

صنع القرار السياسي الأمريكي

أ.م.د. ياسين محمد حمد العيثاوي

م.د. انس اكرم محمد صبحي

مُقَدِّمَةٌ

يثير صنع القرار السياسي للولايات المتحدة الأمريكية اهتماماً واسع النطاق في المجتمع الدولي، فالولايات المتحدة دولة تعد الأقوى في العالم، تنتشر سيطرتها على مجلس الأمن وعلى الكثير من المؤسسات المالية العالمية والوطنية، كما تؤثر في سياسة الكثير من الدول القوية والضعيفة، وتسعى للهيمنة على العالم، فضلاً عن ذلك فإن الأزمات والصراعات والحروب الدولية والأهلية التي تعم أرجاء العالم ساعدتها ليكون لها حضور في كل مكان. وعليه فلا غرابة أن يتمتع القرار السياسي الأمريكي بهذا الاهتمام الواسع.

وكثيراً ما تتناقل أخبار تتصل بالقرار الأمريكي ويكون مصدرها الرئيس الأمريكي، وأحياناً نسمع قراراً أمريكياً يكون مصدره الكونغرس الأمريكي، ويثير هذا الأمر تساؤلات كثيرة حول العلاقة بينهما في صنع القرار السياسي هناك. ولكن قبل الدخول في عملية صنع القرار الأمريكي علينا أن نوضح عملية صنع القرار كمفهوم وضمن الإطار النظري، والمراحل التي يمر بها صنع القرار.

فقبلولوج في تفاصيل العملية القرارية ينبغي الإشارة إلى أن دراسة صنع القرار ليست بالأمر اليسير، وهناك من غالى في تلك الصعوبات مؤكداً: ((إن دراسة صنع القرار هي مغامرة صعبة جداً))⁽¹⁾. كما أن العديد من الباحثين والمهتمين الذين حاولوا دراسة قرارات السياسة الخارجية وتحليلها تعرضوا للهجوم العنيف بحجة أن مثل هذه المهمات

(1) Michael P. Sullivan: «International Relation, Theories and Evidence (Englewood Cliffs), New Jersey; Prentice Hall, INC. 1976, P.68.

ترقى صعوبتها إلى الاستحالة^(١). ومرد تلك الصعوبة (كما نعتقد) كون أن عملية صنع القرار السياسي الخارجي ترتبط بالسلوك الدولي الذي أضحي من اعقد الظواهر السياسية، بسبب الطبيعة الدينامية لبيئة العلاقات السياسية (كالتقلب في العلاقات والصراعات المستمرة)، التي تؤدي إلى الإخلال بكثير من التوقعات التي يبني عليها صناعات السياسات الخارجية أحكامهم التقديرية هذا من جانب، أما الجانب الآخر من الصعوبة فيمكن في العملية القرارية نفسها من حيث تشابك وتعقد أبعادها، فعلى سبيل المثال لا الحصر، ما هي الظروف الموضوعية التي تدفع إلى اتخاذ قرار معين؟ ما هي نوعية القيم المتنافسة في كل مرحلة تمر بها عملية اتخاذ القرار. وعلاقة الارتباط القائم بين هذه القيم وبين تقاليد المؤسسات التي يتخذ في إطارها القرار؟ كذلك هناك تأثير الضغوط التي تفرضها البيئة المحيطة باتخاذ القرار، وطبيعة الأسس الاستراتيجية والتكتيكية التي يبني عليها القرار، ونوع الخبرات والمهارات التي تتوافر لدى صناعات القرارات وتؤثر في أحكامهم التقديرية^(٢). ومن ثم يجب الإقرار بأهمية تفاعل وتشابك عوامل بيئية وتاريخية واجتماعية واقتصادية وسياسية وغيرها في تقرير شكل العملية القرارية السياسية. والقرار السياسي الأمريكي لا يذهب بعيداً عن تلك التأثيرات، ولكن قبل الدخول في عملية صنع القرار الأمريكي وآلياته ينبغي التوقف عند عملية صنع القرار كمفهوم، ثم المراحل التي تمر بها عملية صنع القرار السياسي.

(١) Ibid. p.67.

(٢) انظر: اتخاذ القرارات في السياسة الخارجية: (بلا مؤلف)، السياسة الدولية، العدد ١٥، السنة الخامسة، آذار ١٩٦٩. كذلك انظر: د. إبراهيم سعد الدين وآخرون: كيف يصنع القرار في الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، تشرين الأول ١٩٨٥، ص٩.

المطلب الأول

مفهوم عملية صنع القرار

منذ الحرب العالمية الثانية ودراسات صنع القرار تشهد نمواً متزايداً، كون القرار يشكل عنصراً مركزياً في العملية السياسية، وربما وردت إشارات غامضة لمفهوم اتخاذ القرار في بعض الدراسات التي تبحث في التاريخ الدبلوماسي أو نشاطات المؤسسات الحكومية ولكن: ((عملية اتخاذ القرار لم تدرس خارج نطاق العلوم السياسية دراسة منظمة و دقيقة))^(١). فعلماء النفس عمدوا إلى دراسة الدوافع الخفية وراء القرارات التي يتخذها الفرد، أما علماء الاقتصاد فاهتمامهم تركز على قرارات المستهلك أو المنتج أو المستثمر، وذهب علماء الإدارة إلى البحث في كيفية تحسين مستوى أداء الأجهزة التنفيذية العاملة وترشيد اتخاذ القرار، أما في العلوم السياسية فقد انصرف الاهتمام إلى تلك القرارات التي تعبر عن سلوك تلك القوى الاجتماعية المؤثرة في عمليات صنع السياسة^(٢).

إن عملية صنع القرار تجري بين طرفين، طرف يقرر (Agent) ومحيط يحف بالقرار من قبل ومن بعد أو بيئة (Environment)، والطرف المقرر هي الدولة من خلال الأشخاص المخولين في الإفصاح عن مضمونها بالأفعال والقرارات. أما البيئة فتكون ذات بعد زمني ومكاني، فهناك البيئة السابقة للقرار وتكون في ذهن صاحب القرار وخارجه أي بيئة سيكولوجية وبيئة موضوعية، أما البيئة اللاحقة للقرار فهي الأخرى

(١) جيمس دورثي و روبرت بالاستغراف. المؤسسات الأمريكية. ترجمة انيس صايغ.

بيروت. ١٩٧٤. ص ٣٠٥

(٢) جيمس دورثي و روبرت بالاستغراف: مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٥.

ذات بعد سيكولوجي وموضوعي، وهذه السلسلة من المعطيات المتواصلة تشكل عملية صنع القرار (Decision-Making Process)^(١).

ويعرف ريتشارد سنايدر عملية صنع القرار بأنها العملية الاجتماعية التي يتم من خلالها اختيار مشكلة لتكون موضعاً لقرار ما، وينتج عن ذلك الاختيار ظهور عدد محدود من البدائل يتم اختيار أحدها لوضعه موضع التنفيذ والتطبيق^(٢). ويرى الدكتور إسماعيل صبري مقلد أنه يقصد بهذه العملية ((التوصل إلى صيغة عمل معقولة من بين بدائل عدة متنافسة والقرارات كلها ترمي إلى تحقيق أهداف بعينها أو تفادي حدوث نتائج غير مرغوب فيها))^(٣).

أذن عملية صنع القرار هي مجموعة القواعد والأساليب التي يستعملها المشاركون في هيكل اتخاذ القرار لتفضيل اختيار معين أو اختيارات معينة لحل مشكلة ما، أي الأسس الرسمية أو غير الرسمية التي يتم بمقتضاها تقويم الاختيارات المتاحة والتوفيق بين اختلافات الرأي في المجموعة القرارية.

وهناك من يميز بين عملية صنع القرار والقرار نفسه، فمما لا شك فيه أن عملية صنع القرار السياسي أكثر اتساعاً من القرار، لأن القرار تعبير عن المخرجات التي ترتبط بالموقف. أما عملية صنع القرار فهي كل ما يرتبط بالموقف من مدخلات ومخرجات فضلاً عن التفاعل بينها. إن صنع القرار عملية تهيئة للمعلومات وصياغة للبدائل لعلاج مشكلة،

(١) د. كاظم هاشم نعمة: العلاقات الدولية، بغداد، شركة أباد للطباعة ١٩٨٧، ص ٧٦.

(٢) نقلاً عن د. محمد سعد أبو عامود: صنع القرار السياسي في الحقبة الساداتية، المستقبل العربي، بيروت، العدد ١١٢، السنة السادسة ١٩٨٨، ص ١١٢.

(٣) د. إسماعيل صبري مقلد: العلاقات السياسية الدولية. دراسة في الأصول والنظريات، الكويت، جامعة الكويت ١٩٧١، ص ٢٤٩.

