مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: دور وزارة الخارجية الامريكية في عملية صنع القرار
اسم الكاتب: م.د. لمى مضر الامارة
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/109
تاريخ الاسترداد: 2025/04/19 09:04 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

بحوث ودراسات

دور وزارة الخارجية الأمريكية في عملية صنع القرار

المدرس الدكتورة
لمى مضر الامارة (*)

المقدمة

تسبب تطور العلاقات الدولية وتشابك المصالح بين الدول والمنظمات والتنظيمات الدولية المختلفة في بروز حاجة ملحة لإيجاد جهاز يتعامل مع قضايا العلاقات الخارجية أولا، بعد أن كان الأسلوب القديم يعتمد على تخويل المبعوثين والضباط والوكلاء القيام بذلك، بل أن بعض أنماط العلاقات الخارجية للدولة كانت تمارس من قبل مواطنين، طرف ثالث، يخولون القيام بها ولكل حالة على حدة. وبعد ظهور وزارة الخارجية كواحدة من الوزارات الرئيسية التي تأسست فور نيل الولايات المتحدة الأمريكية لاستقلالها في نهاية القرن الثامن عشر، بدء التفكير في تخصيص المهام والواجبات لها وان كان دورها باهتاً بل ومتخلفاً في التعامل مع أحداث العالم آنذاك لسبب بسيط هو حالة الانعزال التي كانت الولايات المتحدة تعيشها، إلا أن تشابك مصالح الولايات المتحدة وتشعبها أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها على وجه الخصوص قد ابرز دور هذه الوزارة في سلم انجاز القرار في الإدارة الأمريكية، وهكذا أصبح دورها من الناحية النظرية على الأقل أساسيا في عملية صنع القرار بما يتعلق بالسياسة الخارجية الأمريكية، رغم أن الممارسات العملية في كثير من الأحيان قد أشارت إلى عكس ذلك، ومن هنا جاءت أهمية هذا البحث الذي سيتعامل مع هذه الحالة محاولاً إلقاء الضوء على دور الوزارة وأجهزتها ممثلة بوزيرها في هذه العملية. وعليه يستهدف البحث تحديد أبعاد نشأة وزارة الخارجية الأمريكية، وماهية هيكلها التنظيمي، وكيفية تعاملها مع عملية صنع القرار، وهل لشخصية وزير الخارجية وعلاقته برئيس الدولة دور في إبراز أو عدم إبراز دور الوزارة في عملية صنع القرار السياسي الخارجي. وتحاول الدراسة أيضا إعطاء فكرة أو إطار نظري عن دور هذه الوزارة في عملية صنع السياسة الخارجية الأمريكية ودورها في المشاركة في صنع السياسة الخارجية.

المبحث الأول: نشأة وتركيب وزارة الخارجية الأمريكية

(*)مدرس كلية العلوم السياسية-جامعة النهرين

المطلب الأول: نشأة وزارة الخارجية

يجدر بنا في البدء تحديد ماهية وزارة الخارجية، والتي تعني عموماً الأداة التي يستعين بها رئيس الدولة والحكومة في إدارة وتوجيه علاقات دولته بالدول الأخرى وبالمجتمع الدولي، وعملها هو المساعدة في صياغة وتنسيق وتنفيذ السياسة الخارجية دولياً، وهي حلقة الوصل بين السلطة العليا للدولة وبين مبعوثيها في الخارج، إذ تنتقل سياسة الحكومة الخارجية مشفوعة بتوجيهات وتعليمات المركز إلى البعثات الدبلوماسية في الخارج، وبالمقابل تستلم كافة المعلومات والتقارير والبيانات التي يرسلها إليها مبعوثيها عن كل ما يتعلق بسياسة البلد المضيف وعن حقائق الأوضاع الدولية بصورة عامة، ثم تقوم الوزارة بتصنيفها وتقويمها وتحليلها فضلا عن قيامها بنشر المعلومات والأنباء التي تُعرف بالدولة في الخارج ([1]). وتعد وزارة الخارجية بمثابة القناة التي تتم من خلالها حركة اتصال مؤسسات الدول الأخرى المعتمدة لدى الدولة بالمؤسسات الرسمية فيها([2])، فتقوم بالاتصالات والمفاوضات لعقد المعاهدات والاتفاقيات كافة والإشراف على تنفيذها وتفسيرها ووقف العمل بها وأخيرا تتولى تنظيم التبادل الدبلوماسي والمراسيم وكذلك إصدار الجوازات الدبلوماسية والخاصة ومنح تأشيرات الدخول والمرور([3]).

لقد تأسست وزارة الخارجية في الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1789 سوية مع وزارتي الدفاع والمالية، إلا أن السياسة الخارجية كانت في ذلك الوقت ذات أولوية منخفضة بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، فيما عدا نشاطات التدخل في القسم الغربي من العالم، كما كانت القرارات تتخذ من قبل مجموعة صغيرة من الأشخاص([4]). وتعود وزارة الخارجية الحديثة إلى عهد ما بعد الحرب العالمية الأولى بعد التصديق على قانون روجرز لعام 1924 *، ونتيجة لهذا القانون فقد أصبح للولايات المتحدة، ولأول مرة سلك دبلوماسي "محترف"، إلا انه وحتى بعد إقرار قانون روجرز فاون وزارة الخارجية كانت غير مهيأة للتعامل مع مدى ونوعية العلاقات التي وجدت الولايات المتحدة نفسها مشتركة فيها بعد الحرب العالمية الثانية([5])، فقد وصف باري روبنسن في كتابه (وزارة الخارجية والصراع حول السياسة الخارجية في الولايات المتحدة) وزارة الخارجية الأمريكية في أواخر الأربعينات بقوله (إن جهاز الشفرة كان يعود إلى عصر آخر، والمراسلات كانت تنقل ببطء شديد.. ولم يهتم احد بحفظ الأوراق، حتى قفل الخزانة وقت الغداء والوعي الأمني كان منعدماً)([6])، وقد ذهبت الانتقادات إلى حد القول (بأنه في عام 1914 كانت استعدادات الوزارة بمستوى الحرب الاسبانية –الأمريكية أما في عام 1939 فكانت بمستوى الحرب العالمية الأولى)([7]). ثم شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية تغيرات أساسية في طبيعة اهتمامات وزارة الخارجية بفعل انغماس الولايات المتحدة بالسياسة الدولية ، وذلك سعيا منها وراء دعم اقتصادها وتصريفها لبضائعها ، فقد اندفعت الى

طلب النفوذ في الخارج والى ابتداع مبادئ سياسية واقتصادية جديدة لتخدم مصالحها في بقاع العالم المختلفة . ومما ساعدها على ذلك خروجها بعد الحرب العالمية الثانية كدولة عظمى لم تخسر الا القليل ،ومما ساعدها أيضا ضعف الدول الكبرى السائدة بعد الحرب العالمية الثانية من أمثال انكلترا وفرنسا. فمنذ ان توسعت في تجارتها بدت تشعر بان مصالحها التجارية والاقتصادية تتطلب توجيه السياسة الخارجية نحو الطريق الذي يضمن لها تلك المصالح . ومن هنا يمكن القول ان سياسة العزلة عبرت عن فترة معينة من تاريخ حياة الدولة ، وان تلك الفترة تخص الماضي فقط . اما السياسة الخارجية في الحاضر فانها تعكس انغماس الولايات المتحدة في الشؤون العالمية انغماسا لا يمكن ان يوصف الا بانه انغماس يهدف الى توجيه السياسة الدولية الوجهة التي تكون فيها الولايات المتحدة القوة العظمى الوحيدة في العالم([8]).

ومن الناحية النظرية ، يمكن القول ان المسؤولية الأساسية للوزارة كانت تتركز في العلاقات السياسية بين الولايات المتحدة والبلدان الأخرى ، ولكن منذ الحرب العالمية الثانية ظهر الاتجاه الجدير بالملاحظة وهو المدى الذي أضيف فيه نواح جديدة غير سياسية الى مسؤوليات الوزارة ، كالمساعدات الخارجية والدعاية والعلاقات الاقتصادية والقضايا العسكرية عندما تتشابك مع الشؤون الخارجية فضلا عن ذلك فان الوزارة تشرف على النشاطات الأمريكية في الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية كمنظمة الدول الأمريكية([9]). وتدير وزارة الخارجية علاقات الولايات المتحدة الأمريكية مع 180 دولة من أصل 191 دولة في العالم ومع الكثير من المنظمات الدولية. ولأجل ذلك فان وزارة الخارجية الأمريكية فتحت ما يقرب من 260 بعثة دبلوماسية وقنصلية حول العالم ويقع ضمن ذلك السفارات والقنصليات والبعثات لدى المنظمات الدولية وذلك بغرض إدامة وتطوير العلاقات مع هذه البلدان([10]).

