

في وقت ما، من منتصف السبعينات، بدأت عبارة عملية السلام، تُستخدم على نطاق واسع، للدلالة على الجهود التي تقودها الولايات المتحدة للوصول إلى سلام تفاوضي بين إسرائيل وجيرانها. ودرجت العبارة وأصبحت منذ ذلك الحين مرادفة للمقاربة التدريجية، الخطوة خطوة، لواحد من أعقد التّراعات في العالم.

على مدى السنوات التي تلت 1967، تحوّل التأكيد في واشنطن من توضيح تفصيلي لمقومات «سلام»، إلى «عملية» صنع السلام في المنطقة. هذا التحوّل الإجرائي الذي يميّز أحياناً الدبلوماسية الأمريكية، يعكس جانباً عملياً، وحتى قانونياً، للثقافة السياسية الأمريكية. فالإجراءات هي أقل مثاراً للخلاف من الجوهر، وأكثر قابلية للتسوية، وبالتالي أسهل بالنسبة للسياسيين للتعامل معها.

ويركز جانب كبير من النظرية الدستورية الأمريكية على كيفية حل القضايا - العملية - أكثر مما يركّز على الجوهر - ما ينبغي فعله.

ومع هذا فإنه عندما يحدث تقدم نحو تحقيق سلام عربي - إسرائيلي، من خلال الوساطة الأمريكية، يكون هناك دوماً تشابك ما بين الجوهر والإجراء. لقد وفّرت الولايات المتحدة التوجيه وآلية العمل معاً. وهذا ما كانت عليه، في

أفضل الأحوال، «عملية السلام». أما في أسوأ الأحوال فإنها لم تكن إلا مجرد شعار استخدم لتغطية مرور الوقت.

### جمود ما قبل 1967

كانت حرب الأيام الستة عام 1967 بمثابة إشارة البدء في عملية السلام العربي - الإسرائيلي المعاصرة. فحتى ذلك الحين كان النزاع بين إسرائيل والعرب مجمداً، لا يتجه نحو الحل ولا نحو الحرب. وكانت القضايا الظاهرية في النزاع هي نفسها التي بقيت بدون حل عند توقيع اتفاقيات الهدنة عام 1949. وفي ذلك الوقت كان ثمة توقعات واسعة النطاق، بأن تلك الاتفاقيات ستكون مجرد خطوة نحو مباحثات سلام نهائي. بيد أن القضايا موضع النزاع كانت شديدة التعقيد بالنسبة لجهود الوساطة المتعددة، التي تمت في بداية الخمسينات، وفي أواسط الخمسينات تركت خصومة الحرب الباردة بين موسكو وواشنطن، النزاع العربي - الإسرائيلي معلقاً ما بين الحرب والسلام. في حين وقرت اتفاقيات الهدنة، في قليل أو كثير، ما يشبه الاستقرار في الفترة ما بين 1949 و1967.

خلال هذه الهدنة الطويلة، كان الإسرائيليون منشغلين بقضايا ذات طبيعة تتصل بالوجود. هل سيقبل العرب في حال من الأحوال فكرة دولة يهودية في وسطهم؟ وهل سيكون الاعتراف مصحوباً باتفاقيات أمنية يمكن الركون إليها؟ هل سيصر العرب على عودة مئات ألوف اللاجئين الفلسطينيين، الذين هجروا بيوتهم في الفترة 1948 - 1949، الأمر الذي يهدد يهودية الدولة الجديدة؟ وهل سيقف العرب على اعتبار خطوط الهدنة لعام 1949 حدوداً مُعترفاً بها، أم أنهم سيصرون على انسحاب إسرائيلي، إلى خطوط لا يمكن الدفاع عنها، والتي رسمتها اتفاقية الأمم المتحدة للتقسيم عام 1947<sup>(\*)</sup>. وعلى صعيد التاكثيك هل

(\*) يقصد المؤلف الحدود التي أقرها قرار التقسيم الصادر عن الأمم المتحدة عام 1947 - المترجم.

ستكون إسرائيل قادرة على التفاوض المنفرد مع كل نظام عربي على حدة، أم العرب سيصرون على مقاربة جماعية لإقامة السّلام؟ كان معظم الإسرائيليين واثقين أن العرب، لن يقدّموا إجابات مؤكّدة على هذه الأسئلة، ولهذا فهم لم يروا إلاّ بصيصاً ضئيلاً من الأمل من أجل مفاوضات ناجحة، سواء مع الملوك المحافظين، أو مع الجيل الجديد من ضباط الجيش القوميّين.

ومن وجهة النظر العربية بدا النّزاع عسيراً على الحل، ولكن مصالح الأنظمة القائمة، ومصالح الفلسطينيين الذين خسروا الكثير جراء قيام دولة إسرائيل، لم تكن متطابقة مطلقاً. اتخذت الأنظمة موقف الدفاع عن حقوق الفلسطينيين في العودة إلى أوطانهم، أو التعويض عن خسائرهم. وامتنعت هذه الأنظمة عن الاعتراف بالدولة اليهودية، وانغمست على نحو دوري في حملات دعائية شديدة ضد «الكيان الصهيوني». وكان العرب الأكثر تطرفاً يجمعون ما بين اللغة الطنّانة القاسية، وبين تشجيع الغارات الفدائية على إسرائيل. ولكن دولاً أخرى مثل الأردن ولبنان، كانت قانعة باتفاقيات الهدنة جيداً، بل وكانت تجري اتصالات خفية مع الإسرائيليين. وكانت ثلاثتهم جميعاً حالة «اللاحرب واللاسلم».

لم يكن مستغرباً، أن يستخدم الفلسطينيون كل رصيدهم المعنوي والسياسي، للحيلولة دون اعتراف أي نظام عربي بإسرائيل، وأن يجدوا في الخمسينات في الرئيس المصري جمال عبد الناصر بطلاً لقضيتهم. ومنذ ذلك الحين أضحت القومية العربية، واستعادة حقوق الفلسطينيين، أمضى أسلحة عبد الناصر في سعيه لتوحيد صفوف العالم العربي. ولكن عبد الناصر أيضاً كان يسير في طريق بين الحرب والسّلام، على الأقل حتى تلك الأيام الخطيرة من شهر أيار/ مايو 1967. ومع تصاعد التوتر، التأم شمل الفلسطينيين الراديكاليين، الذين كانوا يأملون بجر الدول العربية إلى الصّراع مع إسرائيل

لصالحهم، تحت راية عبد الناصر، وعملوا على قطع أية فرصة أمام احتمال تراجعه عن الهوة التي كان يتقدم نحوها سريعاً.

### مستنقع 1967

حوّلت حرب 67 المشهد الجامد للنزاع العربي - الإسرائيلي بطُرق درامية. إذ كشفت إسرائيل عن نفسها كقوة عسكرية قادرة، على التغلب على جميع جاراتها. وفي نهاية تلك الحرب القصيرة، وضعت إسرائيل يدها على صحراء سيناء كلها، وعلى الضفة الغربية لنهر الأردن، بما في ذلك القدس الشرقية، وغزة بمخيماتها المحتشدة باللاجئين، ومرتفعات الجولان ذات الأهمية الاستراتيجية. ووقع أكثر من مليون فلسطيني تحت سيطرة الحكم العسكري الإسرائيلي، الأمر الذي خلق أزمة حادة لإسرائيل. ولم يعد الآن، أي شبر من فلسطين ما بعد الانتداب البريطاني عام 1921 خارج السيطرة الإسرائيلية. وإذا احتفظت إسرائيل بتلك الأراضي، ومنحت السكان حقوقاً سياسية كاملة، لأضحت دولة ثنائية القومية، وهو ما لا تريده غالبية الإسرائيليين. أما إذا احتفظت بالأرض، ولم تمنح الفلسطينيين الحقوق السياسية، فستصبح شبيهة بأية قوة استعمارية أخرى. وأخيراً، إذا تخلّت إسرائيل عن الأرض، فستحتفظ بطابعها اليهودي، ولكنها هل تستطيع أن تعيش في أمن وسلام؟ تلك كانت البدائل موضع الجدل داخل الديمقراطية الإسرائيلية المشاكسة، والصاخبة في معظم الأحيان.

توقّع بعض الإسرائيليين، نظراً لهول انتصارهم في حرب 1967، أن العرب في أعقاب تلك الحرب مباشرة، لن يكون أمامهم خيار إلاّ توّسل السّلام. ولكن ذلك لم يحدث. وهكذا قرّرت إسرائيل، الواثقة من تفوّقها العسكري، ومن الدعم الأمريكي المضمون، أن تنتظر حتى يغيّر العرب رأيهم. ولكن ماذا سيحدث بالنسبة للأراضي المحتلة فيما إسرائيل تنتظر؟ هل تبقى رهينة يُقايض عليها مقابل السّلام والأمن مستقبلاً؟ أم أنها تُضم إلى إسرائيل

تدرجياً وانتقائياً كما كان يطالب القوميون اليمينيون؟ القدس الشرقية، على الأقل، لن تُعاد، إذ أعلنت إسرائيل على الفور، عن التوسيع وحيد الجانب للحدود البلدية للقدس، وضم الأجزاء التي يقطنها العرب من المدينة. وبات من حق الفلسطينيين الذين يعيشون في القدس، أن يحصلوا على الجنسية الإسرائيلية، ولكن لم يُمارس هذا الحق إلاً أقلية ضئيلة منهم، وأُعربت إسرائيل عن رغبتها في إعادة معظم الأراضي المحتلة، عدا القدس، إلاً أن مرور الوقت وتغير الظروف قد أضعفا ذلك الموقف.