بينما يشير اتخاذ القرار (Decision Taking) إلى اختيار البدائل الأرجح أو الأمل^(١)، والقرار يكون بالتالي اختياراً لبدائل من البدائل (Alternatives) ويخضع لتوجيه فريق العمل أو المستشارين الذين يوضحون ما لكل بديل وما عليه^(٢). والقرار كما يعرفه عالم السياسة الأمريكي ديفيد ايستون: ((مخرجات النظام السياسي التي توزع السلطة على أساسها القيم داخل المجتمع))^(٣). وهنا يستخدم ايستون السياسة بمعنى التخصيص السلطوي للقيم على مستوى المجتمع ككل. وبهذا يختلف القرار عن السياسة في أنه اختيار بين مجموعة من البدائل في لحظة معينة محددة بزمان معين. أما السياسة فتتسم بالعموم وفي تعريف آخر عرّف القرار على أنه: ((عبارة عن اختيار مجال ضمن إطار المجهول المحدد أو إطار عدم التأكد النسبي))^(٤). وهناك من يرى أن ((القرار ما يستقر عليه صاحب القرار فهو موقف واعي لصاحب قرار يتأمل فيه ذهنياً في قرارات بديلة أو خيارات في فكره))^(٥). وعرف (Good) القرار: ((اتخاذ موقف ما إزاء قضية مطروحة وبصيغة عملية تستند إلى الموقف السياسي الذي يتبناه صاحب القرار))^(٦). ويعرفه (Horace) بأنه: ((نوعية صياغة الخطط

(١) علي السلمي: مهنية الإدارة، عالم الفكر، السنة ٢٠، العدد ٢، تموز ١٩٨٩، ص ١٥.

(٢) محمد علي العويني: أصول العلوم السياسية، نظرية الدولة، الفكر السياسي، الرأي العام والإعلام، العلاقات الدولية، القاهرة، عالم الكتب ١٩٨١، ص ١٩.

(3) David Easton, «A System Analysis of Political Life,» New York: Wiley, 1965, p. 10.

(4) Simon H., «A Administrative Behavior,» New York: 1958, p. 4.

(٥) د. كاظم هاشم نعمة: العلاقات الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ٧٦.

(6) Good G. V., «Dictionary of Education,» 3rd, ed, New York, Mc Grew-Hill, 1973, p. 167.

والعمل بموجبها^(١). وهناك من يرى في القرار عملية الرد على أحد المشاكل السياسية الخارجية عبر صيغة معينة^(٢).

وفي رأينا أن القرار السياسي هو:

١. عمل إرادي لصانع القرار يعمل بتصميم على أن يكون متطابق مع الواقع.

٢. وجود موقف (مشكلة) تواجه صانع القرار وقد تحددت مكاناً وزماناً وموضوعاً.

٣. القرار يعني الانتقال من الإطار التصوري للبيئة السابقة (البيئة الذاتية) ويمكن وصفها بأنها عالم الغايات والأهداف إلى (البيئة الموضوعية)، أي إلى الواقع الذي نستطيع أن نحدده بأنه مشكلة واجهت صانع القرار السياسي ويجب معالجتها^(٣). وقد اتسع مفهوم القرار السياسي ليشمل كل ما يعني الحركة السياسية من مقدمات ومعاملات ونتائج سياسات، والقرار له لحظة معينة بحيث أن سبقها كان تسرعاً واندفاعاً، وإن لم يلحقها كان جموداً وتخلفاً. والقرار السياسي ليس مجرد جزئية تتحدد من حيث الزمان والمكان، إنما هو تصور للتعامل، إن القرار السياسي مقدمة لحركة وخاتمة لموقف، يجب أن يسبقه تصور وقدرة التصور يكون نجاح القرار.

(1) Horace B. English. Ava Chandlery English. A comprehensive Dictionary of Psychological and Psychoanalytical Terms U.S.A. Louganis Green and Co. INC. 1958. p. 139.

(٢) د. مازن الرمضاني: في عملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد الثاني ١٩٧٩، ص ١٧١-١٧٢.

(٣) قارن مع (Joseph Frankel) إذ يرى القرار كونه (أفكار كامنة في عقل صانع القرار): «The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making» London, Oxford University, 1963, p.1.

مراحل عملية صنع القرار السياسي الخارجي

على الرغم من اختلاف طبيعة وبنية النظم السياسية، تختلف الإجراءات والأساليب التي يتم بموجبها التوصل إلى القرارات، وإجمالاً تمر عملية صنع القرار السياسي بالمراحل الآتية^(١):

١. الموقف (الحافز): تبدأ عملية صنع القرار بوجود حافز في البيئة الخارجية لهيكل اتخاذ القرار، وقد يكون الحافز نتيجة تغيرات في البيئة الطبيعية مثل الكوارث والفيضانات... الخ، أو نتيجة سلوك معين تقوم به إحدى القوى الخارجية، وأهمية الحافز أنه يخلق السياق المباشر لعملية صنع القرار. وهناك من يسمي وجود وإدراك الحافز (بتعريف الموقف) (Definition of the Situation)، أي تحليل صانع القرار للموقف من زاوية درجة تأثيره في مصالح دولته، وهنا تبدأ المرحلة الأولى من مراحل اتخاذ القرار^(٢). ويعد الدكتور إسماعيل صبري مقلد تعريف الموقف ((كونه يعكس نقطة الأساس في عملية اتخاذ القرارات السياسية

(١) تباينت آراء الباحثين والمختصين حول المراحل التي تمر بها العملية، فهناك من يرى أن عملية صنع واتخاذ القرار تنتهي عند اتخاذ القرار. انظر L.Hian D.: Coplin. «Introduction to International Politics: A Theoretical Overview», Chicago, Markham Publishing Co., 1971. p.33. وهناك من يرى أنها تنتهي بعد تنفيذ القرار، انظر: محمد السيد سليم: تحليل السياسة الخارجية، القاهرة، دار بروفنشال للإعلام والنشر ١٩٨٤، ص ٢٤٧-٣٥٠. وكذلك انظر: R. C. Snyder, et. Al. eds.. p.91. في حين أن هناك من يرى: أنها عملية مستمرة وتمر بمراحل تسبق القرار وتلحق به، انظر: د. مازن الرمضاني: في عملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٨. وكذلك انظر: Joseph Frankel. «The Making of Foreign Policy: op. cit. p.5.

(٢) د. مازن الرمضاني: في عملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي، مصدر سبق ذكره، ص ١٤٩.

الخارجية))^(١). إن أول من استخدم مصطلح تعريف الموقف ريتشارد سنايدر والمصطلح يعني عنده: ((ذلك المصطلح التحليلي الذي يشير إلى نمط من علاقات قائمة بين أحداث وأوضاع وظروف وبين عوامل منظمة أخرى حول وسط يغيّر الاهتمام لدى صانعي القرار))^(٢). وهناك من يعطي تعريف الموقف ترتيبياً آخر فيطلق على عملية تفسير المعلومات (بتعريف الموقف)^(٣).

٢. إدراك صانع القرار للحافز: ما لم يدرك صانع القرار (الحافز) فلن يكون له أي تأثير. وإذا كان الحافز ظاهرة موضوعية مستقلة عن صانع القرار، فإن إدراك صانع القرار هو عملية ذاتية تحصل في رؤية صانع القرار لهذا الحافز. ويقصد برؤية صانع القرار تصوره لتأثير الحافز في إمكانية تحقيق هدفه، وإن إدراك الحافز يختلف باختلاف صانع القرار، فما يدركه فرد على أنه تهديد قد لا يدركه فرد آخر على أنه كذلك، كما أن هذا الإدراك يتأثر بالنسق العقيدي لصانع القرار وتصوراته الذاتية عن مصدر الحافز. ويطلق دارسو صنع القرار على إدراك الحافز (مناسبة صنع القرار) (Occasion of the Decision)^(٤).

(١) د. إسماعيل صبري مقلد: نظريات السياسة الدولية، ط ١، ١٩٨٢، ص ١٥٧.
 (٢) نقلاً عن د. مازن الرمضاني: في التخطيط السياسي الخارجي، دراسة نظرية، مجلة الحقوقي، بغداد، العددان الأول والثاني ١٩٧٨. وانظر بالتفصيل في تعريف الموقف وتحليله لنموذج هولستي، دينبرويت، ريتشارد سنايدر، في د. إسماعيل صبري مقلد: نظريات السياسة الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٧ وما بعدها.
 (٣) د. إبراهيم سعد الدين وآخرون: كيف يصنع القرار في الوطن العربي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٣.

