

## الفصل الثامن

### من الإستراتيجية إلى الخندق

إن مؤسسات الأمن القومي لحكومة الولايات المتحدة بصيغتها الحالية لا تزال هي نفسها المؤسسات التي أنشئت لتكسب الحرب الباردة. وتواجه الولايات المتحدة عالماً مختلفاً اليوم. فبدلاً من مواجهة عدد قليل من الأعداء بالغي الخطورة، تقف الولايات المتحدة أمام عدد من التحديات الأقل وضوحاً، والتي تتجاوز حدود الدول القومية التقليدية، وتستدعي رد فعل سريع وذكي وشديد المرونة.

تقرير لجنة (2004/9/11)

إن اتباع إستراتيجية تهدف إلى بناء قدر أكبر من الاستقرار والنظام في المناطق المضطربة من العالم سوف يتطلب نظم ومؤسسات حكومية يمكنها تحقيق هذه الغاية على نحو فاعل. ولأن أنظمتنا الحكومية العتيقة التي تتخذ شكل أنابيب الموقد تمنع في أفضل أحوالها تنفيذ أي إستراتيجية، وتعوق تنفيذها في أسوأ أحوالها، فإن اتخاذ أسلوب جديد للهيكل التنظيمي يمكن أن يحقق تكاملاً أفضل للوظائف والإمكانات الحكومية على المستوى القومي وحتى المستوى التنفيذي. وقد رأت لجنة (11/9) ولجان الكونجرس التي درست إخفاقات 11/9، رأت أن المشكلة سببها غياب التعامل والتنسيق

والتعاون في مجالات الاستخبارات والأمن في بلادنا. ولسوء الحظ، في رأيي الشخصي، لم ينجح الحل الذي عرضوه - وهو إنشاء نظم بيروقراطية مستقلة أخرى - في حل المشكلات.

وفيما يأتي طريقة لتحقيق هذه الإصلاحات، أرى أنها أكثر قابلية للتطبيق، فقد كانت ناجحة بالنسبة للقوات المسلحة الأمريكية، ويمكن أن تتبناها أي مؤسسات كبيرة أخرى بسهولة، لكنها ليست السبيل الوحيد للإصلاح.

إن العمل من الإستراتيجية إلى الخندق يشبه تشييد مبنى. إذ إنك تبدأ بالمخطط والتصميم، ثم يذهب ذلك التصميم إلى المهندس الإنشائي، الذي يجب عليه التأكد من أن التصميم سليم من كافة جوانبه، فيخطط للتكامل التفصيلي لكل الجوانب التي تشترك في جعل المبنى مناسباً للغرض من إنشائه. ثم تعطى خطته إلى من سيقوم بالبناء، والذي يجب عليه الإشراف على البناء الفعلي في الموقع. فهو يرى المشكلات على الأرض، ومهمته تنفيذ التصميم وخطة البناء بنجاح. ولا بد أن يعمل هؤلاء الثلاثة - المهندس المعماري والمهندس الإنشائي والبناء - معاً في عملية متعاقبة. ويوازي ذلك المستوى الإستراتيجي والمستوى التنفيذي والمستوى التكتيكي في النموذج العسكري. وينبغي أن يكون هذا النموذج هو إطار العمل الخاص بنا فيما يتعلق بالتغيير في هيكلنا التنظيمي الحكومي من أجل التعامل مع المجموعة الجديدة التي نواجهها من المشكلات.

## الأساس

تقوم طريقتي على بنية القوات المسلحة ثلاثية الجوانب: الجانب الإستراتيجي، والجانب التنفيذي، والجانب الكتيكي. وذلك لأنها تتيح قدرًا هائلًا من الكفاءة والمرونة. ولأن القوات المسلحة لها خبرة واسعة بها تمتد لأجيال، كذلك تتيح طريقتي لحكومتنا تطبيق جهود القوات المسلحة الناجحة في التخلص من أنابيب الموقد عن طريق تكامل التنظيمات واتساعها. فلا يمكن لأي مشروع - تجاري أو حكومي أو غير ربحي أو منظمة دولية - أن يعمل بفاعلية وكفاءة في البيئة العالمية اليوم ما لم يتسع ويتكامل إلى أقصى درجة. فالأمور تسير بسرعة هائلة، والمنافسة صعبة للغاية، والقرارات بالغة التعقيد.

إن الجيش هو التنظيم الحكومي الوحيد الذي ينشأ ويعمل بصورة كاملة في المجالات الإستراتيجية والتنفيذية والتكتيكية. فعلى المستوى الإستراتيجي، لديه بالفعل وزارة الدفاع وهيئة الأركان المشتركة. وعلى المستوى التنفيذي لديه قيادات إقليمية موحدة: قيادة أوروبية، وقيادة جنوبية، وقيادة مركزية، وقيادة المحيط الهادئ. ولديه على المستوى التكتيكي جنود مشاة وطائرات وسفن يمكن نشرها. لذا فأى إجراءات أو تدخلات يحتمل أن تقوم بها الولايات المتحدة لاستعادة النظام والاستقرار سيكون العنصر العسكري حتمياً إلى حد بعيد. كذلك احتفظت القوات المسلحة ببنية الدعم الخاصة بها (أفرع الجيش التي تقوم بالتدريب والتنظيم والتجهيز بالمعدات) ومزجت ذلك بالبنية التنفيذية بفاعلية.

إنني على دراية تامة بإطار العمل هذا، وهو راسخ في تفكيري رسوخاً عظيماً، ويعمل بنجاح. ولكن حتى برغم أن قواتنا المسلحة قد أخذت به منذ أجيال طويلة لأنه ناجح تماماً، فإن هذه الطريقة في التفكير أو في العمل المنظم لا تقتصر على الجيش وحده. فكل تنظيم يتمتع بإدارة جيدة ستكون لديه سلطة تنفيذية لتخطيط وصياغة أهداف وغايات وتوجهات أكبر، وستكون لديه قوة على الأرض لتنفيذ الأهداف والخطط - في المحال أو المخازن أو المصانع أو المكاتب أو في مواقع البناء. وبين هذا وذاك سيكون لديه مستوى للعمليات يقوم بترجمة خطط القيادة وأهدافها إلى صيغة يمكن للناس على الأرض - هؤلاء الموجودون في الخنادق - استخدامها؛ أو بعبارة أخرى إستراتيجية وإجراءات وتكتيكات.