كانت حرب 1967 صدمة للعرب، الذين اعتقدوا أن عبد الناصر سوف يُنهي شعورهم بالضعف، والمهانة على يد الغرب. والحق أن عبد الناصر، رغم بقائه في الحكم ثلاث سنوات بعد الحرب إلاً أن مكانته قد تمزقت. فالقومية العربية من النمط الذي بشر به لم تعد تلك القوة المهمة. وبدلاً من ذلك، راحت الأنظمة تهتم أكثر فأكثر بمصالحها الضيقة، ونحا الفلسطينيون نحوها، في تنظيم حركة سياسية خاصة بهم، متحررة من هيمنة أية حكومة عربية. ولقد كان من بين التطورات الدنامية القليلة في العالم العربي بعد حرب 67، ظهور جيل جديد من الفلسطينيين الذين يقاتلون من أجل حقوقهم.

وسرعان ما أصبحت «منظمة التحرير الفلسطينية» (PLO)، التي كانت تدعمها الأنظمة العربية من أجل السيطرة على الفلسطينيين، عاملاً مستقلاً في المنطقة. كانت تجسّد آمال كثير من الفلسطينيين، كما كانت تثير الكثير من القلق، في أوساط الأنظمة العربية القائمة، والتي لم تكن معتادة على رؤية الفلسطينيين قد أمسكوا بزمام أمورهم.

كان من الممكن، نظرياً، أن تشق مثل هذه التغيرات - في العالم العربي - الطريق إلى التخفيف من حدة النزاع العربي الإسرائيلي. وكان يجري في أوساط المثقفين العرب، شيء من النقد الذاتي. كما بدأت الواقعية السياسية تتحدّى الشعارات الأيديولوجية. ولكن لم يقم أحد بأي مجهود سلمي جدي في أعقاب

حرب 67 مباشرة، وفي أيلول/ سبتمبر من ذلك العام، اتفقت الأطراف العربية جميعها على مبدأ: لا تفاوض ولا سلام ولا اعتراف بإسرائيل. وبدا مرة أخرى أن موقف «اللاحرب واللاسلم» هو الوضع المقبول لكل من العرب والإسرائيليين.

### الحاجة إلى وسيط

مع تمسك طرفي النزاع، بمواقف غير مقبولة من الطرف الآخر، بدا أن فرصة التحرك الدبلوماسي تتوقف على الآخرين، ولا سيما الولايات المتحدة. ونظراً للعلاقات الوثيقة ما بين الولايات المتحدة وإسرائيل، تطلع كثير من العرب إلى واشنطن، كي تضغط على إسرائيل لتقديم تنازلات. وكان مثال الرئيس دوايت د. أيزنهاور، الذي ضغط على إسرائيل، لكي تتنازل عن المكاسب التي حققتها في حرب السويس عام 1956، ما يزال حياً في الذاكرة.

وكانت الدائرتان الأساسيتان لاهتمام العرب، هما عودة الأراضي التي احتلت في حرب 1967، وتحقيق قدر من العدالة للفلسطينيين. وبالمقابل كان من المفهوم ضمناً أن تحصل إسرائيل على شيء أقل من السلام، مثل إنهاء حالة الحرب أو تعزيز اتفاقيات الهدنة على سبيل المثال.

كانت الأنظمة العربية، عازفة عن تقديم وعد بسلام كامل مع إسرائيل، أو الاعتراف بها، إلا إذا تم إرضاء الفلسطينيين، وهو الأمر الذي يتطلب أكثر من مجرد انسحاب إسرائيلي من الأراضي المحتلة. وكانت منظمة التحرير قد اكتسبت مع مضي الوقت مزيداً من المكانة، وبات من العسير على الدول العربية أن تتوخى مصالحها الضيقة، دون مراعاة المطالب الفلسطينية. كما أن العرب كانوا بدورهم مُحجمين عن التعامل المباشر مع إسرائيل. ومن أجل إبرام صفقة ما، كان لا بد أن يتم ذلك من خلال جهود الدولتين العظميين - الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي - والأمم المتحدة.

بالمقابل كانت إسرائيل تصرّ على عدم إعادة الأراضي، إلاً مقابل السّلام والأمن والاعتراف بها. والوسيلة إلى تحقيق تسوية لا بد أن تنطوي على إجراء مفاوضات مباشرة مع كل طرف عربي. وكان معظم الإسرائيليين يرون استحالة التعامل مع المطالب الفلسطينية. وفي أحسن الأحوال، يمكن للأردن أن يحل محلّ الفلسطينيين، الذين ينبغي أن يرضوا بصيغة من صيغ إعادة التوطين والتعويض المدعومة دولياً. ولن يسمح لهم قبل كل شيء، بالعودة إلى ديارهم إلاً في حالات خاصة جداً تتعلق بلم شمل العائلات، وفي حدود أعداد ضئيلة للغاية.

### أمريكا وتناقض الضّدين: المواقف والسياسات

كانت الولايات المتحدة في مواجهة هذه المواقف المتناقضة عازفة عن الانغماس بعمق في الدبلوماسية التي تتعلّق بالعرب وإسرائيل. وكانت حرب فيتنام، لا تزال مستعرة في عام 1967، مما جعل حاجات الشرق الأوسط تبدو أقل إلحاحاً من المطالب اليومية لحرب متواصلة في جنوب شرق آسيا. ومع هذا اتخذت الولايات المتحدة، منذ البداية موقفاً وسطاً إلى حدّ ما، بين وجهتي النظر الإسرائيليّة والعربيّة. فقد كانت ترى أن من حقّ إسرائيل، أن تحصل على ما هو أكثر من العودة إلى اتفاقيات الهدنة القديمة، وأنه ينبغي أن يتحقّق نوع من التعاقد الملزم ينهي حالة الحرب، ويستجيب لما يقلق إسرائيل من دواعي الأمن. وفي الوقت نفسه، إذا كان العرب على استعداد للاستجابة لهذه الشروط، فلا بدّ أن يستعيدوا معظم، إن لم يكن جميع أراضيهم التي خسروها في حرب 1967. وكان الرئيس ليندون جونسون قد أفصح عن هذه الآراء بعد فترة قصيرة من الحرب، وأضحت فيما بعد أساساً لقرار الأمم المتّحدة 242 الصادر في الثاني والعشرين من تشرين الثاني (نوفمبر) 1967، والذي أصبح منذ ذلك الحين المرجعية الأساسية لإقامة السّلام رغم كل ما فيه من غموض<sup>(1)</sup>.

For the texts of UN Resolutions 282 and 338, see Brookings Press. (1)

بقي الموقف الأمريكي الأساسي الذي أقر عام 1967 ثابتاً بصورة واضحة. وكان كل رئيس أمريكي منذ عام 1967، يبدي موافقته الرسمية على النقاط التالية على سبيل المثال:

- ينبغي ألا تُطالب إسرائيل بالتخلّي عن الأراضي التي احتلتها عام 1967، دون مقابل من جانب الأطراف العربية، يتضمن السّلام والأمن والاعتراف. وهذا الموقف الذي يتلخّص بصيغة «الأرض مقابل السّلام»، ويتجسّد في قرار الأمم المتّحدة 242، ينطبق على جميع جبهات النزاع.

- تُعد القدس الشرقية أرضاً محتلة من الناحية القانونيّة، يتعيّن تسوية وضعها بصورة نهائية في مفاوضات السّلام. وأياً كان وضعها السياسي النهائي، فإنّها ينبغي ألا تُقسّم جغرافياً. ولتوضيح هذا الموقف الأمريكي القانوني تجاه المدينة، بقيت السفارة الأمريكيّة في تل أبيب، على الرغم من وعود كثير من مرشحي الرئاسة بنقل السفارة إلى القدس.

- تعتبر المستوطنات الإسرائيليّة الواقعة، وراء خطوط الهدنة لعام 1967 - «الخط الأخضر» - عقبة في طريق السّلام. وحتى عام 1981 ظلّت المستوطنات تعتبر غير مشروعة بموجب القانون الدولي، ولكن إدارة رونالد ريغان قلبت الموقف، وأعلنت أنّها ليست غير شرعية. بيد أن ريغان، وجورج بوش بشكل خاص، استمرا في الاعتراض على إقامة المستوطنات، والسماح لإسرائيل باستخدام الأموال الأمريكيّة وراء الخط الأخضر.

- على أي وجه يتم فيه تحديد الحقوق الفلسطينيّة بصورة نهائية، فينبغي ألاّ ينطوي على حق العودة غير المقيّد للفلسطينيين إلى ديارهم داخل خطوط 1967، كما لا تنطوي على حق تلقائي بالاستقلال. وقد عارضت جميع الإدارات الأمريكيّة إقامة دولة فلسطينية ناجزة الاستقلال، مؤثرة - على الأقل حتى منتصف التسعينات - شكلاً من أشكال الارتباط ما بين الضفة

الغربية وغزة، وبين الأردن. بيد أن الخيار الأردني - أي فكرة قيام الأردن بالتحديث باسم الفلسطينيين - قد خبا مع الزمن، ووافقت الولايات المتحدة منذ عام 1988 على التعامل مع الممثلين الفلسطينيين مباشرة.