ولأجل تنفيذ السياسة الخارجية الأمريكية فان وزارة الخارجية تقوم بما يلي([11]):

1. قيادة عملية التنسيق بين مختلف الوكالات وتدير عملية تخصيص الموارد الخاصة بادارة السياسية الخارجية.
2. تمثيل الولايات المتحدة الامريكية في الخارج ونقل سياسات الولايات المتحدة للحكومات الاجنبية وللمنظمات الدولية من خلال سفاراتها وقنصلياتها في البلدان الاجنبية وكذلك عبر ممثلياتها الدبلوماسية .
3. تنسق وتساند الفعاليات الدولية للوكالات الامريكية الاخرى وتنفذ الزيارات الرسمية وتقوم باداء المهام الدبلوماسية الاخرى .
4. القيام باجراء المناقشات واعداد الاتفاقيات والمعاهدات حول القضايا المختلفة ،ابتداءاً من الشؤون والقضايا التجارية وحتى قضايا التسلح النووي .

هذا وتقوم وزارة الخارجية باستخدام الوسائل الدبلوماسية لتطوير وحماية المصالح الامريكية لغرض : ([12])

1. ادارة العلاقات الدبلوماسية مع البلدان الاخرى والمنظمات الدولية .
2. تطوير السلم والاستقرار في المناطق الحيوية لمصالح الولايات المتحدة وتساعد على منع النزاعات الاقليمية والمحلية من ان تتحول الى حروب واسعة النطاق قد تهدد حلفائها وتتطلب تدخل قواتها المسلحة وتنشأ حالة عدم استقرار في المناطق الرئيسة في العالم بما يؤثر سلبيا على المصالح الامريكية في تلك المناطق .
3. جمع الدول سوية للتعامل مع التحديات الكونية ، مثل الارهاب والجريمة الدولية والمخدرات ومنع انتشار اسلحة الدمار الشامل .
4. خلق فرص العمل بالداخل وذلك بفتح الاسواق في الخارج ، وقد حققت الخارجية نجاح كبير بوضعها الخطوط الدنيا من قطاع الاعمال الامريكي في الخطوط العليا للدبلوماسية الامريكية . اذ وقعت الخارجية اكثر من 250 اتفاقية تجارية خلال العشرين سنة الماضية ، وساعدت التجارة الامريكية ان تتضاعف بمقدار 25 ضعف منذ عام 1970 وبنسبة 120% من عام 1990.([13])

المطلب الثاني : الهيكل التنظيمي

نص التعديل الذي جرى في 1/تشرين الأول/1999 لهيكل وزارة الخارجية الأمريكية على أن يكون الهيكل التنظيمي كما في الشكل الوارد لاحقاً ، وفيما يلي تعداد لأهم المناصب التي يحتويها التنظيم :

أولا : مكتب وزير الخارجية : ويتألف هذا المكتب من رئيس هيئة الموظفين ونائبه وسكرتير وزير الخارجية والمساعد التنفيذي . وهناك مساعدان خاصان احدهما منسق برنامج الوزير والآخر هو مساعد تنفيذي ، فضلاً عن مساعدين شخصيين للوزير. إن هيئة الموظفين هذه المسئولة عن إدارة الأعمال اليومية للوزير وبضمنها مقابلاته ضمن الوزارة والوظائف التي يقوم بتنفيذها في واشنطن او على مستوى البلد او في رحلاته حول العالم .

أ- السكرتارية التنفيذية : وتتألف من السكرتير التنفيذي وثلاثة نواب ويكون هؤلاء مسئولون عن تنسيق العمل الداخلي للوزارة ويعملون كهيئة ارتباط بين مكاتب الوزارة ودوائرها والوزير ونائبه ، فضلا عن وكلاء الوزارة ، وتتعامل السكرتارية التنفيذية بالقضايا الخاصة بعلاقات الوزارة مع البيت الأبيض ومجلس الأمن القومي والوكالات الحكومية (وكالة الاستخبارات الأمريكيةمثلاً).

ب – الممثلية الدائمة للولايات المتحدة في الأمم المتحدة : يرأس هذه الدائرة الممثل الدائم للولايات

المتحدة في الأمم المتحدة وهو رجل ذو منصب وزاري مهمته تمثيل الولايات المتحدة في الأمم المتحدة . وتكون هذه الدائرة مسئولة عن صياغة السياسة الأمريكية تجاه الأمم المتحدة وتعمل من اجل صياغة وتنفيذ سياسة متعددة الأوجه وتنفذها متى كان ممكناً ، وتسعى لان تجعل من الأمم المتحدة ووكالاتها وسائل أكثر تأثيراً في دفع مصالح الولايات المتحدة قدماً والتعامل مع الاحتياجات الدولية (ويتبين من هذه المهمة درجة سعي الولايات المتحدة لتوظيف الأمم المتحدة لصالحها بهدف تحقيق أهدافها الكونية هي بصرف النظر عن تطابقها او تقاطعها مع مصالح الآخرين).

ثانياً : وكلاء الوزارة ومهامهم العامة: يرتبط وكلاء الوزارة – وعددهم الحالي ستة– بالوزير مباشرة ويؤلفون سوية خلية متكاملة لصياغة وتنفيذ السياسة الخارجية وكما يلي :

1. وكيل الوزارة للشؤون السياسية : وهو يعد مدير الأزمات في الوزارة ويكون مسئولا عن القضايا الأمنية والكونية والاقتصادية والسياسية وضمان تكاملها فيما بينها باتجاه العلاقات الثنائية للولايات المتحدة مع الجهات الدولية المختلفة ، ولذلك نجد بان الدوائر والمكاتب التي تقع تحت يد وكيل الوزارة للشؤون السياسية ويرأسها مساعد وكيل الوزارة مصنفة على وجه العموم استناداً للتقسيم الجغرافي للدول والمناطق الإقليمية وكما مبين في (الشكل التوضيحي) فضلاً عن مكتب مساعد وكيل الوزارة للمنظمات الدولية الذي تتمثل فيه العلاقات المتبادلة بين الولايات المتحدة ودول العالم المختلفة ضمن المنظمات الدولية.
2. وكيل الوزارة للشؤون الاقتصادية والتجارية والزراعة: ويعد منصب وكيل الوزارة هذا هو ارفع منصب اقتصادي في وزارة الخارجية وهو مسئول عن تقديم النصيحة للوزير في قضايا السياسة الخاصة بالتجارة والزراعة والطيران والعلاقات المشتركة بين الولايات وشركاءها الاقتصادية .
3. وكيل الوزارة لشؤون نزع السلاح وشؤون الأمن الدولي : وهذا المنصب من المناصب المهمة في الوزارة ، اذ يدير السياسة الأمنية الكونية الأمريكية وبالأخص في مجالات منع انتشار أسلحة الدمار الشامل والسيطرة على التسلح والأمن الإقليمي والعلاقات الدفاعية ونقل وتجارة الأسلحة والمساعدات الأمنية ، ويقود وكيل الوزارة لشؤون السلاح والأمن الدولي عملية الصياغة لسياسة منع الانتشار ، وسواء بشكل مباشر او بتخويل من الوزير يقوم هذا الوكيل بوظائف مشار إليها بقانون المساعدة الخارجية وقانون السيطرة على تصدير الأسلحة والتشريعات الأخرى ذات العلاقة . ويعمل وكيل الوزارة

هـذا كمستشـار أقـدم للـرئيس ولـوزير الخارجية في القضايا ذات العلاقة بمهام دائرتـه وتتبعـه مجموعـة مـن المكاتـب لأغراض انجاز مهامه وهي :

- مكتب السيطرة على التسلح.
- مكتب الشؤون العسكرية .
- مكتـب منـع الانتشـار لأسـلحة الدمار الشامل .

4. وكيل الوزارة للشؤون الدبلوماسية العامة والعلاقـات العامـة والتخطـيط : يتـابع وظـائف العلاقـات الدوليـة الدبلوماسـية العامـة فيمـا يخـص التبـادل التربـوي والثقـافي وبـرامج المعلومـات الدوليـة وقضـايا الشـؤون العامـة الخاصـة بتقـديم المعلومات عن الولايات المتحدة.
5. وكيـل الـوزارة لـلإدارة : يعمـل كجهـة مركزيـة في الـوزارة لمبـادرات التطـوير الإداري بتـأمين سياسـة فعالـة وتخطـيط وإسناد وتحليل للوزير فيما يخص شؤون الإدارة السياسـية والتخطـيط وتتبعـه مجموعة من الدوائر المهمة المشار إليها في (المخطـط التوضـيحي) وبضـمنها دائرة الشؤون القنصلية.
6. وكيل الوزارة للشؤون الكونية: وهو وكيل الـوزارة المسـئول عـن قضـايا الشـؤون الديمقراطيـة وحقـوق الإنسـان والعمـل، وعـن دائـرة شـؤون المخـدرات الدوليـة وتطبيـق القـانون وقضـايا البيئـة الدوليـة والشؤون العلمية وعن دائرة شؤون السكان واللاجئين والهجرة.