(٤) إن للإدراك دوراً هاماً في حماية الأمن القومي للدولة (فسوء الإدراك) يحد من القدرة الوطنية على حماية الأمن القومي للدولة، والشواهد التاريخية تخبرنا بذلك، (فسوء الإدراك) لصانع القرار السياسي الإسرائيلي جعله يشكك بالمعلومات التي تقول أن مصر ستقوم بهجوم على خط بارليف عام ١٩٧٣، إذ كان التصور لديه =

٣. تحديد المشكلة (تحديد الهدف): تبدأ في هذه المرحلة عملية البحث عن المعلومات بهدف استيضاح أبعاد التهديدات أو الفرص التي خلقها الحافز، وخلاصة العملية أن صانع القرار يحدد المشكلة التي تواجهه ويحدد هدفه. ويرى العالم سنايدر أن صانع القرار في تحديده لهدفه يتأثر بأربعة عوامل^(١):

أ . الغاية المرغوب إنجازها.

ب. علاقاتها مع غيرها من الغايات.

ج . النتائج المترتبة عنها.

د . الوقت المناسب لإنجازها.

٤. مرحلة تفسير المعلومات: لا تكفي المعلومات وحدها أساساً لاتخاذ القرار، بل يتعين تفسيرها أي رفض أو قبول مصداقية المعلومات وربطها ببعضها البعض وإعطائها معنى معيناً يتعلق بالقرار، وقد يرفض صانع القرار المعلومات لأنها تتناقض وتصوراته العقيدية، أو قد يفسر المعلومة بصورة تتطابق مع نسقه، وهنا تحدث عملية التصفية (Filtering Process) للمعلومات.

٥. مرحلة البحث عن البدائل واتخاذ القرار: ويقصد بها ((البحث عن الصيغة أو الصيغ الخاصة ذات القدرة على حل المشكلة المترتبة عن

=إلى درجة اليقين من أن مصر ليست لديها الاستعدادات للقيان بهجوم مما أوقعه بخطأ استراتيجي. كذلك سبب نجاح الهجوم الياباني على الأسطول الأمريكي في ميناء بيرل هاربر عام ١٩٤١ هو عدم صحة التوقعات المسبقة لصانعي القرار الأمريكي عن نوايا اليابانيين. والشيء نفسه عن عدم استعداد الاتحاد السوفيتي السابق على صد الهجوم الهتلري ليلة ١٩٤١/٦/٢١ نتيجة رفض ستالين تصديق المعلومات التي كانت تحذره من نوايا هتلر إزاء بلاده.

(1) R. C. Snyder, United States Security Interests .The Pacific Basin. James Morley. ED. Newyork. The Academy of Political Science.. 1986. p.82

أحد المواقف السياسية الخارجية بشكل يحقق لأحدى الدول هدفها المطلوب بأقل خسارة ممكنة^(١). والبديل الذي يقع عليه الاختيار يعد البديل الأفضل^(٢). وقد تأخذ مرحلة البحث عن البدائل إحدى طريقتين:

أ . البحث عن البدائل المتاحة وتحديد النتائج المحتمل ترتبها على كل بديل، مع تقدير احتمال حدوث تلك النتائج ومراجعة تلك التقديرات كلما وجدت المعلومات. وهذا ما أطلق عليه دارسو صنع القرار (النموذج الرشيد Rational Model).

ب. البحث عن البدائل المتفقة مع النسق العقيدي لصانع القرار ومع خبراته وتصوراته المسبقة، لذلك ترفض البدائل التي تتناقض مع هذا النسق أو التي أثبتت الخبرة السابقة عدم جدواها، ويطلق على هذا النموذج اسم (النموذج المعرفي Cognitive Model)^(٣).

ويرى (جوزيف فرانكل) أن صانع القرار عليه أن يفكر بالبدائل التي تسبب أقل الأضرار للمصلحة القومية لدولته^(٤). في حين يرى (سكوت) أن على صانع القرار أن يفكر بالبدائل الواضحة والمقبولة سياسياً فقط^(٥). وبعد أن يستقر صانع القرار على الخيار الذي يحقق

(١) د. مازن الرمضاني: السياسة الخارجية، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦.

(٢) تباينت الآراء الأكاديمية في تحليل أفضل البدائل، انظر مثلاً: عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢، ص ١٦٤ وما بعدها. وأحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩، ص ٥٨١ وما بعدها. ومورتن كايلن: المعارضة والدولة في السلم والحرب، تعريب سامي عادل، دار الآفاق الجديدة، بيروت ١٩٧٠، ص ١٥٥-١٥٦.

(٣) للمزيد حول ذلك وحول النسق العقيدي انظر بالتفصيل: د. محمد السيد سليم: التحليل السياسي الناصري...دراسة العقائد والسياسة الخارجية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، أيلول ١٩٨٢، ص ٩٠-٩١.

(4) Joseph Frankel. «The Making of Foreign Policy: op. cit. p.198.

(5) Andrew M. Scott. «the Functioning of International Political System,» New York: The Macmillan Co. 1967, p.91.

هدفه بأقل الكلف يعتمد إلى اتخاذ القرار، ويقصد به القدرة على اختيار سلوك معين من بين نوعين أو أكثر من البدائل السلوكية^(١). ويشكل البديل المعتمد أساس القرار المتخذ.

٦. مرحلة تنفيذ القرار: عقب اتخاذ القرار تبدأ عملية التنفيذ، ويراد بها نقل القرار من كونه صيغة عمل كامنة في ذهن صانع القرار إلى فعل ملموس، إذ يعتمد صانع القرار إلى إيجاد الوسيلة الكفيلة بتحقيق الهدف. إن عملية التنفيذ معقدة تتطلب سلسلة من القرارات الفرعية، لأن العملية تؤدي إلى تحديد السلوك السياسي الخارجي لصانع القرار الذي هو تعبير عن محصلة التفاعل بين عمليات مترابطة هي عملية اتخاذ القرار وعملية تنفيذه وردود الأفعال عليه.

وتتقسم الوسائل التي يعتمد عليها صانع القرار في تنفيذ قراره لتحقيق غايته إلى: الوسائل الدبلوماسية والدعائية والاقتصادية والعسكرية^(٢). وتحقيق هدف القرار يتوقف على طبيعة الوسيلة المعتمدة ومدى الإبداع في الوسائل الأخرى، لأن وضوح الهدف لا تكمن قيمته في توجيه الإرادة المخططة فحسب، وإنما تكمن في ابتكار وسائل وصيغ جيدة وجديدة للتنفيذ.

٧. مرحلة تقويم القرار: إن عملية اتخاذ القرار وتنفيذه لا تعني النهاية، بل تعد عملية تقويم القرار عملية مهمة، إذ يبقى صانع القرار يراقب ويقوم النتائج ويعقد المقارنة بين النتائج الفعلية التي حققها وبين

(١) قارن مع علي السلمي: العلوم السلوكية في التطبيق الإداري، دار المعارف في مصر، القاهرة ١٩٧١، ص ٢٦ وما بعدها. ومحمد علي محمد: علم اجتماع التنظيم، دار الكتب الجامعية، الإسكندرية ١٩٧٢، ط ١، ج ١، ص ٢٧٢.

(٢) يطلق د. إسماعيل صبري مقلد على الوسائل تسمية ((أدوات)) انظر: د. إسماعيل صبري مقلد: العلاقات السياسية الدولية، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٢.

نتائج المتوقعة، أي عقد مقارنة بين ما كان يجب تحقيقه وبين ما حققه القرار من نتائج ملموسة فعلاً^(١). ويخضع التقويم إلى عدد من المعايير:

أ . حالة المعلومات المتوافرة لدى صانع القرار هل هي كاملة أم ناقصة؟ مشوهة أم سليمة؟.

ب. درجة المشورة في اتخاذ القرار، لقد اتخذ القرار بعد مشاورات ومع من حدث التشاور؟.

ج . أهمية القرار وضرورته.

د . آثار القرار ونتائجه، أي هل أن الغرض من القرار قد تحقق وبأية درجة^(٢).

أشكال وأنواع وحدات عمليات اتخاذ القرار

هناك من يقسم هياكل صنع القرار طبقاً لمعيارين أساسيين هما^(٣):-

أ . توزيع السلطة داخل الهيكل، أي هل أن سلطات أعضائها متساوية نسبياً أم يسيطر على الوحدة القرارية قائد سلطوي واحد.

ب. دور الأعضاء المشاركين في القرار، أي هل لديهم القدرة على تبني موقف معين (مستقلين) أم ملتزمين بتمثيل وجهة نظر مؤسسة معينة (مفوضين).

(١) د. مازن الرمضاني: في عملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي، مصدر سبق ذكره، ص ١٧٤.

(٢) قارن مع كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت ١٩٨٧، ص ١١٥-١١٦. كذلك انظر: د. بسيوني إبراهيم حمادة: دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٣، ط ١، ص ٩٠-٩١.

(٣) المصدر السابق نفسه.

إن تفاعل هذين المعيارين يؤدي بنا إلى تصور وجود خمسة أشكال لهياكل اتخاذ القرار السياسي ترتبط بها خمسة أشكال من عمليات اتخاذ القرار والسلوك السياسي^(١).