- تم الإبقاء على التفوق العسكري لإسرائيل وقدرتها التقنية، في مواجهة أي تحالف محتمل من جانب أطراف عربية، عن طريق استمرار المساعدات العسكرية الأمريكية. وقد ارتضت كل إدارة أمريكية ضمناً، وجود الأسلحة النووية الإسرائيلية، على ألا يُلَوَّح باستخدامها، بل تبقى مجرد رادع نهائي، وليست سلاحاً يستخدم في المعركة. ويستمر تدفق المعونة العسكرية الأمريكية التقليدية، لضمان عدم اعتماد إسرائيل على قدرتها النووية، لأي سبب غير الردع.

وقد اتفق جميع رؤساء الولايات المتحدة، بدءاً من ليندون جونسون وانتهاء ببيل كلينتون، مع تعديلات بسيطة، على هذه المواقف. فقد اعتبرت بمثابة مواقف أساسية، بحيث أنها نادراً ما كانت تناقش. إذ ينطوي كل تغيير في أي موقف من هذه المواقف، على تكاليف داخلية وخارجية. وتمثل هذه المواقف الاستمرارية والقدرة على التنبؤ، ولكنها لا تقرّر مسار السياسة دوماً. فالسياسة، خلافاً للمواقف، تتأثر بدرجة كبيرة باعتبارات تكتيكية. وهنا يختلف الرؤساء ومستشاروهم فيما بينهم، كما يخالفون أنفسهم أحياناً من حين إلى آخر.

فالسياسات تتضمّن أحكاماً تتعلّق بالأسلوب الناجح. كيف يمكن التأثير على بلد ما؟ ما هي العوامل المتوفرة التي تؤثر في موقف ما؟ هل ينبغي تقديم معونة أو حجبها؟ وأيها يكون أشد تأثيراً: إعادة التطمين، أم الضغط، أم كلاهما معاً؟ ومتى يكون الوقت الأمثل لطرح مبادرة؟ وهل يتم ذلك سراً أم علناً؟ وما هو حجم المشاورات المسبقة الذي يتعين القيام به ومع من؟ لا توجد قاعدة متفق عليها بالنسبة لمثل هذه الأمور. إذ لا بد أن يُقيّم كل رئيس مع كبار

مستشاريه حقائق الشرق الأوسط، والبيئة الدولية، والجهة الداخلية، والنفسية البشرية قبل التوصل إلى أحكام ذاتية. وإذا كانت المواقف يمكن التكهن بها فإن هذا لا ينطبق على السياسات. فهي المجال الذي يكون فيه الفرق من صنع الزعامة. وأحد مقومات هذه الزعامة، أن تعرف متى فشلت السياسة، ومتى ينبغي أن تُستبدل بغيرها.

### كيف تُرسم السياسة: نماذج بديلة

نافس النزاع العربي - الإسرائيلي، أكثر من أي نزاع إقليمي آخر، على الاستثثار بالأولوية القصوى في جدول أعمال السياسة الخارجية الأمريكية. وترمي هذه الدراسة إلى توضيح منزلة الصدارة، التي احتلتها عملية السلام العربي - الإسرائيلي في دوائر السياسة الأمريكية منذ 1967. كما تهدف إلى تحليل الطريقة التي تفاعلت بها المصالح الوطنية، مع الاعتبارات السياسية المحلية، لتضمن أن تكون عملية صنع السلام العربي - الإسرائيلي، موضع اهتمام الرئيس وأقرب مستشاريه.

ولما كان الرؤساء ووزراء الخارجية، هم الذين يضعون عادة - وليس البيروقراطيون المغمورين - المبادئ التي توجه السياسات المتعلقة بالنزاع العربي - الإسرائيلي، فمن المهم أن نفهم كيف يتبنون الآراء التي ترشدتهم إلى المسالك المعقدة للدبلوماسية العربية - الإسرائيلية. هنا نجد عدة نماذج جديرة بالاهتمام.

ثمة نموذج يدعونا إلى الاعتقاد بأن السياسات تصدر عن مداولات هادئة حول المصالح القومية. وهذا النموذج الاستراتيجي، يفترض أن القرارات يتخذها صانعو قرار عاقلون. وهذا المنظور يعني ضمناً، أن مسألة من يشغل «المكتب البيضاوي» ليست مهمة كثيراً. والدرجة العالية من الاستمرارية في جوانب عديدة من الموقف الأمريكي إزاء النزاع منذ 1967، لهي دليل على أن المصالح العريضة، والسياسة الرشيدة هما أفضل تفسير للسياسة.

أي فرد أمضى وقتاً في دوائر عمل الحكومة، سوف يشهد بأن صنع السياسة أبعد ما يكون عن العقلانية والترتيب. ويتضح من نموذج السياسات البيروقراطية، أن الوكالات المختلفة تتنافس فيما بينها، والإجراءات التنظيمية الراسخة يصعب تغييرها، والمعلومات التي يُعول عليها يصعب الوصول إليها. ويعطي هذا المنظور الأولوية للمنافسات البيروقراطية، «ولعبة» صناعة السياسة. ونتائج السياسة من هذا المنظور أقل توقعاً. وبدلاً من ذلك يحتاج المرء أن يعرف من يؤثر في من. وفي هذه الحالة يكون التحليل على المستوى البسيط مطلوباً، خلافاً للمقاربة المنهجية الواسعة التي يفضلها النموذج الاستراتيجي. ويستند كثير من الجدل الذي يدور في واشنطن، إلى فرضية مفادها أن المعول عليه في رسم السياسة، هو المهارة السياسية للأفراد العاملين من الداخل. وتبذل السفارات في الخارج، جهوداً يائسة لإقناع حكوماتها بأن النتائج السياسية السيئة، هي في الغالب محصلة لعملية الأخذ والعطاء في الصراعات البيروقراطية اليومية، والحلول الوسط، والخروج عن القواعد، وتبادل مراعاة الخواطر الذي يشكّل جزءاً من المشهد السياسي في واشنطن. وإذا كان أصحاب نظرية المؤامرة، يبنون مواقفهم على أساس النموذج الاستراتيجي - حيث لا بد من تعليل منطقي لكل إجراء تتخذه الحكومة - فإن الساخرين والمتفكّهين السياسيين، يجدون مرتعاً خصباً في نموذج السياسة البيروقراطية<sup>(2)</sup>.

(2) الأعمال التي تتناول السياسات البيروقراطية وجرى الاستناد إليها هي:

Graham Allison, *Essence of Explaining the Cuban Missile Crisis* (Little, Brown, 1971) dg, sdt dja, وكذلك Morton Halperin *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Brookings, 1974).

للقوف على دراسة انتقادية ممتازة انظر:

Robert Art, «Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique,» *Policy Sciences*, Vol. 4 (1973), PP. 467-90.

ثمة نموذج ثالث يؤكد على أهمية السياسة الداخلية، وهو يدخل أيضاً في نطاق هذه الدراسة عن السياسة الأمريكية تجاه النزاع العربي - الإسرائيلي. إذ لا شك أن رسم السياسة تجاه هذا النزاع، لا ينجو من شبك السياسة الداخلية. فالكونغرس - حيث تتعالى عادة الأصوات المؤيدة لإسرائيل، وحيث تعتمد جماعات الضغط المؤيدة لها إلى تركيز جهودها - يستطيع في كثير من الأحيان أن يفرض تأثيره على السياسة الخارجية، من خلال سيطرته على الميزانية بالدرجة الأولى<sup>(3)</sup>. وإذا كان بعض أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب يراعون المصلحة العامة دون أدنى شك، فإن الأمر بالنسبة لكثير من الأعضاء الآخرين أن المواقف التي يتخذونها بشأن النزاع العربي - الإسرائيلي لا تعدو أن تكون جزءاً من استراتيجيتهم الخاصة بإعادة انتخابهم. وفي رأي بعض المحللين أن السياسة الأمريكية الشرق أوسطية، هي تعبير أولاً عن رغبة جماعات الضغط الموالية لإسرائيل، أو جماعات الضغط الممائلة لدوائر النفط. بيد أنه لا يوجد دليل قوي على مثل هذا الرأي المتطرف، وإن كانت جماعات الضغط (اللوبي)، قادرة على التأثير في بعض الظروف.

بالإضافة إلى أخذ دروس الكونغرس في الاعتبار، لا بد للمرء أن يضع في حسابه أيضاً، تأثير الأعمال التي يقوم بها النظام السياسي الأمريكي، وخاصة دورة السنوات الأربع للانتخابات الرئاسية. فهذه الدورة تفرض نوعاً من الأنماط المنتظمة على عملية صنع السياسة، ليس لها شأن يُذكر بالنسبة للعالم الخارجي، ولكنها ذات شأن كبير بالكيفية التي يتم بواسطتها الوصول إلى السلطة، والفوز بها من خلال الانتخابات<sup>(4)</sup>. وليس غريباً أن تبرز مرة كل أربع

(3) انظر: Mitchell Geoffrey Bard, *The Water's Edge and Beyond: Defining the limits: to Domestic Influence on United States Middle East Policy* (New Brunswick, N.J.) Transaction Publishers, 1991).