إن الأعمال التجارية الناجحة تسعى باستمرار لجعل تنظيماتها أقل هرمية وأكثر تكاملاً، فهذه هي الطريقة الأشد كفاءة وفاعلية وتأثيراً، لتحقيق أهدافهم الخاصة بالعمل، لاسيما في المشاريع ذات الإيقاع السريع.

فعلى المستوى الإستراتيجي، سينتج عن التغييرات البنيوية في حكومتنا هيكل تنظيمي متكامل فيه المؤسسات القومية والهيئات والوزارات ذات المجالات المرتبطة ببعضها، وسيستمر استخدام خبراتهم ومدخلاتهم للنظر عن كثر إلى ما يحدث في العالم من تطورات، وفي الوقت ذاته توضع خطط وبرامج للتعامل مع هذه التطورات. وكذلك سيزكي هذا الهيكل التنظيمي استخدام مواردنا في تحقيق أقصى تأثير وأكبر عائد ممكن.

وسيتطلب تنفيذ هذه الخطط والبرامج تنظيمات متجانسة ومتكاملة على المستويين التنفيذي (أو الإقليمي) والتكتيكي (أو في موقع الحدث).

ولأن لدينا بالفعل هيكل تنظيمي موجود على المستوى الإجرائي، ويقوم بدوره على أفضل ما يكون، ويتوافق ذلك مع الطريقة التي سيعمل بها بصورة طبيعية، أي تنظيم ناجح - جهاز تنفيذي لتحديد الخطط والأهداف، وإدارة متكاملة، ومجموعة ميدانية - فلسنا في حاجة للبحث عن نوع آخر من الهياكل التنظيمية. وحتى لو كان من الصواب إنشاء نوع جديد من الهياكل التنظيمية غير العسكرية، سيكون علينا إذاً أن نكيّف عليه الهيكل العسكري الموجود بالفعل، وإلا سنغامر بإنشاء هيكل لا يتوافق مع القوات المسلحة، وذلك ينشئ ثغرات في التغطية.

والفكرة هنا ليست «لعسكرة» الحكومة، وإنما لكي نهيئ للحكومة أسلوباً تنظيمياً تم اختباره عبر الزمن، وكانت القوات المسلحة تستخدمه - مع غيرها بنجاح عظيم، وذلك لكي تستخلص الدروس التي تعلمتها القوات المسلحة عن طريق المحاولة والخطأ. وقد بذلت أفرع القوات المسلحة قصارى جهدها لمقاومة الإصلاحات التكاملية التي قدمها قانون جولدووتر - نيكولز عام 1989. وقد أجبرنا على الإصلاح، لكننا تطورنا بسبب الإصلاح وبسبب ما تم من تغييرات تنظيمية تكميلية.

## النموذج العسكري

عندما توقفت القوات المسلحة عن محاربة قانون جولدووتر - نيكولز، وأدركت أن تكامل الوظائف يجعلنا نكسب المعارك بالفعل وينقذ حياة الأمريكيين، بدأنا نسعى بكد للوصول إلى أفضل ما يمكننا عمله. وقد أدركنا على الفور أن نظام هيئة الأركان (برغم أنها على صورة أنابيب الموقد) - العمليات، المؤن والتموين، والتخطيط والاستخبارات، والاتصالات وغيرها - كانت راسخة وتقليدية لدرجة أننا لم نستطع التحرر منها بسهولة. ولا يزال ذلك النظام مفيداً بالفعل في الإدارة اليومية غير الإجرائية. ولا زلنا نحتاج لأن تؤدي التنظيمات الوظيفية مهامها الأساسية.

لذلك قمنا بإنشاء عدد من الهيئات أو الخلايا، تتكامل وظائفها من داخل التنظيمات الوظيفية، ولم نجعل هذه الهيئات التكاملية منفصلة أو بعيدة عن تنظيمات العاملين الموجودة. فكان لابد أن يعين لكل تنظيم - مثل العمليات أو التخطيط - هيئة عاملين مركزية دائمة، لكن كان على كل الهيئات الوظيفية الأخرى أن تسهم بعاملين منها في الخلايا المتكاملة داخل العمليات أو التخطيط، حتى يشتركوا جميعاً فيما يجري من أعمال. وكان للجميع اهتمام أصيل بالعمليات أو التخطيط، وكان لديهم إحساس بأن المكان ملك لهم.

وقديماً، قبل أيام جولدووتر - نيكولز، كنا نبدأ بالتخطيط للاستخبارات وتقييمها. وبمجرد وضع الخطط نقوم بتسليمها

للعمليات، ثم تتوجه من العمليات إلى العاملين في الإدارة اللوجستية، فيسلمونها بدورهم إلى العاملين في الاتصالات، ومنهم إلى رجال القيادة، وهكذا... تجري العملية في غاية البطء والصعوبة، وكان علينا جمع الوظائف معاً.

أما أي مركز للعمليات الآن فيوجد في كل قيادة لدينا مجموعة هيكلية صغيرة تدير العمل وتتولى متابعة القرارات التنفيذية اليومية، ولدى مدير مركز العمليات أو OP Center (كما يسمى خارج القوات المسلحة) عدد قليل من الناس يقومون بأعمال النظم وتشغيل الحواسب الآلية، ومراقبة العمليات الجارية وإدارتها. لكن لديه في مركز العمليات أيضاً ممثلين من إدارة الشؤون اللوجستية والاتصالات والتخطيط والاستخبارات، ومن كل عناصر الإدارات الأخرى لتقدم كل منها خبرتها الوظيفية في الأعمال اليومية لمركز العمليات.

ويحدث الشيء نفسه في مراكز التخطيط. فقد أسهمت كل المجالات الوظيفية في تخطيط المرحلة التالية من العملية الجارية. كما أسهمت في التخطيط للمهمة التالية، فالتخطيط عملية متكاملة. وتقوم القوات المسلحة بعمل إضافي فيما يسمى «التخطيط التعاوني» - وفيه يتم التخطيط بتعاون مستويات رأسية متعددة وليست بطريقة تسلسلية. وهذا من شأنه أن يقلل عدد التنظيمات الخاصة بالتخطيط، ويوفر وقتاً ثميناً، ويضمن فهم التخطيط والعوامل المؤثرة فيه.

