النظام السياسي الأمريكي

رئيس مجلس الإدارة
محمد الأحمد
وزير الثقافة

المشرف العام
ثائر زين الدين
المدير العام للهيئة العامّة السوريّة للكتاب

رئيس التحرير
حسام الدين خضور

الإشراف الطباعي
أنس الحسن

تصميم الغلاف
عبد العزيز محمد

النظام السياسي الأمريكي

تأليف : مجموعة من الباحثين
بإشراف : ميشيل فورتمان
وبيار مارتان
ترجمة : د. محمد عرب صاصيلا

منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب
وزارة الثقافة - دمشق ٢٠١٨م

العنوان الأصلي للكتاب:

Le Système politique américain

Sous la direction de

Michel Fortmann et Pierre Martin

النظام السياسي الأمريكي/ تأليف مجموعة من الباحثين؛ إشراف ميشيل فورتمان، بيار مارتان؛ ترجمة محمد عرب صاصيلا. - دمشق: الهيئة العامة السورية للكتاب، ٢٠١٨م.- ٥٥٢ص: ٢٥سم. (العلوم الإنسانية؛ ٧).

١ - ٣٢١.٠٣٠٩٧٣ ص ا ص ن ٢ - العنوان ٣ - صاصيلا ٤ - السلسلة

مكتبة الأسد

مُقَدِّمَة

بقلم: ميشيل فورتمان

هذه الطبعة من «النظام السياسي الأمريكي» هي الرابعة منذ طبعته الأولى عام ١٩٨٧. وهي الأولى أيضاً التي لن تتمَّ تحت إشراف زميلي وصديقي إدمون أوربان (Edmond Orban)، الذي توفّي في إثر حادث مؤسف، صيف ٢٠٠٢. كان إدمون أوربان قد دعاني إلى الإسهام في النسخة الأولى من هذا المؤلَّف، ثم طلب إليَّ المشارَكة في الإشراف عليه عامي ١٩٩٤ و٢٠٠٠. وبناء على طلب منشورات جامعة مونتريال، أخذت ثانيةً هذه المسؤولية، بالتعاون مع زميلي بيار مارتان (Pierre Martin)، مدير كرسي الدراسات السياسية والاقتصادية الأمريكية في جامعة مونتريال.

لقد جرى تصوّر هذا المُؤَلَّف ككتابٍ مُخَصَّص لعرض النظام السياسي للولايات المتحدة، بكل جوانبه، لطلاب الحلقة الجامعية الأولى، ومتخرِّجي المعاهد المتوسطة. فهو نصٌّ تمهيدي يهدف إلى تحقيق توازن تربوي دقيق. وقد أردنا، في آن واحد، تجنّب تقديم مؤَلَّف مُثْقَلٍ جداً أو، بالعكس، خفيف جداً من وجهة نظر المادة. وكان علينا بالفعل، أكثر من أي وقت مضى، مواجهة كمية ضخمة من الوقائع، والوثائق، والإحصائيات، والآراء، التي يمكن لقارئ غير منتبه أن يضيع وسطها. وهذا الأمر صحيحٌ بشكل خاص في سياقٍ أيديولوجي مُسْتقطَب، كذاك الذي يسود منذ ١١ أيلول ٢٠٠١.

إن الأمر يتعلق إذاً بتجنّب التورّط في التفاصيل، واقتراح رؤية إجمالية للمشكلات المطروحة قبل كل شيء. لكن هذا التحليق يتطلب إطاراً تحليلياً مرناً يترك مكاناً واسعاً للحرية الفكرية. وبعبارة أخرى، فإن على القارئ أن يكون قادراً على وزن الحسنات والسيئات، واستخلاص رأيه الخاص. إن هذا المؤَلَّف يقوم إذاً بأكثر مما هو عرضٌ للمعارف، فهو يساعد على تنظيمها في مُحَصِّلَةٍ أُوضِحَت مصادرها بدقةٍ، بحيث يكون من الممكن الرجوع إليها عند الاقتضاء.

وتتضمَّن هذه الطبعة الرابعة للمؤَلَّف، مثلها مثل الطبعات السابقة، أربعة أجزاء. الأول يقدِّم عرضاً للأسس الثقافية والدستورية والمؤسساتية للنظام الاتحادي الأمريكي. ويتفحّص الثاني العمليات السياسية الرئيسة (التشريعية والانتخابية وتلك المتعلقة بمجموعات الضغط (lobbying). ويستعرض الثالث مراكز القرار الرئيسة للحكومة الاتحادية (الرئاسة، الكونغرس، الإدارة العامة والمحكمة العليا). ويحلِّل الرابع السياسات العامة وتطورها في أربعة قطاعات: الاقتصاد، الشؤون الاجتماعية، السياسة الخارجية والدفاع).

وفيما يتعلَّق بالمؤَلِّفين، الآن، فإن الهدف الأولي لإدمون أوربان كان يتمثَّل في العمل على إشراك المختصّين الأكثر شهرة في جامعات كيبيك في هذا المؤَلَّف الجماعي. وقد احترمنا هذا المبدأ، وتفضَّل مؤلِّفو الطبعة السابقة، بغالبيتهم، بقبول متابعة تعاونهم. إلَّا أننا أضفنا إلى النواة الأولى للمؤلِّفين، ومن أجل استبدال الزملاء المُحَالين على التقاعد، الزملاء: جان فرانسوا غودرو دوبيان Jean-François Gaudreault-DesBiens (من كلية الحقوق في جامعة مونتريال)، الذي وافق على معالجة موضوع المحكمة العليا، ولويس ماسّيكوت (Louis Massicotte) (من قسم العلوم السياسية بجامعة لافال)، وفرانسوا فيلانكور(François VAILLANCOURT) (من

قسم العلوم الاقتصادية بجامعة مونتريال)، اللذان قدَّما نصّاً جديداً كلياً للنظام الاتحادي الأمريكي، وريتشارد نادو (Richard NADEAU) (من قسم العلوم السياسية في جامعة مونتريال)، وأنطوان يوشيناكا (AntoineYOSHINAKA) من قسم العلوم السياسية بجامعة كاليفورنيا)، اللذان درسا العملية الانتخابية، وديناميتها. أما بيار مارتان (Pierre Martin) فقد ضمَّ جهوده إلى جهود مارك براولي (Marc Brawley) لتجديد الفصل الذي يتناول الاقتصاد السياسي. واحتراماً لزميلنا المأسوف عليه إدمون أوربان، قرَّرنا أيضاً الحِفاظ على إحدى إسهاماته في الطبعة السابقة. وعليه، فإن الفصل الذي يتناول الدستور بقيَ من دون تغيير، وهو أمر طبيعي لأن عرض هذه الوثيقة لم يكن يتطلب تعديلات مهمة.

وكما نعلم، فإن السنوات الست الأخيرة كانت متقلِّبة بقوة في الولايات المتحدة. فبعد مرحلة من الازدهار الملحوظ في أثناء سنوات الثمانينيات والتسعينيات، كان على البلاد، في بداية هذه الألفية، مواجهة القوى المُظْلِمة للعولمة. وقد أضرَّت الاضطرابات التي ولَّدتها اعتداءات ١١ أيلول ٢٠٠١، من وجهة النظر هذه، بالسياسة الخارجية والدفاعية الأمريكية، وبنظامها السياسي وثقافتها، على حدٍ سواء. إن الولايات المتحدة، وهي في قمة قوتها العالمية، تمتلك الوسائل لمواجهة تحديات هذه البيئة الجديدة، لكن الآراء منقسمة، ومتعارضة غالباً، فيما يتصل بقدرتها على التغلب على الوضع، وعلى صيانة صحة نظامها السياسي والاقتصادي. ومن الممكن لهذا المؤَلَّف مساعدة القارئ على تكوين رأي أدق حول هذا الموضوع.

القسم الأول

عناصر إطار عام
للأسس الثقافية والدستورية والمؤسساتية

الفصل الأول

أسس الثقافة السياسية

بقلم: لويس بلتازار

يكفي الرجوع إلى خطب رؤساء أمريكيين عدَّة من أجل فهم التكرار الملحوظ لعدد من الأفكار التي تشكل سبباً لسعادة الجمهور في الولايات المتحدة. فمن جورج واشنطن إلى جورج دبليو بوش نجد في الخطاب السياسي (الذي يمثِّل انعكاساً إلزامياً للثقافة الشعبية) النزعة التفاؤلية نفسها، والمثالية، والسريرة الطيبة نفسها التي تشهد على ثبات الوجه الثقافي للولايات المتحدة، وذلك على الرغم من مضي أكثر من مئتي عام من التطور والانقلابات الاجتماعية. ومع ذلك فإن الثقافة الأمريكية لا تُعَدُّ لهذا ظاهرة مستقرة، وهيهات أن يكون الأمر كذلك. فمثلها مثل كل الطرائق الأخرى لإدراك الواقع وتفسيره، تُعَدُّ هذه الثقافة ظاهرة ديناميكية تقوم على تجربة متواصلة زمنياً. وهي قابلة باستمرار لأن تصحِّح أحاسيسها السابقة. وفي عصرنا الراهن، بشكل أخصّ، نشهد كثيراً من المراجعات فيما يتعلق بدمج المهاجرين، ومختلف الجماعات الإثنية، وبالقيم المشتركة، وببرامج المؤسسات التعليمية. لكن، من الممكن أن نلاحظ، على الرغم من كل شيء، وربما في

الولايات المتحدة أكثر من أي مكان آخر، وجود استمرارية مدهشة في السمات الأساسية التي تغذّي التوافق الاجتماعي، وتصنع وحدة الأمة.

لقد سبق لهذا الثبات أن فُسِّرَ بواقع أن الليبرالية الأمريكية عُزِلت عن السياق الذي كانت قد انبثقت منه في البيئة الأوروبية، وأنها نجت من الدينامية التطورية للأيديولوجيات. ولأن ما يُسَمِّى بـ «النظام القديم» (L'Ancien Régime) كان غائباً في الولايات المتحدة، لم يكن باستطاعة الليبرالية إتاحة مجالٍ للاشتراكية[1]. وهكذا، تبلورت الأيديولوجية الليبرالية، إذا صحَّ القول، وبقيت تقريباً على ما كانت عليه في القرن الثامن عشر. ومهما يكن الأساس السليم لهذا التفسير، فإنه لا يسعنا إلَّا أن نلاحظ أن المبادئ الأساسية لليبرالية الأمريكية نادراً ما تغيَّرت منذ أكثر من مئتي عام، على الرغم من أن شروط الإنتاج والعلاقات الاجتماعية تطورت كثيراً. إن الولايات المتحدة هي في آن معاً أرض التقدم الدائم والنزعة المحافظة المتأصِّلة، التقدم الثابت في الميدان التقني، والاستقرار الدائم في الأيديولوجيا إلى حدٍ من الممكن فيه الإعلان عن «نهاية الأيديولوجيات»[2]. لقد أصبحت الليبرالية الموجودة في كل مكان غير محسوسة.

إن من الملائم إذاً تسجيل السمات الثقافية للمستعمِرين الأمريكيين الأوائل من أجل فهم الولايات المتحدة كما هي اليوم، خصوصاً وأن الثورة الأمريكية عزَّزت بالأحرى هذه السمات، بدلاً من إتلافها. ويشهد التاريخ

---

(١) انظر: Louis HARTZ, The Liberal Tradition in America, New York, Harcourt Brace, 1955 et Louis HARTZ (dir.), Les enfants de l'Europe, Paris, Seuil, 1968.

(٢) انظر: Francis FUKUYAMA, . Daniel BELL, La fin de l'idéologie, Paris, P.U.F., 1996 La fin de l'Histoire et le dernier homme, Paris, Flammarion, 1992.

على ذلك في أثناء القرنين التاليين. فمن هذه الثقافة وهذا التاريخ ستبرز حدود الأسلوب القومي، وطبيعة النزعة القومية لدى الأمريكيين.

السمات الثقافية للمستعمِرين الأوائل

كان الذين تركوا الأرض البريطانية ليأتوا للاستقرار في العالم الجديد مغامرين بالتأكيد، مثلهم في ذلك مثل أغلبية المستعمِرين الآخرين. كانوا أناساً لديهم مذاق جديد ورغبة في البدء من جديد. وقد أجروا عملية انقطاع عن العالَم الذي هربوا منه، أكثر بكثير مما فعله الإسبان والفرنسيون. وبدلاً من التفكير في إعادة إنتاج هذا العالم القديم في أمريكا، أحسّوا بقليل من الاحترام للتقاليد، وللتاريخ الماضي؛ وكانوا مأخوذين بوعود المستقبل، وبالفضاءات الجديدة. وكان كثير منهم مبدعين. وربما كانت الظروف هي التي قادتهم لأن يرغبوا في خلق أشياء جديدة. وهكذا استمروا أساساً بالالتفات نحو مستقبل كانوا يتطلعون إليه بتفاؤل. وهذه هي السمة الثقافية الأمريكية الأولى التي تضخَّمت، وزُوِّقَت، وأصبحت شهيرة كثيراً فيما بعد. ولا يزال الأمريكيون اليوم يجدون متعة في التذكير بها.

ومن الممتع أيضاً الإشارة إلى أن هؤلاء المستعمِرين الأوائل كانوا متأثرين، بشكلٍ ما، بالفلسفة الفردية الليبرالية. والواقع أن البريطانيين الذين استعمروا أولاً سواحل أمريكا الشمالية كانوا، في أغلبهم، مُشْرَبين بمبادئ الليبرالية التي ولدت في إنجلترا، وكان التيار الليبرالي ينشر مفهوماً للحرية يتمحور أساساً حول الفرد المتفلِّت من كل قيد أو إكراه اجتماعي طبيعي. وقد اتفقت جميع النظريات المختلفة للعقد الاجتماعي ولحالة الطبيعة السابقة للعقد، على تصوير الإنسان الطبيعي كفرد مستقل كلياً. وعُدَّ البشر كلهم متساوين بالطبيعة، والعقد الاجتماعي الأفضل هو العقد

الأكثر قابلية لضمان هذه المساواة وهذه الحرية. لقد كان المجتمع البريطاني بعيداً جداً عن اتباع هذا الأنموذج، فلماذا لا يكون هناك أمل بأن يتشكَّل في أمريكا؟ ومن هنا، وُلِدَ الحلم الكبير بأن «يهتمّ كل فرد بنفسه»، وبأن تكون هناك «فرص متساوية للجميع».

كانت الحرية الدينية تأتي في مقدِّمة الحريات المُهَانة في بريطانيا. فديانة الدولة، الأنجليكانية، كانت وحدها التي لها الحق في التعبير عن نفسها. وكان الطهريون (Les puritains)، وغيرهم، يعانون من هذا الوضع، ولهذا أراد كثير منهم الهجرة إلى العالم الجديد. فأسهموا في إعطاء وجه شديد التديُّن للتجربة الاستعمارية. وأخذوا سريعاً من التراث الكالفيني الشعور بأنهم موضوع لانتقاء إلهي، وأنهم يحظون باهتمام خاص من العناية الإلهية.

إن الأمة الأمريكية، التي اصطفاها الله، على غرار أعضاء الطائفة الطهرية، تدخل، على حدِّ ما كتبت أليز ماريانستراس (Élise Marienstras)، في مخطط إلهي واسع. فالحسنات التي تلقتها منذ إنشاء المستعمرات وفي أثناء المعارك التي أدَّت بها إلى الاستقلال هي إشارات على أن الله زوَّدها برسالة استثنائية[1].

فعلى مدى التاريخ الأمريكي، وفي أيامنا هذه أكثر من أي وقت مضى، يأخذ الدين، حتى في سياق الفصل بين الدولة والكنائس، مكانة مهمة جداً في النسيج الاجتماعي. ففي هذا المجتمع، العلماني بالتأكيد، تُسْتعاد القيم الدينية باستمرار لتبرير القرارات السياسية. وتُثْقَل الحملات الانتخابية بإشارات إلى مسيحية تقليدية في أغلب الأحيان. وقد استطاع شعور هذا

---

(١) انظر: Élise MARIENSTRAS, Les mythes fondateurs de la nation américain, Paris, Maspero, 1976, p. 95.

الشعب بكونه «شعباً مختاراً» توليد مواقف متشدِّدة تجاه أولئك الذين استُبْعِدوا، أو الذين لم يُقبلوا بشكل كامل: الأمريكيون من أصول هندية والسود. إن تناقضاً أساسياً يظهر هنا، بين الاتجاه النظري، على الأقل، من الليبرالية إلى العموميَّة (L'universalisme) ومفهوم الاصطفاء الخاص هذا. وهو تناقض لم يُحَلَّ قط بشكل حقيقي، ولا نزال نجده في دبلوماسية تريد أن تكون أحياناً ليبرالية وذات نزعة دولية (internationaliste)، لكنها تخفي بشكل رديء نزعتها الحصرية (exclusivisme).

إن النزعة الطهرية (Le puritanisme) لدى المستعمِرين الأمريكيين الأوائل لم تبعدهم عن الأنشطة المركنتيلية. بل على العكس، فقد شجعتهم الأخلاق البروتستانتية على مراكمة الثروات، واستثمارها، بما أن الثروة علامة على البرَكة الإلهية. وتُعَدُّ هذه إذاً سمة ثقافية أخرى لهؤلاء الأوروبيين القادمين إلى أمريكا، الذين سبق أن لامستهم روح الرأسمالية. لقد عاشوا نسبياً حياة زهدٍ، وعملوا بشدّة من أجل قطف الثمار الطبيعية لعملهم، وكذلك من أجل الحصول على مكافآت نقدية. كما اهتموا، زيادة على ذلك، بإعادة استثمار المال الذي كسبوه في مشاريع مختلفة أكثر من اهتمامهم بالإدمان على نفقات كمالية.

وأخيراً، فإن هؤلاء المغامرين من ذوي النزعة الفردية، الطهريين، والمركنتيليين كانوا أيضاً ديمقراطيين. من المؤكد أنهم لم يعيشوا بعد ديمقراطية سياسية ناجزة كتلك التي عاشوها بعد الاستقلال، أو خصوصاً كتلك التي عرفوها بعد عهد أندرو جاكسون (Andrew Jacson)، لكنهم أصبحوا حريصين على مراقبة حكوماتهم، وعلى خلق مؤسسات شعبية بهدف التعبير عن شكاوى، وطلب تقديم حسابات. لقد أصبحت الجمعيات المحلية، واجتماعات المدن (Town meetings) كثيرة العدد في المستعمرات

البريطانية، وكانت تتظاهر أحياناً بشكلٍ صاخب.

إلَّا أن من النادر بالأحرى أن تُسْهِم تجارب التاريخ في اتخاذ القرارات الكبرى السياسية والاجتماعية.

لقد عاش التاريخ الأمريكي نفسه وفقاً لهذه الحركة نحو الأمام، وهو يُعَدُّ مثالاً لهذه المسيرة المستمرة نحو التقدم، ونحو نوعٍ من توسيع الآفاق. إنه تاريخ مصنوع عموماً من النجاحات، لأن إخفاقات التجربة الأمريكية نفسها تُصَحِّحها عادة، وتستردها، وتمتصها نجاحات جديدة. ويُظْهِر هذا الأمر بشكل خاص بعض لحظات تاريخ الولايات المتحدة.

بعض معالم التاريخ الأمريكي

إن أكبر محرّكين للتاريخ الأمريكي هما، بلا شك، إعلان الاستقلال لعام ١٧٧٦، ودستور ١٧٨٧. الأول من أعمال توماس جيفرسون (Thomas Jefferson)، والثاني أوحى، بالجزء الأكبر منه، ألكسندر هاملتون (Alexander Hamilton). وبين مؤسِّسي الأمة الجديدة، شغل هذان الرجلان مكاناً مميّزاً. وقد سبق لاختلافاتهما في الآراء والآفاق، في داخل اتفاقاتهما الأساسية، أن دلَّت على التوترات الكبرى في تاريخ الولايات المتحدة.

فجيفرسون، رجل الاستقلال، كان بطل الديمقراطية، والحرية الفردية، والمساواة الأساسية بين الجميع في السعي إلى السعادة (على الرغم من أنه شعر بالعجز عن الذهاب إلى آخر منطقة الذي كان يتطلب منه أن يرفض العبودية). فهو يرى أن كلَّ فردٍ هو «حاكم بالقوة»، وأن الديمقراطية يجب أن تُمارَس في ظلِّ مراقبة يومية لأعمال الحكومة. ولزم جيفرسون كثيرٌ من الوقت للقبول بأن تصبح الولايات المتحدة بلداً صناعياً، الأمر الذي يجب أن يؤدي إلى كثرة المصانع والتمركزات الحضرية الكبرى. وانطلاقاً من مثال أعلى زراعي، مُسْتَلهم تقريباً من روسو، خشيَ

أن يضرَّ التصنيع بالحياة الديمقراطية ويسحق الأفراد. ويتجلَّى إرثه، الذي لا يزال حياً في الولايات المتحدة على الرغم من التكييفات والتسويات، في حقوق الفرد، والديمقراطية المتجدِّدة باستمرار، والتعاطف مع الأقليات، وهو ما يمكن أن يستدعي شيئاً من الأصالة أو الكرم الأمريكي. ومن وقت إلى آخر، يتجلَّى هذا الإرث، بشكل خاص، كما حصل في زمن قضية ووترغيت (١٩٧٢-١٩٧٤)، وفي حملة جيمي كارتر (Jimmy Carter) (١٩٧٧-١٩٨١) من أجل احترام حقوق الفرد، وفي سياسة التدخل الإنساني، التي وضِعَت موضع التنفيذ تقريباً في عهد بيل كلينتون (Bill Clinton) (١٩٩٣ – ٢٠٠١).

أما هاملتون، كاتب الدستور، فكان رجل النظام والتنظيم. فقد قاد هو وزملاؤه، الذين أسسوا الحزب الاتحادي، الدول الثلاث عشرة المستقلة حديثاً لأن تعي ضرورة إيجاد تنظيم سياسي متين من أجل تأمين مكتسبات الثورة. وبهدف تأسيس نظام اقتصادي جديد ومستقل (يقول بعض المؤلِّفين عنه إنه «إمبراطورية جديدة») كان على الدول أن تَتَّحِدَ، وتضحي بسيادتها الخاصة لضرورات إيجاد تنظيم مركزي قوي، أي حكومة اتحادية لدولة – أمة حقيقية. وهكذا أسند الدستور سلطات ضخمة لرئيس الاتحاد، كما سنرى فيما بعد في هذا المؤَلَّف، في الوقت الذي أكَّد فيه أن السلطة لن تكون متمركزة في مؤسَّسة واحدة. إن هاملتون لم يكفّ مطلقاً عن الإيمان بالديمقراطية، إلَّا أنه كان يخشى بعض المبالغات التي يمكن أن تؤدي إليها ما كانت تُدْعى حينذاك بقلق بـ «ديمقراطية الجماهير»(mob democracy). وكان منشغلاً بشكل خاص بإقامة الأدوات الضرورية لنمو الرأسمالية الأمريكية. لقد كان أول أمين سرّ للخزينة العامة، وبينما شاخ زميله جيفرسون في الشؤون الخارجية، أسَّس هو مصرفاً

مركزياً، وأصلح المالية العامة، وشجَّع الصناعة والتجارة في الجمهورية الفتية من خلال اتخاذ تدابير حمائية بشكل خفيف. إن هاملتون هو أبو الرأسمالية الأمريكية، فهو الذي فتح الطريق لليبرالية متمحورة كلياً على المصالح الاقتصادية الكبرى، وعلى حماية الملكية الخاصة. ووفقاً لتقاليد هاملتون، أمكن الاعتقاد بأن الحرية الوحيدة التي يُحْسَب حسابها حقاً، تأتي قبل كل الحريات الأخرى، هي الحرية الاقتصادية.

لقد تجابه هذان التياران الكبيران طوال تاريخ الولايات المتحدة، وسيطر أحدهما على الآخر، في بعض العصور. لكن، عاجلاً أم آجلاً، كنا نرى الآخر يُبْعَث من جديد. وغالباً ما بدا الإرثان مرتبطين معاً بطريقة مُبْهَمة. وقد أراد جورج واشنطن (George Washington)، الرئيس الأول، على سبيل المثال، أن يبقى محايداً، وأن يمنح ثقته في آن معاً لكلٍّ من جيفرسون وهاملتون [1].

---

(١) إن الحزب الديمقراطي، وريث الحزب الجمهوري الديمقراطي الذي أسَّسه جيفرسون والحزب الشعبوي الكبير الذي أسَّسه أندرو جاكسون، هو الذي يجسِّد عموماً التيار الجيفرسوني؛ في حين أن الحزب الجمهوري (وريث الأحرار الويكز (whigs) والاتحاديين) يمثّل التيار الهاملتوني. وقد كشف تحقيق أجرته صحيفة نيويورك تايمز وشبكة CBS الإخبارية، في صيف ٢٠٠٠، بشكل أنموذجي إلى حدٍّ ما، أن أغلبية من الأمريكيين كانت تولي ثقتها بالحزب الجمهوري من أجل تأمين دفاع متين عن البلاد، وضمان اقتصاد قوي، والمحافظة على القيم الأسرية التقليدية. وكان هناك تحول بالعكس نحو الحزب الديمقراطي من أجل اتخاذ قرارات جيدة في موضوع الأمن الاجتماعي، والاهتمام بالناس العاديين، وتحسين منظومة الصحة والتعليم، وحماية البيئة (The New York Times، ٢٥ تموز ٢٠٠٠). وبعد الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٤، تباهى كارل روف (Karl Rove)، المسؤول الكبير عن انتصار جورج دبليو بوش (George W. Bush)، والحزب الجمهوري بانه أمَّن هيمنة جمهورية لمدة جيل. ولكن بعد ذلك بعامين، أثبت الانتصار الديمقراطي في الانتخابات التشريعية عام ٢٠٠٦ خطأه.

كان الهم الأول للأب المؤَسِّس حين استعدّ لمغادرة الرئاسة عام ١٧٩٦ هو الحفاظ على شرعية الجمهورية الأمريكية بفرضه على مواطنيه وخلفائه البقاء بعيدين عن السياسة الأوروبية، ولكن من دون التخلي عن إقامة روابط اقتصادية مع أوروبا. وهنا، نعثر ثانيةً على الرأي الأمريكي المكوَّن سابقاً، المضاد للتقاليد الأوروبية ولِمَا كان واشنطن يدعوه « تقلبات» الدبلوماسية. وقد ردَّد مونرو (Monroe)، بعد ٢٧ عاماً، هذا الرأي بمطالبته الأوروبيين بالمعاملة بالمثل: على القوى الكبرى ألاَّ تتدخل بدورها في شؤون نصف الكرة الغربي. فقد عُدَّت أمريكا بأكملها تقريباً أرض الصيد الخاصة بجمهورية الولايات المتحدة. أما كندا البريطانية فكانت تشكل الاستثناء؛ فمنذ ١٨١٥، لم تَعُدْ بريطانيا تشكل تهديداً لها.

تناول أندرو جاكسون ثانيةً مشعل جيفرسون، فوصل إلى الرئاسة عام ١٨٢٩ في جوٍّ من الحماس الديمقراطي الكبير. أسَّس جاكسون الحزب الديمقراطي، وأراد أن يكون ممثلاً للأمريكي المتوسط مقابل القوى المالية الكبرى. إن الرأسمالية لم توضع موضع الاتهام، فجاكسون نفسه كان تاجراً. أما ما وُضِع في المقدمة، وفقاً لصفاء التقاليد، فهو قدرة صاحب المشروع الصغير على أن يشقَّ لنفسه طريقاً وينجح. كان أندرو جاكسون أنموذجاً للبطل الشعبي الأمريكي، كما كان بطلاً عسكرياً لأنه قاد حملة عسكرية صاعقة في أورليان الجديدة ضد البريطانيين عام ١٨١٥. وقد حدَّد موقعه من خلال طرائقه الفظة والمباشرة كنقيض للحضارة الأوروبية، فهو رجل تنمية الغرب مقابل الأوساط المالية في الشمال الشرقي. كانت سياساته قاسية أحياناً لكنها فعَّالة وواضحة. لقد جعل من نفسه بطلاً للاتحاد ضد المحاولات الانفصالية لولايات الجنوب. وهو أخيراً الذي أدخل «نظام

الغنائم» (spoils system) الشهير، الذي يقضي بذهاب عدّة مناصب في الوظيفة العامة لمن دعم ترشيح الرئيس. وهكذا، خرج الحكم المسبق ضد البيروقراطية والنزعة الحِرَفيَّة (Le carrièrisme) من هذه المواجهة منتصراً.

وتميَّز القرن التاسع عشر الأمريكي بالسير الجامح نحو الغرب. فبعد تحرُّرهم من كل تدخل أوروبي، كرَّس الأمريكيون أنفسهم كلياً لتنمية بلادهم وتوسيعها. المشكلة الوحيدة التي كانت تحوِّلهم عن هذه المهمة كانت تتمثّل في المجابهة الكبرى بين الولايات الجنوبية والولايات الشمالية في موضوع العبودية، وهي مشكلة كبيرة لم تُسَوَّ إلَّا بعد حرب أهلية (١٨٦١-١٨٦٥) جرت فيها معارك عنيفة. لقد عُدَّ الرئيس لنكولن (Lincoln) (١٨٦١-١٨٦٥) مُنقذ الاتحاد؛ فقد أعلن عام ١٨٦٣ تحرير السود، وقاد قوات الشمال للنصر على الانفصاليين ودعاة الحفاظ على نظام العبودية في الجنوب.

إننا سنحتفظ، فيما يتعلَّق بحرب الانفصال، بعنصرين مهمين من أجل متابعة التاريخ الأمريكي. الأول هو الوحدة الوطنية، التي سبق لواشنطن، وهاملتون، وجيفرسون، وجاكسون، وكثير غيرهم أن قيَّموها عالياً، ورُفِعَت إلى مرتبة الأسطورة الكبرى. إن الاستقلال الذاتي للولايات الأمريكية يمكن أن يُحْترَم، ولكن لن يُسمح له مطلقاً بأن يتعدّى بأي طريقة كانت على الهوية الأمريكية المقدَّسة. لقد أصبح لنكولن بطلاً قومياً آخر، ونوعاً من أبٍ مؤسِّسٍ للولايات المتحدة الحديثة. ومع ذلك، فإنه يجب القول إنَّ مشكلة السود لا تزال بلا حَلٍ. لقد تحرَّر السود، لكنهم لم يصبحوا مقبولين بشكل تام في حضن الأمة. فالعبودية تلاها الفصل ثم التمييز العنصري. وبعد مئة عام لا يزال مارتن لوثر كينغ (Martin Luther King) يطالب لأمثاله من السود بالتطبيق الكامل لإعلان الاستقلال. ومن الممكن

اليوم القول إلى حدّ ما؛ إن الأمريكيين من أصول أفريقية حصلوا على الأقل على المساواة القانونية.

لقد تركت المرحلة التي تلت الحرب الأهلية المسار حراً للتنمية المتسارعة للرأسمالية الأمريكية ولخلق إمبراطوريات صناعية كبرى. وسيقابل هذا التوسّع الظاهري في الداخل، في نهاية القرن، وبعد أن دُفِعَت الحدود حتى وصلت إلى المحيط الهادئ، سياسة خارجية إمبريالية.

إلَّا أن هذين الشططين صحَّحتهما النزعة التقدمية لتيودور روزفلت (Théodore Roosevelt) (١٩٠١–١٩٠٩)، والنزعة الليبرالية لودرو ويلسون (Woodrow Wilson) (١٩١٣–١٩٢١)، فقد أتت القوانين المكافحة للاحتكار، والتدابير الاجتماعية الأخرى لتكبح الطابع المتوحش للرأسمالية الكبرى، ولتعطي مجدداً فرصة للمواطن المتوسط. واستُبْدِلَت الإمبريالية سريعاً بسياسة «الباب المفتوح» وبحملة ويلسون الكبرى لصالح حق تقرير المصير. لكن الكونغرس رفض بشكل مأساوي سياسة ويلسون، وأعطت سنوات العشرين المجال لصعود جديد للرأسمالية المتوحشة وللعزلة في السياسة الخارجية. ثم حدثت تصحيحات جديدة كتلك التي نفَّذها جيفرسون: ففي إثر الأزمة الاقتصادية التفت فرانكلين د. روزفلت (F.D. Roossevelt) نحو الرجل العادي (common man)، وأعادت سياسته الاقتصادية الجديدة (New Deal) وضع الاقتصاد على السكة بإعطائه مجدداً الفرص للمحرومين. كما انفتح أيضاً على المسائل الدولية ووجَّه الولايات المتحدة ببطء نحو الانخراط فيها.

وبعد الحرب ببضع سنوات، عاد الجمهوريون إلى أخذ السلطة، عام ١٩٥٣، وأُعِيدت الأرثوذكسية الهاملتونية بشكل ما إلى مكانتها. وفي عام ١٩٦٠، ترشَّح جون ف. كينيدي (John F. Kennedy) (١٩٦١– ١٩٦٣) لمنصب

الرئاسة، تحت شعار «الحدود الجديدة»، ومعه فريق جديد كان عليه أن يعيد تنشيط النسمة التي أطلقها جيفرسون: تحركات ليبرالية كبيرة في الداخل، وزعامة جديدة ومثالية جديدة في الخارج، لكن حرب فيتنام أتت لتفسد كل شيء، ولن تنهض الولايات المتحدة منها إلّا بمشقة مع ريتشارد نيكسون (Richard Nixon) (١٩٦٩–١٩٧٤) الذي سيسقط بسبب فضيحة ووترغيت. وفي عام ١٩٧٧، أحيا جيمي كارتر (Jimmi Carter) (١٩٧٧–١٩٨١) من جديد الطهارة والأخلاق والحقوق. لكن الاقتصاد المُنْتكِس والمشكلات الدولية التي جعلته يظهر ضعيفاً ومشوَّشاً وعاجزاً عن فرض نفسه سحقته هو أيضاً. وجاء رونالد ريغان (Ronald Reagan) (١٩٨١– ١٩٨٩) ليعطي مجدّداً للأمريكيين الصورة المُشْتَهاة، صورة القوة الأخلاقية والمادية.

تمسّك جورج بوش الأب (George H.W. Bush) (١٩٨٩– ١٩٩٣) بهذا الإرث الذي عمل على إحيائه من جديد في أثناء الحرب المحدودة ضد العراق عام ١٩٩١. إلّا أن هذا الإرث بدا وهمياً بعد ذلك في سياق اجتماعي واقتصادي مضطرب. وأراد بيل كلينتون (Bill Clinton) (١٩٩٣– ٢٠٠١) أن يعمل على إعادة إحياء جيفرسون، الذي يحمل اسمه بفخر. لكن الكونغرس المعادي له بأغلبيته الجمهورية بدءاً من عام ١٩٩٥ لم يسمح له بذلك. وتوصَّل أعداؤه إلى الحطِّ من حظوته من خلال تسليطهم الضوء على مغامراته الجنسية الطائشة وأكاذيبه، إلّا أنهم لم يستطيعوا الحصول على تنحيته. وإذا كان كلينتون قد بقي ذا رصيد شعبي برغم ذلك، فإنه ينبغي أن نلاحظ أن جيفرسون نفسه، وفرانكلين روزفلت، وجون كينيدي خرجوا بشكل أفضل منه.

أعاد جورج دبليو بوش الجمهوريين إلى السلطة، واستفاد من الكارثة الكبرى التي مثَّلتها هجمات ١١ أيلول الإرهابية ليُظهر نفسه كبطل للحرب

وأخيراً، يميل الأمريكيون، في خط التفاؤل نفسه، إلى تفضيل الأداة التقنية كوسيلة لجعل الأمور تتقدم، وهذا ما سُمِّيَ بالذرائعية (Le pragmatisme) الأمريكية، وهي موقف يدأب على إيجاد الوسيلة الملموسة والعملانية للتقدم نحو المثال الأعلى الذي ينبغي بلوغه، من دون البحث ثانيةً أبداً بالغايات وبالتوجهات القومية الكبرى. ووفقاً لهذه العقلية، فإن من المهم جداً جمع الوقائع بدقة في أثناء دراسة مشكلة ما، وهذه العملية وحدها تعدُّ خطوة كبرى نحو الحل. «دعنا نحصل على الوقائع *بشكل* صحيح» (Let's get the facts straight)، يقال عادة في الولايات المتحدة، ويُقصد بذلك أن من الممكن دائماً تجميع كل الوقائع (من دون القيام باختيار ذاتي) وتركها تتحدث بنفسها. وفيما بعد، ستوجد، كما يُعتقد، وسيلة تقنية خاصة للعمل انطلاقاً من هذه الوقائع. وكلما كانت التقنية عملانية أكثر، وقابلة لاستخدامها كمياً، كان هناك اتجاه لإعطائها قيمة، بموجب ما سُمِّيَ «بمهارة التفكير» (skill thinking). لنذكِّر فقط بكيف جرى تفضيل الأدوات التقنية الإستراتيجية في أثناء حرب فيتنام مقابل الوسائل السياسية، أو ذكاء المظاهر الثقافية والنفسية لنضال الفيتناميين الثوار. ولنفكر بالعمليات التقنية الرفيعة لحرب الخليج (١٩٩١) ولقصف الطيران للصرب (١٩٩٩). ولنفكّر بشكل خاص «بالثورة الشهيرة في الشؤون العسكرية» التي كان عليها أن تتيح المجال، بنظر وزير الدفاع دونالد رامسفيلد (Donald Rumsfeld) (٢٠٠١–٢٠٠٦) لـ «حرب نظيفة» مزعومة في العراق، ولخلق أنموذج ديمقراطية في هذا البلد من الشرق الأوسط! (انظر حول هذا الموضوع الفصل ١٤).

هذه هي بعض السمات الأكثر لفتاً للنظر، والأكثر وضوحاً للأسلوب القومي الأمريكي. ولنلاحظ بأن الأمر يتعلق بمواقف تُسَجَّل غالباً لدى عدد كبير من الأشخاص، ولدى أصحاب القرار كما لدى الجمهور بصفة عامة. إلَّا أنه لا ينبغي الاعتقاد بأن هذه المواقف غير مصحوبة أبداً بإحساس نقدي. فهذا الإحساس حيّ جداً لدى بعض النُخب الفكرية. والمؤلِّفون الأمريكيون، من جهة أخرى، هم الذين حلَّلوا هذا الأسلوب القومي بأكبر قدر من الملاءمة. إلَّا أنه ينبغي الإشارة إلى أن هذه التحليلات لم يكن لها إلَّا قليل من التأثير على المسؤولين عن السياسات. لقد أسهمت النزعة القومية القوية جداً غالباً بالأحرى في تعزيز معتقدات قديمة وتقوية آليات سلوك. ولهذا، فإن هذا الفصل لا يسعه أن ينتهي من دون تقديم تحليل موجز للنزعة القومية في الولايات المتحدة.

القومية الأمريكية

نادراً ما يتحدث الأمريكيون عن القومية وهم يشيرون إلى أنفسهم. وربما يكون ذلك لأن هذه الكلمة من شأنها أن تذكِّرهم غالباً بشيء من التشدُّد الذي يرونه أكثر لدى الآخرين، فهم يرون أنفسهم بالأحرى منفتحين على العالم وعلى التنوع الثقافي الدولي الذي يعتقدون أنهم أعادوا إنتاجه في بلادهم. إن هناك، في الولايات المتحدة، اتجاهاً قوياً جداً لرؤية بلادهم كنوع من عالَم مُصَغَّر، لأنهم يجدون فيه أشخاصاً قادمين من جهات العالَم الأربع، ومن عدد كبير من البلدان والثقافات. ويعتقد الأمريكيون أنهم يعرفون جيداً المكسيكيين والصينيين والإيطاليين والبولونيين والألمان واليونانيين، وكثيراً من الآخرين، لأن هذه الجنسيات ممثَّلَة لديهم، وينسون

أن كل المهاجرين الذين تألَّفت منها بوتقة الانصهار الأمريكي أتوا إلى أمريكا وفق عملية مشابهة لعملية المستعمِرين الأوائل، أي بإيلاء ظهورهم لأوروبا (أو لغيرها من المناطق)، وتوجيه أنظارهم نحو الغرب، وإبداء رغبتهم «في إعادة صنع العالَم»، وبدء كل شيء من جديد. وقد تعجَّلوا في أغلب الأحيان في التخلّي عن عناصر ثقافتهم التي كانت تشكل عقبة أمام الأسلوب الأمريكي، الذي تبنّوه سريعاً لأنفسهم. ولهذا، أصبحت هذه الجماعات الإثنية، في أغلبها، أمريكية مئة مرة أكثر من كونها وفيَّة لإثنيَّتها الأصلية (باستثناء التمسّك ببعض السمات الفولكلورية).

إلَّا أن الأمر بدأ يختلف، من دون شك، منذ ستينيات القرن الماضي، فالأمريكيون من أصول لاتينية، الناطقون باللغة الإسبانية، بشكل خاص، والآسيويون، بمقدار أقل، لم يعودوا يندمجون وفقاً لعملية بوتقة الانصهار، وأخذ التركيز على الطابع الإثني يزداد قيمة، ويُشَار إليه أكثر من أي وقت مضى في بعض الأوساط. ولهذا، ارتفعت أصوات ذات نفوذ، كصوت المؤرّخ آرثر شليسنجر (Arthur Schlesinger jr.)، وصوت صموئيل هنتنغتون (Samuel Huntington)[1] لتندِّد بالتيار القابل للإضرار بالأمة. ومهما يكن الأمر، فإن الاتجاه للرفع من قيمة الانتماء للأمة الأمريكية لا يزال قوياً، حتى بين الجماعات الإثنية الهامشية. وإذا كان على التمايز الإثني أن يتقدّم فإنه ينبغي أن نرى فيه تعديلاً عميقاً في النظام الأمريكي يمكنه أن يثير ردود فعلٍ عنيفة. ويعتقد أكثر المتفائلين أن هذه البقايا الثقافية ستختفي مع الأجيال الثانية التي ستأمرك مثلها مثل الموجات الأخرى للمهاجرين.

---

(١) انظر: Arthur M. SCHLESINGER Jr, L'Amérique balkanisée: une société multiculturelle désunie, Paris, Économica, 1999, et Samuel P. HUNTINGTON, Qui sommes nous?: identité nationale et choc des cultures, Paris, Odile Jacob, 2004.

لقد كانت الأمة الأمريكية الأمة الأولى التي تكوَّنت بشكل واضح على أساس إرادي. وهذا الأمر لم يسمح بتأسيس القومية على أساس الانتماء الإثني كما كان ممكناً فعله في أمكنة أخرى. إلَّا أن إعطاء قيمة للانتماء الإرادي والجديد لا يؤدي بمقدار أقل إلى القومية، لأن الأمر كان يتعلق فعلاً بأمة، أمة تقوم بناءً على توافق أقوى بكثير من ذاك الناجم عن إرث إثني[1].

وقد تأسَّس هذا التوافق على قاعدة التجانس الأيديولوجي الكبير الذي تحدثنا عنه في بداية هذا الفصل، أي على الانتماء العام إلى مبادئ الليبرالية التي اختفت منها هذه الأيديولوجية نفسها تقريباً، بصفتها تلك، من مستوى الوعي. فكلمة «ليبرالي»، باللغة الأمريكية، تكاد تفقد معناها الأصلي، وهي تعني الآن «الليبرالي التقدمي» المُعَارض «للمحافِظ». ومع ذلك، فإن جورج دبليو بوش يُعَدّ، من دون شك، ليبرالياً، بالمعنى الأيديولوجي للكلمة، مثله مثل خصومه الذين يُعَدّون محافظين بمقدار أقل. فقد تحقق، على الصعيد العملي، توافق في الولايات المتحدة حول الليبرالية إلى حدٍّ أصبح فيه من الواجب ترجمة صفة ليبرالي بكلمة المُخْلِص لأمريكا. لقد أمَّم الأمريكيون، إذا صحَّ القول، الأيديولوجية الليبرالية، فتحوَّلت الليبرالية إلى قومية، وأصبح عدو الأمة هو من يعارض الليبرالية على الطريقة الأمريكية. «إن قَدَر أمتنا ألاَّ يكون لها أيديولوجية، بل أن تكون هي أيديولوجية»، كما كتب مؤرِّخ القومية الكبير، هانز كوهن (Hans Kohn)[2].

---

(١) إلَّا أنه يجب الإشارة إلى أن المستعمِرين البريطانيين كانت لهم الأرجحية تماماً في أصول الأمة الأمريكية. وقد فرضوا باكراً لغتهم وثقافتهم وأفكارهم السياسية. فالليبرالية الأمريكية إنجليزية بالفعل. وجون لوك هو الذي ألهم إعلان الاستقلال، وفي هذه الوثيقة أيضاً جرت الإشارة إلى«رابطة الدم» بين البريطانيين والأمريكيين. انظر حول هذا الموضوع:

Benjamin SCHWARZ, " The Diversity Myth ", The Atlantic Monthly, mai 1995.

(٢) ذكرته أليز ماريانستراس (Élise Marienstras$) في المرجع السابق ذكره، ص: ١٥٣.

وبالنتيجة، فإن ما تختص به القومية الأمريكية هو أنها لا تتعارض أولاً مع القوميات الأخرى ولا مع الأمم الأخرى، وإنما مع غياب الليبرالية الذي تعدّه تلقائياً نوعاً من الضلال. إن القومية الأمريكية لم تكن قط مضادة للقومية الروسية، أو بمقدار أقل للقومية العربية، وإنما هي مضادة للشيوعية، وللإرهاب، وللتعصب القومي! والافتخار القومي لا يُترجَم بشعورِ رِفْعَة، كما جرى غالباً في أمكنة أخرى، وإنما بالشعور بإقامة ليس فقط أفضل طريقة للحياة، ولكن طريقة الحياة بامتياز. إن هذه القومية لا تحتقر إذاً القوميات الأخرى، ولا تقلِّل من قيمتها، بل إنها تتجاهلها، وتتجاهل كل ما يخصّها بكل بساطة. ومن الصعب على الأمريكي الاعتقاد بأن الشعوب الأخرى ما كانت لتتبنى «طريقة الحياة بامتياز هذه» لو كانت قد استفادت من المزايا نفسها التي استفاد منها. هكذا يجري الوصول إلى نفي التباين الثقافي، وإلى نوع من الإمبريالية الثقافية البريئة والمخيفة في آن معاً. إلَّا أن من الواجب القول، علاوة على ذلك، إنَّ نجاح نزعة التوسع الثقافي الأمريكي اتجهت لإعطاء حقٍّ لهذه القومية، ولتعزيز المواقف الأمريكية التي تتضمنها، ومنها، على سبيل المثال، المعارضة الشرسة للسياسات الهادفة إلى حماية المنتجات الثقافية في المبادلات الدولية.

كما أن من الواجب القول أيضاً إنَّ الفخر الأمريكي يجد بسهولة ما يتغذّى به. فتاريخ الولايات المتحدة يمثل واحداً من النجاحات الخارقة لنموٍّ مدهش، مصحوب باستقرار سياسي لا نظير له. من المؤكد أن خيبات الأمل في الفيتنام والعراق تجعل اللوحة قاتمة، لكن الأمريكيين يواسون أنفسهم بالتذكير بأنهم كانوا المنتصرين الرئيسيين في الحروب العالمية الثلاثة في القرن العشرين. إن النظام الانتخابي الأمريكي هو بالأحرى نظام قديم، ويمكن أن يتيح المجال لانحرافات مرعبة، كتلك التي حدثت بمناسبة الانتخابات

الرئاسية عام ٢٠٠٠ التي كان من الواجب تحديد نتيجتها بحكمٍ صادر عن المحكمة العليا. لكن الأمريكيين لم يفوِّتوا، برغم كل شيء، ومنذ أكثر من مئتي عام، أي انتخابات للرئاسة أو للكونغرس. وعلى الرغم من نمو أقطاب أخرى للقوة في العالم، إلَّا أنَّ الولايات المتحدة ما تزال تمسك المرتبة الأولى في ميادين مختلفة، من الإنجازات التقنية إلى عالَم الفنون والموسيقا.

وبالمقابل، فإن هذه القومية تكتسي وجهاً مأساوياً عندما يكون على الولايات المتحدة تحمُّل ضغوط النظام الدولي، وتقاسم القوة العسكرية، ومواجهة الخصوم الاقتصاديين، والاصطدام بالبربرية اليائسة لبعض «المعذَّبين في الأرض». إن لدى القومية الأمريكية حنيناً إلى الفترات التي كانت فيها السيطرة الأمريكية خالية من العيوب، كما كان الحال في خمسينيات القرن العشرين، بعد قليل من انتهاء الحرب العالمية الثانية. لقد أُعْطِيَ الأمريكيون، بمقدار ما، وهماً بأن ظروف تلك المرحلة يمكن أن يُعاد إنتاجها، الأمر الذي يُعَدّ مستحيلاً. والقومية التي تسعى لأن ترعى هذا الوهم، وتنكر تعقُّد المشكلات والتحديات الجديدة هي ظاهرة مثيرة للقلق.

ومع ذلك، فإنه في الوقت الذي يجري فيه الاعتراف بعظمة الثقافة الأمريكية وأصالتها اللافتة للنظر، يجب تمنّي أن تتطور الليبرالية، التي ولَّدتها، تبعاً للحاجات الجديدة، كما كانت الحالة، في القرن العشرين، إبَّان الأزمة الاقتصادية التي حدثت في ثلاثينيات القرن العشرين، وفي أثناء ستينيات القرن نفسه. وإن من المؤكد أن الثقافة الأمريكية ديناميكية بما يكفي لمواجهة نقدٍ ذاتيّ قوي (أصبح حاضراً في الولايات المتحدة)، وللتكيف مع التحديات الجديدة.

الفصل الثاني
الدستور

بقلم: إدمون أوربان

لا يزال الدستور الأمريكي، الذي أعدته في نهاية القرن الثامن عشر، ثلاث عشرة مستَعْمَرَة، ضعيفة، وقليلة السكان، وريفية بغالبيتها، يُطَبَّق حتى أيامنا هذه. إلَّا أن هذه البلاد عرفت، بين ١٧٨٩ واليوم، تغيّرات خارقة: تصنيع كثيف، تكوين كتل من المدن الضخمة، تنمية متسارعة لتقانات جديدة، إلخ. وكانت تمزقها غالباً، في الوقت نفسه، نزاعات داخلية خطيرة جداً أحياناً: حرب الانفصال، الصراعات الاجتماعية، العنف العِرقي والأزمات الاقتصادية. وعلى هذا الأساس، أصبحت الدولة الجديدة، الميالة نسبياً إلى العزلة، في النهاية، القوة العالمية الأولى في إثر «الحربَين العُظميين».

مرونة الدستور

كيف استطاع هذا الدستور، الموضوع لمجتمع مختلف جذرياً، التأقلم مع التحولات الثورية المذكورة أعلاه؟ وكيف استطاع الردّ على متطلبات بمثل هذا الاتساع من دون أن يتفكك، أو يجد نفسه على الأقل مشلولاً في لحظات الأزمات الحادة؟ لقد رأت بلدان كثيرة أخرى نظامها السياسي

ينهار، جزئياً بسبب خلل وظيفي في دساتيرها، أو بسبب عدم تزامن تطور هذه الدساتير مع التحولات الاجتماعية السريعة والعميقة.

يوجد، في الواقع، نوعان من الدساتير؛ الأول يُسَمَّى بالدستور الرسمي، الذي يتضمن النص الأساسي الذي صادقت عليه الولايات الثلاث عشرة في عام ١٧٨٩، ثم أكملته سلسلة قصيرة نسبياً من التعديلات، التي صوَّت عليها رسمياً الكونغرس والولايات. وإلى جانب هذا الإطار القابل بصعوبة للتعديل، يوجد دستور آخر يوصف بأنه غير رسمي، وهو دستور غني، ومعقّد، وله مركَّبات عديدة. وينجم عن عدد كبير من الممارسات، والسلوكات، والقوانين الاتحادية (أو القوانين الصادرة عن الولايات)، والقرارات الإدارية، وقرارات المحاكم (انظر بشكل خاص الفصل الخاص بالمحكمة العليا). فعلى سبيل المثال، مثَّلت السياسة الاقتصادية الجديدة (The New Deal)، في أثناء

من حكومتها، وليس من الكونغرس الخاص بها. لكن هذا المؤتمر اتجه، وهو في صدد وضعه لإستراتيجيته العسكرية، لتجاوز مهمته والتطرق لميادين أخرى ذات طابع اقتصادي، فطالب المستعمَرَات بمساهمات مالية، وأصدر عملة، وأجرى قروضاً مع الخارج، إلخ.

وفي عام ١٧٧٦، كان إعلان الاستقلال قد تُرْجِمَ بشكلٍ ما في مواد الكونفدرالية التي سيحرّرها المؤتمر (الكونغرس) عام ١٧٧٧. لكن ماريلاند، التي كانت تريد رهن موافقتها بالحصول على بعض التنازلات في موضوع أراضي الغرب، أسهمت في تأخير الموافقة على المواد المذكورة والتصديق عليها حتى عام ١٧٨١ (تاريخ الانتصار النهائي في يورك تاون). وعليه، فإن دستور الكونفدرالية بين الدول الجديدة الثلاث عشرة طُبِّق قبل أن يُصَوَّت عليه بالإجماع (كما يتطلَّب ذلك طابعه الكونفدرالي).

ولنُشِر إلى هذا العنصر الآخر المهم؛ فقبل ١٧٨١، تمكَّنت كل الدول تقريباً من إجراء إصلاحات سياسية واجتماعية مهمة، وإعادة تنظيم مؤسساتها السياسية الخاصة، على الرغم من صعوبات هذه المرحلة الثورية. كما تبنَّت أغلبيتها دستوراً جديداً (يحلّ محلّ الشُرَع الاستعمارية) بعد إعلان الاستقلال. إلَّا أن بعضها، كمسَّشوستس، وكنّكتيكت، ورودأيلند أجَّلت هذا التبنّي لما بعد. وتضمَّنت هذه الدساتير الجديدة إدانة للحكم الملكي المطلق، وممثله، الحاكم، رمز استبداد السلطة التنفيذية المركزية. ووفقاً لما ينبغي أن تكون عليه الروح الحقيقية للنظام البرلماني، فقد كُرِّسَ فيها تفوّق السلطة التشريعية للجمعيات المُنْتَخَبَة، أما المجالس العليا فحُرِمَت من عناصرها الأرستقراطية. صحيح أن حق التصويت، وممارسة الوظيفة العامة لا يزالا مقيَّدين بمؤهلات تعتمد على الملكية الفردية، لكن هذه

المتطلبات حدَّت منها كثيراً مواد أخرى. كما أن فتح الأملاك العامة أمام سكان المستعمَرات سمح بزيادة عدد المالكين القادرين على التصويت بشكل محسوس (مرسوم الشمال الغربي).

وبشكل موازٍ، جرى التصويت على سلسلة من لوائح الحقوق، والتدابير التي من شأنها الحدّ من السلطة التنفيذية (مبدأ انتخاب الحكَّام، والحدّ من مدة ولايتهم، إلخ). وقبل الشروع في إصلاحات في أوربا، جرى تلطيف القوانين الجزائية في روحها وأحكامها، فخُفِّضَت بشدة العقوبات وفئات الجرائم بمنظور جديد، تسوده العقلانية والإنسانية في آن معاً. وكفَّت ولايات عدَّة، بما فيها بعض ولايات الجنوب، عن استيراد العبيد. ومنذ ١٧٨٤ ألغت كل ولايات إنجلترا الجديدة العبودية. إلَّا أن هذا الإلغاء لم يمتد ليشمل الدولة الاتحادية، التي تأسَّست عام ١٧٨٧. وسيكون من اللازم انتظار الحرب الأهلية لكي يُعَدَّل الدستور أخيراً في هذا الاتجاه.

وخلافاً لما حدث أحياناً في بلدان أخرى أكثر انقساماً في هذا الصدد، منح أغلب رجال الدين في الكنائس البروتستانتية (التي تمثِّل الأغلبية الساحقة) والكاثوليكية، دعمهم لحركة الاستقلال. علاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن مبدأ الفصل بين الكنائس والدولة تمَّ تبنّيه سريعاً في أكثرية الولايات (باسم الحرية الفردية) فإن هذا الأمر لم يكن من نتيجته إضعاف الكنائس، بل على العكس، فبالنظر إلى الروح والسياق الذي كان هذا التغيير قد جرى فيه، بدا أنه قوّى تماسك المجتمع الأمريكي الجديد، في حين أنه أسهم، في بلدان أخرى، في الزيادة من حدَّة الانقسامات الدينية والاجتماعية والسياسية.

وفيما يتعلق بهذه المرحلة القصيرة والمضطربة من تاريخ الولايات المتحدة، كتب بعضهم بأن إمكان بلوغ المساواة الاقتصادية والاجتماعية لم

تكن قط في مثل هذا القرب من تحققها. فعلى مستوى البنية التحتية الاجتماعية، لوحظ حينئذ في ولايات عدَّة وجود انتقال في ميزان القوى لصالح الحرفيين والمزارعين وغيرهم من «المجهولين سياسياً» على حساب أغنياء التجار وكبار الملاكين العقاريين والحقوقيين والأُسَر العريقة. لكن هذا الاتجاه، المتفق على وصفه بالتقدمي، انقلب فيما بعد برأي بعضهم، وكُبِحَ برأي بعضهم الآخر. الأمر الذي سمح للقوى المحافظة أكثر باستعادة التفوق، وذلك في إطار سياسي جديد كلياً، ومتعارض تماماً تقريباً مع إطار الكونفدرالية، وهو إطار الدولة الاتحادية (الفدرالية) التي وُلِدَت عام ١٧٨٧، وجرى فيها الاعتراف كلياً بالحكومة المركزية.

وبحسب مواد الكونفدرالية لعام ١٧٨١، كانت كل دولة عضو تحتفظ كلياً (وليس اسمياً، كما في بعض الدول الاتحادية) بسيادتها واستقلالها، وبكل السلطات التي لم تفوِّضها الكونفدرالية صراحةً «للدول المتحدة المتجمِّعة في كونغرس»، فكان باستطاعة الكونغرس القارّي، كما ذكَّرنا بذلك سابقاً، تنفيذ عدد من العمليات المهمة جداً (في ميادين الدفاع، والسياسة الخارجية، وعقد المعاهدات، إلخ)، لكن هذه العمليات كانت خاضعة لموافقة جميع الدول الأعضاء. أما على المستوى المالي فقد كان من الأكثر صعوبة تطبيق قاعدة الإجماع، الأمر الذي يجعل الكونغرس خاضعاً إلى أقصى حدّ للنية الطيبة للدول. وفيما يتعلق بالوظيفة العامة، فإنها كانت غير موجودة تقريباً، ولم يكن هناك من «سلطة قضائية قومية».

كان يوجد لدى مؤلِّفين عِدَّة، ومنهم مَنْ أشرنا إليهم سابقاً، رأي إيجابي بالتجربة الكونفدرالية، وقد التحقوا جزئياً بالمنظِّرين المؤيدين للامَرْكَزَة متقدِّمة، وأشاروا إلى أن هذه الكونفدرالية قادرة على كسبِ حربِ

تحرُّرٍ طويلة، وإجراء إصلاحات عميقة، وتأمين تنمية اقتصادية يؤكِّدها عدد من المؤشِّرات، كتوسّع التجارة على الرغم من الحصار البريطاني، وثقة المُقْرِضين الأجانب، وتطور القطاع الصناعي، على الرغم من أنه استمرَّ يرتكز على قاعدة حِرَفِيَّة.

إلَّا أن هذا النظام كان، برأي آخرين، ضعيفاً جداً وغير قادر، على وجه الاحتمال، على مواصلة الصراع ضد الوطن الأم الغابر، والقوى الأجنبية الأخرى، التي قد تتمكن، آجلاً أم عاجلاً، من تجسيد تهديداتها. وعلاوة على ذلك، فإن ضرورات السوق الداخلية المشتركة كانت تتطلب تدخلاً متزايداً من جانب حكومة مركزية مزوَّدة بسلطات كافية لإزالة العقبات من أمام الانتقال الحرّ للأموال والأشخاص، وقادرة في الوقت نفسه على تبنّي «سياسات موحَّدة» في مادة العلاقات الخارجية (وخصوصاً فيما يتعلق بتبني تعرفة خارجية مشتركة). ثم إن كثيراً من صغار المزارعين كانوا قد دُمِّروا، على المستوى الداخلي، بعد الانتصار النهائي عام ١٧٨١، في حين أن بعض المصالح المالية، التي استغلَّت الوضع في المناطق المُحْبَطة، عادت للتحكُّم بالعديد من الدول. كما برَّرت حركات التمرّد الناشئة عن هذا العِداء جزئياً أيضاً رأي العديد من المحافظين، القائل بوجوب تقوية المؤسسات المركزية من أجل وضع حدّ للانقسامات الداخلية.

وقبل الانتقال إلى دراسة الإصلاح الذي ينبغي أن يؤدي إلى دستور ١٧٨٩، لنُشِر إلى أننا لم نجد بين مَنْ حرَّر هذه الوثيقة ذات الأهمية الأساسية ممثِّلين عن هذه «الطبقة الوسطى الدنيا»، التي لعبت مع ذلك دوراً كبيراً طوال مرحلة الكونفدرالية وحرب الاستقلال. فقد استُبْعِد هذا الأنموذج من الممثلين افتراضياً من فريق مقرِّري ومؤسِّسي النظام السياسي الجديد. إلَّا

أن هذا لا يعني بشكل آلي أن الدستور الجديد للدولة الاتحادية كرَّس انتصار الطبقة القائدة (التجار وأصحاب الأموال وكبار الملاكين العقاريين) على «المعادين للنظام الاتحادي»، المؤَلَّفين من الحرفيين وصغار المزارعين والمَدينين، إلخ.

ليس علينا أن ندرس هنا إلى أي حدّ وصل هذا الاستقطاب السياسي والاجتماعي. لكننا، سنكتفي بملاحظة تغيير واضح جداً في تركيبة وروح الأعضاء الجدد للكونغرس الذي أقرّ الدستور. ولنلاحظ، من بين أمور أخرى، الأهمية التي ستُعطى لحماية الملكية الفردية، وللآليات التي تسمح بالحفاظ على النظام من تجاوزات الغوغاء. وتُضاف إلى هذه أحكام أخرى ذات طبيعة محافظة أساساً. وعلاوة على ذلك، فإن أعضاء الكونغرس، عام ١٧٨٧، وعلى الرغم من انتمائهم جميعاً تقريباً إلى طبقة اجتماعية مُمَيَّزة نسبياً، كانوا منقسمين أنفسهم، إلى حدٍّ ما على الأقل، فيما يتعلق بالموضوع الذي يهمنا هنا بشكل مباشر، وهو موضوع درجة المَرْكزة التي ينبغي بلوغها في الدستور الجديد. لأن هذا الدستور كان عليه، برأيهم، أن يتجنب في آن معاً المَرْكزة الاستبدادية للأنموذج البريطاني كما كانت قد فُرِضَت على المستعمَرَات، والضعف السياسي للتجربة الكونفدرالية القصيرة.

دستور الدولة الاتحادية

هَيْمنت قضايا الدفاع والشؤون الخارجية مجدداً على المجادلات التي انصرف إليها الأعيان الخمسة والخمسين، الذين سُمّوا «آباء الدستور». فضرورة تنظيم دفاع أكثر فاعلية، وتطبيق سياسة خارجية أكثر انسجاماً بدت بديهية خصوصاً وأن البلاد كانت ما زالت مُهَدَّدة في الداخل، ومن خارج حدودها

الجديدة. وقد أسهم مثل هذا الوضع، وهذا ما نكرِّره، في تقوية سلطات الحكومة المركزية، المتموضعة بشكل أفضل من الولايات إذا ما أُخِذَت منفصلة، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالعمل بقوة وسرعة في وجه تهديد مشترك.

كان الأمر يتعلق أيضاً ببناء بلد جديد ودولة جديدة، والحكومة المركزية يجب أن تمتلك بالنتيجة حداً أدنى من الروافع في الميدان الاقتصادي، حتى في ذلك الوقت الذي تسود فيه ليبرالية سيجري تجاوزها سريعاً في أثناء الثورة الصناعية. فالآباء المؤسِّسون، والملاكون العقاريون، ورجال القانون، والتجار، الذين يمثِّلون البرجوازية في ذلك الوقت، كانوا يفضِّلون في أغلبيتهم حكومة قومية، مزوَّدة في نهاية المطاف بسلطات اقتصادية ضخمة. فمثل هذه الحكومة يجب عليها، علاوة على ذلك، أن تكون قادرة على «العمل لأن يسود النظام حيث تسود الفوضى». وبالمقابل، فإن بعض مناهضي النزعة الاتحادية، وخاصة صغار المزارعين المديونين، الذين نادراً ما كانوا متعلّقين بالأسواق وبالتجارة من أجل البقاء على قيد الحياة، لم يكن لديهم نسبياً إلَّا قليل من المصلحة في وجود برنامج قومي للتنمية التجارية. فالرأسمالية والمَرْكَزة تسيران معاً بنظرهم، وهم كانوا يرفضون الاثنتين باعتبارهما شكلين للاستغلال. أما أنصار النزعة الاتحادية فكانوا، من جهتهم، يلحّون على ضرورة العمل على اعتراف حكومة الولايات المتحدة بالديون المترتبة على الكونغرس القارّي. الأمر الذي كان عليه، فيما بعد، وبرأي بعض التفسيرات، أن يسهم في انبثاق الرأسمالية الحديثة، لأنه «عندما يكون من الممكن شراء أسهُم الدين العام وبيعها، فإنها ستشكّل شكلاً من الاستثمار الرأسمالي»، كما سيقول هاملتون، زعيم الاتجاه المؤيد للمَرْكَزة.

إن قراءة الدستور، وخصوصاً المادة ١، البند ٨ منه، تؤكِّد ما سبق. فهذا الدستور، الذي جرى التصويت عليه في أواخر القرن الثامن عشر، يُسْنِد بالإجمال إلى الدولة الاتحادية السلطات الأساسية نفسها التي نعثر عليها في الدساتير الحديثة للدول الاتحادية. ففي الميدان الاقتصادي، الذي يُعَدُّ بين أكثر الميادين أهمية، نشير إلى سلطة إصدار العملة، وتثبيت قيمتها وقيمة العملات الأجنبية (في الإقليم الوطني)، وإجراء قروض على الاعتماد الوطني، وسَنِّ واستيفاء الرسوم، والحقوق، والضرائب المباشرة وغير المباشرة، والسهر على الازدهار العام (وهو بند سمح فيما بعد بتفسيرات واسعة جداً)، وتنظيم التجارة مع الأمم الأجنبية وبين مختلف الولايات الأعضاء في الاتحاد.

ولنُشِرْ إلى أن بند الاختصاص في مجال التجارة بين الولايات سيسمح للحكومة المركزية بالتدخل في العديد من الميادين الاقتصادية والاجتماعية التي من الممكن اعتبارها من اختصاص الولايات. ويُضاف إلى هذا الحق بسَنِّ قوانين واحدة الشكل في موضوع الإفلاس، وحماية الاختراعات والمخترعين، وإنشاء مكاتب بريد في كل أنحاء البلاد. وأخيراً، هناك إمكانات التوسع العام التي يعطيها البند المسَمَّى ببند السلطات الضمنية، الذي يمكن للكونغرس تبعاً له «سَنّ كل القوانين التي يمكن أن تكون ضرورية ويستلزمها وضع السلطات المذكورة سابقاً موضع التنفيذ، وكل تلك التي أسندها هذا الدستور إلى حكومة الولايات المتحدة، أو إلى أي إدارة أو موظف تابع لها»[١].

(١)- To make all laws that shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof».

ومن الغريب جداً أن هذا الدستور لم يمتنع عن الحديث عن الأحزاب السياسية فقط، وإنما بقي صامتاً أيضاً فيما يتعلق بطابعه الاتحادي. وهو في هذه النقطة يتميَّز بوضوح عن الدستورين، الاتحاديين، السويسري والألماني، على سبيل المثال. صحيح أنه يتحدث عن مسؤولية الولايات في موضوع الانتخابات القومية، وعن ممثّليهم في مجلس الشيوخ، ومشاركتهم في التعديلات الدستورية، وعن حظر إحداث أو تعديل حدود الولايات من دون موافقتها، وبعض الأحكام الأخرى من هذا النوع، لكنه فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية، وتقاسم السلطات، لم يكن هناك من شيء غير واضح، نظراً لكون كلمة «اتحادية» لم تُذْكَر. لقد جرى الاعتراف، بالتأكيد، بركنٍ ثانٍ للحكم (هو الولايات)، وجرى توضيح سلسلة من السلطات الحصرية المهمة جداً المخصَّصة للحكومة المركزية. ولكن، ماذا عن السلطات الباقية، أي عن تلك التي لم تُسْنَد بالخصوص إلى هذا الركن الثاني للحكم؟ لقد أعطى التعديل العاشر (١٧٩١) جواباً أولاً: «إن السلطات التي لم يفوِّضها هذا الدستور إلى الولايات المتحدة، ولم يحظرها على الولايات، تُحْجَز على التوالي للولايات، أو للشعب»[1]. والحقيقة أنه يجب انتظار تفسيرات المحاكم، و«الأمر الواقع» ليكون من الممكن أن نستخلص بشكل أوضح المعالم الرئيسة للاتجاه في هذا الموضوع. فقراءة التعديل، للوهلة الأولى، تشير على ما يبدو إلى أن السلطات المتبقية تعود إلى الولايات.

ويذهب بعض المدافعين عن الاستقلال الذاتي للولايات إلى حدِّ القول إن الحكومة المركزية لا تملك إلَّا السلطات التي فوَّضتها إليها بصراحة

(١) The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people»

المادة ١، البند ٨. لكنهم يتجاهلون كما كان يبدو وجود البند الذي يتحدث عن السلطات الضمنية، بحيث إن التعديل الخاص بالسلطات المتبقية يمكن أن تُعَرْقِل تطبيقه بسهولة أحكام أخرى. ولِنُشِر هنا أيضاً إلى مادة السيادة (supremacy article) التي قيل فيها نصّاً إن دستور الولايات المتحدة وقوانينها التي ستصدر نتيجة له تشكل القانون الأسمى في البلاد، وستكون مُلْزِمة لكل القضاة في كل ولاية، وذلك رغماً عن الأحكام المخالفة المُدْرَجة في دستور أو في قوانين أي ولاية. وهذه الأحكام نفسها تطبَّق على المعاهدات التي تعقدها سلطة الولايات المتحدة، التي لها أيضاً قوة القانون وفق الشروط المذكورة سابقاً.

من جهة أخرى، أراد مؤسِّسو الدستور، المتأثِّرون بلوك ومونتسكيو، فرض بعض الحدود على الحكومة المركزية. وهكذا، انبثق «أنموذج ماديسون»، الذي سيجري بموجبه تجريب الفصل بين الفروع التقليدية الثلاثة للسلطة: التشريعية والتنفيذية والقضائية. وسيجري حتى تقسيم السلطة التشريعية بين مجلسين للأسباب نفسها. لقد أرادوا، باسم الديمقراطية الليبرالية، خلق منظومة أوزان وأوزان مقابلة، من شأنها تجنُّب تجاوزات حكومة استبدادية جداً، أو غوغائية. لكن هذه الأوزان المقابلة نُظِّمَت خاصة وفق بُعْدٍ أفقي، فالسلطة على المال أُعْطِيت للكونغرس، والموافقة على المعاهدات وعلى بعض التعيينات أُسْنِدَت إلى مجلس الشيوخ، وأعطيت المحكمة العليا، فيما بعد، سلطة إعلان القوانين الاتحادية غير دستورية، إلخ. وهكذا، يمكن للسلطات الثلاث، نظرياً على الأقل، أن تتوازن. لكن مفهوم التوازن نفسه لم يُفِدْ، على ما يبدو، الولايات بمقدار متماثل.

كان الدستور، الذي أُعِدَّ عام ١٧٨٧، وصادقت عليه أخيراً الأغلبية الموصوفة للمجالس التشريعية في ثلاثة أرباع الولايات المتحدة حينذاك (٩ من ١٣)، نتيجة للتسويات العديدة المشار إليها أعلاه، وخاصة بين أطروحات هاملتون الداعية للمَرْكَزة، وإرادة جيفرسون المؤيدة للاستقلال الذاتي الإقليمي للولايات. كما كان أيضاً عبارة عن تسوية بين أطروحة الولايات الكبيرة، مثل فرجينيا، وبنسلفانيا، ومسّشوستس، وكارولينا الشمالية والجنوبية، من جهة أولى، وأطروحة الولايات الصغيرة الأقل اتساعاً أو سكاناً مثل نيوجرسي، ونيوهمشاير، وكونّكتيكوت، ونيويورك (الأقل أهمية نسبياً في ذلك العصر).

كانت خطة فرجينيا (والولايات الكبيرة) التي قدَّمها جيمس ماديسون (James Madison) تطالب بدستور من ثلاثة أركان للحكم، كما تصوَّره مونتسكيو، لكنه كان يريد أيضاً تقسيم السلطة التشريعية بين مجلسين؛ الأول يجب أن يُنْتَخَب من الشعب، وفقاً لعدد السكان، وبعد أن يُنْتَخَب، يمكنه اختيار أعضاء المجلس الثاني. أما السلطة التنفيذية القومية فإن السلطة التشريعية القومية هي التي يعود إليها حق اختيارها، وكذلك اختيار قضاة المحكمة العليا، والمحاكم الاتحادية الأخرى. ويكون لهذه السلطة التشريعية نفسها أيضاً سلطة إلغاء القوانين الصادرة عن الدول الأعضاء، إذا كانت مناقضة لمواد الدستور، الأمر الذي يعطي الشرعية الأولى للكونغرس القومي، وليس للولايات كما كان يريد أمريكيون آخرون، ومنهم فيما بعد كالهون (Calhoun)، الذي يرى أن الولايات كانت ذات سيادة.

أما خطة نيوجرسي (والولايات الصغيرة) فكانت من جهتها تعارض التمثيل النسبي للخطة السابقة، وترغب فقط في تعديل بعض بنود مواد الكونفدرالية، وترفض قطعاً سيطرة الولايات الكبيرة. وكانت تطالب بإحداث مجلس تشريعي واحد مُنْتَخَب، تملك فيه كل ولاية صوتاً واحداً على قدم المساواة التامة. أما السلطة التنفيذية فينتخبها هذا المجلس، في حين تعيِّن السلطة التنفيذية المذكورة القضاة الاتحاديين. لكن خطة نيوجرسي كانت تعترف هي أيضاً، في النهاية، بتفوق القانون الاتحادي (أو القومي) على قوانين الولايات، وهذا ما يشكِّل أساس التسوية.

وأما التسوية النهائية، التي تقدَّمت بها كونّكتيكوت، فقد اعترفت بتفوق الحكومة القومية على مختلف الولايات (بالمعنى الواسع لكلمة تفوق)، وحلَّت مشكلة تمثيل الولايات في السلطة التشريعية القومية، بإرضاء الأطروحتين سابقتي الذكر جزئياً في آن معاً. فمجلس الممثلين (النواب) سيُنْتَخَب وفقاً لنسبة عدد السكان، لكن المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) سيجمع عدداً متساوياً (اثنان) من الممثلين عن كل ولاية، مهما كان عدد سكانها.

من جهة أخرى، حلَّت خطة كونّكتيكوت، مؤقتاً على الأقل، مسألة العبودية الملتهبة في كل أنحاء البلاد. وهنا، يُلاحظ الفرز وفقاً لمحور جغرافي يفصل بين الشمال والجنوب، فاقتصاد المستعمَرَات القديمة في الجنوب كان يرتكز حينذاك على الزراعة التي تتوقف أساساً على العبودية، في حين أن العبودية لم تكن تؤدّي إلَّا دوراً صغيراً في أسلوب الإنتاج في ولايات الشمال. ولهذا، لوحظ حينئذ وجود تعارض كبير ومتنامٍ بين الجنوب الزراعي (والمؤيد للعبودية) من جهة أولى، والشمال التجاري السائر في

طريق التصنيع، أو الذي يمرّ على الأقل بمرحلة إقلاع في هذا الطريق، من جهة أخرى.

ولما كان هناك حديث عن عدد الأعضاء الذين ينبغي إرسالهم إلى مجلس النواب، لم يُعْتَرف للعبيد بصفة المواطن. لكن، لما تعلق الأمر بتحديد عدد سكان كل ولاية في التعداد النهائي جرى تقدير أن كلَّ عبدٍ يساوي «مع ذلك» ثلاثة أخماس الشخص الحرّ، الأمر الذي كان يعطي لولايات الجنوب كفَّةً أكثر وزناً من السكان.

وعلى الرغم من التعارضات العديدة التي صُودِفَت في أثناء تحرير الدستور، جرى تبنيّه سريعاً من المندوبين، الذين كانوا، في أغلبيتهم الساحقة، قادمين من وسط اجتماعي ميسور. ففي ٢٨ أيار ١٧٨٧ اجتمع، للمرة الأولى، في فيلادلفيا، ٥٥ من الأعيان المنتدبين من ١٣ ولاية (هي المستعمَرَات السابقة)، وفي ١٧ أيلول من السنة نفسها، صوّت ٣٩ منهم من أصل ٤٢ حاضراً، لصالح الدستور الجديد، الذي جرى تبنِّيه بسرعة. إلَّا أن هذا الدستور كان ينصّ، في المادة ٥ منه، على ضرورة تصديق المجالس التشريعية عليه في ثلاثة أرباع الولايات، أو ثلاثة أرباع الجمعيات المجتمعة لهذا الغرض في كل ولاية، وذلك حسبما يقترحه كونغرس الولايات المتحدة بالنسبة لاعتماد إحدى هاتين الطريقتين للتصديق.

وأخذت عملية تصديق الولايات من الوقت أكثر مما كان متوقَّعاً، وتطوَّع المعارضون، الذين وُسموا أيضاً بالمعادين للنزعة الاتحادية، في المناطق الريفية بشكل خاص، حيث كانت ضرورة وجود حكومة مركزية تبدو أقل بكثير. أما أنصار الاتحاد، المتجمِّعون حول جيمس ماديسون، وجون جاي (John jay)، وألكسندر هاملتون فسيدافعون عن حكومة

مركزية قوية. وقد بقيت الحُجَجُ التي استشهدوا بها مصدراً مرجعياً ذا أهمية رئيسة لدراسة الفكر السياسي الأمريكي، فيما يتعلق بأسس الدستور وتوجهاته السياسية على المديَيْن القصير والطويل. إلَّا أن وجهات نظر هذا الثلاثي الشهير هي التي فرضت نفسها في النهاية على الرغم من تحفظ بعض الولايات.

ومهما تكن التفسيرات التي يمكن إعطاؤها هنا، فإن من البديهي أن دستور ١٧٨٩ يمثِّل تغيُّراً جذرياً بالنسبة لكونفدرالية ١٧٨١. إلَّا أن هذا التغيير جرى من دون مرحلة انتقالية تقريباً. ولهذا، لم يكن من المدهش أن تكون هذه الوثيقة موضوعاً لاعتراضات قاسية، ستبلغ قمَّتها في أثناء حرب الانفصال (١٨٦١–١٨٦٥)، ضد الكونفدرالية الجديدة، كونفدرالية الولايات الجنوبية. لكننا إذا أردنا العودة إلى النص الأساسي لعام ١٧٨٩، لأمكننا القول إنّ من سبق لهم أن أرادوا، في نهاية قرن الأنوار، تطوير الرأسمالية وتوحيد البلاد في آن معاً نجحوا في اصطناع أداة رائعة ومتقدِّمة جداً على ما كان موجوداً في ذلك العصر في أغلب البلدان. وتبدو الظاهرة مدهشة بالأحرى إذا ما أخذنا بالحسبان العدد القليل من السوابق التي كانت متوافرة في هذه المادة في ذلك الحين، والوسائل الحِرَفيَّة المستعمَلَة في مجتمعٍ ما زال في مرحلة قبل صناعية. إنَّ حداثة هذا الدستور تعرض تناقضاً فريداً مع المجتمع الذي يُفْتَرَض فيه أن يأتي لتأطيره في ذلك العصر.

إجراءات التعديل

في النظام البرلماني البريطاني تمثِّل القوانين والأعراف المصادر الرئيسة (المكتوبة وغير المكتوبة) للدستور. إلَّا أنه ليس هناك من دستورٍ مكتوب،

بالمعنى الحصري للكلمة. ويبقى البرلمان السيد المطلق في مادة التعديلات الدستورية، والقوانين السابقة، وكذلك الأعراف، التي يمكن للأغلبية البرلمانية، نظرياً على الأقل، أن تلغيها. لكن من الناحية العملية، وحتى الآن على الأقل، فإن الثقافة السياسية في هذه البلاد تقلِّل كثيراً من قدرة التغييرات الدستورية الفجائية والمتناقضة بشكل واضح مع الممارسات والقوانين الثابتة خلال فترة طويلة من التطور.

أما في الولايات المتحدة، فينصّ دستور ١٧٨٩ على طريقة تعديل رسمي من مرحلتين؛ الأولى تتعلق باقتراحات التعديل، والأخرى بتصديقها. وتتضمن كلٌّ من هاتين المرحلتين طريقين ممكنين؛ فالتعديل يمكن أن يُقْتَرَح بتصويتٍ عليه بأغلبية الثلثين في كلٍّ من مجلس الشيوخ ومجلس النواب بواشنطن، أو أن يقترحه مؤتمر قومي يدعوه الكونغرس للاجتماع بناء على طلب ثلثي المجالس التشريعية في الولايات. ولنذكِّر هنا بالمناسبة أنه يوجد مجلسان تشريعيان في كلٍّ من الولايات الخمسين (باستثناء ولاية نيبراسكا التي لا يوجد فيها إلَّا مجلس تشريعي واحد). أما فيما يتعلَّق بالتصديق، فيجري الحصول عليه إما بموافقة ثلاثة أرباع المجالس التشريعية في الولايات، وإمَّا بموافقة مؤتمرات خاصة تُدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض في ثلاثة أرباع الولايات على الأقل.

وعلى الصعيد العملي، فإن الأمور تكون أكثر بساطة، لأن كل التعديلات التي جرى تبنّيها (باستثناء تعديل واحد) اقترحها الكونغرس، وصادقت عليها فيما بعد غالبية ثلاثة أرباع المجالس التشريعية في الولايات. أما الاستثناء فيتعلّق بتكملة التعديل الـ ١٨، حول حظر بيع الخمر. وبالنظر

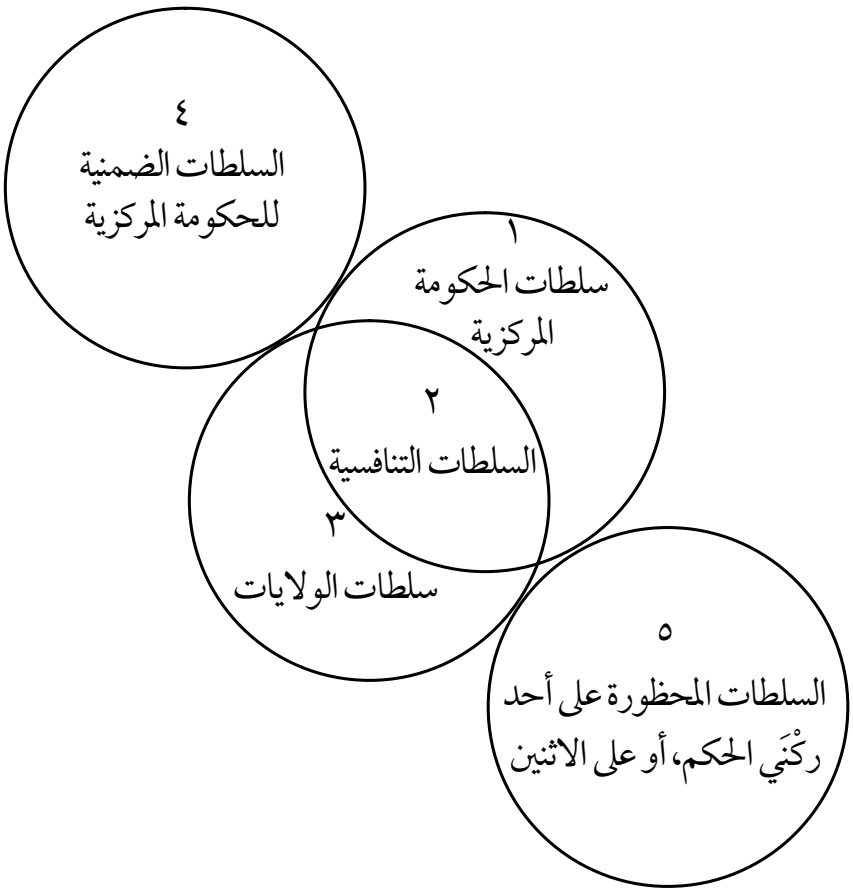
إلى ذلك، حصل التعديل الـ ٢١ عام ١٩٣٣ على غالبية ثلثي الأصوات المطلوبة في الكونغرس، لكن الكونغرس استخدم حقه بدعوة مؤتمرات خاصة في الولايات من أجل الحصول على التصديق، الأمر الذي ربما لم يكن للطريق الأول أن يسمح به.

وكما يمكن أن نلاحظ، فإن مثل هذا الإجراء يبدو طويلاً، وصعباً جداً، إذا ما أخذنا في الحسبان الأغلبية الموصوفة التي يجب جمعها في الكونغرس (الثلثان)، وعلى مستوى الولايات (ثلاثة الأرباع). وهذا يفسِّر التطور الاستثنائي لما يُسَمَّى بالتعديلات غير الرسمية. وعليه فإن التعديلات الرسمية لا تعطينا إذاً صورة حقيقية عن تطور الدستور، وخاصة فيما يتعلّق بأبعاده الاقتصادية والقومية.

ومن التعديلات الأكثر أهمية في هذا الموضوع، جرى تبنِّي اثنين في عهد رئيس قليل الميل للتدخل، هو وليم ه. تافت (William H. Taft) (1909 – 1913). التعديل الـ ١٧ الذي يطلب بأن يكون الشخصان اللذان ترسلهما كل ولاية إلى الكونغرس الاتحادي مُنْتَخَبين من الشعب في كل ولاية، الأمر الذي يضع حداً لطرائق التعيين الأخرى التي حدّدتها الولايات نفسها حتى ذلك الحين. أما التعديل الـ ١٦ فيحدث تغييرات كبيرة في القدرة على تمويل أنشطة الحكومة المركزية، فهو يُسْنِد إلى الكونغرس سلطة فرض واستيفاء ضرائب على الدخل، من أي مصدر أتى، ومن دون توزيع بين الولايات المختلفة، الأمر الذي يناقض مبدأً أساسياً جرى النص عليه عام ١٧٨٧ (المادة ١، البند ٩)، وبموجبه كان يُفْتَرض بالحكومة المركزية ألَّا تجبي الضرائب المباشرة، إلَّا بحدود دقيقة جداً.

الجدول ٢ - ١

رسم توزيع السلطات في الدستور



١ - سلطات الحكومة المركزية **(**أو الاتحادية، أو القومية**).** ٢ - سلطات ركنَيْ الحكم، أو السلطات التنافسية**.** ٣- سلطات الولايات **(**السلطات المتبقية**).**٤ - السلطات الضمنية للحكومة المركزية**.** ٥ - السلطات المحظورة على أحد ركْنَي الحكم، أو على الاثنين**.**

ملاحظة: لا تعطي الدوائر بالتأكيد أي فكرة عن الأهمية النسبية لكل من الفئات الخمس**.** لكن، من المؤكَّد أن الفئة الأولى هي الأكثر أهمية، والفئة الرابعة ستنمو كثيراً فيما بعد، وكذلك الفئة الثانية**.** ولهذا، سنوجِّه عنايتنا لاحقاً بشكل خاص إلى تطور الفئتين الثانية والرابعة**.**

الجدول ٢ – ٢

توزيع السلطات بحسب المواد

أولاً - سلطات الحكومة المركزية: قيادة الشؤون الخارجية، إصدار العملة وتنظيمها، التجارة الخارجية والتجارة بين الولايات، الدفاع **(**الجيش والأسطول**)**، إعلان الحرب والسلم، إنشاء المحاكم، البريد، الأوزان والمقاييس، التجنيس، القوانين حول الإفلاس، حماية المؤلِّفين والاختراعات، وسلطة سنِّ القوانين الضرورية لتطبيق هذه الأحكام.

ثانياً- سلطات رُكْنَيْ الحكم: الضريبة والقروض، الأشغال العامة، المصارف والشركات المُشْتَرَكة بين الولايات، إنشاء المحاكم، المساعدة المُقَدَّمة للزراعة والصناعة، الصحة العامة، الصحة العامة والأخلاق.

ثالثاً- سلطات حكومات الولايات: إنشاء مؤسسات الحكم المحلّي، المدارس، تنظيم التجارة، ميليشيا الولاية، التنظيم المشترك بين الولايات للعمل والصناعة والأعمال، الشؤون الاجتماعية **(**الفقراء، إلخ**)**، السلطات المتبقية.

رابعاً - بعض السلطات التي حظرها الدستور بشكل خاص:

- على الحكومة المركزية: فرض رسوم على الأموال المُصَدَّرة من ولاية إلى أخرى، انتهاك الحقوق المدنية، تغيير حدود الولايات.

- على رُكْنَيْ الحكم: منح ألقاب النبالة، انتهاك التعديلات الدستورية ذات الأرقام ١٣، و١٤، و١٩.

- على حكومات الولايات: فرض رسوم على الواردات أو الصادرات، عقد المعاهدات، سكّ العملة، انتهاك التعديل الدستوري رقم ١٤.

وكانت هناك سلسلة أخرى من البنود المتصلة بالحقوق الفردية، التي سيجري تبنِّيها في شكل تعديلات رسمية **(انظر بشكل خاص التعديلات الثمانية الأولى لعام ١٧٩١)**. أما التعديلات رقم ١٣، و١٤، و١٥ **(المُسَمَّاة أيضاً بشرعة حقوق السود)** فسيجري تبنّيها فيما بعد **(بين عامي ١٨٦٥ و١٨٧٠)**، وكذلك الحال بالنسبة للتعديل رقم ١٩ حول تصويت النساء **(١٩٢٠)**.

الجدول ٢ – ٣

طرق التعديل الرسمي للدستور

- **الطريقة الأولى:** الاقتراح من مجلس الشيوخ أو مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأصوات في كل مجلس، والتصديق على الاقتراح في ثلاثة أرباع المجالس التشريعية في الولايات **(كان عددها حين صدور الدستور ٥٠ مجلس نواب، و٤٩ مجلس شيوخ)**.

- **الطريقة الثانية:** الاقتراح من مجلس الشيوخ أو مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأصوات في كل مجلس، والتصديق على الاقتراح في مؤتمرات خاصة تدعى إلى الاجتماع لهذه الغاية في الولايات، وبأغلبية ثلاثة أرباع هذه المؤتمرات.

- **الطريقة الثالثة:** الاقتراح من مؤتمر قومي بناء على طلب المجالس التشريعية في ثلثي الولايات، والتصديق على الاقتراح في ثلاثة أرباع المجالس التشريعية في الولايات **(كان عددها حين صدور الدستور ٥٠ مجلس نواب، و٤٩ مجلس شيوخ)**.

- **الطريقة الرابعة:** الاقتراح من مؤتمر قومي بناء على طلب المجالس التشريعية في ثلثي الولايات، والتصديق على الاقتراح في ثلاثة أرباع المؤتمرات الخاصة المدعوة إلى الاجتماع لهذه الغاية في الولايات.

ملاحظة: الطريقة الأولى هي التي استُخْدِمت عادة، الطريقة الثانية استُخْدِمت استثنائياً **(بالتعديل رقم ٢١)**. الطريقتان الثالثة والرابعة لم تُسْتَخدما مطلقاً حتى الآن.

وللتعديل رقم ٢١ حول التصويت بدءاً من سِنِّ الـ ١٨ سنة (١٩٧١). وأما التعديل رقم ٢٤، الذي ألغى الرسوم الانتخابية، فقد وضع حداً لبعض الممارسات التمييزية، التي لا تزال موجودة مع غيرها في بعض ولايات الجنوب. ومن الممكن القول إن التعديلات المتعلقة بحقوق الإنسان تقوي سلطات الحكومة الاتحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، وذلك بالمقدار الذي يُفْهَم فيه أن الكونغرس يعود له حق التشريع بهدف العمل على تطبيق هذه الأحكام. وهكذا، جرى التوضيح في حالات التعديلات ١٣، و١٤، و١٥ «أن الكونغرس ستكون لديه سلطة العمل على تنفيذ بنود هذه المادة من خلال أحكام ملائمة». وهذه الملاحظة نفسها تسري على التعديلين ١٩ و٢٤، وكذلك على التعديل الخاص بمساواة النساء بالحقوق، الذي صوَّت عليه مجلسا الكونغرس عام ١٩٧٢، لكنه لم يستطع جمع الأغلبية الموصوفة في الولايات من أجل التصديق النهائي عليه، على الرغم من تمديد مرحلة التصديق، إلَّا عام ١٩٨٢.

وفي كندا أيضاً، نرى إلى أي حدّ يمكن للحكومة الاتحادية التدخل في مواد ذات طابع اقتصادي وثقافي من خلال الطريق غير المباشر لبعض بنود شرعة الحقوق والحريات. ويتجه هذا الأمر إلى إثبات كيف يمكن لأداة، شرعية بحدِّ ذاتها، وموجَّهة لحماية المواطنين كأفراد، أن تستخدَم في الوقت نفسه كسلاح سياسي من أجل الحدِّ من سلطات المقاطعات أو الولايات. إن مفهوم مدى هذه الحقوق الفردية بالنسبة للحقوق الجماعية لمنطقة ما يمكن بالتأكيد أن يتغيّر كثيراً. من جهة أخرى، وفيما يتعلق بالولايات المتحدة، فإن بعض الولايات (ولا سيما في الجنوب)، هي التي قدَّمت للحكومة المركزية، بسبب ضعف مؤسَّساتها وسلوكها السياسي، الفرصة للتدخل من أجل وضع حدٍّ لتجاوزات صارخة (وخاصة في موضوع الفصل العنصري).

- يمثِّل دستور ١٧٨٩، وتعديلاته الرسمية الوثيقة الأساسية (يُسمَّى الدستور في ألمانيا القانون الأساسي) التي يرجع إليها إلزامياً قضاة المحاكم والمُشَرِّعون والفاعلون السياسيون الآخرون. وهو يُعَدُّ قبل كل شيء مجموعة قواعد ضامنة لحسن سير النظام السياسي. كما يُعَدُّ إذاً إجراءً لتنظيم النزاعات وحلِّها. لكنه يضمّ، في الوقت نفسه، مفاهيم سياسية وقانونية أساسية، ومفهوماً عاماً للمجتمع.

وفي أعلى هذه الوثيقة ذات الأهمية الأساسية، نجد بشكلٍ متدرِّجٍ في الزمان والمكان، وثائق مكتوبة ومصادر غير مكتوبة (الأعراف والعادات، إلخ.) صادرة بالخصوص عن الوطن الأم القديم. كما نجد في أسفلها كمية كبيرة من التعديلات غير الرسمية التي أسهمت، شيئاً فشيئاً، في تحويل الدستور الأولي بعمقٍ في تطبيقاته العملية. لقد صاغ واضعو الدستور بالتأكيد بنوداً مهمة جداً، ومنها على سبيل المثال ما يتعلّق بسلطات الدولة الاتحادية. لكنه لم يكن بإمكانهم أبداً تخيّل أن تُوَسِّع الحكومة المركزية إلى هذا الحدّ سلطاتها التدخلية، وذلك بدعمٍ من جهاز بيروقراطي ضخم.

لقد أصيب الرأي العام الأمريكي، والفاعلون السياسيون الرئيسون، بالارتباك، وانقسموا حيال الدرجة المرغوب فيها لمثل هذه النزعة التدخلية، وخاصة فيما يتعلّق بجوانبه المالية والتنظيمية. وتشكِّل هذه القضية ذات النتائج المتعدِّدة موضوعاً لبعض الفصول القادمة، المُكَرَّسة للمؤسَّسات والسياسات، بالمعنى الحصري للكلمة.

الفصل الثالث

الاتحادية الأمريكية: التطور التاريخي، المؤسسات السياسية والتدفقات المالية

بقلم: لويس ماسّيكوت وفرانسوا فيلانكور

في هذه المقدمة العامة حول الاتحادية الأمريكية سنتطرق على التتالي إلى: تطورها التاريخي، الولايات وأراضي الاتحاد، البُعْد الاتحادي للمؤسَّسات القومية، المؤسَّسات السياسية للولايات، تقاسم السلطات، والأبعاد المالية للاتحادية [1].

التطور التاريخي

على الرغم من أن التجارب الاتحادية تعود إلى بلاد اليونان في العصر القديم على الأقل، إلَّا أن الأمريكيين هم الذين اخترعوا مفهوم الاتحادية (Le fédéralisme) بالمعنى الذي يُعطى له اليوم. وفيما بعد، كان تأثير هذا المفهوم في العالَم بالغاً، حيث سعى كثيرون لنسخ هذه الوصفة التي بدا أن

---

(١) نشكر كريستينا فوشان (Cristina Vochin) على مساعدتها البحثية، وكرسي الدراسات السياسية والاقتصادية في جامعة مونتريال على دعمها المالي.

لها كثيراً من النجاح في الدولة التي أصبحت الأقوى في العالَم، وذلك إلى حدٍّ أن السير كينيث وير (Kenneth Wheare) سعى، في مؤَلَّفه الحكومة الاتحادية (Federal Government)، الذي سيصبح مؤَلَّفاً كلاسيكياً، بعد الحرب العالمية الثانية، لأن يُعَرِّف بوضوح ما هو المقصود بالنزعة الاتحادية، انطلاقاً من المِثال الأمريكي. وبما أن الولايات المتحدة هي برأي الجميع دولة اتحادية، فقد تساءل، مفكِّراً، عن المبدأ الذي يتضمَّنه النظام الدستوري الأمريكي، ويتصل بتقسيم السلطات بين المركز والولايات؟ وهكذا، أصبح المبدأ الذي يجري الحديث عنه، مبدأ الاستقلال القِطاعي لرُكْنَيْ الحكم، هو في نظر المؤَلِّف المبدأ الاتحادي (federal Principle) الذي من خلاله يجري التمييز فيما بعد بين ما هو اتحادي وما هو غير اتحادي. ويُعَدُّ هذا المسعى التجريبي ملائماً جداً للبحوث العلمية حول الإمكانات النظرية للاتحاد بين الدول.

إن الأجانب المعتادين على النظر إلى الولايات المتحدة ككتلة واحدة، باعتبارها فاعلاً أساسياً على المسرح الدولي، يميلون إلى التقليل من قدر تنافر عناصر البلاد، والأهمية التي تكتسيها الاتحادية في حياتها السياسية، ويُعَدُّ هذا خطأً حقيقياً. فالاتحادية تعكس وتعزِّز التعقّد العميق للبلاد، وتتحكم بجوانب كاملة من عمل نظامها السياسي. ويتجلى الإحساس بتأثيرها على صعيد انتخاب الرئيس، وفي تنظيم السلطة التشريعية، وكذلك في بنية الأحزاب السياسية.

لقد جرى بناء النظام الاتحادي الأمريكي في مرحلتين زمنيتين. فالاتحادية الأمريكية اتحادية جَمْع (coming together) أكثر مما هي اتحادية فَصْل (hanging together) كاتحادية البلجيك أو الإسبان، على سبيل المثال. فقد كانت هناك، في الأصل، ثلاث عشرة مستعمَرَة بريطانية منفصلة،

لا تُمَارس عليها أي سلطة مشتركة غير سلطة التاج البريطاني، الذي يمثِّله، بشكل منفصل، حاكمٌ في كل مستعمَرَة. وقد أنتج إعلان الاستقلال هذا العدد نفسه من الدول، التي سعت معاً لأن تصبح دولاً ذات سيادة. وقادت هذه الكيانات المتميّزة حرب الاستقلال، وشعرت سريعاً جداً بالحاجة لتنسيقٍ مركزي أخذ شكل «مواد الكونفدرالية»، التي كانت بمنزلة أول دستور أمريكي، أُعِدَّ عام ١٧٧٧، لكنه لم يدخل حيز التنفيذ إلَّا عام ١٧٨١، نظراً لتأخّر مريلاند في التصديق عليه.

ويطابق النظام الذي أقامته هذه الوثيقة تماماً المفهوم المعاصر للكونفدرالية. فهو يتأسّس على سيادة الدول الأعضاء. فالمستعمَرَات المتمردة، التي أصبحت دولاً، لم تكن تريد، وهي في أوج تمرُّدها ضد السلطة البريطانية، أن تُنَصِّب عليها سيداً جديداً، وإنما كانت تريد ببساطة تنسيق جهودها من أجل التخلّص مِمَّن كان لديها. وكان لكل دولة، في داخل الكونغرس الوحيد، الذي كانت المجالس التشريعية في الدول الأعضاء تعيّن أعضاءه، وزن متساوٍ، بغض النظر عن وزنها السكاني، كما هو الحال في الوقت الراهن داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة. ولم تكن القرارات تُتَّخذ فيه إلَّا إذا وافقت عليها ٩ من أصل الـ ١٣ دولة. أما تعديل مواد الكونفدرالية فكان يتطلّب إجماع الدول. ولم تكن هناك أي سلطة تنفيذية جديرة بهذه التسمية، فمهمة «الرئيس» تقتصر على ترؤّس جلسات الكونغرس. ولكي تؤدّي عملها فإن الكونفدرالية كانت خاضعة لإسهامات الدول المالية، ولم تكن تملك أي سلطة لفرض الضرائب والرسوم.

وحُكِمَ على جامعة الدول البسيطة هذه سريعاً بأنها غير كافية للسماح للأمة ببلوغ طاقتها الكاملة. ولهذا، اتُّخِذَ قرار بالدعوة إلى اجتماع مندوبي الدول الأعضاء في مؤتمر (كونغرس) في فيلادلفيا، وفي ختام مداولات

استمرت من أيار إلى أيلول ١٧٨٧، وضع الكونغرس مشروع دستور. وبالنظر إلى المستقبل الكبير الذي كان ينتظر هذا الدستور، والاحترام الذي لا يزال يوحي به، فإن هناك مشقة في تصوّر العقبات التي وقفت حينذاك في وجه التصديق عليه، الأمر الذي لم يتمّ الحصول عليه إلّا بعد حملة ملحمية سجَّلتها «أوراق الاتحادي» (Federalist Papers) الشهيرة، التي شكَّلت سجلاً لحجج أنصار النظام الجديد المُقْتَرح. إن قراءة هذه النشرة الكلاسيكية لا تزال تفرض نفسها حتى الآن. وسيتأثَّر القارئ بشكل خاص بالمعرفة الشخصية التي كانت لدى مؤلِّفي الدستور بالأشكال المختلفة للتجمّع السياسي، التي كان التاريخ يعرض حينذاك أمثلة لها. وقد وُصِفَ أعضاء الكونغرس التأسيسي في فيلادلفيا بأنهم فريق من الرجال جيّدي التربية (well bred)، جيّدي الزواج (well wed)، جيّدي التغذية (well fed)، لكنهم أيضاً، وبحق، بَحَّاثة (well read). ومع ذلك، فإن حججهم كانت غير كافية، ولهذا لم تحصل الدول على الموافقة الضرورية إلّا بشرط تبنّي تَكْمِلة كانت تَعِدُ هي أيضاً بمستقبل باهر، وتمثَّلت في التعديلات العشرة الأولى على الدستور، التي تُعْرَف اليوم باسم «لائحة الحقوق». وجرى التصديق على الدستور في ١١ من الـ ١٣ دولة (كانت ٩ ضرورية). وهكذا دخل النص المُعَدَّل على هذا النحو حيز التنفيذ عام ١٧٨٩. ولا يزال هذا الدستور يُعَدُّ اليوم الأقدم في العالَم، الذي بقي نافذاً في دولة ذات سيادة، على الرغم من أن بإمكان مسّشوستس (١٧٨٠)، ونيو همشاير (١٧٨٤) التباهي بأنهما تُحْكَمان بنصَّين أكثر قِدماً.

ويختلف النظام الجديد عن السابق في نقاط أساسية عِدَّة، فقد خلق في الأساس بلداً جديداً، فيه سلطة مركزية قوية، ومزوّدة باختصاصات

حصرية في ميادين أساسية عِدّة. وتتجسَّد هذه السلطة في مؤسَّسة رئيسٍ، مؤتمنٍ على سلطة تنفيذية، وهي تمارَس على المواطنين من دون أن يكون عليها المرور عبر الولايات. ونظراً لعجزهم، فضلاً عن ذلك، عن البتّ بين مبدأين متعارضين للتمثيل، مبدأ المساواة بين الولايات ومبدأ المساواة بين الأفراد، قطع أعضاء الكونغرس التأسيسي الإنجاصة إلى نصفين، بحيث ينتصر المبدأ الأول في مجلس الشيوخ، والمبدأ الثاني في مجلس النواب. وعلى المجلسين أن يحكما معاً. فإذا كان أعضاء مجلس الشيوخ معيَّنين من جانب المجالس التشريعية في الولايات، ويؤدّون دور السفراء لولاياتهم، فإن النواب كانوا يُنتخَبون بالاقتراع الشعبي المباشر.

وطُبِعَ التطور اللاحق للنظام بانقطاع دموي، تمثَّل بحرب الانفصال (١٨٦١ – ١٨٦٥)، التي شكَّلت نقطة تحوّل في إعداد الرؤية التي كوَّنها البلد عن نفسه. فقبل هذا الصراع واسع النطاق (أكثر من نصف مليون ضحية)، سُمِّمَت الحياة القومية باستمرار بنزاع حول طبيعة الميثاق الاتحادي الجديد نفسه. فبعضهم، في الجنوب، كان يرى في السلطة المركزية مجرد جامعة دول مدعوَّة للعب دورٍ في حدِّه الأدنى. أما الآخرون فكانوا يرون فيها، بخلاف ذلك، حكومة قومية حقيقية مزوَّدَة بسلطة قادرة على إكراه الولايات.

شكَّلت مشاجرة الإلغاء عام ١٨٣٢ مثالاً جيداً على الادِّعاءات الجنوبية. فالكونغرس كان قد تبنَّى تدابير حمائية تشجّع على انطلاق الصناعة في الشمال، لكنها كانت تزعج تصدير القطن والأرز، اللذين ينتجهما سكان الجنوب. وبرغم أن تبنّي مثل هذا التدبير يشكّل جزءاً من امتيازات الكونغرس، فقد تبنّى مؤتمرٌ مُنْتَخَب في كارولينا الجنوبية مرسوماً، سُمِّيَ بمرسوم الإلغاء، أعلن، في الوقت الذي حرّك فيه التهديد بالانفصال، أن

التعرفة الاتحادية غير قابلة للتطبيق في أراضيه. ولم يَرْضَ المؤتمر بسحبه إلَّا لما وافق الكونغرس على تخفيض التعرفة الحمائية.

غير أن الصراع بين الشمال والجنوب تحوَّل إلى مأساة بسبب قضية العبودية. فاقتصاد الولايات الجنوبية، مثله مثل اقتصاد جزر البحر الكاريبي، كان يعتمد على الاستغلال الكثيف لليد العاملة من العبيد المستورَدين بالقوة من أفريقيا. وفي الوقت الذي كانت فيه الأمم الأوروبية الكبيرة تلغي الواحدة تلو الأخرى العبودية في مستعمَرَاتها المتتالية، كان الجنوب يتشبث بيأسٍ بأسلوب حياةٍ جعله التطور المعاصر غير مقبول أخلاقياً. وقد قاد انتخاب أبراهام لنكولن (Abraham Lincoln)، المقتنع بالعداء للعبودية، لمنصب الرئاسة عام ١٨٦١، إلى الانفصال، فقد دعا المجلس التشريعي في كارولينا الجنوبية إلى عقد مؤتمرٍ، كما فعل عام ١٧٨٨، من أجل التصديق على الميثاق الاتحادي الجديد، فقرَّر المؤتمر المُنْتَخَب إلغاء قرار المؤتمر السابق، وقطع بذلك من طرف واحد الرابطة الاتحادية. كان الإجراء المُتَّبَع كاشفاً لمفاهيم أصحابه؛ فالاتحاد كان نادياً يخرج منه كل عضوٍ على هواه. وشكّل هذا القرار بقعة زيتٍ تفشَّت في حزيران ١٨٦١، بمغادرة إحدى عشرة ولاية جنوبية تضمّ ثلث سكان بلاد الاتحاد، وتشكيلها كونفدرالية الدول الأمريكية (Confederate States of America)، التي كان دستورها يضمن الإبقاء على العبودية، في ظل رئاسة جيفرسون ديفيس (Jefferson Davis). اندلعت الحرب عندما اجتاح الكونفدراليون بالقوة قلعة سامتر، الواقعة على جزيرة مقابل ساحل شارلستون، في كارولينا الجنوبية، إلَّا أن لنكولن كان يرى أن أي ولاية لم يكن في استطاعتها قانونياً ترك الاتحاد، وأن الحق في الانفصال من طرف واحد كان مولِّداً للفوضى.

وهكذا، بدأت حرب الانفصال باسم عدم جواز المسّ بالاتحاد، لا باسم إلغاء العبودية، لأن بعض الولايات المؤيدة للعبودية كانت قد اختارت مع ذلك البقاء في الاتحاد. لكن موضوع تحرّر السود أُضِيف إلى برنامج الحرب مع صدور إعلان الانعتاق، الذي وقّعه لنكولن عام ١٨٦٣ فقط.

إن القوة، وليس الحق، هي التي حسمت نهائياً المأزق الدستوري الأمريكي. فبعد أربع سنوات من الحرب التي أحالت اقتصاد الولايات الجنوبية إلى رماد، كان على الكونفدراليين الاستسلام والقبول بخضوعهم المؤقت للسلطة المركزية، وبقواعد اللعبة الجديدة التي فرضها المنتصرون. لقد ألغت التعديلات الدستورية، التي تلت، العبودية، محرِّرةً بذلك ملايين السود، وأعلنت المساواة بين الجميع أمام القانون. وأعلنت المحكمة العليا، التي دُعِيَت للفصل في الجدل القانوني بعد الحرب، أن البلاد «اتحاد غير قابل للتخريب، مؤلَّف من ولايات غير قابلة للتخريب»[1]. ولكي تحافظ على تفوّق العِرق الأبيض، كان على ولايات الجنوب التركيز مجدّداً على الفصل العنصري، الذي قضت المحكمة العليا، عام ١٨٩٦، بأنه دستوري. وهكذا، استقر حقدٌ عميق في الجنوب، حيث هُزِمَ مرشحو حزب لنكولن في الانتخابات بشكل مطلق طوال أكثر من قرن. عادت الانفعالات إلى الاشتعال خلال خمسينيات وستينيات القرن الماضي في إثر قرار المحكمة العليا الذي أعلنت فيه أن الفصل غير دستوري، ولا يزال هناك إلى اليوم أفراد عِدَّة يرفعون علم الكونفدرالية، كما تُخلِّد طرق مواصلات مهمة، في ولاية فرجينيا، وعلى بُعْدِ بضعة كيلومترات من البيت الأبيض، ذكرى الأبطال الثوار، جيفرسون ديفيس والجنرال لي (Lee).

---

(١) في دعوى تكساس ضد وايت، انظر: (Texas c. White, 74 US 700 (1869)).

كان الانفصال يستند بين صفوف الأغلبية البيضاء، على الأقل، حينذاك، إلى توافق شعبي عميق، ولو وُجِدَ هنالك اليوم قليل مِمَّن يأسفون لسحقه بقوة السلاح، فذلك لأن القضية التي نشأ باسمها تبدو اليوم كريهة أكثر مما كانت عليه في منتصف القرن التاسع عشر.

لقد بدَّدت الحرب بحر الغموض الذي كانت تسبح فيه الاتحادية الأمريكية منذ قيامها، ففقدت النزاعات القضائية طابعها المركزي في التاريخ القومي، ورسَّخت السلطة الاتحادية نفسها. حتى سنوات الثلاثينيات، كانت ممارسة الاتحادية أكثر توافقاً مع مفهوم الاتحادية الثنائية (dual federalism) التي يبقى فيها كل طرف في حَيِّزِه داخل «مقصورات معزولة» حدَّدها الدستور. ومنذ ذلك الحين، سمحت الاتحادية المسمَّاة بالاتحادية التعاونية (coopératif) للسلطة المركزية بأن تتولى مزيداً من الصلاحيات في ميادين عائدة أصلاً إلى اختصاص الولايات، كما سنلاحظ ذلك في الجزء السادس من هذا النص.

الولايات وأراضي الاتحاد

من ١٣ بالأصل، ارتفع عدد الولايات إلى ٥٠، مع قبول انضمام ألاسكا وهاواي عام ١٩٥٩. ونجمت هذه الزيادة جزئياً عن انشقاقات في داخل الولايات الموجودة. فعلى سبيل المثال، ظهرت ولاية ماين (Maine) نتيجة انفصال عن مسّشوستس حدث عام ١٨٢٠، وفرجينيا الغربية بانفصال عن فرجينيا حدث في أثناء الحرب الأهلية (١٨٦٣)، نظراً لرفض الانفصاليين في هذه الحالة الأخيرة ترك الاتحاد على غرار الولاية التي كانوا يشكِّلون جزءاً منها. إلَّا أن التوسّع الإقليمي الأمريكي هو الذي كان، بالأساس، المسؤول

عن زيادة عدد الولايات. فإقصاء الإمبراطورية الفرنسية عن أمريكا فتح الطريق للتوسّع نحو الغرب. وربما كان بيع نابليون لويزيانا إلى الولايات المتحدة (عام ١٨٠٢) لقاء مبلغ ١٥ مليون دولار أهم صفقة عقارية في التاريخ البشري، فقد أدت بضربة واحدة إلى مضاعفة مساحة الدولة الفتية. أما بقية الأراضي الحالية للولايات المتحدة فقد انتُزِعَت (عام ١٨٤٨)، أو اشتُرِيَت (عام ١٨٥٣) من المكسيكيين. كما اشْتُرِيَت ألاسكا من الروس (عام ١٨٦٧). وبقدر ما كان الأمريكيون يستَعْمِرون هذه المناطق الجديدة، كانت كيانات جديدة تُخْلَق باسم أقاليم، ثم تُقْبَل فيما بعد في الاتحاد بصفة ولايات. وهناك ٣١ من الولايات الحالية في الاتحاد تَبِعَت هذا المسار.

وتقع العاصمة القومية في مقاطعة كولومبيا الاتحادية، وكانت في الأصل تأخذ شكل مربّعٍ بطول وعرض عشرة أميال، يرتكز على أحد رؤوسه، ويتشابك مع ولايتي ماريلاند وفرجينيا. وكان يسكن هذه الأرض في الأصل عدد قليل من السكان، ولهذا أُعيدت القطعة الواقعة منها إلى الغرب من بوتوماك إلى فرجينيا عام ١٨٤٦. إلَّا أن مدينة واشنطن، البالغ عدد سكانها الآن نحو أربعة ملايين نسمة، تخطَّت منذ ذلك الحين بشكل واسع حدود المقاطعة، لكنها بقيت تحت وصاية الدولة المركزية، على الرغم من أن استقلالاً ذاتياً بلدياً مُنِح لها عام ١٩٧٣. ولهذا، فإنها لا تُمَثَّل في مجلس الشيوخ، وليس لديها في مجلس النواب إلَّا مندوب واحد محروم من حق التصويت، الأمر الذي يقود عِدَّة مقيمين في المقاطعة لأن يشتكوا من أنهم السكان الوحيدون الخاضعون لقاعدة دفع ضريبة من دون تمثيل (Taxation without representation).

كان لدى الولايات المتحدة في الماضي إمبراطورية استعمارية مهمة، لكنها منذ عام ١٩٣٤ منحت الفيليبين وضع الكومنولث (المشابه لوضع بورتوريكو). وجرت فيما بعد إعادة صياغة بعض العلاقات الاستعمارية بطريقة مطابقة أكثر للمعايير المعاصرة. فلاهاي، المُحْتَلَّة عام ١٨٩٨، أصبحت لاحقاً ولاية. وجزيرة بورتوريكو، التي انتُزِعَت من إسبانيا عام ١٨٩٨، أصبحت عام ١٩٥٢ كومنولثاً مرتبطاً بشكلٍ حرٍ بالولايات المتحدة، وفقاً لطرقٍ معقَّدة[1] (٣). وقد رفضت في ثلاث مرات باستفتاءات (جرت في أعوام ١٩٦٧، و١٩٩٣، و١٩٩٨) أن تصبح ولاية بحقوق كاملة. وفي هذه المناسبة الأخيرة، رُفِضَ الاندماج الكامل مُجَدَّداً بنسبة ٥٠،٣ % من الأصوات ضد ٤٦،٣ %[2].

---

(١) تشكِّل بورتوريكو، من الناحية القانونية، جزءاً في الأرض الأمريكية. ومع ذلك، فإنها ليست ولاية، ولا إقليماً من الاتحاد. فهي تملك دستوراً خاصاً بها، وترتبط بالولايات المتحدة بعقد يمكنها أن تنهيه لتصبح ذات سيادة (يمكن لمجلس بورتوريكو أن يقرِّر الانفصال، وقد وعد رئيس الولايات المتحدة بأن يوصي الكونغرس بقبول هذا الانفصال). والبورتوريكيون مُسْتَثنين من الضريبة الاتحادية الأمريكية، لكنهم يدفعون ضرائبهم المحلية، ويمكنهم الدخول إلى الولايات المتحدة من دون صعوبة. وهم لا يصوِّتون في أثناء الانتخابات الرئاسية، والمقيم المُفَوَّض الذي ينتخبونه يحضر اجتماعات مجلس النواب (الأمريكي) من دون التمتّع بحق التصويت فيه. وليس هناك رسوم جمركية بين بورتوريكو والولايات المتحدة، فالجزيرة تُعَدُّ جزءاً من الولايات المتحدة، من وجهة النظر الجمركية، باعتبار أن التعرفة الجمركية الأمريكية تطبق عند الدخول إلى بورتوريكو. ويُعَدُّ نظام الضمان الاجتماعي الأمريكي قابلاً للتطبيق في الجزيرة، باستثناء التأمين ضد البطالة. كما أن البرامج ذات الكلفة المُتَقَاسَمَة مفتوحة على بورتوريكو.

(٢) جرى الحصول على غوام وجزر ساموا الأمريكية في الوقت نفسه الذي تمَّ الحصول فيه على بورتوريكو. أما الجزر العذراء فقد اشترتها الولايات المتحدة من الدانمرك عام ١٩١٧ بمبلغ ٢٥ مليون دولار. وأما كومنولث جزر ماريان الشمالية فقد أصبح منذ ١٩٧٨ إقليماً غير داخلٍ في شراكة مع الولايات المتحدة.

والولايات الخمسون اليوم متفاوتة جداً فيما بينها من حيث المساحة وعدد السكان. ففيما يتعلق بالمساحة تتميز ألاسكا بوضوح عن الولايات الأخرى لأنها تَعُدّ وحدها فقط سُدْسَ مساحة الولايات المتحدة؛ تأتي بعدها تكساس، التي تبلغ مساحتها نصف مساحة ألاسكا على الأقل. أما الولايات الأخرى فلا تتجاوز مساحة أيّ منها نسبة ٥% من الأرض الأمريكية، والأصغر مساحة بينها هي رود أيلاند. وتُعَدُّ كاليفورنيا الولاية الأكثر سكاناً، ففيها ثُمْنُ السكان الأمريكيين، تليها تكساس وولاية نيويورك وفلوريدا. أما الولايات الأقل سكاناً فهي ألاسكا وفيرمون ويومنغ. ولهذا، فإن أي ولاية ليست قادرة وحدها على أن تعطي للبلاد أسلوبها، لأن أكثرها سكاناً لا تَعُدُّ إلَّا ١٢% من الشعب الأمريكي. وبين الولايات الضخمة هناك اختلافات مهمة تحول دون قيام تحالفات محتملة فيما بينها.

وتُعَدُّ نيفادا الولاية التي رأت عدد سكانها ينمو أكثر بين عامي ١٩٦٠ و٢٠٠٥؛ تليها أريزونا ثم فلوريدا. الأمر الذي يُفَسَّر جزئياً بالرغبة في العيش في ظل مناخ حار. وفي أربع ولايات فقط - هي: ماين، الميسّيسيبي، فيرمون وفرجينيا الغربية - يبلغ عدد سكان المدن، على الأقل، نصف العدد الكلي عام ٢٠٠٥. وتشكّل الأهمية النسبية للأراضي الاتحادية مظهراً خاصاً من مظاهر الاتحادية الأمريكية، فهذه الأراضي كان تشغل عام ٢٠٠٠ نحو الثلثين في ولاية أوتاه (Utah)، في حين أنها لا تمثِّل شيئاً تقريباً في ولاية رودأيلاند. ويعكس هذا الأمر طريقة دخول الولايات إلى الاتحاد الأمريكي، وكذلك طبيعة الأراضي (صحراوية، أو خصبة).

وتشكِّل كل ولاية عالَماً صغيراً قائماً بذاته. فلها دستورها وبرلمانها وحاكمها ومحاكمها. ولكل منها عَلَمُها ورموزها الأخرى المميِّزة (زهرة أو

حجر أو لقب، إلخ.)، لكن أياً منها لا يشكِّل قاعدة لمجموعة متميِّزة قابلة لأن تلعب دور الطفل المرعب للأمة. فالسود، على سبيل المثال، لا يشكِّلون أغلبية في أي ولاية، على الرغم من أنهم كانوا أغلبية في الماضي في الميسّيسيبي وكارولينا الجنوبية. ورجحانهم الحالي في مقاطعة كولومبيا، الذي بلغ في الماضي نحو ٧٠%، تدهور إلى ٥٥% في السنوات الأخيرة بفعل الارتقاء الاجتماعي. وهناك حركة انفصالية في فيرمون، لكنها نادراً ما تبدو قوية[١].

وليس هناك للحدود الإقليمية للولايات المعنى نفسه في كل مكان؛ فجوانب كاملة من نيوجرسي هي في الواقع ضواحٍ مُسْتَخْدَمة كمهاجع نوم لسكان ولايتي نيويورك وفيلادلفيا، وهناك تجمعات حضرية كبرى عِدَّة تتخطى في الواقع حدود الولاية التي تقع في تخومها المدينة المركز؛ وهذه على سبيل المثال حالة سينسيناَّتي، التي يقع جانب منها في أوهايو وجانب آخر في إينديانا، وسان لويس وكنساس سيتي في ميسّوري، فالشخص نفسه يمكنه بسهولة أن يقيم في ماريلاند ويعمل في مقاطعة كولومبيا، ويقضي بعض أعماله في فرجينيا، في الوقت الذي يملك فيه في ديلاوار مسكناً ثانوياً على أطراف المحيط. ولنُضِف بأن المعدَّل المرتفع للهجرة بين الولايات يسبِّب اختلاطاً كبيراً بين السكان يجعل من التعرُّف على الولاية التي يقيم فيها الشخص أمراً نسبياً. ويقدِّر بعضهم بـ ٧٣ مليون عدد الأمريكيين الذين هاجروا من ولاية إلى أخرى إبان سنوات التسعينيات.

وعلى الرغم من أن البلاد ليس لديها لغة رسمية، وأن السكان من أصول أنكلوسكسونية صافية هم أقلية بشكل واضح فإن اللغة الإنجليزية

---

(١) انظر: Ian BALDWIN et Frank BRYAN, «The once and future Republic of Vermont «, The Washington Post, 1er avril 2007, p. B1

هي اللغة السائدة منذ البداية. والأطروحة القائلة إن اللغة الألمانية كانت في حاجة إلى صوت واحد لتكون على مقربة من أن تُكَرَّس كلغة رسمية في بدايات الجمهورية، مع ما يرافق ذلك من نتائج يمكن تصوّرها على المدى الطويل، هي مجرد أسطورة بحتة. ولمواجهة مطالبات سكانٍ من أصول إسبانية يتنامى عددهم، أحسَّ عدد لا يقل عن ٣٠ ولاية (آخرها لهذا اليوم إيداهو وكنساس، في ٢٠٠٧) بالحاجة إلى إعلان الإنجليزية لغة رسمية وحيدة[١]، لكنه لا يسعنا إلَّا أن نلاحظ بأن كثيراً من الولايات الأخرى تؤْثِر بالأحرى الأخذ بثنائية لغوية محدودة، ولا سيما في الميدان الانتخابي، وأن الملاكين، في عدد من أصناف التجارة، وجدوا من الجيد اللجوء إلى إعلانات ثنائية اللغة (إنجليزية/ إسبانية) من أجل التلاؤم مع رغبات زبائنهم. وبالإجمال، فإن الولايات المتحدة نجحت بشكلٍ أفضل من دول أخرى في دمج الواصلين الجدد، والعمل على انصهارهم في بوتقة الانصهار الكبرى. ومع ذلك، فإن الانتماء الاثني يلعب دوراً مهماً في الحياة السياسية الأمريكية. فأن يكون الشخص، على سبيل المثال، كاثوليكياً إيرلندياً يعني منذ أمد طويل في مدينة كبوسطن الانتماء إلى مجموعة محرومة اقتصادياً، لكنها تعوِّض بقدرتها الانتخابية الاحتقار الذي كان يمخِّضها إياه «المثقَّفون» الأنجلو بروتستانت الذين كانوا يهيمنون على المشهد الاجتماعي.

وكان ستيفان ديون (Stéphane Dion) يحب أن يقول إنَّ «اتحاد النيرفانا لا وجود له»، وإنَّ المشاجرات القضائية بين طبقات الحكم موجودة في الولايات المتحدة كما في غيرها. إلَّا أنها فقدت، منذ الحرب الأهلية،

---

(١) للاطلاع على مراجع وثائقية أكمل في هذا الصدد، انظر موقع:

<www.us-english.org/inc/>

أهميتها، وأصبحت العلاقات بين أركان الحكم تجري بطريقة صامتة أكثر مما هو الحال في كندا.

البُعْد الاتحادي للمؤسسات السياسية القومية

تطبِّق النظم الاتحادية طريقتين للتلاؤم مع التنوع، فأنصار الاتحاد بين دول عِدَّة يسعون للحصول لحكومات الدول الأعضاء على الحدّ الأقصى من السلطات، في حين أن أنصار الاتحاد بين مناطق عِدَّة في دولة واحدة يسعون بالأحرى للعمل على أن تعكس الحكومة المركزية بقدر أكبر هذا التنوع الموجود داخلها. إن هذا المقطع يعالج هذا النوع الثاني من النظم الاتحادية.

الانتخابات الرئاسية

للوهلة الأولى، يُعَدُّ رئيس الولايات المتحدة، الذي يقوم بمهام رئيس الدولة ورئيس الحكومة في آن معاً، والمؤتمن الوحيد على السلطة التنفيذية، جهازاً موحَّداً من حيث الجوهر. ومع ذلك، فإن تعيينه يجري وفق عملية فريدة من نوعها في النظم الاتحادية، بعد أن تخلَّت الأرجنتين عام ١٩٩٤ عن الهيئة الناخبة للرئيس فيها.

وعلى الرغم من أن الرئيس، في الإدراك الشعبي، يُنْتَخَب من الأمة، من الناحيتين القانونية والعملية، إلَّا أنه بالأحرى تُعَيِّنُه هيئة ناخبة. وتُسَمَّى هذه الهيئة، المؤلَّفة من ٥٣٨ عضواً، بهيئة «كبار الناخبين». تقوم على قاعدة إقليمية، فلكل ولاية فيها عددٌ من الأصوات يساوي عدد مقاعدها في مجلس النواب، ويضاف إلى هذا العدد في كل ولاية مقعدان اثنان، وهو عدد ممثلي كل ولاية في مجلس الشيوخ. وبموجب تعديل دستوري جرى عام ١٩٦١، أعطيت مقاطعة كولومبيا الحق بثلاثة أصوات.

وهذه الطريقة في التوزيع تعطي مزيَّة للولايات الأقل سكاناً؛ فإذا كان تقسيم المقاعد في مجلس النواب يتناسب مع عدد السكان في كل ولاية، فإن تقسيم المقاعد في مجلس الشيوخ ليس كذلك. فوزن الولايات الصغيرة زاد إذاً بطريقة اصطناعية، في حين نقص وزن الولايات الكبيرة كذلك. وإذا ما تمَّ النظر إلى كل ولاية بشكل فردي فإن هذا التعديل في الوزن الانتخابي يبدو ضئيلاً، لكن مراكمة الولايات الصغيرة لهذه المِنَح الصغيرة تُحْدِث في الإجمال تفاوتاً كبيراً. ففي ٢٠٠٤، على سبيل المثال، كانت الولايات الأربع الأكثر سكاناً (كاليفورنيا، تكساس، نيويورك وفلوريدا) تضمّ مجتمعة ٩٠ مليون ساكن، أي ٩،٣١ % من العدد الكلي للسكان، وكان لديها ١٤٧ صوتاً في الهيئة، أي ٣،٢٧%. وبالمقابل، كان لدى الـ ٣٣ ولاية الأقل سكاناً، زائد مقاطعة كولومبيا، التي تضمّ مجتمعة ٩٠ مليوناً و٢٠٠ ألف نسمة، ١٩٨ صوتاً (بزيادة ٥١ صوتاً على الولايات الأربع الأكبر)، أي ٨،٣٦ % من العدد الكلي.

إن الانتخابات الرئاسية تتكون إذاً، من الناحية القانونية، من ٥١ انتخاباً جزئياً يهدف كلٌّ منها إلى تحديد أي من المرشحين لمنصب الرئاسة سيحصل على أصوات كبار الناخبين في الولاية. وبصفة عامة، فإن المرشح الذي يَصِلُ في المقدمة هو الذي يحصل على أصوات كبار الناخبين في الولاية كلها، وفقاً لمبدأ الرابح يأخذ الكل (winner – takes-all). إلَّا أن بإمكان أي ولاية أن تقرر توزيع أصواتها بشكل مغاير، وهذا ما فعلته اثنتان منها. ففي ولاية ماين، منذ ١٩٦٩، وولاية نيبراسكا، منذ ١٩٩٢، تتفوَّق التسوية التالية: يذهب صوتان إلى المرشح الذي يأتي في المقدمة في الولاية، ويذهب كلُّ صوت من الأصوات الأخرى إلى المرشح الذي يأتي في المقدمة في كل دائرة من الدوائر التي تُسْتَخْدَم لانتخابات مجلس النواب. الأمر الذي خلق إمكانية نظرية، لم تتجسَّد قط حتى الآن، لوجود وفدٍ منقسمٍ للولاية في الهيئة الناخبة.

وقد سلَّطت الانتخابات الرئاسية، عام ٢٠٠٠، الضوء على الأهمية الإستراتيجية للهيئة الناخبة؛ فقد بيَّن التصويت الشعبي على المستوى القومي أن المرشح الديمقراطي آل غور (Al Gore) كان متفوقاً على جورج بوش بنصف مليون صوت. إلَّا أن هذا الرقم لم يكن يشكِّل شيئاً، من الناحية القانونية، غير أنه مجرد إحصاء مثير للاهتمام. فالتصويت الشعبي لا يُسْتَخْدَم إلَّا لتعيين أعضاء الهيئة الناخبة، وفي هذا الإطار ربح بوش بأغلبية خمسة أصوات فقط. وفي الأغلبية الساحقة من الحالات، كان قرار الهيئة الناخبة مطابقاً لتفضيلات أغلبية الناخبين، فقد أعطت غالباً أغلبية مطلقة من أصواتها إلى المرشح الذي حصل على أغلبية الأصوات الشعبية. ولم يكن الوضع مختلفاً في الماضي إلَّا في ثلاث مناسبات فقط (في انتخابات ١٨٧٦، و١٨٨٨، و٢٠٠٠)، حين وصل مرشح جاء ثانياً في التصويت الشعبي، إلَّا أنه انتصر بفضل الهيئة الناخبة. وعُزِيَت هذه المفارقة، عام ٢٠٠٠، تماماً إلى حقيقة أن بوش انتصر بشكل شبه قطعي في الولايات الأقل سكاناً، والأعلى تمثيلاً في الهيئة الناخبة.

