقريب بينها.

والقنوات الخلفية تعد أسلوباً تفاوضياً حديث نسبياً، وإن كانت امتداداتها تعود تاريخياً إلى الدبلوماسية التقليدية في ممارسات الدبلوماسية السرية. فهي تقوم على الاتصال بين أطراف النزاع، يغلب عليها الطابع السري وتتيح للمفاوضين إجراء مناقشات ومفاوضات هادئة بقصد تسوية نزاع دولي أو التخفيف من حدته وإزالة التوتر بين

أ. ن. النعيمي، عملية صنع القرار في السياسة الخارجية - الولايات المتحدة الأمريكية أنموذجاً، عمان: 21 دار زهران للنشر والتوزيع، 2011، ص 564.

22 J. W. McDonald, Further exploration of track two diplomacy, L. a. S.J.Thorson, المحرر، Syracuse: Syracuse University Press, 1991.

الأمريكية

أطرافه، يقوم بها في العادة أطراف غير رسميين مقربين من صانع القرار السياسي، أو أن تتوسط فيها أطراف ثالثة تقوم بدور الوسيط أو ناقل للرسائل أو المواقف، وهي مرحلة تسبق انطلاق مرحلة التفاوض الرسمي وتمهد له وتساعد أطراف الأزمة إلى تلمس حلول عملية تنتهي عادة بوضع المبادئ والأسس الرئيسة لحل النزاع أو وضعاً على طريق الحل. وتكمن ميزة القنوات الخلفية في أنها تتيح للدولة طرف تفاوضي يستطيع التعرف مباشرة على مواقف الطرف الآخر ومطالبه، وهي تستطيع بعد ذلك أن تتبنى ما توصل إليه مندوبيها، أو الطرف الثالث الوسيط، أو تعديله أو الغاءه كلياً على اعتبار أن التفاوض لم يجري بصورة رسمية بسبب إجراءه من قبل أطراف غير رسمية لا تتمتع بمواقع محددة في جهاز الدولة الرسمي، فالدولة تستطيع التنصل من نتائجه، كلياً أو جزئياً، دون أن يلزمها بأية مسؤوليات قانونية أو سياسية أو معنوية.²³

وتتميز القنوات الخلفية بأنها تمكن المتفاوضين من تجاوز الحواجز النفسية والتخلص من روح البغض والكراهية التي كانت تطبع علاقتهم وتمهد لهم التواصل المباشر أو غير المباشر والاقتراب من بعضهم البعض في بيئة تفاوضية مناسبة وإن كانت غير رسمية.

ويقدم الرئيس الأمريكي (ريتشارد نيكسون) نصيحة بأن تكون لكل رئيس قناة خلفية بعيدة عن الجهاز الرسمي، يؤدي استخدامها إلى تقليص احتمالات تسرب الأخبار أثناء التفاوض، وتؤمن التبادل الحر للآراء، وتزيد من فرص الوصول إلى حلول للقضايا المتنازع بشأنها. وفي مقارنة للأفضلية بين وزارة الخارجية ومجلس الأمن القومي في القيام بمفاوضات سرية لاسيما أثناء مباحثات ذات طبيعة خاصة وحساسة تجري مع

إ. أ. خزام، أزمات الدول، المفاهيم والتفاوض الإدارة وقواعد، القاهرة: المكتب العربي للمعارف، 23
2015، ص 264.

الامريكية

أنظمة سياسية فردية، يرى الرئيس نيكسون أن مجلس الأمن القومي هو الجهاز الأفضل²⁴. لأداء مثل هذه المهام في خروج على وظيفة التفاوض التي تمارسها وزارة الخارجية

²⁵ثانياً: المبررات التي تدفع لاختيار القنوات الخلفية

قد تكشف عملية مراجعة الوقائع التاريخية عن سببين محددين يكون فيهما التفاوض باستخدام القنوات الخلفية ذو جدوى للخروج من مأزق سياسي، الأول: كسر للمأزق السياسي، والثاني: إحداث تلطيف للأزمة ومنع انزلاقها نحو أعمال عنف

كسر جمود مأزق دبلوماسي: غالباً ما يعيق المأزق السياسي، الذي طال أمده، قدرة الأطراف النزاع للتفكير في البحث عن وسائل غير مألوفة لحل النزاع. عجزت عن التوصل إليه في المفاوضات المباشرة. عندها يتم اللجوء إلى القنوات لأجل خفض المخاطر وإعادة فتح قنوات حوار في بيئة بعيدة عن أجواء التوتر لاستكشاف حلول إبداعية للأزمة.