ويحدث هذا أيضاً في المركز الذي يدير تحركات القوات. إذ يوجد فيه متخصص في الشؤون اللوجستية وخبير في وسائل النقل، وخبراء

في العمليات والتخطيط وخبير في أمور الإستخبارات. وقد استفادت التحديثات الأخيرة من التطورات في تكنولوجيا المعلومات، إذ أتيح لها قدر أكبر من التحكم - فعناصر القيادة العادية يمكنها الآن أن تتحكم في عدد أكبر من الوحدات التابعة بسبب القدرة المتطورة على نقل المعلومات وتشغيلها.

وفي القوات المسلحة بدأنا في رسم الهيكل التنظيمي على شكل أفقي، فكل عناصر التنظيم تقدم خبرتها الوظيفية في كل مستوى من مستوياته، ويسهم الجميع في ذلك، وكلُّ يعطى ما لديه ولدى الجميع اتصال مباشر مع ما يجري داخل كل مستوى، وتتم المشاركة في المعلومات أفقياً ورأسياً وعبر الوظائف، فيكون «المنتج» إنتاجاً مشتركاً يملكه الجميع.

وبالإضافة إلى هذا التكامل الوظيفي، قمنا بدمج إسهامات الأفرع العسكرية بنجاح في الهيكل التنظيمي المشترك. فتوفر الأفرع الرجال للتنظيمات المشتركة وعناصر الجيش للعمل داخل هذه التنظيمات. ومن هنا يتم تشجيع الإسهام والإحساس بالملكية والمشاركة والثقة في العمل المقدم والحفاظ عليها.

جعل ذلك النموذج منظومة القوات المسلحة شديدة الكفاءة وغاية في المرونة وأكثر سرعة في الاستجابة لكل عناصر التنظيم وللتغيرات المتلاحقة والتحديات الجديدة. وبوسعنا الآن التحرك بإيقاع أسرع مما كنا عليه في المنظومة القديمة، ولأن بمقدورنا تشغيل المعلومات بصورة أعلى سرعة من أي قوات مسلحة أخرى، أصبحت منظومتنا في غاية

القوة لدرجة تمكننا من أن نحبط بسرعة أي عمليات لاتخاذ القرار تقوم بها منظمات أخرى.

على العكس من ذلك، كان النظام السوفيتي القديم شديد الطبقية، ويعمل من أعلى لأسفل... متخذاً شكل أنابيب الموقد. ولم يكن السوفيت مؤهلين حتى لتلقي المعلومات من أسفل إلى أعلى: فلم تكن هناك آليات إرسال بل مستقبلات فقط. وكان الجيش العراقي منظماً طبقاً للنظام السوفيتي. فعندما حاربنا قوات الجيش العراقي كانوا دائماً في مرحلة التفكير بينما كنا ننفذ، بل وكنا حينها نفكر في الخطوتين التاليتين. وكان عليهم وضع كل لاعبيهم قريباً من الخط لمنعنا من تحقيق مكاسب صغيرة، بينما نعمل نحن على تحقيق سيطرة كاملة. كان بإمكاننا التفكير والتخطيط في بعدي الزمن والمساحة ولم يستطع نظامهم منافستنا.

إن التنظيمات الحكومية الجديدة المتكاملة التي اقترحها تتبع نموذج القوات المسلحة. فسوف تجمع كافة موارد الحكومة وقواها وحكمتها من أجل مهمة مواجهة التحدي العالمي العظيم للقرن الواحد والعشرين - وهو إنشاء وبناء النظام والاستقرار في مناطق العالم التي تعاني من الاضطراب والفوضى. وسوف يتم توظيف هذه الإصلاحات على المستوى الإستراتيجي أو المستوى القومي، وعلى المستوى الإجرائي أو المستوى المحلي، وعلى المستوى التكتيكي أو مستوى الوجود في موقع الحدث.

وعند إنشاء هذه الهياكل التنظيمية الجديدة، لن يكون علينا التخلص من البنية الحكومية العملاقة بأسرها والبدء من جديد، فذلك لن يكون تفكيراً واقعياً. إذ إن وزارة الخارجية ووزارة الدفاع وغيرها من الوزارات والهيئات الحكومية تعمل على نحو جيد إلى حد بعيد داخل مجالات العمل الخاصة بها. وهي لا تفضل على المستوى الوظيفي، وإنما يكون فشلها في هياكلها التنظيمية العتيقة التي تتخذ شكل أنابيب الموقد التي تمنع الاتصال الفاعل والعمل الجماعي. وإنني لأركز على التكامل بين الهيئات الموجودة... دون أن نتقص أي شيء من قوتها الموجودة أو مساهمتها أو وضعها.

ولن تكون الهياكل التنظيمية المتكاملة نظماً بيروقراطية مستقلة منفصلة، مثل إدارة الأمن الوطني، أو وكالة الاستخبارات القومية، أو مجلس الأمن القومي، بل يمكننا أن نعيد بناء الحكومة عن طريق إنشاء هياكل تنظيمية متكاملة، يمكن للجميع المساهمة فيها بعلمهم وخبراتهم وقدراتهم، ونجعلهم جميعاً يعملون في تعاون وتوافق من خلال إسهاماتهم.

### على المستوى الإستراتيجي

على هذا المستوى ينبغي أن ننشئ في واشنطن منظمة تستفيد من كل الموارد المتاحة من كافة وزارات الحكومة وهيئاتها، لتمنح قيادتنا القومية صوراً متماسكة ومتكاملة عما نواجهه يومياً - وكالة متكاملة تضع خططاً متكاملة، وتضمنها للتعامل مع المشكلات. ويمكنها أن

تجمع بين الموارد والسلطة لبناء برامج تساعد على منع الأزمات، وتشكيل الدول، وتوجه الأقاليم نحو قدر أكبر من الاستقرار.

كان يمكن أن تسمى هذه المنظمة المقترحة «المركز القومي للمراقبة والتخطيط»، ويكون مسؤولاً عن مراقبة المناطق المضطربة والأوضاع المزعزعة للاستقرار والتهديدات الناشئة، بصرف النظر عن طبيعتها: صراع أو تهديدات بيئية أو فساد أو تهديدات صحية... أو أي شيء. وستكون وظيفتها مراقبة بدايات وعلامات الاضطراب الناشئ - توترات متصاعدة، شكاوى، أفعال صغيرة متفرقة.

