سلطات الرئيس الأمريكي الحربية بين البعد الدستوري والواقع العملي

الاستاذ المساعد الدكتور
صباح عبد الرزاق كبة (*)

المقدمة

لقد استفاد الرؤساء من تجاربهم السابقة وادركوا ان التعاون المستمر مع السلطة التشريعية مهم اذ يضمن لهم دعم الكونغرس لقراراتهم الخارجية ويعطيهم حرية المناورة والتحرك في القرارات الخارجية المتخذة او المزمع اتخاذها. وعليه فقد شهدت مرحلة النظام الجديد وطوال العقود اللاحقة أنماطا من التعاون بين السلطتين في ميدان الشؤون الخارجية واتخاذ القرارات سيما تلك التي ترتب او كان سيترتب عليها زج القوات الامريكية المقاتلة في حروب او نزاعات خارجية.

الرئيس هو اللاعب الرئيس في السياسة الخارجية

الرئيس الامريكي هو اللاعب الرئيس في السياسة الخارجية للولايات المتحدة الامريكية. وهو المسئول التنفيذي الاول عن ادارة وتنفيذ سياسة بلاده الخارجية وتحديد مساراتها على الصعيد الخارجي وألية التعاطي مع مفرداتها. ويساعد الرئيس الامريكي في سياسته الخارجية فريق مجلس الامن القومي المكون من عدد من كابينته الوزارية المهمة كالخارجية والدفاع ووزارة الامن الداخلي ومستشارة الامن القومي الذي يعمل على مساعدته في صنع السياسة الخارجية وفي تزويده بالخبرة والمعرفة والاستشارات الازمة والضرورية والتي من شأنها أن توفر لرئيسه ألية تنفيذ مفردات تلك السياسة.ويتربع الرئيس الامريكي قمة الصدارة في ذلك الفريق بوصفه كابتن فريق مجلس امنه القومي الذي يعمل على خدمة الرئيس الامريكي في ميدان السياسة الخارجية والعمل على تهيئة الارضية اللازمة لقرارات رئيسه الخارجية وتوفير مفردات نجاحها.

(*) كلية العلوم السياسية/جامعة بغداد.

فقد منح الدستور الرئيس الامريكي دور مركزي central role في صياغة وتنفيذ السياسة الخارجية الامريكية formulation and execution of American Foreign policy. فالرؤساء ألأمريكان يتمتعون بقدر عالي من حرية التصرف في الشؤون الخارجية وفق مشيئتهم وتصوراتهم وهم يتمتعون بقوة مضافة في رسم مفردات السياسة الخارجية من خلال هيمنتهم الكاملة على الجهاز ألإداري البيروقراطي للخارجية الأمريكية.

فالرئيس الامريكي هو المسئول الاول عن صنع السياسة الخارجية الامريكية برمتها اذ يتمتع الرئيس الامريكي بسلطات واسعة على الصعيد الخارجي تمكنه من اتخاذ قرارت خارجية تتمثل بارسال قوات حربية امريكية للخارج قد تفضي الى احتلال اراضي او دول اجنبية. ويتمكن الرئيس من اتخاذ قراراته الخارجية بموافقة واعلام الكونغرس او من دونهما.

وان اهداف السياسة الخارجية التي يعمل الرئيس على تنفيذها تتوافق بالضرورة مع اهداف الامن القومي الامريكي وتعكس اصراره على تنفيذها وفق نظرة شمولية دقيقة لمتطلبات المصالح القومية للولايات المتحدة الامريكية. وتستند عملية صنع السياسة الخارجية على شخصية الرئيس وقوته وخبرته والطاقم السياسي الذي يعينه على تنفيذها. وبذلك فان السياسة الخارجية تخضع على صعيد الادارة والتنفيذ لفلسفة الرئيس وطريقة تفكيره في اي مرحلة من مراحل الادارة الامريكية.وعليه فان عملية صنع السياسة الخارجية تعكس والى حد كبير لمسات الرئيس الشخصية وتوجهاته في التعامل مع تفاصيل تلك السياسة. ويعتمد الرئيس سبل ووسائل متغيرة وغير ثابتة في تحقيق اهداف سياسته الخارجية الثابتة من دون ان تمس جوهر تلك الاهداف او تؤدي الى تغيرها.

فضلا عن ذلك يتمتع الرئيس الامريكي بسلطات واسعة في ميدان الحقل الدبلوماسي والشؤون الخارجية. فالرئيس هو زعيم الدبلوماسية الامريكية Chief Diplomat ويستمد سلطاته الدستورية constitutional foreign policy powerفي ميدان الشؤون الخارجية من الدستور. فالمادة ١١ من الدستور تمنح الرئيس السلطة التنفيذية العامة executive power وتجعل منه القائد العام للقوات المسلحة commander in Chief وكبير المفاوضين chief negotiator وتمنحه سلطة عقد الاتفاقات الدولية make treaties حتى ومن دون الرجوع للكونغرس لاخذ موافقة مجلس الشيوخ عليها على ان يقوم المجلس في وقت لاحق الاطلاع عليها والمصادقة عليها. وخول الدستور الرئيس الامريكي بوصفه زعيم الدبلوماسية الامريكية استقبال السفراء المعتمدين في امريكا وغيرهم من الوزراء والاعتراف

بالدول. فالسلطات المتعددة التي يتمتع الرؤساء الامريكان بها في ميدان الشؤون الخارجية منحتهم منزلة عليا في صنع السياسة الخارجية وفي رسم ابعادها وتكييفها وبما ينسجم وتوجهاتهم خلال إداراتهم للبيت الأبيض.

ومن بين تلك السلطات التي يتمتع بها الرؤساء في ميدان الشؤون الخارجية على سبيل المثال وليس الحصر هي عقد الاتفاقات مع دول أجنبية وسلطة واصدار أوامرتنفيذية معينة تتمتع بقوة القانون أو من خلال ألاعتراف أو عدمه لدول أجنبية وحضوره المؤتمرات الدولية وكذلك في نشر قوات بلاده في مختلف بقاع العالم وتشجيع أو إدانة إعمال وتصرفات دول أخرى. فضلا عن سلطات وصلاحيات أخرى أعطيت للرئيس الأمريكي منحته موقعا متميزا في النظام السياسي الأمريكي مكنته من اتخاذ قرارات سياسية خارجية منفردة من دون اخذ موافقة الكونغرس ألمسبقة أوحتى عدم التعاون معه قبل استصدار أي من قراراته الخارجية.

فرئيس السلطة التنفيذية وبحسب الدستور هو الشخص المسئول بصورة اساسية عن علاقات الولايات المتحدة الامريكية بالدول الاجنبية وعقد الاتفاقات معها وهو الذي يعين الوزراء والسفراء وان تخضع بعض تلك التعينات والاتفاقات الى مصادقة مجلس الشيوخ. ورئيس الجمهورية وبالتعاون مع وزير خارجيته يجري اتصالات رسمية بالحكومات الاجنبية. وهو الذي يقرر الاعتراف بدول جديدة وحكومات جديدة. كما ان الرئيس يتمتع بصلاحيات مفاوضة دول اخرى لعقد اتفاقيات معها على ان تتم موافقة ومصادقة مجلس الشيوخ عليها باغلبية الثلثين. وللرئيس الامريكي ايضا سلطة التفاوض مع حكومات الدول الاجنبية لأبرام اتفاقات تنفيذية لاتكون خاضعة لمصادقة مجلس الشيوخ[1].

فالرئيس ألامريكي يتمتع بثلاث سلطات اساسية في ميدان السياسة الخارجية لكونه: رئيس السلطة التنفيذية، ورئيس الدبلوماسية ألامريكية والقائد العام للقوات المسلحة ألامريكية. وبأمتلاك الرئيس الامريكي هذه السلطات يكون قد امتلك التفويض الدستوري للهيمنة على الشؤون الخارجية. ان هذه السلطات وغيرها من الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الامريكي في ميدان السياسة الخارجية وكذلك في قدرته على اتخاذ قرارات سياسية

[1] For details see: Clinto Rossiter, the American Presidency. (New York, Harcour College Publishers, 1960. Haughton Miffin, 1973). PP.30-100

خارجية بموافقة الكونغرس او من دونها جعلت من منصب الرئاسة الأمريكية على حد وصف عالم السياسة الامريكي ارثر شيلينجر Arthur Schlesingerفي مؤلفة "الرئاسة الإمبريالية " .فقد بين شيلينجر ان الرئاسة تصبح امبريالية عندما تمارس سلطات وصلاحيات خارج نطاق الدستور الذي أسس أصلا لمبدأ الفصل بين سلطات الحكومة الثلاثة ليس لمجرد ضمان الكفائة في أداء الحكومة وانما من اجل منع أي ممارسة تعسفية سواء من طرف الرئيس او غيره من أجهزة الحكومة.[٢]

وبفضل تلك السلطات والصلاحيات يصبح بمقدوره اتخاذ اية قرارات خارجية بعلم وموافقة الكونغرس او بدونه. كما ان الرئيس الامريكي وبما يملك من قوة وتبريرات تمكنه من اتخاذ قرارات خارجية تنطوي على إرسال قوات بلاده في مهام قتالية خارجية. فضلا عن ذلك فان الرئيس يتمكن من اقناع الرأي العام الامريكى باتجاه القرار الذي ينوي اتخاذه وقد لا تتمكن المعارضة الشعبية من ثنيه عن التراجع في قراراته التي تنطوي على زج قوات بلاده في حروب خارجية. فطبقا للصلاحيات والسلطات التي يمتلكها الرئيس الأمريكي او تلك التي فسرها على اساس انها تقع ضمن صلاحياته واختصاصه يكون بمقدور اي رئيس امريكي اتخاذ قرارات خارجية حربية تتضمن زج وارسال قوات بلاده في مهام وحروب ونزاعات خارجية او شن حربا برية أو جوية سواء بعلم وموافقة الكونغرس المسبقة او بدونها.

السياسة الخارجية الأمريكية بين الثبات ومتطلبات التغير

ان اهداف السياسة الخارجية ألأمريكية تخضع إلى الثبات والاستقرار ولا تتغير بتغير الإدارات الأمريكية. فأهداف السياسة الخارجية ألأمريكية تخضع إلى الثبات والاستقرار ولا تتغير بتغير الإدارات الأمريكية. وان المتغير الوحيد الذي قد يحصل هو إنما في الوسائل وآليات تنفيذ تلك الأهداف في إطار التصدي لملفات السياسة الخارجية. ويعتمد الرئيس سبل ووسائل متغيرة وغير ثابتة في تحقيق أهداف سياسته الخارجية من دون إن تمس جوهر تلك الأهداف أو أن تؤدي إلى تغيرها .

---

[2] Arthur M. Schlesinger: The Imperial Presidency.op.cit.

وللمزيد يراجى مراجعة كتاب الدكتور صباح عبد الرزاق كبة . الرئيس والكونغرس القرار السياسي الخارجي .الطبعة الاولى .دار الرافدين .بيروت/لبنان ٢٠١٨.ص.ص.٢١٧-٢١٨.

ان هداف السياسة الخارجية الحيوية لا تتغير بتغير الرؤساء أو بتغير هيكلية الكونغرس الأمريكي من خلال حصول اي من الحزبين على الأغلبية في كلا المجلسين أو أحداهما. وبذلك تكيف وسائل تحقيق تلك الأهداف استنادا للظروف السياسية والمتغيرات الدولية التي تلازم اي محطة من محطات صنع السياسات الخارجية وعملية اتخاذ القرار السياسي الخارجي.ان التغيير الذي يحصل في السياسة الخارجية غالبا ما يكون في وسائل وآليات تنفيذ تلك الأهداف عند تعاملها مع ملفات السياسة الخارجية. وان الرئيس الأمريكي يتحرك ضمن هذا النطاق المتحرك من الوسائل من اجل تحقيق الثوابت من الأهداف الخارجية .

فالسياسة الخارجية الأمريكية تحددها المؤسسات وليس الأشخاص وان أعضاء كلا الحزبين الرئيسين الجمهوري والديمقراطي ينتمون إلي أحزاب سياسية وهي عمليا مؤسسات حزبية ثابتة وان مواقفها من السياسة الخارجية ألأمريكية ثابتة وحيث لكل حزب فلسفة وأهداف ثابتة حيال الأمن القومي ألأمريكي. و إذا كان هناك تغير في مواقف إي من الحزبين حيال أي من القضايا الخارجية المتصلة بالآمن القومي الأمريكي فإنها ستكون تغيرات طفيفة لا تمس جوهر الأمن القومي الأمريكي. عليه نستطيع القول أن تغير الأشخاص في قمة هرم النظام السياسي الأمريكي سوف لن تغيرا في ثوابت الأمن القومي الأمريكي حيال الكثير من القضايا الدولية بل التغير سوف يكون من نصيب الأمور الثانوية التي تحدث تغيرات جوهرية في الأمن القومي الأمريكي .

وعليه فان السياسة الخارجية قد شهدت على مر العقود من الزمن تغيرات في الوسائل المستخدمة من اجل تحقيق تلك الأهداف من دون المساس بجوهرها المتصل بالمصالح الأمنية والقومية للولايات المتحدة الأمريكية. وان الرئيس الأمريكي يتحرك ضمن هذا النطاق المتحرك من الوسائل من اجل تحقيق الثوابت من الأهداف الخارجية. فعملية صنع السياسات الأمريكية برمتها تستند إلى الثابت من القواعد والأصول الفكرية المتأصلة في التوجهات المجتمعية السائدة في المجتمع الأمريكي والتي تلعب دورا مهما في التأثير على مسارات السياسة الخارجية. فالإدارات الأمريكية المتعاقبة تحرص على الاستجابة لتلك التوجهات والأخذ بها من دون المساس أو أي تغير في الأهداف الحيوية. وقد شهدت بالفعل السياسة الخارجية الأمريكية طوال عقود من الزمن استخدام وسائل وأساليب تكتيكية متحركة من قبل مختلف الإدارات الأمريكية لتحقيق أهداف ثابتة مرتبطة بجوهر المصالح الامنية للولايات المتحدة الأمريكية.

إن أهداف السياسة الخارجية الأمريكية ليست دوغماتية dogmatic جامدة بل أن الكثير من مفرداتها وعناصرها الفرعية متحركة وقابلة للتفاعل مع المستجدات التي تشهدها للمتغيرات الدولية وما تلقيه من تأثيرات على البيئة الداخلية للولايات المتحدة الأمريكية. فان عامل الزمن وحدوث تغيرات في البيئة الدولية بكل تأكيد كانت ولا يزال تلقي بظلالها على الأمن القومي الأمريكي سلبا آو إيجابا وتلزم صناع القرار التفاعل معها والعمل على تكييف بعض المفاهيم الأمنية المرتبطة بالمصالح الأمنية والقومية للولايات المتحدة الأمريكية وبما يخدم تحقيق أهداف سياستها الخارجية ومصالحه الحيوية. وان حدوث اي تغير في المتغيرات الدولية ستفضي بالضرورة بصناع السياسات الأمريكية وبصورة خاصة الدوائر القريبة من صنع القرار الأمريكي الى اتخاذ قرارات تنسجم وتلك المتغيرات وبما يلبي أهداف الأمن القومي الأمريكي ومصالحه القومية. وعليه فان هدف درأ الأخطار والتهديدات الداخلية والخارجية التي يعتقد انها مصدر خطر وتهديد للولايات المتحدة الأمريكية هي من الأهداف ألمتحركة والعابرة للحدود والقارات وتخضع لتفسيرات الرؤساءالأمريكان ودوائر صنع القراراالمحيطة به.