خفض التصعيد في الأزمة: تستخدم مفاوضات القنوات الخلفية لاستكمال ما بدأت. 2. به الدبلوماسية الرسمية أو كبديل عنها في الأزمات الدولية التي يشكل استمرارها تهديداً لقيم الدولة الأساسية ومصالحها، إذ تعد بمثابة رافعة يمكن من خلالها دفع الأطراف نحو تحقيق نتائج أفضل يتم فيها خفض التصعيد وتقليص بعض المخاطر والتكاليف المرتبطة بالمفاوضات المفتوحة والناجمة عن المواقف المعلنة المتطرفة لأطراف الأزمة.

ر. نيكسون، نصر بلا حرب، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة، 1991، ص 126 24

25 A. W. -S. John. "An Assessment of Back Channel Diplomacy: Negotiation Between Palestinians and Israelis " ,12 December, 2007, PP.1-3.

26. ثالثاً: مزايا الدبلوماسية الخلفية

تحدد المزايا الرئيسية لدبلوماسية القناة الخلفية في ثلاث من الخصائص الرئيسة وهي: البيئة غير الرسمية للتفاوض، عنصر السرية، وغياب الرقابة

البيئة غير الرسمية للتفاوض: تتصف بيئة التفاوض في تطبيقات دبلوماسية القنوات. 1 الخلفية بغياب الصفة الرسمية، إذ يدخل أطراف التفاوض والوسيط بناء على مبادرة يطلقها الأخير تأخذ الطابع السري. ولا يأخذ ما يخرج عن التفاوض من مقررات صفة الإلزام، يمكن للأطراف الرسمية إنكارها وعم الأخذ بها، غير أن مجريات التفاوض وما تتضمنه من معلومات ومواقف تشكل مدخلات استكشافية مهمة تخدم عملية صنع القرار.

الاستفادة من العنصر السري: تمتلئ العلاقات الدولية بالأحداث التاريخية التي يعد. 2 فيها الاتصال مع العدو من الحرمات، ومخاطرة سياسية من قبل الدوائر المعنية والقادة السياسيين، ما يجعل من عنصر سرية التفاوض غطاء يسهل الاتصال حتى مع العدو بشكل يجعل المفاوضون يقعون تحت ضغوط ثقيلة يتلقونها من جمهور الناخبين، أو الحلفاء، أو دول أخرى.

غياب الرقابة الرسمي: يؤدي غياب الرقابة الرسمية أن تفضي دبلوماسية القنوات. 3 الخلفية إلى سياق تفاوضي أكثر ابتكاراً لم يمكن بالإمكان اتخاذها في ظل ظروف تفاوضية رسمية الطابع تركز على قضايا التمسك بمحطات ومواقف في المسار التاريخي للصراع، أو التفاصيل الأخرى التي تشكل عوائق تمنع التوصل إلى اتفاق، أو تفكيك عقد مستعصية لا يسمح بقاؤها من تفكيك عناصر الأزمة والتفاوض بشأن إيجاد مخارج لها. وقد تتزامن المفاوضات باستخدام القنوات الخلفية مع المفاوضات الرسمية، إذ يساعد الاستخدام الاستراتيجي للقنوات المتعددة، التي غالباً ما يتوسط

26 W.-. S. John, "Back channel Negotiation: International Bargaining in the Sadowos," *International Negotiation* , No.2 Vol. 11 2006, pp. 119-144.

الأمريكية

فيها طرف ثالث، تجاوز الأجهزة البيروقراطية والحصول على ثقة أطراف الأزمة وتحديد المصالح المشتركة ودفعهم إلى تقديم تنازلات متبادلة يمكن أن تترجم لاحقاً من اتفاق سري إلى عمل رسمي.

27, 28. رابعاً: عيوب استخدام القنوات الخلفية

تنطوي مفاوضات القناة الخلفية على العديد من العيوب المميزة، فهي تشمل: استبعاد الأطراف الفرعية، الاغتراب في القناة الأمامية، الإرباك والتشويش، والتضحية بالمصالح، وهو ما سنتناوله تباعاً كما يأتي:

استبعاد الأطراف الفرعية: عادة ما تكون الأطراف الفاعلة في النزاعات الدولية.1 غير متجانسة، فهي تتألف من تحالفات بين مجموعات فرعية متنوعة لا تتداخل مصالحها بالضرورة مع بعضها البعض، وهو ما ينسحب على الحكومات بقدر ما ينطبق على الجماعات المتمردة، وإن استبعاد، في بعض الأحيان، مجموعات فرعية يمكن أن يؤدي إلى تداعيات خطيرة على بقاء النتيجة النهائية المتفاوض عليها وتماسكها وتفادي انهيارها، إذ إن من الضروري وجود قدر معين من التضامن بين الأطراف من أجل التوصل إلى نتيجة تفاوضية يتم "التمسك بها" وإبقائها على قيد الحياة.