وينبغي أن يكون المركز القومي للمراقبة والتخطيط منظمة متكاملة. ويجب ألا يقدم رأياً منفرداً، بل كل الآراء، وتكون فريقاً مشتركاً داخل الحكومة؛ فكل هيئة ذات صلة ستقدم مدخلات وممثلين عنها. وينبغي أن يقوم تفردتها على طبيعة تمثيلها في هذا التكامل العرضي: فتكون ثمة قدرة استخباراتية، وقدرة للمراقبة الإجرائية وقدرة تخطيطية. وينبغي أن يكون لها صلات بوزارة الدفاع وهيئة الأركان المشتركة ووزارة الخارجية وإدارة الأمن الوطني، ووزارة العدل، ومكتب المعونة للكوارث الخارجية، ووكالة حماية البيئة وغيرها من الهيئات التي يمكنها أن تضيف إلى قدرات الفريق.

على سبيل المثال، يمكن أن يقدم ممثلون من وكالات الإستخبارات المتعددة المنفصلة في الحكومة لمركز المراقبة والتخطيط آراء وکالاتهم حول مناطق العالم المضطربة. فيأخذ المركز كل تلك الآراء المنفصلة

في الاعتبار ثم يدمجها بعضها مع بعض، ولن يكون لديه رأي منفرد منفصل، أو وسيلة خاصة به للوصول إلى الإستخبارات، وسيأتي من هذا التكامل قدرة المركز على مراقبة المواقف التي لها أهمية كبرى. فإذا ظهرت في أوزبكستان أو زيمبابوى أو فينزويلا علامات صراع أو اضطراب متصاعد سيقدم المركز لمجلس الأمن القومي وللرئيس رؤية شاملة ومتعددة الجوانب للأوضاع الفعلية في كل من تلك الدول، اعتماداً على التقييمات الخاصة بالوزارات والهيئات الأخرى ثم يدمجها معاً. أو إذا سأل الرئيس عن الأوضاع الحالية في دارفور، يمكن لمركز المراقبة والتخطيط أن يوفر له رؤية متكاملة مأخوذة من أفضل مصادر الإستخبارات.

وينبغي أن يتم بناء مركز المراقبة والتخطيط بمحاذاة الخطوط العامة لحد المراكز العسكرية وخلية تخطيط عسكرية متكاملة (مع ممثلين من كل فرع - العمليات، التخطيط، الإستخبارات وغيرها). وبالإضافة إلى إطار صغير من دائرة دائمة معينة لشؤون الموظفين، ولا بد أن يضم المركز في الأساس مخططين وأعضاء آخرين جاؤوا من هيئات حكومية أخرى مباشرة، لضمان الثقة في أن لكل هيئة مدخلات ومشاركة مباشرة.

وسيبلغ المركز الرئيس وأعضاء مجلس الأمن القومي (من يسمون بالمديرين)، ولن يكون لديه سلطة توجيهية، مما يجعله يبقى بمحاذاة خطوط السلطة الموجودة بالفعل. وينبغي ألا يكون أمين تلك المنظمة - أو رئيس المركز - صاحب منصب وزارى.

وبرغم أن هذا المركز يشبه في بنيته مركزاً للقيادة، فإنه لن يحل محل مراكز القيادة الموجودة مثل غرفة مناقشة الأزمات في البيت الأبيض ونظيراتها في وزارة الخارجية والبنجابون وأي مكان آخر. ولن تحل خطط مركز المراقبة والتخطيط وبرامجه محل وظائف التخطيط العادية لوزارتي الخارجية والدفاع ووكالة الإستخبارات، أو أي هيئة أخرى، لكنه يتكامل معها حين تكون ثمة حاجة للتكامل أو يملأ فراغاً أو يلقي الضوء على الخلافات ويفسرهما. ولن يكون التغيير تحولاً جذرياً. فما تزال هناك ضرورة للوزارات والبرامج الموجودة.

ولأن وزارتي الخارجية والدفاع ووكالة الاستخبارات المركزية لن تقدم دائماً التحليل نفسه، ولن تصل إلى النتائج نفسها، سيقوم أمين مركز المراقبة والتخطيط بتقديم تقرير عن آرائهم المتباينة، ويقوم العاملون في المركز بتحليل الاختلافات وإلقاء الضوء عليها، وإظهار كيفية توصل كل هيئة لتحليلاتها ونتائجها الخاصة، ويحاولون تسليم هذا التحليل التكاملي بلا تحيز، وبدون إبداء أي رأي مع أو ضد رؤية معينة.

وينبغي ألا تتجاهل الرؤية المتكاملة نقاط الخلاف بين الوزارات والهيئات أو تقلل من شأنها، بل على العكس، سيشير المركز إليها حتى يمكن التعامل معها بصورة فاعلة، وكذلك يمكن لأعضاء مجلس الأمن القومي أن يدركوا سبب وجود تقييمات تختلف عن تلك التي قدمتها وزاراتهم وهيئاتهم.

كذلك سيكون مركز المراقبة والتخطيط مسؤولاً عن وضع خطط وبرامج متكاملة، لبناء نظام واستقرار في الدول أو المناطق ذات الأهمية، أثناء أي مرحلة من مراحل تزعزع الاستقرار. وستكون هذه الخطط والبرامج قائمة على خطط وتوصيات من هيئات أخرى أو من الناس في المناطق الخاصة بالعملية، أو في الميدان نفسه. وسيقوم المركز ببناء العناصر اللازمة لتكامل الخطط الموجودة، لكنه لن يضع خططاً للوزارات والهيئات أو يستبعد خططاً قدمتها. وسيقوم، عند الضرورة، بتقديم المشورة في مسألة التدخل، ومراقبة كافة أبعاد التدخل، واستعادة الوضع السوي وإعادة البناء. وعندما تصبح الخطط والبرامج قابلة للتنفيذ، يقوم المركز بمتابعة تنفيذها.

وكما هي الحال الآن، فإن لدى وزارة الخارجية ما يسمونه خطط الأداء، أو خطط الدولة. ولدى وزارة الدفاع خططها الوظيفية وخططها الحربية، ولدى القيادات الإقليمية خططهم المحلية. لكن التكامل بين هذه الخطط ضعيف في الوقت الحالي.