١. مجموعة القائد المسيطر: مجموعة صغيرة من المسؤولين يسيطر عليها قائد سلطوي قادر على الأفراد باتخاذ القرار حتى دون موافقة أي من أعضاء المجموعة، وينتج عن ذلك أن القرارات الناتجة غالباً ما تكون سريعة، أي أنها تتخذ في مدة قصيرة نسبياً.

٢. مجموعة القائد (المستقلين): ويقصد بها وجود قائد ولكن أفراد المجموعة مستقلون نسبياً بحكم انتمائهم إلى مراكز مستقلة للسلطة كأن يكونوا رؤساء أحزاب سياسية، أو ربما مجموعات برلمانية، أو ذوو نفوذ واضح في الجيش، أو الحزب السياسي الحاكم. وكل عضو يدافع عن وجهة نظره ورؤيته للموقف، ويكون دور القائد كالقاضي الذي يستمع إلى وجهات النظر كلها بعناية ثم يقرر في النهاية. وبسبب من طبيعتها لا تستطيع هذه المجموعة القرارية الحركة إلا بعد أن يتم اتخاذ القرار بصورة جماعية، وتلعب القرارات السياسية التي تربط بين الوحدات الفرعية التي تتكون منها هذه المجموعة دوراً في التوفيق بين الآراء.

٣. مجموعة القائد (المفوضين): هذه المجموعة تشترك مع المجموعة السابقة في الخصائص كلها إلا في نوعية دور الأعضاء، إذ أن الأعضاء لا يمثلون أنفسهم وإنما هم متحدثون باسم هيئات أخرى ولا يستطيعون تغيير وجهة نظرهم دون استشارة تلك الهيئات، وينشأ من هذا الشكل نوع من البطء والجمود النسبي في عملية اتخاذ القرار.

(١) وهناك من يرى كونها ترتبط بثلاثة أشكال، إذ يقسمها على : ١- وحدة القائد

السياسي. ٢- وحدة المجموعة الموحدة. ٣- وحدة الجماعات المستقلة. انظر: د.

مازن الرمضاني: السياسة الخارجية، مصدر سبق ذكره، ص ٢٦٨.

٤. المجموعة المستقلة: في المجموعات السابقة تكون السلطة موزعة بشكل غير متكافئ بين أفراد مجموعة اتخاذ القرار، لكن في هذه المجموعة فإن توزيع السلطة يكاد يكون متكافئاً نسبياً وأن دور القائد لا يتعدى رئاسة الجلسات وتوضيح وجهات النظر، كما أنهم ليسوا مفوضين. وفي هذه المجموعة فإن مسؤولية صنع القرار واتخاذها تكون من مسؤولية الجميع، وبالتالي فهي تدور حول حماية المجموعة وتماسكها.

٥. مجموعة المفوضين: وهي مجموعة تشترك مع مجموعة المستقلين في الخصائص كلها إلا أن أعضائها يمثلون هيئات أخرى، وإن عملية اتخاذ القرار في هذه المجموعة يكون قوامها أن كل عضو ملتزم برأي الهيئة التي يمثلها، وتتسم العملية بالبطء ولكن بالاستيعاب الكافي للمعلومات المتعلقة بالموقف، ولا يوجد اهتمام حقيقي بتلاحم المجموعة ولكن يتمثل وجهات نظر الهيئات المفوضة^(١).

وبعد أن تحدثنا عن مراحل صنع القرار السياسي ومفهومه وآلياته علينا أن نبين مراكز صنع القرار السياسي الأمريكي والقوى المؤثرة فيه، وكيف يتم صنع القرار السياسي الأمريكي؟، وما هي القنوات التي يركز عليها صنع القرار السياسي هناك؟، وهل أن الفرع التشريعي أقوى من حيث التأثير وإصدار القرار من الفرع التنفيذي الذي يتكون من قنوات عدة، منها مجلس الأمن القومي ووكالة الاستخبارات الأمريكية كذلك وزارة الخارجية بالإضافة إلى العديد من المصادر الخاصة القريبة من صانع القرار، أي من الرئيس الأمريكي، بالإضافة إلى مراكز البحوث والجامعات التي تلعب دوراً مهماً في أن تكون إحدى قنوات صنع القرار

(١) د. محمد السيد سليم: تحليل السياسة الخارجية، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٧-

السياسي الأمريكي. لذا سنتناول كلاً من الكونغرس والرئيس لنبين تأثيرهما وطريقة عملهما في صنع القرار الأمريكي.

المطلب الثاني

قنوات صنع القرار السياسي الأمريكي

أولاً . الكونغرس

بدا لنا واضحاً من خلال الدستور الأمريكي أن واضعي الدستور أرادوا أن تكون اليد العليا في عملية التشريع وإصدار القوانين وخصوصاً التشريعات الداخلية المنظمة للحياة الداخلية في الولايات المتحدة بيد الكونغرس، إلا أن صنع القرار الخارجي يبقى ولمدة طويلة مثار جدل وخلاف بين الكونغرس من جهة وبين الرئيس من جهة أخرى.

فعلى الرغم من أن الكونغرس لعب منذ السبعينيات دوراً كبيراً في صنع السياسة الخارجية الأمريكية، إلا أنه كانت تتقصه المبادرة الحقيقية لانتزاع السيطرة على السياسة الخارجية من البيت الأبيض. وهناك أسباب عدة وراء عجز الكونغرس على منافسة الرئاسة في إدارة الشؤون الخارجية، تتضمن هذه الأسباب ما يأتي^(١):

١. احتكار السلطة التنفيذية للمعلومات في مجال الاستخبارات والدبلوماسية والدفاع والتجارة وأشياء أخرى.
٢. طريقة عمل الشؤون الخارجية، فالتجارة العالمية وتاريخ الدبلوماسية والشؤون الثقافية والتقنيات العسكرية تتطلب معرفة تخصصية، والسلطة التنفيذية لديها الموارد لتوظيف الخبراء والحصول على البيانات التقنية.

(١) فواز جرجيس: السياسة الأمريكية في العرب كيف تصنع ومن يصنعها؟ بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية . ط٢، ٢٠٠٠ ص٨٨. أيضاً:

Paul Johnson, «Modern Times: the World from the Eighties,» New York: Harper and Row, 1993, p. 65.

٣. إن السلطة التنفيذية تمسك باليات السياسة الخارجية وأنها تتخذ القرارات في بعض الأحيان بدون التشاور مع الكونغرس وخصوصاً في مجال الأمن القومي.

ففي عام ١٩٥٤ تعهد ايزنهاور بالتزامات كبيرة مع حكومة ديام في فيتنام الجنوبية آنذاك بدون استشارة الكونغرس. وكذلك عام ١٩٦٢ إذ عقد كنيدي اتفاقية أمنية مع لاوس بدون إعلام الكونغرس. وفي عام ١٩٨٠ أمر كارتر بعملية عسكرية كبيرة لإنقاذ الدبلوماسيين الأمريكيين المحتجزين كرهائن في إيران دون أن يكلف نفسه عناء استشارة الفرع التشريعي. والحقيقة أن من الصعب على الكونغرس وضع أية سياسة موضع التنفيذ، وبالأحرى فإنه يمارس رقابة سلبية على السلطة التنفيذية على نحو قانون سلطات لحرب ومنع تمويل بعض الأعراض المحددة بالسياسة الخارجية ورفض المصادقة على أية معاهدة بدون تعديلها وتأسيس لجان إشراف على الاستخبارات في أواسط السبعينيات لمراقبة مكاتب المخابرات. لقد منح الدستور مجلس الشيوخ سلطة تعديل المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، والمصادقة على من يعينهم الرئيس أو رفضهم، ورصد الأموال لبرامج السياسة، وإعلان الحرب. وفي الحقيقة فإنه من خلال سلطاته في تشريع القوانين (سلطة الخزينة والتعيينات والإشراف) يمكن أن يكون الكونغرس مصدر إزعاج ورقيب على السياسات، لكنه نادراً ما يقوم بأية مبادرة سياسية مهمة. ومعنى ذلك أن فعالية الكونغرس تكمن في قوته السلبية وليست الإيجابية العملية. هذه الحقيقة يجب أن لا تفسر بما يعني أن الكونغرس ليس لابعباً مهماً في الشؤون الخارجية، فقد بدأ الرئيس كلينتون في مدة رئاسته الأولى عاجزاً من ناحية السياسة الخارجية، فقلة اهتمامه وخبرته في السياسة العالمية مصحوبة بكون الجمهوريين قد فازوا بأغلبية في مجلس الشيوخ والنواب قد نقل مركز الدبلوماسية الأمريكية من البيت الأبيض إلى الكونغرس. فقد