فهدف التصدي للأخطار والتهديدات الخارجية هو الأخر مرن وغير مقيد بقيود فلسفية وحتى قانونية بل هو يخضع لتفسيرات ورؤى الرؤساء الأمريكان والتي تخولهم اللجوء لتدابير عسكرية وحربية تفضي إلى زج القوات المسلحة القتالية الأمريكية في حروب ونزاعات خارجية لدرئ ما يعتقدون أنها أخطار قائمة existing أو محتملة potential وان مسألة تفسير interpretation و وتأويل تلك الأخطار والتهديدات تخضع للظروف السياسية التي تحف وقتها بالقرار السياسي الأمريكي وما تمليه على الإدارات الأمريكية من اتخاذ إجراءات عسكرية او غيرها بذريعة درأ تلك الأخطار وبما يلبي "متطلبات" الأمن القومي الأمريكي. فالتاريخ السياسي الحديث للولايات المتحدة الأمريكية شهد العديد من الحقب epochs السياسية التي اتخذت فيها قرارات سياسية خارجية تضمنت استخدام القوة العسكرية في الخارج بدواعي الدفاع عن النفس ودرأ الأخطار الخارجية من اجل حماية مصالح الأمن القومي الأمريكي. وتكاد لا تخلو حقبة تاريخية في التاريخ السياسي الأمريكي من تدخلات أمريكية عسكرية خارجية بدواعي حماية الأمن القومي الأمريكي والذي ترك تفسيره

وطريقة تطبيقه للرؤساء الأمريكان وحسب تقديرهم للظروف وفهمهم لطبيعة تلك التطورات السياسية التي يعتقدون أنها تشكل مصدر خطر وتهديد للآمن لقومي الأمريكي في الخارج[٣].

فقد شهد التاريخ السياسي للولايات المتحدة الأمريكية ومنذ الاستقلال في ١٧٧٦/٧/٤ وإعلان الدستور الأمريكي في ١٧٨٧ ثبات في أهداف السياسة الخارجية الأمريكية حيث استخدمت الإدارات الأمريكية خلال تلك الحقب التاريخية وسائل وأساليب غير ثابتة لتحقيق أهداف ثابتة مرتبطة بالسياسة الخارجية الأمريكية الحيوية تهدف الى حماية الامن القومي الامريكي ومصالحه القومية . ومن بين ألأهداف الثابتة المتصلة بالمصالح الجوهرية الأمريكية امن اسرائيل الذي تعتبره يمثل مصلحة امريكية مرتبط بامنها القومي لا تفرط بها فضلا عن الطاقة والنفط الذي تعتبره امريكا مصلحة أمريكية داخلة في صميم الأمن القومي الأمريكي.فخلال جولة مساعد وزير الخارجية الامريكي جوزيف سيسكو الى الخليج العربي عام ١٩٧٣ أكد على أهمية المنطقة العربية للاستراتيجة الامريكية وعلى مدى ارتباطها بمصالحها الحيوية وعلى كافة الاصعدة السياسية ،الاقتصادية والاستراتيجية.

النفط مصلحة امريكية

فالساسة الامريكان ربطوا بين الامن والنفط ذلك لكون النفط داخل في عملية التنمية الامريكية. وبذلك فقد احتل النفط العربي المرتبة الاولى في سلم اولويات المصالح الامريكية المرتبطة بأمنها القومي في المنطقة العربية. فتأمين استمرار ضخ النفط العربي الى امريكا والدول الحليفة لها وباسعار معتدلة ومن دون ضغوط داخلية او تاثيرات خارجية أضحى يمثل مصلحة امريكية تتمسك بها كل الادارات الامريكية المتعاقبة.فالحصول على الطاقة التقليدية الرخيصة المتمثلة بالنفط مثل العنصر الاساسي في الاستراتيجية الامريكية. وبذلك اصبح النفط من أهم المصالح الأمريكية في المنطقة العربية واندرج ضمن متطلبات الأمن القومي للولايات المتحدة الامريكية.

فقد سبق وان قال وكيل وزارة الدفاع الامريكي روبرت كومر بان النفط يحتل المرتبة الاولى في سلم اولويات المصالح الامريكية لان للنفط صلة وثيقة بالقدرات الذاتية للقوة العظمى واذا اصابها الوهن في هذا الطرف فان جسدها السياسي والاجتماعي والاقتصادي

[٣]للمزيد يرجى مراجعة كتاب الدكتور صباح عبد الرزاق كبة .سياسة الرئيس الامريكي باراك اوباما الخارجية تجاه العراق.مطبعة شركة الاحمدي للطباعة الفنية . الطبعة العربية الاولى. بغداد . ٢٠١٥. ص.ص. ٢٦-٣٠

والعسكري سيرتعش. ان هذه المصلحة تقع في كبد الامن القومي اي في التنمية على العموم فالامن هو ليس المعدات العسكرية والامن هو ليس القوة العسكرية وألامن هو ليس النشاط العسكري التقليدي. ان الامن هو التنمية، والتنمية هي الحقيقة الأساسية للامن. وبذلك فقد احتل هدف ديمومة تدفق النفط العربي مركز الصدارة لدى صانعي القرار السياسي الامريكي.

فبعد حرب اكتوبر /تشرين الاول عام ١٩٧٣ بين العرب واسرائيل صدر قرار الدول العربية بحظر تصدير النفط العربي للولايات المتحدة الامريكية للفترة من ١٩٧٣/١١/٤ وحتى ١٩٧٤/٤/١٨. والذي استمر لمدة ثمة اشهر فقط . ورغم ان قرار الحظر رفع بعد خمسة اشهر من تاريخ صدوره الا ان مغزاه بقي عالقا في اذهان الساسة الغربيين بصورة عامة والولايات المتحدة الامريكية بشكل خاص. اسهم في حدوث تطور كبير في الاستراتيجية الامريكية حيال الوطن العربي .وكان من نتائج ذلك القرار ان اصدر الكونغرس الامريكي تقريره المعروف باسم "خطة الغزو الامريكي لمنابع النفط العربي"وذلك في منتصف عام ١٩٧٥ فلقد اشار التقرير الى امكانية احتلال منابع النفط في منطقة الخليج العربي بالقوة المسلحة وانتاجه وتسويقه بواسطتها مباشرة او بحماية قوتها .

فالمنطقة العربية تزود ثلثي صادرات النفط العالمية وغالبية الطاقة التي يحتاجها حلفائها في اوربا واليابان.ان المؤشرات النفطية في ميدان الانتاج والاستهلاك العالمي تجعل من الامة العربية في مركز الاهتمام العالمي سيما وان الاحتياطي العربي من النفط الخام هو اكثر من ٧٠% من مجموع احتياطي العالم وان منطقة الخليج العربي لوحدها تتمتع بما يعادل ٩٥% من احتياجات النفط في العالم. واستنادا لما تقدم من توقعات وارقام مؤكدة تبقى المنطقة العربية ذات اهمية استراتيجية في المنظور الامريكي نظرا لما تحتويه من طاقة هائلة تعتمد عليها الماكنة الاقتصادية والصناعية العالمية وعموم دول العالم المتقدم صناعيا .وتجد في مسألة الاحتفاظ على موطئ قدم ونفوذ دائم في المنطقة العربية لأسباب جيوبولوتيكية وأخرى جيوستراتيجية فضلا عن المعادن والموارد الاولية الذي تتمتع بها الدول العربية التي تحتاجها الدول الصناعية لديمومة ماكينتها الصناعية.[٤]

[٤]للمزيد يرجى مراجعة كتاب الدكتور صباح عبد الرزاق كبة . المنطلقات النظرية والابعاد الفكرية للسياسات الامريكية وصنع القرار. الطبعة العربية الاولى. مطبعة شركة الاحمدي للطباعة الفنية . بغداد .كانون الاول/دسمبر ٢٠١٥. ص.ص.٢٢٩-٢٣٦

وكانت مسألة احتواء الاتحاد السوفيتي السابق والتصدي لعقيدته الشيوعية وفلسفتها ألاشتراكية من بين تلك الأهداف التي تربعت على سلم أولويات سياسة أمريكا الخارجية طوال فترة الحرب الباردة. واعتبر صانعوا القرار الخارجي ان مسألة التصدي للأخطار والتهديدات الخارجية من الأهداف المهمة التي تستوجب الدفاع عنها وبما يكفل حماية المصالح الحيوية الأمريكية ودرأ الإخطار والتحديات عنها وبالوسائل التي يراها مناسبة لمواجهة تلك التهديدات. وعليه فان الرئيس الأمريكي مسئول عن مواجهة مصادر الأخطار التي تتعرض لها بلاده والتي يعتقد انها ستهدد الأمن القومي الأمريكي ومصالحه القومية سواء أكانت في الداخل او الخارج .

سلطة اعلان الحرب بين الرئيس والكونغرس

ان سلطة اعلان الحرب دستوريا تعود للكونغرس وذلك بموجب المادة الاولى من الفقرة الثامنة التي تمنح الكونغرس سلطة إعلان الحرب وإنشاء الجيوش وتأمين نفقاتها. أما الرئيس الأمريكي فتناط به السلطة التنفيذية ويكون قائداً اعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة الامريكية وذلك بموجب المادة الثانية – الفقرة الثانية من الدستور الامريكي. والزم الدستور الرئيس الامريكي بتنفيذ القوانين بكل تفاني واخلاص وذلك استنادا الفقرة الثالثة من المادة الثانية.

فالرؤساء الامريكان ومنذ الرئيس جورج واشنطن أكدوا على ان الدستور يمنحهم سلطة اللجوء للاوامر التنفيذية التي تجيزلهم اصدار اوامر تنطوي على اعمال عسكرية وتدخلات خارجية وقد مارسوها بالفعل على مر العقود. بيد ان الكثير من الباحثين والمتخصصين بشؤون السياسة الامريكية يعتقدون بان الدستور لايحدد على وجه الدقة معالم وحدود تلك السلطة التنفيذية وماهي ابعادها ولا يعطي تفسيرا واضحا لتلك السلط التنفيذية. وان تلك السلطة التنفيذية لاتتضمن صراحة منح الرئيس سلطة دستورية تجيزه اصدار اوامر تنفيذية أو تخوله اللجوء لاستخدام القوة العسكرية او زج قوات بلاده القتالية في حروب ونزاعات خارجية .

بيد ان الرئيس الامريكي كثيرا ما يصدر اوامر للقوات المسلحة الامريكية بالتدخل في حروب اونزاعات خارجية وأستخدام القوة العسكرية من دون قيام الكونغرس باعلان حالة الحرب الرسمية وذلك استنادا الى المادة الثانية – الفقرة الثانية من الدستور الامريكي والتي تمنح الرئيس الأمريكي سلطة تنفيذية وتجعله قائداً اعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة الامريكية.

فاستنادا الى البعد الدستوري الوارد في المادة الثانية الفقرة الثانية من الدستور قام الرؤساء الامريكان وفي الكثيرمن الحالات بزج قوات بلاده القتالية في حروب ونزاعات خارجية حتى من دون اعلام الكونغرس مسبقا. وبموجب تلك السلطات التنفيذية تمكن الرؤساء الامريكان اصدار اوامر نشر ألقوات الامريكية القتالية في دول اجنبية تشهد اراضيها نزاعات محلية او اقليمية.

فعلى الرغم من ان الدستور ينص على ان الكونغرس يمتلك سلطة إعلان الحرب بيد أنه من الناحية العملية نجد أن اعلان الحرب لم تعلن رسميا في تاريخ الولايات المتحدة الامريكية سوى خمسة مرات:

حرب عام ١٨١٢ خلال ادارة الرئيس **James Madison** والحرب مع المكسيك عام ١٨٤٦ خلال ادارة الرئيس **James Polk** والحرب الامريكية –الاسبانية عام ١٨٩٨ خلال ادارة الرئيس **William McKinley** والحرب العالمية الاولى والثانية. وكان أخر مرة استخدم فيها الكونغرس صلاحياته الدستورية باعلان الحرب رسميا في ١٩٤١/٤/٨ في اليوم االتالي لهجوم اليابان على ميناء بير هاربير الامريكي وذلك بموجب (المادة ١) البند الثامن من الدستور.

واما باقي التدخلات الامريكية فانها اتخذت من قبل الرؤساء الامريكان من دون الرجوع مباشرة للكونغرس لاستحصال موافقته المسبقة ومن دون استشارتة واكتفى الرؤساء في الكثير من الحالات بممارسة أدني درجات الاعلام والتعاون معه. بيد ان الرئيس لايهمل دور الكونغرس كلية في مثل تلك الحالات التدخلية ذات الابعاد الحربية اذ يلجئ الرئيس الى الكونغرس لاعلامه شكليا اواحاطة رؤساءالكتل النيابية بقراره او نيته في اللجوء لاتخاذ قرارات ذات بعد خارجي تفضي الى تدخلات عسكرية حربية وارسال قوات بلاده الى دول تشهد اضطرابات ونزاعات اقليمية.

لقد شهد التاريخ الحديث للولايات المتحدة ألأمريكية اكثرمن ١٦٠ تدخلا عسكريا منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية من دون اعلان حالة الحرب اوالطوارئ العامة. وقد اتخذ الرؤساء الامريكان قرارتهم الخارجية التي انطوت على اعمال حربية من خلال موقعهم الدستوري كقائد عام اعلى للقوات المسلحة. بيد ان الرئيس لايهمل دور الكونغرس كليا في مثل تلك الحالات التدخلية ذات الابعاد الحربية اذ يلجئ الرئيس الى الكونغرس لاعلامه شكليا او حاطة رؤساء لكتل النيابية بقراره او نيته في اللجوء لاتخاذ قرارات ذات بعد خارجي

تفضي الى تدخلات عسكرية حربية وارسال قوات بلاده الى دول تشهد اضطرابات ونزاعات إقليمية.

فبعد الحرب العالمية الثانية تدخلت القوات الامريكية في حروب على نطاق واسع في كوريا للفترة١٩٥٠ –١٩٥٣ خسرت فيها الولايات المتحدة الامريكية أكثر من ١٣٧٠٠٠ ألف قتيل. وتورطت امريكا في جنوب شرق اسيا في مطلع ستينات القرن المنصرم إثر تدخل القوات الحربية الامريكية في فيتنام للفترة ١٩٦٢–١٩٧٣ في عهدي الرؤساء كندي وجونسون ونيكسون خسرت فيها أكثر من ٢٠٠,٠٠٠ ألف قتيل من دون اعلان حالة حرب.

ففي قمة الحرب الفيتنامية اضطر الرئيس الامريكي جونسون Jonson تقديم طلب الى الكونغرس لأستصدار قرار يخوله اللجوء لأستخدام القوة العسكرية ضد قوات فيتنام الشمالية إثر حادثة الفرقاطتين مادكوس وتيرنير Maddox and Turnerفي خليج تونكين Gulf of Tonkinالامر الذي نتج عنه بالفعل اصدارالكونغرس قراره Gulf of Tonkin Resolutionالمعروف باسم قرارخليج تونكن في ١٩٦٤/٨/٤. وكذلك تدخل القوات القتالية الامريكية في الحرب الكمبودية للفترة ١٩٧٠–١٩٧٥ والتي خسرت فيها أكثر من ٢٠٠,٠٠٠ قتيلا.

وقد وصلت ذروة التدخل الامريكي في الحرب الكمبودية عام ١٩٧٥ بعد احتجاز القارب الامريكي مايَاكويزMayaguez من قبل القوات الكمبودية وعندها اصدر الكونغرس قرار رسميا اجاز فيه الرئيس فوردFord توجيه ضربات جوية من قبل سلاح الطيران الامريكي في كمبوديا والى تدخل قوات امريكية لانقاذ طاقم السفينة.

وشهدت أدارة الرئيس ريغان تدخل القوات العسكرية القتالية في كرينادا Grenadaواحتلالها ١٩٨٣وتغير نظام الحكم فيها .وعلى نطاق أصغر دخلت القوات الامريكية في حروب خارجية في لبنان عام ١٩٥٨ وكذلك في كوبا في عهد الرئيس كندي عام ١٩٦٢ إثر ازمة الصواريخ الكوبية واحتلال سانتادومينيك Santa Domingo عاصمة جمهورية الدومينيكان عام ١٩٦٥ في عهد أدارة الرئيس جونسون. وفي عام ١٩٧٥ دخلت قوات امريكية الى مصر بعد توقيع اتفاقات فك الاشتباك الثاني وذلك في إطار مرابطة القوات المتعدة الجنسية في سيناء.