2. الاغتراب في القناة الأمامية: يكمن خطر إبعاد الأطراف التي لها أدوار ومشاركات. في نطاقات قناة أمامية في الحصول على القبول العام النهائي لنتائج تم متفاوض عليها، لأن أي استبعاد لهم قد يؤدي إلى معارضتهم للنتائج التي يتم التوصل إليها في

27 P. Dean. "Back Channel Communication in Setteiment of Conflict." *International Negotiation*. No.1, Vol.13, 2008 pp. 37-54..

28 J. Waurishuk. "Back Channel Communications- A method of Statesmanship as Old Diplomacy Itsel" , June 2017, access On December 2018.

الأمريكية

القناة الخلفية، فعندما كانت الوفود الرسمية للولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفياتي تحاول التفاوض على أول اتفاق للحد من الأسلحة الاستراتيجية في جنيف تفاوض هنري كيسنجر سراً على نسخته الخاصة من الاتفاق مع السفير ، (SALT I) السوفيتي في واشنطن اناتولي دوبرينين كجانب من التشكيك في أدوار المتفاوضين في القناة الأمامية.

الخلط والإرباك: من العيوب الأخرى المرتبطة بالحالات التي تجري فيها مفاوضات. 3 متعددة القنوات حصول خلط في تفسير الإشارات المرسلة من القناة الأمامية إلى القناة الخلفية، والعكس صحيح، وهو ما قد يؤدي إلى حصول شكوك وتناقص في صدقية النتائج التي يتم التوصل إليها وبالتالي الوصول إلى طريق مسدود، أو حتى إلى تجدد الصراع.

التضحية بالمصالح للحصول على اتفاق: قد تكون نتائج أي اتفاق يتم التوصل إليها. 4 في قناة خلفية بعيدة عن المصالح الحقيقية للطرفين وخارج اهتماماتهم وغير قابلة للتنفيذ نتيجة لضعف الإعداد غير الرسمي للمفاوضات، كما ويسهم استبعاد الأطراف الفرعية في تعميق المشكلة، حيث قد يفشل الاتفاق في إرضاء أحد أو كلا الطرفين المتعارضين نتيجة لما تعرضوا إلى ظروف أجبروا فيها على التراجع، وهو ما قد يؤدي إلى فشل التفاوض وربما إلى تجدد الصراع أو العنف.

وترتيباً على ما تقدم ، فإن دبلوماسية القنوات الخلفية بما تتميز به من مزايا تمكنت من خلال تطبيقاتها الإدارات الأمريكية من حل أزمت دولية بالغة في التعقيد شكلت تهديداً للسلم والأمن الدوليين ، فأنها أخفقت في التوصل إلى حلول لأزمات دولية أخرى نظراً لما يعتريها من عيوب ، وهو الموضوع الذي سيتم تناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: تطبيقات دبلوماسية القنوات الخلفية في السياسة الخارجية الأمريكية

The Practicing Diplomacy of Back Channel in American Foreign Policy

يحتفظ التاريخ الدبلوماسي الأمريكي بوقائع عديدة لتطبيقات القنوات الخلفية، فقد استخدم كل رئيس أمريكي هذا النمط من الدبلوماسية السرية للخروج من أزمات، كانت تهدد السلم والأمن الدوليين، إذ استخدمها الرئيس ريتشارد نيكسون للانفتاح على الصين، واستخدمها الرئيس باراك أوباما للتوصل إلى اتفاق مع كوبا بعد أن عجز رؤساء سبقوه، ابتداءً من الرئيس (إيزنهاور)، في التمكن من تطبيع العلاقات مع كوبا باستخدام قنوات اتصال سرية بسبب درجة التعقيد التي تشوب تلك العلاقات ذات الطبيعة السياسية والاقتصادية والعقائدية. وستناول نماذج تطبيقات دبلوماسية القنوات الخلفية في السياسة الخارجية الأمريكية كما يأتي:

1. الحرب العالمية الثانية: لم تستخدم الولايات المتحدة الأمريكية خطوط الاتصال في القنوات الخلفية مع الاتحاد السوفيتي قبل اندلاع الحرب العالمية الثانية باستثناء الوسائل التي مهدت لإقامة علاقات دبلوماسية بين الدولتين في إدارة الرئيس (فرانكلين د. روزفلت) عام 1933

وخلال الحرب العالمية الثانية، استخدمت كل من إدارة الرئيس فرانكلين د. روزفلت، وينستون تشرشل أداة القنوات الخلفية عندما أوكل إلى هاري هوبكنز، كمفاوض غير رسمي، للاتصال مع دول شيوعية وليدة في نقل رسائل تجاوزت فيها²⁹ وزارة الخارجية السوفيتية.

2. أزمة الصواريخ السوفيتية في كوبا: لعل من بين الأمثلة المعاصرة لتطبيقات دبلوماسية القنوات الخلفية في التاريخ الدبلوماسي للولايات المتحدة الأمريكية ما حصل أثناء أزمة الصواريخ الكوبية في تشرين الأول عام 1962 التي كادت أن تؤدي إلى اندلاع حرب نووية لو تم الفشل في احتوائها.

29 John Karl and Dan Abrams: "Back Channel Communications are Nothing New for White House," abs News, May 31, 2017.

الأمريكية

وقد اعتمدت الولايات المتحدة الأمريكية في بداية نشوب الأزمة الأدوات الضاغطة المباشرة ذات الطبيعة العسكرية والاقتصادية تمثلت بفرض حصار على كوبا نقل عبء بدء أعمال العنف إلى الخصم³⁰. وخلال أسبوع الأزمة ، كلف الزعيم السوفيتي (خروتشوف) (ألكسندر فومين) رئيس محطة " كي جي بي " في واشنطن بدأ اتصالات القناة الخلفية مع صحفي أمريكي سيق له أن التقاه يدعى (جون سكالي) ، ليتولى الأخير نقل رسائل من القيادة السوفيتية إلى الإدارة الأمريكية في عهد الرئيس (جون كينيدي) ، شكلت نقطة تحول جوهريّة في مسار الأزمة وتمكنت من نزع فتيلها توافق بموجبه الولايات المتحدة الأمريكية على عدم غزو كوبا وسحب صواريخ نووية أمريكية كان قد تم نشرها في تركيا وإيطاليا في مقابل سحب السوفيت صواريخهم³¹. وطائراتهم القاذفة من كوبا.

3. تخفيف حدة التوتر في العلاقات الأمريكية مع الاتحاد السوفيتي والصين
- الشعبية: يعد معظم الأمريكيين أن تخفيف التوتر بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي من بين أهم النجاحات التي حققتها سياسة الرئيس (نيكسون) الخارجية ، إذ أصبحت القنوات الخلفية التي أقامها مستشار الأمن القومي هنري كيسنجر مع السفير أناتولي دوبرينين أهم وسيلة لتحقيق الذوبان في جليد العلاقات مع الاتحاد السوفيتي في الحرب الباردة ، فقد أثنى (كيسنجر) على القنوات الخلفية بوصفها أداة لمنع تسرب المعلومات ، تؤدي إلى تبسيط الاتصالات، وتؤمن الالتفاف على ما عده بيروقراطية وزارة

ع. م. فهمي، المدخل لدراسة الاستراتيجية، بغداد: كلية العلوم السياسية-جامعة بغداد، 2004، ص 30
237.

1. توفلر، تحول السلطة بين العنف والثروة والمعرفة، ط 2 المحرر، طرابلس: مكتبة طرابلس العالمية، 1996، ص 354.