كما يتجلَّى تأثير النزعة الاتحادية في مظاهر أخرى من العملية؛ فالهيئة الناخبة، على سبيل المثال، لا تجتمع؛ فكل ناخب منها يرسل من عاصمة ولايته صوته إلى واشنطن حيث يجري إحصاؤه. وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الهيئة تجري دورة اقتراع ثانية في مجلس النواب، ويتواجه فيها المرشحون الثلاثة الذين وصلوا في المقدمة في الهيئة. وحينذاك، لا يكون لكل ولاية الحق إلَّا بصوت واحد (unit rule)، الأمر الذي يزيد أيضاً من الوزن النسبي للولايات الصغيرة، وقد حدث هذا الوضع للمرة الأخيرة عام ١٨٢٥.

تنظيم الكونغرس

تتجلّى الاتحادية، بدرجة غير متساوية، في بنية مجلسَيْ الكونغرس؛ فمجلس الشيوخ هو المجلس الاتحادي بامتياز، لأن الولايات ممثَّلَة فيه على قاعدة المساواة (عضوان لكل ولاية)، مهما كان عدد سكانها. فولاية يومنغ لها فيه وزن كاليفورنيا نفسه، على الرغم من أن سكان هذه الولاية يبلغ أكثر من ٧٠ مرة عدد سكان الأولى. وعليه، فإن مجلس الشيوخ يسمح للولايات الصغيرة بموازنة الطغيان المخيف للولايات الكبيرة نتيجة التمثيل. ويُعَدُّ هذا التوازن بليغ الدلالة خصوصاً لأن لهذا المجلس سلطات تشريعية مساوية لسلطات مجلس النواب، باستثناء أنه لا يستطيع اقتراح نفقات جديدة، أو رسوم جديدة. ومع ذلك، فإن من الممكن القول، بمقدار ما، إن مجلس الشيوخ أقوى من مجلس النواب، لأن لديه سلطات حصرية، مثل التصديق على المعاهدات الدولية، أو على التعيينات التي تجريها السلطة التنفيذية. كما أن مجلس الشيوخ هو الذي يصدر الحكم النهائي في حال توجيه مجلس النواب اتهاماً بالمنع (impeachment) للرئيس. ويُضَاف إلى هذا النفوذ الذي يجنيه العضو من كونه ينتمي إلى جهاز نخبوي، ويمثِّل دائرة انتخابية ذات نطاق واسع، الأمر الذي يجعلنا نفهم لماذا يجذب مجلس الشيوخ المواهب الأكبر، ويمكن بصعوبة وصفُه بـ «المجلس الثاني».

كان أعضاء مجلس الشيوخ، في الأصل، تُعيِّنهم المجالس التشريعية في الولايات، وكان انتخابهم غير المباشر يقدِّم نظرياً للولايات القدرة على احتلال فرع أساس من السلطة التشريعية للاتحاد. لكن هذه الطريقة لم تستطع البقاء عملياً أمام الموجة التقدمية التي عرفتها بداية القرن العشرين، التي كانت تندّد بها كطريقة نخبوية ومضادة للديمقراطية. ولهذا،

أصبح من الواجب، وفقاً للتعديل الدستوري السابع عشر، الذي جرى تبنّيه عام ١٩١٣، انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالاقتراع العام والمباشر من الشعب، الذي ينتخب في الولاية بأسرها كل شيخ. وبما أن ثلث عدد أعضاء مجلس الشيوخ يتجدَّد كل سنتين، فإن الشيوخ لا يُنْتَخَبون جميعاً في وقت واحد. وهناك عنصر آخر اتحادي بصفة أنموذجية، ويتمثل في أن حاكم الولاية هو الذي يُصَدِّق على انتخاب الشيخ، ويملأ مؤقتاً الفراغ في حال شغور مكانه، وذلك بانتظار إجراء انتخابات جديدة.

وينظر أعضاء مجلس الشيوخ إلى أنفسهم كممثِّلين لسكان ولايتهم، لا كمندوبين لحكومة هذه الولاية. ونظراً لغياب نظام انضباط في الكونغرس فإن الاهتمامات ذات الطابع المحلّي هي التي تهيمن غالباً على تصويتهم، أكثر من تلك التي لها طابع قومي.

أما مجلس النواب فإن البُعْد الاتحادي فيه أقل وضوحاً مما يجب لأن المقاعد فيه موزَّعة نسبياً بحسب عدد السكان؛ فالمقاعد تُوزَّع أولاً بين الولايات، كما يفرض ذلك النظام الاتحادي، الأمر الذي يحول دون أن تغطي إحدى الدوائر الانتخابية حدود ولاية مجاورة، وهكذا تُحَدَّد حدود الدوائر ضمن كل ولاية. وتجري هذه العملية مرة كل عشر سنوات على أساس تعداد للسكان، يهدف إلى تحقيق انعكاسٍ للتغيّرات الديموغرافية في التمثيل السياسي (يعود آخر تعداد لعام ٢٠٠٠). وبما أن الحسّ السليم يتطلب أن يكون لكل ولاية مقعد واحد على الأقل، فإن الولايات الصغيرة جداً تحصل بالتأكيد على مقعد واحد كان من الممكن لعِلْم الحساب نظرياً أن يرفض إعطاءه لها. إن عدد سكان كل دائرة ينبغي أن يصل في المتوسط إلى نحو ٧٠٠ ألف نسمة، لكن كلاً من ألاسكا وداكوتا الشمالية وفيرمون،

ويومنغ تحصل على مقعد واحد، على الرغم من أن عدد السكان في كلٍّ منها أدنى من هذا الرقم. ومع ذلك، فإن الأمريكيين يقبلون حُكْمَ الديموغرافيا بطريقة دقيقة أكثر من الكنديين. إذ إنه ليس هناك أي تدبير من شأنه أن يحول دون تدهور الوزن النسبي لأية ولاية على المدى البعيد. لقد حُدِّد العدد الحالي للنواب (٤٣٥) عام ١٩١٠. وبين هذا التاريخ والتوزيع الجديد التالي لتعداد العام ٢٠٠٠، هبط تمثيل ولاية إيلينوا من ٢٧ مقعداً إلى ١٩، وبنسلفانيا من ٣٦ إلى ١٩، وولاية نيويورك من ٤٣ إلى ٢٩. أما التقدم الصاعق لبعض الولايات فقد انعكس تماماً في المجلس إبان المدة نفسها؛ فمن ١٨ مقعداً ارتفعت حصة ولاية تكساس إلى ٣٢، ومن ١١ إلى ٥٣ بالنسبة لكاليفورنيا، ومن ٤ إلى ٢٥ بالنسبة لفلوريدا.

ويُعَرَّف عضو المجلس بأنه ممثل الدائرة كذا في ولايته. وقد تأكَّدت النزعة المحلية لأعضاء مجلسَيْ الكونغرس بقاعدة دستورية تطالب بأن يقيموا عادة في الولاية التي انتخبتهم. كما تأكَّدت، فيما يخصّ حالة النواب، بقاعدة عُرْفيّة صارمة جداً تريد أن يقيموا في الدائرة التي انتخبتهم. ولهذا فإن الإسقاط بالمظلَّة نادر جداً عملياً.

المحكمة العليا

ربما يكون تأثير النظام الاتحادي هو الأقل وضوحاً على صعيد السلطة القضائية الأمريكية، أقله في قمة الهرم. فالحكومات والسلطات التشريعية في الولايات ليس لها أي صوت عندما يتعلّق الأمر بتعيين الرئيس لقضاة المحكمة العليا. وعلى مجلس الشيوخ تثبيت هذه التعيينات، في إثر جلسات عامة، في إحدى لجان المجلس، لكن الاعتبارات الأهم التي توجِّه قرار الشيوخ تتعلَّق بالتوجُّه الأيديولوجي العام للمرشَّح المُقْتَرح، لا بحِدَّة

معتقداته المؤيدة للمركزية أو للّامركزية. ولا يضمن أي قانون أن تكون مختلف مناطق البلاد مُمَثَّلة بشكل مُنْصِف داخل المؤسَّسة، ولا يُشكِّل مكان إقامة القضاة لحظة تعيينهم سبباً جوهرياً. وتشهد على ذلك الأرقام التالية: فأربعة من القضاة، الذين كانوا على رأس عملهم في منتصف عام ٢٠٠٧، كانوا يقيمون لحظة تعيينهم في منطقة العاصمة القومية، وثلاثة في إحدى ولايات الشمال الشرقي (منهم اثنان في إنجلترا الجديدة)، وقاضٍ واحد في إيلينوا، وآخر في كاليفورنيا.

الحق الانتخابي

تشكِّل حالة الحق الانتخابي حالة لامركزية قصوى؛ ففي هذا الميدان، يُعَدُّ الاتحاد الأمريكي أكثر شَبَهاً بكونفدرالية. والواقع أنه ليس هناك أي قانون انتخابي قومي ينظِّم الانتخابات الرئاسية أو التشريعية، وهي فرادة يمكن لسويسرا وحدها، بين النظم الاتحادية، أن تتباهى بمشاركة الولايات المتحدة بها.

إن الدستور الأمريكي يثبِّت تاريخ إجراء الانتخابات للرئاسة وللكونغرس في يوم الثلاثاء الأول من شهر تشرين الثاني في كل أنحاء البلاد، ويعطي للكونغرس سلطة التشريع بالنسبة لانتخاب أعضائه. إلَّا أن هذه السلطة مورست، عملياً، بطريقة مقتصَدة جداً، فالقانون الانتخابي، على سبيل المثال، ينصّ على أن يُنتَخَب أعضاء مجلس النواب في دوائر فردية[1]. وينظِّم قانون الحملات والانتخابات الاتحادية (Federal Elections and Campaigns Act) منذ سبعينيات القرن الماضي كيفية دفع إسهامات مالية للمرشحين، كما يؤَطِّر قانون تسجيل محرِّك العَرَبة (Motor Vehicle Registration Act) تسجيل الناخبين في اللوائح الانتخابية. وقد سمح قانون المساعدة الأمريكية على التصويت

(١) U.S. Code, Title 1, Chapter 1, art. 2c

(Help America Vote Act) للحكومة المركزية مؤخَّراً (في ٢٠٠٢) بتقديم دعم مالي للولايات من أجل امتلاك آليات للتصويت. ومع مرور السنين، أُضيفت إلى الدستور تعديلات قابلة للتطبيق على مجموع الأراضي القومية، وهي تمنع تقييد حق الانتخاب لسبب عِرْقي (١٨٦٨)، أو بسبب الجنس (١٩٢٠)، أو تؤدي إلى تدميره عملياً بممارسات تشترط مثلاً ربطه بدفع رسوم مالية (poll tax) (1964)، أو تفرض أيضاً اكتساب حق الانتخاب عند بلوغ سنّ الـ ١٨ سنة (١٩٧١). وفي فصل التمثيل الانتخابي فرضت المحكمة العليا، بدءاً من عام ١٩٦٢، مساواة دقيقة جداً، وعاقبت المجالس التشريعية في الولايات التي كانت تبتعد عن هذا المبدأ. وبالطبع، فإن الكونغرس وحده هو الذي يستطيع تقرير عدد المقاعد المخصَّصة لكل ولاية في مجلس النواب، في حين أن الدستور حدّد عدد مقاعدها في مجلس الشيوخ باثنين.

وبالنسبة لما تبقّى من أمور، فإن الكونغرس لا يتدخل، لأن الانتخابات الأولية والعامة، والرئاسية والتشريعية، ينظِّمها في كل ولاية القانون الانتخابي الذي يتبنَّاه المجلس التشريعي في الولاية، وتديرها السلطات الإدارية في الولاية. وعليه، فإن الاطلاع الكامل على الحق الانتخابي الأمريكي يتطلب مراجعة خمسين قانوناً انتخابياً مختلفاً، تماماً كما أن القانون الناظم لانتخابات البرلمان الأوروبي مؤلَّف من عشرين قانوناً انتخابياً وطنياً. وليس لأي لجنة اتحادية سلطة التدخل في إدارة عمليات الاقتراع، لأن كل ولاية لديها لجنتها الانتخابية الخاصة. وما يَظْهر لمراقبٍ أجنبي كَرُكام غير قابل للوصف يزيد من حِدَّته قرار عدد من الولايات جعل إدارة عملية الاقتراع لامركزية إلى أقصى حدٍّ، بإسنادها إلى السلطات المحلية. ففي ولاية فرجينيا، على سبيل المثال، تعود لكل مدينة أو مقاطعة

سلطة اختيار آلية التصويت الخاصة بها، علماً بأنه يوجد في الولاية ما لا يقل عن ١٢٣ كياناً من هذا النمط!

وتمتد اللامركزية القصوى أيضاً إلى موضوع رسم حدود الدوائر الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب. فبعد معرفة عدد المقاعد المُحَدَّد بناء على التعداد الذي يجري كل عشر سنوات، تقع على عاتق المجلس التشريعي، في كل ولاية، مهمة تحديد الدوائر الانتخابية. وتُسْنِد بعض الولايات هذه المهمة إلى لجنة تضمّ ممثلين عن عدَّة أحزاب، في حين تجعل ولايات أخرى هذا الأمر من اختصاص المجالس التشريعية فيها. وتراقب كل ولاية أيضاً عملية إجراء الانتخابات الأولية فيها، وتحدِّد تاريخها. وتميل ولايات عِدَّة إلى تقديم تاريخ إجراء مثل هذه الانتخابات لكي تتجنب لجوء ولايتي إيوا ونيوهمشاير إلى تحديد نتيجة السباق للترشيح.

ولا يُنْتَخَب النواب في ولايتين (جورجيا، ولويزيانا) بأغلبية الأصوات، وإنما بأغلبيتها المطلقة؛ وإذا لم يتمّ الحصول على هذه الأغلبية في الدورة الأولى، تجري دورة ثانية يتواجه فيها المرشَّحان اللذان أتيا في المقدمة في الدورة السابقة.

المؤسَّسات السياسية للولايات

كانت الولايات سابقة على الاتحاد، والدستور الأمريكي لم يفرض على دساتيرها الداخلية أي مَعْلَمٍ غير إقامتها «لشكلٍ جمهوري للحكم». إن لكل ولاية دستورها الخاص. وتوجد تسع عشرة ولاية ليس لها إلَّا دستور واحد في تاريخها، وهي أحياناً دساتير قديمة جداً. لكن، توجد ولايات أخرى لديها من الدساتير عدد أكبر بكثير؛ فدستور لويزيانا الحالي هو

الدستور الحادي عشر فيها [1]. ويتبع تنظيم السلطات العامة فيها أنموذجاً وحيد النمط، قريباً جداً من الدستور الاتحادي إلى حدّ جعل بعضهم يقول إن واضعي الدساتير الأمريكيين كان ينقصهم الخيال.

فالسلطة التنفيذية هي بين يدَي حاكم مُنْتَخَب بالاقتراع العام والمباشر، ومدة ولايته سنتان في نيوهمشاير وفيرمون، وأربع سنوات في الولايات الأخرى. ولا يستطيع الحاكم غالباً شغل منصبه أكثر من ولايتين، لكن ١٥ ولاية لا تحدِّد عدد الولايات بهذه الدرجة. وفي ٤٢ ولاية (أو ٤٣ بدءاً من عام ٢٠٠٩، بعد أن قررت نيوجرسي ذلك)، يُنْتَخَب نائب للحاكم ليحلّ محلّه وقت الحاجة. أما في الولايات الأخرى فتذهب خِلافة الحاكم إلى رئيس مجلس الشيوخ، أو إلى أمين سرّ مجلس الشيوخ[2]. وفي كل الولايات، باستثناء ولاية أوريغون، يمكن للمجلسَيْن إقالة الحاكم عن طريق إجراء المنع. وتجري الإقالة بأغلبية أعضاء مجلس الشيوخ في ولاية ألباما، وبأغلبية ثلثي الأعضاء في الولايات الأخرى[3]. إلَّا أن هذا الإجراء نادراً ما اسْتُعْمِل. ففي التاريخ الأمريكي، تعرَّض خمسة عشر حاكماً فقط لإجراء المنع، وجرى تهديد سبعة آخرين بإمكان التعرّض له. وتمَّت إقالة سبعة حكّام فعلاً، آخرهم إيفان ميشام (Evan Mecham)، حاكم أريزونا، الذي أُقيل عام

---

(١) انظر: Robert L.MADDEX, State Constitutions in The United States, Washington,CQ Inc., 1998.

(٢) عام ١٩٤٧، خسر كلٌّ من سنيل (Snell)، حاكم أورغون، وفاريل (Farrell)، سكرتير الولاية، وكورنت (Cornett)، رئيس مجلس الشيوخ، حياته بحادث طائرة. وقد خلف هذا الأخير رئيس مجلس النواب، جون هال (John Hall).

(٣) The Book of the States 2006, p. 165-166 .

١٩٨٨[1]. وفي ٢٠٠٤ استقال رولند (Rowland) حاكم كونّكتيكوت لكي يتحاشى الإقالة.

وكما في ألمانيا، فإن منصب حاكم ولاية لا يشكِّل ممراً إلزامياً نحو قيادة البلاد بأسرها، لكنه على الأقل خطوة مهمة في هذا السبيل. فمنذ ١٩٣٢، نجح عدد من حكام الولايات في الوصول إلى منصب الرئاسة: روزفلت (نيويورك)، كارتر (جورجيا)، ريغان (كاليفورنيا)، كلينتون (أركنساس)، وجورج دبليو بوش (تكساس)، كما أخفق عدد من حكام الولايات في الوصول إلى هذا المنصب، ومنهم: ألف لاندن (Alf Landon) (كنساس)، توم ديوي (Tom Dewey) (نيويورك)، أدلاي ستيفنسون (Adlai Stevenson) (إيلّينوا)، جورج والاس (George Wallace) (ألباما)، وميخائيل دوكاكيس (Michael Dukakis) (مسّشوستس).

أما السلطة التشريعية فيمارسها في كل ولاية جهاز يسمِّيه الدستور عموماً بالمجلس التشريعي، وهو يحمل هذه التسمية فعلاً في ٢٧ ولاية. أما في الولايات الأخرى فيُسَمَّى بالجمعية العامة (في ١٩ ولاية)، أو بالجمعية التشريعية (في ولايتين). وفي مسَّشوستس ونيوهامشاير يحمل اسماً قديماً هو «القصر العام»[2] (General Court).

ويتألف المجلس التشريعي من غرفتين في كل الولايات باستثناء نيبراسكا، التي ألغت غرفتها الثانية عام ١٩٣٧ (وقد اختار أعضاء الغرفة

---

(١) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر: Christopher REINHART , Impeachment of State Officials»، OLR Researh Report 2004-R-018، وهذه الوثيقة متوافرة على الموقع التالي: <hptt://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0184.htm>.

(٢) هذه الأرقام والأرقام التالية حسبها المؤلِّفان انطلاقاً من معطيات مفصَّلة تضمَّنها «كتاب الولايات لعام ٢٠٠٦» (The Book of the States 2006).

الوحيدة، بشكل ساخر، تسمية أنفسهم بالشيوخ). وتحمل الغرفة الأولى عادة اسم مجلس النواب، لكن أسماء أخرى لا تزال باقية في بعض الولايات الأخرى (مثل: الجمعية، مجلس المندوبين والجمعية العامة)، في حين أن الغرفة الثانية تسمَّى، في كل مكان توجد فيه، بمجلس الشيوخ. وتُعَدُّ السلطات في الغرفتين متشابهة بشكل مقبول، وليس هناك أي حدّ قومي ينظِّم حجمهما، فالولاية هي التي تحدِّد بنفسها هذا الحجم بكل سيادة؛ فالمجلس في كاليفورنيا يتألف من ٨٠ نائباً، في يتألف في ولاية نيوهمشاير الصغيرة من ٤٠٠، أي أكثر من عدد أعضاء مجالس النواب في كاليفورنيا وتكساس ونيويورك، التي تضمّ مجتمعة ٣٨٠ نائباً. أما مجالس الشيوخ في الولايات فتتألف من عدد من الأعضاء (يتراوح بين ٢٠ و٦٧)، وهو عدد يقلّ عن عدد أعضاء الغرف الأدنى (الذي يتراوح بين ٤٠ و٤٠٠). وفي كل من الغرفتين، توزَّع المقاعد، منذ سنوات الستينيات، نسبياً على السكان، بعد أن رفضت المحكمة العليا مبدأ «التشابه الاتحادي»، الذي من شأنه السماح لمجالس الشيوخ في الولايات بأن تُمَثَّل بعض الجماعات الإقليمية فيه بأكثر مما تستحق تبعاً لعدد سكانها، وذلك على غرار ما يجري في مجلس الشيوخ الاتحادي. وفي ٢٠٠٦، كان عدد أعضاء المجالس التشريعية في الولايات يصل بالإجمال إلى ٧٣٨٢ عضواً، منهم ١٩٧١ شيخاً، و٥٤١١ نائباً. وجميعهم، باستثناء ٢٨، كانوا ينتمون إلى الحزب الجمهوري، أو الحزب الديمقراطي. ويجب أن نقول إنَّ التفشّي شبه العام لنظام الانتخاب الأكثري، والشروط القاسية التي تحوط بتقديم الترشيحات، يعرقلان بروز أحزاب أخرى [1].

---

(١) جرى انتخاب أعضاء مجلس النواب في ولاية إيلّينوا لمدة طويلة (١٨٧٠-١٩٨٠) وفق نظام تعدّد الأصوات، في دوائر فيها ثلاثة مقاعد، الأمر الذي كان يسمح للأقلية بالحصول على تمثيل لها في المجلس.

وتميل مدد الولاية التشريعية في مجالس النواب لأن تكون قصيرة نسبياً؛ وهي تبلغ سنتين فقط في ٤٤ ولاية، وأربع سنوات في الولايات الأخرى. أما في مجالس الشيوخ فهي أطول: سنتان في ١٢ ولاية، وأربع سنوات في ٣٧ ولاية أخرى، وهناك نظام معقّد ومتميز في ولاية إيلّينوا[١]. لكن أي ولاية لم تأخذ بنظام ولاية مدتها ست سنوات، كما هو الحال في مجلس الشيوخ الاتحادي. ويجري تجديد العضوية في نصف مجالس الشيوخ تقريباً بعد تقسيم الأعضاء إلى شرائح، أما النص الآخر فيأخذ بطريقة التجديد الكامل. ومع الزمن، لوحظ وجود تطويل لمدة الولاية. وإبان النصف الأول من القرن العشرين لم تكن الانتخابات التشريعية السنوية نادرة.

وتختلف طبيعة الولاية البرلمانية أيضاً من ولاية إلى أخرى. ففي ٢٠٠٦، كان النائب في نيوهمشاير يكسب ٢٠٠ دولار أمريكي في السنة، مقابل ١١٠٨٨٠ دولاراً لنظيره في كاليفورنيا. وقد تعرَّفت دراسة حديثة[٢] على اثنتي عشرة ولاية تُمَارَس فيها الولاية التشريعية بدوام كامل، ويكسب فيها البرلمانيون في المتوسط ٦٨٥٩٩ دولاراً أمريكياً في السنة، ويكون لديهم عِدَّة مساعدين؛ وهنا يجري الحديث عن مجلس تشريعي محترِف. وفي الجهة القصوى الأخرى، في ١٧ ولاية، وبأجر متوسط يبلغ ١٥٩٨٤ دولاراً، ومساعد واحد، تشكِّل المهنة بالأحرى عملاً بدوام جزئي. أما الولايات الأخرى فتقع بين هاتين المجموعتين.

---

(١) ينقسم أعضاء مجلس الشيوخ في ولاية إيلّينوا بين ثلاث شرائح. الأولى يجري تجديدها بشكلٍ متتالٍ بعد أربع سنوات، ثم أربع سنوات، ثم سنتين؛ والثانية بعد أربع سنوات، ثم سنتين، ثم أربع سنوات؛ والثالثة بعد سنتين، ثم أربع سنوات، ثم أربع سنوات.

(٢) National Conference of State Legislatures, « Full-and Part-Time Legislatures, NCSL Backgrounder , janvier 2007، وهذه الوثيقة متوافرة على الموقع التالي:
<WWW.ncsl.org/ programs/press/2004/backgrounder-fullandpart.htm>.

وكما هو الحال في المستوى الاتحادي، فإن من الممكن تماماً أن تسيطر أحزاب مختلفة على كلّ من السلطة التنفيذية والمجلسين. وفي منتصف العام ٢٠٠٧، كانت ٢٥ ولاية تعرف مثل هذه المساكنة، منها عشر ولايات تحت سيطرة الجمهوريين، وخمس عشرة ولاية تحت سيطرة الديمقراطيين. وإذا كانت دساتير الولايات تتبع عادة الأنموذج الاتحادي، فإنها تزدحم بأمور أصيلة تجعل قراءتها غالباً أمراً مفيداً. فالمسؤولون الرئيسون في السلطة التنفيذية، على سبيل المثال (كأمين سر الولاية، والمحامي العام، ومسؤول الخزينة العامة، إلخ)، يُنْتَخَبون غالباً بالاقتراع العام والمباشر مثلهم مثل الحاكم ونائبه. ويبدو التناقض مدهشاً مع رئيس الولايات المتحدة، الذي يعيِّن ويقيل على هواه أعضاء إدارته. ووفاءً منه لتقاليد الريبة تجاه السلطة التنفيذية الرائجة في وقت الاستقلال، قسَّم الدستور المحترم لولاية نيوهمشاير (الصادر في ١٧٨٤) السلطة التنفيذية بين الحاكم ومجلس من خمسة أعضاء يُنْتَخَبون هم أيضاً بالاقتراع العام والمباشر، وأعطى لكل جهاز حق الاعتراض (النقض) على الآخر في بعض المواد.

ويتصرَّف الحاكم في الولايات، باستثناء ثمانٍ منها، بسلطة اعتراض انتقائي يسمح له بتوجيه اعتراض على أحكام خاصة في نصّ تشريعي يعترض عليه من دون أن يكون عليه لهذا رفض النص كتلة واحدة. ويمكن لأعضاء كل مجلس رفع هذا الاعتراض بقرارٍ ثان يُتَّخَذ بالأغلبية (في ٦ ولايات)، أو بثلاثة الأخماس (في ٧ ولايات)، أو بالثلثين (في ٣٦ ولاية)، أو «بالأغلبية الدستورية» في ولاية واحدة[1].

---

(١) لمزيد من التفاصيل، انظر: The Book of the States 2006, p. 105.

وإذا كانت الحركة التقدمية قد قلبت قليلاً بالإجمال الدستور الاتحادي، فإن مطالبها قادت عدداً من الولايات لأن تتزود بمؤسسات أصيلة لا نظير لها في واشنطن. وهكذا، سمحت عشرون ولاية للشعب بانتخاب القضاة، نظراً لأنها تعدُّ تعيين السلطة التنفيذية لهم مضاداً للديمقراطية. كما أن إجراءات الديمقراطية شبه المباشرة، غير الموجودة على الصعيد الاتحادي، شعبية جداً في الولايات. ففي كل الولايات، باستثناء ديلاوار، يجب على أي تعديل دستوري أن يُعْرَض على الاستفتاء. وتسمح ثماني عشرة ولاية للشعب حتى باقتراح تعديلات دستورية عن طريق تقديم عريضة[١]. كما تسمح إحدى وعشرون ولاية، تقع في أغلبيتها غرب الميسّيسيبي، للمواطنين عن طريق تقديم عريضة الدعوة إلى إجراء استفتاء بمبادرة شعبية حول موضوع خاص ذي طابع تشريعي. وقد خضع تسعة عشر تدبيراً للتصويت بمبادرة شعبية في إحدى الولايات عام ٢٠٠٥ **(**تمت الموافقة على اثنين منها فقط**)**[٢]. ويرتفع عدد الاستفتاءات في السنوات التي تجري فيها انتخابات قومية. ففي عام ٢٠٠٦، خضع ٢٠٤ اقتراحات للتصويت في ٣٧ ولاية، كان منها ٧٦ بمبادرة شعبية، وتمت الموافقة على ثلثيها[٣]. وبهذه المناسبة، حظرت استفتاءاتٌ الزواج بين المِثْليين في سبعٍ من أصل ثماني ولايات كان الاقتراح قد خضع فيها للتصويت، كما تمّت الموافقة على زيادة الحد الأدنى للأجور في كل الولايات التي اقتُرِحَ فيها هذا الأمر[١]. وذهبت ثماني عشرة ولاية إلى حدِّ تأسيس إجراء الإقالة **(**recall**)**،

(١) The Book of the States 2006, p. 13.

(٢) John G. Matsusaka, « 2005 Initiative and Referendum «, The book of the States 2006, p. 300-303.

(٣) انظر موقع معهد المبادرة والاستفتاء، BW %202006-5 %20 (Election %20results-www.iandrinstitute.org/>update).pdf>.

الأمر [1]. وذهبت ثماني عشرة ولاية إلى حدٍّ تأسيس إجراء الإقالة (recall)، وهو إجراء أصيل يسمح بمبادرة شعبية بتنظيم استفتاء حول قطع ولاية مسؤول مُنْتَخَب[2]. وهكذا، تمكن الناخبون في كاليفورنيا، في تشرين الأول ٢٠٠٣، من إقالة الحاكم غراي ديفيس (Gray Davis)، الذي كان أُعيد انتخابه في السنة السابقة، واستبدلوه بالممثل السينمائي أرنولد شوارزنيغر[3](Arnold Schwarzenegger) وعلى الرغم من ندرة اللجوء إلى هذا الإجراء، والنجاح في استعماله بندرة أكثر، فإنه يشكل نوعاً من سيف دموكليس دائم يُفْتَرض فيه أن يكون وزناً مقابلاً للتجاوزات الممكنة لأقوياء اليوم، وذلك انسجاماً مع روح الدستور القومي.

تقاسم السلطات

يمكن للوصف الكامل لتقاسم السلطات بين الاتحاد والولايات أن يغطي مجلدات عِدَّة. ونقطة الانطلاق الإلزامية هي المادة ١، البند ٨، من الدستور الاتحادي، التي تعدِّد السلطات التشريعية للكونغرس، والتعديل العاشر (١٧٩١)، الذي يوضح بدقة أن السلطات التي لم يفوِّضها الدستور للولايات المتحدة، أو لم ينتزعها من الولايات، تبقى بين أيدي الولايات، أو الشعب. وعليه، فإن القاعدة العامة تقضي بأن السلطة التشريعية المركزية محصورة بالمواد المُعَدَّدة بنوع خاص، أما ما تبقى فيذهب للولايات تطبيقاً للبند المتبقّي. فالكونغرس له سلطة إعلان الحرب، وهو متخصص في مواد

---

(١) انظر موقع: <www.cnn.com/ELECTION/2006/pages/results/ballot.measures>.

(٢) The book of the States 2006, p. 325-326.

(٣) في التاريخ الأمريكي، جرت إقالة حاكم ولاية آخر بالطريقة نفسها، هو حاكم ولاية داكوتا الشمالية، لين فرازييه (Lynn Frazier)، عام ١٩٢١.

الدفاع، والتجارة الدولية، والتجارة بين الولايات، والعملة، والبريد، وبراءات الاختراع. وهناك بعض الاختصاصات المحفوظة للولايات التي يمكن أن تبدو غريبة لقرّاء أجانب؛ ومنها القانون الجزائي الذي يعود اختصاصه للولايات، الأمر الذي يعني أن طبيعة الجرائم والعقوبات التي تُفْرَض عليها يمكن أن تتغيّر من ولاية إلى أخرى. كذلك، فإن للولايات ميليشياتها الخاصة، المُسَمَّاة بالحرس الوطني.

وقد أوضح عدد من قرارات المحاكم، ولا سيما المحكمة العليا، بدقة منذ أكثر من ٢٠٠ عام، مدى هذه الأحكام الدستورية. وطوَّرت المحكمة العليا بعض الاجتهادات الفقهية، التي عزَّزت، خاصة في القرن العشرين، سمو السلطة المركزية. كما كانت هذه السلطة قادرة على التأثير بشكل عميق على القرارات التي تتخذها الولايات في ميدان اختصاصها من خلال المساعدات المالية المشروطة، المُسَمَّاة في الولايات المتحدة بـ grants-in-aid. ولنُشِر، على سبيل المثال، إلى حق السلطة المركزية في ربط منح الأموال للولايات من أجل بناء الطرق بمطلب فرض الولايات سرعة قصوى تبلغ ٥٥ ميلاً في الساعة، وحدّ أدنى لسِنِّ من يستهلك الكحول بـ ٢١ سنة[١].

الأبعاد المالية للاتحادية الأمريكية

تكتسي أهمية خاصة في هذا الصدد محاولات التقليل من دور الدولة المركزية من خلال إصلاح برامج التحويلات المالية، والتقليل من أهمية المتطلبات الاتحادية، المُسَمَّاة بالتفويضات غير المُمَوَّلَة (unfunded mandates).

(١) انظر: John A. FEREJOHN et BARRY R. WEINGAST, « Can the States be Trusted?, dans John A. FEREJOHN et BARRY R. WEINGAST (dir.) The New Federalism: Can the States be Trusted?, Stanford: Hoover Institution Press, 1997, p. VII-XIV.

التحويلات المالية

بقي النظام الاتحادي الأمريكي، من وجهة نظر مالية، لا مركزياً إلى حدّ كبير حتى ثلاثينيات القرن العشرين. وأسهم الكساد الكبير، وسياسات الرئيس روزفلت، والحرب العالمية الثانية، والمجتمع العظيم (Great Society) للرئيس ليندن جونسون (Lyndon B. Johnson)، في إنماء صعود الدولة المركزية، الذي عبَّر عن نفسه عبر برامج قومية للتمويل، تأخذ شكل مِنَح (grants، وعبر فرض متطلبات اتحادية، تأخذ شكل تفويضات mandates)[1].

وكردٍّ فعلٍ على ذلك، اقترح عدد من الرؤساء تغييرات نوعية كقاعدة عامة لاتحادية جديدة (New Federalism). كان الرئيس نيكسون أول من تقدَّم ببرنامج عام وحيد لإعادة توزيع الضرائب، عرفه الاتحاد الأمريكي، وكان هذا البرنامج، المسمَّى بـ «المشاركة في الدخل العام» (General Revenue Sharing)، عبارة عن منحة غير مشروطة للولايات والمدن، تحلُّ محلَّ بعض المنح المشروطة (categorical grants). إلَّا أن الرئيس ريغان ألغاه عام ١٩٨٦.

وأدخل الرئيس ريغان الموجة الثانية من الإصلاحات، فأعاد، عام ١٩٨٣، تقديم الاتحادية الجديدة على قاعدة الملاحظة التالية: «ما كان عبارةً عن تقسيمٍ كلاسيكي للوظائف بين الحكومة الاتحادية والولايات والسلطات المحلية أصبح عبارة عن فوضى مشَوَّشة» (what had been aclassic division of functions between the federalgovernment and the states and localities has become a confused mess»). الأمر الذي قلَّل، في النتيجة، من عدد برامج التحويلات بنسبة ٢٣%، والإنفاق في التحويلات

---

(١) François VERGNIOLLE DE CHANTAL, le fédéralisme américain en question: de 1964 à nos jours, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2006.

بنسبة ١٥%. وكانت أداته الرئيسة في الإصلاح تكمن في استبدال برامج المنح المشروطة بمِنَح إجمالية (bloc grants). وبحسب فرنيول دو شانتال[١] (Vergniolle de Chantal)، فإن هذه المبادرة تنجم عن رؤية محافظة أكثر عمومية تريد أن تقلِّل من قامة الدولة. ويذكِّرنا هذا المؤلِّف أيضاً بأن نجاح الرئيس ريغان في هذا الميدان، على الرغم من كونه حقيقياً، كان متواضعاً جداً بالنسبة لمختلف المشاريع التي قدَّمها في أثناء فترتَيْ رئاسته. لكن الأمور عادت سريعاً إلى طبيعتها، في فترة ما بعد ريغان، بسبب رغبة الكونغرس في مضاعفة المنح من أجل الحفاظ على تأثيره، إن لم يكن لزيادته. وهكذا، ارتفع عدد برامج التحويلات من ٤٦٣ إلى ٧١٦ في الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٣. ويرى بعضهم في هذا الأمر مناسبة لفرض ضغوط جديدة، ملائمة بشكل خاص، برأيهم، نظراً لعجز الحكومة المركزية [٢].

أما الإصلاح الرئيس في عهد كلينتون، والأكثر أهمية في السنوات العشرين الأخيرة، فهو استبدالهم ببرنامج مساعدة الأُسَر التي لديها أطفال (Aid to Families with Dependent Children)، عام ١٩٩٦، برنامج المساعدة المؤقتة للأُسَر المحتاجة (Temporary Assistance to Needy Families). كان الهدف الرئيس لهذا الإصلاح تقليل الإنفاق الاتحادي، من خلال زيادة جهد العمل (بالنسبة للبالغين، وجعل دفعات التحويلات لمدة خمس سنوات كحدّ أقصى طوال حياتهم، ولمدة سنتين متتاليتين في الفترة التي يكونون فيها عاطلين عن العمل). كان الجمهوريون قد تقدَّموا بهذا

---

(١) op,cit., p.88.

(٢) Chris EDWARDS, « Spending Control Strategy «, Washington Times, 22 mars 2004, cité dans le site du Cato Institute, <hptt://WWW. Cato.org/research/articles/Edwards-040322.html .

الإصلاح في إطار العقد مع أمريكا (Contract with America)، ووضعه نويت جينغريتش (Newt Gingrich) موضع التنفيذ في إثر انتخابات عام ١٩٩٤، التي سمحت لهم بالسيطرة على مجلسَيْ الكونغرس[١]. كان برنامج مساعدة الأُسَر التي لديها أطفال، الذي بدأ العمل به عام ١٩٣٥، يتضمّن آلية تمويل مشترك من الحكومة الاتحادية والولايات؛ كانت حصة الحكومة الاتحادية تتغير بين ٥٠% (كحدّ أدنى) و٦٥% (كحدّ أقصى)، بحسب الدخل المتوسط للولاية. وقد استبدَل برنامج المساعدة المؤقتة للأُسَر المحتاجة هذا التمويل المشترك بمبلغ ثابت سُمِّيَ بالتمويل الإجمالي. وبالنتيجة، أصبح كل تغيُّر في ارتفاع أو انخفاض الإنفاق على المساعدة الاجتماعية يقع كلياً على عاتق الولايات، أو يكون لفائدتها. وقد حُدِّد المبلغ الأصلي للمساعدة المؤقتة للأُسَر المحتاجة تبعاً للمنح السابقة بموجب برنامج مساعدة الأُسَر التي لديها أطفال (كان أعلاها في عامي ١٩٩٥ و١٩٩٤، ومتوسطها في ١٩٩٢-١٩٩٤)[٢]. وكان على الولايات الاستمرار في إنفاق ٨٠% مما كانت تنفقه في ١٩٩٤ (٧٥% إذا بلغت الولاية هدف برنامج المساعدة المؤقتة من حيث المشاركة في سوق العمل).

وفي ظل رئاسة جورج دبليو بوش، منذ عام ٢٠٠٠، جرى إطلاق إصلاحات قليلة من هذا النمط. فالواقع أن برنامج المتطلبات الاتحادية في مادة التعليم، (عدم ترك أي طفل وراءً) (No Child Left Behind)، الموضوع موضع

---

(١) للاطلاع على لمحة تاريخية مفصَّلَة لمختلف القوانين المشار إليها، انظر: <hptt://www.aphsa.org/Policy/IssuePolicy-history.asp>.

(٢) Craig VOLDEN, «Entrusting the States with Welfare Reform», dans John (dir.) A.FERE-JOHN et BARRY R. WEINGAST، op.cit., p.65-96.

التطبيق عام ٢٠٠٢، كان مؤَلَّفاً في آن معاً من تحويلات اتحادية ومتطلبات اتحادية جديدة، ولهذا شكّل الفكرة المناقِضَة لمثل هذه الإصلاحات.

المتطلبات الاتحادية

يمثِّل مفهوم التفويضات غير المُمَوَّلة (unfunded mandates) أو المتطلبات (الاتحادية) غير المُمَوَّلة مظهراً مهماً من العلاقات بين الحكومات الأمريكية. وقد فَرَضَت هذه المتطلبات الاتحادية غير المُمَوَّلة قوانين اتحادية تهدف إلى تعديل سلوك الولايات، والسلطات المحلية، والقبائل الهندوأمريكية، والشركات. وبموجب قانون تقديرات تكاليف الولاية والسلطة المحلية (State and Local Government Cost Estimates Act) (1981 حَسبَ مكتب الميزانية في الكونغرس تكاليف أكثر من ٧٠٠٠ متطلب فُرِضَت من عام ١٨٨٢ إلى ١٩٩٥[١]. ولاحظت لجنة مراقبة العلاقات بين الحكومات (Advisory Commission on Intergovernmental Relations)[٢]، وجود أكثر من ٢٠٠ متطلب غير مُمَوَّل. وتعرَّفت اللجنة على المشكلات التالية في تقريرها:

- وجود إجراءات مُفَصَّلة جداً تنزع كل مرونة عن الولايات والسلطات المحلية، الأمر الذي يزيد من التكاليف ويؤخر بلوغ الأهداف.
- عدم اكتراث الحكومة الاتحادية بالتكاليف المفروضة على الولايات والسلطات المحلية الأخرى، وهو أمر مفهوم لأن أعمالها لا تكلفها شيئاً.
- عدم اعتراف الحكومة الاتحادية بأن على الولايات والسلطات المحلية أن تُقَدِّم حسابات لسكانها، وهي تعاملها غالباً كأنها وكالات تنفيذية اتحادية.

---

(١) Stacy ANDERSON et RUSSELL CONSTANTINE, Unfunded Mandates,– Harvard Law School, 2005> .hptt://www.law.harvard.edu/faculty/hjackson/UnfundedMandates-7.pdf<

(٢) hptt://www.library.unt.edu/gpo/acir/mandates.html .

- حق الأفراد في ملاحقة الولايات والسلطات المحلية لعدم احترامها التفويضات الاتحادية، على الرغم من أن هناك وكالة اتحادية مسؤولة عن التأكُّد من هذا الاحترام، الأمر الذي يخلق نوعاً من الشك.

-الصعوبة التي تلاقيها السلطات المحلية الصغيرة جداً في احترام معايير وآجال التفويضات الاتحادية، فمزيد من المرونة قد يسهِّل مهمتها.

- غياب سياسات اتحادية متناسقة، وصاحب قرار وحيد حينما تُشْرَك وكالات اتحادية عِدَّة بتفويض واحد.

وزيادة على ذلك، فإن بعض المتطلبات الاتحادية تُطبَّق على الولايات والسلطات المحلية كما لو كانت ربَّ عملٍ خاص. فقانون معايير العمل العادل (Fair Labor Standards Act)، على سبيل المثال، يفرض على الولايات متطلبات في مادة دفع أجور الساعات الإضافية.

عام ١٩٩٥، تبنّى الكونغرس قانون إصلاح التفويضات غير المُمَوَّلَة (Unfunded Mandates Reform Act)، الذي كان يطالب بإجراء تقييم[١]. وقد حُدِّد الهدف من هذا القانون على الوجه التالي:

[...] لكبح ممارسة فرض تفويضات اتحادية غير مُمَوَّلَة على الولايات والسلطة المحلية، [...] ولضمان أن تدفع الحكومة الاتحادية التكاليف التي تتكبَّدها هذه الجهات نتيجة امتثالها لبعض متطلبات القوانين والأنظمة الاتحادية[٢].

---

(١) Unfunded Mandates: Analysis of Reform Act Coverage GAO mai 2004,<hptt://www.gao.gov/new.items/do4637.pdf

(٢) Public Law 104-4-22 mars 1995, <hptt://www.sba.gov/advo/laws/unfund.pdf<

قبل أن نلتفت نحو التدفقات المالية التي تميِّز الاتحاد الأمريكي، من الملائم أن نكمل رسم لوحة الولايات بتقديم بعض المعطيات الأساسية المتعلقة بوضعها الاقتصادي:

١ - الدخل الشخصي للفرد عام ٢٠٠٥ يتغير من رقم إلى ضعفه بين لويزيانا (٢٤٨٢٠ دولاراً)، أو المسّيسيبي (٢٥٣١٨ دولاراً)، من جهة أولى، ومسّشوستس (٤٤٢٨٩ دولاراً)، أو كونكتيكوت (٤٧٨١٩ دولاراً)، من جهة أخرى.

٢ - الولايات الأكثر إسهاماً في الناتج الداخلي الإجمالي (PIB) للولايات المتحدة عام ٢٠٠٥ هي الأكثر سكاناً، وهي: كاليفورنيا (١٣,٢%)، تكساس (٨%) ونيويورك (٨،٧ %)[1].

لنتفحَّص الآن دور كلٍّ من الحكومة الاتحادية، والولايات، والسلطات المحلية وحجم إسهاماتها في الإنفاق. هنا، نلاحظ أن نسبة الإنفاق الكلّي من الناتج الداخلي الإجمالي للولايات المتحدة زاد قليلاً (من ٢،٢٦ % في ١٩٦٠، إلى ٥،٢٩ % في ١٩٧٠)، ثم بقيت مستقرة نسبياً حول ٣٠% من هذا الناتج (٣،٣١ % في ١٩٨٠، ٥،٣٢ % في ١٩٩٠، ٦،٣١ % في ٢٠٠٥). وفي داخل القطاع الحكومي انخفضت حصة النفقات الاتحادية قليلاً بين عامي ١٩٦٠ (٩،٦٧ %) و٢٠٠٥ (٨،٦٣ %) بالمقارنة مع حصة نفقات الولايات والسلطات المحلية التي زادت من ١،٣٢ % عام ١٩٦٠،

---

(١) أُخِذَت هذه الأرقام من المصدر التالي:

Statistical Abstract of the United States, tableau 660, «Personal Income Per Capita in Current and Constant (2000) Dollars by State: 1980 to 2005».

إلى ٢،٣٦% عام ٢٠٠٥، من مجموع الإنفاق الكلي. وفي داخل قطاع الولايات والسلطات المحلية، انخفضت حصة إنفاق السلطات المحلية من المجموع الكلّي للإنفاق في هذا القطاع من ٣،٦٥% عام ١٩٦٠، إلى ١،٥٥% عام ٢٠٠٥. أما حصة التحويلات الاتحادية من النفقات الاتحادية فزادت من ٣،٤ % عام ١٩٦٠، إلى ٠،١٢ % عام ١٩٨٠، ثم انخفضت إلى ٦،٨% عام ١٩٨٠، لتعود للارتفاع مجدداً وتصل إلى ٥،١٤ % عام ٢٠٠٥[١].

ويُسْتخلَص من تَفَحُّص المعطيات السنوية بين عامي ١٩٦٠ و٢٠٠٥ وجود اتجاه قوي لنمو حصة التحويلات الاتحادية من النفقات الاتحادية.

وقد توجَّهت النفقات الرئيسة، عام ٢٠٠٥، إلى دعم الدخل، وتوريد خدمات الصحّة والتعليم، والمرافق العمومية العامة، والدفاع الوطني. وهنا يؤدي كل طرف من أطراف الحكم الثلاثة دوراً مختلفاً؛ فالحكومة الاتحادية مسؤولة بنسبة ١٠٠% عن نفقات الدفاع، وتذهب نسبة ٠،٨٤% من تحويلاتها لضمان الدخل، و١،٥٨% للمرافق العمومية العامة، و٤،٥٣ % للصحة، لكنها تغطي ٨،٤ % فقط من نفقات التعليم. في حين، تبلغ حصة الولايات والسلطات المحلية في التغطية من إجمالي النفقات في كل قطاع ٨،٣٤ % للتعليم، و٦،٢٠ % للصحة، و١٤ % للمرافق العمومية العامة، و٢،٨ % لضمان الدخل[٢].

---

(١) أُخِذَت هذه الأرقام من المصدر التالي:

Historical Tables, Budget of United States Government, Fiscal year 2008, in ،<hptt://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy008/pdf/hist.pdf>. tableau 15.2

(٢) أُخِذَت هذه الأرقام من المصدر التالي:

Bureau of Economic Analysis, tableau 3.16, « Government Current Expenditures by <Function «, <hptt://bea.gov/national/nipaweb/TableView.asp#Mid

وتبيِّن دراسة المعطيات السنوية للفترة الممتدة بين ١٩٦٠ و٢٠٠٥ وجود تناقصٍ واضح في نسبة النفقات المخصصة للدفاع الوطني من إجمالي النفقات الاتحادية، ونموّ في نسبة نفقات الصحة. ففي عام ١٩٦٠ شكَّلت نفقات الدفاع ٥١,٦% من إجمالي النفقات الاتحادية، وقد تناقصت هذه النسبة إلى ١،٢٨% عام ١٩٨٠، ثم إلى٦،٢٣% عام ٢٠٠٥، في حين بلغت نسبة نفقات الصحة ٧،٢% من النفقات الاتحادية، عام ١٩٦٠، ثم ارتفعت إلى ١،١٠% في ١٩٨٠، و٣،١٨% في ٢٠٠٥[١].

وفيما يتعلّق بالإيرادات فإن تفحُّصها يبيِّن وجود شيء من النمو في إيرادات الولايات بين ١٩٦٠ و٢٠٠٥، وتناقصٍ ملحوظ في الإيرادات الاتحادية. وينجم هذا الأمر جزئياً، عن ضرورة وجود ميزانية متوازنة على مستوى الولايات، في حين أن هذا المتطلَّب لا يُطَبَّق على مستوى الدولة الاتحادية. وقد نمت إيرادات الولايات والسلطات المحلية من ٢،٢٩ % من إجمالي الإيرادات العامة، عام ١٩٦٠، إلى ٧،٣٢ % في ١٩٧٠، ثم إلى ٩،٣٦ % في ٢٠٠٥، في حين تناقصت نسبة إيرادات الدولة الاتحادية من إجمالي الإيرادات العامة من ٧٠,٨% عام ١٩٦٠، إلى ٣،٦٧ % في ١٩٧٠، ثم إلى ١،٦٣ % في ٢٠٠٥[٢].

وتُلاحَظ من دراسة المصادر الرئيسة للإيرادات أهمية الضرائب المفروضة على مداخيل الأفراد والشركات كمصدر لتمويل الحكومة الاتحادية، والضرائب على الاستهلاك (الرسوم على البيع بالمفرَّق) كمصدر لتمويل الولايات، والضريبة العقارية كمصدر لتمويل حكومات الولايات والسلطات المحلية. فقد بلغت

---

(١) المصدر السابق.

(٢) Historical Tables, Budget of United States Government, Fiscal year 2008, in: <hptt://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/pdf/hist.pdf>.

نسبة إيرادات الحكومة الاتحادية من الضرائب المفروضة على مداخيل الأفراد ٤،٤٤ %، وعلى مداخيل الشركات ٧،٢٢ % من إجمالي إيراداتها عام ١٩٦٠، ثم بلغت على التوالي ٧،٤٦ % و١،١٣ % عام ١٩٨٠، ثم ٢،٤١ % و٥،١٤ % عام ٢٠٠٥. في حين بلغت نسبة إيرادات حكومات الولايات والسلطات المحلية من الضرائب على الاستهلاك ٩،٣٨ %، وعلى الملكية ٢،٤١ % عام ١٩٦٠، ثم على التوالي ٧،٣٦ % و٨،٢٥ % عام ١٩٨٠، و٩،٣٤ % و٩،٢٥ % عام ٢٠٠٥[١]. كما تبيِّن دراسة المعطيات السنوية للفترة بين ١٩٦٠ و٢٠٠٥ النمو المهم لإسهامات تمويل الضمان الاجتماعي في الإيرادات الإجمالية للحكومة الاتحادية. فقد ارتفعت هذه الحصة من ٩،١٦ % عام ١٩٦٠، إلى ٤،٣٠ % عام ١٩٨٠، ثم إلى ٠،٣٨ % عام ٢٠٠٥، في حين حصة هذه الإسهامات من إيرادات الولايات والسلطات المحلية ٣،١ % في كلٍّ من عامي ١٩٦٠ و١٩٨٠، و٩،١ % عام ٢٠٠٥[٢].

أما التحويلات الاتحادية للولايات فتشكِّل أحد المصادر المهمة للنفقات الاتحادية، ومن ثمَّ لإيرادات الولايات. وقد بلغت نسبة التحويلات لقطاع الصحة ٤،٣٢ %، وضمان الدخل ٠،٢٦ %، وللتعليم والشغل والخدمات الاجتماعية ٣،١٧ %، وللنقل ٢،١٤ % من إجمالي التحويلات الاتحادية عام ١٩٩٠، في حين بلغت هذه النسبة، عام ٢٠٠٥، على التوالي: ٤،٤٦ %، و٣،٢١ %، و٤،١٣ %، و٢،١٠ %[٣].

---

(١) Bureau of Economic Analysis, tableau 3.1, « Government Current Expenditures «, <hptt://bea.gov/national/nipaweb/TableView.asp?Selected tableau 3.2<Table=84&FirstYear=005& last year=2007&Freq=Qtr

(٢) المصدر السابق.

(٣) Statistical Abstract of the United States, tableau 422, « Total Outlays for Grants to State and Local Governments-Selected Agencies and Programs: 1990 to 2006 <«, in: <hptt://www.census.gov/prod/2006pubs/07statab/stlocgov.pdf

وأخيراً، فإن من الملائم ملاحظة تطور نسبة الدين العام الأمريكي للناتج الداخلي الإجمالي من ٥،٦٧ % عام ١٩٦٠، إلى ١،٧١ % عام ١٩٩٠، ثم إلى ١،٨٠% عام ٢٠٠٥. علماً بأن نصيب الحكومة الاتحادية من إجمالي هذا الدين العام بلغ في الأعوام المذكورة على التوالي: ٤،٨٠ %، و٢،٧٩ %، ٣،٧٩ %، في حين كان نصيب حكومات الولايات منه على التوالي: ٣،٥ %، و٧،٧ %، و٠،٨ %، ونصيب السلطات المحلية: ٣،١٤ %، و١،١٣ %، و٧،١٢ %[1].

لم تكن الاتحادية الأمريكية، افتراضياً، موضوعاً لنزاع في المشهد السياسي، على الرغم من أن اليسار كان أقل حماساً من اليمين لحقوق الولايات. فقد سمحت، تاريخياً، للأمة ببناء نفسها، كما سمحت لولايات الجنوب بالعمل على أن تتعايش طريقتها المُمَيَّزة بالحياة (والقابلة جداً للنقاش) مع انتمائها إلى الاتحاد. ولم تمنع الحكومة الاتحادية القيام بمهام تنسيقية لا بدَّ منها؛ كشبكة الطرق السريعة، والدفاع عن البلاد، وخلق شبكة ضمان اجتماعي. وهي لا تزال إلى اليوم تبرر وجود مؤسَّسات من الممكن لبعضهم أن يجدها قابلة للنزاع، كالهيئة الناخبة. وبالإجمال، فإنها تتناسق بشكل جيد جداً مع الثقافة السياسية الأمريكية السائدة، التي يلازمها التقسيم الضروري للسلطة السياسية، المنظور لها كتهديد دائم لحرية المواطنين. ولقد تطور البُعْد المالي لهذه الاتحادية منذ ستينيات القرن الماضي نحو تقليل الاستقلال الذاتي المالي للولايات، وذلك على الرغم من الإصلاحات التي اقترحها رؤساء عِدَّة. ولقد كان هذا التطور نتيجةً لإحداث أو لتنامي التحويلات المشروطة للدولة الاتحادية في ميادين كالتعليم والصحة ودعم الدخل، وليس نتيجةً لنمو تحويلات غير مشروطة كتوزيع الضرائب. وإن من المحتمل أن تتآكل قوة هذه الاتحادية، على الرغم من أن استدانة الحكومة الاتحادية يمكن أن تشكل مِكْبَحاً لذلك.

---

(١) Statistical Abstract of the United States, tableau 472, « All Governments-Revenue Expenditure, and Debt: 1950 to 1977 «, <hptt://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/1979-06.pdf .>

القسم الثاني

العمليات السياسية

الفصل الرابع
مجموعات المصالح

بقلم: ريمون هودن

إن الأمريكيين، من كل الأعمار، وكل المراتب، وكل الأفكار، يتَّحِدون باستمرار. إنهم لا يملكون فقط جمعيات تجارية وصناعية يشاركون فيها جميعاً، وإنما لديهم أيضاً جمعيات من ألف نوع آخر: دينية، أخلاقية، رصينة، تافهة، عامة، خاصة، ضخمة وصغيرة. إن الأمريكيين يتجمَّعون لإحياء الأعياد، وتأسيس المنتديات، وبناء الفنادق، وتشييد الكنائس، ونشر الكتب، وإرسال المبشِّرين إلى أجزاء تقع في الجهات الأخرى من الكرة الأرضية. وهم يبنون بهذه الطريقة مستشفيات، وسجوناً، ومدارس. هل المقصود في النهاية تسليط الضوء على حقيقة، أو إظهار شعورٍ بالاستناد إلى مِثال كبير، إنهم يتجمَّعون.

ألكسي دو توكوفيل

(Alexis de TOCQUEVILLE)

هذه الفقرة المأخوذة من الكتاب الثاني للمحضر الشهير الذي كتبه توكوفيل عن إقامته في أمريكا، ونشره في ١٨٤٠، بعد خمسة أعوام من ظهور كتابه الأول، التي يبدأ بها هذا الفصل، لا تزال تبدو ملائمة جداً. فليس من النادر، بالفعل، أن يُنْظَر إلى الولايات المتحدة المعاصرة بأنها فردوس مجموعات المصالح (Les groupes d'intérêt)، وأن يُعْتَقَد أن الحياة السياسية فيها تُخْتَصر بألعاب ضغط وضغط مقابل. فهناك حساسيات ديمقراطية يمكن أن تنسلخ من جراء ذلك، إلى حدِّ الإيحاء بتشخيصها كـ «ديمقراطية مُعَاكَسة»، إذا ما أخذنا ثانيةً بعنوان مؤَلَّف مُخَصَّص لمجموعات الضغط (اللوبي) (Lobbies) ولألعاب السلطة في المجتمع الأمريكي. وبالمقابل، فإن الرؤى المُنْذِرة بالكوارث عن سير الديمقراطية لا تمنع قسماً كبيراً من الأمريكيين من النظر إلى أنفسهم كمؤتَمَنين على أنموذج عليهم رسالة الارتقاء به، والدفاع عنه، إلى حدِّ الإحساس بأن هناك ما يُبَرِّر لهم فرضه بالقوة. ولم يكن رالف نادر (Ralph Nader)، أحد المرشَّحين للرئاسة، في أثناء انتخابات تشرين الثاني ٢٠٠٠ و٢٠٠٤، يعبِّر عن شيء آخر حين كتب عام ١٩٧٢ بأنها «المرة الأولى التي يكون فيها لدى الأمريكيين القدرة لفعل كثير للإنسانية جمعاء، من خلال حرمان أنفسهم من قدْرٍ قليلٍ جداً من الأشياء. فبعد قرنين من السلطة المُفَوَّضَة، حان الوقت لأن يكرِّسوا أنفسهم للممارسة اليومية لوظيفة المواطن، ولأن يتولّوا حقاً مسؤولية الحكم»[1]. إن بعضهم يشعر طبعاً بالقلق، لكن كثيراً منهم يجني فائدة من «النظام»، كما

(١) Georges-Albert ASTRE et Pierre LÉPINASSE, La démocratie contrariée, Paris, La Découverte, 1985.

يشير إلى ذلك جوناثان روش (Jonathan RAUCH)[1]، بحيث إن أي شخص لا يريد التوصّل حقاً إلى زعزعته. ولقد تشبَّث رونالد ريغان (Ronald Reagan) نفسه به، بعد أن أغنى جزءاً من حملته الانتخابية عام ١٩٨٠ بالوعد بوضع حدّ بالضبط لحُكْمِ مجموعات المصالح.

إن موضوع هذا الفصل هو بدقة تسليط الضوء على منظومة تمثيل مصالح الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين في النظام السياسي الأمريكي. ولكن، لنوضح في البدء المسألة التالية: إن أهمية مكانة مجموعات المصالح، ودورها، لم تَعُدْ سمة خاصة بالولايات المتحدة، وذلك على الرغم من فكرة وجود شيء من الحالة «الاستثنائية» (L'exceptionnalisme) الأمريكية، المستندة جزئياً إلى خلاصات توكوفيل، الذي رأى فيها، في زمنه، وبشكل مناقض للتقاليد الأرستقراطية، سمة مُمَيِّزة لهذا العالَم الديمقراطي الجديد. أن يلاحظ «شخص أجنبي»، اليوم، وجود مسافة واحدة بين الوقائع الأمريكية الشمالية والأوروبية سيكون أمراً أقل وضوحاً بكثير. ففي إطار منافسة وهمية، ستشكِّل واشنطن وبروكسل فعلياً مُرَشَّحَتَيْن من وزنَيْن متماثلين للفوز بلقب العاصمة بطلة مجموعات الضغط. حتى فرنسا، التي تُعَدُّ المركز الذي يعطي الأولوية للمصلحة العامة، أصبح عليها أن تنسِّق مع مجموعات الضغط من أجل إدارة الشؤون العامة. فبعضهم يرى في اجتياح ماكدونالد لها تعبيراً آخر عن حضور «أمريكي» لا يُقْهَر! ومع ذلك، فإن وسائل العمل التي تفضِّلها مجموعات المصالح لا تكشف عن شيء أمريكي بشكل خاص، على الرغم من أن مستوى وأشكال الاعتراف المُعْطاة

(١) Ralph NADER, Main basse sur le pouvoir, Paris, J.-C. Lattès, édition spéciale, 1973, p.16-17 .

لممارسات التمثيل التي تقوم بها المجموعات تشير إلى خصوصيات ينبغي، مرة أخرى، عدم المبالغة في طابعها الوحيد.

إن مختلف الجوانب التي سيجري التطرق إليها في هذا الفصل ترتبط بسؤال ينظِّم، بدرجات متغيرة من الشِدَّة، وبشكلٍ واضح تقريباً، كل دراسة لواقع مجموعات المصالح: هل هي تسهم في تفتّح المثال الأعلى الديمقراطي، أو أنها تأتي لإفساده؟ ومن المناسب، في البداية، من أجل التقليل من مصادر الغموض، أن نحدِّد، باختصار، معنى ومدى الكلمات المُسْتَعْمَلَة. ثم يبدو من الملائم، في مرحلة ثانية، تفحُّص الوضع النظري الذي بلغته دراسات مجموعات المصالح في الولايات المتحدة، وهو الجانب الذي وجدت الحالة الاستثنائية الأمريكية في ظِلِّه، ولمدة طويلة، تعبيراتها الأبرز. وفيما بعد، سنعرض هذا الواقع في أبعاده المختلفة، الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وأخيراً، سندرس، في مرحلة رابعة، ممارسات مجموعات المصالح سواءً من حيث الأهداف المقصودة، أم من حيث الوسائل المُسْتَخْدَمَة. وسيكون مسموحاً ملاحظة أن درجة شفافية هذه الممارسات هي عموماً أعلى بكثير ممَّا تتيح التشبيحات المرتبطة بألعاب الكواليس، ذات الطابع الخفي، المجال للاعتقاد بها. وهي ملاحظة غير مُنْتَظَرة من دون شك للعديد من الناس. وقد عرفت هذه الشفافية من جهة أخرى، وبرغم كونها غير كاملة، بروزاً تحت ضغط الداعين إلى الارتقاء بالمُثُل العليا الديمقراطية، مُثَل المساواة والشفافية، بشكل دقيق. ونجم عن هذا الأمر توافقٌ فَرَضَ متابعة هذين المَثَلَيْن العاليين، وربطهما بأبعاد أخرى للممارسة الديمقراطية لا تقل أهمية عنهما، وتتعلَّق بالحرية، وحقوق التمثيل، ومشاركة المواطنين المعنيين بالقرارات التي تمسّ مصالحهم. وسينجم عن هذه التفصيلات المتتالية، في

النهاية، كما يبدو، القول إن وجود مجموعات المصالح وممارساتها تستحق معالجةً تختلف عن تلك التي تَحْجِز لها عادة تقييمات تتجه كثيراً إلى شيطنتها، أو أيضاً تقديسها.

مجموعات ضغط أم مجموعات مصالح؟

منذ بداية الفصل، بما في ذلك عنوانه، كان الحديث يجري عن مجموعات مصالح. وهذا الاختيار للمصطلح ليس من قبيل المصادفة. فلكونه مصطلحاً تجريدياً ويحيل، نتيجة لهذا الواقع، إلى عملية مُمَيِّزة لسمات وخصائص موضوعٍ أو ظاهرةٍ، فإن التسمية تسلّط الضوء على بعض جوانب هذه الظاهرة كما تخفي جوانب أخرى منها. ومن هنا، فإنه لن يكون من قبيل اللامبالاة كلياً الحديثُ عن مجموعات مصالح أو مجموعات ضغط. وعلى الرغم من أن الخط الفاصل بين المفهومين دقيق إلى حدٍ ما، فإن من الممكن أن نفهم مع ذلك بأن النبرة، في الحالة الأولى، توضع على وظيفة تمثيل المصالح، في حين أن فِعْلَ الضغط، في الحالة الثانية، هو الذي يُوضع في المقام الأول، عبر التدخل لدى أصحاب القرار بهدف دفعهم لتبنِّي خيارات مواتية لمصالح المجموعة.

إن وظيفتَيْ التمثيل والضغط كليهما تميّزان، بالتأكيد، المجموعات سواء أكانت مجموعات مصالح، أم مجموعات ضغط! لكن الانتباه الموجَّه إلى إحداهما أو إلى الأخرى ليس حيادياً، نظراً لكونهما تتضمنان على التوالي دلالة معيارية، ترتبط بشكل وثيق بالفكرة التي نكوِّنها عن التنظيم الديمقراطي المثالي. فإذا كان تحقيق المصالح الخاصة لمختلف مكونات المجتمع، على سبيل المثال، يُنْظَر إليه بأنه أمرٌ غير متفقٍ مع السعي لتحقيق

المصلحة العامة، التي تبقى أسسها ضبابية بالمقابل، فإن أنشطة ضغط المجموعات يُنْظَر إليها كمصدر لانحرافات شبه آلية في الممارسة الديمقراطية الجيدة. ولنكرّر هنا أن الحدود بين الضغط والتمثيل تبدو قابلة إلى حدٍ ما للاختراق. وهذه هي الحالة، بشكل خاص، في الولايات المتحدة، وبشكل أعمّ في العالَم الأنجلوسكسوني، الذي لا يثير فيه مفهوم سياسات الضغط (pressure politics) قلقاً كبيراً. وعلى الرغم من أن تطوراً بدأ يرتسم، ويتجه نحو تسجيل فرقٍ، فإن مفهومَيْ سياسات الضغط، وسياسات المصالح (politics of interests) يحيلان إلى واقعَيْن سياسيَّيْن قريبَيْن جداً من بعضهما بعضاً في السياق الأمريكي، إلى حدٍّ يمكن فيه للتمييز بينهما أن يبدو من قبيل الجدل البيزنطي.

ويحصل أيضاً أن يجري تقديم مجموعات المصالح كأجسام وسيطة بين المجتمع المدني والسلطة السياسية. ففي مؤلَّفه الضخم «المجتمع والسياسة» (politique société et[1])، يعطي ليون ديون (Léon Dion) مكاناً مختاراً لهذه الوظيفة التي تؤدّيها بها المجموعات كوسيط، ويرى فيها بالضبط آليةً للتفاعل بين النظام الاجتماعي والنظام السياسي. وبدلاً من أن تَقْتَصِر هذه التسمية على مجموعة من المجموعات التي أخذت بقوة كافية صفة المؤسَّسات، ومن تشديدها بالضبط على دور الوساطة الذي تمارسه المجموعات، فإنها عرفت قليلاً من الانتشار في الولايات المتحدة، وهي في طريقها نحو الإهمال. وفضلاً عن ذلك، فإن مجموعة الضغط (اللوبّي) طريقة أخرى لتسمية مجموعات المصالح، وهي تنجم عن التركيز على

(١) Léon DION, Société et politique. La vie des groups, Québec, Presses de l'Université Laval. t. 1, 1971; t. 2, 1972 .

إحدى طرقها في التأثير على مراكز القرار العام. وبرغم أنه أكثر إشكالية من منظور الأخلاق الديمقراطية، فإن مفهوم مجموعة الضغط (اللوبي) ليس له، في الثقافة السياسية الأمريكية، صدى القلق المُعْلَن والمُلاحَظ في المجتمع الفرنسي. ومع ذلك، فإن الجميع يتفق على الاعتراف بمدى اتساع هذه الممارسات، بشكل مستقل عن المكان الذي تُلاحَظ فيه.

وبعيداً عن المشاجرات والمجادلات المُطَعَّمَة بتوجّهات معيارية وخصوصيات ثقافية، فإن مفهوم مجموعة المصالح يعدّ عادةً أن السمة الأولى المُمَيِّزة لها، بخلاف الأحزاب السياسية، تكمن في أن الاستيلاء على السلطة لا يُعَدُّ بين أهدافها. فهدفها يتمثّل في التأثير، باسم المصالح المرصودة لها، أو التي تدَّعي تمثيلها، على أصحاب القرار بطريقة لا تبدو معها الأوضاع المُتَبَنَّاة مُضِرَّة بالمصالح المذكورة، أو تبدو بشكل أفضل مفيدة لها. وبالإجمال، فإن مجموعات المصالح تُعَرِّف نفسها أساساً من خلال وظيفتها التمثيلية لمصالح مُعَيَّنة، ومن خلال هدفها المتمثل في تعديل اتجاه القرارات ذات الطابع العام لصالحها. إلَّا أن سِمَات أخرى، ترتبط غالباً بمجموعات المصالح، لا تعرض بشكلٍ ملائم كل هذه المجموعات. وهكذا، فإن تعريف مجموعات المصالح من خلال التماسك القائم بين الأعضاء حول مصالح مشتركة يمكن أن ينتج عنه استبعاد قسم مهم من المجموعات التي تستمد أحياناً شرعيتها، وتقيم ادعاءها بالتمثيل على متعاطفين معها أكثر مما تقيمه على أعضاء حقيقيين. ومثل هذه المجموعات التي يحرّكها، بالأصل على الأقل، أصحاب مشاريع، سياسيون على طريقة رالف نادر، تَنْذِر نفسها بشكل منتظم للارتقاء بمصالح يُقال عنها إنها عامة، مثل البيئة، أو مصالح المستهلكين، وللدفاع عنها. وقد شغلت هذه

المجموعات، المتميزة عن مجموعات المصلحة الخاصة (special interest groups)، حيّزاً كبيراً في أدبيات العقود الأخيرة. كما أسهم هذا التطور، من جهة أخرى، في انطلاقة جديدة لدراسة مجموعات المصالح.

وببضع كلمات، فإن العناصر المشتركة بين تعريفٍ وآخر، تسمح أخيراً بتقديم مجموعات المصالح كمنظّمات مهتمة بالتأثير على القرارات العامة التي تلامس بشكل مباشر تقريباً المصالح التي نذرت نفسها لتمثيلها، أو ادَّعت ذلك [1]. إلَّا أن نشاط التأثير لا يكون بالضرورة مباشراً وفورياً، فهو يأخذ، في بعض الحالات، وبشكل مدهش، شكل طُعْمٍ مُعَدّ لإقناع أعضاء المجموعة بأنها تعمل للارتقاء بمصالحهم، أو للدفاع عنها[2]. وهو يستعير عادة الشكل الناعم لسَهَرٍ فعَّالٍ نسبياً، أي لمراقبةٍ للتطورات التشريعية والتنظيمية، أو لمشاريع قد يكون لها تأثير على مصالح المجموعة. كما يمكن أيضاً أن يبقى مستتراً، بما أن التعبئة لا تظهر إلَّا حول تدخلٍ أو مشروعٍ يجري فيه تقريباً إقحام مصالح المجموعة.

---

(١) هذا التعريف مأخوذ من ريمون هودون، «مجموعات المصالح... في قلب التحولات الديمقراطية» (Les groupes d'intérêt … au cœur de mutations démocratiques)، في:

Réjean PELLETIER et Manon TREMBLAY (dir.), Le parlementarisme canadien, 3e édition revue et augmentée, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005, p. 206.

(٢) انظر حول هذا الموضوع:

David LOWERY, «Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying», Polity, vol. 39, nº 1, 2007, p.29-54.

ولنوضح، فضلاً عن ذلك، بأن مفهوم « الأعضاء «يُفْهَم هنا بطريقة يُدْرَج فيها ليس فقط الأشخاص الذين ينتسبون إلى المنظمة ويشاركون في حياتها، وإنما أيضاً الآخرون الذين يسهمون في حياة المنظمة من خلال تمويلها. إن الديناميكية المشار إليها هنا يمكنها أن تحيل أيضاً إلى أصحاب الأسهم في مشروع أو مؤسَّسة مالية.

والآن، وبعد الإدلاء بهذه التوضيحات الدلالية، والخاصة بمفهوم مجموعات المصالح، يبدو أن من الملائم الرجوع باختصار إلى بعض الاعتبارات النظرية، التي تصاحب الدراسات الخاصة بمجموعات المصالح.

الوضع النظري لدراسة اللوبي

إن الانطباع بوجود حالة استثنائية أمريكية يعود في جزء كبير منه إلى أهمية الاهتمام الذي يوليه الجامعيون، أو المثقفون، لدراسة المجموعات وتدخلاتهم. فقد ترافقت الملاحظات العديدة المُتاحة بإعدادات نظرية تطوَّرت ثروتها وجدارتها بالاحترام وفق رغبة سياقات اجتماعية واقتصادية. وقد حلَّل ج. دافيد غارسون (G. David Garson)[1] هذا الوضع المترجرج لنظريات مجموعات المصالح، وخلص إلى أن الإدراكات الجاهلة المتعلّقة بحالة «الانفصال» بين النظريات والظواهر الملموسة تحجب أحياناً التكييف الاجتماعي والسياسي الذي يخضع له مجموع الإنشاءات النظرية التي تبني النشاط العلمي. وهكذا، لم يكن من المدهش أن تُلهم ملاحظات توكوفيل حجة نظرية واهية موجَّهة لأن تُعَبِّر بلغة عقلانية عن وجود مجموعات المصالح، وعن العناصر المكوِّنة لها. وفضلاً عن ذلك، فإنه لم يكن من المفاجئ، من دون شك، أن يجري اقتراح إعداد أكثر تقدُّماً في اللحظة التي عَرَف فيها نظام التمثيل تحولاً عميقاً في مرحلة الانعطاف من القرن التاسع عشر إلى القرن العشرين.

وهكذا، وبإلهام من هذه الملاحظات على الأرجح، أرسى مؤلَّف أرتور بنتلي (Arthur Bentley) عملية الحكم (The Process of Government)، المنشور عام ١٩٠٨، أسس هذه الحجة. فقد اقترح بنتلي نظرية كانت تدّعي

(١) G. David GARSON, group Theories of politics, Beverly Hills, Sage Publications, 1987 .

تحليل هذه الظاهرة بشكل ملائم. وهكذا، كان على نظرية المجموعات أن تولد، وكان على بعض التعبيرات المغالية لهذه النظرية أن تخفي، يا للأسف، التأثيرات العديدة التي كانت تَغْرِف من عدة تيارات فكرية وعلوم اجتماعية، أوروبية وأمريكية، وكانت تقود بنتلي لتقديم اقتراحه، الذي تبعه إنتاج فكري غزير امتد حتى أواسط الخمسينيات من القرن الماضي، وارتبط بوضعية منطقية (positivisme logique)، في الوقت الذي تصدى فيه، من بين موضوعات أخرى، لنظرية النسبية المطبَّقة على المجتمع، وقد بدا هذا الاقتراح في زمنه أصيلاً للغاية. فبرفضه للتفسير السببي، وتشجيعه في الوقت نفسه لمسارٍ علمي مستند إلى الرياضيات، ومطالبته بأن تركّز دراسة المجتمع على ملاحظة السلوك، وأن تبتعد عن التحليلات ذات الطابع النفساني، كان بنتلي يسجل انفصاله عن المقاربات التي طبعت حتى ذلك الحين دراسة الظواهر الاجتماعية السياسية، التي كانت تركز على النواحي القانونية والمؤسَّساتية، بين أمور أخرى. فهو يرى أن الحياة في مجتمع تُخْتَصر في عمل المجموعات التي تتشكل وتنحل مع بروز وزوال المصالح التي أسَّستها. كذلك، فإن دراسة العمل الحكومي تُلَخَّص في فحص الضغوط التي تمارسها المجموعات، وهو الفحص الوحيد الذي يسمح بالوصول إلى معرفة كافية بظواهر الحكم. وقد استُعْمِلَت هذه المواقف المُخْتَزِلَة من أجل التقليل من قيمة بإسهام بنتلي، وذلك من دون الإشارة إلى اقتباسات هذا المنطق من منطلق التحليل الماركسي للطبقات الاجتماعية. وقد كان بنتلي، من جهة أخرى، يقرُّ بهذا الاقتباس، لكنه كان يفصل نفسه عن ماركس، ويأخذ عليه قيامه بوضع تثبيتٍ نفسيّ على الوعي. وكان يرى أن العمل وحده، وليس النوايا، هو الذي يكوِّن المادة الأساس لما هو اجتماعي.

والحقيقة أنه كان على الرسم النظري لبنتلي أن يعرف بعض الخسوف - من دون الغرق في النسيان الكلّي- قبل أن يعود ليصبح رائجاً في خمسينيات وستينيات القرن الماضي، الذي يُعَدّ العصر الذهبي لدراسة مجموعات المصالح. فقد أُعِيد طبع مؤَلَّفه مرات عِدَّة حتى عام ١٩٩٥، لدى دار نشر ترانساكشن بابليشرز (Transaction Publishers). ومن جهته، تمكّن دافيد ترومان (David Truman)[١] من إحصاء دراسات عِدَّة كانت تهتم بشكل خاص، منذ العشرينيات، بمجموعات رجال الأعمال، أو أرباب العمل، وبالمجموعات المهنية، كالأطباء والمحامين، وبالمجموعات النقابية، وكانت تدرس سير المؤسسات السياسية في علاقاتها مع هذه المجموعات. وهنا، لم يكن لدى الأغلبية الساحقة من هذه الدراسات بالإجمال إلَّا طموحات نظرية ضعيفة، وبقيت عموماً ذات مستوى وصفي، مردِّدة في ذلك صدى الرأي القَبْلي التجريبي لبنتلي. وقد أعاد ترومان بشكلٍ ما إلى مذاق الزمن الراهن الفرضيات الأولية الرئيسة التي طُرِحت بعد قليلٍ من بداية القرن العشرين، ولكن بعد تهذيبها. إلَّا أنه اعترف بمكانة أكبر للترتيبات المؤسَّساتية، وللأُطر القانونية في تكييف عمل المجموعات المؤثِّرة على سلطات الدولة والحكومة. وأوضح، فضلاً عن ذلك، نقطةً كانت تتفق جيداً مع ولادة وبروز الدراسات المنهجية، وتطبع توسّع الدراسات حول مجموعات المصالح. كما كان ترومان يؤكّد، مثله مثل بنتلي، أن حركة المجتمعات تنجم عن عمل المجموعات، لكنه كان يوضح بأن النتيجة الإجمالية لهذا العمل كانت مساوية لإنتاج توازنات متتالية متقاطعة بين

(١) David B. TRUMAN, The Government Process. Political Interests and Public Opinion, New York, Knopf, 1951.

تغييرات واضطرابات محدودة ومؤقتة. وعلى هذا الأساس، ارتسم الجمْع بدقة نسبية بين التحليلات المركِّزة على مجموعات المصالح، والفرضيات المُسْبَقة التعددية التي عادة ما كانت تستخدَم لدعمها، من جهة أولى، والتيارات المحافظة التي كانت مستمرة في ممارسة نفوذها على المجتمع الأمريكي، من جهة ثانية. ومع ذلك، فإن البحوث والمواد التدريسية المتعلقة بمجموعات المصالح، باعتبارها ميداناً للدراسة، ستستمر بشغل مكانة كبيرة جداً حتى البروز المذهل، في نهاية الستينيات، وإبَّان السبعينيات، لحركات المطالبة بالحقوق، التي تُعَرِّف نفسها بالإشارة إما إلى فئات خاصة كالسود والنساء، وآخرين كُثُر، وإما إلى مسائل أو رهانات كالبيئة والسلام.

ستجعل هذه التفصيلات الأخيرة مؤقتاً الدراسات حول مجموعات المصالح جذابة بقدرٍ أقل. فالعصر الراهن يهتم بالأحرى بدراسة الحركات الاجتماعية، وخاصة الحركات الاجتماعية الجديدة. لقد كنا نجد أنفسنا منغمسين، للحظة، في عصرٍ ما بعد سياسي. إن هذا الهيجان الاجتماعي، الذي يسجل، بشكلٍ شبه مُتناقض، تكريساً لبتلي، الذي كان يضع المجتمع كمصدر للظواهر السياسية الرئيسة، سيُسْهم بضربة واحدة في جعل التوجهات النظرية، التي كان مصدراً رئيساً لها، مُهْمَلَةً جزئياً على الأقل. فمجموعات المصالح التقليدية لم تَعُدْ تشكل بالقوة الحلقة القوية في التبادلات بين السلطات السياسية والقوى الاجتماعية. إلَّا أنه كان على الهجوم المضاد للقوى المحافظة، الذي شكَّل انتخاب رونالد ريغان في ١٩٨٠ رمزاً له، أن يقلب مرة أخرى بالتدريج تحليل الديناميات المميزة للمجتمع الأمريكي. وقد أعاد تزاوج استبيانٍ حول مستجدات الحركات الاجتماعية مع حدْسٍ منتشرٍ بانحطاط الأحزاب

السياسية، إلى السطح الاهتمام بعمل المجموعات. وتوجد مساهمتان تستحقان أن يُشار إليهما في هذا الاتجاه؛ الأولى، عام ١٩٩٢، عبارة عن مؤَلَّف جَماعي نُشِرَ تحت إشراف مارك بتراكّا (Mark Petracca)، بعنوان «سياسات المصالح» (The Politics of Interests [١]). وهو يُبْرز جيداً المكانة الضخمة التي تشغلها مجموعات المصالح في المجتمع الأمريكي، ويقترح تجديد التحليلات المُكَرَّسة لهذا الموضوع. ويقدِّم العنوان الفرعي للمؤَلَّف، مجموعات المصالح المُتَحَوِّلَة، مؤشِّراً واضحاً على الملاحظات المروية فيه. وفي الوقت نفسه، في ١٩٩٣، نشر جيفري بيرّي (Jeffrey Berry) في الحوليات (The Annals) مقالاً أكَّد فيه أن العمل المتجدد لمجموعات المواطنين يسهم في توسيع الممارسات الديمقراطية، ويقدم وزناً مقابلاً فعّالاً لتدخلات مجموعات رجال الأعمال وأصحاب المشاريع لدى أصحاب القرار السياسي. وكان هذا المقال امتداداً للأطروحة التي دافع عنها منذ ١٩٨٤ في «مجتمع مجموعة المصالح»[٢] (The Interest Group Society)، والقائلة بأننا نشهد تقدماً متفجِّراً لمطالب المواطنين. وفي ١٩٩٩، دعم بشكل تجريبي الاقتراحات التي تقدَّم بها منذ ١٩٩٣ في مؤَلَّف بعنوان: «الليبرالية الجديدة» (The New Liberalism[٣])، لاحظ فيه الحضور المتزايد لمجموعات المواطنين التي تتجه لأن تشكِّل، جزئياً، وزناً مقابلاً للاتجاهات المحافظة التي كان هناك اعتقاد بملاحظتها على صعيد السلطات السياسية.

---

(١) Mark P. PETRACCA (dir.), The Politics of Interest. Interest Groups Transformed, Boulder, Westview Press, coll. « Transforming American Politics «, 1992 .

(٢) Jeffrey BERRY, The Interest Group Society, Boston, Little, Brown, 1984, 2º édi., Glenview, Scott, Foresman, 1989, 3º édi., New York, Longman, 1997 .

(٣) Jeffrey BERRY, The New Liberalism, The Rising Power of Citizen Groups, Washington, Brookings Institution Press, 1999.

وعبر هذه التفصيلات الأخيرة، اقترح بيرّي أيضاً تجديد المصطلح المُلامِس لمجموعات المصالح. فبعد الثنائية التي كان هو نفسه قد أسهم في نشرها، في كتابه «عمل مجموعات الضغط في سبيل الشعب» (Lobbying for the people [1])، وأقامها بين المجموعات التي تتابع مصالح غير مادية، ولا تقتصر على أعضائها فقط (مجموعات المصلحة العامة) (public interest groups)، والمجموعات الأخرى التي توزّع المنافع بطريقة انتقائية (مجموعات المصلحة الخاصة) (special interest groups)، اقترح استبدالها بتعارضٍ، رأى أنه أكثر وضوحاً وتبشيراً بخيرٍ جمٍّ، بين المجموعات ذات النزعة الاقتصادية والمهنية (المجموعات المهنية) (occupational groups) وكل المجموعات الأخرى، التي سمَّاها «مجموعات المواطنين، بالمعنى الحصري للكلمة (citizen groups)، ذات النزعات الأكثر تنوعاً، ومن دون استبعاد دفاع هذه المجموعات الأخيرة عن برامج تتضمن جوانب اقتصادية. وباختصار، فإن الطبيعة المادية للخيرات التي تنتجها المجموعة لم تعُد تشكّل، برأي بيرّي، سمة مميِّزَة حقاً للمجموعات فيما بينها. وبهذه الطريقة، يبدو أن المواقف التي كان مانكور أولسن (Mancur Olson) قد قدَّمها بنجاح منذ ظهور مؤَلَّفه الشهير «منطق العمل الجَماعي» (Logique de l'action collective [2])، عام ١٩٦٦، أُتْلِفت بالقوة؛ فالأفراد المنخرطون في العمل الجَماعي لا يتصرّفون إلَّا من أجل غايات أنانية، ولا يجنِّدون أنفسهم إلَّا من أجل مزايا مادية يقتصر التمتع بها عليهم حصراً. وبادعائه أن عمل

---

(١) Jeffrey BERRY, Lobbying for the people. The Political Behavior of Public Interest Groups, Princeton, Princeton University Press, 1977 .

(٢) Mancur OLSON Jr., The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Harvard University Press, 1965; traduction française, Logique de l'action collective, Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Sociologies «, 1978, 2º édition, 1987 .

مجموعات المواطنين يقود إلى تحسّن العمليات الديمقراطية، يقلب بيرّي أيضاً المنظور الذي بموجبه يُدْخِل عمل المجموعات تفاوتاً في متابعة المُثُل العليا الديمقراطية.

إن التجديد الذي يبدو أن دراسة مجموعات المصالح قد استفادت منه لم يكن، من دون شك، غريباً عن الانحطاط المُفْتَرَض للأحزاب السياسية[1]. ومن المحتمل بالفعل أن يدفع عجز الأحزاب المواطنين إلى اللجوء إلى مختلف المجموعات التي تلتمس دعمهم، أو تعرض عليهم تحمُّل عبء مصالحهم من أجل الارتقاء بها بشكل أفضل، أو من أجل تأمين الدفاع عنها لدى مختلف السلطات، أو المؤسسات التي يمكن أن تلحق ضرراً بمصيرها. إن هذا الوضع لم يكن، من جهة أخرى، مُسْتَجِداً تماماً، كما تشهد على ذلك التحليلات التي أجرتها إليزابيت كليمنس (Elisabeth Clemens).

ممارَسة منتشرة... ومحميَّة

نَجَم الاستبيان النظري الذي أثارته ظاهرة مجموعات المصالح، جزئياً، عن أهمية الممارسات التي تطعَّمت بها. وقد أثبت سبرٌ للرأي أجرته غالوب (Gallup)، في مطلع الثمانينيات، أن نحو ٢٦% من الأمريكيين، على الأقل، يشاركون في مجموعات، منهم نحو ٢٠ مليوناً بصفة أعضاء طبقاً للأصول، ونحو ٢٠ مليوناً إضافيين، بصفة متعاطفين يذهبون بشكل ملموس إلى حدِّ

---

(١) حول هذا الموضوع، انظر:

Raymond HUDON, « Médiation, représentation et démocratie. Changements d'itinéraires entre la société civile et les institutions politiques « dans: Jean Crête (dir.), La science politique au Québec. Le dernier des maîtres fondateurs, Hommage à Vincent Lemieux, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 219- 245.

دفع مساهمة مالية. وجرى من خلال سجلات مختلفة إحصاء ما بين ٢٠ إلى ٢٥ ألف جمعية على الصعيد القومي في الولايات المتحدة، وهي مشاركة ذات دلالة على الأقل بالنسبة لتنشيط المجتمع في عصرٍ يجري الحديث فيه عادة عن لامبالاة! ومع ذلك، فإن الأمريكيين يبدون شيئاً من التناقض تجاه مجموعات المصالح التي نادراً ما يمتنعون عن ازدرائها في الوقت الذي يلجؤون فيه إليها بلا تحفظ تقريباً. وهو وضعٌ غريب أشار إليه وليم براون (William Browne) في كتابه «المجموعات، والمصالح، والسياسة العامة في الولايات المتحدة» (Groups, Interests, and Public Policy[1])، الذي يذكِّر فيه أيضاً بشكل مناسب بأن هذا الموقف يتفق مع الشعور المضطرب الذي يخالج جزءاً كبيراً من السكان تجاه السياسة والسياسيين، الذين نادراً ما يمتنعون عن اللجوء إليهم، بعد احتقارهم لهم بنبرة عالية!

وعلى الرغم من الانتقادات التي يمكنهم صياغتها إزاء ممارسات «الآخرين»، يعترف الأمريكيون مع ذلك بلا تحفظ بالشرعية السياسية لأعمالهم. فقد حمى الدستور بالفعل الممارسة المنتشرة اجتماعياً، للحياة ضمن مجموعات. فمن يجرؤ على وضع الحق بالتجمع موضع اتهام سيرى من يُذكِّره بالتعديل الأول للدستور الذي يضمن حرية الكلام والتجمّع لكل مواطن: «لن يسنّ الكونغرس أي قانون يمسّ إقامة أو منع الممارسة الحرة لدينٍ، أو يقيّد حرية الكلام أو الصحافة، أو حق الشعب في التجمّع بسلام، أو بتوجيه عرائض للحكومة للتعويض عن الأضرار التي يشكو منها»[2]. ويمكن للطعون القضائية التي يأذن

---

(١) William P. BROWNE, Groups, Interests, and U.S. Public Policy, Washington, Georgetown University Press, 1998 .

(٢) Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of=

بها أن تكون فعَّالة للغاية، ولا سيما في مجال عمليات تجميد المشاريع الحكومية، سواء أكانت ناشئة أم لا، وبشكل مباشر أم غير مباشر، عن مطالب مجموعات متنافسة. وهكذا، وجدت الرابطة القومية لحَمَلَة البنادق National Rifle Association)، في مرّات عِدَّة، في هذه الطعون سبيلاً مؤسَّساتياً لتجميد، أو لتأخير، التدخلات الهادفة إلى تنظيم انتقال الأسلحة النارية. إلَّا أن هذه الحماية الدستورية تتضمَّن حدوداً، وتشهد على ذلك حالة نقلها أمي غوتمان (Amy Gutmann)، في كتابه حرية التجمّع(Freedom of Association)[1]. ففي حكم صادر في ١٩٨٣، أنكرت المحكمة العليا على جامعة بوب جونز (Bob JoneUniversity) صفة المنظمة ذات الهدف غير الربحي، وبالنتيجة، الحق في إصدار إيصالات من أجل الحصول على تخفيضات ضريبية. ويتعلق هذا الخرق الواضح لحرية التجمع بالممارسات التمييزية للمؤسسة. لقد حدَّد النقاش الذي اتّبَعه غوتمان جيداً مدى التعديل الأول. هل كان بإمكان جامعة بوب جونز الحصول على الاعتراف المنشود لو كانت بالأحرى منظَّمة دينية؟ يوجد جناحان للجواب؛ فالتجمّع الديني «له الحق» بإطراء التمييز إن لم تتجاوز الآراء المُعَبَّر عنها فيه حقل الممارسة الدينية، بالمعنى الحصري للكلمة. وبالمقابل، فإن أنصار دينٍ ما لا يمكنهم بأي طريقة كانت تبنّي مواقف تمييزية في ممارستهم لوظائف ذات طبيعة مدنية، كتشغيلهم لعمَّال.

وهكذا، يقود كلٌّ من حقِّ التجمّع، وحقِّ تقديم العرائض المرتبط به، بإتاحتهما المجال لممارسة اجتماعية محميّة بالطُرُق الدستورية، إلى وقائع

---

the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the= government for a redress of grievances.»

(١) Amy GUTMANN (dir.), Freedom of Association, Princeton, Princeton University Press, coll. « University Center of Human Values «, 1998 .

سياسية لا تشكِّل موضوعاً لأحكام تحظى بالإجماع. وتعبِّر الاختلافات في الآراء بشكل رئيس عن اختلافات أيديولوجية. ففي الأوساط التقدمية، يجري التنديد بالسيطرة المُفْتَرَضة لمجموعات رجال الأعمال وأصحاب المشاريع، التي تشجع عليها عدم كفاية الرقابة على أنشطة ضغط المجموعات، التي تكرِّس علاقات غير متكافئة مُعْلَنة، وقدرة على التأثير متغيِّرة إلى أقصى حدّ. وهكذا، أظهر دافيد جاغوب (David Jacobs)، مرة أخرى، في كتابه «أعمال مجموعات الضغط وبنية القوة في أمريكا» (Business Lobbies and the Power Structure in America)، أن جمعيات رجال الأعمال تتمسّك عموماً بالخط الصلب في علاقاتها مع المنظَّمات النقابية، والمنظمات الأخرى التقدمية، وأنها تقدِّم نفسها كمتراس لحرية المشروع والتجارة. ويبقى مع ذلك أن هناك رجال أعمال يقدِّمون، بشكل فردي، مواقف توفيقية بقدر أكثر، وجذرية بقدرٍ أقل، لا ينتج عنها قدر أقل من النتائج الصغيرة، برغم أنهم يمثِّلون أقلية بشكل واضحٍ جداً. فالجمعية الأمريكية للأعمال الصغيرة (American Small Business Association)، على سبيل المثال، تضمّ قادة مشاريع تعلن عن تعلقها بحماية البيئة، وتأسيس حدّ أدنى لائق من الأجر، والتدخل الحكومي. ومِمَّا يُظْهِر هذا الأمر أيضاً أن غرفة التجارة في الولايات المتحدة تشارك مع قادة نقابيين في رابطة السياسة القومية (National Policy Association)، (التي كانت تسمَّى سابقاً رابطة التخطيط القومي) (National Planning Association)، على الرغم من أن مواقف هذه الرابطة لا تتفق بدقة مع توجهات الغرفة. وهكذا، تُسْهم أعمال الإحسان التي توافق عليها الغرفة في إعطائها صورة جيدة! وبالمقابل، فإن التشدّد العام للغرفة لا يبدو ظاهرياً «كافياً» في نظر بعض الفاعلين السياسيين، فقد سبق أن أخذ بعض النواب الجمهوريين على قيادة الغرفة

أنها تشكِّل حصان طروادة ليبرالي، وأنه ينقصها الحزم في انتقادها لسياسات الرئيس كلينتون! وكان على قيادة الغرفة، بحق، أن تجد في مثل هذه الانتقادات إهانة لها...

لقد أُبْرِزَت بشكل متكرّر التوجهات المحافظة للسياسات العامة الأمريكية؛ فالخدمات الاجتماعية بقيت غير كافية، والوصول إلى العناية الصحية بدا ضعيفاً، واللامساواة الاقتصادية والاجتماعية سُمِحَ بها، إلخ. وهكذا، تساءل مارتن غيلن (Martin Gilens) (في كتابه: لماذا يكره الأمريكيون الرفاهية (١)(why Americans Hate Welfare)، في مسعى تحليلي أكثر من مسعى مقالات ميخائيل مور (Michael Moore) النقدية، عن سبب وجود سياسات اجتماعية مرعبة لدى الأمريكيين! لقد قيل غالباً بلا روية إن الأمريكيين يفضلون المسؤولية الفردية، ويَظْهرون بالأحرى مُقَاوِمين لتوسّع الدولة، التي يُحْكَم عليها بشكل منتظم بأنها غازية. ويقال دائماً أيضاً، مع قليل من الفوارق، إن التوجهات المحافظة التي تميّز السياسات الأمريكية تعود إلى سيطرة المصالح الخاصة المنظَّمَة على عمليات اتخاذ القرار، وهي المصالح التي يتوصل فيها ممثِّلو المصالح المهيمنة (أوساط رجال الأعمال، والتجمعات المهنية، وأرباب العمل بين آخرين) إلى استبعاد القوى والمواقف التي يمكن أن تثير لديهم الشك، أو إلى التقليل من اعتبارها. إلَّا أن هذه الرؤى، التي كانت تعتمد عليها جزئياً آفاق بنتلي أو ترومان، تبدو مُخْتَزِلة للمشهد من زوايا عِدَّة. فهي تخفِّف أولاً بشكل تعسفي من دور السياسيين، ثم إنها تُحَقِّر القرار العام بجعله مجرد نتيجة لألعاب

(١) Martin GILENS, Why Americans Hate Welfare, Race, Media, and the Politics of Anti-poverty Policy, Chicago, University of Chicago Press, 1999 .

قوى مُحَدَّدة مسبقاً. وهي تعرض أخيراً، مفاهيم مانوية (manichéen) للعلاقات في المجتمع. إلَّا أن القرارات الملموسة تنتج، بصفة عامة، عن عملية أكثر تعقيداً، وهي بشكل خاص تُعَدُّ أحادية الطرف بقدر أقل.

فعلى سبيل المثال، عُزِيَ فشل المشروع الذي تقدَّم به، عام ١٩٩٢، المرشح بيل كلينتون، والخاص بإنشاء نظام تأمين شامل ضد المرض، بشكلٍ رئيس، إلى معارضة المجموعات الطبية وممثّلي المُؤَمِّنين، حيث رأى كلٌّ منهما إنشاءَ طبٍّ جَمَاعي بإشراف الدولة تدبيراً اشتراكياً. وقد خَلُص تحليل أدق، كذاك الذي أجراه تيودور مارمور (Theodore Marmor) في كتابه سياسات العناية الطبية (The politics of Medicare)[1]، إلى استنتاج أن أحد أُولى هموم كلينتون، بعد أن أصبح رئيساً، كان يتمثّل بدقة في عدم إعطاء هذا الانطباع عن وجود إرادة تدخّلية لديه، وهو الذي بذل كثيراً من الاهتمام بتقديم نفسه كديمقراطي من نوع جديد، ومعاكس بقدر أقل لمواقف الجمهوريين. إلَّا أنه كان عليه أيضاً التحقق، كما فعل آخرون قبله ومعه، من أن توافقاً على وجود مشكلة لا يؤدي بأي طريقة كانت إلى اتفاق آلي على الحلول التي ينبغي الأخذ بها. لقد كان الرهان المركزي ذا طبيعة ضريبية أولاً، وكان عليه أن يأخذ اللون الخاص للتوترات بين الأجيال. وكان من المُعْتَرَف به عموماً في ذلك الحين أن برامج العناية الطبية والمساعدة الطبية، التي أُنْشِئت في منتصف الستينيات، يجب أن يجري إصلاحها بطريقة تُمَكِّن من تجنب انحرافاتها في الميزانية، ومن منع التضخم الضريبي الذي يقود إليه إبقاؤها

(١) Theodore R. MARMOR, The Politics of Medicare, Londres, Routeledge & K. Paul, 1970; 2º éd., Chicago, Adline Publications, 1973; 3º éd., New York, Aldine de Gruyter, coll. « Social Institutions and Social Change», 2000 .

على وضعها الراهن. ضمن هذه الشروط، كان كل مشروع للتوسّع في البرامج العامة للصحة يعمل على بروز شبح الابتزازات الضريبية المتصاعدة، التي كانت الأجيال الأكثر شباباً ترى، من منظور الشيخوخة «المتسارعة» للسكان، أنها ستكون أولى ضحاياها. وكان هذا الخوف يتضاعف بشيء من الغيظ الناشئ عن كون حكومتَيْ ريغان وبوش قد هاجمتا بقسوة، إبان الاثنتي عشرة سنة السابقة، البرامج التي كانت مفيدة للأجيال الأكثر شباباً. وضمن هذه الشروط، عبأت رابطة «الأمريكيين من أجل الإنصاف بين الأجيال (Americans for Generational Equity)» قواها بنجاح، ووجدت صدى مؤاتياً لها أدى إلى التخلي عن المشروع. ومع ذلك، فإن الجميع كان يقرُّ بأن المنظومة الصحية الأمريكية كانت غالية التكلفة كثيراً على الرغم من أنها تتعلق في جزء كبير منها بالميدان الخاص، بل إنها كانت أغلى بكثير من المنظومة الصحية الكندية، في الوقت الذي يبقى فيه أداؤها أقل بكثير. لقد أدّت المبالغة في تضخيم عجز البرامج الموجودة، والمزايدة التي أثارتها المعارضات الحزبية، التي زادت من حدَّتها سيطرة الجمهوريين على الكونغرس، إلى الفشل المعروف، وأخَّرت تبني إصلاح برامج العناية الصحية والمساعدة الصحية إلى ١٩٩٨-١٩٩٩، بفضل سلسلة من التحولات المهمة. وهكذا، أُرْغِمَ الديمقراطيون، في أثناء حملة الانتخابات الرئاسية لعام ١٩٩٦، على أن يأخذوا في الحسبان سيطرةَ الجمهوريين على الكونغرس، وتقريراً صادراً عن لجنة مشتركة من مجلسَيْ النواب والشيوخ، ومؤلَّفة من أعضاء من الحزبين، اقترح إنشاء نظام يتدخل فيها كلٌّ من القطاعين العام والخاص بشكل

تنافسي. وقد أُقيم في النهاية نظام قسائم نظراً لأن الرابطة الطبية الأمريكية (The American Medical Association) كانت ترى فيه، منذ سنوات عِدَّة، وسيلة لتثبيت مداخيل الأطباء. كما أن اتحاد منظومات الصحة الأمريكية (Federation of American Health Systems)، الذي يضمّ نحو ١٤٠٠ مستشفى خاص، اعتقد أن الإدارة المُعَدَّلة للنظام قد تسمح فعلياً بتخفيض تكاليف العناية الصحية من خلال تحويلها جزئياً إلى مسؤولية المرضى. إن هذا المشهد يذكِّرنا، في نهاية الأمر، بأن التحليلات التي تهمل تشابك العناصر المختلفة يمكن أن تكون تبسيطية بشكل مُفْرِط. وكذلك سيكون بالقوة حال الآراء التي تربط عمل مجموعات المصالح بسيطرة المصالح الاقتصادية في المجتمع.

إن المجتمع هو قبل كل شيء بنية تقوم على السيطرة. فمختلف المجتمعات تتميز فيما بينها بأهمية حالات اللامساواة التي تُلاحَظ فيها، وبطبيعة الآليات المُسْتَعْمَلَة من أجل مأسستها أو تذليلها. إلَّا أنه لا وجود لمجتمعٍ لا يمكن أن يُفَصَّل وفق الطريقة الوحيدة للسيطرة التي تفرضها السلطة؛ فمثل هذا العمل لا يمكن على الأقل أن يُعاد إنتاجه إلى ما لا نهاية. إن المجتمعات المنفتحة تتميّز بدقة عن النظم الاستبدادية بهذه القدرة على دمج المجموعات والفئات غير المرتبطة بالطبقات المسيطرة. ومن وجهة النظر هذه، يتميّز المجتمع الأمريكي بكونه مجتمعاً تعددياً تجد المجموعات التي تمثل أقليات فيه طرقاً للتعبير عن آرائها ومصالحها. وعليه، فإن هذا المجتمع لا يعاني من عجز حقيقي بالنسبة للأغلبية الساحقة من المجتمعات الغربية. إن المساواة الفعلية ليست بالتأكيد السمة الأولى للمجتمع الأمريكي المعاصر، كما أن المساواة في الحقوق لم تكن تشكّل مُعْطَى أصلياً

فيه. والمكاسب في هذا الاتجاه نجمت عموماً عن صراعات تاريخية عالية المستوى، وتسويات مؤسَّساتية سمحت لمجموعات أقل حظوة بالدخول في دوائر اتخاذ القرار نظراً لامتلاكها وسائل مختلفة للوصول إليها.

وهذا ما توحي به التحليلات الحديثة لجيفري بيرّي الذي أكّد، كما أشرنا إلى ذلك سابقاً، أن البرنامج السياسي للكونغرس تطور بشكل محسوس منذ نهاية الستينيات، بإتاحته حيّزاً متنامياً لهذه المسائل التي يُقال إنها مميِّزة لما بعد الحداثة على حساب قيم ذات طبيعة مادية بشكل أدق. وقد عُزِيَ هذا التغيير بشكل خاص إلى تزايد أنشطة الضغط لدى مجموعات المواطنين التقدميين، على الرغم من أن المجموعات المحافظة تدخلت هي أيضاً بقوة لدى أصحاب القرار في مسائل من النمط نفسه، مثل الإجهاض، والقيم الأسريَّة، إلخ. ويشهد على هذا التوجه الجديد الاهتمام الذي كان على المرشحين لانتخابات خريف ٢٠٠٠ أن يكرّسوه لحقوق الأقليات الجنسية، على سبيل المثال، في إثر تظاهرات كتظاهرة ٣٠ نيسان ٢٠٠٠ التي جمعت أكثر من ٣٠٠ ألف من المِثْليين الرجال والنساء في واشنطن. ومع تحديد الأمن، الذي أثارته أحداث ١١ أيلول ٢٠٠١، كان برنامج الحملة عام ٢٠٠٤ من طبيعة مغايرة كلياً. وبالمقابل، فإن من الملائم الإشارة إلى أنه بعد الأساطير الشعبية التي جعلت من جورج دبليو بوش وكيلها الخاص، وجدت المجموعات الدينية المحافظة، التي كانت قد وضعت كل آمالها في رئاسته، نفسها في النهاية مصابة بخيبة أمل قوية!

إن الانشغالات الاقتصادية لم تنسحب كلياً من العالَم المعاصر، كما ينبغي. فتحت ضغط حركات الاحتجاج الجديدة استُدْرِج السياسيون، وكذلك التجار وأصحاب المشاريع، على سبيل المثال، إلى دمج انشغالات

بيئية في «صورتهم الرفيعة»، وإلى إعلان تسامحهم (أو قبولهم) تجاه تصرفات لا تزال موضوعاً لرفضٍ، أو حتى لقمعٍ في بعض الأوساط. وبالمقابل، وبشكل متناقض ظاهرياً، أخذت القيم المرتبطة بالاستهلاك شيئاً من الاتساع بحيث حرَّفت تصرفات المواطنين وحولتها إلى تصرفات استهلاكية في كل ما يتصل بالأموال والخدمات العامة [1].

اختيار الأهداف وأشكال العمل

تتطلب ممارسة التأثير على القرارات العامة معرفة خاصة بالبُنى والآليات المؤسَّساتية من أجل التعرّف إلى الأهداف المناسبة لتدخلاتها، التي يمكن أن تأخذ أشكالاً متنوعة للغاية. وقد تميَّزت دراسة هذا البُعْد من عمل مجموعات المصالح في أغلب الأحيان بشَلَّالٍ من التصورات المُسْبَقة التي حجبت التطورات التي طبعت الربع الأخير من القرن. وقبل إجراء فحصٍ مختصر للوسائل التي أصبحت مجموعات المصالح تملكها من الآن فصاعداً، وتستعملها بطرق مختلفة وفقاً للرهانات والسياقات، لنولي باختصار انتباهاً للأهداف التي تتطلع إليها هذه المجموعات نفسها من أجل تأمين الارتقاء بمصالح «أعضائها»، أو الدفاع عنها.

---

(١) حول ظاهرة المواطن المستهلك، انظر أولاً:

Margaret SCAMMELL, « Citizen Consumers. Towards a New Marketing of Politics? «, dans John CORNER et DICK PETS (dir.), Media and the Restyling of Politics. Consumerism, Celebrity and Cynicism, Thousand Oaks, Sage Publications, 2003, p. 117- 136.

وينجم عنه أثرٌ لشَخْصَنة الديمقراطية ناقشه ماتوي كرنسون وبنجامين غينسبيرغ، في:

Matthew CRENSON et Benjamin GINSBERG, Downsizing Democratcy. How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2004.

إن العروض الكلاسيكية لمجموعات المصالح تتبع أنموذجياً خطة تتضمن، على الأقل في جزء مهم منها، ومع بعض المتغيرات الصغيرة، تتابعاً في الفصول التي تتناول على التتالي تدخلات المجموعات لدى أعضاء الكونغرس، والرئاسة ومَنْ يحيط بها، والإدارة، والقضاء. كما يجري عادة أيضاً سبر العلاقات مع الأحزاب، والتوجه إلى الرأي العام. وكان دافيد ترومان قد اتبع بالإجمال هذه الطريقة بالعرض في مؤَلَّفه العملية الحكومية (The Governmental Process). وفي ١٩٦٥، تمسّك ليون ديون بخطة مماثلة في كتابه «المجموعات والسلطة السياسية في الولايات المتحدة» (Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis)[١].

ولقد جعلت بعض التغيّرات المؤسَّساتية المهمة هذه الطريقة بالتعرّف إلى الجهات التي تتوجّه إليها ضغوط وتدخلات مجموعات المصالح وممثِّليها بالية قليلاً. وعلى الرغم من الدور الحاسم دائماً للمشرِّعين، فإن ممثّلي المصالح يعون جيداً أهمية الإدارات في عملية إعداد السياسات العامة ووضعها موضع التنفيذ. ولنفكر أيضاً في اتفاق التبادل الحر بين دول أمريكا الشمالية (ALENA) الذي أحدث، من خلال إضافته الدرجات الموجودة للقرارات السياسية، توجهاً جزئياً جديداً، يحتمل أن يكون مهماً، لعمل المجموعات[٢]. كما أن انخراط عدد متزايد دوماً من المجموعات

---

(١) Léon DION, Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis, Québec/ Paris, Presses de l'Université Laval/ Armand Colin, 1965.

(٢) لا تزال الدراسات حول الموضوع منعدمة تقريباً في سياق أمريكا الشمالية. ويضاف إلى هذا أن الدراسات تنتشر بوفرة حول نتائج المؤسسات الأوروبية على بنية عمل المجموعات، التي «تُجْبِر» على خلق مجموعات أوروبية خالصة، أو تقود=

شجع، منذ نحو نصف قرن[1]، مساعٍ استدعت مشاركة أوسع، واستعارت منذ ذلك الحين نبرات شعبوية أكثر. وقد سبق لغراهام ويلسون أن أشار إلى هذا التحوّل في كتابه «مجموعات المصالح في الولايات المتحدة» (Interests Groups in the United States)[2]. وفي كتابه «الليبرالية الجديدة» وثَّق جيفري بيرّي هذا التحوّل من وجهة نظر أخرى من خلال فحص الانتباه المتزايد الذي تتمتع به مجموعات المواطنين. وترك هذا الأمر المجال للشك في المكانة التي يحتلّها الرأي العام من الآن فصاعداً في كل خطة تدخل حول قرار عام، بطريقة مُبْهمة تقريباً. وأخيراً، فإن التقدم الظاهري

=المجموعات الوطنية والإقليمية إلى إعادة التفكير بطرائق تدخلها. وكمثال على هذا النمط الأخير من الدراسات، انظر:

Wyn GRANT, Presure Groups and British Politics, New York, St. Martin's Press, 2000.

(١) يشهد عدد الجمعيات المسجلة في موسوعة الجمعيات (Encyclopedia of Associations) على هذا التقدم: فرقم ٥٨٤٣ تسجيل في عام ١٩٥٩ قفز حرفياً ليبلغ فيما بعد ٢٣٢٩٨ في ١٩٩٥، واستقر ظاهرياً عند ٢٢٣٦٦ في عام ٢٠٠٥. وبالنسبة لسنوات بين ١٩٥٩ و١٩٩٥، أجرى فرانك بومغارتنر (Frank M. BAUMGARTNER) وبيث ليتش (Beth L. LEECH) تقسيماً بحسب نماذج الجمعيات، وعرضه بشكل منظَّم في كتابه:

Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and Political Science, Princeton, Princeton University Press, 1998, p. 109.

وبالنسبة لسنة ٢٠٠٥، أخذ ريمون هودن ثانيةً بالعملية نفسها، وعرضها في كتابه:

Dura lex sed lex et Rules are made to be broken, Éclairages sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, Québec, Rapport préparé pour le commissaire au lobbyisme du Québec, mai 2007, p. 21.

(٢) Graham WILSON, Interests Groups in the United States, Oxford/ New York, Clarendon Press/ Oxford University Press, 1981.

لتقانات الإعلام الجديدة تخفي انقلاباً ممكناً في طرائق تدخل المجموعات لدى أصحاب القرار. إن هذه التغيّرات الثلاثة تستلزم بالضرورة بعض التعليقات التي تمسّ، في آن معاً، طبيعة الفاعلين المتورّطين، والوسائل المُسْتعمَلَة.

إن المؤسّسات فوق القومية التي ترافق عولمة التبادلات الاقتصادية تُكْرِه مجموعات المصالح على إعادة النظر في استراتيجياتها. وقد سبق أن أشرنا بعبارات عامة إلى أشكال المنطق الجديدة التي ينبغي عليها التفكير فيها. فعلى سبيل المثال، لم يعُد يكفي دائماً إقناع السلطات الوطنية بصوابيَّة مواقفها، حتى وإن كانت ضرورة توسيع ميدان عملها تكون من دون شك أقل إلحاحاً عندما تشكّل بلادها القوة العالمية الأولى! فالعالم لم يعُد من الممكن مع ذلك التفكير فيه كأنه إناء مغلق، والسياسات أصبحت تُقَرَّر بدرجات متناقصة وفقاً للطريقة «الانعزالية». وكما هو الحال بالنسبة للفاعلين في المجتمع المدني، فإن الفاعلين الحكوميين يمسُّهم هذا التطور في العالم المعاصر. وزيادة على ذلك، يحصل أن ترى السلطات في بلدٍ ما غالباً أن مهمة السهر على الارتقاء بمصالح أعضاء الجماعة الوطنية، ولا سيما الفاعلين الاقتصاديين فيها، والدفاع عنها، يُضاف إلى التوكيل المُعْطى لها للارتقاء بالمصلحة القومية وللدفاع عنها. إن نتيجة هذه الوظائف للدولة – المحامية، التي لم تكن غير معروفة بشكل مطلق، تتمثل في التشديد على تحوّل البعثات الدبلوماسية في الخارج إلى وكالات للضغط. وقد كانت هذه النقطة ملائمة بشكل خاص في العاصمة الأمريكية التي ألزم فيها قانون تسجيل الوكلاء الأجانب (Foreign Agents Registration Act)، منذ ١٩٣٨، وعشية اندلاع الحرب العالمية الثانية، كل ممثِّلٍ لمصالح أجنبية بالإعلان عن

أنشطته لدى وزارة الخارجية. ففي ذلك الحين، كانت الممارسة الحرة لمجموعات الضغط مقبولة للرعايا الأمريكيين وحدهم! وقد شكّل هذا التوجه لضغطٍ بين الحكومات على الصعيد الدولي تقريباً، رداً من نمطٍ من علاقات كانت سارية، منذ زمن طويل، بين قادة الولايات (والسلطات البلدية) وقادة السلطات الاتحادية. وباختصار، فإن أنشطة التمثيل تتأسّس تقليدياً من اتصالات مع الفاعلين في هذا الفرع أو ذاك من فروع النشاط الحكومي، من الكونغرس إلى الرئاسة، ومن دون إهمال الموظفين. أما حالة السلطة القضائية فتبدو حسّاسة أكثر.

إن ألعاب التأثير تجري، بنظر الشخص المُدَنَّس، بين أناس يعرفون بعضهم جيداً؛ فأنت قريب من الوزير، أو المُشَرِّع الذي يبدو مُصْغياً إلى توسلاتك، ويرتِّب أموره ليُرْضيك من دون إظهار ذلك كثيراً! وهذه الإسقاطات «المروية» تغذّي الحكايات الفولكلورية التي تمسّ الحياة السياسية الأمريكية، وتطمس بُعْداً أساسياً من كيفية ممارسة التأثير، التي تُعَدّ فعلياً قضية معارف، أو بتعبير أفضل، قضية معلومات. إن الانتقادات الأقل مجاملة ستعترف بهذا الأمر من دون عناء كبير، كما فعل ذلك جيفري بيرنبوم (Jeffrey Birnbaum)، مراسل مجلة وول ستريت جورنال (Wall Street Journal) في البيت الأبيض، في كتابه «أعضاء مجموعات الضغط» (The Lobbyists[1]). فأعضاء مجموعات الضغط والسياسيون الذين يقبلون الحديث عن ذلك علناً يشيرون جيداً إلى أن العلاقة بين مَنْ يقرِّر وممثل المصالح يمكن، في حال غياب معلومة غير معروفة، أن تتوقف فجأة بلا نتيجة. وهذه القاعدة

(١) Jeffrey BIRNBAUM, The Lobbyists, How Influence Peddlers Get Their Way in Washington, New York, Times Books, 1992 .

تصلح من كلا الجانبين. فصاحب القرار الذي سبق أن اختار قراراً يجب أن يقتنع بأن إعادة النظر فيه تبرِّرها معطيات جديدة، ولما لا يُوقِف القرار، تُسهِم المعلومات الأكثر ملاءمة في توجيهه... أو في تأييد نواياه[1]. وبالمقابل، فإن ممثل مجموعة ما لا يستطيع القبول بشرعية قرار أو مشروع إلَّا إذا عُرِضَت وجهة نظر صاحب القرار بكل صراحة وبساطة. وعلى المعلومة المنقولة ألاَّ تبدو فقط ملائمة وموضِحَة، وإنما حقيقية ومؤَكَّدة أيضاً. وإلَّا فإن علاقة الثقة ستنقطع؛ فنسف المصداقية المستقبلية من أجل تحقيق مكسب بشكل مؤقت يمثل مجازفة تبدو عقلانيتها قابلة على الأقل للنقاش على المدى الأطول.

حتى في حال القبول بأن ألعاب التأثير تقتصر على مساومات بين «معنِيِّين» فإن توضيحات ما زالت تفرض نفسها. وكما يحكي لنا عضو سابق في لوبي، أصبح رئيساً لمكتب أحد النواب: تجاه المتطلبات التي تطبع حالياً إعداد القوانين والأنظمة، فإن على الشخص العام، برغم امتلاكه لمعارف عالية المستوى، أن يلجأ في أغلب الأوقات إلى خبرائه المسؤولين عن الاجتماعات النهائية التي تُعْقَد من أجل تحضيره للدفاع الجيد عن القرارات والمشاريع التي كان عرَّاباً لها. وضمن هذه الشروط، يصبح أيضاً من المهم معرفة الموظف المُكَلَّف بإعداد المشروع، أو القانون، أو النظام، الذي

---

(١) من المعروف من الآن فصاعداً أن أصحاب الأعباء العامة يولون انتباهاً أكثر لأعضاء مجموعات الضغط الذين يغذُّونهم بالمعلومات التي تذهب في اتجاه أحاسيسهم وتحليلاتهم الخاصة، بما أن هؤلاء يختارون غالباً تركيز تدخلاتهم لدى أصحاب الأعباء العامة الذين سبق أن كانوا، كما يبدو، مؤيدين لمواقفهم ومصالحهم. انظر:

Richard L. HALL et Alan V. DEARDORFF, «Lobbying as Legislative Subsidy «,American Political Science Review, vol.100, nº 1, 2006, p. 69-84

سيكون عادة متعطشاً لمعلومات تقود إلى اقتراح متين. ومن المؤكَّد أن الاتصالات السياسية الجيدة نادراً ما تبدو مُضِرَّة، لكن «الخيانات» السياسية ستأتي مع استحالة تقديم وجهة نظر الصديق بمصداقية[1]. وتسلط كريستين دو غريغوريو (Christine DeGregorio)، من جهة أخرى، الضوء في كتابها «شبكات الأبطال» (Networks of Champions)[2]، على دينامية المبادلات التي تفيد المشرِّعين وممثلي مجموعات المصالح على حدّ سواء، نظراً لأن هؤلاء يستطيعون الإسهام أيضاً في بلوغ المشرِّع أهدافه.

ومع دمقرطة أنشطة تمثيل المصالح، فإن مَن يتولُّون الأعباء العامة أصبحوا يشكلون موضوعاً لمراقبة متزايدة. ويمكن لتحقيقات وسائل الإعلام، والنداءات الموجَّهة إلى الرأي العام أن تبدو مدمِّرة لهم. وبحسب وجهة نظر مجموعات المصالح فإن التغيير يُتَرْجَم بممارسة تأثير يتّجه أكثر فأكثر لسلوك طرقٍ منحرفة. إلَّا أن الرأي العام، في ممارسته التأثير، لا يكون له معنى إلَّا إذا تجلَّى بأشكالٍ ملموسة. فعلى الرغم من استحضاره والاستناد إليه في أغلب الأحيان، فإن الرأي العام الذي يُخْلَق عن طريق الإحصاء

---

(١) يعتني أصحاب المشاريع الذين يشرفون غالباً على ظهور مجموعات جديدة، الذين يحرصون على بقاء «مخلوقاتهم» من خلال عدم وضع كل بيضهم في السلة السياسية، وذلك حتى في علاقاتهم مع «المحسنين» الذين سمحوا بتحقيق مشاريعهم، لكنهم يبقون حسَّاسين تجاه الظروف السياسية. وفي هذا الموضوع، يجب قراءة أنطوني نونيس (Anthony J. NOWNES) وألان سيغلر (Allan J.CIGLER) « Public Interest Groups and the Road to Survival «, Polity, vol. 27, nº 3,1995, p. 379-404.

(٢) Christine A. DEGREGORIO, Networks of Champions. Leadership, Access, and Advocacy in the U.S. House of Representatives, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

يكون له قليل من الوزن السياسي حينما يتعلق الأمر بتقرير سياسات خاصة، وهو لا يُحْسَب له حساب إلَّا إذا عُبِّئَ من أجل دعم مواقف فاعلين تجاوزوه بشكلٍ جذري. وحينذاك، يبدو كورقة رابحة أو كعنصر للسلطة أو للتأثير[1]. فبامتدادها إلى مجموعات أقل تمأسُساً، وتغطيتها لرهانات أكثر اتساعاً بمداها، أصبحت ألعاب التأثير ديمقراطية الطابع. وفيما يتعلق بالعمل، فقد تطور التأثير، الذي يُمارَس تقليدياً من خلال الوصول المباشر إلى أصحاب القرار من مختلف الدرجات، ليُدْرِج أشكالاً غير مباشرة. وقد حدَّد كن كولمان (Ken Kollman)، في كتابه خارج عمل مجموعات الضغط (Outside Lobbying)[2]، معنى ودلالة هذه الاستراتيجيات التي تفضّلها مجموعات المصالح، وذكَّر بأن تيارات الرأي نادراً ما تكون عفوية، لأن المجموعات تحرِّك الاستعدادات المُسْبَقة التي تكتشفها لدى السكان. ولهذا، فإن التبادلات بين ممثلي المجموعات وأعضاء الكونغرس لا يجري تجاوزها.

إن العلاقات الأكثر «حميمية» تذكِّر بالزمن الذي كان تمثيل المصالح فيه يشكِّل امتيازاً شبه حصري لمجموعات مُتَمَأسِسَة بقوة، ومرتبطة بالقطاعات المهنية، للنقابات وأرباب العمل، ورجال الأعمال. وحينذاك، كانت

---

(١) تحلِّل سوزان هربست (Susan HERBEST) في كتابها:

Reading Public Opinion: How Political Actors View the Democratic Process, (Chicago, TheUniversity of Chicago Press, 1998

هذه الحقيقة بتأكيدها أن الرأي الذي يُحْسَب بالنسبة للمُلْحَقين السياسيين القريبين من أصحاب القرار هو ذاك الذي كشفه عمل المجموعات واستُخْدِم بالمناوبة في وسائل الإعلام.

(٢) Ken KOLLMAN, Outside Lobbying. Public Opinion and Interst Groups Strategies, Princeton, Princeton University Press, 1998.

العلاقات مع السلطة تبدو مُتَّسِمَة بلا مساواة تؤدي بوضوح لصالح المنظمات التي تمثِّل المشاريع والتجارة، أو تلك التي بُنِيَت حول المهن الحرة. إلَّا أن توازناً نسبياً كان يحضر أحياناً في ظل الحكومات الديمقراطية. وقد كان هذا الطابع الخفي نسبياً مزعجاً لأنصار الممارسة الديمقراطية المفتوحة، كما كانت هذه السمة السرية، التي ضاعفت منها بعض انحرافات السلوك الشهيرة بشكل محزن، موقظة للشك. إن البراءة هي بالتأكيد مستشارة رديئة في تقييم أنشطة تمثيل المصالح. أما الفساد والاختلاس فيبقيا إغراءات حقيقية، ولا تنتمي بعض قصصهما إلى نوع من الخيال فقط. بناءً على هذه الأسس، جرت المطالبة بتنظيم ممارسة الضغط، بطريقة تضمن استئصال الممارسات المثيرة للشك، وتؤمِّن الاحترام التام لمبادئ الديمقراطية السليمة.

من حرية العمل إلى استقامة التدخل

كما ذكَّر بذلك كل من نورمان أورنشتاين (Norman Ornstein)، وشيرلي ألدر (Shirley Elder)، في كتابهما مجموعات المصالح، عمل مجموعات الضغط وصنع السياسة (Interest Groups, Lobbying and Policymaking)[1]، كان من الواجب انتظار العام ١٩٤٦ من أجل الحصول على تدبير تشريعي، تجسَّد في قانون التنظيم الاتحادي لعمل(Federal Regulation of Lobbying Act)، الذي كان بصفته جزءاً من قانون إعادة تنظيم السلطة التشريعية (Legislative Reorganization Act)، يهدف إلى كبح وقمع التجاوزات التي جرى التنديد بها بحدّة منذ أمد طويل[2].

---

(١) Norman ORNSTEIN et Shirley ELDER, Interst Groups, Lobbying and Policymaking, Washington, Congressional Quarterly Press, 1973.

(٢) حتى الآن بقيت الولايات المتحدة، مع كندا (وبولونيا!) البلد الوحيد الذي ينظم ممارسات مجموعات الضغط عن طريق التشريع. وقد حذت حذوها كل المجالس=

فبرغم فضحها منذ سنة ١٨٣٠، عرفت ممارسة مجموعات الضغط تقدماً متسارعاً حتى سنة ١٨٥٠. ومع هذا النمو تضاعف عدد الفضائح. كانت معاشرة أعضاء مجموعات الضغط تعني غالباً مصاحبة محترفي لعب القمار والنساء، الذين كانوا يتطلعون إلى إشباع شهوات بعض أعضاء الكونغرس. وجرى الشروع في تحقيقات عِدَّة بدءاً من ١٨٧٠. إلَّا أن أول تحقيق ذي طابع عام جرى فقط عام ١٩١٣. وفي أثناء هذه الاندفاعة، قُدِّم مشروع قانون يطالب بالإعلان عن أي علاقة مع مجموعة ضغط. لكن قوة معارضة ممثّلي القطاعات الزراعية، وقطاع العمل منعت تبنّيه. كما منيت محاولات عديدة أخرى بالفشل. في ١٩٢٨، كان على «قانون» تبنّاه مجلس الشيوخ أن يموت في أروقة مجلس النواب، وفي ١٩٣٤، عدَّل الكونغرس قانون الدخل (Revenue Act)، ورفع الاستثناءات الضريبية التي كانت تتمتع بها المجموعات، التي كان جزء جوهري من أنشطتها يهدف، عن طريق الدعاية أو غيرها، للتأثير على مجرى التشريع. وقبل تبنّي قانون ١٩٤٦، جرى فقط تبنّي بعض التدابير الدقيقة. ومع تعديل قانون الشركة المهيمنة ذات المنفعة العامة (Public Utility Holding Company Act) في ١٩٣٥، وقانون البحرية التجارية (Merchant Marine Act) في ١٩٣٦، أصبح أعضاء مجموعات الضغط العاملون لصالح مشاريع المرافق العامة والبحرية التجارية ملزمين بالتسجيل. وفي النهاية، وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، جرى تبنّي قانون تسجيل الوكلاء الأجانب، عام ١٩٣٨.

وعليه فإنه لم يتم التوصل في النهاية إلى تبنّي تدبير تشريعي ذي طابع عام إلَّا في ١٩٤٦. وقد انتُقِد هذا القانون من الجهات كلها، فبعضهم كان

=التشريعية في الولايات، وعدد من المدن الكبرى والتجمعات الحضرية المهمة، فأصدرت نصوصاً تشريعية وتنظيمية أظهرت فوارق فيما بينها.

يجده ناقصاً بشكل واضح، نظراً لكونه يفرض تصريحاً بسيطاً من دون وضع حدود، وبعضهم الآخر كان يرى فيه خرقاً لمبدأ حرية التجمّع وحق تقديم العرائض الذي نصَّ عليه الدستور. إلَّا أنه كان على المحكمة العليا أن تثبِّت دستورية القانون، في عام ١٩٥٤، في قضية الولايات المتحدة ضد هاريس (U.S. c. Harriss)، ولكن ليس من دون اختصار مداه بشكل كبير. وتلا ذلك سلسلة طويلة من أكثر من خمس عشرة محاولة لإقامة تنظيم عرف نهاية له بعد نحو أربعين عاماً. وسيكفي هنا التذكير ببعض فصوله، التي أثارتها فضائح جديدة كانت قد أثارت الجدل، وأدت إلى تحقيقات جديدة. وقد اقترح عضو مجلس الشيوخ جون كينيدي (John Kennedy) عدة مشاريع قوانين في عامي ١٩٥٤ و١٩٥٥، كما فعل ذلك الشيخ جون ماككلينان (John McClellan) في ١٩٥٧، الذي ضيّق مشروعه بشكل محسوس قانون ١٩٤٦، لكنه مات في أروقة الكونغرس الخامس والثمانين. وفي ١٩٦٦، عُدِّل قانون تسجيل الوكلاء الأجانب لعام ١٩٣٨ بحيث جرى اختصار مداه، على الرغم من تشديده على التأثيرات في عمليات اتخاذ القرار أكثر من تشديده على الطبيعة الهدَّامة للتدخلات. أما فيما يتعلق بقانون ١٩٤٦، فقد كان عليه أن يُعَدَّل مرَّات عِدَّة! وهكذا تبنَّى مجلس الشيوخ، في عام ١٩٦٧، مشروعاً كان يحظى بدعم الرئيس ليندن جونسون، وجرى فيه توسيع وتوضيح القواعد المتعلقة بالتسجيل والإفشاء، لكن مجلس النواب لم يصوِّت قط على النصّ. وفي عامي ١٩٧٠-١٩٧١، اقترحت لجنة من هذا المجلس نفسه مشروعاً جديداً صوَّب على معارضة مجموعات المصالح. وبينما كانت ولايات عِدَّة في الاتحاد، في مقدمتها كاليفورنيا، قد تبنَّت عن طريق الاستفتاء قوانين جديدة في عامي ١٩٧٤-١٩٧٥، بدا من المستحيل أن يجد المأزق حلاً له على الصعيد الاتحادي. وكان الكونغرس رقم ٩٤

مسرحاً لقصة شبه خيالية، حدثت بعد فضيحة ووترغيت، فقد وسَّع مشروع أعدَّه مجلس الشيوخ مفهوم مجموعة الضغط ليشمل المنظمات التي تتألف من عضو واحد يتقاضى أجراً منها على الأقل. ومن المفيد الإشارة إلى أن هذا المشروع الذي كان يتمتع بالدعم المحسوس لمجموعة القضية المشتركة (Common Cause) كان يصطدم بمعارضة رالف نادر! وفي الوقت الذي كانت تجري فيه المناقشات في مجلس الشيوخ، أعدَّ مجلس النواب مشروعين مختلفين كانا يُخْضِعان، في آخر الشوط، العلاقات مع أعضاء السلطة التنفيذية لوجوب التصريح، وذلك من بين أمور أخرى. ولم يُتوصل للتوفيق بين النصيّن الصادرين عن مجلس النواب ومجلس الشيوخ، الأمر الذي أدى إلى إجهاضهما. وعاد الكونغرس رقم ٩٥ إلى مناقشة الموضوع. لكن النتيجة كانت نفسها... إلى أن جرى في كانون الأول ١٩٩٥ تبنّي قانون الإفشاء عن أعمال مجموعات الضغط (Lobbying Disclosure Act). لكن جهداً لتعديل هذا القانون الأخير على يد الكونغرس رقم ١٠٥ مني بالفشل في عام ٢٠٠٦، بسبب استحالة التوفيق بين نصَّي القانون اللذين تبناهما على التوالي مجلس الشيوخ ومجلس النواب[1].