وفي عام ١٩٧٩ أصدر الرئيس الامريكي كارتر قراره بأرسال قوات أمريكية الى إيران" لأنقاذ الرهان" في السفارة الامريكية في طهران. و تدخلت القوات العسكرية الامريكية وعلى نطاق

أوسع في المنطقة العربية ففي لبنان دخلت القوات الامريكية عام ١٩٨٢ في عهد أدارة الرئيس ريغان. وكذلك قرار المشاركة الامريكية الفاعلة في توفير تجمع عسكري واسع النطاق ضد العراق في حرب الخليج الاولى عام ١٩٩١ واحتلال الصومال في كانون الاول عام ١٩٩٢ وحرب البوسنة والهرسك وحرب الخليج الثانية التي انتهت باحتلال العراق عام ٢٠٠٣ وكذلك التدخل العسكري في كلا من ليبيا عام ٢٠١٢ والعراق وسوريا عام ٢٠١٤ فضلا عن اوامر رئاسية خارجية اخرى اجازت للقوات الامريكية بالتدخلات الخارجية. [٥]

القاعدة الفكرية لتدخلات الرؤساء الخارجية

يحاول الرؤساء الامريكان ايجاد المبررات القانونية والدستورية التي تبررلجوئهم لأستخدام ألقوة العسكرية او لاي نوع من انواع التدخلات الخارجية. فعندما يتخذ الرؤساء الامريكان قراراتهم الخارجية التي قد يترتب عنها زج قوات بلادهم القتالية في حروب وتدخلات خارجية، أنما يتخذونها بدواعي امنية ترتبط بالمصالح القومية للولايات المتحدة الامريكية سواء المعلنة منها او الغير معلنة.

ان العامل الرئيس الذي يدفع الرؤساء الى اتخاذ قرارات خارجية ذات ابعاد تدخلية هو اعتقادهم ان بلادهم اضحت معرضة "للاخطار والتهديدات الخارجية" وان الامن القومي الامريكي ومصالحه القومية بات يتعرض للتهديدات والتحديات الخارجية. فالاعتبارات ألامنية تعطي الرؤساء الامريكان الحجة والذريعة للمضي قدما في اتخاذ قرارات خارجية تنطوي عليها ابعاد قتالية تجيز استخدام القوة العسكرية.

فبموجب تلك المبررات الامنية يستطيع الرؤساء من اتخاذ قراراتهم الحربية ذات الابعاد التدخلية رغم عدم وجود موافقات علنية وصريحة من قبل الكونغرس اوعدم وجود تاييد شعبي كامل لتلك القرارات. فالرؤساء في مثل تلك الحالات يدركون ضمنا ان الكونغرس اوعلى الاقل بعض قياداته والنخب الفاعلة في المجتمع الامريكي تؤيد اتخاذ مثل تلك القرارت التدخلية المتصلة بامن بلادهم ومصالحه القومية. وان هذا الشعور والتصور الضمني يعطي الرؤساء الصلاحية او"الاجازة" باتخاذ قرارات ذات صفة حربية وان لم تتطابق كليا مع اراء غالبية اعضاء الكونغرس اومع التوجهات المجتمعية السائدة.

---

[٥] للمزيد يرجى مراجعة المصدر السابق ص.ص. ١٩٤-١٩٧.

تمكن الرؤساء الامريكان في كافة الحالات التي شهدت نزاعات وصراعات دولية من اصدار اوامره للقوات القتالية الامريكية بالتدخل العسكري فيها سواء بموافقة الكونغرس او من دون موافقته المسبقة. ولجأ الرؤساء الامريكان في الكثير من الاحيان الى اتخاذ قراراتهم التي انطوت على اعمال حربية من دون اعلام الكونغرس او بمستوى متدني من الاعلام المسبق. وقد جسدت الحرب الفيتنامية والكومبودية ذروة التدخل الامريكي في شؤون دول اخرى واحتلال اراضيها واستخدام شتى انواع الاسلحة. وكانت فترة الرئيس نيكسون قد مثلت قمة التمادي في التفرد بالقرار السياسي الخارجي وعدم التعاون او الرجوع للكونغرس عند التعاطي مع المتغيرات الدولية في فترة ادارته

درجة تعاون الرؤساء المسبق مع الكونغرس قبيل استصدارا قرارات خارجية تدخلية

ان الرؤساء الامريكان عندما يتخذون قرارت سياسية خارجية تنطوي على اعمال حربية مسلحة خارجية يحاولون عدم تجاهل دور الكونغرس كليا في قراراتهم الخارجية .ويحاول الرؤساء قدرالامكان أشراك بعض اعضاء الكونغرس وقادته بما ينوون فعله على صعيد السياسة الخارجية واعلامهم بمخططاتهم او قراراتهم المزمع اتخاذها من اجل اعطاء قراراتهم التدخلية نوعا من الشرعية. ففي تلك الحالات تتفاوت درجة تعاون الرئيس الامريكي مع الكونغرس وكذلك تتباين نسبة اعلام واستشارة الكونغرس قبل اتخاذ قراراتهم الخارجية.

وتختلف درجة التعاون او نسبة الاستشارة المسبقة للكونغرس باختلاف الحالة التي تستدعي الرئيس اتخاذ قرار التدخل الخارجي حيالها. وان درجة استشارة الرئيس الامريكي للكونغرس واطلاعه على نواياه التدخلية من عدمها تتروح بين عدم اطلاع الكونغرس نهائيا على القرارالمزمع اتخاذه أو مجرد اعلام واطلاع أحد وبعض قادة الاغلبية الحزبية في الكونغرس. ففي حالة التدخل العسكري الامريكي في كمبوديا عام ١٩٧٠ لم يكن هناك اعلام او استشارة مع الكونغرس قبل اللجوء لقرار التدخل العسكري.

واما في حالة التدخل العسكري في إيران عقب نجاح الثورة الايرانية فقد لمح الرئيس الامريكي كارتر في عام ١٩٧٩ لاحد قادة الكتل في مجلس الشيوخ عن نيته باللجوء لعمل عسكري بدواعي"تحرير الرهائن الامريكان" في السفارة الامريكية في طهران عندما اطلع رئيس الاغلبية الديمقراطي في مجلس الشيوخ روبرت بيرد **Robert Bird** بوجود مهمة انقاذ قيد التخطيط لكنه لم يحطه صراحة بوجود مهمة حربية وشيكة التنفيذ.

اضطر الرؤساء الامريكان في حالات اخرى الى مفاتحة الكونغرس رسميا حول نواياهم في اتخاذ قرارات ذات بعد حربي. وطلب بعض الرؤساء من الكونغرس استصدار قرار رسمي يجيزلهم اللجوء لاستخدام القوة العسكرية. ويذهب الرؤساء الى الكونغرس لتقديم هكذا طلب في الحالات الجدية والتي يرون فيها وجود خطر قائم او محتمل في الافق يهدد امن الولايات المتحدة الامريكية ومصالحها القومية المرتبطة بأمنها القومي بداعي ان الامر يتطلب اللجوء للقوة العسكرية.

وقد شهد التاريخ السياسي الحديث للولايات المتحدة الامريكية طلبات تقدم بها رؤساء امريكان الى الكونغرس من اجل الموافقة على استصدار قراريخولهم اللجوء لاستخدام القوة العسكرية الامريكية في الخارج. ففي قمة الحرب الفيتنامية اضطر الرئيس الامريكي جونسون تقديم طلب الى الكونغرس لأستصدار قرار يخوله اللجوء للقوة العسكرية إثرحادثة الفرقاطتين مادكوس وتيرنيرفي خليج تونكين الامر الذي نتج عنه بالفعل استصدار الكونغرس لقراره المعروف باسم قرارخليج تونكن في ١٩٦٤/٨/٤.وكذلك في قمة الحرب الكمبودية طلب الرئيس فورد عام ١٩٧٥ من الكونغرس اصدار قرار يخوله توجيه سلاح الطيران لفك الحصار عن القارب الامريكي مايا كويز **Mayaguez** الذي تم احتجازه من قبل القوات الكمبودية وتحرير طاقمه.

وكذلك طلب الرئيس جورج بوش الاب وبوش الثاني من الكونغرس في حربي الخليج الاولى والثانية اصدار قرارات صريحة تخولهم اللجوء لاستخدام القوة العسكرية ضد العراق في عامي ١٩٩١ و٢٠٠٣. وبالفعل حصل الرؤساء على موافقة الكونغرس من خلال اسصدارقرارات رسمية تجيزلهم استخدام القوة العسكرية .وحدث نفس الشئ مع الرئيس اوباما عندما تقدم بطلب الى الكونغرس الامريكي في سبتمبر/ايلول عام ٢٠١٤ يخوله الموافقة على اجازة سلاح الطيران الامريكي بالتحليق فوق سماء سوريا وتدريب وتسليح المعارضة السورية.

وحصل الرئيس اوباما على موافقة الكونغرس وابدى رغبته في تقديم المساعدة والتعاون معه في حملته العسكرية الجوية في كل من العراق وسوريا. وقد تطورت حملة الرئيس اوباما في سوريا بتوجيه ضربات جوية من قبل سلاح الطيران الامريكي رغم عدم وجود نص صريح بتوجيه تلك الضربات. بيد ان الكونغرس الذي كان قد ذهب في اجازة طويلة بعد اصدار قراره و لم يعترض على حملة اوباما العسكرية في سوريا. وقد ذهب أكثر من ذلك

عندما أعلن العديد من اعضاء الكونغرس وقادته بأنهم مستعدون لدعوة الكونغرس لعقد جلسة طارئة لمناقشة اي طلب من الرئيس اوباما لاستخدام القوة في سوريا.

ان الرئيس اوباما لم يفعل ذلك واستمر في حملته الجوية في "كوباني" عين العرب مستفيدا من دعوات صدرت من العديد من قادة الكونغرس بان الرئيس اساسا لايحتاج الى تخويل من الكونغرس وبأمكانه الاعتماد على قانون الحرب على الارهاب **war on terror**الذي اصدره الكونغرس في اعقاب احداث الحادي عشر من سيبتمبر /ايلول عام ٢٠٠١. فقد اعتبر الكونغرس ومن خلال تصريحات قادته والكثير من اعضائه بان القانون لايزال نافذ المفعول ويجيز الرئيس اوباما اعتماده في حربه في كل من العراق وسوريا.

بناءا على ما تقدم، نجد ان الرئيس الامريكي يمتلك سلطة استصدار قرار حرب او ارسال قوات عسكرية امريكية على اي نطاق وباي صيغة او شكل يراه مناسبا ولاي مكان في العالم بوصفه القائد العام للقوات المسلحة. ولقد استغل الرؤساء تلك السلطة أكثر من ١٦٠ مرة خلال عقود من التاريخ الحديث للولايات المتحدة الامريكية. وعلى الرغم من عدم وجود مبرر دستوري قوي لمثل تلك التحركات او الاعمال الحربية الا انه اغلب الاحيان تصدر موافقة الكونغرس في فترات لاحقة على قرارات الرؤساء التي تضمنت زج القوات الامريكية في اعمال قتالية خارجية سواء بطريقة مباشرة او غير مباشرة عبر استمرار منح المخصصات المالية لتمويل العمليات الحربية التي أمر بها الرؤساء الامريكان.

ان سلطة الرئيس الامريكي في القيام بعمليات عسكرية سرية خارجية بدأت تأخذ شكلها الدستوري منذ الموافقة على قانون الامن القومي في سنة ١٩٤٧ الذي شهد ميلاد مجلس الامن القومي الامريكي. وهكذا فقد راحت سلطة الرئيس في القيام بعمليات عسكرية وفي توجيه انشطة وكالة المخابرات المركزية والموافقة على انشطة المخابرات تتزايد باعتبارها تستند على اساس دستوري مستمد من سلطة مجلس الامن القومي الامريكي .

لقد تمادى الرؤساء الامريكان في ممارسة تلك الصلاحيات والسلطات في ميدان السياسة الخارجية وبشكل خاص في مجال ارسال قوات قتالية وزجها في نزاعات وحروب خارجية كما هو الحال في الحرب الكورية والفيتنامية والكومبودية وغيرها من التدخلات الخارجية والتي تسببت في اقحام الولايات المتحدة الامريكية في حروب وخسائر مادية وبشرية لا طائل منها، ورغم وجود راي عام رسمي وشعبي في الكثير من الاحيان من عدم جدوى تلك

التدخلات الخارجية والتي تبين لاحقا انها لا تتصل حقيقة بمصالح الولايات المتحدة الامريكية او امنها القومي.

وبسبب ذلك التمادي وقمة التحدي الذي مارسه الرئيس نيكسون عام ١٩٧٣ عندما نقض قرار مجلس الشيوخ الذي منع استمرار قصف سلاح الطيران الامريكي لكمبوديا وما ترتب عن عموم التدخلات الامريكية الخارجية في حينها من خسائر فعلية اضرت بمصالح الولايات المتحدة الفعلية، أصـــــدر الكونغرس قانون الحد من سلطات الرئيس الحربية War Powers Resolutions عام ١٩٧٣.

فقد طالب هذا القانون الرئيس بضرورة اخذ موافقة الكونغرس المسبقة عند استصدار قرارا بالتدخل العسكري وتقديم طلبا الى الكونغرس يوضح اسباب التدخل الحربي في حال ان اتخذه من دون استشارة او اعلام الكونغرس. وبموجب القرار فقد طالب الكونغرس الرئيس ايضا اخذ موافقته على استمرار العمليات الحربية او التدخلات الخارجية بذريعة الدفاع عن النفس ولفترة محدودة قد لا تستغرق فترة تزيد على ستون يوما قابلة للتمديد لمدة ثلاثون يوما اخر في حالات الضرورة القصوى. ومع ذلك فقد تحرك الرؤساء الامريكان منذ ذلك التاريخ وقاموا باعمال حربية خارجية بحجة حماية حياة وممتلكات الامريكان من دون الحصول على موافقات الكونغرس المسبقة .

الرئيس الامريكي وسلطة الاوامر التنفيذيةExecutive Orders –

يمتلك الرئيس الامريكي سلطة اعلان تصريحاتproclamationsواستصدار اوامر تنفيذية executive orders ذات سلطة قانونية ملزمة من دون الرجوع للكونغرس او اخذ موافقته المسبقة. فالرئيس الامريكي يتمتع بسلطات تنفيذية خارج سلطة الكونغرس يتمكن بمقتضاها اصدار اوامر تنفيذية في ميدان السياسة الخارجية لها صفة القانون وتكون ملزمة التنفيذ على الصعيدين الداخلي والخارجي وغير قابلة للنقاش او الرفض من قبل الكونغرس. وعلى الرغم من عدم توضيح ماهية السلطة التنفيذية المذكورة في الدستور، فقد تمتع الرئيس ألامريكي بسلطات تنفيذية واسعة على صعيد السياسة الخارجية. وبموجب تلك الصلاحية التنفيذية الغير مدونة صراحة في الدستور،

فألرئيس الامريكي مارس سلطة أصدار انظمة وقواعد وتعليمات تعرف بالاوامر التنفيذية والتي تكون لها قوة القانون كونه رئيس الجمهورية والقائد الاعلى للقوات المسلحة

الامريكية. وتتضاعف سلطات الرئيس الحربية في اوقات الحروب او الطوارئ العامة حيث يقوم ألكونغرس بمنح الرئيس صلاحيات اوسع مدى لاعتبارات تتعلق بالامن القومي للولايات المتحدة الامريكية ومصالحه القومية.

توجدهناك ثلاثة أنواع من الأوامر التنفيذية ولكل امر من تلك الأوامر تاثير وسلطات مختلفة: أولا–أوامر تنفيذية **Executive Orders** تعطى رقما وتنشر في السجل الفدرالي وتكون اشبه بالقوانين التي تصدر عن الكونغرس حيث تستهدف توجيه أعضاء السلطة التنفيذيةالى اتباع سياسة او تعليمات جديدة. واصدر الرئيس دونالد ترامب اثنان وثلاثون امرا تنفيذيا خلال فترة المائة يوم من وصوله للبيت الأبيض. ثانيا–مذكرات رئاسية **Presidential memoranda** والتي لا يتوجب نشرها او تعطى رقما والتي يقوم الرئيس بموجبها تفويض مهام الى أعضاء السلطة التنفيذية لتنفيذها والتي سبق وان منحها الكونغرس له. وأصدر الرئيس ترامب ثمانية وعشرون مذكرة رئاسية خلال المائة يوم من استلامه لكرسي الرئاسة الامريكية في البيت الأبيض.

واما النوع الثالث فهو بمثابة إعلانات **proclamations** تشبه اعلان الرئيس الأمريكي إبراهيم لنكولن الذي حرر بموجبها العبيد. وان إعلانات الرؤساء هي في الغالب ذات ابعاد طقوسية او رمزية يلجأ اليها الرؤساء لاحياء طقوس بعض المناسبات الوطنية او الدينية.