نشرت صحيفتا واشنطن بوست ونيويورك تايمز خبراً مفاده أن زعماء العالم شعروا أنهم ملزمون بالإشادة (بنيون غنغريش) رئيس مجلس النواب الذي ظهر بأهمية (كلينتون) في ممارسة السياسة الخارجية. إن عدداً من اللجان المركزية التابعة لمجلسي الشيوخ والنواب (لجنة العلاقات الخارجية في مجلس النواب «كانت برئاسة الجمهوري جيسي هيلمز» ولجان القوات المسلحة والاعتمادات واللجنة المختارة للاستخبارات) تمارس نفوذاً كبيراً على السياسة الخارجية الأمريكية. وعموماً فإن لجان مجلس النواب جميعها تميل إلى لعب دور أصغر من لجان مجلس الشيوخ، فعلى سبيل المثال فإن السيناتور (هيلمز) قد أخرج جلسات الموافقة على تعيين (٥٠) وظيفة سفير تقريباً حتى وافق كلينتون على إعادة هيكلة بعض مؤسسات السياسة الخارجية، والرئيس (كلينتون) لا يمكنه عزل أو إهمال السيناتور (هيلمز) الذي بحكم منصبه كرئيس للجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ ربما قام بنسف بعض مبادراته في السياسة الخارجية، والرئيس كلينتون حسب ألف حساب للسيناتور هيلمز حينما فكر بأخذ مبادرة مهمة على الساحة الدولية وباستطاعة هيلمز أن يؤخر أية مبادرة سياسية يتخذها كلينتون على الصعيد الدولي أو ينسفها إن لم تعجبه تلك المبادرة^(١).

أما فيما يخص المنطقة العربية والصراع العربي - الإسرائيلي، فإن الكونغرس يمارس نفوذاً حاسماً في سياسة الولايات المتحدة إزاء المنطقة العربية أكثر من أي مكان آخر في العالم، وعلى الرغم من أن للرئيس نفوذاً ومرونة أكثر في مناطق أخرى إلا أن يديه تميلان إلى أن تكون مقيدتين عندما يتعلق الأمر بالمنطقة العربية. ففي العشرين سنة

(١) ياسين محمد حمد: الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي، دار اسامة، عمان

الأخيرة من القرن الماضي ظهر الكونغرس لاعباً حاسماً في السياسة الأمريكية نحو تلك المنطقة، وهناك أسباب تفسر هذه الأهمية المتزايدة لدور السلطة التشريعية منها: إسهام الكونغرس يعد ذات طبيعة طويلة المدى وعالمية، والمساعدات الأمريكية لإسرائيل، والصراع العربي - الإسرائيلي، والأمن ووفرة وتكلفة النفط، وتهديد الشيوعية (الاتحاد السوفيتي السابق). وقد ذهب (شبيغل) إلى أن هذه القضايا الدولية كان لها تأثير حاسم في مفاهيم المسؤولين والسياسيين الأمريكيين حول المنطقة العربية: ((من المهم لفهم إدارة ما، تحديد أهدافها العالمية وملاحظة درجة وكثافة الإجماع وتحليل كيف تتناسب المنطقة العربية معها))^(١).

والآن فإن الرؤساء يفكرون مرتين قبل تهديد إسرائيل لأن الكونغرس يعيق أية جهود لربط المساعدات الخارجية لإسرائيل بسلوكها الحقيقي وغالباً ما أوضح الكونغرس للسلطة التنفيذية أنه سيرفض أية محاولات رئاسية للضغط على إسرائيل. وفي عام ١٩٩٦ ذهب الكونغرس إلى أبعد من ذلك بالمصادقة على تشريع ضد رغبة السلطة التنفيذية يطالب بتحويل مقر السفارة الأمريكية إلى القدس. ومع هذا فإن الرؤساء الأشداء قد لا يخافون الكونغرس، فعلى سبيل المثال، فإن الرئيس (بوش الأب) حذر حكومة الليكود في عام ١٩٩١ من أنه لن يؤيد تقديم تأمينات قروض بمبلغ ٤٠٠ مليون دولار لإسكان اليهود السوفيت في إسرائيل إلا في حالة إيقاف الأخيرة بناء المستوطنات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وعلى الرغم من عدم ارتياح الكونغرس وامتعاضه فإن بوش قد التزم بتحذيره، وقد شنت مجموعات الضغط حملة شعواء

(١) ياسر زغيب: ايباك قضية الاخطبوط اليهودي في امريكا. لبنان. دار الندى. ١٩٩٨.

على (بوش) ووزير خارجيته (جيمس بيكر) متهمة إياهما بأنهما عدوا إسرائيل.

إن الأهمية المتزايدة للكونغرس في رسم السياسة الأمريكية تجاه المنطقة العربية لا يمكن فهمها إلا ضمن سياق السياسات الأمريكية الداخلية، فجماعات الضغط تكون أكثر فاعلية في التأثير على الكونغرس من الرئاسة، ولو أنه يبدو أن هذا أخذ يتغير الآن بفضل التكاليف المتصاعدة للحملات الانتخابية الرئاسية، فالرئاسة غالباً ما تكون سريعة التأثير بالكسب المباشر وضغط الرأي العام في فترة الانتخابات^(١)، ولكن الكونغرس على أية حال يبقى السلطة التنفيذية تحت الرقابة المستمرة لردعها عن تعديل الدعم المطلق لإسرائيل. وبدوره فإن اللوبي المؤيد لإسرائيل كان ناجحاً بشكل خاص في التأثير على الكونغرس للاستمرار بالمستوى العالي للمساعدات. وكما يقول وليام كوانت مستشار الأمن القومي للرئيس كارتر: ((بدون شك فإن صناعة السياسة العربية - الإسرائيلية في واشنطن تتشابه مع السياسة الداخلية، والكونغرس يمكنه باستمرار «حيث يكون التأييد لإسرائيل كبيراً وحيث تركز جماعات الضغط المؤيدة لإسرائيل جهودها» ممارسة نفوذه على السياسة الخارجية وبشكل كبير عبر رقابته على الميزانية))^(٢).

ومن خلال ما تقدم يتضح أن الكونغرس له تأثير كبير في صنع القرار السياسي الأمريكي، إلا أن قوة القرار تختلف من حيث طبيعة القرار نفسه بحيث نرى الكونغرس يتدخل بشدة بخصوص القرارات التي لها علاقة بالكيان الإسرائيلي، كذلك نرى أن لقوة الرئيس وحزبه أهمية مضافة ولكن يبقى للفرع التنفيذي اليد العليا في صنع القرار السياسي

(١) د. باسل أحمد البياتي: دور الرئيس والكونغرس في السياسة الخارجية، مجلة

قضايا سياسية، جامعة النهدين، العدد ١، لعام ٢٠٠١، ص ١٧٤.

(٢) نقلاً عن فواز جرجيس: مصدر سبق ذكره، ص ٨٨.

الأمريكي. ولعل الوصف الذي أطلقه الرئيس الأمريكي (توماس جيفرسون) بهذا الخصوص يعد مثلاً واضحاً بخصوص صنع السياسة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، حينما قال (إن إدارة العلاقات مع الدول الأجنبية هي من اختصاص السلطة التنفيذية، وإن عملية صنع السياسة الخارجية هي من مسؤوليات الكونغرس)⁽¹⁾.
ثانياً. الرئيس

يعد الرئيس قمة هرم الفرع التنفيذي في صنع القرار السياسي الأمريكي على الرغم من أن هناك العديد من القنوات والحلقات التي يتكون منها هذا الفرع، وبدأً بالبيت الأبيض والمستشارين، إلا أننا سنركز على القنوات التي لها علاقة مباشرة وقوية في صنع القرار الأمريكي أو التي تساعد وتهيئ للرئيس اختيار القرار الأمثل.

١. مجلس الأمن القومي The National Security Council:

أنشئ مجلس الأمن القومي بمقتضى قانون الأمن القومي الذي صدر سنة ١٩٤٧ في عهد الرئيس ترومان، الذي نص على إنشاء وكالة المخابرات المركزية، وإعادة تنظيم الأجهزة العسكرية، وإنشاء وزارة موحدة للدفاع، وهيئة موحدة لرؤساء الأركان، ووزارة القوات الجوية⁽²⁾.
ويعد مجلس الأمن القومي هيئة حكومية لها تكوين مرن تتمثل وظيفته الأساسية في تنسيق أنشطة المصالح والمؤسسات المهمة بالأمن القومي جميعها. ويرأس رئيس الدولة بنفسه أعمال المجلس أو نائب الرئيس في حالات نادرة، ويضم كاتب الدولة^(*) في الشؤون الخارجية وكاتب الدولة في الدفاع ورئيس مكتب الخزانة ورئيس هيئة الأركان

(1) Ornstein. The Role of Congress: Annunciation to Struggle Washington Press and Publications Service. 1985, P.2.

(2) Roy C. Macridis. «L'execufil aux Etats unis D'ameriq us., p.57.

(*) يقصد بكاتب الدولة هنا هو وزير الدولة.