ف لدى وزارة الدفاع خطة حربية لكوريا والصين وإيران. لكن هذه الخطط جميعاً تبدأ في لحظة معينة من أزمة ستتحول إلى مرحلة رد الفعل العسكري. وليس لدى الوزارة أي خطط تهدف إلى منع الحروب قبل اندلاع الأزمة. ولا تهتم ببرامج لبناء النظام والاستقرار في مرحلة منع الأزمة من شأنها أن تخمد الصراع قبل أن يتحول إلى عنف أو حرب. وبمجرد أن تنهي القوات المسلحة الأزمة، لا يكون لدى وزارة الدفاع خطة لإعادة البناء. وربما تكون ثمة أفكار لدى وزارة الخارجية

تتعلق بمنع الأزمة وإعادة البناء، لكن ليس لهذه الأفكار أي علاقة بخطط القوات المسلحة، ولا يمكن لوزارة الخارجية أن تقدم الكثير للناس على الأرض لتنفيذ خططها.

سيقوم مركز المراقبة والتخطيط بدمج خطط الخارجية مع خطط الدفاع، أو مع أي خطط أخرى ذات صلة، وسيشير إلى حيث تكون هذه الخطط فاعلة وإلى حيث تكون فيها ثغرات. ويكون على المركز أيضاً تقديم العون في مراجعة البرامج المتكاملة التي تقدم من المستوى الإجرائي لضمان دعم المستوى القومي والتنسيق معه.

### أسلوب عمل المركز؟

يقوم فريق مركز المراقبة والتخطيط بجمع البيانات وتقييمها، وتقديم توصيات، لكنه لن يتخذ قرارات، وإنما سيقدم المشورة وحسب. «العنف يستفحل في نيجيريا - بسبب نفيها وموقعها الإستراتيجي والعدد الكبير للسكان متعددي الأعراق. وتظهر في البلاد أمارات السقوط في أعمال عنف وحرب أهلية».

قد يسأل الفريق: «ما إستراتيجيتنا للتعامل مع ذلك الموقف؟ وكيف يمكن تنفيذها؟ وما البرامج التي ننفذها في نيجيريا وفي المنطقة؟ وهل نحتاج لتعزيزها أم إلى تنفيذ غيرها؟».

وربما يبلغون مجلس الأمن القومي والرئيس: «لقد درسنا المشكلة بعناية، ونرى العناصر المسببة لتزعزع الاستقرار على النحو الآتي...» ثم يقدمون توصيات إما بتخصيص موارد أو لا، وأي نوع من الموارد يتم تخصيصها. ويتخذ الرئيس قراره بناء على هذه التوصيات.

فإذا قرر الرئيس أن المشكلة في نيجيريا تتطلب اهتمام الولايات المتحدة، يقوم الفريق بمراجعة الخطط والبرامج الموجودة لتنفيذها، أو وضع خطط طارئة لأزمات ناشئة إن لم تصلح أي من الخطط الموجودة بالفعل، كما يقوم بمراجعة الأدوات المتاحة لتنفيذ البرامج ووضع الأدوات المناسبة في إطار برنامج متكامل.

و«الأدوات» هي العناصر المكونة للبرامج على المستوى التكتيكي، وتدخل الأدوات في البرامج. ويتم الجمع بينهما بطريقة مبتكرة بغرض بناء القدرات داخل أي مجتمع مضطرب.

فإذا تحولت الأوضاع المتفجرة في نيجيريا إلى صراع، يتحول الفريق إلى «فريق إدارة الأزمات» ويصل استعداد الرجال إلى مستوى الاستعداد للمعارك - أي الطريقة التي تستنفر بها القوات المسلحة العاملين في مركز العمليات أثناء الأزمات أو في زمن الحروب. وساعتها قد يتحول مركز المراقبة والتخطيط إلى مركز إدارة الأزمات بالتعاون بين الوكالات؛ إذ كان الفريق يعرف أن الصراع يتخمر، وهناك خطوات تتخذ لمنعه، وقد فشل منع الأزمة... أو ربما اندلعت الأزمة على نحو غير متوقع (مثلما حدث مع إعصار تسونامي في المحيط الهندي)... لذلك فهم ينتقلون الآن بسلاسة إلى الأعمال المطلوبة لإدارة الأزمة، وخلال ذلك الوقت يبدوون في التخطيط للمرحلة الآتية: التعافي من الأزمة. وتوجد بالفعل قنوات المدخلات التي قدمها الجميع والمطلوبة للقيام بذلك الانتقال من مرحلة إلى أخرى، إذ كان

الجميع يتعاملون مع المشكلات، ثم صاروا مستعدين لمعالجة موضوع التعافي من الأزمة وإعادة البناء.

وأثناء مرحلة التعافي من الأزمة، يقوم الفريق بدمج عناصر القوة – الدبلوماسية والإعلامية والعسكرية والاقتصادية – لضمان عدم اشتعال الأزمة مجدداً. كما أنهم يقومون بمراقبة مسار الأمور لمرحلة طويلة بعد الأزمة، لضمان التنفيذ ولتقييم نجاح التعافي من الأزمة.

إن الأمر يشبه العملية العسكرية.

إذا قيل: لي إن عليكم عبور نهر هناك، فإني أعرف كيف نعبر الأنهار، ولدي مبدأ متعلق بذلك، (وهو مجموعة من المفاهيم والعمليات والإجراءات الموجودة مسبقاً)، وأعرف كيف أرتب المعدات الخاصة التي أحتاجها، وأعرف كيف أجمع الموارد وأدير العملية.

وبالمثل، يقوم مركز المراقبة والتخطيط بانتقاء ما يلزم أدوات، ثم دمجها معاً في برنامج متماسك، ويجري التدريب على هذه القدرة ثم ممارستها. وربما كان على الفريق وضع برنامج خاص لأوضاع معينة. وفي بعض الأحيان قد يتمكن من استخدام برامج موجودة بالفعل على الرفوف، وقد يقوم بتعديل برامج قائمة. وربما تركز البرامج على المشكلات الخاصة بأمكان معينة – بلدان أو دول قومية أو مناطق – أو مشكلات مزمنة مثل مشكلات البيئة أو المخدرات أو الإرهاب أو انتشار الأسلحة أو الجريمة المنظمة.

