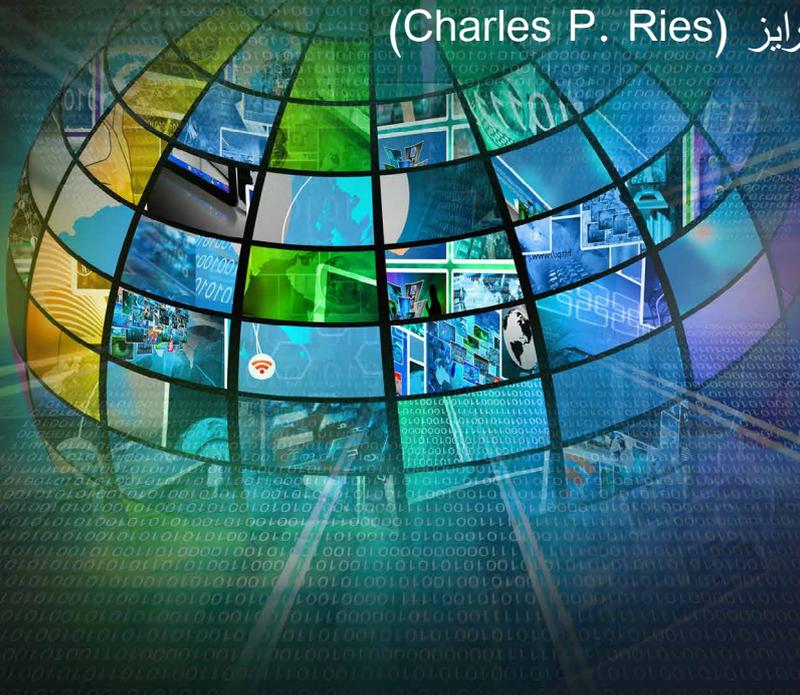


تحسين

صنع القرارات في عالم مضطرب

تشارلز ب. رايز (Charles P. Ries)



تحسين صنع القرارات في عالم مضطرب

تشارلز ب. رايز (Charles P. Ries)

للحصول على مزيدٍ من المعلومات حول هذا المنشور، الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني: www.rand.org/t/PE192

البيانات الفهرسية الخاصة بهذا المنشور متوفرة في مكتبة الكونغرس تحت الرقم المعياريّ الدولي للكتاب، كالتالي:
الرقم الدوليّ المعياريّ للكتاب: 978-0-8330-9453-7

تمّ نشر هذا البحث بواسطة مؤسسة RAND، ساننا مونيك، كاليفورنيا
© حقوق الطبع والنشر لعام 2016 محفوظةً لصالح مؤسسة RAND
® RAND علامة تجارية مسجلة.

حقوق الطبع والنشر الإلكترونيّ محدودة

هذه الوثيقة والعلامة (العلامات) التجارية الواردة فيها محميةٌ بموجب القانون. يتوقّر هذا التمثيل للملكية الفكرية الخاصة بمؤسسة RAND للاستخدام لأغراضٍ غير تجاريةٍ حصرياً. يُحظرّ النشر غير المصرّح به لهذا المنشور عبر الإنترنت. يُصرّح بنسخ هذه الوثيقة للاستخدام الشخصي فقط، شريطة أن تظلّ مكمّلةً دون إجراء أيّ تعديلٍ عليها. يلزم الحصول على تصريحٍ من مؤسسة RAND، لإعادة إنتاج أو إعادة استخدام أيّ من الوثائق البحثية الخاصة بنا، بأيّ شكلٍ كان، لأغراضٍ تجارية. للمزيد من المعلومات حول تصاريح إعادة الطباعة والربط على المواقع الإلكترونية، الرجاء زيارة صفحة التصاريح في موقعنا الإلكتروني: www.rand.org/pubs/permissions.html

مؤسسة RAND هي منظمةٌ بحثية تعمل على تطوير حلولٍ لتحديات السياسات العامة وللمساعدة في جعل المجتمعات في أنحاء العالم أكثر أمناً وأماناً، وأكثر صحّةً وازدهاراً. مؤسسة RAND هي مؤسسة غير ربحية، حيادية، وملتزمةٌ بالصالح العام.

لا تعكس منشورات مؤسسة RAND بالضرورة آراء عملاء ورعاة الأبحاث الذين يتعاملون معها.

ادعم مؤسسة RAND

تبرّع بمساهمةٍ خيريةٍ مغفأةٍ من الضريبة على:
www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

ما هي طموحات أمريكا الدولية، وما هي الخيارات التي يواجهها البلد، وما هي الخيارات المجدية لتحقيق أهداف الأمة؟

قبل ثلاث سنوات، شرعت مؤسسة RAND بمشروع لإلقاء نظرة جديدة على دور أمريكا في العالم. ما هي طموحات أمريكا الدولية، وما هي الخيارات التي يواجهها البلد، وما هي الخيارات المجدية لتحقيق أهداف الأمة؟ كيف قد يمارس الرئيس القادم القيادة في هذا العالم المضطرب، ومن أجل تحقيق أي غاية؟ النتيجة هي مشروعنا بعنوان إعادة التفكير الاستراتيجي (*Strategic Rethink*)، الذي جمعنا فيه أفضل مفكرينا لإنتاج إرشادات لصانعي السياسات والمواطنين والمربين ووسائل الإعلام، حول الخيارات الأكثر حرجاً التي من المرجح أن تواجه الولايات المتحدة خلال الإدارة القادمة.

تم تقديم وتنسيق المجلد الأول، "خيارات لأمريكا في عالم مضطرب" (*Choices for America in a Turbulent World*)، من قبل السفير جايمس دوبينز (Ambassador James Dobbins)، وهو رئيس لشؤون الدبلوماسية والأمن في مؤسسة RAND. حلل هذا المجلد الخيارات الرئيسية المتوقعة للولايات المتحدة في الدبلوماسية والدفاع، في الاقتصاد العالمي، وحول تحديات جديدة ناشئة على غرار تغير المناخ والأمن الإلكتروني. حدّد التقرير الثاني الذي أعدّه الباحث في مجال الدفاع ديفيد أوשמانيك (David Ochmanek) ونائب رئيس مؤسسة RAND الأول أندرو هوهن (Andrew Hoehn)، تحديات الدفاع الرئيسية وتداعياتها المالية في "نقص الأمن في أمريكا: معالجة انعدام التوازن بين الاستراتيجية والموارد في عالم مضطرب" (*America's Security Deficit: Addressing the Imbalance*). وفي الثالث، درس هانز بينينديجك (Hans Bin-nendijk) حالة التحالفات الأمريكية في "الأصدقاء والأعداء والاتجاهات المستقبلية: الشراكات الأمريكية في عالم مضطرب" (*Friends, Foes and Future Directions: U.S. Partnerships in a Turbulent World*). هذا المجلد الرابع مختلف. إنّه منظور تحليلي، تحاول فيه مؤسسة RAND استنتاج الحكمة، بالإضافة إلى الرؤى التحليلية، لأحد أبرز ممارسي السياسات الخارجية التابعين لنا.

تقاعد السفير تشارلز رايز من الخدمة الخارجية الأمريكية (U.S. Foreign Service) في العام 2008، بعد مسيرة مهنية مميزة استمرت لأكثر من ثلاثة عقود. انتقل خلال مسيرته المهنية من المكتب الفنزويلي في سانتو دومينغو، في الجمهورية الدومينيكية، إلى لندن وبروكسيل وأنقرة وأثينا حيث شغل منصب السفير الأمريكي من العام 2004 إلى العام 2007. وأوصلته مسيرته المهنية أيضاً إلى بغداد وكابل وغرفة عمليات البيت الأبيض (White House Situation Room).

طلبت من السفير رايز إعداد هذا المنظور التحليلي بالنظر إلى خبرته الواسعة ليس في الأوساط الدبلوماسية فحسب، وإنما أيضاً من حيث النواحي الإدارية للحكومة وعملية صنع القرارات في القسم التنفيذي (Executive Branch). بالإجمال، شارك رايز في اجتماعات صنع القرارات بين الوكالات الأولى في أربعة إدارات متتالية. في هذا المجلد، يتم توسيع تحليل رايز لعملية صنع القرارات الأمريكية وتعزيزها بأكثر من 20 مقابلة غير رسمية مع مسؤولين أوليين ومن المستوى المتوسط في عددٍ من الوكالات والمناصب المختلفة – وهي كناية عن مناقشاتٍ صريحةٍ أنتجت معلوماتٍ قيّمةٍ حول التحديات التي يواجهها المسؤولون الأمريكيون المعنيون. على الرغم من ذلك، إن التوصيات مُستمدّة من العبر الخاصة التي استنتجها هو. إن اقتراحه لتقليص عدد موظفي مجلس الأمن القومي يتقاسمه معه محاوروه على نطاقٍ واسع، ولكنه كان مبنياً أيضاً على خبرته في المكتب التنفيذي للرئيس (Executive Office of the President) حيث ساعد في التفاوض على اتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا في العام 1994 (North America Free Trade Agreement 1994). تطلّب ذلك تنسيق ودعم أكثر من 30 مجموعة تفاوضٍ أمريكية من مكتبٍ يضمّ 7 موظفين فقط. قال رايز: "يعتقد الناس أنهم يستطيعون إنجاز المزيد بعدد أكبر من الموظفين، ولكن فعلياً، العكس صحيح. كان لدينا نصف فُطر دوران أصغر... كلما كان فريق عملك أصغر، احتُجت إلى اللجوء إلى الآخرين أكثر".

تبلورت وجهات نظره حول الحاجة إلى تعاون مدني-عسكري أكثر فعالية في العراق وأفغانستان، حيث رأى مباشرةً كيف يمكن أن يكون مثل هذا التنسيق غاية في الفعالية – وما الذي حصل عندما فشل. قال: "يتوجب على المدنيين تحديد الأغراض السياسية." يخطط العسكريون لـ"دول المرحلة النهائية"، ولكن بالنسبة للدبلوماسيين، لا شيء ينتهي البتة".

تنشأ ملاحظاته حول الكفاح من أجل المحافظة على الرسائل التنظيمية – الإصدار المُصرّح به والمصادق عليه للتعليمات الرسمية لجميع الذين يحتاجون إليها، على الرغم من الفورة الحالية في البريد الإلكتروني – من خدمته في اللجنة التي طوّرت النظام الحالي لوزارة الخارجية الأمريكية (Department State) ومجموعة أدوات الدولة للرسائل واسترجاع الأرشيف ([SMART] State Messaging and Archive Retrieval Toolset). استذكر أنّ "البريد الإلكتروني كان يقتلنا. لم يكن أحد يقرأ البرقيات [الرسمية]. فما إن تصل، يكون الناس قد سمعوا بالفعل بالأمر عبر

البريد الإلكتروني، وقد يقولون "لقد اطلَّعتُ على هذا الأمر بالفعل". ولكن غالباً ما تختلف الرسائل النهائية، التي يتم التدقيق بها من قبل جميع أصحاب الشأن في قرار حاسم، عن نسخاتها الأولى. وبحسب ما أفاد رايز، ما زالت هذه المشاكل قائمة حالياً. "يشبه الأمر [لعبة] 'الهاتف': تعليمات وسجلات متعددة، وغير منسّقة، وغير منسّقة". إنَّ استخدام وسائل التواصل الاجتماعي قد عقّد المسائل أكثر، بحسب ما قال رايز، مشيراً إلى أنَّ "الناس يعتبرون التغريدات التي يقرأونها سياسات أمريكية رسمية".

يشغل رايز حالياً منصب نائب رئيس مؤسسة RAND، حيث يشرف على مجمل مكاتبنا في الخارج والعلاقات مع العملاء الدوليين. يسرّني أن أقدم هذا المنظور التحليلي، على أمل أن يثير المزيد من التفكير والنقاش حول كيفية تمكّن الحكومة الأمريكية من تنظيم نفسها بشكل أفضل لتواجه تحديات عالم مضطرب.

مايكل ريتش (Michael Rich)

الرئيس والمدير التنفيذي لمؤسسة RAND.

المحتويات وقائمة الأشكال

المحتويات

iii	تمهيد
ix	شكْر وعِرفان
	الفصل الأول
1	مقدّمة
2	تطوّر الاستراتيجيات والأنظمة
	الفصل الثاني
7	لماذا تهَمّ العملية
	الفصل الثالث
11	كيف تطوّر نظام الأمن القومي؟
19	كيف تصنع أممً أخرى القرارات؟
	الفصل الرابع
23	محاولات سابقة في الإصلاح

الفصل الخامس

27 بيئة مُتغيِّرة

الفصل السادس

31 توصيات لهيكلية قرارات الأمن القومي

32 عدد موظفي مجلس الأمن القومي (NSC)

35 التعاون المدني-العسكري وتقاسم الموارد

38 تراجع أنظمة الرسائل التنظيمية والمنضبطة

40 تضمين الوكالات المناسبة

41 دمج الرؤى الاستخباراتية

43 أحادية التفكير الجماعي والافتراضات المُضمَّنة

43 الاستمرارية، والدمج، والتطوير المهني للموظفين

45 فرط استخدام القياصرة

الفصل السابع

47 الخاتمة: وضع الاستراتيجيات، وصنع القرارات وتنفيذ السياسات

49 الاختصارات

51 المراجع

57 عن المؤلف

الأشكال

16 3.1 هيكلية مجلس الأمن القومي (نهاية إدارة جورج هـ. دبليو بوش)، 1992

17 3.2 هيكلية مجلس الأمن القومي (نهاية إدارة كلينتون)، 2000

18 3.3 هيكلية مجلس الأمن القومي (نهاية إدارة جورج دبليو بوش)، 2008

هذا هو المنشور الرابع من سلسلة "إعادة التفكير الاستراتيجي" لمؤسسة RAND (*RAND's Strategic Rethink*). هذا المشروع هو نتيجة استثمار مؤسسة RAND في القوى البشرية وبرامج الأفكار (RAND Corporation's In-vestments in People and Ideas program). تم توفير الدعم لهذا البرنامج بشكلٍ جزئيٍّ من المساهمات الخيرية من الجهات المانحة. نعرب عن تقديرنا الخاص لمؤسسة هوسير (Hauser Foundation)، لمنحها السخية ولرَبنا هوسير (Rita Hauser) لدعمها المستمر للمشروع.

استفاد التحليل أيضاً من المحادثات المكثفة وغير الرسمية مع أكثر من 20 مسؤول أول ومن المستوى المتوسط في مجال السياسات من الإدارات الحالية والسابقة، والذين يملكون خبرة عملية في المكتب التنفيذي للرئيس (Executive Office of the President) وفي وكالات للأمن القومي. قدّم زملاء في مؤسسة RAND سبق وشغلوا مناصب أولى في الحكومة الأمريكية وفي الصحافة وجهة نظر ونقداً أساسيين مع تقدّم الدراسة. ونتوجّه بهذا الخصوص بالشكر الخاص إلى جايمس دوبينز (James Dobbins)، وريتشارد سولومون (Richard Solomon)، وسيث جونز (Seth Jones)، وأندرو ليبمان (Andrew Liepman)، وأندرو باراسيليتي (Andrew Parasiliti)، وليندا روبينسون (Linda Robinson)، وجاك رايلي (Jack Riley)، وسوني إيفرون (Sonni Efron) على التفتيح.

أطلقت هذه الورقة بتشجيع خاصٍ من السفير ريتشارد سولومون (Richard Solomon) الذي استضاف أيضاً مناقشةً مهمةً على الغداء في مارس/آذار 2014، شملت مجموعةً مختارة من المسؤولين الأولين في مجال السياسات الذين يتمتعون بخبرة على مستوى البيت الأبيض، والحكومة، ودون الحكومة. تُعرب مؤسسة RAND عن امتنانٍ كبيرٍ لرواهم واستعدادهم للمساهمة في هذا المشروع. قدّمت كارن دونفريد (Karen Donfreid)، ولين دايفيس (Lynn Davis)، وسينا بيغلاي (Sinna Beaghley) تعليقاتٍ واقتراحاتٍ مدروسة، باعتبارهنّ مراجعاتٍ لضمان الجودة. وتقع أي أخطاء في الواقع أو في التحليل على عاتق المؤلف.

في عالم مضطربٍ وغير منضبط، حيث عرّض النطاق لم يعد مصطلحاً تقنياً يتعلّق بترددات الراديو، وإنما بدلاً عن ذلك، مرادفاً لقدرة صانعي القرارات المحدودة على التعامل مع التزامن، يجب أن يكون للولايات المتحدة نظاماً لصنع قرارات الأمن القومي من أجل دعم دورها العالمي.

يحتاج كل رئيس إلى نظامٍ لصنع القرارات، يعتمد على القدرات الكاملة والحكمة المتركمة للحكومة الأمريكية ولأصحاب الشأن المتعدّدين في الأمة. ومع ذلك، يشير المهنيون المعنيون بالأمن القومي - وهم المسؤولون الذي يجب أن يقدّموا المشورة إلى الرئيس حول القرارات الأكثر صعوبةً - إلى مجموعةٍ من المشاكل الهيكلية التي تُعيق عملية صنع القرارات الفعالة. منذ العام 2004، كان الجمهور الأمريكي يُعبّر عن عدم رضا حادّ من نتائج السياسات الخارجية. في استطلاع للرأي أجرته شركة جالوب (Gallup) في العام 2015، أعرب 61 في المئة عن عدم رضا من موقف الولايات المتحدة في العالم.¹ في حين أنّ عملية صنع قرارات أكثر تركيزاً وبشكلٍ أني أفضل لن تحسّن بالضرورة النتائج بالنسبة للولايات المتحدة، قد تكون الخيارات السيئة كارثية.

يخلل هذا المنظور التحليلي مجموعة من التحديات الإدارية في نظام الأمن القومي ويقدم ثماني توصيات لتعزيز صنع القرارات الأمريكية والإشراف على تنفيذ السياسات. يعتمد هذا التحليل على مقابلات معمّقة وغير رسمية مع أكثر من 20 مسؤولاً في مناصب سابقة أو حالية، وعلى العدد الكبير من الدراسات السابقة حول صنع قرارات الأمن القومي المعاصرة، لمسؤولين أوليين سابقين وخبراء أكاديميين على حدّ سواء. التوصيات خاصة بي وهي ناتجة عن خبراتي على مدى أكثر من 30 عاماً كمسؤول في الخدمة الخارجية الأمريكية (Foreign Service Officer)، منذ إدارة كارتر (Carter Administration). من بين خلاصاتي: يجب تقليص عدد موظفي

¹ جالوب (Gallup)، "الموقف الأمريكي في العالم" (U.S. Position in the World)، غير مؤرّخ.

مجلس الأمن القومي (NSC) من أجل التركيز بشكل أفضل على المجالات ذات الأولوية العليا. يجب التخطيط للعمليات المدنية-العسكرية من قبل مكتب مشترك جديد في وزارة الخارجية الأمريكية (State Department)، مع تولي مسؤول عسكري عام منصب النائب. قد تُساعد جهود الفريق الأحمر (أي فريق التحدي) والعبء المستخلصة على ضمان أن النظام متكيف ومتجاوب. قد يحسن الدمج الأفضل للرؤى الاستخباراتية وعمليات انتداب مسؤولين أوليين عبر الوكالات إلى جودة صنع القرارات واتساقها. يجب أن يكون استخدام المبعوثين الخاصين أو "القياصرة" محدوداً. يحين وقت النقاش واتخاذ قرار بشأن التغييرات المنهجية لدى تحضير إدارة جديدة لتولي مهامها. وبالتالي، قد تكون هذه المساهمة في سلسلة "إعادة التفكير الاستراتيجي" لمؤسسة RAND (*RAND's Strategic Rethink*) مهمة بشكل خاص بالنسبة للفريق الانتقالي الرئاسي القادم، حيث تحدّد أولويات السياسات وتحدّث أنظمتها الخاصة بصنع القرارات والإدارة من أجل الاستجابة لمتطلبات ووقائع جديدة.

تطور الاستراتيجيات والأنظمة

على مدى أكثر من ستة عقود منذ أن تأسست وزارة الدفاع (Department of Defense [DoD])، ووكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (Central Intelligence Agency [CIA])، ومنصب مساعد الرئيس لشؤون الأمن القومي (Assistant to the President for National Security Affairs) (والمعروف أيضاً بتسمية مستشار الأمن القومي [National Security Adviser]) بموجب قانون الأمن القومي للعام 1947 (National Security Act of 1974)، تطوّرت الأنظمة الأمريكية لصياغة الاستراتيجيات وصنع القرارات بطبيعة الحال وبتوجيه رئاسي.

أشارت مجموعات الدراسة والخبراء المتعاقبين إلى حالات من عدم الكفاءة والخلل الوظيفي على مستوى الأنظمة الأمريكية بين الوكالات، مقترحين إصلاحات وتكيفات،² ولكن لم يتغيّر إلا القليل. ما زالت العمليات تتجاوز غالباً الاستراتيجية؛ يعاني نظام صنع القرارات من المركزية المفرطة، وهو مثقل ومحدود؛ يبدو أن الموارد

² تعتمد هذه الدراسة على العمل الشامل لتقرير مشروع إصلاح الأمن القومي (Project on National Security Reform [PNSR]) بتكليف من الكونجرس، بما في ذلك مجلده الذي يضم 793 صفحة من دراسات الحالات حول إدارة سياسات الحكومة الأمريكية. راجع مشروع إصلاح الأمن القومي (PNSR)، "صياغة درع جديد، مشروع إصلاح الأمن القومي" (Forging a New Shield, the Project on National Security Reform)، واشنطن العاصمة: مركز دراسات الرئاسة (Center for the Study of the Presidency)، 2008، أو، أكثر حداثة، ديفيد ج. روثكوف (David J. Rothkopf)، "انعدام الأمن القومي: القيادة الأمريكية في عصر من الخوف" (*National Insecurity: American Leadership in an Age of Fear*)، نيويورك، الشؤون العامة (Public Affairs)، 2014.