ان عدد الأوامر التنفيذية التي يصدرها الرؤساء خلال فترة ادارتهم للبيت الأبيض يمكن اعتمادها كمعيار لكيفية ممارسة الرئيس لنفوذه وسلطاته في البيت الأبيض. فالرئيس جورج واشنطن **George Washington**وقع خلال فترة رئاسته برمتها ثمانية أوامر تنفيذية في الوقت الذي وقع فيه الرئيس فرانكلن روزفلت أكثر من ٣٧٠٠ امرا تنفيذيا. والرئيس براك أوباما فقد وقع خلال فترتي رئاسته ٢٧٧ امرا تنفيذيا. اما الرئيس دونالد ترمب فقد اصدر تسعون امرا تنفيذيا خلال المائة يوم من وصوله للبيت الأبيض.

ألاوامر التنفيذية على الصعيدين الداخلي والخارجي.

أولا–على الصعيد الداخلي

يشير التاريخ السياسي الحديث والمعاصر للولايات المتحدة الامريكية قيام العديد من الرؤوساء باصدار اوامر تنفيذية على الصعيد الداخلي والخارجي. فعلى سبيل المثال

اصدرالرئيس الامريكي ابراهام لينكون بلاغا اقتضى بموجبه تحرير العبيد وقد كان اعلان لينكون بمثابة الامر التنفيذي الواجب التنفيذ.

وكذلك قام الرئيس ترومان باصدار قرار برقم ٩٩٨١ في ١٩٤٨/٧/٢٦ والقاضي بمنع الفصل العنصري في القوات المسلحة، وكذلك الامر التنفيذي رقم ١١٠٦٣ للرئيس كندي والذي منع بموجبه التمييز في منح السكن الفدرالى للمواطنين. وفي عام ١٩٨٥ أصدر الرئيس ريغان امرا تنفيذيا اقتضى بموجبه فرض حظرتوريد الاسلحة الى نيكاراكوا . أصدر الرئيس كلنتون امرا تنفيذيا تم بموجبه اعادة لاجئي القوارب من بيرو الى دولهم خلافا لما تعهد به خلال حملته الانتخابية على ان يصبح هذا الامر قانونا نافذ المفعول بعد مرور ستة أشهر من تاريخ صدوره .

ان الرئيس الامريكي بوصفه رئيس السلطة التنفيذية يمكن ان يكون نوع من انواع الحاكم وليه صلاحية أصدار اوامر تنفيذية خاصة تمنح العفو العام او الخاص أوالسماح لأشخاص معينين او ارجاء تنفيذ احكام الاعدامpardons ، reprieves and amnestiesفيما يتعلق بكافة حالات الجرائم الفدرالية. علما ان هذه القرارات لا تشمل المسؤولين الذين تمت ادانتهم بتهمة الخيانة العظمى وتمت محاكمتهم بالفعل. ان قرارات الرؤساء الخاصة بالعفو والسماح هي ليست اعلان بالبراءة بل انها مجرد العفو عن جرائم او خطايا نفذت فعلا ام لم تنفذ بعد. هذا وقد تكون تلك القرارات عامة كما هو الحال مع قرار الرئيس الامريكي كارتر والقاضي بالعفو العام عن المتخلفين عن اداء الخدمة العسكرية خلال الحرب الفيتنامية[٦].

ثانيا –على الصعيد الخارجي

يتمتع الرئيس الامريكي بسلطة عقد treaties معاهدات مع دول اخرى لاتصبح نافذة المفعول دستوريا الا بعد مصادقة ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ عليها. بيد ان الرؤساء غالبا ما يلجئون الى صيغة اخرى عند ابرامهم Agreementsللاتفاقيات المهمة

---

[6] For details see: Robert H. Jackson, The supreme court in the American system of government. (Cambridge, Harvard U.P. 1965), pp.20 and the followings

وللمزيد يرجى مراجعة كتاب الدكتور صباح عبد الرزاق كبة . دور نخب التكنوقراط في العملية السياسية وصنع القرار–من الرئيس هاري ترومان ١٩٤٥ الى الرئيس دونالد ترامب .الطبعة العربية الثانية –مطبعة شركة الاحمدي للطباعة الفنية . بغداد –اذار – ٢٠١٧.ص.ص. ١٨٤–١٨٦ وكذلك كتاب الدكتور صباح عبد الرزاق كبة . الرئيس والكونغرس والقرار السياسي الخارجي الامريكي. مصدر سبق ذكره . ٢٠٧–٢١٠.

مع دول اجنبية لايريدون ان تخضع لسلطة الكونغرس. فالسبب الذي يدعو الرؤساء الى هذا الاسلوب هو من اجل تجنب عدم موافقة الكونغرس المحتملة عليها او بسبب الزمن الذي قد تستغرقه مصادقة الكونغرس على تلك الاتفاقات التي ينوي الرؤوساء ابرامها.

وبسبب تلك التصورات والمسببات ،يلجئ الرؤوساء الى ابرام اتفاقاتهم الدولية بموجب الاوامر التنفيذية تحت عنوان **Executive Agreements** والتي لاتخضع لسلطة الكونغرس وانما فقط تحتاج الى مصادقته عليها. صدرت العديد من تلك الاتفاقات الخارجية في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية وكانت تتعلق بنصب قواعد عسكرية امريكية على اراضي دول اجنبية كانت قد تمت استنادا لتلك السلط التنفيذية ومن دون الرجوع الى الكونغرس للمصادقة عليها.

ان الرئيس الامريكي يستطيع اصدار اوامر تنفيذية تمكنه من ارسال قوات عسكرية امريكية قتالية خارج حدود الولايات المتحدة الامريكية. فلقد تم منح الرئيس الأمريكي تلك السلطة االتنفيذية الواسعة ومسئوليات عديدة في ميدان الشؤون الخارجية والتي تزايدت نسبتها طوال فترة الحرب الباردة.

فقد استغل الرؤساء تلك السلطة في اصدار اوامر حرب تجيز لهم زج قوات بلادهم في حروب خارجية رغم عدم وجود نص صريح في الدستور يخول اللجوء للاوامر التنفيذية. فلقد شهدت الفترة الممتدة بين ١٩٤٥-١٩٦٥ صدور حوالي ١٧٦٩ امرا رئاسيا ذات أبعاد تدخلية. وان نسبة ٨٧ % من تلك الاوامر كانت قد صدرت بموجب سلطة الكونغرس القانونية . **Statutory authority of the congress**واما في الحالات الاخرى اقتصرموقف الكونغرس على المصادقة على تلك الاوامر الرئاسية والتي لم تصدر اساسا بموجب اي سلطة قانونية للكونغرس.[٧]

التكييف الدستوري والقانوني لقرارات الرئيس الخارجية واوامره التنفيذية

ان رئيس الجمهورية غالبا ما يعتمد في تبريره لمثل تلك التحركات العسكرية ذات الطابع الحربي على نصوص دستورية او قد يستند الى بعض المبررات الضعيفة.

[7] **Presidential Use of Executive Orders, 1953-1994.By George A. Krause, David Cohen http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1532673X9702500403**

ولعل من بين اهم تلك التبريرات التي تعد بمثابة اساس دستوري لاتخاذ الرئيس قرارا تنفيذيا بالتدخل الخارجي هي المعاهدات الجماعية عبر ميثاق الامم المتحدة collective treaties through the United Nations وحلف شمال الاطلس الناتو او المعاهدات الثنائية مثل معاهدة الدفاع المشترك Bilateral Treaties such as the Collective Defense Treaty او غيرها من الاتفاقيات التي يتم بمقتضاها ارسال القوات والذخيرة الى مناطق في الخارج .

وغالبا مايفسر الرئيس الامريكي الكثير من القرارات على انها تقع في إطار السلطة الدستورية له والتي تخوله ايضا اصدار قرارات بزج قوات بلاده في حروب او تدخلات خارجية في دول تشهد نزاعات او حروب داخلية. ويستند الرئيس في ذلك الى اعتبارات امنية يعتقد انها تتعلق بالامن القومي لبلاده بدعوى درأ اية اخطار قائمة او محتملة قد تهدد مصالح بلاده الامنية والقومية. ان سلطة رئيس الجمهورية في استصدار اوامر تنفيذية ذات سلطة قانونية انما ترجع حسب اعتقاد الرؤساء والمحكمة الاتحادية لبعض فقرات الدستور التي يعتبرها الرؤساء انها تشكل مصدر وسند قانوني ودستوري تجيزهم استصدار هكذا اوامر تنفيذية.

فالرؤساء مثلا يشيرون الى مادتين في الدستور هما (المادة ١١) والتي تنص " :ان السلطة التنفيذية ممنوحة لرئيس الولايات المتحدة الامريكية" وان " الرئيس هو القائد العام للجيش والبحرية" ولذا يتوجب عليه ان "يحرص و يتاكد بان القوانين تنفذ بكل امانة واخلاص " معتبرين تلك الفقرات من الدستور الامريكي تمنح الرئيس القوة التنفيذية والسلطة الدستورية لاستصدار تلك الاوامر التنفيذية.

ان العديد من اوامر الرئيس التنفيذية تصدر بالاستناد الى تشريعات او قرارات سبق وان سنها الكونغرس. وفي حالات اخرى يقوم الكونغرس بالمصادقة على اوامر الرئيس التنفيذية حتى وان لم تكن قد صدرت بموجب موافقات الكونغرس المسبقة، ففي تلك الحلات وغيرها يصدر الكونغرس قوانين لاحقة تستهدف التصويت والمصادقة على الاوامر التنفيذية او اضافة فقرات على ما أعلنه الرئيس في تلك الاوامر التنفيذية. فعلى سبيل المثال كان قرار الرئيس ريغان القاضي بفرض حظر على نيكراكوا قد صدر بالاستناد الى الصلاحيات التي منحها الكونغرس له سابقا والمتعلقة بقانون الطوارئ القومية الذي خول الرئيس اللجوء الى اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير الضرورية التي من شانها حماية مصالح وأمن بلاده من اية اخطار قائمة او محتملة– International Emergency Economic Powers

.Act-9 -The National Emergency Act، وكذلك الحال فيما يتعلق بقرار الرئيس كلنتون القاضي باعادة لاجئي القوارب من بيرو الى دولتهم ، فقد تقبل الكونغرس هذا الامر وعزم على دراسته وبما يضمن حسن تطبيقه وتنفيذه .

وفي وقت تلك الاحداث والتطورات العسكرية الامريكية، أصدر الكونغرس قرارا في اعقاب الهجوم الذي قامت به السفن الحربية لقوات فيتنام الشمالية على السفينة البحرية الامريكيةMaddox and Turner والمعروف بحادثة USS Maddox incident. فقد أصدر الرئيس الامريكي جونسون اوامره الى سلاح الطيران الامريكي بشن ضربات جوية واسعة النطاق وعلى مواقع عديدة في فيتنام الشمالية في ١٧/٤/ ١٩٦٥.

استند الرئيس جونسون بقراره الى قرار الكونغرس الذي صدرفي ٧/٨/ ١٩٦٤ والذي عرف بقرارخليج تونكن والذي كان قد خول الرئيس جونسن بأستخدام كافة الاجراءات الضرورية لسحق اي هجوم على القوات الامريكية المتواجدة في فيتنام. وكذلك الحال مع قرارالرئيس نيكسون في عام ١٩٧٠ والقاضي بزج قوات بلاده القتالية في الحرب ضد كمبوديا فلم تكن هناك اية مشاورات سابقة مع الكونغرس، ان هذا القرار وكما وصفه وزير الخارجية لاحقا بانه قراريعادل اعلان الحرب من حيث تأدية الوظائف والمهام والنتيجة النهائية ذلك لأنه افضى الى ارسال أكثر من نصف مليون جندي من القوات الامريكية القتالية.

اوامر الرئيس التنفيذية: ثغرات قانونية ام صمت عن قصد

عندما يلجأ الرؤساء الامريكان لاتخاذ قرارات سياسية على الصعيد الخارجي تترتب عليها اعمال حربية ذات بعد تدخلي، انما يلجئون لذلك تحت ذرائع وحجج معينة واهية او ربما بالاستناد لما صدر عن الكونغرس من قرارات سابقة غير ملزمة او تصريحات او اعلانات ازاء مواقف معينة تم استغلالها لاحقا من قبل الرؤساء الامريكان على اساس انها تمثل قاعدة قانونية يستمدون منها صلاحياتهم باستصدار قرارات سياسية خارجية ذات صفة حربية تدخلية بموجب الاوامر التنفيذية

يضطر الرؤساء الامريكان لاستصدار اوامرهم التنفيذية ذات الصفة الحربية والتدخلية اولا وقبل كل شي من اجل عدم اخذ موافقة الكونغرس الرسمية والمسبقة ازاء القرارات المنفذة او القرارات المزمع اتخاذها من قبلهم. وبذلك يضمن الرؤساء عدم حدوث

صراع او نزاع محتمل مع سلطة الكونغرس التشريعية مما يسهم في اطالة امد صدور موافقاته عليها. كما ان ارسال مسودة قرار خارجي الى الكونغرس قد يستغرق وقتا طويلا في العملية التشريعية التقليدية وقد يعقد مسالة استصدار الموافقة او ربما يفضي الى قتل مسودة المشروع المقترح بصورة نهائية قبل ان يرى النور. فعدم رجوع الرؤساء الى السلطة التشريعية لاخذ موافقته الصريحة والمباشرة المسبقة هو انما في الغالب من اجل تجنبهم حدوث اية احراجات او مواقف او مفاجئات اكيدة او محتملة من لدن المشرعين في الكونغرس.

وغالبا ما يلجأ الرؤساء الامريكان لعدة تبريرات امنية، سياسية او قانونية عند اتخاذ قرار سياسي خارجي بموجب صلاحياتهم التنفيذية من دون الرجوع للكونغرس لاخذ موافقته المسبقة استناد لقانون الحد من سلطات الرئيس الحربية **The War Powers Resolutions** الذي اصدره الكونغرس عام ١٩٧٣ والقاضي بالحد من سلطات الرؤساء الامريكان في مجالات ارسال قوات حربية قتالية وزجها في حروب ونزاعات خارجية لدول اخرى. وذلك تحاشيا للرجوع الى الكونغرس ولاخضاع قراراتهم الخارجية لموافقات السلطة التشريعية او في بعض الأحيان للعملية التشريعية التقليدية ذاتها خشية ان تفضي الى اطالة امد الموافقات او ربما عدم اقرارها نهائيا .

وفي مقدمة تبريرات الرؤساء الامريكان بعدم الرجوع لسلطة الكونغرس لأخذ موافقاتهم المسبقة او التأني في تنفيذ قراراتهم لحين صدورموافقات الكونغرس بدواعي ان الموقف" خطير" والموضوع لا يحتمل التاخير وبان الظروف التي عجلت في قرار الرئيس تنطوي على ابعاد "سرية" تمس مصالح امريكا الحيوية وامنها القومي. وبذلك يدافع الرئيس عن قراره المتخذ بموجب امر تنفيذي من خلال الادعاء بعدم امتلاكه للوقت الكافي للانتظار ولان الموقف الدولي خطير ولا يحتمل الانتظار والتاخير. ويبررالرئيس ايضا موقفه بعدم انتظار موافقات الكونغرس بدعوى خشيته من تسرب معلومات معينة عن القرار المزمع اتخاذه مما يؤدي الى تعرض الامن الامريكي ومصالحه الدولية للاخطار والتهديدات .

فقرار الرئيس الامريكي نيكسون بنشر قوات بلاده القتالية في حربه ضد كمبوديا في مطلع السبعينات من قرن العشرين، لم يتم من خلال موافقة الكونغرس المسبقة حيث انه لم يطلع الكونغرس على نيته باتخاذ قرار التدخل والحرب في ذلك البلد. وكذلك في عملية أنقاذ الرهائن الامريكان المحتجزين في السفارة الامريكية في طهران عام ١٩٧٩، فان الرئيس كارتر لم يذهب الى الكونغرس لاخذ موافقته المباشرة والصريحة حول نيته باللجوء الى التدخل في

انقاذ الرهائن الامريكان هناك. فلقد اكتفي الرئيس كارتر بالاتصال بزعيم الاغلبية في مجلس الشيوخ روبرت بيرد وألمح له بوجود مهمة كان قد خطط لها دون اطلاعه على تفاصيل ما كان يخطط له رغم قرب موعد تنفيذ القرار في حينها بايام قليلة سبقت اتخاذ القرار.وبذلك يكون الرئيس كارتر هو الاخرقد تجاوزعلى قانون سلطات الحرب لعام ١٩٧٣.