أما القانون الجديد، المطبق بدءاً من ١٩٩٦، الذي شكّل موضوعاً لتعديلات تقنية في ١٩٩٨، بموجب قانون التعديلات التقنية على الإفشاء عن أعمال مجموعات الضغط (Lobbying Disclosure Technical Amendments Act) فكان أكثر إكراهاً، وطبِّق على نطاق أوسع بكثير. وبالمقابل، كان باستطاعة

---

(١) للاطلاع على قصة هذا الفشل والتعليق عليها، انظر:

James A. THURBER, « Lobbying, Ethics, and Procedural Reforms: The Do-Nothing 109th Congress Does Nothing about Reforming Itself «, Extensions (revue électronique du Carl Albert Congressional Research and Studies Center), automne 2006.

«الوكلاء الأجانب» من الآن فصاعداً أن يسجلوا أنفسهم بموجب هذا القانون الأخير، الذي يفرض عليهم، بمجمله، متطلبات أقل من قانون ١٩٣٨. وقد سجلت التغييرات الرئيسة الأخرى التي أدخلها قانون ١٩٩٥-١٩٩٦ تقوية لا تُنْكَر لتأطير ممارسات مجموعات الضغط. فميدان القانون القديم، المقتصر على المساعي المبذولة لدى البرلمانيين بشأن مواد تشريعية، وُسِّع بشكل كبير لتُدْرَج فيه المساعي المبذولة لدى موظفي الكونغرس، ولدى أعضاء السلطة التنفيذية، وليشمل المساعي التي تتخطى نطاق المواد التشريعية. كما أضاف القانون الجديد، أخيراً، بُعْداً مهماً بإدخاله تمييزاً بين اتصالات مجموعات الضغط (lobbying contact) وأنشطة مجموعات الضغط (lobbying activity)، رائياً أن هذا المفهوم الأخير يشمل المراحل التمهيدية للتبادل بين عضو مجموعة الضغط ومَنْ يتولّى الأعباء العامة. وفضلاً عن ذلك، فإن تطبيق القانون لكون أعضاء مجموعات الضغط لم يعودوا مُلْزمين بتسجيل أنفسهم بشكلٍ إفرادي، لأن المطلوب هو تقديم الهيئة تصريحاً واحداً فقط. إلَّا أن كل المنظمات التي كانت تعكف على ممارسة ضغط أصبحت من الآن فصاعداً مُلْزَمة بتسجيل نفسها. وعلاوة على ذلك، فإن كل تصريح يجب أن يجري لدى كاتب مجلس النواب، وأمين سر مجلس الشيوخ. ولم تكن النتيجة قليلة الأهمية، فقد أكد عضو مجلس شيوخ عن ولاية ميتشغن، في عام ١٩٩٨، أنه «كان هناك ٦٠٧٨ عضو مجموعة ضغط مسجّلاً ومتعرفاً إليه في عام ١٩٩٥، العام الأخير للقانون القديم، و١٤٩١٢ عضواً في عام ١٩٩٦، العام الأول لتطبيق القانون الجديد. كما أن هناك أيضاً ١٠٦١٢ منظمة وفرداً مسجَّلين وفقاً لقانون ١٩٩٥، ولم يكونوا كذلك في ظل النظام القديم[1]». ولما أصبحت سنة

---

(١) عدد خاص من المجلة الإلكترونية Démocratie et droits de l'homme, vol. 3, nº 2, juin 1998, sur Les groupes de pression aux États-Unis, section intitulée « Le point de vue de deux parlementaires».

١٩٩٧ السنة المرجعية، بدا التقدم مذهلاً أكثر؛ فبحسب المعطيات المتوافرة في مجلس الشيوخ، قفز عدد أعضاء مجموعات الضغط المسجلين من ١٤٩٤٦ في ٣٠ أيلول ١٩٩٧ إلى ٢٠٥١٢ في ١٥ حزيران ١٩٩٩، ليسجل زيادة بنسبة ٣٧%. أما العدد الكلي للتسجيلات في الولايات، بحسب المعطيات التي جمَّعها مركز السلامة العامة (Center for Public Integrity)، فبلغ ٣٩١٨٦ في عام ٢٠٠٥...

وتقدِّم هذه المعطيات الأخيرة مؤشِّراً على أهمية ممارسات الضغط في واشنطن... وفي الولايات. وبحسب نائب ديمقراطي عن ولاية إنديانا (وهو مصدر مُطابق تماماً)، فإن جماعات الضغط هي القطاع الثالث للأنشطة ففي العاصمة الاتحادية للولايات المتحدة، ولا تتجاوزه إلَّا الحكومة والسياحة. وللاكتفاء بالحد الأدنى من الكلام، فإن ك. ستريت (K Street)، الذي يُعدّ مركز نشاط الضغط في واشنطن، لا يحيا في ساعة انحسار! فبحسب المعلومات التي جمَّعها مركز السياسات الحسَّاسة (Center for Responsive Politics) في طبعة ١٩٩٩ من نشرة Influence Inc.، التي نجد فيها أكبر مصدر جاهز للمعلومات الناتجة عن قانون ١٩٩٥، فإن الاتجاه هو بالأحرى للنمو... وهكذا، فإن إنفاق جماعات الضغط على المستوى الاتحادي ارتفع من ٢٦،١ مليار إلى ٤٢،١ مليار دولار بين عامي ١٩٩٧ و١٩٩٨، أي بزيادة ١٣% في السنة. ولقد استمر النمو في الارتفاع فيما بعد ليبلغ ٦،٢ مليار في عام ٢٠٠٦. إلَّا أنه ينبغي أن نضيف إلى هذا المبلغ ١٦،١ مليار جرى استثمارها في أنشطة جماعات الضغط في عام ٢٠٠٥، في ٤٢ ولاية توافرت فيها المعطيات.

ومن الممكن سرد كثير من التدابير الأخرى. ولكن سنكتفي بالإشارة، باختصار، إلى تدبير أخير لا يفوته أن يكوِّن انطباعاً؛ ففي ١٩٩٨-١٩٩٩، كان بإمكان كل عضو من أعضاء الكونغرس أن يحسب،

بالمتوسط، وجود نحو ٤٠ عضو جماعة ضغط في إثره[١]، ويقدِّر أنهم ينفقون ٧،٢ مليون دولار!

إن الملاحظات السابقة غالباً ما تُقَدَّم من أجل إبراز حالة الاستثناء الأمريكية. إلَّا أن الموضوع يستحق دراسة معمَّقة من المستحيل إجراؤها هنا. ومع ذلك، فإن السؤال التالي يُطْرَح: هل تعود هذه الحالة الاستثنائية إلى فرقٍ حقيقي على صعيد الممارسات؟ أم إن الفرق الكبير يأتي ربما من المعاملة ومن الاستقبال المحفوظَيْن للظاهرة؟. إن الأمريكيين، في عدم تناولهم لها بمعنى مُحَقِّر، وبعد نجاحهم في التخلص من عدد من تجاوزاتها، يرون عمل جماعات الضغط نشاطاً شرعياً، ونتيجة لهذا تبدو الظاهرة بمزيد من الشفافية، الأمر الذي لا يقود إلى إفراغ كل تفكير، وأحياناً كل تعبير عن قلق من هذه الممارسات، وبشكل أعم، من كل تدخل للمصالح في إعداد السياسات العامة وتطبيقها[٢].

هل الديمقراطية في خطر؟

منذ البداية، حتى قبل تبنّي الدستور، كانت مسألة سير الديمقراطية في الولايات المتحدة مطروحة، فقد تساءل ماديسون، في أوراق الاتحادي، عمَّا إذا كان من الواجب على عمل المجموعات أن يكون محدوداً، وكان مُراهناً على الحرية.

---

(١) كان المعدل الوسطي في الولايات مستقراً بشكل أكثر تواضعاً، في عام ٢٠٠٥، عند مستوى أكثر من خمسة أعضاء لدى كل مشرِّع، أما الذروة فبلغت أقل بقليل من ٢٠ في ولاية نيويورك.

(٢) كان بإمكاننا التطرق إلى مسائل أخرى حساسة، كمسألة تمويل المجموعات للأحزاب السياسية. كما أن التشريعات والأنظمة التي تمسّ لجان العمل السياسي (Political Action Committees) ترتبط عن قرب بموضوع هذا الفصل. ومع ذلك، فإنه نظراً للحيز المحدود الموضوع تحت تصرفنا فقد قدَّرنا أن الموضوع سيجد أيضاً مكاناً له في الفصل المخصص للأحزاب السياسية.

وكما ذكر جيمس ثوربر (James Thurber) في كتابه الديمقراطية وحقوق الإنسان (Démocratie et droits de l'homme)[1]، فقد اعتقد بالأحرى أن الحلَّ «قد يأتي من تنوّع السكان، ومن بُنية الحكم الجديدة». وقد أُعِدَّت آلية السلطات المقابِلَة (contres-pouvoirs) التي تميّز النظام السياسي الأمريكي في هذا المؤَلَّف. وقد سمح هذا الفصل بملاحظة الاتجاه نحو تنوّع أكبر في ممارسات تمثيل المصالح المتعدِّدة التي تؤلِّف المجتمع الأمريكي، مثله مثل كل مجتمع من جهة أخرى. وتشهد تحليلات جيفري بيرّي على ذلك، كما تقدِّم المعطيات حول ممارسات عمل مجموعات الضغط مؤشِّراً إضافياً. ونقدِّر، زيادة على ذلك، أنه جرى، بين عامي ١٩٧٠ و١٩٩٠، تأسيس لا أقل من عشر جمعيات جديدة أسبوعياً. ولو كان على توكوفيل القيام بجولة أمريكية جديدة بعد ١٦٥ - ١٧٠ عاماً على نشر كتابه الشهير فلن يكون عليه إنكار الملاحظات التي أبداها حينذاك. ومع ذلك، فإنه يبقى هناك شكٌّ فيما يتعلق بأثر هذه الممارسات على الطابع الراهن للمِثال الأعلى الأمريكي الذي كان يُلْهِم واضعي الدستور الأمريكي.

ويرى جوناثان روتش (Jonathan Rauch) أن هذا الانتشار لممارسات تمثيل المصالح أدى إلى الشلل الحكومي[2]. لكنه يقترح على الفور وجوب معالجة شيخوخة الحكم والديمقراطية من خلال التصرف قليلاً كما نفعل تجاه الشيخوخة؛ بما أن الأمر يتعلق بتطور محتَّم، فإن من الأفضل تعلُّم كيفية إدارته، أكثر من الاطمئنان كذباً بإخفائه، أو الإفراط بالتنديد به بلا نتيجة. إن الديمقراطية الانتخابية الأمريكية ليست حالياً في أفضل حالة لها؛ فانتخابات

(١) James THURBER, « La prolifération des groupes de pressions aux États-Unis», Démocratie et droits de l'homme, op.cit.

(٢) Jonathan RAUCH, Governmen's End. Why Washington Stopped Working, New York, Public Affairs, 1999.

١٩٩٦ الرئاسية سجَّلت، بنسبة ٩،٤٨%، أقل نسبة مشاركة في مثل هذه الانتخابات منذ عام ١٩٢٤، كما سجَّلت انتخابات عام ١٩٩٨ لاختيار نصف أعضاء مجلس الشيوخ أضعف نسبة مشاركة منذ عام ١٩٤٢، حين جرت انتخابات مماثلة في زمن الحرب. ومنذ ذلك الحين، لم يتغير الوضع بشكل محسوس. ويعزو جون جوديس (John Judis)، في كتابه «مفارقة الديمقراطية الأمريكية» (The Paradox of AmericanDemocraty)[1]، هذه التعبئة الضعيفة، والاستخفاف المُضَاف إليها بشكلٍ مخادع إلى التقدم في ظاهرة شارع ك (K street) (وهو أحد شوارع العاصمة واشنطن، الذي يوجد فيه عدد كبير من مكاتب مجموعات الضغط). ومع ذلك، فإنه لم يستسلم لروح الانهزامية. فبعد أن لاحظ، على غرار جيفري بيرّي، «ردَّ فعل» الحركات، من مختلف الاتجاهات، التي زادت من طعونها بالممارسات التي طوَّرتها المجموعات المحافِظَة والأكثر قوة، شكَّك مع ذلك في قدرتها على أن تشكِّل وزناً مقابلاً لسلطة هذه المجموعات. لكنه عبَّر بالمقابل عن يقينه بأن الأمريكيين سيتوصَّلون، كما حصل بعد عشرينيات القرن الماضي، إلى إعادة شيء من التوازن بين القطاعات الأقل حظاً في المجتمع، وتلك التي هي أفضل ثراءً بكثير. وقد أسَّس رهانه على ازدهار اقتصادي مُسْتَعاد، شبيه بذاك الذي عرفته العشرينيات، سيكون عليه الإسهام في إعادة شيء من الثقة في العمليات السياسية، وفي الاعتراف بشرعية جديدة للبرامج الاجتماعية المُعَدَّة بشكل أفضل.

إلَّا أن هذا العرض الكريم والمتفائل لا يُقْنِع تماماً، وهو لا ينضمّ على الأرجح إلى جوناثان روتش، الذي يرى أن الانتشار الأقصى للمجموعات

---

(١) John B. JUDIS, The Paradox of American Democraty. Elites, Special Interests, and the Betrayal of Public Trust, New York, Pantheon Books, 2000, 2º édi., New York, Routledge, 2001.

ينجم بالضبط عن توسّع هذه الدولة الحامية (État - providence) التي توزع المزايا على كل المجموعات، سواء أكانت في حاجة إليها أم لا. وبطريقة مختلفة، تطرح إيريس يونغ (Iris M. Young) تشخيصاً مشابهاً في كتابها «العدالة وسياسات الاختلاف» (Justice and Politics of Difference)[1]، فترى أن الدولة الحامية حوَّلت المواطن إلى مستهلك للأموال العامة. وقبل قرن من الزمن، كان أرتور بنتلي يتصوَّر علاقة المواطنين بالدولة بعبارات لم تكن مُسْتَقاة من منطق مختلف جذرياً.

ويرى كثيرون أن الديمقراطية الانتخابية لم تَعُدْ تؤمِّن تمثيلاً ملائماً حقاً، ويعتقدون أن من المفضل أن ينظِّم المعنيّون أنفسهم من أجل العمل على تقدّم قضيتهم، أو مصالحهم، وتشكيل وزنٍ مقابل. فمن دون تنظيم ستكون اللعبة، كما يعتقدون، قد لُعِبَت سلفاً. وسيبدو من قبيل التبسيط قليلاً أن يروا في جالوت (Goliath)، المحارب الرابح أبداً، جانباً مهماً من سذاجة يمكنها أن توحي بسيناريو انتصارات داود المتكرِّرة. إلَّا أن تعبئة المجموعات يمكنها أحياناً أن تعطي نتائج مفاجئة ضدَّ الآت تكنوقراطية مصقولة جيداً، بل حتى مُزَيَّنة أحياناً بخُطَب ديمقراطية. وهكذا، وكما بيَّن ذلك تحليل غريغوري ماك أفوي(Gregory McAvoy)[2]، فإن المواطنين المُعَبَّئين يمكنهم إلغاء قرارات كان يبدو أنها متينة للغاية، حتى لو كان هناك سعي لعدِّ مواقفهم رجعية، من خلال تشبيهها بمقولة «لا تلعب في ملعبي». والأهم من ذلك أيضاً أن العالَم لا يعمل دائماً على الطريقة المانوية، التي يتعارض فيها الأخيار والأشرار، أو الأقوى والأضعف. وهكذا، يمكن أن

---

(١) Iris M. YOUNG, Justice and Politics of Difference, Princeton, Princeton University Press, 1999 .

(٢) Gregory E. McAVOV, Controlling Democraty. Citizen Rationality and the Nimby Syndrome, Washington, Georgetown University Press, 1999 .

نلاحظ بسهولة أكثر، مع كيفين هولا (Kevin Hula)، التي لحظت هذا الاتجاه في كتابها «عمل اللوبيات معاً»[1] (Lobbying Together)، تشكُّل تحالفات مصالح منظَّمَة خاضت معارك مهمّة في السنوات الأخيرة، ونفّذت تدخلات حول نوعية الهواء في التشريعات المضادة للتدخين. ومن الممكن لهذا الاتجاه القوي لإقامة تحالفت، بهدف زيادة فاعلية ممارساتها التمثيلية[2]، أن يبدو، من جانب آخر، مطمئناً فيما يتعلق بالمعايرة الضرورية لاحترام المصلحة الجماعية وإشباع المصالح الخاصة. وهذا ما يمكن أن توحي به «حاجة» المجموعات لإخفاء متابعة المصالح الخاصة خلف توافقات - وهمية أو لا - مُعْلَنَة فوق ستار من مصالح مشترَكَة.

إن ديمقراطيةً تحرِّكها مجموعات المصالح لا تمثِّل بالتأكيد نظاماً مثالياً. وبالمقابل، فإن الديمقراطية الانتخابية لا تحصل كذلك على العلامة التامة. والسعي لتحديد أي نظام هو المرغوب فيه أكثر من نظام آخر قد يتيح المجال من دون شك لجِدالات لا نهاية لها. ومثل هذه المناقشات لن يكون لها حقٌّ من معنى إلَّا إذا جرى التساؤل عن الطريقة التي تُخْدَم بها مصلحة المواطن بشكل أفضل، وهذا ما لا يمكن عمله هنا. ومع ذلك، فإن فرضية جواب معقول قد تنطلق، من دون شك، من فكرة تعايش تكميلي بين عمليات انتخابية وعمليات تمثيل من خلال المجموعات.

---

(١) Kevin W. HULA, Lobbying Together, Interest Group Coalitions in Legislative Politics, Washington, Georgetown University Press, coll. «American Governance and Public Policy «, 1999.

(٢) قياس هذا التطور موثَّق جيداً، في:

Scott R. FURLONG et Cornelius M. KERWIN, «Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change «,Journal of Public Administration Reasearch and Theory, vol. 15, nº 3, 2005, p.353-370.

الفصل الخامس
الأحزاب السياسية

بقلم: كلود كوربو

من المؤكَّد أن الثنائية الحزبية هي المزيَّة الغالبة على منظومة الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة. لكننا نلاحظ فيها وجود مزايا أخرى؛ اللامركزية التقليدية القادرة على تجميع مجموعات وأنصار لديهم مصالح متباينة بقوة، إن لم تكن متضادة، كثافة أيديولوجية أقل وضوحاً مما هي في منظومات حزبية أخرى؛ درجة مرتفعة أحياناً من الشخصنة؛ التعايش بين ممارسات قديمة أحياناً (نفكِّر هنا في المؤتمرات conventions)، أو في الجمعيات التي كانت تعقد كل أربع سنوات)، وممارسات عالية التكَلُّف أحياناً أخرى (في موضوعات جمع الأموال، وسبر الرأي، وتسويق المرشحين)، والتعايش، أيضاً، على الصعيد القومي وصعيد المنظمات الحزبية في الولايات بين جناح برلماني ومكوِّنات من خارج البرلمان. وتبيِّن الملاحظة اليقِظَة أن الأمور أكثر تعقيداً؛ فالسلطات المركزية في الأحزاب طوَّرت مواردها وسلطتها على الأحزاب في الولايات، والخطاب الأيديولوجي يفرِّق بطريقة واضحة بين الجمهوريين والديمقراطيين، بعد أن عرف كل حزب، منذ نهاية الستينيات، شيئاً من الانسجام بين أفراده.

منذ قرن ونصف، سيطر الديمقراطيون والجمهوريون بشكل متناوب على المؤسَّسات الاتحادية. فكل الرؤساء، منذ عهد أبراهام لنكولن، وكذلك أعضاء الأغلبية في مجلسَيْ الشيوخ والنواب كانوا جمهوريين أحياناً، وديمقراطيين أحياناً أخرى. وفيما عدا استثناءات خاصة، كانت المجالس التشريعية في الولايات تتألف من مُنْتَخَبين ديمقراطيين أو جمهوريين. وكانت هذه التشكيلات السياسية تعمل أيضاً على تعميق حضورها في الإدارات المحلية والإقليمية. وعليه، فإن الثنائية الحزبية تبدو كحقيقة أساسية في الحياة السياسية الأمريكية منذ البدايات الأولى للجمهورية.

لكن، هذه الثنائية الحزبية ليست مطلقة؛ فمن جهة أولى، كان هناك في مرات عِدَّة تأثير مهم لأحزاب أخرى على الانتخابات الرئاسية. ومن جهة أخرى، فإن الثنائية الحزبية لم تنعكس بالضرورة على صعيد الولايات. فإبَّان القرن الذي تلا نهاية حرب الانفصال سيطر الديمقراطيون بشكل كثيف على الجنوب بحيث كان من الممكن الحديث عن أنظمة حزب واحد؛ وكذلك عرفت ولايات غرب الوسط، أو إنكلترا الجديدة، هيمنة طويلة للحزب الجمهوري، إلَّا أن عوامل عِدَّة تعزِّز نظام الثنائية الحزبية، وتمنع تثبيت أحزاب أخرى.

لقد وجدت الأحزاب السياسية القومية في الولايات المتحدة منذ نهاية القرن الثامن عشر، على الرغم من أن الآباء المؤسِّسين كانوا يرتابون من «الزُّمَر». وقد أتاح التطور التاريخي للأحزاب الأمريكية، في لحظات معقَّدة جداً، المجال دورياً لتصحيحات بنيوية كبيرة بطريقة متواترة، فعرف الحزبان المُسَيْطِران انشقاقات أحياناً، ونجحا في امتصاص تيارات احتجاجية وتجديدية حملتها أحزاب ثالثة أحياناً أخرى.

وللتبسيط، يمكننا توضيح تاريخ الأحزاب الأمريكية من خلال التمييز بين مرحلتين كُبريين، تفصل بينهما حرب الانفصال (انظر الجدول ٦ – ١).

من بدايات الجمهورية إلى حرب الانفصال

بعد وقت مبكِّرٍ جداً من انتخاب الرئيس واشنطن، الذي تقدَّم للانتخابات من دون صفة حزبية، جمَّع أعضاء من حكومته، في مقدمتهم ألكسندر هاملتون (Alexander Hamilton)، وجون أدامز (John Adams)، أنصار إيجاد دولة اتحادية قوية في الحزب الاتحادي، المعبِّر عن مصالح الطبقات المسيطرة (أوساط التجار، ورجال المال، والمُلَّاكين الكبار، وأصحاب المصانع)، وتشكَّل حول توماس جيفرسون، الذي ترك الحكومة لعدم موافقته على سياسة هاملتون الاقتصادية، الحزب الجمهوري (من صغار المزارعين، والحرفيين، والأوساط المتواضعة في جنوب الحدود وغربها)، الذي دافع عن مصالح السلطات المحلية، والزراعة، والمشروع الصغير. ووصل جيفرسون إلى سدَّة الرئاسة في عام ١٨٠٠؛ وكان خلفاؤه من الحزب نفسه، الذي سمَّاه معارضوه بالحزب «الديمقراطي- الجمهوري»، وأرادوا بذلك التنديد بتعاطفه مع الثورة الفرنسية التي كانت تُرعبهم. وامتدت هيمنة هؤلاء الديمقراطيين - الجمهوريين إلى نهاية رئاسة أندرو جاكسون (١٨٢٩-١٨٣٧)، البطل العسكري، ورجل الحدود، الذي جمَّع تحالفاً شعبوياً من مزارعين، وتجار وأصحاب مشاريع صغار، وعمّال متعلّقين بالمساواة، وبالارتقاء بالمواطن العادي. وشهد عهد جاكسون اللجوء إلى صيغة المؤتمر (La convention) القومي من أجل اختيار المرشحين للرئاسة، وإلى التنظيم الأكثر منهجية للحملات الانتخابية لدى هيئة ناخبة تشهد نمواً ديموغرافياً قوياً.

وبعد عام ١٨١٦، لم يَعُد الاتحاديون يسعون إلى الرئاسة. ففي ١٨٢٤، سدَّت عُصْبَة من الديمقراطيين - الجمهوريين (الذين أُطْلِقَت عليهم تسمية «الجمهوريين القوميين» (National Republicans) أمام جاكسون باب الوصول إلى الرئاسة، وطبَّق مرشحهم، جون كوينسي أدامز سياسات تذكِّر بسياسات الاتحاديين. إلَّا أن جاكسون، الذي انتُخِب في ١٨٢٨، جابه الأحرار (Whigs)، حيث اجتمعت من جديد، في آن معاً المصالح التجارية والمالية، ومصالح أصحاب مصانع الشمال ومزارعي الجنوب. ومنذ عهد جاكسون إلى حرب الانفصال، بقيت الثنائية الحزبية غير مستقرة، ورأت أحزاب عِدَّة النور في وجه رهانات جديدة. ففي السنوات الممتدة بين ١٨٤٠ و١٨٥٠، عارض حزب الأمريكيين الأصليين (Native American Party) الهجرة الكثيفة جداً، ولا سيما هجرة الكاثوليك والإيرلنديين، وأراد أن يرفع إلى إحدى وعشرين سنة المدة اللازمة لاكتساب المواطنة. وكانت العبودية تقسم بقدر أكبر. فحزب الحرية (Liberty Party) عارضها منذ عام ١٨٤٠، وصاغ حزب الأرض الحرة (Free Soil Party)، الذي جمّع عناصر من هذا الحزب ومن المعارضين الأحرار والديمقراطيين للعبودية، برنامجاً معادياً للعبودية، ودعا إلى حق المُعَمِّرين في الدخول المجاني إلى الأراضي. وقد خلقت العبودية لدى الأحرار ولدى الديمقراطيين توترات وانقسامات كان من الصعب أكثر فأكثر التغلب عليها.

وزاد العقد السابق لحرب الانفصال من حدَّة أزمة العبودية، فتواجه شمالي البلاد مع جنوبيها، وتمزّقت الأحزاب، الأمر الذي أدى إلى ولادة الحزب الجمهوري، الذي ضمَّ بدءاً من عام ١٨٥٤ معارضين للعبودية ولاتِّسَاعها، آتين من صفوف الديمقراطيين والأحرار. وفي ١٨٥٦، اقترح

الحزب الجمهوري مرشحاً رئاسياً، وأعلن موقفاً معارضاً لاتساع العبودية. وكانت انتخابات ١٨٦٠ الرئاسية حاسمة. فبينما كان الديمقراطيون عاجزين عن إيجاد مرشح تسوية مقبول من جناحيهم الجنوبي والشمالي، انقسموا بين مرشَّحَيْن، فاز الجمهوريون، المُتَّحِدون حول أبراهام لنكولن، وضد اتساع العبودية، والمؤيدون لسياسة حمائية، بالرئاسة وبالأغلبية في مجلِسَيْ الكونغرس على حدٍّ سواء. وأدى الانتصار الجمهوري، على المدى البعيد، إلى إعادة هيكلة نظام الأحزاب.

من حرب الانفصال إلى أيامنا هذه

منذ حرب الانفصال، سيطر الجمهوريون والديمقراطيون، بالتناوب، على المؤسَّسات الاتحادية.

هيمنة جمهورية طويلة (١٨٦٠ - ١٩٣٢)

في هذه المرحلة، سيطر الجمهوريون على الرئاسة، فيما عدا فترة ولايتَيْ غروفر كليفلاند (Grover Cleveland) 1885 – 1889 و١٨٩٣ – ١٨٩٧)، وودرو ويلسون (١٩١٣–١٩٢١)، وكذلك على الكونغرس، باستثناء فترات مختصرة، وأفلتت منهم ولايات الجنوب وحدها. والواقع أن الجنوب كان إبان القرن الذي تلا حرب الانفصال ديمقراطياً بشكلٍ متراصّ، ولم تكن الهيمنة الجمهورية، على الصعيد القومي، مطلقة. فنتائج بعض الانتخابات الرئاسية كانت متقاربة جداً. ولم تكن الأغلبية في مجلس الشيوخ ومجلس النواب قوية جداً دائماً، بعد رفض الجنوب للجمهوريين.

واستمدّ الحزب الجمهوري قوته الانتخابية من أوساط شديدة التنوع كان قد جمَّعها إبَّان الثلث الأخير من القرن التاسع عشر من أصحاب

المشاريع الكبيرة والصغيرة، والمزارعين، والمدن الصغيرة والأوساط الريفية، والبروتستانت البيض، ومن قسم من السكان السود أيضاً. إلَّا أن هذه التشكيلة العريضة من الدعم لم تمنع بروز حركات احتجاج اقتصادي واجتماعي، وظهور أحزاب ثالثة. وفي سبعينيات وثمانينيات القرن التاسع عشر، عانت الأوساط الزراعية في الوسط الغربي والغرب من انخفاض في أسعار منتجاتها، ومن تكلفة مرتفعة للنقل والتوريد، ومن ثقل سياسات مُفَضِّلَة للتصنيع، ونجمت عن ذلك حركات احتجاجية. والتحق حزب الخلفية الخضراء (Greenback Party) ببعض الأوساط العمَّالية، وقدَّم مرشحين للرئاسة في ١٨٨٠ و١٨٨٤. كما عبَّر الحزب الشعبي (Populist Party) عن غضب الغرب الزراعي ضد الشرق الصناعي والمالي، وحصل على مليون صوت، وفاز في خمس ولايات في الانتخابات الرئاسية لعام ١٨٩٢، قبل أن ينصهر مع الديمقراطيين ومرشحهم الرئاسي وليم بريان (W.J. Bryan) في ١٨٩٦. كما عبَّر الحزب التقدمي (Progressive Party) أيضاً عن احتجاج المدن ضد تجاوزات الرأسمالية المتوحّشة، والاحتكارات، والاستغلال الوحشي للطبقة العاملة. وحثَّ على تنفيذ إصلاحات، ووجد تعاطفاً معه لدى المثقفين وسكان المدن والأوساط العمالية. وفي ١٩١٢، دعم المرشح الرئاسي المستقل تيودور روزفلت (Théodore Roosevelt)، وسهَّل انتخاب الديمقراطي ويلسون، الذي طبَّق بعضاً من أفكاره.

وبوجه الجمهوريين، الذين سيسعون، حتى فترة الكساد الكبير في عام ١٩٢٩، لأن يختالوا «بالحالة الأمريكية» الأكثر صفاءً، حافظ الحزب الديمقراطي على نفوذه في الجنوب، وضَمِنَ لنفسه بفضل «ماكيناته» السياسية أنصاراً في أوساط المهاجرين من الشمال الشرقي، ولدى الأقليات الدينية (الكاثوليك واليهود) في المدن الكبرى.

الهيمنة الديمقراطية (١٩٣٢ - ١٩٦٨)

أمام الكساد الكبير لعام ١٩٢٩، بدت حكومة الجمهوري هربرت هوفر (Herbert Hoover) عاجزة، فشكل الحزب الديمقراطي، بقيادة فرانكلين ديلانو روزفلت (F.D. Roosevelt) «تحالفاً كبيراً» انحازت إليه مجدداً الهيئة الناخبة الأمريكية، التي ضمَّت بِيضَ الجنوب، وصغار المزارعين، والأقليات الإثنية والدينية، والمدن الكبرى، والطبقة العاملة، والأوساط الأقل حظاً، وذلك إلى جانب الليبراليين، والنُخَب في الشمال الشرقي، والمثقفين، ونسبة متزايدة باستمرار من السكان السود. وبسيطرته على المؤسسات الاتحادية، وضع الحزب الديمقراطي موضع التطبيق الإصلاحات ذات الإيحاء الكينزي، والتقدمية اجتماعياً، التي عُرِفَت بالسياسة الاقتصادية الجديدة (New Deal) في عهد روزفلت، وبالبرنامج الجميل (Fair Deal) في عهد ترومان (١٩٤٥ - ١٩٥٣)، وبالحدود الجديدة (New Frontier) في عهد كينيدي (١٩٦١ - ١٩٦٣)، وبالمجتمع العظيم (Great Society) في عهد ليندن جونسون (١٩٦٣-١٩٦٩). وقاد الديمقراطيون الولايات المتحدة في أثناء الحرب العالمية الثانية، وحربَيْ كوريا وفيتنام، ونصَّبوا الولايات المتحدة بجرأة كقوة عالمية تدخّليّة، ومرتبطة بأحلاف أجنبية متعدِّدة الجوانب.

أدَّت الهيمنة الديمقراطية في البدء إلى تمايز متزايد بين الحزبين الكبيرين، فالديمقراطيون كانوا من دعاة التدخل في الداخل والخارج، ويقظين تجاه مشكلات الأقليات، وخاصة السكان السود المنخرطين في السعي للحصول على الحقوق المدنية في خمسينيات وستينيات القرن الماضي. أما الجمهوريون فامتدحوا النزعة المحافِظَة في المجال الضريبي، ورفضوا

الحكومة الكبيرة (Big Government). وإذا كان الحزبان قد اتجها نحو الوسط، في أثناء رئاسة الجمهوري أيزنهاور (Eisenhower) (1953-1961)، وكان الجمهوريون مُكْرَهين، بسبب الأغلبية الديمقراطية في الكونغرس، على المحافظة على عدد من الإصلاحات الاجتماعية للسياسة الاقتصادية الجديدة، فإن الستينيات حضَّرت لولادة جديدة للجمهوريين. والواقع أن دعم الديمقراطيين لمطالب السكان السود ضد العنصرية والتمييز العرقي، الذي تُرْجِم عبر تشريعات كبرى مثل قانون الحقوق المدنية (Civil Rights Act) لعام ١٩٦٤، وقانون حقوق التصويت (Voting Rights Act) لعام ١٩٦٥، أدى بالنتيجة إلى فك ارتباط الجنوب بهذا الحزب. ففي ١٩٦٤، دعم الجنوب المرشح الرئاسي الجمهوري غولدووتر؛ وفي ١٩٦٨، سهَّل المرشح المستقل جورج والاس (George Wallace) انتخاب الجمهوري ريتشارد نيكسون. وبخطٍّ موازٍ، أدت عوامل كثيرة، مثل التورط في حرب الفيتنام، وعدم الاستقرار الاجتماعي في المدن الكبرى، والانتقال نحو الضواحي، والازدهار، إلى خيبة أمل أوساط مختلفة، انتهت بتفكك التحالف الديمقراطي الكبير، الذي وقع تقريباً ضحية نجاحاته الاجتماعية، وذلك لفائدة الجمهوريين.

سيطرة جمهورية مُلَطَّفة منذ ١٩٦٨

تميَّز الثلث الأخير من القرن العشرين بسيطرة جمهورية مُلَطَّفة، فقد حصل الجمهوريون على الرئاسة (١٩٦٩-١٩٧٧، ١٩٨١-١٩٩٣، و٢٠٠١-٢٠٠٩) أكثر من الديمقراطيين؛ إلَّا أن هؤلاء حافظوا على أغلبيتهم في الكونغرس حتى انتخابات ١٩٩٤، ومن تلك السنة حتى ٢٠٠٧، كانت الأغلبية في المجلسين جمهورية. وحدث في أثناء ذلك تحوُّل في الحزبين. فمن

جهة أولى، وبمناسبة الترشيحات الراديكالية للرئاسة؛ غولد ووتر(Goldwater) لدى الجمهوريين في ١٩٦٤، وماك كوفرن (McGovern) لدى الديمقراطيين في ١٩٧٢، عانت الاتجاهات التي تمثِّل الأقلية في كل حزب (الليبراليون في الحزب الجمهوري، والمحافظون في الحزب الديمقراطي) من قلق حاد. ومن جهة أخرى، كان لصعود اليمين الجديد ذي الإلهام المسيحي الأصولي تأثير على الميدان السياسي، وزاد من حِدَّة خصوصيات الحزبين الكبيرين. وسهَّلت قوة الشخصية السياسية لرونالد ريغان نشوء تحالف بين اليمين المتدين والمحافظين على الصعيد الاقتصادي، وهو تحالف دفعَ الديمقراطيين أنفسهم نحو مواقف أكثر محافظةً، كما تشهد على ذلك حكومة بيل كلينتون، التي عصفت بها بشِدَّة الأغلبية الجمهورية الجديدة في الكونغرس، المنبثقة عن انتخابات ١٩٩٤. وكأرضية لهذا التطور، نلاحظ اتجاهاً لنموّ في نسبة الناخبين الذين يعلنون أنهم «مستقلّون». فمنذ ١٩٩٢، أثَّرت أحزاب أخرى، وترشيحات مستقلة على نتائج الانتخابات الرئاسية (حصل روس بيرو (Ross Perot) على ٢٠% من الأصوات في ١٩٩٢، و٩% في ١٩٩٦، كما أضرَّ رالف نادر، الذي حصل على ٢,٧% من الأصوات في انتخابات ٢٠٠٠ ذات النتائج المتقاربة جداً، بالمرشح الديمقراطي آل غور).

لقد طُبِعَ الثلث الأخير من القرن العشرين إذاً بتغيّرات، فمن جهة أولى، أعاد الحزبان النظر في تموضعهما في الجسم الانتخابي من أجل إحكام قبضتيهما على أنصارهما القدامى، وكسْب أنصارٍ جُدد. وقد أصاب هذا الأمر بقدرٍ أكبر الديمقراطيين، الذين كان عليهم إعادة بناء «التحالف الكبير». لكن الجمهوريين لم يستطيعوا البقاء غير مكترثين بمكونات مهمة من الجسم الانتخابي (كالنساء، والسود، والأمريكيين من أصول إسبانية،

والأقليات). ومن جهة أخرى، طوَّر الجمهوريون، بصفتهم يمثلون تقليدياً حزب الأقلية في الجسم الانتخابي، تقنيات جديدة لجمع الأموال، وللإعلان الانتخابي والتسويق السياسي. وبالإضافة إلى ذلك، عرف كل حزب نوعاً من «التصفية» في صفوفه، فترك «الليبراليون» الحزب الجمهوري، كما سبق «للمحافظين» (ولا سيما البيض في الجنوب) أن تخلّوا عن الحزب الديمقراطي. أدى هذا الأمر أيضاً إلى تمايز أيديولوجي أشدّ وضوحاً. إلَّا أن التجذّر القديم للحزبين المُسَيْطِرين يجعل من الصعب بروز أحزاب جديدة، ويعزّز الثنائية الحزبية.

النظام الانتخابي. يؤدي الانتخاب الأحادي الاسمي بدورة واحدة، الذي يعطي الأغلبية البسيطة للأصوات فيه الفوز، وتقطيع الخريطة الانتخابية التي لا يكون فيها إلَّا مُنْتَخَب واحد في الدائرة (أو على مستوى الولاية بالنسبة لمجلس الشيوخ، وعلى المستوى الوطني بالنسبة للرئاسة)، والغياب شبه الكلي لكل لجوء إلى النظام النسبي، في الولايات المتحدة كما في كلٍّ من الولايات، إلى تعزيز الثنائية الحزبية. وفي حالة انتخابات الرئاسة، فإن المرشح الذي يحصل على الأغلبية البسيطة للأصوات في ولاية ما، حتى لو كان هذا العدد الكلي أقل من النصف عندما يكون هناك مرشح لحزب ثالث، يحصل على كل أصوات هذه الولاية في الهيئة الناخبة (فيما عدا ولايتَيْ ماين ونبراسكا). وعلاوة على ذلك، فإن التشريعات الانتخابية، التي تعود أساساً إلى اختصاص الولايات، لا تفعل شيئاً من أجل تسهيل الأمور للأحزاب الأخرى، مثل التسجيل في الجمعيات الابتدائية للانتخاب، على سبيل المثال. كما أن هناك بعض الشروط التي وضعت لإمكان حصول الأحزاب الأخرى على التمويل الاتحادي العام المقدَّم للمرشحين

للانتخابات الرئاسية. وهي شروط تختلف حسب الزمن، وتخصّ مَنْ يحصل على ٥% من الأصوات على الأقل. وهكذا، أخذت الأحزاب المُسَيْطِرة تأخذ، من خلال التشريعات الانتخابية، الوسائل التي تمكنها من المحافظة على هيمنة الثنائية الحزبية.

المؤسّسات الحكومية. إن الوظيفة الرئاسية، التي يمارسها فرد بمفرده تستبعد كل تقسيم للسلطة بين أحزاب عِدَّة. وزيادة على ذلك، فإنه في بلدٍ تتنافس فيه مصالح اقتصادية ومجموعات اجتماعية لا تُحْصى، يملك الحزب الأكثر اتحاداً، والأفضل تمثيلاً في مجمل أنحاء البلاد، والأكثر تجميعاً للمؤيدين، حظوظاً أكثر للفوز بالرئاسة. وهذا الأمر يدفع لتأسيس أحزاب قادرة على ضم نسبة كبيرة من الناخبين. إن ترشيحات الحزبين الكبيرين، التي تبتعد كثيراً عن الوسط، تذهب إلى كارثة انتخابية. وهذا هو بالأحرى حال الأحزاب الأخرى التي تستهدف أنصاراً في أفقٍ ضيقٍ جداً. ولهذا، فإنه إذا كان فصل السلطات بين الرئاسة والكونغرس يعطي لكل مؤسَّسة وسائل لممارسة مسؤولياتها من دون الانخراط بعيداً إلَّا في تحالفات ظرفِيَّة حول مشاريع خاصة (قوانين، ميزانية، سياسات)، فإن فاعلية سير المؤسَّسات قد تعاني بشكل خطير من تعدّد التشكيلات السياسية المتنافسة. وهكذا، فإن المؤسّسات التي أقامها الدستور تعزِّز الحزبين الكبيرين، وتتيح مجالاً قليلاً جداً للأحزاب الأخرى.

عوامل اجتماعية

عَملت رهانات مجتمعية كبرى، مرحلياً، على استقطاب السكان والقادة السياسيين في معسكرات متعارضة؛ أنصار وخصوم الاستقلال،

دستور ١٧٨٧، العبودية، تدخل الدولة الاتحادية خصوصاً (وسلطات الولايات أيضاً) في الاقتصاد، الشؤون الاجتماعية، المفاهيم الأخلاقية الدقيقة (مع الإجهاض أو ضده)، إلخ. وهكذا أدى ظهور رهانات جماعية مُسْتقطِبة للسكان، ووجود توافقات عميقة حول كثير من العناصر الأساسية للاقتصاد وللمؤسَّسات على حدٍّ سواء إلى تسهيل الثنائية الحزبية. كذلك، فإن ضعف الوعي الطبقي ترك قليلاً من المجال للخيارات السياسية الراديكالية. كما عزَّزت المرونة الأيديولوجية للحزبين (قدرتها على استقبال مجموعات ومصالح جديدة، واستعدادها لتحمّل أعباء مشاريع عبَّرت عنها في البداية وحملتها أحزاب أخرى) الثنائية الحزبية. يُضاف إلى هذا أن النمو السريع في تكاليف الحملات الانتخابية يحثّ الأفراد والمجموعات على الرهان على الحزبين اللذين لديهما أكثر الحظوظ للفوز؛ فالناس يريدون أن يكون «صوتهم» مفيداً، ويريدون أن تكون هِبَاتهم مثمِرَة. ولهذا، فإن النزوع إلى التصويت لتشكيلات سياسية قابلة قليلاً للربح، ولمساعدتها مالياً ليس كبيراً جداً، وهو ما يسهم في تقوية الحزبين المُسَيْطِرَيْن.

إن الثنائية الحزبية تعتمد إذاً على مرتكزات تاريخية وانتخابية ومؤسَّساتية واجتماعية صلبة. والبروز الدوري لأحزاب أخرى، الذي يمكن أن يكون مرتبطاً بانشقاقات ظرفية في الحزبين المُسيطرَيْن، يشير إلى أن الحزبين تخلَّيا عن قسم مهم من السكان، أو تأخَّرا في مواجهة بعض الرهانات المهمة. لكن هذا النوع من إشارات التنبيه يقود الحزبين إلى تصحيح وضعهما سريعاً.

وظائف الأحزاب

تتولى الأحزاب الأمريكية أساساً، مثلها مثل أحزاب البلدان الأخرى، ثلاث وظائف كبرى. وما يميّزها عن أحزاب البلدان الأخرى هو

الوزن النسبي المُعْطَى للوظائف. ففي الولايات المتحدة، تشغل الوظيفة الانتخابية مكاناً كبيراً جداً.

الوظيفة الانتخابية

تَحْوي الـ ٨٧٩٠٠ وحدة حكمٍ في الولايات المتحدة عدداً كبيراً جداً من الوظائف التي يجري توليها عن طريق الانتخاب. ولهذا، تتولى الأحزاب السياسية وظيفة انتخابية؛ فهي تجمع أفراداً ومجموعات غير متجانسة من أجل الفوز بالسلطة عن طريق الانتخاب، وممارستها. وفيما عدا بعض الحالات الخاصة، والنادرة جداً، لا يمكن لأحدٍ أن يُنْتَخَب إلَّا إذا عرَّف حاله كديمقراطي أو جمهوري.

وتمرُّ الوظيفة الانتخابية للأحزاب أولاً باختيار المرشَّحين. كان هذا الاختيار، في بدايات عهد الجمهورية، يعود لجمعية حزبية أُطْلِقَت عليها تسمية كوكوس (caucus)، ويجري فيها الانتقاء بوساطة المُنْتَخَبين حالياً عن الدائرة الانتخابية، والمتفرِّغين، والجهاز الحزبي. وبدءاً من عشرينيات وثلاثينيات القرن التاسع عشر فرضت صيغة المؤتمر (La convention) نفسها (على مستوى الولاية، أو على مستوى البلاد بالنسبة لانتخابات الرئاسة)، بهدف توسيع عدد المشاركين في الاختيار، ولا تزال تُطَبَّق إلى الآن. والمؤتمر هو أساساً جمعية مندوبين تنتخبهم القاعدة المناضلة في كل ولاية، التي تختار المرشَّحين. وبمناسبة الانتخابات الرئاسية، تنتقي جمعيات ابتدائية (Primaires) نسبة متزايدة من المندوبين للمؤتمر الوطني. إلَّا أن اختيار المرشحين، في الكوكوس أو في المؤتمر، يجري دائماً ضمن إطار الحزب.

وقد أضعف تعميم الجمعيات الابتدائية تأثير الجهاز الحزبي على اختيار المرشَّحين لأن نجاح مرشحٍ ما لدى الناخبين في الجمعيات الابتدائية يمكن أن يتغلَّب على تحفّظ أو معارضة المؤسَّسة الحزبية. وهكذا، شجّعت هذه الجمعيات على بروز مرشَّحين رئاسيين من «غير المنتمين للحزب» لدى الديمقراطيين، مثل: كارتر في ١٩٧٦، وكلينتون في ١٩٩٢ (وهما حاكمَيْن سابقَيْن لولايتين هامشيَّتين). لكن استقلال المرشحين يُعَوَّض بتبعية متزايدة للجان العمل السياسي (Political Action Committees) ومجموعات المصالح.

أما المكوِّن الثاني للوظيفة الانتخابية فيتمثّل بتنظيم الانتخابات. فبين فترات الانتخاب، تجتهد الأحزاب في تحضير برامجها، ونشر دعايتها، وملء خزائنها، وإعداد المرشحين، والاستعداد للمواجهة. وفي فترة الانتخاب، يعمل الجهاز الحزبي كله لرفع عدد المُنْتَخَبين إلى الحدّ الأقصى. ويبلغ جهد كل حزب، من شُعَبِ التصويت المحلية فيه إلى اللجنة القومية، أقصى مداه، بفِعْلِ ظاهرتين؛ الأولى أن الانتخابات أصبحت مُشَخْصَنَة أكثر فأكثر؛ فالمرشَّحون يمكنهم أن يلطِّفوا من مرجعيتهم الحزبية ليستغلّوا صورتهم الخاصة أو برنامجهم الخاص بالاعتماد على تنظيمهم، لكن الصفة الحزبية تبقى ضرورية. والثانية، أن المختصِّين، المحترفين أو المستشارين من كل نوعٍ، يفرضون أنفسهم كفِرَقٍ نخبوية، ومحرِّكين، واستراتيجيين إجماليين للجهد الانتخابي للحزب، ويحوِّلون المنظمات المحلية والمناضلين لتنفيذ مهمات أكثر تواضعاً، وإن كانت أساسية؛ كتأمين التسجيل في اللوائح الانتخابية، والعمل على إخراج الناخب للتصويت يوم الانتخاب. وبما أن الانتخابات تكون غالباً مجزّأة إلى عدة صراعات محلية ومُشَخْصَنَة، فإن المنظمة القومية تثابر على الارتقاء بصورة الحزب، وجمع وتوزيع الأموال،

وتقديم المساعدة التقنية، والتنسيق الإجمالي، وإجراء بعض أنشطة النضال الانتخابي التي لها أهمية خاصة.

وينبغي على الأحزاب، في ممارستها لوظيفتها الانتخابية، أن تتعامل مع وسائل الإعلام المكتوبة والإلكترونية، ومنها الأنترنت، باعتبارها أقنية مُمَيَّزة للتواصل مع الناخبين، وكذلك لجمع الأموال. لكن تغطية الحملات تتضمن مبادرة من جانب وسائل الإعلام لتسليط الضوء على الرهانات، وللإضاءة المتغيرة المُسَلَّطَة على المرشَّحين والبرامج. وتتدخل مجموعات المصالح، من جهتها، طواعيةً من خلال مساعدتها المالية، وخُطَبِها، وتعبئة أعضائها، من أجل التأثير على اختيار المرشَّحين، وتوجيه برامجهم، والارتقاء برهاناتهم الخاصة.

الوظيفة الأيديولوجية والبرامجية

في بعض مراحل التاريخ، ذكَّر مراقبون بوجود نزعة إجماعية (Unanimisme) أيديولوجية مُمَيِّزة للأحزاب الأمريكية. لكن من الواجب على المرء أن يكون حَذِراً في هذا الصدد. فالحزبان الكبيران يتشاركان بالتأكيد في ميادين اتفاق. وهناك، من أجل فوزهما بالسلطة، ضرورة لتكوين تحالفٍ كبير، متنوِّع بقدر الإمكان، من ناخبين، ومجموعات مصالح، ومناطق. إلَّا أن من شأن مثل هذا التحالف أن يخفِّف من الحماس الأيديولوجيّ. ولهذا، فإن التوترات الأيديولوجية غالباً ما توجد داخل الحزبين. إن لدى الحزبين أنصاراً متميّزين ومختلفين، وعليهما المحافظة عليهم بالاستجابة، من خلال أيديولوجياتهما وبرامجهما، لهمومهم وحاجاتهم وتوقعاتهم.

إن من الممكن في التاريخ تسجيل تفاوتات أيديولوجية مهمة بين الحزبين الكبيرين؛ منها ما حصل، على سبيل المثال، في أثناء الكساد الكبير في الثلاثينيات. لكن الخمسينيات خفَّفت من الاختلافات. ومع ذلك، فإن التوجّهات الأيديولوجية للحزبين وبرامجهما اختلف بعضُها عن بعض منذ جيلٍ، وأدت ترشيحات رئاسية أكثر «راديكالية» (غولد ووتر لدى الجمهوريين في ١٩٦٤، وماك كوفرن لدى الديمقراطيين في ١٩٧٢)، وكذلك تغيرات في القاعدة الاجتماعية للحزبين (على سبيل المثال، صعود الجمهوريين في الجنوب، وتأثير اليمين المسيحي الجديد والأصولي عليهم أيضاً) إلى حدوث نوعٍ من «التصفية» فيهما (تصفية «الليبراليين» في الحزب الجمهوري، والمحافظين الجنوبيين البيض في الحزب الديمقراطي)، وهي تصفية كانت ملائمة لخطاب أيديولوجي أكثر حسماً، ولبرامج أفضل تميُّزاً. كما أحدثت رئاسة رونالد ريغان ضغطاً نحو اليمين في الثمانينيات، الأمر الذي امتدّ في أثناء إدارة كلينتون، الذي أُجْبِر على التعامل مع كونغرس يهيمن عليه الجمهوريون، وكذلك في أثناء إدارة جورج دبليو بوش. لكن حصل أيضاً أن زادت الثنائية الحزبية من المجادلات الأيديولوجية داخل كل من الحزبين.

بعد هذا القول، من الصواب عموماً إضافة أن الديمقراطيين يقعون على يسار الجمهوريين في الأغلبية الساحقة من الرهانات، وذلك بعد ملاحظة الاتفاق على الأطر الأساسية للنظام الاقتصادي والسياسي للبلاد. ففيما يتعلق بدور الدولة، يُعَدُّ الديمقراطيون أكثر ميلاً إلى التدخل والوسطية من الجمهوريين، ويعتقدون أن الدولة الاتحادية باستطاعتها التدخل بشكل فعَّال في مسائل مثل النضال ضد الفقر، والحماية المالية ضد المرض، والحصول على

السكن، وحماية الحقوق المدنية، أي في رهانات تمسّ الأقل حظاً، والجزء من الطبقة الوسطى الأكثر قابلية للتعرُّض لضرر اقتصادي. أما الجمهوريون فيثقون بالمجتمع المدني، وبإغناء المجتمع بمجمله، وكذلك بالولايات والسلطات المحلية وقدرتها على حلِّ المشكلات الاجتماعية، من خلال تجنب الحلول المتماثلة التي تفرضها واشنطن، التي تقود أيضاً إلى تضخّم الدولة الاتحادية، وإضفاء طابع بيروقراطي على عملها. ويتطلَّع الديمقراطيون والجمهوريون إلى ميزانية متوازنة. إلَّا أن الأوائل كانوا أكثر ميلاً إلى أفكار كينز من الآخرين. وفي ظل حكومة ريغان، وافق الجمهوريون على تخفيضات كبيرة في الضرائب، الأمر الذي كان مفيداً بشكل خاص للأغنياء، لكنه أدى إلى عجز كبير جداً. وهذا ما ميَّز أيضاً عمل ج. دبليو بوش. أما الديمقراطيون فتمسَّكوا بتقسيم أكثر إنصافاً للعبء الضريبي، وظلوا متعلِّقين بالبرامج الاجتماعية الاتحادية الكبرى، كما أظهرت ذلك إدارة كلينتون. وفيما يتعلّق بالاقتصاد بصفة عامة، فإن الحزبين يُعَدَّان رأسماليين للغاية، ومن أتباع المشروع الخاص والسوق كمُنَظِّم. إلَّا أنهما في موضوع تأهيل اليد العاملة، والسياسات الاقتصادية الظرفية المفضِّلَة للسير المنسجم للاقتصاد، وحماية المستهلك والبيئة، فإن الديمقراطيين يعترفون أكثر من الجمهوريين بدور مفيد وفعَّال لتدخل الدولة. أما الجمهوريون ففضَّلوا التبادل الحرّ، والخصخصة، وترك الاقتصاد من غير تنظيم إلى درجة أكثر وضوحاً بشكل ملموس من الديمقراطيين. وكان هناك لدى هؤلاء شعور دائم بأن الدولة يجب أن تسهم في تصحيح انحرافات اقتصاد السوق وتنفيذ أعمال قابلة لأن تساعد الأقل حظاً، وتصحِّح الأخطاء. أما لدى الجمهوريين، فكان هناك شعور دائم أيضاً بأن اقتصاد السوق هو، على المدى البعيد، أكثر فاعلية كمُصَحِّح للمشكلات الاقتصادية، وحتى الاجتماعية، من تدخلات الدولة الأكثر اندفاعاً وتدقيقاً.

لقد اختار الديمقراطيون العمل الحكومي من أجل محاربة عدم المساواة (بين الأعراق وبين الجنسين)؛ فشجعوا، على سبيل المثال، «العمل الإيجابي» (affirmative action)، وتعديل الحقوق المتساوية (Equal Rightsamendment)؛ في حين عبَّر الجمهوريون عن تحفّظات تجاه التدخلات الحكومية زاعمين أنهم يفعلون ما هو أفضل مما قد ينتج عن عودة «للقيم الاجتماعية التقليدية». وقد بشَّروا، إجمالاً، بانتماء واضح جداً إلى الفردية، وإلى قدرات السوق على إشباع الحاجات الإنسانية، وحصروا الدولة في دورٍ مُساعدٍ. وبدا الديمقراطيون أكثر تعجلاً لتعبئة جهود الدولة من أجل الإبراء سريعاً من الأمراض الاجتماعية. وفي مادة السياسة الخارجية، نشر الديمقراطيون في القرن العشرين مفهوماً أكثر تأييداً للتدخل، وسعوا، مع بدء الحرب الباردة، إلى تأمين أمن البلاد ليس فقط من خلال آلة عسكرية قوية، وإنما من خلال تحالفات متعددة الأطراف. وقد لطَّف الجمهوريون، الذين كانوا منذ أمد طويل من دعاة العزلة، هذا الموقف، لكنهم شدَّدوا دائماً على ضرورة التفوق العسكري المؤكَّد. إلَّا أن سياستهم الخارجية كانت أحياناً غريبة؛ فالرئيس ريغان نفسه تمكَّن من اقتراح مبادرة «حرب النجوم»، المزعزعة جداً للاستقرار، وفرضيات جَسور خاصة بتخفيض الترسانة العسكرية. وكان الجمهوري بوش هو الذي شرع في حرب الخليج من أجل تحرير الكويت، مجازِفاً فيها بقوات برية، في حين أن الديمقراطي كلينتون كان شديد الحذر في أثناء تدخّله في كوسوفو في عام ١٩٩٩. أما الرئيس بوش الثاني فقد تقدَّم بمذهب التدخل الوقائي (الذي تجلَّى في غزو العراق في عام ٢٠٠٣).

إن اختلافات أيديولوجية لا يُستهان بها تميِّز إذاً بين الحزبين، ولكن ضمن نطاق توافق أساسي حول الإبقاء على النظام الاقتصادي والاجتماعي

بخصائصه الكبرى، والحفاظ على التفوق العالمي للبلاد. وتتجلَّى الاختلافات في درجة تدخل الدولة في حياة المجتمع. وفي هذه النقطة، يُعَدّ الديمقراطيون أكثر فاعلية، والجمهوريون أكثر تحفّظاً. ومن الواضح أيضاً أن الحزب الجمهوري يتأثر باليمين المسيحي الأصولي، أكثر من تأثر الديمقراطيين بالعناصر الأكثر تقدمية في المجتمع. ويرى بعض المراقبين أن الهوة الأيديولوجية والسياسية بين الحزبين آخذة في النمو. لكن الناخبين يجبرون الحزبين على الاعتدال.

وبعد هذا القول، فإن المُنْتَخَبين من الحزبين يحتفظون باستقلال ذاتي مهم. فالانضباط الأيديولوجي محدود جداً، وتؤثِّر النزعة الذرائعية، ومصالح الموكِّلين، والأنصار كثيراً على أفعال المُنْتَخَبين وتصويتهم في الأعمال البرلمانية. أما الرفض الأيديولوجي العميق للنظام الاقتصادي والسياسي فيأتي من خارج الحزبين الكبيرين، أي من أحزاب أخرى أو من بعض المجموعات الاجتماعية، ومنها مجموعات المصالح.

وظيفة تنشيط المؤسَّسات والمشاركة السياسية فيها

تتولّى الأحزاب السياسية أيضاً وظيفة تنشيط المؤسّسات والمشاركة السياسية فيها، وهي تقدِّم للمواطنين بيئة للانخراط الشخصي في الحياة السياسية. ويؤَمِّن المُنْتَخَبون الصلات بين المواطنين والجهاز الحكومي الاتحادي الضخم، فالنواب والشيوخ يشكِّلون نخبة حاكمة، لكنهم أيضاً الناطقون باسم موكِّليهم، والمدافعون عنهم، سواء كانوا من المواطنين الذين صوّتوا لهم، أم من مجموعات المصالح التي دعمتهم وموَّلتهم. ويعتني المُنْتَخَبون كثيراً في الدفاع عن مصالح ناخبيهم، وعن الجزء من الإقليم الذي

يمثلونه، لأنهم يعلمون أن إعادة انتخابهم تتعلق بذلك. ولمَّا يكون على مُنْتَخَب أن يختار بين التضامن مع حزبه والتضامن مع ناخبيه فإن التضامن الأخير هو الذي يفضِّله. وفي هذا السياق، فإن قوة الانضباط، والخط الحزبي يختلفان جداً عمَّا يوجد في النظام البرلماني؛ فمن جهة أولى، يحصل بشكل منتظَم ألَّا يكون الحزب المسيطر في الكونغرس مسيطراً على البيت الأبيض، الأمر الذي يعقِّد العلاقات بين المؤسَّسات، ويُلَيِّن خط الحزب؛ ومن جهة أخرى، فإن الزُمَر الموجودة في الحزبين، والاستقلال الآتي للمُنْتَخَبين نتيجة تمتعهم بوكالة ثابتة، يؤديان إلى ألاَّ تكون هناك للقادة سلطة كاملة على زملائهم حتى في الكتلة البرلمانية لكلٍّ من الحزبين.

الأحزاب في الكونغرس

تؤدي الأحزاب دوراً أساسياً في تنظيم كلٍّ من المجلسين، وفي الأعمال البرلمانية، ففي مجلس النواب يأتي الرئيس (Speaker) دائماً من الحزب الذي لديه الأغلبية، باعتباره خياراً للكتلة الحزبية لهذا الحزب، على الرغم من أنه نظرياً يُنْتَخَب من مجموع النواب. كما يرأس أعضاء من حزب الأغلبية كل اللجان، واللجان الفرعية في المجلس، في حين يعكس تقاسم المقاعد فيها وضع الحزبين في المجلس. وعلاوة على ذلك، يتمتع الرئيس (لجنة النظام الداخلي) بسلطة حقيقية، ولا سيما بسبب لجنة النظام الداخلي، التي تعالج مسائل تنظيم وسير الأعمال البرلمانية. وقد طُبِعَ تاريخ المجلس برؤساء مارسوا سلطة قوية على زملائهم. أما في مجلس الشيوخ فالرئاسة أقل قوة بكثير ممّا هي في مجلس النواب. ومع ذلك، فإن حزب الأغلبية يشغل، هنا أيضاً، رئاسة اللجان واللجان الفرعية، وأغلبية المقاعد فيها. ولهذا، فإن كل حزب في كل مجلس يتزوّد بتنظيم معقَّد للجان مهمتها تنظيم

قيادة الحزب (اختيار القائد البرلماني، وحمَلَة السَّوْط (whips)، وتعيين الأعضاء في اللجان، إلخ.)، وتنسيق الأعمال بين أعضائها، وتنفيذ برنامج الحزب. وهكذا، أصبح حضور الحزبين يُحَسُّ به بقوة، وبقدر أكبر، منذ السبعينيات، في تنظيم الكونغرس وسير الأعمال البرلمانية.

لكن هذا الأمر لم يُتَرْجم بانضباط دائم في التصويت واتخاذ القرارات. وبحسب المراحل المختلفة، فإن ما بين ثلثي وثلاثة أرباع أصوات البرلمانيين كانت تتبع خط الحزب. ولم يتردّد نواب وشيوخ عن الابتعاد عنه عندما كان من شأن الوفاء الحزبي أن يُفْسِد وضعهم لدى ناخبيهم أو لدى المجموعات القوية التي كان دعمها المستمر ضرورياً لإعادة انتخابهم. كما قاد هذا الأمر إلى نتائج تتناقض بوضوح مع الانضباط الحزبي في النظام البرلماني. وكمثال على ذلك، وافقت أغلبية في مجلس النواب مؤَلَّفة بثلثيها من جمهوريين، في ٢٤ أيار ٢٠٠٠، على مشروع قانون مؤيد لتحرير التجارة مع الصين، ودعمه الرئيس كلينتون بشدّة، في حين كان ثلثا النواب الديمقراطيين معارضين له.

إن قوة خط الحزب في عمليات التصويت في الكونغرس هي أساساً متقلِّبة؛ أما بالنسبة لتنظيم الأعمال البرلمانية، ومنها على سبيل المثال اختيار الرئيس لدى النواب والتعيينات في اللجان (بما فيها رئاسة اللجان) فإن خط الحزب قوي جداً. والأمر يسير على هذا النحو بالنسبة للرهانات التي تسيطر فيها الأبعاد الحزبية؛ فتصويت البرلمانيين في أثناء إجراءات تنحية الرئيس كلينتون تأثرت بقوة بالانتماء الحزبي. إلَّا أن التصويت، في المواد الاقتصادية والاجتماعية، وفي الرهانات ذات الطابع «الأخلاقي»، تمليه بالقدر نفسه على الأقل، أو بمقدار أكبر غالباً، ما يراه البرلماني أنه في مصلحة ناخبيه، حتى لو كان ذلك معارِضاً لخط حزبه. فغضب الناخبين، أو

المعارضة الشرسة لمجموعات المصالح تبدو دائماً مُهَدِّدة لهم أكثر من عقوبات الحزب. والاستقلال المتزايد للبرلمانيين في فترة الحملات الانتخابية لا يمكن أن يُتَرْجم إلَّا باستقلال متزايد في إطار الأعمال البرلمانية. وبالعكس، فإن التبعية المتزايدة في فترة انعقاد الجمعيات الابتدائية والانتخابات لمجموعات المصالح وللجان العمل السياسي تُتَرْجَم بانتباه شديد من هؤلاء البرلمانيين لحاجات موكِّليهم، إلى حدٍّ يُبْعِدهم عن حزبهم في الأعمال البرلمانية.

ويملك الرئيس الأمريكي سلطة وقدرة على قيادة الكونغرس، أو حتى على المُنْتَخَبين من حزبه، أقل بكثير من تلك التي يملكها رئيس وزراء في نظام برلماني. ولا يستطيع الرؤساء، الذين يكون عليهم غالباً مواجهة كونغرس يسيطر عليه الحزب الخصم، فرض برنامجهم إلَّا لقاء تقديم تسويات، كما يكون عليهم بانتظام ممارسة حقهم في النقض (الفيتو)، أو التهديد باللجوء إليه. حتى عندما يكون حزب الرئيس مسيطراً أيضاً على الكونغرس، يكون على الرئيس التفاهم مع الزمر الموجودة في حزبه، أو التحالف عند الحاجة مع زمرة من الحزب الخصم من أجل ترجيح مشاريعه. ولَّما يكون الرئيس من غير المنتمين إلى حزب، أو شقَّ طريقه من خارج دوائر السلطة في العاصمة، أو غير معتاد على خفايا الكونغرس، فإنه يمكن أن يصطدم، كما كانت حالة جيمي كارتر (١٩٧٧ - ١٩٨١)، بمقاومة طويلة من الكونغرس، ويفشل في فرض برنامجه. إن عدم التوافق بين الوكالة التشريعية والوكالة في السلطة التنفيذية يحرم الرئيس من أداة الانضباط الحزبي، التي تعود إلى رئيس الوزراء في النظام البرلماني، والمتمثلة في إمكان تسميته بعض النواب في مناصب وزارية. كما أن موافقة الرئيس

ليست أبداً أمراً مطلوباً ليكون المرء مرشَّحاً إلى مجلس الشيوخ أو إلى مجلس النواب. وزيادة على ذلك، فإن البرلمانيين الأمريكيين لديهم وكالة ثابتة المدة، ولا يستطيع الرئيس اختصارها بناءً على سلطاته الخاصة. كل هذه العوامل تؤثِّر على ديناميكية الحزبين في الكونغرس، وعلاقتهما مع الرئاسة.

الرئاسة والأحزاب

خلافاً لما هو في الكونغرس، يسيطر حزب واحد على الرئاسة لمدة وكالة تبلغ أربع سنوات. ويعطي هذا الأمر لوناً قوياً لتنظيم السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة. فليس هناك من تحالفٍ، بالمعنى الأوروبي للكلمة، لأن الرئيس ونائبه من الحزب نفسه. ويقود أمناء الدولة (الوزراء) إدارات الحكومة (الوزارات). ويعيّنهم الرئيس بعد موافقة مجلس الشيوخ، وهم يأتون من صفوف حزب الرئيس، أو من أتباعه (باستثناء بعض المختصّين «المحايدين»، كما يأتي وزير واحد غالباً على الأقل من الحزب الخصم). ومنذ تأسيس أندرو جاكسون لنظام الغنائم في ثلاثينيات القرن التاسع عشر، أصبح كبار رجال الوظيفة العامة، وقادة الأجهزة التنظيمية والشركات التي تملكها الدولة، وكذلك العاملون مباشرةً مع الرئيس، ومديرو مرافق الرئاسة (المكتب التنفيذي للرئيس) إلخ، يأتون من صفوف حزب الرئيس، أو من أتباعه. حتى القضاة الاتحاديون، الذين يعيِّنهم الرئيس (بمن فيهم قضاة المحكمة العليا)، يكون لهم لون حزبي (واضح تقريباً)، لأن تعيين القضاة وسيلة يستخدمها الرؤساء طواعية من أجل طبع الجهاز الحكومي بشكل دائم بتأثيرهم السياسي الشخصي.

وهكذا، يمكِّن الوصول إلى الرئاسة الحزبَ من السيطرة على الجهاز الحكومي؛ فيُسَمِّي أعضاءه والمتعاطفين معه (كما يعيِّن عادة مُقَدِّمي الأموال

الأفراد الكرماء بشكلٍ خاص، كما في حالة بعض السفارات). وتنظَّم الرئاسة والجهاز التنفيذي أساساً على أساس حزبي. وبخلاف الكونغرس، يوجد عموماً في هذا الجهاز التنفيذي خط حزبي أشد حزماً بكثير. كما توجد، بالطبع، خصومات ومنافسات على الاختصاص في داخل السلطة التنفيذية، وكذلك انعكاسات للتوترات بين زمر الحزب الذي يحتل البيت الأبيض. ويجهد الرؤساء الأذكياء لاستعمالها لصالحهم. إلَّا أن الرؤساء لا يتردَّدون عادة في التضحية بأولئك الذين يبالغون في إظهار أنفسهم «كرجالٍ للرئيس».

وقد حافظ الرؤساء المعاصرون، منذ ف. روزفلت بشكل خاص، على مسافة فاصلة بينهم وبين حزبهم. ومع تعميم الجمعيات الابتدائية، أصبح الوصول إلى الرئاسة يتطلب تزوّد الطامحين إلى ذلك بتنظيم شخصي قوي، وبمصادر تمويل مستقلة، وبقدرة على ضمِّ الناخبين وجذبهم، الأمر الذي يرتكز أيضاً على صورتهم ورسالتهم الشخصية. فما يلزمهم هو أكثر بكثير من مجرد بطاقةٍ حزبية ودعمٍ للمؤسَّسة الحزبية. ولهذا، فإن جلالة المؤسّسة نفسها، والبريق والحضور الكلي اللذين تضفيهما وسائل الإعلام على الرئيس تقدّمان له وسائل إضافية لإعادة انتخابه، وتدفعان الكونغرس المستقل بشراسة، غالباً، للانضمام إلى أولوياته.

ويحمل هذا التدخل الحزبي في سير المؤسَّسات علامة الخصائص الأساسية لهذه الأحزاب؛ ثنائيَّة حزبية مع وجود زمر وتيارات مختلفة في داخل كل حزب، وتماسك حول بعض الرهانات الحرجة، واستقلالية مهمة للمُنْتَخَبين، وتجمّع بين تحالفات متنوعة، وتأثير دائم لمجموعات المصالح، وتماسك وإرادة مَرْكَزَة تتجه إلى تقوية خط الحزب.

الخصائص الكبرى للأحزاب السياسية

تتميّز الأحزاب الأمريكية عن أحزاب البلدان الأخرى بست خصائص كبرى.

الأعضاء

إن الانتماء إلى حزب سياسي عبارة عن «إعلان ذاتي». فالمواطن يسجل نفسه في اللائحة الانتخابية في ولايته كديمقراطي، أو جمهوري، أو مستقل، ويبقى كذلك طالما لم يغيّر تصريحه. وهكذا، فإن جهاز الحزب، بحسب القانون الانتخابي في الولاية، أو النظام الأساسي للحزب في الولاية، لا يمارس في أغلب الأحيان أي رقابة على وضع العضو المُعْلَن ذاتياً.

تعقّد التنظيم

الخاصية الثانية للأحزاب الأمريكية تتمثَّل في تنظيمها المعقَّد، كما سنرى فيما بعد. أما الآن، فتجب الإشارة إلى أن لكل حزب، بسبب الطابع الاتحادي للبلاد، تنظيم مزدوج، على صعيد الولايات، وعلى الصعيد القومي، وإلى أن التنظيم، على كلٍ من هذين الصعيدين، يتفرَّع إلى سلطات عِدَّة مستقلة نسبياً الواحدة منها عن الأخرى. إلَّا أن الأحزاب اللامركزية تقليدياً، شرعت خلال الستينيات، في عملية مَرْكَزَة حثَّت عليها عوامل عِدَّة، منها ضرورة تأمين تمثيلٍ أكثر صدقاً للسكان في سلطاتها، والتكلفة المتزايدة للحملات الانتخابية، ولا سيما الرئاسية، وضرورة تقديم صورة متماسكة عنها، وخطاب موحَّد للناخبين. ومع ذلك، فإن التنظيم يبقى معقداً.

تحكّم محدود بالترشيحات

تتمثّل خاصية أخرى للأحزاب بالتحكّم المحدود الذي تمارسه في اختيار مرشحيها للانتخابات. ويُفَسَّر هذا الأمر باللجوء المتزايد إلى الجمعيات الابتدائية، التي أُسِّسَت بالضبط من أجل انتزاع التحكم بالترشيحات من قيادة الحزب لإسنادها إلى الأعضاء. إن قادة الحزب في الكونغرس يمكنهم، بالتأكيد، السعي للدفع بمرشحين واعدين ومساعدتهم، لكن على هؤلاء النجاح في اختبار الجمعيات الابتدائية.

قيادة مُقَسَّمَة ومبعثرة

تتميَّز القيادة في الأحزاب الأمريكية، بطابعها المُقَسَّم والمبعثَر، وذلك خلافاً للقيادة في أحزاب البلدان الأخرى، ذات النظام البرلماني خاصة. فلمَّا يحتل حزبُ البيت الأبيض يمارس الرئيس هيمنة لا تُنكر على حزبه. لكن ولاية الرئيس محدودة في الزمن، وهيمنته تتناقص تدريجياً مع اقترابه من نهاية ولايته، ويكون عليه التفاهم مع قادة حزبه في مجلسَيْ الكونغرس. ولهذا، فإن مرشَّحاً مهزوماً للرئاسة يخسر، بفعل عدم نجاحه، الهيمنة على حزبه، التي كان قد مارسها في أثناء ولايته الرسمية. كذلك، فإن القيادة تكون مبعثرة بشكل خاص في الحزب الذي لا يتحكم برئاسة البلاد.

الأحزاب كتحالفات

حتى وإن كان الحزبان قد ثبَّتا، منذ ستينيات القرن الماضي، خطابيهما، وتوضيح أيديولوجيتيهما، وتطهير صفوفهما، فإن كلاً منهما هو في الواقع تحالف بين اتجاهات عِدَّة. وإذا كانت عِدَّة عوامل تاريخية ومؤسَّساتية واجتماعية قد فرضت، بشكلٍ ما، الثنائية الحزبية، فإن هذه العوامل تدفع إلى

داخل الحزبين تنوّع المصالح والأيديولوجيات، التي تعبِّر عن نفسها في نظم سياسية أخرى بالتعددية الحزبية.

وهكذا، فإن من الممكن أن نتبيَّن في كلٍّ من الحزبين الكبيرين تيارات أيديولوجية وزُمراً تعطي لكل منهما طابع التحالف. فالحزب الجمهوري يؤوي ثلاثة نماذج مختلفة من النزعات المحافِظة؛ النزعة المحافِظة الاقتصادية والسياسية المتجذِّرة في أوساط رجال الأعمال (أصحاب المشاريع الكبرى، والـ PME أيضاً)، والمهن الحرّة، والطبقات الثريَّة، والأوساط الريفية، والمدن الصغرى؛ وهي تريد اختصار دور الدولة، وتخفيض الرسوم والضرائب، والحدّ من الأنظمة والمركزية، والخصخصة. والنزعة المحافِظة الاجتماعية والثقافية التي تتمسّك بالدفاع عن «القيم التقليدية»، وبالتقويم الأخلاقي للبلاد. ويجمع هذا التيار المسيحيين الأصوليين الذين يناضلون ضد الإجهاض، والأفلام الإباحية، و«الانحرافات الأخلاقية» الأخرى، وتقليديين يحِنُّون إلى عصرٍ كانت فيه الولايات المتحدة تعيش في «عزلة زاهية». كما نجد أخيراً لدى الجمهوريين النزعة المحافِظة «الأمنية»، التي يجسِّدها «المحافظون الجدد» وكل أولئك الذين يريدون، في إثر اعتداءات ١١ أيلول ٢٠٠١، أن يشجِّعوا بشكل فعّال عبر العالم، وبالقوة إن كانت هناك ضرورة إليها، الديمقراطية الليبرالية، واقتصاد السوق، وحقوق الإنسان. أما الديمقراطيون فلديهم أيضاً عدّة زُمَر؛ فهناك التقليديون من دعاة التحالف الكبير، الذين يستندون إلى إرث فرانكلين روزفلت، وهاري ترومان، وجون كينيدي، ولیندن جونسون، وهم يدعون إلى تقاسمٍ أفضل للثروة والسلطة في المجتمع الأمريكي، ومساواة أكبر في الحقوق، ويرون في تدخل الدولة الوسيلة الضرورية لبلوغ هذه الأهداف. وتتشكَّل قاعدة التيار من الحركة النقابية،

وحركات جماعات السود والأمريكيين من أصول إسبانية، ومن الذين يحنُّون إلى السياسة الاقتصادية الجديدة (النيوديل). وإلى يسار هؤلاء يوجد الديمقراطيون «التقدميون»، الذين ينتقدون بشدّة كبار رجال الأعمال، والسلطة المُفْرِطة للمشاريع الكبرى والبيروقراطية، ويشعرون بقلق شديد من نزعة بلادهم الإمبريالية، ويحرصون على تمايز حزبهم بقدر أكبر عن الجمهوريين. وهناك أخيراً الديمقراطيون الذين يريدون تحديث توجّهات حزبهم، وهم يأتون من الطبقة الوسطى، ومن المنخرطين غالباً في الصناعات التي تقوم على المعرفة، ويريدون تكييف خطاب الحزب مع حقائق القرن الحادي والعشرين من خلال إعطاء الأولوية لتحسين منظومة التعليم، والقبول بالتبادل الحر (الذي يحذِّر منه التياران الآخران) كعامل أساسي للنمو الاقتصادي، ولثروةٍ أكبر ومُتَقَاسَمَة بشكل أفضل، والاعتماد على التقانات الجديدة من أجل توليد الثروة وحلّ المشكلات الاجتماعية.

وتكون كل دورة انتخابية، ولا سيما الانتخابات الرئاسية، مناسبة لهذه الزُّمَر والتيارات المتحالفة في كل من الحزبين للتموضع بفاعلية أكثر، ولدعم بعض المرشحين، والسعي للتأثير على البرنامج الانتخابي للحزب. وتُعَدّ مكونات كلٍّ من الحزبين كاشفة أيضاً عن ناخبيها «الطبيعيين».

الحزبان والناخبون

يتميّز الحزبان، بالفعل، بتجذّرهما في المجتمع. وإذا كان الجمهوريون والديمقراطيون قد تمكنوا، كلٌّ بدوره، من فرض هيمنتهم، فذلك لأنهم عرفوا كيف يكوِّنون تحالفات بين مكوِّنات كبرى من الناخبين، والارتباط بناخبين «طبيعيين».

وبحسب استطلاعات للرأي جرت بين ثلاثينيات وثمانينيات القرن الماضي، فإن الديمقراطيين استفادوا تاريخياً من دعم ٤٠ إلى ٤٥ % من الناخبين، تاركين الجمهوريين في وضع أقلية (٣٠ إلى ٣٥ % من الناخبين). لكن التباعد قلَّ منذ جيل. فقد كشفت استطلاعات الرأي أيضاً أن قسماً مهماً من السكان يعدّ نفسه «مستقلاً»، ويرفض كل بطاقة حزبية في أثناء التسجيل في اللوائح الانتخابية. وقد عبَّرت هيمنة الحزبين الكبيرين عن نفسها بشكل خاص من خلال ظاهرة التصويت لمرشحين بناءً على خط حزبي صارم (straight-ticket voting). ومع ذلك، فإننا نلاحظ في آن معاً نمواً في عدد «المستقلين»، ونمواً في عدد المصوتين لأحزاب مختلفة (split-ticket voting)، وهو ما يقود الناخب إلى تقسيم تفضيلاته بين الأحزاب بحسب المناصب. وفي الوقت الراهن، تضاءلت المزية التاريخية للجمهوريين إلى هامش يبلغ نحو ٣ إلى ٥ %، فالناخبون أصبحوا أكثر طيراناً وتغيُّراً في تفضيلاتهم. هذه الاتجاهات الثقيلة تجبر الحزبين على تقوية وتنقية تنظيمهما وطرائقهما بالعمل لدى الناخبين.

وبغض النظر عن نمو «المستقلين»، فإن كل حزب إذا لم يكن يحتفظ لدى الناخبين بمعاقل، فإن لديه على الأقل قاعدة اجتماعية مكوَّنة من مجموعات من الناخبين القابلة بشكل أخصَّ لأن تمنحه تأييدها. وهكذا، فإنه حتى لو أن هناك ناخبين سوداً يصوتون للحزب الجمهوري، فإن أغلبية قوية جداً من السكان السود يدعمون الحزب الديمقراطي. ومن الممكن أن نَصِفَ كما في الجدول ٥-١ التالي القواعد الاجتماعية للحزبين الرئيسين، مع التوضيح بأن الأمر يتعلق باتجاهات خاضعة لتغيّرات ظرفية.

الجدول ٥ – ١

القواعد الاجتماعية للحزبين؛ الديمقراطي والجمهوري

	الديمقراطيون	الجمهوريون
السن	متوسط	شبان، الجيليت الثالث
الجنس	نساء (تفوق خفيف)	رجال (تفوق خفيف)
الأصل الإثني	مهاجرون من الجيلين الأول والثاني، سود، من أصول إسبانية.	بيض(انجلوسكسون، بروتستانت، جنوبيون)
الديانة	كاثوليك، يهود	بروتستانت، أصوليون
مستوى التعليم	ابتدائي، ثانوي	ثانوي، عالي متوسط، جامعي.
مكان السكن	مدن كبرى، عواصم	ضواحي، مناطق ريفية، مدن صغيرة ريفية.
الوضع المهني	عاطلون عن العمل، موظفون، عمال نقابيون، جامعيون.	رجال أعمال، قادة مشاريع، أُطر، مزارعون، مهن حرَّة.
مستوى الدخل	ضعيف، متوسط بالحدّ الأدنى.	متوسط بالحدّ الأعلى، مرتفع.
المناطق	الشرق	الجنوب، الوسط الغربي، الغرب.

تنظيم الحزبين

في أثناء وصفنا لتنظيم الحزبين، يجب أن نتذكَّر بأن تشريعات الولايات يمكن أن تفرض طرائق مختلفة للتنظيم على المستوى المحلي، أو الولائي، وأن لكل حزب في الولاية نظامه الداخلي الخاص، وأن كلاً من الحزبين على المستوى القومي يستطيع أيضاً صياغة قواعد يمكنها التأثير على تنظيم الحزبين. وعليه، فإن وصف التنظيم التالي يرسم أنموذجاً عاماً جداً يعرف العديد من المتغيرات والحالات الخاصة.

التنظيم على المستوى المحلّي والإقليمي

في القاعدة يوجد الأعضاء. وتنصّ الأنظمة الداخلية التي يتبناها الحزبان في الولاية، بصفة عامة، على أن الأعضاء هم الأشخاص الذين سجّلوا أنفسهم على اللائحة الانتخابية في الولاية وعرَّفوا أنفسهم فيها كـ «ديمقراطيين» أو «جمهوريين». إلَّا أن هؤلاء الأعضاء الذين عرَّفوا أنفسهم على هذا النحو ليسوا جميعاً مناضلين. فالذين يناضلون بطريقة نشِطة يرتبطون بوحدة أولى، هي الدائرة الانتخابية (precinct). ويسعى الحزبان لأن يعيّنوا في هذه الوحدات مناضلين نشطين بشكل خاص من أجل تنشيط وتحريك الأعضاء الآخرين.

والمستويان المحلي والإقليمي للتنظيم الأكثر أهمية هما، بحسب الولايات، الدائرة الانتخابية المحدَّدة لانتخاب أعضاء المجلس التشريعي في الولاية، والمقاطعة (county). وفي كثير من الولايات، يجتمع أعضاء الحزب من مقاطعة واحدة لانتخاب قادتهم المحليين، وكذلك ممثِّليهم في هيئات الحزب في الولاية. ويسير الأمر على هذا النحو، على سبيل المثال، لدى

الديمقراطيين في ولاية ويومينغ (Wyoming) الذين يجتمعون لهذه الغاية سنوياً في شهر آذار. أما في أمكنة أخرى، ومنها على سبيل المثال ما يجري لدى الديمقراطيين في ولاية نيويورك، فإن الوحدة التنظيمية للتمثيل لدى سلطات الحزب في الولاية هي جمعية المقاطعة، التي تُعَدُّ الدائرة المحدَّدة لانتخاب برلمانيّي الولاية. لكن هذا الحزب لديه أيضاً في هذه الولاية لجنة مقاطعة (County Committee) لها وجود خاص بها. وتعقد هذه اللجنة اجتماعات منتظمة وتؤمِّن الصلة بين القاعدة الحزبية والسلطات العليا في الحزب، وخاصة لغايات انتخابية. وتتحكَّم حيوية التنظيم المحلي وقوته بالثروة الانتخابية للحزبين في مختلف المستويات من خلال تقديم المناضلين، علاوة على تأمينها للصلة بين السكان والمُنْتَخَبين.

الحزب في الولاية

الحزب في الولاية هو المستوى الثاني للتنظيم؛ فكل حزب يسعى إلى التزوُّد بتنظيم متين وفعَّال في كلّ من الولايات الخمسين. ويُعدّ هذا الأمر شرطاً أساسياً للنجاح الانتخابي في كل المستويات. لكن قوة الأحزاب في الولايات تتغيّر كثيراً بحسب المناطق والعصور. وتقود لجنة ولائية مركزية مشكَّلة من أعضاء مُنْتَخَبين على مستوى المقاطعات وأعضاء حُكْمَاً (على سبيل المثال: حاكم الولاية، أعضاء الكونغرس وأعضاء المجلس التشريعي في الولاية)، مع لجنتها التنفيذية، الحزب في الولاية. وهناك أيضاً رئاسة للحزب في الولاية ذات أهمية متغيّرة؛ فهي يمكن أن يخسفها حاكم ولاية، أو عضو مجلس شيوخ اتحادي ذو مكانة مؤثِّرة. ولكن، إذا لم يكن في عِدَاد الحزب مثل هؤلاء المُنْتَخَبين، فإن بإمكان الرئاسة ممارسة دور سياسي أكثر

أهمية، علاوة على مسائل التنظيم والتمويل. إن النشاط الجوهري للحزب في الولاية هو النشاط الانتخابي. وإذا كان الحزب هو الذي يتولَّى السلطة في الولاية فإن التنظيم يهتم بمسائل المحسوبية (العقود والتعيينات). وإن لم يكن الأمر كذلك، فإنه يركِّز على الإعداد للانتخابات القادمة. إن مركز الثقل السياسي، على المستوى الولائي، يقع لدى المُنْتَخَبين أكثر مما هو في التنظيم، وذلك فيما يخصّ البرامج والتوجهات السياسية. فالتنظيم نادراً ما يكون له دور تنسيقي بين المُنْتَخَبين (سواء على مستوى الولاية أم على المستوى الاتحادي). فهو في الأساس تنظيم انتخابي. وتوجد إلى جانب اللجنة القيادية للحزب في الولاية لجان انتخابية للمجلس التشريعي في الولاية، وللكونغرس الاتحادي، كما توجد أيضاً لجان متخصِّصة: مالية، وللشؤون القانونية، وللانتخابات، إلخ. ويمكن للحزب في الولاية أن يكون في عِداده أيضاً منظمات متخصِّصَة (للشباب وللنساء على سبيل المثال). وهناك لدى ممثِّلي المقاطعة، أو الدوائر، ولدى قادة الحزب قواعد تؤمِّن تمثيلاً عادلاً للنساء. وهكذا، يتطلع الحزب في الولاية لأن يمتلك الوسائل والطرائق التنظيمية لكي يجعل منها آلة انتخابية فعَّالة.

التنظيم على المستوى القومي

تعزَّزت قوة التنظيم على المستوى القومي بشكل كبير منذ نهاية الستينيات، بعد أن كان لمدة طويلة مجرد رابط اتحادي بين الأحزاب في الولايات.

المؤتمر القومي (La convention nationale) وهو ينعقد كل أربع سنوات، ويُعَدّ من حيث المبدأ السلطة العليا في كل حزب. ويتولّى، في السنة التي تجري فيها الانتخابات الرئاسية، أربع وظائف كبرى:

أ – تسمية المرشح للرئاسة، والمرشح لنيابة الرئاسة (وهي وظيفة أصبحت شكلية أكثر فأكثر، لأن الجمعيات الابتدائية هي التي تحدد في الواقع المرشح الرئاسي، الذي يختار بنفسه المرشح ليكون نائباً له).

ب - الموافقة على البرنامج الرسمي للحزب.

ج - وضع أنظمة الحزب.

د – انتخاب قادة الحزب. ويسمح المؤتمر أيضاً بترميم وحدة الحزب بعد الصراعات الجارية في الجمعيات الابتدائية، وتعبئته من أجل الانتخابات القومية. كما يتطلع المؤتمر، علاوة على ذلك، إلى شدّ انتباه الناخبين للانتخابات القادمة. وتختار الأحزاب بعناية فائقة المدينة التي سيُعْقَد فيها المؤتمر. وقد يكون ذلك فرصة مناسبة للشروع في ربح الانتخابات في منطقة ما، أو ربحها ثانيةً. ومنذ نهاية الستينيات، كرَّس كل من الحزبين جهوداً كبيرة لتزيين قواعد انتقاء المندوبين من أجل ضمان الطابع التمثيلي. وفيما عدا كبار المندوبين (super delegates) لدى الديمقراطيين، الذين يمثلون جهاز الحزب، ومُنْتَخَبيه، فإن المندوبين يُخْتَارون بمناسبة انعقاد الجمعيات الابتدائية، أو المؤتمرات التي يعقدها الحزب في الولاية. ويسعى كل حزب جاهداً إذاً لأن يجعل من مؤتمره حدثاً إعلامياً بارزاً لكي يغري الناخبين.

اللجنة القومية (comité national)، المؤلَّفة وفق قواعد تمثيل مُفَصَّلَة بدقة متناهية، وهي تقود الحزب بين مؤتمرين. وبعد أن كانت مهامها لمدة طويلة محصورة في أمور إدارية، أصبحت تؤدي دوراً سياسياً وانتخابياً متزايد الأهمية، وتسهم في مَرْكزة الحزب وتكامله، وفي إضفاء طابع احترافي

عليه. ولكونها مسؤولة عن تنظيم المؤتمر، الذي ينعقد كل أربع سنوات، تطبّق اللجنة القومية النظام الداخلي للحزب، وخاصة عملية انتقاء المندوبين، الأمر الذي يؤثر على حياة الأحزاب في الولايات. كما يمكنها إعداد مشاريع أنظمة داخلية جديدة. وتُعَدُّ عملية جمع الأموال، التي تأخذ أكثر فأكثر طابعاً احترافياً، إحدى الأنشطة الدائمة للحزب. وتعطي الفاعلية في هذه المادة للجنة القومية رافعة تأثير على الأحزاب في الولايات. ومن خلال البحث عن الناخبين، وإنتاج ونشر المواد الإعلانية، تسعى اللجنة القومية جاهدة بلا كلل للارتقاء بصورة الحزب وشهرته. وهذا النمط من النشاط أصبح أيضاً احترافياً أكثر فأكثر. وتقدِّم اللجنة القومية للتنظيمات الحزبية في الولايات، وللمرشَّحين والمُنْتَخَبين خدمات انتخابية عديدة منها: التأهيل التقني للمرشحين ولفرقهم والخطباء المتجوّلون، ومعلومات عن التشريعات الانتخابية وكيفية جمع الأموال، واستديوهات للإنتاج السمعي البصري، إلخ. وتقوّي هذه الموارد والخبرة هيمنة اللجنة القومية على الأحزاب في الولايات. وأخيراً، فإن اللجنة القومية تسهم في أفكار الحزب، وفي إعداد برنامجه الرسمي.

إلَّا أن السلطات القانونية الرسمية للجنة القومية تتضمن حدوداً، منها: الاستقلال الذاتي للأحزاب في الولايات، التحكّم الضعيف في اختيار المرشَّحين بسبب الجمعيات الابتدائية، الإدارة الجزئية للحملات الانتخابية للمرشحين، الذين يعتمدون أولاً، خاصة في الانتخابات الرئاسية، على تنظيمهم الخاص، ويكون لديهم تأثير كبير على البرنامج. فاللجنة القومية لا تراقب المُنْتَخَبين، ولا تنسِّق فيما بينهم. ومع ذلك، فإن هذه اللجنة

تُحَسِّس أكثر فأكثر بتأثيرها ووزنها السياسي من خلال العاملين الدائمين فيها، والمحترفين لديها في مجال جمع الأموال، والإعلان، والتنظيم الانتخابي، وقدرتهم على جمع الأموال، والعناية التي يبذلونها في صياغة ونشر صورة الحزب. ويتجه تطور الأنظمة الناظمة لعمل الحزبين، على المستوى القومي، وفي الولايات (التي تدعمها المحاكم)، واشتداد المنافسة بينهما للفوز بتأييد الناخبين المستقلين والمنقسمين، أيضاً لتقوية تأثير اللجنة القومية فيهما، والتشجيع على مَرْكَزتهما.

وهناك **رئاسة** (على سبيل المثال، رجل وامرأة لدى الجمهوريين) تقود اللجنة القومية. وإذا كان الحزب هو الحاكم في البيت البيض، فإن رئاسة الحزب يشغلها شخص، أو أشخاص شديدو الارتباط بالرئيس؛ وإن لم يكن الحال كذلك فإن الرئاسة تكون مستقلة بقدرٍ أكبر، وتلعب دوراً أهم سواء في المجال التنظيمي أم في التوجّه السياسي. وتدير الرئاسة المقر الرئيس للحزب، والعاملين الدائمين فيه، وتقود التنظيم المركزي للحزب، وترعى العلاقات مع الأحزاب في الولايات، وتسهر على جمع الأموال، وتسهم في إعداد جهاز الحزب من أجل الانتخابات. ويُعَدُّ التعاقب على رئاسة الحزب سريعاً إلى حدّ ما.

وتدور **منظمات متخصِّصَة** حول التنظيم القومي للحزب بهدف ضمّ وتعبئة مجموعات خاصة: النساء، الشباب، الأقليات المختلفة (السود، اليهود، ذوو الأصول الإسبانية)، والمِثلِيون من الجنسين. ويمكن للجنة القومية أيضاً أن تتزوَّد بلجان متخصِّصَة عِدَّة، منها على سبيل المثال لجنة للنظام الداخلي، ولجنة للبرنامج، تكون مسؤولة عن إعداد برنامج الحزب.

وإلى كل هذه العناصر، يجب إضافة اللجنة الانتخابية المستقلة لكل من الحزبين في الكونغرس (الجمهوري والديمقراطي في مجلس الشيوخ، والجمهوري والديمقراطي في مجلس النواب). ولهاتين اللجنتين أساساً دور انتخابي في خدمة المُنْتَخَبين بالمجلس؛ تقديم المساعدة التقنية وجمع وتقسيم الأموال. وتقود كل من هاتين اللجنتين نفسها بنفسها، وتكون منفصلة، في آن معاً، عن اللجنة القومية وعن تنظيم الحزب المسؤول في كل مجلس من مجلسي الكونغرس عن تنظيم الأعمال البرلمانية، وتعيين قادة الحزبين في المجلس. ويعبِّر وجود مثل هاتين اللجنتين الانتخابيتين عن رغبة البرلمانيين في السهر بأنفسهم على أقدارهم الانتخابية وعدم الخضوع فقط للتنظيم المركزي لحزبهم. وهناك انشغالات مشابهة أيضاً لدى الرؤساء. فمركزية الأحزاب الأمريكية، إن كانت حقيقية، فإنها تبقى محدودة، على الأقل بالمقارنة مع ما يميّز النظم القومية الأخرى للأحزاب السياسية.

تنظيم دائم التطور

الحزب تنظيم متطور؛ إلَّا أن تطوره ظاهري التناقض، من وجوه عِدَّة، لأنه يقوي ويضعف نسبياً، في آن معاً، الحزبين كفاعلَيْن سياسيين. فالتنظيم، أولاً، يتمركز. والاعتراف بالحقوق المدنية للسكان السود، في الخمسينيات والستينيات، والحركة النسائية، ومطالب مجموعات أخرى من الأقليات زادت من الاهتمام بالصفة التمثيلية. كما دفعت أيضاً باتجاه المركزية القوانينُ الاتحادية الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية الرئاسية.

والحزب تنظيم محترف؛ فقد أجبر تأثير التلفزة والأنترنت الآن على النشاط الانتخابي، والتكلفة المتزايدة للحملات الانتخابية على كل

المستويات، الحزبين على اللجوء إلى خدمات المختصّين، كما في مادة سبر الرأي العام. إلَّا أن احترافية الحزبين ليست جديدة بالمطلق. فأرباب الآلات السياسية في الماضي كانوا أيضاً محترفين، على طريقتهم. أما أرباب هذه الآلات اليوم فيتميزون عنهم باختصاصات أكثر دقة، وبعملٍ يؤدّونه انطلاقاً من السلطات القومية للحزبين. كما أن الحضور الكلي للتلفزة، وقوة الصور التي تنقلها، التي تستطيع في لحظة واحدة تمجيد ترشيحٍ أو تفشيله، والتكاليف المتزايدة للحملات الانتخابية تزيد إلى حدٍّ الإفراط من تأثير المستشارين المحترفين على الحزبين والمرشحين.

لكن هذا التنظيم القومي، الذي أصبح أقوى من أي وقت مضى تجاه الأحزاب في الولايات، يعيش أيضاً تطورات تتجه لأن تضعفه نسبياً. فالحلم التقدمي في بداية القرن العشرين بجعل اختيار المرشحين للانتخابات ديمقراطياً، بإسناده إلى أعضاء الحزب من خلال آلية الجمعيات الابتدائية تحقق في جزء كبير منه، ليس فقط بسبب تعميم الجمعيات الابتدائية، وإنما أيضاً لأن هذا اللجوء إلى الجمعيات نتج عنه التقليل بشكل كبير من تأثير جهاز الحزب على اختيار المرشحين، ودفع أيضاً هؤلاء، وخاصة المرشحين للانتخابات الرئاسية، لأن يتزوَّدوا بتنظيمهم الخاص، وبالمستشارين والمحترفين الخاصين بهم، ويقوموا بمساعي خاصة بهم لجمع الأموال. وفي هذا الصدد، لم تمنع المركزة القومية للحزبين من تخفيض التأثير على اختيار المرشَّحين.

الجدول ٥ – ٢

مخطط عام لتنظيم الأحزاب السياسية في الولايات المتحدة

ولهذا، أدت إطالة مدة الحملات الانتخابية وتكثيفها، من خلال تعميم الجمعيات الابتدائية، وكذلك اضطرار المرشحين إلى اللجوء بشكل مكثف أكثر فأكثر إلى التلفزة والأنترنت كوسيلة لضمّ عدد كبير من الناخبين، غير المبالين غالباً، إلى زيادة تكلفة الحملات بطريقة لا تقاوم. وهكذا، بدأنا نشهد نمواً في عدد لجان العمل السياسي، التي تقوم بعمليات جمع وتوزيع الأموال الانتخابية، التي تقيمها مجموعات المصالح المختلفة من أجل تمويل الحملات الانتخابية. وبحسب معطيات لجنة الانتخاب الاتحادية (Federal Election Commission) فإن عدد لجان العمل السياسي العاملة يبلغ نحو ٤٥٠٠ لجنة، وأنها كانت تتصرَّف، في عامي ٢٠٠٣ – ٢٠٠٤، بأكثر من ٦٠٠ مليون دولار. وتمارس هذه اللجان، بسبب تمويلها للمرشحين للانتخابات، تأثيراً يضارع بقوة تأثير كلّ من الحزبين.

تمويل الأحزاب السياسية

تتعقّد مسألة تمويل الأحزاب نتيجة تعايش التشريعات الاتحادية وتشريعات الولايات، ولأن التمويل يمكن أن يتوجه إلى الحزبين القوميين، والأحزاب في الولايات، والمنظمات العديدة التي تؤسِّسها، وكذلك إلى المرشحين أنفسهم، وذلك سواء في مرحلة الجمعيات الابتدائية أم في مرحلة الانتخابات الرسمية. ونادراً ما برهنت القوانين الناظمة لتمويل الأحزاب والمرشحين، إلى الآن، عن كونها مُحْكَمَة الإغلاق بدقة فائقة، وأنها لم تتضمن منافذ للتخلص من بنودها. ولهذا، كان على إرادة التشريع في موضوع التمويل أن تتعامل مع حُكْمٍ مهم أصدرته المحكمة العليا في عام ١٩٧٦، في قضية باكلي ضد فاليو (Buckley c. Valeo). وبمقتضى هذا الحكم، لا يمكن

للقانون أن يحدَّ من النفقات التي يسدِّدها مرشح، أو أسرته، أو شخص أو مجموعة لصالح مرشحٍ أو ضدَّه إن لم تكن هذه النفقات منَسَّقَة مع مرشح؛ أما المرشح المتخلّي عن كل تمويل عام فإن بإمكانه أن ينفق بلا حدود كل الأموال التي يملكها (ثروته الخاصة، أو الهبات التي يتلقَّاها). بعد هذا القول، تسمح المقاربة التاريخية بفهم إشكالية تمويل الأحزاب والمرشحين على المستوى الاتحادي بشكل أفضل.

بدأت المرحلة الأولى بقانون اتحادي صدر عام ١٩٠٧، ونصَّ على منع الإسهامات المباشرة للمصارف والمشاريع في الحملات الانتخابية الاتحادية. وأدخلت تشريعات أخرى لاحقاً وجوب كشف المُنْتَخَبين عن مصادر تمويلهم، وطبَّقت على النقابات حظر تمويل المرشحين بشكل مباشر. وشكّل عدد من هذه القوانين موضوعاً لاعتراضات أمام المحاكم، إلَّا أنها نادراً ما بدت مُلْزِمة؛ فعلى سبيل المثال، إذا لم يكن باستطاعة المشاريع تمويل مرشحين، فإن القانون لم يمنع قادتها من فِعْل ذلك (وخاصة بأموال وضعها المشروع تحت تصرفهم)؛ كما أن النقابات أنشأت لجاناً موازية لتأمين وتوزيع إسهاماتها على المرشحين المتعاطفين مع المصالح النقابية. ولم يكن المرشحون ملزمين بالتصريح عن النفقات التي ينفقها أشخاص أو مجموعات لفائدتهم. وهكذا، فإن مراقبة التمويل ونفقات المرشحين والأحزاب على حدٍّ سواء تبقى على الأقل محدودة.

وسجل تبني قانون الحملات الانتخابية الاتحادية Federal Elections Campaign Act عام ١٩٧١، وصيغة جديدة للقانون في ١٩٧٤، بداية مرحلة ثانية. فقد كرَّر قانون ١٩٧١ المحظورات السابقة للتمويل المباشر الذي تقوم به المشاريع أو النقابات، ووضع حدوداً للأموال التي يمكن أن يُعْطيها

الأفراد أو المجموعات للمرشحين أنفسهم (بالتعارض مع ما يجري مع الأحزاب) من أجل مساعدتهم في حملاتهم الانتخابية في الجمعيات الابتدائية أو في الانتخابات الرسمية (وهذا ما يُسَمَّى بالدولارات الصلبة (hard dollars)، وهي النقود التي تُخَصَّص مباشرة للنفقات الانتخابية، بالمقارنة مع الدولارات الناعمة (soft dollars)، وهي النقود التي تُعطى للأحزاب لغايات عامة، الأمر الذي يقدِّم مَنفذاً كبيراً للتخلص من مراقبة التمويل السياسي) ويفرض على المرشحين التزامات بالكشف عن مداخيلهم ونفقاتهم. إن القدرة الوحيدة المتاحة أمام المشاريع والنقابات ومجموعات المصالح لتمويل المرشحين هي إذاً خلق كيانات متميِّزة عنها، كلجان العمل السياسي المخصَّصة لجمع الأموال وتوزيعها.

أما التشريع الجديد الصادر عن الكونغرس في عام ١٩٧٤ فقد أحدث هيئة مُنَظِّمَة مؤلَّفة من ممثلين عن الحزبين، هي لجنة الانتخابات الاتحادية (Federal Election Commission). وعلاوة على ذلك، فإن هذا التشريع نظَّم التمويل العام للمرشحين للانتخابات الرئاسية. ويتضمن هذا التمويل العام ثلاثة أجنحة:

١- المرشحون في الجمعيات الابتدائية يمكنهم الحصول على أموال عامة للمباراة (matching funds) بمقدار ما يحصلون على أموال من أفراد أو مجموعات وفقاً لجداول محدَّدة.

٢- الحزبان الكبيران يحصل كل منهما على أموال اتحادية من أجل تنظيم مؤتمره القومي الذي يُعْقَد كل أربع سنوات (زهاء ١٥ مليون دولار).

٣- المرشحون الرسميون للحزبين يحصلون على أموال من أجل الحملة الانتخابية بالمعنى الحصري للكلمة (بلغت في عام ٢٠٠٤ نحو ٧٥ مليون

دولار)، لكنهم لا يستطيعون تلقي أو إنفاق أموال أخرى لحملتهم؛ وتبقى مسموحة فقط النفقات «المستقلة وغير المُنَسَّقَة» التي ينفذها بطريقة مستقلة طرف ثالث لفائدة مرشح معيّن. إلَّا أن المرشَّح للرئاسة الذي يتخلّى عن الأموال الاتحادية (في أثناء الجمعيات الابتدائية، أو الانتخابات الرسمية) يستطيع الانفاق بلا قيود، وهذه هي الإستراتيجية التي اختارها المرشَّحان بوش وكيرّي (Kerry) عام ٢٠٠٤.

وبحسب هذه القوانين التي جرى تبنِّيها منذ عام ١٩٧١، فإن التمويل العام لا يشمل إلَّا الانتخابات الرئاسية. أما المرشحون لمجلسَيْ الشيوخ والنواب فعليهم تدبُّر تمويلهم الخاص. وأموالهم تأتي من مصادر عِدَّة:

١ - الثروة الشخصية للمرشح.

٢ - جمع الأموال من مناضلي الحزب ومن الجمهور العريض.

٣ - المساعدة المالية للحزب.

٤ - الأموال الآتية من لجان العمل السياسي. إلَّا أن هذه اللجان لا تستطيع إعطاء أكثر من ٥٠٠٠ دولار للمرشح الواحد. لكن هذا القيد يترافق بمنافذ عديدة؛ إعارة مقرّات وتجهيزات، القيام بعمليات سبر الرأي، تقديم متطوعين، إلخ. كما تستطيع هذه اللجان بشكل خاص الإنفاق بشكل لا محدود طالما أن هذه النفقات تتم بشكل مستقل عن المرشح، وبطريقة غير مُنَسَّقة. ولهذا، فإن لجان العمل السياسي تشجع بنسبة تصل إلى ٦ أو ٧ إلى ١ المُنْتَخَبين الساعين إلى تجديد ولايتهم.

وإذا كانت تشريعات السبعينيات قد سمحت قليلاً بإصلاح تمويل الحملات الرئاسية فإنها لم تنجح في إيقاف الموجة العارمة من الأموال

الخاصة المتدفقة على الانتخابات الواحدة بعد الأخرى، والقادمة من لجان العمل السياسي إلى المسرح السياسي الأمريكي. إن مئات من ملايين الدولارات هي التي تغمر المرشحين والأحزاب نفسها. وإلى حين صدور إصلاح عام ٢٠٠٢، كنا نشهد انتصار النقود الناعمة، التي يُقْصَد بها كل تلك الإسهامات، من كل المصادر التي لا يمكن تخيلها، التي تفلت من الأنظمة الاتحادية، وخاصة لأنها تجري غالباً لفائدة الأحزاب في الولايات بموجب تشريعات الولايات المحدودة جداً، أو حتى غير الموجودة. إن باستطاعة العديد من المنظَّمات الحزبية جمع الأموال؛ اللجان القومية، واللجان الانتخابية في مجلس الشيوخ ومجلس النواب، والأحزاب في الولايات، والمنظَّمات المحلية، والجمعيات المتخصِّصَة في الأحزاب القومية، إلخ. وفي أغلب الأحيان، لا تكون مثل هذه الأموال مرصودة مباشرة للانتخابات؛ فهي تُسْتَخْدَم لغايات عامة للأحزاب، منها بناء الحزب (party-building)؛ ولكن بما أن الوظيفة الأولى للأحزاب هي انتخابية، يصبح مفهوماً أن أموال النقود الناعمة هذه تؤثِّر بشكل بالغ على أنشطتها الانتخابية. أما الأحزاب في الولايات فهي تُعَدُّ ميداناً مميَّزاً للتمويل غير المُنَظَّم، فهي تستطيع أن تنفق من أجل التنظيم العام، وتسجيل الناخبين في اللوائح الانتخابية، وللدعاية، بلا قيود أو بقيود قليلة بحسب الولايات، كما تستطيع، في نسبة مهمة من الولايات، تلقي أموال من المشاريع والنقابات. ولا تخضع مداخيلها ونفقاتها لحسابات على الصعيد الاتحادي، وخاصة في أثناء الانتخابات الرئاسية. ويمكن للأحزاب القومية أيضاً تلقّي أموال بقصد توجيهها إلى الأحزاب في الولايات، لكن كثيراً من هذه الأموال المحَوَّلة إلى أحزاب الولايات يمكن أن يتدخّل في الانتخابات الاتحادية. ويمكن لمَصْدر أموال

الحزبين الكبيرين، ولاستعمالها، أن يُمَوَّه، أو يُخْفى من خلال استغلال ثغرات القوانين الاتحادية، أو باللعب على التمييز، الذي يتحمَّله التشريع بين الأحزاب والمرشَّحين، وبين الحزب القومي والحزب في الولاية، وبين النفقات الانتخابية ونفقات التسيير والتنظيم العامة. وهكذا يصبح من المفهوم كيف تتدفق أموال الأحزاب في الحلبة الانتخابية من خلال الخدمات العديدة التي تقدِّمها الأحزاب لمرشَّحيها.

هذه الحالة من الأشياء هي التي كان يريد تصحيحها قانون إصلاح حملة الحزبَيْن (Bipartisan Campaign Reform Act) الذي جرى تبنيّه بناء على تحريض جون ماكين (John McCain) عضو مجلس الشيوخ الجمهوري (المرشح الخاسر لتولّي رئاسة حزبه في عام ٢٠٠٠)، ووقعه الرئيس بوش في ٧ آذار ٢٠٠٢. وقد هدف هذا القانون، الذي طُبِّق غداة انتخابات تشرين الثاني ٢٠٠٢، إلى أن يُؤَطِّر بشكل أفضل تمويل الأحزاب، والمرشَّحين، فنصَّ على أن تصل المساهمة الإجمالية التي يمكن لفردٍ أن يقدمها بكل الأشكال، ولكل الجهات، خلال دورة انتخابية مدتها سنتان، إلى ٩٥ ألف دولار (وهو مبلغ قابل للتبدُّل بحسب معدل التضخم). كما نصَّ على تحديد إسهامات لجان العمل السياسي بكل أشكالها، ولكن لكل انتخاب ولكل مرشح على حدة. وسعى القانون إلى تحديد تحويلات الأموال بين الحزبين القوميين، والأحزاب في الولايات (لكنه لم يُنظِّم كل الإمكانات).

إلَّا أن هذا القانون تضمَّن أيضاً منافذ عِدَّة؛ كما أنه لم يُخْتَبر بعد بشكل تام أمام المحاكم، الأمر الذي قد يحصل في المستقبل. ولهذا، فإن هذه الأحكام لن تمنع المرشحين والأحزاب من تخيّل طرقٍ جديدة للتمويل. وهكذا، فإن اللجوء إلى الأنترنت من أجل طلب إسهام عدد كبير جداً من المواطنين سبق أن جرَّبه

بنجاح مدهش عدد من مرشحي الحزب الديمقراطي (ومنهم على سبيل المثال هوارد دين (Howard Dean)، في ٢٠٠٤، قبل انسحابه من السباق). وعلاوة على ذلك، فإن تعدّد مكونات التنظيم الحزبي (على المستوى القومي، وفي الولايات، وعلى الصعيد المحلي)، وكذلك إمكان قيام الحزبين بخلق منظمات مستقلة، ولكن قريبة منهما، ولم يُحَدِّدها القانون الجديد بالاسم، يقدِّم طرقاً عِدَّة لاستغلال أساليب غير معروفة سابقاً، ويُفْتَرض أنها مشروعة بسبب سكوت القانون عنها، من أجل طلب الأموال لفائدة المرشحين والحزبين، وإنفاقها. وبدءاً من عام ٢٠٠٤، تزوَّد الحزبان القوميان بإجراءات دُعِيَ عبرها واهبون محتملون لتحويل إسهاماتهم إلى حزب في ولاية، الأمر الذي يطرح إسهامات هؤلاء من الحدّ الأقصى المقبول للهبات المقدَّمة للحزب القومي. وعلى غرار التشريعات الصادرة في السبعينيات، شكَّل قانون إصلاح حملة الحزبَيْن لعام ٢٠٠٢ محاولة محمودة وشجاعة لزيادة الشفافية، والإنصاف، ولتأطير تمويل الأحزاب والمرشحين. ومع ذلك، فإنه ينبغي ألَّا نُفاجأَ من اصطدام فاعلية القانون سريعاً بحدود. فخصائص العملية الانتخابية، والشراسة التي تدافع بها مجموعات المصالح واللوبيات عن قضيتها، وسعيها للتأثير على المُنْتَخَبين لا يمكن إلَّا أن تؤدي إلى مَطِّ القانون إلى أقصى حدٍّ، والعمل خاصة على تخيّل واستغلال طرائق أخرى سيؤَثِّر المال بوساطتها على الانتخابات وتوجهات المرشحين والأحزاب واتخاذ القرار السياسي. إن تأثير أموال مجموعات المصالح أصبح من ثوابت الحياة السياسية الأمريكية، ويبدو حالياً أنه بلغ قمماً جديدة، بفضل الأثر المتضافر للطابع الإعلامي الكثيف للعملية الانتخابية وللجوء المُعَمَّم للجمعيات الابتدائية، وهما ظاهرتان تُنَمِّيان بشكل مستمر حاجة المرشحين، والمُنْتَخَبين الذين يطمحون إلى البقاء في مناصبهم، للمال. وقد فهمت

مجموعات المصالح هذا الأمر، وزاد نفوذها بمقدار الأموال التي توزعها على الطبقة السياسية، في الوقت الذي تتعامل فيه بأفضل ما يمكن مع القوانين النافذة، وتستغل تنظيم الحزبين، وكذلك تنظيم العملية الانتخابية.

الأحزاب الأخرى

إلَّا أن الثنائية الحزبية التي تميّز النظام السياسي الأمريكي يجب ألَّا تخفي وجود أحزاب أخرى. فعلى مدى تاريخ البلاد، وإلى الآن، وجدت أحزاب أخرى، ولعبت أدواراً متنوعة في الحياة السياسية. كانت هذه الأحزاب تعبيراً عن مجموعات أقليات، أو عن عدم تعاطف طبقات اجتماعية أو مناطق من البلاد مع الحزبين المسيطرين، أو كانت حاملةً لرهانات أو مطالب جديدة، أو نتيجةً لأزمات ظرفية في حزب مسيطر. كما كانت غالباً حاضنة لأفكار جديدة، أدّى اختيار حزب مسيطر لها وبدئه بتنفيذها إلى حرمان هذه الأحزاب من مبرر وجودها.

ومن الممكن، تاريخياً، التمييز بين ثلاثة نماذج من هذه الأحزاب. فهناك أولاً الأحزاب المهووسة بأمر واحد، التي تقوم على فكرة تستهدفها بشكل ضيق جداً؛ كحزب الأمريكيين الأصليين، الذي كان يعارض الهجرة في أربعينيات القرن التاسع عشر؛ وحزب الخلفية الخضراء، الذي كان يطالب بإصلاح نقدي في سبعينيات القرن التاسع عشر أيضاً؛ وحزب تحريم الخمر، الذي تأسس في عام ١٨٧٢، ولا يزال ناشطاً إلى الآن، وهو يعارض المشروبات الروحية.

فيما بعد، وخاصة في القرن العشرين، ظهر أنموذج جديد من الأحزاب، وذلك حول شخصية سياسية مؤثِّرة، انشقت عن أحد الحزبين

المسيطرين، وترشحت للانتخابات الرئاسية بناء على برنامج سياسي جاهز تقريباً. ففي ١٩١٢، سعى تيودور روزفلت، الذي كان رئيساً بين عامي ١٩٠١ و١٩٠٩، للعودة مرة أخرى إلى الرئاسة بعد أن انشق عن الحزب الجمهوري (الأمر الذي سهَّل انتخاب الديمقراطي ودرو ويلسون). وفي ١٩٤٨، كان على الحزب الديمقراطي والرئيس المنتهية ولايته هاري ترومان التعامل مع تَخَلٍ مزدوج عن الحزب؛ الأول من الجناح اليميني في الجنوب، الذي دعم المرشح الرئاسي ستروم تورموند (Strom Thurmond)، مرشح حزب حقوق الولايات (States' Rights Party)، الرافض لكل شكل من أشكال إزالة التمييز العنصري في المؤسسات، والثاني من الجناح اليساري الذي دعم ترشيح هنري والاس (Henry A. Wallace) (الذي كان نائباً للرئيس روزفلت بين عامي ١٩٤١ و١٩٤٥)، واستعمل البطاقة «التقدمية». وفي ١٩٦٨، استأنف حاكم ولاية ديمقراطي، هو جورج والاس (George Wallace)، معركة الفصل العنصري، وعبَّر عن معارضة الجنوب للتشريعات المكرِّسة لحقوق السود، بدعم من الحزب الأمريكي المستقل (American Independent Party)، الذي حصل على ١٣% من أصوات الشعب، وعلى ٤٥ صوتاً في هيئة الناخبين الرئاسيين، الأمر الذي سهَّل انتخاب الجمهوري ريتشارد نيكسون. كما كان لدى الجمهوريين خصومٌ من جهة اليمين. ففي عام ١٩٢٢، وبنحو ١٩% من الأصوات، حرم الملياردير المستقل روس بيرو الرئيس بوش (الأب) من إعادة انتخابه، الأمر الذي استفاد منه بيل كلينتون. وهكذا، كان من الممكن لظروف داخلية أو خارجية أن تثير، في حزب مسيطر، انشقاقاً يجسِّده مرشح رئاسي مستقل مزوّد ببرنامج جاهز تقريباً. إلَّا أن هذا التنوع في الأحزاب الأخرى،

التي لا تتقدَّم بمرشحين للكونغرس، تختفي في أغلب الأحيان، مع هزيمة الشخص السياسي الذي يحمل رايتها.

وتوجد في المقام الثالث أحزاب أخرى يصفها بعضهم بالأحزاب «الأيديولوجية» (كما لو أن الحزبين الديمقراطي والجمهوري لم يكونا كذلك). إن الأمر يتعلق بأحزاب تقترح برنامجاً شاملاً وكاملاً للحكم، ورؤية لمجتمع منقطع بشكل حازم مع النظام الاقتصادي والسياسي القائم، ومع خطاب الحزبين المسيطرين. تتميز هذه الفئة أيضاً بديمومتها بالمقارنة مع الأحزاب العابرة غالباً والناتجة عن انشقاق عن حزب مسيطر، وهي تستقطب أعضاءها من يسار ويمين الميدان السياسي. وهكذا، يستمر تقليد قديم ذو إلهام اشتراكي؛ ففي عام ١٨٧٤، ظهر حزب العمل الاشتراكي (Socialist Labor Party)، الذي انفصل قسم منه عنه في عام ١٩٠١ ليؤسّس الحزب الاشتراكي. وفي عام ١٩١٩، ظهر الحزب الشيوعي، الذي اكتسب شيئاً من التأثير في أثناء فترة الكساد الكبير، وخضع في أثناء الحرب الباردة لإزعاجات القوانين المعادية للشيوعية، ولحملة «مطاردة المشعوذين». وفي فترة أحدث (١٩٧٩) تشكَّل حزب المواطنين (Citizens' Party)، ذو الإلهام الاجتماعي الديمقراطي. وقد قدَّمت هذه الأحزاب المختلفة بانتظام مرشَّحين للانتخابات الرئاسية، وسعت للحصول على نسبة بسيطة من الأصوات الشعبية. أما اليمين الراديكالي فعبَّر عن نفسه أيضاً بأحزاب، منها على سبيل المثال الحزب المؤيد لمبادئ الحرية (Libertarian Party)، فقد رفض هذا الحزب، الذي أُسِّس في دنفر في عام ١٩٧٢، فكرة الدولة الحامية نفسها، واستلهم رؤية متشدِّدة للحرية الراديكالية للفرد وللاقتصاد، وحمل شعوراً عميقاً من الريبة تجاه كل تدخل حكومي. وبدرجة راديكالية أقل من

مختلف الأحزاب الاشتراكية، ينبغي أيضاً الإشارة إلى التقاليد السياسية التقدمية الدائمة. ففي عام ١٨٩٢، حصل حزب الشعب (People's Party)، المتجذِّر وسط وغرب البلاد، على مليون صوت في الانتخابات الرئاسية بدفاعه عن صغار المزارعين. وفي الوسط الحضري، نمت حركة إصلاحية في القرن العشرين. وقد عبَّر هذان التياران لاحقاً عن نفسيهما بتيودور روزفلت في عام ١٩١٢، وبالمرشح التقدمي روبير م. لافوليت (Robert M. La Follette)، الذي حصل، في عام ١٩٢٤، على ١٧% من الأصوات الشعبية، وعلى ١٣ صوتاً في هيئة الناخبين الرئاسيين، وذلك بدعوته إلى برنامج تأميم السكك الحديدية، وإلى إلغاء اللجوء إلى الأوامر في أثناء نزاعات العمل، ودعم المزارعين. ووُجِدت هذه التقاليد التقدمية، التي أسهمت في تأسيس الجمعيات الابتدائية وتعميمها، في ترشيح رالف نادر للانتخابات الرئاسية في عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤. كما تجب أيضاً الإشارة، من الآن فصاعداً، إلى الحزب الأخضر (Green Party) ذي الإلهام البيئي.

وكما حصل على مدى تاريخ الولايات المتحدة، فإن الحزبين المسيطرين يبدوان اليوم عازمين على الإبقاء على سيطرتهما، وهما قادران على فعل ذلك. ومع ذلك، فإن هناك أحزاباً أخرى وحركات سياسية أكثر راديكالية - إلى اليمين وإلى اليسار - عازمة على وخز هذين الحزبين. ومن المؤكد أن التطلع إلى الاستقرار يدعم هيمنة الحزبين المسيطرين، وأن هذين الحزبين برهنا على قدرة كبيرة على التكيّف مع التغيّرات التي عاشتها البلاد، وعلى استيعاب أفكار جديدة. وسيبقى الحزبان المسيطران، في مستقبل منظور، الفاعلين المركزيين في النظام السياسي، وسيحميان بقوة قطبيتهما الثنائية.

الفصل السادس

الدينامية الانتخابية

توازن سياسي جديد في الولايات المتحدة؟

بقلم: ريتشارد نادو وأنطوان يوشييشكا

الولايات المتحدة أقدم دولة اتحادية في العالم لاتزال موجودة حتى الآن، وهي إحدى الدول الديمقراطية الأكثر ثباتاً على الكرة الأرضية. وهذه الجمهورية الدستورية، التي فُصِلَت فيها السلطات بشكل صارم بين كيانات مختلفة، وفقاً لمنظومة الكبح والتوازن (checks and balances)، التي عرَّفها الدستور الأمريكي بوضوح، لا يمكن فهمها من دون تسليط الضوء على الأهمية التي تمارسها فيها الانتخابات، وخاصة الانتخابات الاتحادية.

المؤسَّسات الانتخابية وتطور التصويت في الولايات المتحدة

النظام الانتخابي الأمريكي

تعود السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة إلى الرئيس، الذي يجمع بين وظيفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، في حين تعود السلطة التشريعية إلى كونغرس مؤَلَّف من مجلسين، مجلس الشيوخ ومجلس النواب. ويُسَمَّى

المرشحون للانتخابات الرئاسية عادة بعد مرحلة انتخابات «ابتدائية»، تبدأ في كانون الثاني في ولاية هامشاير، وتمتد عموماً حتى شهر حزيران السابق للانتخابات الرئاسية. ويُدعى الناخبون المسجَّلون في كل ولاية في أثناء ذلك إلى اختيار المرشح الرئاسي الذي يتمنون رؤيته ممثلاً لكل حزب. وبحسب القواعد الانتخابية النافذة في كل ولاية فإن الجمعيات الابتدائية يمكن أن تكون «مفتوحة» (حيث يمكن لكل الناخبين اختيار المرشح الرئاسي للحزب)، أو «مغلقة» (حيث يمكن للناخبين المستقلين، والمُسَجَّلين كأعضاء في الحزب تسمية المرشح الرئاسي لهذا الحزب). وتُعَبِّر بعض الولايات أيضاً عن تفضيلها لمرشح حزب ما من خلال جمعيات الكوكوس (caucus)، التي يجتمع فيها أنصار حزب ما في دائرتهم، ويعبِّرون عن اختيارهم، ويناقشون برنامج الحزب. وفي أثناء فصل الصيف السابق للانتخابات الرئاسية يعقد كل حزب مؤتمراً (convention) سياسياً ليصدِّق على الاختيارات التي جرى التعبير عنها في الجمعيات الابتدائية، وفي جمعيات الكوكوس، ويسمِّي فريقاً مؤلَّفاً من مرشحٍ للرئاسة، ومرشحٍ لنيابة الرئاسة، وهو الفريق الذي سيمثِّل رسمياً ألوان الحزب يوم الانتخاب.

ويجري اختيار الرئيس (الذي لا يمكنه تولّي أكثر من ولايتين رئاسيتين، مدة كل منهما أربع سنوات) ونائب الرئيس، اللذين يَنْتَخِبهما المواطنون الأمريكيون كلّ أربع سنوات، في أول يوم ثلاثاء يلي أول يوم اثنين من شهر تشرين الثاني. ويصوِّت هؤلاء بشكل غير مباشر لفريق رئاسي، وعبر هيئة ناخبة مؤَلَّفة من «ناخبين كبار»، موزّعين بين الخمسين ولاية ومقاطعة كولومبيا، ويُنْتَخَبون وفق القواعد النافذة في كلّ منها. ويصوِّت هؤلاء الناخبون الكبار بطريقة شبه آلية للمرشح الرئاسي الذي

حصل على أغلبية الأصوات الشعبية في الولاية التي يمثِّلونها، على الرغم من أن بعضهم يستطيع أحياناً التصويت بشكلٍ مغاير لتصويت الناخبين في الولاية. ويبلغ عدد هؤلاء الناخبين الكبار حالياً ٥٣٨ عضواً موزّعين نسبياً تبعاً لعدد النواب والشيوخ المُنْتَخَبين للكونغرس الاتحادي في كل ولاية. فعلى سبيل المثال، كاليفورنيا، الولاية الأكثر سكاناً في الولايات المتحدة، التي يسكنها أكثر من ٣٦ مليون نسمة، تنتخب ٥٥ ناخباً كبيراً، في حين ولاية ويومنغ، التي يسكنها ٥١٥ ألف نسمة، ليس لديها إلَّا ثلاثة ناخبين كبار. ويُعاد النظر بالعدد الكلي للناخبين الرئاسيين وتوزيعهم كل عشر سنوات بعد كل تعداد للسكان. ولكي يُنْتَخَب المرشح يجب عليه الحصول على دعم أكثر من نصف الهيئة الناخبة، أي ٢٧٠ ناخباً كبيراً. وعلى الرغم من كون الولايات الأقل سكاناً تستفيد من علاوة في التمثيل داخل الهيئة الناخبة، فإن الولايات التي تنتخب العدد الأكبر من كبار الناخبين تمارس تأثيراً أكثر أهمية على النتيجة النهائية، ولذلك فإنها تكون أكثر قابلية لأن يجاملها المرشحون والأحزاب في مرحلة الحملة الرئاسية.

أما الكونغرس فيُنْتَخَب مباشرة من الناخبين الأمريكيين كل سنتين، وذلك في أول يوم ثلاثاء يلي أول يوم اثنين من شهر تشرين الثاني أيضاً. وأسلوب الانتخاب المُسْتَعمل هو النظام الأكثري ذو الدورة الواحدة، الذي يُعْلَن فيه مُنْتَخَباً المرشح الحاصل على العدد الأكثر من الأصوات في الدائرة، حتى وإن لم يحصل على أغلبية الأصوات. ويُجَدَّد مجلس النواب، الذي يتألَّف من ٤٣٥ عضواً، موزعين نسبياً على الولايات تبعاً لعدد السكان فيها، كل سنتين، في حين أن أعضاء مجلس الشيوخ البالغ عددهم مئة (بمعدل شيخين لكل ولاية بغض النظر عن عدد سكانها) يُنْتَخَبون لولاية مدتها ست سنوات، على أن يُجَدَّد ثلث المقاعد كل سنتين.

ولهذا، فإن الانتخابات التشريعية يمكن أحياناً أن تجري في الوقت نفسه الذي تجري فيه الانتخابات الرئاسية، وأحياناً أخرى في منتصف الولاية الرئاسية (وحينئذ تُسمَّى بانتخابات منتصف الأجل). وتُعدُّ هذه الانتخابات الأخيرة عموماً مؤشِّراً جيداً على شعبية الرئيس الحالي في منتصف ولايته. وقد ثبت لهذا بأن المرشح المنتهية ولايته يملك عموماً في أثناء الانتخابات التشريعية مزية مهمة على خصمه، باعتبار أن اللجان المكلَّفة بإعادة تقييم المشهد الانتخابي في ولاية ما يُسَمّون غالباً بطريقة حزبية، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى إعادة تقطيع الخريطة الانتخابية التي تعطي مزية لهذا الحزب أو ذاك من الحزبين (وحينذاك يجري الحديث عن أثر التقطيع لمصلحة حزب معيَّن (gerrymandering).

تطور الهيئة الناخبة الأمريكية

منذ منتصف القرن التاسع عشر سيطر حزبان كبيران على السياسة الأمريكية؛ الحزب الديمقراطي الذي تأسَّس عام ١٨٢٤، والحزب الجمهوري الذي تأسَّس في عام ١٨٥٤. وفي حين أن الأول، الذي انبثق تاريخياً عن تحالف محافظ معادٍ للنزعة الاتحادية، ظهر منذ السنوات الأولى للجمهورية الأمريكية، وأن الثاني كان يدافع في بداياته عن مواقف تقدمية ومعادية للعبودية، فإن تموضعهما على الرقعة الحزبية تطور على مدى القرن العشرين. فمواقف الحزب الديمقراطي تندرج اليوم أكثر ضمن نوعٍ من الليبرالية الاجتماعية، والتموضع الاقتصادي الوسطي، في حين أن مواقف الجمهوريين تقترب بالأحرى من نزعة اجتماعية محافظة، ومن مفهوم ليبرالي (بالمعنى التقليدي للكلمة) للاقتصاد. ويعتمد كلٌّ من هذين الحزبين على قاعدة انتخابية ثابتة نسبياً. فالديمقراطيون يتلقون دعماً أكبر من أوساط بعض الناخبين، كالنساء والشبان والعمال والأفراد الأعلى تعليماً، والناس

المنحدرين من جماعات ثقافية، إلخ، في حين يحصل الجمهوريون على دعم أكبر لدى فئات أخرى من الناخبين (الأفراد المتزوجون، العسكريون، البروتستانت والمقيمون في الجنوب والغرب، إلخ).