موزعة في بعض الأحيان من دون الرجوع إلى الأولويات أو مفهوم استراتيجي قومي. فعبّر الإدارات والعقود، لا اقتراحات الإصلاح الجذري ولا التغييرات الهامشية قد سيطرت أو صنعت فرقاً واضحاً. غير أن طبيعة تحديات الأمن القومي تتغير بسرعة، تماماً كترامنها. يزداد وقت كبار صانعي القرارات المكرسين لكل مسألة وانتباههم ندرةً، وتتوّع التهديدات، ويتحوّل تركيز الجمهور ووسائل الإعلام والسياسات بسرعة أكبر بعد، ما يهدد اتساق السياسات والدعم العام.

تشير التهديدات الناتجة عن قوى عظمى أخرى (في حالة الصين، قوة متنامية)، والدول المارقة، والجهات الفاعلة غير الحكومية مع امتداد عابر للحدود الوطنية، والمخاطر الجديدة التي تواجه الازدهار في اقتصادٍ معلوم إلى أنّ الولايات المتحدة تحتاج حالياً إلى جهدٍ مُصمّم لزيادة الرؤية، والكفاءة، والفعالية التي تستخدم بها أدوات القوة القومية. تماماً كما قامت الولايات المتحدة بنجاح - على الرغم من أن هذا الأمر كان مؤلماً - بإصلاح كفاءة الاقتصاد في الثمانينات، يتوجب عليها حالياً أن تعمل على إصلاح نفسها لتصبح أكثر استراتيجيةً؛ ويعني ذلك اتساقاً أكبر في توفير مواردها، بما في ذلك وقت كبار القادة وانتباههم، مع الأغراض الرئيسية للأمن والسياسة الخارجية. يجب أن يزيد تحديتٍ مماثلٍ لآلية صنع القرارات الخاصة بالحكومة من احتمالات أن تتمكن الولايات المتحدة من اتخاذ خيارات رشيدة في السياسات الخارجية بشكلٍ آني، وتجنّب الأخطاء الاستراتيجية الكبرى. سيطلب انتهاز مثل هذه الفرص تنسيق موارد الأمة وقدراتها الكثيفة في مجالات الشؤون الخارجية، والدفاع، والاستخبارات، والاقتصادات (بالإضافة إلى المصادر الأخرى للقوة الناعمة والصلبة وقوة الإرغام) وتطبيقها دعماً لمقاربة استراتيجية متسقة للمشاركة الدولية. وبخلاف ذلك، ستفوت الولايات المتحدة فرصاً لاستخدام قوتها العظمى ونفوذها بالطريقة الأكثر فعالية في الشؤون الدولية.

يهدف هذا التقرير إلى تقصي وتحليل وجهات نظر ممارسي الأمن القومي الحاليين والسابقين، بالإضافة إلى مسؤولين حكوميين أمريكيين أوليين آخرين يملكون خبرة مباشرة في إدارة التحديات التي جرى وصفها هنا. تمت مقابلة أكثر من 20 مسؤول أول ومن المستوى المتوسط بين شهري أغسطس/آب 2014 ونوفمبر/تشرين الثاني 2015، وهي فترة أزمنة شبيهة دائمة على مستوى الشؤون الدولية. وقد تكرّم علينا أربعة مسؤولين آخرين شغلوا مناصب في مجلس الأمن القومي (National Security Council [NSC]) بقراءة هذا التقرير والتعليق عليه. جرت هذه المناقشات في ظلّ وعدٍ بعدم الكشف عن هوياتهم. حصل إجماعٌ واسعٌ حول المشكلة الحالية وهي: عدد متزايد من العوائق البيروقراطية في وجه إنجاز الأمور. بحسب خلاصتي وخلاصة أغلبية الذين قابلتهم، إن حالات الخلل الوظيفي في هيكلية صنع القرارات الأمريكية ليست أيديولوجية؛ وليست فريدةً بالنسبة للإدارة الحالية أو للإدارتين اللتين سبقتهما. إنها نتائج اتجاهٍ ثابتٍ لواشنطن نحو زيادة عدد المناصب من المستوى الأول وخصوصيتها واستخدام الرسائل الشخصية (البريد الإلكتروني) بدلاً من الرسائل التنظيمية وتواتر الاجتماعات.

طبيعة تحديات الأمن القومي تتغير بسرعة، تماماً كترامنها.

حالات الخلل الوظيفي في هيكليات صنع القرارات الأمريكية هي ... نتائج اتجاه ثابت لواشنطن نحو زيادة عدد المناصب من المستوى الأول وخصوصيتها واستخدام البريد الإلكتروني بدلاً من الرسائل التنظيمية وتواتر الاجتماعات.

داخل الحكومة، اشتكى صانعو السياسات من عدم القدرة على التحضير بشكلٍ مناسبٍ والاختيار بين التطورات التي تتطلب قرارات من المستوى الأول وتلك التي لا تتطلبها. أتوا على ذكر عددٍ كبيرٍ من الاجتماعات من المستوى الأول بقيادة البيت الأبيض مع نتائج ضئيلة، وسياسات تفاعلية بشكلٍ مفرط، وخيارات مُتخذة بالاعتماد على اعتبارات سياسية قصيرة الأمد، وحالات قصورٍ في النظر بالآثار من الدرجة الثانية. تفسد العواقب غير المقصودة المشهد الجيوسياسي.

خارج الحكومة، ينتقد المعلقون الإدارات على السياسات التي يتم اعتمادها من دون تحليلٍ وتحضيرٍ كافيين (وفرص النجاح القليلة)، أو على عمليةٍ مدروسةٍ تُفشل في تطوير خيارات سياسات قابلة للتطبيق. أبدى المحللون أسفاً على الصعوبات في إدارة الجهود المبذولة على نطاق الحكومة بأكملها، وحالات القصور المتكررة في استخلاص العبر من التاريخ، وعادة قياس المُدخلات بدلاً من النتائج. وعلى الرغم من الوعي حول ضرر المواقف التفاعلية بشكلٍ مفرط، قال صانعو السياسات إنهم يشعرون أنّ وسائل التواصل الاجتماعي والمشهد الإعلامي الجديد يتطلّب استجابة فورية للأحداث، على الرغم من عدم وضوح الحقائق الأولية.

تكون في بعض الأيام غرفة العمليات في البيت الأبيض (White House Situation Room [WHSR])، وهي قَمّة هرم عملية السياسات، محجوزةً بشكلٍ كاملٍ لاجتماعات النواب والمسؤولين الرئيسيين. يتم عقد مؤتمرات عن بُعد بواسطة الفيديو من قبل غرفة عمليات البيت الأبيض مع القادة العسكريين والسفراء في الميدان. في البيت الأبيض وفي قاعات الإحاطة الإعلامية في وزارة الخارجية الأمريكية (State Department) ووزارة الدفاع (Defense Department)، يشعر المتحدثون الرسميون أنهم مرغمين على تقديم تعليقات سريعة على الأخبار العاجلة بسرعة تويتر (Twitter)، حتى قبل أن تصبح كل الوقائع (وبالتأكيد قبل أن تصبح التداعيات) معروفة. ومع ذلك، وعلى الرغم من (وربما بسبب) الواقع المستمر الحركة، غالباً ما يبدو صنع السياسات مدفوعاً من دورة الأخبار وتفاعلياً مع الأزمة الأخيرة أو التركيز الإعلامي، مع استثناء التخطيط الاستراتيجي الطويل الأمد. يتم اختيار الاستجابات التكتيكية وفي الخطابات السياسية مع إشارةٍ غير أكيدة إلى، أو دعماً لتوجيه استراتيجي قومي إلى العالم. تتأخر القرارات بسبب المطالبات المتنافسة على جداول أعمال المسؤولين الرئيسيين في نظامٍ مركزيٍّ بشكلٍ مفرط.

ثمّة ميلٌ طبيعيٌّ لإسناد أسلوب وعمليات صنع القرارات لكل واحدة من الإدارات المتتالية إلى شخصية الرئيس ومستشار الأمن القومي (National Security Adviser) وأعضاء مجلس الوزراء الأولين واتجاهاتهم. وعلى الرغم من ذلك، عانى النظام الأمريكي لصنع قرارات الأمن القومي وتطوّر عبر عددٍ من الإدارات وتوسّع تدهوره على وجه الخصوص عبر الإدارات المتعددة الأخيرة، على الرغم من شدة تنوّع أساليب وأولويات الرؤساء. وبالتالي، يُعتَبَر التنظيم مهماً.

لاحظ الرئيس دوايت آيزنهاور (President Dwight Eisenhower) مرّة أنّ "التنظيم لا يستطيع إخراج عبقرى من غير كفو ... [ولكن] عدم التنظيم غالباً ما يؤدي إلى عدم كفاءة ويمكن أن يؤدي بسهولة إلى كارثة".³ التنظيم الجيد ضروري ولكنّه غير كافٍ لعملية صنع قرارات الأمن القومي الفعالة. وجوده يمكن الرؤساء ومستشاريهم من صنع قرارات مستنيرة في سياق استراتيجية مدروسة، على الرغم من أنّهم قد يستمرون في صنع قرارات خاطئة؛ ولكنّ غياب عمليات صنع القرارات الجيدة يُثير مخاطر الفشل.

³ بحسب الاقتباس في فريد جرينشتاين وريتشارد هـ. إيميرمان (Fred Greenstein and Richard H. Immerman)، "تقديم مشورة فعالة حول الأمن القومي: استعادة إرث آيزنهاور" (Effective National Security Advising: Recovering the Eisenhower Legacy)، بوليتيكال ساينس كوارترلي (*Political Science Quarterly*)، المجلد 115، العدد 3، 2000، ص. 338.

تتمثل الوظيفة الأكثر أهمية لنظام صنع القرارات بتأمين تطوير استراتيجيات متسقة ومستدامة لتحقيق المصالح الأمريكية القومية، وإصدار توصيات بها للرئيس.

تحتاج قوة خارقة عالمية على غرار الولايات المتحدة إلى عملية بقيادة الرئيس من أجل صياغة استراتيجيات للعالم الحقيقي واختبارها؛ ودمج المعلومات ووجهات النظر في الزمن الحقيقي من ضمن الحكومة وخارجها؛ وتصميم وتبادل رسائل مرتبطة باستراتيجياتنا مع الحلفاء والأصدقاء والخصوم والشعب الأمريكي. يجب أن تكون هذه العملية مرتبطة بشكل وثيق بقرارات توفير الموارد: ما هي الموارد اللازمة من أجل الاضطلاع باستراتيجية مُقترحة بمصادقية؟ ما هي تكاليف الفرص المرتبطة باستخدام الموارد - المالية والمعنوية والمتعلقة بالموظفين، والعسكرية، والمتعلقة بالمصادقية، إلخ. - بطريقة معينة بدلاً من أخرى؟

تتمثل الوظيفة الأكثر أهمية لنظام صنع القرارات بتأمين تطوير استراتيجيات متسقة ومستدامة لتحقيق المصالح الأمريكية القومية، وإصدار توصيات بها للرئيس. تعتمد الاستراتيجيات المجدية والمستدامة على المصالح والقيم الأمريكية، وتجد جذورها في فهم متطور للسياق الدولي، مع أهداف واقعية وخطط مصممة لتحقيقها، وجس واضح بالموارد التي ستكون مطلوبة. تتطلب عقيدة التخطيط العسكري أن تبدأ الخطط كلها بتحديد "دولة المرحلة النهائية" المرجوة. في حين أن "العلاقات" الدولية لا "تنتهي" بالفعل البتة، فإن وجود هدف واضح هو أساسي لاستراتيجية جيدة. وبحسب كلمات يوجي بيررا (Yogi Berra) الخالدة، "إن كُنْتَ لا تعلم إلى أين تذهب، قد ينتهي بك الأمر في مكان آخر".¹

ترتبط بهذه الوظيفة الأولى أهمية تحديد الأولويات. تعجز حتى أمة بقوة الولايات المتحدة، مع مؤسساتها الحكومية القوية وقراراتها الدفاعية التي لا مثيل لها، عن التصدي لكل تحدٍّ، أو الاستفادة من كل فرصة في مختلف زوايا العالم. لذلك، وبالإضافة إلى صياغة استراتيجيات مجدية ومستدامة، يجب أن تؤدي عملية صنع القرارات إلى

¹ يوجي بيررا (Yogi Berra)، BrainyQuote.com، غير مؤرخ.

نتائج تُثير الرئيس حول الأولويات النسبية بين أغراض السياسات، على ضوء المصالح والقيم الأمريكية. ويجب أيضاً أن تصدر أحكاماً حول المسائل التي تتطلب مشاركة رئاسية وتلك التي لا تتطلبها. ويُعتبر تطوير استراتيجيات مجدية ومستدامة ومُحددة الأولويات الجزء الأول فقط من صنع قرارات الأمن القومي. أما المسائل المهمة أيضاً فهي:

- الإشراف على تنفيذ الاستراتيجيات من قبل الوكالات
- إدارة الأزمات
- تطوير مواد ومقاربات للعرض العام (بيانات صحفية، أسئلة وأجوبة، خطابات، صحائف الوقائع، واستراتيجيات وسائل التواصل الاجتماعي، إلخ.)
- المشاركة مع أصحاب الشأن (الوكالات المحلية، الكونجرس، شركات الأعمال، المنظمات غير الحكومية (Non-Governmental Organizations [NGOs])، والمجموعات ذات المصلحة السياسية الخاصة، إلخ.)
- تخطيط الموارد لشؤون الأمن القومي
- استخدام أفضل المعلومات والتحليل المتوفرة من المجتمع الاستخباراتي (وتوجيه أو إرشاد بشأن تحديد الأولويات لاستخدام الأصول الاستخباراتية)
- تبادل المعلومات بين الوكالات حول التطورات في غير حالة الأزمة، من أجل ضمان التوعية حول الأوضاع السائدة وتعزيز العمل الجماعي والتنسيق.

تُعتبر كل واحدة من هذه الوظائف الفرعية السبعة مهمة، وهي قد تستهلك بشكلٍ جماعيٍّ معظم وقت المسؤولين الرئيسيين التابعين لمجلس الأمن القومي (NSC) والمسؤولين على مستوى السياسات الذين يمثلون وكالات الأمن القومي (وفريق الدعم) تحت سلطة الرئيس. ولكن تتمثل ناحية أساسية من الأنظمة الفعالة لصنع قرارات الأمن القومي - على الرغم من أنها صعبة التحقيق جداً - بعدم السماح للمسائل الملحة بأن تطغى على المسائل المهمة، وعدم السماح للإشراف أو لإدارة الأزمات بأن تطغى على صياغة الاستراتيجية وتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، يؤدي المسؤولون الأولون في مجلس الأمن القومي دوراً دبلوماسياً من وقتٍ إلى آخر كممثلين مباشرين للرئيس، بحيث كان ذلك الأكثر شهرةً في حالة دبلوماسية هنري كيسينجر بشأن الصين (Henry Kissinger)، وإنما أيضاً على أساس يومي. ويستطيع مستشار الأمن القومي (National Security Adviser) أو النواب الأولون تمثيل وجهات نظر الرئيس للنظر في المستشاريات ورئاسات الوزراء، ومن وقتٍ إلى آخر،

لرؤساء الدول مباشرة. يساعد استخدام مثل هذه القنوات على جعل الدبلوماسية الأمريكية فعّالة إلى أقصى حدّ ممكن. وقد يساعد نظامٌ أكثر فعالية وكفاءة لصنع القرارات على ضمان أنّ مثل هذه الوظائف الدبلوماسية لمجلس الأمن القومي تعزز الاستراتيجيات المتسقة، وتحرر وقت القادة الأولين من أجل تطوير مثل هذه العلاقات الشخصية المباشرة.

كيف تطوّر نظام الأمن القومي؟

دخلت الولايات المتحدة الحرب العالمية الثانية (World War II) مع دائرتين منفصلتين تماماً للجيش وقوات البحرية ومن دون هيكلية للإشراف المشترك عليها. قارن رئيس هيئة أركان الجيش جورج مارشال (Chief of Staff of the Army George Marshall) النظام الأمريكي - أو بالأحرى، عدم وجود نظام - على نحو غير مناسب، بالأمانة البريطانية الداعمة لرئيس الوزراء ووزير الدفاع وينستون تشرشل (Prime Minister and Defense Minister) (Winston Churchill) ملاحظاً أنه "من جهتنا، لا وجود لشخصٍ مماثل، ونحن نُعاني وفقاً لذلك. وبالتالي، يُمثل البريطانيون جبهةً صلبةً من المسؤولين واللجان. نحن لا نستطيع حشد مثل هذه القوة".¹ ومع تقدّم الحرب، عيّن الرئيس فرانكلن روزفلت (President Franklin Roosevelt) الأدميرال ويليام ليهي (Admiral William Leahy) ممثلاً شخصياً له لدى لجنة رؤساء هيئة الأركان (Chiefs of Staff Committee) إلى جانب مارشال (Marshall) ورئيس قوات البحرية إيرنست كينج (Navy Chief Earnest King). وقد تم تعيين ليهي أيضاً رئيساً لرؤساء الأركان المشتركين (Chairman of the Combined Chiefs of Staff)، الذين ضمّوا أيضاً رؤساء القوات البريطانية، والذين كانت كل القرارات الاستراتيجية الرئيسية تُتخذ عبرهم. على الرغم من ذلك، لم يكن لليهي موظفون مخصّصون ولم يكن منصبه رسمياً بحسب التشريع. احتفظ روزفلت بكل القرارات المهمّة لنفسه، ومال إلى استشارة المسؤولين الأولين كل واحد على حدة، بدلاً من القيام بذلك بشكلٍ جماعي.

¹ راي س. كلاين (Ray S. Cline)، "جيش الولايات المتحدة في الحرب العالمية الثانية: وزارة الحرب: مقر قيادة واشنطن: وحدة العمليات (United States Army in World War II: the War Department: Washington Command Post: the Operations Division)، واشنطن العاصمة، مركز التاريخ العسكري (Center of Military History)، 2003، ص. 106 (بحسب الاقتباس في مشروع إصلاح الأمن القومي (PNSR)، "صياغة درع جديد، مشروع إصلاح الأمن القومي" (Forging a New Shield, the Project on National Security)، واشنطن العاصمة: مركز دراسات الرئاسة [Center for the Study of the Presidency]، 2008، ص. 53).

بعد الحرب، قامت إدارة ترومان (Truman) والكونجرس باتخاذ مبادرات متعددة من أجل تنظيم وتوضيح استراتيجية الأمن القومي الأمريكي وعملية الإشراف لما كان يُنظر إليه على أنه مستقبل محفوف بالتحديات. دمج الكونجرس لجان مراقبة متعددة في لجان القوات المسلحة التابعة لمجلس الشيوخ ومجلس النواب (Senate and House Armed Services Committees). وبعد أكثر من عامٍ من المناورات السياسية والنقاش، تم اعتماد قانون الأمن القومي للعام 1947 (National Security Act of 1947). تأسست بموجب هذا القانون وزارة الدفاع (DoD)، ووكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (CIA)، ومجلس الأمن القومي (NSC)، والذي ضمّ أعضاء نظاميين (الرئيس، ووزير الخارجية والدفاع، وأمناء الخدمات الثلاثة، والأمين لمجلس جديد لموارد الأمن القومي [National Security Resources Board]). لم يأت التشريع على ذكر سوى دعمٍ نادرٍ للموظفين؛ وقد حدّد مهام مجلس الأمن القومي:

تقديم المشورة إلى الرئيس فيما يتعلق بدمج السياسات الداخلية والخارجية والعسكرية المرتبطة بالأمن القومي، بطريقة تمكن الخدمات العسكرية والدوائر والوكالات الحكومية الأخرى من التعاون بفعالية أكبر في المسائل التي تنطوي على الأمن القومي.²

وعلى مدى السنوات اللاحقة، نما مجلس الأمن القومي (NSC) ليؤدي دوراً أكثر تأثيراً في وضع السياسات والعمليات الأمريكية للأمن القومي والإشراف عليها وطور هيكليّة دعم للموظفين. عكس الرئيس آيزنهاور الذي كان الأكثر درايةً بالعقيدة العسكرية التي تفصل بين التخطيط والعمليات النموذج العسكري من خلال تأسيس هيئة بين الوكالات بقيادة البيت الأبيض خصيصاً من أجل التخطيط.³

انشغل الرئيس ريتشارد نيكسون (Richard Nixon) بشكلٍ خاصٍ بمسألة عملية صنع القرارات الحكومية بشأن الشؤون الخارجية والتي كانت تعاني من خللٍ وظيفي. عيّن في منصب مستشاره للأمن القومي رجلاً كان جزءاً من مجموعة دراسة في جامعة هارفرد (Harvard University)، كانت تطوّر أفكاراً لتحسين إدارة السياسات الخارجية

² القانون العام (Public Law) 80-253، الفقرة 101 (أ)، 61 القوانين العامة الأمريكية - رقم 496، التنسيق للأمن القومي (Coordination for National Security)، 1947، (بحسب الاقتباس في برنامج إصلاح الأمن القومي [PNRSR]، 2008، ص. 57، مع إضافة التشديد).

³ راييموند ميلين (Raymond Millen)، "تطوير التفكير الاستراتيجي: نموذج آيزنهاور" (Cultivating Strategic Thinking: The Eisenhower Model)، باراميترز - مجلة كلية الحرب التابعة للجيش الأمريكي (The Journal of the United States Army War College)، المجلد 42، العدد 2، 2012، ص. 56-70؛ وبول د. ميلير (Paul D. Miller)، "الرئاسة المعاصرة: تنظيم مجلس الأمن القومي: تعجبي فعلاً" (The Contemporary Presidency: Organizing the National Security Council: I Like Ike's)، برزيدانشيل ستاديز كوارترلي (Presidential Studies Quarterly)، المجلد 43، العدد 3، 2013، ص. 592-606.

تطوّرت عملية السياسات الحالية بالإجمال من التصميم الذي وُضع في العام 1989 من قبل الجنرال برنت سكوكروفت (General Brent Scowcroft)، وهو مستشار الأمن القومي للرئيس جورج هـ. دبليو بوش (National Security Advis- er to President George H.W. Bush).