البعد الانساني في الاوامر التنفيذية وقرار احتلال الصومال عام ١٩٩٢ كنموذج

استغل الرؤساء الامريكان ثغرة كبيرة في ملحق قانون الحد من سلطات الحرب عند اصدار اوامرهم التنفيذية من دون خشية اية عواقب سياسية او قانونية. فقد استغل الرؤساء الامريكان ثغرة بالقانون تتصل بالجانب الانساني **The Humanitarian** والتي مكنت الرؤساء من تجاوز سلطة الكونغرس في اصدار القرارات الحربية من دون خشية تعرضهم الى اجراءات عقابية او دستورية. فهذا الملحق يستثني الرئيس الامريكي من الرجوع الفوري والمباشر الى الكونغرس اومجلس الامن القومي **NSC** لاطلاعهم على خططه وقراراته التي اتخذها او المزمع اتخاذها و يتيح له عدم اخذ رأيهم اوموافقاته الصريحة والعلنية.

ويعتمد الرؤساء حينئذ على تقديرهم**discretion** للظروف التي تحيط بقراراتهم الخارجية ذات البعد التدخلي. ولعل من بين اهم تلك الاعتبارات التي يلجأ اليها الرؤساء في تبرير قراراتهم التنفيذية بان الامر خطير ولا يحتمل التاخير. ويحاول الرؤساء اعتماد الجوانب الانسانية كذريعة وسند قانوني لاصدار قراراتهم الخارجية التي تخولهم استخدامهم القوة والتدخل العسكري لانقاذ حياة ناس يعانون من الجوع والعطش او انهم معرضون لمخاطرالامراض والموت بسبب ظروف جوية غير اعتيادية .

ويستطيع الرؤساء كذلك طرح امكانية تعرض مجموعة من الناس الى "ابادة جماعية محتملة" كذريعة للتدخل العسكري او ان القرار العسكري قد يستند الى الادعاء بوجود اخطار قائمة او محتملة تهدد حياة الامريكان في مناطق النزاع والتي تتطلب التدخل الامريكي لانقاذ ارواحهم من الموت وكذلك احتمالية تعرض المنشئات الدبلوماسية الامريكية وموظفيها في الخارج الى تلك الاخطار.

وهذا ما حصل بالفعل مع الرئيس كارتر عام ١٩٧٩ حينما عندما قرر ارسال قوات قتالية محمولة جوا الى إيران بحجة انقاذ الرهائن الامريكيين المحتجزين في السفارة الامريكية في طهران والتي بائت بالفشل لاحقا ولم تحقق اهدافها في انقاذ الرهان او حتى من الوصول لمنطقة الحدث. وحدث نفس الشئ في العراق في أب ٢٠١٤عندما اتخذ الرئيس اوباما قراره بتخويل سلاح الطيران الامريكي

توجيه ضربات جوية في شمال العراق لانقاذ السكان الازيدين الذين علقوا في جبل سنجار وباتوا من دون مأوى او شراب او كساء او غذاء.

وقد برر الرئيس أوباما قراره بالتدخل لعوامل انسانية من أجل انقاذ حياة السكان المدنيين الذين لجئوا الى جبل سنجار بعد ان هجروا من قريتهم اصبحواعرضة للاخطار والتهيدات. وينطبق ذات المعيار على قرار الرئيس جورج بوش "الاب " عندما أرسل قوات امريكية قتالية الى الصومال في مطلع شهر كانون الاول من عام ١٩٩٢. فلقد جاء ذلك القرار هو الاخر تحت ذريعة الجانب الانساني ، متخذا مما حدث بالفعل على ارض الصومال من قتل وخراب ودمار وما نتج عنها من جوع وامراض خطيرة مبررات للتدخل العسكري المباشر.

فلقد اتخذ الرئيس الامريكي بوش قراره بالتدخل في الصومال واحتلاله في ديسيمبر /كانون الاول ١٩٩٢ في ظل غياب عناصر المكونات المجتمعية المؤثرة في عملية صنع السياسة الخارجية بصورة عامة ومسالة اتخاذ القرار السياسي الخارجي بصفة خاصة و غياب اي حشد شعبي وجماهيري قد يكون عامل ضغط على الكونغرس لصالح قرار ألرئيس التدخلي في ألخارج.

كما ان مجلس الامن الدولي لم يصدر اي قرار يجيز له التدخل في الصومال. وعليه فقد نأى الكونغرس الامريكي نفسه من الوهلة الاولى عن الموافقة العلنية او اي تاييد لقرار حرب في الصومال. وفي كل الاحوال فان قرار الرئيس الامريكي لم يطرح على الكونغرس قبل اتخاذ قرار ارسال القوات الامريكية للصومال.

بيد ان ما حصل على ارض الصومال من جوع وقتل وسفك للدماء برزت العامل الانساني الأمر الذي حدى بالاعلام الامريكي الى تبنيه بصورة واسعة وجعله موضوعا انسانيا كبيرا غطى كافة الصحف ووسائل الاعلام اليومية ولايام واسابيع عديدة قبل واثناء وبعد القرار. ولقد استغل الرئيس جورج بوش تلك الهالة الاعلامية التي سبقت اعلان قراره بارسال قوات بلاده لاحتلال الصومال .

تمدد سلطة الرئيس الخارجية في استخدام القوة المسلحة

تتوفر لدى الرئيس الأمريكي مجموعة واسعة من الخيارات التي تمكنه من استصدار قرار يخوله اللجوء لاستخدام القوة العسكرية أو إرسال قوات بلاده القتالية الى مناطق النزاع أوالى دول العالم التي تدخل في دائرة قراراته العسكرية. وتشكل قرارات الكونغرس التشريعية السابقة ذات الأهداف العسكرية قاعدة تشريعية مهمة يستطيع اعتمادها الرئيس في إصدار قرار خارجي ذو بعد تدخلي وبالطريقة التي يراها مناسبة والتي تنسجم وجوهر التشريع آو التشريعات الصادرة. فالعديد

من تشريعات الكونغرس التي سبق وان صدرت قبل وصول اوباما للبيت الأبيض، شكلت خلفية فكرية وسابقة تشريعية له تخوله الموافقة على استخدام القوة الحربية وتبرر إجازته قوات بلاده العسكرية شن ضربات جوية آو المشاركة الفعلية في عمليات حربية.

كما وان للرئيس سلطات دستورية وتنفيذية تخوله اللجوء لعمليات عسكرية محدودة أو واسعة النطاق حسب الظروف السائدة عندما يصدر الرئيس قراره الخارجي وكذلك بالاستناد إلى معطيات الحالة وإبعادها السياسية. وتتوفر كذلك العديد من النصوص القانونية والدستورية أو الأحكام العرفية التي يستطيع الرئيس الأمريكي تفسيرها على أساس أنها مبررات كافية تلزمه بالتدخل لاتخاذ قرار خارجي ذو طبيعة حربية وبالطريقة التي يراها مناسبة لمواجهة الأخطار والتحديات المطروحة على طاولة قراراته التنفيذية.

قرارات الكونغرس السابقة

وفيما يلي مجموعة من قرارات الكونغرس السابقة التي شكلت مبررات تشريعية ودستورية يستطيع الرئيس الأمريكي اللجوء اليها واعتمادها واعتبارها كأجازة رسمية صادرة من قبل السلطة التشريعية تخوله اللجوء لاستخدام القوة العسكرية في سياسته الخارجية

قرار التخويل باستخدام القوة العسكرية ضد الإرهاب عام ٢٠٠١

اسهمت احداث الحادي عشر من ايلول الى حدوث تغير جذري وكامل في استراتيجية الامن القومي الامريكي بصورة عامة وعملية صنع القرارالسياسي بصورة خاصة. فبعد احداث الحادي عشر من ايلول عام ٢٠٠١ تم منح الرئيس بوش سلطات كاسحة وغير مسبوقة في ميدان الشؤون الدولية سواء بالتعاون والتشاورمع الكونغرس او من دونه. وتضاعفت سلطات الرئيس الامريكي في حقل السياسة الخارجية وأصبح بمقدوره استخدام القوة العسكرية حتى من دون الذهاب للكونغرس مباشرة.

فقد خضع هدف تحقيق الأمن القومي الأمريكي المتعلق بدرأ الإخطار والتهديدات الخارجية والتصدي لها الى تمدد آخر واسع النطاق خلال فترة ادارة الرئيس بوش بعد صدور قانون الحرب على الارهابwar on Terror في ٢٠٠١/٩/١٢ بعد يوم واحد من أحداث الحادي عشر من ايلول [٨] . فقد تعززت سلطات الرئيس الامريكي جورج بوش الحربية على صعيد السياسة الخارجية بعد احداث الحادي عشر من سبتمر/ايلول ٢٠٠١

[8] BBC.US.Declares war on terror,12 September 2001.news.bbc.co.uk

وأضحت أكثر قوة والزاما من ذي قبل. فضلا عن التاييد المطلق الذي حضيت به سياساته من قبل الكونغرس الامريكي بصورة عامة وفي مجال تغيير النظام في العراق بصورة خاصة.

فقداصدر الكونغرس الأمريكي في الثاني عشر من أيلول/ سبتمبر عام ٢٠٠١ اي بعد يوم من احداث الحادي عشر من سيبتمر ٢٠٠١ قرارا خول بموجبه الرئيس بوش ألأبن استخدام القوات المسلحة الأمريكية **The Authorization for Use of Military Force(AUMF)** ضد أولئك المسئولين عن أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ والذي عرف بقرار ألحرب على الإرهاب. وقد خول القانون الرئيس بوش استخدام "كل القوة الضرورية والمناسبة " ضد أولئك الذين يقررانهم "خططوا،خولوا، ارتكبوا أو ساعدوا" وبأي طريقة في الأعمال ألتي أفضت إلى أحداث أيلول ٢٠٠١ وكذلك ضد الجهات التي منحت مرتكبيها ملاذا آمنا.

لقد اعطى ذلك القانون الرئيس الأمريكي بوش سلطات استخدام القوة العسكرية وفق تفسيره لمفهوم تلك الاخطار وفي أي وقت وفي أي مكان سواء في الداخل أوالخارج. ان قرار الحرب على الإرهاب خول الرئيس بوش استخدام القوات المسلحة الأمريكية ضد أولئك المسئولين عن أحداث الحادي عشر من ايلول كما ان القانون خول الرئيس استخدام "كل انواع القوة الضرورية والمناسبة " ضد الذين يقرر انهم "خططوا، خولوا، ارتكبوا وساعدوا وبأي طريقة من الطرق في الأعمال التي أفضت الى أحداث ايلول وكذلك ضد الجهات التي منحت مرتكبيها ملاذا آمنا".

وقد وسع ذلك القانون والقوانين اللاحقة من دائرة سلطات الرئيس في استخدام القوة لتشمل منظمات او اشخاص وليس فقط دول. فقد أصبح بمقدور الرئيس الامريكي بموجب قرار الحرب على الارهاب استخدام القوات المسلحة الامريكية في نزاعات خارجية او في توجيه ضربات عسكرية عند الضرورة عندما يقرر بان هناك حاجة لاستخدام القوة ضد اية انشطة او اعمال يرى انها تهدد امن بلاده القومي ومصالحه القومية.

وقد تعززت سلطات الرئيس الأمريكي الحربية من خلال صدور وثيقة الآمن القومي الأمريكي في ٢٠٠٢/٩/١٧ والتي أفضت إلى ظهور استرتيجية الأمن القومي الأمريكي الجديدة **The New American National Strategy** والتي مثلت تطور "خطير" وغير مسبوق في سلطات الرئيس الامريكي الحربية. فقد منحت ألإستراتيجية الجديدة للأمن القومي الرئيس سلطات حربية واسعة مكنته وفي أي وقت يشاء اللجوء لإجراءات احترازية داخلية

آو اتخاذ قرار بتوجيه ضربات عسكرية آو أي نوع من أنواع التدخل الحربي في حال تكونت لدى الرئيس قناعة أن بلاده أصبحت معرضة لخطر وشيك imminent threat.

فقد منحت تلك الاستراتيجية الرئيس بوش صلاحيات حربية اوسع من السابق تمكنه من اللجوء لاستخدام القوة العسكرية في اي وقت او أي مكان يختاره بدواعي وجود اخطار قائمة او محتملة تهدد الامن القومي الامريكي. وقد افضت الاستراتيجية الجديدة الى ولادة عقيدة بوش Bush Doctrineالقائمةعلى توجيه الضربة الاستباقية/الوقائية preemptive strikeوالسيطرة العسكرية الامريكية المطلقة في الخارج [٩].

ان عقيدة بوش التي انطلقت من رحم استراتيجة الامن القومي الأمريكي الجديدة مثلت الطريقة والوسيلة التي ستتصرف من خلالها الولايات المتحدة الامريكية مع باقي دول العالم في عهد الرئيس جورج بوش. وتضمنت تلك العقيدة مجموعة أفكار وتوجهات رسمت ابعاد سياسة الرئيس بوش الخارجية وأضحت تمثل خارطة الطريق لتطبيق أفكاره وتوجهاته الجديدة في ميدان السياسة الخارجية. وقد أصبح الرئيس بوش بمقتضاها مخولا بتوجيه ضربات عسكرية وباستخدام اي نوع من انواع التدخل العسكري في حال تكونت لديه قناعة بان بلاده اصبحت معرضة لخطر وشيك او محتمل من شأنه ان يهدد الأمن ألقومي الأمريكي ومصالحه القومية. واضحى الرئيس بوش قادرا بموجب تلك ألأستراتيجية على توجيه ضربة استباقية ضد ألتهديدات "ومكامن الخطر" المحتملة قبل وقوعها وبالطريقة والأسلوب الذي يختاره ويراه مناسبا.

فبموجب الاستراتيجية الجديدة ظهرت عقيدة بوش Bush Doctrine التي خولت الرئيس بوش استخدام ألقوة العسكرية ضد مكامن الخطر القائمة اوالمحتملة potentialوأصبح الرئيس بموجب القانون قادرا على اللجوء للقوة العسكرية عندما يقرر ان بلاده اضحت معرضة الى خطراوتهديد وشيك imminent threat من خلال توجيه ضربة استباقية preemptive strike بدعوى القضاء على "مكامن الخطر" وقبل وقوعه وبالطريقة والاسلوب الذي يختارها الرئيس .

[9] The Bush Doctrine. A combination of unilaterlisim and preventive warefare. http;//usforeignpolicy.about.com/od/defense /a/The- Bush-Doctrine .htm

قانون حرب العراق ٢٠٠٢

اصدر الكونغرس الأمريكي قرار" تخويل استخدام القوة العسكرية ضد العراق " في تشرين الأول عام [١٠] ٢٠٠٢ **Authorization for use of Military Force against Iraq of 2002(AUMF)**فلقد خول الكونغرس الرئيس جورج بوش الابن بموجب ذلك القانون استخدام القوات المسلحة الأمريكية عندما يقرر ان االلجوء للقوة بات ضروريا من "اجل الدفاع عن الامن القومي الامريكي للولايات المتحدة الأمريكية ضد التهديد المستمر الذي يشكله العراق". وان القرار أعطى الرئيس بوش سلطة تقدير الحاجة **discretion** لاستخدام القوة ضد العراق بصورة عامة وليس ضد جهة آو شخص. وبذلك فقد ترك الباب مفتوحا للرئيس اوباما في تفسير هذا القرار واعتماده كتخويل للتدخل في العراق عسكريا وتوجيه ضربات إلى "داعش".