فضـلاً عـن مكاتـب ودوائـر تتعامـل مـع قضـايا الإرهـاب وتخطـيط السياسـة والمـوارد وجـرائم الحـرب ودائرة المفتش العام للوزارة.

ثالثاً دائـرة الشـؤون التشـريعية: يعمـل مكتـب الشـؤون التشـريعية لتـأمين الارتبـاط بـين وزارة الخارجيـة والكـونغرس وهـو هنـا ذو تـأثير كبـير في تمريـر قناعـات الـرئيس والـوزارة باتجـاه مـنهج الأعمـال التشـريعي للكونغرس بما يخص السياسة الخارجية (وهو بهذا يعد كقنـاة ذات اتجـاهين في إمـرار وتعبـير المعطيـات والمعلومات اللازمة لاتخاذ القرار على مستوى الوزارة بينها وبين الهيئة التشريعية "الكونغرس") .

رابعاً : دائرة الاستخبارات والبحوث : تعمل هذه الدائرة للاستفادة من كافة موارد الاستخبارات المتاحة للـوزارة لتهيئـة تحلـيلات مسـتقلة ذات قيمـة مضـافة للأحـداث والظـواهر السياسـية الكونيـة لإتاحتهـا لصانعي القرار في الوزارة ، كما أن عليها التأكد بان فعاليـات الاسـتخبارات المركزيـة بكافـة أوجههـا تعمـل لإسـناد السياسـة الخارجيـة الأمريكيـة وقضـايا الأمـن القومي الأمريكي ، كما تعمل هذه الدائرة كنقطة تمركز في الوزارة لعملية المراجعة السياسية للقضايا الحساسة بمكافحـة الجاسوسـية وفعاليـات فـرض القـانون (دور الانتربول ودور مكتب التحقيقات الفدرالية) .

المبحـث الثـاني: دور وزارة الخارجيـة فـي عمليـة صنع القرار

المطلب الأول: وزير الخارجية

يقوم على رأس وزارة الخارجية وزير يمثل حلقة الوصل ليس فقط بين سياسة دولته وبين ممثليها في الخارج ، بل أيضا بين دولته نفسها والدول الأخرى ومركز نشاطها في النطاق الدولي([14]). ان وزير الخارجية يعد الموظف الأعلى في الحكومة والمستشار الأول للرئيس في مجال السياسة الخارجية([15]). لذلك فان تنفيذ السياسة الخارجية عملية تتطلب أشخاصا محترفين أكثر كفاءة وقدرة من السياسيين او الهواة على التعامل مع الدول الأخرى ، ويأتي وزير الخارجية في مقدمة هؤلاء الدبلوماسيين الذين تقول النصوص القديمة (إنهم وحدهم الذين يمكنهم القيام بدور الوسطاء في العلاقات مع العالم الخارجي)([16]). وقد اتفقت الآراء حول أهمية وزير الخارجية في السياسة الخارجية ، اذ رأى هارولد نيكولسون ، صاحب كتاب الدبلوماسية (بانه المرغوب فيه ان يتولى الشؤون الخارجية لدولة كبرى أشخاص متخصصون في الحقل الدبلوماسي وبالتالي ضرورة عدم الخلط بين السياسة الداخلية والسياسة الخارجية)([17])، وهو نفس ما ذهب إليه ليون نويل ، كاتب ودبلوماسي فرنسي سابق، (انه ليس هناك مبرر على الإطلاق لان تخضع الدبلوماسية في أية مرحلة من مراحلها لنقد او رقابة القوى العاملة او رقابة وزير الصحة او وزير الأشغال او المواصلات ، لان ذلك سوف يؤدي إلى الخلط بين الصلاحيات والمسؤوليات ، ومن شأنه ان يثير مناقشات سطحية ، كما انه سوف يؤدي إلى إلحاق الضرر بالسرية التي لا بد من توافرها لضمان نجاح العمل الدبلوماسي) ([18])

ان اختصاصات وزير الخارجية تختلف من نظام دستوري الى اخر ، ففي بعض الأنظمة يكون وزير الخارجية مجرد اداة لتنفيذ إرادة رئيس الدولة ، في حين يتمتع في ظل أنظمة أخرى بمركز مشارك أساسي في صناعة القرار السياسي الخارجي ورسم السياسة الخارجية للدولة من خلال عرض آرائه على مجلس الوزراء([19]). وعلى هذا الأساس فقد يتم اختيار وزير الخارجية من قبل رئيس الحكومة او رئيس الدولة في ضوء اعتبارات سياسية ، او انه في بعض الحالات يكون ملتزما بأولويات الحزب الحاكم او بمقتضيات الائتلاف ([20])او من بين الأشخاص الذين لهم علاقة شخصية قوية مع صناع القرار او من بين التكنوقراط([21]). ورغم تعدد هذه الاعتبارات وتنوعها نجد ان وزير الخارجية في الولايات المتحدة الامريكية يتم اختياره عادةً اعتماداً على كونه من اصحاب الخبرة بمجريات الامور الدولية وباتجاهات السياسة العالمية ، وان يمتلك من الحنكة والكفاءة ما يؤهله لادارة الشؤون الخارجية لدولته على نحو يصون مصالحها ويعزز مركزها في المحيط الدولي([22]) ومرد ذلك نوعية الوظائف التي يقوم بها ، فهو على سبيل المثال ، شخص اداري يتحمل مسؤولية تصريف اعمال احد اهم الوزارات الحكومية ، وبضمنها الاشراف على نشاط الممثليات الدبلوماسية لبلاده في الخارج ([23])فهو الذي يصدر التعليمات الادارية

ويقترح تعيين او عزل المبعوثين الدبلوماسيين ([24])، من جهة اخرى نجد ان وزير الخارجية يباشر مظاهر السيادة الخارجية عن طريق الاتصال بمبعوثي الدول الاخرى لدى دولته وتوقيع المعاهدات باسمها وتبادل التصديقات بشأنها وتمثيل دولته في المؤتمرات والمنظمات الدولية . وهو يعد بمثابة المستشار لصناع القرار والمفاوض بالنيابة عنه احياناً ، والقائم بوظيفة صناعة القرار السياسي الخارجي في احيان اخرى؛ كما هو الحال مع حقبة تولي هنري كيسنجر لوزارة الخارجية في عام 1973 الذي يذكر عنه انه قال عندما اصبح وزيراً للخارجية (فيما يتعلق بالسياسة الخارجية للولايات المتحدة الامريكية فان عليكم ان تتعاملوا معي باعتباري الرئيس .. اني رئيس الولايات المتحدة في كل مسائل السياسة الخارجية) ([25]) وهو امر سنشرحه بصورة اكبر لاحقاً، فضلاً عن ان منصب وزير الخارجية الأمريكي يتميز بكونه يمثل الأمين العام للدولة ويعد الشخص الثالث في ترتيب قد مناصب الإدارة الأمريكية .

وبالعموم يمكننا القول ان فاعلية دور وزير الخارجية تتأثر سلباً بعوامل ثلاثة هي:([26])

- طبيعة المشاكل السياسية الخارجية التي تجابه بها دولته .
- تأثير شخصيته.
- نوعية او طبيعة علاقته مع صناع القرار .