الأمريكية وهو هنري كيسينجر (Henry Kissinger).⁴ على مدى سنوات نيكسون-فورد (Nixon-Ford)، هيمن كيسينجر على صياغة سياسات الأمن القومي وتنفيذها، أولاً انطلاقاً من منصبه كمستشار للأمن القومي، ومن ثم من وزارة الخارجية الأمريكية في عهد نيكسون الثاني وخلال إدارة فورد. أعادت إدارة كارتر، تحت إشراف مستشار الأمن القومي زبنيو بريزينسكي (National Security Adviser Zbigniew Brzezinski) هيكلية وممارسة التشاور في مجال السياسات بين الوكالات، على الرغم من أنه كان عليها التصدي لبعض الانتكاسات الخطيرة، بما فيها الغزو السوفياتي لأفغانستان وفشل عملية "Desert One" لإنقاذ الرهائن في إيران.

شهد عهده إدارة رونالد ريجان (Ronald Reagan) ستة مستشارين للأمن القومي وأوجه قصور خطيرة في إدارة السياسات الخارجية (مثل: قصف الثكنات البحرية في لبنان، وقضية إيران-كونترا [Iran-Contra]، وخط أنابيب غاز سيبيريا). ومع ذلك، فقد نجحت الإدارة أيضاً بتنسيق السياسات لمنافسة الاتحاد السوفياتي (Soviet Union) عبر مجموعة من مجالات السياسات ولتعزيز الاقتصاد الأمريكي (مثل: معالجة أوجه القصور في الداخل وإصلاح نظام معدل الصرف الدولي من خلال اتفاقات بلازا [Plaza Accords])، مع بلورة رؤية قوة ناعمة مقنعة لدور الولايات المتحدة في النظام الدولي (مثل: "المدينة المشرقة في أعلى التل"). شهدت الإدارة كفاحات خطيرة بين وزارتي الخارجية والدفاع على مقاربات السياسات، ولكنها لم تواجه عمليات عسكرية كبيرة.

تطوّرت عملية السياسات الحالية بالإجمال من التصميم الذي وُضع في العام 1989 من قبل الجنرال برنت سكوكروفت (General Brent Scowcroft)، وهو مستشار الأمن القومي للرئيس جورج هـ. دبليو بوش (Na-tional Security Adviser to President George H.W. Bush). أنشأ هذا النظام لجنة للمسؤولين الرئيسيين (Principals' Committee [PC])، والتي تضمّ مجلس الأمن القومي باستثناء الرئيس؛ ولجنة النواب (Deputies Committee [DC])، التي تضمّ نائب وزير الخارجية ونائب وزير الدفاع ودوائر ووكالات أخرى؛ وسلسلة من لجان السياسات بين الوكالات (Intragency Policy Committees [IPCs])، من أجل تأمين الموظفين ودعم النواب حول مجموعات من القضايا المحددة. كان المقصود من اللجان أن تكون هرمية بحيث تم تطوير وصقل خيارات السياسات وهي تنتقل صعوداً من لجان السياسات بين الوكالات، مروراً بلجنة النواب ولجنة المسؤولين الرئيسيين، وصولاً إلى مجلس الأمن القومي بأكمله. وكان يتم إبلاغ القرارات الرئاسية بعد ذلك من أعلى إلى أسفل للسلسلة للتنفيذ

⁴ يوثق المؤرخ نبال فيرجسون (Niall Ferguson) ذلك كعامل قوي في قرار نيكسون بتعيين كيسينجر في كتابه، "كيسينجر: 1923-1968: المثالي" (Kissinger: 1923-1968: The Idealist)، (بينجوين بريس [Penguin Press]، 2015، ص. 855-866). واستنتج فيرجسون (Ferguson): "يجب فهم تعيين كيسينجر على أنه أكثر من مجرد تلاقح للأفكار ... لقد كان جزءاً من عملية إصلاح جذري لآلية صنع السياسات الخارجية، وهو إصلاح شارك كيسينجر بنفسه في تأليف الخطة له."

من قبل مختلف الدوائر والوكالات.⁵

مع عدد موظفين لمجلس الأمن القومي يساوي حوالي المئة (ومن دون مجلس أمن داخلي [Homeland Security Council] أو مدير للاستخبارات القومية [Director of National Intelligence [DNI]، صاغت هذه الإدارة وطبقت استراتيجية متسقة من أجل بناء أوروبا "كاملة، حرة وسلمية" بعد انهيار جدار برلين (Berlin Wall)، ومن بعده الاتحاد السوفيتي (Soviet Union). لم يكن تصميم استراتيجية مديدة البصر لتحقيق إعادة التوحيد الألمانية، وإعادة توجيه منظمة حلف شمال الأطلسي [NATO] وتوسيعها، والمساعدة التي تم تقديمها للاتحاد الروسي (Russian Federation) الجديد مقاربات بديهية، ولا حكمة تقليدية (أسلوب عمل تقليدي وسائد)، ولا سهلة الإنجاز. في حين أنّ إدارة جورج ه. دبليو بوش لم تردع غزو صدام حسين العاشم للكويت، ما إن حصل هذا الغزو، بنت الولايات المتحدة ائتلافاً متنوعاً ومتعدد الجنسيات من أجل دحره. كان ذلك نموذجاً لمواصلة الأهداف والأساليب والطرق بنجاح. تجنّبت الإدارة أيضاً إغراء السعي إلى تغيير النظام الحاكم كان ليشردم الائتلاف.

بالإجمال، كانت الانجازات الخارجية التي حققتها إدارة بوش هذه نتيجة القرارات الجيدة التي اتخذها الرئيس بوش بنفسه، ولكن عملية السياسات بقيادة الجنرال سكوكروفت كانت استراتيجية بشكل غير اعتيادي وأقلّ وظيفية من تلك الخاصة بإدارات أسلافه. فصل سكوكروفت بحذر أيضاً مشورته في مجال السياسات للرئيس عن دوره في إدارة عملية تنسيق حيث يتم الإصغاء إلى مختلف وجهات النظر. ولهذا السبب، يعتبر البعض إدارة جورج ه. دبليو بوش

⁵ آلن ج. ويتاكر (Alan G. Whittaker)، شانون أ. براون (Shannon A. Brown)، فريدريك س. سميث (Frederick C. Smith)، وإليزابيث ماك كون (Elizabeth McKune)، "عملية الأمن القومي: مجلس الأمن القومي والنظام بين الوكالات" (*The National Security Council and Interagency System*)، واشنطن العاصمة: الكلية الصناعية للقوات المسلحة (The Industrial College of the Armed Forces)، جامعة الدفاع القومي (National Defense University)، 2011. راجع أيضاً إصلاحات سكوكروفت (Scowcroft) للعام 1989، والتي تعود جذورها إلى التغييرات التي أجريت في أواخر عهد ريجان الثاني، كردّ على قضية إيران-كونترا. تأسس نظام مجلس الأمن القومي الخاص بالرئيس بيل كلينتون (Bill Clinton) في العام 1993، وذلك الخاص بالرئيس جورج دبليو بوش (George W. Bush) في العام 2001؛ وذلك الخاص بالرئيس باراك أوباما (Barack Obama) في العام 2009 (البيت الأبيض [White House]، تنفيذ توصيات مجلس المراجعة الخاص بالرئيس Implementation of the Recommendations of the President's Special Review Board)، توجيه قرار الأمن القومي-266 (NSDD-266)، واشنطن العاصمة، 31 مارس/آذار 1987؛ البيت الأبيض (White House)، "تنظيم نظام مجلس الأمن القومي (Organization of the National Security Council System)، قرار الأمن القومي-1 (NSD-1)، واشنطن العاصمة، 30 يناير/كانون الثاني 1989؛ البيت الأبيض (White House)، "عملية مجلس الأمن القومي بين الوكالات (National Security Council Interagency Process)، توجيه قرار الأمن القومي-276 (NSDD-276)، واشنطن العاصمة؛ 9 يونيو/حزيران 1987، البيت الأبيض (White House)، تنظيم مجلس الأمن القومي (Organization of the National Security Council)، توجيه القرار الرئاسي-2 (PDD-2)، واشنطن العاصمة، 20 يناير/كانون الثاني 1993، تنظيم نظام مجلس الأمن القومي (Organization of the National Security Council System)، قرار الأمن القومي-1 (NSD-1)، واشنطن العاصمة؛ 13 فبراير/شباط 2001، البيت الأبيض (White House)، تنظيم نظام مجلس الأمن القومي (Organization of the National Security Council System)، توجيه السياسات الرئاسية-1 (PPD-1)، 13 فبراير/شباط 2009).

”المعيار الذهبي“ في عمليات السياسات الفعالة والكفوءة (الشكل رقم 3.1).

أسست إدارة كلينتون مجلس الاقتصاد القومي (National Economic Council) لدمج صنع السياسات الاقتصادية الداخلية والدولية (الشكل رقم 3.2). وبعد الهجومين الإرهابيين في 11 سبتمبر/أيلول 2001، أسست إدارة جورج دبليو بوش مجلس أمن قومي منفصلاً (الشكل رقم 3.3)، ولكن أعيد دمجها في العام 2009 مع موظفي مجلس الأمن القومي (NSC) من قبل إدارة أوباما.

في الإدارتين الأخيرتين، كان تطوير وإدارة سياسات الأمن القومي الأمريكي يتميّزان بنمو كبير لعدد الموظفين، ويعتبر أنهما يعانيان من خللٍ وظيفيٍّ متزايد، حتّى من قبل بعض ممارسيهما الخاصين.⁶ انتشرت لجان السياسات بين الوكالات (IPCs) من دون تحسين ملحوظٍ في صياغة الخيارات. يتم عقد اجتماعات لجنة النواب (DC) ولجنة المسؤولين الرئيسيين (PC) بتواتر متزايد، من دون الالتزام بجدولٍ زمني منتظم، وغالباً بناءً على إشعارات قصيرة، ما يشغل وقت صانعي السياسات بطلبات يتعذر تحملها، مع فرصٍ ضئيلةٍ للتحضير في كثيرٍ من الأحيان. يلاحظ ديفيد روثكوبف (David Rothkopf) أنه، وبحلول العهد الثاني لإدارة أوباما، كان عدد موظفي مجلس الأمن القومي قد بلغ عشرة أضعاف عددهم خلال سنوات نيكسون-كيسينجر (Nixon-Kissinger).⁷

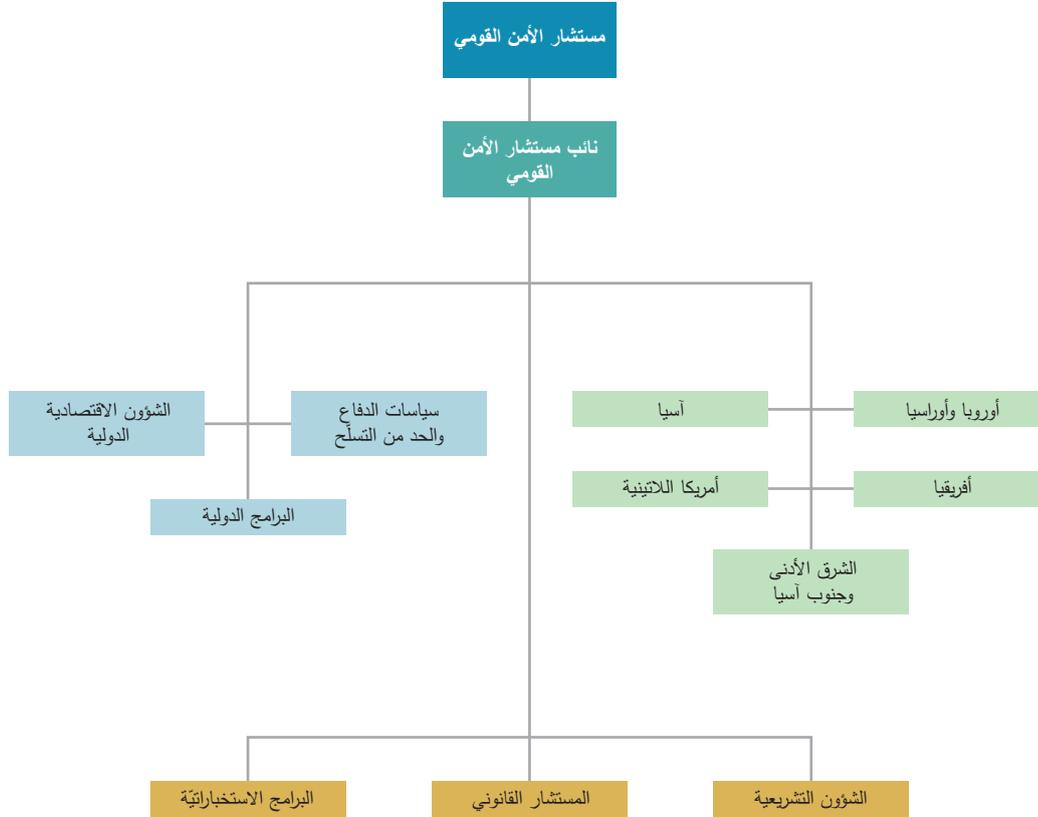
مع ذلك، تم اختبار الزيادة الحادة في عدد موظفي مجلس الأمن القومي عندما سعت واشنطن وراء السيطرة على تحديات السياسات الخارجية الجديدة، مثل العراق (من العام 2003 فصاعداً)، جورجيا (2008)، ليبيا (2011)، الحرب الأهلية السورية (2011 فصاعداً)، أوكرانيا (2014)، أو ظهور الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (Islamic State of Iraq and Syria [ISIS]) (2014).

يجب عدم النظر إلى مثل هذه الأمثلة في المقام الأول على أنها حالات قصور استخباراتي، أو مفاجآت استراتيجية، أو أعمال عشوائية. في كثيرٍ من الحالات (وبالأخص مؤخراً) كانت الأساسيات والمخاطر الكامنة واضحةً قبل الأحداث وحتى إنّ المجتمع الاستخباراتي قد أشار إليها. وتُظهر المذكرات أنّ صانعي السياسات الأولين –

⁶ ”لم تبدأ قضايا [الإدارة الجزئية] هذه في عهد أوباما. فقد كان هناك اتجاه ثابت نحو سيطرة أكثر مركزية للبيت الأبيض على جهاز الأمن القومي منذ عهد هاري ترومان ... فمؤخراً مع موظفي مجلس الأمن القومي (NSC) بقيادة سكوكروفت (Scowcroft) في بداية التسعينات، بلغ عدد الموظفين المهنيين حوالي الخمسين موظفاً. يتجاوز اليوم عدد موظفي الأمن القومي 350 موظفاً. أخذت الطبيعة المسيطرة للبيت الأبيض في عهد أوباما وموظفو الأمن القومي الإدارة الجزئية والتدخل التشغيلي إلى مستوى جديد“. روبرت م. جايتس (Robert M. Gates)، ”الواجب: مذكرات وزير في الحرب“ (Duty: Memoirs of a Secretary at War)، نيويورك: ألفريد أ. كنوبف (Alfred A. Knopf)، 2014، ص. 587. خلال إدارة جورج دبليو بوش، تم تبديل اسم ”موظفو مجلس الأمن القومي“ إلى ”موظفو الأمن القومي“ (National Security Staff [INSS]). استخدم الوزير جايتس (Secretary Gates) المُقتطعين الهجائيين لوصف مهمة الموظفين القوميين للبيت الأبيض في قِباتٍ مختلفة.

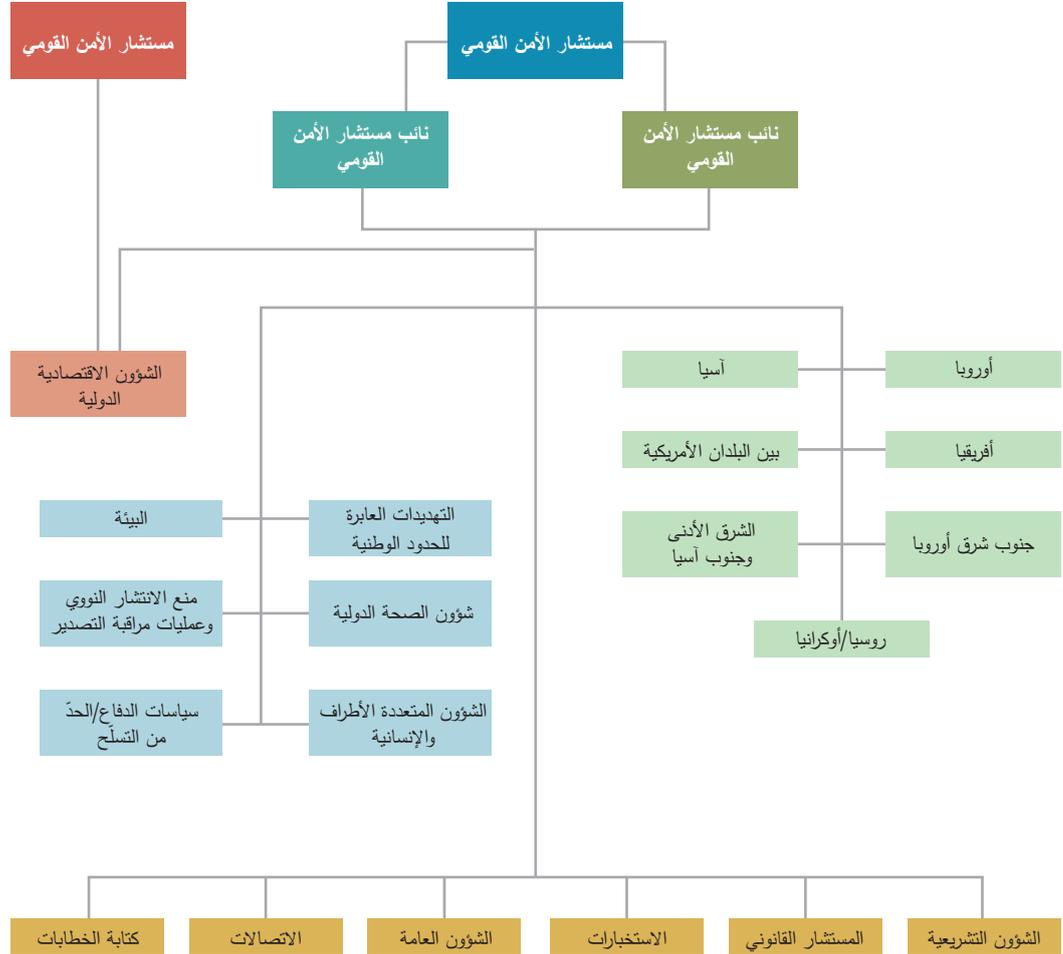
⁷ روثكوبف (Rothkopf)، 2014، ص. 9. أقرّ لاحقاً أنّ ”بعضاً من هذا [العدد الكبير لموظفي مجلس الأمن القومي] هو جئة مجلس الأمن الداخلي من عهد بوش بحيث يتم هضمه ببطء“ (ص. 358).

الشكل رقم 3.1 هيكلية مجلس الأمن القومي (نهاية إدارة جورج هـ. دبليو بوش)، 1992



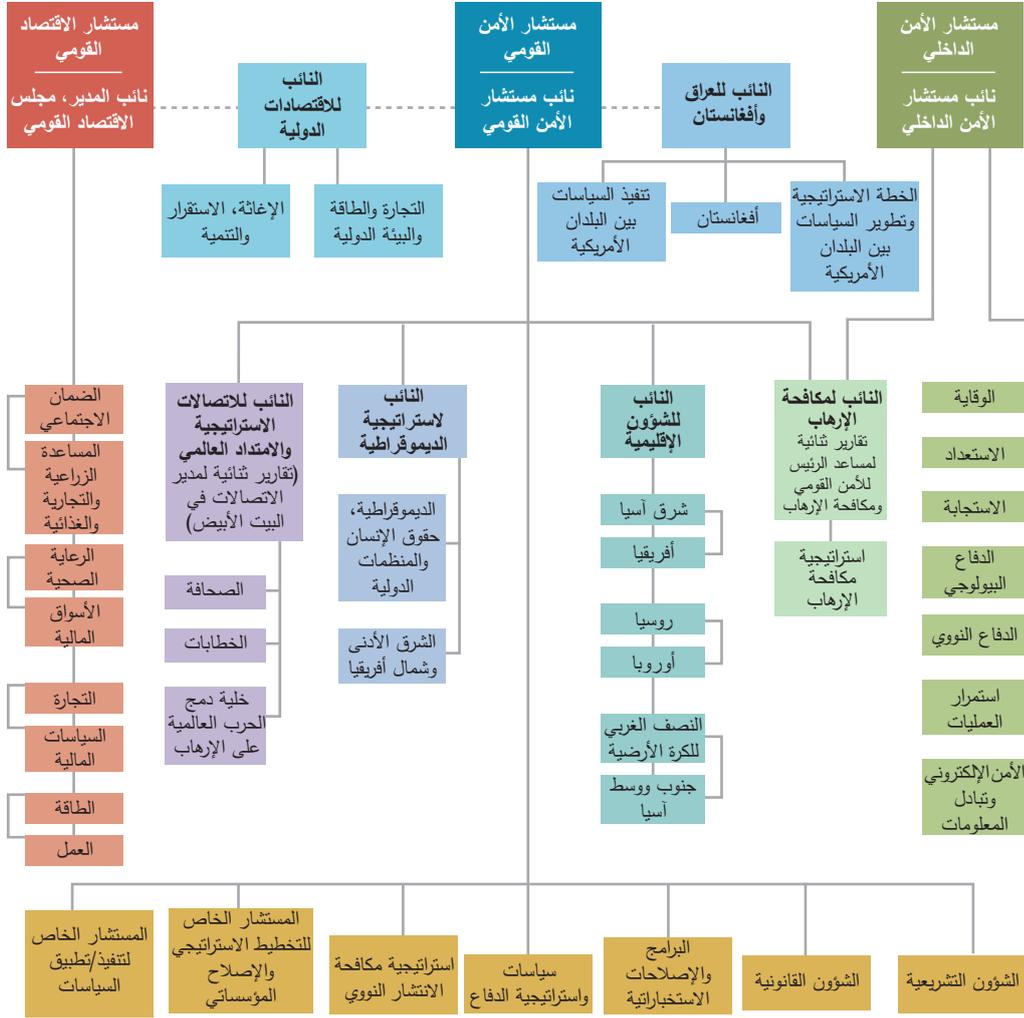
المصدر: الشكل بتصريح من برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR)

الشكل رقم 3.2
هيكلية مجلس الأمن القومي (نهاية إدارة كلينتون)، 2000



المصدر: الشكل بتصريح من برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR)

الشكل رقم 3.3 هيكلية مجلس الأمن القومي (نهاية إدارة جورج دبليو بوش)، 2008



المصدر: الشكل بتصريح من برنامج إصلاح الأمن القومي (NSR) (PNSR)

المشاركين في الاستجابة للأزمات على جبهات أخرى والذين يتعاملون مع الإدارة المفصّلة للعمليات الجارية وتشديد الحقبة الجديد على الدبلوماسية العامة - من المحتمل أنه لم يكن لها عرض النطاق الترددي لتقدير جميع مخاطر هذه الحالات.⁸

فلماذا فشل موظفو مجلس الأمن القومي في ظل أربع إدارات، والذين يضمّون جميعهم مُنجزين بارعين، في إنتاج قرارات فضلى في السياسات الخارجية تحت رئاستين مختلفتين؟ يبدو أن المشكلة لا تكمن في الموارد بحدّ ذاتها، وإنّما في التنظيم الفعّال لإدارة سياسات الأمن القومي. تدعو الحاجة إلى إدارة القضايا من قبل المسؤولين الذين يفهمونها. ويجب أن تكون المعلومات والتحليل متوفّرةً عندما وحيثما تكون مطلوبة. يجب أن تتعكس الرؤى الاستخباراتية في عملية السياسات. ويجب أن تنظر صياغة الاستراتيجيات في وجهات نظر بين الوكالات. يحتاج القادة إلى التنبّه إلى الخيارات الاستراتيجية وتجنّب أن يطغى الفوري على المهم. من أجل تطوير وتنفيذ فعالين وآنيين للسياسات، يجب ألا يكون لمبدأ "انتظر وسترى" الأولوية على السياسات الاستباقية. يجب دمج وجهات نظر قادة الكونجرس في صياغة الاستراتيجيات والقرارات الرئيسية. ويجب أيضاً دمج وجهات نظر الذين هم خارج الحكومة (شركات الأعمال، والمنظمات غير الحكومية والأكاديميين) من أجل ضمان ألا تصبح إدارة أسيرةً لأحادية التفكير الجماعي.