وعلى هذا، قد يقرر مركز المراقبة والتخطيط بناء قدرة أمنية أكبر في الشرق الأوسط: كأحد البرامج التي تساعد في محاربة التطرف الإسلامي. وقد يعني ذلك أنه يحتاج لإنشاء برنامج أمني تعاوني، لذلك ربما يعمل مع جماعات أمنية إقليمية مثل مجلس التعاون الخليجي، ويساعدهم على بناء قدراتهم الأمنية الجماعية. وقد يتجه إلى الشرق الأقصى، حيث مناطق حركات التمرد الإسلامية المتصاعدة، كما في جنوب الفلبين. وربما ينصح بقدر أكبر من الدبلوماسية والوساطة والحواجز وبناء القدرة المحلية للمجتمع المدني.

عندما كنت قائد القيادة المركزية، كان أحد عناصر خطة المشاركة لدينا هي مساعدة اليمن (وهي دولة قبلية فقيرة تعاني من تزعزع الاستقرار، وتحتل موقعاً إستراتيجياً عند تقاطع الطرق البحرية الرئيسية بين الخليج العربي وإفريقيا وأوروبا) في بناء قوات لمكافحة الإرهاب، وقوات حرس الحدود. كانت اليمن هي بوابة مفتوحة لدخول الإرهابيين وخروجهم من شبه الجزيرة العربية وإليها - طريق ساحلية طويلة خالية، ليس فيها حرس حدود ولا خفر سواحل. وكان هدفنا في القيادة المركزية مساعدتهم في حراسة تلك البوابة.

كانت أولى خطوات ذلك المسار هي مساعدة اليمن في بناء خفر سواحل. وفي سبيل ذلك، كان عليّ الذهاب إلى منظمات متعددة - على سبيل المثال، وضع اليمن على قائمة من يتلقون ما يسمى «فائض معدات الدفاع» (مثل قوارب يعتبرها خفر السواحل في الولايات المتحدة قديمة الطراز) أو إيجاد أماكن لليمنيين في برنامج التعليم

والتدريب العسكري الدولي. وكانت عملية تكوين قوة صغيرة لخفر السواحل في اليمن تقتضي القفز فوق عدد هائل من دوائر أنابيب الموقد في الوطن، لجمع عدد كبير من القطع اللازمة لتطبيق البرنامج، ولم يكن ثمة طريقة متماسكة أو تعاونية أو متكاملة للنظر إلى مثل هذه الأمور أو لبناء برامج متكاملة».

أما مركز المراقبة والتخطيط فيمكنه القيام بكل ذلك. إذ سيقوم العاملون فيه بالعمل مع الناس على المستويين الإجرائي والتكتيكي، ويدرسون الموقف بدقة بكل تعقيداته على الطبيعة في مواقع الأحداث، وداخل مكاتبنا، ويجمعون الأجزاء والعناصر المختلفة لما يتطلبه تشكيل خفر سواحل وإنجاح عمله. وبعد ذلك يقومون بوضع البرنامج اللازم وتقديمه إلى مجلس الأمن القومي ليتخذ قراراً بالموافقة على إجراءاته أو عدم الموافقة.

وبهدف الحد من عدم الاستقرار في أمريكا الجنوبية، سيقوم مركز المراقبة والتخطيط بسحب البرامج الموجودة على الرفوف، والتي وضعت للمنطقة ومشكلاتها المزمنة - مثل المخدرات، وتعيد صياغتها حسب المطلوب، وكذلك يلجأ المركز لاستخدام البرامج التي وضعت لبلاد معينة، والبرامج المخصصة للتعامل مع أوضاع محددة تتسبب في تزعزع الاستقرار مثل متمردي "فارك" في كولومبيا. وقد يكون بين هذه البرامج عنصر عسكري، يتضمن رفع درجة التدريب وزيادة المعدات. وقد تزيد وزارة العدل من التدريب الشرطي والتعاون لفرض القانون. وتتعاون وزارة الزراعة مع نظيراتها لإنشاء أسواق

لمحاصيل بديلة للكوكا، وتعمل وزارة الخارجية على إنشاء برامج وأنشطة تعاونية إقليمية.

وهذا الهيكل التنظيمي يمكنه التخلص من الحاجة إلى وجود ما يسمى بالقياصرة (مثل قيصر المخدرات) التي توجد بها برامج خاصة يرى الرئيس أن ثمة حاجة إليها. وساعتها سيتولى مركز المراقبة والتخطيط مسؤولية هذه الأنشطة، وستتوسع فيها بدعم من الهيئات المناسبة. وتوفر هذه الإجراءات هيئات العمل الفرعية الخاصة اللازمة للتعامل مع أي مشكلة خطيرة أو ما يندلع من أزمات.

وأخيراً، يقوم مركز المراقبة والتخطيط بالتنسيق والتخطيط المشترك مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية، وتساعد على إنشاء شراكات مع المؤسسات الإقليمية متى كان ذلك ملائماً.

### على المستوى الإجمالي

سيتم تنفيذ برامج مركز المراقبة والتخطيط في المستوى الواقع بين واشنطن (مؤسسة الرئاسة) وموقع الأحداث. فعند هذا المستوى تتكامل كل العناصر - الخطط والبرامج من أعلى و إجراءات تنفيذها عند الخطوط الأمامية من الأسفل. في القوات المسلحة يسمى هذا المستوى الإجمالي - أو الإقليمي. إذ يتم تنظيم كل من قيادات وزارة الخارجية وقياداتنا العسكرية الموحدة - القيادة المشتركة والقيادة الأوروبية وقيادة المحيط الباسفيكي (الهادي) والقيادة الجنوبية تنظيمياً إقليمياً (برغم أن مناطق وزارة الخارجية ومناطق البنتاجون لها حدود مختلفة).

وتمثل القيادات العسكرية الإقليمية الموحدة التنظيمات الوحيدة التي تصلح للتطبيق بالفعل على المستوى الإجرائي، وبوسعها أن تخطط وتراقب تنفيذ البرامج التي يضعها مركز المراقبة والتخطيط أو يراقبها. لكن القوات المسلحة تحتاج للعون، فليس بإمكانها إلا تنفيذ أبعاد البرامج التي تقع داخل إطار اختصاصها وقدراتها.

وقد نحتاج إلى منظمة مناظرة للتعامل مع الأبعاد السياسية والاقتصادية والمعلوماتية والاجتماعية والإنسانية وغيرها من أبعاد ما نواجهه من قضايا، ولتشارك القوات المسلحة في تنفيذ خطط مركز المراقبة والتخطيط وبرامجه.