وسنقوم هنا بمحاولة لتوضيح هذه النقاط ومدى تطابقها مع دور وزير الخارجية الأمريكي:

أ- طبيعة المشاكل السياسية الخارجية التي تجابه بها دولته :

فرغم التقسيم التخصصي الذي تنتظم فيه عملية اعداد واتخاذ القرارات في الحقل الدبلوماسي على مستوى وزارة الخارجية ، فان الوزير يمكنه تشكيل مجموعات عمل خاصة لمعالجة قضايا طارئة او خاصة تكون تحت اشراف الوزير مباشرة او احد مساعديه .ويتولى وزير الخارجية بتوجيه من رئيس الدولة عملية التفاوض مع الدول الاخرى بشأن القضايا السياسية سواء تعلق الامر بالنزاعات او التعاون او الازمات . ([27])

ب-تأثير شخصية وزير الخارجية

تعد شخصية وزير الخارجية شخصية محورية في عملية صنع القرار السياسي الخارجي ، ولما كان ذلك يتم بتوجيه وإشراف الرئيس مباشرة فان طبيعة هذه الشخصية (وزير الخارجية) تكون محددة في تكوين مجال التحرك بصورة واسعة او ضيقة عند معالجة المشاكل او القضايا السياسية المطروحة للدراسة او مواجهة الازمات . اذ لعبت بعض الشخصيات من الناحية التاريخية ادواراً كادت ان تطغى على شخصية الرئيس نفسه وبالمقابل كان دور شخصيات اخرى محدوداً في اتخاذ القرارات . لقد ساهم التكوين الشخصي وتخصص بعض الشخصيات ،التي تولت منصب وزير الخارجية، في توجيه القرارات السياسية الامريكية ازاء عدد من البلدان ، ومن ابرز

الشخصيات القوية التي تولت منصب وزارة الخارجية جون فوستر دالس منذ عام 1953 في عهد الرئيس ايزنهاور ، اذ لعب دالس دوراً كبيراً في السياسة الخارجية الامريكية وذلك يعود لشخصيته وكونه رجلاً قوي الارادة ، متنفذاً ومستقلاً عن الجميع الا عن رئيس الجمهورية . وقد ساعد تعقد العلاقات الدولية وترديها ابان الحرب الباردة على اهمية المبادرة السياسية . وقد ظل في منصبه ابتداءاً من تسلم ايزنهاور الرئاسة حتى اعتزاله في عام 1959 ، بسبب مرضه ، فلم يكن لاحد بمفرده من التأثير في اتخاذ ايزنهاور قراراته اكثر مما كان لدالس . وينطبق هذا بوجه خاص على الميادين التي كان لدالس اهتمام خاص بها او خبرة بشأنها ، مثل الشرق الاوسط . ورغم ان الذي ظل يمسك بالسيطرة ايزنهاور لا دالاس الا ان ايزنهاور بقى يعول عليه كثيراً اذ قال (لم يكن احد من وزرائي او غيرهم اكثر حرصاً من دالاس على البقاء على اتفاق تام معي .. وكان يصر على ان يعرف بالضبط ما هي المهمة التي يرسل اليها وما هي التعليمات بشأنها)(28)

فضلاً عن دور هنري كيسنجر ، اليهودي الالماني الاصل، الذي تولى منصب مستشار الامن القومي ثم وزيراً للخارجية في عهد الرئيس نيكسون ومن ثم جيرالد فورد ومساهماته الحثيثة لايجاد "حلول" لازمة الشرق الاوسط ودوره الكبير في مساعدة اسرائيل على الخروج من المآزق العسكرية والدبلوماسية ([29]) . وقد ترك هنري كيسنجر آثاراً واضحة على السياسة الخارجية للولايات المتحدة وبالاخص في علاقتها باسرائيل والتي لازالت عاملة حتى الان ، فضلاً عن دور الكسندر هايغ في عهد الرئيس كارتر وجيمس بيكر في عهد الرئيس جورج بوش الاب الذي لم تمنع قوة شخصية الرئيس من لعبه دوراً رئيساً في القرارات السياسية ([30])

ج- طبيعة علاقته بالرئيس

في الجانب الاخر يبدو واضحاً ان شخصية الرئيس تدخل في الصورة ايضاً ، فالعلاقة التي يقيمها الرئيس مع موظفيه حساسة بشكل خاص ، لان الثقة الشخصية والاحترام يؤثران في تدفق المعلومات والاستعداد لقبول النصائح - التي يقدمها مختلف المستشارين- وفي استخدامها. وتاريخياً كافح الرئيس من اجل تقسيم مسؤولي سياسته الخارجية الى مجموعات يمكنه الاعتماد عليها ويستطيع العمل معها . وهنا تكمن اهمية الشخصيات والمتغيرات الشخصية الاخرى ، وتصبح مثل هذه المتغيرات ذات اهمية في حالة الازمات التي تحدث بحيث يجب اتخاذ القرارات بحسم وبشكل فوري ، كذلك فان شخصية الرئيس ونمطه لا يعملان في فراغ ، بل انهما يتشكلان ويتأثران بالموظفين التابعين للرئيس والذين بدورهم ربما يكون لديهم اغراضهم الشخصية ، كما قد يكونون متأثرين سياسياً بمختلف جماعات المصالح ، وقد كان كيسنجر مثالاً ينطبق على هذه الحالة([31]). وتشير العديد من التجارب الى ان العلاقة بين الرئيس ووزير خارجيته تتحدد في ضوء مدى انسجام وزير الخارجية مع صانع القرار او عدم انسجامها ونستطيع ان نستشهد بحالة

الانسجام من عدمها ما بين الرئيس ووزير خارجيته ومدى تأثير ذلك على صلاحيات وطبيعة عمل وزير الخارجية من خلال طرح المثال الاتي ، والذي يتضمن الحالتين معاً ، ففي زمن رئاسة نيكسون اخفق وليم روجرز في الحصول على ثقة الرئيس ، فيذكر سيمون هيرش ، الكاتب في صحيفة نيويورك تايمز (ان الرئيس نيكسون ومستشاره للامن القومي هنري كيسنجر والعديد من مساعدين الاخير استبعدوا روجرز واعتبروه شخصاً غير مطلع) ([32]) لقد اراد نيكسون من روجرز ان يطوع "البيروقراطية العنيدة" في وزارة الخارجية وان يقوم ببعض المهام الرسمية الصغيرة ([33]) في حين اعيدت المسؤولية الكاملة لتنسيق السياسة الخارجية مرة اخرى لوزارة الخارجية لوزير الخارجية في الفترة الرئاسية الثانية لنيكسون بتولي هنري كيسنجر منصب وزير الخارجية الذي اصبح الساعد الايمن لنيكسون معتمداً كلياً على ود الرئيس وثقته([34]). وقد اشار سيمور هيرش في كتابه (ثمن القوة :سنوات كيسنجر في البيت الأبيض) إلى الدور "المخرب" الذي اتبعه هنري كيسنجر في إفساد مبادرات وزير الخارجية روجرز وإساءة علاقته بالرئيس وبتدمير مستقبله كلياً من خلال تدمير مبادراته او الالتفاف على سفرائه او غير ذلك من الأفعال ذات صفة المؤامرة([35]). وربما تنطبق الحالة أعلاه نفسها ولكن بصورة اقل على حالة كولن باول وزير الخارجية الأمريكي في عهد الرئيس جورج بوش الابن ومستشارة الأمن القومي كونداليسا رايس ، فكان لعلاقتها الشخصية بالرئيس بوش وأسرته دور مهم وأساسي فضلاً عن خلفيتها الأكاديمية يزيد على ذلك أداءها المتميز في هذا الموقع ساعدها في ان تلعب دوراً كبيراً في الاستفادة من التناقضات التي كانت موجودة في هذه الإدارة وخصوصاً الدفاع والخارجية وبالنتيجة تهميش دور كولن باول ومن ثم تقديمه الاستقالة([36]).

المطلب الثاني: دور وزارة الخارجية في عملية صنع القرار

عموماً ، يمكننا القول بان هناك إدراكاً واضحاً في الولايات المتحدة الامريكية بوجود تراجع مطرد في دور وزار الخارجية في إدارة الشؤون الخارجية مع الدور المتزايد الذي يلعبه الرئيس في هذا المجال والذي تزايد على وجه الخصوص مع ظهور جهاز البيت الابيض وموظفيه ([37]) . فعلى الرغم من انه يفترض من الناحية النظرية ان تكون وزارة الخارجية هي المسؤولة عن الشؤون الدولية ، فان وظائفها عادة ما يتم التعدي عليها من دوائر تنفيذية اخرى ([38]). وفي هذا السياق فان وزارة الخارجية كانت موقع ضعف مقابل مجلس الامن القومي والوكالات التنفيذية الاخرى . ويمكن مقارنة الهبوط المستمر لدور وزارة الخارجية في صنع السياسة الخارجية الامريكية مع النمو الهائل في قوة الجهاز الامني الذي تم انشاؤه في اواخر الاربعينات لخوض الحرب الباردة وتفصيل ذلك ان البنتاغون ومؤسسة الاستخبارات ومجلس الامن القومي قد حجموا دور وزارة الخارجية ([39]) . اما في مجالي عدد