(4) انظر William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics* (Brookings, 1986). PP. 6-29.

سنوات، مسألة نقل السفارة الأمريكية إلى القدس، في حين يجري تأخير البت في مبيعات الأسلحة إلى الدول العربية، وأن يُبرز المرشحون المتنافسون على الرئاسة في برامجهم، ما يتفق مع مصلحة مؤيدي إسرائيل. وعلى المرء ألا يندهش إذا وجد أن السياسة، وبمجرد انتهاء الانتخابات، تعود إلى مسار غير متحيز.

### عقل الرئيس

بقدر ما تستطيع كل واحدة من هذه المقاربات - التحليل الاستراتيجي العقلاني، السياسة البيروقراطية، والسياسة الداخلية - أن تنير جوانب الكيفية التي ارتبطت فيها الولايات المتحدة بعملية السلام العربي - الإسرائيلي<sup>(5)</sup>، يبقى العامل الأهم، كما يبيّن هذا الكتاب، الرأي الذي يتخذه الرئيس ومستشاروه المقربون، ومن بينهم عادة وزير الخارجية، بشأن النزاع وتحديد الموقف منه. فالرئيس هو أكثر من مجرد الأول بين متساوين في الصراع البيروقراطي، أو مناقشات السياسة الداخلية. ولكن ليس بالتأكيد مفكراً استراتيجياً وعقلانياً خالصاً.

ما ينبغي أن يعرفه المحلل الدراسي للسياسة الأمريكية تجاه النزاع العربي - الإسرائيلي، قبل كل شيء، هو كيف يستخلص الرئيس - والأفراد الأساسيون القلائل الذين يستمع إليهم - مغزى من الحجج الكثيرة، وأكوام «الحقائق» والادعاءات المتنافسة، التي يستمع إليها كلما وجه اهتمامه إلى النزاع العربي - الإسرائيلي. إذ يترتب عليه أن يفرض، إلى حد كبير، نظاماً حيث تلوح، وأن يستخلص مغزى من أمور يكاد لا يفهمها، وأن يبسط الأمور حيث يكون التعقيد هو الطاغى، وأن يقرّر تفويض الآخرين في التصرف باسمه إذا كان غير مهتم

(5) للوقوف على مناقشة أوفى حول هذه الاتجاهات الثلاثة انظر: William B. Quandt Decade of Decisions: American Policy towards the Arab-Israeli Conflict 1967-1976

(University of California Press, 1977) PP. 3-28.

بالقدر الكافي، أو غير مؤهل بالقدر الكافي لصياغة الخطوط الرئيسية للسياسة. ما الذي يستند إليه الرئيس وكبار مستشاريه، إلا تلك الأفكار المعممة التي أتوا بها إلى السلطة؟ ما من أحد في تاريخ أمريكا من صانعي السياسة وصل إلى السلطة ولديه فهم ناضج للفروق الدقيقة في النزاع العربي - الإسرائيلي وتعقيداته التاريخية أو حتى معرفة واسعة بأبطاله. لا يكون لدى صانعي السياسة - في أحسن الأحوال - إلا أفكار وآراء عامة، أو ميول أو تخيرات أو شذرات من المعلومات. وتلعب «الأيديولوجيا» دورها إلى حد ما، وإن لم يكن هناك في أي وقت، اختلاف جلي بين الليبراليين والمحافظين، أو بين الديمقراطيين والجمهوريين حول النزاع العربي - الإسرائيلي.

إن أي تناول لموضوع صنع السياسة، لا يكون كاملاً إذا كان مقتصرًا على تحديد الميول الأولية لصانعي القرار الأساسيين. فمع أهمية هذه الميول في وضع التوجيهات السياسية لإدارة ما إلا أنها غير كافية. فالسياسة ليست جامدة، ما إن تُرسم حتى تظل على حالها إلى الأبد دون تغيير. كما أن إعادة تقييم السياسة لا يجري كل يوم. ولكن الآراء تتغير مع مرور الوقت، ومع اكتساب المعرفة تتعدّل السياسات. وتحدث بالنتيجة عملية تحول، وبمقتضاها تختلف آراء كبار صانعي السياسة تجاه النزاع العربي - الإسرائيلي عن آراء من سبقهم بدرجة أكبر عند توليهم السلطة، ويميلون إلى تقليدهم عند نهاية فترة ولايتهم. فجيرالد فورد وجيمي كارتر لم يوافقا على السياسة الشرق أوسطية في الفترة 1976 - 77، ولكنهما اشتركا معاً فيما بعد في كتابة مقالات حول ما ينبغي عمله من أجل حل النزاع العربي - الإسرائيلي. وحتى رونالد ريغان بدا في سنواته الأخيرة، أقرب إلى وجهة نظر سلفه منه إلى مقاربتة الخاصة إزاء الدبلوماسية العربية - الإسرائيلية.

هذه العملية من التكيّف والتعديل لحقائق الشرق الأوسط، وحقائق واشنطن، هي التي تسمح لأية إدارة أن تتعامل مع الشكوك والمتغيرات. ولولا

هذا الاكتساب العملي للمعرفة، لكانت السياسة الخارجية الأمريكية جامدة وهشة.

ما الذي يحث على التغيير في المواقف؟ وهل عملية التعلم تراكمية، أم أن المتغيرات تحدث فجأة نتيجة أزمات أو إخفاق لسياسات سابقة؟ وهل تؤخذ القيم الجوهرية في الحسبان، عندما يجري التغيير، أم يقتصر الأمر على مراجعة التكتيكات وحدها؟ إن الأدلة الواردة هنا تبين أن التغيير نادراً ما يؤثر في الآراء الراسخة. ويبدو الرؤساء ومستشاروهم عازفين عن التخلي عن المعتقدات المحورية؛ إذ يجري التمسك بالمواقف الأساسية بإصرار عجيب، وهذا ما يفسر الاستقرار في المواقف المعلنة للولايات المتحدة إزاء القضايا موضع الخلاف في النزاع العربي - الإسرائيلي. وهي تمثل إجماعاً عميق الجذور. بيد أن السياسيين والدبلوماسيين لا يجدون مشقة في إجراء بعض التعديلات الطفيفة في فهمهم للنزاع العربي - الإسرائيلي، وهذا ما يكفي لإحداث تغيير جوهري في السياسة، إذا لم يكن في المواقف الأساسية أو في الاستراتيجية العامة. فقد كان تغيير بسيط في التكيف - إن مواقف الرئيس المصري أنور السادات ينبغي أن تؤخذ على محمل الجد - كافياً لإجراء عملية إعادة تقويم واسعة في السياسة الأمريكية في خضم حرب تشرين الأول (أكتوبر) 1973.

ولما كان معظم عملية السلام التي قادتها أمريكا، قد توجه نحو الإجراءات، لا إلى الجوهر، فإن قدرة كبار صانعي القرار على تجربة مقاربات مختلفة، فيما هم يكتسبون مزيداً من المعرفة حول الصراع قد جعلت السياسة الخارجية الأمريكية في الشرق الأوسط تكتسب طابعاً تجريبياً. فقد أخذت جميع التكتيكات التي يمكن تصوورها بعين الاعتبار، وجرى اختبار بعضها، ونجح بعضها فعلاً. وإذا لم تنجح إحدى الإدارات في تحقيق السياسة الصائبة، فسيكون هناك فريق آخر في مكانها في غضون بضع سنوات، راعياً في تجربة مقاربات أخرى. وإذا كانت السياسة الخارجية الأمريكية تثير الحيرة أحياناً بسبب

افتقارها إلى التماسك، وقلة الاهتمام، فإن هذه القدرة على التخلي عن السياسات الفاشلة، ومتابعة السير قدماً كانت من أسباب النجاح غالباً.

تنطوي عملية صنع السياسة الخارجية، على تفاعل ما بين المواقف الأولية لكبار واضعي السياسة، والمعلومات الخاصة بالقضايا المحددة قيد النظر، والنفوذ الخاص للتجمعات البيروقراطية، وثقل الاعتبارات السياسية المحلية، وترتيب عملية الانتقال من رئاسة إلى أخرى، وتأثير الأحداث في المنطقة المعنية. وكثيراً ما تُرسم سياسات جديدة في خضم الأزمات، وتظهر بوضوح في أوجه القصور في مقارنة ما، وأن يُفرض تعريف جديد للموقف. وفي وسط هذه الأزمات تصل قوة الرئاسة إلى ذروتها.

نادراً ما يتم التنبؤ بالأزمات، فيؤخذ بسياسات جديدة للحيلولة دونها. ولذا فإن السياسة الأمريكية غالباً ما تبدو، وكأنها تُسير ذاتياً إلى أن يقع حادث خارج إطار السيطرة يُزيحها عن مسارها. والناقدون الذين يرون في هذا النمط ما يُنذر بالخطر، عليهم أن يدركوا مدى صعوبة الموازنة، ما بين الرؤى المتنافسة التي تسعى لاكتساب تأييد «المكتب البيضاوي»، وكذلك صعوبة رسم نهج يبدو حسن التصميم كي يحمي المصالح المتعددة لقوة عالمية مثل الولايات المتحدة - وأن يتم ذلك كله دون أن يخاطر المرء بحياته السياسية.