كيف تصنع أممً أخرى القرارات؟

إنّ وضع القوة الخارقة - وتفاوت الموارد الأمريكية - يُموّه في بعض الأحيان أهمية كيفية معالجة تحديات صنع القرارات. وقد يكون من المفيد بالتالي النظر في كيفية معالجة حكومتين أصغر بكثير لبعض قضايا إدارة الأمن القومي الأساسية الخاصة بها (على الرغم من أنّ ذلك يحصل على نطاقٍ مختلفٍ إلى حدّ كبير). وعلى الرغم من أن بيروقراطياتها أصغر بكثير، فهي أيضاً يتوجب عليها أن تتخذ قرارات أساسية في أطر زمنية قصيرة وسط عدد هائل من المعلومات.

⁸ استنكر وزير الدفاع السابق جايتس (Gates) اجتماعاً للجنة المسؤولين الرئيسيين (PC) التابعة لمجلس الأمن القومي (NSC) (الذي أشار إليه بتسمية موظفي الأمن القومي [INSS]) عُقد في فبراير/شباط 2011 حول دعم الوجود المستمر للمدربين الأمريكيين في العراق: "في اجتماع المسؤولين الرئيسيين في وقتٍ لاحق في ذلك اليوم، قلتُ 'توقفوا' عندما غصنا سريعاً في التفاصيل. كان يجب الإجابة عن الأسئلة الأساسية أولاً، بما فيها إذا كنا جميعاً قد وافقنا على أننا نريد وجوداً عسكرياً أمريكياً في العراق بعد 31 ديسمبر/كانون الأول... وكما هي الحال غالباً، قلتُ إن موظفي الأمن القومي كانوا أصلاً منغمكين بالإدارة الجزئية قبل أن يكون قد تمّ التطرق إلى الأسئلة الأساسية" (جايتس [Gates]، 2014، ص. 553).

إنّ وضع القوة الخارقة - وتفاوت الموارد الأمريكية - يُموّه في بعض الأحيان أهمية كيفية معالجة تحديات صنع القرارات.

على مدى أغلبية تاريخ بريطانيا، كانت سياساتها من حيث الأمن القومي وسياساتها الخارجية تُصنع بشكلٍ غير رسمي، بتنسيقٍ من قبل رئيس الوزراء ومجلس الوزراء، مع اضطلاع وزير الشؤون الخارجية (Foreign Secretary) ووزير الدفاع (Secretary of Defence) بأدوار خاصة. لهاتين الدائرتين الوزاريتين على حد سواء عمليات داخلية لتطوير السياسات والإشراف عليها، يديرها تقليدياً وكلاء دائمون للوزارات (Under Secretaries) (موظفون مدنيون أولون). كانت تتم إدارة التنسيق الاستخباراتي من قبل لجنة الاستخبارات المشتركة (Joint Intelligence Committee).

في العام 2010، أسست بريطانيا مجلس أمنٍ قوميٍّ رسمياً، مقرّه في مكتب مجلس الوزراء.⁹ على غرار نظيره الأمريكي، لمجلس الأمن القومي البريطاني مستشاراً للأمن القومي (National Security Adviser) وأعضاء دائمون (نائب رئيس الوزراء [Deputy Prime Minister]، ووزراء الخارجية، والدفاع، والتنمية الدولية، ووزير داخلية مسؤول عن شؤون الهجرة والشؤون الداخلية، ووزير المالية (Chancellor of the Exchequer)؛ بالإضافة إلى وزير الدولة في ديوان مجلس الوزراء). تم تأسيس لجان فرعية للتهديدات والمخاطر والحالات الطارئة (Threats, Hazards and Contingencies) (برئاسة وزير الداخلية)، وللقوى الناشئة (بترأسها وزير الخارجية)، وللشؤون النووية (بترأسها رئيس الوزراء). وبترأس مستشار الأمن القومي أيضاً لجنة الاستخبارات المشتركة (Joint Intelligence Committee).

مع إعادة التنظيم هذا، حدثت بريطانيا نظاماً غير رسمي وموروثاً لصنع قرارات الأمن القومي وتنفيذها، ومنحته هيكلية. كان النظام الجديد أيضاً بارزاً في محاولة دمج مراجعة الموارد الشاملة مع استراتيجية الأمن القومي. وعلى الرغم من ذلك، انتقدت المراجعات البرلمانية للعامين 2010 و2012 النتائج بشدة. ومع الوقت، عاد النظام البريطاني إلى نظامه التقليدي للتعامل مع السياسات الخارجية وقضايا الأمن المنسقة في مكتب مجلس الوزراء، ما يوضح أنه بالنسبة للبريطانيين، الأعمال الصغيرة وغير الرسمية تُفيد أكثر من تلك الكبيرة والتي تتميز بطابع رسمي.

تُبدى سنغافورة، على الرغم من أنها صغيرة وليس لها المسؤوليات والمصالح العالمية التي للولايات المتحدة أو بريطانيا، مقارنةً منضبطةً لناحية حرجة أخرى من دعم صنع قرارات الأمن القومي: تقييم المخاطر. لدى سنغافورة، وهي دولة المدينة (مدينة مستقلة ذاتية الحكم) وأكبر من واشنطن العاصمة بـ3.5 مرات فقط، أمران محتمان: المحافظة على علاقات خارجية مواتية – وبالأخص مع عملاقي آسيا والمحيط الهادئ، وهما الصين والهند – ومكافحة الإرهاب

⁹ مكتب رئيس الوزراء (Prime Minister Office)، "تأسيس مجلس أمن قومي" (Establishment of a National Security Council)، بيان صحفي، لندن: 12 مايو/أيار 2010.

الإسلامي. في العام 2003، بعد مشاوراتٍ مع وكالة الدفاع لمشاريع البحث المتقدمة الأمريكية (U.S. Defense Advanced Research Projects Agency)، أسست الحكومة برنامج تقييم المخاطر والمسح الأفقي (Risk Assessment and Horizon Scanning [RAHS]) من أجل مساعدة جهازها الخاص بالأمن القومي. أفاد شاين هاريس (Shane Harris) من فورين بوليسي (Foreign Policy) أنّ سنغافورة:

تستخدم مزيجاً من التكنولوجيا المسجلة الملكية والتجارية وتعتمد على "نموذج معرفي" مصمم لمحاكاة عملية التفكير البشري. ... إنه أداة تساعد الإنسان على غربة مجموعات هائلة من البيانات للحصول على أدلة حول كل شيء. إنها مصممة من أجل تحليل المعلومات من أي مصدر عملياً - ويكون المدخل عرضياً تقريباً - وتأسيس نماذج يمكن استخدامها لتنبؤ أحداث محتملة. يمكن بعدئذٍ تبادل هذه السيناريوهات عبر الحكومة السنغافورية واختيارها من قبل أي وزارة أو دائرة قد تجدها مفيدة. فباستخدام مستودع للمعلومات يُسمى قاعدة بيانات الأفكار، يؤسس برنامج تقييم المخاطر والمسح الأفقي (RAHS) وفريق المحللين التابع له "سرديات" حول كيفية إمكانية تطوّر تهديدات أو فرص استراتيجية مختلفة. ليست النقطة تنبؤ المستقبل بقدر ما هي تصوّر سيناريوهات مستقبلية محتملة يمكن أن تُرشد الحكومة إلى الأمور التي يجب التنبّه منها ومتى يجب التعمّق¹⁰

وفي تقرير صدر في أكتوبر/تشرين الأول 2012 لمركز وودرو ويلسون الدولي للعلماء (Woodrow Wilson International Center for Scholars) حول تحديث "نظم أمريكا الموروثة للاستجابة إلى الشكل الفريد للتحديات المتسارعة والمُعقدة"، أشار ليون فورث (Leon Fuerth) إلى برنامج تقييم المخاطر والمسح الأفقي (RAHS) على أنّه واحدة من "الوحدات الأجنبية الثمانية لتعزيز التبصّر ودمج السياسات على نطاق الحكومة بأكملها" والتي "تقدّم نماذج لمقاربات قد - مع تعديلٍ مناسب - تُفيد في الولايات المتحدة"¹¹ وفي سياقٍ مماثل، تُجادل شيلا رونيس (Sheila Ronis)، وهي الرئيسة السابقة لمجموعة عمل الرؤية التابعة لبرنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR's Vision Working Group)، أنّ الولايات المتحدة قد تحسّن عملياتها لصنع قرارات الأمن القومي من خلال الاضطلاع بنوع

¹⁰ شاين هاريس (Shane Harris)، "المختبر الاجتماعي" (The Social Laboratory)، فورين بوليسي (Foreign Policy)، 29 يوليو/تموز 2014.

¹¹ ليون س. فورث (Leon S. Fuerth) وإيفان م. ه. فاربر (Evan M. H. Farber)، "حوكمة استباقية، تحديثات عملية: تجهيز الفرع التنفيذي من أجل مواكبة سرعة التحديات الرئيسية وتعقيدها المتزايدين" (Anticipatory Governance, Practical Upgrades: Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges)، واشنطن العاصمة: مركز وودرو ويلسون الدولي للعلماء (Woodrow Wilson International Center for Scholars)، أكتوبر/تشرين الأول 2012.

العمل الذي ينجزه مركز سنغافورة للسيناريوهات المستقبلية الاستراتيجية (Singapore's Center for Strategic Futures).¹²

¹² شيلا ر. رونيس (Sheila R. Ronis)، "المكتب التنفيذي لرئيس الولايات المتحدة: الحاجة إلى قدرات جديدة، عبر من سنغافورة ومشروع إصلاح الأمن القومي" (*Executive Office of the President of the United States: The Need for New Capabilities, Lessons From Singapore and the Project on National Security Reform*)، ملاحظات في جمعية مستقبل العالم (World Future Society)، واشنطن العاصمة، تشابتر (Chapter)، 17 يناير/كانون الثاني 2013.

محاولات سابقة في الإصلاح

حثّ المحلّون والممارسون ومجموعات الدراسة والمهنيون لبعض الوقت على إجراء تحسينات على النظام الأمريكي لصنع سياسات الأمن القومي.¹ أُجريت المراجعة الأكثر شموليةً ربّما من قبل برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR) الذي تمّ التكليف به بموجب قانون تفويض الدفاع الوطني للعام 2008 (National Defense Authorization Act) (PL 110-181) (of 2008). أُجريت الدراسة من قبل مركز دراسات الرئاسة (Center for the Study of the Presidency) بقيادة جايمس ل. لوشير III (James L. Locher III) وهو أحد صانعي قانون جولدووتر-نيكولاس (Goldwater-Nichols Act) الذي حدّث "المشاركة" للخدمات العسكرية الأمريكية وأضفى عليها الطابع المؤسّساتي. تمّ إرشاد هذه الدراسة من قبل مجلسٍ مؤلّفٍ من 22 خبيراً بارزاً، بما فيهم أعضاء سابقين في الكونجرس، وسفراء، وضباط عَلم، وصانعي سياسات أوليين. امتدّ تقرير مشروع إصلاح الأمن القومي، "صياغة درع جديد" (*Forging a New Shield*)، على أكثر من 800 صفحة ورافقته أكثر من 1,000 صفحة من دراسات الحالات المفصّلة والعلمية.² كانت الرؤى الرئيسية لبرنامج إصلاح الأمن القومي أنّ "نظام الأمن القومي الأمريكي كان غير متوازنٍ بشكلٍ كبير، داعماً لقدرات الدوائر الكبيرة على حساب دمج الآليات". لاحظ أنّه كان يتمّ تخصيص الموارد للدوائر، وليس للمهام، ومالت الدوائر إلى التركيز على مهامها الأساسية "المحدودة". وجدت الدراسة أنّ الحاجة إلى دمج رئاسيٍّ

¹ على سبيل المثال، نسخة ديفيد و. دريزنر (David W. Drezner)، "تجنّب أمور تافهة: دور التخطيط الاستراتيجي في السياسات الخارجية الأمريكية" (*Avoiding Trivia: The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*)، واشنطن العاصمة، مؤسسة بروكينجز (Brookings Institution)، 2009؛ وآيفو ه. دالدير (Ivo H. Daalder) وإ. م. ديستلبر (I. M. Destler)، "مجلس أمن قومي جديد لإدارة جديدة" (*A New NSC for a New Administration*)، في نسختي كارل إندر فورث (Karl Inderfurth) ولوش جونسون (Losh Johnson)، "قرارات مصيرية: داخل مجلس الأمن القومي" (*Fateful Decisions: Inside the National Security Council*)، نيويورك: دار نشر جامعة أكسفورد (Oxford University Press)، 2004.

² برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR)، 2008.

والناتجة عن ذلك "تفرط في تحقيق مركزية إدارة القضايا وتفرض ثقلاً كبيراً على البيت الأبيض"، وأنّ النقص الأساسي كان يكمن في أنّ "مصالح الدوائر والوكالات المحدودة، معززة من الكونجرس، تشلّ التعاون بين الوكالات في الوقت نفسه الذي يُعيق تنوّع وسرعة وتعقيد قضايا الأمن الناشئة البيت الأبيض من السيطرة بفعالية على النظام".³

وأشارت الدراسة إلى أنّ الرؤساء قد لجأوا إلى أسلوبين اثنين للحد من إدارة السياسات عندما تصبح أعباء القضايا أو التحديات الجديدة عارمة: تحديد وكالة رائدة أو تعيين فردٍ رائدٍ - "قيصر". ولاحظت الدراسة أنّ أيّاً من هذين الأسلوبين لم ينجح عملياً.⁴ واستنتج برنامج إصلاح الأمن القومي على نحو ملائم أنّ المركزية "تميل إلى إرهاق موظفي مجلس الأمن القومي، ما يُعيق صياغة قرار آني ومنضبط ومتكامل وتقييم الخيارات مع الوقت ... فعندما يكون هناك حرائق يجب إخمادها كل يوم، ثمة فرصة ضئيلة لرؤية الصورة الكبرى وتقييمها".⁵

ثمة مدافع بارز آخر لإصلاح مجلس الأمن القومي (NSC) ألا وهو بروس و. جنتلسون (Bruce W. Jen-leson)، وهو أستاذ للسياسات العامة والعلوم السياسية في جامعة ديوك (Duke University) ومستشار للسياسات الخارجية لعددٍ من الحملات الرئاسية والإدارات. في العام 2009، دافع عن تأسيس مجموعة التخطيط الاستراتيجي بين الوكالات (Strategic Planning Inter-Agency Group [SPIAG])،⁶ مع عضويةٍ قد توازي هيكلية مجلس الأمن القومي (NSC). تم تصوّر مجموعة التخطيط الاستراتيجية بين الوكالات على أنها تدعم نائب جديد لمستشار الأمن القومي للتخطيط الاستراتيجي (Deputy National Security Adviser for Strategic Planning)، الذي كان يُعتبر المسؤول من المستوى الأول الأعلى الذي يتمتع بمسؤوليات تخطيط محدّدة منذ عهد آيزنهاور.⁷ (مكّن آيزنهاور بشكلٍ مشهورٍ "مجموعة سولاريوم" ("Solarium Group") التي تتألّف من مسؤولين أوليين من وكالات مختلفة لإلقاء نظرة أعمق على الخيارات الاستراتيجية التي واجهتها الولايات المتحدة في ذلك الوقت.⁸)

يرد مفهومٌ ثالثٌ لإصلاح صنع القرارات في سلسلة مؤسسة RAND من دراسات الخبرة الأمريكية المحددة في إدارة بناء الأمة في بيئات ما بعد الصراع، والتي سلّطت الضوء على صعوبة إدارة فرقٍ معقّدة ومُكلفةٍ وبيّن

³ برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR)، 2008، ص. vii.

⁴ برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR)، 2008، ص. viii.

⁵ برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR)، 2008، ص. ix-viii.

⁶ بروس جنتلسون (Bruce Jentleson)، "استراتيجية متكاملة للقسم التنفيذي للتخطيط للسياسات" (An Integrated Executive Branch Strategy for Policy Planning) في دريزنر (Drezner)، 2009، ص. 76-79.

⁷ في حين أنّه يوجد حالياً مساعد خاص للرئيس (Special Assistant to the President) (ومديرية) للتخطيط الاستراتيجي، إن مسؤوليات المنصب ضيقة: وهي على وجه الخصوص الإشراف على الإنتاج الدوري لـ "استراتيجية الأمن القومي" بتفويض من الكونجرس.

⁸ ميلير (Miller)، 2013.

الوكالات لضمان نجاح (أو غير ذلك) التزامات الأمن القومي الأمريكية الاستراتيجية.⁹ اتساقاً مع برنامج إصلاح الأمن القومي، أوصت مؤسسة RAND في "بعد الحرب" (RAND's *After the War*)، بأن تدير الولايات المتحدة مثل هذه التدخلات وجهود إعادة البناء من خلال توظيف مجموعة عمل بين الوكالات مخصصة ومن المستوى الأول للإشراف على التنفيذ، ومن خلال توظيف فريق عمل تدعمه تجارب بين الوكالات. أوصت RAND أيضاً بتطوير خطة سياسية عسكرية واحدة ومتكاملة بشكل كامل، مع قيام مدنيين بتقديم المشورة حول الخيارات العسكرية وقيام عسكريين بتقديم المشورة حول المهام المدنية، مع المحافظة في الوقت عينه على تحديد واضح للمسؤوليات ("عندما يكون الجميع مسؤولين، لا تقع المسؤولية على عاتق أي أحد")¹⁰.

لم يتم اعتماد أي من اقتراحات الإصلاح هذه. ولم تواكب ممارسات إدارة الحكومة الميل العام باتجاه تحقيق اللامركزية لإدارة القطاع الخاص، كوسيلة للتكيف مع التغيير السريع.

⁹ على سبيل المثال، راجع جايمس دوبينز (James Dobbins)، ميشال أ. بول (Michele A. Poole)، أوستن لونج (Austin Long) وبينجامين رانكل (Benjamin Runkle)، "بعد الحرب: بناء أمة من فرانكلن د. روزفلت (FDR) إلى جورج دبليو بوش" (*After the War: Nation Building from FDR to George W. Bush*)، سانتا مونيكا، كاليفورنيا: مؤسسة RAND، MG-716-CC، 2008.

¹⁰ دوبينز وآخرون (Dobbins et al.)، 2008، ص. 135-141.

في حين واجه ترومان مفاجآت استراتيجية، لم يكن عليه أن يتعامل مع 196 دولة أخرى بالإضافة إلى جهات فاعلة غير حكومية قادرة على ضرب الداخل الأمريكي.

كما أوضحت دراسات أخرى في سلسلة "إعادة التفكير الاستراتيجي" (*Strategic Rethink*)، تغيّرت البيئة لتطوير مفهوم أمريكا الاستراتيجي والتخطيط له وتنفيذه (وصنع قرارات الأمن القومي ذات الصلة) تغييراً جذرياً منذ أيام هاري ترومان (Harry Truman)، وجورج مارشال (George Marshall)، ودين أتشيسون (Dean Acheson). في حين واجه ترومان مفاجآت استراتيجية، لم يكن عليه أن يتعامل مع 196 دولة أخرى بالإضافة إلى جهات فاعلة غير حكومية قادرة على ضرب الداخل الأمريكي؛ أو العولمة الاقتصادية والإعلامية والاجتماعية؛ أو ظهور قضايا متعلقة بالبيئة والطاقة باعتبارها مخاوف من المستوى الأول أو الإنترنت ودورة الأخبار على مدى أربعين وعشرين ساعة في اليوم، ولسبعة أيام في الأسبوع. وعلاوة على ذلك، كانت السياسات الأمريكية في فترة سابقة ثنائية حزبية أكثر، وبالأخص فيما يتعلّق بالسياسات الخارجية.