وبالفعل عندما ذهب الرئيس اوباما إلى الكونغرس عشية أحداث الموصل في حزيران ٢٠١٤ واجتمع مع قادته لاستشارتهم حول نيته حينئذ بالتدخل في القضية العراقية واللجوء لاستخدام القوة، فقد ابلغه الكونغرس انه بإمكانه التدخل واللجوء للقوة العسكرية حتى من دون الحاجة لطلب إذن من الكونغرس. وقد أعلن قادة الكونغرس حينها أن قرار حرب العراق لعام ٢٠٠٢ لازال نافذ المفعول. وعليه فقد تم إبلاغ الرئيس اوباما رسميا من قبل قادة الكونغرس بإمكانية الاعتماد على ذلك القرار كسند قانوني يخوله استخدام القوة العسكرية في العراق والتدخل عسكريا فيه لمواجه "داعش ."

استخدام القوة في حال الدفاع عن النفس

ان الرئيس الأمريكي بوصفه القائد العام للقوات المسلحة الأمريكية هو المسئول المباشر عن حماية الامن القومي ومصالح بلاده اذا ما تعرضت للأخطار والتهديدات. والرئيس يمتلك السلطة والصلاحية لاستخدام القوة العسكرية في الخارج اذا شعر انه في حالة "الدفاع عن النفس". فمنذ تاسيس الدولة الأمريكية ، امتلك الرؤساء سلطة استخدام القوة العسكرية في الخارج في حالات الدفاع عن النفس حتى من دون الرجوع للكونغرس واخذ موافقته المسبقة. والرئيس يمتلك السلطة القانونية لاستخدام حكمته في تقدير الموقف والظروف التي تحف بقراره التي تجعله يقرر ان بلاده معرضة للأخطار التي تتطلب منه استخدام القوة

[10] http://www.gpo.gov/fdsys/pkg

العسكرية لدرئها دفاعا عن امن الولايات المتحدة الأمريكية ومصالحه القومية في إطار هدف "الدفاع النفس". فالرئيس هو المسئول عن اعتبار الخطر الذي تتعرض له بلاه فيما إذا كان يشكل اعتداء على امن بلاده ومصالحه القومية يتطلب منه استخدام القوة العسكرية للتصدي لها والدفاع عن بلاده باعتبار انه في حالة "الدفاع عن النفس". وان الرئيس في حالات الدفاع عن النفس يستطيع استخدام مختلف وسائل القوة العسكرية التي تمكنه من إزالة الخطر عن بلاده وتحقيق الأمن الذي استخدم القوة العسكرية من اجله .

ومع مرور الوقت تطور مفهوم الدفاع عن النفس وتمدد المصطلح ليعطي الرئيس الأمريكي مساحة أوسع تتيح له اللجوء لاستخدام القوة العسكرية في الخارج تحت غطاء حماية المواطنين الأمريكان والمنشئات الأمريكية في الخارج **American persons and property** . وقد اعتمد الرئيس ريغان على مبرر الدفاع عن النفس في لجوئه لاستخدام القوة العسكرية في ليبيا عام ١٩٨٦ "كرد فعل لتفجير ملهى ليلي في برلين". ولجأ كذلك الرئيس كلينتون إلى استخدام القوة ضد القاعدة في أفغانستان واهداف اخرى في السودان في عام ١٩٨٨ بسبب تفجير سفارتين أمريكيين في شرق أفريقيا[١١]. ولجأ الرئيس اوباما لإصدار أوامره لسلاح الطيران الأمريكي بتوجيه ضربات جوية في شمال العراق ضد مواقع "داعش" في أب ٢٠١٤ بدوافع أمنية وإنسانية. فقد بررا لرئيس اوباما قراره بتوجيه الضربات الجوية من اجل حماية المواطنين.الأمريكان والموظفين العاملين في البعثة الدبلوماسية الأمريكية في اربيل وكذلك لحماية المنشئات الأمريكية سواء في شمال العراق/اربيل حيث القنصلية الأمريكية أوفي بغداد حيث السفارة الأمريكية[١٢] . فالرئيس اوباما سبق وان أبلغ الكونغرس انه وافق على ضربات جوية أمريكية في العراق" لحماية المواطنين الأمريكان والموظفين العاملين في البعثات الدبلوماسية الأمريكية."

وعليه فان الرئيس اوباما اعتمد في إجازته اللجوء للقوة العسكرية واصدرا أوامره بتوجيه الضربات الجوية في العراق إلى الوضع الأمني الخطير في محافظة اربيل عاصمة إقليم كردستان والوضع الإنساني المتردي للأقلية الدينية في سنجار . وان "هذه العملية متسقة مع المهام العسكرية التي وضعت حينئذ في العراق المتمثلة في حماية الموظفين الأمريكيين والمنشآت

[11] Jack Goldsmith. The Legal Stakes in an Article II Humanitarian Intervention in Iraq. http://www.lawfareblog.com/2014/08
[12] Obama's remarks on Iraq.http://www.washingtonpost.co. August 18, 2014

الأمريكية وللتعامل مع الوضع الإنساني على الأرض". فقد اعتبر اوباما أن التطورات الأمنية الخطيرة في الإقليم باتت تهدد الموظفين العاملين في القنصلية الأمريكية في اربيل وكذلك الكادر العسكري الذي يقوم بتقديم الاستشارات والمساعدات الفنية للقوات الأمنية ألعراقية المتواجدة في المنطقة وفي عموم ألعراق.

وعليه فقد اصدر ألرئيس الأمريكي اوباما أوامره للقوات العسكرية الأمريكية بحماية اربيل ومنعها من السقوط من اجل حماية الكادر الدبلوماسي العامل في اربيل وكذلك في السفارة الأمريكية في بغداد .كما وتضمنت توجهات الرئيس اوباما بتقديم ألمساعدات العاجلة الى الحكومة العراقية والقوات الكوردية من اجل رفع قدراتها القتالية في مواجهة خطر الإرهاب. فتواجد الموظفين الأمريكان في اربيل أعطى الرئيس اوباما غطاء سياسي مكنه من اتخاذ قرار عسكري لمواجهة الوضع الإنساني الخطير في العراق[١٣].

كما أن الضربات الجوية استهدفت أيضا حماية سد الموصل واستعادته للقوات العراقية بعد ان سيطرت عليه قوات "داعش". وقد أبلغ اوباما الكونغرس لاحقا انه وافق على ضربات جوية أمريكية في العراق للمساعدة في استعادة سد الموصل ،كونه يتفق مع هدف حماية المواطنين الأمريكيين في العراق. فلقد اعتبر الرئيس اوباما أن "تعطل سد الموصل يمكن ان يهدد أرواح عدد كبير من المدنيين ويهدد الأفراد الأمريكيين والمنشئات بما في ذلك السفارة الأمريكية في بغداد الأمر الذي قد يمنع الحكومة العراقية من توفير خدمات حيوية للسكان العراقيين[١٤]. ان قرار لجوء الرئيس اوباما توجيه ضربات جوية في العراق اعتمد بصورة كبيرة على المبررات الأمنية والمخاطر التي اعتقد أنها ستصيب مواطني بلاده وكذلك المنشئات الأمريكية في اربيل وبغداد فضلا عن تقديم الدعم والإسناد للقوات العراقية في حربها ضد "داعش". وبذلك فقد اعتبر اوباما ان مسألة توفير الحماية لمواطني بلاده والمنشئات الأمريكية في العراق من المبررات الأساسية التي دفعته لتوجيه ضربات جوية في العراق .[١٥]

---

[13] Jeremy Diamond.Why Obama decided to strike ISIS http://www.cnn.com/2014/08/08/politics/obama-iraq-turning-point - political/index. An interview on the CNN with Mlitary analysts retired Maj. Gen. James "Spider" Marks and retired Col. Rick Francona. Sat August 9, 2014

[14] Ibid

[15] Ben Rhodes. Airstrikes in Iraq: What You Need to Know http://www.whitehouse.gov/blog/2014/08/11/airstrikes-iraq-what-you-need-know

العامل ألإنساني واحتمالات حدوث إبادة جماعية

يعتبر العامل الإنساني واحتمالات حدوث إبادة جماعية لمجموعة من البشر من العوامل المهمة التي تتيح للرئيس الأمريكي فرصة التدخل عسكريا. وبالفعل فقد تمحور الهدف الثاني لحملة اوباما في شمال العراق حول هدف "تقديم المساعدات الإنسانية لمساعدة ألاف العراقيين المدنيين المحاصرين في جبل سنجار". فقد أعلن الرئيس اوباما أن ألاف الازيديين من الرجال والنساء هربوا إلى جبل سنجار في محاولة يائسة لتفادي عمليات الموت المحقق. وبسبب الظروف القاسية التي تعرضوا لها فقد باتوا بدون ابسط مستلزمات الحياة من ماء وغذاء آو ملابس. وبذلك فقد اضطر الازيديين الفارين إلى مواجهة إي الخيارين وكلاهما مر: أما البقاء في بلدتهم ومواجهة الذبح موتا آو الهروب للجبل ومواجهة المجاعة والظروف الحياتية القاسية [١٦].وقد كان هذا هو واقع الحال عندما أقدم الرئيس اوباما على إصدار قراره بتوجيه الضربات الجوية في شمال العراق.

وعليه فقد أجاز الرئيس الأمريكي اوباما توجيه ضربات جوية محددة في العراق بتاريخ ٢٠١٤/٨/٧ بهدف حماية الموظفين الأمريكان ألعاملين في العراق ولتقديم المساعدات ألإنسانية لمساعدة ألاف العراقيين ألمدنيين المحاصرين في جبل سنجار الذين فروا إليه بعد سقوط مدينتهم قضاء سنجار في ٢٠١٤/٨/٣ وتركوا من دون ماء وغذاء. وقالت كيتلين هايدن Caitlin Hayden المتحدثة باسم مجلس الأمن القومي أن العمليات العسكرية المحدودة التي أمر بها الرئيس اوباما في شمال العراق " متسقة مع المهام العسكرية التي وضعت حتى الآن في العراق من قبل الرئيس الأمريكي والمتمثلة في حماية الموظفين الأمريكيين والمنشآت الأمريكية وللتعامل مع الوضع الإنساني على الأرض"[١٧].

ويعتبر قرار اوباما باللجوء للقوة العسكرية تحول كبيرقي سياسة اوباما الخارجية تجاه العراق والذي جاء بعد النقد الشديد الذي وجه إليه من قبل الجمهوريين. كما أن قرار الرئيس اوباما بتوجيه ضربات جوية محددة في شمال العراق جاءت منسجمة مع تصريحاته وبياناته السابقة التي تضمنت استعداده لتوجيه سلاح الجو الأمريكي بشن ضربات عسكرية محدودة في العراق إذا تطلب الآمر. فمع تطور الأحداث الأمنية في شمال العراق في أوائل

[16] Sarah Kliff. President Obama's full statement on the Iraq crisis http://www.vox.com. August 7, 2014
[17] Reuters. Obama notifies Congress of ordering air strikes in Iraq's Amerli. http://news.yahoo.com/obama-notifies-congress-ordering-air-strikes-iraq-163610997.html.1/9/2014

حزيران ٢٠١٤ ،أعلن الرئيس اوباما بان الولايات ألمتحدة الأمريكية ستكون مستعدة لتوجيه ضربات عسكرية محددة في العراق إذا لزم الأمر ذلك. وقد علل ألرئيس اوباما قراره بتوجيه ضربات جوية من اجل الدفاع عن الموظفين الأمريكان في مدينة اربيل وكذلك لتوفير الحماية للأقلية ألازيدية الذين فروا إلى الجبل. فقد اعتبر اوباما أن الوضع الإنساني المتردي للمدنيين الفارين إلى جبل سنجار يتطلب منه التدخل لفك الحصار عنهم ومنع حدوث عملية "إبادة جماعية محتملة ضدهم.

وبذلك يكون الرئيس اوباما استند في قراره بتوجيه الضربات الجوية الى الوضع الإنساني المتردي للمدنيين الذين فروا إلى الجبل وأصبحوا بحاجة ماسة وعاجلة إلى الإمدادات الإنسانية من ماء وغذاء وملابس وكذلك من اجل تأمين ملاذ امن يمنع عنهم حصول عملية "إبادة جماعية محتملة". واستهدف قرار الرئيس اوباما أيضا تقديم المساعدة للقوات العراقية في جهودها الرامية لفك الحصار عن الآلاف المدنيين العالقين في جبل سنجار والمشاركة في تسهيل وصول المساعدات الإنسانية والمساهمة في عمليات فك الحصار عن المدنيين العالقين في الجبل ونقلهم إلى أماكن أمنة .

إن المعطيات ألأمنية والإنسانية على الأرض مهدت الطريق للرئيس اوباما في إصدار قراره بتوجيه سلاح الطيران الأمريكي شن ضربات جوية في شمال العراق .فلقد تدهور الوضع الإنساني بصورة كبيرة حيث فر ألاف المدنيين مدينتهم سنجار ولجئوا إلى قمة الجبل سعيا للامان والابتعاد عن شبح القتل والموت الذي بات يهددهم. وقد اعتبر اوباما الوضع الإنساني في شمال العراق مبررا لاتخاذ قراره بتوجيه الضربات الجوية المحدودة هناك. فقد تطرق الرئيس اوباما في بياناته وخطبه لتلك التطورات الأمنية والأوضاع الإنسانية التي عصفت بالمدنيين ألفارين إلى الجبل والذين تركوا بدون ماء أو غذاء او كساء وباتوا يتضورون جوعا والتي شملت الأطفال والنساء والكبار الذين شارفوا على الموت عطشا وجوعا بفعل الأوضاع المتردية التي كانوا يعيشوها في قمة جبل سنجار. فقد سبق وان أعلن الرئيس اوباما بان تلك العوائل البريئة لم يكن أمامها إلا خيارا واحد :إما النزول من قمة الجبل والعودة إلى مناطق سكناهم ومواجهة الموت آو البقاء في أعالي الجبل ومواجهة الموت البطيء بسبب العطش والجوع. وعليه فقد اعتبر الرئيس اوباما أن مبررات توجيه ضربات جوية في شمال العراق هو

من اجل منع حدوث إبادة جماعية محتملة ضد الأقليات الدينية هناك وكذلك لدرأ الأخطار التي قد يتعرض لها الكادر الوظيفي الأمريكي العامل في الشمال .[١٨] فالعامل الإنساني واحتمالية حدوث "إبادة جماعية" كانت من العوامل الرئيسية التي ارتكز عليها الرئيس اوباما في قراره توجيه ضربات جوية في العراق .كما أن هذه العوامل منحت الرئيس الأمريكي بوصفه القائد العام للقوات المسلحة الأمريكية السلطة في اتخاذ قراره العسكري بالتدخل في العراق.

قوة قرارات الكونغرس التي صدرت بعد احداث ٢٠٠١/١١/٩

تعرضت قرارات الكونغرس اللاحقة في ميدان مكافحة الارهاب بعد عام ٢٠٠١ خلال ادارة الرئيس بوش الى انتقادات واسعة سواء من داخل المؤسسة السياسية او خارجها بدواعي انها انطوت على جوانب سلبية واخرى وايجابية. ذلك لان تلك القوانين التي صدرت عن الكونغرس شكلت تخويل قانوني خاص **specific statutory authorization** يمنح الرئيس الامريكي سلطة التدخل بصورة اوسع في ميدان السياسة الخارجية وفي اتخاذ قرارات تنطوي على استخدام القوة العسكرية الامريكية في الخارج.

فقد تضاعفت سلطات الرئيس الامريكي الحربية بصورة غير مسبوقة في ميدان السياسة الخارجية خولته استخدام القوة العسكرية وذلك بعد صدور قرار الحرب على الارهاب لعام ٢٠٠١ وقانون الامن القومي الامريكي لعام ٢٠٠٢ الذي افضى الى صدورعقيدة بوش التي خولت الرئيس الامريكي بوش الابن اصدار اوامر بتوجيه ضربة استباقية المكامن الخطر القائمة او المحتملة . وبذلك فقد اضحى الرئيس الامريكي يتمتع بموقف قوي داخل السلطة التنفيذية فيما يتعلق بسلطات الرئيس الدستورية التي تجيز له اتخاذ قرارات خارجية تنطوي على تدخلات عسكرية في الخارج واستخدام القوة العسكرية مع الاقرار بنفس الوقت بدستورية تلك القرارات وعدم تقاطعها مع قانون الحد من سلطات الرئيس الحربية لعام ١٩٧٣ .