الأمريكية

الخارجية الأمريكية غير المهمة والمستجيبة للتعامل مع دبلوماسية القنوات

³² الخلفية ذاتياً

وفي الصدد ذاته ، قال الرئيس (نيكسون) " لقد كان هناك المزيد من ألعاب القننة الخلفية في هذه الإدارة أكثر من أي وقت في التاريخ لأننا لا نستطيع الوثوق بوزارة الخارجية " ، فقد وظف كنيث روش ، أحد الأساتذة السابقين في كلية الحقوق ، والسفير في ألمانيا الغربية ، لمزامنة المفاوضات حول الاتفاقية الرباعية حول برلين مع قناة (كيسنجر - دوبرينين) ، خارج نطاق اختصاص وزارة الخارجية. وبظل ما وصف " فتح الصين " في عام 1972 بعد زيارة تاريخية رئاسية أحد ادعاءات إدارة نيكسون بالشهرة في تدشنها الاتصالات مع الصين الشعبية ، وفي نهاية المطاف تعزيز العلاقات الدبلوماسية مع الصين الشعبية التي باتت ممكنة بمساعدة رئيس باكستان ، آنذاك ، يحيى خان الذي نقل الرسائل المتبادلة بين الطرفين في إطار دبلوماسية ماكوكية ذات طابع سري. وحتى قبل توليه منصة في رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية ، اتصل موظفو حملة نيكسون الانتخابية سراً مع فيتنام الجنوبية بهدف تخريب مباحثات السلام التي كانت تجريها أدارات الرئيس ليندون جونسون عام 1968 ³³ وحثهم على الحضور إلى طاولة المفاوضات

عملية إيران - كونترا : خلال عامي 1985 و 1986 ، شرع مسؤولون في . 4 إدارة الرئيس (ريغان) بالقيام بعمليات اتصال خلفيتين متشابكتين، فقد قامت بالتحايل على الدبلوماسية الرسمية من خلال السفير الأمريكي إلى لبنان (جون

32 R. A. Moss, *Nixon's Back Channel to Moscow Confidential Diplomacy Detente (Studies In Conflict Diplomacy Peace, Kentucky: University Press of Kentucky, 2017, pp. 2-3.*

33 J. K. a. D. Abrams, "Back- Channel Communications are nothing new for White House," abc NEWS, Washington, May 31, 2017.

الأمريكية

كيللي) الذي استخدم قنوات خلفية تجاوز فيها على القنوات الرسمية في وزارة الخارجية، كما وأقدم مسؤولون في جهاز الأمن القومي على تنفيذ عملية غير مشروعة فيما أصبحت معروفة باسم فضيحة "إيران-كونترا" تشكلت من ثلاثة أجزاء مترابطة باعت خلالها إدارة الرئيس ريغان أسلحة أمريكية إلى إيران مقابل استخدام نفوذها في إطلاق سراح رهائن أمريكيين احتجزتهم فصائل مسلحة في لبنان على أن يتم تحويل فائض العائدات المتحققة عن صفقة بيع الأسلحة إلى قوات "الكونترا" التي كانت تحارب حكومة الساندينستا اليسارية الحاكمة في (نيكاراغوا) بعملية سرية أيضاً. لقد شكلت العملية مخالفة للقانون الأمريكي والسياسة الخارجية الأمريكية، إذ كان بيع الأسلحة إلى إيران ممنوعاً بموجب القانون الأمريكي، كما كانت السياسة الأمريكية تحرم دفع أي نوع من الفدى لحاطفي الأمريكيين، فضلاً عن تحريم تمويل قوات الكونترا بأكثر مما مخصص³⁴ لها من قبل الكونغرس.

اتفاق (5 + 1) مع إيران حول برنامجها النووي: بدأت الدبلوماسية السرية مع 5. إيران قبل مدة طويلة من وصول الإصلاحيين إلى السلطة هناك، لعبت فيها المرشحة الرئاسية الديمقراطية (هيلاري كلينتون) دور حاسم فيها. وكان قد كشف أول مرة عن وجود "قناة خلفية" رعت انطلاقها سلطة عمان في عام 2009 من خلال الوسيط العماني (سالم بن ناصر الإسماعيلي). لقد باشرت (كلينتون) وكبار المسؤولين في وزارة الخارجية الأمريكية مشاورات مكثفة، على الرغم من الحذر الأولي للطرف الأمريكي من الدخول في غمارها. بدأت الاتصالات الإسمية منذ شهر آيار/ مايو عام 2009 بعد أربعة أشهر من تولي الرئيس باراك أوباما منصبه، عندما التقى كبير مستشاري وزارة الخارجية (دنيس روس) بالوسيط العماني في مبنى وزارة الخارجية الأمريكية. في الاجتماع الأول، فاجأ العماني الأمريكيين بـ

ك.ك. و. ن. ريغان، فضيحة في البيت الأبيض، القاهرة: مؤسسة دار الهلال، 1991، ص 463 34