العامة للقوات المسلحة، ويمكن أن يضم المجلس في اجتماعاته عدداً من كبار الموظفين في الحكومة والوكالات المتخصصة والأجهزة التنفيذية الذين يمكن دعوتهم لحضور اجتماعات تبحث قضايا لها صلة باختصاصهم، ويتولى مستشار الأمن القومي عملية تنسيق الأعمال التي يقوم بها المجلس. كما يتولى مستشار الأمن القومي التنسيق بين الأجهزة والوكالات الآتية^(١):-

- وكالة المخابرات المركزية.
- الوكالات والمكاتب التابعة للوزارات.
- وزارة الدفاع (وكالة مخابرات الدفاع) وكالة الأمن القومي المتخصصة في الاستخبارات الإلكترونية.
- هيئة أنظمة الفضاء.
- وزارة الخارجية، مكتب الاستخبارات والأبحاث الذي يعمل على توفير المعلومات من خلال التقارير التي ترد من السفارات الأمريكية بالخارج بالإضافة إلى الهيئات الفرعية في وزارة الخزانة والطاقة.
- ويتولى مجلس الأمن القومي بالإضافة إلى تقديم المشورة الدائمة للرئاسة، تحديد الخطط والبرامج ذات الطابع الاستراتيجي في مجالات الدفاع والسياسة الخارجية والأدوار الاقتصادية الأمريكية في العالم وصياغة الخطوط العامة للقرارات ذات الطابع الاستراتيجي، عسكرية واقتصادية وسياسية.

٢. وكالة المخابرات المركزية Central Intelligence Agency:

من أهم الوسائل التي اعتمدت عليها الولايات المتحدة لتحقيق الاستراتيجية الأمنية الاستخباراتية الاستباقية هي إقامة هيئة الاستخبارات

(١) منصف السليمي: صنع القرار الأمريكي، مركز الدراسات العربي، الأردن

١٩٩٧، ط١، ص١٩٧.

في المجالات العسكرية والسياسية والاقتصادية ذات الطابع الاستراتيجي. وفي سنة ١٩٤٧ سن الكونغرس قانون الأمن القومي، الذي تضمن إنشاء وكالة المخابرات المركزية وخولها جملة من الصلاحيات الاستثنائية، فهي تقدم الاستشارات لمجلس الأمن القومي في قضايا نشاط المخابرات، وتقدم التوصيات للمجلس فيما يتعلق بتنسيق الخطوات الاستطلاعية للهيئات الحكومية جميعها التي لها علاقة بذلك، ومساعدة أجهزة المخابرات جميعها الموجودة على وفق الكيفية التي يجري بها تنسيق العمل بين هذه الأجهزة من قبل مجلس الأمن القومي^(١).

وتنفذ الوكالة بأمر من المجلس مهمات أخرى تتعلق بالنشاط الاستخباري وتمس الأمن القومي للولايات المتحدة، ونظراً لوجود هيئات أمنية فيدرالية أخرى تعني بالشؤون الداخلية والخارجية، تم تحديد وظيفة وكالة المخابرات المركزية بكيفية لا تشمل الشؤون السياسية الداخلية ولا أعمال الاعتقال ولا الضبط القضائي. ومن ضمن الأجهزة الأمنية الداخلية (الفيدرالية) يوجد مكتب التحقيقات الفيدرالي (F.B.I) وأقسام المخابرات في وزارة الدفاع وعدد من المصالح الإدارية الأخرى.

تتلخص وظائف وكالة المخابرات المركزية بناء على هذه الأسس العامة في ثلاث وظائف رئيسية^(٢):-

- تقديم المعلومات والمعطيات في الميادين الاستراتيجية العسكرية والسياسية والاقتصادية لمجلس الأمن القومي لدائرة القرار في مجال السياسة التشريعية.
- تقديم التحليلات والتقويمات والتقديرات للأوضاع السياسية والعسكرية والاقتصادية والاستراتيجية في بلدان العالم بناءً على طلب مجلس

(١) سرغيف: وكالة المخابرات بدون قناع، ترجمة دار التقدم، موسكو ١٩٨٨،

ص ٢٧.

(٢) منصف السليمي: مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٣.

الأمن القومي أو الرئيس أو عندما تتبلور لدى مسؤولي الوكالة تقويمات بشأن أوضاع بلد أو منطقة معينة من العالم.

○ القيام بأعمال أو عمليات سرية في الخارج لتنفيذ أهداف استراتيجية أو سياسية أو عسكرية محددة في إطار برنامج السياسة الخارجية الأمريكية وبأمر من رئيس الدولة أو من يفوض له صلاحية القيام بذلك، ويعد مدير الوكالة المركزية للمخابرات مسؤولاً مباشراً أمام رئيس الدولة، ويتضح مدى أهمية الوكالة من خلال الميزانية الضخمة، فقد وصلت إلى ٣٠ مليار دولار سنة ١٩٩٢^(١) مثلاً.

٣. وزارة الدفاع

تحتل المؤسسة العسكرية مكانة خاصة داخل أجهزة صناعة القرار الأمريكي سواءً بعدها وحدة ضمن الأجهزة التنفيذية أو في علاقاتها بالكونغرس وفي إطار ارتباطها بالبنيات الاقتصادية والاجتماعية، كالمؤسسات الاقتصادية وجماعات الضغط ووسائل الإعلام والاتصال والنخب التكنوقراطية والعلمية، فضلاً عن مقتضيات تواجدها وتدخلها في مختلف أنحاء العالم. ودستورياً يعد الرئيس القائد الأعلى للقوات المسلحة الأمريكية، وهي سلطة ليست رمزية كما هو الحال في النظم البرلمانية، فالرئيس يتخذ شخصياً القرارات الأمرة لكل جندي أو ضابط أو قائد أركان في القوات المسلحة الأمريكية البحرية والجوية والبرية^(٢).

وإذا كانت إسهامات المؤسسة العسكرية في صناعة القرار العسكري تعد محورية، فإن دورها في القرارات السياسية ذات الطابع الدبلوماسي أو الاقتصادي لا يقل في أهميته.

(١) منصف السليمي: مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٣.

(٢) منصف السليمي: مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٣.

(٣) المصدر نفسه: ص ٢١٩.

إن مفهوم الأمن القومي كما يرى (جون سبايني)، يرتكز على الأبعاد الاقتصادية والعسكرية والدبلوماسية كمعطيات استراتيجية وثابتة وتعكس مصالح وأهداف ثلاث قوى رئيسة^(٢):-

- البيروقراطيون العسكريون.
- أصحاب المال والبنوك.
- أرباب الصناعات.

ذلك أن دور أرباب تجارة المدافع والأسلحة التقليدية الذين كانوا يواجهون القرارات الخارجية وخصوصاً خلال الثلاثينيات شبيه بدور المركب العسكري - الصناعي في الستينيات. ويذهب رايت ميلز إلى رأي مشابه، إذ يعد أن القرار السياسي الأمريكي نتاج تحالف نخبة عسكرية وبيروقراطية إدارية وأصحاب الصناعات الكبرى الاستراتيجية تؤلف بمجموعها ما يصطلح عليه ميلز بمركب صناعي - عسكري - بيروقراطي.

وفقاً للمادة (٢) من دستور الولايات المتحدة، فإن الرئيس يمتلك سلطات عديدة في الشؤون الخارجية تتضمن:-

- سلطة الرئيس التنفيذية.
- سلطة قيادة القوات المسلحة.
- سلطة كبير المفاوضات وكبير الدبلوماسيين.

وخلاصة الأمر أن الرئيس يعتمر على الأقل ثلاث قبعات مختلفة في مجال السياسة الدولية، فهو الرئيس التنفيذي والقائد العام للقوات المسلحة وكبير الدبلوماسيين^(١).

إن سلطة الرئيس على المؤسسة العسكرية قضية متنازع عليها خصوصاً منذ حرب فيتنام وخلالها، وعلى الرغم من أن الدستور يخول

(١) فواز جرجيس: مصدر سبق ذكره ص ١٩.

الكونغرس فقط سلطة إعلان الحرب، فهو يخول الرئيس أيضاً وبشكل غير مباشر سلطة ((حفظ دستور الولايات المتحدة وحمايته والدفاع عنه))، فالفقرة الثانية من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة تنص على أن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة. بينما يقوم الكثير من الجدل من الناحية النظرية حول من يمتلك سلطة إعلان الحرب، إلا أن الرئيس من الناحية التطبيقية له اليد العليا في هذا المجال.

اشتركت الولايات المتحدة في أكثر من (١٣٠) حرباً في تاريخها، ولكن خمسة حروب فقط (حرب ١٨١٢، والحرب المكسيكية الأمريكية ١٨٤٦، والحرب الأسبانية الأمريكية، والحربين العالميتين الأولى والثانية) تم إعلانها من قبل الكونغرس، إن سلطات الرئيس في تقرير السلم وخوض الحرب ترينا مدى اتساع سلطاته في الشؤون الخارجية، وحاول الكونغرس فرض رقابة على السلطة التنفيذية وتأكيد سيطرته على إرسال القوات الأمريكية إلى الخارج بعد الورطة الدموية والمكلفة للولايات المتحدة في فيتنام التي تمت من خلال مبادرة رئاسية في الأساس، وبعد مفاجآت الالتزامات السرية المقدمة لبلدان عدة خلال مرحلة الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي^(١).