فقرارالحرب على الارهاب و الضربة الاستباقية منحت الرئيس الامريكي المزيد من الصلاحيات العسكرية التي تجيزه استخدام القوات العسكرية الامريكية القتالية في الخارج

[18] Jeremy Diamond. Why Obama decidedto strike ISIS http://www.cnn.com/2014/08/08/politics/obama-iraq-turning-point-political/index. An interview on the CNN with Mlitary analysts retired Maj. Gen. James "Spider" Marks and retired Col. Rick Francona. Sat August 9, 2014

بدواعي مكافحة الارهاب وكذلك في نشر قوات بلاده في حروب ونزاعات خارجية. وبسبب قوة تلك القوانين ونزعة الرؤساء الى استخدام القوة العسكرية من دون الرجوع للسلطة التشريعية اضطر الكونغرس الى المطالبة بضرورة تطبيق قانون الحد من سلطات الرئيس الحربية لعام ١٩٧٣والرجوع اليه من قبل الرؤساء قبل اواثناء اوحتى بعد قراراتهم العسكرية الخارجية. ان تلك القرارات التي صدرت في عهد ادارة الرئيس بوش عمقت الجدل والخلاف بين الرئيس والكونغرس حول الاحقية الدستورية لاي منهم في اتخاذ قرارات حربية خارجية تجيز استخدام القوة العسكرية.

فقانون الحرب على الارهاب لعام ٢٠٠١ كان قد خول الرئيس الامريكي صراحة أستخدام القوة العسكرية الامريكية وحسب قناعته وتقديره وبالاستناد الى تقييمه للاوضاع السياسية والعسكرية. فضلا عن ذلك فان قانون الحرب على الارهاب لعام ٢٠٠١ تضمن نوعا من العمومية والمرونة في استخدام القوة ذلك لانه خول الرئيس الامريكي تطبيق كل القرارات ذات الصلة بقرارت مجلس الامن السابقة واللاحقة.

وأصبح بمقدور الرئيس اتخاذ أية قرارات عسكرية يراها مناسبة قي حال شعره بوجود خطر وشيك يهدد الأمن القومي الأمريكي ومصالحه القومية. وقد مارس الرئيس بوش تلك الصلاحية عقب أحداث الحادي عشر من أيلول عام ٢٠٠١ في إطار ما أصطلح على تسميته بالضربة ألأستباقية **preemptive strike** وذلك من اجل القضاء على "مكامن الخطر" قبل وقوعه وبالطريقة والأسلوب الذي يختارها الرئيس. وان الرئيس اوباما بإمكانه الاعتماد على قانون الحرب على الإرهاب **war on terror** آو من خلا الرجوع الى إستراتيجية الضربة الاستباقية للقيام بعمل عسكري بدواعي وجود خطر وشيك بات يهدد امن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية.

فلقد سبق وأن اعتمد الرئيس بوش على كامل مفردات ذلك القرار في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية التي واجهت بلاده طيلة فترة ألثمان سنوات من إدارته للبيت الأبيض. فقد شكل القرار قاعدة مادية صلبة مكنته من استخدام القوة العسكرية أو للجوء لغيرها من الأساليب التي يعتقد أنها مناسبة لمواجهة "الإرهاب" والتصدي له داخليا وخارجيا. وقد بقيت بعض مفردات القانون نافذة وصالحة للاستخدام مستقبلا لمواجهة آية تهديدات أو أخطار يعتقد الكونغرس والرئيس الأمريكي انها نوع من انواع "الإرهاب" والتي قد تشكل خطرا على امن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية. وبذلك تبقى عملية اللجوء إلى القرار

واعتماده في اتخاذ قرارات تنطوي على أعمال عسكرية متروكة للرئيس حصرا في طريقة تفسيره للأحداث"والمخاطر" التي تواجهه والتي يعتقد أنها "تشكلا عملا إرهابيا" وإنها تهدد امن بلاده وتتطلب استخدام القوات المسلحة الأمريكية في التصدي لها ودرأ "مخاطرها ."

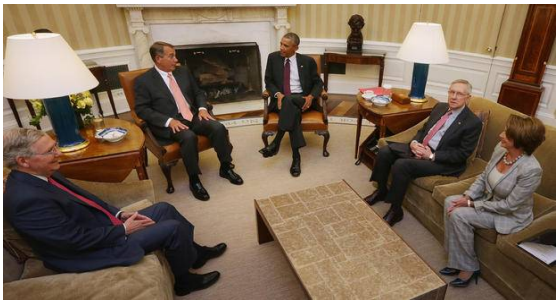
وقد أكد الكونغرس أن الرئيس الأمريكي اوباما ملزما باستخدام القوة عندما ينشأ عمل يهدد الأمن القومي الأمريكي والسياسة الخارجية ويعرض مواطنيه للإخطار. فالرئيس اوباما يمتلك السلطة بموجب الدستور الأمريكي باستخدام القوة " لردع ومنع أفعال الإرهاب العالمي التي تهدد امن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية". وقد أعلن الكثير من أعضاء الكونغرس وقادته إن ذلك القرار لا يزال نافذ المفعول وبإمكان الرئيس اوباما اعتماده في مواجهة "داعش" في العراق وسوريا وفي توجيه ضربات عسكرية أو حتى اللجوء لإجراءات عسكرية أخرى وحسب تقدير الرئيس لها .وقد اكد الكونغرس أن الرئيس الأمريكي ملزما باستخدام القوة عندما ينشأ عمل يهدد الأمن القومي الأمريكي والسياسة الخارجية ويعرض مواطنيه للإخطار. باعتبار ان الرئيس يمتلك السلطة بموجب الدستور الأمريكي باستخدام القوة "لردع ومنع أفعال الإرهاب العالمي التي تهدد امن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية."

موقف الكونغرس والرئيس اوباما حيال الاحداث الامنية في العراق بعد ســـقوط الموصل

احدث الرئيس باراك اوباما بعد فوزه في انتخابات العام ٢٠٠٨ وصعوده الى البيت الابيض خلفا للرئيس بوش تغييرا واسعا في إطار ممارسة سلطاته في ميدان السياسة الخارجية والشؤون الدولية. فلقد حاول ومنذ البداية اقامة علاقات ايجابية ومتوازنة مع مجلسي الكونغرس بعيدا عن المواجهات والتوترات خدمة لتوجهاته في ميدان السياسة الخارجية. فقد حاول جاهدا ان لا يتجاوز على دور الكونغرس عندما كان ينوي التدخل عسكريا في العراق بل ظل متمسكا بمواقفه السابقة في ان يشرك الكونغرس في اي خطوة كان ينوي اللجوء اليها تجاه العراق وسوريا سعيا للدعم والتأييد لسياساته في حقل الشؤون الدولية.

فقد حرص الرئيس أوباما طوال فترة إدارته للبيت الأبيض على التعاون والتشاور مع الكونغرس عند اندلاع الأزمات والمشكلات الدولية والتي تتطلب تدخلا أمريكا فيها وبأي شكل من الإشكال. وحاول إحاطة المشرعين في الكونغرس بالقرارات التي كان ينوي اتخاذها والتي تتطلب عملا عسكريا أوتدخلا أمريكيا في تلك الأزمات الدولية. فسياسة الرئيس أوباما

بمد جسور التعاون والتشاورمع الكونغرس لم تكن عفوية أو وليدة الأزمات التي نشأت بل انها جاءت منسجمة مع عقيدته في إدارة ملف السياسة الخارجية الأمريكية خلال فترة إدارته للبيت الأبيض .



لقاء الرئيس اوباما مع قادة الكونغرس السابق بتاريخ ٢٠١٤/٩/٢٨ والذي خوله فيها استخدام القوة

President Barack Obama (C) meets with (L-R) Senate Majority Leader Mitch McConnell, R-Kentucky, and Speaker of the House John Boehner, R-Ohio, Senate Majority Leader Harry Reid, D-Nevada, and House Minority Leader Nancy Pelosi, D-California, in the Oval Office at the White House September 9, 2014 in Washington, DC. 2

أوباما لم يرغب في استخدام القوة

من اجل تحقيق علاقة متوازنة مع الكونغرس سيما مع الحزب الجمهوري، حاول اوباما استعمال درجات متفاوتة من التقارب والتعاون والاقناع مع قادات الحزب الجمهوري بدلا من سياسة العنف والتشنج او الوعيد والتهديد. وبالفعل عندما ذهب الرئيس اوباما الى الكونغرس في ٦/١٨/ ٢٠١٤عشية سقوط الموصل في ٨ حزيران ٢٠١٤ واجتمع مع قادته لأستشارتهم حول نيته حينئذ بالتدخل في القضية العراقية واللجوء لاستخدام القوة، ابلغه الكونغرس انه بامكانه التدخل واللجوء للقوة العسكرية حتى من دون الحاجة لطلب الاذن من الكونغرس. لكن الرئيس اوباما لم يفعل ذلك وظل متمسكا بمواقفه في ان لا يلجا لاستخدام القوة العسكرية في العراق تحت حجج وذرائع مختلفة على الرغم من ابلاغه من قبل قادة الكونغرس بان قراري الحرب على الارهاب لعام ٢٠٠١ وقرار حرب العراق لعام ٢٠٠٢ لايزالان نافذا المفعول وبامكانه الأعتماد عليهما في استخدام القوة العسكرية في العراق والتدخل عسكريا فيه لمواجهه "داعش".

وعندما تدهورت الاوضاع الامنية في العراق سيما بعد احداث سنجار وحدوث الكارثة الانسانية فيه وهروب الاقليات الازيدية الى جبل سنجار سعيا للامان من بطش

داعش، طلب الكونغرس من الرئيس اوباما بالتدخل الفوري في الكارثة الانسانية واتخاذ اجراءات عسكرية ضد داعش واخرى انسانية للازيدين وتوفير احتياجاتهم من ماكل وملبس وتوفير ملاذ امن لهم. ومرة اخرى طالب قادة الحزب الجمهوري الرئيس اوباما بالتدخل عسكريا في ازمة الفارين الى جبل سنجار او لمعالجة تدهور الاوضاع الامنية في المناطق التي احتلها داعش حينها. وقد أكد قادة الحزبين في الكونغرس مرة اخرى بان القرارات السابقة التي صدرت عن الكونغرس لا تزال سارية المفعول وبامكان الرئيس اوباما استخدامها سواء في إطار محاربة داعش او مجال توفير ملاذ امن للفارين او حتى في إطار شن حملة اوسع تشمل حماية سد الموصل والمناطق المحيطة به. وقد أصر اوباما على مواقفه السابقة من حيث عدم اللجوء لعمليات عسكرية واسعة وطالب الكونغرس بتشريع جديد يخوله استخدام القوة العسكرية في شمال العراق او في غيره من المناطق شهدت تدهورا أمنيا خطيرا ونزوحا واسعا للعوائل التي وقعت تحت سيطرة داعش.

ان انتخابات التجديد النصفي الذي شهده الكونغرس في تشرين الثاني عام ٢٠١٤ افضت الى تغير هيكليته من خلال هيمنة الحزب الجمهوري على كلا مجلسي الكونغرس وادى هذا التغيير الى دعم القرار باتخاذ اجراءات صارمة ضد داعش. ومرة اخرى لم يستثمر الرئيس اوباما ذلك التغيير الذي طرأ على هيكلية الكونغرس و اتخاذ القرار بالتدخل العسكري الحاسم في الاحداث الامنية في العراق. بل على العكس راح الرئيس أوباما في وقتها يراوح داخل حلقة ضيقة من المناورات والدعوات التي تطالب بمزيد من الاجراءات والتشريعات من قبل الكونغرس قبل قيامه باي عمل عسكري واسع وحاسم. والغريب ان الكونغرس لم يتوانى عن الرد على طلباته بل وطالبه في اكثر من مرة بتحديد ما يريده بالضبط. ووفر الكونغرس للرئيس ما يحتاجه من دعم واسناد في سياسته الخارجية سواء تجاه العراق وسوريا او ليبيا وإيران.

وعلى الرغم من هيمنة الجمهوريين على مجلسي الكونغرس، وتحول الحزب الديمقراطي الى اقلية داخل المجلس فقد تم منح الرئيس كل ما يحتاجه من دعم واسناد من اجل محاربة داعش. بيد ان الرئيس اوباما لم يستغل مواقف الجمهوريين الإيجابية فيما يتعلق بمحاربة داعش ولم يفعل ما كان ينبغي عليه فعله سواء في العراق او سوريا. وقد بقي اوباما على سياسته تلك حتى ساعة الاعلان عن بدأ معركة تحرير الموصل في نهاية عام ٢٠١٦ وذلك قبيل بدأ انتخابات الرئاسة الامريكية في تشرين الثاني من ذلك العام حيث كانت المعطيات

العسكرية واللوجستية تؤشر بان حسم معركة الموصل بات قاب قوسين او ادني. ومع ذلك لم يغير الرئيس أوباما من استراتيجيته العسكرية تجاه محاربة داعش ولم يستثمر مواقف كلا الحزبين ودعمهم له فيما يتعلق بانهاء وجود داعش في العراق. وقد تضاعفت الاحداث واستمرت لأشهر بعد الانتخابات التي افضت بفوز الرئيس دونالد ترامب بمنصب رئاسة جمهورية الولايات المتحدة الامريكية الذي بدوره ابدى استعداد للتخلص من داعش خلال الفترة مائة يوم من ادارته للبيت الأبيض. ان المتغيرات السياسية الامريكية واصرار القوات العسكرية الأمنية بمختلف فصائلها في محاربة داعش والقضاء عليه افضت الى تحقيق الانتصار النهائي والاعلان عن تحرير الموصل بتاريخ ٢٠١٧/٧/٩.

الرئيس اوباما وخيار استخدام القوة العسكرية ضد داعش في العراق

توفرت للرئيس الامريكي اوباما مجموعة واسعة من الخيارات التي كانت تمكنه من استصدار قرار يخوله اللجوء لاستخدام القوة العسكرية او ارسال قوات بلاده القتالية الى مناطق النزاع دول العالم. وشكلت قرارات الكونغرس التشريعية السابقة ذات الاهداف العسكرية قاعدة تشريعية مهمة كان بامكان الرئيس اوباما اعتمادها في اصدار قرار خارجي ذو بعد تدخلي وبالطريقة التي يراها مناسبة والتي تنسجم وجوهر التشريع او التشريعات الصادرة بهذا الصدد. فالعديد من تشريعات الكونغرس التي سبق وان صدرت قبل وصوله للبيت الابيض كانت قد شكلت خلفية فكرية وسابقة تشريعية له تخوله الموافقة على استخدام القوة الحربية وتبرر اجازته لقوات بلاده العسكرية شن ضربات جوية او المشاركة الفعلية في عمليات حربية في العراق ضد داعش.

ومن بين اهم وابرز تلك القرارات هي: قانون الحرب على الارهاب لعام ٢٠٠١ الذي صدر خلال إدارة الرئيس بوش ،وقانون استراتيجية الامن القومي الجديدة التي صدر في سبيتمر عام ٢٠٠٢ و الذي افضى الى صدور عقيدة بوش والتي خولته اللجوء الى الضربة الوقائية او الاستباقية من دون انذار مسبق وذلك استنادا لتقديره للموقف الذي قد يعتبره الرئيس بانه مصدر خطر قائم او محتمل يتطلب اللجوء للقوة العسكرية . وكذلك قانون حرب العراق Iraq Authorization for use of Military Force against الذي صدر في اكتوبر /تشرين الاول عام ٢٠٠٢ والذي اعتبره الكونغرس بانه لايزال نافذ المفعول وبامكان الرئيس اوباما الاعتماد عليه في التدخل عسكريا في العراق لمحاربة داعش والقضاء عليه. وكما

وتوفرت له كذلك العديد من النصوص القانونية والدستورية او الاحكام العرفية التي يستطيع الرئيس الامريكي تفسيرها على اساس انها مبررات كافية تلزمه بالتدخل لاتخاذ قرار خارجي ذو طبعية حربية وبالطريقة التي يراها مناسبة لمواجهة الاخطار والتحديات القائمة او المحتملة والمطروحة على طاولة قراراته التنفيذية.