المستخدمين وموارد الميزانية ، فقد وصلت الى 1% من الميزانية الفدرالية مقارنة بـ 16% يتم انفاقها على الدفاع ، ويعد الكونغرس هو الجهة التي تخصص الموارد لذلك فان له هو الاخر تأثيره في هذا الشأن ([40]) حتى وصل الامر الى ان العديد من المواطنين المطلعين كانوا يعتقدون بان وزارة الخارجية كانت ترجع في اغلب الاحوال الى البنتاغون في صياغة السياسة الامريكية نحو جنوب اسيا وحتى في فترة ما بعد الحرب الفيتنامية فان وزارة الخارجية وجدت من الصعوبة ان تنال الموافقة على مطلبها التاريخي بكونها الجهاز التنفيذي الذي يمكن تفويضه في مجال السياسة الخارجية ([41]). وهناك من يرجع التطورات في اداء فعاليات وزارة الخارجية الى عهد الرئيس فرانكلين روزفلت ، وقد ساعد الموقف الدولي ابان الحرب العالمية الثانية على ذلك . وان كان هذا الاتجاه توقف في سنوات ادارة ترومان وايزنهاور حتى وفاة وزير الخارجية فوستر دالاس ([42])، فالى جانب النصوص الدستورية التي تقيد بدرجة كبيرة لغير الرئيس المشاركة في السياسة الخارجية ([43]) . فان الممارسة الفعلية قد اكدت هذا الاتجاه ودعمته في اكثر من حالة لعل من بينهما في القرن التاسع عشر علاقة الرئيس ماكينلي بوزير خارجيته وليام داي عندما امر الرئيس القيادة البحرية في هونغ كونغ بتدمير الاسطول الاسباني وذلك من دون ابلاغ وزير الخارجية وليام داي او مستشاريه . وفي فترة الحرب العالمية الاولى تأكد تفوق الرئيس ودرو ويلسون وسيطرته على الشؤون الخارجية ، وقد اتضح ذلك من خلال اصراره على الاشتراك في مؤتمر السلام في باريس ضد رغبة وزير خارجيته روبرت لانسنغ الذي لم يشترك في المؤتمر . وقد تأكد هذا الاتجاه ايضاً في عهد الرئيس فرانكلين روزفلت في اكثر من حالة ابرزها موافقته في حزيران 1944 على تقسيم البلقان الى مناطق نفوذ بريطانية- روسية رغم معارضة وزير الخارجية لذلك. ([44])

ورغم ان رئاسة ترومان وايزنهاور قد خرجت عن هذا الخط ، اذ كان وزير الخارجية مارشال في عهد ترومان ، ودالاس في عهد ايزنهاور يتمتعان بثقة رئيسهما ، الا انه سرعان ما عاد الدور المسيطر للرئيس الأمريكي في عهد كبيدي الذي كان يشك في ايجابية وولاء وزارة الخارجية له([45]). ولقد استمر هذا الاتجاه في فترة رئاسة نيكسون الذي كان يبعد باستمرار وزارة الخارجية ووزير الخارجية وليم روجرز من عملية صنع القرار السياسي الخارجي . فلم يترك نيكسون منذ البداية أي شك بأنه هو الذي سيتخذ القرارات الرئيسة في السياسة الخارجية ، وانه هو الذي سيكون وزير خارجية الإدارة الأساس فضلاً عن رئاسته للجمهورية . وقد كتب في مذكراته يقول (منذ ان استهلت ادارتي عملها .. خططت لكي ادير السياسة الخارجية من البيت الابيض) ([46]). معللاً ذلك من خلال رؤيته للعالم ، اذ كان يقسمه الى اصدقاء واعداء ، مجالات صداقة وتعاون واخرى تتضارب فيها المصالح من ناحية التصور والتنفيذ ولهذا السبب انصبت جهوده ان يكون هو مصدراً لعملية

صنع القرار ، ولتحقيق هذه الغاية اختار نيكسون عن عمد وزيراً ضعيفاً للخارجية المتمثل بشخص وليم روجرز الذي كان يشغل منصب وزير العدل ، وقام بتحديد واجباته الجوهرية كل التحديد ، وعزز الى حد كبير من قوة مجلس الامن القومي كبديل في البيت الابيض من وزارة الخارجية([47])، ولا تبعد مناورات مستشار الامن القومي هنري كيسنجر عن الحال الذي وصل اليه وزير الخارجية وليم روجرز ، كما سبق واسلفنا .

لقد كان ما عهد به نيكسون الى روجرز أمراً فريداً من بابه ، ففي حين يكون روجرز وزير الخارجية بالاسم يترأس هيئة الموظفين الواسعة جداً التابعة لوزارة الخارجية ، يكون نيكسون هو الذي يدير فعلياً الشؤون الخارجية للبلاد بمساعدة مجلس الامن القومي برئاسة هنري كيسنجر ، وهو ما اكده روجرز فيما بعد في قوله (ادركت ان نيكسون اراد ان يكون هو الذي يقود سياسته الخارجية ولا يريد احداً ان يشاركه في ذلك الدور)([48])ولهذا اعتمد اعتماداً كبيراً على هنري كيسنجر ومجلس الامن القومي في مجال السياسة الخارجية وصياغة البدائل والخيارات السياسية وقد اوجد كيسنجر ، وبموجب ممارسات معينة، ما يسمى "بالقنوات الخلفية" في السياسة الخارجية ، اذ كان من المتحمسين للاتصال من خلالها وابعاد المعلومات عن النظام البيروقراطي الرسمي(وزارة الخارجية) وجعلها في يده. وعمد مرة زاعماً بانه يتصرف بموافقة الرئيس الى دعوة وليام بورتر السفير الامريكي في كوريا الجنوبية للاتصال به مباشرة متخطيا رئيس بورتر حينذاك وليام روجرز وقد سجل بورتر فعله في يومياته فكتب (ها هي دائرة نيكسون —كيسنجر الدبلوماسية السرية قد بدأت تتكشف الان ، لا ينقصها شيء مما يتطلبه أي عمل سري من شفرات ورموز سرية وغيرها ، اذا كان الرئيس قد وافق على ذلك بدون علم وزير الخارجية فذلك يدل على ان ثمة شيئاً جديداً يحدث في تاريخ الولايات المتحدة . لقد انتهيت الى ان ما يحدث ليس من شأني ومن ثم سوف احتفظ برأسي مطأطئاً)([49]). وهو ما ادى بالنتيجة الى ان يدخل مستشار الامن القومي هنري كيسنجر في صدام مع وزير الخارجية وليام روجرز حول خيارات السياسة الخارجية، مثال اخر ، انه عندما كان يجري التفاوض حول اتفاقية سولت مع السوفيت كان جيرالد سميث يترأس الوفد الامريكي في جنيف ، لكن كيسنجر وهيئة رؤساء الاركان المشتركة في البنتاغون اقاموا قناة خاصة كي يتمكن افراد معينون في هيئة الوفد من الاتصال معهم مباشرة بدون علم سميث.([50])

ان هذه الاعمال كانت تؤيد كل التأييد من قبل نيكسون الذي نصح اكثر من مرة المبعوثين الاجانب قائلاً (اذا اردتم فعل شيء فاتصلوا بهنري كيسنجر) . ([51]) لقد كان نيكسون يرى انه (من الضروري اقامة قناة خلفية بعيدة عن الجهاز البيروقراطي للتفاوض خارج القنوات الرسمية بعيداً عن عدسات الكاميرات التلفزيونية المقتحمة ، والقناة الخلفية لا غنى عنها للحيلولة دون وقوع الازمات المحتملة قبل ان