### المصالح الوطنية

من أجل أن تتضح لنا هذه الصعوبة، لا بد أن نضع في اعتبارنا المصالح الأمريكية في الشرق الأوسط، كما تبدو من منظور البيت الأبيض. وهذه المصالح تُقوّم دائماً في بداية كل إدارة جديدة، أو في أعقاب قيام أزمة مباشرة، اعتقاداً - وهو اعتقاد غير مبرّر عادة - بأن الضوء سيلقى على ما ينبغي عمله، لتعزيز احتمالات السلام العربي - الإسرائيلي، بأقل قدر ممكن من الخطر على المصالح الأمريكية.

ويرغب السياسيون وبعض المحللين، أن يثيروا موضوع المصلحة

المحلية، لأنها تبدو شاملة للمصالح الراسخة، والثابتة ومناهضة للاعتبارات العاطفية. كما أن الحجة تبدو، عند إسباغ طابع المصالح الوطنيّة على القرار، أكثر إقناعاً، بحيث لا يعود الأمر يحتمل أي نقاش.

وفي المجال الواقعي لصنع السياسة تناقش المصالح بالتأكيد، بيد أن معظم المسؤولين يدركون، أن أي تعريف للمصالح الوطنيّة، ينطوي على عنصر ذاتي قوي. وباستثناء مجالات محدودة في السياسة الخارجية، كالسياسة التجارية على سبيل المثال، لا تتوفر مقاييس موضوعيّة لتحديد المصلحة الوطنيّة.

ولدى مناقشة النزاع العربي - الإسرائيلي تظهر عدة مصالح وطنيّة محددة، ومتنافسة لتزيد من مشكلات صنع السياسة. فقد كان معظم المحلّلين، على سبيل المثال، حتى عام 1990، يرون أن المصلحة الأمريكيّة الأولى في الشرق الأوسط هي «احتواء النفوذ السوفييتي» في المنطقة. وهذه المصلحة مستمدة من استراتيجية أوسع للاحتواء. وُضعت أساساً من أجل أوروبا ثم جرى تعميمها بالتدرّج أثناء الحرب الباردة.

أدّت استراتيجية الاحتواء في أوروبا، إلى خلق «مشروع مارشال» وإنشاء «منظمة حلف شمال الأطلسي» (ناتو).

ولكن محاولة تطبيق آليات الاحتواء في الشرق الأوسط قد أخفقت، وذلك يعود جزئياً إلى أن النزاع العربي - الإسرائيلي لم يجد حلاً. وهكذا، مهما تزايد قلق صانعي السياسة الأمريكيين إزاء تنامي النفوذ السوفييتي في المنطقة، فإنهم نادراً ما عرفوا ما ينبغي عمله لمجابهته. فخلال فترة قصيرة لا تزيد على بضعة أشهر من عامي 1956 - 1957 عارضت الولايات المتحدة الهجوم الإسرائيلي - الفرنسي - البريطاني على مصر (حرب السويس)، وأعلنت «مبدأ أيزنهاور» لمساندة الأنظمة المعادية للشيوعية في المنطقة، وأرغمت الإسرائيليين على الانسحاب من سيناء، وانتقدت مصر الناصرية لتدخلها في

شؤون الدول العربية الأخرى. ولم يتضح أبداً إلى أي مدى ساهمت هذه الخطوات في تحقيق الهدف المتفق عليه، وهو الحدّ من النفوذ السوفييتي.

ظَلَّت سياسات كثيرة خاصة بالنزاع العربي - الإسرائيلي مبرّرة على مدى سنوات، جزئياً على الأقل، بسبب هذا القلق من الاتحاد السوفييتي. وكانت صفقات السلاح تعقد أو ترفض وفقاً لهذه المصلحة؛ كما كان السوفييت يُستبعدون، أو يُضمون، في المناقشات حول المنطقة باعتبار ذلك جزءاً من هدف معالجة النفوذ السوفييتي في المنطقة.

قد يعتقد المرء، أن استراتيجية تحدي السوفييت في المنطقة، قد دفعت الولايات المتحدة إلى تبني سياسات عدائية، وتدخلية كما فعلت في جنوب شرق آسيا. ولكن القلق من تدخل عسكري سوفييتي صريح في الشرق الأوسط كان أكبر، وخاصة منذ منتصف الستينات فصاعداً، لذا فإن أي تدخل أمريكي يمكن أن يواجه تحركاً مماثلاً من جانب السوفييت. والحق أن الولايات المتحدة خشيت في مناسبات عدة، مثل حرب حزيران/ يونيو 1967، وعام 1970 في الأردن، وأثناء حرب تشرين الأول (أكتوبر) 1973، وبدرجة أقل في لبنان عام 1982، من احتمال حدوث مجابهة عسكرية مع الاتحاد السوفييتي. لذا فإن المسؤولين الأمريكيين، مهما بلغت حماستهم للحد من تقدم السوفييت. كانوا يريدون تحقيق ذلك بدون المخاطرة بمواجهة عسكرية مباشرة مع موسكو. وموجز القول إن المسألة السوفييتية لم تغب أبداً عن أذهان صانعي السياسة الأمريكيين، ولكن ذلك لم يساعد كثيراً في توضيح الخيارات. فمع انهيار الاتحاد السوفييتي في عامي 1990 - 1991 تلاشت هذه المصلحة فجأة، مخلفة النفط وإسرائيل بوصفهما الشاغلين الرئيسيين للولايات المتحدة في الشرق الأوسط.

كان النفط على الدوام سبباً رئيسياً لإيلاء الولايات المتحدة اهتماماً خاصاً بمنطقة الشرق الأوسط، ولكن ارتباطه بالنزاع العربي - الإسرائيلي لم يكن

ظاهراً دوماً. فالشركات الأمريكية كانت ناشطة في تطوير مصادر النفط في المنطقة، وخاصة في المملكة العربية السعودية، وكان الغرب الصناعي يعتمد اعتماداً بالغاً على نفط الشرق الأوسط، كما بدأت احتياجات أمريكا من واردات النفط تزداد منذ بداية السبعينات فصاعداً<sup>(6)</sup>.

من السهل فهم الحقائق الأساسية المتعلقة بالنفط في المنطقة. فالمملكة العربية السعودية والعراق وإيران، بالإضافة إلى الدول الصغيرة على ساحل الخليج الفارسي قد تربعت على قمة ثلثي الاحتياطي المعروف من النفط في العالم - وهي احتياطيات ذات كلفة إنتاج منخفضة بشكل ملحوظ. وهكذا بدا أن استقرار الشرق الأوسط يسير جنباً إلى جنب مع الحصول على إمدادات من النفط بتكلفة ضئيلة نسبياً.

طوال معظم فترتي الخمسينات والستينات، ظلّ نفط الشرق الأوسط متاحاً بسهولة، من أجل إعادة الإعمار في كل من أوروبا واليابان. واستطاعت الشركات الأمريكية أن تحقق أرباحاً جيدة، ولم يكن للتهديدات بقطع إمدادات النفط أي شأن يُذكر. وكان من الواضح أن الجهد الواعي لإبقاء شؤون الخليج، بعيدة عن النزاع العربي - الإسرائيلي قد حقّق نجاحاً.

ولكن في أواخر الستينات عزم البريطانيون على سحب وجودهم العسكري من شرق السويس. كيف كان يمكن أن يؤثر ذلك، إن كان ثمة تأثير، على أمن إمدادات النفط؟ وهل ينبغي على الولايات المتحدة أن تملأ الفراغ بقوّاتها الخاصّة، أم تحاول تعزيز قوى إقليمية مثل إيران والعربية السعودية؟ وإذا بيعت الأسلحة للسعودية للمساعدة في تأمين الحصول على إمدادات النفط ماذا يكون ردّ فعل إسرائيل والدول العربية الأخرى؟ وماذا يمكن أن يفعل

(6) انظر: Daniel Yergin, The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power (Simon and Schuster, 1991).

السوفييت؟ وقصارى القول كيف يمكن ترجمة مصلحة يتوافق الجميع، أهميتها إلى سياسات ملموسة؟

ازدادات الحسابات الأمريكية بشأن النّفط تعقيداً، نظراً لأن الولايات المتحدة دولة منتجة للنّفط ومستوردة له في آن معاً. وقد كانت التكاليف المنخفضة لنّفط الشرق الأوسط، تشكّل تهديداً ماثلاً لأولئك المعنيين بزيادة الإنتاج المحلي. وكان منتجو النّفط في تكساس، يطالبون بفرض نظام للحصص لحمايتهم من النّفط الأجنبي «الرخيص»، ولكن المستهلكين كانوا يريدون نفطاً رخيصاً، ويعارضون بالتالي الضرائب والرسوم المفروضة على البنزين، كما يعارضون الحصص التي ترمي إلى تدعيم صناعة النّفط المحلية. ولم يكن بين رؤساء الولايات المتحدة، من يعرف الإجابة على السؤال المتعلق بالسعر المناسب لنّفط الشرق الأوسط. وإذا ما اضطر للإجابة غمغم بكلمات مثل «على ألا يكون مرتفعاً جداً أو منخفضاً جداً». وعلى الصعيد العملي كان استقرار إمدادات النّفط، وإمكان التنبؤ بها أكثر أهمية من أي سعر محدد، وقد عزّز هذا التصور وجهة النظر القائلة إن المصلحة الأمريكية الرئيسية، تكمن في الوصول بطريقة موثوقة، إلى نفط الشرق الأوسط وبالتالي لا بد من الاستقرار الإقليمي. ومع هذا لا يمكن تجاهل أهمية السعر. ففي عام ألفين، زادت فاتورة الاستيراد الأمريكي السنوي من نفط الشرق الأوسط على 20 مليار دولار، من مجموع فواتير استيراد النّفط التي زادت على 60 مليار دولار. وكانت كل زيادة بمقدار دولار واحد في سعر النّفط، تضيف ما يزيد على مليار دولار إلى فاتورة استيراد النّفط.