ان قانون حرب العراق الذي اصدره الكونغرس الأمريكي في تشرين الثاني عام ٢٠٠٢ "تخويل استخدام القوة العسكرية في العراق " كان قد خول الرئيس جورج بوش الابن بموجبه استخدام القوات المسلحة الأمريكية عندما قرر ان اللجوء للقوة بات ضروريا من "اجل الدفاع عن الامن القومي الامريكي للولايات المتحدة الأمريكية ضد التهديد المستمر الذي كان يشكله العراق". وأعطى هذا القرار الرئيس بوش سلطة تقدير الحاجة لاستخدام القوة ضد العراق بصورة عامة وليس ضد جهة آو شخص. وبذلك فقد ترك الباب مفتوحا للرئيس اوباما في تفسير هذا القرار واعتماده كتخويل للتدخل في العراق عسكريا وتوجيه ضربات إلى "داعش".

وبالفعل عندما ذهاب الرئيس اوباما إلى الكونغرس عشية أحداث الموصل في حزيران ٢٠١٤ واجتماعه بقادته لاستشارتهم حول نيته حينئذ بالتدخل في القضية العراقية واللجوء لاستخدام القوة، ابلغه الكونغرس انه بإمكانه التدخل واللجوء للقوة العسكرية في العراق حتى من دون الحاجة لطلب إذن من الكونغرس. وقد أعلن قادة الكونغرس حينها أن قرار حرب العراق لعام ٢٠٠٢ لازال نافذ المفعول. وعليه فقد تم إبلاغ الرئيس اوباما رسميا من قبل قادة الكونغرس بإمكانية الاعتماد على ذلك القرار كسند قانوني يخوله استخدام القوة العسكرية في العراق والتدخل عسكريا فيه لمواجهه "داعش ."بيد أن الرئيس اوباما امتنع عن تنفيذ ذلك القرار وعدم استحضاره كمبرر دستوري يجيزه اللجوء لاستخدام القوة العسكرية في العراق ضد "داعش" رغم قوة القرار وقت صدوره وإمكانية اللجوء إليه وقت الأزمات الدولية التي تنطوي على تهديدات ضد امن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية. إلا أن القرار بقى قاصرا في تلبية مبررات الرئيس اوباما في استخدامه كذريعة وحجة قانونية في تدخله في العراق وفي أجازته لسلاح الطيران الأمريكي بتوجيه ضربات جوية ضد مواقع"داعش" في شماله آو في مناطق أخرى من البلاد. ولذلك فالرئيس اوباما لم يعتمد تلك القرارات كمبرر لقراره بتوجيه الضربات الجوية عند ذهابه إلى الكونغرس رغم صدور العديد من التصريحات من قبل أعضاء وقادة الكونغرس وكذلك من بعض مسئولي البيت الأبيض من أن قانون

الحرب على الإرهاب لعام ٢٠٠١ يجيز الرئيس اوباما اللجوء لاستخدام ألقوة العسكرية في كل من العراق وسوريا.

لقد بقيت بعض مفردات قانون الحرب على الارهاب لعام ٢٠٠١ وقانون حرب العراق لعام ٢٠٠٢ نافذة وصالحة للاستخدام مستقبلا لمواجهة اية تهديدات او اخطار يعتقد الكونغرس والرئيس الامريكي انها نوع من انواع "الارهاب" أو انها قد تشكل خطرا على امن ومصالح الولايات المتحدة الامريكية. وبذلك تبقى عملية اللجوء الى تلك القرارات او التشريعات واعتمادها في اتخاذ قرارات تنطوي على اعمال عسكرية متروكة للرئيس حصرا. فالرئيس كان مخولا في طريقة تفسيره للاحداث"والمخاطر" التي تواجهه والتي يعتقد انها "تشكل عملا ارهابيا" يهدد امن بلاده وتتطلب استخدام القوات المسلحة الامريكة في التصدي لها ودرأ "مخاطرها".

فقرار الحرب على الارهاب لعام ٢٠٠١ كان لايزال ساري المفعول وكان بامكان الرئيس اوباما الرجوع اليه واعتماده كسند قانوني لشن عملياته العسكرية في العراق وسوريا لمحاربة دعش والقضاء عليه انطلاقا من مبدا مكافحة الارهاب والتصدي لاخطاره. بيد ان الرئيس اوباما امتنع عن تنفيذ ذلك القرار وتجنب استحضاره كمبرر دستوري يجيزله اللجوء لاستخدام القوة العسكرية في سوريا او العراق رغم قوة القرار وقت صدوره وامكانية اللجوء اليه وقت الازمات الدولية التي تنطوي على تهديدات ضد امن ومصالح الولايات المتحدة الامريكية.

كما وان قانون حرب العراق الذي صدر في تشرين الاول لعام ٢٠٠٢ هو الاخر لا يزال نافذ المفعول وكان بامكان اوباما اللجوء اليه لتبريراستخدام القوة ضد داعش في العراق بيد ان الرئيس اوباما امتنع عن اللجوء لاي من تلك القرارات لتوجيه ضربات عسكرية ضد داعش او ارسال قوات قتالية على الارض للقضاء عليه. فقد اعتقد الرئيس اوباما بان القرار بقي قاصرا لاستخدامه كذريعة وحجة قانونية لتدخله في العراق عسكريا وارسال قوات قتالية بالفعل على الارض لمواجهة داعش ومنازلته عسكريا.

فالرئيس الرئيس اوباما لم يكن راغبا بالاعتماد على تشريعات أو قرارات سابقة في مجال اللجوء الى استخدام القوة العسكرية كما انه لم يرد الاعتماد على تكهنات وافتراضات توحي له بأنه يمتلك صلاحيات وسلطات سابقة تخوله استخدام القوة العسكرية الأمريكية. فالرئيس اوباما اراد الاعتماد على أرضية صلبه من المبررات التي تجيزله اتخاذ قرارات استخدام

القوة من دون معارضة من قبل الكونغرس أو الرأي العام الأمريكي. ولهذا السبب فان الرئيس اوباما رفض القبول برأي الكونغرس الداعي إلى اعتماد قرار حرب العراق لعام ٢٠٠٢ كحجة وسند قانوني وشرعي يجيز له التدخل في العراق وطالب بالغائه[١٩].

وبدلا من استثمار موافقات الكونغرس في محاربة "داعش "وقرار الحرب على الارهاب لعام ٢٠٠١ وقانون حرب العراق لعام ٢٠٠٢ ، بعثت مستشارة الأمن القومي سوزان Susan Rice رسالة إلى رئيس مجلس النواب الأمريكي جون بيونر John Boehner يوم الجمعة المصادف ٢٠١٤/٧/٢٥ تطالبه بإلغاء قرارا قانون تخويل حرب العراق لعام ٢٠٠٢ بدواعي انه أصبح قديما ولم يعد يصلح كمبرر لاستخدام القوة من قبل الرئيس داخل العراق.[٢٠] وقد جاء في رسالة مستشارة الأمن القومي إن رفض الإدارة الأمريكية استمرار العمل بالقانون واستخدامه كوسيلة لتبرير إرسال قوات أمريكية قتالية إلى العراق أو كحجة قانونية من قبل الرئيس لتوجيه ضربات جوية فيه هي إنما بسبب انتهاء المبررات التي وردت في أصل القرار وقت صدوره والتي اعتمدت في حرب العراق.

فقد أشارت الرسالة إلى " انه مع استكمال انسحاب القوات الأمريكية القتالية من العراق في الثامن عشر من ديسمبر/كانون الأول ٢٠١١، فان قانون تخويل استخدام القوة العسكرية في العراق (AUMF) لم يعد يصلح لاستخدامه لأي من أنشطة الحكومة الأمريكية وان الإدارة الأمريكية تدعم بقوة مسألة إلغائه ". وقد مثل طلب الإدارة الأمريكية بإلغاء قرار حرب العراق صدمة كبيرة وغير متوقعة في وقت يشهد العراق فيه ظروف وأحداث أمنية خطيرة[٢١]

الخاتمة

[19] Adam Kerdo. White House Wants Repeal of Iraq War Authorization (AUMF). http://freebeacon.com/national –security /white –house- wants -repeal –of-iraq-war-authorization. July 2525, 2014.

[20] Adam Kerdo. White House Wants Repeal of Iraq War Authorization (AUMF). http://freebeacon.com/national –security /white –house- wants -repeal –of-iraq-war-authorization. July 2525, 2014

[٢١] للمزيد يرجى مراجعة الدكتور صباح عبد الرزاق كبة. سياسة الرئيس الامريكي باراك اوباما الخارجية تجاه العراق.مطبعة شـــركة الاحمدي للطباعة الفنية .الطبعة العربية الاولى–٢٠١٥م.٨٤ص.ص.–١٠٢.وكذلك ص. ص. ١١٩–١٣٠.

الرئيس الأمريكي يتمتع بسلطات واسعة على الصعيدين الداخلي والخارجي ويمتلك سلطة اتخاذ القرارات الخارجية المتمثلة بأرسال قوات حربية امريكية للخارج ذات طبيعة قتالية وقد ينتج عنها احتلال. والرئيس الأمريكي يمتلك سلطة اتخاذ قرار خارجي ذو بعد عسكري يتضمن توجيه ضربات جوية او إرسال قوات بلاده العسكرية إلى دول أخرى من دون الرجوع للكونغرس لاستحصال موافقته الرسمية المسبقة من اجل الحصول على تخويل رسمي مكتوب بصيغة تشريع قانوني يحمل توقيع الرئيس ملزم التنفيذ. وعلى الرغم من كون الرئيس يتمتع بسلطات وصلاحيات رئاسية واسعة في ميدان السياسة الخارجية التي قد تصل لمرحلة "الرئاسة الامبريالية" الا انه قد يجد نفسه ملزما في الكثير من قراراته الخارجية بالتعاون مع الكونغرس والرجوع اليه وعدم اهمال دوره في عملية صنع السياسة الخارجية.

ان الكونغرس الامريكي يحاول ان يكون له دور واضح في السياسة الخارجية الامريكية وان يلعب دورا تأثيريا على قرارات الرؤساء الامريكان الخارجية التي تنطوي على استخدام القوة العسكرية وزج القوات القتالية الامريكية في حروب ونزاعات خارج حدود الولايات المتحدة الامريكية. فالرؤساء الامريكان يحاولون جاهدين عدم اغفال دور الكونغرس كليا عند اتخاذ قراراتهم الخارجية سيما تلك التي تفضي الى تدخلات خارجية او حروب واحتلال اراضي لدول اجنبية لفترة طويلة الأمد.

فعلاقة الرئيس الايجابية مع الكونغرس والتعاون المستمر مع السلطة التشريعية تجنبه الكثير من الغرامات السياسية والمالية. ففي حالة حدوث تقاطع مع الكونغرس قد يقع الرئيس تحت طائلة بنود قانون الحد من سلطات الرئيس لعام ١٩٧٣ او قد يقوم الكونغرس بحجب الأموال والتخصيصات المالية التي يحتاجها الرئيس لتمويل عملياته الحربية في الخارج. فالتعاون مع الكونغرس وعدم اغفال دوره وتوجيهاته في ميدان السياسة الخارجية تضمن استمرار حصوله على التخصيصات المالية المطلوبة لتمويل عملياته الحربية في الخارج.

فالكونغرس يمتلك سلطة الجيب "قوة المحفظة" purse powerالتي تعتبر السلاح الاساسي الفعال تجاه الرئيس في حال عدم استشارة الكونغرس والتعاون معه لاحقا وبما يخدم مصالح الولايات المتحدة الامريكية. حيث يستعمل الكونغرس تلك الصلاحية لإجبار الرئيس على التراجع عن قرارات سبق وان اتخذها في ميدان السياسة الخارجية. كما ان قوة الكونغرس المالية وصلاحياته المطلقة في إطلاق الانفاق المالي او تقليصه في حقل السياسة الخارجية قد تجبر الرئيس على الاصغاء الى ما تقوله السلطة التشريعية حيال كامل او بعض

مفردات سياسته الخارجية سيما تلك التي تضمنت قرارات حرب وزج قوات قتالية خارج الولايات المتحدة الأمريكية. كما أن حصول الرئيس على موافقة الكونغرس المسبقة ودعمه لقراراته واستمرار تأييده لها عوامل من شانها أن تضمن حصوله على تأييد رسمي من اعلى سلطة تشريعية في الدولة إضافة الى تأييد شعبي محلي ودولي داعم للقرارات الخارجية التي يلجأ أليها الرؤساء.

خلال عقود طويلة من عمر النظام السياسي الأمريكي شهدت أمريكا سياسة متباينة بين الرئيس والكونغرس تمثلت بين الشد والجذب والمرونة والتصلب في التعامل مع الكونغرس. وقد اتخذت خلال تلك السنوات قرارات سياسية خارجية من قبل الرؤساء بعلم مسبق أو بأدنى علم وتعاون سابق مع الكونغرس. وقد اتخذت قرارات من قبل بعض الرؤساء بمجرد إحاطة بعض قادة الكونغرس بالعلم وقبيل وقوعها.

وغالبا ما قام الرؤساء بتبرير سرعة اتخاذ قرارات خارجية انطوت على إعمال عسكرية من دون الانتظار بغية إحاطة الكونغرس بتلك القرارات آو اخذ موافقته المسبقة عليها. ويتذرع الرؤساء بعدم اللجوء إلى الكونغرس في الكثير من الحالات التي اتخذوا فيها قرارات خارجية، بدواعي أمنية يعتقد الرئيس المعني بتلك القرارات أنها لا تحتمل التأني والانتظار. وبسبب التمادي في اتخاذ قرارات خارجية بتلك الطريقة عمد الكونغرس إلى إصدار قانون الحد من سلطات الرئيس الحربية **War Powers Resolutions** لعام ١٩٧٣. ورغم الآثار السلبية التي قد تترتب على عدم تجاوب الرؤساء مع مفردات ذلك القانون، فقد حدثت اختراقات له أفضت إلى أنواع من ألازمات الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فالكونغرس يمتلك سلطة فرض غرامات سياسية ضد الرؤساء الذين اتخذوا قرارات خارجية افضت او ستفضي الى احتلال دول اجنبية او القيام بمهام عسكرية من دون اذن او اعلام او موافقات مسبقة من الكونغرس. ففي مثل هذه الحالات يمارس الكونغرس احدى ادواته التشريعية سيما بنود قانون الحد من السلطات الرئيس الحربية لعام ١٩٧٣ من اجل اجبار الرئيس المعني على التراجع عن القرارات التي اتخذها او اجراء ترتيبات مع الكونغرس للوصول الى حلول وتفاهمات بشأن تلك القرارات. وبخلاف ذلك يتعرض الرؤساء الى غرامات سياسية تعرقل عملية صنع القرار الخارجي او ربما في حالات معينة يتخذ الكونغرس قرارات قد تهدد واقع ومستقبل عمل الرؤساء السياسي.

لقد استفاد الرؤساء من تجاربهم السابقة وادركوا ان التعاون المستمر مع السلطة التشريعية مهم اذ يضمن لهم دعم الكونغرس لقراراتهم الخارجية ويعطيهم حرية المناورة والتحرك في القرارات الخارجية المتخذة او المزمع اتخاذها. وعليه فقد شهدت مرحلة النظام الجديد وطوال العقود اللاحقة أنماطا من التعاون بين السلطتين في ميدان الشؤون الخارجية واتخاذ القرارات سيما تلك التي ترتب او كان سيترتب عليها زج القوات الامريكية المقاتلة في حروب او نزاعات خارجية.

ان الكونغرس هو الاخر يحاول دوما عدم اقحام نفسه في تفاصيل ومفردات السياسة الخارجية لكونها ميدان عمل واختصاص الرئيس الأمريكي. حيث وجد الكونغرس انه من الأفضل له وفي الكثير من الحالات ان ينظر الى نتائج قرارات الرؤساء الخارجية فان كانت ناجحة قالوا نحن لنا الفضل في انجاحها وان كانت فاشلة او غير موفقة في تحقيق النتائج المرجوة قالوا نحن حذرنا وقلنا ونبهنا بيد انه ليس في الامكان أفضل مما كان. وفي كل الأحوال يبقى قرار طلب المشورة او ادامة التعاون من عدمه مع الكونغرس هو خيار الرئيس وحده وعليه ان يتحمل وزر نتائج قراراته الخارجية التي تتم من دون علم الكونغرس او التعاون المسبق معه. ومن دون شك فان قرارات الرؤساء الخارجية التي يتخذونها ضمن القنوات التشريعية او من خلال التعاون والتنسيق مع الكونغرس ستجد طريقها الى النجاح ومن دون أية عقبات او غرامات سياسية.