إلَّا أن وجود قواعد صلبة للحزبين لم يمنع السلوك الانتخابي للأمريكيين من التطور بشكل ملحوظ منذ بداية القرن الأخير. ويرسم الجدول ٦ - ١ صورة هذا التطور. ويستخلص من هذا الجدول وجود نوع من التوازن في مجمل المراحل. فعلى مستوى الرئاسة، على سبيل المثال، نلاحظ أن المرشحين الجمهوريين فازوا، بين عامي ١٩٠٠ و٢٠٠٤، بـ ١٥ انتخاباً رئاسياً من أصل ٢٧، مقابل ١٢ انتخاباً لصالح المرشحين الديمقراطيين، الأمر الذي يشير إلى وجود تناوب مستمر على صعيد السلطة التنفيذية بين الحزبين (برغم وجود تفوق بسيط للجمهوريين)، بدلاً من وجود سيطرة تاريخية واضحة لأحد التشكيلين السياسيين على الرئاسة الأمريكية. والحال هذا نجده أيضاً في الكونغرس: فمن أصل ٥٤ انتخاباً لمجلس النواب، حصل الديمقراطيون على الأغلبية في ٣٣ مرة، في حين انتهى ٥٠ انتخاباً لمجلس الشيوخ بوصول أغلبية ديمقراطية في ٣٠ مرة. وعلى الرغم من أن الحزبين الرئيسين استفاداً من مزية متبادلة في مختلف أركان.

الجدول ٦ – ١

نتائج الانتخابات الرئاسية والتشريعية في الولايات المتحدة (١٩٠٠ – ٢٠٠٦)

السنة	الرئاسة	مجلس النواب (الأغلبية)	مجلس الشيوخ (الأغلبية)
١٩٠٠	جمهوري	جمهوري	(١)[1]
١٩٠٢	-	جمهوري	(١)

(١) قبل عام ١٩١٣، كان المجلس التشريعي في كل ولاية هو الذي يُسَمِّي أعضاء مجلس الشيوخ، ومنذ ذلك العام أصبح هؤلاء يُنْتَخَبون من الشعب.

السنة	الرئاسة	مجلس النواب (الأغلبية)	مجلس الشيوخ (الأغلبية)
١٩٠٤	جمهوري	جمهوري	(١)
١٩٠٦		جمهوري	(١)
١٩٠٨	جمهوري	جمهوري	جمهوري
١٩١٠		ديمقراطي	جمهوري
١٩١٢	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩١٤		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩١٦	ديمقراطي	جمهوري	ديمقراطي
١٩١٨		جمهوري	جمهوري
١٩٢٠	جمهوري	جمهوري	جمهوري
١٩٢٢		جمهوري	جمهوري
١٩٢٤	جمهوري	جمهوري	جمهوري
١٩٢٦		جمهوري	جمهوري
١٩٢٨	جمهوري	جمهوري	جمهوري
١٩٣٠		جمهوري	جمهوري
١٩٣٢	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٣٤		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٣٦	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٣٨		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٤٠	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٤٢		ديمقراطي	ديمقراطي

السنة	الرئاسة	مجلس النواب (الأغلبية)	مجلس الشيوخ (الأغلبية)
١٩٤٤	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٤٦		جمهوري	جمهوري
١٩٤٨	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٥٠		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٥٢	جمهوري	جمهوري	جمهوري
١٩٥٤		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٥٦	جمهوري	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٥٨		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٦٠	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٦٢		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٦٤	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٦٦		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٦٨	جمهوري	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٧٠		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٧٢	جمهوري	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٧٤		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٧٦	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٧٨		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٨٠	جمهوري	ديمقراطي	جمهوري
١٩٨٢		ديمقراطي	جمهوري

السنة	الرئاسة	مجلس النواب (الأغلبية)	مجلس الشيوخ (الأغلبية)
١٩٨٤	جمهوري	ديمقراطي	جمهوري
١٩٨٦		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٨٨	جمهوري	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٩٠		ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٩٢	ديمقراطي	ديمقراطي	ديمقراطي
١٩٩٤		جمهوري	جمهوري
١٩٩٦	ديمقراطي	جمهوري	جمهوري
١٩٩٨		جمهوري	جمهوري
٢٠٠٠	جمهوري	جمهوري	جمهوري[١]
٢٠٠٢		جمهوري	جمهوري
٢٠٠٤	جمهوري	جمهوري	جمهوري
٢٠٠٦		ديمقراطي	ديمقراطي[٢]

(١) في إثر انتخابات ٢٠٠٠، حصل الجمهوريون والديمقراطيون على عدد متساوٍ من الأعضاء في مجلس الشيوخ **(**٥٠ لكلٍّ منهما**)**، لكن الجمهوريين كانوا يملكون في هذا المجلس الأغلبية بفضل صوت نائب الرئيس الجمهوري ديك تشيني **(**Dick Cheney**)**، الذي يحق له التصويت في حال تساوي الأصوات. إلَّا أنه بين لحظة تسمية الشيوخ، في ٣ كانون الثاني ٢٠٠١، ولحظة تسمية ديك تشيني في ٢٠ منه، كان الديمقراطيون هم الذين يملكون الأغلبية نظرياً في هذا المجلس بما أن نائب الرئيس الديمقراطي آل غور كان يتولى منصبه حتى ١٩ كانون الثاني ٢٠٠١. كما أن انتقال الشيخ جيم جيفورد **(**Jim Jeffords**)** من الكتلة الجمهورية إلى الكتلة الديمقراطية، في ٢٤ أيار ٢٠٠١، مكَّن الديمقراطيين من استعادة الأغلبية في مجلس الشيوخ.

(٢) فاز الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري بعدد متساوٍ من المقاعد في مجلس الشيوخ **(**٤٩ لكل منهما**)** لكن الديمقراطيين حصلوا على الأغلبية بفضل دعم العضوين المستقلّين بيرني ساندرز **(**Bernie Sanders**)** وجو ليبرمان **(**Joe Liberman**)**، اللذين كانا يشكلان جزءاً من الكتلة الديمقراطية في المجلس.

السلطة، فإن من الملاحظ أن هذه المزية بدت نسبية جداً، وأنها لم تشكل قط مؤشِّراً موثوقاً على الانتصار الانتخابي لأحد الحزبين في انتخابات ما، فالسياسة الأمريكية كانت تتطور بالأحرى بشكل دورات.

وعلاوة على التناوب الدائم للحزبين على السلطة، يُلاحَظ أن التصويت لحزب معين في الانتخابات الرئاسية ولحزب آخر في الانتخابات التشريعية لا يشكل شذوذاً في التاريخ السياسي الأمريكي، وخاصة في العقود الأخيرة. فإذا لم نأخذ إلَّا بالانتخابات الـ ٢٧ لمجلس النواب، الجارية في منتصف الولاية الرئاسية بين عامي ١٩٠٠ و٢٠٠٦، للاحظنا أن ١٣ منها أدت إلى انتخاب، أو إعادة انتخاب مجلس من لون مختلف عن لون الرئيس الموجود في السلطة. أما فيما يتعلق بمجلس الشيوخ، فهناك ١١ حالة مشابهة من أصل ٢٥. إن هذه المعطيات تُفْرِغ إذاً على ما يبدو الفكرة القائلة بهيمنة هذا الحزب أو ذاك، وتؤكِّد أفكاراً أكثر دقة، كفكرة وجود «حُكْمٍ مُقَسَّم»[١].

يبدو إذاً، عبر الزمن، أن تناوباً قد استقر في المشهد السياسي الأمريكي، مع مراحل أكثر بهاءً للديمقراطيين، وأخرى للجمهوريين. إن جولة الأفق هذه لن توحي إذاً بوجود سيطرة دائمة تقريباً لحزب على آخر. ومع ذلك، فإن تحليل الانتخابات الأمريكية يؤدي غالباً إلى مفهوم «عصر السيطرة»[٢].

السيطرة الحزبية والاستقرار الانتخابي في الولايات المتحدة

أعتقد أننا وصلنا إلى نقطة النهاية في الانتقال الطويل، الذي بدأ في عام ١٩٦٨... في ذاك الزمن، صُدِم وتصدع التحالف القديم لأغلبية روزفلت

(١) Morris P. FIORINA, Divided Government, 2º édition, Boston, Allyn and Bacon, 1996.

(٢) Adam NAGOURNEY, «Kerry Advisers Point Fingers at Iraq and Social Issues «,New York Times, 9 novembre 2004, p.20.

الديمقراطية تحت أنواع مختلفة من القوى العرقية والدينية والاجتماعية والدولية، وكانت انتخابات ٢٠٠٤ نقطة النهاية في ذاك الانتقال. وأعتقد أننا نحيا في بلاد توجد فيها الآن أغلبية جمهورية.

دونالد لـ. فاولر (Donald L. Fowler) الرئيس السابق للجنة القومية الديمقراطية في إثر الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٤ الحزب الجمهوري هو الأغلبية الدائمة للمستقبل في هذه البلاد.

توم دولاي (Tom DeLay) الرئيس السابق للأغلبية في مجلس النواب في إثر الانتخابات التشريعية والرئاسية لعام ٢٠٠٤[١] قد تنجرف سياستنا إلى اليسار أو إلى اليمين... لكن هذا الانجراف الأيديولوجي لن يترجم بهيمنة سياسية لهذا الحزب أو ذاك.

ميكاي كوس (Mickey Kaus) مدوِّن أخبار في موقع Slate.com [٢].

في أثناء الانتخابات النصفية لعام ٢٠٠٦ في الولايات المتحدة، عمل الحزب الديمقراطي على أن تُنْتَخَب له أغلبية من مرشَّحيه لمجلسي النواب والشيوخ. وبهذا النصر، وضع الديمقراطيون حداً لما رأى فيه بعضهم «سيطرة» جمهورية على السياسة القومية. وكما يشير إلى ذلك الاستشهادَان الأوَّلان المذكوران أعلاه، اعتقد بعض المراقبين من الجانبين للطيف السياسي، في إثر إعادة انتخاب جورج دبليو بوش في ٢٠٠٤، أن الولايات المتحدة كانت قد دخلت عصراً جديداً من الهيمنة الجمهورية.

---

(١) Chuck McCUTCHEON, « Republicans in Congress call election a mandate; Conservative agenda could get a boost «, Times– Picayune[New Orleans], 4novembre 2004, p. 9.

(٢) Mickey KAUS, « Fifty – Fifty Forever: Why we shouldn't expect America's political «tie« to be broken anytime soon «, Slate.com, 29 novembre 2004, http://www.slate.com/id/2073262/

بُنِي هذا التفسير على فكرة أن الدينامية الحزبية في الولايات المتحدة تتميّز بتعاقب مراحل هيمنة حزب على آخر، وتدوم هذه الهيمنة، كما يجري التأكيد، إلى أن يعقبها عصر جديد من السياسة الحزبية. فالجمهوريون، على سبيل المثال، سيطروا في الثلاثين سنة الأولى من القرن العشرين قبل أن يخلوا المكان لعدة عقود للديمقراطيين في فترة أزمة الثلاثينيات ووضع الرئيس الديمقراطي روزفلت للسياسة الاقتصادية الجديدة. ثم حدث انقلاب آخر في الستينيات عندما كفَّ الناخبون المحافظون في الجنوب عن دعم الحزب الديمقراطي، كما كانوا يفعلون ذلك منذ حرب الانفصال.

وبرغم أن هذه السمة الدورية تصف، على ما يبدو، بشيء من الصحَّة تطور المنافسة الحزبية في الولايات المتحدة، فإن هذا الفصل يؤكّد أن من الأفضل تجنب التعميمات المُفْرِطة انطلاقاً من انتخابات ما، قبل أن نخلص إلى تأكيد هيمنة أحد الحزبين الأمريكيين على الآخر. ويبدو من الأنسب وصف الوضع السياسي بكونه تجسيداً لتوازنٍ أو «استقرار تنافسي». إن الدينامية السياسية الأمريكية إذاً لا تتميّز اليوم بسيطرة حزب، وإنما بتوازن قوى بين تحالفين حزبيين أكثر انسجاماً مما كانا في الماضي، لكنهما من تركيبة مختلفة، مستقرّة نسبياً، ولهما قامتان متماثلتان جداً. وبهذا المعنى، فإن كلاً من الديمقراطيين والجمهوريين لا يملك في هذه اللحظة مزية حقيقية على الخصم. ولهذا، فإننا سنأخذ ثانيةً لحسابنا كلمات مدوِّن الأخبار في سلات (Slate) ميكاي كوس، وكلمات ميخائيل بارون (Michael Barone)، اللذين قدَّرا أن قامة ناخبي كل من الحزبين الكبيرين متساوية عملياً. ومن هنا، أتت فكرة «أمة الـ ٤٩ %» التي يمكننا إعادة صياغتها بشكل أَصَحّ بعبارة «أمة الـ ٥٠ / ٥٠»[1]. وعلى الرغم من أن نتائج

(١) Michael BARONE, Richard E.COHEN avec Charles E.COOK Jr., The Almanac of American Politics 2002, Washington, NationalJournal Group, 2001, p.21.

الانتخابات النصفية في عام ٢٠٠٦ أعطت البرهان على أن الجمهوريين لم يعودوا حزباً «مسيطراً»، فإن من المهم مع ذلك إعادة فحص بعض التحليلات، التي لا تزال، حتى عهد قريب، تذكّر بقدوم «عصر» السياسة الجمهورية والمحافظة في الولايات المتحدة. وبعمل ذلك، سيكون من الممكن إظهار لماذا سيكون من المُفْرِط أيضاً الاستنتاج، انطلاقاً من نتائج الانتخابات النصفية لعام ٢٠٠٦، بأن الحزب الديمقراطي أصبح من جديد «مسيطراً» بدوره.

إن استكشاف أسس هذا «الاستقرار التنافسي» بين الحزبين الرئيسين يسمح باستنتاج أن دينامية السياسة الأمريكية تقوم بقدر أقل على الأحزاب، وبقدر أكبر على الأيديولوجيات مما كان في الماضي[1]. فالسياسة الانتخابية، في الولايات المتحدة، قادها، بالفعل وأكثر من أي وقت مضى، التعارض بين تحالفين أيديولوجيين يناضلان تحت يافطتين حزبيتين، يحضر فيها «المعتدلون» في المعسكر الديمقراطي، ويتجمَّع «المحافظون» تحت الراية الجمهورية. وإذا لم يبتعد الحزبان نفساهما عن التوجهات الأيديولوجية لأنصارهما، أو لم يتغير جذرياً توزُّع الناخبين عبر الطيف الأيديولوجي، وهو أمر قليل الاحتمال في الوقت الراهن، فإن سيناريو «أمة الـ ٥٠ / ٥٠» في النتائج الانتخابية يمكن بالفعل أن تظهر دائماً.

أطروحة الغالبية الصاعِدة

تُعَدُّ النظريات التي تدَّعي تفسير حالة الوضع الراهن للحزبين الأمريكيين الكبيرين، والتنبؤ بها، شعبية لدى وسائل الإعلام، والجمهور،

---

(١) بعض الحجج المقدَّمة في هذا الفصل مشابهة لحجج أبرامسون وألدريش وورود. إلَّا أن تحليلنا يختلف عن تحليلهم لجهة أننا نعتقد أن الأيديولوجية هي مكوِّن مهم في العملية التقريرية للناخبين أكثر مما يؤكِّد ذلك هؤلاء المؤلِّفون، وهذا ما سنُبرهنه.

حتى لدى بعض الجامعيين. ويبدو أن الأطروحة التي تقدَّم بها، في عام ١٩٦٩، كيفين فيليب (Kevin Phillips) بحديثه عن «غالبية جمهورية صاعدة» تتناسق بالأحرى جيداً مع الموجة الانتخابية الغامرة للانتخابات التشريعية عام ١٩٦٦، وانتصار نيكسون في ١٩٦٨، وإعادة انتخابه التالية في ١٩٧٢. ومع ذلك، فإن الرئيس نيكسون استقال بعد ذلك بعامين، في إثر فضيحة ووترغيت، وربح الديمقراطيين ٤٣ مقعداً في مجلس النواب. وفي ١٩٧٦، فاز الديمقراطي جيمي كارتر بالرئاسة. وأدى هذا التحوّل المفاجئ إلى التعبير عن أطروحة مماثلة، أطروحة «الغالبية الديمقراطية الصاعدة»[١]. وبدت هذه الأطروحة في طريقها لأن تصبح قاعدة معيارية... إلى حين انتخاب رونالد ريغان في ١٩٨٠.

ومع انتخاب جمهوري محافظ رئيساً، وإعادة انتخابه بعد أربع سنوات، وصعود نائبه إلى سُدَّة الرئاسة في ١٩٨٨، توصّل الخبراء والباحثون إلى التفكير بأن السياسة الأمريكية ربما كانت تدخل في عصر هيمنة جمهورية، فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية على الأقل. وبالنظر للانتصارات الخمسة للجمهوريين في الانتخابات الرئاسية بين ١٩٦٨ و١٩٨٨ (أفلتت منهم انتخابات ١٩٧٦ وحدها) تحدّث أوراس بوسبي (Horace Busby) حتى عن وجود «مِغْلاق» جمهوري على الهيئة الناخبة، وهي فكرة أخذ بها ثانية أشخاص عِدَّة.

إلَّا أن هذه السيطرة الجمهورية الظاهرية على الهيئة الناخبة لم تَبْدُ قوية بما فيه الكفاية لتجنب انتخاب رئيس ديمقراطي عام ١٩٩٢، ثم لإعادة انتخابه بسهولة نسبية بعد أربع سنوات. وفي الوقت نفسه تقريباً (وربما

---

(١) Lanny J. DAVIS, The Emerging Democratic Majority: Lessons and Legacies from the New Politics, New York, Stein and Day, 1974.

بسبب السنتين الأوليين من رئاسة بيل كلينتون) انتهت فجأة في عام ١٩٩٤ عقود الهيمنة الديمقراطية على الكونغرس. فما حصل في أواسط التسعينيات قدَّم تكذيباً كلياً لمن كان يعتقد بأن الجمهوريين كانوا قد أغلقوا بمفتاح على الهيئة الناخبة، وأن الديمقراطيين كانوا يتمتعون بمزية طبيعية في أثناء الانتخابات التشريعية. وقد أكَّد المدوِّن في الواشنطن بوست (Washington Post)، والمؤَلِّف الليبرالي إ.ج. ديون، الذي ألهمته انتصارات بيل كلينتون، في ١٩٩٦، أن التسعينيات كانت مُتَّسِمَة بقدوم «عصر تقدمي جديد». لكن انتخابات العام ٢٠٠٠ والعام ٢٠٠٤ أبطلت، مرة أخرى، هذه الأطروحة. وبدلاً من أن تشير إلى هيمنة أحد هذين الحزبين، كانت نتائج الانتخابين الرئاسيين الأخيرين متقاربة جداً، وكشفت، على الرغم من كل ما قيل وحدث، عن مستوى مدهش من الاستقرار. وقد تقرَّرت نتيجة الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠ في النهاية بحكم صادر عن المحكمة العليا، بأغلبية ٥ أصوات ضد ٤ في قضية بوش ضد آل غور. وتبع «انتخابات القرن» سباق آخر متقارب النتيجة نسبياً حصل فيه المرشح الديمقراطي جون كيري على أكثر بقليل من ٤٨% من الأصوات الشعبية، مقابل جورج دبليو بوش، الذي حصل على ٥١% من هذه الأصوات.

وفي الوقت نفسه، تجلَّت هشاشة النفوذ الجمهوري على الكونغرس بوضوح من خلال ارتداد عضو مجلس الشيوخ جيمس جيفورد (JamesJeffords)، الذي أعطى قراره باجتياز المَمَر الذي يتوسط المجلس، وبالجلوس كمستقل، للديمقراطيين الفرصة للتحكم بمجلس الشيوخ رقم ١٠٧ في الولايات المتحدة. لكن الجمهوريين الذين اهتزوا قليلاً قاموا بحملة متينة، واستعادوا السيطرة على مجلس الشيوخ في ٢٠٠٢. ولهذا، فإن من الصعب الحديث عن هيمنة دائمة في ظروف بمثل هذا التحرُّك.

مع ذلك، وعلى الرغم من التوازن النسبي بين الحزبين، نشر جوديس (Judis) وتكسايرا (Teixeira) في ذلك الحين أطروحتهما الخاصة التي تحدثت عن «أغلبية ديمقراطية صاعدة»[1]، وتقدَّما بالحجة القائلة إن التغيرات الديموغرافية أدت إلى عصر جديد من السيطرة الديمقراطية، في حين أن التحالف الجمهوري المحافظ كان يتحلَّل ويصبح ممثِّلاً للأقلية.

إلَّا أن جورج دبليو بوش انتُخِب ثانيةً، بعد سنتين من نشر أطروحة جوديس وتكسايرا، بعدد أكبر من الأصوات ممَّا في عام ٢٠٠٠، في الوقت الذي كان فيه الجمهوريون يعزِّزون نفوذهم على الكونغرس. وعلاوة على ذلك، فإن أصوات الأمريكيين من أصول إسبانية، التي تُعَدّ واحدة من أهمِّ الكتل في التحالف الديمقراطي الصاعد الجديد، الذي تحدَّث عنه جوديس وتكسايرا، أيدت في عام ٢٠٠٤ المرشح الديمقراطي بهامش أضعف ممَّا في الانتخابات السابقة. وبدت نتائج الانتخابات في أعوام ٢٠٠٠، و٢٠٠٢، و٢٠٠٤ مؤكِّدة لبعض الحجج المُقَدَّمة في مؤلَّفٍ مثل بلد الحزب الواحد (One Party Country) للكاتبين هامبرغر (Hamburger) ووالستن (Wallsten)، الذي ذكَّر بالهيمنة الدائمة للحزب الجمهوري.

لكن الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٦ قلبت مرة أخرى الآفاق. فبالرغم من عدة مزايا بنيوية، مثل تقطيع الدوائر الانتخابية، التي كان ينبغي أن تسهم برأي مراقبين عِدَّة في حماية الأغلبية الجمهورية، ألحق الحزب الديمقراطي هزيمة قاسية بالجمهوريين، بربحه ثانيةً لغالبية المقاعد في مجلسي النواب والشيوخ.

---

(١) John B. JUDIS et Ruy TEIXEIRA, The Emerging Democratic Majority: Lessons and Legacies from the New Politics, New York, Scribner, 2002.

لقد أثبتت السنوات الثلاثون الأخيرة قدرة كل حزب خاسر على النهوض مجدَّداً بعد ضربة انتخابية مرتدة، وعلى تقديم منافسة جدية في الانتخابات القادمة [١]. ومن المفاجئ، في ضوء هذه التقلبات في النتائج الانتخابية للحزبين الكبيرين، أن يستمر بعضهم في المجازفة بإطلاق تعميمات مُفْرِطة في أثناء الحديث عن هيمنة حزبية بالاستناد إلى نتائج أحدث انتخابات.

«هيمنة» حزبية جديدة، تتمات انتخابات ٢٠٠٤

على الرغم من طابع التزاحم الشديد في السباقَيْن الرئاسيين الأخيرين، كان الجمهوريون متسرِّعين في تفسير النتائج كـ «تفويض» مُعْطَى للمُنْتَخَبين لتبنّي سياسات محافظة، ولتعيين قضاة محافظين. وقد علَّبت وسائل الإعلام الخطوة، فتحدثت *الواشنطن بوست* عن «تفويض ضعيف، ولكن لا جدال فيه» [٢]، في حين أعلن الصحافي دافيد وستفال (David Westphal) أن الانتخابات أعطت بوش «تفويضاً لمدِّ أجل برنامجه المحافظ» [٣]. وأضافت مجلة الولايات المتحدة الأمريكية اليوم (USA Today) ملاحِظَةً أن «الرئيس بوش [بدأ] رئاسته الثانية بتفويض أوضح وأقوى من ذاك الذي كان قد تلقَّاه في أثناء رئاسته الأولى» [٤].

---

(١) برهن على قدرة الحزبين على التكيف مع الظروف المتغيِّرة مؤلِّفون آخرون (منهم على سبيل المثال سميرنوف (SMIRNOV) وفاولر (FOWLER))، في: « Policy-Motivated Parties in Dynamic Political Competition «, Journal of Theoretical Politics, vol. 19, 2007, p. 9-13.

(٢) John F. HARRIS, « For Bush and GOP, A Validation, Washington Post, 3 novembre 2004, p. A01.

(٣) David WESTPHAL, « Bush's agenda validated «, Star Tribune [Minneapolis], 3 novembre 2004, p. 1A.

(٤) Susan PAGE et Bill NICHOLS, « Clear mandate will boost Bush's authority «, USA Today, 4 novembre 2004, p. A1.

وفي المعسكر الخصم، قام الديمقراطيون بالحساب الختامي للانتخابات؛ فأقرَّ الاستراتيجي السياسي جيمس كارفيل (JamesCarville)، الذي لم يَعْتَدْ عموماً تقديم تنازلات للجمهوريين، بأن «علينا القبول بحقيقة أننا الآن حزب معارضة. وأنه علاوة على ذلك، وبشكل خاص، حزب غير فعَّال»[1]. وشرع الديمقراطيون، بعد انتخابات ٢٠٠٤، في مناقشات جدية حول موضوع قيادة حزبهم، في الوقت الذي كانوا فيه قد انتخبوا عضو مجلس الشيوخ، المؤيد للحياة، هاري ريد (Harry Reid) زعيماً لهم في هذا المجلس، وكان فيه ديمقراطيون ليبراليون وديمقراطيون وسطيون، يمكن التعرّف إليهم في مجلس القيادة الديمقراطي (DemocraticLeadership Council) يتواجهون في الحملة لانتخاب رئيس اللجنة القومية الديمقراطية. وقد برهن هوارد دين (Howard Dean)، الذي تلقَّى تفويضاً لقيادة مجلس القيادة الديمقراطي، عن إرادته بإعادة تموضع الحزب نحو الوسط، وذلك في مسألة الإجهاض الشائكة: «لا يجب علينا أن نخاصم الأفراد المؤيدين للحياة، حتى لو كانت أغلبية الناس في هذا الحزب مؤيدة للاختيار»[2].

وعليه، فإن الانتخابات الرئاسية والتشريعية لعام ٢٠٠٤ لم تفلت من التقاليد التي تكمن في الإعلان عن قدوم حزب مسيطر. على الرغم من أن من العدل القول إن الجمهوريين عزّزوا تأثيرهم على الكونغرس، وإنَّ جورج دبليو بوش هو المرشح الرئاسي الأول الذي حصل على غالبية الأصوات الشعبية منذ انتخاب والده عام ١٩٨٨، فإن من الواضح أن

---

(١) Adam NAGOURNEY, « Kerry Advisers Point Fingers at Iraq and, Social Issues «, New York Times, 9 novembre 2004, p. 20.

(٢) Adam NAGOURNEY, «Democrats Weigh De-emphasizing Abortion as an Issue «, New York Times, 24 décembre 2004, p. 15.

التأكيدات المتحدثة عن هيمنة جمهورية، أو عن وضع كارثي للحزب الديمقراطي في عام ٢٠٠٤ كانت مبالَغاً فيها. فالتصريحات التي كانت تؤكِّد أن الحزب الديمقراطي كان «صائراً لأن يكون عديم الفائدة»[١]، لم يكن لها، بكل بساطة، أي أساس، وذلك بغض النظر عن الانتصار الانتخابي للديمقراطيين في عام ٢٠٠٦.

عصر جديد من «الاستقرار التنافسي»

كانت انتخابات ٢٠٠٤ هي الأكثر كلفة في تاريخ الولايات المتحدة؛ فقد أُنْفِق فيها نحو ٤ مليارات دولار للانتخابات الاتحادية، منها أكثر من ١.٢ مليار خُصِّصَت فقط للسباق الرئاسي. وعلى الرغم من هذا الإنفاق القياسي، بدا مستوى الاستقرار في الاختيارات الانتخابية المُعَبَّر عنها مرتفعاً بشكل ملحوظ. فقد هُزِمَ فيها فقط عضو مجلس شيوخ واحد كانت مدة ولايته قد انتهت، من أصل ثلاثة وثلاثين (وهو توم داشلي (Tom Daschle) بولاية داكوتا الجنوبية). كما فشل سبعة أعضاء فقط من مجلس النواب (من أصل ٤٣٥) في محاولتهم إعادة انتخابهم. وكان أربعة من هؤلاء السبعة من المرشحين الديمقراطيين المهزومين بولاية تكساس، التي كان توم دولاي (Tom Delay) وجمهوريو تكساس أعادوا تقطيع الدوائر الانتخابية فيها قبل انتخابات ٢٠٠٤ بنية مُعْلَنَة تكمن في جعل هؤلاء يخسرون مقاعدهم[٢].

---

(١) Mark DUNKELMAN, « Arrogance: Not a Democratic value; The party is doomed to irrelevance unless it connects to American without condescension «, Pittsburgh Post-Gazette, 13 février 2005, p. J-3.

(٢) اثنان من هؤلاء المرشحين الأربعة المنتهية ولاياتهم، والمهزومين، كانا يقيسان نفسيهما بمرشح آخر منتهية ولايته، وهو وضع كانت فيه هزيمة مرشحٍ منتهية ولايته أمراً مؤكَّداً.

وباختصار، فإنه على الرغم من النفقات الانتخابية، على مستوى الكونغرس، التي وصلت بمجملها إلى نحو ٣ مليارات دولار، لم يتمكن أي حزب من إسقاط مرشحي الحزب الخصم الذين انتهت مدة ولايتهم.

الانتخابات الرئاسية المتزاحمة في عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤: اتجاه صاعد؟

على المستوى الرئاسي، وعلى الرغم من الحملة التي كان النزاع فيها حامياً، ومن كون المجموعات المُسَمَّاة بـالـ «٥٢٧» قد أنفقت مبالغ لا سابق لها، فإن النتيجة اقتربت بدقة من نتيجة انتخابات العام ٢٠٠٠. وفي الواقع، فإن ثلاث ولايات فقط منحت أصواتها في الهيئة الناخبة لحزب آخر؛ فنيوهامشاير ذهبت لبوش في عام ٢٠٠٠، ولكيري في ٢٠٠٤؛ وإيووا ومكسيكو الجديدة ربحهما آل غور في عام ٢٠٠٠، وبوش في ٢٠٠٤، وهذه الولايات الثلاث لديها ١٦ صوتاً في الهيئة الناخبة. هذا الأمر من الممكن بصعوبة تفسيره كإشارة على وجود اتجاه نحو هيمنة جمهورية.

وبرغم أن التغيرات في الغالبية على مستوى ولاية ما تبدو مفيدة، إلَّا أنها يمكن أن تخفي تغيراً مهماً داخل الولايات التي بقيت وفيةً لحزبٍ ما. فمتوسط التغيير في النسبة المئوية للتصويت لصالح الحزب الديمقراطي بين الانتخابات الرئاسية لعامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤، **(البالغ ١,١ - %)** كان هو الأضعف منذ التغيير الملاحَظ في النسبة المئوية بين انتخابات عامي ١٩٥٢ و١٩٥٦ **(والبالغ ٠,٩ - %)**. كما أن التباعد الأنموذج في التغيير بالتصويت في الولاية بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤ **(البالغ ٢,٤ %)** كان هو الأضعف بين كل الانتخابات التي جرت بعد الحرب العالمية الثانية. حتى الانتخابات الرئاسية لعامي ١٩٥٢ و١٩٥٦، اللافتة للنظر باستقرارها، أظهرت تباعداً أعلى في تغيُّر التصويت للحزب الديمقراطي في الولايات **(حيث بلغت النسبة ٥,٢ %)**. ولا يُعْزى

استقرار التصويت في عام ٢٠٠٤ حصراً لحقيقة أن الأمر يتعلق باقتراعٍ أُعيد فيه انتخاب المرشح المنتهية ولايته؛ ففي أثناء إعادة انتخاب كل من نيكسون وريغان وكلينتون، على سبيل المثال، كانت نسبة التباعد في التغيير بين الانتخابات قد بلغت على التوالي ٧,٦ %، و٤,٩ %، و٣,٣ %[1].

ويتجلَّى مؤشِّر آخر على التغيّر بين دورات الانتخاب في تغيُّر الحدّ الأقصى للتصويت بالولاية (بالأرقام المطلقة) بين دورتَيْ انتخاب متتاليتين. وقد أظهرت ولاية هاواي التغيير الانتخابي الأكثر أهمية، بين انتخابات ٢٠٠٠ و٢٠٠٤، بـ ٥,٤ نقطة مئوية لصالح فريق بوش - شيني. وكانت تلك أضعف نسبة تغييرٍ في ولاية في كل الانتخابات التي جرت بعد الحرب. ومرة أخرى، قدَّمت الانتخابات المستقرة تاريخياً في عامي ١٩٥٢ و١٩٥٦ قاعدة مفيدة للمقارنة. فبالمقارنة مع ١٩٥٢، زاد التصويت لصالح أيزنهاور، عام ١٩٥٦، بنسبة ١٣,٦ %، و١٠,٩ %، و١٠,٣ %، على التوالي، في كل من كارولينا الجنوبية وداكوتا الجنوبية ولويزيانا. وعَرف ربع عدد الولايات (١٢ ولاية) تغيّراً بين الانتخابات في تلك السنة أكبر من

---

(١) يجب فهم المقاييس المُعَبَّر عنها في النصّ كوحدات نسب مئوية. فمتوسط التغيير البالغ ١,١ - % في انتخابات عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤ يعني متوسط التباعد بين النسبة المئوية للتصويت التي نالها جون كيري في ٢٠٠٤، وآل غور في ٢٠٠٠، وكان أكثر بقليل من نقطة واحدة بالمئة، وهي نسبة قليلة جداً. إن التباعد الأنموذج يقيس تبدّل هذه التغيّرات من ولاية إلى أخرى. وهذا القياس سيرتفع إذا ربح حزب أو خسر كثيراً من الدعم من ولاية إلى أخرى بين دورتَيْ انتخاب. ويشير التباعد المُلاحَظ بين انتخابات ٢٠٠٠ و٢٠٠٤ (وهو ٢,٤ %) إلى أن التغيّرات في مستويات دعم المرشحَيْن الديمقراطيين آل غور وكيري أثناء هذين الانتخابَيْن كانت محدودة جداً.

التغييرالذي شهدته هاواي، في ٢٠٠٠– ٢٠٠٤، والبالغ ٥.٤ نقطة مئوية. ومن الواضح أن أي انتخابات جرت بعد الحرب لم تسجّل، داخل أي ولاية، هذه النسبة القليلة من الحركة الحاصلة في الانتخابات الرئاسية لعامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٤. ويبدو هذا الأمر مذهلاً أكثر في ضوء مبالغ النقود التي أنفقها المرشحان في ٢٠٠٤[1].

إن هذه الأرقام تسمح بدحض التعميمات المُفْرِطة التي سعى بعض الباحثين إلى استخلاصها من انتخابات ٢٠٠٤ بالحديث عن هيمنة الجمهوريين، أو عن الورطة السياسية التي وجد الديمقراطيون أنفسهم فيها في تلك اللحظة. والواقع أن هذا الاستقرار في توزيع الأصوات بين الحزبين، المقترن بحقيقة أن الفوز في دورتَيْ الانتخاب الأخيرتين انتُزِع بصعوبة، يتيح المجال للقول، بالعكس، إن الدينامية الانتخابية الأمريكية تتميّز بالتوازن بين القوى الحاضرة أكثر مما تتميز بعدم التوازن بينها.

مستوى التماسك الأيديولوجي في كل كتلة

إذا كان تأثير الجمهوريين على السلطة قد بقي أيضاً غير مؤكَّد، فلماذا تبنَّى هذا الحزب منظوراً محافظاً بشكل حازم في سياساته، وخاصة في أثناء رئاسة جورج دبليو بوش؟ إن من الممكن إيجاد عناصر إجابة عن هذا السؤال من خلال فحص التماسك الأيديولوجي لكل تحالف حزبي. فإبان

---

(١) لـمَّا يستعمل المرشحان مواردهما بطريقة إستراتيجية فإن جهودهما يمكن أن تلغي بعضها بشكل متبادل، لأنهما يحتفظان بمواردهما للولايات التي تكون المعركة فيها أكثر تزاحماً. ومع ذلك، فإن الواقع يبقى متمثِّلاً في أن هذا المستوى من الاستقرار يكون ملحوظاً خاصة عندما تبدو الموارد المبذولة من أجل المساهمة في انتخاب المرشحين كبيرة.

جزء كبير من النصف الأخير من القرن الماضي كان الحزبان، الديمقراطي والجمهوري، مُعَبِّرَيْن عن تحالفات متنافرة بين ناخبين، بمعنى أنهما كانا يضمَّان زُمَراً لم تكن بالضرورة متفقة بعضها مع بعض على التوجُّه الذي ينبغي إعطاؤه للحزب؛ فالجناح الجنوبي من الحزب الديمقراطي كان محافظاً أكثر من المجموعات الديمقراطية الأخرى في البلاد. وكان الجمهوريون من جماعة روكفلر (Rockefeller Republicans)، من ذوي الولاء الليبرالي، يشكِّلون لمدة طويلة قوة ينبغي على المجموعات الأخرى التعامل معها داخل *الحزب القديم الكبير* (Grand Old Party). إلَّا أن الحالة لم تَعُدْ كذلك الآن؛ فالحزبان (وخاصة الجمهوريين) أصبحا، منذ بضعة عقود، أكثر انسجاماً من الناحية الأيديولوجية، ويعدَّان داخل كلٍّ منهما عدداً أقل من الأعضاء الذين لديهم توجهات أيديولوجية وحزبية مختلفة جذرياً.

لقد تزايد إذاً مع الزمن التماسكُ الأيديولوجي للحزبين الأمريكيين الكبيرين. وقد أجريت دراسة للعلاقة بين الأيديولوجية، والتماهي الحزبي، والتصويت في الانتخابات الرئاسية[1]، واستعملت لقياس هذه العلاقة معقوفة كندل (Tau-b Kendall)، التي تتغير نقاطها من -١ إلى ١، وتشير قِيَمُها التي تقترب من ١ (أو من -١) إلى وجود علاقة قوية وإيجابية. كما رُمِّزَت متغيراتها

---

(١) صدرت المعطيات المذكورة عن مجموعة بطاقات جَمْعِيَّة لدراسة الانتخابات القومية (National Election Study) ولاستطلاعات الرأي الخاصة بالانتخابات التي أجرتها مؤسّسة دراسات الانتخابات القومية (National Election Studies). وتُعَدّ فيها الأيديولوجية متغيّراً يضمّ ثلاث فئات تميّز بين الأفراد الذين يعلنون عن أنفسهم كليبراليين، أو معتدلين، أو محافظين. أما التماهي الحزبي فهو متغيّر يضم سبع فئات تذهب من الديمقراطي بشِدَّة إلى الجمهوري بشِدَّة. وأما التصويت الرئاسي فهو متغيّر متفرِّع ثنائياً يستبعد الذين يجيبون معلنين نيتهم التصويت لمرشحٍ من حزب ثالث.

بطريقة تشير القيمة الإيجابية فيها إلى تطابق أعلى بين الأيديولوجية، والتماهي الحزبي، والتصويت (على سبيل المثال، أن يكون ليبرالياً، متماهياً مع الحزب الديمقراطي، أو داعماً للمرشح الرئاسي لهذا الحزب).

وتُظْهِر النتائج أن الأيديولوجية كانت أشدّ ارتباطاً مع التماهي الحزبي والتصويت الرئاسي في عام ٢٠٠٤ منه في أي لحظة أخرى منذ إدخال قياس التموضع الأيديولوجي للأفراد في استطلاعات الرأي التي أجرتها مؤسَّسة دراسات الانتخابات القومية (National Election Studies). ففي عام ١٩٧٢، على سبيل المثال، بلغ الارتباط بين الأيديولوجية والتماهي الحزبي معدل ٠,٢٤٨ فقط؛ أما في ٢٠٠٤ فقد ارتفع إلى قمة بلغت ٠,٤٧٢. وأصبحت الرابطة بين الأيديولوجية والتصويت الرئاسي وثيقة أيضاً بقدرٍ أكبر (وإن بطريقة ملحوظة بدرجة أقل) منذ ثلاثين سنة. ففي حين كان الارتباط بين الأيديولوجية والتصويت، في عام ١٩٧٢، بمعدل ٠,٤٢٧، ارتفع في ٢٠٠٤ إلى ٠,٥٨١، وهو مرة أخرى المستوى الأكثر ارتفاعاً منذ ١٩٧٢. وهكذا، يبدو أن سلوك الناخبين أصبح مع الزمن أكثر استقراراً، لكنه أيضاً أكثر تماسكاً على المستوى الأيديولوجي[1]. فالمحافظون يتماهون مع الجمهوريين، ويصوِّتون أكثر فأكثر لهم، في حين أن الليبراليين يتماهون مع الديمقراطيين، ويصوِّتون أكثر فأكثر لهم.

ويمكن لهذا الاستقطاب الأيديولوجي أن يكون ظاهرياً أكثر مما هو واقعي إذا ظهر أن كل تحالف حزبي أصبح أيضاً أكثر انسجاماً من حيث

---

(١) هذه الارتباطات كلها تختلف، إحصائياً، عن الصفر ($p< 0.05$). ولقد فحصنا أيضاً مقاييس أخرى للربط (مثل غامَّا (Gamma) ومعقوفة كاندل)، وكانت النتائج منسجمة مع تلك المُقَدَّمة في النص.

خصائصه الاجتماعية السكانية، وكانت هذه الخصائص مرتبطة بالأيديولوجيا. ولكي يؤخذ هذا الاحتمال في الحسبان ينبغي اللجوء إلى التحليل متعدِّد المتغيرات من خلال مراقبة مختلف العوامل الاجتماعية السكانية التي يمكن أن تكون مرتبطة بالاختيارات الحزبية. ولهذه الغاية، أخذنا ثانيةً بالتحاليل التي أجراها ستانلي (Stanley) ونيامي (Niemi)، اللذان سعيا إلى رسم الجانب الاجتماعي السكاني للناخبين الديمقراطيين والجمهوريين مضيفين إليه متغيِّراً يقيس التوجّه الأيديولوجي للناخبين. وتضمَّنت متغيرات المراقبة الممارسة الدينية، والانتماء إلى تسمية دينية ما بصفتها تلك، والسّن، والانتساب إلى نقابة، والدخل، والمهنة، والعرق، والجنس، وواقع أن يكون الشخص أبيض من أصلي جنوبي.

وتشير المعطيات التي استُخْلِصَت من هذه التحاليل، التي درست تأثير الأيديولوجيا على التماهي الحزبي والتصويت الرئاسي عندما يؤخذ تأثير هذه المتغيرات في الحسبان، إلى زيادة احتمال تماهي الناخب المحافظ مع الحزب الجمهوري، وتصويته لصالح المرشح الجمهوري للرئاسة، وذلك بالمقارنة مع الناخب الليبرالي[1]. إن النتائج واضحة؛ فبما أن الأمور كلها متساوية، من خلال مراقبة الخصائص الاجتماعية السكانية للمجيبين، فإن الارتباط بين الأيديولوجيا والتماهي الحزبي (والتصويت) زاد بشكل بالغ منذ ١٩٧٢. ففي ٢٠٠٤، على سبيل المثال، كان احتمال التصويت لبوش أعلى بـ ٨١ نقطة مئوية لدى المحافظين مما هو لدى الليبراليين، في حين أن الفرق، في ١٩٧٢، كان فقط بـ ٤٢ نقطة مئوية.

---

(١) يمكن الحصول على المجموعة الكاملة للمُعَامِل الرياضية، التي حُسِبَت هذه الاحتمالات انطلاقاً منها، من المؤلِّفَيْن.

إن التماسك الأيديولوجي في كل تحالف حزبي زاد إذاً؛ فاليوم يوجد عدد من الناخبين من ذوي التوجهات الأيديولوجية والحزبية المتنافرة يقل كثيراً عمَّا كان موجوداً قبل عِدَّة عقود. وعصر الديمقراطيين المحافظين من بيض الجنوب، أو ديمقراطيي ريغان، أصبح أمراً من الماضي. فالأغلبية الأوسع جداً من المحافظين هم الآن جمهوريون، في حين أن الليبراليين انتقلوا بشكل كثيف إلى المعسكر الديمقراطي.

ويثير الاستقطاب الأيديولوجي المتزايد في الولايات المتحدة سؤالاً حول حجم المجموعات الأيديولوجية المختلفة في هذا البلد، وتطور وزنها النسبي إبّان العقود الأخيرة؛ فالنسبة المرتفعة من الناخبين المحافظين، أو زيادة وزنهم عبر الزمن، المقترنة بالاستقطاب الأيديولوجي المتنامي للاختيارات الحزبية في الولايات المتحدة، ينبغي من حيث المبدأ أن تعطي مزية واضحة للحزب الجمهوري. ولهذا، فإن من المناسب، اليوم وأكثر من أي وقت مضى، فحص حجم التيارات الأيديولوجية الكبرى في الولايات المتحدة، لكي نجرب قياس القوة النسبية للحزبين الأمريكيين الكبيرين.

إن نسبة الأمريكيين الذين يعرِّفون أنفسهم، منذ ١٩٨٠، كمحافظين تتغير بين ٤١% و٤٥%، في حين يتذبذب المعتدلون بين ٣٠% و٣٣% من الناخبين، ويعلن ٢٥% إلى ٢٧% من الناخبين عن أنفسهم كليبراليين. وخلافاً للأطروحة القائلة إننا نشهد مؤخراً اندفاعة للنزعة المحافظة في الولايات المتحدة، يُستخلص من المعطيات أن أياً من الليبراليين والمحافظين (ومن المعتدلين كذلك) لم يكسب تقدماً في الميدان منذ ربع قرن. وعليه، فإن التيار المحافظ لا يزال مسيطراً بشكل واضح. حينئذ، يُطرح سؤال: كيف يحصل، في سياقٍ يشكِّل فيه المحافظون المجموعة الأكثر عدداً، ويصوِّت فيه

الناخبون تبعاً لأيديولوجيتهم أكثر من أي وقت مضى، أن لا يتوصل الجمهوريون إلى التميّز بشكل حاسمٍ عن الديمقراطيين؟ وكيف يحصل أن نشهد بالأحرى في الولايات المتحدة، ما يبدو أنه صعود لتوازن تنافسي بين هذين الحزبين الكبيرين؟

النتائج الانتخابية للأيديولوجيا

يثير الاستقطاب الأيديولوجي المتزايد للتماهي الحزبي والتصويت مفارقة جليّة؛ فالعدد المرتفع للمحافظين في الولايات المتحدة ينبغي بشكل طبيعي أن يزوِّد الجمهوريين بمزية انتخابية حاسمة، في المدى القصير على الأقل. فكيف يمكن توفيق هذا التنبؤ، الذي يبدو منطقياً للوهلة الأولى، مع مفهوم التوازن التنافسي بين الحزبين الأمريكيين الكبيرين؟ إن المعطيات التي تمثل النسبة المئوية للأفراد داخل كل فئة أيديولوجية، التي صوَّتت للمرشح الرئاسي الجمهوري، تقدِّم أجوبة مفيدة. فهناك ثلاث نتائج تبرز من فحص العلاقة بين الأيديولوجية والتصويت الرئاسي: الأولى أن التركيبة الأيديولوجية للناخبين الديمقراطيين والجمهوريين منذ ٣٠ سنة ارتبطت بشكل رئيس بتنقلات الناخبين الليبراليين، وبعد عقدٍ من عدم الراحة (١٩٧٢– ١٩٨٤) وجدت الأغلبية الواسعة من الليبراليين ملاذاً داخل الحزب الديمقراطي. والثانية أن إخلاص المحافظين للجمهوريين بقي ثابتاً نسبياً في أثناء الفترة نفسها، برغم أن الإعلان عنه هو أقل الآن من تعلق الليبراليين بالحزب الديمقراطي. وأخيراً، فإن نزوع المعتدلين الحديث إلى التصويت للديمقراطيين يشكل العنصر الثالث للمعادلة.

إن قدرة الديمقراطيين على المنافسة، منذ ١٩٧٢، تقوم إذاً على ثلاثة عوامل: دعم متين من جانب الليبراليين، تأييد أغلبية المعتدلين لهم واستمرار

تصويتٍ مهمٍ لهم لدى المحافظين. لمَّا يكون التقدير مؤاتياً له، يمكن لمرشح ديمقراطي أن يأمل في الحصول على أصوات أكثر من خصمه الجمهوري في أثناء الانتخابات الرئاسية. أما لما يميل المعتدلون نحو الجمهوريين، فإن الديمقراطيين يتراجعون قليلاً، إن لم يكن كثيراً، إلى ما هو أدنى من حاجز الـ ٥٠%. ومن الممكن لهذا الترتيب الخاص أن يبدو مستمراً. كما يمكن للانتخابات المتزاحمة أن تصبح سمة مميِّزة للسياسة الأمريكية في السنوات القادمة.

يثير هذا المسار المحتمل أسئلة طريفة: كيف يمكن تفسير التفاوت بين الاتجاه المحافظ للناخب الأمريكي ونتائج الانتخابات الرئاسية الأربعة الأخيرة (التي حصل المرشح الديمقراطي فيها على الأغلبية في ثلاث مناسبات)؟ وكيف يمكن التوفيق بين تواتر تصريحات تقول «إن النزعة السياسية المحافظة هي في أوج قوتها الانتخابية والفكرية في أمريكا»[1] والأداء المتواضع نسبياً للمرشحين الرئاسيين الجمهوريين منذ ١٩٩٢ (متوسط الدعم بحدود ٤٥%، وأعلى نتيجة بحدود ٥١%).

يكمن الجواب في القوة النسبية لكل من التيارات الأيديولوجية داخل كلّ من التحالفين الحزبيين. فمن الممكن، انطلاقاً من المعطيات المتوافرة، تقدير النسب المئوية لليبراليين والمعتدلين والمحافظين داخل كل تحالف حزبي[2]. ففي عام ١٩٨٠، على سبيل المثال، صوَّت ٢٥,٥ من الليبراليين، و٦٠,٦% من المعتدلين، و٧٦,٩% من المحافظين لصالح الحزب الجمهوري.

---

(١) OXFORD ANALYTICA, The Strength and weakness of today's conservatism, The Hill, 26 juillet 2005, p. 23.

(٢) لقد ضربنا، بالنسبة لكل من الحزبين، دعم مجموعة أيديولوجية (الليبراليون، على سبيل المثال) للمرشح الرئاسي للحزب، بالحجم النسبي لكل مجموعة، ثم قسمنا الناتج على الدعم الكلي لهذا الحزب لدى المجموعات الثلاث.

وهذا الوضع يفسِّر قدرة الحزب على اختيار مرشح للرئاسة من التيار المحافظ (رونالد ريغان) من دون المجازفة بانحياز المكونات الرئيسة لقاعدته الانتخابية للمرشح الخصم. وتكرر الأمر نفسه حين ترشيح الرئيس ريغان لولاية ثانية في عام ١٩٨٤، حيث صوَّت له ٢٨,٠% من الليبراليين، و٥٥,٠% من المعتدلين، و٨١,٦% من المحافظين. أما الوضع فكان مغايراً لذلك لدى الحزب الديمقراطي؛ فالليبراليون انحازوا بالتأكيد إلى هذا الحزب بأعداد كبيرة، لكن وزنهم، المحدود بالإجمال لدى الناخبين الأمريكيين، أدى بشكل ما لأن لا يشكِّلوا أبداً تياراً مسيطراً بوضوح داخل الحزب الديمقراطي، خلافاً لما عليه حال المحافظين في الحزب الجمهوري؛ ففي الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٤، حصل جون كيري المرشح الديمقراطي الخاسر على أعلى نسبة دعم يحصدها الحزب الديمقراطي من التيار المحافظ منذ انتخابات ١٩٧٢، وبلغت هذه النسبة ٤٨,٩%، في حين حصل في هذه الانتخابات على دعم ٣٦,٩% من أصوات المعتدلين، و١٤,٢% من أصوات التيار المحافظ. ويشير هذا الأمر إلى أن الليبراليين يمثِّلون أقل من نصف الناخبين الديمقراطيين، كما يُظْهِر أن الناخبين الديمقراطيين أقل تجانساً بكثير، على الصعيد الأيديولوجي، مما عليه الحال لدى الحزب الجمهوري. وعليه، فإن الدينامية الداخلية للحزب الديمقراطي تختلف بشدة عن دينامية خصمه الرئيس. وهي تنجم عن تحالف بين جناح ليبرالي وجناح معتدل مهم أيضاً داخل هذا الحزب، وإن لم يكن يمثِّل أكثرية فيه. ولهذا، فإن من السهل، في هذا السياق، فهم لماذا كان المرشحون الديمقراطيون للرئاسة القابلون للاستمرار في الترشيح (على سبيل المثال: كارتر وكلينتون، آل غور) إبّان العقود الأخيرة، هم وحدهم من كانوا قادرين على كسب تأييد المعتدلين والمحافظين داخل الحزب، وهم الذين

يمثِّلون في المتوسط نحو ٥٥% من التحالف الديمقراطي منذ عام ١٩٧٢. كذلك فإن من السهل فهم أن الصراع الانتخابي في الولايات المتحدة لا يجري بين حزب «محافظ» وحزب «ليبرالي»، وإنما بين حزب محافظ إلى حدّ كبير، هو الحزب الجمهوري، والحزب الديمقراطي، الذي هو عبارة عن تحالف لا يستطيع المحافظة على تماسكه، والتطلع للنصر إلَّا إذا اقترح على الناخبين سياسات معتدلة، ومرشحين «معتدلين».

إن هذا التطور أساسي، ففي أثناء الانتخابات الرئاسية الأربعة الأخيرة، على سبيل المثال، أدى النزوع المتنامي لدى الليبراليين، ولكن أيضاً، وربما بشكل حاسمٍ أكثر، لدى المعتدلين إلى التصويت لصالح المرشح الديمقراطي، وإلى جعلٍ أكثر من ثلثي كل الناخبين الجمهوريين من المحافظين. وقد أسهمت هذه الحركة المزدوجة في تقوية الانسجام الأيديولوجي للجمهوريين. إلَّا أن السيناريو نفسه لم يحدث في الحزب الديمقراطي، الذي بقي حزباً غير متجانس على الصعيد الأيديولوجي، وهذا من «حسن حظ» هذا الحزب؛ فتساكن الليبراليين والمعتدلين يجعل من الأصعب تبني سياسات توافقية، واختيار مرشحين مُجَمِّعين للمؤيّدين في هذا الحزب. لكن هذا التساكن الناجم عن كون أغلبية واضحة من المعتدلين تدعم الديمقراطيين منذ خمس عشرة سنة، هو في الوقت نفسه أمر جوهري للسماح لهذا الحزب بضمِّ أغلبية من الناخبين تحت رايته.

وتنجم عن هذا الوضع نتيجتان؛ الأولى أن التحالف الانتخابي الديمقراطي لم يَعُدْ، عام ٢٠٠٤، ليبرالياً أكثر مما كان عليه عام ١٩٧٢، وذلك على الرغم من كل الجدل الدائر حول الاستقطاب الأيديولوجي في الحزبين. والثانية أن الحملات الانتخابية الرئاسية تتجه إذاً لأن يتواجه فيها مرشح جمهوري تدعمه أغلبية محافظة داخل الحزب الجمهوري (الحزب

القديم الكبير) ومرشح ديمقراطي يدعمه تحالف من الليبراليين والمعتدلين (وبعض المحافظين) داخل التحالف الديمقراطي. وبالمحصِّلة، فإن مركز الثقل بين المرشَّحَيْن الرئاسيين يقع إلى يمين وسط الرقعة السياسية، ولكن دون أن يسمح ذلك للجمهوريين بالسيطرة على المسرح السياسي الأمريكي[1].

نحو توازن سياسي جديد في الولايات المتحدة

كما رأينا، فإن الحزب الجمهوري لم يَعُدْ في هذه اللحظة، ولم يكن في أثناء العقدين الأخيرين، «مهيمناً» بالمعنى الذي يفهمه عدَّة مراقبين من هذا التعبير. ومن الأسهل بالتأكيد التقدّم بهذه الفكرة بعد انتخابات منتصف الولاية في عام ٢٠٠٦، الذي تمكن فيه الديمقراطيون بنتيجتها من التحكم بمجلسَيْ الكونغرس. لكن حجّتنا أعمَّ؛ وهي تكمن في التأكيد على أن أي حزب لا يملك تقدماً حاسماً ودائماً على خصمه الرئيس، وينطبق هذا الأمر على الجمهوريين قبل عدة سنوات كما على الديمقراطيين منذ ٢٠٠٦؛ فالأغلبية الجمهورية بالأمس، التي أصبحت أقلية اليوم، يمكن بسهولة أن تصبح ثانيةً الأغلبية غداً.

إننا لا نعتقد إذاً أن الحزب الجمهوري دخل في مرحلة انحطاط، كما لا نعتقد كذلك أنه سيطر على المسرح السياسي في أثناء العقود الأخيرة. ولكي

---

(١) توجد فرضية بديلة يمكن أن تتوقف على الأهمية السياسية للتماهي الأيديولوجي في الولايات المتحدة. إن شعبية الصفة المحافِظَة بديهية؛ وفي هذا السياق، فإن الخروج من الأغلبية المحافظة يمكن أن يكون عالي التكلفة. إن هذه الظاهرة يمكنها تفسير لماذا يكون عدد من المحافظين معتدلين في الواقع. ووجود هذا التباعد المتبقي بين الصفة الأيديولوجية التي يظهرها الأفراد علناً ومواقفهم الحقيقية يمكن أن يفسِّر سبب كون الارتباط بين الأيديولوجيا والتماهي الحزبي لا يزال ضعيفاً في الولايات المتحدة، أكثر مما هو في عدة بلدان أوروبية، على الرغم من تقدّمه فيها. إن هذا الأمر يمكن أن يفسِّر لماذا يسيطر الخطاب المنمَّق المحافظ على الحملات الانتخابية الرئاسية، وهذا ليس بالضرورة عبر الحزب الجمهوري.

يكون من الممكن الحديث عن انحطاط حزب، وعن انبعاثه، يجب أولاً تقديم الدليل على أنه عرف فترة طويلة من عدم النجاح الانتخابي. ومن الواضح أن الأمر لم يحصل للديمقراطيين في الماضي، وأن الانتخابات التشريعية في عام ٢٠٠٦ برهنت أن وضعهم كحزب أقلية لم يكن دائماً. كما أننا لا نعتقد كذلك أن خطراً مشابهاً يهدد الحزب الجمهوري في المستقبل. إن قاعدة الرابح يأخذ كل شيء (Winner- takes- all) المطبقة في السياسة الأمريكية تزيد من حدّة مفاعيل النتائج الانتخابية، الأمر الذي يمكن أن يفسِّر لماذا يُعَدّ مفهومُ عصرِ سيطرة حزبٍ على آخر شعبياً جداً في الولايات المتحدة. إلَّا أننا لا نظن بأن هذا المفهوم كان مفيداً جداً لفهم الدينامية الحزبية في ماضي هذه البلاد، ونعتقد بأن هذه الفكرة ستكون أقل فائدة في المستقبل.

ومع ذلك، فإنه إذا كانت الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٨ قد دارت لمصلحة الديمقراطيين فإنها يمكن أن تعطي من جديد بريقاً لفكرة الهيمنة؛ إذ يكفي أن تنقلب بعض الولايات لصالح المعسكر الديمقراطي ليتمكن هذا الحزب من الاحتفاظ بغالبيته في مجلسَيْ الكونغرس، ولكي تنطلق ثانيةً فكرة «التحالف الديمقراطي الجديد الصاعد»، وهي فكرة ستُطَارَد بدورها بعد سنوات عِدَّة عندما سيستعيد الجمهوريون تفوقهم. إن فكرة الهيمنة ستبدو في السياسة الأمريكية شبيهة بمفهوم التناوب في بلدان أخرى.

إن التطورات الأساسية في السياسة الأمريكية توحي بالأحرى بصعود توازن سياسي جديد بين الحزبين؛ والنظام السياسي في الولايات المتحدة يتميّز بهيمنة للأيديولوجية المحافظة، وبأسلوب الانتخاب الفردي الاسمي الأكثري ذي الدورة الواحدة. وفي مثل هذه الظروف، من الممكن توقّع بروز نظام حزبي ثنائي يمكن لكل حزب فيه أن يناضل من أجل الحصول على صوت الناخب

الوسطي، الموجود إلى يمين وسط الرقعة السياسية، وقد برزت هذه الصورة بشكل واضح جداً في سنوات التسعينيات. وفي الوقت نفسه، دخلت البلاد في مرحلة سياسية متميّزة بسباقات انتخابية متزاحمة، سواءً على مستوى الرئاسة أم الكونغرس. وقد افترض بعضهم أن هذه الحالة للأمور تذكِّر «بعصر التردد»، الذي كان يميّز نهاية القرن التاسع عشر. إلَّا أننا لا نتفق مع وجهة النظر هذه، فمفهوم التردد يفترض مسبقاً أن بعض الناخبين لم يعودوا يجدون أنفسهم في الأحزاب السياسية الموجودة، الأمر الذي يمكنه فتح الباب أمام بروز أحزاب جديدة، أو أمام تحوّل عميق في الأحزاب الموجودة. ونفكر، بالعكس، أن العرض السياسي في الولايات المتحدة، أي النضال بين حزب معتدل وحزب محافظ يتفق جيداً مع تفضيلات الناخبين، وهذا هو السبب الذي لأجله نقدِّم فرضية أن البلاد دخلت في عصر جديد، هو عصر استقرار لا عصر تردد.

وإذا كان هذا التفسير صحيحاً، فإنه ربما ينبغي حينئذ استخلاص أن قواعد النظام السياسي الأمريكي مدعوَّة لأن تصبح أيديولوجية بقدرٍ أكثر، وحزبية بقدرٍ أقل، وإن المعارك السياسية، في المستقبل، ستجري في فضاء أيديولوجي، ضيق نسبياً، ومُقَسَّم بين الاعتدال والنزعة المحافظة. وطالما أن الحزبين السياسيين الرئيسين لن يتحوَّلا عن استراتيجياتهما الهادفة إلى الحصول على الحد الأقصى من الأصوات، فإن هذه الأصوات ستبقى تنافسية بوضوح. ولأن من الطبيعي التفكير بأن الحزبين سيتصرَّفان بهذه الطريقة، فإننا نخلص إلى القول إن مفهوم «الهيمنة» الحزبية أقل فائدة من أي وقت مضى (هذا إن كان مفيداً في الماضي) لفهم السياسة الحزبية في الولايات المتحدة، وإننا دخلنا من الآن فصاعداً، في هذه البلاد، في مرحلة «استقرار تنافسي».

القسم الثالث

مـراكـز القــرار

الفصل السابع

الكـونغـرس

بقلم: هارولد م. والر

لم يكن من قبيل المصادفة أن يكرس الآباء المؤسِّسون المادة الأولى من الدستور للكونغرس؛ فقد كانوا يرون بالفعل أن **السلطة التشريعية** هي حقاً التي تحدِّد السياسات. وفي أثناء الفترة الاستعمارية كان لدى المستعمرات الـ ١٣ كلها تجربة لشكلٍ من أشكال المجالس التشريعية، وكانت تجربتها للسلطة التنفيذية تبدو بالمقابل محدودة جداً، بحيث إنه كان عليها اختراع منصب الرئاسة، كمؤسَّسَة جديدة كلياً، ولم يكن لديها أي أنموذج عنها. ولهذا، لم يكن مدهشاً أن يكرِّس المؤتمر الدستوري لعام ١٧٨٧ الجزء الأكبر من وقته للمناقشات الخاصة بالعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، التي كانت تثير الأسئلة الأكثر أهمية، والأكثر إثارة للنزاع. وكانت المجادلات حول الكونغرس تتضمّن موضوع التمثيل بشكل خاص، التمثيل على أساس الولاية أم على أساس عدد السكان بشكل أخص. وأخيراً، قَدَّمت تسوية كونكتيكوت الحل المتمثل بأن يتضمّن الكونغرس مجلسين بسلطات تشريعية متساوية، مجلس شيوخ تُمَثَّل فيه كل

ولاية بمقعدين، ومجلس نواب يضمّ عدداً من المقاعد، يتناسب مع عدد السكان في كل ولاية. وبالمقارنة مع نظمٍ أخرى، كان من غير المعتاد إلى حدّ ما وجود مجلسين متساويين على هذا النحو، لكن الثنائية المجلسية أصبحت تشكل منذ ذلك الحين سمة أساسية للنظام السياسي الأمريكي.

كانت نية أعضاء المؤتمر الدستوري تقسيم السلطة بين ثلاثة فروع منفصلة ومتساوية من حيث المبدأ، وهو ترتيب قائم على أساس الحجج النظرية التي عرضتها أوراق الاتحادي، وخاصة في الأعداد رقم ٤٧، و٤٨، و٥١. والمشكلة مع هذا الترتيب للسلطة هي أنها في ضوء الممارسة، ومع مرور الزمن، ظهرت مواجهات لا يمكن تجنبها بين الفروع الثلاثة، فقد أكَّد الكونغرس والرئيس، كلٌّ بدوره، تفوقه على الآخر. إن كل تحليل للكونغرس يجب باستمرار أن يأخذ في الحسبان الطابع المتغيّر لعلاقات السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، والآثار الناجمة عن هذا التنافس على سير النظام بمجمله.

وقد أمكن، على المدى الطويل، استخلاص اتجاهات واضحة في العلاقة بين الرئيس والكونغرس، تعكس التغيّرات في الأهمية النسبية لهذين الفرعين. وبتبسيط الأمور، يمكن القول إن تقوية أحدهما تجري غالباً على حساب الآخر. وبما أن هناك تقدماً وتراجعاً في هذه العلاقة، فإنه لا يمكن استخلاص وجود اتجاه أحادي الشكل. وهكذا، فإن من الممكن تحديد مراحل سيطر فيها الكونغرس (قبل حرب الانفصال وبعدها، وفي منعطف القرن العشرين، وخاصة في أثناء العشرينيات). إلَّا أنه منذ انتخاب فرانكلين ديلانو روزفلت في عام ١٩٣٢، بدأنا نلاحظ اتجاهاً لتقوية السلطة التنفيذية، وخاصة عندما سيطر الديمقراطيون على الرئاسة. وبشكل متزامن، فقد الكونغرس أهميته، وخاصة لأنه سمح للبيت الأبيض بأخذ المبادرة للتشريع. لقد وجِدَت محاولات لقلب هذا الاتجاه، وخاصة بعد

فضيحة ووترغيت في السبعينيات، ولمَّا استعاد الجمهوريون السيطرة على المجلسين في عام ١٩٩٤[١]. ومؤخراً، حاول الكونغرس من جديد تأكيد سلطته في الوقت الذي استعاد فيه الديمقراطيون السيطرة على المجلسين. وحاول الديمقراطيون، بالاستناد إلى قوة غالبيتهم الجديدة، إجبار الحكومة الجمهورية على سحب قواتها من العراق، الأمر الذي أثار مواجهات عِدَّة مع الرئيس جورج دبليو بوش في عام ٢٠٠٧. لكن الديمقراطيين لم يتمكنوا، في الخريف، من ربح القضية. وفي تلك المناسبات، أكَّد الكونغرس من جديد مدى سلطاته وامتيازاته، لكنه لم ينجح بطريقة حاسمة في قلب هذا الاتجاه على المدى الطويل. وإبّان النصف الأخير من القرن العشرين، ضاعف التعارض بين الرئاسة والكونغرس من التعارض الذي كان موجوداً في السابق بين الديمقراطيين والجمهوريين، فالأوائل كانوا يمسكون بالرئاسة في حين كان الآخرون يسيطرون على أحد مجلسَيْ الكونغرس، أو على مجلسيه. وقد أضاف هذا الوضع، الذي لم يكن بلا سوابق، مستوى آخر من التعقيد على العلاقات بين الفرعين السياسيين، زيادة على كونه مصدراً لمجادلات مهمة في الأوساط الجامعية وغيرها من الأماكن[٢]. ومهما تكن فاعلية الكونغرس الحالية، فإنه سيستمر بلا جدال في لعب دور حيوي في النظام، ويستحق دراسة معمَّقة.

---

(١) James L. SUNDQUIST, The Decline and Resurgence of Congress, Washington, Brookings Institution Press, 1981.

وهذا الكتاب مفيد بشكل خاص في وصفه لانحطاط الكونغرس على المدى الطويل، ولمحاولاته الانبعاث في السبعينيات.

(٢) انظر: David R. MAYHEW, Divided We Govern, New Haven, Yale University Press, 1991; et Gary C. JACOBSON, The Electoral Origins of Divided Government. Competition in U.S. House Elections, 1946-1988, Boulder, Westview Press, 1990.

يُظْهِر دافيد أن مراحل التعارض بين الكونغرس والرئاسة يمكن أيضاً أن تكون مُنتِجَة في المادة التشريعية مثلها مثل المراحل التي تكون فيها المؤسَّستان تتشاطران الولاء الحزبي نفسه.

تُعَدُّ المادة الأولى من الدستور المادة الأطول، واستغرق إعدادها الوقت الأكثر، من مواده السبع الأخرى، الأمر الذي يعكس جيداً يقين الآباء المؤسِّسين بأن العملية التشريعية ينبغي أن تشكِّل النقطة المركزية للقرار السياسي. ومن الممكن هنا تسجيل عِدَّة عناصر:

١- حُدِّدَ الحدّ الأدنى للسنّ المطلوبة لعضوية مجلس النواب بـ ٢٥ سنة، ولعضوية مجلس الشيوخ بـ ٣٠ سنة.

٢- حُدِّدَ عدد المقاعد في مجلس النواب على أساس إحصاء للسكان يجري كل عشر سنوات، مع مقعد واحد على الأقل للولاية.

٣- يجري الانتخاب في تاريخ ثابت، مع أَجَلٍ أطول لأعضاء مجلس الشيوخ. فالنواب يُنْتَخَبون لمدة سنتين، في حين يُنْتَخَب الشيوخ لمدة ست سنوات.

٤- تنظِّم الولايات الانتخابات بحسب قوانينها الخاصة.

٥- لا يحق للكونغرس إقالة الرئيس لأسباب سياسية، لكنه يستطيع ذلك فقط بسبب الخيانة أو الفساد أو جرائم أو جُنح أخرى.

٦- كانت المجالس التشريعية في الولايات هي التي تسمّي، بالأصل، أعضاء مجلس الشيوخ، لكن هؤلاء أصبحوا يُنْتَخَبون مباشرة من الشعب، منذ ١٩١٣.

٧- عُدِّدَت سلطات الكونغرس في الفقرة ٨ من المادة الأولى، وذلك في قائمة تتضمن الميادين التي يستطيع التشريع فيها. والنصّ الأكثر أهمية يكمن في كون الكونغرس يستطيع «سنّ كل القوانين المناسبة والضرورية

لوضع السلطات المذكورة أعلاه موضع التنفيذ»[1]. وهكذا، أعطى هذا النص مرونة كبيرة للنظام، وخاصة في ضوء التفسيرات التي أعطتها له المحكمة العليا؛ فهو يسمح للسلطة التشريعية بالتكيّف مع التغيّرات من دون اللجوء إلى تعديلات دستورية (انظر الفصل الثاني: الدستور).

مَنْ يخدم في الكونغرس؟

على الرغم من وَصْفِه بأنه مجلس تمثيلي، فإن الكونغرس لا يُعَدُّ بالضرورة ممثِّلاً للسكان بالمعنى الديموغرافي؛ فالبيض من ذوي العمر الناضج، والمحامون، وأصحاب المشاريع، الذين ينتمون إلى الطبقة الوسطى العليا والمتوسطة، ولكن ليس إلى الطبقة الوسطى الدنيا، يُمَثَّلون فيه بنسبة تفوق نسبتهم إلى عدد السكان. وأكثر من النصف هم من البروتستانت، والربع تقريباً من الكاثوليك. وفي وقت مضى، كانت المدن الصغيرة والمناطق الريفية مُمَثَّلَة بأكثر من نسبة سكانها لعدد السكان الإجمالي. إلَّا أن الكونغرس خضع لضغوط قوية من جانب الناخبين. وفي مناسبات عِدَّة، كان عليه تحت ضغط السكان التخلّي عن السعي إلى تبني قوانين غير شعبية. ومهما يكن الأمر، فإن بعضهم يرى أن الكونغرس يجب أن يعكس بشكل أفضل التركيب الديموغرافي للبلاد. والواقع أنه جرى، في السنوات الأخيرة، تسجيل تقدّم ملحوظ في تمثيل النساء والسود والأمريكيين من أصول إسبانية، وكل أولئك الذين كانوا في الماضي مُمَثَّلين بأقل من نسبتهم لعدد السكان. ففي ١٩٥١-١٩٥٢، كانت عشر نساء فقط أعضاء في مجلس النواب، وامرأة واحدة في مجلس الشيوخ. وفي عام ٢٠٠٧، بلغ عدد النساء ٧٤ في مجلس النواب، و١٦ في

(١) To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers

مجلس الشيوخ. وفي أثناء الفترة نفسها، ارتفع تمثيل السود من ٢ إلى ٤٤ مُنْتَخَباً، كما بلغ مَنْ هم من أصول إسبانية نحو ٢٦.

وبعد أن يصبحوا مُنْتَخَبين في الكونغرس (وخاصة في مجلس النواب) يتجه الأعضاء للعمل على أن يُعاد انتخابهم بشكل متكرر، الأمر الذي يشكّل عنصراً حاسماً في امتهانهم للعمل في الكونغرس[1]. ولتعزيز وضعهم، يستفيد الممثِّلون بالفعل من الاعتراف الذي يجلبه لهم حضورهم في الكونغرس، فيَصِلون بسهولة أكثر إلى الأموال الانتخابية، ويستفيدون من الامتيازات الأخرى لوظيفتهم. إن المعدَّل المنخفض نسبياً لتجديد التمثيل لا يسمح إلَّا بتغييرات مؤسَّساتية تدرُّجيَّة. ومع مرور السنين، أصبحت أغلبية المناصب في المجلس «مقاعد مضمونة»، بمعنى أن شاغلها يفوز غالباً بهامش مريح، يتجاوز الـ ٦٠%. وهكذا، فإنه على الرغم من أن مسائل ذات أهمية قومية يمكن أن تكون موضوعاً لرهان انتخابي، فإنها لا تلعب بالضرورة دوراً مشابهاً على مستوى الدائرة الانتخابية. أما أعضاء مجلس الشيوخ فليس لدى كثير منهم «الطمأنينة» نفسها على «الوظيفة». وهذا العامل يُقَدَّر غالباً بأقل ممّا ينبغي بسبب المدة الطويلة لأَجَلِهِم (وهي ست سنوات). فنصف هؤلاء تقريباً يواجهون تحدياً انتخابياً حقيقياً، مقابل واحد على عشرة بين الأعضاء في مجلس النواب. وبفضل ما يوجد تحت تصرفهم من أدوات تحليل، يستطيع استراتيجيو الانتخابات تركيز مواردهم (وخاصة من حيث الزمن والمال) في بعض الدوائر، أو الولايات التي تشهد نزاعاً حامياً.

---

(١) David R. MAYHEW, Congress. The Electoral Connection, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 14-15.

لقد سيطر الديمقراطيون على الكونغرس بين عامي ١٩٣٢ و١٩٩٤، وأحدث الجمهوريون تحولاً في الوضع بسيطرتهم على المجلسين في ١٩٩٤. ومن البديهي أن المكاسب التي حصل عليها الجمهوريون في الكونغرس بعد ١٩٩٤، والانتصارين الرئاسيين لجورج دبليو بوش لم يؤديا إلى مرحلة سيطرة انتخابية تمنَّاها بعضهم؛ فقد عاد الديمقراطيون من جديد إلى السيطرة على الكونغرس، عام ٢٠٠٦، كما أشرنا إلى ذلك سابقاً. وبدا أيضاً أنهم في وضع جيد بالنسبة للانتخابات الرئاسية والتشريعية لعام ٢٠٠٨. وبشكل عام، فإن حزب الرئيس يحصل على نتائج جيدة في انتخابات الكونغرس التي تجري في الوقت نفسه الذي تجري فيه الانتخابات الرئاسية (وهذا ما يُسَمَّى بأَثَر الجرّ (coat-tail effect))، في حين أن الحزب الآخر يربح بشكل دائم تقريباً مقاعد في انتخابات منتصف الولاية. وبرغم أن انتخابات ١٩٩٨ و٢٠٠٢ شكَّلت استثناءً لهذه القاعدة، فإن انتخابات ٢٠٠٦ تبدو بوضوح مؤَكِّدة للحجة السابقة.

الصفة التمثيلية للمُنْتَخَبين

كانت مسألة العلاقة بين الناخبين وممثِّليهم من الأمور التي تُطْرَح دائماً في الواقع الراهن؛ ففي القرن الثامن عشر، على سبيل المثال، تساءل إدمون بيرك (Edmund Burke) عمَّا إذا كان المُنْتَخَب مُمَثِّلاً لناخبيه أو مُؤتَمَناً على حقوقهم. والتمييز هنا مهم، لأن المُمَثِّل مرتبط بتفويض دقيق جداً من ناخبيه، في حين أن المُؤتَمَن يتصرّف بحرية أكبر في الدفاع عن مصالحهم. وفي الولايات المتحدة، يبدو أن أغلبية المُنْتَخَبين يرون أنفسهم بالأحرى في دور المُؤتَمَنين، على الرغم من حساسيتهم لأَماني موكِّليهم، فيتركون للناخبين أمر

العناية بالحكم عمّا إذا كانوا قد أوفوا بالتفويض المُعْطى لهم. ومن المؤكَّد أن مزايا التكليف العديدة، وخاصة في مجلس النواب، تتجلى في اعتدادٍ بتفسير إعادة الانتخاب كموافقة على حالات الخدمة التي أدَّاها المُمَثِّل. كما ينبغي أن تُؤخذ في الحسبان أيضاً التركيبة الديموغرافية والسياسية للدوائر الانتخابية، والطريقة التي يتَّخِذها معنى مسؤوليات مُمَثِّليها.

وفي حين أن مجلس الشيوخ كان يتوسَّع من خلال إضافة ولايات جديدة في القرن التاسع عشر، نما مجلس النواب أيضاً بشكلٍ أسرع لأنه كان من الأسهل زيادة عدد المقاعد لإرضاء الولايات بدلاً من إعادة توزيع المقاعد الموجودة. وهكذا، جرى بلوغ الحدود الطبيعية لمجلس النواب، التي كانت قد حُدِّدت بـ ٤٣٥ مقعداً، عام ١٩١٢. ويعيد مكتب الإحصاء توزيع المقاعد بعد كل تعداد للسكان، ووفق صيغة رياضية مُسَجَّلة في القانون. وإبّان النصف الثاني من القرن التاسع عشر تغيَّر عدد السكان في ولايات الغرب والجنوب بشكلٍ ملحوظ، وبما أن عدد المقاعد يجب أن يتبع تحركات السكان، فإن انتقال مكان السلطة السياسية جرى على حساب الشمال الشرقي وغرب الوسط، لصالح ولايات الجنوب والغرب.

لقد فهم أعضاء مجلس النواب منذ أمد طويل أن تركيبة الدوائر الانتخابية يمكن أن تكون حاسمة بالنسبة لانتخاب الممثِّلين، وبالنتيجة لطبيعة السياسات التي يتبنَّاها الكونغرس. وعلى مدى عقود عِدَّة كانت الدوائر الريفية مسيطرة على الخريطة الانتخابية، ووجب تدخل المحكمة العليا من أجل معالجة هذا الوضع، بحيث أصبحت تركيبة الجسم التشريعي تعكس الآن بمزيد من الأمانة التوازن الديموغرافي للسكان. أما المظهر الآخر للخريطة الانتخابية فيتعلق بقدرة المجالس التشريعية في الولايات على إحداث

تقطيعٍ لدوائر انتخابية ذات أشكال خاصة، ومُحَدَّدة بطريقة تميِّز حزباً على آخر. وتكمن إحدى صِيَغ هذه الممارسة، التي تصل إلى حدِّ عَدِّها مخالفة للدستور، في تشكيل الدوائر الانتخابية عمداً من أجل تأمين انتخاب عضوٍ متحدّر من مجموعة أقلية، كالسود أو الأمريكيين من أصول إسبانية.

وتُعَدُّ الانتخابات الابتدائية عاملاً آخر يؤثِّر على الصفة التمثيلية للمُنْتَخَبين؛ فكل الانتخابات الأمريكية تقريباً تُنَظَّم على مرحلتين، الانتخاب الابتدائي والانتخاب العام، وهي ممارسة نادراً ما نجدها في بلدان أخرى. والهدف من الجمعيات الابتدائية، التي تُعقد غالباً قبل أشهر عِدَّة من الانتخابات الأخرى، يكمن في اختيار المرشح الرسمي للحزب للانتخابات العامة. وتتميّز الانتخابات الابتدائية بمشاركة ضعيفة جداً بشكلٍ عام، تصل عادة إلى ما هو أقل من ٤٠%، وغالباً إلى ما هو أقل من ٣٠% مِمَّن لهم حق التصويت. ولا يمارس قادة الحزب على المستوى القومي أي رقابة على الجمعيات الابتدائية، وعلى منظمات الحزب في الولايات، وسلطات الحكم المحلي. وهكذا، فإن مرشح (أو مرشحة) الحزب مَدين أولاً في تسميته لمن قدّموا له الأموال الضرورية، وللناخبين الأكثر اندفاعاً للنضال، والأكثر تميّزاً في الغالب من الناحية الأيديولوجية، الذين تحمَّلوا مشقَّة الذهاب إلى التصويت في الجمعيات الابتدائية. ويؤدي هذا الأمر إلى تشجيع روح التعصّب في اختيار المرشحين (الذين سيصبح بعضهم أعضاءً في الكونغرس) واستقلالهم تجاه قيادة الحزب. والنتيجة أنه سيكون من الصعب جداً ممارسة انضباط حزبي في الكونغرس، فالمُنْتَخَبون سيهتمّون بناخبيهم أكثر من اهتمامهم بقيادة حزبهم، بمن في ذلك الرئيس. ويُعَدُّ هذا النقص في الانضباط أحد خصائص الكونغرس.

من المهم أن نحتفظ في ذهننا بهذا الغياب للانضباط الحزبي عندما ننظر إلى تعقّد العملية التشريعية في الكونغرس، وارتباكها غالباً؛ فمشروع القانون يجب أن يتبنّاه المجلسان بصيغة متشابهة قبل تقديمه للرئيس. ويتفق هذا المسار حقاً مع ما دعاه أحد المراقبين بـ «المتاهة التشريعية». وبسبب هذا الغياب للانضباط الحزبي، وفصل السلطات، لا يمكن القول عن أي مشروع قانون إنه مشروع حكومي، بما في ذلك المشاريع التي يمنحها الرئيس دعمه الرسمي. فمن الضروري عادة أن يشكِّل «عرَّابو» مشروع القانون تحالفاً من أعضاءٍ من الحزبين ليتمّ تبنّيه. وهذا التعقيد للعملية التشريعية يقدِّم لمعارضي المشروع عدداً كبيراً من الفرص لمعاكسته. وبالنتيجة، فإن النهاية التي يصل إليها أي مشروع قانون، ولو كان موضوعاً لنزاع بسيط، تشكل دائماً انتصاراً لمن تكفَّل بقيادته عبر أروقة الكونغرس.

وتُعَدُّ منظومة اللجان، التي تعمل بشكلٍ موازٍ في المجلسين، أحد العوامل التي تجعل العملية أكثر تعقيداً أيضاً. فقبل قرنٍ من الزمن، وصف ودرو ويلسون، عالِم السياسة المشهور، الذي سيصبح فيما بعد رئيساً، النظام السياسي الأمريكي «بأنه» «حكم بوساطة اللجان الدائمة للكونغرس»، ولاحظ بأن «امتيازات اللجان الدائمة هي بداية الأنظمة الداخلية ونهايتها»[1]. إن هذه الملاحظات تبدو اليوم مُبَالغاً فيها، لكن إدراكه الحسّي لدور اللجان لا يزال صالحاً. فالمسؤولية الأكبر في إعداد مشروع القانون

(١) Woodrow WILSON, Congressional Government. A Study in American Politics, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981, p. 56 et 62 (1re éd., Boston, Houghton, Mifflin, 1885).

تعود للجان، وللجان الفرعية، التي لها كامل السلطة في تعديل المشاريع، إلى حدٍّ إفراغها من جوهرها. كما أن أكثر الفرص للتأثير على مشروع القانون يتوافر لمجموعات المصالح المختلفة في اللجان أيضاً. وعليه، فإن كل دراسة جدية للعملية التشريعية في الكونغرس يجب أن تركز انتباهها على منظومة اللجان.

ويبلغ عدد اللجان الرئيسة، الدائمة، عشرين تقريباً في كل مجلس. ولكل منها تفويض محدَّد لدراسة المشاريع في ميادين مهمة. وبالنظر إلى أهميتها، فإن هناك سعياً قوياً من جانب الأعضاء الجدد خاصة لشغل المقاعد في اللجان الأساسية. وبعد تعيينه في إحدى اللجان، يمكن للعضو، في بدء الدور التشريعي الجديد (أي في بداية السنوات المفردة)، محاولة الانتقال إلى لجنة أخرى. إلَّا أن الممارسة تكمن بالأحرى في اكتساب خبرة في ميدان محدَّد، والجلوس فيما بعد إلى ما لا نهاية في اللجنة المناسبة. وهكذا، يلقي الأعضاء أُسس سلطتهم من خلال التحكّم بالتشريع في ميدان خبرتهم، وذلك لفترت طويلة. وهم يحاولون، علاوة على ذلك، أن يُعيَّنوا في لجنة قابلة لمحاباة مصالح ولايتهم، أو دائرتهم الانتخابية، الأمر الذي يُعَدُّ عنصراً حاسماً لإعادة انتخابهم. ويعطيهم هذا الأمر سبباً إضافياً للالتصاق باللجنة المطلوبة بعد تعيينهم فيها. وبما أن المجموعات القيادية تتحكم بشكل وثيق بالتكليف بعضوية لجنة ما فإن مثل هذه المنظومة لا يشجع الأعضاء على التصرّف بطريقة مستقلّة. وعلى الرغم من أن من الصعب على القادة فرض خطّ حزبي على الأعضاء في الكتلة الحزبية (الكوكوس) فإن هناك مجموعة كاملة من القواعد غير المكتوبة الخاصة بطريقة التصرّف في الكونغرس، التي يمكن لانتهاكها أن يخلق إزعاجات جدية للعضو الذي يطمع في تعيين في إحدى اللجان. وقد لخّص سام رايبورن (Sam Rayburn)، رئيس مجلس النواب هذا الوضع، قبل أكثر من أربعين عاماً، بصيغة مشهورة قال فيها: «إذا أردت الانسجام مع الآخرين، فتعاون معهم» (If you want to get along, go along).

وإبان الجزء الأكبر من القرن العشرين، عَمِلَت منظومة اللجان على أساس قاعدة الأقدمية، وهكذا بقيت السلطة في اللجان بين أيدي الأعضاء الذين لديهم الخدمة الأطول. فالعضو الأكبر سناً في حزب الغالبية يصبح رئيس اللجنة، في حين يشغل العضو الأكبر سناً في حزب الأقلية المرتبة الثانية. وفي هذه الظروف، يحثّ هذا الأمر العضو على البقاء في لجنة ما إلى الحين الذي يصبح فيه عمره كافياً لأن يصير رئيساً لها. إلَّا أن إمكان ممارسة هذه السلطة تحرف غالباً الأعضاء المسنّين عن تولّي مناصب سياسية أخرى. ويُعَدّ هذا الأمر صحيحاً بشكل خاص في مجلس النواب، حيث تجري الانتخابات كل سنتين؛ فالعضو الذي يريد شغل منصبٍ في مجلس الشيوخ، أو في حكومة ولاية ما، لا يستطيع السعي في الوقت نفسه للحصول على مقعد في مجلس النواب، وإذا فشل على المسرح السياسي الآخر، فإن العضو لا يفقد فقط مقعده في مجلس النواب، وإنما أيضاً الفوائد المتراكمة من الأقدمية. ويدفع هذا الأمر المُنْتَخَبين للبقاء في الكونغرس أطول مدة ممكنة، ويُنْتِجون بذلك جسماً من رؤساء اللجان المُتَّسمين بالعمر. ومن جهة أخرى، قلَّلت إصلاحات السبعينيات بشكل بالغ من سلطات الرؤساء المذكورين، وجعلتهم مسؤولين أكثر في وظائفهم. وبرغم أن منظومة القِدَم، وما يرافقها من تقدّم آلي تبعاً للعمر، قد أُلْغِيت، إذا تكلمنا تقنياً، لكن القِدَم استمر في لعب دور مهم في السياسة الداخلية للحزب.

كما استمر الحزبان في لعب دور مهم جداً، على الرغم من حقيقة أنهما لا يستطيعان فرض انضباط صارم على أعضائهما في الكونغرس؛ فكل الأعضاء في المجلسين يُنْتَخَبون عملياً بصفتهم جمهوريين أو ديمقراطيين، وكلٌّ من المجلسين يُنَظَّم على أساس حزبي، فرئيس مجلس النواب ينتخبه حزب

الغالبية، في حين أن رئيس الغالبية في مجلس الشيوخ يسيطر على أعماله. وفيما يتعلق بالتعيينات في اللجان فإنها تُسْنَد أيضاً على أساس حزبي. وعلاوة على ذلك، يتمتع حزب الغالبية بالعديد من الامتيازات في مجال تعيين العاملين في كل مجلس، ولكل هذه الأسباب، يعمل كلٌّ من الحزبين هنا ككيان واحد. ولكن لـمَّا تأتي لحظة التشريع يبدو من الأصعب بكثير الحفاظ على الخط الحزبي. وفي بعض اللحظات، تتصرّف الكتلة الحزبية بانسجام، كما فعل الجمهوريون في مجلس النواب بين ١٩٩٥ و١٩٩٨، أو الديمقراطيون في المجلسين، في عام ٢٠٠٧. ولكن، بصفة عامة، فإن من يتقدَّمون بمشروع قانون يحتاجون دعم أعضاء من الحزب الآخر من أجل التوصل إلى تبنّيه. وهذه هي حالة المشاريع المهمة. لقد شكل هذا الغياب للانضباط وللتماسك الحزبيّين موضوعاً لانتقادات متكررة من جانب علماء السياسة، الذين يفضلون العملية الأوضح التي تجري في البرلمان البريطاني، وما يرافقها من انضباط حزبي. وقد سبق للجنة من الجمعية الأمريكية لعلم السياسة أن تقدَّمت، قبل نحو خمسين سنة، باقتراح لإنشاء «نظام ثنائية حزبية أكثر انضباطاً». وإذا عدنا بنظرة راجعة إلى الوراء للاحظنا أن الثلاث عشرة سنة الأخيرة شكَّلت المرحلة الأكثر حزبية منذ قرن، لكننا لا نزال بعيدين عن التأكّد من أن هذا الوضع سيمتد إلى ما لا نهاية. ومن الممكن جداً بالفعل أن نعود إلى الميوعة التي ميَّزت الكونغرس في أثناء الجزء الأكبر من القرن العشرين.

ولكن، حتى من دون وجود انضباط حزبي صارم، فإن المستقلين نادراً ما كان لهم مكان في مثل هذا السياق، فالبُنى القانونية والسياسية تجعل من الصعب جداً انتخاب عضو غير جمهوري، أو غير ديمقراطي. ولهذا، فإن المستقلين النادرين يجازفون بأن يكونوا معزولين في الكونغرس. وبما أن

العمل في الكونغرس يجري في إطار اللجان واللجان الفرعية، التي تخضع التعيينات فيها للحزبين، فإن الممثِّل المستقل يجازف بأن يكون مُسْتبعَداً من أي نشاط مهم. ويشجع هذا الأمر بقوة على الانضمام إلى إحدى الكتلتين الحزبيتين من أجل الحصول على تعيينٍ ما، وهذا ما فعله العدد القليل من المستقلين الأعضاء في الكونغرس اليوم.

وتتجلَّى المرحلة الأولى في مسيرة مشروع القانون في تقديمه من طرف عضو واحد، أو عدة أعضاء، من أحد المجلسين على الأقل. وبشكل عام، فإن هذا التقديم يجري أمام المجلسين في اللحظة نفسها تقريباً. ويسير المشروع وفق عمليتين متوازيتين في المجلسين، ولكن بمتغيرات مهمة. فإذا تبنَّاه المجلسان بصيغة متشابهة، ينتهي إلى الرئيس الذي لديه عشرة أيام ليقرر التوقيع عليه، أو الاعتراض عليه بالنقض (**الفيتو**)، وإلَّا فإنه يأخذ قوة القانون من دون توقيعه. ويعطي حق النقض للرئيس تأثيراً كبيراً على التشريع، إلَّا إذا تمكن متعهِّدو المشروع من الحصول على أغلبية الثلثين في كلٍّ من المجلسين، لكي يجري صرف النظر عن النقض. لكن متعهِّدي المشروع يعلمون أنهم، إذا كانوا حريصين حقاً على أن يأخذ قوة القانون، وأن يكون أكثر من مجرد ذريعة للقيام بلعبة سياسية حزبية، فإن من واجبهم التأكد من أن الرئيس سيدعمه فيما بعد. وهذا الأمر يمكن أن يستلزم قبولهم بإدخال تعديلات عليه من أجل إرضاء الرئيس، لكن هذه التسوية قد لا توافق عليها الغالبية في الكونغرس بالضرورة. ومن جهة أخرى، فإن لدى الرئيس أشخاصاً يعملون كصلة وصل بينه وبين الكونغرس، ويسعى هؤلاء إلى تسهيل تبني المشاريع القابلة لأن تحصل على الموافقة الرئاسية. وتُعَدُّ هذه المهمة صعبة بشكل خاص عندما يكون الحزب المعارض لحزب

الرئيس هو الذي يتحكَّم بالكونغرس، وهذا ما كان عليه الحال في السنوات الست الأخيرة من حكم كلينتون، وما زال عليه منذ انتخابات عام ٢٠٠٦ بالنسبة لحكم بوش. إن هذه الفترات من «الحكم المُنْقَسِم» لا تؤدي بالضرورة إلى مأزق، لكن المواجهات بين الرئيس كلينتون والكونغرس كانت، في ذلك الجو الحزبي المُثْقَل حينذاك، كثيرة، وحادة، وقاسية جداً. وقد ظهر وضع مشابه حينما واجه الكونغرس الجديد ذو الأغلبية الديمقراطية الرئيس بوش في عام ٢٠٠٧.

وبعد تقديم المشروع، يُحَال إلى إحدى اللجان الدائمة، فإذا لقي شيئاً من الدعم، تدرسه عند الاقتضاء لجنة فرعية، وقبل ذلك يكون موضوعاً لأبحاث يجريها العاملون في اللجنة، ولمناقشات غير رسمية بين أعضاء اللجنة الفرعية والعاملين فيها، وستتدخل في ذلك أيضاً مجموعات المصالح المعنية، وعند الاقتضاء مواطنون يتصرَّفون بصفة شخصية. تعقد اللجنة الفرعية جلسات استماع تدعو إلى الشهادة أمامها أطرافاً معنية. في تلك اللحظة، تلعب مجموعات المصالح دوراً أساسياً، وتعمل على إظهار أهميتها. كما يمكن لهذه المجموعات أن تتدخل بطريقة مهمة في صياغة القانون، وينجم عن ذلك غالباً قوانين مفيدة جداً لمصالح خاصة، الأمر الذي يشكل معضلة مهمة جداً في اللغة السياسية المُنَمَّقَة. وإذا قررت اللجنة الفرعية التصرف فإنها تعقد جلسة محدودة المدة يجري خلالها اقتراح تعديلات تخضع للتصويت. وكما يجري في كل عمليات التصويت الأخرى، فإنه لا يمكن الاعتماد على الغالبية الحزبية، ولهذا السبب يبحث المُنْتَخَبون من حزب الغالبية عن دعمٍ من حزب الأقلية. أما إذا كان حزب الغالبية معارضاً بقوة للمشروع فإن من المؤكّد أنه سيُدْفَن، أو يُنْسى، على الأرجح. وتكون اللجنة الفرعية طليقة اليدين من أجل تعديل

المشروع، وبعد الموافقة عليه، ترسل اللجنة الفرعية المشروع إلى اللجنة التابعة لها، الأمر الذي يؤدي إلى استئناف كل عملية التعديل، وخاصة في الحالات المتنازع فيها جداً، وإلَّا فإن من الممكن ببساطة تنظيم دورة أخرى ذات مدة محدودة قبل التصويت على إحالة المشروع إلى مجلس النواب، أو مجلس الشيوخ. ولا تُعَدُّ فرصُ دفن أو قتل أي مشروع معدومة في المراحل التي تشهدها اللجنة الفرعية أو اللجنة. ومن جهة أخرى، فإن غالبية المشاريع المُقَدَّمة لا تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك. ويوجد قسم صغير منها فقط **(بين ١٠ و١٥%)** يخرج من اللجنة؛ فالعملية مبنية بطريقة تجعل التخلص من أي مشروعٍ أسهل من تبنّيه؛ فليس على خصوم مشروع القانون، من أجل التخلص منه، سوى جعله يخفق في أحد الاختبارات التي لا تُحصى، التي يجب عليه المرور بها، في حين أنه يكون على متعهِّدي المشروع من أجل إنجاحه أن يكونوا مدينين لهم جميعاً لكي يربحوا.

وفي مجلس الشيوخ، يُسجَّل المشروع في المذكرة فور تقديمه؛ ويعود حينئذ لرئيس الغالبية تقرير لحظة مناقشة المشروع أمام المجلس، ولكن بعد استشارة نظيره في الأقلية. أما في مجلس النواب، الذي يضمّ ٤٣٥ عضواً، فسيكون على القادة ممارسة رقابة شديدة جداً على المناقشات، والتصويت إذا أرادوا للأمور أن تتقدم. ولهذا السبب، فإن على كل المشاريع المهمة أن تمر أمام لجنة النظام الداخلي، باستثناء تلك المتعلقة بالميزانية، التي لها الحق بمعاملة مُمَيَّزة. وتضع هذه اللجنة «نظاماً» خاصاً للمشروع، فتحدِّد مدة النقاش، وشروط التصويت على التعديلات. وكانت هذه اللجنة، قبل الإصلاحات التي جرت في السبعينيات، قادرة على أن تجمِّد بطريقة تعسفية المشاريع التي لم تكن تُعْجِب أعضاءها، أو حتى رئيسها فقط. لكن

الإصلاحات أجبرتها على أن تبدو أكثر انفتاحاً على قادة الغالبية، فجرى التخلي عن الممارسة المذكورة سابقاً. وهكذا، صار المشروع يُدْرَج، من فور وضع نظام له، على إحدى المذكرات الخمس (أو الجداول)، التي يمكن انطلاقاً منها أن يُستدعى للنقاش.

ويختلف العمل في أحد المجلسين عنه في الآخر؛ ففي مجلس النواب، تراقَب المناقشات وعمليات التصويت بدقة، وتخضع للنظام المُحَدَّد، أما مجلس الشيوخ فيتباهى، على العكس، بتقاليد مناقشات لا محدودة. كما أن هذا المجلس لا يحدُّ من نوع التعديلات التي يمكن تقديمها، في حين أن مجلس النواب لا يسمح عموماً إلَّا بالقليل منها، ويطلب أن تكون ذات ملامح مشتركة، وهو مطلب لا وجود له في مجلس الشيوخ، الذي يجب عليه غالباً النظر في تعديلات غير مرتبطة بالمشروع، تُعْرَف بالملاحق (riders). والملاحق يمكن ألَّا يكون لها أي علاقة بمشروع القانون، لكنها، بعد الموافقة عليها، تصبح جزءاً لا يتجزأ منه. وهناك إستراتيجية كاملة تكمن في ربط ملاحق بالمشاريع، والسعي فيما بعد لفك ارتباطها بها. وبعد أن ينقضي الوقت المخصص للنقاش يصوّت مجلس النواب على المشروع. ونظراً لبلوغها هذه المرحلة، تنتج غالبية المشاريع ما يكفي من الدعم لربح التصويت المطلوب. أما في مجلس الشيوخ، فإن ممارسة النقاش اللامحدود تقود إلى استراتيجيات مختلفة؛ فالمصمِّمون على معارضة مشروعٍ ما يستطيعون استعمال تكتيك التعطيل (filibuster)، الذي يتكلّمون عبره بغزارة لكسب الوقت وإقناع متعهِّدي المشروع بسحبه. وكان من الممكن للتعطيل، فيما مضى، شلَّ أنشطة مجلس الشيوخ؛ فقد كان على رئيس الغالبية سحب المشروع، إذا لم يحصل على التصويت الضروري لإنهاء المناقشات. أما

الممارسة الحالية فتكمن في الإبقاء على المشروع للدراسة، ثم الانتقال إلى موضوعات أخرى، ومحاولة السعي مجدَّداً للتصويت على إنهاء المناقشات، الأمر الذي يتطلب تصويت ٦٠ عضواً من أصل ١٠٠ على ذلك. وإذا فشل التصويت، يمكن لرئيس الغالبية الانتقال إلى أمرٍ آخر، ثم السعي، بعد عِدَّة أيام أو أسابيع، لإجراء تصويت جديد على إنهاء المناقشات. ويعني هذا الأمر أنه إذا أراد خصوم مشروعٍ ما التعطيل إلى ما لا نهاية، فإن هذا المشروع لا يمكن أبداً تبنّيه، حتى ولو دعمه أكثر من خمسين شيخاً. وبعبارة أخرى، فإنه يمكن لـ ٤١ معارضاً القضاء على مشروعٍ من ورق، على الرغم من الدعم الذي يمكن أن يعطيه له ٥٩ من الأعضاء الآخرين. ويُعَدُّ هذا سلاحاً قوياً جداً في أيدي خصوم أي مشروع، الأمر الذي يضرّ بشكل كبير بالتخطيط للقانون. ويكون على متعهِّدي مشروع القانون في مجلس الشيوخ إما تجميع أصوات لوضع حدّ للتعطيل، وإمّا إيجاد وسيلة لتهدئة المعارضين، بتعديل المشروع لإرضائهم، وإلَّا فإنه لن يمرَّ.

لقد كان استعمال التعطيل يثير في وقتٍ مضى الاستهجان؛ ومع ذلك، فإن ممارسته عُمِّمَت في التسعينيات، بحيث كفَّ عن إثارة الدهشة. وبعد أن كان فيما مضى مقتصراً على المناقشات المهمة، واستُعْمِلَ بشكل رئيس من طرف شيوخ الولايات الجنوبية، أصبح سلاحاً حزبياً بشكل أساسي، في خدمة أهداف سياسية ضيّقة، وذلك من طرف الشيوخ من كل المناطق. فأعضاء حزب الأقلية يعدّونه سلاحاً طبيعياً في ترسانتهم.

ويُمَثِّل التعطيل سمة مُمَيِّزَة للسياسة الأمريكية بصفة عامة. فعلى الرغم من انتمائه الرسمي إلى قاعدة الأكثرية، يُظْهِر هذا النظام اتجاهات

عديدة مضادة للأكثرية، تعبِّر عن نفسها من خلال الاعتراض الرئاسي، والرقابة القضائية، والغالبية الخاصة المطلوبة لتعديل الدستور، والهيئة الناخبة، والحريات المدنية، والمدة الفاصلة بين الانتخابات التشريعية، إلخ. لقد كان الآباء المؤسِّسون يخشون كثيراً الغالبية الشعبية، التي قد تتملّص من أي رقابة، والإفراط في مركزية السلطة، وتصوّروا نظاماً يُقَسِّم السلطة (فصل السلطات)، ويضع حدوداً لعمل الغالبية الراهنة، من أجل احتواء تجاوزات الديمقراطية، التي كانوا يخشونها. وكانت رؤيتهم للديمقراطية حكيمة جداً؛ فقاعدة الأكثرية البسيطة كلياً لم تكن كافية برأيهم. كانوا يريدون نظاماً تُدمج فيه حماية حقوق الأقلية (الحديث هنا عن الأقلية السياسية، لا عن الأقلية العرقية، لأن هذه قصة أخرى). ولهذا، وضع مشروعهم الدستوري عمداً عقبات أمام ممارسة الأكثرية للسلطة، ولا يزال هذا التقليد موجوداً اليوم. هذا ما يعرض تناقضاً مدهشاً مع النظام البرلماني، الذي يجري فيه التشديد على الترجمة السياسية لإرادة الغالبية (البرلمانية على الأقل). فالسياسة، في النظام الأمريكي، لا يمكن ممارستها، بصفة عامة، إلَّا إذا جرت مراعاة الأقلية السياسية بمقدار ما.

وبعد موافقة المجلسين على المشروع، من المحتمل قليلاً أن تكون الصيغتان متشابهتين، إذا كان المشروع معنياً بمسألة متنازَعٍ فيها. فهناك دائماً، في الواقع، بالنسبة لأي قانون مهم، اختلافات كبيرة بين الصيغتين. إن المشروع يجتاز كلاً من المجلسين بشكل مستقل، على الرغم من جهود التنسيق التي يبذلها متعهِّدوه، وربما حتى تدخّل البيت الأبيض. ويمكن لكل مجلس، سواء في اللجنة أم في الجلسة العامة، إضافة تعديلات عليه. والنتيجة، أن نصَّيْ الصيغتين يختلفان جوهرياً. ولكي يتبنّى المجلسان

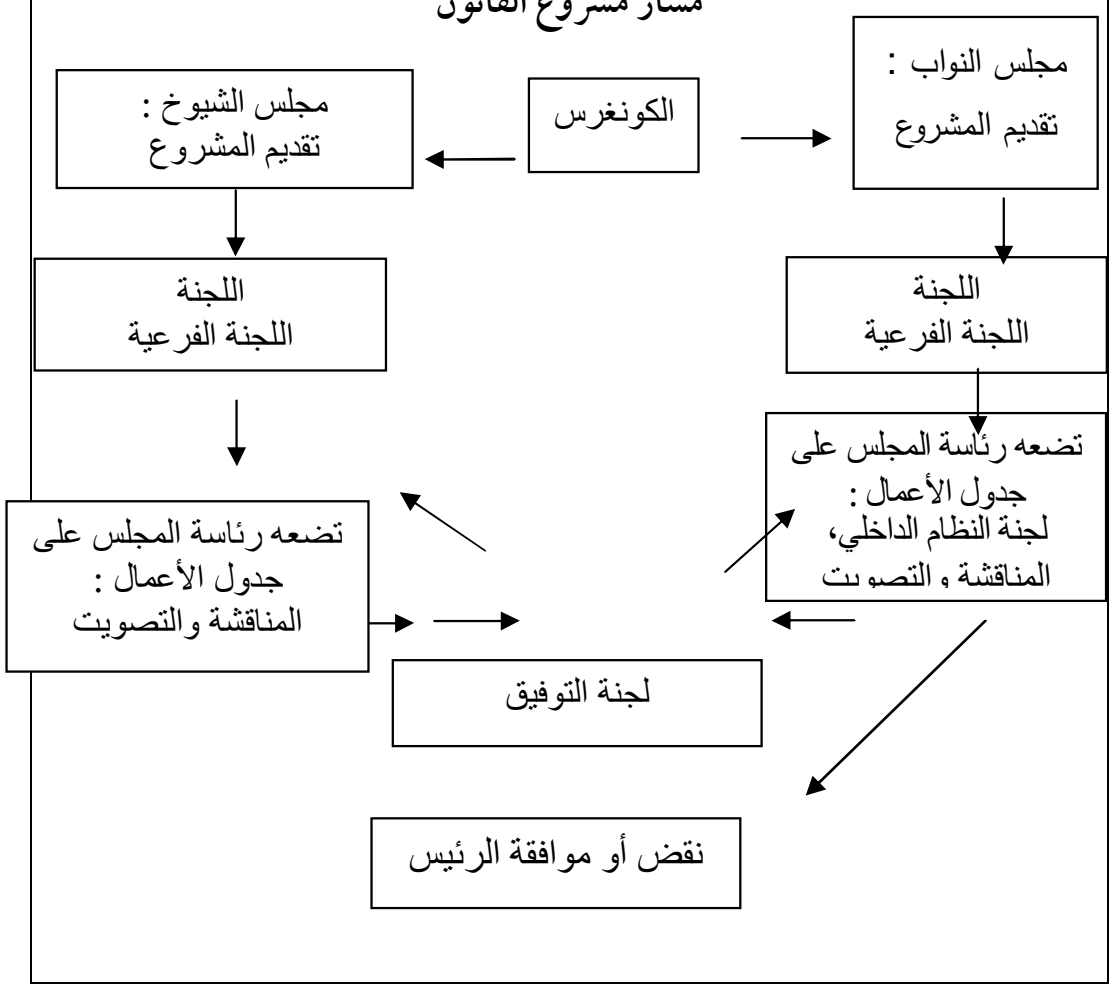
مشروعاً بصيغة متشابهة، يجب عادة تشكيل لجنة توفيق للحصول على موافقة الطرفين، إلَّا إذا لم يقبل أحدهما بصيغة الآخر. وتُعَدُّ مرحلة لجنة التوفيق عصيبة، لأنَّ هذه اللجنة تتمتع حقاً، في الواقع، بكل حرية التصرف الضرورية لتعديل المشروع، وإنتاج صيغة قابلة للحصول على غالبية في المجلسين. ويسمِّي كل مجلس، لكل مشروع خاص، أعضاءه في لجنة التوفيق الخاصة، التي يسيطر عليها أعضاء اللجنة المعنية، مع ممثّلين للغالبية وللأقلية. وليس هناك أي فرق في أهمية وفد كل مجلس، لأنَّ الممثلين من الجانبين يجب أن يتفقوا قبل خروج المشروع الجديد من اللجنة. وتملك اللجنة المذكورة هامشاً كبيراً من المناورة من أجل تعديل المشروع، أو حتى كتابته من جديد بشكل كامل. يجري هذا الأمر بمنأى عن كل إعلان، ولكن بنتائج عميقة على مضمون القانون. ولا تكون هناك أبداً ضمانة للانتهاء إلى اتفاق. وفي حال فشل اللجنة الخاصة، يوضع المشروع على «الرفّ»، أو يكون على العملية كلها أن تبدأ من جديد. حتى لـمّا يتفق الممثلون على نصّ نهائي، فإنه يجب أن يخضع للتصويت في المجلسين، الأمر الذي يستبعد كل اقتراح تعديل آخر صادر عن هيئة مجلس النواب أو مجلس الشيوخ. وفي حالة الفشل، يموت المشروع. وإذا تبنى المجلسان تقرير لجنة التوفيق يُحال مشروع القانون إلى الرئيس.

وبرغم أن الرئيس قد يكون مشاركاً بطريقة غير رسمية في تقديم مشروع قانون، إلَّا أنه لا يكون مؤهلاً من الناحية القانونية للتدخل رسمياً إلَّا في المرحلة الأخيرة، ولديه الخيار، دستورياً، بين التوقيع على القانون، أو تركه يكتسب قوة القانون من دون توقيعه، إن لم يفعل ذلك في عشرة أيام. أما إذا اعترض عليه، فإنه يعيده إلى الكونغرس، مشيراً إلى نيَّته في الاعتراض عليه بالنقض (رسالة النقض).

وحينذاك، يُعاد المشروع إلى المجلس الذي صدر عنه ليُعرض ثانية على التصويت. فإذا حصل على غالبية الثلثين، يُرسل بعد ذلك إلى المجلس الآخر. وإذا حصل على غالبية الثلثين في كل مجلس، يدخل القانون حيّز التنفيذ على الرغم من معارضة الرئيس. وهناك، أخيراً، حالة رمزية أخرى؛ فعندما يبقى لدورةٍ تشريعية ما أقل من عشرة أيام، يمكن للرئيس ممارسة ما يُسَمَّى «النقض بالجيب» (pocket veto)، وذلك بامتناعه بكل بساطة عن التوقيع. وفي هذه الحالة، لا يكون أمام الكونغرس أي وسيلة لاحتواء هذا النمط من النقض، ويتلاشى المشروع في الورق.

الجدول ٧ – ١

مسار مشروع القانون



وفيما يتعلق بعملية إقرار الميزانية، فإن هناك ثلاثة إجراءات خاصة تتضمن ثلاثة نماذج متميِّزة من القوانين أو القرارات، لكنها ذات ملامح مشتركة؛ فقبل عام ١٩٧٤، كان الكونغرس يصوِّت على الميزانية ببساطة من خلال الموافقة على سلسلة من القوانين، المسَمَّاة بقوانين الإذن والموافقة (authorization and approbation bills). وتسمح هذه القوانين لبرنامجٍ أو نشاطٍ ما بالعمل، وبتحديد سقف للنفقات في السنة المالية. وتجري مناقشة هذه القوانين في اللجان الدائمة، المسؤولة عن الوكالات والوزارات الحكومية. وتسمح قوانين الإذن، من جهتها، بإنفاق الأموال القادمة من وزارة الخزانة، لكنها تُفْحَص، قبل ذلك، في لجنة تخصيص الاعتمادات في كل مجلس. ولهذه اللجنة عدَّة لجان فرعية، بمعدّل لجنة واحدة لكل مشروع من مشاريع الاعتمادات السنوية الـ ١٣. لكن إصلاح ١٩٧٤ عدَّل الإجراءات بشكل عميق؛ فقد أحدث بشكل خاص لجنة للميزانية في كل مجلس، تكون مسؤولة عن إصدار قرار يحدِّد الميزانية بمجموعها، ويُلْزِم لجنة تخصيص الاعتمادات بالإبقاء على النفقات الكلية ضمن الحدود المُقَرَّرة، كما يحدِّد الإصلاح أيضاً تواريخ دقيقة للمراحل المختلفة لعملية إقرار الميزانية، بحيث يضمن الانتهاء منها جميعاً قبل الأول من تشرين الأول، تاريخ بدء السنة المالية الجديدة.

في عهد الرئيس ريغان (١٩٨١-١٩٨٩)، وهي فترة كانت فيها مؤسسات الحكم منقسمة بشكل عام، كانت المنازعات بين الرئيس والكونغرس بشأن الميزانية قوية جداً، بحيث حاول كل طرف الحصول على مكاسب سياسية على حساب الآخر. وفي بعض اللحظات، توقفت مؤسسات الحكم عن العمل، في أثناء تلك المنازعات، بسبب عدم توافر الاعتمادات. وقد

استعمل الحزبان هذه الممارسة الفظَّة، لكن الجمهوريين استعملوها بطريقة أوضح في أثناء سيطرتهم على الكونغرس في السنوات الست الأخيرة من رئاسة كلينتون. إلَّا أن هذا التكتيك أثار عودة اللهب إليهم في عام ١٩٩٥، وأدى إلى انتصار سياسي مهم للرئيس. وفي إثر ذلك، تبنّى الحزبان مقاربة توفيقية انتهت باتفاق على ميزانية ١٩٩٦، الأمر الذي وضع الحكومة على السكة، ومكَّنها للمرة الأولى منذ عقود من تحقيق فائض في الميزانية. إلَّا أن العجز المهم في الميزانية عاد من جديد ليتراكم، بعد عام ٢٠٠٠.

وتشكِّل البواعث التي تدفع عضو الكونغرس للتصويت بطريقة معينة مظهراً مهماً من العملية التشريعية؛ فهذا الأمر، يخضع لكيفية إدراك النائب أو الشيخ لموضوع القانون وللضغوط التي تُمارس عليه. فإذا كان الناخبون، أو مجموعات المصالح، مُعَبَّئين بقوة حول قضية حادة، استطاعوا الضغط على العضو، وخاصة إذا أظهرت دائرته الانتخابية، أو ولايته، قدراً كبيراً من التجانس حول هذه النقطة، وإلَّا فإن الكتلة الحزبية يمكن أن تركِّز على المشروع، أو تكون هناك ضغوط عليه من بعض زملائه الذين يحترمهم كثيراً. كما أن هناك أيضاً عدداً من المجموعات غير الحزبية (على سبيل المثال، النساء أو السود أو ذوي الأصول الإسبانية) التي ستسعى بالتأكيد إلى توجيه أعضائها في أثناء التصويت على التشريعات التي تعنيها. وفي حال غياب مثل هذه الضغوط، فإن الأعضاء يمكنهم التصويت وفق تفضيلاتهم السياسية أو أيديولوجيتهم.

تأثير الحزبين في الكونغرس

أدت طبيعة المجلسين، والاختلاف في عدد أعضاء كلّ منهما بشكل خاص، إلى أسلوبين في القيادة متناقضين جداً فيما بينهما؛ فمجلس الشيوخ

أقل عدداً، وهو شبيهٌ بنادٍ، وأعضاؤه يُبْدون قدراً كبيراً من المجاملة، ومن الاحترام لقواعد اللعب الجديرة بسادة مهذّبين، ويسمح هذا الأمر بأداء كثير من الأعمال بتوافق إجماعي للأعضاء. والنتيجة: إن رئاسة مجلس الشيوخ منصب ضئيل الأهمية. نائب رئيس الولايات المتحدة هو رسمياً رئيس مجلس الشيوخ، وهو يترأسه في أثناء بعض الاحتفالات، وحينما يكون هناك تساوٍ في التصويت على مسألة مهمة. وحينذاك، يمكنه البت فيها. أما في الأوضاع العادية، فإن الأعضاء الجدد يرأسون المجلس بشكل دوري، لكنهم لا يمارسون أي سلطة حقيقية، وهم لا يقومون إلَّا بحفظ النظام، والمجاملة في اتباع الإجراءات. وتوجد السلطة الحقيقية لمجلس الشيوخ بين أيدي رئيس الغالبية، الذي تنتخبه كتلة حزب الغالبية في بدء دورة المجلس التي تلي انتخاب ثلث أعضائه كل سنتين؛ فهو الذي يحدِّد، بمساعدة حاملي السِياط (the whips)، والرسميين الآخرين في الحزب، وبعد استشارة رئيس حزب الأقلية، روزنامة المجلس، وخاصة اللحظة التي سيُدعى فيها مشروعٌ إلى المناقشة، أو يُستبقى في الانتظار، واللحظة التي سيجري فيها التصويت، ويرى كيفية معالجة التعطيل، وأي مسألة أخرى متعلقة بأنشطة المجلس. لكن سلطاته تمتد إلى ما هو أبعد من ذلك. فالرئيس الجيد يجب أن يكون قادراً على تجميع الأصوات لتعزيز المواقف التي يدافع عنها مع قادة الحزب الآخرين، وهو فنٌّ تحكَّم به جيداً ليندن جونسون، لـمّا كان في الخمسينيات عضواً في المجلس عن ولاية تكساس، فقد كان يجمع زملاءه للبحث عن حِيَلٍ ماكرة. لقد كان قادراً على خلق التزامات على زملائه من خلال منحهم هبات، ثم تذكيرهم بها عند الحاجة، عندما ينبغي التصويت على مشروع مهم. ويُعَدُّ جونسون على الأرجح رئيس الغالبية الأكثر فاعلية في القرن العشرين.

ويعمل رئيسا كلّ من الغالبية والأقلية مع عِدَّة زملاء من حزبهما، تنتخبهم الكتلة الحزبية ليكونوا حاملي سِياط، أو رؤساء للكتلة الحزبية. كما تكون لدى الحزب أيضاً لجنة تنظيمية، أو لجنة تنشغل بالتعيينات في اللجان الدائمة. ويشكّل رؤساء اللجان بشكلٍ ما جزءاً من الفريق القيادي، تماماً مثل الأعضاء المُهِمِّين في اللجان نفسها من جانب المعارضة. وعلاوة على ذلك، فإن على رئيسَي الغالبية والأقلية على حدّ سواء، وحسبما يكون الحزب الذي يتولّى السلطة في البيت الأبيض، التعاون مع الرئيس لكي يتمكن من بلوغ أهدافه. إن الرئيس يلتقي برئيسَيْ الحزبين في الكونغرس، لكنه ينزع بالتأكيد إلى العمل بشكل أوثق مع قادة حزبه في المجلسين التشريعيين. وفي حال انقسام الحكم بين الحزبين، على سبيل المثال، يبذل رئيس المعارضة كلّ ما باستطاعته من أجل منع حزب الغالبية من جمع ما يكفي من الأصوات للتغلب على النقض. وإذا عَلِمَ الرئيس بأن الكونغرس عاجز عن جمع غالبية ضد النقض، فإن هذا الأمر سيقوي بشكل كبير قدرته على المساومة مع رئيس حزب الغالبية.

أما في مجلس النواب، فالوضع مختلف جذرياً؛ فرئيسه يشغل وضعاً حزبياً بشكل واضح. وهو من حيث الأساس رئيس الغالبية، والشخص الذي يقود حقاً شؤون المجلس. ويمارس الرؤساء الفعَّالين رقابة صارمة على كل أنشطة المجلس، ويشرفون على المناقشات، ويحدِّدون الروزنامة، ويجلبون المساعدة لمشروع، من خلال الكشف عن الأصوات، وقيادة المشاريع عبر اللجان، إلخ. ويميل بعض الرؤساء إلى تركيز كثيرٍ من السلطات بين أيديهم، وإلى التصرف بطريقة استبدادية إلى حدّ ما. ويمكن لهذا الموقف أن يجرَّ إلى عودة الشعلة كما حدث في أثناء التمرّد ضد الرئيس جوزيف كانون (Joseph Cannon)، في عام ١٩٩٠، الذي كانت له نتائج

عميقة على ممارسات القيادة في المجلس فيما تبقّى من القرن. فقد أدى التمرّد إلى لا مركزية السلطات، وبشكل أخصّ إلى تقوية اختصاصات رؤساء اللجان، ولجنة النظام الداخلي، على حساب الرئيس، وبقية القادة. ولم تبدأ القيادة الحزبية في استرجاع جزء من سلطتها، وتقاسمها مع الكتلة الحزبية إلَّا في الربع الأخير من القرن فقط.

ويساعد رئيسُ الغالبية، وحاملُ السياط في حزب الغالبية، ومساعداهما رئيسَ المجلس. ويحلُّ رئيس الغالبية، غالباً، ولكن ليس بالضرورة، محل رئيس المجلس في حال شغور المنصب. كما أن للأقلية أيضاً رئيس، وحامل سياط، ومساعدان لهما. وبصفة عامة، سيكون رئيس الأقلية البديل المحتمل لرئيس المجلس، في حال فوز حزبه بالغالبية في الانتخابات القادمة. وهذا ما حصل بالضبط عندما أصبحت نانسي بيلوسي (Nancy Pelosi) أول امرأة ترأس المجلس بعد فوز الديمقراطيين في انتخابات ٢٠٠٦. ولدى كل حزبٍ كتلته الحزبية، أو جمعيته، وعاملان مُنْتَخَبان، ولجنة للسياسات. وكما في مجلس الشيوخ، فإن إحدى مهام القادة تكمن في معرفة متى يمارسون ضغوطاً على الأعضاء لكي «يصوتوا بشكل جيد»، ومتى يتركونهم أحراراً. وتتضمن هذه المهمة القدرة على التنبؤ بانعطاف التصويت، والحكم على أهمية الأصوات الإضافية على الهامش. وبالنظر إلى روح التعصّب السائدة في المجلس (المرتبطة أيضاً بالمساحة الضعيفة للدوائر الانتخابية)، فإن المزايا المُعْطَاة للدائرة الانتخابية تُعَدُّ غالباً أدوات ثمينة لربح التصويت لصالح مشروعٍ أو ضدّه. ويتمتع قادة حزب الرئيس، سواء كانوا يمثلون غالبية في المجلس أم لا، بمكانة جيدة لتقديم مثل هذه المزايا بالتعاون مع الرئيس، وهي مزية لا يحظى بها الحزب الآخر. فمشاريع الأشغال العامة

والعقود الحكومية، على سبيل المثال، تشكِّل عادة مُحفِّزات مُسْتعملَة لالتماس تصويت في الكونغرس. ويجد الرئيس نفسه في وضع فريدٍ لتقديم مثل هذه «المُشَجِّعات».

إصلاح الكونغرس

كان إصلاح الكونغرس، منذ الخمسينيات، يشكِّل مسألة مهمة، وموضوعاً لجدلٍ شديد. وقد نجمت الانطلاقة المُعْطَاة لهذا الإصلاح عن التأثير المُبَالغ فيه الذي مارسه على التشريع «التحالف المحافظ» المزعوم، وهو تحالف بين الجمهوريين والديمقراطيين المحافظين في الجنوب. وعلى الرغم من أن الديمقراطيين سيطروا على الكونغرس من عام ١٩٣٣ إلى عام ١٩٩٥، مع بعض الفواصل الجمهورية في مجلس النواب (١٩٤٧-١٩٤٨، ١٩٥٣-١٩٥٤)، ومجلس الشيوخ (١٩٨١-١٩٨٦)، فإن المحافظين كانوا قادرين على تكوين غالبية فعَّالة. وبما أن ديمقراطيي الجنوب كانوا يستفيدون من نظام القِدَم، فقد كانوا يميلون إلى الإمساك بعددٍ غير متناسب من رئاسات اللجان. وقد حرم هذا التحالف القوي الأعضاء الأكثر ليبرالية في الكونغرس من حقوقهم. ومع مرور الزمن، نجح هؤلاء في تغيير القواعد في الكتلة الحزبية الديمقراطية، ثم تبنَّى الجمهوريون قواعد مشابهة، ألغت مبدأ تعيين الرؤساء بناءً على القِدَم، وأصبح رؤساء وأعضاء اللجان يُخْتَارون، من الآن فصاعداً، بالتصويت السري في الكتلتين الحزبيتين للغالبية وللأقلية. وقد أسهم هذا التدبير، علاوة على التوسع الذي أخذت به اللجان الفرعية، في حرمان مجموعة معزولة من جزء من سلطتها، لكنه لعب أيضاً ضد قيادة الحزب. وبالنتيجة، وبعد ١٩٧٤، أصبح من المُعَقَّد أكثر على قادة الحزبين السيطرة على الكونغرس.

تفاقمت هذه المعضلة أيضاً مع تبني الإصلاح الخاص بتمويل الحملات الانتخابية، في الوقت نفسه تقريباً (١٩٧٤). فقد شكَّل إحداث لجان العمل السياسي أحد التجديدات الناجمة عن هذه الطريقة الجديدة في العمل؛ فهذه اللجان كانت قبل أي شيء أدوات لجمع الأموال المستخدمة في تمويل الحملات، واتجهت لأن ترتبط بشكل وثيق بمجموعات المصالح. وهكذا، أصبحت النقود التي تدفعها للمرشحين (في البداية لأولئك الذين سبق أن انتُخِبوا) توزَّع تبعاً لرسالة تُحِبُّ تمريرها. وبالإضافة إلى ذلك، قلَّلت جاهزية الأموال الآتية من هذه اللجان من أهمية الأحزاب في هذا الصدد. والنتيجة: إن الأجهزة الحزبية لم تَخْتَفِ، وإنما خسفتها اللجان فيما يتعلّق بالتبرعاتن وقد أسهمت هذه الظاهرة في انحطاط الحزبين. وتُظْهِر الأهمية الفاضِحَة، التي أخذتها *النقود الناعمة* في التسعينيات، وخاصة في أثناء الحملة الانتخابية الرئاسية في عام ١٩٩٦، كيف نجح المرشحان للرئاسة في محاولتهما الالتفاف على القوانين الخاصة بتمويل الحملات الانتخابية. وقد شكِّل قانون ماك كين- فينغولد (McCain-Feingold)، لعام ٢٠٠٣، محاولة لمعالجة هذه المعضلة، لكن قراراً للمحكمة العليا، في عام ٢٠٠٧، شكَّك بفاعلية هذه المقاربة. ومع ذلك، فقد كانت لهذه الظاهرة أيضاً نتائج على انتخابات الكونغرس، وكشفت بذلك عن قوة المال (والمصالح الخاصة) في العملية الانتخابية. إننا نجهل إلى أي حدٍّ يمكن لمثل هذه الطريقة في التمويل أن تؤثر على التصويت في الكونغرس، لكن من المحتمل جداً أن يكون هامش المناورة لدى أعضاء الكونغرس قد انكمش بسبب خضوعهم لبعض مصادر التمويل. فمنذ أن ينخرط عضو مجلس الشيوخ، أو مجلس النواب، في إحدى مجموعات المصالح يصبح من الصعب عليه الانفصال عنها سياسياً، نظراً لما يتضمّنه ذلك من مجازفة على تمويله،

وإعادة انتخابه. وفي بداية العام ٢٠٠٠، شكّل خضوع أعضاء الكونغرس للصناديق المالية الخاصة لمجموعات المصالح على الأرجح الرهان الرئيس للإصلاح، لكنه كان هناك قليل من الحظ بإيجاد حلّ سريع له، وكان هناك قيد الدراسة منذ ٢٠٠٧ مشروع قانون حول الأخلاق المهنية، وكان يتطلب شفافية أكبر من جانب مجموعات المصالح عندما ترفع أموالاً للمرشحين. كما كان يحدُّ أيضاً من حرية أعضاء السلطة التشريعية في تلقي «هدايا» من أعضاء مجموعات المصالح.

إلَّا أن التغييرات الأحدث في طريقة عمل الكونغرس نجمت عن الانتصار المدهش لعام ١٩٧٤، عندما تمكن الجمهوريون من السيطرة على المجلسين، للمرة الأولى منذ بدء رئاسة أيزنهاور. ومع رئيس مجلس النواب نويت غينغريتش (Newt Gingrich) بدأنا نشهد تغيّراً ملحوظاً في أسلوب عمل المجلس. فخلف «العقد من أجل أمريكا» (Contrat pourl'Amérique) الذي دعا إليه، رسَّخ وحدة أعضائه، الأمر الذي تُرْجِم بدرجة غير معتادة من الانضباط الحزبي الذي استمر لبضع سنوات. ونجم عن ذلك ازدياد في التصويت الحزبي، وقدر أكبر من الالتزام الحزبي السياسي في قيادة الشؤون في المجلس. وبمعنى ما، فإن الأمر لم يكن مفاجئاً لأن الاتجاه في مادة السياسة الانتخابية، في سنوات عديدة، كان يتركز على المرشحين أكثر مما يتركّز على الأحزاب. وقد أغفل عدد من المرشحين المعروفين حتى توضيح انتمائهم الحزبي في إعلاناتهم الانتخابية.

وبعد هذا القول، فإن الأحزاب تبقى محرّك التنظيم السياسي في الكونغرس. ففي البداية، نجح غينغريتش في تعزيز تماسك قواته عندما كانت تناضل من أجل تأمين تبنّي العناصر المختلفة للعقد، في أثناء المئة يوم

الأولى من الكونغرس رقم ١٠٤. وعمل ذلك في البداية من خلال تشديد نفوذه على قيادة الحزب، ثم من خلال جعل رؤساء اللجان، وأعضائها يهتمون بالبرنامج الجمهوري. كما وضع، بشكل خاص، الرؤساء الذين يريدهم على رأس كلّ لجنة، مع احتمال إنزال معيار القِدَم إلى أسفل اللائحة، كما ألغى أيضاً ثلاث لجان دائمة، كانت حساسة تجاه تمنيات الليبراليين في الماضي، وقلَّل عدد اللجان الفرعية. وبصفة عامة، فإن هذه التغييرات أدت إلى زيادة مسؤولية الحزب، وإلى مركزية قيادته. وفي هذا السياق، عمل رؤساء اللجان واللجان الفرعية تحت الإشراف الدقيق لقيادة الحزب، الأمر الذي يشكل تناقضاً مدهشاً مع ممارسات الغالبيات الديمقراطية إبّان العقود السابقة. وقد أخذت نانسي بيلوسي من نويت غينغريتش مثالاً لها في السنة الأولى من ولايتها كرئيسة لمجلس النواب.