ثمة حالياً عدد من العوامل الرئيسية التي تؤثر على صياغة استراتيجية الأمن القومي الأمريكي:¹

- تُظهر الدول الكبرى أنواعاً جديدة من التحديات الأمنية – وبالأخصّ دولة صينية أكثر قمعاً في الداخل وأكثر حزماً في الخارج، ودولة روسية قد تُفوّض عدائيتها في أوكرانيا وتدخلها في سوريا، الاستقرار في قارتين.
- تؤدي الجهات الفاعلة غير الحكومية دوراً أكبر ولها امتداد أطول. وتؤدي الدولة الإسلامية في العراق وسوريا

¹ راجع أيضاً الورقة التمهيدية في هذه السلسلة: جايمس دوبينز (James Dobbins)، ريتشارد ه. سولومون (Richard H. Solomon)، مايكل س. تشايس (Michael S. Chase)، راين هنري (Ryan Henri)، ف. ستيفين لارابي (F. Stephen Larrabee)، روبرت ج. ليمبيرت (Robert J. Lempert)، أندرو م. ليبمان (Andrew M. Liepman)، ديفيد أوשמانيك (David Ochmanek)، وهوارد ج. شاتز (Howard J. Shatz)، "خيارات لأمريكا في عالم مضطرب" (*Choices for America in a Turbulent World*)، سانتا مونيكا، كاليفورنيا، مؤسسة RAND، 2015.R R-1114-CC.

(ISIS)؛ وتنظيم القاعدة (al Qaida)؛ والمجموعات التابعة لها (جبهة النصرة [Jabhat al-Nusrah]، الشباب [Shabaab]، وتنظيم القاعدة في المغرب الإسلامي [al Qa'ida in the Islamic Maghreb]، وتنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية [al Qa'ida in the Arabian Peninsula])؛ وبوكو حرام (Boko Haram) في نيجيريا؛ وتكتلات (كارتالات) المخدرات الاحتكارية عبر الأمريكيتين؛ والقراصنة قبالة ساحل أفريقيا؛ والمجرمون الإلكترونيون في الفضاء السوفياتي السابق والصين، أدواراً مستقلةً في تعزيز الفوضى ورفع التكاليف لدولٍ قوميةٍ في كل مكان.

- يُشكّل الإجهاد البيئي مصدر قلقٍ متزايد. فمع نمو عدد السكان، والتحصّر، وتغيّر المناخ، يصبح لمخاطر وتكاليف الكوارث الطبيعية (الفيضانات، والعواصف الشديدة، والزلازل، والجفاف) حالياً المزيد من الأهمية الدولية المباشرة، بحيث تفرض التكاليف على النظام العالمي، وتتسبب بتدفّقات للاجئين، وتزعزع استقرار المناطق.
 - يعني النظام الاقتصادي العالمي المترابط أن فشل مصرف استثمارٍ كبيرٍ (على غرار ليهمان براثرز [Lehman Brothers])، أو السياسات الضعيفة، أو الاحتيايل، أو حتى تلف المحاصيل في زاويةٍ واحدةٍ من العالم، قد يُؤثر بسرعةٍ على باقي العالم، ما يضع النمو والاستقرار في خطر.
 - إن انتشار وتشتت تكنولوجيا الأسلحة (الأسلحة النووية، والبيولوجية والكيميائية، وبرمجيات الحاسوب الخبيثة، وأنظمة الدفاع الجوي المحمولة [MANPADs] [man-portable air-defense systems]) وحتى مجرد الأسلحة الآلية العالية الطاقة) وأجهزة الإطلاق (الصواريخ، والطائرات بدون طيار، والأجهزة التفجيرية اليدوية الصنع، والانتحاريون) يعنيان أن الصراعات قد تتصاعد بسرعةٍ من حيث مستويات العنف وتعبّر الحدود.
 - تُقلص حغبةً من الضغط المالي والنفور العام من المشاركة الدولية للموارد (المساعدة التنموية، المعونة العسكرية، التمويل الدبلوماسي) التي استخدمتها الولايات المتحدة تقليدياً من أجل إلزام حلفائها والضغط على خصومها. تظهر اتجاهاتٍ مماثلةً بين الحلفاء الأوروبيين الرئيسيين، وتتفاقم في حالتهم بفعل الركود الاقتصادي، ومواطن ضعف الطاقة، وأزمة ثقةٍ في المؤسسات الأوروبية.
 - تغيّرت أنماط إمداد واستثمار الطاقة، والتي تُعتبر مهمة دائماً من الناحية الجيوسياسية، بسرعةٍ وشموليةٍ أكبر من أي وقتٍ مضى. غيّرت التطورات التكنولوجية في الولايات المتحدة، بصفتها المستورد الأكبر على مدى عقود للهيدروكربون وإنما تظهر حالياً من جديد كمُصدّرٍ للغاز والنفط بالاعتماد على نجاح تقنيات الحفر الجديدة، الأسواق العالمية تغييراً جذرياً.
- يطرح تغيّر المناخ تحدياً جديداً - ملحاً وطويل الأمد على حدّ سواء - للأمن والتمكين الاقتصاديين.

ويتمثل تحدّي خاص من حيث التنفيذ لهذه الحقبة بالتنسيق الفعّال للتخطيط المدني-العسكري واستخدام العسكريين لأغراضٍ سياسية. كُتِبَ الكثير بشأن هذه المشكلة،² وبالأخص في سياق صراعي العراق وأفغانستان الأخيرين. وفي حين يُعتبر من الصعب مُزامنة العمليات المدنية والعسكرية في الميدان، وذلك جزئياً بسبب تباين الموارد التي يمكن توجيهها على الأرض (يملك العسكريون أكثر بكثير)، يُعتبر التوصل إلى اتفاق على المستوى الاستراتيجي حول استخدام القوة العسكرية لغايات سياسية صعباً على حدّ سواء. تُدير الولايات المتحدة مثل هذا التحدي في الصراع الحالي ضدّ الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (ISIS). فهي تواجه الحاجة إلى استخدام قوتنا الجوية وموادنا ومدربي ومستشاري القوات الخاصة التابعين لنا بأسلوبٍ يحقق دولة المرحلة النهائية المرجوة في وجه الدولة الإسلامية في العراق وسوريا ("حطّم ودمّر") مع الأخذ بعين الاعتبار المصالح السياسية وطموحات القوة الخارقة المنافسة، روسيا والأطراف السورية والعراقية والإقليمية.³ كان مثالاً جيّداً على هذه الاستراتيجية المشتركة التطبيق المشروط والجزئي للقوة الجوية الأمريكية في سبتمبر/أيلول 2014، والذي أدى إلى رحيل رئيس وزراء العراق في ذلك التاريخ نوري المالكي. يتطلّب التنسيق المدني-العسكري الفعّال على المستوى الاستراتيجي والتكتيكي عادات متأصلة من حيث التعاون في التخطيط وتوفير الموارد والعمليات التي تطرح تحديات في وجه كل طرف من المتسلسلة المدنية-العسكرية. ثمة تطور ملحوظ: فعلى سبيل المثال، أسست الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (United States Agency for International Development [USAID] Office of Civil Military Cooperation)،⁴ وأسست وزارة الخارجية الأمريكية مكتب العمليات بشأن الصراع وتحقيق الاستقرار (Bureau of

² ليندا روبينسون (Linda Robinson)، بول د. ميلير (Paul D. Miller)، جون جوردون (John Gordon IV)، جيفري ديكير (Jef-frey Decker)، مايكل شويل (Michael Schuille)، ورافايل س. كوهين (Raphael S. Cohen)، "تحسين الكفاءة الاستراتيجية: عبر من 13 عاماً من الحرب" (*Improving Strategic Competence: Lessons from 13 Years of War*)، سانتا مونيكا، كاليفورنيا: مؤسسة RAND، R-816-A، 2015، ص. 44؛ بيتر د. فيفر (Peter D. Feaver) وكريستوفر جيلبي (Christopher Gelpi)، "اختيار معارككم: العلاقات المدنية-العسكرية الأمريكية واستخدام القوة" (*Choosing Your Battles: American Civil-Military Relations and the Use of Force*)، برينستون، نيو جيرسي، دار نشر جامعة برينستون (Princeton University Press)، 2011؛ نورا بينساهل (Nora Bensa-hel)، أولجا أوليكر (Olga Oliker)، كيث كراين (Keith Crane)، ريك بريان الأصغر (Rick Brennan, Jr)، هينتر س. جريج (S. Gregg)، توماس سوليفان (Thomas Sullivan)، وأندرو راثمال (Andrew Rathmel)، "بعد صدام: التخطيط ما قبل الحرب واحتلال العراق" (*After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq*)، سانتا مونيكا، كاليفورنيا: مؤسسة RAND، MG-642-A، 2008؛ توماس ريكس (Thomas Ricks)، "الإخفاق: المغامرة العسكرية الأمريكية في العراق" (*Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*)، نيويورك: بينجوين (Penguin)، 2007؛ راجيف شاندرسيكاران (Rajiv Chandrasekaran)، "أمريكا الصغيرة: الحرب ضمن الحرب لأفغانستان" (*Little America: The War Within the War for Afghanistan*)، نيويورك، كنوبف (Knopf)، 2012.

³ روبينسون وآخرون (Robinson et al.)، 2014، ص. 52.

⁴ بن كوفيلد (Ben Kauffeld)، "الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ووزارة الدفاع: تحليل وتوصيات لتعزيز التعاون الإنمائي-العسكري" (*US-AID & DOD: Analysis and Recommendations to Enhance Development-Military Cooperation*)، الكلية الحربية للجيش الأمريكي (U.S. Army War College Press)، أغسطس/آب 2014.

5.(Conflict and Stabilization Operations).

تطوّر مجلس الأمن القومي (NSC) بحدّ ذاته استجابةً لهذه التغييرات وضغوطات أخرى. كان موظفو مجلس الأمن الداخلي ينقسمون تقليدياً إلى مديريات جغرافية مع تخصيص عددٍ أقلّ منهم لقضايا وظيفية. ثمّة حالياً عددٌ هائلٌ من مديريات موظفي مجلس الأمن القومي الوظيفية بالإضافة إلى الجغرافية منها، مع قتال متوقّع فيما بينها. وكما تمت الإشارة إليه سابقاً، تم دمج موظفي مجلس الأمن الداخلي في عهد جورج دبليو بوش مع موظفي مجلس الأمن القومي مباشرة. حتى مع هذه التغييرات التنظيمية، قال الذين أجرت مؤسسة RAND مقابلات معهم إن موظفي مجلس الأمن القومي يواجهون مراراً صعوبات في الاستجابة لتحديات هذه البيئة الجديدة أثناء تأدية الوظائف الأساسية لعملية صنع قرارات الأمن القومي.

وكنتيجةً لجدول أعمال البلد العالمي وتركيز القوة في المكتب التنفيذي للرئيس (Executive Office of the President)، إن الخلاف بين هذه الدراسة وغيرها⁶ هو أنّ دعم موظفي مجلس الأمن القومي والموظفين على المستويات الرفيعة في وكالات الأمن القومي قد أصبح كبيراً إلى حدّ بالغ و"وظيفياً" إلى حدّ بالغ – ومنشغلاً إلى حدّ بالغ بقضايا التنفيذ التي قد يكون من الأفضل تفويضها إلى وكالات مجلس الوزراء. يتعثر المسؤولون الأولون في البيت الأبيض بقضايا "صغيرة" ووظيفية على حساب التركيز على التخطيط الاستراتيجي وصياغة السياسات، ما يؤدي في بعض الأحيان إلى مضاعفة عمل الوكالات. يروي المسؤولون حالات سعى فيها موظفو مجلس الأمن القومي إلى توجيه الاستراتيجيات الدبلوماسية دعماً للمبادرات الأمريكية، أو التلاعب بنقاط المناقشة. سيرغب أي رئيس بشكلٍ طبيعيّ باتخاذ القرارات الدبلوماسية والعسكرية الأكثر حساسيةً – وتركها داخل دائرته الأصغر. وعلى الرغم من ذلك، يجب على الرئيس القادم أن يفكّر في المزايا الإدارية بالإضافة إلى الاستراتيجية الناتجة عن تفويض المزيد إلى أمانات مجلس ومنظمات غير حكومية، وحكومات أخرى، تحت مبادئ وإدارة تكنولوجيا المعلومات على مقاربةٍ أكثر ليونةً منضبطة لامركزية واستراتيجية لصياغة سياسات الأمن القومي الأمريكي.

**يجب على الرئيس
القادم أن يفكّر
في المزايا الإدارية
بالإضافة إلى
الاستراتيجية
الناتجة عن
تفويض المزيد إلى
أمانات مجلس
الوزراء.**

⁵ وزارة الخارجية الأمريكية، "مكتب العمليات بشأن الصراع وتحقيق الاستقرار" (Bureau of Conflict and Stabilization Operations)، غير مؤرّخ.

⁶ روثكوبف (Rothkopf)، 2014، ص. 358، شاون بريمل (Shawn Brimley)، دافنا ه. راند (Dafna H. Rand)، جوليان سميث (Julianne Smith) وجايكوب سنوكس (Jacob Stokes)، "تمكين القرارات: تشكيل مجلس الأمن القومي للرئيس القادم" (-Enabling Decisions)، واشنطن العاصمة، مركز لأمن أمريكي جديد (Center for a New American Security)، يونيو/حزيران 2015، ص. 10.

توصيات لهيكلية قرارات الأمن القومي

على الرغم من النتائج المنقّبة للمحاولات السابقة لإصلاح نظام صنع قرارات الأمن القومي الأمريكي وإعادة هيكلته، وأهمية الشخصيات في صنع القرارات عموماً، قد يؤدي إصلاح مُركّز لعددٍ محدودٍ من نواحي النظام إلى أرباحٍ حقيقية.

ثمة اتفاق واسع النطاق - يعود بالزمن إلى الستينات¹ - على أنّ وقت النقاش واتخاذ القرارات بشأن التغييرات يحين مع استعداد إدارةٍ جديدةٍ لتولي الحكم. يشعر موظفو البيت الأبيض الذين تمت تسميتهم حديثاً بالغيرة بشكلٍ خاصٍ على امتيازاتهم الجديدة، ويختبر الخصوم والأصدقاء نوايا الإدارة الجديدة.

وفي حين تُقيّم الإدارة القادمة (وبشكلٍ أفضل الفريق الانتقالي الرئاسي القادم) هيكلية مجلس الأمن القومي الجديدة المرجوة من قبلها، قد ترغب بتقييم توصيات مؤسسة RAND الواردة فيما يلي. ويتم ترتيب هذه التوصيات بحسب الأولوية. بالمجموع، إنها مصمّمة من أجل تحسين المجموعة الواسعة من المشاكل الإدارية المتداخلة التي سبقت وتمت مناقشتها.

¹ فيرجسون (Ferguson)، 2015، ص. 849.

عدد موظفي مجلس الأمن القومي (NSC)

في حين أنّ العدد الدقيق لموظفي مجلس الأمن القومي (NSC) المهنيين غير واضح (ويحجبه العدد الهائل من الموظفين "المُعَيَّنِينَ" للبيت الأبيض بحسب الدوائر والوكالات)، يقول المُطَّلَعُونَ إن موظفي مجلس الأمن القومي التابع لإدارة أوباما قد وصل عددهم إلى "أكثر من 500 موظف".² إنّ وجود مسؤولين أوليين في البيت الأبيض قادرين على تخصيص الوقت والانتباه لكل زاوية من زوايا العالم وكل تحدٍّ وظيفيٍّ قد تواجهه الولايات المتحدة، قد يبدو جذاباً، ولكن عملياً، يقتصر هذا العدد الكبير من الموظفين بعددٍ من السلبيات. يتّأس معظم مديري مجلس الأمن القومي الأولين لجنةً أو لجاناً للسياسات بين الوكالات، التي بدورها تتطلب وقتاً وانتهاهاً من مسؤولي السياسات على مستوى وكالات الأمن القومي، على الرغم من أنّ الكثير من القضايا التي تمت مناقشتها لا تظهر البتة للتدخل الرئاسي. مع هذه الأعداد من الموظفين، يحتاج موظفو مجلس الأمن القومي بشكلٍ أقل إلى الاعتماد على - أو تفويض القرارات إلى - وكالات مجلس الوزراء التنفيذية (الرئيسية)، ما يُحطّم معنويات مسؤولي هذه الوكالات الذين وافق مجلس الشيوخ على تعيينهم.³

ومن هذا المنطلق، بدأ مجلس الأمن القومي مؤخراً بتقليل طال انتظاره - "تحديد صحيح" - لموظفيه وإجراءاته.⁴ أشار منشورٌ على مدونة البيت الأبيض حول الإصلاحات أنّها "بمجموعها، مُصمّمة لتؤدي إلى عددٍ أقل من الاجتماعات الأكثر تركيزاً، وأقل من الأوراق التي يجب انتاجها واستهلاكها، والمزيد من التواصل الذي ينتج عنه

² دُكر الرقم من قبل مسؤول سابق في الإدارة في ندوة لمؤسسة RAND، 18 مارس/آذار 2014، وبشكل منفصل في ورشة عمل مؤسسة RAND حول العبر من 13 عاماً من الحرب (*Lessons from 13 Years of War*)، 19 يونيو/حزيران 2014.

³ في "منتدى عام حول دور مستشار الأمن القومي" (*forum on the role of the national security adviser*) في مركز وودرو ويلسون الدولي للعلماء (Woodrow Wilson International Center for Scholars) في 12 أبريل/نيسان 2001، ردّ زبجنيو برززينسكي (Zbigniew Brzezinski) على اقتراح قَدّمته ساندي بيرجير (Sandy Berger) وهي عضو سابق في وكالة الأمن القومي (NSA)، مفاده أن يسنق المديرين الأولون لموظفي مجلس الأمن القومي المسؤولين على مستوى العمل في تنفيذ السياسات من خلال تنسيق مجموعات بين الوكالات من المسؤولين على مستوى العمل: "أنا لا أعتقد أنّ ذلك يجب أن يكون على مستوى العمل، لأن على مستوى العمل ثمة عدد كبير من القرارات التي ليست من النوع الرئاسي بالفعل. فإذا حاولت اتخاذ قرارات على مستوى المسؤولين المكتبيين، سينتهي بك الأمر مع عدد من الموظفين في مجلس الأمن القومي هو، من وجهة نظري، كبير إلى حدّ بالغ... الحل الوسط المُرضي هو أن يتراوح عدد [موظفي الأمن القومي] بين 50 أو 60 مواظفاً أو ما شابه، بالنظر إلى الدور الذي تؤديه الولايات المتحدة اليوم". ورداً على ذلك، قَدّمت بيرجير (Berger) مثل التدخل في البوسنة حيث كانت القرارات اليومية، في حين أنها لم تكن من المستوى الرئاسي، "مهمة بشكلٍ كبير" لنجاح السياسات، وفي حين أنها اتُخذت بالإجمال على مستوى نائب مساعد الأمين، كانت لجنة النواب "جزءاً غاية في الأهمية من تنسيق القرارات". نقاش مقتبس في نسختي كارل ف. إندر فورث (Karl F. Inderfurth) ولوش ك. جونسون (Loch K. Johnson)، "قرارات مصيرية: داخل مجلس الأمن القومي" (*Fateful Decisions: Inside the National Security Council*)، نيويورك، دار نشر جامعة أوكسفورد (Oxford University Press)، 2004.

⁴ كارن دي يونج (Karen DeYoung)، "البيت الأبيض يحاول تأسيس مجلس أمن قومي أكثر ليونة" (*The White House Tries for a* Leaner National Security Council)، واشنطن بوست (*Washington Post*)، 22 يونيو/حزيران 2015.

عملية أفضل لصنع السياسات لمصلحة الشعب الأمريكي⁵.⁵ يشرح موظفون أولون في سياق غير علني أنه يجري بذل جهد التحديد الصحيح من خلال تقليص عدد موظفي معظم المديریات بمعدّل شخص واحد أو اثنين، بدلاً من إسنادها إلى رؤية أكثر استراتيجية لوظائف الموظفين.

تم نسخ توسيع عدد الموظفين الأولين على مستوى البيت الأبيض في وزارة الخارجية ووزارة الدفاع ومكتب مدير الاستخبارات القومية (DNI). لوزارة الخارجية حالياً نائباً وزير وستة وكلاء وزارة، بدلاً من مجرد وكيل وزارة واحد (من دون أي نائب)، كما كانت الحالة عليه في أيام أتشيسون (Acheson). إنها تملك حالياً ستة مكاتب إقليمية (بدلاً من أربعة في عهدي أتشيسون ومارشال، اللذين تعاملتا مع عدد أقل بكثير من الدول السيادية)، وإنما 32 مسؤولاً بالإجمال، في رتبة مساعد وزير و 22 منسقاً إضافياً، ومبعوثاً خاصاً وممثلاً، والذين يرأسهم مباشرة من حيث المبدأ وزير الخارجية.⁶ يضع كل ذلك المكاتب القطرية ومناصب العمل الوظيفي أبعد من أي وقت مضى عن عملية صنع السياسات ويؤدي إلى تطوير للسياسات ليس مسنداً إلى الواقع على الأرض.