تصبح علنية ويصبح كل جانب ملزماً بالتشبث بموقفه .. ان عملية هادئة وحذرة للتعرف على الدرجات المختلفة التي يمكن ان تغير شتى عناصر موقف الطرف الاخر وتجرب احتمالات متنوعة للاخذ والعطاء .. ويجب ان يكون كل جانب قادر على تقديم مقترحات مؤقته وان يختبر البدائل النظرية وان يحس بنبض الطرف الاخر وردود فعله ويحتاج الجانبان الى فرصة تقديم المقترحات دون التقيد بها ، ولا يستطيع المتفاوضون ان يفعلوا ذلك الا اذا كان التفاوض من وراء ستار)([52]) وهو ما يعني ان وزارة الخارجية ، وابتداءاً من ادارة نيكسون، بدأت تخسر موقعها بالتدريج في عملية صنع القرار لصالح اجهزة تنفيذية اخرى ولاسيما مجلس الامن القومي ومستشارين خاصين آخرين بالرئيس ([53]) ففي ظل رئاسة كارتر ، وهي الفترة التي بلغت فيها سيطرة البيت الابيض على الوزارات ذروتها ، أصبح مساعد الرئيس للأمن القومي زبغنيو بريجنسكي الشخصية المسيطرة في مجال السياسة الخارجية . وفي السنوات الأولى لإدارة ريغان لم تكن الصورة واضحة، إلا انه كان يبدو أن هناك اتجاهاً لسيطرة البيت الأبيض على السياسة الخارجية([54]). وتعد حالة الرئيس كلنتون مثيرة للاهتمام في هذا الصدد، إذ اعتمد على مستشاريه من مجلس الأمن القومي أكثر من اعتماده على وزارة الخارجية لصنع السياسة الخارجية، فعلى سبيل المثال، أن مستشار كلنتون الخاص في مجلس الأمن القومي مارتن انديك هو الذي استنبط (سياسة الاحتواء المزدوج) للعراق وإيران وليس وزارة الخارجية، وعلى الرغم من أن مسئولي وزارة الخارجية قد عبروا ضمنياً عن عدم ارتياحهم لسياسة الاحتواء المزدوج فأنهم قد شعروا بأنهم عاجزون عن عمل أي شيء بخصوصها([55]). وتنطبق نفس الحالة على دور كولن باول وزير الخارجية الأمريكي في عهد الرئيس جورج بوش الابن في فترة رئاسته الأولى، فعلى الرغم من كل الميزات التي يتمتع بها كولن باول كونه رجل براغماتي له خبرة طويلة في المجال العسكري لاسيما وانه واكب حروب الولايات المتحدة الأمريكية منذ حرب فيتنام ولحد الآن، فضلاً عن امتلاكه ثقة كبيرة بنفسه وكونه يمتلك القدرة على حل المشكلات المعقدة وتميزه بقدرة على توقع الجدالات والحجج ، فهو مفكر يتميز بالبراعة ومقدرة على عرض أفكاره، ويتمتع بانضباط ذاتي ومهارات في القيادة([56])فمثلاً على اثر تسلم الرئيس جورج بوش الابن مقاليد الرئاسة ذكر احد وزراء خارجية الدول الأوربية والذين كانوا قلقين من توجهات الرئيس بوش الذي أعلن عن توجهه بالتعاون مع مستشاريه لإدخال تغيرات كثيرة على سياسة الولايات المتحدة الأمريكية لاسيما وأنهم يدركون انه قليل الخبرة في الشؤون الخارجية : (لو كان باول هو الذي سيضع السياسة الخارجية إذن فانا متفائل جداً) وهو قول نستشف منه رسالتان الأولى أن وزير الخارجية الأمريكي هذا كان مؤثراً في اخذ لباب القادة الخارجيين لاسيما وانه نجح في تسوية بعض الخلافات بين الولايات المتحدة وحلفائها في كل من أوربا والشرق الأوسط فجعل الحكومات من لندن

إلى الرياض مقتنعة بإمكانية العمل مع الإدارة الأمريكية ، بيد انه من جهة أخرى تدل الرسالة على إدراك أو ملاحظة أن باول يمثل جانباً واحداً من جوانب عديدة في فريق سياسة خارجية به الكثير من الاختلافات الداخلية المهمة([57]) فلا ريب أن كولن باول يستطيع بكل صفاته التي يمتلكها وخبرته من التأثير على رئيس لا يتمتع بأي من المزايا التي يمتلكها هو ، ولكن بالمقابل من غير المحتمل أن يثير أي شيء من هذا خشية او رهبة ذوي تجربة مشابهة مثل تشيني ورامسفليد وبالتأكيد كونداليسا رايس التي كانت تشغل منصب مستشارة مجلس الأمن القومي الأمريكي عندما كان هو وزيراً للخارجية ، وربما يعود السبب إلى كون باول ينتمي إلى الجيل الأقدم من السياسيين([58]) وبالتالي ونتيجة الصعوبات في التوفيق في الآراء فيما بينهم والتي أضعفت كولن باول وأوصلته إلى حالة من الإحباط في العام الأخير من إدارة بوش الأولى وأصبح غير قادر على الاستمرار وأداؤه ضعف الى درجة جعلته يترك هذا الموقع من خلال طلبه أن يعفى من منصبه ومن ثم تم الاستعانة بكونداليسا رايس . وهو أمر إن دل على شيء فانه يدل على البعد الأمني لهذه الوزارة حالياً ، لاسيما وأنها الأكثر تحصيلاً في فريق الرئيس فهي شخصية تتمتع بقدر كبير من الخبرة والعلم والأمن. فبعد دورها الكبير في الحملة الانتخابية لبوش عندما كانت المستشارة الأساسي له للسياسة الخارجية وفي اختيار المستشارين المقربين من الرئيس بوش والذين لعبوا دوراً بارزاً في الإدارة الأمريكية نفسها، شغلت في الولاية الأولى منصب مستشارة الأمن القومي، وتم الاستعانة بها في الولاية الثانية لتولي وزارة الخارجية ولقد كان لطبيعة علاقتها بالرئيس والتي تتسم بالكثير من الثقة المتبادلة إذ عُرف عنها بأنها من أهم حافظي أسراره وربما يعود ذلك لكونها شخصية أمنية بامتياز حتى أنها أصبحت في المركز الثالث في التسلسل بعد الرئيس ونائبه في رسم سياسة الدولة وخصوصاً ما سمي "عقيدة بوش" المثيرة للجدل في التحرك استباقاً ضد الدول التي يعتقد أنها تشكل خطراً على الولايات المتحدة، علماً أنها لم تكن المرة الأولى التي ينتقل فيها مستشار الأمن القومي إلى وزارة الخارجية، كما رأينا في حالة هنري كيسنجر مثلاً ، ويمكن أن السبب يعود إلى أن انتقال هؤلاء الأشخاص يكون اعتماداً على خلفيتهم في الجانب الأمني، وربما كان السبب هنا يكمن في لعب المسألة العسكرية دوراً بارزاً في التأثير على رسم السياسة الخارجية الأمريكية في إطار ما يسمى "الحرب على الإرهاب"([59]) فبالرجوع لإحدى الوثائق الأساسية، وهي دراسة منشورة عام 2000 في مجلة (فورن افيرز) في يناير/فبراير2000 في إطار برنامج الحملة الانتخابية الأولى للرئيس بوش ، نستطيع ان نلمس تصور كونداليسا للسياسة الخارجية للولايات المتحدة والتي تعتقد أنها يجب أن تنطلق من خمسة مبادئ أساسية هي : ([60])

- بناء قوة عسكرية مؤهلة لضمان استمرارية التفوق الأمريكي .

- الحسم الصارم مع الأنظمة "المارقة" المتمردة على الشرعية الدولية.
- بناء علاقات مقبولة ومتوازنة مع روسيا والصين .
- إطلاق يد الرئيس في اتخاذ القرارات التي يقتضيها الدور الريادي للولايات المتحدة في العالم .

وترى رايس أن التحدي المطروح على أمريكا هو إعادة صياغة النظام الدولي وفق مصالحها وأهدافها الإستراتيجية، باستغلال الفرصة السانحة التي وفرتها المرحلة الانتقالية التي تلت الحرب الباردة، معتبرة أن إدارة كلنتون قد استبدلت معيار المصلحة القومية بمقولة الإنسانية أو فكرة المجموعة الدولية، في حين يتعين إعطاء الأولوية للمصالح القومية الأمريكية، باعتبار أن تركيز الولايات المتحدة على مصالحها الذاتية يؤدي عملياً إلى تعزيز الحرية والسلم والرفاهية في العالم، فهي تعتقد أن القيم الأمريكية هي قيم كونية، ولا شك أن نشرها وتوطيدها أسهل عندما تكون موازين القوى الدولية في صالح من يؤمن بها (أي الولايات المتحدة نفسها). وتخلص رايس في تحليلها المسهب للعلاقة مع القوى الدولية التقليدية (الصاعدة) إلى أن السياسة الخارجية للإدارة الجمهورية يجب أن تكون أممية مفتوحة على الخارج، بيد أن خلفيتها المرجعية هي الوعي بالمصلحة القومية الأمريكية والدفاع عنها. وهذا التصور يحمل ضمنياً مؤشرات التغير الذي حصل بالرؤية الاستراتيجية الأمريكية بعد أحداث أيلول 2001 على الأقل في ثلاث نقاط أساسية هي([61]):

- تكريس أولوية المصلحة القومية الأمريكية على التزامات الولايات المتحدة الخارجية وعلى مقتضيات الشراكة الدولية .
- التحرر من فكرة الشرعية الدولية بصفتها من موروثات الحرب الباردة ، ومقيدة بتوازناتها التي لم تعد قائمة.
- تحميل الولايات المتحدة أمانة التغيير الديمقراطي في العالم بصفته من متطلبات المصلحة القومية الأمريكية.