أما في مجلس الشيوخ، الذي تتأثر ثقافته بقدر أكبر بالمذهب الفردي، فإن الأمور لم تتغير بالمقدار نفسه. ثم إن مدة الولاية الأطول في هذا المجلس خفَّفت من حماس الجمهوريين المنتصرين. كما أن المرشحين للمجلس لم يكونوا يشاركون في الانتخابات على أساس العقد. ولم يحاول رئيس الغالبية، بوب دول (Bob Dole)،أن يفرض على كتلته الحزبية انضباطاً مساوياً كما في حالة غينغريتش. لقد تحقق عدد كبير من التحولات في التنظيم على غرار ما حدث في مجلس النواب، لكن تأثيرها لم يكن قوياً بالمقدار نفسه. وفيما يتعلق بمحاولة المنع (impeachment) الموجَّهة للرئيس كلينتون (أواخر عام ١٩٩٨)، فقد سجلت على الأرجح نهاية التماسك الحقيقي بين الجمهوريين في مجلس النواب، وخاصة بعد استقالة غينغريتش. ولم يُظْهِر خليفته، الجمهوري دنيس هاسترت (Dennis Hastert)، على

ما يبدو، الطاقة والرؤية الاستراتيجية اللتين ميَّزتا سنوات غرينغريتش، فقد جعل الانتصار الطفيف جداً للديمقراطيين في مجلس الشيوخ، في عام ٢٠٠٦ (٥١ مقابل ٤٩) عمل رئيس الغالبية هاري ريد (Harry Reid) صعباً بالأحرى.

وفي نهاية القرن العشرين، تُرْجِمت عودة الجمهوريين بالمعدل الأعلى للروح الحزبية السياسية التي لوحِظَت إبّان المئة سنة الأخيرة. ففي عام ٢٠٠١، كان هناك في ربع عمليات التصويت ٩٠% من الجمهوريين المعارضين لـ ٩٠% من الديمقراطيين، وهو وضع فريد منذ قرن، حيث بلغت نقاط وحدة الحزب مستويات غير مسبوقة[1].

العلاقات مع الرئيس

تشكِّل علاقات الرئيس بالكونغرس أحد مفاتيح النظام السياسي، لأن السلطات الموضوعة في هاتين المؤسَّستين تولِّد صراعاً ومنافسة. ولهذا، تُعَدُّ هذه العلاقة دينامية، لا سكونية. ويُعَدُّ هذا الأمر صحيحاً سواء كان الحكم «موحَّداً» أم «منقسماً»، حتى وإن كانت احتمالات الصراع أعلى في الحالة الثانية. ومنذ بدايات الجمهورية، لم يكفّ الرؤساء والكونغرس عن مواجهة بعضهما بعضاً. ويبرز إجراء منع كلّ من أندرو جونسون وبيل كلينتون بين المواجهات الأكثر مأساوية، لكن هذا الإجراء لم ينتهِ إلى إدانة الكونغرس للرئيس. وفي حالة نيكسون، كان من الممكن للمنع أن يؤدي إلى إدانة، لو لم يقدّم الرئيس استقالته قبل انتهاء الإجراء. لقد شكَّلت هذه

(١) John E. OWENS," Congress and Partisan Change ", dans Gillian PEELE et al, (dir.), Developments in American Politics, tome 3, New York, Chatham House, 1998, p. 68.

المواجهة صراعاً مستمراً على التفوق، على أساس يومي. وطوال القرن العشرين لم يكن هناك شكٌّ في أن الرئيس هو المسيطِر؛ فقد شهد هذا القرن تزايداً كبيراً في سلطاته بسبب مدى اتساع تدخلاته في الشؤون الخارجية، وهو ميدان لعب فيه بكل الطرق دوراً مسيطراً. لكن، هناك أيضاً الازدياد في البرامج على المسرح الداخلي، الذي تولّى الرؤساء قيادته. وقد جرت هذه التقوية للتأثير الرئاسي بشكل رئيس في ظل العهود الديمقراطية. ففي ظلِّ رئاستهم عرفت البلاد الصراعات السياسية والتجديدات التشريعية الأكثر أهمية. وبدا الكونغرس، المتورط في إجراءات معقَّدة ونظام قِدَمٍ تجاوزه الزمن، عاجزاً عن منافسة الرئيس على قدم المساواة في أثناء القسم الأعظم من القرن. وعلاوة على ذلك، فإن وضوح عملية اتخاذ القرار في البيت الأبيض، ووجود شخص واحد فيه يقود كل فرع السلطة التنفيذية، يتناقض بشكل فريد مع نقص الوحدة في الكونغرس. ومع ذلك، فقد كانت هناك جهود متنوعة في لحظات مختلفة لإعادة تأكيد سلطة الكونغرس وامتيازاته، كما حدث بعد انتهاء حرب الفيتنام، وفضيحة ووترغيت، والأحداث التي تلت انتصار الجمهوريين في عام ١٩٩٤. لكن المبادرة، بصفة عامة، كانت تعود للرئيس، في حين كان الكونغرس يتعاون في التقليل من سلطته الخاصة من خلال آليات من أمثال النقض التشريعي، والنقض الجزئي (line item veto)، وكلاهما أُعْلِنا غير دستوريين. ولهذا السبب، حافظت السلطة التنفيذية على كل أهميتها، وامتلك الرؤساء دائماً النفوذ لقيادتها. ولم تكن محاولات الكونغرس لشدّ لجام السلطة الرئاسية بوجه خاص فعَّالة. وقد حدث الصراع الأكثر حدَّة في سنوات حكم الرئيس جورج دبليو بوش. ولكن، حتى بعد انتصارهم في عام ٢٠٠٦، فإن الديمقراطيين لم ينجحوا إلَّا نادراً في الحدِّ من السلطة الرئاسية، وخصوصاً في إطار الحرب في العراق.

ويملك الكونغرس وسائل أخرى للتفاوض مع فرع السلطة التنفيذية؛ فهو يستطيع، من خلال استخدام سلطاته في الإشراف والتحقيق، لفت انتباه الجمهور للأنشطة المتنوعة للوزارات والوكالات التي ينبغي عليها أن تقدِّم حساباً للرئيس. ويمكن للكشف عن عدم الاختصاص وعن النفقات المُفْرِطة للأموال العامة، المصحوبة بأعمال سيئة، إحراج البيت الأبيض بشكلٍ جدّي. وتساعد هذه السلطات الكونغرس في الحفاظ على توازنٍ في علاقاته بالرئيس، كما تشكِّل قوة ردعٍ ضد أي عمل رئاسي غير مرغوب فيه. إلَّا أن الجهود الهادفة للتحقيق في تصرفات وزارة العدل المتعلقة بتعيين عدد من المدَّعين العامّين في عام ٢٠٠٧ أعاقتها الشهادة المُبْهَمة للمدعي العام ألبيرتو كونزاليس (Alberto Conzales).

وتتعلق إحدى المسائل الصعبة التي واجهها الكونغرس بالمدى الواسع للنقض؛ إذ إنه لدى شخص واحد القدرة على إبطال عمل ٥٣٥ عضواً في السلطة التشريعية بشحطة قلم واحدة. فهذا الأمر يعطيه مزايا ضخمة في مجال صياغة النصوص التشريعية. إن مشاريع القوانين تكتب، تقنياً، في الكونغرس، لكن الرؤساء يُشْرَكون، عملياً، في العملية كلها، ويمارسون تأثيراً قوياً على مضمونها، إلَّا في الحالات غير المعتادة إلى حدّ ما، التي يمكن فيها للكونغرس التغلب على النقض.

وتتطلب العملية التشريعية عادة تفاوض المُشَرِّعين بشكل كثيف ومستمر، بطريقة يشكِّلون فيها التحالفات الضرورية لتجاوز العقبات التي تمنع مشروعاً من أن يصبح قانوناً. والواقع أن مثل هذه المساومة أصبحت بالنسبة لغالبية أعضاء الكونغرس طريقة عملٍ متجذِّرة جيداً؛ فكل مشروع قانون مهم يتطلب، عادة، إيجاد تحالف حزبي خاص به لقيادته في سباق

العملية التشريعية، الزاخر بالعقبات. وقد نجد استثناءات لهذه القاعدة عندما توجد هناك درجة غير عادية من التماسك الحزبي. وتلك كانت الحالة في السنوات التي تلت انتصار الجمهوريين في الكونغرس، ومجدداً بعد عام ٢٠٠٦. ففي تلك الفترة، كان حزب الغالبية قادراً على التشريع من دون أن يأخذ كثيراً في الحسبان أعضاء الحزب الخصم. لكن عليه، حتى في ذلك الحين، التفاوض مع الرئيس، إذا كان آتياً من الحزب المقابل، لتجنب نقضٍ في النهاية. وبالنتيجة، فإن غالبية القوانين التي تمرّ في الكونغرس تنجم عن عملية توافق، على الرغم من الانقسامات التي يمكن أن توجد رسمياً حول مشروع قانون.

إن الكونغرس يُنْتَقد غالباً لعدم فاعليته وبطئه؛ وهذه الانتقادات صحيحة جزئياً، لكنه لا ينبغي نسيان أن هذه المؤسَّسة يُفْتَرض فيها أن تكون منصة مداولات، وأن أعضاءها يمثِّلون مجتمعاً شديد التنوّع. ونظراً لغياب أحزاب منضبطة، فإن بناء التحالفات المرغوبة من أجل العمل على تبني مشروع ما يبدو عموماً مهمة مدهشة.

لقد تغيّر الكونغرس بالتأكيد، مع مرور السنين، ولا يزال مستمراً في التطور. والحزبان سيطرا عليه طوال أكثر من مئة عام. ثم عرفنا مرحلة طويلة حضرت السلطة في أثنائها بين أيدي رؤساء اللجان بشكل خاص. ومنذ ١٩٧٠، بُذِلَ جهد من أجل عودة الحزبين إلى ممارسة رقابة مركزية عليه، كانت نتائجها غير متساوية بما فيه الكفاية. لكن، هناك قليل من الشك في كون الحزب متحزباً أكثر بكثير مما كان معتاداً على ذلك، وهذا الأمر لا يسير من دون طرح مشكلات جدية على الرؤساء. وعلى الرغم من أن أحد الأبحاث دلَّ على أن مؤسَّسات «الحكم المنقسم» أكثر إنتاجاً في مجال

التشريع، فإن علاقات الرئيس بالكونغرس، في جوّ سياسي (متحزب) مُثْقَلٍ بشدّة، بدت أكثر تعقيداً مما كانت عليه قبل ذلك. ومن المحتمل أن تبقى التوترات الداخلية بين الكونغرس والرئيس، نظراً لازدياد روح التعصب الحزبي، والاستقطاب المتنامي بين الحزبين. وهناك قليل من الحظوظ بأن يؤدي هذا التطور إلى «حكمٍ حزبي» بالمعنى البريطاني للتعبير، لكنه سيزيد من مسؤولية الحزبين تجاه الناخبين. وفي النهاية، فإن الكونغرس حاول واستمر في محاولة تثبيت نفسه كمصدر مستقل للتجديد في المجال السياسي. ومن شأن هذا الجهد إثارة خلافات مستمرة، وحتى مواجهات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وهكذا، تبقى هذه العناصر الأساسية في البنية الدستورية قبلة الأنظار في هذا النظام السياسي.

James L. SUNDQUIST, The Decline and Resurgence of Congress, Washington, Brookings Institution Press, 1981.

وهذا الكتاب مفيد بشكل خاص في وصفه لانحطاط الكونغرس على المدى الطويل، ولمحاولاته الانبعاث في السبعينيات.

الفصل الثامن

الرئـاسـة

بقلم: غي أنطوان لافلور وفيليكس غرونييه

تقوم السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة كليّاً على الرئيس، على الرغم من حدودٍ مهمة تفرضها عليه السلطات المهمة التي نصَّ دستور ١٧٨٩ على إسنادها إلى المؤسَّسات الأخرى. وتُعَدُّ الرئاسة الأمريكية، من زوايا عِدَّة، أصيلة، لكي لا نقول فريدة في نوعها. وتنتج هذه الأصالة عن تطورها التاريخي المطبوع، في آن معاً، بشخصية مَنْ يشغل هذه الوظيفة المَهِيبة، وبتطور المجتمع الأمريكي نفسه، الذي عرف تبدلات عميقة إبّان القرنين التاسع عشر والعشرين، وبالتغيرات المهمة التي طبعت المسرح الدولي.

التطور التاريخي

تبدو وحدانية الرئاسة الأمريكية ذات قيمة كبيرة، سيما وأن المندوبين إلى المؤتمر الدستوري في عام ١٧٨٧ لم يكن لديهم عملياً أي أنموذج ملموس كان بإمكانهم استلهامه. فقد كان لديهم على الأكثر أنموذجان لم يكونوا يريدونهما، الملكية من النمط البريطاني، أو الأنموذج الذي نصَّت

عليه مواد الكونفدرالية، التي كانت قد أقامت حكومة اتحادية بسلطات محدودة بحيث تكون الولايات غير موحَّدَة إلَّا اسمياً.

كان بعض المندوبين يحبِّذون تأسيس سلطة تنفيذية ضعيفة لخشيتهم من أن تصبح الرئاسة شبيهة جداً بالملكية؛ وبالمقابل كان آخرون يمتدحون سلطة تنفيذية قوية، مزوَّدة بسلطات حقيقية، وتتمتع باستقلال حقيقي عن المؤسَّسات الأخرى. ومن دون الذهاب إلى حدِّ تمني تأسيس ملكية، كان ممثّلو هذه الولايات يرغبون في أن تكون سلطات السلطة التنفيذية مركَّزة بين أيدي شخص واحد، وأن يجري اختيار هذا الشخص وفق إجراءٍ لا يكون بموجبه خاضعاً للسلطة التشريعية. وعلاوة على ذلك، كان أنصار هذا الخيار يتمنّون النصّ على بعض الآليات الهادفة إلى الحيلولة دون إمكان إقالة الرئيس، إلَّا في حال ارتكابه إساءات خطرة، ولكن ليس بناءً على خلافٍ مع إحدى سياساته فقط. وكان الرئيس يملك، زيادة على ذلك، حق النقض (الفيتو)، وإن كان من اللازم أن يكون لديه مجلس تنفيذي، فإنه لا ينبغي أن يكون إلَّا مجلساً استشارياً.

وبما أنه كان عليهم مواجهة هذين المفهومين، فقد اختار أعضاء المؤتمر الأنموذج الداعي إلى سلطة تنفيذية قوية، لا يختارها مجلسٌ تشريعي، وإنما هيئةٌ ناخبة لا تستمد سلطتها من الكونغرس، وإنما من الدستور مباشرة، وتكون سلطاتها واسعة، لكنها مُحَدَّدة قليلاً. وبالإجمال، وكما أوضحت ذلك بدقة الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي؛ فإن «السلطة التنفيذية ستُسْند إلى رئيس الولايات المتحدة»[1]، المُنْتَخَب من هيئة ناخبة لمدة أربع سنوات. ويجب على الرئيس أن يكون مواطناً أمريكياً بالولادة،

(١) The executive power shall be ested in a President of United States of America».

بالغاً من العمر ٣٥ عاماً على الأقل، ومقيماً «في الولايات المتحدة منذ أربعة عشر عاماً»[١].

وكأول رئيس للولايات المتحدة، كان جورج واشنطن (GeorgeWashington) حقاً على مستوى توقّعات مَنْ كانوا يرغبون في سلطة تنفيذية قوية، ولكن من دون أن تشبه لهذا الملكية. وبانسحابه بعد ولايتين، لم يخلق فقط سابقةً رجحت حتى عام ١٩٤٠، وإنما أسهم، زيادة على ذلك، وربما بشكلٍ خاص، في العمل على زوال أي خوف من أن يكون منصب الرئيس مشابهاً بأي طريقة كانت لمنصب الملك، ومن أي إمكان لحصول هذا الأمر. وبتولّيه لرئاسة الولايات المتحدة من عام ١٧٨٩ إلى عام ١٧٩٧، أسهم جورج واشنطن أيضاً، بقوة شخصيته، وبرؤيته لدور الرئاسة، في إعطاء هذه المؤسَّسة بعض التوجهات التي لا تزال تطبعها إلى اليوم. ولْنُشِر، على سبيل المثال، إلى أن الرئاسة والإدارة التي شكَّلها في عهده كانتا تفضّلان القيام بعملٍ يدعمه الكونغرس بغية الحصول على المساندة الضرورية لمشاريعهما التشريعية، بدل الانتظار بشكل سلبي إلى حين لجوء الكونغرس من تلقاء نفسه إلى الحكم على صوابية هذا أو ذاك من مشاريع القوانين. وبالإجمال، فإنه منذ بدايات إنشاء النظام الجديد كانت الرئاسة والإدارة على حدٍّ سواء تضطلعان بما كان يُعَدُّ من مسؤوليتهما في تقديم سياسات مختلفة، وفي عمل كل ما يلزم لكي يدعم الكونغرس هذه السياسات.

وكان جورج واشنطن أيضاً هو الذي أنشأ عادة اللقاءات المنتظمة مع مسؤولي الإدارات، الأمر الذي كان مناظراً لوجود حكومة مُصَغَّرة

---

(١) «and been fourteen Years a resident withen the United States

(cabinet). كما كان أول من تولّى بعض المسؤوليات الرئاسية التي لم يُشِر الدستور إليها صراحةً، كسلطة إقالة مسؤول رسمي حكومي بقرار يتخذه بمفرده. ومن المهم التذكير بأن واشنطن أصبح رئيساً للولايات المتحدة بفضل قوة شخصيته، وأنه لم يكن هناك قط تنظيم حقيقي شبيه بحزب سياسي لدعم ترشيحه. لقد كان توماس جيفرسون (١٨٠١ - ١٨٠٩) أول من عمل على استخدام حزبٍ - كان يُسَمّى بالحزب الجمهوري، وهو الذي أصبح يُسَمَّى اليوم بالحزب الديمقراطي - من أجل الفوز بالانتخابات، من جهة أولى، وتأمين غالبية مؤيدة له في الكونغرس، من جهة أخرى. وهو الذي كان أول من أظهر أن السياسة الحزبية، كما طبَّقها الحزبان السياسيان، يمكن استخدامها كجسرٍ بين الرئاسة والكونغرس.

وفي زمنَي واشنطن وجيفرسون، كانت المجالس التشريعية في الولايات هي التي تُعَيِّن القسم الأعظم من أعضاء الهيئة الناخبة، التي كانت تختار الرئيس في الواقع. وكان أندرو جاكسون (١٨٢٩ - ١٨٣٧) الرئيس الأول الذي ينتخبه الشعب حقاً، والأول الذي يعدّ نفسه «ممثِّلَه المباشر». ولمّا سبق له، في عام ١٨٢٤، أن سعى للمرة الأولى لأن يُنْتَخَب، حصل بالفعل على أصوات شعبية أكثر من منافسيه: جون كوينسي أدامز (John Q. Adams)، وهنري كلاي (Henry Clay)، ووليم كراوفورد (William Crawford). ولكن، بما أن أياً من هؤلاء المرشحين لم يحصل على الغالبية المطلوبة، كان على مجلس النواب أن يختار الرئيس. فعيَّن جون كوينسي أدامز رئيساً (١٨٢٥-١٨٢٩)، وليس جاكسون الذي كانت قاعدته الانتخابية مركَّزة خصوصاً لدى صغار المزارعين، وممثِّلي ولايات الغرب.

وفي أثناء الانتخابات الرئاسية لعام ١٨٢٨، بالمقابل، اختار القسم الأعظم من الولايات ناخبيهم الكبار عبر الانتخاب الشعبي، بعد أن كانوا قد ألغوا القيود المتعلقة بوجوب أن يكون الناخب حائزاً لملكيةٍ ما من أجل التمتع بحق التصويت. وبهذه الشروط، لم يعُد باستطاعة أحد إيقاف التحالف الانتخابي الذي كان يدعم أندرو جاكسون، ففاز بالانتخابات الرئاسية بغالبية قوية جداً.

كان جاكسون رئيساً قوياً جداً بنظر العديد من المحلِّلين، وكان أول من استخدم حقه في النقض ضد الكونغرس، وذلك ليعبِّر ببساطة عن عدم اتفاقه معه، في حين أن الرؤساء الآخرين الذين سبقوه لم يطبّقوا نقضهم إلَّا عندما قدَّروا أن بعض مشاريع القوانين كانت لا دستورية.

وكان خلفاؤه بعيدين عن أن يكونوا بمثل قوته، ومن الممكن حتى القول إن مجموعةً ما من الرؤساء والمفكرين في ذلك العصر عدّوا أن الرئاسة لا ينبغي أن يكون لديها إلَّا السلطات التي أسندها الدستور إليها بشكلٍ خاص. فالكونغرس بنظرهم هو الذي كان ينبغي أن يكون المركز الحقيقي للسلطة. أما الرئيس فلا ينبغي أن يسهر إلَّا على «أن تكون القوانين مُنَفَّذة بأمانة». وقد كان قدوم دولة تدخّلية أكثر فأكثر، في القرن العشرين، فأل شؤم على الأقل لهذا المفهوم للرئاسة، لأن مثل هذا التدخّل للدولة يستدعي بشكلٍ إلزامي تقريباً أن تصبح الرئاسة قوة كبرى في الحكم، وأن تبقى كذلك.

ويؤكّد هذا المفهوم الأكثر ليبرالية للرئاسة الأمريكية أن للرئيس حقَّ، وواجبَ، اتخاذ كل الأعمال التي يراها ضرورية للدفاع عن المصلحة القومية، ولكن طبعاً بشرط ألَّا يكون الدستور قد حظر عليه صراحةً القيام بمثل هذا العمل. وعلى أساس هذا المفهوم، سيكون الرئيس أولاً وقبل كل

شيء «حارس» المصلحة القومية. وهو بهذه الصفة سيكون مؤهلاً لاتخاذ كل التدابير الضرورية للسهر على المصلحة القومية لكل الولايات المتحدة. وقد تمسّك أيضاً بهذا المفهوم للرئاسة بعض المحافظين الذين أكَّدوا أنه لا يمكن أن يكون هناك أمن قومي حقيقي، أو نظام عام في داخل الولايات المتحدة، إلَّا بشرط واضح يتمثّل في أن يكون النظام مزوداً برئاسة قوية.

حتى في القرن التاسع عشر، وهو العصر الذي كان فيه الكونغرس الأمريكي يسيطر على المسرح السياسي، رأينا ظهور رؤساء أقوياء جداً في أثناء الأزمات الكبرى، كما كان الحال في أثناء حرب الانفصال. فأبراهام لنكولن (١٨٦١-١٨٦٥)، على سبيل المثال، لم يتردد في استخدام الأموال العامة، والاقتراض حتى من دون إذن الكونغرس، وجنَّد أكثر من ٧٥ ألف عضو في الميليشيا، واستدعى متطوعين لكي يزيد من وحدات الجيش والبحرية. وذهب حدَّ تعليق العمل جزئياً بقانون *حماية الجسد* (habeas corpus). وعلى الرغم من أن مثل هذه الأعمال خضعت لاحقاً لموافقة الكونغرس، فإنه يبقى مع ذلك أن لنكولن كان مستعداً للتصرف من دون مصادقته. وبعد اغتيال وليم ماكنلي (William McKinley) (١٨٩٧-١٩٠١)، رفض تيودور روزفلت (١٩٠١-١٩٠٩) قطعياً، وفقاً لهذا الفهم نفسه للرئاسة، أن يتصوَّر نفسه كإداري بسيط.

ويبقى، بعد ما قيل سابقاً، أن ودرو ويلسون (١٩١٣-١٩٢١) كان من دون شك الممثِّل الأكثر بلاغة لهذا المفهوم الليبرالي للرئاسة الأمريكية؛ فقد كان أستاذاً جامعياً طبع فكره بعمق المؤسسات السياسية الأمريكية. ويوجد القسم الأساسي من فكره في مؤَلَّفه الأكثر شهرة، الذي نشره في عام ١٨٨٥، بعنوان «حكم الكونغرس» (Congressional Government)، وأكَّد

فيه الفكرة القائلة بأن الحكم عبر الكونغرس يعادل تقريباً الغياب الكلي للحكم. ونظراً لأن كلّ نظام سياسي يحتاج بالضرورة إلى قيادة، فإن الرئاسة في الولايات المتحدة هي وحدها التي تستطيع، وعليها واجب، الاضطلاع بمثل هذه القيادة. وبالتطابق من دون شك مع هذه النظرية تسلَّم ويلسون السلطة ومعه برنامج كان يستهدف إعادة تنظيم النظام المصرفي الأمريكي، وجعل القوانين المضادة للاحتكار أكثر إلزاماً. وهكذا جرى في ظلّ إدارته تبني *قانون الاحتياط الاتحادي* (Federal Reserve Act)، وقانون عمولة التجارة الحرّة (Free Trade Commission Act) وقانون كلايتون المضاد للاحتكار (Clayton Antitrust Act). وفي أثناء انخراط الأمريكيين في الحرب العالمية الأولى، فوَّضه الكونغرس بكل السلطات الضرورية لتعبئة الاقتصاد الأمريكي من أجل المجهود الحربي. وبعد الحرب، وفي إثر فشل الحملة التي قادها ضد الكونغرس في موضوع مشروعه لإنشاء عصبة الأمم، كتب ويلسون أن الطريقة الوحيدة أمام الرئيس لجعل الكونغرس يُظَهِّر رؤاه ويدعم سياساته كانت في تعبئة الرأي العام. لكن فشله الشخصي على هذا الصعيد أظهر عملياً حدود مثل هذه الإستراتيجية.

كان كلٌّ من أندرو جاكسون، وأبراهام لينكولن، وودرو ويلسون رئيساً قوياً جداً بفضل شخصية كلّ منهم، وبسبب بعض الأحداث، في آن معاً. وهم الذين وضعوا، بأعمالهم، أسس الرئاسة الأمريكية الحديثة. أما فرانكلين روزفلت (١٩٣٣-١٩٤٥) فهو من دون شك أول رئيس حقيقي لهذا العصر الجديد، الذي طبع كل الحياة السياسية الأمريكية فيما بعد. فقد انتُخِب للرئاسة أربع مرّات متتالية، ونجح في المحافظة، طوال هذه الفترة، على ثقة الشعب الأمريكي، في الوقت الذي كانت فيه الأمة تجتاز اثنتين من

أكبر الأزمات في تاريخها، أزمة الكساد الكبير في الثلاثينيات، والحرب العالمية الثانية. وفي عهده أُحْدِثَت هيئة العاملين في البيت الأبيض (White House Staff). كما عرفت عِدَّة وكالات حكومية في ظلِّ إدارته أيضاً توسعاً حقيقياً. وكان من نتائج تطبيق *سياسته* الاقتصادية الجديدة الهادفة إلى محاربة الكساد، وعمله الحاسم في أثناء الحرب العالمية الثانية أن المواطنين الأمريكيين توصلوا، بين لحظة بداية عهده الأول في عام ١٩٣٣ ووفاته في عام ١٩٤٥، وهو لا يزال رئيساً، إلى النظر للرئاسة باعتبارها المؤسَّسة التي ينبغي أن تعطي للأمة التوجّهات والقيادة. وسيقول روزفلت نفسه فيما بعد: «تلبية لحاجته أعطاني (الشعب) تفويضاً للقيام بعمل قوي ومستقيم. لقد كان يطالب بانضباط وتوجيه في ظل قيادة قادرة. فجعلني الأداة الحالية لتحقيق أمنياته، وقد أمسكت بها بروح الهدية»[1].

وبعد وفاته عام ١٩٤٥، بقيت الرئاسة الأمريكية مهمة أيضاً للمواطن الأمريكي، سواءً في ظلّ حكم ترومان (١٩٤٥-١٩٥٣)، أم في عهد دوايت أيزنهاور (١٩٥٣-١٩٦١)، وذلك على الرغم من أن كلاً منهما لم يمارس قيادة مؤثرة كتلك التي مارسها ف. روزفلت.

وطبعت أهمية السياسة الخارجية الأمريكية، وقوتها العسكرية حكم الرؤساء جون كينيدي (١٩٦١-١٩٦٣)، وليندن جونسون (١٩٦٣ - ١٩٦٩)،

---

(١) direct vigorous action. They have asked for discipline and direction under leadership. They have made me the present instrument of their wishes. In the spirit of the gift, I take it ».

نقلاً عن:

R.S. HIRSCHFIELD (dir.), The Power of the Presidency. Concepts and Controversy, 2º éd., Chicago, Aldine Publications, 1973, p. 165.,

وريتشارد نيكسون (١٩٦٩-١٩٧٤). لكن الفشل في حرب الفيتنام، وقضية ووترغيت قادا الكونغرس للرد بقوة شديدة على الخطر الذي تمثِّله رئاسة قوية جداً، ومتخلِّصة بشكل كامل تقريباً من مراقبة السلطة التشريعية. ولكن، على الرغم من ردّ فعل الكونغرس هذا كان رونالد ريغان (١٩٨١-١٩٨٩) وجورج بوش (١٩٨١-١٩٨٩)، من دون شك، الرئيسين الأكثر نجاحاً في إعادة توجيه السياسة الأمريكية، وخاصة في مجال السياسة الخارجية والدفاعية.

والواقع أن الأولوية التي أعطتها حكومة بوش للسياسة الخارجية تتفق مع نظرية الرئاستين، التي تقدَّم بها ويلدافسكي (Wildavsky)[1]. الأولى تستهدف الدفاع عن المصالح القومية الأمريكية على المسرح الدولي، ويدعمها في جهودها، في آن معاً، نموٌّ في سلطات الرئاسة على المستوى الدستوري، وتوافقٌ واسع بشكل عام في أغلب الأحيان؛ والثانية تتضمن وجوداً سياسياً مسؤولاً عن السياسة الداخلية، يُحْبِطه عملُ فروع السلطة التقريرية الأخرى في الولايات المتحدة، أو تَعَطُّلها.

إلَّا أن هذه النجاحات النسبية على المستوى الدولي لم تستطع منع أمريكا من أن تعرف توترات قوية على المستوى الداخلي (ركود اقتصادي، عجز مهم في الميزانية، مشكلات مدينية، توترات عرقية، إلخ.) وقد طبعت هذه الرهانات بعمق حكم كلينتون (١٩٩٣-٢٠٠١)، الذي عدَّل بشكل كبير برامج المساعدة الاجتماعية في عام ١٩٩٦، على الرغم من عدم نجاحه في بداية ولايته الأولى في إنشاء برنامج عام للعناية الصحية، فشهد معدل البطالة في عهده هبوطاً إلى أدنى مستوى له منذ عقود عِدَّة، بفضل وضع اقتصادي استثنائي، ونجح في بلوغ توازنٍ في الميزانية منذ السنة المالية لعام ١٩٩٩.

---

(١) Aaron B. WILDAVSKY, The Presidency, Boston, Little, Brown, 1969.

لكن هذا التوازن في الميزانية فُقِدَ منذ السنوات الأولى لرئاسة جورج دبليو بوش (٢٠٠١-)، وذلك إلى حدّ كبير بسبب التورط العسكري للولايات المتحدة في الخارج. وكانت أحداث ١١ أيلول ٢٠٠١ هي بالفعل، ومن دون شك، التي أضرَّت برئاسته بالشكل الأكثر عمقاً. كان من نتائج الهجمات الإرهابية ضد مركز التجارة العالمي، ومقر وزارة الدفاع (البنتاغون) إعطاء قامة جورج دبليو بوش الاحترام والزعامة؛ فقد عرف كيف يطمئن الجمهور الأمريكي بإعلانه بسرعة «الحرب على الإرهاب»، سواءً ضدّ المنظمات الإرهابية نفسها أم ضد البلدان والأمم التي تدعمها.

وعاد عليه عمله العسكري في أفغانستان بمعدل تأييد بلغ ٩٠% في ذلك العصر، لكن هذا المعدل هبط، في أثناء ولايته الثانية، إلى مستوى ٣٠% فقط، حين رفضت غالبية الشعب سياسته العسكرية تجاه العراق[١].

لقد بدت الرئاسة الأمريكية إذاً «كمركز حيوي للعمل السياسي» في الولايات المتحدة، وخاصة أن تطور هذه الوظيفة المدهشة أصبحت تدفع الرئيس الآن إلى الاستجابة لضرورات شديدة الاختلاف. فلكي يمارس سلطاته بشكل تام، عليه أن يكون اليوم مؤَثِّراً على مراكز صنع القرار في واشنطن (الكونغرس، الإدارة وممثِّلو مجموعات الضغط)، وعلى الرأي العام الأمريكي. كما يجب عليه أيضاً أن يكون مؤَثِّراً على قادة البلدان الأجنبية، الذين يتعلق بهم غالباً نجاح أو فشل بعضٍ من سياساته، سواء

---

(١) «أراد الناس في البداية دعم الرئيس في الشؤون الخارجية، فتوقف التحزّب السياسي، إذا صحَّ القول، عند حافة المياه. وفيما يتعلّق بالسياسة الداخلية، ها أنا ذا أسعى، مع غالبية ديمقراطية في مجلسَيْ الشيوخ والنواب، إلى إقناعهم بما أعتقد أنه مُسْتَحَبٌّ. وهو أمرٌ معقَّد جداً.

تعلَّق الأمر بتحالفات إستراتيجية أو عسكرية، أم بسياسات اقتصادية وتجارية أو حتى نقدية.

سلطات الرئيس

تحدِّد المادة الثانية من الدستور الأمريكي السلطات الواضحة المُسْنَدَة إلى الرئيس؛ ويجعل إسناد هذه السلطات المختلفة من الرئيس رئيساً للدولة، وللدبلوماسية الأمريكية، وقائداً أعلى للقوات المسلحة، ورئيساً للحكومة، ومُشَرِّعاً أعلى.

رئيس الدولة والدبلوماسية

بصفته رئيساً للدولة يضطلع الرئيس بوظائف التمثيل، كما يتولى السلطات العائدة إلى أي رئيس دولة؛ فهو يرأس الاحتفالات القومية، ويستقبل رؤساء الدول الأجنبية، والحكَّام، والسفراء. وله «سلطة منح العفو الخاص، ووقف تنفيذ الأحكام على إساءات للولايات المتحدة»[1]، وهي سلطة يمارسها حكَّام الولايات ضد الإساءات المتعلقة بحقّ الولايات. وكما قال وليم تافت، فإن الرئيس، بصفته رئيساً للدولة، يرمز «لكرامة وجلالة» الشعب الأمريكي.

وبصفته رئيساً للدبلوماسية، يعترف الدستور للرئيس الأمريكي بسلطة تعيين السفراء بعد أخذ «رأي مجلس الشيوخ وموافقته»، وبعقد المعاهدات، شريطة موافقة ثلثي الشيوخ الحاضرين»[2]. وهو بهذه الصفة،

---

(١) «he shall have power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States.

(٢) by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur «.

المسؤول الوحيد في الاتحاد أمام الدول الأجنبية. وهذه السلطة تعود بعيداً إلى عام ١٧٩٩، حين أعلن القاضي جون مارشال (John Marshall)، رئيس المحكمة الاتحادية العليا، حكماً ينصّ على أن «الرئيس هو الجهاز الوحيد في الأمة الذي يقود علاقاتها الخارجية، وهو ممثّلها الوحيد لدى البلدان الأجنبية»[١].

وللرئيس، بهذه الصفة أيضاً، سلطة الاعتراف - أو رفض الاعتراف – بالحكومات الأجنبية. ولا يُعَدُّ **الاعتراف** بشرعية بعض الحكومات الأجنبية أمراً سهلاً، وهذا أقلّ ما يمكن قوله أحياناً. فاعتراف الولايات المتحدة بالاتحاد السوفييتي، على سبيل المثال، لم يحدث إلّا في عام ١٩٣٣ - أي بعد نحو خمس عشرة سنة من ثورة ١٩١٧. وحصل الأمر نفسه كذلك مع الصين الشعبية، فقد وجب انتظار عام ١٩٧٨، أي ٤٠ عاماً بعد انتصار الشيوعيين في الصين، لكي يعطي الرئيس كارتر جمهورية الصين الشعبية اعترافاً رسمياً. وكانت الجهود السابقة للرئيس نيكسون، ودبلوماسيته المعروفة بدبلوماسية كرة الطاولة، وزيارته الرسمية للصين، قد أسهمت من دون شكٍّ في تحضير الطريق لهذا الاعتراف الرسمي. واستناداً إلى هذه السلطة نفسها قطع الرئيس كارتر، في ٧ نيسان ١٩٧٩، كل العلاقات الدبلوماسية مع حكومة الخميني الثورية في إيران. كما أعلن الرئيس بيل كلينتون في ١١ تموز ١٩٩٥، وبعد مفاوضات طويلة، اعتراف الولايات المتحدة رسمياً بجمهورية فيتنام، وإقامة علاقات دبلوماسية معها. وبالمقابل، فإن أي رئيس أمريكي لم يعترف، إلى اليوم، بحكومة فيديل كاسترو في كوبا.

---

(١) «The President is the sole organ of the nation in its external relations, and its sole representative with foreign nations»

وفي موضوع **المعاهدات** الدولية، فإن لمجلس الشيوخ سلطة المصادقة على المعاهدات التي يتفاوض الرئيس عليها، وله أيضاً سلطة رفض المصادقة على مثل هذه المعاهدات. ففي عام ١٩٢٠، على سبيل المثال، رفض مجلس الشيوخ المصادقة على معاهدة فرساي، ولم يقبل المصادقة على معاهدة قناة بنما، التي وقَّعها الرئيس كارتر في عام ١٩٧٧، إلَّا بعد مناقشات دامت ٣٨ يوماً. وأخيراً، ربما يكون من المفيد التذكير بأن مجلس الشيوخ الأمريكي رفض المصادقة على الاتفاق الموقع، عام ١٩٨٠، بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي في موضوع الحدِّ من الأسلحة الإستراتيجية **(سالت ٢)**.

وفيما يتعلق بهذه السلطة الدستورية، التي يتمتع بها مجلس الشيوخ في موضوع المصادقة، من المهم الإشارة إلى أن الرئيس يستطيع صرف النظر عن مثل هذا الالتزام، باستعماله منظومة «الاتفاقات التنفيذية» **(executive agreements)**، التي تسمح للرئاسة الأمريكية بالتوقيع مع حكومة أجنبية على اتفاق من دون الطلب إلى مجلس الشيوخ المصادقة عليه بغالبية الثلثين. وتعود صياغة هذه الاتفاقات عموماً إلى وزارة الخارجية، لكن وضعها موضع التطبيق من مسؤولية الرئاسة. ويمكن لهذه الاتفاقات أن تتعلق بموضوعات ذات أهمية إستراتيجية أساسية، كتمركز القواعد العسكرية في الخارج، وبرامج المساعدة التقنية أو العسكرية المختلفة التي تقدمها الولايات المتحدة لمختلف البلدان. وقد كان عدد «الاتفاقات التنفيذية» التي عقدتها الولايات المتحدة، تاريخياً، أكبر بكثير من عدد المعاهدات.

وقد أولى بعض الرؤساء، بشكل ثابت تقريباً، السياسة الخارجية انتباهاً أكثر ممّا أولوه للسياسة الداخلية، مثلهم في ذلك مثل المسؤولين الأوائل عن الدبلوماسية الأمريكية. ومن الممكن هنا التفكير في الرئيس

ترومان ومذهبه، ومبادراته، ومنها خطة مارشال، ومنظمة معاهدة شمال الأطلسي (حلف الناتو)، والتوسع بالحدود وصولاً إلى كوريا، التي كانت أمريكا مستعدة للدفاع عنها. أما دوايت أيزنهاور فقد انشغل قليلاً بالسياسة الداخلية، لكنه كان الرئيس الذي وضع حداً للحرب الكورية، وبادر إلى عقد أول اجتماع قمة بعد الحرب العالمية مع قادة الاتحاد السوفييتي، وهو الأمر الذي توسَّع به على الأقل كلٌّ من جون كينيدي وريتشارد نيكسون، اللذين أكَّدا أن الشؤون الخارجية يجب أن تكون الأولوية رقم ١ للرئاسة الأمريكية. ويُقَدَّر، على سبيل المثال، أن الرئيس كينيدي أمضى أربعة أخماس سنته الأولى في الرئاسة تقريباً وهو يهتم أساساً بالشؤون الخارجية. أما الرئيس جونسون، فعلى الرغم من أنه كان يريد إيلاء اهتمام خاص بقضايا السياسة الداخلية، فإنه لم يستطع، بعد مرور عامين على إطلاق مشروعه، المُسَمَّى بمشروع «المجتمع العظيم» (Great Society)، وبرامجه في مادة الحقوق المدنية، إلَّا الانخراط أكثر فأكثر في حرب الفيتنام، وما عُرِفَ عنها من نتائج. وأخيراً، فإن الرئيس نيكسون تمكن، بناء على مشورة هنري كيسنجر، من الوصول بمشروعه لإقامة العلاقات الدبلوماسية مع الصين إلى نهايته، ولكن من دون التمكن من الحصول على نجاح في المغامرة الأمريكية في الفيتنام.

وفي سنوات السبعينيات، ضعفت القوة المهيمنة للولايات المتحدة بشكل كبير، الأمر الذي أدى للإضرار بكل الدبلوماسية الأمريكية، وبدور الرئيس كمسؤول رئيس عنها. وعلى الرئيس الآن لكي ينجح في عمله كرئيس للدبلوماسية أن يتفاهم مع قادة البلدان الأخرى، الذين لديهم هم أيضاً مصالح حيوية أحياناً للدفاع عنها. ولنفكر فقط في علاقات الولايات

المتحدة التي تزداد صعوبة وتعقيداً، على الصعيد التجاري خصوصاً، مع الاتحاد الأوروبي واليابان، اللذين يُعَدَّان، هما أيضاً، قوتين صناعيتين وتجاريتين في المرتبة الأولى من الأهمية، وكذلك مع البلدان ذات الاقتصادات المُسَمَّاة بالصاعدة، كالصين والهند والبرازيل. ولنفكر أيضاً في الأهمية الإستراتيجية للدول الأعضاء في منظمة البلدان المُصَدِّرة للنفط (OPEP)، وفي مسألة الشرق الأوسط، التي تجبر الرئيس الأمريكي على التفاوض مع قادة يتزايد اهتمامهم بمصالحهم القومية، وبشعوبهم. ويجب علينا في النهاية أن نضيف إلى هذا العلاقات الأمريكية الصعبة في أمريكا اللاتينية، في إثر الدعم الذي رغب الرئيس ريغان، على سبيل المثال، في تقديمه للكونترا (Contras) في نيكاراغوا، أو لانتخاب هوغو شافيز (Hugo Chavez) في فنزويلا.

ومع هذا التحوّل في النظام الدولي، لم تعُد أمريكا قادرة على السيطرة على الاقتصاد العالمي، وعلى فرض إرادتها بالقوة. وكان جيمي كارتر، من دون شك، أول رئيس في هذا العصر الجديد، عصر «رئاسة ما بعد الحداثة» (La présidence postmoderne)، فقد كان عليه في آن معاً مواجهة قضايا ارتفاع أسعار النفط، وحجز الرهائن الأمريكيين في طهران، وغزو الاتحاد السوفييتي لأفغانستان. أما الرؤساء ريغان وبوش وكلينتون فكانوا جميعاً في حاجة إلى دعم البلدان الحليفة للقيام ببعض مبادراتهم، مثل الاتفاقات حول مراقبة الأسلحة النووية، التي استلزمت تعاون الأمين العام للحزب الشيوعي في الاتحاد السوفييتي، أو العمليات في أثناء حرب الخليج، والنزاع في كوسوفو، وهي عمليات لم تنفّذها الولايات المتحدة بمفردها، وإنما عبر تحالف قوات حليفة.

ويبدو من المهم لنا الإشارة هنا إلى أن الرئيس كلينتون نجح أيضاً في جعل الكونغرس يتبنى، في عام ١٩٩٣، اتفاق التبادل الحرّ في أمريكا الشمالية (ALENA) على الرغم من معارضة الديمقراطيين والنقابات الأمريكية. كما توصَّل، زيادة على ذلك، في عام ١٩٩٨، وبفضل شيوخ جمهوريين، إلى جعله يتبنى معاهدة تحدّ من استعمال الأسلحة الكيميائية، وحصل، في عام ٢٠٠٠، على موافقة الكونغرس على تطبيع العلاقات التجارية مع الصين.

وفيما يتعلق برئاسة جورج دبليو بوش، فقد اتسمت في بداياتها بسياسة أحادية الجانب، تمثَّلت في رفضه لاتفاق كيوتو (Kyoto) المتعلق بخفض غازات الاحتباس الحراري، ووضعه حداً لمعاهدة ١٩٧٢ المتعلقة بالصواريخ ضد الباليستية (معاهدة ABM). وبعد هجمات ١١ أيلول، حصل، بناء على طلبه، على تعاون حلفائه من أجل محاربة الإرهاب في أفغانستان بموافقة الأمم المتحدة. أما في حربه ضد العراق، فلم يكن الدعم الذي تلقاه على مستوى علوِّ توقعاته. وبقدر ما كان الاحتلال الأمريكي للعراق يطول، كانت عودته إلى اعتماد سياسة متعدِّدة الأطراف تعرف نجاحاً محدوداً أكثر فأكثر.

القائد الأعلى للقوات المسلحة

تتطلب دراسة سلطات الرئيس في هذا الموضوع البدء أولاً بتوضيح أن الكونغرس، بموجب الفقرة ٨ من المادة الأولى من الدستور، هو الذي يمسك رسمياً بسلطة «إعلان الحرب [...] وحشد الجيوش والقيام بنفقتها [...] وإنشاء البحرية الحربية والإنفاق عليها، ووضع أنظمة قيادة وانضباط القوات

البرية والبحرية [...] وتدبير أمر تعبئة الميليشيا»[1]. والكونغرس أيضاً هو المسؤول عن التصويت على الميزانية العسكرية، والمصادقة على تعيين كبار الموظفين للدفاع، والمسؤولين العسكريين الرئيسيين. وبالمقابل، فإن الرئيس هو الذي يمكنه في كل الأوقات تعبئة القوات الاتحادية، وميليشيات مختلف الولايات أيضاً، بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة. وهو أيضاً الذي ينسّق مجمل الأنشطة العسكرية، ويقرر مقدار الميزانية العسكرية المقدَّمة إلى الكونغرس، وكذلك تصنيع واستعمال مختلف نماذج الأسلحة.

وبسبب هذه السلطات، اتخذ الرئيس ترومان بمفرده قرار قصف هيروشيما وناكازاكي. كما سمحت له هذه السلطات بالإذن بتصنيع القنبلة الهيدروجينية في عام ١٩٥٠، وبسحب القيادة في كوريا من الجنرال ماك أرثر (Mac Arthur) في عام ١٩٥١، من دون إذن الكونغرس. وبموجب هذه السلطات أيضاً، أرسل الرئيس أيزنهاور، في عام ١٩٥٧، قوات اتحادية إلى ليتل روك، بولاية أركنساس، من أجل ضمان احترام قرار المحكمة الاتحادية المتعلق بالفصل العنصري في المدارس العامة؛ وأمر كينيدي بفرض الحصار على كوبا في عام ١٩٦٢؛ وأمر ريتشارد نيكسون بقصف كمبوديا في عام ١٩٧٠؛ وأذِنَ جيمي كارتر بتصنيع القنبلة النترونية؛ وأطلق رونالد ريغان، في أثناء ولايته الأولى، برنامجه الخاص بمبادرة الدفاع الاستراتيجي (IDS). وبفضل هذه السلطات، أطلق جورج دبليو بوش مشروع الدرع المضاد للصواريخ، الذي يُعَدُّ نسخة محدودة أكثر من مبادرة الدفاع الاستراتيجي، وذهب إلى حدِّ طلب فتح قواعد للرادار وللصواريخ الاعتراضية في أوروبا

(١) «To declare war […]. To raise and support armies […]. To provide - and maintain a navy; to make rules for the government and regulation of the land and naval forces; to provide for calling forth the militia. «

الشرقية (في جمهورية التشيك وبولونيا)، الأمر الذي زاد من خطورة العلاقات المتوترة سابقاً مع روسيا.

وبرغم أن القسم الأعظم من الأعمال العسكرية التي قام بها مختلف الرؤساء لقيت قبولاً لدى الشعب والكونغرس في آن معاً، فإن حرب فيتنام أقنعت كثيراً من الأمريكيين، وخاصة الكونغرس، بضرورة الحدِّ من السلطات الرئاسية في هذا المجال. وهكذا، تبنى الكونغرس الأمريكي، في عام ١٩٧٣، قانون سلطات الحرب (War Powers Act)، بعد أن تغلب على النقض الذي اعترض الرئيس نيكسون بموجبه عليه. ويُلْزِم هذا القانون الرئيس باستشارة الكونغرس قبل نشر القوات المسلَّحة. وعلاوة على ذلك، فإن على الرئيس، في حال غياب إعلانٍ للحرب، أن يقدم تقريراً إلى الكونغرس في ٤٨ ساعة من إعلان تعبئة القوات المسلَّحة. كما أن عليه سحب القوات المسلحة، في ستين يوماً من تاريخ تقديم تقريره، «إذا لم يُعْطِ الكونغرس بشكل خاص إذنه بمثل هذا الاستعمال للقوات المسلحة للولايات المتحدة، أو لم يمدِّد بقانون مهلة الـ ٦٠ يوماً هذه»[1].

وقد أثار قانون سلطات الحرب أسئلة مهمة على المستوى الدستوري، نظراً لأن السلطات التي زعم الكونغرس أنها تعود له، في مجال نشر القوات الأمريكية، ومدة هذا الانتشار، ينبغي أن تكون من اختصاص الرئاسة، برأي بعض المحلِّلين. وعلى كلّ فإن أي رئيس أمريكي - ديمقراطي أو جمهوري - لم يسمح للكونغرس باغتصاب هذه السلطة منذ صدور القانون المذكور. فالرئيس جيرالد فورد (Gerald Ford)، على سبيل المثال، أذِنَ في

(١) unless the Congress [...] has enacted a specific authorization for such use of United States armed forces [or] has extended by law such 60 – day period

عام ١٩٧٥، بمبادرة خاصة منه، بالهجوم على جزيرة كمبودية لتحرير السفينة التجارية الأمريكية *مايا غيز* (Mayague). والرئيس كارتر لم يُخْطِر الكونغرس حين أرسل قواتٍ إلى إيران، في عام ١٩٨٠، لمحاولة تحرير الأمريكيين المحتجزين كرهائن. أما الرئيس ريغان فنشر القوات الأمريكية في لبنان في عام ١٩٨٢، ولم يقبل بتحديد وجودها فيه بمدة ١٨ شهراً إلَّا بموجب تسوية مع الكونغرس. وبعد تبني هذا القرار بفترة قليلة من الزمن، دفع موت ٢٤١ عسكرياً من المارينز، في إثر تفجير انتحاري ضد منشآت عسكرية أمريكية في بيروت، الرئيس للأمر بسحب القوات من لبنان. وفي عام ١٩٨٣، أمر الرئيس ريغان باجتياح غرينادا من دون إخطار الكونغرس بذلك، كما تصرَّف بوش بالطريقة نفسها في أثناء اجتياح بنما في عام ١٩٨٩، وإرساله قوات إلى السعودية في عام ١٩٩٠. وأخيراً، لنُشِر إلى أن الرئيس كلينتون عبَّأ القوات المسلحة، سواءً في نزاع البوسنة أم في النزاع في العراق، بقرار خاص منه، ولكن بالاتفاق مع حلف الأطلسي في الحالة الأولى، ومنظمة الأمم المتحدة في الحالة الثانية. وفي عام ٢٠٠٢، نجح الرئيس جورج دبليو بوش، من جهته، في دفع الكونغرس إلى تبني قرار مشترك يعطيه السلطة الضرورية لإطلاق عملية عسكرية وقائية ضد العراق، بهدف إجبار صدام حسين على الامتثال للقرارات الصادرة عن الأمم المتحدة[١].

وأسهم تبنّي القرارات المذكورة في تذكير الرئيس بأن الكونغرس لا يريد فقط أن يتمّ إعلامه بوجود القوات المسلحة في الخارج، وإنما أنه

---

(١) Thomas R. DYE et Milton CLARKE, Politics in America, 7º édition, Upper Saddle River, Pearson – Prentice Hall, 2007-2008, p. 402-403.

سيتابع، زيادة على ذلك، عن قرب كل العمليات التي يعتزم الرئيس تنفيذها، بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة.

رئيس الحكومة

نصَّت الفقرة ٢ من المادة الثانية من الدستور على أن الرئيس «يمكنه أن يطلب من الموظف الرئيس في كلّ من الإدارات التنفيذية رأيه الخطي في أي موضوع متعلق بواجبات منصبه [...] ويقترح على الكونغرس، ثم يعيّن، بناء على رأيه وبموافقته [...] الوزراء العامين الآخرين [...] وكل الموظفين الآخرين للولايات المتحدة...»[١].

ومن المناسب أن نضيف إلى هذا أن الفقرة ٣ توضح بصراحة أن من سلطات الرئاسة السهر على أن «تكون القوانين مُنَفَّذة بأمانة»[٢]. وعليه فإن الرئيس يتحمل، بصفته رئيساً للحكومة، مسؤولية السهر على تطبيق القوانين التي يقرِّها الكونغرس، والأحكام التي تصدرها المحاكم الاتحادية، والمعاهدات التي توقعها الولايات المتحدة الأمريكية.

ولمساعدته في ممارسة وظائفه كمسؤول عن السلطة التنفيذية يشكِّل الرئيس حكومة مُصَغَّرة (Cabinet) يُعيِّن هو أعضاءها، بناء على موافقة الكونغرس. ولا يكون هؤلاء الأعضاء مسؤولين إلَّا أمام الرئيس، حتى لو

---

(١) ' [H]e may require the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departments, upon any subject relating to the duties of their respective offices, [...] he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint [...] other public ministers [...], and all other officers of the United States'.

(٢) [...] he shall take care that the laws be faithfully executed, and shall commission all the officers of the United States.

رفض أحدهم نادراً لأسباب مختلفة المثول أمام مجلس الشيوخ أو مجلس النواب تلبية لدعوة منهما. وتتألف هذه الحكومة الآن من خمس عشرة إدارة. ويبين الجدول ٨-١ التسلسل الزمني لإحداثها.

إلَّا أن هذه الحكومة المصغّرة يمكن أن تضمَّ عدداً من الأعضاء أكبر من عدد أمناء سِرّ (secrétaries) (أي وزراء) الإدارات المختلفة. فالرئيس يمكنه، على سبيل المثال، أن يرفع بإرادته الخاصة إلى مرتبة وزير مستشاره الرئيسي في موضوع الأمن القومي، أو السفير الأمريكي في الأمم المتحدة. ولأن الدستور والقانون التنظيمي لا يفرض على الرئيس وجوب استشارة حكومته المُصَغَّرة، فإن باستطاعته استخدامها بحسب مشيئته التامة. وهناك بعض الرؤساء، كأيزنهاور على سبيل المثال، الذين كانوا يستشيرون بشكل منتظم حكومتهم بغية الحصول على آراء أعضائها حول مختلف السياسات. وبالمقابل، لم يكن باستطاعة رؤساء آخرين التماس رأي الهيئة من دون الشعور لذلك بأنهم مقيَّدون بهذا الرأي. ويُحكى في هذا الشأن أن الرئيس لينكولن أعلم، في عام ١٨٦٢، حكومته المُصَغَّرة بعزمه على إصدار إعلان يهدف إلى إلغاء العبودية في الولايات التي كانت لا تزال تحت سيطرة الكونفدرالية، لكن الحكومة رفضت بالإجماع اقتراحه. فقال لينكولن حينذاك: «سبعة لا، وواحد نعم، النعم تتغلَّب».

الجدول :٨-١

لائحة الإدارات (الوزارات)

الإدارات	عام الإحداث	الوظائف
الدولة (الخارجية)	١٧٨٩	الشؤون الخارجية والمعاهدات
الخزانة (المالية)	١٧٨٩	خزينة الحكومة الاتحادية

الإدارات	عام الإحداث	الوظائف
الدفاع	١٩٤٧*	إدارة القوات المسلّحة
العدل**	١٨٧٠	إدارة العدل
الداخلية	١٨٤٩	تنمية الموارد الطبيعية وحماية البيئة
الزراعة	١٨٨٩	إدارة برامج الحكومة الاتحادية وسياستها الزراعية
التجارة	١٩١٣	
العمل	١٩١٣	الارتقاء بالتنمية الصناعية والتجارية في داخل البلاد وخارجها
الصحة والموارد البشرية***	١٩٥٣	مسؤولة عن تنظيم ما يتعلق بشروط العمل وعلاقاته
السكن والتنمية الحضرية	١٩٦٥ ١٩٦٦	حماية صحة الأمريكيين، وتقديم الخدمات الضرورية للأكثر حرماناً
النقل	١٩٧٧	مسؤولة عن التجديد الحضري، ومشاريع الإسكان العام
الطاقة	١٩٧٩	
التربية	١٩٨٨	تأمين إدارة كل الوكالات التي تهتم بالنقل البري، والجوي، والبحري، وبالسكك الحديدية،
قدماء المحاربين	٢٠٠٢	
الأمن القومي		

		البحث، الطاقة الذرية، والسياسة القومية للطاقة مسؤولة عن البرامج الاتحادية للتربية مسؤولة عن كل برامج المساعدة للمحاربين القدماء مسؤولة عن كل البرامج والتدابير المتَّخذة من أجل الأمن القومي.

* حلَّت وزارة الدفاع محلَّ «المؤسَّسة القومية العسكرية، المُحْدَثة في عام ١٩٤٧، والمؤلَّفة من إدارة الحرب (المُحْدَثة في عام ١٧٨٩)، وإدارة البحرية (المُحْدَثة في عام ١٧٨٩)، وإدارة سلاح الجو (المُحْدَثة في عام ١٩٤٧).

** المحامي العام، سابقاً (١٧٨٩).

*** بالأصل، إدارة الصحة والتربية والرفاه الاجتماعي.

المصدر: T.R.DYE et M. CLARKE, Politics in America,Upper Saddle River, Pearson-Prentice Hall, 2007, p.390.

وعلى الرغم من أن الرئيس لا يدعو كل الأعضاء للاجتماع بهم معاً إلَّا نادراً جداً، فإنه لمّا يكون هناك اجتماع كهذا تبقى هذه الاجتماعات سرّية، ولا يُحَرَّر لها محضر اجتماع. كذلك فإن كلّ الوزراء المسؤولين عن مختلف الإدارات إذا كانوا متساوين رسمياً، فإن بعض الإدارات، كالخارجية والخزانة والدفاع والعدل والأمن الداخلي هي في الواقع أكثر أهمية بكثير من الإدارات الأخرى. وهذه الأهمية لا تأتي بالضرورة من ضخامة ميزانيتها، ولكن بالأحرى من كون البيت الأبيض يعطيها أهمية استراتيجية. ويُنْظَر إلى المسؤولين عن هذه الإدارات، القريبين غالباً من مركز السلطة (Inner Cabinet)،

كأشخاص أساسيين في صياغة وتطبيق السياسات الكبرى التي تعتزم الولايات المتحدة اتباعها.

لقد أصبحنا بعيدين عن العصر الذي كان فيه باستطاعة الرئيس الرد بنفسه على بريده الخاص، كما كان يفعل جورج واشنطن. ففي عام ١٨٥٧ أذِنَ الكونغرس للمرة الأولى بتعيين أمين سر خاص للرئيس، يُدْفع أجره من الأموال الاتحادية. وفي بداية الولاية الأولى لفرانكلين روزفلت لم يكن عدد مجموع العاملين في البيت الأبيض يبلغ إلَّا ٣٧ شخصاً. ومع بدء تنفيذ السياسة الاقتصادية الجديدة، واندلاع الحرب العالمية الثانية، ازداد كثيراً عدد العاملين المرتبطين مباشرة بالرئاسة. وبعد تبني الكونغرس *لقانون* إعادة التنظيم (Reorganization Act) في عام ١٩٣٩، أسَّس فرانكلين روزفلت رسمياً **المكتب التنفيذي للرئيس**، الذي يضمّ اليوم، علاوة على مكتب البيت الأبيض، والحكومة المُصّغَّرة، ستة عشر مكتباً ووكالة.

ويتولّى مكتب البيت الأبيض، الذي يُعَدُّ المركز العصبي للرئاسة، تحت سلطة رئيس مكتب الرئيس، مهام مختلفة في موضوعات الاتصالات، والشؤون العامة، والأمن القومي، والسياسة الخارجية، علاوة على العلاقات مع الكونغرس. ويُقال عن هؤلاء المستشارين إنهم ليسوا سوى عيون الرئيس وآذانه، وإن تأثيرهم الحقيقي مُبالغٌ فيه غالباً. ومع ذلك، فإن التاريخ الحديث يُعلمنا بأن عدداً من هؤلاء المستشارين كان لهم لدى بعض الرؤساء تأثير أكبر بكثير من تأثير مسؤولين عن بعض الإدارات. ولنفكر، على سبيل المثال، بالتأثير الذي مارسه هـ. ر. هالدمان (H.R.Haldeman) لدى ريتشارد نيكسون، وجون سنونو (John Sununu) لدى جورج بوش، وليون بانيتا (Leon Panetta) لدى بيل كلينتون، وكارل روف (Karl Rove) لدى جورج دبليو بوش.

وفي أثناء ممارسته لوظائفه كرئيس للحكومة، يتلقى الرئيس آراءً من مختلف المكاتب والوكالات الخاضعة حصراً لسلطته. وهي: مكتب المستشارين الاقتصاديين، مجلس نوعية البيئة، مجلس السياسة الداخلية، المجلس القومي للشأن الاقتصادي، مجلس الأمن القومي، المكتب الإداري، مكتب المبادرات الدينية والطائفية، مكتب الاتصالات الكلِّيَّة، مكتب الإدارة والميزانية، المكتب القومي للسياسة الخاصة بالإيدز، مكتب السياسة القومية لمراقبة المخدرات، مكتب العلم والتقانة، مكتب الممثل في المفاوضات التجارية، المجلس الرئاسي للاستخبارات، الشبكة الأمريكية لهيئات المتطوعين من أجل الحرية والمكتب العسكري للبيت الأبيض. وحتى إذا أعطى المسؤولون عن هذه المكاتب والمجالس المختلفة آراءهم للرئيس حول مختلف الموضوعات، فإن الرئيس يبقى المسؤول الوحيد عن القرارات المُتَّخَذة [1].

ويُعَدُّ **مكتب المستشارين الاقتصاديين** من دون شك أحد المكاتب الأكثر أهمية في الرئاسة. ويتولى المستشارون الثلاثة الذين يشكلون جزءاً منه مهمة تقديم المشورة للرئيس، ومساعدته في تحضير التقرير الاقتصادي الذي يرسله سنوياً إلى الكونغرس. ويعيِّن الرئيس كل عضوٍ من أعضاء هذا المكتب، ويمكنه إقالته في أي وقت.

أما **مكتب الإدارة والميزانية** فكان في الأصل يسمَّى مكتب الميزانية، وقد فصله روزفلت في عام ١٩٣٩ عن وزارة الخزانة (المالية)، وهو مسؤول عن إعداد الميزانية الاتحادية التي يقدِّمها الرئيس سنوياً إلى الكونغرس لإقرارها. وفي هذا المكتب يجري تحليل الطلبات المختلفة الصادرة عن

(١) GOUVERNEMENT des États – Unis, 2007, « Executive Office of the President», Agencies, en ligne, http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive/EOP.shtml.

مختلف الوزارات، كما يقع على عاتقه تحقيق تناغم مجمل هذه الطلبات مع الأهداف السياسية للرئاسة.

وأخيراً، ينبغي أيضاً الحديث عن **مجلس الأمن القومي** بسبب أهميته الاستراتيجية، سواء على مستوى الأمن أم على مستوى الدبلوماسية. فقد أحدثه الكونغرس بعد الحرب العالمية الثانية، ووظيفته تقديم المشورة للرئيس في موضوع الأمن القومي. وهو يضم، علاوة على الرئيس، نائب الرئيس، ووزيرَي الخارجية والدفاع، ورئيس لجنة أركان الحرب، ومدير وكالة المخابرات المركزية، ويرأسه مستشار الرئيس للأمن القومي، ولديه هيئة عاملين خاصة به، ويوصف أحياناً بأنه «وزارة مصغَّرة في البيت الأبيض» (Little State Department in the White House).

ومنذ عهد كينيدي، استخدم مختلف الرؤساء تقريباً هذا المجلس، لكنهم جميعاً استخدموا مستشارهم الرئيس للأمن القومي كمصدر معلومات مستقل عن الإدارة، وسمحت لهم المعلومات التي حصلوا عليها، عن هذا الطريق، غالباً بتحديد سياسة خارجية خاصة بهم. وتلك كانت الحالة في عهد نيكسون مع هنري كيسنجر(Henry Kissinger)، وعهد كارتر مع زبيغنيو بريجنسكي (Zbigniew Brzezinski)، وعهد جورج دبليو بوش مع كونداليزا رايس (Condaleezza Rice)، التي أصبحت في عام٢٠٠١ أول امرأة تشغل هذا المنصب الساحر جداً، قبل أن تصبح وزيرة للخارجية في أثناء الولاية الثانية لهذا الرئيس.

وبالإجمال، فإن مستشاري الرئيس يتولّون مسؤولية جمع المعلومات، وتقديم المشورة للرئيس حول مختلف الخيارات السياسية المعروضة عليه،

والسهر على تنفيذ قراراته. ولا تخلو الآراء التي يعبِّر عنها مستشارو البيت الأبيض من التأثير على أعضاء الحكومة المُصَغَّرة، ومسؤولي الوكالات الرسمية، ووسائل الإعلام. وزيادة على ذلك، فإنهم بمراقبتهم للمعلومات المنقولة للرئيس لا يمكنهم إلَّا التأثير على اتخاذه للقرارات. ويتصرَّف بعض المستشارين السامين حتى كأجهزة واقية من الصواعق، بمعنى أنهم هم، وليس الرئيس، الذين يقبلون بأن يكونوا الأهداف الرئيسة للنقد. وكما قال هـ. ر. هالدمان بطريقة فظّة فإن «لكل رئيس ابن كلب، وأنا هذا الابن بالنسبة لنيكسون. أنا أخدمه كمِصدٍّ، وأنا نَفْسُه المتفانية. أفعل ما يريد فِعْله، وأتحمل الضربات بدلاً عنه»[1].

وبما أن البيت الأبيض مركز حسّاس لاتخاذ القرار في الولايات المتحدة، فإن صراعات عِدَّة تقوم فيه غالباً بين المستشارين في الرئاسة. ولكن، على الرغم من هذه التوترات التي لا يمكن تجنبها فإن مستشاري الرئاسة يعملون غالباً في جوّ من التعاون، الذي يوحي به شكلٌ من القيادة الجماعية في اتخاذ القرار.

المُشَرِّع الأعلى

بموجب الفقرة ٣ من المادة الثانية من الدستور، يتولَّى الرئيس مسؤولية إعلام «الكونغرس، من وقت إلى آخر، عن حالة الاتحاد، ويوصي عنايته بالتدابير التي يُقَدِّر أنها ضرورية ومناسبة»[2]. وعبر **رسالته عن حالة الاتحاد**

---

(١) «Chaque président a son enfant de chienne et je suis celui de Nixon. Je lui sers de tampon et je suis son âme damnée. Je fais faire ce qu'il veut faire faire et j'essuie les coups à sa place».

(٢) He shall from time to time give to the Congress information of the State of the Union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient. »

(State of the Union Address)، التي يلقيها عادة في شهر كانون الثاني من كل سنة، أمام مجلِسَي الكونغرس مجتمعين، وكذلك من خلال اقتراحه الخاص بالميزانية، يكون الرئيس الشخص الأكثر قدرة على التأثير في البرنامج التشريعي للكونغرس. فهو، بهذه الرسائل، يُعْلِم السلطة التشريعية بما يتمنى رؤيتها تتبناه من دون أن يقترح هو نفسه مباشرةً أي تشريع. ولأنه لا يحضر اجتماعات الكونغرس، ونظراً لغياب الانضباط الحزبي، يكون على الرئيس أحياناً ممارسة ضغوط ضخمة على بعض أعضاء مجلسَي النواب والشيوخ، أو السعي أيضاً للإعلاء من شأن برنامجه التشريعي من خلال اللجوء إلى الرأي العام.

وتتجلى طريقة أخرى لممارسة سلطته كمُشَرِّع في قدرته على الاعتراض بالنقض (veto) على كل قانون يتبنَّاه الكونغرس. ذلك أن الدستور يتطلب عرض كل مشروع قانون يتبنَّاه كلٌّ من مجلسَي النواب والشيوخ على الرئيس قبل دخوله حيّز التنفيذ (انظر في هذا الموضوع الفصل السابع).

وقد استُعْمِل حق النقض الرئاسي في الماضي بشكل متكرِّرٍ تقريباً، وذلك إلى فترة رئاسة أندرو جاكسون - ١٢ مرة -، ولكن منذ ذلك الحين لم يتردّد بعض الرؤساء في استخدام هذه السلطة بكثرة. وكما يُظْهِر الجدول ٨-٢ فإنه كان هناك بالإجمال ١٤١٠ نقوض إبّان الفترة الممتدة بين عهدَي فرانكلين روزفلت وجورج دبليو بوش، وقد تمكَّن الكونغرس، بصعوبة، من التغلب على ١٠٥ منها.

ويُفَسَّر التكرار الأعلى من الاعتراضات بالنقض، التي مارسها الرئيس الديمقراطي فرانكلين روزفلت، من دون شك، بتصميمه على إجراء سلسلة من الإصلاحات على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، التي عُرِفت تحت اسم السياسة الاقتصادية الجديدة (النيو ديل)، وكانت

تتضمّن نمواً جوهرياً في دور الدولة. كما يُفَسَّر أيضاً بعجز الكونغرس، ذي الغالبية الديمقراطية أيضاً طوال هذه الفترة، عن الحصول على غالبية كافية للتغلّب على الاعتراضات الرئاسية بالنقض.

أما التقلّب النسبي في عدد الاعتراضات الرئاسية بالنقض، فيما بعد، فيجب تفسيره في ضوء العلاقات المنسجمة تقريباً بين الكونغرس والرئاسة، وكذلك بعجز الكونغرس عن جمع غالبية من ثلثي الأصوات في كلّ من المجلسين للتغلب على هذه الاعتراضات. ولنُشِر، على سبيل المثال، إلى أن الكونغرس تمكن، بصعوبة، من التغلب على ٩ اعتراضات لروزفلت من أصل ٦٣٥، في حين تمكن كونغرس ذو غالبية ديمقراطية من التغلب على ١٢ اعتراضاً أعلنها الرئيس الجمهوري جيرالد فورد (١٩٧٤-١٩٧٧) من أصل ٦٦.

الجدول ٨ - ٢

الاعتراضات الرئاسية بالنقض، ١٩٣٣ - ٢٠٠٧

الرئيس	الولاية الرئاسية	عدد الاعتراضات
فرانكلين روزفلت	١٩٣٣-١٩٤٥	٦٣٥
هاري ترومان	١٩٤٥-١٩٥٣	٢٥٠
دوايت أيزنهاور	١٩٥٣-١٩٦١	١٨١
جون كينيدي	١٩٦١-١٩٦٣	٢١
ليندن جونسون	١٩٦٣-١٩٦٩	٣٠
ريتشارد نيكسون	١٩٦٩-١٩٧٤	٤٣
جيرالد فورد	١٩٧٤-١٩٧٧	٦٦
جيمي كارتر	١٩٧٧-١٩٨١	٣١

الرئيس	الولاية الرئاسية	عدد الاعتراضات
رونالد ريغان	١٩٨١-١٩٨٩	٧٨
جورج بوش	١٩٨٩-١٩٩٣	٤٦
بيل كلينتون	١٩٩٣-٢٠٠١	٢٥
جورج دبليو بوش	٢٠٠١-	٤
المصدر: Office of the Secretary, U.S. Senate Library, 2006.		

لكن ينبغي التذكير هنا بأنه إذا كان البيت الأبيض هو الذي يقترح، فإن الكونغرس هو الذي يتصرَّف. وضمن هذا المنظور، فإنه يبدو من المهم الإشارة إلى أن قدرة الرئيس في الحصول على دعم حزبه في الكونغرس، أو في المحافظة عليه، تشكِّل عاملاً مهماً في نجاحاته المحتملة على الصعيد التشريعي. وقد تمكن كلٌّ من الرئيسين كينيدي وجونسون، على سبيل المثال، من الاستفادة من دعم كونغرسٍ ذي غالبية ديمقراطية. كما نجح الرئيس كارتر في الحصول على دعم الكونغرس لبرنامجه التشريعي على الرغم من أنه لم يكن يُعدّ متمتعاً بشعبية كبيرة. وبالعكس، فإن الرئيس الجمهوري رونالد ريغان لم يعرف إلَّا نجاحاً تشريعياً معتدلاً عندما تمكن الديمقراطيون من السيطرة على المجلسين في عام ١٩٨٤، على الرغم من نجاح مهم في أثناء ولايته الأولى، في الوقت الذي كانت فيه الغالبية في مجلس النواب ديمقراطية، وكانت فيه الغالبية في مجلس الشيوخ جمهورية. وفي عهد جورج بوش (١٩٨٩-١٩٩٣) تمكنت الغالبية الديمقراطية في الكونغرس من الحدّ من تأثير الرئاسة على الصعيد التشريعي؛ كما طُبِعَت رئاسة بيل كلينتون أيضاً بهذا الاتجاه، بالقدر الذي كان فيه نجاحه أعلى بكثير في أثناء السنتين الأوليين من ولايته الأولى (١٩٩٣-١٩٩٤)، في وقتٍ كان فيه الديمقراطيون

يسيطرون على الكونغرس، وسقط فيه هذا النجاح بشكل مأساوي فيما بعد عندما نجح الجمهوريون في تشكيل الغالبية في الكونغرس انطلاقاً من عام ١٩٩٥[١]. وحصل الأمر نفسه، من دون شك، مع جورج دبليو بوش الذي استفاد من كونغرس جمهوري في أثناء ولايته الأولى، والنصف الأول من ولايته الثانية، ولكن كان عليه مواجهة غالبية ديمقراطية مضاعفة في الكونغرس في إثر انتخابات منتصف الولاية في عام ٢٠٠٦.

وعلاوة على هذه السلطات الرئاسية التي نصَّ عليها الدستور الأمريكي رسمياً، يجب الإشارة أيضاً إلى أن الرئيس يلعب دوراً مهماً بصفته قائداً لحزبه؛ وهو بهذه الصفة يستطيع تعيين أنصارٍ من حزبه في الوظائف العامة والإدارية. وبفضل سياسة المحاباة هذه يستطيع الرئيس تعيين عِدَّة الآف من الأفراد في البيت الأبيض، وحكومته المُصّغَّرة، والدبلوماسية الأمريكية، والوكالات التنظيمية الاتحادية.

وبهذه الصفة أيضاً، يشارك بنشاط في حملات التبرّع لصالح حزبه؛ فعلى سبيل المثال، جمع الرئيس كلينتون نصف مليار دولار تقريباً في أثناء ولايتيه الأولى والثانية. كما يحمل كل شيء على الاعتقاد بأن جورج دبليو بوش تجاوز هذا المبلغ في أثناء ولايتيه الرئاسيتين[٢].

ونظراً لغياب الانضباط الحزبي في الكونغرس، يصبح الرئيس متأكِّداً دائماً من أنه سيتلقّى في آن معاً بعض الدعم لمشاريع قوانينه وبعض المعارضة. والمشكلة التي يواجهها البيت الأبيض تتمثل في أنه يستطيع بصعوبة بالغة التنبؤ بمدى الدعم الذي ستلقاه مقترحاته. وبالإجمال، وكما يؤكّد عدة مراقبين

---

(١) Thomas R. DYE et Milton CLARKE, op.cit.,p. 395-396.

(٢) SCHMIDT, Steffen W., Mack C.SHELLEY et Barbara, American Government and Politics Today, Boston, Thomson- Wadsworth, 2007-2008, p.406.

للمسرح السياسي الأمريكي، فإن نتيجة التصويت في الكونغرس تعكس ميزان القوى الذي يفلت بشكل واسع من رقابة الرئيس.

خلافة الرئيس

من الممكن للرئيس، الذي يتولَّى أرفع المسؤوليات في الجمهورية، أن يصبح في أثناء ولايته عاجزاً عن الاضطلاع بمسؤولياته لسبب أو لآخر. وتحسّباً لمثل هذا الاحتمال، نصَّ الدستور على أن من يَخْلِفَ الرئيس هو نائبه، المُنْتَخَب في الوقت نفسه الذي يُنْتَخَب فيه الرئيس، ولمدة الولاية نفسها. وفي حال دعوته للحلول محل الرئيس، يمارس نائب الرئيس هذا الدور إلى نهاية مدة ولاية الرئيس، ويمكنه حينذاك التقدّم إلى الانتخابات القادمة لمنصب الرئيس. وينصّ القانون، منذ ١٩٤٧، على أنه إذا انتُخِب رئيساً، فإنه يستطيع التقدم مرة ثانية إذا شغل أقل من نصف مدة ولاية الرئيس المتوفَّى، أو المريض، أو المستقيل، أو المُقَال. وتحسّباً لحالة اختفاء الرئيس ونائبه، نصَّ قانون ١٩٤٧ على نظام الخلافة التالي: رئيس مجلس النواب أولاً، ثم الرئيس *المؤقت* لمجلس الشيوخ، ثم أعضاء الحكومة المُصَغَّرة تبعاً لمبدأ قِدَم إداراتهم، أي بالترتيب: وزير الخارجية، وزير الدفاع، وزير العدل، إلخ. ومن غير المفيد توضيح أن إجراءات الخِلافة هذه لم تُطَبَّق.

ومنذ المصادقة على التعديل الخامس والعشرين للدستور، في عام ١٩٦٧، أصبح بإمكان الرئيس تعيين نائبٍ له في أثناء ولايته، أي بين حملتين انتخابيتين، لكن كلاً من مجلِسَي النواب والشيوخ يجب أن يُصادق على هذا التعيين. وقد استعمِل هذا الإجراء مرتين؛ في أثناء استقالة سبيرو أغنيو (Spiro Agnew) من منصبه كنائب للرئيس، في عام ١٩٧٣، فعيَّن الرئيس نيكسون حينذاك جيرالد

فورد نائباً له. ولما استقال نيكسون في عام ١٩٧٤، خلِفه جيرالد فورد، وعيَّن نيلسون روكفلر (Nelson Rockfeller) في منصب نائب الرئيس.

أما فيما يتعلق بالوظائف التي يمارسها نائب الرئيس، علاوة على كونه يرأس مجلس الشيوخ، فيُلاحظ أن له دوراً متواضعاً بالأحرى، حتى لو مارس أحياناً، بطلب من الرئيس، بعض الوظائف التمثيلية في الخارج. ومنذ قدوم الأحزاب السياسية، والحملات التي تقود المرشحين إلى الرئاسة لتقديم شريكهم في اللائحة الذي سيضطلع بوظائف نيابة الرئاسة، أصبح اختيار هذا المرشح يجري غالباً تبعاً لاعتبارات سياسية وانتخابية. وعليه، وبالنظر لغياب المسؤوليات المُحَدَّدة خصوصاً بالدستور، فإن أهمية نيابة الرئيس تخضع مباشرة لإرادة الرئيس نفسه، ولشخصية نائب الرئيس.

وفي هذا الشأن، ليست هناك أي حاجة للإشارة إلى التأثير القوي الذي كان لنائب الرئيس ديك تشيني (Dick Cheney) في أثناء ولايتَيْ جورج دبليو بوش؛ فقد كان في أثناء هذه المرحلة كلها بالفعل المستشار بامتياز للرئيس. والواقع أن تشيني كان له، من دون شك، تأثير في البيت الأبيض أكثر من كل نواب الرئيس الآخرين الذين أتوا قبله.

وإن كانت الحالة هي كذلك، فإنها تعود، من دون شك، إلى كون تشيني عَمِلَ وزيراً للدفاع في عهد جورج بوش، ولأنه كان أيضاً قوي التأثير لدى الرئيسين نيكسون وفورد. وإلى هذا، علينا أن نضيف عنصراً آخر مميِّزاً لديك تشيني، وهو غياب الطموح السياسي لديه.

إلَّا أن هذه الوظيفة يمكن أن تُسْتَخْدَم بالفعل كوسيلة للقفز إلى الرئاسة، كما حصل لجون أدامز، وتوماس جيفرسون، ومارتن فان بورن (Martin Van Buren)، ومؤخراً جورج بوش، الذي انتُخِب رئيساً في عام

١٩٨٨، بعد أن خدم كنائب للرئيس في عهد رونالد ريغان لمدة ثماني سنوات. ومن المعلوم أخيراً أن نائب الرئيس آل غور كان، في أثناء الحملة الانتخابية الرئاسية في عام ٢٠٠٠، مرشح الحزب الديمقراطي، بعد أن كان نائباً للرئيس في عهد بيل كلينتون. ولم تكن تلك الحالة حالة ديك تشيني، الذي لم يكن لديه بالفعل أي طموح في هذا الموضوع[١].

وينصّ الدستور الأمريكي أيضاً في الفقرة ٤ من المادة الثانية على أن «الرئيس، ونائب الرئيس، وكل الموظفين المدنيين في الولايات المتحدة سيُقَالون من مهامهم في حال اتهامهم وإدانتهم بالخيانة، أو بالفساد، أو بأي جريمة أو جنحة عُظمى»[٢]. ولمجلس النواب سلطة الشروع في هذا الإجراء الذي ينبغي أن يقود إلى الإقالة، لكن مسؤولية الحكم في حالات الإقالة المحتملة تعود إلى مجلس الشيوخ. وحين يوضع الرئيس موضع الاتهام، يرأس رئيس المحكمة العليا في الولايات المتحدة مجلس الشيوخ، الذي لا يمكنه الأمر بالإقالة إلَّا بتصويت غالبية الثلثين.

وإبّان التاريخ الأمريكي، جرت محاولات إقالة عديدة ضد تايلر (Tyler) (١٨٤٢)، وهوفر (Hoover) (١٩٣٢ و١٩٣٣)، ونائب الرئيس شولر كولفاكس (Schuler Colfax) (١٨٧٣)، لكن أياً منها لم تنجح. أما فيما يتعلق بالرئيس نيكسون فمن المعروف أنه استقال في الوقت الذي كان مجلس النواب يستعد فيه للتصويت على إقالته في عام ١٩٧٤.

---

(١) Thomas R. DYE et Milton CLARKE, op.cit., p. 341; 404-407.

(٢) *T*he President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.

أما الرئيسان اللذان اتهمهما مجلس النواب فهما أندور جونسون، الذي برَّأه مجلس الشيوخ بغالبية صوت واحد، وبيل كلينتون في عام ١٩٩٨. وفيما يخصّ هذا الأخير، فقد تبنى مجلس النواب اتهامين ضدَّه، الأول اتهام بالحنث باليمين أمام هيئة محلَّفين اتحادية كبرى (٢٢٨ صوتاً ضد ٢٠٦) والآخر بعرقلة العدالة (٢٢١ صوتاً ضد ٢١٢). وبعد توجيه هذين الاتهامين، استمع مجلس الشيوخ، كما ينصّ الدستور، إلى هذه الدعوى بصفته هيئة محلَّفين كبرى، وذلك برئاسة القاضي رئيس المحكمة العليا وليم هـ. رينكويست (William H. Rehnquist).

كان التصويت بغالبية الثلثين (أي بـ ٦٧ صوتاً) ضرورياً في مجلس الشيوخ من أجل إقالة الرئيس، لكن ٤٥ شيخاً (كلهم من الجمهوريين) صوتوا فقط، فيما يتعلّق بالاتهام الأول، لصالح إقالته، في حين صوَّت ٥٥ شيخاً ضد الإقالة (منهم ٤٥ ديمقراطياً، و١٠ جمهوريين). أما فيما يتعلق بالاتهام الثاني، فقد صوّت ٥٠ شيخاً (كلهم من الجمهوريين) لصالح إقالته، في حين حكم ٥٠ شيخاً (٤٥ ديمقراطياً، و٥ جمهوريين) بأنه غير مذنب.

وأخيراً، فإنه إن كان هناك من درسٍ يمكن استخلاصه من إجراء *المنع* الذي أُطلِق ضد الرئيس كلينتون في قضية لوينسكي، فهو أن إقالة رئيسٍ لديها قليل جداً من الحظوظ في النجاح عندما تستجيب أساساً لاعتبارات حزبية، وأن الفقرة ٤ من المادة الثانية تستهدف أولاً وقبل كل شيء الجرائم ضد الدولة، أو نظام الحكم، وليس المواد المتعلقة أساساً بالحياة الخاصة.

بإنشائهم لمؤسَّسة الرئاسة، كان الآباء المؤسِّسون يريدون أن تكون قوية، ومستقلة بما فيه الكفاية لتأمين قيادة الإدارة العامة، والاضطلاع بقسمٍ

مهم من العملية السياسية لاتخاذ القرار. ولهذا، فإنهم لم ينشئوا مؤسَّسة يُنْظَر إليها كمصدر رئيس للقيادة في داخل النظام السياسي الأمريكي. ولهذا السبب بالضبط، تحتَّم بشكلٍ رئيس على الكونغرس، وليس على الرئيس، الاضطلاع بهذه الوظيفة الأساسية على الصعيد القومي، لمدة قرنٍ تقريباً.

وسيؤدي تأثير بعض الرؤساء، الموضوعين في ظروف استثنائية، مع مرور الزمن، إلى أن تصبح الرئاسة المؤسَّسة الأكثر تأثيراً في توجهات السياسة الأمريكية. ويتجلَّى الإحساس بالتأثير الحاسم لسلطتها اليوم في كل المستويات، سواء تعلَّق الأمر بالسياسة الداخلية أم بالسياسة الخارجية أم الدفاعية. كما يتجلّى الإحساس بأهمية الرئاسة الأمريكية أيضاً من خلال كل العملية التشريعية، بحيث أصبحت بالنسبة للمواطن الأمريكي مصدراً لتطابق مهم معها.

وعلاوة على ذلك، فإن الرئاسة الأمريكية تبقى أيضاً ودائماً مُشَخْصَنَة بقوة. فاختيار الرئيس، عبر عملية انتخابية تمتد على مساحة البلاد، ينتج عنه أن الرئاسة أصبحت مركز التعبير عن الإرادة الشعبية بامتياز، بعد أن فقد كلٌّ من الكونغرس والمحكمة العليا، بمعنى ما، القدرة على المنافسة في هذا الميدان. وبصفته التعبير الأخير عن هذه الإرادة، أصبح على الرئيس كذلك، وعلى الرغم من سلطاته الضخمة، أن يكون واعياً للأخطار التي تتضمنها مثل هذه المسؤولية، وأن يحترم، في أثناء ممارسته لوظائفه، السلطات التي أسندها الدستور إلى الفروع الأخرى للحكومة الأمريكية.

الفصل التاسع
الإدارة العامة

بقلم: جان مرسييه وماتيو ويميه

تشبه الإدارة العامة الأمريكية، من زوايا عِدَّة، مثيلاتها في البلدان الصناعية الأخرى؛ لكنها تختلف عنها أيضاً من زوايا أخرى. ولوصفها، جرى الحديث حتى نزعة استثنائية أمريكية (American exceptionalism)، وهو تعبير يوحي بأن لها سمات أصيلة كلياً.

ولهذا، اخترنا بحقّ معالجة الإدارة العامة في القسم المخصَّص في هذا المؤَلَّف لـ «مراكز القرار». ومع ذلك، فإن الأمريكيين ينفرون من منح سلطة تقريرية لأشخاص غير مُنْتَخَبين. إن منح سلطة تقريرية ما للموظفين الأمريكيين لم يكن إذاً أمراً مُخَططاً له، وإنما كان بالأحرى حدثاً طارئاً؛ فقد كان من نتائج وجود مناطق شك أحياناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إعطاءُ هامش مناورة ما للإدارة العامة. وهكذا، يمكن أن يحصل قيام اللجان التشريعية القوية باستجواب المسؤولين الإداريين مباشرة. ومثل هذا الإجراء لم يكن مُرَحَّباً به في أمكنة أخرى، كما هو الحال في التقاليد البريطانية على سبيل المثال، لأن الموظف قد لا يستطيع الإجابة بنفسه عمَّا أدَّاه من

أعمال من دون تدخل رئيسه السياسي. ويرى الأمريكيون أن ما خسروه في التنسيق الداخلي ضمن السلطة التنفيذية ربحوه في إسناد تَبِعَةٍ إلى الإدارة، وممارسة رقابة ديمقراطية عليها. وإذا كانت الشكوك التي خلقها نظام الحكم الأمريكي قد أعطت سلطة كبيرة للمحاكم، فإنها أعطت منها أيضاً للإدارة العامة، ولكن بمقدار أقل. ولمعاكسة هذا الاتجاه البنيوي، جرت دائماً محاولات لممارسة رقابة صارمة على الإدارة العامة. وكان هذا الأمر صحيحاً بشكل خاص حينما كان الجمهوريون في السلطة. وهنا، سنتذكَّر تسريح المراقبين الجوِّيين (الذين كانوا يفاوضون على شروط جديدة للعمل) بلا قيدٍ ولا شرط، واستبدالهم بمراقبين جوِّيين عسكريين، في بداية رئاسة ريغان. فبهذه الحركة الرمزية والحقيقية في آن معاً، كان الرئيس يُنظِّم علاقات العمل مع موظَّفيه.

لقد أصبح من الشائع اليوم القول في واشنطن إنَّ الإدارة العامة الاتحادية غير قابلة لأن تُحْكَم. وسنرى فيما بعد كيف قرع مكتب المحاسبة العامة (General Accountability Office)، الذي يشرف على الأموال العامة لصالح الكونغرس، في عام ٢٠٠٧، جرس الإنذار على صعيد الميزانية، وأثبت لماذا لا يمكن إبقاء العلاقة بين النفقات والإيرادات على ما هي عليه الآن؛ فالحكومة الاتحادية أصبحت آلة ضخمة تكلِّف غالياً أكثر فأكثر. لكننا لمّا نتكلم عن إدارة عامة في هذا البلد اللامركزي، فإننا لا نتكلم عن الدرجة الاتحادية فقط، وإنما عن الولايات، والدرجات «الصغرى» للحكم أيضاً.

ولمَّا نشير، في الولايات المتحدة، إلى ٧٨ ألف إدارة في القطاع العام، بدءاً بأصغر مقاطعة (county) وانتهاءً بالحكومة الاتحادية، وإلى ١٥ مليوناً من المُسْتَخْدَمين والأُطُر الذين ينشِّطونها، فإننا نتكلم عن إدارة عامة.

وبعكس ما هو عليه الحال في فرنسا، فإن كلمة «إدارة» في الولايات المتحدة، لا تحيل خصوصاً إلى القطاع العام. ولا يُعَدُّ هذا الأمر من ثمار المصادفة، لأن الأمريكيين يتحفَّظون على الاعتراف للقطاع العام بخصائص مختلفة عن خصائص القطاع الخاص.

إن حصة القطاع العام الأمريكي من الناتج القومي الإجمالي أدنى ممّا هي في البلدان المُصَنّعة المماثلة. ففي بلدان مُصَنعة عِدَّة تقع حصَّة القطاع العام بحدود ٥٠%، في حين أن النسبة في الولايات المتحدة هي بحدود الـ ٣٥%. وبالعكس، فإن الأمريكيين يرغبون جداً في الجمعيات التطوعية (voluntary associations)، التي تُعَدُّ رسمياً من القطاع الخاص، لكنها تؤدّي وظائف تتعلق صراحةً، في أمكنة أخرى، بالقطاع العام. فهناك، على سبيل المثال، عشرات الآلاف من رجال الإطفاء المتطوعين في الولايات المتحدة. وفي ميدان الصحة تؤدّي الدولة دوراً أقل أهمية بشكلٍ كبير مما هو في البلدان المُصَنعة الأخرى. وبعكس ما يمكن لنا أن نفكر، فإن الطب الخاص في الولايات المتحدة أغلى بكثير مما هو في غالبية البلدان الـمُصَنعّة، حيث الطب فيها شامل وعام. وسنعود بعد قليل إلى هذه المسألة المهمة. لكننا سنعكف الآن، بعد هذه الملاحظات العامة التي صغناها، على دراسة تقسيم مهام الإدارة العامة الأمريكية، وآليات التنسيق فيها.

البُنى الإدارية

كما في البلدان الغربية الأخرى، فإن السلطات الثلاث الكبرى هي: التشريعية والتنفيذية والقضائية. أما الإدارة العامة فتُعدُّ، رسمياً، امتداداً للسلطة التنفيذية. وينطبق هذا الأمر على الحكومة الاتحادية، وكذلك على

عِدَّة كيانات تابعة، كالولايات على سبيل المثال. أما الكيانات ذات المستوى الأصغر من الولايات فهي شديدة التنوع؛ وهي أكثر تنوعاً ممَّا في فرنسا، على سبيل المثال. فهناك نماذج عِدَّة للتجمعات المدينية، ذات النظم القانونية المختلفة؛ كالمقاطعات (counties)، والمدن (cities)، والبلدات (towns)، والكيانات الجغرافية الأخرى، علاوة على المؤسَّسات ذات الأغراض الخاصة، والأهداف الوظيفية الدقيقة، مثل توزيع المياه أو إقامة نظم الطاقة. وغالباً ما يكون لهذه المؤسَّسات حدود مختلفة عن حدود المدن، أو البلديات التي تخدمها. وينبغي القول إن الأمريكيين لا يتضايقون من مبدأ وحدة الاختصاص القضائي، الأمر الذي يمكن أن يجعل من التمثيل الجغرافي لإداراتهم العامة مشروعاً معقَّداً إلى حدٍ ما.

وإذا نظرنا إلى التطور في السنوات الأربعين الأخيرة، لأمكننا القول إن الحكومة الاتحادية بادرت إلى تنفيذ مشاريع عديدة بين الستينيات ومنتصف السبعينيات. ومنذ بداية الثمانينيات، لاحظنا اتجاهاً واضحاً جداً لإعادة إدارة البرامج الاجتماعية والاقتصادية إلى الإدارة المحلية. وهذا الأمر كان صحيحاً بشكل خاص فيما يتعلق ببرامج الحماية الاجتماعية والمساعدة المقدَّمة للأُسر. وازدادت حِدَّة فك الارتباط هذا الذي قامت به السلطة الاتحادية لصالح الولايات والسلطات المحلية «الصغرى» الأخرى في ظلّ الإدارات الجمهورية بين ١٩٨٠ و١٩٩٢، و٢٠٠٠ - ٢٠٠٨. وكما هي الحالة أحياناً في أمكنة أخرى، فإن الحكومات الأكثر محافظة هي أيضاً الأكثر ميلاً إلى اللامركزية. ولقد وضِعَت خطة واضحة لنقل المسؤوليات إلى الولايات في أثناء رئاسة ريغان، لكن الخطة الأمريكية كان من الممكن أن تجري ضمن الإطار الدستوري الموجود سابقاً، خلافاً لما حصل مع

اللامركزية الفرنسية. وبلغت هذه الحركة نحو اللامركزية في الواقع عِدَّة أهداف لها، بحيث أصبح أكثر من نصف متخرّجي مدارس الإدارة العامة يتوجَّهون الآن نحو القطاع العام المحلي. أما السمة الخاصة للامركزية التي سعى إليها جورج دبليو بوش **(٢٠٠٠-٢٠٠٨)** فتتجلى في أنها كان ينبغي أن تجري لصالح القطاع الخاص، الأمر الذي فشل إلى حدّ كبير، وخصوصاً فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي.

والحقيقة أن هذا **النقل** نحو المحلي يشكل جزءاً من حركة أوسع لفك ارتباط الحكومة الاتحادية تدريجياً بالتقديمات المباشرة للأموال والخدمات. فالدرجة الاتحادية تريد أن تعيد إلى الكيانات المحلية، والقطاع الخاص أيضاً، المسؤوليات التي كانت تقع على عاتقها قبل ذلك. وقد عدَّل هذا الأمر شيئاً فشيئاً من تركيبة الوظيفة العامة الأمريكية. فمع تناقص بعض الخدمات، أصبح أكثر من نصف الموظفين الاتحاديين الأمريكيين الباقين من حملة دبلوم جامعي، وازدادت حدَّة هذا الاتجاه مع اختفاء بعض الوظائف الثانوية، نتيجة نمو المعلوماتية، حتى إنه أصبح من الممكن مقارنة الخصائص التنظيمية الحالية للحكومة الاتحادية الأمريكية بخصائص شركة بحث وتنمية.

يضاف إلى هذا، أنه جرى، بدءاً من ثلاثينيات القرن الماضي، إحداث نوع جديد من الإدارات للكيانات الحكومية «الكبرى»، كالحكومة الاتحادية، على سبيل المثال، هي: الوكالات التنظيمية المستقلةindependent regulatory agencies. وفُوِّضَت هذه الهيئات ذات الخبرة، المستقلة نسبياً، والمشكَّلَة خارج إطار الوظيفة العامة التقليدية، الإشراف على أنشطة متخصِّصة جداً، ومراقبتها، وتنميتها. فلجنة السندات المالية والصرف (Securities and Exchange Commission) تشرف على إصدار الأموال المنقولة، ومعاملاتها لدى أسواق المال الأمريكية

المختلفة. كما جرى في أثناء اندفاعة الإدارة العامة الجديدة، في التسعينيات، إحداث نماذج أخرى من الوكالات الحكومية (government agencies)، التي كان من أهدافها بلوغ مستويات الفاعلية التي كانت تُعزى إلى القطاع الخاص.

إننا نشير إلى وجود هذه الوكالات من أجل الإشارة إلى الطابع المتخصِّص إلى حدٍّ ما للإدارة العامة الأمريكية. إن هذه الهيئات موجودة أيضاً، بالتأكيد، في بلدان أخرى جرى فيها اتباع المِثال الأمريكي، لكن يمكن القول إن الولايات المتحدة هي وطنها الأم، وإنها لم تعرف في أي مكان آخر نمواً كبيراً مماثلاً. وتشكل أهمية هذه الوكالات، بنظر بعضهم، مؤشِّراً آخر على الخصائص المختلفة للنظام الإداري الأمريكي.

وزارة جديدة للأمن الداخلي

كانت اعتداءات ١١ أيلول ٢٠٠١ الإرهابية، وشعور الخوف والتهديد الذي أثارته في المجتمع الأمريكي حافزاً لتغييرٍ في الإدارة العامة الاتحادية الأمريكية، وخاصة في ميدان الأمن الداخلي. وفي عدد خاص نشرته *مجلة الإدارة العامة* (Public Administration Review)، بعد عام من أحداث ١١ أيلول، وقَّع دافيد والكر (David Walker)، المراقب العام في الولايات المتحدة، ورئيس مكتب المحاسبة العامة في الولايات المتحدة (US General Accounting Office)، الذي سنرجع إليه في الفقرة التي تتناول سيرورة الميزانية والمالية العامة، مقالاً أكَّد فيه، قبل ستة أشهر من إحداث وزارة الأمن الداخلي الجديدة، أن إحداث حقيبة وزارية جديدة للأمن الداخلي سيكون أكبر إعادة هيكلة للوكالات الحكومية الاتحادية الأمريكية منذ إحداث وزارة الدفاع في عام ١٩٤٧[١]. وهذا الكلام

(١) David Walker, « 9/11: The Implications for Public-Sector management «, Public Administration Review, vol. 6, numéro spécial, septembre 2002, p. 94.

للمراقب العام كان يشارك في المعنى نفسه الكلام الذي نطق به جورج دبليو بوش، في خطابه بتاريخ ١٨ حزيران ٢٠٠٢، الذي اقترح فيه على الكونغرس إحداث وزارة جديدة للأمن الداخلي (Department of Homeland Security). وأكَّد أن هذا الإحداث قد يشكل أهم إعادة تنظيم للحكومة الاتحادية الأمريكية منذ الأربعينيات («أقترح أفضل توسّع في إعادة تنظيم الحكومة الاتحادية منذ الأربعينيات من خلال إحداث وزارة جديدة للأمن الداخلي»)[١].

وقد أُحدِثت وزارة الأمن الداخلي رسمياً في الأول من آذار ٢٠٠٣، في إثر تبني قانون الأمن الداخلي (Homeland Security Act)، وحُدِّدَت مهمتها في توجيه الجهد القومي الموحَّد لطمأنة أمريكا، واتقاء الهجمات الإرهابية، وإعاقتها، وحماية الأمة من التهديدات والمخاطر، والرد عليها، والتأكّد من سلامة وأمن الحدود، واستقبال المهاجرين والزوار الشرعيين، وتشجيع الانتقال الحرّ للتجارة[٢]. وطبقاً لهذه المهمة متعددة الأبعاد، أصبحت ٢٢ وكالة مستقلة، وأجهزة إدارية أخرى، تابعة لهذه الوزارة، منها على سبيل المثال: المخابرات السرية الأمريكية (U.S. Secret Service)، التي ينبغي عدم الخلط بينها وبين وكالة المخابرات المركزية (CIA)، وحرس الحدود (U.S. Coast Guard)، والوكالة الاتحادية لإدارة الإسعافات الطارئة (Federal Emergency Management

---

(١) George W. BUSH, Homeland Security Proposal Delivered to the Congress, 18 juin 2002, يمكن الوصول إلى الخطاب في موقع وزارة الأمن الداخلي على الأنترنت، على العنوان التالي: http://www.dhs.gov/xnews/speeches/speech_0039.shtm

(٢) تُقرأ مهمة وزارة الأمن الداخلي كما يلي:

We will lead the unified national effort to secure America. We Will prevent and deter terrorist attacks and protect against and respond to threats and hazards to the nation. We Will ensure safe and secure borders, welcome lawful immigrants and visitors, and promote the free-flow of commerce.

Agency)، التي تعرَّضت لانتقادات عِدَّة بعد مرور إعصار كاترينا، الذي أصاب بقسوة، في شهر آب ٢٠٠٥، ولاية لويزيانا. فقد كشف تراخي الوزارة والوكالة بهذه المناسبة عن ثغرات مهمة، سمح التحقيق الذي أجراه الكونغرس ومجلس الشيوخ بالتعرّف إليها من خلال اللجوء إلى عقد جلسات استماع رسمية دُعِيَ إليها شهود عاشوا الكارثة.

وقد اقترح الخبراء وأوساط صحفية أطروحات عِدَّة لتفسير عدم تدخل الوزارة (عبر هذه الوكالة) في الفترة الزمنية الأولى، ثم تدخلها في الفترة الثانية بشكل متأخر في الأيام والأسابيع التي تلت مرور الإعصار. وأحصى المؤرخ رومان هوريه (Romain Huret)، الأستاذ المحاضر في جامعة ليون الثانية، والباحث في مركز دراسات أمريكا الشمالية (CENA)، التابع لمدرسة الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية (EHESS)، ثلاثة تفسيرات رئيسة[1]. ورأى أن التفسير المرتبط بأمور شخصية هو الأطروحة الأكثر «رسوخاً»؛ فموقف ميخائيل براون (Michael Brown)، مدير الوكالة (المستقيل) هو السبب الرئيس لفشلها. وقد كشفت دراسة لجان التحقيق التي شكّلها الكونغرس لمراسلاته أنه كان على عِلْمٍ بالحاجات العاجلة للوضع، لكنه لم يتَّخذ الوسائل الضرورية للاستجابة لها بسرعة. وأدت الإدانات العديدة الموجَّهة إليه بسبب تراخيه إلى استقالته في النهاية.

أما الأطروحة الثانية، ذات الطبيعة التنظيمية، فقد رجحت بشكل خاص في المقالات العديدة التي ظهرت حول الموضوع في *مجلة* الإدارة

---

(١) - Romain HURET, «L'ouragan Katrina et l'État fédéral américan. Une hypothèse de recherche «, Nuevo Mundo Mundos Nuevos, 2007, نصّ متوافر على الموقع التالي:
<http:// nuevomundo.revues.org/document3928.html>

العامة الأمريكية. ويؤكد أنصار هذا الأنموذج الثاني من التفسيرات أن تراخي وزارة الأمن الداخلي هو نتيجة خلل تنظيمي مرتبط بشكل رئيس بمشكلات التنسيق الداخلي والخارجي التي عانت منها الوزارة في أثناء الكارثة الطبيعية وبعدها. ومن المهم التذكير، كما فعل دافيد والكر (David Walker)، مراقب النفقات العام، بأن وزارة الأمن الداخلي وزارة جديدة سيأخذ توطيدها بالضرورة سنوات عِدَّة[1]. فعلى الصعيد الداخلي، كان التحدي الذي واجهته الوزارة يتجلَّى في تنسيق أنشطة الوكالات العديدة ذات الثقافات التنظيمية المختلفة. أما على الصعيد الخارجي، فكان التحدي الذي واجهته في ترتيب عملها مع عمل وزارات اتحادية أخرى، كوزارة الدفاع والعدل، على سبيل المثال، وكذلك مع عمل الولايات والدرجات الأدنى. وسنعود إلى مشكلات التنسيق في الفقرة القادمة.

وأخيراً، فإن التفسير الثالث لتراخي الوزارة والوكالة يُشَدِّد على الأسس العرقية لعدم التدخل، المرتبطة بالتمركز القوي للأمريكيين من أصول أفريقية في نيو أورليان. ويذكِّر هوريه بأن عضو مجلس الشيوخ الديمقراطي باراك أوباما (Barack Obama) كان قد فسَّر حينذاك تراخي الحكومة الاتحادية الأمريكية بأنه نتيجة «لا مبالاة طويلة»، مشيراً بذلك هنا إلى مشكلات انعدام الأمن المتكرِّرَة التي يعيشها الأمريكيون من أصول أفريقية[2]، وذلك على الرغم من رفضه اتِّباع المنحى «القصدي»، الذي أكَّده المخرج سبايك لي (Spike Lee) في أحد أفلامه الوثائقية بعنوان: حين كُسِرَت السدود: قُدَّاس لأربعة أعمال (When the Levees Broke: Requiem in Four Acts).

---

(١) David Walker, op.cit, p. 95.

(٢) Romain HURET, op. cit

وبرأي هوريه، فإن الأطروحات الفردية والتنظيمية والثقافية لا تشكِّل تفسيرات كافية. وهو يذكِّر بحقّ بأن الوكالة الاتحادية لإدارة الإسعافات الطارئة هي وكالة برأسين، أُحْدِثت من أجل اتقاء وإدارة أنموذجين من المخاطر: المخاطر الطبيعية (أعاصير، زلازل أرضية، فيضانات)، والمخاطر السياسية (حركات معارضة، مجموعات إرهابية). إلَّا أن «الإدارات الجمهورية تميل أكثر إلى تمييز الجانب الأمني على حساب الجانب الطبيعي»[1]. فقد أعطى ريغان، على سبيل المِثال، قيادة الوكالة لعسكري قديم، هو لويس غيفريدا (Louis Guiffrida)، في حين فضَّل كلينتون بالأحرى تسمية جيمس لي ويت (James Lee Witt)، الخبير في الكوارث الطبيعية. ومع وصول جورج دبليو بوش إلى السلطة، وهجمات ١١ أيلول ٢٠٠١ الإرهابية، ميَّزت الوكالة من جديد الجانب الأمني، كما يشهد على ذلك إلغاء مشروع الصدمة (Impact Projec) الذي كان جيمس لي ويت قد وضعه لتحضير السكان، وتخطيط التنسيق في الإسعافات، واستباق الكوارث الطبيعية. وبرأي هوريه، فإنه لأَمر مُوحٍ أن تُدْمج الوكالة في الوزارة الجديدة للأمن الداخلي، التي كانت قد أُحْدِثت، بشكل رئيس، للنضال ضد التهديد الإرهابي على الأرض الأمريكية.

وبرأي هوريه أيضاً، فإن تراخي وزارة الأمن الداخلي (من خلال الوكالة) يكشف عن إرادة فريق بوش باختصار تدخل الحكومة الاتحادية في الميدان الاجتماعي والتشاركي، وإعادة تركيز تدخلاتها على المهام الإسعافية. ويذكِّر هوريه، بقليل من السخرية، بأن الجمهوري هربرت هوفر فاز بالانتخابات الرئاسية لعام ١٩٢٨، بفضل الاعتراف بإخلاصه في الوقت

---

(١) Ibid

الذي كان يقود فيه لجنة خاصة مكلَّفة بتقديم مساعدة للمناطق المنكوبة بفيضانات لويزيانا في عام ١٩٢٧. وقد ذكَّر دونالد رامسفيلد (Donald Rumsfeld) في مذكرة خدمة نشرت النيويورك تايمز مقتطفات منها، بإرادة حكومة جورج دبليو بوش تركيز تدخلات الحكومة الاتحادية على المهام الإسعافية للدولة، ونقل النماذج الأخرى من المهام إلى الدرجات الأدنى، وجاء فيها: «قُدِّم كذلك في الدستور أن المسؤولين المحليين، ومسؤولي الولايات عليهم الاستجابة في المقام الأول»(١). ولِنُشِر إلى أن منظومة إدارة الكوارث الطبيعية، التي تعمل من الأدنى إلى الأعلى (Bottom up) وضِعَت أكثر فأكثر قيد التساؤل في حالة حدوث كوارث طبيعية كبيرة، منذ مرور إعصار كاترينا. وسمحت المناقشات والتحليلات العديدة التي جرت بعد هذا الإعصار بالعمل على بروز نوع من التوافق على وجوب لعب الحكومة الاتحادية دوراً أنشط بكثير في حال حدوث كوارث طبيعية كبيرة.

وهناك جانب أخير متعلِّق بوزارة الأمن الداخلي الجديدة يستحق أن يُثَار؛ إنه الدور المهم المُعْطَى للقطاع الخاص في تقديم الأموال والخدمات في الميدان الأمني. ومن الملائم التذكير هنا بالحديث الذي أدلى به ميخائيل براون، في الوقت الذي كان يدير فيه الوكالة، وكان يدافع فيه عن نفسه في وجه من كان يتهمه بالتراخي في ملف إعصار كاترينا: «إن الفكرة العامة القائلة بأن عمل الحكومة لا يكون في تجهيز خدمات، وإنما في العمل على أن تكون مُجَهَّزة هي فكرة بديهية برأيي»(٢).

---

(١) ذُكِرَت في: Gardiner HARRIS, « Storm and Crisis: Early Reaction «, New York Times, 6 septembre 2006, وفي: Romain HURET, op. cit.

(٢) Ibid.

ومنذ إحداثها في شهر آذار من عام ٢٠٠٣، لم تكفَّ الميزانية التقديرية الصافية لوزارة الأمن الداخلي عن الازدياد. فقد كانت في السنة المالية ٢٠٠٣ بحدود ٢٣,٣ مليار دولار. وبلغت في ٢٠٠٧ نحو ٣٢,٤ مليار دولار، الأمر الذي يشكِّل زيادة بـ ٣٩% تقريباً في خمسة أعوام. وقد استُعْمِل قسم من هذه الميزانية في الحصول على منتجات وخدمات القطاع الخاص، ووكالات حكومية أخرى. وفي ٢٠٠٦، انتقد النائبان توم ديفيس (Tom Davis) وهنري واكسمان (Henry A. Waxman)، مؤلِّفا تقرير لجنة الكونغرس حول إصلاح الحكومة الاتحادية: فساد، وسوء استخدام، وسوء إدارة في عقود وزارة الأمن الداخلي Waste, Abuse, and Mismanagement in Department of Homeland Security Contracts)[1]، بقسوة الثغرات في إدارة العقود بوزارة الأمن الداخلي. واكتشفا، في تحقيقهما، أن النفقات المترتبة على العقود التي أبرمتها ارتفعت من ٣,٥ مليار في عام ٢٠٠٣، إلى ١٠ مليارات في ٢٠٠٥، أي بزيادة ٦,٥ مليار في ثلاثة أعوام. وفي أثناء هذه الفترة نفسها، ارتفع عدد العقود المبرمة من ١٤ ألفاً إلى ٦٣ ألفاً. وبذلك، ارتفعت النفقات المترتبة على العقود المبرمة بنسبة ١٨٩% بين ٢٠٠٣ و٢٠٠٥. وقد أزعجت الإحصاءات الخاصة بزيادة العقود التي أبرمتها الوزارة، من دون استدراج عروض، دافعي الضرائب الأمريكيين. ففي عام ٢٠٠٣، أنفقت الوزارة ٦٥٥ مليوناً على عقود أبرمت من دون منافسة، الأمر الذي يمثِّل ١٩% من النفقات الإجمالية التي خصَّصتها الوزارة للعقود. وفي عام ٢٠٠٥، بلغ هذا المبلغ

(١) Tom DAVIS et Henry A. WAXMAN, Waste, Abuse, and Mismanagement in Department of Homeland Security Contracts, Chambre des représentants, Comité sur la réforme du gouvernement, juillet 2006, disponible sur: <http://govexec.com/pdfs/DHScontractingreportjuly2006.pdf>

٥,٥ مليار دولار، أي ٥٥% من نفقات عقود الوزارة. وسنرى فيما بعد أن مشكلات الإدارة والتنسيق والتخطيط لا تتعلق حصراً بوزارة الأمن الداخلي، وإنما تطال أيضاً عناصر أخرى في الإدارة العامة الأمريكية.

آليات التنسيق

إن العدد الوافر من الأجهزة الحكومية الأمريكية، بدءاً بالحكومة الاتحادية العملاقة، وما تتضمنه من وكالات وهيئات حكومية مستقلة، وانتهاءً بأصغر سلطة ذات هدف خاص، والضعف النسبي للسلطة التنفيذية، والتنوع الكبير في الصيغ الإدارية يمكن أن يجعلنا نعتقد أن الإدارة العامة الأمريكية تعاني من نقصٍ حقيقي في التنسيق والوحدة. وهذه هي النتيجة التي وصل إليها، من جهة أخرى، وبطريقة مُقْنِعة جداً، تيودور لووي (Theodore Lowi) في نهاية الليبرالية (The End of Liberalism)[1]، وريتشارد ستيلمان (Richard J.Stillman) في مقدمة للإدارة العامة (Preface to Public Administration)[2]. إلَّا أن من المهم، قبل أن نعكف على ملاحظات لووي وستيلمان، أن نعرف آليات التنسيق التي توجد فعلاً في الواقع الإداري الأمريكي.

إن الدستور الأمريكي يؤَمِّن، أولاً، الإطار التفسيري للروابط التي يجب أن توجد بين مختلف درجات الحكم. ثم تؤَمِّن **الموارد المالية** للحكومة الاتحادية، والمبالغ التي يمكن أن تعطيها للأجهزة الحكومية التابعة لها، شيئاً من التنسيق بين مجمل الإدارة الأمريكية. ويجب أن نقول، فضلاً عن ذلك، إن العلاقات المالية

---

(١) Theodore J. LOWI, The End of Liberalism. Ideolology, Policy, and the Crisis of Authority, New York, W.W.Norton, 1969.

(٢) Richard J. STILLMAN, Preface to Public Administration: A Search for Themes and New Directions, New York, St. Martin's Press, 1990.

بين الأجهزة الحكومية لها غالباً طابع طوعي؛ فإذا أرادت ولاية ما تبنّي أنموذجاً ما من التشريع، فإنه سيكون لها حقٌّ في نصيب من الإعانات المالية الاتحادية. ويجري هذا الأمر غالباً وفق صيغة الصناديق المالية المقابلة (matching funds)، التي تعني أن الحكومة الاتحادية (أو أي سلطة حكومية من درجة أعلى) ستدفع مبلغاً مساوياً للمبلغ الذي ستدفعه السلطة الحكومية الأدنى درجة لأي مشروع تحدِّده السلطة الأعلى. وقد امتُدِحَت هذه الصيغة التنسيقية، وانتُقِدَت في آن واحد. امتُدِحَت لأنها كانت تحثّ السلطات الحكومية المحلية على تقديم أموال مهمة لمشاريع تُعدّ ذات مدى قومي، وانتُقِدَت لأن السلطات الحكومية المحلية، التي يجذبها منظور الإسهامات الاتحادية المهمة، يمكنها أن تنطلق في مشاريع لم تكن متفقة حقاً مع حاجات موكِّليها.

إن تكاثر درجات الحكم والاختصاص القضائي، و**مشكلات التنسيق** الإداري التي تجرّها معها يمكن أن تُفَسَّر جزئياً باتساع الأراضي الأمريكية؛ فهذه الأراضي الشاسعة تنسجم فعلاً مع الصيغة الاتحادية، ومع تكاثر الاختصاصات القضائية، التي يجب مع ذلك رسم حدود لها. فمبدأ وحدة الاختصاص القضائي لن يكون، لهذه الغاية، إلَّا نادر الفائدة، لأنه لا يملك قوة كبيرة في الولايات المتحدة. والحدود المرسومة أحياناً تكون إما على أساس وظيفي (غير واضح دائماً)، وإمّا على أساس تعسّفي تقريباً. ومن أجل معاكسة إمكانات التعسف هذه فإن نظاماً قضائياً متطوراً بشدة يسمح للسلطات القضائية وللأفراد بالاستئناف مرات عِدَّة. ويستتبع ذلك نشاط قضائي كبير، ومن الممكن إذاً القول إن السلطة القضائية تمارس تأثيراً على الإدارة العامة الأمريكية التي لا توجد في بلدان أخرى. وقد ذهب بعضهم حتى إلى الحديث عن «إدارة محكومة بالقضاء» (Administration judiciarisée).

وفيما يتعلق **بالتخطيط** بصفته تلك، فهو موجود، بالتأكيد، في الولايات المتحدة كما في بلدان أخرى؛ ولكن بسبب اتساع الأراضي، الذي يمكن أن يحمل على الاعتقاد بأن أعمال بعضهم ليس لها إلَّا قليل من التأثير على أعمال الآخرين، وبسبب الطابع القسري للتخطيط، الذي يخشاه الأمريكي قبل أي شيء، فإن هذا الشكل من التنسيق يُسْتَعْمَل على الأرجح أقل مما يستعمَل في سياقات أخرى.

ومع ذلك، فإن ودرو ويلسون، أبا الإدارة العامة الأمريكية، كان قد أكَّد، في عهده، بأن درجة ما من المركزية (وإذن من القَسْر)، ضرورية لإدارة عامة حديثة وديمقراطية. لكن نصيحة الأمريكي الأول «المناصر للإدارة»، غالباً ما احْتُقِرَت في الواقع. فتيودور لووي يرى أن الميل الأمريكي إلى اللاّمركزية لم يقم إلَّا بتشجيع الحقوق المكتسبة، وأن شكلاً معيناً من اللامركزية المدينية شجَّع النمو الطائش للضواحي، الأمر الذي يُعَدُّ طريقةً تُمَكِّن محيط المدينة من استغلال مركزها.

ويعترف تيودور لووي بأن تقطيع الاختصاصات القضائية موجود في بلدان أخرى غير الولايات المتحدة، ككندا وبريطانيا على سبيل المثال. لكنه يؤكِّد أن التبعثر الحكومي والإداري مشكلة خطرة بشكل خاص في الولايات المتحدة، بسبب عدم وجود ما يكفي من القوى الجاذبة نحو المركز من أجل التعويض عن هذا الإفراط في اللامركزية، وذلك خلافاً لما يجري في بلدان أخرى.

وبعد خمس عشرة سنة، أكَّد ريتشارد ستيلمان، في عام ١٩٩١، هذا التشخيص، ولاحظ أن ألكسي دو توكوفيل كان قد لاحظ، قبل أكثر من ١٥٠ سنة، غياب مركزٍ في الإدارة العامة الأمريكية، الأمر الذي كان عليه

أن يؤدي فيما بعد إلى قيام قوى خارجية، كالتغيّر التقني، وخبرة المحترفين، وقوى العولمة[1]، بهزِّ الولايات المتحدة بسهولة أكثر. وتشير فكرة *المصالح الخاصة* (special interests) في الحملة الانتخابية الرئاسية لعام ٢٠٠٨ إلى المشكلة نفسها، على الصعيد السياسي.

وقد أمكن، في أثناء إعصار كاترينا عام ٢٠٠٥، ملاحظة العجز الإداري للوكالات الاتحادية، خصوصاً في مجال التنسيق. كما كانت الفضائح التي عصفت بإدارة تنمية الإسكان والمدن (Department of Housing and Urban Development) (HUD) قبل ذلك، في أواخر الثمانينيات، قد سلَّطت الضوء على مظاهر الضعف التقليدي للإدارة العامة الأمريكية، في مجال التماسك والوحدة. وبحسب رأي رونالد مو (Ronald C. Moe) فإن هذه الإدارة عرفت مشكلات لأن الهيئة المكلَّفة بالإشراف عليها، وهي مكتب الإدارة والميزانية (Office of Management and Budget) (OMB) القوي، لم يكن يعرف كيف يؤدي مسؤولياته[2]. فقد كان بالفعل موضوعاً لتسييسٍ متنامٍ أبعده عن مهمته الأساسية بالإشراف على مجمل العمليات الحكومية. فالرئاسة، المهتمّة بمراقبة الإدارة العامة، نفَّذت فيه عدداً كبيراً من التعيينات السياسية. لكن هؤلاء المعيَّنين سياسياً لم يبقوا غالباً في مناصبهم إلَّا لوقت محدود. وقد قوَّض كل هذا معنويات العاملين الدائمين، وأَضَرَّ أحياناً حتى بدافعهم للعمل. والواقع أن مشكلات هذا المكتب تعود إلى زمنٍ أبعد أيضاً. ففي السبعينيات، كان هناك اعتقاد بأن الإشراف العام على الأنشطة الإدارية يمكن الاضطلاع به بشكل أفضل إذا كان مرتبطاً عن قرب بسيرورة الميزانية؛ وهكذا جرى إحداث مكتب

---

(١) Richard J. STILLMAN, op.cit., p. 102.

(٢) Ronald C. MOE, « The HUD Scandal and the Case for an Office of Federal Management «, Public Administration Review, vol. 51, nº 4, juillet-août 1991, p.298-307.

الإدارة والميزانية. ولكن، شيئاً فشيئاً، طردت ضرورات الميزانية الاهتمامات بالإشراف العام على العمليات، وانعكس هذا الأمر، إضافة إلى أمور أخرى، في نقصٍ ملموس بعدد الموظفين المخصَّصين في المكتب للقيام بمهام أخرى غير متعلقة بالميزانية. وفي هذا السياق، لم تُسْتَخْدَم تقنيات عقلنة الميزانية بشكلٍ يراعي ذوق العصر إلَّا لتمويه تخلّي المكتب عن أداء واجباته في الإشراف على مجمل الأنشطة الإدارية. فكان قليلاً ما ينكبّ على الخطة الإجمالية للأنشطة، يمنعه عن ذلك المعيَّنون سياسياً، وتُلَبِّد ذهنه الطُرُق الأخيرة للميزانية. لقد كان التخصّص الضيق ينتصر مرة أخرى في الإدارة العامة الأمريكية. كانت سيرورة اتخاذ القرار تُجَرْجَر، من دون رؤية إجمالية، كما أشار إلى ذلك رونالد مو، بين كل أنواع القوى الجاذبة: الكونغرس، *اللجان*، مجموعات المصالح ومصالح مؤسَّسات الموظفين أنفسهم.

عناصر تاريخية وعوامل ثقافية

سبق أن تطرقنا إلى موضوع الخيارات الإدارية الأساسية، عندما أشرنا، في الفقرة السابقة، إلى التحفظات التي كان يغذّيها عدّة «إداريين» أمريكيين تجاه التخطيط ومبدأ وحدة الاختصاص القضائي. وكان من الممكن أن نكون أكثر في قلب الخيارات الأساسية الأمريكية لو كنا أشرنا إلى أن مبدأ *لا ضريبة من دون تمثيل* (no taxation without representation) كان قد وُضِعَ مع ولادة الولايات المتحدة الأمريكية نفسها. فالأمريكيون قرّروا مقاومة بريطانيا بسبب مسألة مبدئية، وهي أنهم لم يقبلوا بأن تفرض عليهم ضريبة من دون إمكان مراقبة استعمال المبالغ المدفوعة. صحيح أنه كانت هناك دوافع أخرى لديهم، لكن المسألة المبدئية تبقى كرمزٍ على الأقل. والتأثير على الإدارة العامة الأمريكية ينجم عن ذلك بشكل طبيعي؛

فالسلطة التشريعية ستضمن لنفسها حق مراقبة السلطة التنفيذية بصفة عامة، والسلطة الإدارية بصفة خاصة. وهذا ما يفسِّر تدخّل السلطة التشريعية في الإدارة من خلال اللجان المختلفة، التي تستدعي كبار الموظفين للشهادة أمامها بشكل مباشر. إن هذا الإجراء يمكن، بالتأكيد، أن يحضر في بلدان أخرى غير الولايات المتحدة، لكنه لا يُطَبَّق في أي مكان آخر بنفس المقدار من القوة، وبمثل الطريقة من التنظيم.

وكما لفت ريتشارد ستيلمان النظر إلى ذلك، في دراسته الضخمة حول أُسس الإدارة العامة الأمريكية، بعنوان *مقدمة للإدارة العامة* (Preface to Public Administration)، فإن أحداً لم يكن يتوقع، في العصر الذي حُرِّرَت فيه النصوص الدستورية الأمريكية، أن تركيزاً كبيراً جداً في السلطة يمكن أن يوجد في أي مكان آخر غير الحكومة، وأنه يمكن أن يوجد أيضاً في التجمعات الحرفية، والاحتكارات، والشركات متعددة الجنسيات، والنقابات، والمهن، ووسائل الإعلام، على سبيل المثال[1].

وكان لهذه الطريقة في النظر إلى الإدارة العامة، ككيان يجب أن تؤَطِّره بشكل دقيق الرقابة التشريعية، نتائج أيضاً على الوظيفة العامة. فالموظفون يجب، بالفعل، ألَّا يصبحوا «نُخَباً إدارية»، كما هو موجود في أوروبا الغربية. ومن المثير إلى حدٍّ ما للفضول أن التقاليد الأمريكية تتشاطر مع الثوريين الروس الأوائل، الفكرة القائلة إن الوظيفة العامة يجب أن تتألف أساساً من أُناس نزيهين يعرفون... القراءة والكتابة، لا أكثر. وبالطبع، فإن هذا المفهوم للوظيفة العامة لم يتمكن من الانتصار اليوم سواءً في روسيا أم في الولايات المتحدة. لكن الرئيس أندرو جاكسون كان باستطاعته، في القرن التاسع عشر،

---

(١) Richard J. STILLMAN, op.cit, p. 102.

الدفاع، من دون خجل، عن نظام الغنائم، الذي يعني إسناد المناصب الإدارية للأنصار السياسيين (وهو ما يتجلى بالأصل، طبعاً، بحضور المعيَّنين سياسياً). وكان نظام الغنائم هذا قد ظهر للعلن، وبُرِّرَ بمبادئ ديمقراطية. فقد كان جاكسون يؤكد أن من جوهر الديمقراطية نفسها أن يكون هناك تعاقب للموظفين من كل الدرجات بعد التغيير الحكومي. أَلا يجب على أفكار المُنْتَخَب الجديد أن توجِّه الإدارة الحكومية كلها لكي يحفظ الانتخاب معناه؟ ومن جهة أخرى، كيف نُشْرِك الناخبين في العملية السياسية إذا لم يكن باستطاعتنا، بعد ذلك، عرض مناصب عليهم؟ إن أفكار جاكسون لا تزال تؤثر، اليوم، على حياة الوظيفة العامة العليا في الولايات المتحدة.

لقد بدأت **التيارات الإدارية الأمريكية الكبرى** تُعَرِّف بنفسها بدءاً من نهاية القرن التاسع عشر بشكل خاص. ويُرْجِع بعضهم بداية الإدارة العامة الأمريكية، *كحقلٍ للدراسات*، إلى مقالة ظهرت في عام ١٨٨٧، بقلم ودرو ويلسون، الذي سيصبح فيما بعد رئيساً للولايات المتحدة. ففي هذه المقالة، وعنوانها «دراسة الإدارة» (The Study of Administration)، يلاحظ ويلسون أن علم الإدارة العامة في أوروبا الغربية أكثر تقدماً ممّا هو عليه في القارة الأمريكية. ويؤكِّد أن على الولايات المتحدة أن تستوحي من هذه النماذج لكي تكيّفها فيما بعد مع مؤسَّساتها الأكثر لامركزية، كما يجب برأيه أيضاً فصل الشأن السياسي عن الشأن الإداري بأكثر قدر ممكن لكي يكون من الممكن، في النهاية، تطبيق مبادئ الإدارة الجيدة نفسها في القطاع العام، كما في القطاع الخاص.

وقد استهدفت الإصلاحات الأولى الواسعة محاربة الفساد البلدي، المنتشر جداً في العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر. فالمدن، في ذلك العصر، كان لديها رؤساء مجالس بلدية. ولكن كان فيها أيضاً شخصيات مؤَثِّرَة (city bosses) لديها

صلات وثيقة بأوساط مشبوهة. ولهذا، هدفت الإصلاحات إلى فصل الشأن السياسي عن الشأن الإداري، قدر الإمكان، وذلك بتأسيسها، تحت إشراف رئيس المجلس البلدي، منصب مدير مدينة (city manage)، يكمن دوره في إدارة المدينة بشكلٍ فعَّال، وفق معايير إدارة جيدة، لا وفق معايير حزبية فقط. وظهرت إصلاحات أخرى في الوقت نفسه، وهدفت أساساً إلى جعل الوظيفة العامة ذات طابع حِرَفي، وإلى تنظيم المالية العامة، وخاصة في المستوى البلدي.

ومن المُفَارِق أن الكساد الكبير في الثلاثينيات كان فترة بذخ في الإدارة العامة الأمريكية؛ فالقطاع الخاص، ذو القيمة الرفيعة تقليدياً في الولايات المتحدة، وجد نفسه عاجزاً عن تقديم المنشِّط الضروري لانطلاق الاقتصاد ثانيةً. ولهذا، جرى الالتفات نحو الدولة الاتحادية، والأشغال الكبرى، التي يتجلَّى نموذجها الكلاسيكي في سلطة وادي تنيسي (Tennessee Valley Authority)، والتخطيط، والبنى التحتية العامة، أي بكلمة واحدة نحو الإدارة العامة. ولكي يقدِّم كل هذه الأشياء بعبارات لا تصدم القيم الأمريكية، اختار ف. د. روزفلت، ببراعة شديدة، عبارة النيو *ديل* (New Dea)، التي عُرِفَت بالسياسة الاقتصادية الجديدة، لوصف مجموع هذه المسؤوليات الجديدة للدولة.

وفي أواخر الستينيات تقريباً، ظهر تيار إداري جديد في الولايات المتحدة؛ وهو ما سُمِّيَ *بالإدارة العامة الجديدة* (The New Public Administration). وكان أنصاره ينادون بموقف ملتزم تجاه حرب الفيتنام، والفئات الأكثر حرماناً في المجتمع. ووفقاً لهذا التيار الجديد، ينبغي على الموظفين عصيان الأوامر العامة، عندما كانت تهدف إلى تكثيف المشاركة الأمريكية في الفيتنام، وإلى حرمان الأقل يُسْراً من المزايا التي يجب أن تعود إليهم. وقد انطفأت هذه الفلسفة الإدارية مع انتهاء التورط الأمريكي في الفيتنام.