ولكن محاولات الكونغرس هذه لم تنجح وكان أهم هذه المحاولات صدور قرار سلطات الحرب في أواسط السبعينيات. ويدور محتوى هذا القرار حول الفقرة التي تنص على أن الرئيس ينهي استخدام القوات المسلحة خلال مدة (٦٠) يوماً، إذا لم يعلن الكونغرس نفسه حالة الحرب خلال تلك المدة، أو لم يوافق على ((تمديد)) مدة استخدام القوات المسلحة في الخارج لمدة (٣٠) يوماً، ويمكن للكونغرس في أي وقت إصدار قرار

(1) Larry Berman. «Presidential Powers and National Security» Shuman and Thomas end.

بمجلسيه بأمر الرئيس بسحب القوات الأمريكية من إحدى مناطق النزاع الفعلي أو المحتمل^(١).

٤. وزارة الخارجية

تعود وزارة الخارجية الحديثة إلى عهد ما بعد الحرب العالمية الأولى بعد التصديق على قانون روجز لعام ١٩٢٤، ونتيجة لذلك القانون أصبح للولايات المتحدة ولأول مرة سلك دبلوماسي ((محترف)) معين على أساس الكفاءة وليس النفوذ السياسي أو المكانة الاجتماعية^(٣).

ومن الناحية النظرية يفترض أن تكون وزارة الخارجية هي المسؤولة عن الشؤون الدولية، إلا أن وظائفها غالباً ما تؤثر فيها العديد من الدوائر التنفيذية. إلى جانب ذلك نجد ما يطرحه أعضاء الكونغرس ذا أثر مهم على عمل ونشاطات وزارة الخارجية. وهذا ما برز في أواخر عقدي الأربعينيات والخمسينيات حيث عانت وزارة الخارجية وموظفي السلك الدبلوماسي من انتقادات عديدة أضعفت أدائهم بشكل واضح أبرزها ما طرحه السناتور جوزيف مكارثي من ولاية وسكنسون حول أداء السلك الدبلوماسي وكفاءته حيث سببت طروحاته ضرراً كبيراً للعديد من الموظفين كأفراد وكذلك الوزارة بمجملها^(٢).

ومع هذا فإن عاملاً واحداً لم يؤدي إلى هبوط المعنويات بأكثر مما فعل ازدياد سلطة البيت الأبيض ومجلس الأمن القومي والتنافس بين مجلس الأمن القومي ووزارة الخارجية. فقد دشّن هنري كيسنجر كمستشار للأمن القومي اتجاهاً جديداً وجد فيه بعض وزراء الخارجية

(1) Ogul Morris. «The War Powers Resolution: Congress Versus the President» in Ibid.

(٢) فواز جرجيس: مصدر سبق ذكره، ص ٢١.

(2) Barry Rubir., «Secrets of State: The State Department and the Struggle Over U.S. Foreign Policy» New York: Oxford University Press. 1985.

أنفسهم مهمشين وغير قادرين على مجازاة مستشاري الأمن القومي في الوصول إلى الرئيس. وبكل شيء ما عدا اللقب فقد تصرف كيسنجر وبتشجيع من نيكسون وكأنه وزير الخارجية الحقيقي متجاوزاً مسؤوليات وليم روجرز وزير الخارجية آنذاك، إذ لعب كيسنجر دوراً حاسماً في تحديد العوامل الرئيسة للسياسة الأمريكية تجاه الصين وروسيا وأوروبا وجنوب شرق آسيا، وبعد مدة انقطاع قصيرة تجاه المنطقة العربية أيضاً. وقبل مدة طويلة من استلامه وزارة الخارجية أثر كيسنجر في تفكير نيكسون وعمله تجاه المنطقة العربية، إذ نجح في تغيير مواقف إدارة نيكسون وسياساتها من موقف أولي ((متوازن)) تجاه إسرائيل والفلسطينيين إلى موقف موالٍ لإسرائيل عن سابق قصد.

وفي الحقيقة هناك أسباب عدة تكمن وراء الصعوبات التي تواجهها وزارة الخارجية في اغتنام المبادرة في الشؤون الخارجية:—
أولاً. كون الرؤساء يتصرفون باستمرار وكأنهم وزراء خارجية أيضاً، فالرؤساء الطموحون يريدون احتكار تسيير الشؤون الخارجية، كما وصف روجرز محنته قائلاً ((لقد أدركت أن نيكسون أراد أن يكون قائداً لسياسته الخارجية، ولم يرغب في أن يشاركه أحد في ذلك الدور)).

ثانياً. بالنسبة للعديد من الموظفين العامين والمعلقين المطلعين، فإن وزارة الخارجية أصبحت مرادفاً لحالة ((الخمول)) البيروقراطي لانعدام الإبداع ولمقاومتها للتغيير في سياساتها وممارساتها التقليدية، وقد وصف دين راسك وهو يتأمل السنوات التي كان فيها وزيراً للخارجية في إدارتي كنيدي وجونسون، بيروقراطية السياسة الخارجية بأنها كانت تتجنب تحمل مسؤولية قرارات السياسة الخارجية كلما كان ذلك ممكناً، وخصوصاً تلك التي تتطلب الابتكار في العلاقات الخارجية الأمريكية.

ثالثاً. غالباً ما توجه الانتقادات إلى وزارة الخارجية بضعف التخطيط في العديد من أوجه اختصاصاتها.

رابعاً. إن موظفي السلك الخارجي يميلون إلى التردد في الحصول على الخبرات الحديثة الضرورية، كالتدريب الاقتصادي للتعامل مع الحقائق الجديدة التي تظهر في العالم، ويزيد في مشاكل الوزارة تعقيداً أن معظم مناصب السفراء الحساسة غالباً ما يتم منحها لمساهمين سياسيين بدلاً من محترفي السلك الخارجي المقتردين، ومع هذا فإن وزارة الخارجية لديها أكثر الدبلوماسيين موهبة من ذوي الفهم العميق للعلاقات الدولية، وعلى العكس من الوكالات التنفيذية الأخرى فإن وزارة الخارجية كانت أكثر قدرة على تقدير الوقائع والأحداث العالمية ووضعها في سياقها الصحيح^(١).

(١) فواز جرجيس: مصدر سبق ذكره، ص ٦٢_٦٣.

(٢) ديب علي حسن: الولايات الأمريكية من الخيمة إلى الامبراطورية . سوريا. دار الاوائل. ٢٠٠٢ ص ٣٩٩.

الخاتمة

ومن خلال ما تقدم يمكن استنتاج نتيجتين في العلاقة بين الفرع التنفيذي المتمثل بالرئيس والفرع التشريعي المتمثل بالكونغرس بالنسبة لصنع القرار السياسي الأمريكي وبين أي الفرعين أقوى ، أو له اليد الطولى في صنع القرار السياسي هناك. لقد مرت العلاقة بين الرئيس والكونغرس بثلاث مراحل:—

المرحلة الأولى: تبدأ من قيام الولايات المتحدة وتنتهي مع نهاية الحرب العالمية الأولى، تتسم بسيطرة الرئيس وغياب دور الكونغرس خصوصاً في السياسة الخارجية.

المرحلة الثانية: تمتد من عام ١٩١٨ ولغاية عام ١٩٧٣، وتؤشر فيها محاولات الكونغرس لممارسة صلاحياته الدستورية، مثل مطالبة الرئيس لإشراكه في المفاوضات أو إطلاعها على الأزمات وتطور الأحداث الدولية وبقيت هذه المحاولات في نطاق محدود.

المرحلة الثالثة: تبدأ من عام ١٩٧٣ وما تزال، ويمكن أن نطلق عليها مرحلة (صحة الكونغرس)، إذ أخذ الكونغرس وبشكل لم يسبق له مثل تأكيد حقه في ممارسة صلاحياته الدستورية في السياسة الخارجية وباشراً بوضع القيود على بعض صلاحيات الرئيس الدستورية التي يباشرها لوحده.

إن الرئيس لا يستطيع أن يغض النظر أو يتجاهل مواقف واتجاهات ورغبات الكونغرس وألا كتب لسياسته الفشل أو الجمود، فالكونغرس يستطيع أن يقيد حركة الرئيس أو أن يطلقها برفضه للاعتمادات المالية التي يحتاجها أو أن يوافق عليها، لذا حرص الرئيس على مجاملة واحترام تدخل الكونغرس وتفاذي آثار الخلافات معه بقدر الأمكان.