أما المصلحة الرئيسية الأخرى، التي غلبت على المناقشات المتعلقة بالنزاع العربي - الإسرائيلي، فهي الالتزام الأمريكي الخاص تجاه إسرائيل. فقد كانت الولايات المتحدة مساند مبكر، ومتحمّس لفكرة قيام دولة يهودية على جزء من أرض فلسطين. وكانت تلك المساندة عميقة الجذور، تتمثل في نوع

من الالتزام المعنوي تجاه الناجين من المحرقة (الهولوكوست)، وكذلك بالارتباط الوثيق ما بين يهود أمريكا وإسرائيل. وخلال عقد الثمانينات أضيف عامل «استراتيجي» إلى القائمة التقليدية الحافلة بأسباب تأييد إسرائيل، وإن كانت هذه الفكرة لم تحظ بموافقة إجماعية في أي وقت.

كانت الرغبة في المحافظة على بعض المصالح في الدول العربية، إما بسبب التَّفْط أو المنافسة مع الاتحاد السوفييتي، تخفّف دوماً من التأييد لإسرائيل. ونتيجة لذلك لم تقدّم الولايات المتحدة لإسرائيل طوال السنوات الممتدة من عام 1949 وحتى أواسط الستينات، إلاّ القليل من السّلاح ومقادير متواضعة من المساعدات. وكما أوضح أيزنهاور عام 1956، فإن تأييد إسرائيل لا يعني منحها شيكاً مفتوحاً.

إدارة العلاقة مع الاتحاد السوفييتي في الشرق الأوسط، والوصول إلى التَّفْط غير المُكلف، وتأييد إسرائيل، كانت تمثّل المصالح الصّدمة المقبولة على الفور، من قِبل الإدارات الأمريكيّة المتعاقبة. ومع هذا فإن المضامين السياسية لأي من هذه المصالح، إن لم يكن جميعها، لم تكن واضحة. لناخذ أصعب الحالات: ما الذي ينبغي عمله عندما يتبيّن أن إحدى هذه المصالح تختلف مع مصلحة أخرى؟ لأية واحدة منها يكون الوزن الأكبر: للمصلحة الاقتصادية في التَّفْط، أو للمصلحة الاستراتيجية في كبح تقدم الاتحاد السوفييتي، أو لمصلحة التأييد المعنوي لإسرائيل؟

يصعب التوفيق بين هذه المصالح بدون مقياس مشترك. إذ كيف يتأتّى لتزويد السعودية أو الأردن بالسّلاح أن يتوافق مع تأييد إسرائيل؟ وكيف يمكن وضع حد للتغلغل السوفييتي في بلد كمصر؟ هل كان من الأفضل مجابهة عبد الناصر، لتلقيه درساً حول تكاليف الاعتماد على السوفييت، أم كان من الأفضل بذل جهود لاستمالمته، حتى يبتعد عن الاعتماد على موسكو؟ وما الذي

يمكن أن يعنيه أي من هاتين المقاربتين، بالنسبة للعلاقات مع إسرائيل والعربية السعودية؟

قصارى القول، إن المصالح الوطنية الأمريكية، كانت ماثلة بوضوح في الشرق الأوسط، ويمكن أن تتأثر بكل خطوة من خطوات مسيرة السّلام العربي - الإسرائيلي. ولم يكن هناك توافق على ما تعنيه هذه المصالح بلغة السياسات الملموسة. إذ كان مؤيدو وجهات النظر المختلفة، كما سيتجلى فيما بعد، على درجة متساوية من البراعة في استغلال مقولة المصالح الوطنية، لتأييد مسارات العمل التي يفضلونها. وغالباً ما كانت أفضليات السياسة تأتي في المقام الأول، ثم تأتي المصالح لتبرر السياسة. وبسبب هذه الصعوبات على وجه التحديد، لم يكن من الممكن ترك صناعة السياسة للبيروقراطيين. فالمخاطر كانت كبيرة جداً، والأحكام كانت سياسية بدرجة مفرطة. وهكذا كانت السياسة المتعلقة بالعرب وإسرائيل تعود دوماً، بتواتر ملحوظ إلى الرئيس أو وزير خارجيته. وباتت شخصية الرئيس عنصراً حاسماً في عملية السّلام العربي - الإسرائيلي أكثر منها في معظم قضايا السياسة الخارجية الأخرى.

كان السبيل الذي ارتآه الرؤساء ومستشاروهم، لوضع حد للتضارب المحتمل، بين المصالح الأمريكية في الشرق الأوسط، هو تشجيع عملية السّلام العربي - الإسرائيلي. وكانت هذه السياسة، أقرب مُعادل لسياسة احتواء الاتحاد السوفيتي، والتي كانت تحظى بتأييد واسع من الحزبين، وتعد بحماية سلسلة من المصالح الأمريكية المهمّة. وكان يُعتقد أنه إذا تحقّق السّلام العربي - الإسرائيلي فإن النفوذ السوفيتي في المنطقة سيتضاءل، فيما سيتعزّز أمن إسرائيل، وتتحمّن العلاقات الأمريكية مع البلدان العربية الرئيسية. وبذا يكون من الأسهل تحقيق الاستقرار الإقليمي، وتكون إمدادات النّفط أقل تعرّضاً للتهديد. ومن الواضح أن المصادر الأخرى للقلاقل، ستظل باقية في المنطقة، ولكن ليس هناك من ينكر استصواب، تحقيق السّلام العربي - الإسرائيلي أو

ينكر الحاجة إلى قيادة أمريكية لتحقيقه. أما الخلافات، وما أكثرها، فقد دارت حول إمكانية تحقيق تسوية سلمية وحول التاكتيكات المناسبة. وياتخاذ مثل هذه الأحكام، أسهم الرؤساء إسهاماً عظيماً في صياغة السياسة.

### القيادة الرئاسية وصناعة السياسة

ثمة افتراض قوي في السياسة الأمريكية، بأن شخصية الرئيس مهمة. ولهذا تنفق أموال طائلة على الحملات الانتخابية لاختيار الرئيس؛ فهذا المنصب يحظى باحترام وتوقير كبيرين. ويرى كُتاب التاريخ السياسي الأمريكي، أن الرجل الذي يحتل البيت الأبيض يستطيع أن يصيغ الأحداث. فهل تمثل هذه النظرة مجرد انعكاس للنزعة الفردية عميقة الجذور في الثقافة الأمريكية أم تتضمن حقيقة راسخة؟

يستطيع المرء أن يتصور بسهولة، أوضاعاً يكون من العيب فيها شرح سياسة ما بالنظر إلى الأفراد المسؤولين عن صنع القرارات. إذا لم يتوفر هامش حقيقي للاختيار فلن يعول على الأفراد كثيراً؛ إذ ستكون الأسبقية لعوامل أخرى. من ذلك مثلاً أنه إذا أُريد التكهن بكيفية تصرف أعضاء مجلس الشيوخ عن ولاية نيويورك، عن الاقتراع على مساعدة لإسرائيل فلا حاجة عندئذ لمعرفة هوياتهم؛ إذ يكفي أن تعرف شيئاً ما عن تلك الدائرة الانتخابية، وعن التأييد الكاسح لإسرائيل في أوساط سكان نيويورك، وكذلك عن انعدام أية ضغوط معاكسة، كي تتأكد من الاختيار السياسي لكل سيناتور على حدة.

إذا كان السياق يمكن أن يفسر السلوك، فإن طبيعة الأهداف والمصالح المرسومة تستطيع ذلك أيضاً. فإذا كنا ندرس سياسة اليابان تجاه النزاع العربي - الإسرائيلي فلن نهتم بصورة خاصة، بشخص رئيس الوزراء في أي وقت؛ إذ سيكون من الأفضل أن ننظر إلى حاجة اليابان إلى النفط العربي، وإلى عدم وجود روابط ثقافية أو اقتصادية مهمة لها مع إسرائيل، وهو ما يمكن أن يجعلنا نتنبأ بأن اليابان يمكن أن تنتهج بصورة عامة، سياسة مماثلة للعرب. فعندما

تحوّل المصالح باتجاه سياسة واحدة، تتراجع الخيارات الفردية إلى الخلف .  
وأخيراً، إذا كانت تعوز أمة ما القدرة على العمل في ميدان السياسة الخارجية، فلن نكون مهتمين عملياً بأراء قادتها. وإذا تساءلنا لم لا يقوم بلد أوروبي صغير بدور أكثر نشاطاً بالمساعدة على تحقيق تسوية عربية - إسرائيلية لن نحتاج إلى معرفة من هو المسؤول عن السياسة. فكل ما نحتاج إلى معرفته هو أن ذلك البلد الصغير، لا تتوفّر لديه الوسائل المهمّة للتأثير في سلوك العرب والإسرائيليين. إن بلداً يفتقر إلى أرصدة اقتصادية، أو عسكرية، أو دبلوماسية مهمّة لا تتوفّر له حقاً الخيارات لرسم سياسة خارجية. ومن الواضح أن الولايات المتحدة، في مقاربتها للنزاع العربي - الإسرائيلي لا يعيقها أي من هذه الشروط. فالقدرة على العمل متوفرة، وطبيعة المصالح الأمريكية، كما يفهمها عموماً صانعو السياسة، لا تفترض سلفاً مساراً واحداً للعمل. وعلى الرغم من القيود الواضحة التي تفرضها بنية النظام الدولي والسياسة المحلية، فإن الخيارات متاحة تجاه معظم القضايا، حتى وإن كان هامش الاختيار ضيقاً أحياناً.