وفي منتصف السبعينيات، بدأت حركة فكرية أخرى بالتشكُّل، واتجهت نحو السيطرة على عدد من مدارس ومعاهد الإدارة العامة طوال الفترة الممتدة بين ١٩٨٠ و٢٠٠٠. وعُرِفَت بحركة الخِيار العام (Public Choice). وقد طالبت هذه الحركة، المُشَكَّلة خاصة من اقتصاديين نيوليبراليين، أساساً، بخصخصة خدمات عِدَّة يقدِّمها القطاع العام. وشكَّلت أيضاً إحدى مكوِّنات الإدارة العامة الجديدة في سنوات ١٩٩٠-٢٠٠٥، التي سنعود للحديث عنها فيما بعد. ومؤخراً، في منتصف سنوات ٢٠٠٠-٢٠١٠، تصدَّرت فكرة *الحوكمة* (Gouvernance)، التي عرضها بشكل خاص ليستر سالامون (Lester Salamon)، مشهد الأفكار في ميدان الإدارة العامة؛ وهي ما سنعود إليها أيضاً.

تعليم الإدارة العامة

خلافاً لما يمكن أن يحصل في أوروبا الغربية، يتنوَّع كثيراً نوع التأهيل المتوافر لدى الموظفين الأمريكيين، والإداريين، والباحثين في ميدان الإدارة العامة. ويحصل غالباً أن يكون لدى كبار الموظفين الاتحاديين، العاملين في مرفقٍ واحد، تأهيل علمي مختلف جداً. فأحدهم يمكن أن يكون متخرِّجَ مدرسة إدارة أعمال (business school)، أو كلية هندسة، أما الثاني فيمكن أن يكون قد درس في جامعة تقدِّم برنامجاً معترفاً به في الإدارة العامة. ولكن، ماذا يُدَرَّس في برامج الإدارة العامة هذه؟ المادتان الأساسيتان فيها هما عادةً: إدارة العاملين وإدارة الميزانية. لكن مواد أخرى كثيرة التنوّع تُدَرَّس فيها أيضاً، كالمالية العامة، واقتصاد القطاع العام، ونظرية المنظمات، والإدارة، وعلم السياسة، وعلم اجتماع البيروقراطية. ويخضع التوجّه النظري أو العملي لتقاليد كل مؤسَّسة.

ويلاحظ ريتشارد ستيلمان، فضلاً عن ذلك، أن هناك، منذ بداية التسعينيات، توجهاً نحو تخصصات أكثر دقة. فبما أن الدولة تتدخل الآن، في الولايات المتحدة كما في بلدان أخرى، في كل دوائر المجتمع، فإن من الطبيعي أن تكون هناك ضرورة لاستدعاء مزيد من المحترفين المتخصِّصين. ولكن، بما أن الولايات المتحدة ينقصها، كما يؤكّد ستيلمان، إحساس حقيقي بالدولة، فإن المتخصِّصين يتجهون لأن يشغلوا في الإدارة العامة الأمريكية مكاناً غير متناسب مع عددهم [1].

كما أضيفت أيضاً مواد أخرى تندرج تحت اسم تحليل السياسات (Policy analysis). وتُدرَّس فيها عمليات اتخاذ القرار، المطبَّقة في أغلب الأوقات في قطاع مُحَدَّد. ويمكن أن يتعلّق الأمر، على سبيل المثال، بدراسات بيئية (مثل مادة: إدارة الأعمال البيئية (EnvironmentalAffairs)، في جامعة إنديانا بمدينة بلومينغتون). وبشكل عام، فإن لسياسة المجموعات (Policy groups) هذه مظهراً معيارياً؛ فهي لا تكتفي إذاً بالتحليل، وإنما تنصح، وتوصي.

وظهر أيضاً ميدانان آخران هما: تقييم السياسات وتنفيذها. ويتشارك هذان القطاعان في كونهما يتعلقان بما يجري بعد تبنِّي سياسةٍ ما، وبهذا يقعان تماماً في الميدان التقليدي لدراسات الإدارة العامة.

إدارة العاملين

لنعكف الآن على إدارة العاملين في الإدارة العامة. الواقع أن كل إدارة هي أولاً، وقبل كل شيء، وظيفة عامة، بمعنى أنها مجموعة من الأشخاص

---

(١) Ibid, p.93 et 170.

المنَظَّمين تسلسلياً، الذين يسهمون في جعل منظمات القطاع العام تعمل. فما هي آليات إدارة العاملين المُسْتَعْمَلَة في الإدارة العامة الأمريكية؟

إن الأمريكيين، كما رأينا، يتردَّدون أولاً في منح الإداريين العامِّين مكانة خاصة في السُلَّم الاجتماعي؛ فالموظفون لا يُعْطَون فيه قيمة خاصة، ولا يتمتعون بأي امتياز خاص. وبعضهم يُعَيَّن بالانتخاب. إن الأمر هنا يتعلق بحالات مألوفة، لكنها محدودة بوظائف خاصة، كمنصب المدعي العام، والقاضي، بصفة رئيسة. ويشكِّل إسناد هذه المناصب موضوعاً لحملات انتخابية حقيقية، الأمر الذي يُعَدُّ جارحاً بالنسبة لأوروبي، أو لوارثٍ للتقاليد البريطانية.

وتمثِّل فكرة وجود **طابع تمثيلي للوظيفة العامة** خاصية أخرى. وهي تكمن في إفساح حيّز، في هيئات الموظفين، لتشكيلة من ممثِّلي مختلف المجموعات العرقية، أو *الأقليات*، وذلك وفق نسبةٍ تناسب تمثيلهم من مجموع السكان، بشكل عام. وقد جرى توسيع مبدأ الطابع التمثيلي للوظيفة العامة في السنوات الأخيرة ليشمل النساء، فجرى سعي إلى زيادة في هذه التنظيمات، وخاصة في المناصب العليا. ولأنه يجب عكس الاتجاه، وتعويض مظالم الماضي تجاه النساء، والسود، والأمريكيين من أصول إسبانية، على سبيل المثال، أكَّد بعضهم وجوب تبنّي مبدأ التمييز الإيجابي (positive discrimination)، الذي يعني أنه يجب الآن ممارسة تمييز لصالح هذه المجموعات المُهْمَلَة تقليدياً.

وقد أثار «التمييز الإيجابي»، منذ نهاية الثمانينيات، انتقادات متزايدة القسوة، حتى داخل الأقليات، التي يُفْتَرض أنه يحميها. فاحتجَّ ممثلون لأقليات مختلفة على نظام «الحصص» هذا، الذي عدُّوه نظاماً أبوياً ومُهيناً، وكانوا يريدون الدخول بالفعل في سلك الوظيفة العامة، ولكن بناءً على مؤهلاتهم الخاصة.

وإذا التفتنا الآن جهة **تصنيف الموظفين**، لأمكننا إبداء الملاحظات التالية. وهنا يمكننا القول أولاً إن كل نظام تصنيف للعاملين ينطلق إما من أنموذج العمل المطلوب إنجازه، وإمّا من أنموذج العامل المطلوب، وآفاق المهنة المعروضة عليه. وقد جرى تقليدياً، في الولايات المتحدة، اختيار الإلحاح على تصنيف وظيفي (أنموذج العمل) أكثر من التركيز على تصنيف شخصي (آفاق المهنة).

ولا يحول نظام التصنيف هذا، مبدئياً، دون تكوين نظام ترقية على أساس الأهلية، أو دون تقدّم تدريجي وفردي في المهنة، لكن تأثيرات نظام المغانم حالت دون القبول الكلي بمفهوم المهنة. وكما لاحظ ل. د. وايت (L. D. White) فإن التخصّصات لا تشجع كذلك على تكوين جسم متعدِّد الكفاءات، وقادر على التكيف مع مهام متنوعة، ووفقاً للحاجات. وقد أسف هيغ هيكلو (Hugh Heclo)، في مؤلَّفه الكلاسيكي حول الوظيفة العامة الأمريكية، حكم الغرباء (A government of Strangers)[1]، للنقص في تماسك واستقرار الوظيفة العامة الاتحادية العليا، ولكن لأسباب سياسية هذه المرة. بدأ هيكلو، بطريقة نظامية جداً، في وصف الوضع الواقعي في الدوائر العليا للإدارة الاتحادية؛ فلمَّا يتسلّم رئيس جديد رئاسة الدولة، يُعَيِّن بنفسه، تبعاً للتقاليد الجاكسونية، عدة مئات من كبار الموظفين في مناصب حسَّاسة في الإدارة، ويأتي عدد من هؤلاء «المعينين سياسياً» من القطاع الخاص، وليس لديهم أي إعداد لمواجهة تعقيدات وضغوطات القطاع العام. لكنهم، بسبب صلاتهم المزعومة مع الرئيس، التي تكون غالباً في الواقع دقيقة جداً، يمرّون

(١) Hugh HECLO, A Government of Strangers, Executive Politics in Washington, Washington, Brookings Institution Press, 1977.

من فوق كبار الموظفين المتحدّرين من الإدارة. ويتضمّن هذا النظام، نظرياً، بعض المزايا، ومنها أن سياسات الرئيس لها حظوظ أقل في أن تُعَطِّلها بيروقراطية متحجِّرَة، إذا وُضِعَ على رأس كل هيئة «رجلٌ للرئيس». أما المشكلات العملية فهي، بالعكس، كثيرة العدد، كما يقول لنا هيكلو؛ فمن الواجب منح هؤلاء «المعينين سياسياً» سنة واحدة أو سنتين على الأقل للبدء بفهم تعقيدات منظمتهم. وإذا لم يبقَ الرئيس في منصبه إلَّا لمدة ولاية واحدة، وهو أمرٌ معتاد منذ ١٩٦٠، فلن يكون لديه إذاً إلَّا بضع سنوات من أجل القيام بإصلاحٍ يقترن باسمه حقاً. كما أن هؤلاء المعيَّنين سياسياً، القادمين من الأوساط الأكثر تنوعاً، لكي لا نقول الأكثر شذوذاً، ليس لديهم أي تماسك، وهم بالأحرى يغارون، في الواقع، من الصلات الهشَّة التي يمكن أن تكون لهم مع الرئيس، لأن هذه الصلات هي التي تؤسِّس كل سلطتهم. ولهذا، فإن المعيَّنين سياسياً لا يستطيعون، كمجموعة، التطلّع لأداء دور قيادي في الإدارة. ومع ذلك، فإن هيكلو يلحّ على وجوب أن تكون هناك قيادة في الإدارة الاتحادية، لأنه يُشَكُّ بأن الرئاسة لا تستطيع أن تأمل في الوصول إلى ذلك وحدها. ويستخلص هيكلو من ذلك، في ١٩٧٧، بأنه يجب تكوين مجموعة من كبار الموظفين، المجتمعين في طبقة إدارية متميزة، تستطيع تأمين استمرارية الإدارة العامة الاتحادية، وتماسكها. ويمكن لهؤلاء الموظفين الكبار في الدولة أن يؤدّوا دور الوظيفة العامة العليا على الطريقة الأوروبية، لكنهم يستمرون في خضوعهم لإشراف المعيَّنين سياسياً.

شهدت سنوات كارتر بعض التعديلات التي تتعلّق قبل كل شيء بالحكومة الاتحادية، لكن من المسموح به الاعتقاد بأن هذه الإصلاحات كان لها بعض التأثير على نظم الوظيفة العامة في سلطات الحكم الأخرى.

ففي عام ١٩٧٨ قدَّم الرئيس جيمي كارتر إصلاحاً للوظيفة العامة الاتحادية العليا، التي كان يقول إنها تشكل حجر الأساس لإعادة التنظيم الإداري في عهده. فبماذا يكمن هذا الإصلاح؟.

لقد أعاد إصلاح كارتر تجميع ٩٠٠٠ موظف اتحادي سامٍ في هيئة حقيقية للأطر العليا، بعد أن كانوا مبعثرين في السابق، وأطلق عليها تسمية المصلحة التنفيذية العليا (Senior Executive Service)، ويتولّى هؤلاء الموظفون السامون، الموضوعون جميعاً في المرتبة الأعلى من المستوى الخامس عشر (GS-15)، مسؤوليات جديدة في ميدان السياسات العامة، وتنفيذ السياسات. وقد قُدِّم إليهم أيضاً شيء من سهولة الحركة، ومن ثمَّ بداية خطة لاكتساب مهنة على الطريقة الأوروبية. أما مستوى أجورهم فيُحَدَّد بناءً على تقارير دقيقة، تأتي من رؤسائهم. ومن الممكن إذاً أن يكون هناك رفعٌ أو خفضٌ للرواتب، بشكلٍ يتجاوز سُلَّم الأجور النظامي.

وبالطبع، فإن مجرد تجميع الموظفين الاتحاديين في طبقة إداريين عاليّ المستوى، وواقع تقديم نوعٍ من خطة لاكتسابهم مهنة، بفضل سهولة الحركة، يقرِّب الوظيفة العامة الاتحادية الأمريكية من تلك التي نجدها في أوروبا. لكنه يجب، بالمقابل، عدم التسرّع كثيراً في استخلاص نتيجة من هذا الأمر؛ فقد أدى إصلاح كارتر، في حالات عِدَّة، إلى نتيجة ملموسة تجلَّت في تقوية المعيَّنين سياسياً، بسبب سلطتهم التقديرية في تخصيص علاوات لمردود عمل أعضاء المصلحة التنفيذية العليا. وبما أن الرؤساء استخدموا هذه السلطة للتحكم عن قربٍ بكبار الموظفين، خاب جزء كبير من الآمال التي أثارها هذا الإصلاح. وكان من الممكن حتى ملاحظة ذهاب أعداد متزايدة من كبار الموظفين عاليّ الجودة نحو القطاع الخاص. وقد لاحظ

ميشيل كروزييه (Michel Crozier)، وآخرون، في نهاية الثمانينيات، وفي أثناء التسعينيات، أن هذا النظام الجديد كان بعيداً عن الإسهام في تطوير الوظيفة العامة الأمريكية العليا.

وأكَّد آخر فحص معمَّق للوظيفة العامة الأمريكية، تضمَّنه تقرير فولكر (Volker) لعام ١٩٨٩، المعروف رسمياً باسم قيادة لأمريكا: إعادة بناء المرفق العام (Leadership for America: Rebuilding the Public Service)، أن الحاجة إلى وظيفة عامة قوية هي أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى، وأدان في الوقت نفسه دور *المُعَيَّنين سياسياً*، والزيادة في عددهم[١].

المدارس الفكرية في موضوع اتخاذ القرار

قبل الانكباب على سيرورة الميزانية في الإدارة العامة الأمريكية، ثم على الآفاق المالية المظلمة التي ترتسم فيما يتعلق بها في عام ٢٠٠٧، قد يكون من المفيد الاطلاع على المدارس الفكرية المختلفة في موضوع اتخاذ القرار في القطاع الأمريكي العام. والواقع أن الإجراءات الخاصة بالميزانية، من الناحية التقنية، تأثَّرت بقوة بالإدراكات التي يمكن امتلاكها حول سيرورات اتخاذ القرار.

إن الفائدة من السؤال ليست نظرية فقط، وخاصة أن التقاليد الأمريكية آثرت غالباً ما يُسَمَّى بـ «المقاربة التدرّجية» (L'approche gradualist). ويمكن القول، بالفعل، إن هناك طريقتين للنظر إلى اتخاذ القرار في القطاع العام. الأولى، وهي **المقاربة العقلانية**، تفترض أن توضع مُسبقاً الأهداف الأساسية للسياسات العامة، وهو ما دعاه كارل مانهايم (Karl Mannheim)

---

(١) Richard J. STILLMAN, op. cit.,p. 188.

«العقلانية الجوهرية» (La rationalité de substance)، والمقصود بذلك بالإجمال أن يُتَّخذ القرار إذا ما أُريد قبل كل شيء خلق ثروة، وتوزيع الثروة الموجودة، وتطوير الترسانة العسكرية، وحماية البيئة، وإغاثة المحرومين، وضمان الأمن القومي باعتبار أن هذا الهدف الأخير أصبح في سنوات ٢٠٠٠-٢٠١٠ أوَّلياً بالنسبة للأمريكيين. وهي كلها خِيارات أساسية يُفترض بسيرورة الميزانية أن تتمسك، انطلاقاً منها، بالطرائق الأكثر فاعلية لبلوغ الأهداف التي تُحدِّدها السلطة السياسية. إن السلطة السياسية هي التي تهتم إذاً بعقلنة الأهداف، في حين تهتم السلطة الإدارية بعقلنة الوسائل. وفي الواقع، فإن الأمور، كما يقول لنا أنصار **المقاربة التدرجية**، لا تجري على هذا النحو. وهم يؤكِّدون، أكثر من ذلك، أنها لا ينبغي أن تجري على هذا النحو. وكان الأمريكي شارل ليندبلوم (Charles E. Lindblom) هو أكثر من دافع بقوة عن هذا المنظور التدرُّجي، في مقالة بعنوان: «علم التشويش من خلال» (science of Muddling Through)[1]. فقد شكَّك، في البداية، في قدرة قيام مجتمعٍ ما بتحديد أهدافه بطريقة واضحة ومرتَّبة. وتساءل: وهي ستكون أهداف مَنْ؟ أليس لمجموعات المصالح مصالح مختلفة؟ وهل يسمح تنوّع السلطات الحكومية الأمريكية، ولامركزيتها، حقاً بالقيام بالتخطيط؟ إن أنصار المقاربة التدرّجية يشُكِّكون في ذلك، بكل حال.

وحينئذ، ماذا يقترحون؟ إنهم يقترحون مقاربة تدرّجية قائمة على الضبط المتبادل لمجموعات المصالح. وقد قالوا في هذا الصدد: «لتتكلم كلُّ واحدة باسمها، ولتكفّ كل واحدة عن الكلام باسم الجميع». فعلى كل

(١) Charles E. LINDBLOM, The science of Muddling Through, Public Administration Review, vol. 29, printemps 1959, p. 79-88.

مجموعة مصالح (رابطة أرباب العمل أو النقابة، على سبيل المثال) أن تدافع بشكل منظَّم عن مصالحها كلما اقترب اتخاذ القرار الخاص بالميزانية. ومن خلال عملية تبادل، ومفاوضات، وتنازلات، أي بالإجمال من خلال عملية أخذ وعطاء (give and take)، ستصبح القرارات العامة، التي من المحتمل أن تُترجم في الميزانية، حلولاً مقبولة لكل المعنيين، حتى إذا لم تنجح أي مجموعة، بمفردها، في فرض كل مظاهر برنامجها على الغالبية. ربما لا تبدو هذه الطريقة عقلانية جداً، لأنها لا تنصّ مسبقاً على تدرّجٍ واضح للأهداف الاجتماعية، لكنها تسمح، كما يؤكّد أنصار المقاربة التدرجية، وخلافاً للمظاهر، بشكلٍ حقيقي من العقلانية، وإن لم يكن هذا إلَّا لأن الجميع لديهم الحظ فيها للترويج لمصالحهم. وهكذا، ينجم عن هذه الطريقة غير المُنَظَّمة ظاهرياً شكلٌ من العقلانية المستورة.

وظهرت، منذ عشرين سنة، مدرسة أخرى في اتخاذ القرار؛ إنها مدرسة **الخِيار العام** (Public Choice). وتُعدُّ هذه الحركة، التي تشكَّلت أساساً من اقتصاديين نيوليبراليين، أن المصالح كلها ليست إلَّا مصالح فردية بحتة، وأن مجموعات المصالح نفسها لا تمثِّل غالباً إلاَّ مصالح من يقودونها. وهكذا، فإن القائد النقابي لا يبحث، بحسب هذه الرؤية إلَّا عن مصلحته (مهنته، أجره) وليس عن مصلحة الأعضاء. إن نتائج هذه المقاربة على سيرورة الميزانية ستكون ربما أساسية أكثر من نتائج المقاربة التدرجية. وبما أن الجميع لا تحرِّكهم، بالفعل، إلَّا مصالحهم، فإن اقتراحات قادة البيروقراطية بشأن الميزانية يجب أن تُفحص باعتبارها وسائل يستعملونها من أجل تقديم مصالحهم المادية أو، بحسب تعبير بعض الاقتصاديين، «وظائفهم ذات الفائدة» (الأجور، عدد المرؤوسين، المكاتب المريحة). أما

أهداف السياسات العامة فهي ليست غالباً إلَّا طريقة لتمويه هذه المصالح الخاصة. ولأن الجميع لا يتحركون إلَّا بفعل مصلحتهم الفردية، فلنَذْكر الأشياء بوضوح، يقول دعاة الخِيار العام، ولنُحَوِّل، لَّما يكون ذلك ممكناً، ما يُقَدَّم زوراً كخدمات «عامة» إلى مشاريع خاصة حقيقية، وحينها ستكون الأهداف واضحة، ولن يزوّر البيروقراطيون، وأنظمتهم التعسفية، قوانين السوق.

إن لم تكن الولايات المتحدة بلاد التخطيط العقلاني والمتدرِّج، فقد كانت الميدان الملائم لإعداد عدد كبير من **تقانات الميزانية**. حتى إن كان الأمريكيون متردِّدين في قبول مبدأ التخطيط المتكامل، فقد كانوا عَرَّابي العديد من تقانات الميزانية، ذات النمط العقلاني والتخطيطي.

سيرورات الميزانية والمالية العامة:

فمن خلال تقانات الميزانية كالتخطيط والبرمجة ونظام الميزانية (Planning, Programming, Budgeting System) (أي باختصار: ت ب ن م (PPBS))، وصفر كأساس للميزانية (Zero Base Budgeting) (أي باختصار: ص أ م (ZBB)) ، غازل الأمريكيون التخطيط المتكامل. إلَّا أنه ينبغي التحقق من أن هذه التقانات كانت متفقة مع سياقات خاصة جداً؛ فتقانة التخطيط والبرمجة ونظام الميزانية، التي تهدف إلى عقلنة النفقات، كانت يُشار إليها في أثناء مرحلة الوفرة، التي عرفتها أمريكا تماماً قبل الأزمة النفطية في عام ١٩٧٣. أما تقانة الصفر كأساس للميزانية، التي تهدف قبل كل شيء إلى استبعاد البرامج التي توصف بـ «البط الأعرج»، فكانت مفيدة جداً في مرحلة ضغط الميزانية.

ومهما كان من الممكن التفكير في المزايا الخاصة للتدرجية السياسية ولتقانات الميزانية من النمط العقلاني، فقد قرع دافيد والكر(David Walker)، المراقب العام للحسابات، ورئيس مكتب المحاسبة الحكومية، جرس الإنذار

في مادة المالية العامة للحكومة الاتحادية. وقد جال والكر بالفعل في الولايات المتحدة عام ٢٠٠٧، وتكلّم أمام حضورٍ من جامعيين، ومُتَّخذي قرار في القطاعين الخاص والعام، ليقول إن الحكومة الاتحادية الأمريكية، حتى المجتمع الأمريكي بمجمله، يواجهان انفجاراً لا سابق له بالدَّيْن القومي، وإن التمارضات المالية تثبت من دون أي شك أنه، إذا لم يتم فعل شيء، فسيكون على مُتَّخِذي القرار إما زيادة الضرائب بشكل جوهري، وإمَّا إنقاص الخدمات بشكل محسوس(١).

ويلاحظ والكر أن الولايات المتحدة ربما تكون القوة العظمى العسكرية الوحيدة في العالم، لكنها لا تصل إلَّا إلى المرتبة ١٦ من أصل الـ ٢٨ بلداً الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، إذا ما قُورِن أداؤها في مجموع المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. كما أن المقارنات في مادة المالية العامة ليست مشجِّعة بقدر أكبر. ويوجد في المرتبة الأولى من الأشياء التي وُجِّهَت إليها الاتهامات، برأي المراقب العام للحسابات، *برامج التأهيل* (Entitlement Programs)، وهي أساساً برامج الضمان الاجتماعي، والنظامان العامَّان للصحة، وبرنامج المساعدة الطبية (Medicaid) (وهو برنامج الضمان الصحي العام للأشخاص ضعيفي الدخل، والأشخاص المعوقين)، وبرنامج العناية الطبية (Medicare) (وهو برنامج العناية الصحية للأشخاص من العمر الثالث، الذي تموّله الدولة). ويتوقع والكر أن برامج العناية الصحية، العامة منها والخاصة، وحدها ستُمَثِّل ١٩,٢% من الناتج

---

(١) فيما يتعلق بالمعطيات الإحصائية المُقَدَّمة هنا، انظر: David WALKER, « Fiscal Social Security, and Health Care Challenges: Awakening Conference «, Sea Island, Georgia, 7 janvier 2007,

الداخلي الإجمالي في عام ٢٠١٥ (بعد أن كان يمثِّل ١٦%، في عام ٢٠٠٥). وبشكل إجمالي، فإن فئة النفقات العامة الاتحادية الإلزامية، التي يجب أن تتمّ بمقتضى القانون (mandatory spending) تجاوزت منذ عام ١٩٨٠ تقريباً النفقات الاستنسابية، وهذا التباعد سيتعمق حتى عام ٢٠١٧، على الأقل.

وقد مورس هذا الضغط الكبير على المالية العامة الأمريكية في الوقت الذي تناقصت فيه معدلات التوفير الشخصي بشكل منتظم بين ١٩٨٠ و٢٠٠٥، فهبطت من ١١% من الدخل الجاهز للاستعمال إلى صفر (في عام ٢٠٠٥). ومن الممكن أن نتفاجأ، أو لا، من معرفة أن الوفورات القادمة من الصين واليابان وكوريا ومنظمة البلدان المصدِّرة للنفط (OPEP) هي التي تدعم اليوم العجز الأمريكي.

وإذا انتقلنا الآن إلى جانب الحلول، فإنه لا يجب التفكير، كما يضيف دافيد والكر، بأن النمو الاقتصادي الأمريكي سيجلب حلاً لمشكلة المالية العامة هذه، لأن زيادة النمو في الناتج الداخلي الإجمالي قُدِّرَت بـ ٦٩% بين ٢٠٠٦ و٢٠٣٠، في حين أن نفقات الضمان الاجتماعي زادت بنسبة ١٢٥%، والعناية الطبية بنسبة ٢١١%، والمساعدة الطبية بنسبة ٢١٥%.

ويقترح دافيد والكر حلولاً، أو على الأقل طرقاً لاتباعها؛ ويتعلق بعضها بالسياسات العامة، مثل زيادة سنّ التقاعد، أو التوفيق بين العمل والتقاعد الجزئي. أما في ميدان الصحة فيجب مهاجمة البدانة ونظام التغذية بشكل أكثر جديّة، والتقليل من دعاوى الصحة أمام القضاء، وتشجيع العنايات الصحية التي يؤدّيها الأقارب، وفرض حدود على الإعلان المباشر عن المنتجات الصيدلانية. أما طرق الحل الأخرى فتتعلق أكثر بالنظام الإداري، مثل وجوب أن تتضمن الاقتراحات الرئاسية الخاصة بالميزانية

تقديرات على مدى عشر سنوات وأكثر، وإلزام مكتب الإدارة والميزانية بإنتاج تقرير سنوي حول الالتزامات المالية الصريحة والضمنية، وإعادة هيكلة البُنى والعمليات الإدارية الاتحادية لكي تأخذ في الحسبان بشكل أفضل التخطيط على المدى الطويل.

سيكون من الممكن مناقشة هذا البُعْد أو ذلك من التشخيص والتوصيات التي تقدَّم بها المراقب العام للحسابات. وقد يكون بإمكان بعضهم القول إن شيخوخة السكان، ونتائجها على العناية الصحية تشكِّل ظاهرة في البلدان الغنية. كما قد يمكن لآخرين الشك في تأكيداته القائلة إنه يحلِّل الوضع بطريقة «غير أيديولوجية»، وخاصة لمَّا نرى اسم بعض المنظمات التي ترافقه في عملية التفكير هذه. لكن من المؤكّد أن دافيد والكر يضع، بدعم من الأرقام، الإصبع على مشكلات الميزانية، التي لا يمكن إنكارها، وسيكون على الإدارة العامة الأمريكية مواجهتها في العقود القادمة.

الآفـاق

لأن الإدارة تخضع قبل كل شيء للسلطة السياسية، فإن من الصعب الحديث عن مستقبل الإدارة العامة الأمريكية من دون الحديث عن مستقبل الحياة السياسية الأمريكية.

بعد فترة هيمنت فيها النزعة التدخلية الحكومية على المشهد السياسي، من بداية الستينيات إلى بداية السبعينيات، بدأنا نشهد تغيّرات مهمة بين الثمانينيات وبداية سنوات الـ ٢٠٠٠.

فرأينا أولاً ولادة تمرّد دافعي الرسوم العقارية في كاليفورنيا، الذين تجمَّعوا تحت شعار «الاقتراح رقم ١٣». ثم كانت هناك المشاريع المختلفة

لأفول التشريع (sunset legistration)، التي كانت تهدف إلى جعل أي قانون يسقط آلياً قيد الإهمال بعد زمنٍ ما، إلَّا إذا تبنَّاه صراحةً من جديد المجلس الذي كان قد تبنَّاه بالأصل. كما كانت هناك أيضاً مشاريع التعديلات الدستورية، التي كانت تهدف إلى إجبار المجالس التشريعية المختلفة على تبني ميزانيات متوازنة، يكون العجز فيها غير قانوني. وهذا من دون عدِّ مختلف مشاريع الخصخصة، والتخفيف من الأنظمة، والتعاقد الخارجي (contracting ou). والحقيقة أن تأثير النيوليبراليين، وأنصار الخِيار العام، ورسالتهم الداعية إلى الخصخصة واحترام قوانين السوق لا يزال حاضراً بقوة، وخاصة في إطار ولايتَيْ جورج دبليو بوش، بين ٢٠٠٠ و٢٠٠٨.

إن من الممكن توضيح بعض المشكلات الإدارية في الولايات المتحدة من خلال أخذ مثال منظومتها الصحية. وكما رأينا قبل قليل، فقد أكَّد دافيد والكر، المراقب العام للحسابات في مكتب المحاسبة الحكومية، أن النفقات العامة في الصحة لا يمكن الدفاع عنها في المستقبل. لكنه وضع هنا تشخيصاً، من دون تفحّص أسبابه العميقة. وفي بداية التسعينيات، أُدْرك أن منظومة الصحة الأمريكية... مريضة. والأرقام في هذه الحالة لا تكذب؛ فمعدل وفيات الأطفال فيها أعلى مما هو في كل البلدان الصناعية، التي لديها مستوى مماثل من التنمية، وأكثر من ٢٨% من الأمريكيين وجدوا أنفسهم من دون تأمين ضد المرض لمدة شهر على الأقل بين ١٩٨٦ و١٩٨٨. كما أن عشرات الملايين من الأفراد لا يحصلون بشكل منتظم على تغطية من أي نوع كان (٢١). إن فضائل الإدارة الخاصة لم يكن لها تأثير بالغ في ميدان الصحة. فالـ ١٥٠٠ شركة تأمين خاصة، التي لكل منها صيغها، ومقاييسها لإدراج أو استبعاد هذا المرض أو ذاك، قادت منظومة الصحة الأمريكية إلى كابوس إداري لا يمكن إنكاره. وقد أثار المخرج

السينمائي ميخائيل مور (Michael Moore)، بأسلوبه الخاص، بعضاً من هذه المشكلات في فيلمهSicko، في عام ٢٠٠٧.

وبعبارات اقتصادية، نقول إن منظومة الصحة الأمريكية تولِّد كثيراً من تكاليف المعاملات؛ البحث عن مُؤَمِّن والتفاوض معه، وتحديد التغطية، والتحقق لمعرفة ما إذا كان التأمين يغطي العناية المتلقَّاة، وإدارة الدفع بين المُؤَمِّن والطبيب والمستشفى أحياناً، وفي بعض الحالات الخصومات والمنازعات أمام المحاكم. وبعد إجراء كل ذلك سيجري التوافق على كثير من العقود الممكنة، حتى لو أنها لن تُفَعَّل كلها في كل الحالات. وقد جرت محاولات للتلطيف من بعض هذه المشكلات عبر منظمات المحافظة على الصحة (Health Maintenance Organizations) (HMO)، وهي نوع من نظم متابعة صحة المشتركين، تديرها شركات التأمين، لكن هذا النظام أثار، في بداية سنوات الـ ٢٠٠٠، كثيراً من الانتقادات، وخاصة لأنه يحدُّ من القدرة على اختيار الأطباء الذين يمكن للمُؤَمَّنين استشارتهم.

لقد أثبتت تحقيقات أُجْريت في بداية التسعينيات، من دون أدنى شك، أن النفقات الإدارية، وليس العلاجات الطبية بذاتها، هي التي تسبِّب جزءاً كبيراً من النفقات الباهظة؛ فالولايات المتحدة تنفق أكثر من ١٢% من ناتجها الداخلي الإجمالي على الصحة، في حين أن البلدان الصناعية المماثلة تنفق عليها نحو ٩%. وقد توقع دافيد والكر، في عام ٢٠٠٧، أن حصة العلاجات الصحية ستقفز إلى ١٩,٢% من الناتج الداخلي الإجمالي في عام ٢٠١٥، كما رأينا. وعلى الرغم من هذه النفقات الباهظة، فإن الصحة ليست في حالة جيدة في الولايات المتحدة. فأن تعيش اليوم في الولايات المتحدة من دون غطاء تأميني، يعني المجازفة باستمرار بالتعرّض لدمارٍ مالي شخصي. حتى

أولئك الذين يؤمِّنون على أنفسهم يكتشفون أحياناً في وقت متأخر جداً أن نفقاتهم الطبية لا يغطِّيها التأمين الذي اشتروه.

ومع ذلك، فإن استطلاعات الرأي التي أجريت سواءً مع الجمهور أم مع الأطباء تُظْهِر أن غالبية الأمريكيين يحبذون شكلاً معيناً من أشكال تأميم الصحة. لكن تبعثر مراكز القرار تلعب لصالح كل أنواع الوسطاء التجاريين ومجموعات الضغط، كما في حالة مراقبة الأسلحة النارية.

وقد كانت هناك، في عام ١٩٩٣، وفي عهد الولاية الأولى للرئيس كلينتون، محاولة لإصلاح المنظومة الإدارية للصحة، نادت بتجميع المستهلكين، وبمراقبة أفضل لشركات التأمين، ولكن مع «المحافظة على شرعية السوق الخاص للتأمين الطبي»(١). ولكن لمّا نلاحظ أن المناقشات نفسها جرت في أثناء الحملة الانتخابية الرئاسية عام ٢٠٠٨، ندرك إلى أي حدّ كان الوضع مُجَمَّداً.

غير أن تسوية كلينتون التي كانت تهدف إلى الوصول إلى حلٍّ وسط من خلال تنظيم السوق الخاص للتأمين ضد المرض، لم تنجح في الحصول على دعم كافٍ من جانب أنصار الإصلاح، وكان عليها، في الوقت نفسه، مواجهة المعارضة الكبيرة للمجموعات التي كانت تريد الإبقاء على منظومة صحية خاصة مُربحة. فقد نفّذ لوبي الأطباء وشركات التأمين حملة عامة ضد مقترحات كلينتون، وضد التدخّل الحكومي في ميدان الصحة. وهكذا،

---

(١) انظر: David HIMMELSTEIN et Steffie WOOLHANDLER, « A NationalHealth Program for the United States «, The New England Journal of Medicine, vol. 320, nº 2, 12 janvier 1989, p. 102-108,

وانظر أيضاً:

Donald A. REDELMEIER et Victor R. FUCHS, « Hospital Expenditures in the United States and Canada «, The New England Journal of Medicine, vol. 328, nº 11, 18 mars 1993, p. 77- 778.

نجحت مجموعتا الضغط هذه، في أثناء المناقشات العامة، في تهميش المجموعات التي كانت تقترح إصلاح المنظومة الصحية. وكان على حكومة كلينتون أن تواجه في الكونغرس ليس فقط المعارضة الجمهورية، وإنما أيضاً المعارضين من كتلة الحزب الديمقراطي، أي من أعضاء تقدميين، لكنهم أعضاء أيضاً من الجناح المحافظ للحزب، الأمر الذي بذر الالتباس العام لدى الجمهور، وهو التباس ضخَّمه تعقُّد التفاصيل التي احتواها اقتراح الإصلاح الذي تقدَّم به الرئيس، ومشهد الزمر المتعارضة في الكونغرس، والتنبؤات المُهَدِّدَة من جانب المعارضين.

وقد حثَّت ضغوط مؤسَّساتية حكومة كلينتون على تبنّي المنافَسة المراقَبَة بدل تدخلٍ حكومي أكثر جذرية، لكن هذه الضغوط أسهمت أيضاً في إخفاق اقتراح كلينتون الخاص بالإصلاح في الميدان الصحي[1].

وعزت البروفسورة مايوني (Maioni) الصعوبة في تحقيق التغيّرات إلى عوامل مؤسَّساتية، وهي العوامل نفسها التي تحدثنا عنها قبل قليل:

وهكذا، فإن النظم السياسية التي تتضمّن نقاطاً عِدَّة للاعتراض بالنقض (الفيتو) تميل بقدرٍ أقل إلى توليد تغيّرات مهمة. ففي الولايات المتحدة، أدى فصل السلطات، وكذلك مقاومة المصالح الأساسية إلى شلل المحاولات الإصلاحية لمنظومة الصحة القومية[2]...

وبينما كان عشرات الملايين من الأمريكيين محشورين بين شركات التأمين الخاصة على الصحة، التي لم يكونوا قادرين دائماً على دفع أقساطهم لها،

---

(١) Antonia MAIONI, «Les systèmes de santé au Canada et aux États-Unis: convergence impossible? «, Politique et société, vol. 15, nº 30, automne 1996, p. 148.

(٢) Ibid., p. 148-149.

والمنظومات العامة، التي لا تغطي إلّا الأشخاص من ذوي الدخل الضعيف جداً، أو الأشخاص المُسِنّين، عُدَّ الحق في العناية الصحية في الغالبية العظمى من البلدان الصناعية حقاً أساسياً، أو حقاً من حقوق المواطنة تقريباً.

إن الأمر لا يتعلّق هنا بشيطنة النظام السياسي أو المؤسَّساتي الأمريكي. بل إن من الواجب، بالعكس، أخذ التاريخ الأمريكي في الحسبان. فالنظام السياسي خدم، تاريخياً، الأمريكيين بشكل رائع، وأمَّن لهم حداً أقصى من الرقابة على المُنْتَخَبين والإداريين العامّين. لكن، من الممكن أن يكون هذا النظام أقل فاعلية عندما تتضمن المسائل السياسية والإدارية مستوى مرتفعاً جداً من التفاعلات المشتركة فيما بينها. ويرى وليم كريمل (William P. Kreml) أن نظام الحكم الأمريكي يعاني حالياً من مستوى تقطيع يحول دون فهم ومعالجة بعض المسائل الأكثر أهمية في السياسة العامة[١]. فقد قال: «أرى أن أمريكا [الولايات المتحدة] قسَّمت هياكلها إلى قطع صغيرة»[٢]. وأضاف: «إن هذا التقطيع يعود جزئياً إلى حقيقة أن الآباء المؤسِّسين أرادوا أن يطبِّقوا في القارة الجديدة المبادئ البريطانية للحكم، وتناسوا في الوقت نفسه الجانب المهم من التقاليد والنظام العام الذي تحتويه، الذي هو أقل وضوحاً للوهلة الأولى»[٣].

ومن جهة أخرى، فإننا إذا قارنا نظام الحكم الأمريكي بنظام الحكم في فرنسا، فإن الاختلافات بينهما ستكون أيضاً أكثر وضوحاً. وقد سبق لفيليب لوبرستر (Philippe Le Prestre) أن نفَّذ، بطريقة تركيبية، هذه

---

(١) Ibid., p. 144.

(٢) William P. KREMI, « Decline of Empire: The Internal Explanation «, Administration and Society, vol. 26, nº 1, mai 1994, p. 79.

(٣) «I suggest that America has atomized its structures into tiny parts «, ibid., p.83.

المقارنة[1]؛ فقارن، بين أمور أخرى، بين المصلحة العامة كما يراها الفرنسيون، التي تسمو على المصالح الخاصة، والمصلحة العامة الأمريكية، التي هي تعددية بقدر أكبر، وتخضع لتفسير الفاعلين السياسيين. كما قارن بين دور القائد الفرنسي الذي يجب أن يُعَرِّف المصلحة العامة ويعمل على تطبيقها، والقائد الأمريكي الذي يدرك نفسه أكثر كحَكَم، وبين القيمة التي تُعطى لكبار الموظفين في فرنسا، والريبة التي تُغَذَّى تجاههم في الولايات المتحدة.

وإذا التفتنا الآن نحو كشف حساب ختامي للأفكار الإدارية اليوم لأمكننا القول إن التجديد الرئيس لسنوات التسعينيات كان مدخل الإدارة العامة الجديدة على المستوى الاتحادي؛ وهو الذي حقَّقه نائب الرئيس آل غور، المرشح للرئاسة في انتخابات العام ٢٠٠٠. فقد هدفت هذه الإدارة العامة الجديدة إلى إصلاح الإدارة العامة بغية جعلها أكثر فاعلية، وأكثر مرونةً وتحسُّساً لمصالح المواطنين. وقد تعلق الأمر ببرنامج إصلاحات طُبِّق في أمكنة أخرى، وكان يهدف أساساً إلى جعل الإدارة العامة أكثر شبهاً بالإدارة في القطاع الخاص. كما نلاحظ، فضلاً عن ذلك، في سنوات الـ ٢٠٠٠ أن تقطيع النظام السياسي والإداري الأمريكي حال دون إدخال إصلاحات بالغة في الإدارة العامة الجديدة كتلك التي شهدتها بلدان ذات تقاليد بريطانية كنيوزيلندا، أو أستراليا.

لقد سبق أن بُدِئَ بتطبيق بعض مبادئ الإدارة العامة الجديدة في سنوات الثمانينيات، وكان ميشيل كروزييه (Michel Crozier) جال في مختلف البلدان الصناعية من أجل إجراء تقييم للإصلاحات التي شُرِعَ بها وفقاً لمبادئ الإدارة العامة الجديدة. وفي أواخر الثمانينيات، لاحظ كروزييه

---

(١) Ibid., p. 88-89.

وجود مناخ «وَهَنٍ» في العاصمة الاتحادية الأمريكية؛ قليل من الأفكار الجديدة حقاً، وقليل من الشغف أو من الحماس؛ فالنيوليبرالية على الطريقة الريغانية انتصرت - والإدارة الجديدة هي انعكاس لها - لكنها في الوقت نفسه تستنفد نفسها، من دون رؤية حلّ بديل؛ إن هناك بالفعل شيئاً من التخفيف في الأنظمة، لكنه لم يفِ بكل وعوده، وهذا من دون حساب أنه خلق أيضاً مشكلات جديدة، وخاصة مشكلات احترام المعايير البيئية.

ويلاحظ ميشيل كروزييه أن هذا الفشل النسبي يُترجَم بوجود أزمة إدارة خطرة بالنسبة للحكومة الاتحادية الأمريكية. فهناك إدارة مؤسفة للموارد البشرية، التي سعى أفضل عناصرها إلى مغادرة الإدارة. وأدّت إلى أزمة معنوية خطرة في تأطير الوظيفة العامة، أزمة أفسدت كل الخُطَب حول الأداء، كما يضيف كروزييه[1].

وفي بداية سنوات الـ ٢٠٠٠، فتح ليستر سالامون (Lester Salamon) أُفقاً جديداً للنظريات الإدارية، في مؤَلَّفه الذي أصبح كلاسيكياً، وظهر في عام ٢٠٠٢، بعنوان: *أدوات الحكم*: دليل للحوكمة الجديدة The Tools of Government: A Guide to the New Governance)[2]، وفيه يؤكّد أن الحكومات الأمريكية أنجزت، منذ عقود، مع شركاء، سياساتها العامة، وذلك في كل مراحل العملية. وبذلك، خالف ما قال به أنصار الإدارة العامة الجديدة في نقطتين على الأقل: الأولى، أن الإدارة العامة الجديدة خلعت، برأيه، باباً مفتوحاً لـمّا أوصت بانفتاح القطاع العام على شراكات مع القطاع الخاص، وذلك نظراً لأن هذا الأمر سبق أن جرى بغزارة

---

(١) Philippe LEPRESTRE, Écopolitique international, Montréal, Guérin universitaire, 1997.

(٢) Michel CROZIER, Comment réformer l'État?, Paris, La Documentation française, 1988, p. 83.

ومنذ وقت طويل. والثانية أن سالامون يقترح موقفاً أكثر حيادية أمام هذا الانفتاح على القطاع الخاص، وكذلك على التشاركية، ومستويات الحكم الأخرى، لأنه يمكن أن يطرح مشكلات عِدَّة، من بينها مشكلة التنسيق.

وفي أثناء سنوات رئاسة كلينتون، من ١٩٩٢ إلى ٢٠٠٠، كان من الممكن ملاحظة وجود تراجع نسبي لبعض السياسات والمواقف المضادة للبيروقراطيين؛ لكنه كان على الإدارة الديمقراطية، في الوقت نفسه، أن تتبنى أيضاً أفكاراً عِدَّة للمعارضة الجمهورية في شأن الإدارة العامة. وهكذا جرى، بفضل مساعدة الازدهار الاقتصادي، استبعاد العجز في ميزانية الحكومة الاتحادية الأمريكية، والنجاح في استخلاص فوائض مهمة للسنوات القادمة. لكننا شهدنا فيما بعد عودة عجز مهم في ظل رئاسة جورج دبليو بوش (٢٠٠٠-٢٠٠٨)، وهو عجز لا يعود كلياً للنفقات المرتبطة بالحرب في العراق، كما رأينا.

إن الأمريكيين، كأبناء للثورة الصناعية، ليس لديهم نظام سياسي إداري فعَّال بما فيه الكفاية لمواجهة بعض المشكلات الحالية ومشكلات المدن، والبيئة، والمنظومة الصحية ليست إلَّا أمثلة لهذه الثغرة. لقد كان دافيد والكر مُحِقَّاً، من دون شك، بإشارته إلى واقع أن وضع الإدارة العامة الاتحادية، على مستوى المالية العامة، سيكون صعباً، لكن من المؤكَّد بقدرٍ أقل أن المراقب العام للحسابات نجح في تحديد الأسباب والعلاجات. فجيرمي ريفكين (Jeremy Rifkin) يرى أن أمريكا، بالمقارنة مع أوروبا بمجملها، مجهَّزة بقدر أقل من الأدوات على المستويين الإدراكي والثقافي، وهو يشير في مؤَلَّفه «الحلم الأوروبي» (The European Dream)[1] إلى

(١) Lester SALAMON (dir.), The Tools of Government: A Guide to the New Governance, New York, Oxford University Press, 2002.

الكيفية التي تختلف فيها أمريكا عن أوروبا، في هذه البداية للقرن الحادي والعشرين، في موضوع الإدارة والسياسات العامة. أما فيما يتعلق بالعلاجات، فربما يكون جيمس أ. ستيفر (James A. Stever) هو الذي عبَّر، في مؤَلَّفه «نهاية الإدارة العامة»[1] (The End of Public Administration) بالشكل الأفضل عن نقطة الانطلاق الإلزامية للإصلاحات القادمة، وهي الشروع في المهمة الوعرة المتمثِّلَة بالرفع من النظام الأساسي للإدارة العامة في المجتمع الأمريكي.

(١) Jeremy RIFKIN, The European Dream- How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream, New York, Tarcher/ Penguin, 2004.

الفصل العاشر

المحكمة العليا

كسلطة ورهان سياسي

بقلم: جان فرانسوا وغودرو دوبيان

القوانين، من دون محاكم تُفَسِّر وتُعَرِّف معناها الحقيقي وعملها، تصبح حرفاً ميّتاً.

ألكسندر هاملتون،

«الاتحادي،العدد٢٢»[1].

إن تصاعد قوة القانون والقضاة أمرٌ دارج؛ ففي العديد من النظم الديمقراطية يَسُرُّ للبعض القول، وأحياناً الشكوى من أن القانون يجتاح الشأن السياسي أو، بتعبير أفضل، يعرقل بلا حقٍّ عمل سيرورات اتخاذ القرار، المرتبطة عموماً بالميدان السياسي. ويؤكِّد بعضهم، بنبرة أكثر حيادية، أن هذا التصاعد بقوة القانون يضع قيد التساؤل الأشكال التقليدية للتعبير عن الإرادة الجماعية، وعن طرائق موافقة الأفراد والجماعات، بل وعن الرابطة الاجتماعية نفسها. وبالمقابل، فإن القانون يقلِّل تدريجياً من إخفاء

(١) Alexander HAMILTON, « The Federalist «, nº 22, dans Alexander HAMILTON et James MADISON et John JAY, The Federalist Papers, New York, Bantam Classics, 1982, p. 123-130.

صلاته بالشأن السياسي. وباختصار، فإن التمييز الذي أجراه فقهاء القانون الوضعي تقليدياً بين القانون والسياسة سيُهاجَم بعنف أكثر من أي وقت مضى.

وإذا اختلفت الآراء فيما يتعلق بالأجوبة التي أعطيت لهذه الأسئلة، فإنه لا يسعنا إلَّا أن نلاحظ رسوخ، بل توسّع، ظاهرة مزدوجة تتجلَّى في إضفاء طابع قانوني وقضائي على الشأن السياسي، من جهة أولى، وفي تسييس للشأن القضائي، من جهة أخرى، وذلك في عدد متزايد من الدول، كما يبدو. وبالمقابل، فإن ما يُقَدَّم غالباً كظاهرة حديثة ليس كذلك بالضرورة. فالواقع أن هذه العلاقة الواضحة إلى حدّ ما بين القانون والشأن السياسي، ومَسامِيَّة التمييز بينهما، لا تعود بتاريخها للأمس؛ فمنذ بداية القرن التاسع عشر، قطعت المحكمة العليا في الولايات المتحدة، بالفعل، السدّ الذي كان قد نُصِبَ بين هاتين الدائرتين. والواقع الأكثر أهمية أيضاً هو أن هذه المحكمة كانت أول محكمة في العالم تؤكِّد دورها السامي في الدولة، وتفرض نفسها كمفسِّرٍ أعلى للدستور. وهكذا تموضعت، على المستوى الدولي، كأنموذج تاريخي أصلي للمحكمة التي تمارس الرقابة على دستورية أعمال أجهزة الدولة الأخرى، وذلك إلى حدّ ألهمت فيه أحكامها أحياناً إصلاحات جرت حتى في أمكنة بعيدة عن الأرض الأمريكية[1]. أما على مستوى الولايات المتحدة، فقد أسهم عملها بقوة في مدِّ تأثير وسلطة القضاة، بكل مستوياتهم، على مجرى الحياة الاجتماعية والسياسية. والواقع أن الدور المحرّك الذي تؤدّيه المحكمة العليا في تطورات المجتمع الأمريكي لم يكفّ عن التزايد، بحيث إن هذه المحكمة أَسَّست نفسها، مع مرور

(١) Seymour MARTIN LIPSET, American Exceptionalism. A Double – Edged Sword, New York/ Londres, W.W.Norton & Co., 1996, p.118.

السنين، كسلطة سياسية حقيقية. ومنذ ذلك الحين، أصبحت قدرة التأثير على سياساتها القضائية، من خلال تعيين قضاتها بشكل خاص، رهاناً كبيراً للجدل السياسي الأمريكي.

المحكمة العليا في المنظومة القضائية للولايات المتحدة

لكي نفهم جيداً كيف تندرج المحكمة العليا في المنظومة القضائية للولايات المتحدة، يجب أولاً التذكير بالبنية الاتحادية لهذه البلاد.

يتألف الاتحاد الأمريكي من خمسين ولاية، تُضاف إليها بعض الأقاليم التي تتمتع بدرجات مختلفة من الاستقلال الذاتي. وتُعَدُّ كل درجة من درجات الحكم - الاتحادي والولائي - ذات سيادة لَمَّا يتعلق الأمر بالتشريع في ميادين الاختصاص التي أسندها الدستور إليها. وفضلاً عن ذلك، فإنه يُفْتَرَض في الولايات أن تحافظ على كل السلطات التي لم تُوكل صراحةً إلى الحكومة الاتحادية، الأمر الذي يُعَدُّ مهماً لفهم المنظومة القضائية في الولايات المتحدة. وعليه، فإن كل ولاية تصبح مستقلة في ميادين اختصاصها، وتشكِّل نظاماً قضائياً كاملاً، إلَّا إذا طُرِحَت «مسألة اتحادية». وهذا الأمر نفسه ينطبق على محاكمها، كما سنرى فيما بعد.

وتتبع المنظومة القضائية تعرجات هذه البنية المؤَسَّساتية؛ فهناك محاكم خاصة بالولايات، أحدثتها ونظَّمتها دساتير الولايات وقوانينها، ومحاكم اتحادية أنشاها الدستور الاتحادي أحياناً، وقوانين صادرة عن الكونغرس الاتحادي أحياناً أخرى[1]. وبغض النظر عن الاختلافات العديدة بين

---

(١) أُنشِئت الفئة الأولى من المحاكم الاتحادية بموجب الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور الاتحادي، والثانية بموجب الفقرة الثامنة من المادة الأولى. وهذه الفئة =

الولايات فيما يتعلق بتسمية المحاكم، فإن السلطة القضائية في الولايات تضمّ عموماً ثلاثة مستويات تقريرية: محاكم المقاطعة، التي تنظر بالدرجة الأولى، ومحاكم الاستئناف الوسطى، وأخيراً محكمة استئناف الدرجة الأخيرة، التي تُسَمَّى غالباً بالمحكمة العليا.

ولا يختلف تقسيم المنظومة القضائية الأمريكية بين محاكم اتحادية، من جهة أولى، ومحاكم ولايات، من جهة أخرى، إلَّا قليلاً عن التقسيم الموجود في الدول الاتحادية الأخرى؛ فالعديد من هذه الدول تنظم بالفعل السلطة القضائية تبعاً لأنموذج ثنائي توجد فيه محاكم اتحادية ومحاكم ولايات. إلَّا أن الولايات المتحدة أضافت إلى هذه الثنائية فصلاً بين اختصاصات المحاكم الاتحادية ومحاكم الولايات. وفي الواقع، فإن التداخل بين الاختصاص القضائي لكلٍّ منهما يبقى استثنائياً. وبصفة عامة، فإن محاكم الولايات يمكنها، باستثناء المحاكم الاتحادية، الفصل في الدعاوى بناء على القانون الصادر في الولاية التي توجد تحت سلطتها، ويكون قرارها نهائياً في كل المسائل غير «الاتحادية»، وهي التي لا تمسّ بدستور الولايات المتحدة، وقوانينها، ومعاهداتها[1]. أما المحاكم الاتحادية، فهي التي تُمْسِك بالاختصاص الإقليمي للتصرف في كل ولاية، وتتكلَّف بالفصل في هذه المسائل الاتحادية. ويتبع ذلك أن هناك بُنْيتين قضائيتين متميزتين ومستقلتين

=الأخيرة تشبه من زوايا عِدَّة الوكالات الإدارية، وخاصة في حال غياب ضمانات مؤسَّساتية تحمي قضاتها، الذين ليس لديهم أي نظام أساسي دستوري، ومن هذه «المحاكم المُحْدَثة بموجب تشريعات» هناك بشكل خاص المحاكم العُرفية، وبعض المحاكم الإقليمية، وسلطات مختلفة تتخذ قرارات إدارية، انظر: John E. NOWAK et Ronald D. ROTUNDA, Constitutional Law6 éd., St. Paul, West Group, 2000, p. 22-23.

(١) Erwin N. GRISWOLD, «La Cour suprême des États – Unis «,Revue internationale de droit comparé, nº 97, 1978, p. 99.

توجدان في إقليم كل ولاية، الأولى مسؤولة عن تطبيق القانون الولائي، وتخضع لسلطة الولاية، والأخرى مكلَّفَة بتحديد «المسائل الاتحادية» وتندمج، بالنتيجة، بالمنظومة «المُتَّحِدة».

وعلى غرار السلطة القضائية في الولاية، تقوم السلطة القضائية الاتحادية على ثلاث درجات من المحاكم، أُحْدِثَت بموجب *قانون السلطة* القضائية لعام ١٧٨٩ (Judiciary Act of 1789). وهي، **أولاً**، محاكم المقاطعات التي تفصل في الدرجة الأولى في مسائل القانون الاتحادي؛ ويتغير عدد المقاطعات بين ١ و٤ بحسب الولايات، لكن هناك بالمجموع ٩٤ مقاطعة على مستوى الولايات المتحدة، وقرارات هذه المحاكم قابلة للاستئناف أمام واحدة من الـ ١٣ محكمة استئناف في الولايات المتحدة (The 13 U.S. Court of Appeals). أما اختصاصها، المادي والشخصي، فقد حُدِّد في الفقرة ٢ من المادة ٣ من الدستور. وقد نُظِّمَت محاكم الاستئناف هذه في «دوائر»، بمعنى أنها تمارس اختصاصها في دائرة جغرافية محدَّدة، بحيث يمكنها الاستماع إلى دعاوى استئناف الأحكام الصادرة عن كل محاكم المقاطعات الواقعة داخل «الدائرة». وتُغَطي هذه الدائرة أراضي عِدَّة ولايات، إلَّا إذا نصَّ استثناء على غير ذلك. فمحكمة استئناف الدائرة الأولى، على سبيل المثال، تستمع إلى الاستئنافات القادمة من ولايات ماين، ونيوهامشاير، ومسّاشوستس، ورودأيلاند، وكومنولث بورتوريكو. وتوجد دائرتان فقط تخالفان هذا الأنموذج، وهما دائرة مقاطعة كولومبيا، التي حُدِّد مداها الإقليمي بهذه المقاطعة، والدائرة المُسَمَّاة بـ «الاتحادية»، التي أُحْدِثت في عام ١٩٨٢، وتغطّي مجموع الأراضي الأمريكية. وتختص محكمة استئناف هذه الدائرة بالاستماع إلى الاستئنافات المتعلقة بميادين خاصة من القانون

الاتحادي، مثل العلامات التجارية، وبراءات الاختراع، والتجارة الدولية، والشكاوى النقدية ضد حكومة الولايات المتحدة. ويعود تاريخ هذه البنية الاستئنافية الخاصة للعصر الذي لم تكن فيه محاكم هذا المستوى تنعقد إلَّا مرتين في السنة. وكانت «مقاعد» هذه المحاكم مؤلَّفة من قاضي مقاطعة وقاضيين من المحكمة العليا، وكان على هذين القاضيين الأخيرين إذاً أن يقوما مرحلياً «بدورة» في داخل إقليم محدَّد(١)، وهي ممارسة لشكلٍ من الارتحال القضائي، الذي توقف العمل به عام ١٨٦٩.

أما المحكمة العليا، التي تأسَّست أيضاً في عام ١٧٨٩، بموجب *قانون* السلطة القضائية، فتشكّل الدرجة الثالثة والأخيرة من درجات السلطة القضائية الاتحادية؛ وهي على الرغم من أهميتها، فإن اختصاصها القضائي يبقى مع ذلك محدوداً، إذا ما قورن، على سبيل المثال، باختصاص المحكمة العليا في كندا، التي تتصرف كمحكمة درجة أخيرة، سواءً بالنسبة لقضايا قوانين المقاطعات أم بالنسبة للقضايا ذات البُعْد الاتحادي. ولنُذَكِّر بأن المحكمة العليا للولايات المتحدة تتربّع على رأس السلطة القضائية الاتحادية. إلَّا أن المسألة تكمن في معرفة ما يدخل في اختصاص هذه السلطة.

الملاحظة الأولى التي تفرض نفسها هي أن اختصاص المحكمة، بموجب الفقرة ٢ من المادة ٣ من الدستور لا يستهدف إلَّا الدعاوى والنزاعات (Cases and controversies)، الأمر الذي يستبعد انكبابها على النظر في المسائل التي لا تشكِّل موضوعاً لنزاع حقيقي. وبتعبير آخر، فإن المحكمة لن تفصل أبداً في مشكلة ليست إلَّا مشكلة نظرية، ولا تتموضع

(١) Élizabeth ZOLLER, La Cour suprême dans le système constitutionnel des États – Unis «, p. 17.

أيضاً بطريقة ملموسة. وهنا أيضاً تتميز عن المحكمة العليا في كندا، المؤهَّلة بموجب قانونها لإمكان إعطاء آراء استشارية حول مثل هذه القضايا. أما الملاحظة الثانية فتتصل بالمسألة، الأساسية، الخاصة بتعريف «المسائل الاتحادية». وبحسب نصّ الفقرة ٢ من المادة ٣ من الدستور، فإن المحكمة العليا تمارِس أولاً اختصاص الدرجة الأولى في كل الشؤون التي تضع السفراء والضباط والقناصل الأجانب قيد الاتهام، وفي تلك التي تكون ولاية ما طرفاً فيها. إلَّا أن هذا الاختصاص غير محصورٍ بها، باعتبار أن المحاكم الاتحادية في المقاطعات مؤهّلَة أيضاً للفصل بالدرجة الأولى بالنزاعات التي تثيرها هذه المسائل. وعليه، فإن المحكمة العليا لن تقبل الاستماع إلى مثل هذه النزاعات كمحكمة درجة أولى، إلَّا بشكل استثنائي(١). وهي تملك أيضاً الاختصاص الحصري للاستماع، بالدرجة الأولى، للنزاعات التي تنشأ بين الولايات، الأعضاء في الولايات المتحدة(٢).

وتساعد دراسة اختصاص المحكمة العليا كمحكمة تستمع إلى طلبات الاستئناف في تحديد ما يمكن اعتبارها، عملياً، «مسألة اتحادية». وبحسب المادة ٣، الفقرة ٢، فإن هذا الاختصاص يستهدف «كل الحالات الناجمة، بحقّ وبإنصاف، عن دستور وقوانين الولايات المتحدة، والمعاهدات المعقودة سابقاً، أو التي قد تعقد تحت سلطتها»(٣). ويُضاف إليها الخلافات التي تكون الولايات المتحدة طرفاً فيها، والنزاعات بين الولايات، وبين

---

(١) NOWAK et ROTUNDA, op.cit., p.27.

(٢) 28 USC, § 1251 (a).

(٣) ترجمة مستقاة من: Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Les grandes démocraties: Constitutions des États – Unis, de l'Allemagne, l'Espagne et de l'Italie, Paris, Armand Colin, 2005, p. 12.

مواطني إحدى الولايات وأجنبي، إلخ. وفي هذه الأوضاع الأخيرة، يجري الحديث عن الاختصاص القائم على «تنوع صفة المواطنة»[1].

إن مدى اختصاص الاستئناف المُسْنَد إلى المحكمة العليا هو كبير، كما نرى، وذلك على الرغم من الحدّ الجوهري الناجم عن متطلب الطبيعة «الاتحادية» للخلافات التي يمكن أن تُعْرض عليها. والواقع أن المعنى المُعْطى لهذا المفهوم «للمسألة الاتحادية» يجعل المحكمة العليا قادرة على الاستماع ليس فقط لما يُمكن وصفها بالمسائل الاتحادية «البديهية»، وهي في هذه الحالة تلك المتعلِّقة بتفسير الدستور أو القوانين التي سنَّها الكونغرس، وإنما أيضاً كل مسألة قانونية لا يكون بُعْدُها بدقة إلَّا بُعْدَاً مشتركاً بين ولايات عِدَّة. وهكذا ينمحي، عند الاقتضاء، الفصل المبدئي المُقام بين السياق القضائي للقانون الولائي وسياق القانون الاتحادي:

فعلى سبيل المثال، إذا ادَّعى طرف أمام محكمة درجة أخيرة ولائية بأن قانون الولاية في حال تنازع مع قانون اتحادي، أو معاهدة، أو أنه يخرق دستور الولايات المتحدة، فإن المحكمة ستستطيع، بناءً على طلب المعنيّ الذي رُفِضَت حجته، التدخل للفصل، هي وحدها في هذه المسألة[2].

وفضلاً عن ذلك، فإن الكونغرس يستطيع، ضمن بعض الثوابت الدستورية، التشريع بطريقة يحدِّد فيها مدى اختصاص المحكمة العليا في دعاوى الاستئناف. وقد فعل ذلك منذ عام ١٧٨٩، في أثناء سنِّ المادة ٢٥ من قانون السلطة القضائية، التي نصّت على أن للمحكمة العليا للولايات

---

(١) GRISWOLD, op. cit,.p. 100.

(٢) François CHEVRETTE, « La cour suprême «, dans Edmond ORBAN (dir.), Le système politique des États – Unis, 2e éd., Montréal, PUM, 1994, p.302.

المتحدة اختصاص الاستماع إلى طلبات استئناف الأحكام الصادرة عن المحاكم العليا في الولايات حين تُطرح مسائل اتحادية بالمعنى الذي عرَّفنا فيه هذا المفهوم، وهو المعنى الذي يغطي، لنُذَكِّر بذلك، النزاعات بين الولايات والحكومة الاتحادية. إن الأهمية التاريخية لهذا النص التشريعي لا يمكن إخفاؤها، فالمادة ٢٥ كانت، من جهة أولى:

حجر الأساس في بناء مبدأ سمو الدستور. فإذا كان على الدستور والقوانين الاتحادية ومعاهدات الولايات المتحدة أن تكون القانون الأسمى للبلاد، فإنه كان من الأمور الأساسية أن تكون كل هذه القواعد موضوعاً لتفسير موحَّد[١].

ومن جهة أخرى، فإن على هذا التفسير الموحَّد للقانون «الاتحادي» أن يسهم في بناء مرجعية تعريفية قومية [٢]، من خلال إقامة نظام قضائي اتحادي متكامل على الرغم من بنيته الثنائية. إلَّا أن هذا التكامل كان، في عام ١٧٨٩، بعيداً عن أن يكون مضموناً نظراً لأن المجادلات الحادة استمرت، حتى بعد تأسيس الاتحاد، بين المؤيدين والمعارضين له.

وأخيراً، فإنه يجب، قبل ذلك، توضيح معنى كلمة «استئناف» عندما نشير إلى «الاختصاص الاستئنافي» للمحكمة العليا للولايات المتحدة. وسيكفي هنا القول إنه على الرغم من أن الاستئناف بقوة القانون يبقى قائماً في بعض المواد، فإن غالبية طلبات الاستئناف يجب أن تحصل على إذنٍ تعطيه المحكمة بإرادتها، بعد أن تأخذ خاصة في الحسبان الأهمية المبدئية للمسألة

---

(١) ZOLLER, op. cit., p. 19.

(٢) NOWAK et ROTUNDA, op.cit., p.25

القانونية التي يثيرها الطعن. وقد جرى التقليد في هذا الصدد على أن تستمع المحكمة للاستئناف حين يعبِّر أربعة من قضاة المحكمة التسعة عن موافقتهم على الاستماع إليه. وبالمقابل، فإنه من أصل كل طلبات الاستئناف التي سمحت المحكمة بتسجيلها في كل سنة قضائية، يحظى نحو ٩٠ طلباً منها فقط بجلسات استماع كاملة مع مرافعات. أما مصير طلبات الاستئناف الستين الأخرى فيُسَوَّى بناء على أوراق الملف. وهذه الأرقام تصبح معبِّرَة بشكل خاص إذا اعتبرنا أن المحكمة تنظر سنوياً في نحو ٧٥٠٠ دعوى، في حين أن هذا الرقم لم يرتفع إلَّا إلى ١٠٠٠ في عام ١٩٤٠[١].

وعلى الرغم من أن وجود المحكمة العليا للولايات المتحدة منصوص عليه في الدستور، فإنها لا تُعَدُّ محكمة دستورية بالمعنى المقصود عادة بهذا التعبير، وهو أن اختصاصها يقتصر على الخلافات التي تدور حول تفسير دستور البلاد. وهي إن كانت تُعَدُّ محكمة «دستورية» فذلك فقط لأن أصلها دستوري، ولأن استقلال قضاتها، بطريقة فرعية، محميّ بالدستور. فقضاتها يُعيَّنون لمدى الحياة («طالما كانوا أهلاً لذلك»)، وتعويضاتهم لا يمكن إنقاصها طالما بقوا في وظائفهم[٢]. وبهذه الطريقة، كان المُرَاد حمايتهم من الضغوط الناتجة من جانب أجهزة الدولة الأخرى. وقد كان هذا الهمُّ، من

---

(١) لمعرفة المزيد عن العمل الداخلي للمحكمة العليا، انظر: CHEVRETTE, op. cit.; Guy-Antoine LAFLEUR, « Le judiciaire «, dans Edmond ORBAN et Michel FORTMANN (dir.), Le système politique américain, nouvelle édition, Montréal, PUM, 2001, p. 275.

(٢) المادة ٣، الفقرة ١ من دستور الولايات المتحدة، ترجمة: MÉLIN-SOUCRAMANIEN, op. cit.,p. 12.

جهة أخرى، حاضراً جداً في ذهن من عمل، من الآباء المؤَسِّسين للجمهورية الأمريكية، على الارتقاء بمحكمة عليا قوية تكون تقوية الاتحاد إحدى مهامها[1]. وفضلاً عن ذلك، فإنه على الرغم من أن الإجراء المُسَمَّى بإجراء المنع يمكن أن يُستعمَل من أجل إقالة قاضي المحكمة العليا الذي قد يُدان «بالخيانة والفساد، أو بجرائم وجنح كبرى أخرى»[2]، فإن هذا الإجراء استثنائي ومتشدِّد على المستوى الإجرائي، بحيث لا يمكن عَدُّه في الواقع قيداً حقيقياً على استقلال قضاة المحكمة[3]. والواقع أن السلطة السياسية التي قد تنزع إلى ممارسة شيء من الرقابة على المحكمة لا يمكنها حقاً فعل ذلك إلَّا في مرحلة تعيين القضاة، أو أيضاً إلَّا بطريقة نظرية، وذلك من خلال زيادة عدد القضاة من أجل ملء المناصب الجديدة بأفراد مُعْتبرين أيديولوجياً «حسَّاسين» أكثر تجاه الأولويات السياسية للنظام القائم. ويُمْسِك الكونغرس فعلياً بسلطة تحديد عدد قضاة المحكمة العليا، لأن المادة ٣ التي أسَّستها لا تحدّد أي عدد خاص في هذا الصدد. وعلاوة على ذلك، فإن قضاة المحكمة يعيّنهم الرئيس، ويثبِّتهم مجلس الشيوخ[4]. وعند هذه المرحلة عموماً تتجسَّد، عند الاقتضاء، محاولات السلطتين التنفيذية والتشريعية لترك بصمتيهما على المحكمة العليا، التي تجعل حقاً من هذه

---

(١) انظر على سبيل المثال: HAMILTON, « The Federalist nº 81 «, dans HAMILTON, MADISON et JAY, op. cit.,op.cit., p. 490-494.

(٢) المادة ٢، الفقرة ٤ من دستور الولايات المتحدة، ترجمة: MÉLIN-SOUCRAMANIEN, op. cit., p. 12.

(٣) منذ إحداث المحكمة في ١٧٨٩، كان على القاضي صموئيل شاس (Samuel Chase) وحده المرور عبر كل إجراء *المنع*. إلَّا أنه بُرِّئ في نهايته. انظر: ZOLLER, op. cit, P. 23-24.

(٤) المادة ٢، الفقرة ٢ من دستور الولايات المتحدة.

المؤسَّسة موضوعاً لرهان سياسي، كما سنرى فيما بعد. ولكن، إذا كانت المحكمة العليا للولايات المتحدة قد أصبحت موضوعاً لرهان سياسي، فذلك ربما أولاً، وقبل كل شيء، لأنها نفسها تأسَّست كسلطة سياسية.

ابتكار الدستورية، أو المحكمة العليا كسلطة سياسية

في صيغة استرعت الانتباه لاحظ ج. ب. نيتل (J. P. Nettl)، في عام ١٩٦٨، أن القانون في الولايات المتحدة «هو وحده السيد»[١]. فمن خلال توضيحه للدور الحاسم الذي يؤدّيه القانون، من جهة أولى، ومَنْ يحترف مهنة سنّ القوانين، من جهة أخرى، في ديناميات التغيير الاجتماعي التي تطبع هذا البلد، كان هذا المؤَلِّف يلاحظ أن القانون يجد نفسه فيه أنه حلَّ بشكلٍ ما محلّ الوظائف، التي يُنْظَر إليها، في دول أخرى، كوظائف متعلِّقة بالشأن السياسي، ومؤَسَّسَة بطريقة تعكس هذا الإدراك [٢]. وقد تُمَثِّل أهمية القانون، والعاملين في حقله في المجتمع الأمريكي، أحد الأبعاد المركزية لما جرى وصفه بالطابع «الاستثنائي» لهذا المجتمع[٣].

كيف استطاع القانون التوصل إلى ممارسة السلطة «السيدة» التي نُسِبَت إليه؟ إن من الممكن، لاعتبارات عامة متعلِّقة بالأيديولوجية الأمريكية، التي أُرسِيَت أُسُسها منذ وصول المستعمرين الإنكليز الأوائل، أن تسهم على الأرجح في تفسير ذلك. ومن المؤكَّد أن بعضاً من هذه الاعتبارات يتمثّل في الحذر من دولةٍ يُنْظَر إليها كمصدر تهديدٍ شبه وجودي

---

(١) J.P. NETTI, « The State as a Conceptual Variable «, World Politics,vol. 20, nº 4 (juillet 1968), p. 559, 574.

(٢) Ibid., p.586.

(٣) انظر بشكل عام: LIPSET, op. cit.

لممارسة الحريات الفردية، وفي التفوق الذي يُعزى إلى هذه الحريات، وإلى الخِيارات المستقلة زوراً، التي كشفتها ممارستها، وتقديسها المحتمل، وخاصة بفضل تبنّي *لائحة الحقوق* (Bill of Rights)، واتساع الخطاب المتعلق بالحقوق، وكذلك فصل السلطات المُتّجه إلى إضعاف هذه السلطات من خلال جعلها أكثر انتشاراً. لكن اعتبارات قانونية *بالمعنى الضيق للكلمة* شجَّعت أيضاً على بروز هذه السلطة «السيّدة» في بلاد يصنع القانون نفسه فيه من «دون الدولة»[1]، على حدّ تعبير كوهن تانوغي (Cohen-Tanugi).

إلَّا أن من الواجب أولاً الإشارة إلى التأثير المحتمل لتقاليد *القانون العام* (Common Law)، الذي يندرج فيها القانون الأمريكي، وإلى منظومة الاتهام المرافقة له. ففي هذه المنظومة، كان «كل طرف يقدِّم حججه في أثناء الدعوى، كما في أثناء إبرام عقد، وكانت فردية المصالح قوية، وهناك شعور بالمشاركة. وهذا ما كان مناقضاً لنزعة تدخل الدولة»[2]. وعلاوة على ذلك، ومن دون الحديث عن سمو القانون بشكل عام، فإن نصّ دستور الولايات المتحدة لم يطرح بقدر أقل سمو الدستور، والقوانين الاتحادية، وكذلك المعاهدات على قانون الولايات[3]. وبالمقابل، فإنه قبل إصدار المحكمة العليا للولايات المتحدة لقرارٍ في ٢٤ شباط ١٨٠٣، لم يفكِّر أي شخص ربما بطرح فكرة أن «القانون وحده هو السيد» في هذه البلاد.

والواقع أن ٢٤ شباط ١٨٠٣ يسجل يوماً مهماً في التاريخ القانوني والسياسي للولايات المتحدة، بل في تاريخ القانون الغربي والنظرية

---

(١) انظر: Laurent COHEN-TANUGI, Le droit sans l'État. Sur la démocratie en France et en Amérique, Paris, PUF/ Quadrige, 1992.

(٢) CHEVRETTE, op. cit.,p. 299.

(٣) المادة ٦، الفقرة ٢.

السياسية؛ فقد أعلنت المحكمة العليا في تلك البلاد حينذاك، بلسان رئيس المحكمة جون مارشال (John Marshall)، قرارها الشهير في قضية ماربوري ضد ماديسون (Marbury c. Madison)[1]، وعبَّرت حبكة هذا القرار عن التعارض الحاد بين الزمر المؤيدة للنزعة الاتحادية والمعادية لها، الذي استمرَّ قائماً بعد ١٥ عاماً من دخول الدستور الاتحادي حيز التطبيق. فبناءً على تحريض من الرئيس أدامز (Adams)، من الحزب الاتحادي، صوَّت الكونغرس، في عام ١٨٠١، على قانون يسمح بتعيين ٤٢ قاضي صلح جديداً في مقاطعتين قضائيتين اتحاديتين. وبالاستناد إلى هذا الإذن التشريعي، عيَّن أدامز أشخاصاً متعاطفين مع الاتحاد لشغل هذه المناصب، وثبَّت مجلس الشيوخ هذه التعيينات. إلَّا أن هذا التثبيت أتى عشية انتهاء مدة الولاية الرئاسية، لأن توماس جيفرسون، وحزبه المعادي للنزعة الاتحادية (المُسَمَّى أيضاً بالحزب الجمهوري)، كان قبل ذلك بوقت قليل قد فاز بالانتخابات الرئاسية. وفضلاً عن ذلك، فإن أدامز نفسه هو الذي كان، قبل شهر واحد من تولّي جيفرسون لمهامه، قد رفَّع جون مارشال، وزير خارجيته، إلى مرتبة رئيس المحكمة العليا، وطلب إليه الاستمرار في ممارسة وظائفه التنفيذية إلى حين انتهاء ولايته الرئاسية. وبصفته وزيراً للخارجية، كان مارشال إذاً مكلَّفاً بترسيم تعيينات القضاة الجدد، وتثبيت ولاية المعنيين. إلَّا أنه لم يكن لديه الوقت الكافي لتنفيذ كل الإجراءات الشكلية المطلوبة قبل انتهاء ولاية الرئيس أدامز وبدء ولاية جيفرسون. ونظراً لانزعاجهم من مناورات الحكومة السابقة المؤيدة للنزعة الاتحادية، سعى الجمهوريون من مؤيدي جيفرسون إلى معارضة نتائجها؛ فرفض جيمس

---

(١) Marbury c. Madison, 5 U.S. 137 (1803).

ماديسون (James Madison)، الذي عيَّنه جيفرسون وزيراً للخارجية، استكمال الإجراءات الشكلية الضرورية لتعيين قضاة الصلح، التي لم تكن قد أُنهيت قبل نهاية مدة ولاية أدامز. وفي هذا السياق أيضاً، ألغى الكونغرس، الذي أصبح جمهورياً، القانون الاتحادي، الذي كان قد أحدث المناصب الجديدة لقضاة الصلح.

ونظراً لعدم تمكّن ماربوري، القاضي الذي عيّنه أدامز، من تولّي مهامه قبل بدء الولاية الجمهورية، ورؤيته ماديسون يلغي تعيينه في منصب قاضي صلح، فقد قرّر إقامة الدعوى عليه أمام القضاء. كان الأساس القانوني لدعواه يستند إلى مادة من قانون السلطة القضائية لعام ١٧٨٩، كانت قد وسَّعت اختصاص الدرجة الأولى للمحكمة العليا، المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٣ من الدستور، بسماحه لها بإصدار *أوامر قضائية* (mandamus) موجزة في مسائل لم يُشَرْ إليها في نص هذه المادة الدستورية، إلَّا أن الأمر القضائي الذي كان ماربوري يبحث عنه كان يتعلّق بدقة بإصدار موجز أمر قضائي في سياق لم يستهدفه اختصاص الدرجة الأولى للمحكمة، وذلك على الأقل إذا ما تمسكنا بالنص الأصلي للدستور.

إن فحص الحجج، المعقَّدة والتقنية في آن معاً، التي يستند إليها ماربوري، لن يدخل في حديثنا. ويكفينا القول إنه بعد أن حكَم بأن حقَّه في شغل هذا المنصب كقاضي صلح كان قد وُلِدَ بمجرد التوقيع على صكّ تعيينه، فإن المحكمة العليا ذكَّرت بأنه عندما يتعلَّق تجسيد حقّ باحترام التزام قانوني، فإن الشخص الذي لم يُحترم حقه يستطيع، مبدئياً، المطالبة بتعويض قضائي. وعليه، فإن المسألة في هذه الحالة كانت في معرفة ما إذا كان لماربوري حقٌّ في الحصول على التعويض الدقيق الذي كان يطالب به. وكان المبدأ الذي يُناقَش، في هذه المرحلة، يتصل بإمكان إصدار السلطةُ

القضائية أمراً للسلطةَ التنفيذية للقيام بالحركة التي يُزْعَم أنها مُلْزمة قانوناً بفعلها. وقد قدَّرت المحكمة العليا أن السلطة التنفيذية لا تستطيع التفلّت من رقابة قضائية على قانونية أعمالها لمجرَّد أنها السلطة التنفيذية، ورأت أن المتغيّر الحاسم هو بالعكس طبيعة العمل الذي تتخذه. إلَّا أن المحكمة خلصت إلى أن المحاكم تستطيع معاقبة عدم الاحترام، نظراً لأن الدستور أو القانون الاتحادي يفرض واجباً قانونياً على السلطة التنفيذية.

إلَّا أن المسألة الشائكة للأساس القانوني لدعوى ماربوري تبقى قائمة؛ فقد حكمت المحكمة العليا، على هذا المستوى، بأن القانون الذي كان يستند إليه المدَّعي للمطالبة بأمر قضائي يجبر السلطة التنفيذية على إكمال إجراءات تعيينه، كان قد شوَّه اختصاص الدرجة الأولى للمحكمة، كما حُدِّد في الدستور. فقد كان هذا التنازع بين القانون الاتحادي والدستور يثير إذاً السؤالين التاليين: هل مثل هذا القانون صالح؟ وإن لم يكن كذلك، فهل يمكن للسلطة القضائية إعلانه غير صالح بسبب عدم احترامه للدستور؟ إن الابتكار الكبير للمحكمة العليا للولايات المتحدة في الحُكْم بقضية *ماربوري ضد ماديسون* يكمن في جوابها عن هذين السؤالين.

فقد أكَّدت المحكمة فيه بالفعل أن وجود دستور مكتوب، كدستور الولايات المتحدة، يهدف إلى الحدّ من سلطات الدولة، ويكشف عن أمنية واضعي الدستور بمعاملته كقانون أسمى. وانطلاقاً من ذلك، فإن على كل قانون عادي أن يكون مطابقاً للدستور، وذلك تحت طائلة إلغائه من جانب السلطة القضائية التي تنظر فيه بشكل نظامي. وتترافق هذه الخلاصة مع تأكيد أولوية السلطة القضائية عندما يتعلق الأمر، في النهاية، بتحديد المعنى الذي ينبغي إعطاؤه للقواعد القانونية، وخصوصاً القواعد الدستورية.

ولنذكِّر هنا بهذه الجملة الشهيرة للقاضي مارشال: «إن وظيفة القسم القضائي وواجبه هما بالتأكيد أن يقول ما هو القانون»[1]. ونظراً لأن من واجب المحكمة النظر في التنازع بين القانون، الذي كان ماربوري قد أسَّس دعواه عليه، والدستور، فقد كان عليها إعلان الأول باطلاً لعدم دستوريته. وعليه، فإن ماربوري لم يكن يستطيع، في مثل تلك الظروف، الطلب إلى السلطة القضائية مخالفة الدستور، وهذا ما قاد إليه حتماً طلبه إصدار أمرٍ قضائي ضد ماديسون.

إن مهارة رئيس المحكمة مارشال في هذا الحكم جديرة بالملاحظة؛ فقد أدان على طول الخط سلوك السلطة التنفيذية الجمهورية في ملف ماربوري، من دون أن تنجم، لهذا، عن إعلان لا دستورية القانون الذي كان ماربوري يؤسِّس دعواه عليه، نتائج ملموسة ومباشرة. وبتصرّفه على هذا النحو، كان مارشال يتجنَّب مواجهة مفتوحة مع الرئيس الجديد جيفرسون، الذي كانت شرعيته الديمقراطية أقوى. لكن مارشال، في الوقت الذي تجنَّب فيه مثل هذه المواجهة، أكد أولوية السلطة القضائية (وأولوية المحكمة العليا نفسها، من نواحٍ كثيرة) على السلطتين التنفيذية والتشريعية، بصفتها المُفَسِّر الأخير للدستور، ونصَّب السلطة القضائية كرقيب على عملهما في حال عدم مطابقة هذا العمل للدستور؛ ومَدَّ، علاوة على ذلك، مدى هذه القاعدة لتطبَّق على المستوى الاتحادي، بعد أن كانت قابلة للتطبيق في الولايات.

وفي السياق السياسي للعصر الذي أُعلِن فيه هذا الحُكْم، كان الأمر يتعلّق بانتصار كبير للمعسكر المؤيد للنزعة الاتحادية. وكما سنرى بعد قليل، فإن المحكمة العليا لم تتردد في السنوات التالية في الاستفادة من اختصاصاتها

---

(١) Marbury, op. cit., p.177.

الجديدة لتقوية التماسك القانوني للاتحاد. ومثل هذه النتيجة كان يتمناها علانية، من جهة أخرى، أنصار الاتحاد القوي في لحظة كتابة الدستور الاتحادي. فألكسندر هاملتون كان يؤكِّد، على سبيل المثال في عام ١٧٨٨، أن «الدستور يجب أن يكون معيارَ بناءٍ للقوانين، وكلَّما كان هناك تعارض واضح بينهما، فإن على القوانين أن تخلي مكانها للدستور»[١]. وقبل ذلك بعدّة أشهر، كان هاملتون نفسه قد امتدح، في كانون الأول ١٧٨٧، السلطة القضائية عندما اقترح إكساب القوانين فاعلية حقيقية، ولـمّا رافع لصالح إحداث محكمة عليا يتمثَّل أحد أدوارها في توحيد القانون عبر الولايات المتحدة[٢]. وقد أعطى الحُكْم في قضية ماربوري ضد ماديسون، بشكلٍ لا يمكن إنكاره، قواماً قانونياً لرؤيته السياسية. وكان يفعل ذلك من خلال اللجوء إلى بلاغة مغروسة في التجريد والمبادئ الكبرى التي من نتائجها نوع من عدم تسييس الممارسة التي انصرفت إليها المحكمة.

ومنذ إعلانه، شكَّل الحُكْم في قضية ماربوري موضوعاً لانتقادات حادة ودائمة، سواءً من جانب رجال القانون أم من جانب المنظِّرين السياسيين. وقد أُخِذَ على مؤَلِّفه القاضي مارشال، بشكلٍ خاص، أنه طرح صلاحية المقدمات المنطقية التي أسَّس عليها تفكيره، والنتائج التي خلص إليها، المؤيدة لأولوية السلطة القضائية في عملية التفسير الدستوري، كمبدأ مُسَلَّمٍ به بدل البرهنة على ذلك[٣]. كما

---

(١) HAMILTON, «The Federalist, nº 81 «, dans HAMILTON, MADISON et JAY, op. cit., p. 491.

(٢) HAMILTON, «The Federalist, nº 22 «, dans HAMILTON, MADISON et JAY, op. cit., p. 123-130.

(٣) من أجل جولة أفق على الانتقادات الرئيسة الموجَّهة ضد *ماربوري*، انظر: Laurence H. TRIBE, American Constitutional Law, 3º édition, vol. 1, New York, Foundation Press, 2000, p. 207-213.

هُوجِمَ أيضاً، من زاوية أكثر وضوحاً للعين المجرَّدة، طابع الرقابة القضائية على دستورية القوانين، الذي يُزْعم أنه مضاد للديمقراطية، نظراً لأن القوانين يصوِّت عليها مُنْتَخَبون يتولّون شرعية ديمقراطية لا يملكها قضاةٌ يمكن استدعاؤهم لإعلان أن هذه القوانين باطلة. إلَّا أنه سيكون من التبسيط جداً ألَّا نرى في هذا الحُكْم إلَّا تعبيراً عن إرادة قوة من جانب محكمة قضائية، أو حتى من قاضٍ فردي. إن من المؤكَّد أن رئيس المحكمة القاضي مارشال ينتمي إلى مفهومٍ ما للولايات المتحدة ولمستقبلها، مختلفٍ بشكل كبير عن مفهوم خصومه أصحاب المناصب في البيت الأبيض. كما أن من المؤكَّد أن توسُّع سلطات السلطة القضائية عن طريق تأكيد مبدأ الدستورية كان من شأنه تشجيع وضع برنامج مؤيّد للاتحاد موضع التطبيق بدل برنامج معادٍ له. وبالمقابل، فإن صياغة هذا المبدأ تمكِّن أيضاً أن يُنْظَر إليه كمبدأ ناجم عن إرادة تهدئة اللعبة السياسية الأمريكية، وبالأخص إفشال التعسّف الحكومي، في وقتٍ كانت فيه الأحزاب السياسية تتصرّف، بعد أن أصبحت في السلطة، كمالكة للدولة. وهذا ما أشار إليه مارشال نفسه حين وصف الولايات المتحدة كبلاد خاضعة لحُكْمِ القوانين بدلاً من خضوعها لحُكْمِ الرجال.

وفي كل الفرضيات، ومنها تلك التي تعترف بأن بعض الانتقادات المصوغة ضد *ماربوري* تمكنت من بلوغ هدفها، فإنه لا يمكن تجاهل واقع أن هذا الحُكْم عدَّل نهائياً بنية العلاقات بين السلطات القضائية والتشريعية والتنفيذية في الولايات المتحدة، وفي البلدان التي تبنَّت، فيما بعد، الرؤية المُقْتَرَحة فيها. والواقع، أن المحكمة العليا لهذا البلد، بإعلانها للحُكْم في قضية ملربوري، ابتكرت حرفياً مبدأ الدستورية (Leconstitutionnalisme)، وهو المبدأ الذي يتضمَّن في خطوطه الكبرى:

- أن الدستور يحتوي القواعد الأساسية والعليا القابلة للتطبيق في الدولة.

-أنه يعود للسلطة القضائية تأمين احترام هذه القواعد، من خلال إبطالها عند الحاجة للقوانين العادية المخالفة لها.

- أن هذه السلطة تشغل المكانة السامية عندما يتعلق الأمر بتحديد معنى هذه القواعد.

وإذا كانت تقاليد القانون العام تحتوي بعض الصيغ الجنينية لمثل هذا المبدأ(١)، فإن الحُكْم في قضية ماربوري كرَّسته بطريقة ساطعة، وقام هكذا بثورة قانونية حقيقية.

وبعد قرن من الزمن، هاجرت هذه الثورة إلى أماكن مختلفة من العالم(٢)، وأدى بروز مبدأ الدستورية، بالإضافة إلى ذلك، إلى إثارة مجادلات لا نهاية لها استمرت في طبع المجتمعات التي لا يزال فيها هذا المبدأ نافذاً، واتصلت «بالنزعة القضائية النشِطة» (L'activisme judiciaire) و«بحُكْم القضاة» (gouvernement des juges). وأخيراً، فإن المحكمة العليا للولايات المتحدة، بابتكارها لمبدأ الدستورية، كانت تضيف إلى السلطات القضائية التي تملكها سلطة سياسية ضخمة استعملتها بطرق مختلفة عبر العصور. لننظر بشكل موجز جداً إلى المراحل البارزة لتطور هذه السلطة.

الأولى من هذه المراحل، كانت مرحلة توطيد الوحدة القومية؛ فقد أدَّت المحكمة العليا بالفعل دوراً أساسياً في بناء الأمة (nation-Building) في

---

(١) انظر على سبيل المثال: le dictum du Lord Chief Justice Coke dans le Dr. Bonham'sCasede 1610 (8 Coke Rep. 107, 116-121 C.P. 1610): «When an Act of Parliament is against common right and reason, the common law will control it and adjudge such Act to be void».

(٢) يشكل مبدأ الدستورية، مع بعض الاختلافات، جزءاً من القانون الدستوري في كندا، وجمهورية ألمانيا الاتحادية، وإسبانيا، وإيطاليا، وجنوب أفريقيا بشكل خاص.

هذه البلاد شديدة التنوّع، والموحَّدة أصلاً بفعل عدد قليل من الأشياء. وهنا أيضاً، أسهم رئيس المحكمة القاضي مارشال بقوة في هذا المشروع، وذلك إلى حين مغادرته المحكمة في عام ١٨٣٦. فمنذ ١٨٠٣ إلى ١٨٣٦، قاد بالفعل المحكمة لتشجيع توسّع الاختصاصات الاتحادية ولتفسيرها بطريقة مقيِّدة بالأحرى لاختصاصات الولايات. وهكذا وسَّعت المحكمة، برئاسته، مدى بند سمو القانون الاتحادي على قوانين الولايات، وأوضحت بدقة نتائج مبدأ سمو الدستور على قوانين الولايات. وحكمت، بشكل خاص، بأن الولاية، وهي في حالتنا هذه ولاية جورجيا، لا تستطيع بموجب قانون تصدره إبطال تنازلٍ عن أراضٍ سبق أن تمّت الموافقة عليه لصالح أفراد، رائيةً أن مثل هذا الإبطال هو بمنزلة طعنٍ لا دستوري بالالتزامات الناجمة عن «عقد»، الأمر الذي يُعَدُّ كله مخالفاً للمادة ١، الفقرة ١٠، من الدستور[١]. وهكذا، أبطلت المحكمة العليا، للمرة الأولى، قانوناً ولائياً تطبيقاً لمبدأ الدستورية. وفي قضية تضع موضع الاتهام مصادرة ولاية فرجينيا أراضي شخصٍ يُكِنّ بالولاء لبريطانيا، تابعت المحكمة عملها بالحكم بأنها مختصّة بإعادة النظر بقرارات محاكم الولايات التي تتناول قضايا عائدة للقانون الاتحادي، أو متعلقة بتفسير الدستور. وشرحت موقفها بالخصوص بأن الشعب الأمريكي كان قد اختار الحدّ من سيادة الولايات حين تبنّى دستوراً يقيّد من زوايا عِدَّة سلطات هذه الولايات[٢]. وبقيامها بذلك، كانت المحكمة العليا تؤكِّد دورها التوحيدي والتسووي لتفسير القانون الدستوري والقانون الاتحادي للولايات المتحدة. لكن

---

(١) Fletcher c. Peck, 10 U.S. 87 (1810).

(٢) Martin c. Hunter's Lessee, 14 U.S. 304 (1816).

المحكمة العليا عرضت، ربما في حكمها بقضية ماككيلوش ضد ماريلاند (McCulloch c. Maryland)، بالشكل الأوضح رؤيتها الاتحادية بحزم لمستقبل الولايات المتحدة[1].

فعلى أساس أزمة اقتصادية ومالية خطرة، كانت ولاية ماريلاند قد أصدرت قانوناً لفرض رسم على إصدار المصرف القومي للولايات المتحدة لسندات، وهو رسم كان المصرف قد رفض أداءه. كان السؤال الرئيس المطروح في النزاع يدور حول معرفة ما إذا كان الكونغرس يملك اختصاص التشريع لإقامة مصرف قومي، كما كان قد فعل، وكانت ولاية ماريلاند تجيب عن هذا السؤال بالنفي، لأن الولايات لم تكن قط قد تنازلت لصالح الحكومة الاتحادية عن سلطتها بالتشريع المتعلق بالمصارف، وبتنظيمها، وخاصة لأن الدستور لم يكن يعترف لهذه الحكومة إلَّا باختصاص نوعي محدود نسبياً. وهذا المفهوم، الذي يعبّر عن مذهب *حقوق الولايات* (State rights) المعادي للاتحاد، كان يجعل من الولايات، بشكلٍ ما، الجهة الرئيسة المُمْسِكة بالسيادة، ويسعى لأن ينحو بالحكومة الاتحادية لوضعٍ مندوبٍ بسيطٍ لهذه الولايات. لكن المحكمة العليا رفضت هذه الأطروحة، وأكَّدت بالعكس أن السلطة الاتحادية لا تستمد مصدرها من الولايات، وإنما من الشعب الأمريكي، الذي لديها صلة مباشرة به. وتابعت المحكمة مُفَسِّرَة بطريقة ليبرالية جداً نصَّ الدستور القائل إن «الكونغرس يستطيع سنَّ كل القوانين التي ستكون ضرورية ومناسبة لوضع السلطات التي أسندها إليه الدستور موضع التنفيذ»[2]. فهذا النص، يمنح الحكومة الاتحادية، بالإضافة إلى السلطات

---

(١) McCulloch c. Maryland, 17 U.S. 316 (1819).

(٢) المادة ١، الفقرة ٨. ترجمة: MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *op.cit.*, p.8.

المُفَصَّلَة فيه بصراحة، سلطات فرعية واسعة جداً عندما يتعلق الأمر بقوانين تهدف إلى تسوية مشكلات لها بُعْدٌ قومي. وفي حالتنا هذه، فإن القانون الاتحادي، بإحداثه للمصرف القومي، كان إذاً صحيحاً لهذا السبب. ولهذا، أعطت هذه النتيجة الحق للمصرف ضد ولاية ماريلاند. وهكذا، طرح الحُكْم في قضية ماككيلوش أخيراً مبدأ التفسير التطوري للدستور بغية تأمين تكيُّفه مع الظروف المتغيرة للمجتمع. إلَّا أنه كان من البديهي، برأي مؤيدي الاتحاد من أمثال مارشال، أن عمل الحكومة الاتحادية سيكون قادراً على مواجهة تحديات المستقبل بسهولة أكثر من قدرة عمل الولايات على ذلك. وكان على هذا الحُكْم أن يُعبِّد الطريق أمام أحكام عِدَّة أخرى، كانت ستشارك في الأيديولوجية نفسها الداعية إلى حكومة مركزية قوية، سيكون وضعها سامياً بالنسبة للولايات(١). وقد لعب تفسيرٌ واسعٌ جداً للاختصاص الاتحادي في مادة التجارة دوراً حاسماً في هذا الصدد(٢).

وقلما كانت هناك حاجة للتوضيح بأن تبنّي المحكمة العليا لهذه السياسة القضائية الاتحادية جعل الإعلان عن لادستورية قوانين اتحادية أمراً نادراً بالأحرى. إلَّا أن الإعلان الثاني بتاريخه بعد الإعلان عن الحُكْم في قضية ماربوري في عام ١٨٠٣ يستحق أن يُشار إليه، طالما كانت نتائجه مشؤومة. ففي الحُكْم بقضية سكوت ضد *ساندفورد* (Scott c. Sandford)(٣)، أعلنت المحكمة بالفعل أن «تسوية ميسوري» في عام ١٨٢٠ مخالفة

---

(١) كان الأمر يتعلّق هنا بسلطات رفع الرسوم، وجبايتها، واقتراض المال، وتنظيم التجارة.

(٢) انظر: Thierry CHOPIN, La République « une et indivisible.» Les fondements de la Fédération américaine, Paris, Plon, 2002.

(٣) انظر من بين قضايا أخرى: Gibbona c. Orden, 22 U.S.(1824).

للدستور؛ وكانت هذه التسوية تكرس وجود مناطق في الولايات المتحدة كان الرق مُحَرَّماً فيها. وكانت المحكمة قد نظرت في هذه المسألة بناءً على طلب دريد سكوت، وهو عبدٌ كان سيده قد أتى به من ميسوري، الولاية التي تبيح العبودية، إلى إيلينوا، وهي ولاية تحظرها. كان سكوت يؤكّد أنه أصبح حراً بمجرد وصوله إلى إيلينوا، وهو ادعاء رفضته المحكمة مشيرة بالخصوص إلى أن الأسْوَد لا يمكن أن يصبح مواطناً. وعلى الرغم من أنها استطاعت الاعتقاد أنها، بفصلها بهذه الطريقة، تهدئ العلاقات المتوترة للغاية بين ولايات الشمال والجنوب، كانت نتيجة هذا الحكم بالعكس تأجيج الصراع[1]. وكان على هذا الاجتهاد أن يلازم المحكمة العليا والولايات المتحدة لمدة طويلة.

أما المرحلة الثانية الكبرى لتثبيت المحكمة العليا كسلطة قضائية وسياسية فترتبط بإدارتها لمحاولات استخدام الدستور كأداة بهدف الحفاظ على وضع اقتصادي راهن مطبوع بدينامية تحررية للغاية. وكما في قضية دريد سكوت، ولكن في مستوى آخر، كشفت الأحكام التي أُعلِنت حول هذه المسألة عن توتر بين الحرية الاقتصادية (لرب العمل أو المشروع) والمساواة (مع الفرد المعطوب، مهما كان وضعه الشخصي). وقد حلَّت المحكمة في البداية هذا التوتر لصالح الحرية الاقتصادية، الأمر الذي كان أيضاً طريقة للحفاظ على استقلالية الولايات في وجه حكومة مركزية مزعجة أكثر فأكثر[2]. ففي سلسلة من الأحكام التي أعلنتها بين عامي ١٨٧٠ و١٩٣٥ تقريباً، لجأت المحكمة بالفعل إلى مذهب الإجراءات

---

(١) Scott c. Sandford, 60 U.S. 393 (1856).

(٢) GRISSWOLD, op. cit.,p. 104.

القانونية الموضوعية (substantive due process) من أجل تفسير التعديلين الخامس والرابع عشر للدستور بطريقة تعطي فيها الأولوية بشكل منهجي للحرية الاقتصادية للمشاريع. كما طبَّعت، بالاستناد إلى حجج دستورية، القانون العام الذي كان، في ذلك العصر، يحكم قانون العقود، ويقوْنن فلسفة تحررية. وفي هذا السياق، كان كل تدخل تشريعي قائم على اهتمام بالمساواة والعدالة الاجتماعية محكوماً عليه باللادستورية لأن مثل هذا التدخل كان، برأي المحكمة، مشابهاً لتدخل غير قانوني من الدولة في دائرة تعاقدية يجريها متعاقدون، يُفْتَرض أنهم متساوون، بتنظيم علاقاتهم الشخصية وكيفية استعمالهم لأموالهم بطريقة تعكس خيارات حرّة وواضحة. ووفقاً لهذه الطريقة في الرؤية، لم يكن من المهم كثيراً أن يكون أحد المتعاقدين مشروعاً كبيراً والآخر طفلاً قاصراً.

ويُعَدّ الحكم في قضية لوتشنر ضد نيويورك (Lochner c. New York) الحكم الأنموذجي لهذا التيار القضائي[1]، وفيه قضت المحكمة العليا بأن القوانين الهادفة إلى تنظيم قواعد العمل كانت تعتدي بلا حق على الحرية التعاقدية لطرفَيْ عقد العمل، وهي الحرية التي يضمنها *بند* الإجراءات القانونية (due process clause) في التعديل الرابع عشر للدستور الأمريكي. وقد ألغت المحكمة، في هذه الحالة، قانوناً كان يحظر، في ميدان المخابز، إبرام عقد ينص على عدد ساعات عمل في الأسبوع أعلى من العتبة المُحَدَّدة في القانون. والواقع، الجدير بالملاحظة أن المحكمة، في الوقت الذي كانت فيه تضفي طابع القداسة على حق الملكية والحرية الاقتصادية، لم تتردّد في الحكم بصحة دستورية القيود التي وضعتها الولايات على التعبير السياسي

(١) انظر: ZOLLER, op.cit.,p. 40

المُخالف أو التحريضي، وخاصة التعبير ذي الولاء الاشتراكي[١]، وذلك على الرغم من التعديل الأول للدستور الذي يضمن حرية التعبير.

وقد طُرِحت القضايا التي أثارها هذا الاجتهاد القضائي «الاقتصادي» للمحكمة العليا بحِدَّة أشد في أثناء أزمة الثلاثينيات، لأن المحكمة شرعت، بطريقة منظَّمة، في إبطال كل القوانين الاجتماعية التي عمل فرانكلين روزفلت على تبنيها في إطار برنامجه للسياسة الاقتصادية الجديدة[٢]. وكان على روزفلت التهديد بالعمل على التصويت على قانون يزيد فيه عدد قضاة المحكمة العليا، وأن يعيِّن فيه، بعد ذلك، قضاة يشاطرونه توجهاته الأيديولوجية، لكي تدفن المحكمة فلسفتها الاقتصادية الدستورية التحررية[٣]. وبالمقابل، تبنَّت المحكمة سياسة عدائية أكثر بكثير فيما يتعلق بالرقابة الدستورية على القوانين المقيّدة للحرية السياسية. سجل هذا الأمر بداية المرحلة الكبرى الثالثة للنشاط «السياسي» للمحكمة العليا.

وتتميّز هذه المرحلة الثالثة بشكل من النشاط «اليساري»، الذي قطع بالأخص صلاته بالنشاط «اليميني» للمرحلة السابقة. وهي تشكل في الواقع ردّ المحكمة العليا على *حركة الحقوق المدنية* (civil rights movement) التي كانت قد برزت بعد الحرب العالمية الثانية، وتقع ذروتها بين ١٩٥٠ و١٩٧٥.

لنذكِّر بأن وجه المجتمع الأمريكي تغير كثيراً غداة الحرب العالمية الثانية؛ فبعد أن شاركت على قدم المساواة في المجهود الحربي، أخذت الأقليات العرقية،

---

(١) Lochner c. New York, 198 U.S. 45 (1905)

(٢) انظر على سبيل المثال: Gitlow c.New York, 268 U.S. 652 (1925); Whitney c.California, 274 U.S.357 (1927).

(٣) انظر بشكلٍ خاص: A.L.A.schechter Poultry Corp.United States, 295 U.S. 495 (1935).

وخاصة الأفرو- أمريكيين، والنساء، تطالب من الآن فصاعداً باندماجها الاجتماعي في زمن السلم. وكانت الدينامية مواتية بشكل خاص بسبب الوعي الذي أثارته الأهوال النازية، فارتسمت تعبئة دولية ضد التمييز والعِرقية. وجرى حينذاك تبني استراتيجيات عديدة للنضال ضد التمييز، لكن إحداها ستبدو مثمرة بشكل خاص؛ والمقصود بها إستراتيجية اللجوء إلى المحاكم. وقد كانت هيئات الدفاع عن حقوق الأفرو- أمريكيين، مثل الرابطة القومية لتقدم الشعب الملوَّن (National Association for the Advancement of Colored People) (NAACP) هي التي ستحقق النجاحات الأكثر سطوعاً.

حينذاك، كانت المحكمة العليا نفسها تمرّ بمرحلة انتقالية، ففي ١٩٥٣ أصبح إيرل وارن (Earl Warren) رئيساً لها، وأشرف على ثورة حقيقية للقانون الدستوري وللمجتمع الأمريكي في آن معاً. وقد عبَّر إرث محكمة وارن عن نفسه، بالأساس، في توسّع لا سابق له في مدى الحقوق الفردية، التي سبق أن كانت مضمونة في لائحة الحقوق، لكنها كانت تشكل غالباً موضوعاً لتفسيرات محافظة. إلَّا أن هذا التوسع، الذي يضع قيد التساؤل أسس المجتمع الأمريكي التقليدي موضع السؤال، سيُرْفَض فيما بعد.

وتستحق أربعة أبعاد رئيسة للعمل الذي أنجزته المحكمة العليا في ذلك العصر فحصاً موجزاً. فإسهام المحكمة برئاسة وارن كان، أولاً، مهماً نتيجة التغيير الكبير الذي عملته فيما يتصل بمفهومها للمساواة بين الأفراد. فبينما كانت المحكمة قد شَرْعنت، في الماضي، الفصل العنصري الساري في عدة ولايات باسم مذهب «المنفصل ولكن المتساوي»[1]، غيرت كلياً رؤيتها في الحكم الصادر

---

(١) يُعْتَمد قرار الحكم في قضية , (West Coast Hotel.Parrish,300U.S. 379 1937) عموماً لكونه وضع حداً لهذا التيار الفقهي.

بقضية براون ضد مجلس التعليم في توبيكا (Brown c. Board of Education of Topika)[1]. فهذا الحكم سيحدث تفكيكاً في الآليات القانونية والمؤسَّساتية للفصل العنصري، وهي عملية ستمتد على مدى سنوات عدّة برغم كل شيء. كما وسَّعت المحكمة برئاسة وارن، ثانياً، مدى الرقابة القضائية على دستورية القوانين التي تسنّها الولايات كثيراً. فمن خلال استعمالها لمذهب «الدمج»، قضت المحكمة بأن «بند الإجراءات القانونية في التعديل الرابع عشر كان قد دمج في القانون الاتحادي الأعلى، الذي يمكن الاحتجاج به في وجه الولايات، غالبية ضمانات لائحة الحقوق (ولكن ليس كلها)[2]. وبقدر ما كانت فيه غالبية القوانين التمييزية في ذلك الحين من فِعْلِ الولايات تأكَّدت المحكمة هكذا من تغليب قانون اتحادي أكثر حيادية على هذه القوانين، قانون هو بكل الفرضيات أقل عداءً بالتأكيد للأقليات العِرقية. وهكذا، تناقص من جراء ذلك هامش الاستقلال، الذي كانت الولايات تتصرّف به بموجب البنية الاتحادية للبلاد. وقد دعَّمت المحكمة برئاسة وارن، ثالثاً، «جدار الفصل» القائم في الولايات المتحدة بين المؤسَّسات الحكومية والدين. وفي ذلك العصر، مُنِعَت، بشكل خاص، الصلاة الإجبارية في المدرسة العامة[3]. ففي بلاد متديِّنة بشكل عميق كالولايات المتحدة لم يكن مثل هذا القرار أمراً مُسَلَّماً به. كما وسَّعت المحكمة العليا في عهد وارن، أخيراً ورابعاً، مدى حماية حرية التعبير بشكل كبير، وخصوصاً حرية النقد والتعبير عن الرأي المُخَالف، التي كان من الممكن قبل ذلك أن تُمْنَع بسهولة[4].

---

(١) Plessy c. Ferguson, 163 U.S. 537 (1896)

(٢) Brown c. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)

(٣) Zoller, op.cit., p. 47.

(٤) انظر بشكل خاص: Engel c. Vitale, 370 U.S. 421 (1962)

لقد أسهمت المحكمة برئاسة وارن في تحويل المشهد القانوني والسياسي الأمريكي بشكل جذري، وأحكامها هي أيضاً تلك التي أثارت القدر الأكثر من الاهتمام على المستوى الدولي. إلَّا أن استبدال الرئيس وارن بوارن برغر (Warren Burger) في عام ١٩٦٩ سيُبْطئ زمن الإصلاحات. وإذا كان من العدل القول إن المحكمة برئاسة برغر ستواصل، في مرحلة زمنية أولى، «لَبْرَلَة» القانون الدستوري الأمريكي التي جرى الشروع فيها في ظلّ رئاسة وارن للمحكمة، فإن هذه الدينامية ستبدأ في التعثّر في منتصف السبعينيات تقريباً. وإذا كان هناك من قرار حُكْمٍ في عهد برغر يندرج في السياق الليبرالي لمحكمة وارن، فإنه الحُكْم الشهير في قضية راو ضد واد (Roe c. Wade)[1]. فقد قررت المحكمة العليا فيه أن القانون الصادر في ولاية تكساس، الذي يُجَرِّم الإجهاض، إلَّا إذا كانت حياة الأم، برأي طبيب، مُهَدَّدة، هو قانون مقيِّدٌ بطريقة لا دستورية لحق هذه الأم في الحياة الخاصة، وهو حقٌّ يتضمَّن الحق في تقرير وضع حدٍّ للحَمْل. وبما أن الدستور الأمريكي لم يكرِّس صراحةً أي حق في الحياة الخاصة، الأمر الذي يُعَدُّ مثيراً للاهتمام، فقد توصَّلت المحكمة إلى هذه النتيجة من خلال الاستناد إلى سوابق، وإلى الفلسفة المُلْهِمة للدستور. والعنصر الآخر الجدير بالملاحظة، هو أن المسألة الدستورية جرى التطرق إليها في هذا الحُكْم من وجهة نظر المرأة، بما أن مسألة الوضع القانوني للجنين (وحقوقه المحتمَلة) سُحِبَت من الجدال. إلَّا أن هذه النتيجة الخاصة، وهذا المفهوم لتفسير الدستور الذي فضَّلته المحكمة العليا في دعوى راو ضد واد سيُثيران إحدى أهمّ المجادلات السياسية والقانونية في العقود الأخيرة في الولايات المتحدة. وقد كان *راو* الحافز لمطالبات حراكٍ محافِظٍ جديد سيبرز في بداية الثمانينيات.

---

(١) انظر بشكل خاص: New York Times s. Sullivan,376 U.S. 254 1964)

وإذا كان وجود هذا الحراك لم يتبلور حقاً إلَّا في لحظة انتخاب رونالد ريغان للرئاسة، فقد كان من الممكن الإحساس بشيء من العودة إلى مفاهيم محافظة في بعض قرارات المحكمة في عهد برغر، وخاصة في مادة حرية التعبير[1]. ففي عام ١٩٨٦، خلف وليم رينكويست (William Rehnquist) برغر في رئاسة المحكمة، كما عُيِّنَ في المحكمة، فيما بعد، قضاةٌ «محافظون» مثل ساندرا داي أوكونر (Sandra Day O'Connor)، وأنطوني كينيدي (Anthony Kennedy)، وأنطونين سكاليا (Antonin Scalia) بشكل خاص. ولكن، إذا كانت المحكمة برئاسة رينكويست قد بدت محافظة في بعض الميادين، كما يشهد على ذلك حجزها لبرامج التنمية الاجتماعية (affirmative action)[2]، إلَّا أنها ستخيب آمال الأوساط الأكثر محافظة، وخاصة برفضها الانقلاب على قرارها في قضية راو ضد واد[3]. وستتحوّل المحكمة برئاسة رينكويست بالمقابل في موضوع الاتحادية، وهو ميدان ستظهر فيه أكثر انفتاحاً بكثير من المحاكم السابقة حول فكرة حماية استقلال الولايات من محاولات اجتياح السلطة المركزية لاختصاصاتها[4].

وعلى الرغم من أن الثورة المحافظة الجديدة التي كان بعضهم يتمنى قدومها لم تكتمل على يد المحكمة في عهد رينكويست، فإن العقدين الأخيرين كشفا مع ذلك عن الأفكار الكبرى الثلاث التي يمكن أن تتمفصل حولها ثورة من هذا النمط. أولى هذه الأفكار هي التفسير

---

(١) Roe c. Wade, 410 U.S. 113 (1973)

(٢) انظر: Zoller, op.cit., p. 47

(٣) Adarand Constructors, Inc. c. Pena, 515 U.S. 200 (1995)

(٤) Planned Parenthood of Southeastern Pennsylvania v. Casey, 505 U.S. 833 (199)

الدستوري؛ فالاجتهاد القضائي لمحكمة رينكويست اتَّسَم بالفعل بجدلٍ حادٍّ بين قضاة مناصرين لمفهوم ديناميكي للدستور، لا يجمِّد معناه عند الفكرة التي كان من الممكن للآباء المؤَسِّسين أن يكوِّنوها عنه، وأنصار مفهومٍ «أصيلٍ» كما يقال للدستور، يرون أن معنى النصوص الدستورية ومداها تحدِّدهما نية الآباء المؤَسِّسين التي يبيّنها تفسيرٌ حرفيٌّ لنصِّه. وقد كانت الرهانات كبيرة لأن انتصار أنصار الأصالة قد يقود على الأرجح إلى قلب أحكام «ليبرالية» كبرى عديدة، تعود إلى عهدَي وارن وبرغر، بدءاً بالحكم في قضية راو ضد واد. أما الفكرة الكبيرة الثانية لثورة محافظة جديدة محتملة فتتصل أيضاً بالتفسير الدستوري، وبالأخص بمسألة معرفة ما إذا كان من الملائم اللجوء إلى مصادر قانونية دولية أو أجنبية في لحظة تفسير الدستور. وهذا الأمر يطرح في الواقع مسألة التقوية الممكنة للاستثنائية القانونية في الولايات المتحدة[1]. وأخيراً، فإن حصان المعركة الثالث للمحافظين الجدد هو العودة إلى تفسير تحرري للدستور حينما يتعلق بالحكم على دستورية تنظيم الدولة في الدائرة الاجتماعية الاقتصادية. وبتعبير آخر، المطالبة تقريباً بعودة إلى فلسفة الحكم في قضية لوشنر في عام ١٩٠٥[2].وإذا كانت محكمة رينكويست قد بدت بالأحرى فاترة في هذا الصدد[3]، فإن شيئاً لا يضمن أن تبقى على هذه الحال لمدة طويلة، وخصوصاً إذا نظرنا إلى

---

(١) انظر بشكل خاص: Printz c. United States, 521 U.S. 898 (1997).

(٢) انظر على سبيل المثال الجدال الحاد في: Printz, ibid, بين القاضي سكاليا (Scalia)، المعترض على مثل هذه الدعوى وهو يمثِّل الغالبية في هذه الحالة، والقاضي براير (Breyer)، الذي يمثِّل الأقلية.

(٣) انظر: R.E.BARNETT, Restoring the Lost Constitution: The Presumption of Liberty, Princeton, Princeton University Press, 2004.

التغيّرات الأخيرة في داخل المحكمة. وبالفعل، فإن ذهاب رئيس المحكمة رينكويست في عام ٢٠٠٥، وتقاعد القاضية «المحافظة» ساندرا داي أوكونر، في عام ٢٠٠٦، وهي التي بدت في غالبية الأوقات وسطية، واستبدالها بقاضيَيْن عيَّنتهما إدارة جمهورية أكثر استعداداً بكثير للنضال في سبيل نزعتها المحافظة من الإدارات السابقة، يمكن أن يُغيِّرا المُعطى.

المحكمة العليا كرهان سياسي

تمثِّل الرقابة التي تمارسها المحكمة العليا اليوم، كما في الأمس، رهاناً أساسياً للجدل السياسي الأمريكي؛ إلَّا أن من الممكن، بعد عدَّة محاولات غير مثمرة، أن تُنْجَز قريباً الثورة المحافظة الجديدة، التي بدأت منذ عشرين عاماً تقريباً. ويبدو أن تعيين الرئيس بوش لجون روبرتز (John Roberts) رئيساً للمحكمة، وتسمية صموئيل أليتو (Samuel Alito) بديلاً عن ساندرا داي أوكونر، سيقوي بالفعل الفريق المحافظ في المحكمة. وفضلاً عن ذلك، فإنه لا يمكن الافتراض بأن القاضي الليبرالي جون بول ستيفنز (John Paul Stevens)، الذي لا يزال في منصبه برغم بلوغه من العمر ٨٧ عاماً، سيبقى فيه أيضاً لمدة طويلة. وأخيراً، فإن القاضي أنطوني كينيدي، المعروف تقليدياً بتصويته المتأرجح منذ تعيينه في عام ١٩٨٨، أبدى مؤخراً اتجاها لأن يصطف مع المحافظين في المحكمة بعد أن شكَّل هؤلاء الغالبية فيها، في حين أنه كان يميل إلى دعم الليبراليين أو الوسطيين حين كانوا يمثِّلون الغالبية. وفي اللحظة التي يكتمل فيها عهد جورج دبليو بوش على الصعيد السياسي، لا يمكن استبعاد استمراره على الصعيد القانوني. ويبدو أن قرارات حكم أخيرة تتيح المجال للتنبؤ بهذا الأمر. وهذه هي الحالة،

بشكل خاص، في الحكم بقضية *كونزاليس* (Conzales) التي أعلنت فيها المحكمة، للمرة الأولى منذ الحكم في قضية راو ضد واد، صحة قانون اتحادي يحظِّر بعض نماذج الإجهاض، قالِبةً بذلك الحكم الصادر في عام ٢٠٠٠[1]؛ فقد لعب تغيير العاملين في المحكمة دوراً حاسماً في هذا التحوّل بالاجتهاد القضائي، كما لو أن الأمر جرى بمحض المصادفة. ويبقى أن نرى ما إذا كانت مثل هذه التحولات ستحدث بخصوص مسائل أخرى مثيرة للغاية لنزاعات كمسألة الفصل بين الكنيسة والدولة. إلَّا أن التعقل يبقى جائزاً، نظراً لأن محاولات السلطة السياسية لتحويل المحكمة على المدى البعيد إلى أداة فشلت غالباً. فعلى هذه المحكمة، بعد كل شيء، الاستمرار في أن تؤمِّن لنفسها شيئاً من هامش الاستقلال إذا ما تمنَّت حقاً الاستمرار في ممارسة سلطتها القضائية والسياسية...

---

(١) انظر: Kelo c. New London, 545 U.S. 469 (2005).

Gonzales c. Carhart, 550 U.S. (2007), renversant Stenberg c. Carhart, 530 U.S. 914 (2000).

القسم الرابع

السياسات العامة وتطورها

الفصل الحادي عشر
السياسة الاقتصادية

بقلم: مارك براولي وبيار مارتان

لمـَّا أدى الرئيس جورج دبليو بوش القسم في بداية عام ٢٠٠١، كان هو وإدارته يرثان وضعاً يُحْسَدان عليه؛ فالحكومة الأمريكية كانت تعلن حينذاك عن فائض ضخمٍ في الميزانية، واقتصاد البلاد كان قد استفاد من عقدٍ من النمو السريع المطبوع بمعدلات للبطالة والتضخم هي من بين الأدنى في العالم الغربي. أما بقية القصة فهي معروفة؛ إن هذا الوضع الملائم لم يدُم إلَّا لبضعة أشهر. ففي إثر الأحداث المأساوية لـ ١١ أيلول ٢٠٠١، أدى دخول الولايات المتحدة الحرب في أفغانستان والعراق، وتصاعد أسعار النفط، إلى وضع الاقتصاد الأمريكي أمام امتحان جدّي، فكيف تخلَّص هذا الاقتصاد منه؟ وماذا حلَّ بميزانية الحكومة الأمريكية؟ وكيف تأقلمت السياسات الاقتصادية مع هذه التحديات الجديدة؟ وبماذا يُشَبَّه الوضع في لحظة مفصلية يمكنها رؤية الديمقراطيين يسترجعون في آن معاً الرئاسة والكونغرس في تشرين الثاني ٢٠٠٨؟ للإجابة عن هذه الأسئلة من المناسب تفحّص تأثير هذه الصدمات الخارجية، لكن من الضروري أيضاً

شرح كيف صيغت السياسة الاقتصادية الأمريكية، ووضعِت موضع التنفيذ، لكي نفهم بشكل أفضل إلى أي حدّ يمكن لحكومة الولايات المتحدة التأثير في اتجاه الاقتصاد الأقوى في العالم.

أدوات السياسة الاقتصادية

لَّما نتكلم عن أدوات قابلة لأن تسمح للحكومة بتوجيه الاقتصاد والتأثير فيه، نشدِّد عادة على سلسلتين من التدابير؛ الأولى تتعلق **بالسياسة الضريبية**، ونعني بها مجموع التدابير المتعلقة بجباية المداخيل الحكومية وإعادة توزيعها، فمن خلال إنفاقها كثيراً أو قليلاً، تعيد الحكومة نقوداً إلى المستهلكين من أجل تنشيط الاقتصاد. أما السلسلة الأخرى من الأدوات فتتعلق **بالسياسة النقدية**، التي تكمن في إدارة الكتلة النقدية من خلال تحديد معدلات الفائدة ومعدلات أسعار الصرف.

تقوم السياسة الضريبية بشكل رئيس على عنصرين أساسيين؛ **الميزانية والضرائب**. فنفقات الحكومة الاتحادية مهمة إلى حدّ يجعلها ذات تأثير كبير على الاقتصاد، وهي تنفق بطرائق مختلفة، من شراء الأسلحة ذات الدقة التقنية العالية إلى استهلاك كمية ضخمة من الورق. وهذه النفقات تخلق طلباً على الأموال والخدمات؛ وهي ضخمة بحيث تجعل الحكومة قادرة على السعي للتأثير على الطلب من خلال الطريقة التي تدير بها نفقاتها. ويجري تمويل هذه النفقات إما عبر الضرائب أو القروض. ولهذا السبب، يمكن للنفقات الحكومية غالباً الحدّ من القدرة الشرائية للمستهلكين. ويشكل تقييم فارق الأثر الحاسم بين النفقات الحكومية ونفقات المستهلكين موضوعاً لجدلٍ كامل بين الاقتصاديين، لكن الحكومة تستطيع أيضاً، من

خلال قدرتها على فرض الضرائب، استخدام السياسة الضريبية من أجل تنشيط الطلب في مرحلة الركود.

هذه الإستراتيجية الأخيرة، المستوحاة من كينز (Keynes)، هي التي وُضِعَت موضع التطبيق في سنوات الثلاثينيات والأربعينيات من أجل إخراج البلاد من الكساد الكبير. وتتفق غالبية الاقتصاديين، في أيامنا هذه، على القول إن الاقتصاد لا يحتاج إلى هذا المقدار من التنشيط الناجم عن النفقات العامة. ولهذا السبب يجري التشجيع بالأحرى على خفض الضرائب والرسوم. ويعتقد الليبراليون الجدد (المحافظون والمحافظون الجدد) بأن الاقتصاد نُشِّطَ بفضل تزايد نفقات المستهلكين أكثر بكثير مما بفضل تنسيقٍ بين الضرائب والنفقات القادمة من الحكومة. فالمستهلكون، برأيهم، مُهَيَّؤون بشكل أفضل لإنفاق مثمر، في حين أن الاقتصاديين اليساريين (الليبراليين) يرون أن الظرف الملائم والميزانية الاتحادية يجب استخدامهما بالأحرى للسعي إلى تسوية بعض المشكلات الباقية في المجتمع الأمريكي. وبتعبير آخر، فإن هؤلاء لا يستعملون النفقات الحكومية من أجل تنشيط الاقتصاد فقط، وإنما من أجل تطبيق سياسات أخرى أيضاً. فأي فائض في الميزانية يمكن أن يُعاد استثماره في برامج اجتماعية، بدل إعادته بأكمله إلى السكان بشكل تخفيضٍ للضريبة.

وتسمح السياسة النقدية للحكومة بضبط الكتلة النقدية من خلال تعديلات على **معدل الفائدة ومعدل سعر الصرف**. وتتدخل بعض الخدمات الحكومية في السوق لدعم قيمة الدولار، ويمكن لهذا العمل أن يمتدَّ من خلال استعمال خفي للسلطة الحكومية من أجل تنظيم الميدان المالي. ولدعم قيمة العملة الأمريكية، تشتري الحكومة الدولار وتبيعه مباشرة في السوق

الدولية للصرف. ويمكنها أيضاً التفاوض للوصول إلى تسويات مع شركائها الرئيسيين الأجانب من أجل بلوغ الأهداف نفسها. ويُضِرّ هذا الأمر بقيمة الدولار بالنسبة للعملات الأخرى، كما يؤثِّر على تدفق الرساميل والأموال إلى ما بعد الحدود. وتشتري الحكومة أيضاً الدولار وتبيعه داخل المنظومة المالية الوطنية، وذلك بشكل رئيس من خلال **إصدار سندات.** وهي تنسق هذا العمل مع تغييرات في **السياسات التنظيمية (**فتُحدِّد ما يجب أن تكون عليه احتياطات المصارف**).** ولما تعمل كل عناصر السياسة النقدية بشكل متناغم، يمكنها أن تُضَخِّم الكتلة النقدية أو تقلِّصها، وتغيّر بذلك مقدار النقود التي يكرِّسها الأمريكيون للإنفاق أو للادخار.

مَنْ يُعِدُّ السياسات الاقتصادية؟

الـرئيـس

من يكتفي بالنظر إلى الأخبار في التلفزة قد يتكوَّن لديه انطباع بأن الرئيس يُعِدّ كل السياسات الحكومية، بما فيها السياسة الاقتصادية. وعليه، كرئيس للسلطة التنفيذية، السهر على تطبيقها. وهو مسؤول عن قرارات أساسية في مادة السياسة الاقتصادية، على الرغم من أن السلطة التقريرية، في الغالبية الكبرى من الحالات، مُقَسَّمة بطرق مختلفة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اختصاصات الفرع التنفيذي في ميدان تطبيق السياسات مُقَسَّمة غالباً مع الفرع التشريعي، أو خاضعة لمراقبته.

وهناك، في داخل السلطة التنفيذية، عِدَّة **إدارات أو وكالات** متخصِّصة مكلَّفة بصياغة السياسة الاقتصادية وتوجيهها. ويلعب مكتب الإدارة

والميزانية (OMB) دوراً أساسياً في صياغة السياسة المالية، بكتابته للاقتراح الأول للميزانية السنوية، وقيادته فيما بعد عبر الكونغرس. وتتكفَّل وزارة الخزانة بمهمة تخصيص الأموال الضرورية لنفقات الميزانية، وتحديد السياسة في موضوع الضريبة، وعليها أيضاً إدارة الدين الضخم للحكومة. وهي تنظِّم المنظومة المالية، وتلعب الدور الأكثر أهمية في التفاوض على اتفاقات مع الحكومات الأجنبية في موضوع معدّل الصرف والسياسة النقدية.

يوجد أيضاً لوزارتي التجارة والعمل دورٌ لتلعباه في السياسة الاقتصادية، ولكن داخل ميدانيهما الخاصَّين. وهما لم تنشغلا في مسائل الاقتصاد الكلّي كما انشغلتا في الدفاع عن المصالح الأمريكية في الخارج (في حالة وزارة التجارة)، وتنظيم الاقتصاد الداخلي، ومسائل أخرى من هذا النوع. أما المجلس الاقتصادي الاستشاري للرئيس (President'sCouncil of EconomicAdvisors)، الذي يُشار إليه غالباً في الصحافة، فمهمته، كما يدلّ على ذلك اسمه، تقديم المشورة للرئيس. لكن له بذاته قليلاً جداً من السلطة. إلَّا أنه يؤدي دوراً مهماً بإسهامه في إعلام مسؤولي السلطة التنفيذية، وتزويدهم بالوثائق. وهو يُعْلِم أيضاً الجمهور بالسياسات الحكومية. لكن سلطة اتخاذ القرار الحقيقية توجد بين أيدي الرئيس، وأعضاء حكومته المُصَغَّرة، ولا سيما وزير الخزانة.

الكونغرس

يشارك الكونغرس في مراقبة العناصر الأساسية للسياسة الاقتصادية. وهو يؤمِّن لنفسه، من خلال لجانه، رؤية إجمالية عن وضع السلطة التنفيذية للسياسة الاقتصادية موضع التطبيق. واللجان الأكثر قوة هي تلك التي تمارس مراقبة على النفقات، وهي اللجنة المالية في مجلس النواب (Ways and MeansCommittee)،

واللجنة المالية في مجلس الشيوخ (Committee on Finance). وكلتاهما تراجعان وتعيدان كتابة التشريعات الخاصة بالضرائب. أما اللجان المتفرعة عنهما فتعالجان جوانب مختلفة وخاصة من السياسة الاقتصادية. وتستعرض لجنة الشؤون المصرفية في كلٍّ من مجلس النواب ومجلس الشيوخ السياسة النقدية التي تقودها وزارة الخزانة والاحتياط الفدرالي (La Réserve fédérale).

ويعطي عمل هذه اللجان للكونغرس الفرصة لفحص، وبالنتيجة لتعديل مختلف عناصر السياسة الاقتصادية. ويمكن للكونغرس، من نواحٍ كثيرة، إعادة صياغة هذه السياسة بطريقة مباشرة. وهذا ما يحدث في المقام الأول مع السياسة الضريبية؛ فمكتب الإدارة والميزانية يكتب الميزانية تحت إشراف الرئيس ووزارته المُصَغَّرة، ويرسلها بعد ذلك إلى مجلس النواب، الذي يدرسها في المقام الأول. وتحلِّلها اللجنة المالية فيه، ويمكن أن تعيد صياغة أجزاء جوهرية منها. وبعد أن يوافق عليها المجلس، تأخذ طريقها إلى مجلس الشيوخ، الذي يمكنه، هو أيضاً، اختيار مراجعة أجزاء منها. ويمكن للمجلسين التوفيق بين اختلافاتهما في اللجنة الاقتصادية المشتركة. وإذا وافق الكونغرس على الميزانية، يجب على الرئيس أيضاً القبول بها. ويصدر المُنتَج النهائي غالباً في وثيقة من ٧٠٠ صفحة، وتكون غالباً مختلفة تماماً عن الاقتراح الأولي لمكتب الإدارة والميزانية. وتكون السياسة الاقتصادية، مثلها مثل كل السياسات الحكومية، موضوعاً لمجابهات، وتسويات، بل وتناقضات بين مختلف الفاعلين السياسيين. **(انظر الفصل السابع: «الكونغرس».)**

الاحتياط الفدرالي

منظومة الاحتياط الفدرالي (Federal Reserve System) -المسمَّاة أيضاً بالاحتياط الفدرالي (Federal Reserve)، أو Fed بشكل مختصر- هي

المصرف المركزي للولايات المتحدة. وقد أُحدث هذا المصرف المركزي في وقت متأخر نسبياً (في عام ١٩١٣). هذا التأخر يُفَسَّر بأسباب تاريخية، وبالصراعات التي نشأت لمدة طويلة بين الرؤساء والكونغرس من أجل معرفة أي منهما له الكلمة الأخيرة في سياسات الاحتياط الفدرالي. وكانت قد أُقيمت، في البداية، منظومة لامركزية، ثم أصبحت مع الممارسة أكثر مركزية. ويضمّ الاحتياط الفدرالي ١٢ مصرفاً احتياطياً إقليمياً، تتعاون مباشرة مع المؤسَّسات المالية الخاصة. لكن هذه المصارف تعمل معاً، ويُنَسِّق سياستها مجلس حكَّام، يُنْتَخَب أعضاؤه السبعة لمدة ١٤ عاماً. ويجري اختيار رئيس منهم لولاية مدتها أربعة أعوام في الوقت نفسه.