الامريكية

عرض من إيران للتفاوض" حول برنامجها النووي الذي أكد على أنه يستطيع جلب الإيرانيين إلى طاولة المفاوضات، وأن عمان ستكون "مكاناً مثالياً للمفاوضات السرية"، على الرغم من الرد السلبي الذي تلقاه الرئيس أوباما، على رسالته من المرشد الإيراني "خامني"، الذي عرض فيها اقتراحه للدخول في مفاوضات حول البرنامج النووي الإيراني. استمر مسار الوساطة العمانية، بذل فيه الإسماعيلي جهوداً في إطلاق سراح ثلاثة محتجزين أمريكيين احتجزتهم السلطات في إيران في حزيران عام 2009 وذلك لضمان بيئة مناسبة للتفاوض، إذ قام دنيس روس بزيارة إلى عمان في كانون الأول عام 2010 لسماع المزيد عن القناة الخلفية العمانية، كما أجرت الوزيرة كلينتون محادثة استكشافية مشابهة مع سلطان عمان في كانون الثاني عام 2011. وكان "جون كيري" قد قفز إلى القناة الخلفية العمانية حتى قبل أن يصبح وزيراً للخارجية، إذ قام بعدد من الزيارات إلى عمان في عام 2011 وأوائل عام 2012، والتقى الوسيط العماني في لندن وواشنطن وروما. وفي حماسه لبدء المفاوضات، أصدر كيري عدة رسائل على الإيرانيين من خلال (الإسماعيلي) كانت أحدها حاسمة، فقد أشار كيري، الذي مازال عضواً في مجلس الشيوخ، وبالتالي فهو لا يتحدث رسمياً عن موقف الإدارة الأمريكية، إذ عبر إلى أنه بموجب اتفاق نووي، سيكون الإيرانيون قادرين على تخصيص اليورانيوم، وهو المطلب الأساسي لإيران. وفي عام 2013 بدأ قطار التفاوض بالتعجيل بتعيين جون كيري وزيراً للخارجية الأمريكي، وانتخاب حسن روحاني رئيساً لإيران، وبحلول نهاية ذلك العام، تم التوصل إلى اتفاق نووي مؤقت³⁵. وفي سياق المفاوضات الدولية (1+5) التي أسفرت عن اتفاق عام 2015 للحد من الأنشطة النووية الإيرانية، كان الإيرانيون يسألون من حين لآخر كيف يمكنهم التأكد من أن أي صفقة يمكن التوصل إليها ستكون دائمة؟، إذ كان المتوقع في

35 D. Ignatius, "The Omani (Back Channel) to Iran and Secrecy Surrounding Nuclear Deal," *THE WASHINGTON POST*, 7 June 2016.

الأمريكية

أن التحدي الأكبر في نجاح الصفقة يعتمد على عدم انتهاكها من قبل إيران ، وليست في مكاسب سياسية تتحقق لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية ، إذ قرر الرئيس دونالد ترامب الانسحاب من الاتفاق وإعادة فرض العقوبات الأمريكية التي رفعت في إطار الصفقة ، فعلى الرغم من لم تكن كاملة ، فإن خطة العمل المشتركة تقدم أفضل ضمان ممكن بأن إيران لن تستطيع الحصول على سلاح نووي³⁶.

وبعد إعادة فرض العقوبات على إيران ، فقد كان واضحاً انقسام في المواقف بين الحزبين الجمهوري والديمقراطي في الداخل الأمريكي، إذ دعى الجمهوريون الإدارة الأمريكية في تشديد العقوبات المفروضة على إيران لدفعها للجلوس إلى طاولة المفاوضات ، فيما عبر الديمقراطيون بأن ما حصل مثل نكسة للدبلوماسية الأمريكية وتراجع في صدقية التعهدات الأمريكية ، في مقابل وحدة الموقف الإيراني المتمثل برفض إجراء أية مفاوضات جديدة مع إدارة الرئيس ترامب عبر عنها مرشد الجمهورية الإيرانية آية الله (خامني) في قدرة إيران في الصمود أمام العقوبات لغاية عام 2020³⁷. في تعويل على قدوم إدارة ديمقراطية يمكن التعامل معه.

6: القنوات الخلفية في إدارة ترامب.

عمل فريق الحملة الانتخابية للرئيس (دونالد ترامب) على إقامة قنوات خلفية مع روسيا الاتحادية، إذ تم إجراء عدد من المكالمات الهاتفية بين (سيرجي كيسلياك) سفير روسيا الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية ومسؤولي حملة ترامب (جاريد كوشنر)

36 W. Sherman. "How We Got the Iran Deal and We Wi'LL Miss It." *Foreign Policy*, September/ October 2018.

37 oldberg Richard, Jacob Nagel. "Here's How Trump can Bring Iran to Table- Maximum Financial Pressure to Force the New Nuclear Talk." *Foreign Policy*, 28 August 2018.