### مجاهاة التعقيدات والشكوك

من المحتمل أن يغيّر معظم القادة السياسيين عند نقطة معينة، مواقفهم تجاه قضايا سياسية، دون أن يحدث أي تعديل يُذكر في الشخصية، أو الدوافع النفسية. وغالباً ما يجري تصوير مثل هذه التغييرات، على أنها انتهازية، أو استهتار. ولكنها يمكن أن تكون بمثابة رد فعل تجاه وضع معقّد، الأمر الذي يفيد بأن الناس، يمكن أن يتعلّموا عندما تتوفّر لهم معلومات جديدة. فعند معالجة أحداث معقّدة، وخيارات مبهمّة على نحو خاص، يمكن لأفراد أن يغيّروا مواقفهم بصورة مفاجئة تماماً، دون أن يتحوّلوا عن الجوانب الأساسية في مقارباتهم السياسيّة. وكما يقول رايموند بور: «إن مشكلات السياسة من التعقيد بحيث تصوّر الأغلبية الساحقة من الأفراد أو المنظمات - نظراً للسمات

الموضوعية للموقف - بأنها يمكن أن تنتهي عند أي جانب من جوانب القضية»<sup>(7)</sup>.

غالباً ما يجد صانعو السياسة، صعوبة في التمييز ما بين الاقتراح الجيد والاقتراح السيء. وفي الظروف الاعتيادية، يمكن للمساومة والحل الوسط أن يكونا منهجين معقولين يستطيع السياسي أن ينتهجهما، بيد أن تبني أحد المنهجين يفترض تحييد المسائل وفقاً لمعايير مفهومة. ولكن السؤال: ما الذي ينبغي عمله عندما تكون هذه المعايير غير واضحة؟

يعمل صانعو السياسة، في معظم القضايا ذات الشأن، في بيئة تغلب عليها التعقيدات والشكوك. وعند التصدي لمستقبل مبهم، وفي جمعتهم معلومات ناقصة عن الماضي والحاضر، ينبغي عليهم أن يستعينوا بالإرشادات، والتبسيطات التي اكتسبوها من خبرتهم ومن «دروس التاريخ»، أو من إجماع زملائهم. وغالباً ما تكون النتيجة أسلوباً حذراً في اتخاذ القرار لا يؤدي إلا إلى تغييرات طفيفة في السياسات القائمة<sup>(8)</sup>. ولكن يمكن أن تحدث أحياناً تحولات مفاجئة للغاية، فكيف يستطيع المرء أن يفسر هاتين النتيجةين؟

نادراً ما تكون مهمة الزعامة مجرد الخيار، ما بين السياسة الجيدة، والسياسة الرديئة. إن هم القيادة وتحديها هو الاختيار ما بين حجتين متساويتين في الواجهة حول أفضل وسيلة لكي يحقق المرء أهدافه. فعلى سبيل المثال، على معظم الرؤساء ومستشاريهم أهمية كبيرة على تحقيق سلام في الشرق الأوسط. ولكن مثل هذه الأهمية لا يمكن أن تُترجم بسهولة إلى سياسة. عوضاً

(7) انظر Raymond A. Bauer and Kenneth J. Gergen, eds., *The Study of Policy Formulation* (Free Press, 1968), P. 15.

(8) Charles E. Lindblom, «The Science of, Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19 (Spring 1959), PP. 69-88.

عن ذلك ثمة عدة بدائل مقبولة يمكن أن تحظى بالأولوية من اهتمام الرئيس مثل :

- من أجل أن تشعر إسرائيل بالأمن، ومن أجل تقديم تنازلات إقليمية ضرورية للحصول على موافقة العرب على شروط معاهدة سلام، فلا بُدَّ أن تستمر في تلقي كميات وافرة من السلاح الأمريكي، والمساعدة الاقتصادية .

- إذا شعرت إسرائيل أنها قوية جداً، وواثقة من نفسها فهي لن ترى حاجة لأي تغيير في الوضع الراهن . لذا ينبغي أن تستخدم المساعدة الأمريكية كوسيلة للضغط .

هذا وقد شارك كل من الرؤساء نيكسون وفورد وكارتر وبوش، في التعبير عن وجهتي النظر المشار إليهما أعلاه في أوقات مختلفة .

لنتأمل في وجه مشابه المقترحات التالية التي شغلت بال الرؤساء الأمريكيين على نطاق واسع في الفترة التي سبقت انهيار الاتحاد السوفيتي :

- ليس للاتحاد السوفيتي مصلحة في السلام في الشرق الأوسط لأنه سيخسر نفوذه، إلا إذا استطاع استغلال التوتر في المنطقة . ومن هنا لا تستطيع الولايات المتحدة أن تتوقع تعاون الاتحاد السوفيتي في البحث عن تسوية .

- لدى السوفييت، كما لدينا، مصالح متشابكة في الشرق الأوسط . وهم يخشون المجابهة ولهذا فهم مستعدون للوصول إلى تسوية إذا سُمح لهم بالمشاركة في العملية الدبلوماسية . ولكن الولايات المتحدة باستبعادها للاتحاد السوفيتي، توفّر له حافزاً لتخريب الجهود المبذولة لإقامة السلام . ومن ثم فإن اتفاق الولايات المتحدة والسوفييت، سيكون أمراً ضرورياً للوصول إلى سلام في الشرق الأوسط .

أما فيما يتعلق بالعرب فيمكننا أن نسمع هنا رأيين مختلفين :

- لن يكون العرب مستعدين لإقامة سلام مع إسرائيل، إلا إذا استعادوا كرامتهم وشعروا أنهم أقوياء .
- عندما يشعر العرب أن الوقت في صالحهم، فإنهم يزيدون من مطالبهم، ويصبحون أكثر تطرفاً. ولن يُقنعهم أن إسرائيل خلقت لتبقى - وأن عليهم أن يلجأوا إلى الوسائل السلمية لاستعادة أراضيهم - سوى هزيمة عسكرية ساحقة .

كلا الاقتراحين قد طُرِحَا بصورة جادة، على الرؤساء الأمريكيين ووزراء خارجيتهم في الآونة الأخيرة. ويمكن القول إنهما كانا موضع تقبل واقتناع من قبل بعض الأفراد في أوقات مختلفة. والعنصر الأساسي في الاختيار ما بين هذين التفسيرين الوجيهين، للواقع لا يقتصر على مجرد ممالئة أحدهم للعرب أو لإسرائيل، أو أنه متشدد أو غير متشدد في العلاقة مع موسكو. إذ أن العملية الجارية أعقد من ذلك .

## دروس التاريخ

عند الاختيار ما بين مناهج العمل المقبولة، والتي لم تُفهم جيداً، يلجأ صانعو السياسة بصورة حتمية إلى عمليات التبسيط<sup>(9)</sup>. ويجري اتخاذ استنتاجات قاطعة، وتوضع الأحداث المربكة في قوالب يمكن فهمها، ويتم تعريف الحقيقة بطريقة تسمح باتخاذ إجراء هادف. وتمثل الخبرة الحديثة مصدراً قوياً على نحو خاص للتوجيه في المستقبل. فإذا ما نجحت سياسة ما في موضع من المواضع سيرغب صانعو السياسة في تجربتها في سياق آخر. فوزير الخارجية هنري كيسينجر، على سبيل المثال، اعتمد على نحو واضح، على خبراته التفاوضية مع الصين والروس والقيتيناميين، عندما شرع في

(9) John Steinbruner, The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of

Political Analysis (Princeton University press, 1974), PP. 109-24.

مفاوضاته مع العرب والإسرائيليين في الفترة 1974 - 1975. وكانت النتيجة دبلوماسية الخطوة - خطوة.

قد تُظهر «دروس» التاريخ بشكل واضح في تفكير صانعي السياسة عندما يواجهون مشكلات جديدة<sup>(10)</sup>. فالرئيس هاري ترومان كان ميالاً بشكل خاص إلى استحضار الأحداث التاريخية المشابهة، وقد فهم جيداً أن جوهر القيادة الرئاسية، يكمن في القدرة على اتخاذ القرارات في مواجهة عدم اليقين، والتعايش مع نتائجها. واستطاع بالاعتماد على التاريخ أن يؤكد أن قراراته كانت راسخة الجذور<sup>(11)</sup>.