وللمجلس تأثير قوي جداً، لأنه يحدّد نقطتين أساسيتين: **معدّل الحسْم** (وهو المعدل الذي يتقاضاه الاحتياط الفدرالي عندما يُقْرِض نقوداً للمصارف)، **وتحديد اعتمادات المصارف** (وهي الحصة من احتياطاتهم التي تذهب إلى سوق الأوراق المالية، والاستثمار، والقروض، إلخ.). وهكذا، يتصرف باثنتين من أكثر الأدوات الحكومية أهمية من أجل تعديل التدفقات النقدية في الاقتصاد، ومعدلات الفائدة، في الوقت نفسه. ويتحكَّم المجلس أيضاً بغالبية الأصوات في لجنة السوق المفتوح للاحتياط الفدرالي (Fed'OpenMarket Committee) (FOMC)، التي تتدخل في السوق، الأمر الذي يسمح لها بالتصرّف بأداة ثالثة من أدوات السياسة النقدية.

وقد مُنِحَ الاحتياط الفدرالي استقلالاً كبيراً بالنسبة للسلطات السياسية الأخرى. ويوجد هذا النمط من الترتيبات المؤسَّساتية في غالبية المجتمعات الديمقراطية الـمُصَنعّة، وهو يمنع رجال السياسة من التلاعب بالسياسة النقدية من أجل امتداح شعبيتهم. إلاَّ أن هذا الاستقلال عن كل

مراقبة سياسية مباشرة لا يعني أن هذه المؤسَّسة تفلت من الحكومة، أو أن أجهزة الحكومة الأخرى لا يمكنها ممارسة ضغوط عليها. فالكونغرس حرَّر القانون الذي أحدثها بالأصل، ويستطيع تذكيرها (وقد سبق أن ذكَّرها) بأنه يستطيع تعديل هذا القانون. ومن جانب آخر، فإن وزارة الخزانة معنية، هي أيضاً، بتدخلات الاحتياط الفدرالي في الأسواق، ولها دور مهم تلعبه من أجل الإبقاء على سوق القيم المنقولة مفتوحاً. وعندما تتعاون هاتان المؤسَّستان بشكل وثيق، يمكنهما تحسين فاعلية سياساتهما. وفي الحالة المعاكسة، تجازفان بعرقلتها.

مجموعات المصالح

تُعَدُّ منظومة الاحتياط الفدرالي محميَّة جداً من الضغوط الخارجية للحكومة. كما أن ضغوط الجمهور المتعلقة بالسياسة النقدية لا يمكنها أن تُمَارس بشكلٍ مباشر، ولهذا السبب توجَّه نحو الكونغرس. وهذا الأخير يشرف على أنشطة الاحتياط الفدرالي، وكذلك على أنشطة الوكالات الفردية ووزارات السلطة التنفيذية.

ومن خلال مجموعات المصالح (انظر الفصل الرابع) يُعَرِّف أرباب العمل، والنقابات، وأنصار البيئة، ومجموعات الضغط الأخرى، رجالَ ونساءَ السياسة بمصالحهم. وهي تسهم مالياً، بالطريقة الأكثر وضوحاً، في حملاتهم الانتخابية، وتقدِّم لهم أيضاً المعلومات والخبرة. وقد أُعِدَّت قوانين كثيرة انطلاقاً من اقتراحات مجموعات المصالح، وأُخِذَ بالمعلومات التي تنقلها إلى المُنْتَخَبين ثانيةً في أثناء سير المناقشات.

ولقد عُقِدَت علاقات وثيقة بشكل خاص بفضل عملية الضغط بين مجموعات المصالح وأعضاء الكونغرس، الذين يؤثرون على التصويت.

وأعضاء مجلس النواب الذين يأتون من أصغر الدوائر الانتخابية هم الأكثر ضعفاً أمام المصالح الأضيق، فالنائب الذي لا يوجد في دائرته إلَّا ربّ عمل واحد مهم، أو اثنان، عليه بوضوح دعم السياسات التي تسمح ببقاء مشاريعهما على قيد الحياة. وهذه الظاهرة نفسها تمسّ أيضاً مجلس الشيوخ، لأن بعض الولايات تخضع لصناعة واحدة (ليس علينا إلَّا التفكير، على سبيل المثال، بأهمية صناعة السيارات في ولاية ميتشغن)، بحيث إن شيوخ هذه الولايات يخضعون لضغوط قوية من أجل تشجيع بعض السياسات بدل سياسات أخرى، وهم سيريدون الجلوس كأعضاء في بعض اللجان، بحيث تكون لهم كلمة يقولونها في دراسة بعض القوانين، أو في سير بعض الوزارات أو الوكالات في السلطة التنفيذية. وبدورها، ستبدأ هذه الوكالات بخدمة المصالح التي تُعَبِّر عنها مجموعات الضغط من أجل إرضاء الكونغرس. وينجم عن ذلك ما يُوصَف بالمثلث الحديدي، للدلالة على أن من الصعب جداً تغيير هذه البنية الخاصة بعملٍ ذي ثلاثة جوانب (سلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية، ومجموعات مصالح).

إن من العسير جداً أيضاً تعديل بعض المظاهر الخاصة للسياسة الاقتصادية، وخصوصاً سياسات تنظيم الاقتصاد. وفي هذا الميدان، فإن الصفات الخاصة لبعض الصناعات تسمح لها بإقامة علاقات وثيقة جداً مع وكالات السلطة التنفيذية. كما تسمح الخصائص نفسها التي توحِّد صناعات عِدَّة، بتشكيل مجموعات مصالح ذات قاعدة أضيق (وأكثر صلابة)، تُثْقِل بوزنها على العلاقات مع الأعضاء الأفراد في مجلس النواب ومجلس الشيوخ. ومن الممكن لتركيبة عوامل، مثل التمركز الجغرافي، والعدد القليل من مشاريع الصناعة المعنية، وطبيعة التنظيم، أن تسهم في

إثارة حمية مجموعات المصالح، وفي إكسابها سلطةً في علاقاتها مع رجال السياسة ووكلاء الحكومة.

وبالمختصر، فإن لدينا منظومة **مسؤولية مشتركَة.** وكما يمكن أن نلاحظ، فإن منظومة «الوزن والوزن المقابل»، التي أنشأها الدستور تجعل من المستحيل أن يمارس فاعل واحد رقابة مطلقة على عملية اتخاذ القرار في مادة السياسة الاقتصادية. وهذه المنظومة تجبر، عادة، أصحاب القرار العديدين على التعاون. إلَّا أن من غير السهل دائماً التوصّل إلى تسويات. وهناك أيضاً مجال كبير لتبادل الطرائق الجيدة، يقدّم عبره الفاعلون العديدون المشاركون في القرار تنازلات بشكلٍ متبادل. ولـمّا يكون من المستحيل الوصول إلى تسوية، ينجم عن ذلك جمود، كذاك الذي أمكن ملاحظته في المجابهة حول الميزانية بين الرئيس كلينتون وكونغرس يسيطر عليه الجمهوريون، وعلى رأسهم نويت غينغريتش (Newt Gingrich). حتى لمّا تكون الاختلافات الأيديولوجية أقل حِدَّة، فإن تناغم السياسات النقدية والضريبية لا يحصل دائماً بشكل مثالي.

أمثلة حديثة عن السياسة الحكومية

وكما رأينا أعلاه، فإن تقسيم السلطات بين مختلف فروع الحكم يحدِّد إطار إعداد السياسات. والسياسة الاقتصادية لا تشكل استثناءً لهذه القاعدة. فالفاعلون الأساسيون لا يضمّون فقط الرئيس (والفرع التنفيذي)، من جهة أولى، والكونغرس، من جهة أخرى، وإنما أيضاً يضمّ فاعلاً مستقلاً، هو الاحتياط الفدرالي. وعلى الثلاثة العمل معاً، فيقوم كلٌّ منهم بصياغة سياساته، واتخاذ قراراته بطرائق مستقلة، ولكن بالتشاور مع الآخرَيْن. وفي

الماضي، لمّا لم يكن هؤلاء الفاعلون يتوصّلون للتعاون، أو لمتابعة أهداف متشابهة، تصاب السياسة الاقتصادية بنقصٍ في التماسك.

وقد برزت هذه الظاهرة بشكل خاص، في أثناء السنوات الأخيرة من رئاسة الديمقراطي بيل كلينتون، من خلال الصراعات التي جرت حول الميزانية. كما حدثت الظاهرة نفسها في نهاية ولاية جورج دبليو بوش، حين استعاد الديمقراطيون السيطرة على الكونغرس في وجه رئيس ضعيف. وتشير هذه الأمثلة إلى الحدود التي تواجه الرئاسة في قيامها وحدها بتحديد السياسة الاقتصادية. لقد كان بوش وكلينتون، مثل الرؤساء الآخرين الذين أتوا قبلهم، يُعَدّون عموماً المسؤولين عن السياسة الضريبية (خاصة النفقات الحكومية). فالرئيس، في النهاية، هو الذي يقود الفرع التنفيذي، الذي يستخدم الغالبية الكبرى من النفقات. وعلاوة على ذلك، فإن مكتب الإدارة والميزانية (من الفرع التنفيذي) هو المسؤول عن وضع تصورٍ للميزانية، ثم تُعرض الميزانية على الكونغرس، حيث تمرّ بعناء عبر اللجان. إلَّا أن عليها، كما ذكَّرنا، أن تخضع لفحص لجان متنوعة جداً قبل أن تُعرض على التصويت في المجلس. وفي هذه اللجان يجري تعديل تقسيم أنصبة أقسام الميزانية، فتضاف إليها أنصبة جديدة، أو تُحذف منها أنصبة. وعليه، فإن الكونغرس يستطيع أن يعيد، كما يريد، صياغة الأداة الأهم للسياسة الاقتصادية، التي يملكها الرئيس.

إن الميزانية، التي تُعَدّ ثمرة كل هذه المساومات بين أعضاء الكونغرس أنفسهم، وبين الكونغرس والرئيس، يمكن أن تتطابق بشكل ملحوظ مع الاقتراح الأولي لمكتب الإدارة والميزانية، أو بالعكس أن تختلف عنه بشكل كبير. وخلافاً لما يجري في النظام البرلماني (حيث يملك رئيس السلطة

التنفيذية في أغلب الأوقات غالبية يمكنه الاعتماد عليها في المجلس التشريعي)، بُنِيَت الحكومة الأمريكية بطريقة تجعل الفروع المختلفة للسلطة تتعادل في وزنها، بحيث يكون من الممكن أن يسيطر حزب ما على الكونغرس في حين يحتل حزب آخر البيت الأبيض. وفي مثل هذه الحالة، فإن طريقة «**أَعْطِ تُعْطَ**» فيما يخصّ الميزانية يمكن أن تتحوّل إلى معركة ضارية. إلَّا أنه حتى لـمّا يسيطر حزب ما على الكونغرس والرئاسة معاً فإن مصالح كلّ من المؤسَّستين يمكن أن تفرِّق بينهما. فالكونغرس يُنتج السياسات التي تشكِّل مجموعاً للعديد من المصالح المحلية، في حين أن الرئيس هو المُنْتَخَب الوحيد الذي تضمُّ دائرته الانتخابية مجموع البلاد.

من المؤكَّد أن الاختلافات الأيديولوجية والمؤسساتية هي التي كانت مصدراً للصراعات الخاصة بالميزانية في أثناء الولاية الرئاسية الثانية لجورج دبليو بوش. وفي سنوات كلينتون، كان اليمين في الحزب الجمهوري، بقيادة المحافظ جداً نويت غينغريتش، هو الذي يسيطر على الكونغرس، وكان الكونغرس والرئيس يتجابهان باستمرار حول كل الملفات تقريباً. ونجم عن ذلك سلسلة كاملة من الانسدادات في موضوع الميزانية، فقد كانت الغالبية الجمهورية في الكونغرس قادرة على حذف النفقات الحكومية، برفضها تحمّل مسؤولية مقترحات الرئيس الخاصة بالميزانية، إلَّا أن هذه الانسدادات بدت غير شعبية، وأدت هذه الإستراتيجية إلى خسارة الجمهوريين لبعض الناخبين. كان من الصعب في النهاية معرفة الجهة التي ينبغي أن تُسْنَد إليها النجاحات التي تحقَّقت على صعيد الميزانية في سنوات التسعينيات؛ فالضغوط على الميزانية، المُنَسَّقة مع اقتصاد في أوج التوسّع، ولَّدت إيرادات (في الضرائب) أكثر ارتفاعاً، وفوائض مهمة في العمليات الجارية. وبما أن

الميزانيات كانت نتيجة لهذه المجابهات بين الكونغرس والرئيس، فإن أياً من الطرفين لا يستطيع ادعاء مسؤوليته الكاملة عن هذا التقويم.

تغير الوضع فجأة غداة أحداث ١١ أيلول ٢٠٠١، وفي إثر الحرب التي أعلنتها حكومة بوش على الإرهاب؛ فالفائض الاتحادي كان قد بدأ يتضاءل قبل انتخابات ٢٠٠٠، لكن النفقات الجديدة التي جرَّت إليها التدخلات العسكرية في أفغانستان والعراق، زيادة على النمو الجوهري في النفقات المرتبطة بالأمن الداخلي، أسهمت في تحويل الفوائض في الميزانيات إلى عجز ضخم؛ فقد انتقل رصيد الميزانية، في الواقع، من فائض يبلغ ٢٣٦ مليار دولار في العام ٢٠٠٠، إلى عجز بقيمة ١٥٨ مليار دولار في عام ٢٠٠٢، و٤١٣ مليار دولار في ٢٠٠٤، و٢٤٨ مليار دولار في ٢٠٠٦[١]. وعلاوة على ذلك، فإن الوضع السياسي انقلب أيضاً. ففي سنوات التسعينيات، كان البيت الأبيض يحتله ديمقراطي ميّالٌ بالأحرى إلى الإنفاق، في حين كان الجمهوريون الذين يمتدحون التقشف في الميزانية يسيطرون على الكونغرس. ومن ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٦، كان الجمهوريون يسيطرون على البيت الأبيض والكونغرس معاً، لكن الكونغرس انتقل إلى الديمقراطيين، بغالبية ضئيلة، في تشرين الثاني ٢٠٠٦. ويفترض هذا التساكن على الطريقة الأمريكية وجود مسؤولية مشتركة من أجل إعداد الميزانية، الأمر الذي تُرْجِم بصراعات عكست الخلافات بين الحزبين، وخاصة فيما يتعلق بالحرب في العراق. وعلى الرغم من أن الرئيس هو

---

(١) المصدر: U.S.CONGRESS, Congressional Budget Office, Historical Budget Data, « Surpluses, Deficits, Debt, and Related Series, 1962 to 2006 «.En ligne: <www.cbo.gov/budget/historical.pdf > (page consultée en septembre 2007).

رسمياً القائد الأعلى للقوات المسلحة، وأنه يستطيع، مبدئياً، قيادة القوات العسكرية كما يرى ذلك جيداً، فإن الكونغرس هو الذي يتولّى إقرار النفقات. ومنذ وصول الديمقراطيين بقوة إلى مجلسَيْ النواب والشيوخ في كانون الثاني ٢٠٠٧، استعمل المُشَرِّعون الديمقراطيون سلطتهم لمراقبة الميزانيات من أجل التأثير على الإستراتيجية العسكرية في العراق.

وعلى الرغم من انقلاب التوازنات في الميزانية، والانقلابات التي أحدثتها الحرب، وتهديد الإرهاب الذي شُعِرَ به بقوة، والمجابهات الحزبية التي أثارها احتلال العراق، استمر الاقتصاد الأمريكي بالظهور بمظهر لائق. فالنمو الحقيقي في الناتج الداخلي الإجمالي بقي فوق حاجز الـ ٣% منذ ٢٠٠٤. والبطالة، التي كانت بمعدل منخفض بشكل استثنائي (أقل من ٤%) في عام ٢٠٠٠، ارتفع سقفها إلى حدود الـ ٦% في ٢٠٠٣، ثم عاد إلى النزول فيما بعد لنحو ٤,٥% في ٢٠٠٧. وعلى الرغم من أن الأداء الجيد للاقتصاد الأمريكي لم يكن بمنأى عن التهديدات، فقد توصل برغم كل شيء للحفاظ، كما في سنوات التسعينيات، على نموّ مؤَكَّد، ومعدلات تضخّم منخفضة نسبياً.

وقد شجّعت عوامل عدَّة على النمو، ولا سيما انطلاق السوق المالية؛ فالقيم المتداولة في سوق الأوراق المالية زادت مع تدفق الأموال على السوق، وكان جزء كبير منها يأتي من الخارج. وعرف الاقتصاد الأمريكي هذا النمو القوي، بعكس اقتصادات أخرى، بحيث إن مزيداً من الرساميل توجَّهت نحو نيويورك. وبانتظار أن تنجح الأجزاء الأخرى من العالم أيضاً، سيكون الاستثمار النقدي (ومن ثمَّ النمو الاقتصادي) متمركزاً على الأرجح في الولايات المتحدة. وقد سمح الاستثمار بزيادة الإنتاجية، كما نرى في المشاريع التي تستعمل أكثر فأكثر الحواسيب والأنترنت.

وتُرْجِم النمو الثابت أيضاً بزيادة في الإيرادات المالية في كل درجات الحكم. ومع ذلك، يبقى أن مشكلات عِدَّة خاصة بالميزانية انتصبت في الأفق في الولايات المتحدة؛ فالنفقات الخاصة بالأمن الاجتماعي، والعناية الطبية، والبرامج الأخرى ستزيد في الوقت الذي يزداد فيه عمر السكان. ولحسن الحظ، فإن السكان الأمريكيين أكثر شباباً، ويزدادون بوتيرة أسرع من تلك المُسَجَّلَة في غالبية البلدان المُصَنّعة الأخرى. فمثل تلك البلدان، كألمانيا واليابان ترى عدد المحالين إلى التقاعد يزداد بسرعة أكثر من عدد العمال النشطين الذين يدفعون النفقات والبرامج الأخرى. وتستمر الولايات المتحدة (مثلها مثل كندا) في استقبال عدد كبير من المهاجرين، الذين يشكِّلون مصدراً لحيوية متجدِّدة للاقتصاد. ومع عددٍ كاف من دافعي الضرائب النشطين، ونمو اقتصادي ثابت، ينبغي على البرامج الأمريكية أن تستمر في تلقي تمويل بمستويات مشابهة للمستويات الحالية. ومع ذلك، فإن محلِّلين عِدَّة يتوقعون أن تتجاوز نفقات برنامج الضمان الاجتماعي إيراداته قبل العام ٢٠٢٠، في حال عدم إصلاح هذا البرنامج.

تقييم الانطلاق الاقتصادي

في سنوات الثمانينيات، كان من الجائز توقّع الانحطاط الوشيك للولايات المتحدة كقوة اقتصادية من المستوى الأول. إلَّا أن هذه التوقعات المتشائمة لم تُكَذَّب فقط، بل إن الولايات المتحدة عرفت منذ ذلك الحين نمواً اقتصادياً أعلى من المعدل المسجَّل في البلدان المصنّعة؛ فقد شكَّل كلٌّ من معدل النمو المرتفع والثابت، والتضخم شبه الغائب، ومعدّل البطالة الضعيف، نجاحاً مدهشاً. وتكفي بضع ملاحظات لتوضيح هذا الحساب الختامي. فيما يتعلق بنمو الناتج الداخلي الإجمالي، كان هذا النمو في

الولايات المتحدة أعلى من المعدل في البلدان المصنّعة المتقدمة في كلٍّ من السنوات العشر الأخيرة، باستثناء عام ٢٠٠١. وفيما يتعلق بالشغل، فبينما كان معدل البطالة الأمريكية يتجاوز غالبية المعدلات الأوروبية في سنوات السبعينيات وبداية الثمانينيات، بدا المعدل الأمريكي أدنى من المعدل في البلدان الأوروبية الكبرى (المملكة المتحدة، ألمانيا، فرنسا وإيطاليا) في كل السنوات منذ ١٩٨٤، من دون استثناء. ويمكن للاتجاهات نفسها أن تُلاحَظ بالمقارنة مع كندا، باستثناء السنوات الأخيرة من ولاية جورج دبليو بوش، حيث كان أداء الاقتصاد الكندي قد تميَّز بشكل واضح عن أداء الاقتصاد في الولايات المتحدة.

وقد نجمت هذه النجاحات، إلى حدّ كبير، عن صراع بين مختلف الفاعلين السياسيين، بدل أن تكون نتيجةً لتوافق بينهم. فمع رئيس ديمقراطي يدفع باتجاه زيادة في النفقات، وكونغرس جمهوري يضع لها مِكْبحاً، جرى التوصّل إلى ميزانية متوازنة، وإلى بيئة نفسية مواتية للأعمال، وللاستثمارات، وللملكية. ومن السخرية أنه عندما كان هناك حزب واحد - وهو الحزب نفسه الذي يصف حاله بأنه حزب الحكومة الصغيرة (party of small government) - يسيطر على الكونغرس والبيت الأبيض، تسارع بشكل واضح نمو نفقات الدولة. وكان ذلك، في جزء كبير منه، ولكن ليس فقط، بسبب النفقات العسكرية المتزايدة بسبب المجهود «الحربي ضد الإرهاب» لحكومة بوش. وبعد ٢٠٠٨، ومع الفرضية المحتملة التي يجتاح فيها الديمقراطيون الفرعين المُنْتَخَبين للحكم، من المتوقع أن تستمر الحصة النسبية لإسهام الدولة في الاقتصاد بالازدياد، لكن النفقات العامة ستُوَجَّه نحو أهداف أخرى.

إلَّا أن الرئيس والكونغرس ليسا المسؤولين الوحيدين عن السياسات الاقتصادية؛ فقد طوَّر الاحتياط الفدرالي قدراته الرقابية، وأدواته السياسية، ولهذا السبب عزا بعض المراقبين الفضل في الأداء المدهش للاقتصاد الأمريكي، في سنوات التسعينيات، إلى الآن غرينسبان (Alan Greenspan)، ومجلس الاحتياط الفدرالي، وتدخلاتهما الملائمة والمحدودة. ففي كل مرّة بدا فيها وجود ارتفاع في حرارة الاقتصاد، كان غرينسبان وزملاؤه يزيدون، دائماً بشكل خفيف، معدلات الفائدة، من أجل تبريده قليلاً. وقد حافظوا، على سبيل المثال، في بعض الأوقات، على نسبة ٤,٧٥% لأحد معدلات الفائدة الأساسية. وفيما بعد، وبما أن التوقعات كانت قد بدأت بإعطاء إشارات على ضغط تضخّمي (في أواسط ١٩٩٩)، رفعوا مجدَّداً معدلات الفائدة شيئاً فشيئاً. وفي أواسط العام ٢٠٠٠، كان معدل الاحتياط الفدرالي يقع عند ٦,٥%. وفي أثناء تلك الأوقات، استمر الاقتصاد في النمو بوتيرة منتظَمة. غادر غرينسبان، الذي كان يقود مصائر الاحتياط الفدرالي منذ ١٩٨٧، منصبه في آب ٢٠٠٦، لكن خليفته، بن برنانكي (Ben Bernanke)، حافظ على السقف الذي حدَّده سلفه.

وكان لهذه الطريقة في تطبيق المكابح على اقتصاد متسارع منتقدوها أيضاً. فبعضهم يفكر بأن معدلات الفائدة المتدنية نسبياً (في أثناء السنوات الأخيرة) سمحت للسوق المالية بمتابعة نموها بطريقة غير مُرَاقَبَة، وهناك خطر بأن تتضخم القيم المنقولة بلا حقّ، وتنتهي بعد فترة وجيزة بالانهيار، وخصوصاً في ميدان مشاريع الـdot.com. وهكذا، فإن المبلغ المدفوع في أثناء التسجيل في السوق المالي لمشاريع التقانة العالية والأنترنت لا يكون مناسباً بوضوح للأرباح المأمولة، ويُحْكَم على بعضها بالإفلاس، الأمر الذي يجرُّ إلى خسائر مهمة على

المستثمرين. وفي الوقت الذي أعلن فيه غرينسبان عن قلقه تجاه ما يدعوه بفرط النمو اللاعقلاني للأسواق المالية، لم يرفع بما فيه الكفاية معدلات الفائدة لمنع تدفق رساميل جديدة إلى السوق المالية. وعَدَّ كثير من الخبراء أن القيم المنقولة إلى الأسواق المالية كانت مُقَيَّمة بأعلى كثيراً من قيمتها في أواخر التسعينيات، وأن السقوط المهم للقيم المتداولة في الأسواق المالية في العام ٢٠٠٠، ولا سيما في قطاعات التقانة العالية، كان أمراً متوقعاً. وقد استعادت الأسواق صعودها بعد هذا التصحيح، لكنها بقيت عُرْضَة للهزات.

ومن المهم أن نحدد جيداً موقع سوق نيويورك للأوراق المالية، ونازداك (NASDAQ) في السياق الدولي لنرى كيف نفَّذ الاحتياط الفدرالي سياسته. كما يجب أيضاً النظر إلى المعضلة التي كان عليها أن تواجهها. وكانت هذه السوق قد استعملت في الماضي، بشكل أنموذجي، قواعد الاعتماد فيها، المتعلقة بـ «الاحتياطي»، وتدخلاتها في السوق من أجل رفع معدلات الفائدة، وإقناع المستثمرين بشراء سندات، أو بوضع أموالهم في استثمارات أخرى ذات الأجل الطويل. وكان المستثمرون الأمريكيين، بشكل خاص، وكان لديهم الخيار بين أسهم في السوق المالية أو سندات (سندات خزينة، إلخ)، وكان هذان النمطان من الاستثمار يتوازنان. فلمَّا كانت قيمة أحدهما تهبط، كان المستثمرون ينقلون أصولهم نحو الآخر. والآن، وفي منظومة عولمة مالية متنامية، فإن على المستثمرين أن يأخذوا في الحسبان كل الأسواق الدولية، والفرص الأخرى للاستثمار. ولقد كانت أسواق المال الأمريكية هي القادرة على اقتراح الفوائد الأعلى، ليس على مواطنيها فقط، وإنما على المستثمرين الأجانب أيضاً. وأصبحت هذه الأسواق مركزاً لجذب مبالغ مالية ضخمة قادمة من كل أنحاء العالم. وبرأي الاحتياط الفدرالي، فإن تحويل هذه الكتلة من الأموال نحو أمكنة ذات أجل طويل قد

يجبر على زيادة معدلات الفائدة بشكل كبير، الأمر الذي قد يُوقف النمو الاقتصادي، ويُحدث ركوداً. وإذا كان هناك (أو بالأحرى حينما يكون هناك) تهديد حقيقي بالتضخم، يكون على الاحتياط الفدرالي التصرّف.

وفي الوقت نفسه، فإن أي اقتصادٍ نامٍ بوتيرة سريعة يصطدم بعقبات عِدَّة تأتي لتُبْطِئُه. وتنجم العقبة الأولى عن نقصٍ يولِّده هبوط في الاحتياطات، كما أن زيادة تكاليف اليد العاملة، والطاقة والمواد الأولية تأتي، فيما بعد، وبشكل حتمي، في لحظة ما، لتوازن مكاسب الإنتاجية وتجرّ إلى ارتفاع الأسعار. ومن شأن هذا الأمر أن يحثَّ المستهلك على الإقلال من الشراء، ويؤدي بالنتيجة إلى إبطاءِ الاقتصاد. ويمكنه أيضاً أن يُطلق تضخماً حقيقياً، كما يمكن لهذه الظاهرة أن تثير تدخّل الاحتياط الفدرالي، الذي سيرفع معدلات الفائدة، من أجل إبطاء الاقتصاد من خلال تقليل الاستثمارات.

ومن بين مظاهر تغيّرات الاقتصاد الأمريكي الأكثر إثارة للاهتمام، سنشير إلى موضوع **الإنتاجية**. فخِلافاً لما حدث في بلدان أخرى عديدة ناضلت ضد البطالة، كانت الولايات المتحدة قادرة، في آن معاً، على عرض مزيدٍ من فرص العمل، وعلى زيادة إنتاجية العمال. وقد أثَّرت، بتعبير آخر، على المصدر الحقيقي لكل نمو ثابت، من خلال زيادة كمية الأموال والخدمات التي ينتجها العمال، ودعوتها في الوقت نفسه إلى مزيد من اليد العاملة[1]. لكن السؤال الذي يطرح نفسه بالتأكيد، هو: كيف كانت هذه البلاد قادرة على تحقيق مثل هذا النجاح؟.

---

(١) على سبيل المقارنة، يمكن النظر إلى الإحصائيات في فرنسا، التي سجَّلت تقدماً كبيراً في إنتاجية العمل، لكنه عُزِيَ بشكل كبير إلى تسريح العمال الفائض عددهم عن الحاجة. أما كمية الأموال المُنْتَجَة لم تَزدد كثيراً. فقد جرى ببساطة استخدام عدد أقل من الناس من أجل إنتاج هذه الأموال. انظر الفصل السادس من كتاب دانييل كوهين:

Daniel COHEN, Richesse du monde, pauvretédes nations, Paris, Flammarion, 1997.

إن هذا الأداء يعود إلى عوامل عِدَّة، لا تتعلّق جميعها بالسياسة الاقتصادية؛ فبعضهم يتكلم عن «اقتصاد جديد» لأنه يعتقد أن مكاسب الإنتاجية قابلة لأن تُعزى إلى التقانات الجديدة، وإلى الاستعمال واسع الانتشار للحواسيب وللأنترنت. والواقع أن الأنترنت سمح بخلق مشاريع جديدة، وقد ولِدَت هذه فجأة، وولَّدَت ملايين الدولارات في قطاع جديد. لكن من الصحيح أيضاً أن كثيراً من مشاريع الأنترنت أفلست. وفضلاً عن ذلك، فإن الحواسيب استُعْمِلَت على نطاق واسع في الولايات المتحدة قبل العقد الأخير بكثير، وهي تُسْتَعمَل اليوم أكثر من أي وقت مضى. كما أنها أصبحت أقوى، وتحتوي على برامج جاهزة أكثر إتقاناً. وعليه، فإن جزءاً من هذا النجاح مدين لها. وبالمقابل، فإن من نتائج المكانة المتزايدة لتقانات المعلومات في الاقتصاد الأمريكي أيضاً تعميق التفاوت بالمداخيل بين مَنْ يتحكّمون بها، ويمكنهم جني فوائدٍ منها، من جهة أولى، ومَنْ لا يتحكّمون بها، ولا يتوصلون لأخذ مكان لهم في اقتصاد متمحورٍ أكثر فأكثر حول المنافسة، من جهة أخرى.

الولايات المتحدة والعولمة

العولمة تعبير يُسْتعمَل اليوم بكل الطرائق. وأصبح إلى حدّ ما مُبْهماً، ويطال كثيراً من الأمور في آن معاً. إلَّا أنه يصف، في صياغته الأكثر بساطة، عملية تصبح الشؤون المحلية بوساطتها مرتبطة أكثر فأكثر بمجموع كُلِّي. ويُقْصَد، عادة، بالعولمة التدويل المتنامي للاقتصادات. حتى إذا كان الاقتصاد الأمريكي قد بقي، بسبب حجمه الضخم، أقل خضوعاً للمبادلات الدولية من غالبية الاقتصادات الغربية، فإن العولمة تلامسه أيضاً. وتُعَدُّ السياسات الحكومية هي المسؤولة في المقام الأول عن هذه الظاهرة.

وفي تنظيم الحكومة للاقتصاد الأمريكي، تعلّق أحد ميادين النشاط الأكثر وضوحاً بإدارة السياسة الاقتصادية الأجنبية، فقد واصلت الحكومة تقاليدها في التفاوض حول اتفاقات تجارية عامة، وجدَّدت جهودها في هذا المجال بتوقيعها مزيداً من الاتفاقات الثنائية والإقليمية حول التجارة، فعقدت اتفاق التبادل الحر في أمريكا الشمالية (ALÉNA)، واتفاقات ثنائية للتبادل الحرّ مع دول أخرى عِدَّة (منها تشيلي). وحرَّرَت التجارة مع الصين، فزاد حجمها بشكل ملحوظ جداً في سنوات الـ ٢٠٠٠. وعلاوة على ذلك، شاركت الولايات المتحدة في إنشاء منظمة التجارة العالمية (OMC)، وكرَّست، بالإجمال، كثيراً من الطاقة من أجل تشجيع التبادل الحرّ في أثناء العقد الأخير.

وفي القرن العشرين، كان لهذه البلاد تأثير عميق على التجارة العالمية، وهي تعتمد على نسبة مئوية كبيرة من التجارة والاستثمارات على مستوى الكرة الأرضية. ومع ذلك، فإن العكس لم يكن صحيحاً على الدوام. وبتعبير آخر، فإنه حتى إن كانت وارداتها وصادراتها تعتمد في جزء مهم منها على التجارة الدولية، فإنها لا تمثِّل إلَّا نسبة ضعيفة من ناتجها الداخلي الإجمالي؛ فالاقتصاد الأمريكي بقي، تاريخياً، بعيداً عن بقية العالم. وهكذا، فإن جزءاً صغيراً فقط من الناتج الداخلي الإجمالي لهذه البلاد كان مرتبطاً، في بداية سنوات الثمانينيات، بالتجارة الخارجية (نحو ١٠ إلى ١٢%). أما اليوم، فقد أصبحت التجارة أكثر أهمية بكثير في اقتصاده، وهي تبلغ نسبة ٢٥% من الناتج الداخلي الإجمالي، الأمر الذي يُعَدُّ تغيراً كبيراً في الطريقة التي يدرك بها الأمريكيون العالم، ويقيِّمون بموجبها علاقاتهم التجارية.

وفي مادة تجارة الأموال، تعلن الولايات المتحدة عن عجز كبير؛ فقيمة الأموال التي تستوردها أكبر بكثير من تلك التي تصدرها. ويمكن تفسير هذه الظاهرة بطرائق عِدَّة؛ إحداها تتصل بالقدرة التنافسية النسبية للمنتجات الأمريكية؛ هل هذه المنتجات من نوعية شبيهة بنوعية المنتجات الأجنبية؟ أما الأخرى فتنظر إلى النمو الثابت للاقتصاد الأمريكي (الذي يقود إلى نموٍّ في الطلب) وتقارنه بالأداءات الاقتصادية لبلدان أخرى أقل أداءً. ألاَ تشجع القوة الاقتصادية للولايات المتحدة على الاستيراد، في الوقت الذي يقلِّل فيه ضعف الطلب الخارجي من إمكانات التصدير لديها؟ إلَّا أن مثل هذه التفسيرات مقنعة قليلاً لغالبية الاقتصاديين، الذين يشيرون إلى أن الأمريكيين يستوردون أكثر مما يصدِّرون لأنهم، بكل بساطة، يدّخرون قليلاً جداً. إن الأمر يتعلق بمعادلة بسيطة من معادلات الاقتصاد الكلي، وهي أنه بغياب كمية ادخار كافية لإشباع الحاجات الاستثمارية للاقتصاد الوطني، يأتي الاستثمار الأجنبي لسدِّ النقص. وهكذا، يطابق رصيد الاستثمارات التي تنجذب نحو السوق الأمريكية، في نهاية الحساب، رصيد التجارة في الأموال والخدمات(١).

إن التهديد الذي تمثِّله الصين على المصالح الأمريكية العديدة، في الميدان التجاري، هو الرهان الذي سيطر على المجادلات العامة في سنوات الـ ٢٠٠٠. ومن الواضح أن هذا الرهان سيبقى في قلب الاهتمامات السياسية بعد قدوم إدارة جديدة في عام ٢٠٠٩. إلَّا أن من المهم التذكير بأن عدداً من النتائج المشؤومة التي تُرْبَط اليوم بالانطلاقة الاقتصادية للصين

---

(١) للاطلاع على تحليل مقارن لهذه النظريات، انظر:

Paul KRUGMAN, Lamondialisation n'est pas coupable, Paris, La Découverte, 2000.

تسترجع، مع بعض الفوارق تقريباً، التنبؤات المأساوية التي كانت سارية في سنوات الثمانينيات، في حين أن صعود اليابان كان هو الذي يجب أن يطلق الانحطاط المحتوم للإمبراطورية الأمريكية. وبقية القصة معروفة.

إلَّا أن العجز في التجارة الخارجية للأموال يُعَوَّض إلى حدّ ما بالفائض في تجارة الخدمات. وفي هذا الميدان، فإن الولايات المتحدة تسجل، تقليدياً، فوائض جوهرية، حتى وإن تناقصت هذه كثيراً في أثناء العقد الأخير. ويدفع هذا الأمر الحكومة إلى متابعة سياسة لَبْرَلَة التبادلات الدولية في ميدان الخدمات، ولا سيما في داخل منظمة التجارة العالمية. وفيما يتعلق بالمنتجات الثقافية (السينما، الموسيقا، الكتب، إلخ.) فهي تواصل تحقيقها لنجاحات استثنائية، سواءً في الخارج أم في السوق الداخلية. إلَّا أن ظاهرة جديدة في عقد العام ٢٠٠٠، هي ظاهرة نقل مكان مقرات العمل في الخدمات إلى ما وراء الحدود، أتت للتخفيف من الدعم السياسي لكثير من الأمريكيين للبْرَلَة التجارة والعولمة. وقد فتحت التقانات الجديدة للمعلومات والاتصالات، من خلال تسهيلها للنقل الكثيف للمعلومة ولتجزئتها لمهام العمل، الباب على مصراعيه للمنافسة الدولية مع البلدان ذات التكاليف الضعيفة، كالهند والصين، وذلك في قطاعات الخدمات والتصنيع، التي كانت حتى ذلك الحين في منأى عن مخاطر العولمة. ورفضت حكومة جورج دبليو بوش الجمهورية الخضوع لطلبات المجموعات التي كانت تطالب بأعلى صوتها باتخاذ تدابير حماية ضد هذا النوع من المنافسة من اليد العاملة الأجنبية، لكن من غير المستبعد أن تكون حكومة ديمقراطية في البيت الأبيض والكونغرس أكثر استعداداً لقبول مثل هذه المطالب.

ولكي نفهم تأثير العولمة على السياسات الاقتصادية، يجب أن نأخذ في الحسبان عاملاً مهماً جداً، هو عامل **الدور الدولي للدولار** الأمريكي. فهذا

الأخير، يستعمل لتدوين غالبية الصفقات الدولية، سواء منها التجارية أم المالية، وكثير من الدولارات يُحْتَفَظ به خارج الولايات المتحدة. وقد تبنّت بعض البلدان الدولار كقيمة مرجعية لعملتها الخاصة، وكثير منها يستعمل احتياطاتها من الدولار من أجل دعم عملتها. وتسمح هذه الممارسات أيضاً للأمريكيين بتحمّل عجزهم التجاري. لكن هذه الكمية الكبيرة من الدولارات المُحْتَفظ بها في الخارج يمكن أن تسبِّب مشكلات في المستقبل، إذا فقد الأجانب فجأة الثقة في قيمة الورقة النقدية الخضراء. ففي هذه الحالة، سيسعون إلى التخلص من دولاراتهم بإنفاقها في الولايات المتحدة، الأمر الذي قد يُحدث دفعة تضخمية قوية. ولهذا السبب، يُقَدِّر الاحتياط الفدرالي أن من مسؤوليته محاربة التضخم بشدة، لأن ذلك يشكّل الطريقة الأفضل لإقناع الأجانب بأن الدولار سيحافظ على قيمته المرجعية.

وبالإجمال، فإن الاقتصاد الأمريكي اندمج أكثر من أي وقت مضى بالاقتصاد العالمي. والنتيجة، أن مواطني هذه البلاد سيهتمون أكثر من أي وقت مضى أيضاً، بالسياسات الخارجية لحكومتهم في الميدان الاقتصادي. وعليه، فإنه يجب أخذ هذا الاهتمام بالتجارة الدولية في الحسبان في أثناء صياغة السياسات الداخلية؛ ففي اقتصاد مُعَولَم أصبح هذان الجناحان غير قابلين للانفصال.

نتائج النمو والاستقرار الاقتصاديين

من السهل ملاحظة نتائج التوسع الملحوظ للاقتصاد؛ فالحكومة الاتحادية استطاعت تقليل نفقاتها، في الوقت الذي بقيت فيه مداخيلها المالية مرتفعة، وأنتجت بذلك فوائض مهمة. وقد سمحت هذه الفوائض للحكومة بتمويل النفقات العسكرية بشكل كبير، وبالاستمرار بلعب دور متفوق في الميدان الدولي.

حتى إذا كان الاقتصاد الأمريكي يتميز بأدائه الإجمالي، فإن نمو البلاد لم يصنع إلَّا رابحين، ولم يكن له إلَّا نتائج سعيدة. فالمستوى العالي من العمالة، وإمكان الحصول على قروض الرهن العقاري، كان لهما نتائج على سوق الإسكان عبر البلاد. وزيادة المداخيل والنفقات مسَّت قطاعات إنتاجية عدَّة كانت مشدودة من الخلف، ومنها قطاع الإسكان. لكنه، مع بناء المساكن، ظهرت مشكلات خاصة بانتشار المدن، والتلوث. ومن الممكن أيضاً التساؤل عمّا إذا كانت كل فرص العمل الجديدة المُحْدَثة تُنْذِر بمستوى من الدخل يكفي لدفع ثمن هذه المساكن الجديدة. وكما لاحظ جون دوناهو (John Donahue)، من التحالف من أجل المشردين في شيكاغو، بقوله: «خلقنا عدداً كبيراً من فرص العمل التي يُدفع لكلٍّ منها ستة دولارات كأجرٍ للساعة، لكننا لم نبنِ كثيراً من المساكن لهذا السعر نفسه»[1].

وكما توحي به هذه الملاحظة، فإن مشكلة إعادة توزيع الثروة لا تزال تطرح نفسها. فمن استفاد أكثر من الظرف المواتي يوجد بين مَنْ يُمسكون بأسهم الأسواق المالية، وهذه ليست، بوضوح، حالة كل المواطنين. وبينما كان الاقتصاد الأمريكي يبدو في حالة جيدة في سنوات التسعينيات والـ ٢٠٠٠، كانت نسبة السكان التي تعيش تحت عتبة الفقر تتراوح بين ١١و١٥%. ومن الواضح أن الطبقة من السكان التي لديها المستوى الأدنى من الدخل لم تستفد من التوسع الاقتصادي بقدر ما استفاد منه الأكثر غنى. ويصحّ هذا الأمر أكثر على الفئات الأضعف في المجتمع، مثل الأطفال، وخصوصاً أطفال الأُسر التي لديها أب أو أمّ فقط.

---

(١) OUT of Sight, out of mind «, The Economist, 20 mai 2000.

من جهة أخرى، وبما أن فترة التوسع استمرت مدة طويلة، وأن مستوى العمالة كان مرتفعاً كثيراً، فإن الفوائد وجدت نفسها موزَّعة بشكل واسع في أنحاء البلاد، حتى وإن كانت غير متساوية. وإبّان كل المدة الممتدة تقريباً في ظل الحكومات المتعاقبة لبيل كلينتون وجورج دبليو بوش، كانت استطلاعات الرأي تبين وجود مستوى مرتفع من الرضا في موضوع الاقتصاد، والسياسة الاقتصادية؛ فالخطابات البلاغية لرجال سياسة مستقلين الداعية إلى الحماية، من أمثال بات بوشانان (Pat Buchanan)، لم تجد لها أي صدى لدى السكان. كما صاح روس بيرو (Ross Perot)، وهو يتلاعب بشعور الأمريكيين بالخوف، بأعلى صوته قائلاً: إن اتفاق التبادل الحر في أمريكا الشمالية قد يخلق «ضجة امتصاص ضخمة» لكل فرص العمل التي كان يُتَطَلّع إليها في الجنوب من الحدود، وهي حالة من الواضح أنها لم تتحقق. حتى في عام ٢٠٠٤، حاول المرشح الديمقراطي للرئاسة، جون كيري، كسب الأصوات في قلب أمريكا العميقة بإثارته لشبح نقل الأمكنة، ولكن من دون نجاح؛ فالطلبات الداعية إلى الحماية، حتى تلك الصادرة عن قطاعات تعرف انحطاطاً على المدى الطويل، لم تنجح في كسب كثير من التأييد. إلَّا أن بعض الإشارات تُظْهِر أن عدم الأمن الاقتصادي الذي تُحْدِثه العولمة، وبروز حدة التفاوتات الاجتماعية يمكن أن تصبح مجدّداً الرهان السياسي البارز، كما كانت في السابق. فعلى الرغم من عدم ظهور الولايات المتحدة العلني في صراعات باهظة التكاليف، وغير قابلة للحل في الظاهر، تسجل استطلاعات الرأي عودة الشعور بعدم الأمن الاقتصادي إلى قمة انشغالات الناخبين.

على الرغم من أن الولايات المتحدة عرفت نجاحات اقتصادية مدهشة إبّان العقد الأخير، فإننا نشهد ظهور إشارات تثبت أن بعض المشكلات لم تجد حلاً بعد، أو أنها تكشف عن بعض علامات الضعف. ومن الممكن أن نحسب، في صالح السياسات الاقتصادية، عودة الفوائض في الميزانيات، ومستوى البطالة المنخفض للغاية، وواقع أن التضخم لم يعُد يمثِّل إلَّا تهديداً محتملاً. أما في غير صالحها، فإن علامات الضعف ظاهرة هي أيضاً: ضعف في الادخار، زيادة في العجز التجاري وإفراط في تقييم القيم في الأسواق المالية. أما الإدارة الفعالة للاقتصاد فهي وحدها التي ستستطيع الإبقاء على الانطلاقة الحالية، والمساعدة على تسوية هذه المشكلات التي أتينا على الإشارة إليها للتو. وهذه الإدارة، بدورها، تخضع للتفاعل بين مختلف فروع السلطة عندما تصوغ السياسات.

بعد فحصنا مكونات السياسة الاقتصادية، والأسئلة المطروحة في بداية هذا الفصل، من الملائم أن نطرح سؤالاً آخر لنختم به حديثنا: كم من الوقت سيدوم أيضاً هذا النجاح الاقتصادي المدهش؟.

الفصل الثاني عشر
السياسة الاجتماعية ومنظومة الصحة

بقلم: غي لاشابيل

تُغْفِل غالبية المؤلَّفات التي تُعَدُّ مدخلاً لدراسة النظام السياسي الأمريكي شرح خصائص السياسة الاجتماعية الأمريكية[1]، وتُفَسِّر أسباب عِدَّة هذا الوضع؛ أولها، أن الولايات المتحدة لم يُنْظَر إليها قط كبلد مُبْدِعٍ بشكل خاص في ميدان سياسات «الرفاه»، فقد كانت، على سبيل المثال، إحدى آخر البلدان المُصَنّعة التي زوّدت نفسها، في عام ١٩٣٥، وبعد ألمانيا (١٨٨٩)، وإنكلترا (١٩٠٨)، والسويد (١٩١٣)، وكندا (١٩٢٧)، ببرنامج معاشات للشيخوخة. كما أنها تخصِّص أضعف نسبة من ناتجها الداخلي الإجمالي لبرامج الأمن الاجتماعي، وأمن الدخل. ومنذ بداية الثمانينيات، وخصوصاً في أثناء ولايات ريغان وبوش (١٩٨٠-١٩٩٢)، عرضت صورة بلدٍ هو مرتعٌ للنيوليبرالية، التي تتقدَّم فيها القيم الفردية على أي برنامج يهدف إلى تحسين رفاهية المواطنين الأمريكيين. وفي أثناء رئاسة

---

(١) أود توجيه الشكر إلى سيلين روهريغ (Céline Roehrig) لتعاونها في تحليل معطيات الميزانيات.

كلينتون (١٩٩٢-٢٠٠٠) جرت محاولة لإعطاء الأمريكيين برامج اجتماعية بقياس توقعاتهم، لكن النتائج لم تكن دائماً مُقْنِعة. وبعد انتخاب جورج دبليو بوش، لوحِظ أن عدد الفقراء في الولايات المتحدة عرف في البداية نمواً مستمراً، ليستقر في النهاية، في عام ٢٠٠٥، حول ٣٧ مليون فرد، الأمر الذي يمثِّل ١٢,٦% من السكان الأمريكيين.

وبرغم كل شيء، وبطريقة موضوعية، فإنه يجب الاعتراف بأن الولايات المتحدة حققت تقدماً جوهرياً منذ بداية الستينيات في مجال تحسين برامجها الاجتماعية، وفي كثير من الحالات، كان التقدّم نتيجة ردود فعلٍ شعبية، وخاصة بعد الحملات لصالح حقوق الأقليات، و«للحرب ضد الفقر»، التي أعلنها الرئيس ليندون جونسون، أو بعد نموّ اقتصادي يشجِّع على إعادة توزيع أفضل للثروة. ومن الواجب أيضاً تسجيل أنه إذا كانت ميزانية وزارة الدفاع تحتكر في عام ١٩٦٠ القسم الأكبر من نفقات الحكومة الاتحادية، فإن هذا الأمر يعود منذ بداية السبعينيات إلى وزارة الصحة والخدمات البشرية. وهكذا، عرفت نفقات الأمن الاجتماعي، منذ أكثر من ٤٠ سنة، نمواً سريعاً، بحيث أصبحت النفقات الاجتماعية تمثِّل البند الأكثر أهمية في الميزانية، الأمر الذي يُبرِّر دراسة تطور دولة الرفاه الأمريكية.

لكن العامل الرئيس الذي يفسِّر نمو النفقات الاجتماعية في الولايات المتحدة هو واقع أن السكان الأمريكيين يطالبون أكثر فأكثر ببرامج اجتماعية أفضل تكيّفاً، وشبيهة ببرامج البلدان المُصَنّعة الأخرى. وعلى سبيل المثال، فبينما كانت هناك تهجّمات قاسية تُطْلَق، في كانون الثاني ١٩٨٤، ضد الدولة الحامية (L'État-providence)، كان ٧٦% من الأمريكيين يفضِّلون، ضمن منظور إنقاص الميزانية الاتحادية، رؤية تناقصٍ في النفقات العسكرية بدل

القيام باقتطاعات من إعانات الأمن الاجتماعي. ولم يكن من المفاجئ، من جهة أخرى، أن يضع بيل كلينتون رهانات الصحة والأمن الاجتماعي في مقدمة حملته الرئاسية في عام ١٩٩٢؛ فخصخصة بعض الخدمات، وإنقاص المكاسب الاجتماعية، وتضييق معايير القبول فيها أثارت في تلك اللحظة ضغطاً سياسياً قوياً على الطبقة السياسية الأمريكية. وهكذا، ظهَّر الأمريكيون برنامج إصلاح الصحة الذي تقدَّمت به حكومة كلينتون، في الوقت الذي عبَّروا فيه عن تأييدهم للجهود المبذولة من أجل جعل شركات التبغ مسؤولة عن نمو النفقات الصحية. وفي ظل رئاسة جورج دبليو بوش، أُعْطِيَت الأولوية من جديد لصحةٍ مُمَوَّلَة من صناديق اجتماعية وصحية مختلفة، وطُرِحَت ثانيةً في الوقت نفسه، مسألة الفاعلية الحقيقية لمنظومة الأمن الاجتماعي الأمريكية بغية مساعدة الفئات الاجتماعية الأكثر فقراً. وعلاوة على ذلك، فإن مسألة التغطية الصحية العامة والشاملة لا تزال تُناقش، وهي تشكِّل رهاناً للانتخابات الرئاسية في عام ٢٠٠٨.

ما هو الأمن الاجتماعي؟

لتعبير «الأمن الاجتماعي» معنى خاص في سياق الحديث عن الدولة؛ ففي المؤَلَّفات التي تتحدث عن الدولة الحامية، يلقى مفهوم الأمن الاجتماعي غالباً قبولاً أوسع، لأنه يشمل مجموع أنشطة الدولة المتصلة بالأمن الاجتماعي، وأمن الدخل، وأحياناً برامج الإسكان. وعلى سبيل المثال، فإن التمييز الذي يجريه بعضهم عموماً بين البرامج الاجتماعية المُسَمَّاة بـ «العامة والشاملة»، وبرامج التأمين والمساعدة الاجتماعية، هو تمييز غير ملائم في حالة الولايات المتحدة. فالحكومة الاتحادية، وحكومات الولايات، لم تضع قط برامج اجتماعية تُدْفَع أموالها للأُسَر أو للأفراد على

أساس خصائصهم الديموغرافية فقط، كما كانت الحالة بالنسبة للإعانات الأسريّة في كندا. فالمبالغ المُخَصَّصَة ضمن إطار البرامج الاجتماعية تتغير تبعاً لإسهام كل دافع ضرائب، أو حاجاته. ويُستعمَل مفهوم العمومية والشمول في الولايات المتحدة، أحياناً، للدلالة ببساطة إلى أن غالبية الأمريكيين (أكثر من ٩٠%) مقبولون في أحد البرامج. ولهذا السبب فإن عمومية وشمولية البرامج الاجتماعية لم تكن قط رهاناً سياسياً في الولايات المتحدة. وفي حالة منظومة الصحة، فإن فكرة البرنامج العام والشامل نفسها لها حدودها.

إن مفهوم الأمن الاجتماعي ليس له إذاً المعنى نفسه في الولايات المتحدة وغيرها من البلدان المُصَنّعة. فله أولاً، وغالباً، **دلالة تاريخية** لأنه يُسْتَعمَل لوصف مجموع برامج أمن الدخل والمساعدة الاجتماعية التي أنجزها قانون الأمن الاجتماعي لعام ١٩٣٥. وهو يُسْتَعْمَل ثانياً، وخصوصاً منذ سنوات الستينيات، كمرادف لبرنامج «الرفاه» الأمريكي الرئيس، وهو برنامج معاشات الشيخوخة، والتأمين ضد العجز (OASDI)، الذي يُضاف إليه أحياناً برنامج الرعاية الطبية الخاص بالعناية الصحية بالأشخاص المُسِنِّين (OASDHI). كما يُسْتَعْمَل التعبير غالباً، وأخيراً، من أجل الإشارة إلى مجموع الجهاز الإداري الذي يدير برامج الرفاه والصحة.

إن التعريف الأول يحيل إذاً إلى قانون الأمن الاجتماعي كما جرى تبنّيه في ١٤ آب ١٩٣٥. ويمثِّل هذا القانون أُسس دولة الرفاه الأمريكية، وكان مصدراً لثلاثة مكوِّنات كبرى. فقد أنشأ، في فترة زمنية أولى، على المستوى الاتحادي، نظاماً **لمعاشات الشيخوخة (OAI)**، يموِّله أرباب العمل والعمال. ثم أحدث، ثانياً، نظاماً **للتأمين ضد البطالة**، تحت المسؤولية التامة

للولايات، حتى إن كان عليها احترام بعض المعايير الاتحادية من أجل الحصول على بعض الإعانات المالية. أما المكوِّن الأخير، وهو نظام **مساعدة الأطفال المُعالين** (ADC) ، فكان يهدف إلى تقديم المساعدة للأُسَر التي توفِّي أحد الوالدين فيها، أو أصبح عاجزاً، أو غادر المسكن الأسري. وفي عام ١٩٦١، غيَّر هذا البرنامج اسمه ليصبح برنامج **مساعدة الأُسَر التي لديها أطفال مُعَالون** (AFDC). ولا يزال الأمن الاجتماعي يمثِّل اليوم بالنسبة للعديد من الأمريكيين البرامج الاجتماعية الثلاثة التي تشكِّل الأصل في الدولة - الحامية الأمريكية.

أما التعريف الثاني فهو محدود أكثر، لأنه يشمل فقط نظام معاشات الشيخوخة، الذي أُقيم في عام ١٩٣٥، والبرامج المختلفة التي أتت لتُضاف إليه مع مرور السنين. وقد حدث التعديل الأول عليه قبل دفع الشيكات الأولى للأمن الاجتماعي، في كانون الثاني ١٩٤٠. وفي تلك اللحظة، غُيِّرَ القانون من أجل السماح للباقين على قيد الحياة من الأشخاص المشاركين في النظام بالحصول، هم أيضاً، على إعانات مالية. وحينذاك، غيَّر البرنامج اسمه ليصبح برنامج تأمين المُسِنِّين والباقين على قيد الحياة (OASI). ولم يأتِ برنامج التأمين ضد العجز لإكمال نظام التقاعد، إلَّا في عام ١٩٥٦، وذلك من أجل السماح للأشخاص المعوقين بتسلُّم معاشاتهم قبل بلوغهم سنّ الـ ٦٥ عاماً. وبقي برنامج معاشات الشيخوخة والتأمين ضد العجز، من جهة أخرى، البرنامج الذي شكَّل موضوعاً لمزيدٍ من الجدل في سنوات التسعينيات، في ظل رئاسة جورج دبليو بوش.

يضاف إلى هذا، أن إدخال برنامج الرعاية الطبية (Medicare) في عام ١٩٥٦، بجناحيه: تأمين الاستشفاء (HI)، والتأمين الطبي الإضافي (SMI)،

بهدف مساعدة الأشخاص المتقاعدين على مواجهة الزيادة المستمرة في التكاليف الطبية، يشكل برأي كثير من المحلِّلين القطعة المركزية الأخيرة في منظومة الأمن الاجتماعي الأمريكية. إلَّا أننا نرى أحياناً أن حرف H أُضِيف إلى شعار برنامج معاشات الشيخوخة والتأمين ضد العجز (OASDI) ليصبح برنامج الرعاية الطبية الخاص بالعناية الصحية بالأشخاص المُسِنِّين (OASDHI)، وليُقْصَد به ببساطة إحداث هذا البرنامج للتأمين ضد المرض الخاص بالأشخاص المُسِنِّين.

وفيما يتعلَّق بالدلالة الثالثة، فهي تشير بشكل خاص إلى مجموع الأنشطة الحكومية في مجال الأمن الاجتماعي والصحي المتعلِّقة **بقسم الأمن الاجتماعي**. ويُعَدُّ هذا الكيان الإداري مسؤولاً ليس فقط عن برامج الأمن الاجتماعي، كبرنامج الرعاية الطبية الخاص بالعناية الصحية بالأشخاص المُسِنِّين (OASDHI)، وإنما أيضاً عن عدَّة برامج أخرى للمساعدة الاجتماعية، وأمن الدخل، مثل برنامج المساعدة الطبية (Medicaid)، وبرنامج الدخل الإضافي (SSI). وعلى الرغم من أن هذا التعريف يعكس مجموع أنشطة قسم الأمن الاجتماعي، فإنه لا يسمح مع ذلك بامتلاك صورة كلّية عن أنشطة الحكومة الاتحادية لأن بعض برامج الأمن الاجتماعي وأمن الدخل تقع تحت مسؤولية وزارات أخرى. فبرنامج التأمين ضد البطالة، على سبيل المثال، يقع تحت الرقابة الإدارية لوزارة العمل. ومن الواجب أيضاً الإشارة إلى أن القانون الخاص باستقلال الأمن الاجتماعي وتحسين البرامج (Social Security Independence and Program Improvements Act) منح إدارة الأمن الاجتماعي، منذ ١٥ آب ١٩٩٤، استقلالاً أكبر بعد أن جعل منها وكالة حكومية مستقلة.

لكن منظومة الأمن الاجتماعي تُلَخَّص بكل بساطة، بنظر ملايين الأمريكيين، ببطاقة الأمن الاجتماعي التي تسمح لهم بتلقي بعض الخدمات عند الحاجة. وبما أن المؤلِّفين يستعملون بانتظام أحد هذه التعريفات، فإنه يجب بكل بساطة التنبّه إلى المعنى الذي يعطيه كلٌّ منهم لمفهوم الأمن الاجتماعي. واليوم، وبعد أكثر من سبعين سنة على إحداث قانون الأمن الاجتماعي، فإن إدارة الأمن الاجتماعي تدفع شيكات لنحو ٥٠ مليون أمريكي شهرياً، ويتلقى أكثر من ٤٠ مليوناً معاشات، أو إعانات مالية للعجزة، أو للباقين على قيد الحياة.

تطور الأمن الاجتماعي

تعود أصول منظومة الأمن الاجتماعي الأمريكية إلى ٨ حزيران ١٩٣٤، حين أعلن الرئيس فرانكلين روزفلت، في خطاب في الكونغرس، عن نيته إحداث برنامج للأمن الاجتماعي. أسَّس الرئيس حينذاك لجنة للأمن الاقتصادي، مؤلَّفة من خمسة أعضاء من حكومته المُصَغَّرة، وكانت مهمتها تحليل كل العوامل المؤدية إلى اختلال الأمن الاقتصادي، وتقديم توصيات. وبعد ستة أشهر، قدّمت هذه اللجنة تقريرها، مرفقاً بمشروع قانون مُفَصَّل. وفي ١٧ كانون الثاني ١٩٣٥، أودع الرئيس روزفلت التقرير لدى الكونغرس، فدرسته لجنة المال في مجلس الشيوخ، ولجنة الإجراءات في مجلس النواب قبل تبنِّيه في تموز. وفي ١٤ آب ١٩٣٥، وقَّع الرئيس رسمياً قانون الأمن الاجتماعي الذي كان ينصّ، علاوة على بعض التدابير الاجتماعية، على إنشاء نظام تقاعد للعمال البالغين من العمر ٦٥ عاماً وأكثر. وعلاوة على ذلك، جرى إحداث وكالة جديدة، باسم مجلس الأمن الاجتماعي (Social Security Board) الذي لم يكن لديه حينذاك أي ميزانية

أو مكتب أو جهاز من العاملين. وأعلن الرئيس روزفلت، من جهة أخرى، في تلك اللحظة:

نحن لا نستطيع تأمين مئة بالمئة من السكان ضد مئة بالمئة من مخاطر الحياة وتقلباتها، لكننا سعينا إلى كتابة قانون يقدم بعض تدابير الحماية للمواطنين ولأسرهم في إثر فقدان عملٍ، أو ضد فقر الأشخاص المُسِنِّين.

ويندرج قانون الأمن الاجتماعي الجديد، من جهة أخرى، في سياق السياسة الاقتصادية الجديدة (New Dea)، التي اقترحها الرئيس روزفلت كإحدى الآليات العديدة لمواجهة معدل البطالة المرتفع الذي كانت الولايات المتحدة تعرفه في لحظة **الأزمة الاقتصادية** في بداية الثلاثينيات. حتى ذلك الحين، كانت فكرة إحداث منظومة للأمن الاجتماعي بالأساس مجرد موضوع للجدل النظري في الولايات المتحدة. إلَّا أن عدداً من الأمريكيين العائدين من أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى كانوا قد لاحظوا سير عمل برامج التعويض على العمال في ألمانيا، وإنكلترا، والدانمرك، وفي البلدان الاسكندنافية الأخرى، وبدؤوا التفكير في وضع برامج مشابهة في الولايات المتحدة. لكن الضغوط على الحكومة الاتحادية أصبحت أكثر ثباتاً في فترة الكساد، في وقتٍ كانت فيه نوعية حياة العديد من الأمريكيين تتناقص باستمرار. وفي ذلك الحين، كان لدى ٢% من الأمريكيين، تقريباً، نظام للتقاعد، وكانت أربع ولايات فقط تقدِّم مثل هذا البرنامج.

ومع ذلك، فإن الوضع الاقتصادي إذا كان حاسماً لتفسير دخول قانون الأمن الاجتماعي حيز التنفيذ، فإن عدداً من **العوامل الأيديولوجية** يفسِّر تأخر الولايات المتحدة بالتزوّد بسياسة اجتماعية حقيقية. ومن الواجب أولاً أن نفهم جيداً أن الاقتصاديين التقليديين كانوا، في سنوات

الثلاثينيات، يمتدحون عدم تدخل الدولة، وأن على الاقتصاد أن ينظِّم نفسه بنفسه. وكان يُحْكَم على كل شكل من أشكال التدخل، وخاصة من جانب الحكومة الاتحادية، بأنه مضادٌّ لمصالح الأمة. وزيادة على ذلك، فإن النفقات العامة، وتدخلات الدولة الأخرى، كانت تعرقل عمل القوانين «الطبيعية» للسوق، لأنها قد تجبر على اقتطاع رسومٍ من شأنها أن تُنْقِص بالمقدار نفسه الاستثمار الخاص. لكن النتيجة الطبيعية المهمة لذلك كانت أنه يعود لكل فرد ضمان وتخطيط أمنه الاقتصادي الخاص. أما كل تدخل للحكومة الاتحادية في ميدان الأمن الاجتماعي فكان يُعَدُّ شكلاً من الاشتراكية.

وكانت الولايات الأمريكية أيضاً خجلى نسبياً فيما يتعلق بإدخال برامج اجتماعية جديدة. كانت تخشى بشكل خاص تهريب المشاريع ورؤية الاستثمارات تتناقص؛ والأكثر من ذلك، أن حكومات ولايات عدَّة كانت تتذكر أن المحكمة العليا حكمت بلا دستورية محاولتها، في عامي ١٩١٠-١٩١١، إحداث برنامج يجبر أرباب العمل على دفع تعويضات للعمال الذين وقعوا ضحايا لإصابات عمل، لأنها كانت تضع موضع الاتهام مبدأ حرية المشروع. وبرغم كل شيء، فإن ولايات عدَّة ستتقدم ببرامج مختلفة من أجل مساعدة هؤلاء العمال، وذلك ضمن حدود قرار المحكمة العليا. ويُقَدَّر أن مثل هذه البرامج كانت تغطي، في عام ١٩١٥، ٣٠% من العمال الأمريكيين. وفي عام ١٩١٧، اقترحت عشرون ولاية إنشاء نظام تأمين ضد المرض، لكنها لم تحصل قط، للأسف، على موافقة السلطات التشريعية. ومن الممكن، في الواقع، تأكيد أن تلك كانت اللحظة الوحيدة، قبل الجهود المبذولة في ظل رئاسة كلينتون، التي كان ينبغي فيها رؤية تبني برنامج صحي عام وشامل للأمريكيين.

أما العامل الثاني الذي شكَّل مكبحاً لتطور دولة الرفاه الأمريكية فهو **موقف الأوساط المالية**؛ فأوساط رجال الأعمال لم تتردد مطلقاً في معارضة كل نمو في دور الدولة في الاقتصاد. وبرأيهم، فإن كل تدخل للدولة لا يمكن إلَّا أن يضرّ بالاقتصاد، وأن تكون له نتائج سلبية على إنتاجية العمال. لكن الأزمة الاقتصادية في سنوات الثلاثينيات زعزعت قناعاتهم جيداً، وأصبح من البديهي أكثر فأكثر أن البطالة والفقر لم يكونا مجرد مشكلتين شخصيتين، وإنما لهما بُعْد اجتماعيّ مهم. وفي عام ١٩٣٢، وبينما كان معدل البطالة يبلغ ٣٤%، وملايين الأمريكيين يرون مدخراتهم تطير في إثر إفلاس أكثر من نصف المصارف، وسقوط القيمات في الأسواق المالية، كان على أوساط رجال الأعمال والاقتصاديين ملاحظة فشل السياسات الليبرالية في التخفيف من النتائج المنحرفة للأسواق.

وبرأي العديد من الأمريكيين، فإن التقاعد لا يُبَشِّر بشيء سارٍّ لهم، لأن فقرهم، بعد توقف مداخيلهم، سيبدو أمراً حتمياً. ويرى نُقَّاد عِدَّة، من جهة أخرى، أن هذا الوضع غير مقبول كلياً، لأن من شأنه وضع المتقاعدين في حالة تبعية لا يمكنها إلَّا أن تضرَّ باستقلاليتهم وكرامتهم. وأمام اتساع هذه الظاهرة، قرَّرت ثلاثون ولاية، منذ عام ١٩٣٤، إنشاء نظام تقاعد خاص بهم. أما فيما يتعلق بالحكومة الاتحادية، فقد كان عليها أيضاً التصرف، لأن ضغوط الكونغرس والنقابات والعمال، أصبحت ثابتة أكثر فأكثر. كذلك أسند الرئيس روزفلت، في حزيران ١٩٣٤، إلى لجنة الأمن الاقتصادي، كما رأينا سابقاً، مهمة إيجاد علاجات للبطالة ولاختلال الأمن الاقتصادي، فوضعت اللجنة بوضوح، في تقريرها، أسس دولة الرفاه الأمريكية:

إن الهدف الأساس لبرنامج الأمن الاجتماعي، كما نفهمه، يجب أن يكون ضمان دخلٍ مناسب لكل فرد، في طفولته ومراهقته، ولـمَّا يبلغ سنَّ الرشد، أو يصبح أكبر سناً، وذلك سواء كان مريضاً أم بصحة جيدة. ويجب على هذا البرنامج أن يمثِّل حماية ضد مخاطر الحياة المؤدية إلى البؤس أو التبعية.

ويرى مؤلِّفو هذا التقرير أن منظومة الأمن الاجتماعي كلها يجب أن تؤسِّس برنامجاً للتأمين أكثر مما هو للمساعدة الاجتماعية. وهذا المفهوم سيرجح، من جهة أخرى، حتى سنوات الستينيات. وفي ١٤ آب ١٩٣٥، جرى تبني قانون الأمن الاجتماعي بغالبية ٣٧٢ صوتاً ضد ٣٣ في مجلس النواب، و٧٧ صوتاً ضد ٦ في مجلس الشيوخ. وبالنسبة للرئيس روزفلت فإن الأمر لم يكن يتعلق إلَّا بخطوة أولى من أجل ضمان أكبر أمن مالي لكل الأمريكيين.

لكن نوعين من الجدل سيأتيان ليضعا ثانيةً قيد التساؤل شرعية العمل الاتحادي؛ فقد عدَّ العديد من أرباب العمل، أولاً، أن العبء الضريبي الذي فرضه عليهم تمويل هذا القانون كان مخالفاً للدستور، وخاصة في حالة نظام التقاعد، الذي يموِّله بالتساوي أرباب العمل والعمال. وفي أيار ١٩٣٧، اعترفت المحكمة العليا بشرعية العمل الاتحادي. أما الجدل الثاني، فكان يطال طرائق تطبيق القانون الجديد. فقد كان هذا القانون ينصّ على أنه في حال وفاة عامل، فإن كل المبالغ التي دفعها لنظام التقاعد يجب أن تُضاف إلى إرثه، بدلاً من أصحاب الحقوق. وفي إثر توصيات المجلس الاستشاري للأمن الاجتماعي - الذي أحدثته في عام ١٩٣٧ لجنة المال في مجلس الشيوخ ومكتب الأمن الاجتماعي - عُدِّل القانون لكي يأخذ في الحسبان العبء الاجتماعي لكل عامل، والتأكّد من أن المبالغ ستُدفع مباشرة لأسرة المتوفَّى. وزيادة على ذلك، ومن أجل جعل المنظومة أكثر إنصافاً، وضِعَت صيغة

جديدة لدفع الإعانات تسمح للعمال بالتمتع بمبالغ أعلى في بداية تقاعدهم. وفي النهاية، ولأن الأموال كانت تتراكم بشكل أسرع مما كان متوقعاً في صندوق الأمن الاجتماعي، تقرَّر تقديم موعد دفع الشيكات الشهرية الأولى للأمن الاجتماعي مدة سنتين. وهكذا كانت إيدا ماي فولر (Ida May Fuller)، من بلدة لودلو (Ludlow) بفيرمون (Vermont)، أول أمريكية تتلقى شيكاً شهرياً منذ كانون الثاني ١٩٤٠، وقد تلقَّت حينذاك مبلغ ٢٢,٥٤ دولاراً.

وفي إثر هذه التعديلات، عرف نظام معاشات الشيخوخة الأمريكي نمواً مدوِّخاً، فارتفع عدد المستفيدين سريعاً من ٢٢٠ ألفاً إلى ٣٠٠ ألف إبّان العقد الأول. وعلاوة على ذلك، سمحت الزيادة المستمرة في المداخيل التي ولَّدها هذا البرنامج للحكومة الاتحادية بفهرسة مبلغ المعاشات في كلفة المعيشة، وزيادة قيمة الإعانات الدنيا، وتوسيع البرنامج لفئات أخرى من العمال، مثل العمال المستقلين والمزارعين وعمال المنازل المُسْتخدَمين بوقت كامل.

أما المرحلة الكبرى الثانية فحدثت في عام ١٩٥٦، حين تبنّى الكونغرس فكرة إرفاق نظام التقاعد ببرنامج تأمين ضد العجز. ومنذ ١٩٥٠، كان بعضهم قد تطلع إلى هذا التعديل، لكن الحكومة الاتحادية رأت أن مثل البرنامج يعود لاختصاص الولايات. إلَّا أن الكونغرس كان قد تبنّى، في عام ١٩٥٤، مشروع قانون يهدف إلى عدم معاقبة العمال العجزة، لكي يتمكنوا من تلقي مبلغ الإعانات بأكمله. لكن البرنامج لم يُطْلَق رسمياً إلَّا في عام ١٩٥٦. وهو لم يكن يغطّي في تلك اللحظة إلَّا العمال المُسِنين، البالغين ٥٠ عاماً وأكثر. وبعد ذلك بعامين، وُسِّع ليشمل الزوج وأطفال العمال العجزة. ثم جرى التخلي عن معيار الحد الأدنى من العمر، في عام ١٩٦٠.

كان برنامج معاشات الشيخوخة والتأمين ضد العجز (OASDI)، كما نعرفه اليوم، الذي يمثِّل في نظر العديد من الأمريكيين الجزء الأساسي في منظومتهم للأمن الاجتماعي، قد أصبح قائماً من الآن فصاعداً. وفي ذلك الحين، كان عدد المستفيدين قد بلغ ١٤ مليوناً. ومع ذلك، فإن المرض، في نظر العديد من العمال المتقاعدين، يبقى دائماً تهديداً لأمنهم الاقتصادي، لأن بعضهم كان يُقَدِّر في ذلك الحين أن أكثر من نصف المتقاعدين لم يكن يملك نظاماً خاصاً للتأمين ضد المرض. ومن أجل معالجة الوضع، تبنّى الكونغرس، في ٣٠ تموز ١٩٦٥، القانون الذي أحدث برنامج التأمين ضد المرض للأشخاص المحالين إلى التقاعد. وكان هذا البرنامج المعروف باسم العناية الطبية يتألف من عنصرين؛ تأمين استشفاء (HI) لتغطية نفقات الإقامة في مؤسَّسة صحية، وتأمين إضافي اختياري (SMI) يغطي بعض النفقات الطبية. وفي ١٩٧٢، وُسِّع هذا البرنامج لكل الذين يتلقون، منذ عامين على الأقل، إعانات التأمين ضد العجز.

وعلاوة على نظام التقاعد، كان قانون الأمن الاجتماعي لعام ١٩٣٥ قد أسَّس برنامجين مهمّين في بُنية دولة الرفاه الأمريكية، وهما: برنامج التأمين ضد البطالة (UI)، والبرنامج الذي يهدف إلى تقديم المساعدة للأسَر التي لديها أطفال مُعَالين (AFDC). وخلافاً لما كان عليه نظام التقاعد، أُسْنِد الاختصاص القضائي في هذين البرنامجين للولايات. وأحد تفسيرات هذا الاختيار يبدو في أن الرئيس روزفلت كان يريد تقليل ردود أفعال الولايات إلى الحدّ الأدنى، بعد إحداث نظام للتقاعد خاضع للمسؤولية الكاملة للحكومة الاتحادية. وعلاوة على ذلك، ولأن الدستور الأمريكي لا يحتوي أي نصّ متعلقٍ بتوزيع السلطات في مادة الأمن الاجتماعي، ولأن كل سلطة

غير مُدرجة فيه تعود في الواقع للولايات، لم تكن حكومة روزفلت تريد رؤية جهودها مُتَّهَمَة بقرار قضائي.

كان البرنامج الأول، برنامج التأمين ضد البطالة، أساساً برنامجاً لأمن الدخل، وكان هدفه سدّ كل خسارة مالية يتكبّدها عامل بعد تقاعده من سوق العمل، مهما كان سبب ذلك. لكن الخصوصية الأبرز لهذا البرنامج تعود إلى أن أرباب العمل هم الذين يؤمِّنون وحدهم تمويله، ما عدا ثلاث ولايات، وكانت المبالغ التي يدفعها هؤلاء لمختلف صناديق التأمين ضد البطالة تُحَدَّد تبعاً لعدد العمال الذين يسرِّحهم المشروع. وبتعبير آخر، فإنه كان يعود لكل ولاية وضع معدل اشتراكات أرباب العمل تبعاً للأجور التي تدفعها المشاريع، ولعدد العمال. وهناك دائماً متغيرات مهمة من ولاية إلى أخرى.

وعلى أرباب العمل أيضاً دفع رسم اتحادي (زهاء ٣,٥%)، يمكن أن ينقص إذا استجابت الولايات لبعض المعايير. وهكذا، تُدْفع المداخيل التي تمَّ الحصول عليها إلى الصندوق الاتحادي للتأمين ضد البطالة، الذي يسمح لوزارة العمل بالقدوم لمساعدة الولايات التي استنفدت احتياطاتها. ويمكن أيضاً لمساعدة استثنائية أن تُعطى، عندما يكون معدل البطالة مرتفعاً بشكل خاص في بعض الولايات. إلَّا أنه يعود للولايات تحديد معايير إمكان القبول بهذا البرنامج، وكذلك مقدار الإعانات المدفوعة للعمال، ومدتها.

وفيما يتعلق ببرنامج مساعدة الأُسَر التي لديها أطفال مُعَالون، فإن هدفه مساعدة الأُسَر التي تعيش تحت خط الفقر مالياً، والتي يكون أحد الوالدين فيها قد هجر المسكن الأسري، أو كان عاجزاً، أو متوفى. غير أن هذا البرنامج، الذي يقع أيضاً تحت مسؤولية الولايات، تموِّله وتديره بشكل

مشترك حكومات الولايات وقسم الأمن الاجتماعي. ويعود لكل ولاية تحديد عتبتها الخاصة للفقر لغايات هذا البرنامج، وكذلك معايير إمكان القبول به.

ومن البرامج الثلاثة التي أقرَّها قانون الأمن الاجتماعي لعام ١٩٣٥، لا شك بأن هذا البرنامج الأخير هو الذي انتُقِدَ بالشكل الأشد قسوة. وقد أُخِذَ عليه، من بين أمور أخرى، أنه يتغير كثيراً جداً من ولاية إلى أخرى، إلى حدّ أن العبء المالي لهذا البرنامج يقع خاصة على عاتق الولايات الأكثر تصنيعاً، حيث عدد الأمريكيين الذين يعيشون تحت الفقر هو الأعلى. وكان الرئيس نيكسون قد اقترح، عام ١٩٦٩، إلغاء هذا البرنامج واستبداله ببرنامج اتحادي ينصّ على حَدّ أدنى من الدخل المضمون، سُمِّي خطة مساعدة الأُسرة (Family Assistance Plan). وحُدِّد هذا الحدّ الأدنى حينذاك بـ ١٦٠٠ دولار في السنة. وعلى الرغم من أن مثل هذا البرنامج كان يسمح، من دون شك، بحلِّ كثير من المشكلات الإدارية، فقد حكم الكونغرس على الفكرة بأنها راديكالية جداً، واستمرت المناقشات من أجل تحديد مبلغ الحد الأدنى من الدخل مدة طويلة، وانتهت بالتخلي عن المشروع كلياً في عام ١٩٧٢.

ورأت برامج اجتماعية أخرى النور في الولايات المتحدة بعد الجهود الأولى لفرانكلين روزفلت، ويستحق كلٌّ منها، من دون شك، التوقف عندها مدة أطول. ويقدم الجدول ١٢-١ خصائص عدة برامج منها، في الوقت الذي يميّز فيه بين برامج الأمن الاجتماعي وبرامج المساعدة الاجتماعية. فالأولى تتوجه إلى كل الأمريكيين، مهما كان دخلهم، في حين أن المستفيد، من الثانية، يجب أن يثبت إمكان قبوله فيها من خلال إثبات أن

دخله أدنى من عتبة معينة. وهناك أيضاً فئة ثالثة من البرامج التي لا نجدها في الجدول، التي لها مدى أضيق، لأنها تتوجه بصفة عامة إلى بعض السكان، كالمحاربين القدماء، والعاملين في السكك الحديدية، والموظفين.

ويشكِّل مجموع هذه البرامج العامة اليوم البنية الأساسية لدولة الرفاه الأمريكية. ومن المؤكَّد أن للعمال أسباباً وجيهة للإحساس بأنهم محميّون بشكل أفضل مما كانوا عليه في أثناء أزمة الثلاثينيات. وإن كان هناك تقدم جوهري قد تمَّ إنجازه، لكنه لا يزال محدوداً بالنسبة لما تعرفه بلدان أخرى. وإذا قارنا كيبيك مع الولايات المتحدة، فإنه يجب ألَّا ندهش لرؤية العديد من الأمريكيين يحسدون منظومتنا للتأمين ضد المرض، وبرنامجنا لتأمين الأدوية، ورياض أطفالنا ذات الدولارات السبعة. إن التهديد الاقتصادي والاجتماعي يبقى تهديداً ثابتاً، وأزمة الأموال العامة في الولايات المتحدة شكَّلت، من جهة أخرى، تهديداً لهذه المكتسبات، وإن كانت هزيلة.

تمويل البرامج الاجتماعية

حين جرى تبني قانون الأمن الاجتماعي، كانت الحكومة الاتحادية تتوقع أن تتراكم المبالغ، التي يدفعها أرباب العمل والعمال لنظام التقاعد، في صناديق الخزينة الاتحادية لمدة خمس سنوات. إلَّا أن تغييرين أُدخِلا، منذ ١٩٣٩، على طريقة تمويل هذا البرنامج؛ فبدل دفع المبالغ المجموعة في حساب الحكومة الاتحادية، قرَّر مديرو الضمان الاجتماعي إحداث صندوق خاص، سمِّي الصندوق الائتماني لتأمين المُسِنّين والباقين على قيد الحياة (The Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund)، ستُسحب منه مبالغ الإعانات للعمال المتقاعدين. ولتجنّب وجود رأسمال كبير جداً لدى

هذا الصندوق، وُضِعَ مبدأ دفع الاستحقاقات أولاً بأول (Pay-as-you-go). وبتعبير آخر، فإن أموال الصندوق ستُعطى ثانيةً فوراً للمتقاعدين. ثم، لمّا أُحْدِث برنامجا التأمين ضد العجز، والتأمين ضد المرض، طُبِّقت المبادئ نفسها بإحداث صندوقين جديدين: الصندوق الائتماني للتأمين ضد العجز(The Disability Insurance Trust Fund)، والصندوق الائتماني للتأمين الاستشفائي(The Hospital Insurance Trust Fund).

الجدول ١٢ - ١

البرامج الرئيسة للأمن والمساعدة الاجتماعية في الولايات المتحدة

الاسم	الرمز	تاريخ بدء البرنامج	عدد المستفيدين (بالملايين)	الأشخاص الممكن قبولهم في البرنامج
أ- برامج الأمن الاجتماعي:				
برنامج تأمين المُسِنّين والباقين على قيد الحياة	OASI الصندوق الائتماني لتأمين المُسِنِّين والباقين على قيد الحياة	١٩٣٥ - ١٩٣٩ ١٩٣٧	٣٨,٠	أشخاص أعمارهم ٦٥ سنة وأكثر، وساهموا في النظام، والباقون منهم على قيد الحياة.
برنامج معاشات الشيخوخة والتأمين ضد العجز	الصندوق OASDI الائتماني للتأمين ضد العجز، ولتأمين المسنِّين والباقين على قيد الحياة	١٩٥٦	٦,٥	العمال المُؤَمَّنون الذين أصبحوا عاجزين قبل سنّ الـ ٦٥ عاماً، والأشخاص الشبان العاجزون، والمكفوفون.
برنامج الرعاية الطبية	MEDICARE	١٩٦٥	٢٦,٥	أشخاص أعمارهم٦٥ سنة وأكثر، ويتلقون معاشات الشيخوخة والتأمين ضد العجز.

الاسم	الرمز	تاريخ بدء البرنامج	عدد المستفيدين (بالملايين)	الأشخاص الممكن قبولهم في البرنامج
تأمين الاستشفاء	HI	١٩٦٥	٧,٣	أشخاص يتلقون تأمين المُسِنِّين والباقين على قيد الحياة، وتلقوا تأميناً ضد العجز لمدة سنتين على الأقل.
تأمين طبي إضافي اختياري	SMI	١٩٦٥	٢٦,٢	أشخاص أعمارهم ٦٥ سنة وأكثر، و/ أو عاجزون.
تأمين ضد البطالة	UI	١٩٣٥	١١,٩	أشخاص اشتغلوا عدداً محدداً من الأسابيع، ولديهم حد أدنى من الدخل.
ب- برامج المساعدة الاجتماعية				
مساعدة الأسر التي لديها أطفال معالون	AFDC	١٩٣٥	١٠,٤ فرد و٣,٧ أسرة	أسر ذات دخل ضعيف ولديها أطفال معالون، أعمارهم أقل من ١٨ عاماً.
منح للولايات من أجل برامج المساعدة الطبية	MEDICAID	١٩٦٥	٣٤,٨	القانون الاتحادي يجبر كل الولايات على حماية الأشخاص الذين يخضعون لبرنامج مساعدة الأسر التي لديها أطفال معالون، أو برنامج الدخل الإضافي.
الدخل الإضافي	SSI	١٩٧٤	٦,٦	أشخاص أعمارهم ٦٥ عاماً وأكثر، ويتصرفون بذمة مالية أدنى من بعض المعايير بالنسبة للأشخاص الذين يعيشون وحدهم، وللزوجين.
طوابع طعام	-	١٩٦١	١٩,٨	أشخاص من ذوي الدخل الضعيف

*المصدر: Social Security Administration, Social Securit Bulletin – Annual Statistical Supplement, 2007.

حتى بداية السبعينيات، لم يعرف الوضع المالي لهذه الصناديق الثلاثة صعوبات كبيرة، باعتبار أن النمو الاقتصادي كان مستمراً، ومعدلات البطالة منخفضة نسبياً. فوصول مستفيدين جدد لم يكن ليتلف في شيء قدراتها المالية، ولم يكن لأي شخص أن يرى من الضروري زيادة الإسهامات في هذه الصناديق. وكانت الانشغالات الحقيقية الوحيدة للمسؤولين تكمن في الحفاظ على مبلغ الإعانات عند مستوى مقبول، والتأكد من أن المبالغ المدفوعة كانت مرصودة حقاً للأشخاص الذين كانوا في حاجة إليها.

ومع مرور السنين، وُجِدَ مَنْ ينتقد طريقة تمويل هذه الصناديق الثلاثة؛ فمساهمة أرباب العمل، القائمة على أساس الأجور المدفوعة للعمال، كانت تبدو غير ملائمة تماماً. واقترح بعضهم، من جهة أخرى، أن تُحْسَب من الآن فصاعداً تبعاً لمداخيل المشروع، بما فيها الأرباح، والفوائد، ومكاسب رأس المال. وكان بعضهم يقدِّر أيضاً أن طريقة تمويل نظام المعاشات كانت تراجعية تماماً؛ فأرباب العمل الذين لديهم مداخيل أعلى كان بإمكانهم دفع مبالغ أقل من بعض المشاريع التي لديها مداخيل أضعف. ولو أُخِذَ بمثل هذا الاقتراح، لكان دلَّ على رَفْع في اشتراكات أرباب العمل، في حين بقيت اشتراكات العمال على حالها تقريباً. لكن الجميع كان مستعداً للاعتراف بالطابع التصاعدي بوضوح لصيغة حساب الإعانات؛ فهي كانت تحابي الأُسَر والأشخاص ذوي الدخل الضعيف أكثر مما تحابي الأُجراء الذين يتقاضون رواتب عالية، أو الطبقة الوسطى. ولكن لو كان هناك إجماع على شيء ما، لكان على هدف البرنامج؛ فنظام التقاعد لا يشكِّل برنامجاً لإعادة توزيع المداخيل، وإنما هو برنامج هدفه الوحيد تأمين دخل تقاعدي ملائم لكل العمال.

وفضلاً عن ذلك، تبنى الكونغرس، في عام ١٩٧٢، تدبيراً يهدف إلى تعديل الإعانات المقدَّمة إلى نظام التقاعد لكي تأخذ في الحسبان الزيادة في تكاليف المعيشة. ومن أجل تمويل هذا التدبير، المعروف باسم «تعديل كلفة المعيشة» (Cost-of-living Adjustment) (COAL)، تقرر زيادة المعدل الأساسي، وهو مبلغ الحد الأدنى الذي يجب على كل رب عمل، وكل عامل دفعه لصندوق الأمن الاجتماعي، وذلك تبعاً لزيادة الأجور. وبما أن الأجور كانت تزيد في بداية السبعينيات بوتيرة أسرع من وتيرة التضخم، سمح هذا التدبير، في المدى القصير، بتمويل التعديل في كلفة المعيشة من دون صعوبة. وكانت كل هذه التعديلات على نظام التقاعد تجري بالتأكيد في سياق اقتصادٍ يمرّ بفترة نمو تام، ولا تبدو فيه أن الحيوية المالية للصناديق الثلاثة مُهَدَّدة أبداً.

ومع ذلك، فقد بدأت، منذ ١٩٧٤، مرحلة سيصبح فيها التضخم أعلى من نمو الأجور، وعدد العاطلين عن العمل في ارتفاع مستمر. وأصبحت الظاهرة المسمَّاة بالكساد التضخمي معضلة حقيقية يمكن أن تؤدي سريعاً إلى تآكل الأسس المالية للصناديق الثلاثة للأمن الاجتماعي. ومن دون تدخلٍ سريع، ستصبح الإعانات المدفوعة لبعض المتقاعدين أعلى بوضوح من الزيادة في مداخيل العمال. وأمام هذا الوضع، اقترح الرئيس كارتر، في عام ١٩٧٧، عدَّة تغييرات على قانون الأمن الاجتماعي؛ تعديل المعدل الأساسي، وإعادة النظر في سُلَّم الإعانات. إلَّا أن هذه التدابير لم يكن لها، للأسف، أي تأثير لأن مؤشر الأسعار عند الاستهلاك واصل سباقه الصاعد بوتيرة أسرع من مؤشر زيادة الأجور. أصبح من الملحِّ إذاً، من أجل بقاء منظومة الأمن الاجتماعي على قيد الحياة، إجراء تعديلات عليها، وكان من المتوقع أن يجد صندوق برنامج تأمين المُسِنِّين والباقين على قيد الحياة

نفسه، بعد قليل من الزمن، في وضع يستحيل عليه فيه دفع إعانات مالية للمتقاعدين، وسيصبح من الناحية التقنية مُفْلِساً في عام ١٩٨٢ تقريباً. وفضلاً عن ذلك، وعلى الرغم من أن الوضع المالي للصندوقين الآخرين كان على ما يبدو أقل إثارة للقلق، فقد جرت مع ذلك، منذ عام ١٩٨٠، محاولة لتقليل نموهما من خلال إقامة عملية مستمرة لمراجعة الملفات، بغية استبعاد «غير القانونية» منها، ووضع تدابير تسهِّل دمج الأشخاص المعوقين في سوق العمل. ومرة أخرى، لم تسمح كل هذه الجهود بوضع حدّ للأزمة المالية لمنظومة الأمن الاجتماعي.

وفي هذا السياق الصعب، وصل رونالد ريغان إلى السلطة في كانون الثاني ١٩٨١. ولم يصبح التحدي المتمثل بضمان المستقبل الحسابي لصناديق الأمن الاجتماعي الثلاثة هو فقط أولوية، بل إن المراجعة الكاملة لتمويل مجموع البرامج الاجتماعية هي التي سيُشْرَع فيها أيضاً. وفي كانون الأول ١٩٨١، أعلن الرئيس ريغان إحداث لجنة وطنية لإصلاح الأمن الاجتماعي (لجنة غرينسبان)، مهمتها إيجاد حلول واقعية واقتراح سياسات فعَّالة. وجرى تبني بعض التدابير فوراً. فقد سُمِحَ أولاً لصندوق برنامج تأمين المُسِنّين والباقين على قيد الحياة أن يغرف مؤقتاً من صندوقَيْ تأمين الاستشفاء، وبرنامج التأمين ضد البطالة، لكي يلبي الطلبات الأكثر إلحاحاً. واستُبْعِدت، ثانياً، بعض الإعانات المالية الدنيا للمتقاعدين، والمبالغ المخصَّصة لأطفال هؤلاء من أجل مساعدتهم على متابعة الدراسة. ورأى بعضهم أن هذين التدبيرين لم يكونا إلَّا رمزيين لأنهما لن يسمحا بالتأكيد بمعالجة الصعوبات المالية لصندوق برنامج تأمين المسنِّين والباقين على قيد الحياة.

قدَّمت اللجنة تقريرها في ٢٠ كانون الثاني ١٩٨٣. وستولِّد مجموعة التدابير المقترحة «تسوية بين الحزبين» الديمقراطي والجمهوري مواتية لإقامة سلسلة تدابير تهدف للسماح لصناديق الأمن الاجتماعي بزيادة مداخيلها بمقدار ١٦٨ مليار دولار من الآن حتى ١٩٩٠. وتقرَّر أيضاً تأجيل موعد دخول تدبير «تعديل كلفة المعيشة» من تموز ١٩٨٣ إلى كانون الثاني ١٩٨٤، ورفع سنِّ التقاعد تدريجياً، من الآن حتى ٢٠٢٧، من ٦٥ إلى ٦٧ عاماً. وبعد ثلاثة أشهر، وافق الرئيس ريغان على هذه التغييرات، الأمر الذي سيعطي لصناديق الأمن الاجتماعي هامشاً من المناورة من هذا الوقت حتى نهاية العقد.

ولم يَعُد باستطاعة الأمن الاجتماعي، في عهد ريغان، أن يسمح لنفسه بأن يكون كريماً بالقدر الذي كان عليه حتى ذلك الحين. كان عليه من الآن فصاعداً إبطاء النمو في عدد المستفيدين لأن الحكومة لم يَعُد لديها الوسائل المالية للإبقاء على معايير إمكان القبول، أو توسيعها. كما كان على الفوائد أيضاً أن تكون متناسبة مع حاجات الأفراد والأُسَر. وإذا كان من الممكن للجميع بالتأكيد القبول بهذا المعيار الأول، فإن نتيجته الطبيعية – وهي أن المبالغ التي يتلقاها كل فرد يجب أيضاً أن تكون متناسبة مع المبالغ التي يدفعها الأفراد للبرامج الاجتماعية المختلفة – هي التي كانت بالخصوص تثير أكثر الجدل. ومع ذلك، فإن هذا التدبير كان يشكل وسيلة فعّالة بيد حكومة ريغان لحلّ المشكلات المالية للصناديق الثلاثة. إلَّا أنه كان يجبر الأمريكيين على إعادة تقييم مساهماتهم في نظام التقاعد، وتوضيح حاجاتهم الحقيقية بدقة. وهكذا، كان يراد فرض عبء البرهان على كل مواطن بإجباره على إثبات ضرورة زيادة إعاناته. وكانت هذه التدابير المحاسبية والحسابية، برأي غالبية من الأمريكيين، غير مقبولة أبداً لأنها مخالفة للعدالة

الاجتماعية، باعتبار أن عدداً من المتقاعدين يجازفون بأن يجدوا أنفسهم يتلقون معاشات أكثر تواضعاً، حتى وإن كانوا قد ساهموا بالمقدار نفسه الذي ساهم به آخرون بنظام التقاعد. وفي نهاية الحساب، فإن أمنهم المالي لن يكون هو فقط المُهَدَّد، وإنما استقلالهم باختصار.

وكان تعديل سلوك عدد من الأمريكيين أحد المظاهر المهمة للتدابير التي اتخذها ريغان. فالعديد منهم تحقّقوا أن من الأفضل لهم أن يأخذوا بيدهم نظامهم الخاص للتقاعد، في الوقت الذي ينقلون فيه بعض الأعباء الاجتماعية إلى القطاع الخاص. وفي الحالة الأولى، حثَّت جهود حكومة ريغان، وخصوصاً الشك الذي ولَّده إصلاح نظام التقاعد، العديد من المساهمين على التزوّد بتأمينٍ للتقاعد خاصٍ بهم، أو على الاشتراك في نظام تقاعد خاص برب عملهم. ومنذ تلك اللحظة، لم تكفّ شعبية حسابات التقاعد الفردي (Individual Retirement Accounts) (IRA)، المعادلة لأنظمة إدخار – التقاعد في كندا، عن التزايد. وأصبح من الواضح، أكثر فأكثر، في نظر العديد من الأمريكيين، أن عليهم أن يخططوا بأنفسهم لتقاعدهم، لكي يضمنوا لأنفسهم مستوى حياة مقبول. وبرغم أن الأمريكيين، بغالبيتهم، كانوا يفكرون بأن على الحكومة الاتحادية أن تسعى دائماً للحفاظ على المكتسبات، فقد قدَّروا أن هذه البرامج لن تكون سهلة المنال عليهم حين تقاعدهم.

إرث بيل كلينتون

أعطى انتخاب بيل كلينتون لرئاسة الولايات المتحدة في عام ١٩٩٢، بعد ١٢ سنة من الإدارة النيوليبرالية، الإشارة إلى تغيير في توجهات السياسة

الاجتماعية الأمريكية. فالإستراتيجية الاجتماعية والاقتصادية، التي كان يقدمها في أثناء الحملة الانتخابية تحت فكرة «الشعب أولاً» (Putting People First)، كانت تتمفصل حول خمسة أهداف: خلق فرص عمل، إعادة هيكلة المساعدة الاجتماعية وتشجيع عودة المُمَوَّلين إلى سوق العمل، الارتقاء بالتعليم في كل الأعمار، إعادة التفكير كلياً بعمل الحكومة وتقديم خدمات صحية سهلة المنال وذات نوعية جيدة. وإذا كان كلينتون قد نجح في تأمين شيء من الاستقرار المالي لصناديق الأمن الاجتماعي، وذلك جزئياً بسبب اقتصاد مزدهر، فيبقى مع ذلك أن مشروعه الكبير لإصلاح منظومة الصحة كان فاشلاً. ومن الممكن، من جهة أخرى، التأكيد بأن الولاية الأولى لبيل كلينتون كانت ولاية الصحة، في حين أنه سعى في أثناء الثانية أكثر لتأمين المستقبل المالي للصناديق الرئيسة للأمن الاجتماعي.

كانت **إعادة هيكلة منظومة الصحة** الأمريكية الملف الأول الذي تصدّى له الرئيس كلينتون وزوجته هيلاري، وكانت توقعات المواطنين كبيرة، والمشكلات مهمة. وإذا كانت خدمات طبية ممتازة قد قُدِّمت لمن كان في استطاعته تحمّل التكاليف، فإنه يجب الإشارة إلى أن ٥٠ مليون أمريكي كانوا يملكون نظاماً ضعيفاً للتأمين ضد المرض، وأن ٣٧ مليوناً آخرين لا يملكون أي برنامج. وكان أكثر من ربع الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر غير مؤمَّنين. كما كان كل طفلٍ من أصل ستة أطفال من دون أي تأمين ضد المرض، باستثناء المستفيدين من برنامج مساعدة الأسر التي لديها أطفال مُعالون.

زيادة على ذلك، فإنه كانت لدى الأمريكيين المنظومة الصحية الأكثر كلفة في العالم، نسبةً للساكن، حتى وإن لم يكن لملايين من الأشخاص إلَّا قليلاً من التغطية من النظم العامة والخاصة، أو لم يكن لديهم أي تغطية

منها. وكانت هذه التكاليف، من جهة أخرى، تزيد بسرعة أكثر بكثير من التضخم؛ كانت الحكومة الديمقراطية تقدِّر أن تكاليف الصحة، في العام ٢٠٠٠، قد تمثِّل أكثر من ١٦% من الناتج الداخلي الإجمالي الأمريكي، أي زهاء ٥٧١٢ دولاراً لكل أمريكي. ومع ذلك، فإن تحمُّل التكاليف المرتبطة بالعناية الصحية كان يتمُّ بطريقة تراجعية. فبينما كانت النفقات المخصَّصة لهذه الغاية تزيد مع الدخل، كانت النسبة من الدخل المخصَّصة لها تنقص كثيراً مع تزايد المداخيل. وهكذا، وبالنظر إلى كل أشكال المساهمات، ومنها الرسوم المفروضة لبرنامج المساعدة الطبية وبرنامج الرعاية الطبية، فإن ١٠% من الأُسَر الأقل غنى كانت تكرّس في المتوسط ٢٠,٤% من مداخيلها لهذه الغاية، في حين أن ٢٠% من الأسر الأفضل غنى كانت تكرّس لها ١٠,١% من مداخيلها.

عُيِّنَت هيلاري كلينتون على رأس فريق العمل المكلَّف بدراسة مشاريع الإصلاح المختلفة، واقترح تقرير هذه اللجنة، المقدَّم في أيلول ١٩٩٣، أن يدفع أرباب العمل المبالغ الضرورية لتقديم نظام تأمين ضد المرض لعمَّالهم، أو يقبلوا بفرض ضرائب عليهم لكي يكون باستطاعة عمَّالهم الاشتراك في نظام عام. أما مَنْ هم بلا عمل فيجب أن يغطِّيهم هذا النظام العام الجديد، الذي ينبغي على إدارته أن تتبع المجلس الوطني للصحة (National Health Board).

بقيت هذه المقترحات كلها حروفاً ميتة، لأن الكونغرس رفض مشروع الإصلاح الذي تقدمت به حكومة كلينتون. وإذا كانت الولايات المتحدة مرة أخرى على بُعْدِ شعرة من رؤية ولادة برنامج عام وشامل للتأمين الصحي، إلَّا أن مجموعة الضغط القوية لأوساط رجال الأعمال

بقيت قادرة على التغلب على مشاريع البيت الأبيض. لكن مما لا شك فيه أن شيخوخة السكان الأمريكيين ستمارس قدراً أكبر من الضغط، ليس على منظومة الأمن الاجتماعي فقط، وإنما على الطلب على العناية الصحية أيضاً.

أما **المستقبل المالي للأمن الاجتماعي** فيخضع أساساً للتغيرات الديموغرافية التي ستحدث في مطلع هذا القرن. فبينما كان باستطاعة الشخص المحال إلى التقاعد، في عام ١٩٣٥، أن يأمل في العيش أيضاً مدة ١٢ عاماً ونصف، أصبح في عام ٢٠٠٠ يأمل في العيش مدة ١٧ عاماً ونصف. وعلاوة على ذلك، فإن ٧٦ مليوناً من الأمريكيين كثيري الإنجاب (baby -boomers) سيبدؤون في التقاعد في العام ٢٠٠٠، وإن عدد المتقاعدين في عام ٢٠٣٠ سيتضاعف في الولايات المتحدة ليبلغ نحو ٧٠ مليوناً. لكن المشكلة المركزية تكمن في أن نسبة عدد العمال إلى عدد المستفيدين ستنخفض من ٣,٣ إلى ٢. ومن المتوقع، من جهة أخرى، أن صناديق الأمن الاجتماعي ستكون في حالة عجز بدءاً من عام ٢٠١٥، لأنها ستدفع إعانات أكثر مما ستتلقى من أموال.

ولهذا السبب، اقترح كلينتون أن تدفع الحكومة فوائض ميزانياتها لصناديق الأمن الاجتماعي. وفي أثناء خطابه للأمة في كانون الثاني ١٩٩٨، كرَّر جزءاً كبيراً من وعوده في عام ١٩٩٢:

الآن، وقد اقترحنا ميزانية متوازنة، وخلقنا اقتصاداً قوياً، وأعدنا الانضباط المالي إلى الحكومة، لدينا الفرصة الوحيدة لاتخاذ التدابير الضرورية لتعزيز برامج الأمن الاجتماعي في القرن الحادي والعشرين.

ثم اقترح، في عام ١٩٩٩، دفع ٦٢% من فوائض الميزانية في السنوات الخمس عشرة القادمة للأمن الاجتماعي، و١٥% لبرنامج الرعاية الطبية،

و١٢% لإحداث حساب جديد للادخار (USAs-Universal SavingAccounts) من أجل تقديم معاشات أكثر كرماً. وفي ٧ نيسان ٢٠٠٠، وقَّع الرئيس كلينتون، من جهة أخرى، قانون حرية العمل للأشخاص المُسِنِّين (The Senior Citizens' Freedom to Work Act of 2000) الذي لم يعُد يجبر الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن ٦٥ عاماً على إثبات أنهم متقاعدون حقاً.

وإذا كان باستطاعة الولايات المتحدة التمتع، في نهاية رئاسة كلينتون، بفوائض في الميزانية بعد أكثر من ٣٠ سنة من العجز، فإن خيارات عِدَّة كانت معروضة على الأمريكيين، وخاصة أن الحكومة الاتحادية لن يكون عليها الوقوع في فخ صناديق الأمن الاجتماعي من أجل دفع ما عليها. وقد اقترح بعضهم، من جهة أخرى، أن تُرفع ببساطة سنّ التقاعد تبعاً للأمل بالحياة، في حين رأى آخرون أن تمويل الأمن الاجتماعي يجب أن يستند إلى كل مداخيل الأفراد والأسر. وتناولت نقاشات أخرى موضوع الإدارة المحاسبية لمختلف صناديق التقاعد لكي تُثْمِر أكثر.

لقد كان من الممكن بسهولة قياس الأثر الحاسم لحكومة كلينتون على النفقات العامة للأمن الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية بالنسبة لمدى أهميتها في مجمل النفقات العامة. وإذا نظرنا عن قربٍ إلى تطور النفقات الاجتماعية في الولايات المتحدة في كل درجات الحكم، وذلك منذ عام ١٩٦٥، لما أمكننا إلَّا أن نلاحظ وجود زيادة مستمرة نسبياً في السنوات العشر الأولى، فقد ارتفعت نسبة هذه النفقات من مجموع الناتج الداخلي الإجمالي من ١١,٠% في عام ١٩٦٥، إلى ١٨,٢% في عام ١٩٧٥، ونوع من الركود بين ١٩٧٥ (١٨,٢%) و١٩٨٥ (١٧,٨%). لقد بقيت النفقات الاجتماعية في الولايات المتحدة بالمتوسط عند نسبة الـ ١٨% من الناتج الداخلي الإجمالي،

في عهد كارتر والولاية الأولى من عهد ريغان. وكان من الممكن، في عام ١٩٨٥، تسجيل آثار التدابير المختلفة للحكومة الجمهورية، لأنه لوحظ وجود تناقص في حصة النفقات الاجتماعية من الناتج الداخلي الإجمالي من ١٨,١ في عام ١٩٨٠، إلى ١٧,٨% في عام ١٩٨٥. إلَّا أن من المفيد ملاحظة وجود نمو في النفقات الاجتماعية بالنسبة للناتج الداخلي الإجمالي من ١٧,٨% في ١٩٨٥ إلى ١٨,٥ % في ١٩٩٠.

ومع ذلك، فإن الزيادة الأهم حدثت بين ١٩٨٥ و١٩٩٥، حيث عرفت مساهمة النفقات الاجتماعية نمواً ملحوظاً وبلغت ٢٠,٩% من الناتج الداخلي الإجمالي. والواقع أنه منذ وصول الديمقراطيين إلى الرئاسة، في عام ١٩٩٢، ارتفعت النفقات الاجتماعية العامة من ١٨,٥% في ١٩٩٠، إلى ٢٠,٦% من الناتج الداخلي الإجمالي. أما في القطاع الخاص، فإن أرقام النفقات الاجتماعية بلغت ٩٢٥ مليوناً في عام ١٩٩٤، أي ١٣,٥% من الناتج الداخلي الإجمالي، وذلك بنقصٍ بلغ ٠,٢% عن عام ١٩٩٣. وإذا ما جُمِعَت النفقات الاجتماعية العامة والخاصة، لأمكن تقدير أن نحو ٣٤,٤% من الناتج الداخلي الإجمالي في الولايات المتحدة تُكَرَّس للخدمات الاجتماعية والصحية[١].

كشف الحساب الختامي لرئاسة جورج دبليو بوش

في خطابه الافتتاحي عام ٢٠٠١، أعلن الرئيس بوش عن عزمه إصلاح الأمن الاجتماعي وبرنامج الرعاية الطبية. وفي أثناء خطابه أمام

---

(١) المصدر: Source: Social Security Administration, Social Security Bulletin – Annual Statistical Supplement, 2002, p.131,

الكونغرس في شباط ٢٠٠١، أعلن نيته إحداث لجنة مهمتها أن تقترح عليه إصلاحات كبرى. وقد نشرت اللجنة تقريرها في عام ٢٠٠١، وكانت أهدافه الرئيسة تتمثَّل في إصلاح الوضع المالي لمجموع صناديق الأمن الاجتماعي، وتشجيع الأمريكيين على أن تكون لديهم أنظمتهم الخاصة للتقاعد. وعلاوة على ذلك، وضعت حكومة بوش في عام ٢٠٠٣ برنامجاً يهدف إلى دفع جزءٍ من تكاليف الأدوية للأشخاص المُسِنِّين والأشخاص المعوقين، أي الأشخاص المقبولين بموجب برنامج الرعاية الطبية (Medicare Prescription Drug Improvement and Modernization Act). وقد انتُقِدَت هذه المبادرة بشكل خاص بسبب الكابوس البيروقراطي الذي كانت تمثِّله، فقد كان على آلاف من الأشخاص المحرومين أن يدفعوا من الآن فصاعداً ثمن الأدوية التي كانت مجانية قبل ذلك، وكان على أكثر من ٢٠ ولاية، بالنتيجة، أن تأخذ على عاتقها دفع ثمن هذه الأدوية.

فضلاً عن ذلك، حاولت حكومة بوش كيفما اتفق تحسين إمكانية وصول مجموع الأمريكيين لأنظمة العناية الصحية. لكن الدور الذي لعبته الدولة الاتحادية الأمريكية، في ميدان الصحة بشكل خاص، يبقى محدوداً جداً. فقد تدخلت الحكومة الاتحادية فقط في بعض الميادين، كأمن المنتجات، والنضال ضد الأوبئة، والبحث الطبي. لكنها لم تقم بإدارة أية مؤسَّسة للعناية، باستثناء تلك الخاصة بالقوات المسلحة وقدماء المحاربين، ولم تراقب المؤسَّسات ومحترفي العمل في ميدان الصحة. وكانت كل ولاية تحدِّد قواعدها الخاصة في ميدان الممارسة الطبية. وبدل الحديث عن منظومة موحَّدة للصحة الأمريكية، كان من الممكن الحديث عن منظومة متغيِّرة، تختلف عروضها للتغطية ولتحمّل الأعباء بشدة بين ولاية وأخرى.

بشكل عام، فإن حكومة بوش لم تنجح في أن تقدِّم لكل الأمريكيين نظاماً للصحة وللأمن الاجتماعي ملبياً لحاجاتهم. وبقيت الولايات المتحدة البلد المتقدِّم الوحيد، الذي تضطلع فيه بأعباء جزء مهم من التكاليف الصحية نظمُ تأمينٍ يدفع لها أرباب العمل، وتساعدها مالياً تخفيضات ضريبية. وهناك اليوم ١٧٤ مليوناً من الأمريكيين يملكون تغطية طبية يدفعها أرباب عملهم، أو أرباب عمل الزوج (أو الزوجة)، أو الوالدين؛ كما أن هناك ٢٧ مليوناً من الأمريكيين الذين يتلقون مساعدة ضريبية لشراء تأمينهم الطبي من القطاع الخاص. ومن جهتها، تأخذ الحكومة الاتحادية على عاتقها أعباء نحو ٤٠ مليوناً من الأشخاص المُسِنِّين والمعوقين (من خلال برنامج المساعدة الطبية).

في أثناء السنوات الأخيرة، تجاوزت التكاليف الصحية بشكل واسع المستوى العام للتضخم، وقلَّلت مشاريع أمريكية عِدَّة تدريجياً التغطية الطبية المقدَّمة لعمالها، بحيث أصبح ٥٠% فقط من الأمريكيين يستفيدون اليوم من تأمين ضد المرض يدفعه ربّ عملهم. وفي أواخر السبعينيات، كانت نسبة الأُجراء الذين يستفيدون من تأمين يدفعه ربّ العمل ٧٠%. وهذا التناقص الحقيقي في إعانات العناية الصحية يتمّ الإحساس به بشكل خاص في المشاريع الصغيرة، والمشاريع التي تستخدم أيدي عاملة غير مؤهَّلة. كما أن المنظومة الأمريكية لا تزال تعاني أيضاً من مشكلات كبيرة أخرى، وخاصة فيما يتعلق بتفاوت نوعية العناية بين ولاية وأخرى.

تطور النفقات الصحية في الولايات المتحدة في ظلِّ رئاسة بوش

المنظومة الصحية الأمريكية هي الأهم، والأكثر كلفة في العالم، وقد زادت النفقات الصحية باستمرار منذ سنوات الستينيات لتبلغ نحو ١,٩

بليون دولار في ٢٠٠٤، أي نحو ٥ مليارات دولار يومياً. ومن ١٩٨٠ إلى ١٩٩٠، تضاعفت النفقات الصحية عملياً ثلاث مرات، ومن ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٠ مرَّتين. ويمكن أيضاً ملاحظة أن من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٥، أي في خمسة أعوام فقط، عملت هذه النفقات قفزة بنسبة ٣٨%.

ولو نظرنا إلى النفقات الإجمالية في الصحة ونسبتها المئوية من الناتج الداخلي الإجمالي، للاحظنا أنها كانت، في عام ١٩٦٠، تمثل ٥,٢% من الناتج الداخلي الإجمالي، وأنه في عام ٢٠٠٤ كانت تقع عند ١٦%. وحسب التوقعات الحسابية، ستبلغ هذه النفقات نحو ٢٠% من الناتج الداخلي الإجمالي في عام ٢٠١٥. إلَّا أن هذه الظاهرة ليست خاصة بالولايات المتحدة؛ فقد زادت الحصة من الناتج الداخلي الإجمالي المخصَّصة للنفقات الصحية بطريقة مستمرة في العديد من البلدان منذ ١٩٦٠. ومنذ بداية سنوات الثمانينيات، لم تكفّ الحصة من الناتج الداخلي الإجمالي المخصَّصة للنفقات الصحية في الولايات المتحدة عن التزايد بطريقة سريعة لتبلغ ٨,٨%، ثم ١٢% في عام ١٩٩٠، و١٣,٣% في ٢٠٠٠، و١٤,٩% في ٢٠٠٢. وبالمقارنة، كرَّست كندا، في أثناء المرحلة نفسها، ٧,١%، ثم ٩%، و٨,٩%، و٩,٦% من ناتجها الداخلي الإجمالي للصحة. وفي العام ٢٠٠٢، ومع الاحتفاظ بكل النِسَب، كانت الولايات المتحدة تكرِّس حصَّة أهم كهذه بوضوح من ناتجها الداخلي الإجمالي لنفقاتها الصحية من كندا.

إلَّا أن النسبة بين النفقات الصحية والناتج الداخلي الإجمالي لم تكن ربما المؤشِّر الأفضل؛ فمستوى النفقات المرتفع جداً الملاحَظ في الولايات المتحدة يُفَسَّر في جزء كبير منه بالتنظيم الليبرالي لمنظومتها الصحية. وهكذا، ينفق الأمريكيون أكثر بكثير من مواطني بلدان أخرى على معالجاتهم

الصحية. وتشير المعطيات أيضاً إلى أن النفقات الصحية على الساكن هي أعلى بوضوح في ولايات الشمال الشرقي، مثل كونكتيكوت، ماساشوستس، ديلاوار، نيوجرسي ونيويورك.

ويرتبط الوصول إلى المعالجات الصحية أيضاً بشكل وثيق بالتغطية الطبية التي يتمتع بها الأمريكيون. وبالنسبة لغالبية منهم، ارتبطت تغطية نفقاتهم الصحية بالعمل. فعلى الرغم من أن المشاريع ليست مجبرَة على تقديم تأمين ضد المرض للعاملين لديها، وأن الأقساط لها تأثير مهم على سعر الخدمات الصحية، فإن عدداً من أرباب العمل يتحمَّلون بالفعل جزءاً كبيراً من النفقات الصحية لعمَّالهم، بغية جذب يد عاملة مؤهَّلَة، إضافة إلى أسباب أخرى، وبسبب ضغوط نقابية.

لكن التغطية تتغير كثيراً بين قطاع صناعي وآخر، وتقترح شركات التأمين أيضاً عقود تأمين لمجموعة من المشاريع، ويتناسب تسعير الأقساط مع الخطر والتغطية المُقَدَّمة. وعموماً، تأتي بطاقات مُعَدِّلَة، وإعفاءات لتُضاف إلى قسط التأمين. وبشكل عام، فإن عمال المشاريع الكبيرة يُغَطّون بنسبة ١٠٠%. وبالعكس، فإن المشاريع ذات الحجم الأصغر تقدِّم بالإجمال تغطية أقل لعمَّالها، أو هي لا تقدِّم أي تغطية. وفي العام ٢٠٠٠، كانت نسبة ٥٤% فقط من المشاريع التي يعمل فيها أقل من ٢٠ عاملاً تقدِّم تأميناً ضد المرض لعمالها. وفي العديد من المشاريع، كان على العمال تنفيذ بعض الشروط لكي يمكنهم الاستفادة من تغطية نفقاتهم الصحية (منها على سبيل المثال؛ وقت العمل الأسبوعي، والحدّ الأدنى من القِدَم). وهكذا، قُبِلَ ٧٩% من الأجراء بتغطية طبية من جانب أرباب عملهم، باعتبار أن العمال كانوا أحراراً بالانتساب إلى هذه التغطية، أو لا. وقد استفاد جزء كبير من

العمال الأمريكيين من التغطية الطبية التي يقدمها أرباب عملهم. وفي العام ٢٠٠٠، كان قسط التأمين لشخص واحد يرتفع بالمتوسط إلى ٢٠٢ دولار شهرياً، وكان أرباب العمل يأخذون على عواتقهم أقساط ٨٦% من عمّالهم. ومع ذلك، فإن الأقساط لم تكفّ عن التزايد، وذلك بشكل رئيس بسبب الزيادة القوية في كلفة الأدوية.

وإذا لم يُقَدِّم أرباب العمل لهم تغطية طبية، فإن الأمريكيين يستطيعون التوقيع على عقود خاصة للتأمين ضد المرض. ويتغير قسطهم بالتأكيد تبعاً لخصائصهم الاجتماعية، وهذه الأقساط تكون غالباً أعلى بكثير من عقود المجموعات، وتبدو غالباً باهظة الكلفة. ومن جهة أخرى، فإن قليلاً من الأمريكيين يلجؤون إلى هذا النمط من التأمين. وفي عهد رئاسة جورج دبليو بوش، استمرت منظومة التأمين الطبي الأمريكي في ترك جزء مهم من السكان من دون أي تغطية. وقد بلغت نسبة هؤلاء ١٦,٥% في عام ٢٠٠٣، في حين كانت ١٤,٥% في عام ١٩٨٤. وتبقى الفئات العمرية المُصَابة أكثر بهذا الأمر، تلك الواقعة بين ١٨ و٢٤ سنة، وبين ٢٥ و٣٤ سنة.

ويُلاحظ، من جهة أخرى، أن النسبة المئوية للناس الذين لا يملكون أي تغطية طبية تتزايد بوضوح منذ بعض السنوات؛ ففي عام ٢٠٠٣ كان ٣٠,١% من فئة ١٨-٢٤ سنة، و٢٥,٤% من فئة ٢٥-٣٤ سنة، و١٧,٥% من فئة ٣٥-٤٤ سنة، لا يملكون أي تغطية طبية. وإذا كان من الممكن، بطريقة عامة، القول إن الأشخاص المُسِنِّين والأطفال يحظون بتغطية أفضل، فإنه يبقى أن نحو ١١% من فئة ٥٥-٦٤ سنة، و٨,٢% من فئة ٦ سنوات وأقل لا يستفيدون من أي تغطية طبية. وعلاوة على ذلك، فإن النسبة المئوية للرجال الذين لا يملكون تغطية طبية هي أعلى منها لدى النساء. ففي عام ٢٠٠٣ كانت هذه

النسبة لدى الرجال تبلغ ١٧,٧% مقابل ١٥,٣% لدى النساء. وتبين معطيات أخرى أن المجموعات الإثنية المغطَّاة أقل من غيرها تبقى مجموعات السكان الأصليين (٣٥%)، والأمريكيون من أصل إسباني (٣٤,٧%).

وبرغم كل شيء، فإن المنظومة الأمريكية للأمن الاجتماعي والصحي لا تزال تأخذ على عاتقها نحو ٤٠ مليوناً من الأشخاص المُسِنين والمعوقين، أي ١٤,٣ % من السكان الأمريكيين، وذلك عبر منظومة الرعاية الطبية، و٣٨ مليوناً من الأشخاص الفقراء، أي ١٣,٦ من السكان، عبر منظومة المساعدة الطبية. وهذه النفقات وغيرها من الحمايات الاجتماعية والصحية المدفوعة بوساطة الصناديق العامة، كالحماية الاجتماعية المقدَّمة للعسكريين المتقاعدين، كانت تمثِّل، في عام ٢٠٠٣، ٤٥,٦% من النفقات الصحية في الولايات المتحدة. وإذا أدرجنا فيها الإعانات التي تقدِّمها الحكومة الاتحادية بشكل قروض ضريبية، فإن نحو ٦٠% من النفقات الصحية تتحمَّلها الخزينة الأمريكية. وإذا كنا لا نزال بعيدين عن منظومة عامة وشاملة للصحة، فإنه يبقى أن كلفة الصحة تبقى مرتفعة جداً في الولايات المتحدة.

لو نظرنا من جانب النفقات الصحية التي تتحملها الولايات المتحدة من خلال القطاعين الخاص والعام، نسبةً للساكن، للاحظنا أن الحكومة الاتحادية كانت تدفع ٢٥٨٦ دولاراً في عام ٢٠٠٣، وهو ما كان يمثِّل ٤٥,٦% من مجموع النفقات الإجمالية. أما القطاع الخاص فكان يتحمَّل من جانبه ٣٠٨٤ دولاراً للنفقات الصحية. وعلاوة على ذلك، فإن توزيع النفقات الصحية من حيث «المساهمين» في عام ٢٠٠٤ يبيّن أن الأُسَر، والمشاريع، وكذلك الحكومة الاتحادية كانوا يساهمون جميعاً بطريقة مهمة في تمويل النفقات الصحية. فهم كانوا يدفعون بالتتالي ٣٢%، و٢٦%، و٣٩%

من كلفة الصحة، الأمر الذي كان يمثِّل نحو ١,٩ بليون دولار في عام ٢٠٠٤. ولهذا، فإن من الواجب دائماً توضيح بعض الإدراكات المتعلِّقة بمنظومة الصحة الأمريكية، حيث يموِّل القطاع العام دائماً نحو ٤٠% من النفقات الصحية، وهي نسبة أقل بالتأكيد من تلك الموجودة في غالبية البلدان المُصَنّعة.

إن هذه المعطيات كلها توضح واقع أن الوصول إلى العناية الصحية بقي في ظل رئاسة جورج دبليو بوش، متغيِّراً جداً، وغير متساوٍ، وأن إمكان الوصول إلى بعضها ارتبط بشكل وثيق بالعمل الذي يشغله كل شخص، وبوضعه الاقتصادي.

لقد أردنا في هذا الفصل، بشكل خاص، عرض الخصائص الرئيسة «لأنموذج الأمن الاجتماعي» الأمريكي، مع التركيز بشكل أخص على الأسس الفلسفية والتاريخية التي شكَّلت منذ ٧٥ عاماً منظومة الدولة. ومن الممكن بالطبع تأكيد أنها تشكِّل تماماً مثالاً لمنظومة بسرعتين، تلعب فيها الدولة دوراً مهماً إلى جانب قطاع خاص حاضر جداً. وقد عرفت المنظومة الأمريكية، هي أيضاً، صعوبات كبرى، ولم تكن قادرة دوماً على حلِّ المشكلات المرتبطة بالاستبعاد الاجتماعي والفقر.

وفي السنوات القادمة، سيكون عدد الأشخاص المُسِنِّين، والحاجات الصحية، في الولايات المتحدة كما في غيرها من البلدان، في حالة نمو قوي. ومن الممكن للنسبة المئوية للأشخاص الذين لن يستفيدوا من تأمين، والذين لن يُقبلوا في برامج الرعاية الطبية، والمساعدة الطبية، أن تتزايد بطريقة مؤثرة. وهذا ما سيكون على الرئاسة الأمريكية القادمة مواجهته.

وهكذا، فإن الحملة الرئاسية الأمريكية في عام ٢٠٠٨ يمكن أن تنصبَّ في جزء كبير منها على رؤيتين متعارضتين للأمن الاجتماعي والصحة. فالجمهوريون، من جانبٍ، سيستمرون من دون شك في الدفاع عن خصخصة جزئية للأمن الاجتماعي، في حين سيركّز الديمقراطيون على استثمارات جديدة كبرى في البرامج الاجتماعية والصحية. وستكون مسألة إيجاد نظام عام وشامل للصحة على جدول الأعمال بالتأكيد، وخاصة إذا جرى اختيار هيلاري كلينتون للدفاع عن البطاقة الديمقراطية. وعلى المدى الأبعد، فإن نتائج الانتخابات الرئاسية في تشرين الثاني ٢٠٠٨ سيكون لديها بالتأكيد نتائج مهمة على منظومة الأمن الاجتماعي والصحي الأمريكية، لأنه ما من شك في أن الضغوط ستشتد من أجل أن تُقَدَّم للأمريكيين حماية اجتماعية ومنظومة صحية تستجيب لطموحاتهم.

الفصل الثالث عشر
السياسة الخارجية

بقلم: لويس بالتازار

أصبحت الولايات المتحدة، التي كانت لا تزال تمارس سياسة عزلة حين اندلاع الحرب العالمية الثانية، الدولة الأقوى والأكثر تأثيراً في تاريخ البشرية. ولا تزال هذه الدولة، على الرغم من حدودٍ بديهية، تشكل القوة العظمى الحقيقية الوحيدة في هذا العالم. ويعبِّر هذا القول عن الأهمية الكبيرة التي تكتسيها سياسة واشنطن الخارجية في العالم بأسره، كما يعبِّر عن الطابع المُقْلِق، والمأساوي أحياناً، لصعود الجمهورية الفتية السريع لتحمُّل «مسؤولية» دولية بمثل هذه الضخامة. وكان الأمريكيون مُحَضَّرين بشكل رديء للاضطلاع بدورٍ يقولون إنهم لم يتمنّوه أبداً، ويضعه عدد منهم طواعيةً قيد التساؤل.

كان وزير الخارجية الشهير دين أتشيسون (Dean Acheson) (١٩٤٩ – ١٩٥٣) قد عنون مذكراته بعبارة: «حاضر في الخَلْق» (Present at the Creation)[1]، ليُبْرِز جيداً كل ما كان هناك من جديد في السياسة المُطَبَّقة غداة

(١) Dean ACHESON, Present at the Creation, My Days at the State Department, New York, Norton, 1969.

الصراع العالمي الثاني. وكانت الولايات المتحدة قد انتهجت قبل ذلك العصر سياسةً خارجيةً، ولعبت، في بعض المناسبات، دوراً دولياً مهماً. لكن تقاليد نزعة الاستثناء والتحصُّن قلما كانت تُجَهِّز المسؤولين الأمريكيين لتعقُّد المهام التي كانت تنتظرهم، وتعدُّدها. ولم يُسْهم هذا الأمر قليلاً، إلى جانب عوامل أخرى، في التعجيل بدفع البلاد نحو حربٍ باردة، انتهجت فيها سياسةً صلبة بشكل خاص، وتبسيطية أحياناً. وقد تُوِّجت هذه السياسة بالنجاح، نظراً لأن هدفها النهائي تحقَّق بانهيار الإمبراطورية السوفييتية. ومن الجدير بالملاحظة أن هذه «الحرب العالمية الثالثة» انتهت بانتصارٍ من دون حدوث مجابهة عسكرية كبيرة. وبرغم كل شيء، فإن القادة الأمريكيين لم ينتهزوا دائماً، إبّان الأربعين سنة من الحرب الباردة، الفرص التي سنحت لهم من أجل التخفيف من التوترات، وتسجيل النقاط، وأُبْقيت الدبلوماسية في واشنطن ضعيفة بصعوبةٍ في أثناء تلك المرحلة. كما أُبْقيت كذلك حتى بعد زوال العقبات الملازمة للحرب الباردة، وفي السنوات الأولى لحكومة جورج دبليو بوش (٢٠٠١ – ٢٠٠٩) بقدر أكبر، في الوقت الذي نُصِّبت فيه نزعة السياسة الأحادية (l'unilatéralisme) كمبدأ. ذلك أن التحديات الجديدة التي كان على الحكومة الأمريكية مواجهتها لم تكن إلَّا أكثر إثارة للخوف.

التقاليد الأمريكية في السياسة الخارجية

منذ عام ١٧٩٦، كان جورج واشنطن ينظِّم عادات السياسة الخارجية للولايات المتحدة. ففي رسالته الوداعية أمر مواطنيه بالبقاء بعيدين عمَّا كان يسمِّيه بـ «تقلبات الدبلوماسية الأوروبية»، وعنى بها سياسات التحالف المختلفة، التي كانت الدول الأوروبية تنصرف إليها من أجل الحفاظ، كيفما

اتفق، على توازن هشٍّ بين القوى. إلَّا أنه كان يدعو الأمريكيين، في الوقت نفسه، إلى توسيع علاقاتهم التجارية مع هذه الدول نفسها.

وعُدَّت وصية واشنطن هذه رسالةً تدعو بالضبط إلى العزلة، التي كان على الأمريكيين رفضها، مرات عِدَّة فيما بعد، وكلما انخرطوا في نزاعٍ ما في أوروبا. صحيح أن الرئيس الأول للولايات المتحدة دعا مواطنيه إلى نوعٍ من العزلة السياسية عن أوروبا، لكنه كان يتوقع نشاطاً اقتصادياً متواصلاً للأمريكيين عبر العالم. نشاطٌ دُفِعوا عند الاقتضاء إلى حمايته عبر بعض الالتزامات السياسية. إن من الممكن إذاً تفسير أوامر واشنطن باعتبارها تعني أساساً إخضاع السياسة للمصالح الاقتصادية، أو القيام بأقل قدر ممكن من الالتزامات السياسية، إذا أردنا نقل مذهب «دعه يعمل» الليبرالي إلى السياسة الدولية. وضمن هذا المنظور، فإن من الممكن ملاحظة وجود شيء من الوفاء الأمريكي لرسالة الرئيس الأول، إذ نادراً ما طبَّقت الولايات المتحدة حقاً سياسة توازن بين القوى، لأن كل تدخلاتها تقريباً في أوروبا كانت خاضعة لمصالحها الاقتصادية (وهذا الأمر واضح بالنسبة للحربين العالميتين)، فقد عقدت تحالفات بجنونٍ قلَّ نظيره، حقاً، في السنوات الأولى للحرب الباردة. ولنلاحظ جيداً مع ذلك أنها وضعت نفسها بشكل ثابت على رأس هذه التحالفات، بحيث إنها لم تجد نفسها أبداً في وضعية مبادلة حقيقية مع حلفائها. وبذلك أفلتت، بطريقة ما، من الورطة التي كان واشنطن يتكلَّم عنها.