وقد قامت قيادة القوات المشتركة وعدد كبير من القيادات الإقليمية مؤخراً بتجريب تنظيم مساند - يسمى الفريق المشترك للتعاون بين الوكالات أو مجموعة التنسيق المشترك بين الوكالات. وكانت توجد في نفس موقع المركز الرئيس للقيادة الموحدة، ويأتي العاملون فيها من الهيئات غير العسكرية ذات الصلة: هيئات سياسية وطبية واقتصادية وثقافية وبيئية وهكذا. وكانت هذه التنظيمات، في التدريبات والتجارب والأحداث العملية، توجد بوصفها دعم خاص مؤقت للعاملين؛ فكانت تشارك في التخطيط، وتقدم تصور هيئة مدنية في العمليات العسكرية، كذلك وفّرت صلات بين القوات المسلحة والهيئات المدنية؛ كما أنها شاركت في تخطيط الأزمة وتقييمها.

وقد أظهرت هذه التجارب قيمة التعاون عالي التنسيق ومتعدد الأبعاد على المستوى الإجرائي. مع ذلك، من الواضح أنه لا يزال أمامنا طريق طويلة قبل أن نتمكن من تحويل هذا التنظيم المحدود المؤقت غير المهيأ لقوة، يمكنها أن توازن وتتمم هيئة القيادة الموحدة بالغة القوة، التي تقوم بالتخطيط العسكري وينبغي أن نأخذ هذا المفهوم والتنظيم إلى نهايته المنطقية؛ فتركيبة فريق التعاون ومجموعة التنسيق المشتركة بين الوكالات والقيادة الموحدة لا بد أن تؤدي وظيفة على المستوى الإجرائي، تكافئ ما يؤديه مركز المراقبة والتخطيط على المستوى الإستراتيجي. وعليهم العمل معاً لتنفيذ الأبعاد المعقدة للبرامج المختلفة والتنسيق بينها.

### أسلوب عمل فريق العمل ومجموعة التنسيق

ينبغي لهذا العنصر إذا توفرت له السبل الملائمة للتوسع والامتداد وعمل فيه نفس تكتل الهيئات التي تسهم بعاملها في مركز المراقبة والتخطيط، أن يكون له وجود دائم في كل موقع من مواقع القيادة الإقليمية الموحدة الأربعة. وكما هي الحال مع مركز القيادة والتخطيط، يقدم الأعضاء تقريراً لوكالاتهم ويعملون مع رجال القوات المسلحة للإشراف على تنفيذ الخطط والبرامج التي وضعها المركز والتوصية ببرامج يقوم المركز بإنشائها.

وستعمل حملة التعاون ومجموعة التنسيق الموسعة طوال ساعات العمل في إدارة البرامج في موقع الحدث، على المستوى التكتيكي،

والعمل على التنفيذ اليومي لخطط الوقاية وبرامجها، وكذلك التدخل أثناء الأزمة في مرحلتَي التعافي من الأزمة وإعادة البناء، مع توفير كافة قنوات الاتصال، عبر كافة الأبعاد، مع المستويات الإستراتيجية والسياسية.

أما القيادات الموحدة فستستمر في المساعدة في وضع الخطط الحربية، لكننا لدينا الآن أيضاً عنصر مشترك بين الوكالات ليقدم خطة للوقاية أو منع الأزمة، وعناصر غير عسكرية لخطة التدخل وخطة إعادة البناء، كما أنها تساعد في متابعة نتائج خطتهم.

لو توفر لنا فريق العمل أو مجموعة التنسيق الممتدة الموسعة، التي تعمل طوال ساعات العمل في مركز رئيس مثل القيادة المركزية، لتولت مسؤولية تنسيق الأبعاد غير العسكرية أثناء عملية «حماية الحرية» في أفغانستان، ولقامت اليوم بتنسيق برامج التنمية في ذلك البلد. وكما تحولت المهمة من التدخل إلى المساعدات الإنسانية إلى إعادة البناء، سيصير هذا التنسيق أمراً حاسماً في كل مرحلة من مراحل هذه العملية.

وعلى سبيل المثال، فإن برامج وزارتي الدفاع والخارجية لا تعزز بالضرورة بعضها بعضاً - كما تعلمت حين توليت القيادة المشتركة. لذلك فعلى فريق حملة التعاون ومجموعة التنسيق الذي يتعامل مع القضايا والتنفيذ على المستوى الإجرائي، التأكد من أن برامج الدفاع والخارجية وغيرهما من الهيئات تسير في الاتجاه نفسه.

## على المستوى التكتيكي

المستوى التكتيكي هو المستوى الميداني - حيث تجري الأحداث الفعلية على الأرض.

تملك القوات المسلحة قوات ضخمة تدخل بها إلى ساحة المعركة، ولكن من يأتي بالقوة السياسية إلى ساحة المعركة؟ ومن يأتي بالقوة الاقتصادية إليها؟ ينبغي علينا أن ننشئ قدرة يمكن نشرها في كل منطقة من هذه المناطق.

وعلى المستوى التكتيكي، تماماً مثلما في المستويين الإستراتيجي والإجرائي، لا بد من إنشاء منظمة تكاملية لتنفيذ الإستراتيجية والبرامج، وما تتضمنه من أدوات ومهارات. وأنا أسمى هذه المنظمة «القوة الميدانية للتعاون بين الهيئات».

وتكون منظمة القوة الميدانية للتعاون بين الهيئات قدرة مدنية مستعدة للعمل، وتكون ملحقة بالقوات العسكرية في الميدان لمعالجة الأبعاد غير العسكرية لتنفيذ البرنامج أو التعافي بعد الصراع أو إعادة البناء.

وبرغم أنها لن تكون منظمة عسكرية، يمكن بناؤها على منوال وحدات الاحتياط العسكرية. وسيتم التعاقد مع الخبراء أصحاب المهارات ذات الصلة أو تعيينهم للمشاركة في البرنامج عن طريق الهيئات المختلفة، والتي ستقوم عندئذٍ بإعداد الأفراد المختصين في شؤون التدريبات والتمرينات والعمليات الفعلية. وينبغي أن

تكون «القوة الميدانية» مرنة، تسمح للهيئات بجمع فرق لها قدرات مفصلة خصيصاً لمهام محددة.

ويمكن لوحدها الجيش مثل قيادات الشؤون المدنية أن تتولى إدارة هذه المنظمة ودعمها لوجيستياً، مع احتفاظ العاملين بتسلسل السلطة الخاصة بهم، التي تعود إلى هيئاتهم الأصلية من خلال فريق التعاون ومجموعة التنسيق على المستوى الإجرائي، وستكون موازية لصفوف القيادة العسكرية.