في العام 2012، كان مكتب وزير الدفاع (Office of the Secretary of Defense [OSD]) يضم 2,700 منصب لموظفين مدنيين وعسكريين. في العام 2013، طلب وزير الدفاع في تلك الفترة تشاك هاجل (Chuck Hagel) من الوزير السابق للقوى الجوية مايكل دونلي (Air Force Secretary Michael Donley) البحث عن أماكن لتقليص مناصب موظفي مكتب وزير الدفاع، والخدمات، وهيئة الأركان المشتركة، والمقر الرئيسي لقيادة المقاتلين. أوصى تقرير دونلي بتقليص بنسبة 20 في المئة، ليصبح عدد مناصب الموظفين 2,200 منصب.⁷

عندما فتح مكتب مدير الاستخبارات القومية (Office of the DNI) في ربيع العام 2005، كان يضم 11 موظفاً، بغضّ بهم جناح مكتبيّ صغير على بعد مبنى من البيت الأبيض. بعد عام، انتقلت الوكالة المزدهرة إلى طابقين من مبنى آخر. في إبريل/نيسان 2008، انتقلت إلى مقرها الدائم في حرم "ليبرتي كروسينغ إنتليجنس كامبوس" (Liberty Crossing Intelligence Campus) في ماكلين، فرجينيا، وأصبح عدد موظفيها يتجاوز الألفي موظف.⁸

⁵ سوزي جورج (Suzy George)، "ضبط عمليات وإجراءات موظفي مجلس الأمن القومي" (Fine-Tuning NSC Staff Processes and Procedures) منشور على مدونة البيت الأبيض (White House blog post)، 22 يونيو/حزيران 2015.

⁶ لاري بوب (Lary Pope)، "تزع سلاح الدبلوماسية الأمريكية: الموافقة على السراويل المخططة" (*The Demilitarization of American Diplomacy: Two Cheers for Striped Pants*)، بايسنستوك: بالجراف ماكميلان (Palgrave Macmillan)، 2014، ص. 21.

⁷ "وزارة الدفاع تبدأ بتقليص أعداد الموظفين، وستبدأ بإعادة تنظيم مكتب السياسات" (DoD Begins Cutting Staff Sizes, Will Reorganize Policy Office)، ديفانس نيوز (Defense News)، 5 ديسمبر/كانون الأول 2013.

⁸ دانا بريست (Dana Priest) وويليام م. أركين (William M. Arkin)، "عالم خفي، ينمو خارج نطاق السيطرة" (A Hidden World, Growing Beyond Control)، واشنطن بوست (Washington Post)، 19 يوليو/تموز 2010.

يجب إيجاد طرق فضلى لاستخدام وقت القيادة الأول وانتباهها بفعالية وتمكين المستويات الأدنى من أجل إدارة المشاكل من الدرجة الثانية.

يجب إيجاد طرق فضلى لاستخدام وقت القيادة الأولى وانتباهها بفعالية وتمكين المستويات الأدنى من أجل إدارة المشاكل من الدرجة الثانية. في حين أنّ المسؤولين الأولين يعتقدون غالباً أنّه باستطاعتهم إنجاز المزيد مع عددٍ أكبر من الموظفين، العكس صحيح بحسب تجربتي. تمت إدارة المفاوضات لاتفاقية التجارة الحرة لشمال أمريكا (North American Free Trade Agreement) - وهي تحدّد دبلوماسيًّا غاية في التعقيد - من مكتب الممثل التجاري الأمريكي (Office of the U.S. Trade Representative [USTR]) في المكتب التنفيذي للرئيس. عملنا على تنسيق ودعم أكثر من 30 مجموعة تفاوض أمريكية من مكتبٍ يضمّ 7 موظفين فقط. تطلّب منا ذلك الاعتماد على آخرين، وتركيز جهودنا على تقديم تعليمات واضحة ومنسقة للفرق. نشأت عن ذلك خِفةً دبلوماسيةً أفادت إنجازات أغراضنا. كلّمّا كانت المهمة معقدة، دعت الحاجة أكثر إلى عددٍ صغيرٍ من الموظفين لدعم نموذج المحور الأساسي والفروع، من النوع الذي تستخدمه مؤسسات متعددة للمحافظة على السيطرة على صنع القرارات، مع تحقيق لامركزية التنفيذ.

لا تتطلب قضايا وتحديات جديدة بالضرورة بيروقراطيات جديدة لمسارات نقل المعلومات - ويتم بالفعل إدارتها بشكلٍ أفضل بالتزامن مع العلاقات القائمة.

التوصية: تقليص عدد الموظفين الأولين

بحسب ما سبق وصفه، أصبح عدد موظفي مجلس الأمن القومي متضخماً⁹ وازداد تعقيده التنظيمي في وقتٍ تتحرك فيه أمريكا المؤسساتية نحو هيكليات تنظيمية أصغر حجماً وأكثر ليونةً من أجل تعزيز عملية أكثر فعالية لصنع القرارات. ستبقى الحكومة الأمريكية بالضرورة هرمية ولكن تجربة شركات الأعمال - وبلدان أخرى - تُشير إلى أنّها قد تستفيد من تقليص عدد الموظفين. وقد تساعد طبقةً أصغر من الإدارة الوسطى على الحدّ من الاندفاع نحو مجلس الأمن القومي حيث يصبح تشغيلياً إلى حدٍّ بالغ.

وفي حين أنّ كلّ واحد تقريباً من المسؤولين الأولين الذين تمت مقابلتهم لهذه الدراسة قد حدّد تَضخُّم عدد الموظفين على أنه مشكلة، ليس بالتأكيد من السهل تحديد الحجم المناسب لمجلس الأمن القومي (NSC) بموضوعية. حتّى إنه لم يتم تقديم المقاييس لمثل هذا المعيار. قد يكون أسلوبٌ لتقدير العدد الأمثل لموظفي مجلس الأمن القومي وظيفياً. يجب أن يبدأ نموذج الموظفين مع مستشار الرئيس للأمن القومي (President's National Security Adviser) الذي يساعده نائبان أو ثلاثة نواب لمستشاري الأمن القومي بحيث يتسنى له أو لها الوقت للتمكن من التركيز على الأولويات الرئاسية الأعلى. وبالتالي، قد تدعو الحاجة إلى مديريين أوليين للأمين التنفيذي ووظائف

⁹ بدأ مجلس الأمن القومي (NSC) مؤخراً بتقليم طال انتظاره - "تحديد صحيح" - لموظفيه وإجراءاته (دي يونج [DeYoung]، 2015).

قد يؤمن موظفو
مجلس أمن
قومي يساوي
عددهم حوالي
120 مهنيًا ما
يكفي من دعم
الموظفين
لمسؤولي البيت
الأبيض الرئيسيين
ولإدارة الأزمات،
ولكنه لن يكون
كبيراً كثيراً ليدفع
الموظفون إلى
التعدي على
عمليات يمكن
تفويضها بشكلٍ
مناسبٍ إلى
الوكالات.

التخطيط الاستراتيجي، ولوظائف الصحافة والشؤون العامة. يجب أن يكون مدير أول مسؤولاً عن كل واحد من مكاتب وزارة الخارجية الإقليمية/قادة المقاتلين (COCOMS) العسكريين (بحسب توصية لاحقة لمواصلة المكاتب وقادة المقاتلين العسكريين)، بالإضافة إلى مديرين أوليين للفئات الوظيفية الأساسية (الأمن الداخلي/مكافحة الإرهاب، الاستخبارات، التهديدات الإلكترونية، الاقتصادات، البيئة، الطاقة، وربما نصف دزينة أخرى). مع أربعة أو خمسة موظفي دعم لكل مدير أول (من دون احتساب موظفي غرفة العمليات التي تعمل 24 ساعة في اليوم)، يمكن تصور أن العدد الانسيابي الناتج عن ذلك لموظفي مجلس الأمن القومي يساوي حوالي 120 مهنيًا – على الرغم من أن هذا العدد قد يبقى حوالي خمس مرات أكبر من عدد موظفي مجلس الأمن القومي التابع للرئيس جيمي كارتر (President Jimmy Carter).¹⁰ بهذه الطريقة، تستطيع الإدارة القادمة تقليص عدد موظفي مجلس الأمن القومي وعدد المسؤولين الرئيسيين دون مجلس الوزراء في وزارة الخارجية ووزارة الدفاع ومكتب مدير الاستخبارات القومية (والموظفين التابعين لها) وتحديد حد أقصى لهم من أجل نقل المسؤولية إلى مستويات مناسبة وضمان تركيز المسؤولين الأولين الأعلى على الصورة الاستراتيجية.

قد يؤمن موظفو مجلس أمن قومي يساوي عددهم حوالي 120 مهنيًا ما يكفي من دعم الموظفين لمسؤولي البيت الأبيض الرئيسيين وإدارة الأزمات، ولكنه لن يكون كبيراً كثيراً ليدفع الموظفين إلى التعدي على عمليات يمكن تفويضها بشكلٍ مناسبٍ إلى الوكالات. في حين أن التقليص الحاد الناتج عن ذلك لعدد موظفي مجلس الأمن القومي ومثل هذا الحد الأقصى العشوائي قد يكون درامياً، قد لا يكون هناك مؤشرٌ أوضح للوكالات والحكومات الأجنبية على أن الإدارة الجديدة تعتزم أن يترجع موظفو مجلس الأمن القومي ويتقيدوا بدورٍ تنسيقيٍ ويتركوا العمليات للدوائر المحددة. وفي موازاة ذلك، يجب أن يوجه الرئيس ووزارة الخارجية ووزارة الدفاع ومكتب مدير الاستخبارات القومية لتقييم موظفيها والقيام بالمثل بتوحيد الوظائف المزدوجة على مستوى الموظفين في منظماتها. وقد يؤدي ذلك إلى تفويض المزيد من المسؤوليات إلى المكاتب التنفيذية (الرئيسية) وإلى السفارات والقادة في الخارج.

التعاون المدني-العسكري وتقاسم الموارد

في وقتٍ تزيد فيه الولايات المتحدة عملها العسكري ضد الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (ISIS) وتسعى إلى فرض الاستقرار في أفغانستان، وتحاول إنهاء الحرب الأهلية السورية، وتواجه العدائية من قبل روسيا والصين، يتوجب

¹⁰ كارين دي يونج (Karen DeYoung)، "كيف يدير البيت الأبيض السياسات الخارجية" (How the White House Runs Foreign Policy)، واشنطن بوست (Washington Post)، 4 أغسطس/آب 2015.

عليها تنسيق استخدام أدواتها العسكرية والمدنية لتحقيق التأثير الأقصى. من المؤكد أن التعاون بين القيادات العسكرية والوكالات المدنية في الخارج قد تحسّن على مدى عقدٍ من الحرب، ولكن ما زال هناك بعض القضايا التي لم تُحلّ. لقد رأيتُ سفارةً حيث العلاقات المدنية-العسكرية كانت ممتازةً بسبب العلاقة الوثيقة بين السفير والقائد العسكري الأمريكي وأخرى حيث لم يتواصل الاثنان معاً. كانت التأثيرات على الفعالية الأمريكية واضحةً بالنسبة للجميع.

غالباً ما يعلّق المسؤولون العسكريون على أنّهم يعتبرون قدرات الاستجابة المدنية غير ملائمة لحجم ونطاق مهام تحقيق الاستقرار وبناء الأمة بعد الصراعات الأخيرة، ما يؤدي إلى انتقال هذه المهام إلى العسكريين. يُبدي المدنيون أيضاً أسفاً للتفاوتات الحادة على مستوى الموارد بين البرامج العسكرية والمدنية، ويحثّون على مقاربات دبلوماسية طويلة الأمد للتحديات الأمنية، ويركزون من الناحية المؤسساتية على العلاقات بين دولة وأخرى، على الرغم من أنّ الجهات الفاعلة غير الحكومية تُصبح أكثر صلةً بهذا الشأن بشكلٍ متزايد. لم يتمّ تخصيص الموارد ولا المسؤولية لمكتب العمليات بشأن الصراع وتحقيق الاستقرار التابع لوزارة الخارجية (State Department's Bureau for Conflict and Stabilization Operations) من أجل إدارة العمليات المعقّدة في الميدان. في حين أن وزارة الدفاع تملك معظم الموارد لتنفيذ معظم نواحي الاستراتيجية، يجب عدم السماح لملكية هذه "الوسائل" بإضفاء الطابع العسكري على العملية أو تحريف خيار "الطرق" للمقاربات العسكرية بشكلٍ أساسي. يجب أن يُحدّد المدنيون الأغراض السياسية.

تُعتبر علاقةً مدنية-عسكرية متوازنةً أساسيةً لإدارة الخطوط الزمنية المختلفة التي يعمل بموجبها المسؤولون العسكريون والدبلوماسيون خلال ظروف الصراع وما بعد الصراع. إن الخطط العسكرية لإنجاز أغراض محددة، تُحقّق "دول المرحلة النهائية" - ومن ثمّ تُغادر. بالنسبة للدبلوماسيين الأمريكيين، لا شيء "ينتهي" البتة. تبقى السفارة في مكانها لإدارة العلاقة الطويلة الأمد مع الأمة المُستضيفَة.

تُتيح التكنولوجيا حالياً، على غرار المؤتمرات الآمنة بواسطة الفيديو، للسفراء والقادة في الميدان المشاركة مباشرةً في مناقشات الاستراتيجية في واشنطن. عملياً، لا يملك السفراء السلطة أو التدريب أو دعم الموظفين لتأدية دور قوي في التنسيق على الأرض ما إن يتمّ اتخاذ القرارات الاستراتيجية،¹¹ ولكن، بصرف النظر عن العملية التي يقودها مجلس الأمن القومي (NSC)، غالباً ما يكون الفريق القطري التابع للسفير (Ambassador's Country Team) هو العملية الأخرى الدائمة الوحيدة بين الوكالات. تغاضى في الماضي المسؤولون العسكريون والمدنيون على مستوى السياسات على حدّ سواء عن أخذ الآثار السياسية المحتملة للتغييرات في الالتزامات العسكرية بعين الاعتبار.¹² تنطبق

¹¹ دينيس بلاير (Dennis Blair)، رونالد نيومان (Ronald Neumann)، وإيريك أولسون (Eric Olson)، "إصلاح الدول الهشة" (Fixing Fragile States)، ذي ناشيونال إنترست (*The National Interest*)، 27 أغسطس/آب 2014.

¹² روبينسون وآخرون (Robinson et al.)، 2014، ص. 52-59.

هذه الاعتبارات بشكلٍ متساوٍ في واشنطن وفي الميدان.¹³

التوصية: تمكين وزارة الخارجية في السياسات، وترك التنفيذ للوكالات

قد يتمثل حلٌ لعدم تطابق الموارد والاستراتيجية مع العمليات المُعدّدة بتمكين وزارة الخارجية، بصفتها القيادة الدبلوماسية الخارجية، من أجل قيادة صياغة السياسات وتوجيه الموارد، وإنما ترك التنفيذ للوكالات التي تتمتع بالوضع الأفضل للاضطلاع به.

من هذا المنطلق، قد تقع مسؤولية التخطيط لعمليات معقّدة، ومختلطة و"على نطاق الحكومة بأكملها" على عاتق مكتبٍ جديدٍ ومتمين للتخطيط الاستراتيجي تحت إشراف واحدٍ من نائبي وزير الخارجية الحاليين، مع مديرٍ مدني بارزٍ جداً ومن المستوى الأول ومسؤول عسكري بنجمتين كئائب. قد يتيح ذلك لوزارة الخارجية الاستفادة من الخبرة العسكرية بناءً على طلب البيت الأبيض وتطوير استراتيجيات مدنية-عسكرية حقيقية، مع ترك مسائل التنفيذ لصنع القرارات على أساس كلّ حالةٍ على حدة، بحسب المقاربات المُحددة المُختارة. وقد يوضّح أنّ دور مكتب العمليات بشأن الصراع وتحقيق الاستقرار (Bureau of Conflict and Stabilization Operations) هو التركيز على توظيف وإدارة مدنيين في مثل هذه العمليات، والسماح في الوقت عينه بتقليص الموارد للتخطيط الاستراتيجي لمثل هذه العمليات في مكتب رئيس هيئة الأركان المشتركة ومكتب وزير الدفاع (OSD).

يجب أيضاً مواصلة حدود المكاتب الإقليمية التابعة لوزارة الخارجية ومجالات مسؤوليات قادة المقاتلين التابعين لوزارة الدفاع (DoD's COCOM)، مع مستشارين لسياسات وزارة الخارجية (POLADs) لقادة المقاتلين، يترأسهم مباشرة مساعدا الوزراء الإقليميون، وقيام كل قائد مقاتلين بتعيين مسؤول اتصال (من المستوى 06) أول لمكتبه الإقليمي التابع له.

مع استخدام قوتنا العسكرية لغايات محددة (بما فيها المساعدة على بناء قدرة الشريك)، يجب أن تضمن العقيدة والممارسة في واشنطن وعلى الأرض أنه يتم استخدام القوة العسكرية هذه بأساليب تدعم الأغراض والمصالح السياسية الأمريكية (حتى إلى ما هو أبعد من "دولة المرحلة النهائية" المحددة). "يجب أن يكون شعارنا التالي: مكافأة أصدقائنا، ومعاينة خصومنا، وردع خصومنا المحتملين".

¹³ جوردون آدمز (Gordon Adams)، "الدفع الديمقراطي ليس سياسات خارجية حديثة" (Democracy Pushing Is Not Cutting Edge Foreign Policy)، فورين بوليسي (Foreign Policy)، 11 مايو/أيار 2015.

تراجع أنظمة الرسائل التنظيمية والمنضبطة

ساعدت ثورة الاتصالات وبالأخص ظهور الإنترنت بأشكالٍ متعددة إدارة صنع قرارات الأمن القومي. تُقدّم إمكانية الوصول السهلة والفورية للتقارير الصحفية بمئات اللغات المحلية (والمنشورات على وسائل التواصل الاجتماعي حالياً) محلّلي الاستخبارات وصانعي القرارات أخباراً حول الأحداث المهمة وإطلاعاً فورياً على وجهات النظر الأجنبية والضغطات السياسية. وتتيح تكنولوجيا المؤتمرات الأمانة عن بعد بواسطة الفيديو للسفراء والقادة في الخارج وصانعي السياسات المسافرين المشاركة عن بعد في نقاشات السياسات في واشنطن، ما يضحّ بشكلٍ مرجّح الواقعية والفورية في المحادثات.

ولكنّ ثورة الاتصالات قد أعاققت اتساق صنع القرارات بطريقةٍ مهمةٍ: لقد أدّت إلى تراجع استخدام أنظمة الرسائل التنظيمية الرسمية، واستبدالها بفعالية بالرسائل الإلكترونية غير الرسمية. البريد الإلكتروني هو بالطبع أساسي للسياق وللمعلومات الإضافية، ولكن الرسائل التنظيمية – التي تتدفق بين المؤسسات على غرار "برقيات" وزارة الخارجية والتي تشكّل سجلات قابلة للبحث ويمكن استرجاعها – كانت لفترة طويلة الأسلوب المعتمد لإصدار التعليمات والإبلاغ عن التطورات لوكالات الشؤون الخارجية كلها في الوقت عينه. وعلى الرغم من ذلك، في عصرنا الفائق الترابط، أدّت عمليات التصاريح والموافقة المرتبطة بالاتصالات التنظيمية الرسمية إلى جعل هذه الأخيرة تبدو مُرهقة.

بالإضافة إلى ذلك، ما شكّل مبعداً لوزارة الخارجية ووكالات أخرى لتوفير الرسائل التنظيمية بين الوكالات على سبيل المثال (SIPRnet)¹⁴ قد تعطلّ بسبب التسريب المُدْمَر لأكثر من 200,000 رسالة لوزارة الخارجية في عمليات الكشف على موقع ويكيليكس (Wikileaks) التي تم تنزيلها من هذه الشبكة. وكنتيجة لذلك، يقرّ الممارسون بضرورة التعليمات الرسمية والتقارير تجري أولاً في الوقت الحالي من قنوات البريد الإلكتروني المصنفة وغير المصنفة.¹⁵ تتمثل مشكلة فيما يتعلق بقناة البريد الإلكتروني بأنّ الرسائل تُوجّه إلى ومن الأفراد، بدلاً من المنظمات.

¹⁴ تتيح "شبكة موجه بروتوكول الإنترنت السري" (Secure Internet Protocol Router Network) بين وكالات الحكومة الأمريكية تبادل الرسائل وصولاً إلى المستوى "السري".

¹⁵ في عهدي إدارة كلينتون، كان هناك مليون رسالة إلكترونية في نظام البيت الأبيض. في عهدي جورج دبليو بوش، وصل هذا العدد إلى 5.3 ملايين رسالة. وبعد ستة أعوام من إدارة أوباما، كان هناك حتى ذلك التاريخ 10 مليون رسالة إلكترونية مسجلة في نظام مجلس الأمن القومي. (راجع روثكوبف [Rothkopf]، 2014، ص. 366). وبالمثل، يقدر مكتب المؤرخ التابع لوزارة الخارجية (State of Department's Office of the Historian) أن الوزارة تنتج ملياري رسالة إلكترونية في السنة. (راجع ماثيو كونيلي [Matthew Connelly] وريتشارد إيميرمان [Richard Immerman]، "ما تُظهره رسائل كلينتون الإلكترونية بالفعل" (What Clinton's Emails Really Show)، نيويورك تايمز [New York Times]، 4 مارس/آذار 2015، ص. A25).

في عصرنا الفائق
الترابط، أدّت
عمليات التصاريح
والموافقة
المرتبطة
بالاتصالات
التنظيمية
الرسمية إلى جعل
هذه الأخيرة تبدو
مُرهقة.

في هندسة الرسائل الجديدة الخاصة بوزارة الخارجية SMART (أي مجموعة أدوات الدولة للرسائل واسترجاع الأرشيف [State Messaging and Archive Retrieval Toolset])، يمكن الاحتفاظ بالرسائل الإلكترونية على شكل رسائل "سجل"، ولكن قليلة هي الرسائل التي يتم الاحتفاظ بها بالفعل.¹⁶

تتمثل مشكلة أخرى في أن مجلس الأمن القومي، ووزارة الخارجية، ووزارة الدفاع ووزارة الخزانة الأمريكية تملك جميعها أنظمة بريد إلكتروني مصنفة منفصلة. على الرغم من أن ذلك قد يكون له منافع أمنية وأن الأنظمة مترابطة فيما بينها، ليست بعض الوظائف الرئيسية، على غرار وظيفة البحث في الدليل، متوفرة بين الأنظمة. في السياق بين الوكالات، يعني ذلك أن المكاتب والمنظمات التي ليست ربما معنية مباشرة، وإنما تحتاج إلى الفهم والتصرف وفقاً لاستراتيجيات وسياسات الحكومة الأمريكية، تُترك غالباً في الظلمة (أو تعتمد على التغطية الصحفية).