الامريكية

و(مايكل فلين) قبل يوم الانتخابات، فقد التقى (كوشنر وفلين بشكل سري مع كيسلياك في برج ترامب في 1 كانون الأول / ديسمبر 2016 أقرح خلالها (كوشنر) استخدام مرافق دبلوماسية روسية في الولايات المتحدة الأمريكية لإنشاء قناة خلفية للاتصال بين فريق ترامب والحكومة الروسية. وتحدث (كوشنر) في جلسة استجواب أمام الكونغرس في إن السفير كيسلياك هو من طرح الفكرة ، إذ كان يريد نقل معلومات من " وزارة الدفاع الروسية " إلى " البنتاغون" عن استراتيجية إنهاء الحرب الأهلية الدائرة في سوريا وقضايا سياسية أخرى، وهو يحتاج إلى خط اتصال آمن لنقلها، فيما اقترح كوشنر الذهاب إلى السفارة الروسية لمناقشة المقترح، وهو ما لم يتحقق أو يحدث ، فيما كانت الشبهات تحوم حول أن وظيفة القناة الخلفية قد صممت للتأثير على نتائج الانتخابات الرئاسية لصالح الحملة الانتخابية للرئيس (ترامب) التي لازال يحقق بها مكتب التحقيقات الفيدرالية والمحقق روبرت مولر المكلف من قبل وزارة العدل الأمريكية في محاولات روسيا الاتحادية في تعطيل الانتخابات الرئاسية، وما إذا كان أي من مستشاري الرئيس (ترامب) قد ساعد في الحملة الروسية. غير أنه حتى لو تم تصميم الاقتراح بفتح قناة اتصال لمناقشة قضايا سياسية وعسكرية، فإنه من غير الواضح لماذا يجب تنفيذ هذه الاتصالات من خلال قناة اتصال سرية^{38، 39}.

والحق، فإنه من الضرورة وجود توازن بين استخدام الدبلوماسية العلنية وحالات المساومة السرية، وهو ما يعني أن قضايا الأمن، مصالح الدولة يجب أن تكون متوازنة

38 M. Hartmann. "What We Know About Effort to Set Up a Trump Russian Back Channel." *Intelligencer*. 8 March, 2018.

39 Haberman Maggie, Mark Mazzetti and Matt Apuzzo , "Kushner Is Said to Have Dissussed SecretChannel Talk to Russia." *The New York Times*. 26 May, 2017.

الأمريكية

فيما يتم تبنيه من وسائل لحمايتها، أي أنه يجب أن يكون توازن بين الدبلوماسية العلنية والدبلوماسية السرية في إدارة العلاقات الدولية في عالم شديد التنافس.

لقد عبر الرئيس الأمريكي إيزنهاور عن هذا المزيج في كانون الثاني عام 1961 في خطاب الوداع الذي وجهه إلى الأمة عندما قال: "إن احترام المؤسسات الديمقراطية في الساحة الدولية المعولمة في عصر المعلومات يكمن في تحقيق توازن بين متطلبات⁴⁰ الدبلوماسية وآلياتها والمعايير الديمقراطية

خاتمة

تعد القنوات الخلفية أداة في صندوق الأدوات الدبلوماسية كان لها تقليد طويل في التعامل الدبلوماسي، تستخدم ما دامت الدبلوماسية، كوسيلة للتفاوض، باقية في ذاتها، إذ يمكنها أن تشكل وسيلة فعالة في تحقيق اختراقات دبلوماسية، أو قد تحمل نتائج سلبية يجرى في تفاوض رسمي. ودبلوماسي القنوات الخلفية قد تحمل في تطبيقاتها سمات مشروعة وفاعلة، أو على العكس، سلبية وغير مشروعة تعتمد سياق الحالة، فهناك خط واضح بين القنوات الخلفية وممارسات التجسس.

وقد تتماثل الأزمات في أسباب وقوعها سياسية أو اقتصادية أو عسكرية أو قانونية، غير أنها تبقى أحداث فريدة سماتها وتختلف في الوسائل الكفيلة بمعالجتها إذ يعد التطابق في المعالجات حالة من الوهم يقع خارج منطق العلم وقواعده، فالتحديات الاستجابة التي تتطلب إدراكاً لقوانين التاريخ في تميزها بالفردة ووسائل إدارتها.