أما فيما يخص العلاقة بين الرئيس والكونغرس في مجال صنع القرار وخصوصاً الخارجي علاقة وثيقة وأساسية، فالرئيس الأمريكي

يضطلع بدور جوهري في مسؤولية السياسة الخارجية، إلا أنه لا يستطيع الاستغناء عن دور الكونغرس، فصلاحيات الكونغرس متماثلة من حيث التأثير كتلك التي يمارسها الرئيس، وعليه فكلاهما يحرص على قيام علاقة بينهما تتسم بالوفاق والتعاون بعيدة عن الشد والتوتر، إلا أن ذلك لا يعني مطلقاً عدم ظهور حالات من الاختلاف والتعارض في المواقف ووجهات النظر واحتمال تطورها إلى حالات من التوتر والنزاع، إلا أنه يبقى (نزاعاً إيجابياً) لا (نزاعاً سلبياً) الغرض منه ليس التصادم أو التقاطع، إنما الوصول إلى أفضل السبل لتحقيق الأهداف المشتركة التي توحداهما ألا وهي خدمة الشعب الأمريكي وتحقيق أكبر فائدة ومصالحة ممكنة للولايات المتحدة ونشر هيمنتها على العالم.

ومن الجدير بالذكر أن مركز صنع القرار في الولايات المتحدة منتقل بحسب قوة شخصية الرؤساء أو الزعماء السياسيين فتارة نرى أن مركز القرار هو الرئيس وتارة أخرى نراها بيد الكونغرس وأحياناً نرى بروز لدور السلطة القضائية. مثال على ذلك قوة شخصية الرئيس ريغان طغت بشكل واضح على الكونغرس وعكس ذلك نراه حينما يصل إلى الرئاسة رئيس قد تمون شخصيته أقل فاعلية من الزعماء السياسيين الموجودين في الكونغرس وهناك وضعف كارتر بالإضافة إلى العديد من الشواهد والأمثلة التي تؤكد ما ذهبنا إليه حيث لاجمعال لذكرها هنا.

المصادر

- ١- اتخاذ القرارات في السياسة الخارجية: (بلا مؤلف)، السياسة الدولية، العدد ١٥، السنة الخامسة، آذار ١٩٦٩.
- ٢- د. إبراهيم سعد الدين وآخرون: كيف يصنع القرار في الوطن العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، تشرين الأول ١٩٨٥.
- ٣- جيمس دورثي و روبرت بالاستغراف المؤسسات الأمريكية. ترجمة أنيس صايغ بيروت. ١٩٧٤.
- ٤- د. كاظم هاشم نعمة: العلاقات الدولية، بغداد، شركة أباد للطباعة ١٩٨٧.
- ٥- د. محمد سعد أبو عامود: صنع القرار السياسي في الحقبة الساداتية، المستقبل العربي، بيروت، العدد ١١٢، السنة السادسة ١٩٨٨.
- ٦- د. إسماعيل صبري مقلد: العلاقات السياسية الدولية..دراسة في الأصول والنظريات، الكويت، جامعة الكويت ١٩٧١.
- ٧- علي السلمي: مهنية الإدارة، عالم الفكر، السنة ٢٠، العدد ٢، تموز ١٩٨٩.
- ٨- محمد علي العويني: أصول العلوم السياسية، نظرية الدولة، الفكر السياسي، الرأي العام والإعلام، العلاقات الدولية، القاهرة، عالم الكتب ١٩٨١.
- ٩- د. مازن الرمضاني: في عملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الثاني، العدد الثاني ١٩٧٩.
- ١٠- د. إسماعيل صبري مقلد: نظريات السياسة الدولية، ط١. الكويت. ١٩٨٢.
- ١١- د. مازن الرمضاني: في التخطيط السياسي الخارجي، دراسة نظرية، مجلة الحقوق، بغداد، العددان الأول والثاني ١٩٧٨.

- ١٢- عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢.
- ١٣- وأحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩.
- ١٤- ومورتن كايلن: المعارضة والدولة في السلم والحرب، تعريب سامي عادل، دار الآفاق الجديدة، بيروت ١٩٧٠.
- ١٥- د. محمد السيد سليم: التحليل السياسي الناصري...دراسة العقائد والسياسة الخارجية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، أيلول ١٩٨٢.
- ١٦- علي السلمي: العلوم السلوكية في التطبيق الإداري، دار المعارف في مصر، القاهرة ١٩٧١.
- ١٧- ومحمد علي محمد: علم اجتماع التنظيم، دار الكتب الجامعية، الإسكندرية ١٩٧٢، ط١، ج١.
- ١٨- كمال المنوفي: أصول النظم السياسية المقارنة، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت ١٩٨٧.
- ١٩- د. بسيوني إبراهيم حمادة: دور وسائل الاتصال في صنع القرارات في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ١٩٩٣، ط١.
- ٢٠- د. محمد السيد سليم: تحليل السياسة الخارجية، مصدر سبق ذكره، ص٢٩٧-٢٠٠.
- ٢١- فواز جرجيس: السياسة الامريكية تجاه العرب.-كيف تصنع ومن يصنعها؟مركز الدراسات الوحدة العربية .
- ٢٢- جريدة الثورة العراقية: العدد ٦٨٥٤، بتاريخ ١٩٩٩/٣/٤.
- ٢٣- ياسين محمد حمد: الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي، دار اسامة ، عمان، ٢٠٠٨ .

- ٢٤- ياسر زغيب: ايباك-قضية الاخطبوط اليهودي وامريكا. دار الندى . لبنان. ١٩٩٨.
- ٢٥- د. باسل أحمد البياتي: دور الرئيس والكونغرس في السياسة الخارجية، مجلة قضايا سياسية، جامعة النهريين، العدد ١، لعام ٢٠٠١.
- ٢٦- منصف السليمي: صنع القرار الأمريكي، مركز الدراسات العربي، الأردن ١٩٩٧.
- ٢٧- سرغيف: وكالة المخابرات بدون قناع، ترجمة دار التقدم، موسكو ١٩٨٨.
- ٢٨- ديب علي حسن: الولايات المتحدة من الخيمة الى الامبراطورية. سوريا. دار الاوائل. ٢٠٠٢.

- 29-Paul Johnson, «Modern Times: the World from the Eighties,» New York: Harper and Row, 1993.
- 30-Joseph Frankel, «The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making,» London, Oxford University, 1963
- 31-[Hian D. Coplin. «Introduction to International Politics: A Theoretical Overview,» Chicago, Markham Publishing Co., 1971.
- 32 R. C. Snyder, United States Security Interests. The Pacify.Basin.James Morley.ED.Newyork.The Academy of Political Science.1986.
- 33 Ornstein. The Role of Congress: Annunciation to Struggle Washington Press and Publications Service. 1985.
- 34- Roy C. Macridis. «L'execufil aux Etats unis D'ameriq us>
- 35 Larry Berman. «Presidential Powers and National Security» Shuman and Thomas end.

- 36- Barry Rubir., «Secrets of State: The State Department and the Struggle Over U.S. Foreign Policy» New York: Oxford University Press. 1985.
- 37- Michael P. Sullivan: «International Relation, Theories and Evidence (Englewood Cliffs), New Jersey; Prentice Hall, INC. 1976.
- 38- David Easton, «A System Analysis of Political Life,» New York: Wiley, 1965.
- 39 Simon H., «A Administrative Behavior,» New York: 1958.
- 40- Good G. V., «Dictionary of Education,» 3rd, ed, New York, Mc Grew-Hill, 1973.
- 41- Horace B. English. Ava Chandlery English. A comprehensive Dictionary of Psychological and Psychoanalytical Terms U.S.A. Louganis Green and Co. INC. 1958.
- 42 Andrew M. Scott. «the Functioning of International Political System,» New York: The Macmillan Co. 1967.

Abstract

The study of the process of decision making in the American politics is considered as the basic element in understanding the political process in that country. It uncovers the nature of relations and the roles of Paso individuals who are participating in the process of decision making. This requires us to analyze all those structures which are involved in settling all the rules and procedures which governs the process of making the political decisions.

Despite the fact that, the process of decision is one of the major specialties of the political system, but due to the increase in the process of professionalism and specializations which have added new dimensions to that process through the greater impact of the unofficial institutions such as interest groups and their interacting with those officials responsible for making the decisions. This fact has forced us to study all the official and non official in situations which are responsible for the process of decision making.

The importance of the study lies in many considerations on top of them comes the state and the mechanism of the process of decision making. The process of making the American political has not been considered as an internal matter, but it has its own effects on the international events, especially after the collapses of the Soviet Union and the ending of the bipolar system.

The focus of the power of decision making in the United States is not stable in the sense that, where there is a strong president defending strong and popular issues, he would be forcing the congress and other political institutions to follow him. If the president would not be strong enough, then the congress would take the lead.

Finally, I believe that the process of decision making in the U.S.A. is becoming less democratic and more toward the ruling elite oriented.