التوصية: تعزيز استخدام أنظمة الرسائل التنظيمية

يجب إصدار تعليمات للأمناء التنفيذيين (Executive Secretaries) لمجلس الأمن القومي (NSC)، ووزارة الخارجية ووزارة الدفاع لفرض إجراءات صارمة على سوء استخدام قنوات البريد الإلكتروني لإصدار التعليمات والتبليغ، وتأسيس استخدام واسع النطاق من قبل الحكومة الأمريكية لهندسة الرسائل "SMART" (مجموعة أدوات الدولة للرسائل واسترجاع الأرشيف) من أجل إرسال واسترجاع وأرشفة الرسائل التنظيمية من مختلف الأشكال.¹⁷ ويتوجب عليهم أيضاً ضمان أن كل وكالة معنية "هي على اطلاع على الأمر" المرة الأولى، وهي مهمة صعبة بشكلٍ مفاجئ ولكنها قد تُحسن تنسيق السياسات إلى حدٍ كبير.

¹⁶ وجد المفتش العام لمكتب وزارة الخارجية (The Office of the State Department Inspector General) أنه في العام 2011، حدد الموظفون 61,156 رسالة إلكترونية سجل من أصل أكثر من مليار رسالة إلكترونية تم إرسالها (مكتب التفتيشات [Office of Inspections])، مكتب المفتش العام [Office of the Inspector General]، وزارة الخارجية [Department of State]، "مراجعة مجموعة أدوات الدولة للرسائل واسترجاع الأرشيف والرسائل الإلكترونية السجل" [Review of State Messaging and Archive Retrieval Toolset and Record Email]، 15-15-15، 2011، ص. 1).

¹⁷ انطلاقاً من منطق مماثل، اقترح برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR): "لتمكين تبادل المعلومات عبر الدوائر، نحن نوصي بتأسيس وتطوير هندسة معلومات تعاونية. وفي موازاة بناء هندسة المعلومات هذه، يتوجب على الأمانة التنفيذية لمجلس الأمن القومي أن تطور قواعد عمل شاملة للاتصالات بين الدوائر والوصول إلى البيانات من أجل القضاء على العوائق البيروقراطية التي تُعرقل في الوقت الحالي تدفق المعرفة والمعلومات" (برنامج إصلاح الأمن القومي [PNSR]، 2008، ص. xiv).

تضمين الوكالات المناسبة

تتطوي سياسات الأمن القومي بشكلٍ متزايدٍ على مصالِح وخبرات تتجاوز حدود وزارة الخارجية أو وزارة الدفاع أو حتى مجالات مجموعة الاستخبارات. تؤثر القضايا الاقتصادية والمالية على استقرار اقتصادنا وبالتالي أمننا القومي. قد تؤثر الأزمات المالية على الاستقرار السياسي لحلفاء وشركاء رئيسيين على غرار اليونان. تُعتبر القضايا التجارية استراتيجية أيضاً، كما يتضح في المفاوضات بشأن اتفاقات التجارة والاستثمار الجديدة الشاملة مع آسيا وأوروبا. تؤثر التهديدات البيئية والكوارث الطبيعية على الاستقرار السياسي في الدول الهشة. يتوجب على مسؤولي وكالة حماية البيئة (Environmental Protection Agency [EPA])، ووزارة الزراعة (Department of Agriculture)، ووزارة الطاقة (Department of Energy [DOE]) المساهمة بالكثير. يجب أن تستفيد القضايا الإنمائية من تحليلات المسؤولين الأولين للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (United States Agency for International Development [USAID]) ورواهم في السياسات. يتحسن صنع السياسات في مجالات أخرى من خلال إشراك وكالات أخرى، على غرار الصحة (وزارة الصحة والخدمات الإنسانية [Department of Health and Human Service])، أو البيئة (وكالة حماية البيئة [EPA])، أو الطيران (وزارة النقل [Department of Transportation]). قدّم وزير الطاقة إرنست مونيز (DOE Secretary Ernest Moniz) مساهمةً رئيسيةً في الاتفاق النووي الإيراني الأخير. ومع ذلك، فإنّ بعض الإدارات المهتمة ببساطة بإنجاز الأمور في نظامٍ مُتصَحِّحٍ تستسلم لإغراء استبعاد مسؤولين ووكالات من المعلوم أنّها تُشكِّك في مقاربات السياسات المنشورة على نطاقٍ واسع. بشكلٍ ذلك خطأً دائماً تقريباً، كما كتب ريتشارد هاس (Richard Haass) في سياق تحليله لقرارات حرب العراق: "قد يكون صنع القرارات الرسمية مضيعةً للوقت، وقد يزيد من فرصة التسريبات، وقد يخنق الابتكار، وما من ضمانةٍ ضدّ التفكير الجماعي والخطأ. ومع ذلك، قد تُحسن آليات تطوير السياسات الصارمة والشاملة جودة السياسات وتحمي القادة من أنفسهم ومن أوجه القصور من الذين حولهم، وتزيد من احتمال أن يعكس التنفيذ بدقة ما يتم السعي إليه".¹⁸

التوصية: إصدار تعليمات رئاسية واضحة لضمان التمثيل

يجب أن يؤسس الرئيس القادم توجيهات وتعليمات محددة لمجلس الأمن القومي (NSC) لضمان التمثيل الواسع للمصالح ووجهات النظر خلال مرحلة التحليل قبل صنع القرارات، وفي الإشراف على التنفيذ. الأزمات المالية مثلاً جيد. فعلى سبيل المثال، يتوجب على مسؤولي وزارة الخزانة الأمريكية الأولين الاستمرار في المشاركة في المناقشات

¹⁸ ريتشارد هاس (Richard Haass)، "حرب الضرورة، حرب الخيار" (War of Necessity, War of Choice)، نيويورك: سايمون أند شوستر (Simon and Schuster)، ص. 272.

التي يديرها موظفو مجلس الأمن القومي عندما تجد البلدان المعنية نفسها في أزمة مالية، ويجب على وزارة الخزانة أن تفتح نقاشاتها الداخلية حول هذه القضايا أمام المسؤولين المعنيين بالشؤون الخارجية والدفاعية. لا يعني ذلك بالضرورة أعداداً كبيرة من المسؤولين الذين يمثلون وجهات نظر مزدوجة، ولكن إذا كان الموضوع هو نزاع تجاري مع بلد رئيسي، ثمة مجال لتضمين وزارتي الزراعة والخزانة إلى جانب وزارتي الخارجية والتجارة ومكتب الممثل التجاري الأمريكي (USTR). يمكن تكليف عدد أصغر من موظفي الأمن القومي بمهمة التواصل مع جميع أصحاب الشأن المتأثرين، مع التأكد من أنّ المسؤولين المناسبين من الوكالات المناسبة مدعوون إلى طاولة المؤتمر، والقضاء على الخلافات، وتحديد الأولويات المشتركة، وصياغة الخيارات، ورفع القضية إلى الأعلى لاتخاذ القرار من قبل المسؤولين الأوليين. في الحالات التي يعتبر فيها الرئيس أو النواب أنه لم يحن الوقت بعد لاتخاذ قرار بشأن قضية، يتوجب تشجيع موظفي مجلس الأمن القومي على عدم عقد المزيد من الاجتماعات في غضون ذلك.

لطالما شكّل احتساب

التحليل والرؤى

الاستخباراتية

مهمةً صعبةً

بالنسبة لأنظمة

صنع قرارات الأمن

القومي.

دمج الرؤى الاستخباراتية

لطالما شكّل احتساب التحليل والرؤى الاستخباراتية مهمةً صعبةً بالنسبة لأنظمة صنع قرارات الأمن القومي. للمملكة المتحدة منذ وقتٍ طويلٍ لجنة استخبارات مشتركة (Joint Intelligence Committee) واحدة ومن المستوى الأول، بقيادة مسؤول مهني أول. تملك الحكومة الأمريكية عدداً من هيكليات وعمليات التنسيق، ومكتب مدير الاستخبارات القومية (Office of the DNI) (الذي يضمّ بدوره عدداً كبيراً من الموظفين)، ومجلس الاستخبارات القومية (National Intelligence Council)، بالإضافة إلى تقليد طلب تقديرات استخبارات قومية دورية (National Intelligence Estimates) و/أو تقديرات استخبارات قومية خاصة (Special National Intelligence Estimates). ومع ذلك، انتقد الكثير من التحليلات بعد الواقع للمرحلة التي سبقت حرب العراق مجموعات الاستخبارات التابعة للولايات المتحدة والمملكة المتحدة، وذلك في بعض الحالات، لأنها وفّرت النتائج التي توقّع صانعو السياسات رؤيتها وتجاهلت المؤشرات العكسية.¹⁹ ليس الميل محصوراً بحالة العراق أو إدارة بوش.²⁰ تستلخص تواريخ إدارة كينيدي عامةً أن

¹⁹ راجع على سبيل المثال، بوب وودوارد (Bob Woodward)، "خطة الهجوم" (Plan of Attack)، نيويورك: سايمون أند شوستر (Simon and Schuster)، ص. 437-440.

²⁰ يصف فالي نصر (Vali Nasr) تشويه التحليل الاستخباراتي على أنه يدعم الافتراضات السياسية في مناقشة كيفية رؤية الولايات المتحدة ما أرادت رؤيته في تصوّر الرئيس الباكستاني مشرف لـ "جناح الإسلام": قال نصر إنه أشار إلى محلل أن "الأمر بأكمله هو تلاعب ساخر وشفاف لمستبدّ وقح". أجب المحلل: "حسناً، عملاً مهتمون جداً بمعرفة كيف يمكننا دعم ذلك. ... ليس لديك أي فكرة إلى أي مدى يوافقون [عملاً]".

الرئيس كينيدي اعتمد للاستخبارات في خليج الخنازير (Bay of Pigs) على مؤيدي العملية من وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (CIA)، الذين كان لديهم حافظ للتنبؤ بالنجاح.²¹ حتى ولو كانت العمليات أفضل وأقل تسييساً، ما كانت النتائج لتختلف، وإنما كانت لتكون فحسب أكثر ملاءمةً مع شكوك.²² ولكن الاتجاهات تغيرت. إن الرؤى الاستخباراتية هي حالياً مدمجة بشكلٍ أكثر انتظاماً في عملية السياسات، على الرغم من أن مسؤولين أوليين في الآونة الأخيرة يشيرون إلى أن التأثير قد يكون تعزيز العزوف عن الخطر. يبدو أنه ثمة جهدٌ يهدف إلى حماية المحللين، ليس من عملية صنع السياسات²³ بقدر ما هو من المجموعات العلمية والتحليلية الأوسع.²⁴ يبدو ذلك غير حكيم، وغير مُبرَّر بالاعتبارات الأمنية.

التوصية: دمج الرؤى التحليلية الاستخباراتية في صنع القرارات، وضمان أن المحللين الاستخباراتيين يملكون نطاقاً واسعاً بشكلٍ مناسب

يجب احتساب الرؤى الاستخباراتية – بغض النظر عما إذا كانت ترتكز إلى مسألة مصنفة، أو مواد ذات مصدر مفتوح، أو تفاعل بين الخبراء خارج الحكومة – في مختلف مراحل صنع القرارات كلها. يجب أن نسعى وراء فهم واضح للخصوم وأن نُقدِّر الديناميكيات السياسية التي تؤثر على حلفائنا (والتي يمكن فهمها بالطريقة الفضلى من مصدر مفتوح ومن رؤى أخصائيين خارجيين). يجب التشجيع على الأحكام ووجهات النظر المتمردة واحتسابها.

على ذلك. يجب أن نُعدَّ تقريراً“ (فالي نصر [Vali Nasr])، “الأمة غير الضرورية: السياسات الخارجية الأمريكية في تراجع” (-The Dispens- able Nation: American Foreign Policy in Retreat)، نيويورك، أنكور بوكس (Anchor Books)، 2013، ص. 67.

²¹ آرثور م. شليسينجر الأصغر (Arthur M. Schlesinger, Jr.)، “مئة يوم: جون ف. كينيدي في البيت الأبيض” (A Thousand Days in the White House)، بوسطن: هوفتون ميغلين (Houghton Mifflin)، 1965.

²² روبرت جيرفيس (Robert Jervis)، “لماذا تفشل الاستخبارات: عبر من الثورة الإيرانية وحرب العراق” (Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War)، إيثاكا، نيويورك: دار نشر جامعة كورنيل (Cornell University Press)، 2010.

²³ لاحظ مسؤول أول سابق في إدارة أن مديري الاستخبارات القومية (National Intelligence Managers) (المسؤولين عن تنسيق المهام والعمل لمدير الاستخبارات القومية [DNI]) قد حلّوا عامةً محلّ مسؤولي الاستخبارات القومية في لجان السياسات بين الوكالات (IPCs) التي يقودها موظفو مجلس الأمن القومي (NSC)، ما يسهّل على الأرجح تدفق المعلومات نزولاً وإتّماً بحرم لجان السياسات بين الوكالات من الرؤى التحليلية ذات الصلة (مقابلة مع مسؤول سياسات سابق في إدارة أوباما، 25 يوليو/تموز 2014).

²⁴ هنري باركي (Henri Barkey)، “نظام التكميم الخاص بكلاير قد يؤذي المحللين الاستخباراتيين أكثر من الصحفيين” (Clapper’s Gag Order Could Hurt Intelligence Analysts More Than Journalists)، واشنطن بوست (Washington Post)، 2 مايو/أيار، 2014.

أحادية التفكير الجماعي والافتراضات المضمّنة

تتمثّل نتيجةً بديهية لاستخدام الاستخبارات الفعّال بإتاحة المجال للتفكير الخارج عن المعتاد. غالباً ما يلاحظ المشاركون السابقون في عمليات صنع قرارات الأمن القومي على كل المستويات أنّ مجموعة الخيارات التي يتم أخذها بالاعتبار هي بالإجمال ضيقة، ومُقيّدة بقرارات سابقة وبيانات عامة، وافتراضات لم يتم البحث فيها بما يكفي، وفروع وتكميلات لقرارات السياسات المقترحة لم يتم البحث فيها بانتظام. تميل عمليات صنع القرارات باتجاه البساطة، مع اتخاذ قرارات تكفي لليوم نفسه. ولكن ثمة فائدة من توضيح "الفرق الحمراء" (أي فرق التحدي) التي يتم تكليفها بتحدّي الافتراضات، واستباق ردود فعل الخصوم والحلفاء والحياديين على سياقات العمل المقترحة، وتحدي اعتماد المسار على قرارات سابقة. على أي حال، أسست المنظمات المتكيفة والمستجيبة عادةً جهود تفكير لاستخلاص العِبَر من أجل استنتاج الرؤى من مبادرات السياسات على كل المستويات، وذلك لفهم تلك التي تفيد وينبغي بالتالي تكرارها، والمقاربات التي فشلت لأسباب كان يمكن استباقها ولكن لم يحصل ذلك، على حد سواء.

التوصية: زيادة استخدام الفرق الحمراء وبذل جهود استخلاص العِبَر

يجب أن يشمل إصلاح نظام صنع قرارات الأمن القومي طُرقاً لضمان تكليف "فرق حمراء" موثوقة للسياسات المهمة قبل اتخاذ القرار، ومراجعات لاستخلاص العِبَر بنأى بعد ذلك.²⁵ ومن الناحية المثالية، قد توظف مجموعة الاستخبارات (Intelligence Community) وتدير فرقاً حمراء لتحدي الافتراضات حول اتجاهات السياسات ذات الأهمية الاستراتيجية العالية.

الاستمرارية، والدمج، والتطوير المهني للموظفين

في العام 2008، أوصى برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR) بـ"تشكيل هيئة مهنية للأمن القومي (National Security Professional Corps) من أجل تأسيس نطاقٍ لمهنيي الأمن القومي المُدرّبين بشكلٍ خاصٍ للمهام

²⁵ تجري تحليلات استخلاص العِبَر بشكلٍ منقطعٍ من قبل العسكريين، ولكن نادراً، كي لا نقل أنها لا تجري البتة، في الوكالات المدنية (كانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) استثناءً بارزاً في الآونة الأخيرة. لا ينبغي على وزارة الخارجية ووزارة الخزانة ومكتب وزير الدفاع وحدها أن تضع برامج مخصصة لاستخلاص العِبَر، وإنما يجب إشراك وجهات النظر المدنية في الدراسات العسكرية أيضاً.

بين الوكالات".²⁶ كان المفهوم أنّ مديري الأمن القومي الأولين هؤلاء قد يتناوبون بين الوكالات، ويتولون مسؤوليات متعلقة بالأمن القومي كطريقة لتعزيز التعاون و"المشاركة" بين الوكالات. قد يساعد مثل هؤلاء المديرين بالتأكد بطرق تصوّر المشروع، ولكن الاقتراح قد واجه معارضة حادة من الوكالات وتعقيدات أنظمة الموظفين المدنيين والأجانب والعسكريين المختلفة، والشكوك من المُعيّنين السياسيين بأنّ هؤلاء المديرين قد يشكّلون طبقة من "الموظفين الكبار (والمتسكين بالروتين)" المقاومين للتوجيه السياسي. وعلى الرغم من ذلك، يمكن الحصول على بعض منافع المنظور بين الوكالات من خلال إزالة العوائق البيروقراطية والقانونية في وجه الانتدابات المنتظمة بين وضمن وكالات الأمن القومي (بالأخص إذا مَوَّل الكونجرس مجموعات من الموظفين للممارسة) ومن خلال دعم مبادرات التدريب. لقد تم على سبيل المثال انتداب أجيال من مسؤولي وزارة الخارجية ووزارة التجارة ووزارة الزراعة الأمريكية (USDA) لمكتب الممثل التجاري الأمريكي (USTR) لوظائف التفاوض التجاري وإنّ ممارسة السياسات التجارية الأمريكية قد أصبحت أفضل كنتيجة لذلك.

التوصية: بناء مهنيي الأمن القومي

في حين تم انتداب بعض مسؤولي الخدمة الخارجية (Foreign Service Officers) لسياسات مكتب وزير الدفاع (OSD) ولقيادات عسكرية على غرار مستشارين لسياسات وزارة الخارجية (POLADs)، وتم انتداب مديري وزارة الدفاع الأولين لوزارة الخارجية، يمكن ويجب تعزيز الممارسة ومنحها قاعدة تشريعية. إن العدد الأصغر من موظفي مجلس الأمن القومي (NSC) والأكثر استراتيجية، والذي يتم الدفاع عنه هنا، قد يجذب أيضاً المديرين الأولين الأفضل والأكثر براعة.

يجب وضع وتمويل برنامج رسمي للخدمة التنفيذية الأولى (Senior Executive Service [SES]) وانتدابات من المستوى GS14/15 بين وكالات الأمن القومي من قبل الكونجرس. وبالإضافة إلى ذلك، يجب اتخاذ إجراءات لضمان أنّ موظفي الخدمة المدنية والخدمة الخارجية المنتدبين للبيت الأبيض أو وكالات أخرى مؤهلين للحصول على زيادات في المرتبات والدرجات خلال انتداباتهم. يستحق الأفضل والأكثر كفاءة من بينهم الفرص نفسها كنظرائهم الذين يعملون في الوكالات أو الوزارات التي ينتمون إليها في الأصل.

يجب أن يتعاون معهد الخدمة الخارجية (Foreign Service Institute)، وكلية الحرب القومية (National War College)، ومديرية التدريب التابعة لوكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية (CIA) على وضع (أو إعادة وضع) برنامج تدريب مشترك تعاوني للمسؤولين المتنوعين بشكلٍ سريع على قمة المسؤوليات بين الوكالات، على غرار

²⁶ برنامج إصلاح الأمن القومي (PNSR)، 2008، ص. xiii.

المنتدى الأول (Senior Seminar) التابع لوزارة الخارجية الموقر إلى حد كبير (ولكن الذي تم إلغاؤه).

فرط استخدام القياصرة

في ضوء صعوبات تنظيم عمل فعال ومستدام بشأن مجالٍ معقدٍ من السياسات، أو إثبات أن الولايات المتحدة تأخذ مجال قضية على محمل الجدّ، لجأت إدارات متعاقبة بصورة متزايدة إلى استخدام مبعوثين خاصين أو ممثلين خاصين أو منسقين أو بمصطلح أكثر عامية، "قياصرة" لتولي مسؤولية أحد مجالات السياسات. حدّد روثكوبف (Rothkopf) أكثر من 40 مكتباً إقليمياً ووظيفياً، و"منسقين" آخرين في وزارة الخارجية، التابعين نظرياً للوزير مباشرة.²⁷ حدّدت دراسة "الدبلوماسية الأمريكية بخطر" (American Diplomacy at Risk) 59 وظيفة دبلوماسية يترأسها أفراد يُطلق على منصبهم تسمية مستشار خاص، أو مبعوث، أو ممثل اعتباراً من 30 يناير/كانون الثاني 2015.²⁸ ثمة عبر الإدارة عدد أكبر بكثير من هؤلاء "القياصرة" لغرضٍ وحيد. تأسس بعض هذه المناصب من قبل الكونجرس لحث إدارة على الشروع في (أو على الأقل للفت الانتباه إلى) قضية؛ في حين تم تأسيس مناصب أخرى من قبل البيت الأبيض كوظائف مرموقة لدا عمين سياسيين بارزين.