إن رايس صاحبة الشخصية الأمنية اليوم هي صاحبة الشخصية الدبلوماسية الأولى في أمريكا فهي تحاول المزج إلى حد كبير ما بين النموذج المثالي في السياسة الخارجية والنموذج الواقعي، فهناك محاولة للمزج بين القوة والدبلوماسية..فهي لا تستطيع أن تتخلى عن اتجاهاتها الصدامية، لكن لا تستطيع أن تعتمد على هذه الاتجاهات وحدها، ليس فقط بسبب النتائج الفعلية للحرب على العراق على الأرض الآن، ولكن لان "منطقة الشرق الأوسط" التي تعطيها السياسة الخارجية الأمريكية الأولوية الأولى هي منطقة شديدة التعقيد ولا يسهل تحقيق الأهداف فيها عن طريق الصدام وخصوصاً عندما يكون الهدف كبيراً بحجم تغيير هذه المنطقة لتصبح منطقة ديمقراطي، وهذه مسألة لا يمكن الاعتماد على الصدام فقط لتحقيقها وقد ظهرت حالة الصدام في الحالة العراقية

وقد تبين أن إسقاط النظام الذي كان قائماً لا يعني تلقائياً قيام نظام ديمقراطي، وكمثال على هذا المزج الذي لم يستقر لحد الآن هي لما تحدثت عن الأهداف الديمقراطية والحرية في الشرق الأوسط تقول (إن لنا رؤية مثالية لكن نسعى إلى تحقيقها بأساليب واقعية)([62]). بيد أن ما يميز أسلوب رايس هو كونها تضمن هذه المبادئ قاموس العلاقات الدبلوماسية بلغته المألوفة المقبولة..متجنبة الصياغات النظرية الراديكالية خصوصاً ما يتعلق منها بالاعتبارات الدينية الثقافية، فرغم أنها تدعم فكر التيار المحافظ بأطروحاتها السياسية إلا أنها تحافظ على آليات وثوابت الدبلوماسية من خلال الجمع المرن بين النزوع القيمي والمسلك البراغماتي، ففي الشرق الأوسط ورغم أنها تتبنى مقاربة بوش في تغيير الأوضاع السياسية ونشر الديمقراطية وقيم حقوق الإنسان ، فإنها مستعدة للتعامل بواقعية حذرة مع التوازنات الداخلية القائمة في البلدان العربية ، محذرة من اثر التغيير الجذري على المصالح القومية الأمريكية ذاتها. ورغم أنها من أكثر عناصر الإدارة الأمريكية دعماً لإسرائيل وقرباً من مواقف الرئيس بوش التي تتسم بالتطرف ، إلا أنها تؤكد بصراحة أن امن إسرائيل لا يتحقق إلا بحل ناجح للمسألة الفلسطينية من خلال خيار الدولة المستقلة .([63])

ولكن بالعموم هناك أسباب عدة تكمن وراء الصعوبات التي تواجهها وزارة الخارجية الأمريكية في اغتنام المبادرة في الشؤون الخارجية:

1. كون الرؤساء يتصرفون باستمرار وكأنهم وزراء خارجية أيضا، الرؤساء الطموحون يريدون احتكار تسيير الشؤون الخارجية، والأكثر من ذلك، كما ذكر الدبلوماسي السابق جورج بول (أن السمعة السيئة التي لحقت بوزارة الخارجية من عدة جهات ناتجة جزئياً من حقيقة أنها كانت لفترة طويلة كبش الفداء لكل فشل في السياسة الخارجية بينما ادعى الرؤساء النجاح لأنفسهم دائماً ، فانه من الأمور التقليدية أن يعلن البيت الأبيض كل الأحداث السياسية الخارجية السعيدة ، بينما يترك الأخبار السيئة لكي تعلنها وزارة الخارجية)([64])
2. بالنسبة للعديد من الموظفين العامين والمعلقين والمطلعين فان وزارة الخارجية اصبحت مرادفاً لحالة "الخمول" البيروقراطي ، وذلك لانعدام الابداع ومقاومتها للتغير في سياساتها وممارساتها التقليدية . وقد وصف دين راسك وهو يتأمل السنوات التي كان فيها وزيراً للخارجية في ادارتي كنيدي وجونسون بيروقراطية السياسة الخارجية بانها كانت تتجنب تحمل مسؤولية قرارات السياسة الخارجية كلما كان ذلك ممكناً ، وخصوصاً تلك التي تتطلب الابتكار في العلاقات الخارجية الامريكية([65]) وعادةً ما ينظر اليهم بانهم

"يعيشون بالضرورة حالة من عدم المرونة النسبية في عالمهم المؤلف من القوانين والاحكام والانظمة والاسبقيات مع الميل للالتزام الحرفي بها ، بينما تفرض الظروف الدقيقة في كثير من الاحيان كما يرى البيت الابيض حساسية خاصة في التفسير والتنفيذ ([66]).

3. غالباً ما توجه الانتقادات الى وزارة الخارجية لانها تنحو الى مكافأة الالتزام وتقبل النظام وانعدام التخطيط.
4. ان موظفي السلك الدبلوماسي يميلون الى التردد في الحصول على الخبرات الحديثة الضرورية كالتدريب الاقتصادي للتعامل مع الحقائق التي تظهر في العالم ([67])

لاحظنا من كل ما تقدم سعة المهام التي تقوم بها وزارة الخارجية وتداخلها ، ويبرر ذلك سعة وتداخل علاقات الولايات المتحدة بمختلف بقاع العالم سواء على المستوى الاقليمي او على المستوى الثنائي للدول المنفردة ، وبطبيعة الحال فان هذه العلاقات تتضمن قضايا سياسية وامنية واقتصادية وثقافية وانسانية ، ولعل في هذا ما يسبب بعض الارباك الذي نرى السياسة الخارجية الامريكية تقع فريسة له عند تعاملها مع قضايا وشؤون محددة ، وقد يرجع ذلك الى تقاطع او تداخل التحليلات المهيئة لصانع القرار لاتخاذ القرار بشأن القضية المعنية ، ويمكننا بهذا المجال ايراد موقف الولايات المتحدة من القضية العراقية التي تأرجحت بين قناعة وزارة الخارجية ومجلس الأمن القومي ، وكان الإرباك واضحاً في النهج الذي كان يتخذ حيالها (الاحتواء المزدوج ، والاحتواء المتمايز ، والعقوبات الذكية وانتهاء بالحرب المباشرة والاحتلال الفعلي) لذلك نلاحظ إرباك في اتخاذ القرار وموقف وزارة الخارجية وموقف مجلس الأمن القومي.

الخاتمة

تظل عملية صنع القرار السياسي عملية معقدة في فحواها وتكويناتها وعندما يكون الحالة صنع القرار السياسي الخارجي فان عامل التعقيد سيزيد وستضاف اليه عوامل اخرى مثل حالة الحذر المفرط والتردد والمجازفة احياناً ..

وهذه العملية بصفاتها وسماتها المشار اليها اعلاه تصدق على غالبية دول العالم ، فما بالك والولايات المتحدة وهي الدولة العظمى المعروفة بثقل جهازها الوظيفي البيروقراطي وتعدد جهات التعامل مع المعضلات والقضايا الخاصة بالسياسة الخارجية ولعل اهم ما يمكن ايراده في هذا المجال التداخلات والتقاطعات بين صلاحيات ومهام وزارة الخارجية وكل من مجلس الامن القومي ووكالة المخابرات المركزية ووزارة الدفاع ، ناهيك عن الدور المهيمن للرئيس وخصوصاً اذا كان ذو شخصية قيادية قوية .ومع ذلك فان نظرة على هيكلية وزارة الخارجية الامريكية التنظيمية ستظهر لنا الطيف الواسع الذي تتحرك هذه الوزارة ضمن مداه والمهام الجمة الملقاة على عاتقها والتي لا يستطيع غيرها القيام بها لسبب بسيط هو ان الموارد والتخصيصات اللازمة لوزارة الخارجية هي التي تتعامل مع هذه الحالة ، وفي هذا المجال تفخر الخارجية الامريكية الان

بانها لا تستنزف اكثر من 1% من الميزانية الفدرالية مقابل تأمينها اسواقاً وفرص عمل لعشرات الالاف من الامريكين. ان الصورة لن تكون ايجابية بالضرورة على طول الوقت بل ان التقاطعات وقصور التحليلات قد تقود الى اخفاقات في الية اتخاذ القرار او في صنعه فعلاً على الصعيد الخارجي.. وهنا سيكون لتعدد الجهات المسؤولة ولدور الوزير وشخصيته وشخصية الرئيس وطبيعة العلاقة فيما بينهما اثر كبير في هذا المجال . وقبل ان نختم هذه الدراسة لابد من الاشارة الى التأثير الكبير الذي يمارسه الكونغرس بالتأثير على دور وزارة الخارجية في القرار السياسي من صب سيطرته على التمويل وتخصيص الموارد ودور قوى الضغط المختلفة فيه.