وفي الميدان، ستكون مهمتهم الأولى بناء، أو إعادة إقامة المؤسسات ذات المصداقية والصالحة للعمل والقادرة على معالجة التحديات التي تواجهها. وربما يتضمن ذلك تخفيف حدة المشكلات البيئية التي تخلق اضطرابات أو تسرع بها على الأقل.

### أسلوب عمل المنظمة

يوافق أحد خبراء النظم الاقتصادية الخاصة بجنوب شرقي آسيا في جامعة ميتشجان على العمل في البرنامج. وحين يقوم بعمله اليومي المعتاد، يتلقى مكافأة وتقديراً من - لنقل - وزارة الخارجية لمشاركته في «القوة الميدانية». ومثل أي من ضباط الاحتياط في الجيش، سيشترك مع آخرين لديهم مهارات تتكامل مع مهاراته في قضاء عدة عطلات أسبوعية وعدة أسابيع صيفية في تدريبات ومناورات وألعاب محاكاة. وسيتم تدريب الفرق على التعامل بصورة واقعية مع أي موقف ينشأ على الأرض من صراع في حالة غليان إلى أزمة في مرحلة ما قبل الانفجار إلى التدخل واستعادة الوضع السوي وإعادة البناء.

ولكي تذهب الفرق إلى حيث ينبغي أن نذهب، مع كل ما سيحتاجونه هناك من أجهزة ومعدات، يمكننا استخدام إمكانات قيادة الشؤون المدنية الخاصة بالجيش والموجودة بالفعل، إذ بوسعها توفير كل شيء من السفر إلى الاتصالات الآمنة إلى شبكات الحماية من البعوض.

إن سلطة التحالف المؤقتة التي أرسلتها حكومتنا لتحكم العراق بعد غزونا لها عام 2003، كانت مجموعة عشوائية أنشئت لغرض محدد - بلا خطط مسبقة أو تدريب على أداء المهمة، وعلى عكس الهيئة العسكرية المناظرة لها، لم تكن هذه السلطة مدربة ولا منظمة ولا مؤهلة لتلك المهمة؛ ونحن جميعاً نعرف النتائج.

سيكون لدى «القوة الميدانية للتعاون بين الهيئات» كافة المهارات وما يلزم من التدريب والتخطيط والمعدات لأداء تلك المهمة - وغيرها من المهام - في كل دولة ومنطقة معرضة للتهديد. ويفترض أن تكون تنظيمياً يشبه «سلطة التحالف المؤقتة» ويمكن نشره ميدانياً.

لو كانت مهمة سلطة التحالف المؤقتة في العراق قد وُكِّلت إلى القوة الميدانية للتعاون بين الهيئات، لكان تم تفعيل فريق من لحظة إعطاء الرئيس إشارة بدء الغزو تقريباً، وكان الفريق سيطَّل على كل ما يتصل بالموضوع من تخطيط، وربما قدم مدخلات مناسبة، ولكانت له مشاركة دائمة لصيقة بالقيادة المركزية، ولقام بالعمل مع مركز المراقبة والتخطيط وفريق التعاون ومجموعة التنسيق المتصلة بالقيادة المركزية، ولقام بالتدريب والتمرين مع القوات المسلحة،

ويقوم سلفاً بتحديد الأعضاء الإضافيين والمهارات التي قد يحتاج إليها لأداء المهمة في العراق.

ويمكن اختيار العاملين في «القوة الميدانية للتعاون بين الهيئات» من الموظفين المتقاعدين أو العاملين في المجال الأكاديمي بالتعاقد، أو غيرهم من المتقاعدين المدنيين أو ذوي الخبرة المتخصصة. ويكون الاتفاق أو التعاقد معهم، للتعبئة عند الحاجة وللاشتراك في التدريبات الدورية والتدريب المجدول.

ويمكن لأعضاء الوزارات والهيئات، الذين سيحافظون على صلاتهم بفرقهم، قيادة هذه الفرق من الخبراء، وإبقائهم على اطلاع على التخطيط والأحداث والمعلومات ذات الصلة. ويتم تنشيط الفرق تحت رقابة إدارية من قيادة الشؤون المدنية وتخول لهم سلطة تنفيذية عن طريق وزاراتهم أو هيئاتهم المنوط بها الأمر. ويقدمون تقاريرهم مباشرة لوزاراتهم أو هيئاتهم مع إبلاغ نظرائهم من أعضاء فريق التعاون أو مجموعة التنسيق.

## الاختيار

من الواضح أنه عند اقتراح توصيات عامة للتغيير، يكمن الشيطان في التفاصيل.

وليس المقصود تقديم هذه المقترحات باعتبارها برنامجاً جاهزاً تماماً لإحداث تغيير، وإنما الغرض هو اقتراح أساليب لتناول ما نواجهه من مواقف جديدة يمكن أن تتيح بدائل أفضل لعملية التفكير

وعملية التنظيم الطبقي الذي يشبه أنابيب الموقد والذي يحجم بشدة قدرتنا وتأثيرنا في عالم اليوم. مع ذلك، ففي الوقت الذي تقوم فيه الشركات والجهات العسكرية بتجريب أفكار جديدة وتبنيها، أفكار مثل التي اقترحتها، تستمر حكومتنا في إضافة المزيد من البيروقراطية المتضخمة.

وسنظل نتعلم هذا الدرس مراراً: ففي عالم اليوم شديد التغيير، لا بد أن يكون لدينا تكامل وسرعة استجابة وتخطيط فاعل، كما ينبغي تيسير الحصول على الخبرة العملية بسرعة كبيرة، وكذلك ينبغي إيجاد تعاون مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية. وتتسيق كافة جهودنا. فإذا تبيننا أي مقترحات في التفكير الإستراتيجي والتغيير الهيكلي، والتخطيط المتكامل، والتنفيذ في موقع الحدث لا تولى اهتماماً لهذا، سيستمر انهيارنا أمام التهديدات والأزمات والحوادث الطارئة والأوضاع المرتبكة، التي لن يكون بوسعنا التعامل معها أو السيطرة عليها، ويحتمل أن تندفع هذه الأحداث عبر البيئة الكوكبية وترتد إلينا لتلدغنا حيث لا نتوقع.