في بعض الحالات الحرجة التي تستحق تركيزاً قصير الأمد أو مقارنة مستمرة على نطاق الحكومة بأكملها ولكن لا تتمتع ببقية واضحة، قد يكون من المفيد تأسيس منصب من نوع المبعوث الخاص. فعلى سبيل المثال، تولى الرئيس السابق لهيئة الأركان لـ نائب الرئيس آل غور (Vice President Al Gore) ومنسق تنفيذ خطة التحفيز للعام 2009 رون كلاين (Ron Klein) الجهد المضطرب للاستجابة للإيبولا (Ebola) لفترة زمنية قصيرة، وتم تعيين الملازم الجنرال دوجلاس لوت (Lt. General Douglas Lute) لمتابعة تطورات حرب العراق من البيت الأبيض وعبر الإدارات (وحرب أفغانستان إلى حد ما في وقت لاحق).²⁹ ولكن نادراً ما يكون لأصدقائنا وحلفائنا مبعوثون نظراء لهم. قد تؤدي هذه المناصب، في حال استخدامها على نطاقٍ واسعٍ إلى حدٍ بالغ، إلى تناقضات مع البيروقراطيات القائمة

²⁷ يستذكر روثكوبف (Rothkopf)، (2014 ص. 248) أنه لاحظ في العام 2008 أن إدارة أوباما كانت مسؤولة عن إنتاج عدد أكبر من القياصرة بالمقارنة مع سلالة رومانوف (Romanof).

²⁸ أكاديمية الدبلوماسية الأمريكية (American Academy of Diplomacy)، "الدبلوماسية الأمريكية في خطر" (American Diplomacy at Risk)، واشنطن العاصمة، مارس/آذار 2015، الملحق C (Appendix C)، ص. 55.

²⁹ بيتر بايكر (Peter Baker) وروبين رايت (Robin Wright)، "بوش يشكك في الازدياد كقياصرة حرب" (Bush Taps Skeptic of Buildup as War Czar)، واشنطن بوست (Washington Post) 16 مايو/أيار 2007، ص. 01.

في بعض الحالات
الحرجة التي
تستحق تركيزاً
قصير الأمد أو
مقارنة مستمرة
على نطاق
الحكومة بأكملها
ولكن لا تتمتع
بقيادة واضحة،
قد يكون من
المفيد تأسيس
منصب من نوع
المبعوث الخاص.

وإعاقة المفاوضات عبر القضايا مع الحلفاء أو الخصوم.

التوصية: استخدام القياصرة بشكلٍ نادر

يجب أن تغيب كل مناصب المبعوث الخاص أو المنسق أو الممثل مع انتهاء كل عهد رئاسي (إن لم يكن قبل ذلك) ويجب أن يكون الافتراض الواضح هو أن يتولى المسؤولون الأولون القائمون مسؤولية قضايا الأمن القومي الملحة.³⁰

³⁰ يتمثل مثال جيد على ذلك بالقضية النووية الإيرانية، حيث قاد المفاوضات بحسب نموذج مجموعة الدول الخمسة زائد واحد (P5+1 format) (الصين، وفرنسا، وروسيا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة، زائد ألمانيا) وكيل وزارة الخارجية للشؤون السياسية (State of Department's Under Secretary for Political Affairs) مع مشاركة مباشرة من قبل وزير الخارجية، عند الحاجة) بدلا من مبعوث خاص. يتيح ذلك لوكيل الوزارة المشاركة مع نظرائه في مجموعة واسعة من مجالات السياسات الأخرى التي تُعتبر مهمة لحلفائنا في هذا الجهد.

الخاتمة: وضع الاستراتيجيات، وصنع القرارات وتنفيذ السياسات

طالما أن الولايات المتحدة هي قوة عالمية لها مصالح ومسؤوليات عالمية، سيكون تطوير استراتيجية متسقة للأمن القومي والسياسات الخارجية أساسياً لمشاركةٍ دوليةٍ فعالة. بخلاف ذلك، ستبقى تعاملاتنا مع العالم تفاعلية، وقصيرة الأمد وتكتيكية. حتى البيانات الرئاسية للنية الاستراتيجية ستكون إعلانية، من دون مصداقية ذات أهمية تشغيلية. وفي الوقت الذي تواجه فيه الأمم عبر الكرة تحديات مترامنة وخطيرة، ومع مجالات جديدة للمنافسة والتعاون، ونطاق متوسع من الجهات الفاعلة التي قد تساعد الولايات المتحدة أو تُلحق الضرر بها، تدعو الحاجة إلى تغيير هيكلية صنع قرارات الأمن القومي.

تُتاح للرئيس القادم فرصةً لوضع هيكلية أكثر استراتيجيةً وتكيفاً وتفكيراً وتنسيقاً وسريعة التحرك. فهو أو هي قد يرغب أو ترغب الحكومة الأمريكية الصلبة على تحقيق الاتساق والاستدامة في سياسات الأمن القومي من خلال كسر مسارات نقل المعلومات الاستخباراتية التنظيمية، والحد من التضخم في أعلى الهيكلية والوكالات، وتحسين الرسائل الداخلية والخارجية، وتحسين تطلعها قديماً. ببساطة، تحتاج مؤسساتنا إلى القيام بأقل في الأعلى، والتفويض بشكلٍ إضافي، والتشديد على المحاسبة. سيساعد ذلك في ضمان تركيزٍ على ما هو مهم، بدلاً من أن تغطي على هذه القضايا باستمرار تلك الفورية.

لدى النظر في صنع قرارات الأمن القومي وترتيبات الإدارة الأمريكية، تركز عناصر النظام على النظام الأساسي، ولكن يستطيع كل رئيس تشكيل النظام بحسب أسلوبه أو أسلوبها وحاجاتها المتصورة. قد يكون ذلك صحيحاً بالنسبة لمساعد الرئيس المباشرين وأسلوب العمل. ولكن يحتاج كل رئيس إلى نظام لصنع القرارات يستفيد من القدرات الكاملة والحكمة المتركمة للحكومة الأمريكية ولأصحاب الشأن المتعددين في الأمة. إن توصيات النظام الأكثر ترتيباً والأكثر تركيزاً والمقترحة هنا تهدف إلى مساعدة الأمة للعمل بفعالية أكبر على صياغة استراتيجيات أكثر

**ببساطة، تحتاج
مؤسساتنا إلى
القيام بأقل في
الأعلى، والتفويض
بشكلٍ إضافي،
والتشديد على
المحاسبة.**

رشاقة ووعياً للأمن القومي والتي تدعو إليها الحاجة في القرن الواحد والعشرين. قد يتضح أن اعتماد مثل هذه المبادئ والترتيبات أمر أساسي بالنسبة لنجاح الرئيس القادم في تحقيق المصالح الأمريكية في عالم مضطرب.

CIA	Central Intelligence Agency وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية
COCOMs	combatant commanders قادة المقاتلين
DC	Deputies' Committee لجنة النواب
DNI	Director of National Intelligence مدير الاستخبارات القومية
DoD	Department of Defense وزارة الدفاع
IPC	interagency policy committee لجنة السياسات بين الوكالات
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria الدولة الإسلامية في العراق وسوريا
NGO	nongovernmental organization منظمة غير حكومية
NSC	National Security Council مجلس الأمن القومي
NSS	National Security Staff موظفو الأمن القومي
OSD	Office of the Secretary of Defense مكتب وزير الدفاع

PC	Principals' Committee لجنة المسؤولين الرئيسيين
PNSR	Project on National Security Reform برنامج إصلاح الأمن القومي
POLAD	policy adviser مستشار سياسات
RAHS	Risk Assessment and Horizon Scanning برنامج تقييم المخاطر والمسح الأفقي
SMART	State Messaging and Archive Retrieval Toolset مجموعة أدوات الدولة للرسائل واسترجاع الأرشيف
USAID	United States Agency for International Development الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
USTR	U.S. Trade Representative الممثل التجاري الأمريكي

Adams, Gordon, "Democracy Pushing Is Not Cutting Edge Foreign Policy," *Foreign Policy*, May 11, 2015. As of March 11, 2016:
<http://foreignpolicy.com/2015/05/11/democracy-pushing-is-not-cutting-edge-foreign-policy/>

Adams, Gordon, and Cindy Williams, *Buying National Security: How America Plans and Pays for Its Global Role and Safety at Home*, London: Routledge, 2009.

American Academy of Diplomacy, *American Diplomacy at Risk*, Washington, D.C., March 2015.

Baker, Peter, and Robin Wright, "Bush Taps Skeptic of Buildup as War Czar," *Washington Post*, May 16, 2007, p. A01.

Barkey, Henri, "Clapper's Gag Order Could Hurt Intelligence Analysts More Than Journalists," *Washington Post*, May 2, 2014.

Bensahel, Nora, Olga Olikier, Keith Crane, Rick Brennan Jr., Heather S. Gregg, Thomas Sullivan, and Andrew Rathmell, *After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MG-642-A, 2008. As of March 11, 2016:
<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG642.html>

Blair, Dennis, Ronald Neumann, and Eric Olson, "Fixing Fragile States," *The National Interest*, August 27, 2014.

Berra, Yogi, BrainyQuote.com, undated. As of December 19, 2014:
<http://www.brainyquote.com/quotes/quotes/y/yogiberra391900.html>

Brimley, Shawn, Dafna H. Rand, Julianne Smith, and Jacob Stokes, *Enabling Decision: Shaping the National Security Council for the Next President*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, June 2015.

Cassidy, Joseph, "10 Ways to Fix America's Ailing State Department," *Foreign Policy*, July 20, 2015.

Chandrasekaran, Rajiv, *Little America: The War Within the War for Afghanistan*, New York: Knopf, 2012.

Cline, Ray S., *United States Army in World War II: the War Department: Washington Command Post: the Operations Division*, Washington, D.C.: Center of Military History, 2003, p. 106.

Connelly, Matthew, and Richard Immerman, "What Clinton's Emails Really Show," *New York Times*, March 4, 2015, p. A25.

Daalder, Ivo H., and I. M. Destler, "A New NSC for a New Administration," in Karl Inderfurth and Loch Johnson, eds., *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*, New York: Oxford University Press, 2004.

DeYoung, Karen, "The White House Tries for a Leaner National Security Council," *Washington Post*, June 22, 2015. As of March 11, 2016:

https://www.washingtonpost.com/world/national-security/white-house-tries-for-a-leaner-national-security-council/2015/06/22/22ef7e52-1909-11e5-93b7-5eddc056ad8a_story.html

———, "How the White House Runs Foreign Policy," *Washington Post*, August 4, 2015. As of March 11, 2016:

https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-the-obama-white-house-runs-foreign-policy/2015/08/04/2befb960-2fd7-11e5-8353-1215475949f4_story.html

Dobbins, James, Michele A. Poole, Austin Long, and Benjamin Runkle, *After the War: Nation Building from FDR to George W. Bush*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MG-716-CC, 2008. As of March 11, 2016:
<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG716.html>

Dobbins, James, Richard H. Solomon, Michael S. Chase, Ryan Henry, F. Stephen Larrabee, Robert J. Lempert, Andrew M. Liepman, Jeffrey Martini, David Ochmanek, and Howard J. Shatz, *Choices for America in a Turbulent World*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-1114-CC, 2015. As of March 11, 2016:
http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1114.html

"DoD Begins Cutting Staff Sizes, Will Reorganize Policy Office," *Defense News*, December 5, 2013. As of March 11, 2016:

<http://archive.defensenews.com/article/20131205/DEFREG02/312050012/DoD-Begins-Cutting-Staff-Sizes-Will-Reorganize-Policy-Office>

Drezner, David W., ed., *Avoiding Trivia: The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2009.

Feaver, Peter D., and Christopher Gelpi, *Choosing Your Battles: American Civil-Military Relations and the Use of Force*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011.

- Ferguson, Niall, *Kissinger 1923-1968: The Idealist*, New York: Penguin Press, 2015.
- Fuerth, Leon S., and Evan M. H. Farber, *Anticipatory Governance, Practical Upgrades: Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, October 2012.
- Gallup, *U.S. Position in the World*, undated. As of March 11, 2016:
<http://www.gallup.com/poll/116350/position-world.aspx>
- Gates, Robert M., *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, New York: Alfred A. Knopf, 2014.
- George, Suzy, "Fine-Tuning NSC Staff Processes and Procedures," White House blog post, June 22, 2015. As of March 11, 2016:
<https://www.whitehouse.gov/blog/2015/06/22/fine-tuning-nsc-staff-processes-and-procedures>
- Gompert, David C., Hans Binnendijk, and Bonny Lin, *Blinders, Blunders and Wars: What America and China Can Learn*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-768-RC, 2014. As of March 15, 2016:
http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR768.html
- Gordon, Michael R., and General Bernard Trainor, *The Endgame: The Inside Story of the Struggle for Iraq, from George W. Bush to Barack Obama*, New York: Vintage Books, 2012.
- Greenstein, Fred, and Richard H. Immerman, "Effective National Security Advising: Recovering the Eisenhower Legacy," *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 3, 2000, pp. 335–345.
- Haass, Richard N., *War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraqi Wars*, New York: Simon and Schuster, 2009.
- Harris, Shane, "The Social Laboratory," *Foreign Policy*, July 29, 2014. As of March 17, 2016:
<http://foreignpolicy.com/2014/07/29/the-social-laboratory/>
- Hill, Christopher R., *Outpost: Life on the Front Lines of American Diplomacy*, New York: Simon and Schuster, 2014.
- Inderfurth, Karl F., and Loch K. Johnson, eds., *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Jentleson, Bruce, "An Integrated Executive Branch Strategy for Policy Planning," in David W. Drezner, ed., *Avoiding Trivia: The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2009.
- Jervis, Robert, *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2010.

- Kauffeld, Ben, *USAID & DOD: Analysis and Recommendations to Enhance Development-Military Cooperation*, Carlisle, Pa.: U.S. Army War College Press, August 2014.
- Lyman, Princeton N., and Robert M. Beecroft, *Using Special Envoys in High-Stakes Conflict Diplomacy*, Washington, D.C.: United States Institute for Peace, 2014.
- Mann, James, *The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking, 2004.
- McEldowney, Nancy, "Fast Forward: U.S. Diplomacy in an Untethered World," *World Affairs*, Summer 2015.
- Millen, Raymond, "Cultivating Strategic Thinking: The Eisenhower Model," *Parameters—The Journal of the United States Army War College*, Vol. 42, No. 2, 2012, pp. 56–70.
- Miller, Paul D., "The Contemporary Presidency: Organizing the National Security Council: I Like Ike's," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 3, 2013, pp. 592–606.
- Nasr, Vali, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, New York: Anchor Books, 2013.
- Office of Inspections, Office of the Inspector General, Department of State, *Review of State Messaging and Archive Retrieval Toolset and Record Email*, ISP-I-15-15, 2011.
- Panetta, Leon, with Jim Newton, *Worthy Fights*, New York: Penguin Press, 2014.
- PNSR—See Project on National Security Reform.
- Pope, Larry, *The Demilitarization of American Diplomacy: Two Cheers for Striped Pants*, Basinstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Priest, Dana, and William M. Arkin, "A Hidden World, Growing Beyond Control," *Washington Post*, July 19, 2010. As of March 11, 2016:
<http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/articles/a-hidden-world-growing-beyond-control/print/>
- Prime Minister's Office, "Establishment of a National Security Council," press release, London, May 12, 2010. As of September 12, 2014:
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130109092234/http://number10.gov.uk/news/establishment-of-a-national-security-council/>
- Project on National Security Reform, *Forging a New Shield, the Project on National Security Reform*, Washington, D.C.: Center for the Study of the Presidency, 2008.
- Public Law 80-253, § 101(a), 61 Stat. 496, Coordination for National Security, 1947.
- Ricks, Thomas, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, New York: Penguin, 2007.

Robinson, Linda, Paul D. Miller, John Gordon IV, Jeffrey Decker, Michael Schuille, and Raphael S. Cohen, *Improving Strategic Competence: Lessons from 13 Years of War*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-816-A, 2014. As of March 11, 2016:

http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR816.html

Ronis, Sheila R., *Executive Office of the President of the United States: The Need for New Capabilities, Lessons From Singapore and the Project on National Security Reform*, remarks at the World Future Society, Washington, D.C., Chapter, January 17, 2013. As of January 2016:

<http://www.natcapwfs.org/EventFlyers/RonisRemarksWFS1-17-13%5b1%5d.doc>

Rothkopf, David J., *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York, Public Affairs, 2005.

———, *National Insecurity: American Leadership in an Age of Fear*, New York: Public Affairs, 2014.

Schlesinger, Arthur M. Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, Boston: Houghton Mifflin, 1965.

U.S. Department of State, *Bureau of Conflict and Stabilization Operations*, undated. As of March 11, 2016:

<http://www.state.gov/j/cso/>

Weitz, Richard (Ed.), *Case Studies Working Group Report*, Carlisle, Pa.: Project on National Security Reform, Vol. II, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2012.

Whittaker, Alan G., Shannon A. Brown, Frederick C. Smith, and Elizabeth McKune. *The National Security Process: The National Security Council and Interagency System*, Washington, D.C.: The Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, 2011. As of January 11, 2015: <http://www.virginia.edu/cnsl/pdf/national-security-policy-process-2011.pdf>

White House, *Implementation of the Recommendations of the President's Special Review Board*, NSDD-266, Washington, D.C., March 31, 1987

———, *National Security Council Interagency Process*, NSDD-276, Washington D.C., June 9, 1987.

———, *Organization of the National Security Council System*, NSD-1, Washington, D.C., January 30, 1989.

———, *Organization of the National Security Council*, PDD-2, Washington, D.C., January 20, 1993.

———, *Organization of the National Security Council System*, NSD-1, Washington, D.C.: February 13, 2001.

———, *Organization of the National Security Council System*, PPD-1, February 13, 2009.

Woodward, Bob, *Plan of Attack*, New York: Simon and Schuster, 2004.

- , *State of Denial: Bush at War, Part III*, New York: Simon and Schuster, 2006.
- , *The War Within: A Secret White House History*, New York: Simon and Schuster, 2008.
- , *Obama's Wars*, New York: Simon and Schuster, 2010.

السفير تشارلز رايز (Charles Ries) هو نائب الرئيس، الدولي (انترناشونال)، لمؤسسة RAND، وزميل أول، يُركّز بحثه على اقتصادات التنمية والشرق الأوسط وأوروبا. تقاعد من الخدمة الدبلوماسية الأمريكية في العام 2008 بعد مسيرة مهنية متميزة بدأها في خلال إدارة كارتر (Carter).

من بين مهام أخرى، شغل منصب مسؤول اقتصادي في ثلاث سفارات، نائب مساعد للممثل التجاري الأمريكي (Deputy Assistant U.S. Trade Representative) (1990-1992) ومستشار الوزير للشؤون الاقتصادية في لندن وبروكسل (Minister-Counselor for Economic Affairs in London and Brussels)، والنائب الرئيسي لمساعد وزير الخارجية للشؤون الأوروبية (Principal Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs) (2000-2004)، وسفير في اليونان (Ambassador to Greece) (2004-2007)،

ومنسق العملية الانتقالية الاقتصادية في العراق (2007-2008)، حيث حاز جائزة الخدمة المدنية المتميزة من دائرة الجيش (Department of the Army's Outstanding Civilian Service Award).

حاز رايز أيضاً جائزة كورديل هال للمسؤولين الاقتصاديين الأولين من وزارة الخارجية (State Department's Cordell Hull Award) وجائزة الشرف المتميزة (Distinction for Senior Economic Officers) (for Senior Economic Officers Presidential Honor Award)، وجائزة الخدمة الجديرة الرئاسية (Distinguished Meritorious Service Award)، وجائزة روكويل شنابل للعلاقات بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي (Rockwell Schnabel Award for U.S.-EU Relations)، بالإضافة إلى الكثير من جوائز الشرف المتفوقة. إنه عضو في مجلس إدارة أكاديمية الدبلوماسية الأمريكية (Member of the Board of Directors of the Academy of American Diplomacy).

خلال إجازته الإدارية من مؤسسة RAND في العام 2010، كان رايز نائب الرئيس التنفيذي لصندوق كلينتون بوش من أجل هايتي (Clinton Bush Haiti Fund).



السفير رايز يذلي بملاحظات خلال حفل تقليد ميداليات في العام 2007 على متن يو أس أس باري (USS Barry) لمسؤول اتصال يوناني خدم في قوات البحرية الأمريكية. الصورة بتصريح من تشارلز رايز (Charles Ries).

يحتاج كل رئيس إلى نظام لصنع القرارات، يعتمد على القدرات الكاملة والحكمة المترجمة للحكومة الأمريكية ولأصحاب الشأن المتعددين في الأمة. ومع ذلك، يشير المهنيون المعنيون بالأمن القومي – وهم المسؤولون الذين يجب أن يقدموا المشورة إلى الرئيس حول القرارات الأكثر صعوبة – إلى مجموعة من المشاكل الهيكلية التي تُعيق عملية صنع القرارات الفعالة. في حين أنّ عملية صنع قرارات أكثر تركيزاً وبشكلٍ آنيّ أفضل لن تحسّن بالضرورة النتائج بالنسبة للولايات المتحدة، قد تكون الخيارات السيئة كارثية. يحلّل هذا المنظور التحليلي مجموعة من تحديات الإدارة في نظام الأمن القومي ويقدم ثمانين توصيات لتعزيز صنع القرارات الأمريكية والإشراف على تنفيذ السياسات. ومن بين الخلاصات: يجب تقليص عدد موظفي مجلس الأمن القومي (National Security Council) من أجل التركيز بشكلٍ أفضل على المجالات ذات الأولوية العليا. يجب التخطيط للعمليات المدنية-العسكرية من قبل مكتبٍ مشتركٍ جديدٍ في وزارة الخارجية الأمريكية (State Department)، مع تولى مسؤولٍ عسكريٍّ عامٍ منصب النائب. قد تُساعد جهود الفريق الأحمر (أي فريق التحدي) والعبء المستخلصة على ضمان أنّ النظام متكيف ومتجاوب. قد يؤدي الدمج الأفضل للرؤى الاستخباراتية وعمليات انتداب مسؤولين أوليين عبر الوكالات إلى جودة صنع القرارات واتساقها. يجب أن يكون استخدام المبعوثين الخاصين أو "القيصرة" محدوداً.



www.rand.org

\$21.50

ISBN-10 0-8330-9453-X
ISBN-13 978-0-8330-9453-7



9 780833 094537

Arabic Translation
"Improving Decisionmaking in a Turbulent World"
PE192/1