[1] د.فاضل زكي محمد ، الدبلوماسية في عالم متغير (بغداد: دار الحكمة للطباعة والنشر،1992)،صص 101-102 .
[2] د. مازن إسماعيل الرمضاني ، السياسة الخارجية :دراسة نظرية (بغداد: مطبعة دار الحكمة ،1991)ص439 .
[3] .بسمة خليل نامق الاوقاتي، دبلوماسية الدول الصغرى: الواقع والمستقبل ، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية العلوم السياسية/جامعة بغداد ،1993،ص88.
[4] .دبورا جرنر ،فرص أفلتت وسبل لم تسلك :إدارة ايزهاور والفلسطينيون ، تحرير ميخائيل سليمان(بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى ، حزيران 1996) ص 115 .
[*] وهو القانون الذي اوجب أن يكون السلك الدبلوماسي الخارجي للولايات المتحدة معين على أساس الكفاءة وليس النفوذ السياسي او المكانة الاجتماعية . فواز جرجس ،السياسة الأمريكية تجاه العرب : كيف تصنع ؟ ومن يصنعها؟ (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الثانية 2000)، ص 58
[5] المصدر السابق ، الصفحة نفسها
[6] .Barry Rubin,Stecrets of States :The States Department and Struggle Over U.S. Foreign Policy(New York:Oxford University Press,1958),P.105 .
[7] .Ibid
[8] . راجع : د.فاضل زكي محمد ، مصدر سبق ذكره،ص ص 154، 169.
[9] . فواز جرجس ، مصدر سبق ذكره، ص 58.
[10] .Diplomacy:The States Department At Work,US. Department of States, http://state.gov/r/.../index.cfm?docid=4078&CFNOCache=TRUE&printfrient friendly=try.
[11] .Ibid.
[12] .Ibid.
[13] .Ibid.
[14] . بسمة خليل نامق الاوقاتي ، مصدر سبق ذكره، ص 88 .
[15] . فواز جرجس ، مرجع سبق ذكره، ص 57.
[16] . د.احمد النعيمي ،السياسة الخارجية (بغداد : وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، الطبعة الأولى ،2001) نص 465.
[17] . هارولد نيكولسون،الدبلوماسية ، ترجمة محمد المختار الزقزوقي(القاهرة : مكتبة الانكلو مصرية ،1975)ص 59.
[18] . ميرل مارسيل ، سوسيولوجيا العلاقات الدولية،ترجمة حسن نافعة(القاهرة:دار المستقبل العربي،السنة بلا)ص 328.
[19] . بسمة خليل نامق الاوقاتي،مصدر سبق ذكره،ص 88.
[20] . د.فاضل زكي محمد، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق(بغداد:مطبعة شفيق،1973)،ص16.
[21] . بسمة خليل نامق الاوقاتي،مصدر سبق ذكره،ص88.
[22] . فواز جرجس،مصدر سبق ذكره،ص 61.
[23] . د.مازن إسماعيل الرمضاني، مصدر سبق ذكره، ص 350.
[24] . إحسان بو قنطار،العلاقات الدولية(الدار البيضاء:دار توبقال للنشر،1985)،ص95.
[25] . نقلاً عن د.مازن إسماعيل الرمضاني،مصدر سبق ذكره،ص 351.
[26] . المصدر السابق ،الصفحة نفسها.
[27] . منصف السليمي ، القرار السياسي الأمريكي(بيروت: مركز الدراسات العربي-الأوربي،الطبعة الأولى،1997)ص ص 277-228.
[28] نقلاً عن : دبورا جرنر ،مصدر سبق ذكره،ص ص 117-119
[29] منصف السلمي،مصدر سبق ذكره، ص 228.
[30] المصدر السابق، الصفحة نفسها.
[31] لمزيد من التفاصيل راجع : فواز جرجس،مصدر سبق ذكره،ص 62.
[32] Seymour M. Hersh,The Price of Power:Kissinger in the Nixon White House(New York :Summit Book ,1983),P.33.
[33] Richard M. Nixon , The Memoirs of Richard Nixon (New york :Filmways,1978),P.339.
[34] بروستر ك. ديني ، نظرة شاملة على السياسة الخارجية الأمريكية ، ترجمة ودودة عبد الرحمن بدران (القاهرة:الدار الدولية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية الاولى، 1990)، ص 205.
[35] سيمون هيرش،ثمن القوة:سنوات كيسنجر في البيت الأبيض،ترجمة خالد الصفار(بغداد:بيت الحكمة،2000)، ص 49.
[36] لمزيد من التفاصيل راجع : برنامج الإمبراطورية السادسة : قيادة وزارة الخارجية في أمريكا ، تقديم حسين عز الدين ، قناة العالم ، 2005/6/28 .
http://www.alalam.ir/Emprators/htm
[37] هالة ابو بكر الدسوقي،السياسة الأمريكية تجاه الصراع العربي الاسرائيلي1967-1973(بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية ،الطبعة الثانية ،1986)،ص195.
[38] فواز جرجس،مصدر سبق ذكره،ص58 .
[39] المرجع السابق ، ص 62.
[40] Diplomacy:The State Department at Work,Op.cit.
[41] فواز جرجس ،مصدر سبق ذكره،ص62.
[42] هالة ابو بكر الدسوقي،مصدر سبق ذكره،ص ص 195-196 .
[43] راجع : هانس مورجنثو،مصدر سبق ذكره،ص 379.
[44] هالة ابو بكر الدسوقي،مصدر سبق ذكره،ص 196.
[45] المصدر السابق .
[46] Richard M. Nixon,Op.cit,340.
[47] دونالد نف ، سياسة نيكسون في الشرق الاوسط : من التوازن الى التحيز، في فلسطين والسياسة الامريكية من ويلسون الى كلينتون، تحرير ميخائيل سلمان(بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الاولى ،1996) ،ص 191.
[48] Seymour M. Hersh,Op.cit,P.32.
[49] نقلاً عن : د.احمد النعيمي، مصدر سبق ذكره، ص 455.
[50] انظر ، المصدر السابق، الصفحة نفسها.
[51] نقلاً عن : دونالد نف ، مصدر سبق ذكره، ص 199.
[52] نقلاً عن : منصف السليمي، مصدر سبق ذكره، ص ص 230-231.
[53] فواز جرجس ، مصدر سبق ذكره،ص 95.
[54] بروستر ك. ديني، مصدر سبق ذكره، ص 206.

[55] انظر : فواز جرجس ، مصدر سبق ذكره ، ص 95.
[56] بيل كلير ، العالم كما يراه كولن باول :
http://www.alarabnews.com/alshaab/GIF/04-01-2001/Bill.htm
[57] جاكسون ديل ، خدمة لوس انجلوس تايمز ، واشنطن بوست – خاص بالوطن :
http://www.alwatan.com/graphics/2001/May/4.5/heads/ot7.htm
[58] بيل كلير ، مصدر سبق ذكره .
[59] لمزيد من التفاصيل راجع : برنامج الإمبراطورية السادسة : قيادة وزارة الخارجية في أمريكا ، تقديم حسين عز الدين ، قناة العالم ، 2005/6/28 .
http://www.alalam.ir/Emprators/htm
[60] انظر ذلك في : ولد اباه ، عصر كوندي .. بوابة الخروج من صدمة سبتمبر ، جريدة الشرق الأوسط، العدد 9536،الخميس 6/يناير 2005 .
[61] راجع المصدر السابق .
[62] http://www.alalam.ir/Emprators/htm
[63] انظر ذلك في : ولد اباه ، مصدر سبق ذكره .
[64] نقلاً عن : فواز جرجس ، مصدر سبق ذكره، ص 62.
[65] مجموعة باحثين ، ندوة صناعة القرار في الولايات المتحدة والعلاقات العربية – الأمريكية ، عقت بتكليف من مركز دراسات الوحدة العربية في مقر المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل في القاهرة بتاريخ 1998/2/28،ص 86 .
[66] لويس فشر، سياسات تقاسم القوى:الكونغرس والسلطة التنفيذية، ترجمة مازن حماد(عمان : الأهلية للنشر والتوزيع ، الطبعة الثالثة 1994)، ص 144 .
[67] فواز جرجس ، مصدر سبق ذكره ، ص 63 .