وينظر إلى القنوات الخلفية بوصفها واحدة من الوسائل وصور الدبلوماسية التي يتم اللجوء إليها التي تتميز بعنصري الحساسية ودرجة التعقيد للخروج منها بأقل قدر من الخسائر بتلطيفها وإبعاد البيئة الدولية مما قد يؤدي استمرارها أو تصعيدها إلى نتائج مدمرة تهدد السلم والأمن الدوليين.

40 N. P. Momengols. *Secret Diplomacy: The Practice of Back Channel Diplomacy by Liberal Democracies States*. Newark- New Jersey: The New Jersey University, 2013. p. 237.

الامريكية

وكانت أزمة الصواريخ في كوبا نموذجاً للأزمات الدولية والأحداث التاريخية التي على قدر كبير من الأهمية والخطورة والتي تحولت الكيفية التي تمت بها إدارتها إلى مختبر للقياس واستنتاج الاحتمالات الأكثر رجحاناً في إدارة الأزمات من حيث البساطة والدقة في اختيار قناة الاتصال والسرعة الخروج منها وتفادي تداعياتها بالاستناد إلى الإدراك القيادي الذي امتلكته الزعامة السياسية في الاتحاد السوفيتي والإدارة الأمريكية بضرورة تجنب العالم ويلات اندلاع حرب عالمية ثالثة .تستخدم فيها أسلحة نووية

والشواهد التاريخية الأخرى كثيرة ولها دلالاتها على أهمية اللجوء على أساليب نوعية في إدارة الأزمات وإن تم الاختلاف في تقويم نتائجها المؤيد والمعارض كما حصل في اتفاق البرنامج النووي الإيراني الذي انقسم الرأي بشأن تقويم نتائجه بين إدارة الرئيس ترامب من جهة، والحزب الديمقراطي الأمريكي والاتحاد الأوروبي من جهة أخرى ، كل له أسانيده والمبررات التي يرى فيها صحة موقفه ، فوسائل الحل ومقاربتها تحتمل وجود عناصر من الإيجابيات والعيوب، وهو ما لا تخلو منه دبلوماسية القنوات الخلفية ، ولكن تبقى لها ظروفها في الاختيار من بين بدائل أخرى يرجح أحدها متخذ القرار.

وعلى الرغم من ظهور موجة من أشكال الدبلوماسية المعاصرة خلال المدة بين الحربين، والحرب الباردة، وحتى الوقت الحاضر، فإنه سيثبت في الغالب استمرار دبلوماسية القنوات الخلفية كأداة لحل الأزمات الدولية لحين ظهور بديل آخر من أشكال الدبلوماسية.

Abstract

The back channels are one of the diplomatic tactics practiced by states to achieve the objectives of foreign policy in solving international disputes outside official bureaucratic structures and formats and away from the eyes and lenses of the media in order to

ensure the confidentiality of information and keep them away from official and media trading until they reach the target.

The European countries and the United States of America exercised this tactic in various historical stages. Negotiations and the conclusion of secret treaties were one of the reasons for the First World War of 1914. In January 1919. The American president Woodrow Wilson urged the Paris Conference to declare that International treaties shall be open and diplomatic practice shall be exercised openly, publicly and transparently.

The main uses of the back channels that contributed to the non-outbreak of the Third World War were their applications in the Soviet missile crisis in Cuba in October 1962, when letters between US President John F. Kennedy and Soviet leader Khrushchev continued when Soviet missiles were close to the American coast. By imposing an economic blockade on Cuba. A journalist conveyed a message to the White House about a fundamental shift in the course of the crisis when the United States agreed not to invade Cuba in exchange for the Soviets withdrawing their missiles and bombers.

The most recent in the applications of back channels role played by former US Secretary of State John Kerry in coordination with the Sultanate of Oman in 2013 and before assuming the responsibilities of Minister, to communicate with the Iranian side and reach after negotiations began secretly to deal with Iran on its nuclear program called the (P5 + 1) was inaugurated on 14 July 2015.

As well as the secrecy made by US Secretary of State Mike Pompeo when he was director of the Central Intelligence Agency prepared for the North American-North Korean summit in Singapore on June 12, 2018 between US President Donald Trump and North Korean leader Kim Jong-un to seek a way out of the nuclear and ballistic test.

As the result, the back channels are nothing new for the White House as the most effective tools in U.S foreign policy.

[33]

القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة العربية
الأمريكية

[34]

القنوات الخلفية: تطبيقات للدبلوماسية السرية في السياسة العربية
الأمريكية