كانت هناك متشابهات تاريخية متعدّدة، ذات تأثير مهم في بناء وجهات نظر أمريكية واقعية. فقد أُشير تكراراً إلى دروس ميونخ، على سبيل المثال، على مدى السنين، وخاصة أن مهادنة الحكام الدكتاتوريين، لا تؤدي إلا إلى فتح شهيتهم لمزيد من الغزو. ولذا فإن المعارضة الحازمة للعدوان أمر لا بدّ منه. وكانت «نظرية الدومينو» وليداً مباشراً لوجهة النظر هذه، شأنها في ذلك شأن سياسة الاحتواء.

ثمة مجموعة أخرى من الإرشادات السياسية، مستمدة من المبادئ الأربعة عشر التي وضعها الرئيس ويدرو ويلسون، في أعقاب الحرب العالمية الأولى، وخاصة التأكيد على تقرير المصير ومعارضة مناطق النفوذ. وهذه المبادئ التي تجسّدت في «ميثاق الأطلسي» لعام 1941 أثرت بشكل قوي على السياسة الأمريكية أثناء الحرب العالمية الثانية<sup>(12)</sup>. ومنذ إخفاق السياسة

Ernest May: «Lessons» of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy (Oxford University Press, 1974). (10)

Merle Miller, Plain Speaking: An Oral Biography of Harry S. Truman (Berkely Publishing, 1973). (11)

Lynn E. Davis, The Cold War Begins: Soviet-American Conflict over Eastern Europe (Princeton University Press, 1974). (12)

الأمريكية في جنوب شرق آسيا، جرى استخلاص دروس جديدة تحذّر من الإسراف في التورّط، وإعطاء الالتزامات في مناطق هامشية، والاعتماد المفرط على القوة، ومخاطر الاضطلاع بدور الشرطي العالمي. أما مسألة أن تظل مثل هذه الدروس راسخة، كدرس ميونيخ ومثالية ويلسون، فهي مسألة يكشف عنها المستقبل، بيد أن السياسة الأمريكية ستظل موضع نقاش، في ضوء هذه التحليلات التاريخية.

عندما تفشل الخبرة الحديثة، والمتشابهات التاريخية في حل الصعوبات المتعلقة بالاختيار، فثمة آليات نفسية معينة يمكن أن تساعد على إنقاذ الموقف. فالتفكير الرغبةي<sup>(\*)</sup> وسيلة قوية في التغلب على الشك. فعندما يكون ثمة شك فعليك أن تختار النهج الذي يبدو أقل إيلاماً، والذي يتفق مع أمنيات المرء، وتوقعاته على أفضل وجه، إذ قد يثبت أخيراً أنه صحيح. وعلى أيّة حال يستطيع المرء دوماً أن يبرّر خياره بعد اتخاذه. ومن الممكن إيجاد أسباب وجيهة للتبرير حتى بالنسبة للسياسات الرديئة، وغالباً ما تكون القدرة على إيجاد مبررات مقنعة عوناً على التخلص من الشك.

بغض النظر عن مثل هذه الجوانب، من نفسية الفرد المعروفة جيداً، والتي يُساء فهمها، فإن الديناميكية الاجتماعية للموقف كثيراً ما تُساعد على التخلص من عدم اليقين. فإذا تسنى لمجموعة ما أن تتوصل إلى إجماع، من خلال المناقشات حول الأسلوب المناسب للعمل، فمن المتوقع أن يضع الأفراد حداً لشكوكهم. وعندما يشارك الرئيس في قرار المجموعة، يصبح التوجه القوي نحو الإجماع أكثر احتمالاً. وكما أكّد بعض الباحثين، فإن على الرؤساء أن يبذلوا ما في وسعهم في سبيل حماية أنفسهم من الآثار الضارة، للتوافق مع

(\*) هو التفكير القائم على الرغبة في الشيء، أي اعتقاد المرء بصحة شيء ما لمجرد رغبته في ذلك. أي أنه ضرب من التعلل بالأمني - المترجم.

المجموعة في حضورهم، والتوجه إلى كبح الآراء المخالفة<sup>(13)</sup>. ولم يمثل ما درج عليه الرئيس جونسون من دعوة عدد كبير للتشاور معهم، ولا جهود الرئيس نيكسون بالاستفادة من مجلس الأمن القومي لموافاته بدائل، ضمناً ضد تشوهات إجماع آراء المجموعة؛ وهذا يعود جزئياً إلى أن الرؤساء كانوا يعتبرون إجماع الآراء وسيلة للتخلص من الشكوك.

وقد ينحو الرؤساء ومستشاروهم الرئيسيون في أية لحظة، إلى المشاركة في تحديد الواقع بتعريفات ثابتة ومتشابهة، إلى حد كبير. وعندما تصدر مثل هذه التعريفات، سواء من خلال التجربة أو العودة إلى التاريخ، أو من خلال التفكير الرغبي أو العقلاني، أو من خلال الإجماع، فإنها ستوفر إرشادات للعمل من أجل مواجهة عدم اليقين. ويتم تبسيط التعقيدات بالعودة إلى المعايير الأساسية. ففي حالة النزاع العربي - الإسرائيلي فإن هذه الإرشادات تفعل فعلها عند بروز المشكلات وقابليتها للحل، ومع دور الاتحاد السوفييتي (حتى التسعينات)، وأهمية المساعدات الاقتصادية والعسكرية المقدمة للأطراف المختلفة.

### الأزمات وإعادة تحديد القضايا

تلعب الأزمات دوراً بالغ الأهمية في تطوير هذه الإرشادات. فالأزمات، وفقاً لتعريفها، تحتوي على عناصر المفاجأة والتهديد والشك المتزايد. وقد يتبين بوضوح أن السياسات السابقة كانت سيئة أو مفلسة، وأن الواقع لا ينسجم مع التوقعات السابقة. وفي وضع كهذا يحتمل أن تبزغ بنية جديدة من التصورات، تعكس وجهات النظر الرئاسية إلى درجة تجعل الرئيس منغمساً في

Alexander L. George, «The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign (13) Policy», American Political Science Review, vol. 66 (September 1972), PP. 75-85 and Irving L. Jains, Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes (Houghton Mifflin, 1972).

معالجة الأزمة. فإذا ما حُلَّت الأزمة على نحو مُرضٍ فإن السياسة ستستردش بمجموعة من الافتراضات الثابتة في أغلب الأحيان لبعض الوقت.

غالباً ما تُفرز الأزمات تبدلات سياسية، مهمة دون أن يسبب ذلك إجراء إعادة تقويم شاملة لوجهات نظر صانع القرار. وربما يقتصر الأمر على شعور أكبر فحسب فإلحاح الموقف يستدعي اتخاذ سياسة جديدة. أو قد يكون مجرد تحول بسيط في الافتراضات بشأن دور السوفييت، على سبيل المثال، أو بمزايا انتهاج سياسة أكثر وداً تجاه مصر. ويمكن أن تؤدي تعديلات طفيفة في آراء الفرد، وفي الوزن الذي يرححه لمسألة دون أخرى، إلى تغييرات جوهرية في الأولويات، وفي النظر إلى الفروق الدقيقة للقضايا، وبالتالي إلى التصرف العملي. ومرة أخرى نقول إن صانعي السياسة، لا يتحولون من موالاتة إسرائيل إلى موالاتة العرب بين عشية وضحاها، ولكن الأزمات قد تُبرز علاقات جديدة بين القضايا المطروحة، وتزيد من أهمية مصلحة ما، وتفضي بالتالي إلى إجراء تبدلات في السياسة. وإذا كانت القيم الأساسية تظل ثابتة فإن وجهات النظر وفهم العلاقات قد تتغير بسرعة.

أستكشف، في دراسات الحالة التالية، الدور المهم للأزمات في تحديد القضايا أمام الرؤساء ومستشاريهم، أأحاول أن أقوم وجهات نظرهم وأتفهم استنتاجاتهم، وأن أنظر إلى القضايا من خلال مواقفهم. ومن الملاحظ أنه في الفترة ما بين أزمة وأخرى، يكون من الصعب إحداث تغيير في السياسات المرسومة في خضم الأزمة، وتحمل طابع الموافقة الرئاسية.

من المتعارف عليه بوضوح، أن هذه المقاربة تتقصص من دور الكونغرس، والرأي العام، وجماعات المصالح، والإعلام، والبيروقراطية. وهذه الأدوار جميعاً تستحق الدراسة، وكان لها تأثيرها دون ريب في الدبلوماسية الأمريكية تجاه الصراع العربي - الإسرائيلي. ولن أناقش في هذا الكتاب لماذا اتخذ العرب، والإسرائيليون قراراتهم على النحو المعروف. ولن أتناول إلاّ عرضاً

أطراف النِّزاع، فأبيّن أفكارهم دون إخضاعها لنمط التحليل الذي استأثرت به السياسة الأمريكيّة.

وإذ يبدأ الكتاب بالدور الأساسي للرئيس ومستشاريه في رسم السياسة، وخاصة في لحظات الأزمة، عندما تكون القيود المحلية والتنظيمية في أدنى درجاتها، فإنه يدرس الكيفيّة التي تؤثر بها السياسات والعادات البيروقراطية على صياغة السياسة وتنفيذها في الأوقات العادية. ولكن محور هذه الدراسة هو تلك اللحظات النادرة، حيث يحاول صانعو السياسة استخلاص العبر، من سبل الأحداث المركبة، ويجاهدون من أجل ربط الفعل بالأهداف، حيث تتجلى عند ذاك وعود القيادة، وحدودها على نحو واضح للغاية.