شكَّل جيمس مونرو (James Monroe) (١٨١٧-١٨٥) امتداداً لواشنطن حين طلب إلى الأوروبيين عدم التدخل، من جانبهم، في شؤون القارة الأمريكية؛ ففضاء نصف الكرة الأرضية يندرج ضمن منطقة نفوذ

الجمهورية الجديدة. وهذا يعني، بشكلٍ ما، أن نصف الكرة الأرضية الغربي أصبح جزيرة تشكِّل الولايات المتحدة مركزاً لها؛ إنها البلاد المنذورة، إذا أمكن القول، لأن تكون البديل للجزر البريطانية بفضل موقعٍ جيوستراتيجي أكثر ملاءمة أيضاً. ولنسجل أيضاً أن بريطانيا كانت مستثناة من مذهب مونرو؛ فقد سبق أن نُسِجَت علاقة مميّزة بين لندن وواشنطن[1].

لقد وُضِعَت إذاً عناصر أساسية للسياسة الخارجية الأمريكية منذ القرن التاسع عشر؛ فسوء التفاهم الذي يبدو اليوم عبر الأطلسي يتجذَّر في هذا التوجّه الخاص جداً إزاء قارة حُكِمَ عليها بأنها في طور انحطاط. أما بلدان القارة الأمريكية فقد سبق أن أُدْرِجت بالمعنى الواسع للكلمة في «القَدَر الجلي».

وفي وقت ما من أواخر القرن التاسع عشر تقريباً، بدا أن على هذا «القَدَر الجليّ»، أن يمتدّ إلى المحيطات، وإلى آسيا. فقد مُورِسَت ضغوط قوية على الولايات المتحدة من جانب البحارة والجغرافيين والرؤساء الدينيين وحتى من النقابيين لكي تحصل واشنطن، في إثر الدول الأوروبية، على إمبراطورية. ويندرج الرئيس ماكّينلي (١٨٩٧-١٩٠١) ضمن هذا التيار، فقد غرس العلم الأمريكي في بورتوريكو وغوام والفيليبين وهاواي في إثر

---

(١) حول موضوع إبدال الإمبراطورية، انظر: William Appleman WILLIAMS, Empire as Away of Life, An Essay on the Causes and Character of America's Present Predicament, Along With a Few Toughts About an Alternative, New York, Oxford University Press, 1980.

وفيما يتعلق بالعلاقة المُمَيَّزة مع بريطانيا، يجب تسجيل أن جيفرسون سبق له أن كان واعياً لضرورة إقامة «صداقة حارة» مع الوطن الأم السابق.

الحرب الإسبانية الأمريكية. وكان ردّ الفعل الشعبي حماسياً. لكن هذه السياسة ستكون ذات أمد قصير. فتيودور روزفلت (١٩٠١-١٩٠٩)، ووليم تافت (١٩٠٩-١٩١٣)، وودرو ويلسون (١٩١٣-١٩٢١) سيهملون الإمبراطورية السياسية ليعطوا قيمة أكبر للحضور الاقتصادي من خلال سياسة «الباب المفتوح»، التي تشدِّد على أن تكون بلدان الشرق، وخاصة الصين، مفتوحة على كل من يريد التصالح فيها، وفقاً لمبادئ الليبرالية. وهكذا، خضعت السياسة، من جديد، للشأن الاقتصادي.

كان على التدخل الأمريكي في الحرب العالمية الأولى أن يُبَرَّر بمبادئ كبرى مطابقة لإرث المؤسِّسين. فتحدّث ودرو ويلسون عن حربٍ يجب أن «تضع حداً لكل الحروب»، وتسمح بإقامة الديمقراطية.

وبعد الحرب، قاد مجلس الشيوخ الأمريكي ورأي عام متغير الولايات المتحدة من جديد إلى العزلة. وكان قدر المنظمة الدولية، التي تصوَّرها أمريكي، أن تبقى أوروبية، وبلا معنى كبير. واستأنف فرانكلين روزفلت، على طريقته، رسالة ويلسون الأخلاقية، وتوصّل إلى التغلب على تردد دعاة العزلة من السكان بفضل الهجوم الياباني المدمِّر على بيرل هاربر (في كانون الأول ١٩٤١). ومرة أخرى يأتي الأمريكيون لنجدة الأوروبيين «من أجل إنقاذ الحرية والديمقراطية والحضارة الغربية». ويبدو من الواضح إذاً أن الولايات المتحدة، على مدى تاريخها، سعت دائماً إلى تبرير تدخلاتها الدولية واستعمال القوة العسكرية بمبادئ أخلاقية. ومن الممكن حتى إقامة نوع من الارتباط المتبادل بين شدة العنف المُستَخْدَم وسمو المثال الأعلى موضوع الخلاف. وعليه، فإنه يمكن إدراج التذبذب المرحلي بين نزعتَيْ العزلة والتدخل في إطار نوعٍ من الاستمرارية. فالضمير الأمريكي الجيد يقود

واشنطن إلى الانفكاك عن العالم لكي تحافظ بشكل أفضل على نقاء إرثها. لكنها تبرِّر أيضاً نزعتها التدخلية باسم رسالةٍ تقول إنه أصبح من الضروري أحياناً تنقية العالم!

لكن مثل هذه المبادئ تتفق بصعوبة مع الممارسات الدبلوماسية التقليدية؛ فأهداف زيادة القوة والتأثير، وإقامة توازن ملائم لمصالح البلاد نادراً ما اعتبرها الأمريكيون كافية، منذ جورج واشنطن حتى أيامنا هذه. ووسائل الدبلوماسية - مقايضات معتادة، ممارسة بارعة للتأثير، مفاوضات صبور، المقابلة بالمثل، تحالفات مؤقتة، مرونة الحركات - قليلاً ما كانت متمتعة بامتياز في تاريخ الولايات المتحدة.

وقد تمكنت هذه الكفاية الذاتية، وهذا الضمير الجيد للأمريكيين من الظهور بسهولة بسمات غطرسةٍ ما، وغرورٍ قومي كبير. ورأى بعضهم فيهما شكلاً مُقَنَّعاً لإمبريالية، ولاستغلال منظَّم للفاعلين الدوليين الآخرين. ولا يخلو مثل هذه التفسير من أساس. إلَّا أنه يجب القبول بأن شكلاً من البراءة رافق أحياناً السياسات الأمريكية. وكانت النتيجة الطبيعية لموقف الكفاية الأخلاقية هذا، التردد القوي في إعادة وضع الأهداف الكبرى للسياسة الخارجية قيد التساؤل. فالأمريكيون يميلون لاعتبار المثل العليا القومية مُثُلاً مقدَّسة، ويحفظون مناقشاتهم للوسائل المستعملة من أجل بلوغ هذه المثل العليا. إن الإجماع الملحوظ في موضوع الغايات، والمجادلات المستمرة فيما يتعلق بالوسائل، هو ما يميّز جيداً العالَم الاجتماعي الأمريكي، والسياسة الخارجية للولايات المتحدة.

وعلى هذه الخلفية سترتسم، بين ١٩٤٥ و١٩٥٠، التوجهات الكبرى التي لا تزال تميّز السياسة الخارجية للولايات المتحدة اليوم، في سياق مختلف كلياً.

غداة الحرب العالمية الثانية، انقادت كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي، وهما الدولتان الكبيرتان الوحيدتان الجديرتان بهذا الاسم، إلى مقارنة نفسها بالأخرى تبعاً لتقاليدهما المتعارضة تماماً، ولرؤيتين تنافي كل منهما الأخرى بشكل متبادل. هل كان من الضروري مع ذلك أن تأخذ المجابهة النسَب التي ينبغي أن تقود واشنطن نحو النزعة الإجمالية (Le globalisme)، وكل صلابة منظومة الحرب الباردة؟ هنا يتدخل عدد معين من العوامل الذاتية التي تتيح المجال للتفكير في أنه كان من الممكن أن يكون الوضع مغايراً لذلك.

من المأساوي إلى حدٍّ ما، أولاً، ملاحظة أن الرجل الذي كان ينبغي أن تقع عليه المسؤولية الضخمة، مسؤولية قيادة القوة العظمى الأمريكية، في لحظة عصيبة، كان مجرَّداً بشكل تام تقريباً من التجربة والمعارف في مادة العلاقات الدولية. فهاري ترومان (Harry Truman)، الذي خلف فرانكلين روزفلت بعد وفاته في نيسان ١٩٤٥، كان قد أصبح نائباً للرئيس بسبب مؤهلاته في مجال السياسة الداخلية، وشخصيته الشعبوية. حتى لو كان عليه أن يُظْهِر سريعاً مزايا كبيرة في القيادة والحكم والفهم السريع للملفات الدولية، كذلك حتى لو أحاط نفسه بأفضل الاختصاصيين، فيبقى أنه كان بالأحرى مجهَّزاً بشكل رديء لاتخاذ قرارات خطرة، كقرار إلقاء قنبلتين ذريَّتين على اليابان، ولفهم تعقّد الوضع بعد الحرب. ولم تكن محادثاته الأولى مع السوفييت مطبوعة ببراعة كبيرة. كما لم تكن تلك المرة الأولى، ولا الأخيرة، التي أنتج فيها النظام السياسي الأمريكي، في بلاد يكثُر فيها الاختصاصيون، رئيساً أُعِدَّ بشكل رديء على الصعيد الدولي.

وسيساهم عامل آخر، بشكل كبير، في إعطاء السياسة الأمريكية شيئاً من الصلابة؛ إنه الصعوبة الوراثية التي عانى منها الأمريكيون - قادة وشعباً - في وعي تنافر النظام الدولي. فأمام ثقافة سياسية مختلفة بشكل عميق عن ثقافتهم، وأيديولوجية معاكسة تماماً لأيديولوجيتهم، توصلوا سريعاً إلى تفسير ما كان ينتمي إلى سياسة قوة صارمة على أنه تجسيد لقوى الشر.

وقد حجزت العلاقات الأمريكية السوفييتية نفسها في دائرة مُفرَغة كانت الريبة تتعزّز فيها بشكل متبادل.

كانت سنة ١٩٤٧ خصبة بشكل خاص بالمواقف التي اتخذتها الحكومة الأمريكية؛ ففي ١٢ آذار، حضر الرئيس ترومان جلسة مشتركة لمجلِسَي الكونغرس، وتحدث عن «المسؤوليات» الجديدة التي تقع على عاتق الولايات المتحدة. إن «الحرية» العزيزة على الأمريكيين مُهَدَّدة في أمكنة عِدَّة من العالم. وكما فعلوا في أثناء الحرب ضد ألمانيا واليابان، فإن على الأمريكيين الالتزام بخلق الشروط التي ستسمح لهم، مع أمم أخرى، بإعداد أسلوب حياة خالٍ من كل إكراه [...]. إن سياسة الولايات المتحدة يجب أن تكون داعمة للشعوب الحرّة التي تقاوم محاولات الاستعباد التي تمارسها أقليات مسلَّحة، أو ضغوط خارجية[1].

ويمثل هذا الخطاب، الذي أصبح «مذهباً»، لحظة أساسية في السياسة الخارجية للولايات المتحدة. فقد أدخلها عصراً جديداً. ودشَّن، بإعطائه ضربة الإرسال للحرب الباردة، أنموذجاً لسياسة ستُتابَع إلى ما بعد هذه

---

(١) حول مذهب ترومان، انظر: Henry Steele COMMAGER (dir.), Les grands textes de l'histoire américaine, Service américaine d'information, p.70.

المرحلة، وخاصة حتى فجر القرن الحادي والعشرين. فللمرة الأولى في زمن السلم، تستعد واشنطن للتدخل فيما وراء البحار باسم الأهداف الأمريكية الكبرى. لقد انقسم العالم رسمياً إلى معسكرين. وعلى الرغم من وجود منظَّمة دولية، قدَّم الرئيس الأمريكي بلاده كزعيمة «للعالم الحرّ»، وكمسؤولة كبرى عن أمن «الأمم الحرّة». أخيراً، وللدفاع عمَّا يتعلَّق، بكل بوضوح، بالمصالح الأمريكية، بل وبشيء من الطموح إلى الهيمنة، استدعى الرئيس الأفكار الكبرى العزيزة تقليدياً على الأمريكيين، أفكار: السلام والديمقراطية والحرية.

وفي حزيران من السنة نفسها، جاء دور وزير الخارجية جورج مارشال (George Marshall) ليطلق سياسة كبرى أُخرى؛ إنه برنامج النهوض الأوروبي، الذي سيُسَمَّى في الأغلب خطة مارشال. وهي تهدف إلى إصلاح اقتصادات البلدان الأوروبية لكي تصبح من جديد الشريكة التجارية التي لا بدَّ منها للولايات المتحدة، وتفلت من النفوذ الشيوعي. وهكذا، تأتي أمريكا، مرة أخرى، لنجدة أوروبا المنهارة. وقد كانت هذه السياسة مستوحاة، من دون شك، من كرمٍ استثنائي، ولكن أيضاً من مصالح اقتصادية حقيقية، وشعور بالتفوق يقود الولايات المتحدة إلى الاستئثار بشيء من الرقابة على البلدان الأوروبية، ولأن تجد من الطبيعي أن يكون الحال هكذا.

وكان هناك همٌّ كبير يحرِّك هذه السياسة الأوروبية، ومذهب ترومان؛ إنه همُّ تحدي القوة التوسعية، كما يُقال، للاتحاد السوفييتي. فعبر وسائل اقتصادية بحتة هذه المرة، ظهر اقتراح عرقلة الشيوعية، وفق نظرية ستُقَدَّم، في تموز ١٩٤٧، إلى الجمهور الأمريكي، في مقالة نُشِرَت في مجلة *فورن أفيرز* (Forein Affairs)

(لسان حال مجلس العلاقات الخارجية، الذي يضمّ مجموعة من الأشخاص المؤثِّرين، بحكم قرب عدد منهم من السلطة). كان عنوان هذه المقالة، التي وقَّعها شخص لم يذكر اسمه (X)، «مصادر السلوك السوفييتي» (The Sources of Soviet Conduct). لكنها كانت تعود إلى قلم موظف كبير في وزارة الخارجية، هو جورج كينان (George Kennan)، الذي كان يشغل منذ أمد طويل منصباً في موسكو، ثم أصبح فيما بعد سفيراً في الاتحاد السوفييتي. كان الرئيس والمحيطون به على معرفة بمضمون هذه المقالة منذ عدَّة أشهر، وقد ألهمت بالتأكيد السياسات التي وضِعَت موضع التطبيق، وكان المؤلِّف يقترح أن تعمل الولايات المتحدة بحزم على إفشال التطلعات التوسعية لموسكو، عاصمة الشيوعية الدولية. وستصبح هذه النظرية، المُسَمَّاة بنظرية الاحتواء (containment)، السياسة الرسمية لواشنطن للسنوات القادمة[1].

كانت سنة ١٩٤٧ نفسها سنة تبنّي قانون الأمن القومي (National Security Act)، الذي أحدث مجلس الأمن القومي (National Security Counc)، ووكالة الاستخبارات المركزية (Central Intelligence Agency - CIA)، ووزارة الدفاع. وبهذا القانون، أُطلِقت كل آلية السياسة الخارجية الجديدة. فمجلس الأمن القومي سيصبح، بدءاً من الحرب الكورية في عام ١٩٥٠، الهيئة المُمَيَّزة

---

(١) تستحق هذه الوثيقة أن تُقرأ ثانيةً، وهي تحتفظ بشكلٍ مدهش بطابعها الراهن. وتمسّك مؤلِّفها حتى وفاته بالقول إن الاحتواء، الذي كان يتطلّع إليه كسياسة «صبور، وحازمة، ويقظة على المدى الطويل»، ينبغي أن تبقى دبلوماسية بدلاً من أن تكون عسكرية. وكان يكتب، من جهة أخرى، بأن «هذه السياسة لم يكن لها علاقة بتجليات مأساوية، وتهديدات عاصفة، وحركات غير ضرورية بقساوتها. ومن الواضح أن سياسات التحريض التي اعتاد عليها رونالد ريغان، وبقدر أكبر جورج دبليو بوش ليس لها علاقة بتوصيات جورج كينان.

للقرار الخاص بالمسائل الإستراتيجية الكبرى للسياسة الخارجية، وهو مؤلَّف قانونياً من الرئيس ونائب الرئيس ووزيرَيْ الخارجية والدفاع، ويحضر اجتماعاته أيضاً رؤساء أركان حرب القوات المسلحة، ومدير وكالة الاستخبارات المركزية، بصفة مستشارين. والرئيس حرٌّ بدعوة المجلس للاجتماع، وباستعماله كما يحلو له، وبدعوة من يشاء لحضور اجتماعاته، بالإضافة إلى أعضائه القانونيين. وقد دعا أشخاصاً آخرين- أعضاء في الحكومة المُصَغَّرة، ومديري وكالات ومساعدين - إلى حضور اجتماعات مجلس الأمن القومي، وخاصة مستشار الرئيس الخاص للأمن القومي، وهو منصبٌ أحدثه أيزنهاور في عام ١٩٥٣، وسنتحدث عنه فيما بعد.

إن مذهب ترومان، وخطة مارشال، ونظرية الاحتواء، وقانون الأمن القومي، هي إذاً العناصر الأساسية لسياسة جديدة متمحورة حول إدراك تهديد حامٍ جداً، وعلى الولايات المتحدة أن تكِدَّ لمعارضته.

وفي عام ١٩٤٩، وقَّعت واشنطن مع حلفائها الأوروبيين وكندا معاهدتها الأولى للتعاون العسكري في زمن السلم. وتُعَدّ معاهدة الأمن الجماعي لشمال الأطلسي، التي ستؤدي إلى ولادة منظمة عسكرية باسم حلف الأطلسي، تحت قيادة أمريكية، التوسع الطبيعي من الاحتواء إلى الدفاع المسلَّح، والنتيجة الطبيعية العسكرية لخطة مارشال. وسيبقى هذا الحلف وسيتوسَّع لما بعد السياق الذي أدى إلى ولادته. ويتجه هذا الأمر لتأكيد واقع أن مؤسَّسات الحرب الباردة تُدْرَك تبعاً لفهمٍ جديد للنظام الدولي بعيداً عن الظروف الخاصة لما بعد الحرب.

لقد شكَّلت الأهداف الكبرى للسياسة الخارجية موضوعاً لمثل هذا التوافق لدى الشعب الأمريكي على أن المسائل الدولية عُدَّت حتى نهاية

الستينيات باعتبارها تشكل موضوعاً لاتفاق «بين حزبين». وقد وضع جون كينيدي (١٩٦١–١٩٦٣) قيد الاتهام بعض الوسائل، وجلب أسلوباً جديداً، لكنه طبَّق الاحتواء بحماس متجدِّد. وتورَّط ليندون جونسون (١٩٦٣– ١٩٦٩) بهذه السياسة المطبَّقة في فيتنام، وتابع ريتشارد نيكسون (١٩٦٩–١٩٧٤)، وهنري كيسنغر (مستشاره الخاص)، باقتراحهما دبلوماسية جديدة، *الاحتواء* على طريقتهما، وهو الاحتواء الذي غاص فيه من جديد جيمي كارتر (١٩٧٧– ١٩٨١)، في عام ١٩٨٠، بعد اعتقاده أولاً أن الحرب الباردة انتهت. ثم أقفل رونالد ريغان (١٩٨١– ١٩٨٩) الحلقة بعودته إلى رؤية متشدِّدَة.

وسيملك هذا الرئيس ذو الأفكار المفرطة في التبسيط، ولكن الواضحة، والمتعوّد قليلاً جداً على تعقيدات العلاقات الدولية ودقّتها، شارة شرف إنهاء ولايته في مناخ انفراج يشير إلى نهاية الحرب الباردة. ولم يكن الأمر محتاجاً لما هو أكثر لكي يرى أنصار الخط القاسي والتفسير الجامد لمذهب *الاحتواء* وجود علاقة سببٍ بنتيجة بين سياسة ريغان والانسحاب السوفييتي. لقد قاد جهد واشنطن الواثق، فيما يتعلق بالتسلح ومشروع مبادرة الدفاع الاستراتيجي، العزيز على ريغان، القادة السوفييت لقياس شطط سياستهم والأضرار التي كانت تجرّها على اقتصادهم.

ربما يكون هناك بعض الحقيقة في هذه المعاينة. لكن الأمور ليست بمثل هذه البساطة. فميخائيل غورباتشوف (Mikhail Gorbatchev) ظهر في بداية ١٩٨٥، خلفاً لثلاثة زعماء كبار توفوا في أثناء ولاية ريغان الأولى. هل كان من اللازم نزع كل جدارة عن الإصلاحي السوفييتي الذي كان قد فهم خواء سياسات الحرب الباردة منذ زمن ما، كما يبدو؟ وقد يكون من الممكن

الذهاب حتى إلى ما أبعد، والادعاء بأن النهاية السريعة للحرب الباردة كشفت عن ضعف فطري للخصم السوفييتي الذي صُوِّر غالباً بأنه مخيف ومُهَدِّد. وفي هذه الحالة، فإن مدة الحرب الباردة هي التي ستكون مثيرة للدهشة أكثر من نهايتها الفظة.

وبعد انتهاء الحرب الباردة، كان من الممكن الاعتقاد للحظة أن فصل السياسة التي بدأت في عام ١٩٤٧ كان قد أُغْلِق، وأن المبادئ التي أُعِدَّت حينذاك، وطُبِّقَت فيما بعد لم يعُد لها مبرر وجود. كان من اللازم مرور بعض الوقت لملاحظة أن شيئاً من هذا لم يكن. فالبُنى الموضوعة بعد الحرب العالمية الثانية لم تُغيَّر من حيث الأساس؛ أولاً بسبب بعض الحذر، وفيما بعد بسبب استمرار الأهداف المُسْتهدَفة في عام ١٩٤٧. فالاتحاد السوفييتي كفَّ عن تكوين تهديد، لكن الانشغال بالهيمنة بقي قائماً. صحيح أنه بأشكال أقل صلابة مما كان في أثناء الحرب الباردة مع جورج بوش (الأب) (١٩٨٩-١٩٩٣)، وخصوصاً بيل كلينتون (١٩٩٣-٢٠٠١). فعلى مدى هذه السنوات، عبَّر تيار قوي، سُمِّي بالتيار المحافظ الجديد، عن نفسه بنقدٍ للسياسات متعدِّدة الأطراف التي اتبعها بوش (الأب) وكلينتون، وسيلتحق هذا التيار بالسلطة من خلال حضور معارضة جمهورية قوية في الكونغرس بين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠١، ثم من خلال وصول جورج دبليو بوش إلى الرئاسة في ٢٠٠١.

ومنذ ١٩٩٠، كتب الصحافي شارل كروتامّر (Charles Krauthammer) مقالاً في مجلة فورن أفّيرز يقترح فيه سياسةً تستغل ما يدعوه «باللحظة أحادية القطبية»[١]. فهو يرى أن القوة العظمى الأمريكية أصبحت حرَّة تماماً

(١) Charles KRAUTHAMMER, « The Unipolar Moment «, Foreign Affairs: America and the World 1990-1991, vol. 70, n°1, 1990-1991, p.23-33.

في تشكيل النظام الدولي على هواها، وتبعاً لمبادئها الخاصة، ومصالحها. ولم يَعُد على الولايات المتحدة أن تأخذ في الحسبان قلق حلفائها التقليديين، ومنظمة الأمم المتحدة كذلك، بقدر أقل. إن عليها، بالتأكيد، استقبال كل الشركاء الذين يقبلون الاصطفاف تحت مظلة الهيمنة الأمريكية، لكنه لا ينبغي عليها التردد في التصرف وحدها إذا انعدم دعم المجتمع الدولي لها. لقد انتهى الاحتواء إذاً، وحلَّت محله الهيمنة على كلِّ الصُّعُد.

لقد قاومت واشنطن هذا الاتجاه في أثناء سنوات حكم جورج بوش (الأب) وبيل كلينتون. فالأول اجتهد للحصول على مساندة غالبية قوية جداً في الجمعية العامة للأمم المتحدة للحرب في الخليج في عام ١٩٩١، في الوقت الذي حدَّد فيه الهدف من هذه الحرب بردّ الاعتبار للكويت، وبنوعٍ من الاحتواء لنظام صدّام حسين في العراق. وسعى فيما بعد إلى إقامة «نظام دولي جديد»، وإلى الشروع في تسوية للصراع الإسرائيلي الفلسطيني. أما بيل كلينتون فسيَكِدّ، من دون نجاح كبير، لوضع تعريفٍ لأنموذجٍ جديد لسياسة توسيعٍ للديمقراطية. وبعد كثير من التأجيل، طبَّق سياسة هيمنة في سياقٍ متعدد الأطراف، وتدخلٍ إنساني.

لكن سياسة الأحادية القطبية وضِعَت موضع التطبيق في عهد جورج دبليو بوش؛ ففي بذلها لجهود من أجل التميُّز عن غالبية سياسات بيل كلينتون، رفضت حكومة بوش (الابن) التصديق على عدَّة معاهدات دولية، مثل تلك المتعلقة بمحكمة الجزاء الدولية، وبرتوكول كيوتو، ومعاهدة حظر التجارب النووية، ومعاهدة الحدّ من الدفاع المضاد للصواريخ المعقودة مع الاتحاد السوفييتي في عام ١٩٧٢. وسريعاً، فرض أنموذج جديد نفسه على حكومة بوش، وكان يسمح بالأخذ من جديد بكل عناصر سياسة الحرب الباردة في

مطلع القرن الحادي والعشرين. وبعد هجمات ١١ أيلول ٢٠٠١، جرى التعرّف إلى عدوّ مختلف جداً، من دون شك، وأقل وضوحاً من الاتحاد السوفييتي، لكن شعور التهديد كان موجوداً في كل مكان مثلما كان في أثناء الحرب الباردة، ومُسْتَغَلاً بقدرٍ أكبر مما كان في ذلك الحين. وفي خطاب ألقاه أمام مجلِسَيْ الكونغرس، بعد تسعة أيام من الكارثة، استخدم بوش كلاماً يُذَكِّر بكلام فرانكلين روزفلت بعد بيرل هاربر، وكذلك بكلام ترومان في آذار ١٩٤٧، وأعلن علناً ورسمياً الحرب على الإرهاب، وخاصة الإرهاب الذي استخدمته الحركات الإسلامية الراديكالية المسؤولة عن الهجمات ضد الولايات المتحدة. وبأسلوب شمولي كأسلوب العداء للشيوعية في زمن الحرب الباردة، وسَّع الهجوم ليشمل كل الحركات الموصوفة بالإرهابية: «إن حربنا على الرعب تبدأ مع القاعدة، لكنها لا تتوقف عندها. إنها لن تتوقف طالما أنه لم يتم بعد اكتشاف، وتوقيف كل مجموعة إرهابية ذات مدى عالمي، والتغلّب عليها»(١). وكما فعل ترومان سابقاً، تذرَّع الرئيس بالحفاظ على الحريات والديمقراطية. إن الإرهابيين «يكرهون حرياتنا؛ حريتنا الدينية، حريتنا في الكلام، حريتنا في التصويت، والتجمّع، والاختلاف مع الغير»(٢).

وكما في اللحظات الأكثر حِدَّة للحرب الباردة، ظهرت السياسة الأمريكية بسمات نزعة مانوية (manichéisme) جديدة. فالعالم مُقَسَّمٌ إلى نصفين، بين أصدقاء الحرية، وأعدائها: «وعلى كل أمة، في كل منطقة أن

---

(١) Our war on terror begins with AL Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated <http:/www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html (page consultée le 14 août 2007).

(٢) «They hate our freedoms-our freedom of religion, our freedom of speech, our freedom to vote and assemble and disagree with each other.»

تأخذ الآن قراراً؛ إما أن تكونوا معنا، وإمّا أن تكونوا مع الإرهابيين»[1]. وكما كان رونالد ريغان يصف الاتحاد السوفييتي بأنه إمبراطورية الشر، تذكّر جورج دبليو بوش، في خطابه عن حالة الأمة في عام ٢٠٠٢، «محور الشر»، لوصف دولٍ لا رابط بينها سوى عدائها للولايات المتحدة.

لقد جرى إبراز التهديد باستمرار. وعلى مدى حكمه، من الحرب التي شنّها في أفغانستان منذ شهر أيلول ٢٠٠١، مروراً بالمذهب العسكري الوقائي في خريف ٢٠٠٢، إلى الحرب في العراق التي شنَّها بناء على تصورات مزيَّفة، إلى زمن خيبات الأمل التي تلت احتلال هذا البلد، حضر موضوع التهديد الإرهابي، والتذكير بهجمات أيلول ٢٠٠١، دائماً في قلب الكلام المُتَصَنِّع لجورج دبليو بوش. وعليه، فإن من الممكن أن نرى في سياسة هذا الرئيس استئنافاً للحرب الباردة بأكثر الأدوات التي أُعِدَّت لهذه الحرب في عام ١٩٤٧، ولكن من دون الاهتمام بالحفاظ على شبكة قوية من التحالفات. وبالفعل، فإنه خلافاً لما كان من الممكن توقعه لـمَّا كان الرئيس بوش يدعو، في عام ٢٠٠١، إلى تعاون دولي، ولـمَّا كانت بلدان حلف الأطلسي تبديه من ردود أفعال باسم تضامن هذه المنظمة، كانت الروح الناظمة لتحالفات الحرب الباردة غائبة بصعوبة؛ فالخوف الأمريكي الكبير كان وحده يطفو على السطح في جوٍّ تسوده كلياً نزعة العمل أحادي الجانب. وفي أثناء الولاية الثانية لحكم هذا الرئيس، كان عليه العودة قليلاً إلى الدبلوماسية، لكن «الحرب المزعومة على الإرهاب» استُخْدِمت دائماً لتبرير كل السياسات، حتى الأقل شعبية منها.

---

(١) Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists (ibid.)

وكما رأينا في المقطع الأول من هذا الفصل، فإن الولايات المتحدة لا توجد فيها تقاليد دبلوماسية كبيرة. ففي هذه البلاد التي لم تكن قط مشجِّعة للإدارة العامة، جرى الانتظار حتى عام ١٩٢٤ من أجل إحداث مِرْفَق خارجي محتَرِفٍ حقاً. وهذا المرفق قلَّما تطور قبل الحرب العالمية الثانية. وقد أسهمت ضرورات ما بعد الحرب بشكلٍ كبير في توطيد وزارة الخارجية، وزيادة أنشطتها، وعدد العاملين فيها كثيراً، وذلك في فترة إدارة وزراء ذوي اعتبار، مثل جيمس بيرنز (James Byrnes)، وجورج مارشال، ودين أتشيسون. لكن الحملة التي قادها جوزيف ماكارثي (١٩٤٧ – ١٩٥٧)، عضو مجلس الشيوخ الجمهوري عن ولاية ويسكنسون، وأدَّت إلى إحداث لجنة الأنشطة الأمريكية (Unamerican Activities Committee)، وجَّهت ضربة قاسية للمِرْفَق الخارجي؛ فقد استمرّ الاتهام الأول الموجَّه في عام ١٩٥٠، والقائل إن «وزارة الخارجية تسلَّل إليها عملاء شيوعيون»، بالتحليق وبإيقاظ الشكوك حول ولاء الدبلوماسيين الأمريكيين. وكانت الماكارثية سبباً لنزيف حقيقي للعاملين، وأسهمت في ردع أفضل المواهب عن امتهان العمل الدبلوماسي. وهكذا، بقي عدد من كبار الخبراء بالثقافات الأجنبية، المتهمين بأنهم ليسوا مواطنين صالحين، خارج مؤسَّسَةٍ كان يمكن لاختصاصاتهم فيها أن تخدم قضية الدبلوماسية الأمريكية.

لكن الماكارثية كانت ظاهرة عابرة، وجرى الانتقام لضحايا هذه الحملة المرعبة. إلَّا أن الريبة تجاه الدبلوماسيين المحترفين كانت حاضرة دائماً. ولم يحافظ الشعب الأمريكي وممثِّلوه السياسيون على أي إعجاب بموظفي وزارة الخارجية. واحتُسبوا بطيب خاطر غير فعَّالين، وبعيدين عن الضرورات

الملموسة، و«مرنين» كثيراً بشكل عام، تجاه أعداء الأمة. ويُعَدُّ هذا أحد الأسباب التي من أجلها منح الرئيس ثقته بالأحرى لأشخاص مُخْتَارين من خارج صفوف هذا المِرْفَق لشغل المناصب الدبلوماسية المهمة، وذلك تعويضاً لهم غالباً عن الخدمات التي قدموها في أثناء الحملات الانتخابية، ومن دون كثير من الاعتبار لمؤهلاتهم في ميدان السياسة الدولية.

ويميل الرئيس، من جهة أخرى، إلى إعداد سياسته الخارجية انطلاقاً من البيت الأبيض بدلاً من أخذه برأي وزارة الخارجية. وبلغ هذا الاتجاه ذروة لا سابق لها في أثناء رئاسة ريتشارد نيكسون (١٩٦٩ – ١٩٧٤)، في الوقت الذي كان فيه هنري كيسنجر، بصفته مستشاراً خاصاً للأمن القومي، يقود من البيت الأبيض، ومن مجلس الأمن القومي الذي كان يسيطر عليه، السياسة الخارجية للولايات المتحدة. وقد وعد جيمي كارتر بتصحيح هذا الوضع، وتعهَّد مستشاره الخاص زبيغنيو بريجنسكي، بالبقاء في الظل. ومع ذلك، فإن ما حصل كان العكس تماماً، إلى حدّ أن وزير الخارجية سيروس فانس (Cyrus Vance) قدَّم استقالته في عام ١٩٨٠. وفي عهد ريغان، كان مستشار الأمن أيضاً هو الذي يتصدَّر المشهد، بدعمٍ من العاملين في مجلس الأمن القومي، على الرغم من أن وزير الخارجية كان يتمتع بنفوذ كبير. وتدهور الوضع خصوصاً لأن الرئيس كان يبتعد بنفسه عن هذه الشخصيات التي كانت تعمل من دون أي اعتبار لوزارة الخارجية، ولأعضاء الحكومة الآخرين، وللكونغرس بمقدار أقل. وقد توالى على هذا لمنصب لا أقل من ستة مستشارين للأمن. بعضهم، وخاصة روبير ماكفرلن (Robert McFarlane)، وجون بواندكستر (John Poindexter)، تورَّط في القضية الحزينة الخاصة بتهريب أموال غير شرعية لثوار الكونترا في نيكاراغوا، في إثر مبيعات أسلحة لإيران (إيران غيت).

ومع جورج بوش (الأب) لعب مستشار خاص مُجَرَّب بقوة (كان قد شغل سابقاً المنصب في عهد جيرالد فورد)، هو برنت سكوكروفت (Brent Scowcroft)، الدور المتواري العائد له، وترك لوزير الخارجية جيمس بيكر احتلال واجهة المشهد. لكن يبدو أن مستشار الأمن مارس، مرة أخرى، تأثيراً معادلاً على الأقل لتأثير وزير الشؤون الخارجية.

وفي عام ١٩٩٣، سمَّى بيل كلينتون دبلوماسياً مُحَنَّكاً على رأس وزارة الخارجية. لكنه لم يكن متأكِّداً من أن وارن كريستوفر (Warren Christopher) كان حقاً مسؤولاً عن السياسة الخارجية. ومن الممكن طرح السؤال نفسه في موضوع مادلين أولبرايت (Madeleine Albright) التي خلفته في عام ١٩٩٧. ويبدو جيداً أن مستشارَيْ الأمن أنطوني لاك (Anthony Lake) وصموئيل بيرجر (Samuel Berger) مارسا مزيداً من السلطة، ولو كان ذلك دائماً بطريقة خفيّة. ولنقل مع ذلك إن الرئيس الديمقراطي كان محوطاً بأشخاص أكثر ميلاً إلى الدبلوماسية، وهي حالة لم تكن موجودة لدى من سبقه من الرؤساء الجمهوريين.

لقد أتاحت الولاية الأولى لجورج دبليو بوش مجالاً قليلاً جداً للدبلوماسية، وحاول وزير الخارجية كولن باول (Colin Powell) عبثاً فرض سياسة معتدلة نسبياً في وجه نظام صدام حسين العراقي، الذي عُرِّفَ زوراً كنظام مرتبط باعتداءات ١١ أيلول، وقابلٍ لأن يعطي أسلحة ذرّية لإرهابيين. وبعد حصوله على قرار بإجماع مجلس الأمن الدولي، يرغمه على القبول بعودة مفتشين إلى العراق، ويهدِّد صدام حسين بنتائج خطرة في حال عدم تعاونه (تشرين الثاني ٢٠٠٢)، فشل على نحو محزن في الشهور التي تلت، وكسب القضية «صقور» حكومة بوش، وعلى رأسهم نائب الرئيس

ديك تشيني، ووزير الدفاع دونالد رامسفيلد (Donald Rumsfeld). أما كولن باول فاستُخْدِم نفسه كضمانة لهجوم متسرِّع رفضته غالبية الشركاء الدوليين. وقد تصدَّرت مستشارة الأمن، كوندوليزا رايس (Condoleezza Rice)، التي كانت قد ظهرت كحَكَم بين دبلوماسية باول (الجنرال السابق في الجيش) والصقور من المحافظين الجدد، المشهد من أجل تبرير السياسة القتالية لرئيسها.

وقد تلقّت تعويضاً على خدماتها الصادقة فأصبحت هي نفسها وزيرة للخارجية في أثناء الولاية الثانية لجورج دبليو بوش، وفتحت حينذاك الباب للدبلوماسية، فانشغلت أكثر بالصراع الإسرائيلي الفلسطيني، وكفَّت عن ذكر محور الشر، وانخرطت في مفاوضات متعدِّدة الأطراف مع كوريا الشمالية، ودعت إلى تعاون أوروبي في الملف النووي الإيراني. كانت رايس الشخص الأكثر احتراماً في الحكومة الرئاسية المُصغّرة في اللحظة التي سقطت فيها شعبية الرئيس إلى الهاوية. وبقي المستشار الخاص للأمن، ستيفن هادلي (Stephen Hadley)، المساعد السابق لرايس، في الظل، واستمر في الخضوع لرئيسته في أثناء الولاية الأولى. هل يتفق هذا الوضع مع عودة قوية لوزارة الخارجية؟ ليس حقاً، لأنه يجب أخذ التأثير الضخم لنائب الرئيس ديك تشيني في كل الملفات الإستراتيجية في الحسبان.

إن من الصعب معارضة ميل الرئيس لأن يقود بنفسه سياسته الخارجية، أو إسناد المسائل الدولية إلى مستشاره الخاص. فالمستشار، بعكس وزير الخارجية، متحرِّر من كل الجهاز البيروقراطي للوزارة، ومن هيبة الوظيفة الرسمية، وهو مهيأ جيداً عبر موقعه للعب دور الحَكَم بين مختلف الوزارات المعنية بالسياسة الخارجية، لأن وزارة الخارجية لا تستطيع ادعاء

اختصاص حصري في مادة السياسة الخارجية، الأمر الذي يشكِّل حداً رصيناً آخر لمسؤوليتها. وتعتقد وزارات أخرى عِدَّة القدرة على العمل في هذا الميدان بطريقة أكثر كفاءة وفاعلية، ومنها على سبيل المثال وزارة الخزانة (المالية)، ووزارة التجارة، بالنسبة للمسائل الاقتصادية التي أصبحت رئيسية، ووزارة الدفاع في المقام الأول.

لقد عانت الدبلوماسية الأمريكية إذاً من قصورٍ جدي، إلَّا أن الأمر لا يتعلق، بكل وضوح، بفشل كلّي؛ فالسياسة الخارجية للولايات المتحدة عرفت نجاحات كبيرة. وحضر في واشنطن، وفي الـ ١٥٠ بعثة أمريكية عبر العالَم، دبلوماسيون ذوو موهبة كبيرة، لكنهم لم يتوصّلوا غالباً إلى فرض رؤاهم، ووصلوا بقدر أقل أيضاً إلى إعداد سياسة طويلة الأمد يمكن أن تقوم على تقييم للسياق الدولي والمصلحة القومية. كانت نتيجة هذا التردد في التخطيط سياسةٌ تُحدّد بلا تبصُّرٍ في أثناء الأزمات والمشكلات التي يُحْكَم عليها بأنها أساسية، لكي تُدْرَج على جدول أعمال مداولات مجلس الأمن القومي، وهي سياسةٌ تنجم غالباً عن منافسة حادة جداً بين المنظمات والمجموعات المختلفة التي تتشاجر على التأثير في اتخاذ القرار؛ سياسةٌ قابلة دائماً لأن يعرقلها كونغرس يغار على امتيازاته، وتتلاعب به غالباً مصالح خاصة، وخاصة إذا سيطر عليه أعداء للرئيس، كما كانت الحالة بين ١٩٩٥ و٢٠٠١، وأيضاً في عامَي ٢٠٠٧ و٢٠٠٨، فقد انتهى تماماً عصر التوافق بين الحزبين.

أما الضعف الكبير الآخر للسياسة الرسمية فهو افتقارها غالباً إلى الاعتراف بتباين الأيديولوجيات على المستوى العالمي. وسياسة جورج دبليو بوش مثال نموذجي على ذلك. ففي العالَم المانوي المُعْلَن في إثر هجمات ١١ أيلول ٢٠٠١، لم يَعُدْ هناك مكان للتنوع الثقافي. فليس هناك

إلَّا أصدقاء وأعداء، وتجاه هؤلاء الأعداء، هناك هدف وحيد مشروع؛ تدميرهم. إلَّا أن الإرهابيين الحقيقيين، بين الجماهير المسلمة والعربية وغيرها، يبقون دائماً أقلية ضئيلة جداً. لكن التصلّب الأمريكي يثير عداءً عميقاً لدى هذه الشعوب، ويقوي بهذا تربة تجنيد الإرهابيين.

ويحدث هذا كله كما لو أنه كان يروق لحكومة جورج دبليو بوش مضاعفة عدد أعداء الولايات المتحدة باسم نقاء رسالتها، وذلك بعكس مبدأ احتقرته السياسة الأمريكية غالباً؛ مبدأ الحدِّ من الأعداء، وعزلهم. ومن الغريب أن الحكومة الأمريكية، بعد أن كانت موضوعاً لتعاطفٍ شبه عالمي بعد اعتداءات ١١ أيلول، تصرفت بشكلٍ أدى إلى جلب عداءٍ عليها لا سابق له. وكان ذلك نتيجةَ سياسة أحادية القطبية مدفوعة لأوجها. وقد أظهرت هذه السياسة، التي أوحى بها المحافظون الجدد، إشارات على لهاثها منذ بداية الولاية الثانية لجورج دبليو بوش. وأخفقت، بعد انتصار الديمقراطيين في الانتخابات التشريعية لعام ٢٠٠٦.

ومن اللافت للنظر أن الأخطاء نفسها التي ارتُكِبت في أثناء حرب الفيتنام تكرَّرت بعد ٣٠ عاماً، وهي؛ الثقة المطلقة بتفوق السلاح الأمريكي، وبالتقانة العسكرية، وعدم فهم الثقافات المحلية، ورفض اللجوء إلى المختصين بهذه الثقافات، والاعتقاد بأن القوة الأمريكية ووهم الديمقراطية الليبرالية سيأتيان لخلق تيارات كبيرة من التعاطف، واحتقار رأي الحكماء، والدبلوماسيين، وممثّلي المنظمات الدولية، والبلدان الحليفة الأخرى؛ والاتجاه لشيطنة الخصم من خلال التصميم على ألَّا ترى فيه إلَّا شيوعية، كما في حالة فيتنام، أو من خلال ربط العدو بالإسلاميين الراديكاليين، كما في حالة العراق. وفي الحالتين، قدَّمت واشنطن نفسها في

صورة طائر القَطْرَس البحري الكبير، أو جاليفر (Gulliver) الأخرق، صورة الدولة العظمى العاجزة بشكلٍ لا معقول.

هل يمكن لهذه الدروس أن تُسْمَعَ فقط، وأن تعثر الدبلوماسية الأمريكية على طريق تعاونٍ دولي حقيقي؟ إن محاولة الإجابة عن هذا السؤال غير ممكنة إلَّا في ضوء التحديات التي يواجهها القادة الأمريكيون في عالَم مضطرب شيئاً ما.

تحدّيات ومآزق

في هذا العالَم المُتَفَجِّر، المتَمَيِّز في آن معاً بترابط متنامٍ بين دولٍ تخسر من سيادتها، وكثرة اللاعبين، وتباعد كبير في مستويات الحياة، ومنظَّمات دولية ضعيفة، لا تنقص التحديات التي تواجهها القوة الأمريكية العظمى، بدءاً بالحدود التي تقف في وجه نفوذها، والشك المتعلق بالمحافظة على وضعها. ولمواجهة هذه التحديات، كانت هناك طرائق عِدَّة ممكنة، لا يزال الجدل يدور حولها بين مدارس فكرية مختلفة.

وتُبْرِز حالات صعود وهبوط حكومة جورج دبليو بوش جيداً كيف وجد العملاق الأمريكي نفسه، وهو يبدي ثقةً مطلقة بقوته الكلية، في وضع هشّ إلى حدٍّ أصبح فيه من الحق التساؤل عمّا إذا لم يكن سائراً في سيرورة انحطاط. وقد سبق لهذا السؤال أن طُرِحَ حتى في اللحظة التي انتصرت فيها الولايات المتحدة على الاتحاد السوفييتي في عام ١٩٨٩. ففي إثر نشر كتاب بول كينيدي (Paul Kennedy) ولادة وانحطاط القوى الكبرى (Naissance et déclin des grandes puissances)[1]، استعر الجدل حول موضوع فقدان القوة

(١) Paris, Payot, 1989.

الأمريكية لسرعتها بالنسبة لمنافسيها الاقتصاديين، الاتحاد الأوروبي واليابان. وقد خَفَت هذا الجدل تقريباً في أثناء اندفاعة الأداء الاقتصادي للبلاد في عهد كلينتون. وكان كشف الحساب الختامي لرئاسة جورج دبليو بوش سلبياً أكثر، سواءً على الصعيد السياسي أم على الصعيد الاقتصادي. فبعد تحقيقها نجاحات عسكرية سريعة في أفغانستان عام ٢٠٠١، والعراق عام ٢٠٠٣، اصطدمت واشنطن، في الحالتين، بكابوس احتلال مرفوض. وقد أتاحت تغيّرات النظام في هذين البلدين المجال لمقاومةٍ قوية، ولوضعٍ مخالف كلياً للوضع الذي كان متوقَّعاً، وأعطت الطرائق المستعمَلَة لمتابعة «الحرب على الإرهاب» نتائج معاكسة لتلك التي كانت متوقّعة. وحدث كل شيء كما لو أن هذه الطرائق كانت تنشِّط الإرهاب الراديكالي الإسلامي بدل استئصاله، وخاصة من خلال دعوته شبكة القاعدة للدخول في العراق، حيث كان غائباً قبل الغزو الأمريكي البريطاني. وكان على هذه «الحرب على الإرهاب» أن تؤدي إلى انتصار القيم الأمريكية، قيم الديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان. لكن الوسائل المُسْتَعمَلَة - تقييد الحريات في أراضي الولايات المتحدة نفسها، شروط اعتقال السجناء المخالفة للمعايير الدولية في سجن غوانتنامو، ممارسات التعذيب والمعاملات المُهينة في سجن أبو غريب بالعراق، ونقل السجناء إلى سجون بلدان أخرى قابلة لأن تلجأ إلى التعذيب - كانت تشكِّك في نقاء هذه الأهداف. أتاحت كل هذه الحالات، وكثير غيرها، المجال للاعتقاد بأن تفاقم شعور التهديد قاد المسؤولين الأمريكيين إلى التخلي، بمقدار ما، عن القيم الأساسية للتقاليد الأمريكية. ونجم عن ذلك ضعف كبير لما يُسَمَّى القوة الناعمة للولايات المتحدة، وهي كل موارد الجذب والتأثير التي لا تتعلق بالقوة العسكرية أو الاقتصادية. حتى القوة العسكرية بدت غير ملائمة في موضوع الموارد البشرية

ووسائل النضال ضد المقاومة المسلحة. وعلى الصعيد الاقتصادي، أدى الاستهلاك المُفْرِط للشعب الأمريكي، المقترن بنفقات عسكرية ضخمة، ورفضٍ عنيد للجوء إلى سياسة ضريبية متناسبة مع الحاجات، إلى عجز كبير في الميزانية والميزان التجاري. وبالنتيجة، وجدت القوة العظمى الأمريكية نفسها في وضعٍ مزعج، وضع اللجوء إلى التمويل الأجنبي، وخاصة من اليابان والصين. وفي النهاية، فإن السياسة الأحادية للولاية الأولى لجورج دبليو بوش أدت إلى فقدان الولايات المتحدة تأثيرها في المحافل الدولية. وفي موضوع البيئة، بشكل أخصّ، لم تتمكن القوة الأمريكية العظمى من ممارسة الزعامة التي كانت مُنتَظَرة منها.

وزيادة على كل مظاهر العجز هذه، كان على واشنطن مواجهة الصعود المذهل للبلدين الأكثر سكاناً في العالم؛ الصين والهند، المدعوَّتان، بنظر غالبية المراقبين المُجَرَّبين، لأن تصبحا بدورهما قوتين عُظميين في القرن الحادي والعشرين. فوتيرة النمو الاقتصادي في هذين البلدين تتجاوز بكثير الوتيرة في الولايات المتحدة، وكلاهما مجهَّز بأسلحة نووية، وقد تستطيعان يوماً تطوير منظمة عسكرية منافسة للقوة الأمريكية. أما روسيا، حتى وإن لم تعُد القوة العظمى الإمبريالية كما كانت، فإنها تجعل من نفسها دولة أخرى مُهَدِّدَة بسبب قدراتها الضخمة في مجال الطاقة، ونموها القوي، ومحافظتها على ترسانة نووية لا تزال ضخمة. وأما الاتحاد الأوروبي فلن يُمَثِّل في مستقبل منظور قوة متماسكة بما فيه الكفاية للمنافسة مع الولايات المتحدة، لكن قوته الاقتصادية، وتأثيره السياسي، وإشعاعه الثقافي يجعل منه قطباً آخر مهماً ينبغي على واشنطن أخذه في الحسبان.

وعلى الرغم من كل هذه الحدود للقوة الأمريكية التي ستُكْرِهها، من دون شك، على التخلّي عن سياستها الأحادية، يبدو جيداً أن هذه القوة مدعوَّة لأن تبقى لمدة من الزمن ضرورية للنظام الدولي. فالميزانية العسكرية للولايات المتحدة، أولاً، تبقى مساوية تقريباً في ارتفاعها لكل الدول الأخرى في العالم مجتمعةً، وهذه الميزانية لا تشكل أيضاً إلَّا نسبة ضئيلة من الناتج الداخلي الإجمالي للبلد(١). صحيح أن نزعة العداء للولايات المتحدة بلغت، في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، مستوى لا سابق له، لكن من الممكن جداً أن تكون مرتبطة بمساوئ حكومة بوش، وتتجه لأن تنخفض في عهد حكومة أخرى. ويبدو جيداً أن هذه الظاهرة مرتبطة بخيبة أمل كبيرة فيما يتعلق بما يُنْتَظَر دائماً من الولايات المتحدة، وأنها تكشف إذاً عن استمرارية هذه التوقعات أكثر مما تكشف عن إدانة بلا جدوى. ومن الصحيح أيضاً أن تهديد الإرهاب الراديكالي الإسلامي يبقى دائماً قوياً جداً، لكن الولايات المتحدة، التي عرفت كيف تفلت من هذا التهديد طوال

---

(١) في السنة المالية لعام ٢٠٠٨، بلغت هذه الميزانية ٥٨٣٢٨٣ مليار دولار، انظر:

www.gpoaccess.gov/usbudget/fy08/budget/defense.pdf (page consultée le 27 août 2007)

وفي عام ٢٠٠٤، كانت النفقات العسكرية للولايات المتحدة تبلغ **٤٧%** من النفقات العسكرية في كل الكرة الأرضية. أما النسبة الباقية فتتوزع بين **٢٩%** لحلفاء للولايات المتحدة في حلف الأطلسي، و**٢٣%** لمجموع البلدان الأخرى. انظر:

www.borgenproject.org/Defense_Spending (page consultée le 27 août 2007).

وفي عام ٢٠٠٣، كانت ميزانية الدفاع في الولايات المتحدة تمثِّل **٣,٧%** من الناتج الداخلي الإجمالي، بالمقارنة مع **٩,٤%** في عام ١٩٦٨، في أوج الحرب في فيتنام، و**٣٧,٨%** في عام ١٩٤٤، حين كانت الحرب العالمية الثانية في ذروتها. انظر:

(page consultée le 27 août 2007).www.truthandpolitics.org/military-relative-size.php

سنوات عدَّة بعد اعتداءات ١١ أيلول ٢٠٠١، أثبتت أنها تستطيع الصمود في وجه هذا التهديد. لقد سبَّب الثلاثة آلاف قتيل الذين سقطوا في هذه الاعتداءات صدمة رهيبة، لكن هذا الرقم يبقى أقل ارتفاعاً بكثير بالنسبة لكل التهديدات القاتلة الأخرى العائدة إلى كوارث طبيعية، ونقص العناية الصحية، والمخاطر المرتبطة بالمواصلات(١). إن الديمقراطية الأمريكية لا تزال تعمل على الرغم من نواقصها، والولايات المتحدة لا تزال بلداً يجري فيه الوصول إلى دفع الرئيس إلى الاستقالة، أو على الأقل إلى تعديل توجّه السياسات بشكل كبير. كما أن الإنتاجية الأمريكية لا تزال لافتة للنظر، وواشنطن متحكِّمة بمجموعة مؤثِّرَة من المؤسسات الاقتصادية. وأخيراً، فإن الولايات المتحدة لا تزال تجذب كمية كبيرة من المهاجرين، فالجدار المؤسِف المُقام عند الحدود مع المكسيك يهدف إلى الحدّ من الدخول إلى البلاد، لا إلى الخروج منها، كما كانت الحالة بالنسبة لجدار برلين.

لكل هذه الأسباب، وبالنظر إلى المشكلات الضخمة التي تنتظر القوى المنافسة، التي يستلزم أمر تعدادها هنا وقتاً طويلاً، فإنه لا يزال من المستحيل ترقب حلولٍ للأزمات الدولية، سواءً في الشرق الأوسط وإفريقيا وآسيا أم في أوروبا والأمريكيتين، من دون مساهمة مهمة للولايات المتحدة.

أما الإرهاب الدولي الذي تنشِّطه النزعة الإسلامية الراديكالية فهو مدعو للبقاء في مركز اهتمامات السياسة الخارجية للولايات المتحدة. ولكن، لنُشِر مع ذلك إلى أن على الأمريكيين، عاجلاً أم أجلاً، النظر إلى هذه الظاهرة كما هي، أي

(١) انظر: John MUELLER, Overblown: How Politicians and The Terrorism Industry Inflate National Security Threats, and Why we believe Them, New York, The Free Press, 2006.

كرد فعلٍ متجذِّرٍ في وضعٍ خاص، وهي مهما كانت مرعبة وشريرة، فإن اللجوء إلى الرعب موجود في تربة اسْتِلاب الشعوب المسلمة. فتاريخها يعود إلى ما قبل اعتداءات ١١ أيلول، وهي تستدعي أكثر من ردّ فعلٍ عدواني. وقد أنفقت حكومة بوش كثيراً من الطاقة من أجل وقف انتشار الإرهاب، من خلال السعي إلى تدمير التنظيمات، والقضاء على أعضائها. لكن هذه السياسة مهما كانت مُبَرَّرة، فإنها لم تتوصل إلى تقليل عدد الإسلاميين الراديكاليين، المُصَمِّمين على اللجوء إلى هجمات إرهابية. ومن الممكن، حتى الاعتقاد بأن هذا العدد ازداد في أثناء سنوات حكم بوش. وبالنتيجة، فإن استئصال الإرهاب لا يكون بحرب تجري، بالمعنى الدقيق للكلمة، بأسلحة تقليدية وتنتهي عادة بانتصار نهائي، على الرغم من أنها لا تستبعد أعمالاً عنيفة، فهذه ليست بالتأكيد حالة الإرهاب الذي ينبغي النظر إليه كحالة مرَضِيَّة أكثر مما يُنْظَر له كتهديد عسكري[1]. والنضال الذي يُمارس ضده لا يمكن أن تقوم به الولايات المتحدة وحدها، بل عِدَّة أعضاء من المجتمع الدولي، الأمر الذي يفترض اللجوء إلى مجموعة وسائل غير القوات المسلحة، كما عبَّر عن ذلك جورج دبليو بوش نفسه في رسالته بتاريخ ٢٠ أيلول ٢٠٠١[2].

---

(١) انظر حول هذا الموضوع تحليل ريتشارد هاس (Richard HAASS): «النجاح لا يمكن تعريفه بعبارات إزالة الإرهاب أو وقفه، مثلما أن الصحة لا يمكن تعريفها بإزالة كل الأمراض»، في: The Opportunity: America's Moment to Alter History's Course,New York, Public Affairs, 2005, p.58.

(٢) «سنلجأ إلى كل الموارد الموجودة تحت تصرفنا - كل وسائل الدبلوماسية، كل أدوات الاستخبارات، كل أدوات تطبيق القانون، كل التأثيرات المالية...»، انظر:

<http:/www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20010920-8>

ويمثِّل انتشار الأسلحة النووية تحدياً كبيراً آخر للسياسة الأمريكية في القرن الحادي والعشرين، وهذا التحدي ليس جديداً. منذ أن أنتج الأمريكيون واستعملوا قنبلة ذرية في عام ١٩٤٥، تمنّوا ألَّا ينتشر هذا النمط من السلاح في العالَم، ولكن عبثاً. فكيف يمكن حرمان الاتحاد السوفييتي من تحدّي خصمه بأسلحة نووية؟ حتى الحلفاء، كبريطانيا وفرنسا، لجؤوا إليه. وفي عام ١٩٦٨، وبعد أن فجَّرت الصين بدورها قنبلة نووية، وافقت عدّة أمم على توقيع معاهدة حظر الانتشار. لكن غير الموقِّعين، مثل «إسرائيل» والهند والباكستان، وصلوا في النهاية إلى التزوّد بأسلحة الدمار الشامل. وطالما أن الأمر كان يتعلّق بحلفاء للولايات المتحدة، أو بأمم لا يُنظر إليها كأمم مُهَدِّدة، فإن المسؤولين الأمريكيين لم يساورهم القلق من هذا التدبير. ولَمَّا تطلعت كوريا الشمالية إلى امتلاك بعض القنابل النووية، وبدا أن إيران تستعد لفعل ذلك، بدأ القلق يظهر في واشنطن، ودعا القادة الحكوميون كل المجتمع الدولي للرد ولمنع هذا الانتشار. لكن النجاح بقي خفيفاً نظراً لأن السياسة الأمريكية بدت منحرفة بوضوح ضد بعضهم. فالأمر يتعلق بشكل واضح بسياسة ذات وزنين ومعيارين، ولا يمكن إلَّا أن تكون مرفوضة من جانب أعداء الولايات المتحدة.

أصبح الانتشار أكثر إثارة للقلق حينما بدا أنه يمكن أن يمتد إلى الحركات الإرهابية التي يُخْشى أن تصل إلى أسلحة نووية تكتيكية قوية كافية لإلحاق أضرار كارثية.

ولمواجهة مثل هذه التحديات، وغيرها كثير، عُرِضَت على القوة العظمى الأمريكية نماذج عِدَّة من الوسائل. وقد اقترحت هذه الوسائل مدارس فكرية مختلفة، يمكن تجميعها في أربع فئات تختلط وتتقاطع في

برامج الأحزاب السياسية، والزمر الموجودة داخل هذه الأحزاب. اثنتان منها يمكن وصفهما بأنهما تمثِّلان أقلية، وهما الانعزالية والمثالية، واثنتان تمثِّلان الغالبية، وتشغلان القسم الأكبر من الفضاء السياسي، وهما الواقعية والدولية الليبرالية.

وبسبب ضخامة التحديات، كان من الطبيعي أن تختفي التقاليد الداعية إلى العزلة تقريباً من الأفق السياسي، لكن فشل نزعة جورج دبليو بوش الإجمالية (Le globalisme) قلَّل بشكل كبير من حماس النزعة التدخُّلية، وقدّم حججاً لورثة النزعة الانعزالية، سواءً على يسار الطيف السياسي أم على يمينه. فإلى اليمين، نجد محافظين، من أمثال بات بوشانان، يعارضون على حدّ سواء وجود القوات الأمريكية في العراق والاشتراك في المنظمات الدولية[1]. وإلى اليسار، يقترح تيار معادٍ للعولمة، وداعٍ إلى الحماية إقامة جمهورية أمريكية منشغلة برفاهية مواطنيها أكثر من الانشغال بالهيمنة الدولية. ويمثِّل هذا التيار، بين أشخاص آخرين، رالف نادر، المدافع عن حقوق المستهلِكين، والمرشح للانتخابات الرئاسية في عامي ٢٠٠٠، و٢٠٠٤، وكذلك الأستاذ الجامعي نعوم تشومسكي (Noam Chomsky)[2]، الذي يندد بمساوئ الإمبريالية الأمريكية.

وتعبِّر المثالية عن نفسها أيضاً بمواقف يسارية ويمينة؛ فتبعاً للتقاليد العالمية والسلمية لودرو ويلسون، لا يزال هناك أمريكيون يحلمون بنظام

---

(١) Pat BUCHANAN, A Republic, not an Empire, Washington (DC), Regnery Publishing, 1999, 437 p.

(٢) Noam CHOMSKY, Dominer le monde ou sauver la planète: l' Amérique en quête d'hégémonie, Paris, Fayard, 2004.

دولي قائم على أولوية الأخلاق، واحترام الحقوق، والتعاون. وبالمقابل، هناك مثالية المحافظين الجدد في حكومة جورج دبليو بوش، التي وُصِفَت خطأً بالويلسونية، التي تجرّهم لدعم «إمبريالية خيِّرَة»[1]، وسياسة نشر الديمقراطية في كل مكان في العالَم، مهما كانت الوسائل المُسْتَخْدَمة للقيام بذلك (التي تكون أحياناً غير ملائمة). وقد تلقت هذه النزعة المثالية ضربة قاسية في أثناء الولاية الثانية لرئاسة بوش (الابن) لكنها قابلة دائماً للظهور مجدَّداً، طالما بقي الضمير الجيد ثابتاً لدى هذه الأوساط المحافِظة.

ويقع الجدل الكبير بشكل خاص بين شكلين لما يمكن تسميته الاحتواء بصيغة القرن الحادي والعشرين؛ فهناك مدرستان فكريتان كبيرتان تتجادلان حول الطريقة الأفضل لاحتواء التهديدات الكبرى التي أشرنا إليها أعلاه: تهديد الإرهاب الدولي المزوَّد بقوى جديدة، وانتشار الأسلحة الذرية، وكل ما يمكن تصنيفه تحت إشارة الفوضى الدولية.

وبالنسبة لأنصار النظرية المُسَمَّاة بالواقعية فإن السياسة الأفضل هي التي تسعى إلى مصلحة قومية مفهومة بشكلٍ جيد، الأمر الذي يفترض وجود دبلوماسية قائمة على زيادة القوة الأمريكية إلى الحدّ الأقصى، مع أخذ حدود الممكن في الحسبان. ويمكن لهذا أن يفترض الحفاظ على التحالفات الموجودة، والبحث عن تقاربات جديدة، ولكن مع حماية سيادة الولايات المتحدة أيضاً. ومثل هذه السياسة القائمة على التوازن واستقرار النظام

---

(١) انظر:

Robert KEGAN, " The Benevolent Empire ", Foreign Policy, nº111, été 1998, p. 24-35.

وانظر أيضاً للمؤلِّف نفسه:

La puissance et la faiblesse: Les États –Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial, Paris, Plon, 2006.

يمكن أن تجرَّ إلى اللجوء إلى السلاح إن بدا هذا ضرورياً. ويرى الواقعيون، الذين يمثِّلهم جيداً وزير الخارجية السابق هنري كيسنجر، أن ضرورات النظام يجب أن تتغلب، في العلاقات الدولية، على ضرورات العدالة[1]. وعلى الرغم من أن العدالة لا تزال تمثِّل قيمة في نظر الواقعيين، فإنها تجازف بخسارة معناها إذا أُصيب النظام بسببها بخللٍ ما. فماذا يحلُّ بالعدالة في زمن الحرب أو الثورة؟ وأي عدالة تمكن روبسبيير (Robespierre) من فرضها؟ إن السياسة الوحيدة الصالحة، في نظر الواقعيين، هي إذاً تلك التي تندرج في عالَم الممكن، والسلام والاستقرار. ولكونهم أرادوا تطبيق مبادئ عالمية، وجد المثاليون أنفسهم غالباً مع الاضطراب والفوضى. إن المبادئ الوحيدة التي يجب أخذها في الحسبان هي إذاً تلك التي تُقاس قابليتها للتطبيق جيداً تبعاً للوسائل المتوافرة، ولإمكان بلوغ الأهداف. وقد اعتنق عدد من الجمهوريين هذه المدرسة الفكرية، وخاصة أولئك الذي يمكن وصفهم بالمعتدلين، ومنهم، على سبيل المثال، من كان رئيساً للجنة الشؤون الخارجية في مجلس الشيوخ، السيناتور ريتشارد لوغار (Richard Lugar) (٢٠٠٣-٢٠٠٦)، عن ولاية إينديانا.

أما التيار المثالي فإنه، ومن دون رفض بعض مبادئ الواقعية، يرى من جهته أن للولايات المتحدة دوراً على المسرح الدولي يتجاوز الدفاع عن المصالح القومية فقط، ويفترض، وفق مفهوم طويل الأجل لهذه المصالح، على الأقل، حضوراً إيجابياً وسخياً في المؤسَّسات الدولية. ويستند أنصار هذه المدرسة إلى سوابق النجاحات الدولية الكبرى للولايات المتحدة غداة

---

(١) انظر:

Henry KISSINGER, Does America Need A Foreign Policy? Towarda Diplomatie for the 21 Century, New York, Simon & Schuster, 2001.

الحرب العالمية الثانية، في وقتٍ كانت فيه المنظمات الدولية قد أُنْشِئت بهدف بناء منظومة تقوم على التعاون المتجاوز للخصومات. وهنا يذهب التفكير إلى خطة مارشال، والتشجيع الذي قدَّمته واشنطن لبناء أوربا، وإلى بعض السياسات المطبَّقَة في بداية رئاسة جون كينيدي، وسياسة الحقوق الفردية لجيمي كارتر، ونزعة التدخل الإنساني التي امتدحها بيل كلينتون (ولو كانت ضعيفة النتائج).

أما أنصار النزعة الدولية الليبرالية فيصرّون على ضرورة ممارسة الولايات المتحدة لزعامتها بوسائل أخرى غير القوة العسكرية الفظة، أو بسلطة المال؛ القوة الناعمة[1]. وهكذا، أغرى الأنموذج الأمريكي للحريات والحقوق والديمقراطية عدداً من سكان العالَم، الذين وجدوا ملاذاً للجوء في الولايات المتحدة، ومَنْ وجدوا فيها إلهاماً لحركات الإصلاح والرفض؛ فالطلاب الذين كانوا يحتجون في ساحة تيانانمن (Tienanmen)، ببكين، في عام ١٩٨٩ رفعوا صور تمثال الحرية. كما كانت هناك دعوات للقيم الأمريكية في كل بلدان أوربا الوسطى تقريباً، التي انهارت فيها النظم الشيوعية تحت الضغط الشعبي. والأكثر من ذلك، أن الثقافة الجماهيرية الأمريكية، وخاصة في شكل موسيقا الروك، والسينما، وبرامج التلفزة، دخلت، لما فيه الأفضل أو الأسوأ، كلَّ مكان في العالَم تقريباً. وأخيراً، في مستوى أعلى، فإنه بفضل برامج مثل برامج مؤسَّسة فولبرايت، تدفق طلاب من نقاط عِدَّة من الكرة الأرضية، بشكل منتظم، إلى الجامعات

---

(١) انظر:

Joseph S.NYE Jr., Bound to Lead: The changing Nature of American Powar, New York, Basic Books, 1990.

الأمريكية. ولم تكن النتائج دائماً كما كان الأمريكيون يتمنّون، فقد حدث أن انتهت إقامات دراسية في الولايات المتحدة بمشاعر عداءٍ لأمريكا، كما حدث أيضاً أن تحقَّق الغزو الثقافي الجماهيري بوسائل تجارية عدوانية أثارت ردود أفعال سلبية. ومع ذلك، فقد تمكنت الولايات المتحدة، بالإجمال، من تسجيل نقاط بفضل الاستخدام الذكي للقوة الناعمة، على الرغم من أن هذه القدرة تبقى «هشَّة، ويمكن أن تدمِّرها الغطرسة والنزعة الأحادية المُفْرِطة»[1]. ويُصِرّ دعاة النزعة الدولية الليبرالية على واقع أن الولايات المتحدة خاضعة لبقية العالَم أكثر بكثير ممَّا ينزع بعضهم إلى الاعتقاد. وعليه، فإن المصلحة القومية الأمريكية يجب أن «تأخذ في الحسبان مصالح الآخرين»[2]، وتقبل بالإكراهات التي يفترضها هذا الأمر.

وانطلاقاً من مثل هذه الآفاق، ونظراً لإدراك تحولات العالَم المعاصر، وخاصة ظاهرة العولمة، والمساميّة المتنامية للحدود، توصّل دعاة النزعة الدولية الليبرالية إلى تشجيع على إجراء تدخلات في داخل بلدان أخرى، تعيش أوضاعاً تُنتهك فيها الحقوق الأولية للأفراد بشكل فاضح وغير مسموح. ويتضمّن هذا الأمر إلغاءً لقاعدةٍ يعود تاريخها إلى معاهدة وستفاليا لعام ١٦٤٨، وصادق عليها عموماً القانون الدولي، وهي مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لدولة أخرى.

وأشاع الواقعيون أن مثل هذه التدخلات تقدِّم سابقة خطرة؛ لأنها تعني التصرّف تبعاً لمبدأ غير مرغوب فيه، ولا يمكن تطبيقه على الصعيد

---

(١) Joseph S.NEY Jr., The Paradox of American Power: Why the World's Only Super-power Can't Go It Alone, New York, Oxford University Press, 2002, p.160.

(٢) Ibid., p. 138.

العالمي. لكن دعاة النزعة الدولية الليبرالية كانوا يردّون بأن تطبيق مبدأ عالمي لا يستوجب بالتأكيد القيام بالشيء نفسه في كل مكان. وبالاستناد إلى مبدأ غالٍ على الواقعيين يقول إن السياسة هي فنّ الممكن، يدّعي هؤلاء بأن استحالة فعل الخير في كل مكان لا تفترض وجوب الامتناع عن ذلك في كل الحالات. ويضيفون قائلين إنه مهما يكن الأمر فإن التدخل الإنساني قضية وجِدَت لتبقى. والحكومة الأمريكية قابلة دائماً لأن تخضع لضغوط شعب، كان شاهداً، عبر التلفزة، على انتهاكات غير مقبولة لحقوق الإنسان.

ومثلهم مثل الواقعيين، لا يشكِّل دعاة النزعة الدولية الليبرالية فريقاً متجانساً. ومن الممكن أن نميّز فيما بينهم اتجاهات مختلفة، توصف بالليبرالية[1]. فهناك أولاً، مجموعة تنفصل وتُظهر نفسها كفئة أقل تمسكاً من الآخرين بالنزعة الدولية، وذلك بسبب دعمها لشيء من الحمائية؛ فبعض أعضاءٍ من الحزب الديمقراطي ما زالوا يعلنون انتسابهم إلى تقاليد الغالبية الكبرى الداعية للانفتاح على عالَم روزفلت وترومان وغيرهما، فيتدخلون عادة لمعارضة سياسات لَبْرَلة المبادلات. وقد دعمتهم النقابات الكبرى، والناخبون الحريصون على حماية فرص العمل التي أضعفتها العولمة. وتوجد مجوعة أخرى مهمة تتجلّى في الاتجاه الوسطي لِمَنْ أُطلِقَت عليهم تسمية الديمقراطيين الجدد، وهم كل أولئك الذين اقتربوا قليلاً، في إثر كلينتون، من السياسات الجمهورية المحافظة في موضوع تخفيض العجز في الميزانية، والقيم التقليدية. وقد أسهم هذا التيار في التلطيف من الحماس الليبرالي

---

(١) انظر:

Pierre MELANDRI et Justin VAÏSSE, L'empire du milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre froide, Paris, Odile Jacob, 2001, p.351-353.

المتعددة الأطراف لبعض صنَّاع السياسة الخارجية في عهد كلينتون. وأخيراً، فإن هناك تياراً آخر، أكثر انفتاحاً بقوة على التعاون، ولا يزال يجهد للتعبير عن نفسه بنجاح سياسي.

وهكذا، أقامت القوة العظمى الأمريكية منظومة هيمنة مخيفة، على الرغم من التقاليد التي لم تكن تجهزها مسبقاً لدورها المعاصر. ولأسباب مختلفة، لم ترافق الدبلوماسية دائماً الطموحات الأمريكية، التي بلغت مستوى مُقْلِقاً ومأساوياً في السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين، إلى حدٍّ أثارت فيه وعياً بحدود هذه القوة. إن التحديات ضخمة، والوسائل لمواجهتها تتذبذب بين واقعية مزعومة تقوم على القوة ونزعة دولية ليبرالية أكثر انفتاحاً على التعاون والسياسة متعددة الأطراف.

الفصل الرابع عشر
السياسة الدفاعية

بقلم: ميشيل فورتمان، ولويك بومان

لماذا نعطي للسياسة الأمنية والدفاعية الأمريكية مكانة خاصة في هذا المؤَلَّف؟ سبب ذلك بسيط. فعلى الرغم من أن وضع الولايات المتحدة كدولة عظمى غير قابلٍ للجدل سواءً على الصعيد الاقتصادي أم على صعيد التأثير الثقافي والأيديولوجي، فإن تفوق الولايات المتحدة في العالم منذ نهاية الحرب الباردة يُتَرْجم بأكثر طريقة ملموسة في الميدان العسكري، وميدان الشؤون الأمنية. ولفهم تطور هذه القوة، يجب العودة إلى أصولها، وتفحّص الجذور التاريخية للسياسة الأمنية الأمريكية. ضمن هذا المنظور سيجري مسارنا في فترتين زمنيتين. سنُذَكِّر، أولاً، بالوقائع التي أدت إلى ولادة ثقافة إستراتيجية خاصة بالولايات المتحدة. ثم سنحلِّل تطور السياسة الأمنية والدفاعية الأمريكية منذ ١٩٤٥ حتى التوجهات الجديدة التي يمتد أفقها حتى عام ٢٠١٠، لا بل حتى عام ٢٠٢٠.

إذا نظرنا بشكل إجمالي إلى المرحلة الممتدة من إعلان الاستقلال إلى الحرب العالمية الثانية، فإن تاريخ القوة العسكرية الأمريكية يُقَسَّم تقليدياً إلى فترتين تغطّيان ولادة وتوطّد الجمهورية (١٧٧٦ - ١٨٩٨)، من جهة أولى، ودخول الولايات المتحدة المسرح العالمي (١٨٩٨-١٩٤٠)، من جهة أخرى. إلَّا أن هذه المرحلة ستُعَالج هنا بطريقة متلاحمة باعتبارها مرحلة تشكُّلٍ كاشفٍ للسمات المتواترة للثقافة الإستراتيجية الأمريكية.

فمن وجهة نظر **جيوبوليتية**، أولاً، يجب الإشارة إلى أن أمن الولايات المتحدة، في أثناء هذه المرحلة، يكمن في المقام الأول في موقعها الشبيه بالجزيرة. ويتميز هذا الموقع، المتعارض على سبيل المثال مع موقع دولة قارية كبرى كروسيا، بغياب التهديد بغزو أراضيها. وبالفعل، فإنه منذ عام ١٧٨٣، لم تكن أي دولة قادرة على القيام بحملة بريّة واسعة ناجحة في القارة الأمريكية الشمالية. وعليه، فإن أمريكا لم تكن، بالأصل، في حاجة إلى جيش كبير الحجم، زيادة على قوة بحرية قادرة على الدفاع عن سواحلها.

وفي موازاة ذلك، على الصعيد **السياسي**، فإن أحد المبادئ التي كانت الثلاث عشرة مستَعمَرة المؤسِّسة للاتحاد قد اتفقت عليها كان يتمثّل في رفض أي شكلٍ للجيوش في زمن السلم. وكما لاحظت بربارة توتشمان (Barbara Tuchman) فإن الجمهورية الفتية كانت تبدي، هكذا، من الأصل، شغفاً بالحرية»، تُرْجِم بعداءٍ حادٍّ للنزعة العسكرية. وعليه، فإنه لم يكن من المدهش أن يخفّض الكونغرس، من فور انتهاء حرب الاستقلال، عدد أفراد الجيش إلى ثمانين رجلاً، معلناً «أن الجيوش الدائمة، في زمن السلم، لا تتفق مع الحكومة الجمهورية، وهي تشكل تهديداً لحقوق الشعب الحرّ، ويجب

اعتبارها أدوات تدمير مؤدِّية إلى الاستبداد»[1]. ومن ١٨٠٠ إلى ١٨٩٠، بقي الكونغرس أميناً لهذا المبدأ. فمع بدء الحرب مع المكسيك، في عام ١٨٤٦، لم يكن لدى الولايات المتحدة إلَّا أربعين ألف جندي، وعشية اندلاع المجابهة مع إسبانيا، في عام ١٨٩٠، لم يكن تعداد الجيش الأمريكي أكثر من تسعة وثلاثين ألف رجل، في حين أن سكان الولايات المتحدة كان يمثِّل ضعف عدد سكان بريطانيا [2]. حتى على الصعيد البحري، فإن الولايات المتحدة لم تكن تملك حتى عام ١٨٨٣ أي سفينة جديرة بدولة بحرية كبيرة[3].

لقد شكَّل **الشعور بالأمن والحذر من الجيش**، الذي يُنْظَر إليه كأداة للاستبداد، سِمَتين بارزتين للثقافة السياسية الأمريكية طوال قرن تقريباً. فالجاذبية القليلة التي يحسّ بها الأمريكيون تجاه الحروب والجيوش كانت تتجلَّى، من جهة أخرى، في تعلّقهم بثلاثة مبادئ بقيت صالحة حتى عام ١٩٤٥، ولا تزال كذلك جزئياً منذ ذلك الحين؛ وهي غياب الإعداد للحرب، والميل إلى الانتصارات السريعة على حساب الأهداف السياسية التي كان هناك سعي لبلوغها، والتسريح السريع للجنود من فور انتهاء العمليات الحربية. وعلى سبيل المثال، نشير ببساطة إلى أن الولايات المتحدة

---

(١) C. Joseph BERNARDO et Eugene H. BACON, American Military Policy. Its Development since 1775, Westpotr, Greenwood Press, 1974, p.61.

(٢) انظر حول هذا الموضوع:

Lawrence J. KORB, The Fall and Rise of the Pentagon. American Defense Policies in the 1970s, Westport, Greenwood Press, 1979, p.4;

Paul KENNEDY, ' The First World War and the International Power System», International Security, vol. 9, nº 1, été 1984, p. 9.

(٣) Bernard et Fawn M. BRODIE, From Cressbow to H-Bomb, Bloomington, Indiana University Press, 1973, p. 16.

لم يكن لديها عشية اندلاع الحرب العالمية الثانية إلَّا ١٥٥ ألف جندي، وأن تسريح الجنود، في عام ١٩٤٦، تحقَّق بشكل فظٍّ إلى حدّ أن القوات الأمريكية تمكنت بصعوبة من مواجهة مهام احتلالها لألمانيا واليابان.

وتوجد سمتان أخريان للثقافة الإستراتيجية للولايات المتحدة جديرتان بأن نشير إليهما، وهما الاتجاه **للانطواء على الذات، والميل إلى القضايا الكبرى**، ومن ثمَّ إلى الحروب «العادلة». وبالفعل، فإن الشعور بالعزلة والأمن، الذي أحسَّ به الأمريكيون في القرن التاسع عشر، تضاعف بحذرٍ كبير تجاه المنازعات الأوروبية، وسياسة توازن القوى المُطَبَّقة فيما وراء الأطلسي. وكانت الصورة الأخلاقية جداً التي كوَّنها الأمريكيون عن أنفسهم، وتلك التي لديهم عن نظامهم السياسي قد قادتهم، بالعكس، لأن يكون لديهم فهمٌ خاص للحروب. فهذه الحروب لا تستحق أن تنخرط الولايات المتحدة فيها إلَّا عندما تُنْتَهك بعض المبادئ الأساسية، أو عندما يُشْرَع بهجوم مباشر ضد الولايات المتحدة. وبتعبير آخر، فإنه يبدو أن هناك في العقلية الأمريكية اتجاه للنظر إلى العدو كشخص خارج على القانون، ومجرم، وإلى الحرب كحملة تأديبية. وعليه، فإن الثقافة السياسية الأمريكية تبدي ميلاً نحو المانوية والتطرف في الموضوع العسكري، على الرغم من كونها تتميَّز بسمات سلمية أساساً. فالمثالية السياسية، والشغف بالحرية هما، بشكلٍ ما، مَهْدُ النزعة السلمية التي كانت تمثِّلها الروابط من أجل السلام، التي تأسّست في عام ١٨٤٠، والحماس الشعبي تجاه مؤتمرَيْ السلام، في عامَيْ ١٨٩٩، و١٩٠٧، لكنهما أيضاً مصدر الحماس الحربي الذي حرَّك الأمريكيين في أعوام ١٨٩٨، ١٩١٧، ١٩٤١، ١٩٩٠، و٢٠٠٣.

وعلى الصعيد الملموس، من جهة أخرى، فإن التاريخ الأمريكي إن لم يكن تاريخ حروب، بالمعنى الكلاسيكي للكلمة، فإنه بالتأكيد تاريخٌ شديد العنف، سواءً على المستوى الداخلي أم الخارجي. ففي القرن التاسع عشر وحده، شنَّت الولايات المتحدة ٦٩ حرباً على السكان الأصليين من الهنود، علاوة على حرب أهلية سقط فيها ٦٢٠ ألف قتيل. وعلى المستوى الخارجي، نشرت الولايات المتحدة في ٢٥١ مرة قواتها المسلحة لغايات سياسية بين ١٧٨٩ و١٩٩٥، منها ٥ مرات فقط في إطار حروب مُعْلَنة. ويشير هذا الأمر إلى أول مفارقة في السياسة العسكرية الأمريكية؛ المفارقة بين العداء للنزعة العسكرية (L'antimilitarisme) والنزعة المُحِبَّة للحروب (Le bellicisme)، التي لا يزال المراقب يجد آثارها إلى اليوم.

كما أن صورة أميركا المحايدة، وغير المبالية بروعة بالسياق الدولي، هي أيضاً مخادعة، وتشير إلى تناقضٍ ثانٍ. وبالفعل، فإن الولايات المتحدة، في الوقت الذي كانت فيه تحترس حتى عام ١٩١٧ من عقد تحالفات عسكرية مع أوروبا، كانت تعلن وتمارس سياسة توسعية سمحت لها في البداية بالاستيلاء على القسم الأكبر من القارة الأمريكية الشمالية، ثم بمدِّ نفوذها إلى ما بعد هذه القارة. وبهذا المعنى، أذعنت لسياسة «القَدَر الجلي»، القائلة إن الجمهورية «كانت مدعُوَّة بوضوح من جانب العلي القدير لمستقبلٍ تحسدها عليه بلاد اليونان وروما القديمتين»[1]. وقد جعلت «استنتاجات» بولك (Polk) (١٨٤٥)، وروزفلت (١٩٠٥)، ومذهب مونرو (١٨٢٣) من أمريكا اللاتينية مكان الصيد الخاص للولايات المتحدة؛ فاستولت،

(١) William SAFIRE, Safire's P0litical Dictionnary, 3º éd., New York, Random House, 1978, p. 399.

علاوة على ذلك، على أقاليم عِدَّة في جزر البحر الكاريبي والمحيط الهادئ، بدءاً من النصف الثاني للقرن التاسع عشر. وكانت أيضاً الدولة الأولى التي فرضت، بالقوة، فتح علاقات دبلوماسية وتجارية مع اليابان (١٨٥٣-١٨٥٤). ولنُشِر، بالنهاية، إلى أن النظريات الإستراتيجية لألفريد ماهان (Alfred Mahan)، وهو أول مفكِّر أمريكي كبير في هذا الميدان، صيغت بالضبط في نهاية القرن الأخير، في الوقت الذي بدأت فيه القوة الصناعية والاقتصادية الأمريكية تتجاوز قوة البلدان الأوروبية. وقد أوحى ماهان، الذي كان يؤكِّد على الأهمية الأساسية للقوة البحرية كقاعدة لقوة الدولة، بشكل مباشر بتوسّع الأسطول الأمريكي، وبسياسة النفوذ البحري التي قادها الرئيس ت. روزفلت في السنوات الأولى من القرن العشرين.

وليست هناك واقعة مُعَبِّرة عن تناقضات السياسة الدفاعية الأمريكية أفضل من الحرب العالمية الأولى. ففيها تنعكس، في آن معاً، الاتجاهات الحيادية والانتهازية لأوساط رجال الأعمال، الذين سعوا قبل كل شيء للحفاظ على مصالحهم التجارية الضخمة، والنزعة الأخلاقية (Le moralisme) لوسائل الإعلام، التي جعلت من الحرب «حملة مقدسة للحرية والديمقراطية»، والنزعة المثالية للرئيس ويلسون، الذي يريد الدفاع عن مبادئ السلم والعدالة على المسرح الدولي. وقد سبق للحرب الكبرى أن أشارت إلى أي حدّ كان من الصعب، على النظام السياسي الأمريكي، فيه التوفيق بين مختلف التيارات السياسية التي تحرِّكه. وترمز العودة الفجائية لنزعة العزلة وللنزعة السلمية، التي تميّز فترة ما بين الحربين، إلى التحفّظ الذي أبدته الدولة الأمريكية الكبرى الجديدة تجاه دورها الدولي. وبحركة رقَّاص غريبة عادت نزعة العداء للنزعة العسكرية، ونزعة الدعوة إلى الحياد،

لتصبحا الشعارين الأساسيين للسياسة الأمنية الأمريكية بين الحربين. وليس علينا إلَّا التفكير في رفض الولايات المتحدة لأن تصبح عضواً في عصبة الأمم، ولتقديم ضمانة أمنية لفرنسا في حال تعرُّضها لاعتداء ألماني جديد، أو بمعاهدة واشنطن البحرية (١٩٢١)، التي وضعت حدوداً كبيرة على توسّع الأسطول البحري الحربي الأمريكي والياباني والبريطاني، وكذلك بميثاق بريان كيللوج (Briand-Kellogg) (١٩٢٨)، الذي كرَّس، بنُبْلٍ، التخلّي عن اللجوء إلى الحرب كوسيلة لحلِّ المنازعات بين الدول. ولنُشِر أيضاً إلى الأثر العام لما كشفته لجنة التحقيق حول الذخائر، التي أوحت، بين ١٩٣٤ و١٩٣٦، بفرض حصار على تجارة السلاح، وبقانون الحياد الذي يحظر كل بيع للسلاح إلى دولة في حالة حرب. وكانت الضغوط الشعبية، من جهة أخرى، قوية إلى حدِّ أن الكونغرس لم يوافق على التجنيد العسكري إلَّا في عام ١٩٤٠، وبغالبية صوت واحد. ومن الممكن التساؤل عمَّا إذا كانت الولايات المتحدة ستدخل الحرب ضد دول المحور لو لم يحصل الاعتداء الياباني على بيرل هاربر.

وعند انتهاء الحرب العالمية الثانية واجهت أمريكا سياقاً دولياً قلب كل المعطيات السابقة لأمنها. فمع أوروبا مُدَمَّرة، أصبحت الولايات المتحدة، عملياً، أكبر قوة اقتصادية وعسكرية في العالم، وكان ناتجها الداخلي الإجمالي، في عام ١٩٤٥، يعادل ٥٠% من الإنتاج العالمي الإجمالي، كما كانت صادراتها تمثِّل نصف المبادلات العالمية. أما فيما يتعلق بالقوات المسلَّحة الأمريكية فكان تعدادها يصل إلى ١٢ مليون رجل، وكانت البحرية تملك وحدها ١٢٠٠ سفينة، و٤٠ ألف طائرة، و٥٠٠ ألف من المارينز. وبالنظر إلى هذا الوضع، لم يكن باستطاعة أمريكا إلَّا بصعوبة، رفض الزعامة

العسكرية التي كانت الظروف تفرضها عليها، وخاصة أن النُّخَب الأمريكية، بعد أن استخلصت دروس فترة ما بين الحربين، لم تَعُدْ مستعدَّة لتبني موقف عدم الاهتمام بالغير والانكفاء على الذات تجاه مسائل الأمن الدولي. «فالعزلة الأمريكية الساطعة» لم يَعُدْ لها مبرِّر وجود. وقد عبَّر الرئيس ترومان عن ذلك بقوله:

علَّمنا التاريخ أن العدوان، أينما كان على الكرة الأرضية، هو تهديد للسلم العالمي. وإذا دعم مثل هذا العدوان قادةُ أمة قوية ومتعطشة للغزو، فإنه يصبح خطراً جلياً على أمن واستقلال كل أمة حرَّة[1].

إن سنة ١٩٤٥ تمثِّل إذاً نقطة اللاعودة عن الانخراط الأمريكي في الشؤون العالمية، سواءً على المستوى العسكري أم على المستوى الدبلوماسي. إننا لن نعود إلى الأصول السياسية والأيديولوجية للنزاع الأمريكي السوفييتي، لكن ينبغي ألَّا ننسى أن ما سيُسمّى بالحرب الباردة كان له أيضاً بُعْدٌ عسكري حقيقي جداً، متمثِّل **بالتهديد السوفييتي في أوروبا**. وكان من الجوهري إذاً لأمريكا أن تُعِدَّ نفسها للأسوأ. كما كان من الواضح أيضاً أن الولايات المتحدة لم تكن قادرة على الاضطلاع وحدها بأمن ديمقراطيات ليبرالية عاجزة بمفردها عن تأمين الدفاع عن نفسها. ولهذا، كانت الظروف تفرض شكلاً من الدفاع الجماعي، ومن منظومة تحالفات، كان رجال السياسة الأمريكيون، بدءاً بواشنطن، يرفضونها دائماً. وضمن هذه الروحية، تأسَّست منظمة معاهدة شمال الأطلسي، وأحلاف أخرى، كانت تُلْزم الولايات المتحدة بالحفاظ على الأمن العالمي.

---

(١) Bernard BRODIE, War and Politics, New York, MacMillan, 1973, p. 62.

ويمثِّل **السلاح النووي** الانقطاع الأساسي الآخر في السياق الاستراتيجي الأمريكي، بعد عام ١٩٤٥. ويرمز هذا السلاح، المقترن بالقاذفة الإستراتيجية، ثم بالصاروخ العابر للقارّات، بالفعل إلى نهاية عصر حصانة القارة الأمريكية الشمالية. فمن الآن وصاعداً، أصبح من الممكن تدمير المدن الأمريكية، والمدن الأوروبية في حال اندلاع صراع عالمي. ولكن، هل يُعَدُّ السلاح النووي أداة قابلة حقاً للاستعمال لغايات عسكرية؟ إن الأجوبة التي قدَّمها المحلِّلون عن هذا السؤال لا تدع مجالاً للشك؛ فالحرب الشاملة، أو النووية تنطوي على تكاليف أعلى بكثير من المزايا السياسية التي يمكن جنيها منها. وهي إما أن تشكِّل انتحاراً، وإمَّا عملاً بربرياً لا يمكن التفكير فيه. لكن السلاح النووي، لسوء الحظ، أصبح موجوداً، ولا يمكن «الكفّ عن اختراعه». كما أن من غير الممكن توقّع قيام بلد كالاتحاد السوفييتي بجعل أمنه يتوقف على مجرد إعلان نوايا تصدره الحكومة الأمريكية، وبترك الاحتكار النووي لدولة يُنْظَر إليها كعدو قاتل. وعليه، فإن المباراة الإستراتيجية المتعادلة في نتيجتها كانت متوقَّعة حتى قبل قيام السوفييت بتجربة قنبلتهم الذرية الأولى، في آب ١٩٤٩. وهكذا، وجدت الولايات المتحدة نفسها أمام قرار مراكمة ترسانة كان هدفها النهائي منع الحرب.

العقائد الدفاعية الأمريكية بعد ١٩٤٥

في الظروف الخاصة للصراع بين الشرق والغرب - الذي ينطوي في آن معاً على منافسة إستراتيجية بأشكال عديدة، وعلى الحفاظ على نظام دولي مستقر للقوتين العُظْميين -، كانت الخيارات الأمريكية في الموضوع الدفاعي محدودة. والعقيدة الوحيدة المرتقبة، عملياً، كانت عقيدة الاحتواء، التي

ستبقى مبادئها صالحة إلى حين انهيار الاتحاد السوفييتي، كما تمَّت الإشارة إلى ذلك بدقة في الفصل السابق. وقد بلور التقرير الرئاسي، بعنوان NSC 68، الذي جرى الحديث فيه عن موضوع متعلِّق بالسياسة الخارجية، عدوانية السياسة الأمريكية. وهو يشير إلى الاتحاد السوفييتي كعدو مطلق، ويثبت بوضوح أن الولايات المتحدة «يجب أن تزيد ترسانتها النووية بأسرع ما يمكن »، حتى إذا لم تكن الحرب خياراً يوصي به التقرير، فإن هدف برنامجه كان يتمثّل مع ذلك بتشجيع التحوّل الداخلي للنظام السوفييتي.

وكانت المشكلة الكبرى لمثل هذه السياسة تكمن في طموحها فائق الحدّ. وبالفعل، فإن جهداً عسكرياً بمثل هذه الضخامة لم يكن يتطلب وسائل تقنية ومالية ضخمة فقط، وإنما تصميماً جماعياً وإستراتيجية متماسكة وواقعية أيضاً. إلَّا أن الولايات المتحدة بدت، في الواقع، ومنذ الحرب الكورية، عاجزة عن الوفاء بهذه الشروط. فعلى المستوى المادي، أولاً، كان من غير المحتمل أن تكون القوات الأمريكية قادرة على مواجهة كل النزاعات المحتملة القابلة لأن تحدث في العالم. ولم تكن إستراتيجية «الحربين ونصف»، كما سُمِّيَت فيما بعد، في متناول اليد في الحقيقة. فهذه الإستراتيجية كانت تفترض بأن الولايات المتحدة لديها الوسائل لخوض حرب في أوروبا، وأخرى في آسيا، وكذلك في صراع محدود في مكان آخر من العالم. إلَّا أن حلف الأطلسي نفسه، وبمجموع أعضائه، كان عاجزاً، في حالة المسرح الأوروبي وحده، عن بلوغ الأهداف التي كان قد حدَّدها في لشبونة في عام ١٩٥٢. حتى بعد أكثر من عشرين عاماً، وفي عصرٍ كانت فيه الولايات المتحدة قد حصرت تخطيطها في إطار حربٍ واحدة ونصف، كان باستطاعة هـ. براون (H.Brown)، وزير الدفاع في عهد الرئيس كارتر،

التصريح ببراءة: «إن القدرات الأمريكية على خوض حربٍ، أو حربٍ ونصف، هي قدرات نظرية بحتة؛ فسياستنا لم تتطابق قط، وحقاً، مع هذه الأهداف»[1]. وكان إخفاق الاحتواء الكلّي يكمن في الطابع المتناقض لسياسةٍ كانت تزاوج بين أهدافٍ لا محدودة، وكلامٍ مانوي وسائله محدودة.

ومن السخرية، أن حدود سياسة الاحتواء بجميع الاتجاهات لم تكن تفلت من السياسيين الأمريكيين، وذلك منذ بداية سنوات الخمسينيات. فأيزنهاور، على سبيل المثال، كان يعترف ضمنياً، في إطار عقيدة المظهر الجديد (New Look)، أن «المحيط الأمني»، الذي يتضمَّن التدخل المباشر للقوات الأمريكية، ينبغي أن يكون محدوداً بشكل صارم. ولهذا، كان يعطي الأولوية للتنمية الاقتصادية، ويقترح التعويض عن الضعف بالأسلحة التقليدية للولايات المتحدة باستعمال متزايد للتفوق النووي الأمريكي. وهكذا زادت الترسانة الذرية الأمريكية، في أثناء ولايته، من ٦٠٠ إلى ١٢ ألف قنبلة، في الوقت الذي قفز فيه عدد القاذفات الإستراتيجية من ٣٠٠ إلى أكثر من ٢٠٠٠. هذا علاوة على انتشار عدَّة آلاف من الأسلحة النووية التكتيكية في أوروبا. وقد عزَّزت هذه الزيادة في القوات النووية التفوق الاستراتيجي الأمريكي. ولكن، هل كانت أسلحة الدمار الشامل هذه قادرة حقاً على حلِّ المعضلة العسكرية الأمريكية؟

إن الجدل السياسي حول هذه المسألة طُبِعَ، بشكلٍ مُبَسَّط، باتجاهين: الأول كان يرى في السلاح النووي أداة سياسية بحتة ورمزية هدفها الوحيد تحييد ترسانة الخصم، من خلال وعده بتدمير شامل إذا أقدم على استعمال

---

(١) John M.Collins, The US-Soviet Military balance. Concepts and Capabilities, Washington, Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1985, p. 185.

أسلحته الخاصة. وفي هذا الإطار، الموافق لنظرية **التدمير المتبادل الأكيد** (المعروفة بالإنكليزية بـ MAD)، فإن وظيفة الأسلحة المسمَّاة بالإستراتيجية هي ردعِيَّة بحتة. كما أن كمية القوة المطلوبة يمكن تحديدها بما يُسَمَّى القدرة على توجيه الضربة الثانية، وهي الكمية المطلوبة لجعل المعتدي غير قادر على الإفلات من ردٍّ انتقامي نووي، فيما لو قرَّر الضرب أولاً.

أما الاتجاه الثاني فينظر بالأحرى إلى السلاح الذري كعنصرٍ من الخيارات العسكرية المعاصرة، وكأداة ينبغي دمجها بطريقة واقعية في معادلة القوى. وبحسب هذا المنظور، فإن من الخطير الثقة بالسوفييت في الميدان النووي. كما أن الطريقة الوحيدة لردعهم، وللسعي إلى التفوق النووي عليهم كانت في امتلاك الولايات المتحدة **مزية حاسمة** في هذا الميدان. وكان أنصار هذه المدرسة الفكرية الأكثر اعتدالاً، يتطلَّعون إلى سبل البقاء على قيد الحياة في إثر صراع نووي، وإلى سبل إعادة الردع إلى داخل الصراع نفسه. إلَّا أن هذا الخط الفكري كان يناقض، بتأمله في السيناريوهات الملموسة للحرب الذرية - حتى الدفاعية منها -، مفهوم الانتحار الذي تنطوي عليه نظرية التدمير المتبادل المضمون، وكان يعيد دمج السلاح الذري بين أدوات القوة التي كان استعمالها قابلاً لأن يُنْظَر فيه.

وكانت المدرسة الفكرية الأولى (عقيدة التدمير المتبادل الأكيد) هي التي تحظى بأكبر قدْرٍ من الجاذبية من وجهة النظر السياسية. إلَّا أنها كانت تستند إلى مُسَلَّمة فرضيَّة من الصعب القبول بها، وهي أن قادة الكرملين يتبنّون العقيدة نفسها التي يعتنقها زملاؤهم الأمريكيون. أما معارضو هذه العقيدة فلم يكن لديهم أي مشقة في الترويج للقول إنه في غياب اليقين المتعلق بالنوايا السوفييتية، فإن من الحكمة أكثر امتلاك القدرة على خوض

صراع نووي، والبقاء على قيد الحياة بعده. وكما برهن على ذلك بوضوح ديموند بال (DesmondBall)[1]، فإن الأسلحة النووية كانت مندمجة دائماً في الخطط العملانية، وليست «موضوعة في الحَجْر الصحي»، كأسلحة يُلجأ إليها كملاذ أخير، وإن ضباط قيادة سلاح الجو الاستراتيجي لم يكفّوا مطلقاً عن التفكير في الحرب النووية كعملية عسكرية.

أما السياسيون فتردَّدوا، من جانبهم، بين الخطاب الداعي إلى الحرب، وخطاب مُطمئن، وزادوا بذلك من غموض الإستراتيجية بمجملها، فقد طُبع عهد أيزنهاور بعدوانية عقيدة الرد الكثيف. وكانت هذه العقيدة تؤكِّد، على سبيل المثال، أن الأسلحة الذرية والنووية الحرارية تشكِّل العنصر الأساس في دفاعات حلف الأطلسي.

وسعى روبير مكنمارا (Robert McNamara)، وزير الدفاع في عهد كينيدي، وبدءاً من عام ١٩٦١، إلى إدخال شيء من التنقية في هذه الإستراتيجية، بتأكيده على مفهوم الحدّ من الأضرار المُصاحبة لها. وفي هذا الإطار، اقترح استبعاد المدن والسكان من كل الضربات النووية، بحيث يكون من الممكن وقف التصعيد قبل حدوث المحرقة. إلَّا أن هذه العقيدة كانت تتطلب مراقبة دقيقة لتبادل الضربات النووية، بالطريقة التي تشبه قليلاً احترام قواعد مباراة رياضية. هل كان يُصَدَّق إيلاء مثل هذه الدرجة من الاحتراس والعقلانية للاعبين منخرطين في حرب نووية؟ من الممكن الشك في ذلك. لقد أُجْبِر مكنمارا من جهة أخرى على القيام بارتدادة كاملة في هذا الموضوع، منذ عام ١٩٦٤. فبدءاً من تلك السنة، بالفعل، أصبحت

(١) Desmond BALL, Targeting for strategic Deterrence, Londres, International Institute for Strategic Studies, coll. ' Adelphi Papers «, nº 185, 1983.

عقيدة التدمير المتبادل الأكيد - ظاهرياً - حجر الزاوية في الإستراتيجية الأمريكية، وبقيت كذلك حتى عام ١٩٨١. إلَّا أن الغموض بقي، عملياً، بسبب تطور منظومات الأسلحة الإستراتيجية ذات الطابع الهجومي، وخطط استعمال السلاح النووي، والتصريحات السياسية، التي صدرت على لسان جيمس شليسنجر (James Schlesinger) وجيمي كارتر، وركزت على الجوانب العملانية للصراع النووي.

وعموماً، فإن سنوات السبعينيات، الممتدة من الانسحاب الأمريكي من الفيتنام إلى السنة الأخيرة من رئاسة كارتر، كان يُنْظَر إليها كعصر **انفراج**. كما كانت أيضاً مرحلة نجاح بالنسبة لفكرة مراقبة الأسلحة، التي تجلَّى رمزها في معاهدة سالت (SALT). إلَّا أننا إذا ما أخذنا بالسياسة الدفاعية الأمريكية، وبالوضع العالمي في الموضوع الأمني، فإن هناك بالتأكيد مادة للتساؤل حول صلاحية وملاءمة مفهوم الانفراج، وخاصة لأنه كان يملك معنىً خاصاً جداً في نظر المسؤولين الأمريكيين. وبحسب ستانلي هوفمان (Stanley Hoffmann)، فإن المقصود به كان سياسة عالمية طموح تهدف إلى إكراه السوفييت على لعب الدور الذي كانت واشنطن ترسمه لهم في داخل «بنية سلمية مستقرة»؛ وكانت هذه البنية تضمن تفوق الولايات المتحدة وتؤمِّن النصر لمفهوم للاستقرار أمريكي جداً، ومحافظ بشكلٍ صافٍ[1]. وعليه، فإن الانفراج كان عملياً نوعاً من السياسة الواقعية (Realpolitik) المختلفة قليلاً بشكل نسبي عن مفهوم الاحتواء. وقد دعمت الوقائع، من جهة أخرى، هذا التفسير، وخاصة منها النمو المتواصل

---

(١) Stanley HOFFMANN, « Détente «, dans Joseph S.NYE Jr., The Making of America's Soviet Policy, New Haven, Yale University Press, 1984, p. 231.

للترسانة الإستراتيجية الأمريكية، وتطور ميزانية البنتاغون. وهكذا ضُبِطت، ونُشِرَت في سنوات السبعينيات منظومات جديدة للأسلحة النووية، مثل صاروخ كروز، والقاذفة ب١، وصاروخ MX، والغواصة Trident، والصاروخ Trident D5، في حين كانت الميزانية العسكرية لعام ١٩٧٢، أي في أوج الانفراج، تبلغ ٦,٤ % من الناتج الداخلي الإجمالي، وتمثِّل جهداً دفاعياً شبيهاً بالجهد الموافق عليه في عام ١٩٨٤، في أوج العودة إلى الحرب الباردة (البالغ ٦,٣% من الناتج الداخلي الإجمالي). ومن الممكن إجراء معاينة مشابهة عندما نلاحظ الخصومات القائمة بين الأمريكيين والسوفييت في إطار الصراعات المحلية، كحرب تشرين (١٩٧٣)، والحرب الأهلية في أوغندا (بدءاً من عام ١٩٧٥)، والصراع في القرن الأفريقي (١٩٧٧)، والتدخل السوفييتي في أفغانستان (١٩٧٩). ففي هذه المواقع المختلفة، بقي الانفراج حرفاً ميّتاً.

وإذا كان سوق مفهوم الانفراج رائجاً بين عامي ١٩٧٢ و١٩٧٦ لدى الجمهور الأمريكي، فقد خسر سريعاً من جاذبيته عندما أدرك هذا الجمهور نفسه مدى «التوسّع العسكري السوفييتي». ومن الواجب بالفعل أن ندرك، كما بيَّن ريمون غارتوف (Raymond Garthoff)[1]، أن الاتحاد السوفييتي كان قد شرع، بدافع من شعورٍ بالدونية، موروث عن الضربة المرتدة القاسية التي تلقاها في كوبا عام ١٩٦٢، في جهد لإعادة تسليح نفسه، وخاصة على صعيد الترسانة النووية، بدءاً من أواسط الستينيات. وتطابق هذا الجهد، لسوء الحظ، مع تألق انتعاش العلاقات بين الشرق

(١) Raymond L. GARTHOFF< Perspectives on the Strategic Balance. A Staff Paper, Washington, Brookings Institution Press, 1983.

والغرب، الأمر الذي أعطى انطباعاً بأن موسكو لم تكن تلعب لعبة الانفراج. ومهما تكن الطبيعة الحقيقية للنوايا السوفييتية، فإن المجموعات المحافظة الأمريكية لم يكن لديها أي مشقة في إثارة الرأي العام ضد خصم من الواضح أنه لم يكن يقبل بقواعد اللعبة. وأمام هذه الضغوط، وفي سياق دولي صعب، وجد الرئيس كارتر كثيراً من المشقة في الدفاع عن متابعة سياسة الانفراج. ومن جهة أخرى، اصطدم مفهوم مراقبة الأسلحة، الذي كان يشكِّل العنصر المركزي لهذه السياسة، بواقع أن كلاً من الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي لم يكن يرغب في وضع تحديث وتطوير ترسانته الحربية موضع اتهام.

وأدى فشل سياسة الانفراج في أثناء سنوات السبعينيات إلى تحوّل جذري في الخطاب الرسمي، وهو تحوّل يذكِّر بطريقة مُقلِقة بالمرحلة الأكثر ظلاماً للحرب الباردة. ولم يكن هناك من شيء أكثر إظْهاراً لهذا الجو من أهداف الدفاع الأمريكي، التي دفعها إلى المقدمة الرئيس ريغان، في أثناء ولايته الأولى؛ فقد كانت هذه الأهداف تلتمس، زيادة على المتطلبات التقليدية للاحتواء، أن يكون لدى الولايات المتحدة «القدرة على مواجهة حرب عالمية، الأمر الذي يتضمن، في آن معاً، الدفاع عن أوروبا، وجنوب غرب آسيا، والمحيط الهادئ، ومناطق أخرى **[...]**. إن الأمر يتعلق، على المدى البعيد، ومع أخذ القدرات الإجمالية للاتحاد السوفييتي في الحسبان، بالقدرة على الدفاع عن كل هذه المناطق في آن واحد»[1].

---

(١) Caspar WEINBERGER. Annual Report to the Congress, Fiscal Year 1983, United States Government Printing Office, 1982, section 3, p. 91.

كانت هذه الإستراتيجية الطموح للغاية تُسْنِد مهام إضافية عِدَّة إلى القوات المسلحة الأمريكية. فعلى المستوى النووي؛ أولاً، كان من المتوقع بوضوح أن الولايات المتحدة ستسعى، في حال نشوب صراع، إلى تجريد الاتحاد السوفييتي من سلاحه، و«قطع رأس» قيادته العليا بضربة استباقية، الأمر الذي كان يتناقض بوضوح مع عقيدة التدمير المتبادل الأكيد. وفيما يتعلق بالعمليات التقليدية، كانت الإستراتيجية الأمريكية تتطلع ليس فقط إلى احتواء السوفييت، وإنما أيضاً إلى مهاجمتهم بالعمق في جهازهم الدفاعي في أوروبا الشرقية، وفي روسيا. وهكذا، كان يجري الحديث عن هجوم ضد جوانب حلف وارسو، وعن عمليات ضد القواعد في شمالي روسيا، أو ضد المناطق الشرقية القصوى للاتحاد السوفييتي. وكانت القوات المسلحة الأمريكية ترى نفسها مكلَّفة بتنفيذ عمليات قاسية تذكِّر بعصر إستراتيجية «الحربين ونصف». وجرى الإحساس بهذا التحوّل على مستوى العقائد والاستراتيجيات العسكرية التي أصبحت أكثر هجومية. كانت تلك بالخصوص حالة عقيدة الجيش (معركة الجو) (Air Land Battle) والبحرية (نحو إستراتيجية بحرية) (Forward Maritime Strategy)، لكن من الممكن فعل المعاينة نفسها فيما يتصل بتطوير أسلحة تقليدية جديدة، والحصول عليها بهدف تأكيد التفوق التقني للولايات المتحدة (عربات مدرَّعة للجيش، منظومة كشف محمولة جواً، طائرات خفيّة، إلخ).

كانت سنوات الثمانينيات مطبوعة أيضاً بتخفيف نسبي من «أعراض المرض الفيتنامي»، الأمر الذي تُرْجِم باستئناف التدخلات المباشرة في الخارج، وخاصة في غرينادا (١٩٨٣)، ولبنان (١٩٨٣-١٩٨٤)، وليبيا (١٩٨٦)، والخليج العربي (١٩٨٧)، وبنما (١٩٨٩). وكان إحداث قيادة

مشتركة جديدة (Central Command) أو (USCENTCOM) في عام ١٩٨٣، بالتأكيد، الإشارة الأوضح للأهمية التي توليها الولايات المتحدة، مرة أخرى، لـ «نصف الحرب» في سياستها الدفاعية. ومن الواجب أيضاً الإشارة، في هذا الموضوع، إلى إعادة تنظيم القوات الخاصة (وحدات الكومندوس المختلفة في القوات المسلحة الأمريكية) في قيادة موحَّدة، وإحداث منصب مساعد وزير دفاع للعمليات الخاصة، وللصراعات ضعيفة الشدَّة، ومنها عمليات مكافحة تهريب المخدرات.

ويبقى من الصحيح، مع ذلك، أن البرنامج العسكري الجاذب أكثر للانتباه في أثناء رئاسة ريغان هو **مبادرة الدفاع الاستراتيجي (IDS)**. ففي ٢٣ آذار ١٩٨٣، أعلن الرئيس رسمياً نية حكومته بنشر درع دفاعية استراتيجية بهدف اعتراض الأسلحة النووية السوفييتية. كان هذا القرار يسجل نهاية مرحلة طويلة من الحدّ الطوعي للدفاع المضاد للصواريخ، الذي تبنته الولايات المتحدة منذ اتفاقيات سالت. وبدا إذاً أنه يفتح الباب لعسكرة متزايدة للفضاء ولمرحلة جديدة من سباق التسلح. وكانت مبادرة الدفاع الاستراتيجي تمثِّل أيضاً محاولة لإعادة الحصانة التاريخية إلى القارة الأمريكية الشمالية، التي فُقِدَت مع قدوم الصواريخ النووية العابرة للقارات، وهي الفكرة التي طفت على السطح في أثناء سنوات التسعينيات مع مشروع الدفاع المضاد للصواريخ عن الأراضي الأمريكية (National Missile Defense). وهذا ما سنعود إليه لاحقاً.

الجدل الاستراتيجي بعد الحرب الباردة

فوجئت النخب الأمريكية بالتغيير غير المتوقع في سياسة الكرملين منذ عام ١٩٨٦، ثم بالانهيار السريع للإمبراطورية السوفييتية؛ فقد فقدت الولايات المتحدة عدوّها اللدود، وكان عليها، بالضربة نفسها، أن تضرب

صَفْحَاً عن أربعين سنة من الخبرة السياسية والإستراتيجية. وبينما كانت الخيارات الإستراتيجية الأمريكية في سياق الحرب الباردة محصورة نسبياً، قدَّمت مرحلة ما بعد الحرب الباردة مروحة خيارات أوسع بكثير. وعليه، فقد تميَّزت سنوات التسعينيات **بجدل استراتيجي** لا سابق له، تناول على حدّ سواء دور الولايات المتحدة ودرجة التزامها على المسرح الدولي، وإعادة تنظيم قواتها المسلحة تبعاً للبيئة الإستراتيجية الجديدة. ونظراً لغياب تهديد واضح للأمن الأمريكي والغربي، كان من الممكن بالفعل الانعطاف إما لصالح نزعة انعزالية جديدة، وإمَّا لصالح إستراتيجية هيمنة، أو التزام انتقائي. وبحسب وجهة النظر الإستراتيجية التي يجري تبنيها، من الممكن أيضاً الارتقاء بالقوات المسلحة إلى درجة أعلى من الإتقان، وتوجيهها لمحاربة قوة كبرى محتملة، أو تحويل جزء مهم من الجهاز الدفاعي لتنفيذ عمليات ذات قوة ضعيفة. وفي النهاية، خضع ميدان الأمن نفسه لإعادة تعريف، في حين أكَّد محلِّلون عِدَّة أن تدهور البيئة، وغياب الحكم الفعَّال والديمقراطي، والأوبئة، والجريمة العابرة للقوميات، والاعتداءات على شبكات المعلوماتية تشكِّل كلها تهديدات جديدة للأمن. ويعني أخذ هذه التهديدات غير التقليدية في الحسبان أن سياسة الأمن لم تَعُدْ تُفْهم بطريقة عسكرية صارمة.

أمام هذه الخيارات، اختارت حكومة كلينتون - بعد فترة وجيزة من السياسة متعددة الأطراف النشطة - السياسة متعدِّدة الأطراف الانتقائية، وتجلَّى المفهوم الجيوستراتيجي الرئيس حينذاك بمفهوم التوسيع (enlargement)، الذي عرَّفه، في عام ١٩٩٣، أنطوني لاك (Anthony Lake)، مستشار الرئيس للأمن القومي. وتتمثّل الأفكار الرئيسة لهذا المفهوم، الذي خلف مفهوم الاحتواء، في تشجيع الديمقراطية، ونشر اقتصاد السوق، وتحرير المبادلات. وعلى هذه

الأولويات بالفعل أن تضمن وجود اقتصاد سليم، ومن ثمَّ دفاع متين. وبتعبير آخر، فإنه لم يَعُد هناك حديث عن احتواء قوة عظمى، وإنما عن توسيع وتوطيد شبكة البلدان الحليفة، سواءً على المستوى السياسي أم الاقتصادي.

وجرى التعبير عن هذه السياسة، في أثناء الولاية الثانية لكلينتون، بصيغة تشكيل العالم (Shaping the World). وتُرْجِم هذا الأمر، على المستوى السياسي، بإستراتيجية ثلاثية: إعداد المستقبل، الاستجابة والاستعداد. والمراد بهذا المضمون أن يكون، في آن معاً، رداً على النزاعات المعاصرة، وتمهيداً للمستقبل. أما الهدف النهائي فهو تقليل التهديدات غير المتماثلة. ويرجع هذا المفهوم العسكري القديم، الذي جُدِّد ليتلاءم مع سياق ما بعد الحرب الباردة، إلى هجوم خصمٍ أقل قوة توجَّه، أمام استحالة الانتصار في مواجهة مباشرة مع الولايات المتحدة، لاختيار وسائل غير متماثلة - كالإرهاب، أو الأسلحة النووية، والجرثومية، والكيميائية - من أجل التغلب على الآلة العسكرية الأمريكية القوية.

ومن الواضح أن الجدل الاستراتيجي في العقد الأخير ارتبط بشدة بمسألة **إعادة هيكلة القوات المسلحة الأمريكية**. وعلى هذا الصعيد، استفادت حكومة كلينتون من نتيجة الجهود التي بذلتها الإدارات السابقة منذ أكثر من عشر سنوات. ويمكن، بالفعل، التأكيد على أن التمارين الأربعة الكبرى للإصلاح التي جرت منذ نهاية الحرب الباردة، وهي: قوة القاعدة (Base Force) في عام ١٩٩١، والمراجعة من أسفل إلى أعلى (Bottom-Up Review) في عام ١٩٩٣، وتقرير لجنة أدوار ومهام القوات المسلحة، في عام ١٩٩٥، ومراجعة الدفاع الرباعية (Quadrennial Defense Review) (QDR) في عام ١٩٩٧، كانت ثمرة عملية بدأت إبّان سنوات الثمانينيات. ومن الممكن الإشارة، في هذا

الصدد، إلى إعادة النظر في تنظيم القيادة العليا للقوات المسلحة (Joint Chiefs of Staff)، التي تلت تبني قانون غولدووتر-نيكول (GoldWater-Nichols) في عام ١٩٨٦. كما أتاح تقرير لجنة باكارد (Packard)، المُشَكَّلَة في عام ١٩٨٩، المجال أيضاً لمجموعة إصلاحات في ميادين الإدارة والتسيير.

وهكذا، فرضت ضرورة إعادة النظر في عملية **التخطيط** نفسها تدريجياً على الأمريكيين، وتبلورت حول عملية رسمية جديدة، تقوم على مراجعة السياسة الدفاعية مرة كل أربع سنوات، وهي العملية المعروفة باسم مراجعة الدفاع الرباعية (QDR). وقد أرادت هذه العملية، التي ثبَّتها قانون البرمجة العسكرية لعام ١٩٩٧، في فقرة فرعية بعنوان: قانون مراجعة بنية القوة العسكرية لعام ١٩٩٦ (Military Force Structure Review Act of 1996)، أن تكون آلية لمراجعة منتظمة تهدف إلى تقييم إستراتيجية وبنية القوات، وبرامج تحديث البنية التحتية الدفاعية الأمريكية، في بداية كل ولاية رئاسية جديدة.

لقد ظهر الوجه الجديد للقوات الأمريكية ببطء إذاً إبّان سنوات التسعينيات؛ فالحضور العسكري فيما وراء البحار، على سبيل المثال، انحدر بشكل مهم، وانخفض من ٥٤١ ألف رجل في عام ١٩٨٨، إلى ٢٥٠ ألفاً في بداية سنوات الـ ٢٠٠٠. وكان عدد العاملين العسكريين الأمريكيين في أوروبا هو الذي تعرّض للانخفاض الأبرز، فهبط إبّان عقد واحد من ٣٥٦ ألف رجل إلى ١٠٩ آلاف. إلَّا أن القوات المسلحة الأمريكية، سواءً في أوروبا أم في آسيا، أُعيد تنظيمها لكي تكون قادرة على التدخل في أي مكان في العالَم، وذلك من دون أن يكون لديها قوات أو معدّات في المكان نفسه، كما كان الحال في أوروبا في أثناء الحرب الباردة.

وبخطٍ موازٍ لهذه الجهود في مجال إعادة التنظيم، سعت السلطات العسكرية الأمريكية أيضاً إلى تحديد **إستراتيجية عملانية مشتركة بين القوات المسلحة**، إستراتيجية يمكن لمختلف عناصر القوات المسلحة، ضمن إطارها، العمل بتآزر. وقد برهنت حرب الخليج على أن القدرات العسكرية للجيوش الأمريكية الأربعة كانت كافية، لو أُخِذَت فردياً، لكن كانت هناك عقيدة حقيقية تطالب بالمشاركة فيما بينها. وإذا كانت ضرورة وجود قيادة موحَّدة تعود في تاريخها إلى قانون غولدووتر - نيكول في عام ١٩٨٦، الذي قوّى سلطة القيادات العملانية، وأدّى إلى إحداث مركز القتال الحربي المشترك (Joint Warfighting Center)، في عام ١٩٩٤، فإن حرب الخليج أوحت بإجراء أول تأمّلٍ كانت ثمرته نشر رئيس هيئة الأركان المشتركة جون شاليكاشفيلي (John Shalikashvilli)، في عام ١٩٩٦، ما عُرِف بـ «الرؤية المشتركة لعام ٢٠١٠» (Joint Vision 2010). وتسعى هذه الوثيقة إلى تحديد إطارٍ لمفاهيم، مهيأ لإعداد القوات المسلحة للعقدين القادمين. والمقصود بذلك تركيبٌ لتأملات أجراها كل جيش من الجيوش الأمريكية. وتركز الوثيقة على أربعة مفاهيم: المناورة الغالبة، التزام الدقة، الحماية متعددة الأبعاد واللوجستية المستهدّفة. وقد ظهرت صيغة جديدة *للرؤية المشتركة* في حزيران ٢٠٠٠، وهي تشدِّد على أن من الضروري للقوات المسلحة الأمريكية التغلب في أي وضع وُجِدَت فيه، في إطار صراعَيْن إقليميين[1]. كما جرى فيها التشجيع على مقاربة أكثر توازناً، تأخذ في الحسبان كل أبعاد التفوق العسكري، سواء تعلق الأمر بالتقانة والقيادة وجهاز العاملين والعقيدة والتنظيم أم بالتدريب.

(١) Anthony LAKE, « The Limits of Peacekeeping «, The New York Times, 6 février 1994.

وينبغي الإشارة، كخلاصة لهذه الفقرة، إلى أن ميزانية الدفاع، التي كانت تبلغ ٣٠٤ مليارات دولار في عام ١٩٨٧، لم تصل إلَّا إلى ٢٦٧ مليار دولار في عام ٢٠٠٠، ولم تَعُدْ تمثِّل، مع أخذ التضخم في الحسبان، إلَّا ٣% من الناتج الداخلي الإجمالي، و١٥% من الميزانية الاتحادية. ويقدِّر بعض المحلّلين السياسيين الأمريكيين أن هذا المستوى من النفقات غير كافٍ لتحقيق الأهداف المحدَّدة. ومع ذلك، فإن النفقات العسكرية الأمريكية لا تزال تمثِّل نحو ثلث النفقات العسكرية العالمية، وأكثر بنسبة ٢٠% من الميزانيات الدفاعية مجتمعةً للحلفاء الأوروبيين والآسيويين للولايات المتحدة. وهنا ندرك مدى اتساع الهوة التي تفصل الولايات المتحدة عن البلدان الأخرى في ميدان القوة العسكرية.

لقد كانت سنوات التسعينيات إذاً غنية بالمستجدات، ليس فقط على مستوى التفكير الاستراتيجي وإعادة هيكلة الدفاع، وإنما أيضاً فيما يتصل بتطور التقانة العسكرية. إن الأمر يتعلق هنا بالاستعداد لحرب المستقبل، والمفهوم الأساسي فيه هو مفهوم **الثورة في الشؤون العسكرية**، التي يكمن جوهرها في تطبيق الطاقة الكامنة لتقانات المعلومات، التي أحدثت من جهة أخرى ثورة في اقتصادات البلدان الأكثر تقدماً، لغايات عسكرية. ويمثِّل هذا التحوّل تحدياً كبيراً لأنه يستلزم بالضرورة، وبغض النظر عن تطوير واكتساب تجهيزات جديدة، إعادة صياغة العقيدة العسكرية، وإعادة تنظيم التشكيلات العسكرية، وكذلك إعادة هيكلة الجهاز الدفاعي كله؛ من الأمور اللوجستية إلى الحصول على التجهيزات، مروراً بتنظيم الصناعة الدفاعية.

وكان ينبغي على الثورة في الشؤون العسكرية أن تسمح، بشكلٍ مثالي، للولايات المتحدة بالحفاظ، على المدى الطويل، على تفوق في ميدان الحرب

التقليدية، مشابهٍ للتفوق الذي استفادت منه في أثناء حرب الخليج، في عام ١٩٩١، أو أعلى منه. كما يمكن لهذه الثورة أن تسمح للأمريكيين أيضاً بتحويل طريقتهم في التدخل في الخارج، وذلك من خلال التركيز على تفوقهم الإلكتروني، وقدرتهم على ضرب المراكز العصبية للعدو عن بُعْدٍ، بدل التركيز على نشر وحدات برية وبحرية وجوية كبيرة. لكن هذه الثورة أثارت، على الرغم من مزاياها، انتقادات، حتى في الولايات المتحدة الأمريكية؛ فبعض المحلّلين شكّوا في قدرة الولايات المتحدة على التكيّف مع هذا التحوّل، آخذين في الحسبان إكراهات الميزانية، وضرورة إعادة هيكلة الترسانة الموروثة من الحرب الباردة. وقدَّر محلِّلون آخرون أن هذه الثورة ليست ذات طابع راهن في السياق الاستراتيجي الحالي، وأشاروا، بشكل خاص، إلى غياب قوة عظمى قادرة على منافسة الولايات المتحدة على المستوى التقني. ويلاحظ محلِّلون عِدَّة، فضلاً عن ذلك، أن أي دولة مالكة لقوات فائقة الحداثة تبقى هي نفسها قابلة للعطب أمام التهديدات غير المتناسقة، التي ذكرناها سابقاً. ولكن، على الرغم من هذه الانتقادات، استمرت الثورة في الشؤون العسكرية في تقديم إطار مرجعي لجهود تحديث القوات المسلحة الأمريكية وابتكارها، وذلك من دون التأكد من فاعليتها في المدى الطويل.

ومنذ بداية التسعينيات، تعلَّم السياسيون والعسكريون الأمريكيون أيضاً على حسابهم أن النزاعات الداخلية ذات النمط الإثني أو الديني، التي طالما شدَّت الانتباه في أثناء العقد الأخير، لم يكن من الممكن التصدي لها كمجابهات عسكرية تقليدية. وهذه البداهة لا تزال ذات طابع راهن اليوم، وليس هناك من شيء يبرز هذا الواقع أفضل من **تطبيق الحفاظ على السلام**.

فالحماس الأمريكي للحفاظ على السلام (peacekeeping)، الرائج جداً في السنة الأخيرة من رئاسة بوش، والسنة الأولى من رئاسة كلينتون، برد سريعاً بعد أحداث الصومال وهاييتي والبوسنة. فقد فاجأت هذه الأزمات السلطات العسكرية لأن التدخلات الإنسانية لم تكن واردة في أيّ من عقائدها، ولأن الحفاظ على السلام لم يكن، بالنسبة لها، عملية عسكرية مُعَرَّفة بوضوح.

ومع ذلك، فإنه كان من اللازم الانعكاف سريعاً على هذه المسألة لأن منظمة الأمم المتحدة كانت تدير في ذلك الحين ١٣ عملية، منها ٦ كانت تتضمن مشاركة أمريكية. وقد جرى الجدل حول مكانة الحفاظ على السلام في السياسة الأمريكية، بشكلٍ رئيس، في شباط ١٩٩٣، في أثناء الإعداد لمراجعة التوجيه الرئاسي رقم ١٣ (Presidential Review Directive)، الذي أصبح القرار الرئاسي الصادر بالتوجيه رقم ٢٥ (Presidential Decision Directive) في أيار ١٩٩٤. إلَّا أن اختلافاً كبيراً في المحتوى يفصل بين الصيغة الأولى للمراجعة والصيغة النهائية للقرار، الذي أراد أن يكون أكثر نقداً بكثير لمشاركة الولايات المتحدة في الحفاظ على السلام. وتُفسِّر الخسائر الأمريكية في الصومال، بشكل خاص، هذا التغيير في الاتجاه.

إن موت الجنود الأمريكيين في الصومال لم يكن حدثاً تافهاً؛ فالأمريكيون كانوا دائماً حسَّاسين تجاه مصير جنودهم، لكن الفشل في فرض السلام في الصومال أثار قلق الجمهور تجاه انخراط القوات الأمريكية في مهمات السلام، لكي لا نتحدث عن نفورهم منه. وأصبح احتمال خسارة العسكريين، حتى وإن كانت خفيفة، عاملاً مهماً سيؤثِّر بطريقة حاسمة على القرارات بالتدخل في الخارج بدءاً من عام ١٩٩٢. وعلاوة على هذه

الظاهرة، ستلعب المشكلات التي عانوا منها في الصومال والبوسنة دوراً مهماً أيضاً في تحديد الأولويات الأمريكية. وفي نهاية الحساب، فإن الدروس العسكرية والسياسية المستقاة من هذه المحاولات الأولى لفرض السلام كانت سلبية إلى حدّ دفع أنطوني لاك لأن يكتب، في عام ١٩٩٤، بأن الحفاظ على السلام «ليس في قلب السياسة الخارجية والدفاعية للولايات المتحدة»، وأن الجيش الأمريكي «لن يكون دائماً جيشاً عالمياً» (١).

ومع ذلك، فإننا نشهد أَمْرَكَةً لمهمات المحافظة الدولية على السلام. ففي عام ١٩٩٦، كان ٢٣٩٩ جندياً أمريكياً يخدمون تحت راية الأمم المتحدة (من أصل مجموع يبلغ ٢٦٤١٢ رجلاً يلبسون القبعات الزرق)، الأمر الذي يجعل من الولايات المتحدة أحد المقدِّمين الرئيسيين لهؤلاء الجنود التابعين للأمم المتحدة. وتُعَدُّ الولايات المتحدة أيضاً لاعباً مهماً في حلف الأطلسي. ففي لحظة النشر الأولى لقوة الاستقرار في البوسنة (SFOR)، بلغ عدد العسكريين الأمريكيين في البعثة ٢٠ ألفاً من أصل ٦٠ ألفاً. وبالنسبة لجيش مكَرَّسٍ للحرب، فإن المشاركة المدعومة للحفاظ على السلام يمكن أن تضعف القدرة القتالية للوحدات نظراً لاختصارها أوقات تدريبها. وفضلاً عن ذلك، فإن تنوّع نزاعات ما بعد الحرب الباردة، التي لا تشكل عمليات السلام إلَّا فئة منها، أدى إلى تعديل في العقيدة العسكرية الأمريكية. فالكتاب الحربي للجيش البري لعام ١٩٩٣، وعنوانه FM 100-5 Operations يشير، على سبيل المثال، إلى «عمليات عسكرية غير الحرب»، فالعمليات العسكرية تُفْهَم الآن كمجموعة أنشطة شديدة التنوع، تذهب من الحفاظ التقليدي على السلام إلى المعركة عالية الشدَّة.

---

(١) Fererick W. KAGAN, Finding the Target: The Transformation of American Military Policy, New York, Encounter Books, 2006, p. 270.

ولنسجل، في النهاية، أن أهمية الأسلحة النووية ستتناقص بدرجة جذرية في أثناء العقد الذي تلا انحلال الاتحاد السوفييتي، وانتهاء الحرب الباردة. فلم يَعُدْ هناك وجود حقاً لقوةٍ عظمى ينبغي ردعها. إلَّا أن الجمهور والكونغرس بقيا منشغلين ببعض التهديدات النووية؛ فخطر هجوم قادم من إحدى الدول « المارقة»، أو من إطلاق طارئ لصاروخ لا يزال يتصدر عناوين الصحف في الولايات المتحدة. وبالنتيجة، فإن الإستراتيجية الثلاثية بقيت قائمة في سنوات التسعينيات، حتى وإن كان مستوى تأهب القوات الإستراتيجية قد قلَّ. كما جرت أيضاً تخفيضات مهمة في الترسانات النووية التي هبطت من أكثر من عشرة آلاف إلى خمسة آلاف رأس نووي في هذه الفترة. وستُستَخدَم اتفاقيات ستارت ١ (START 1)، وستارت ٢ (START 2)، وسورت (SORT)، الموقَّعة بين روسيا والولايات المتحدة بين عامي ١٩٩٢ و٢٠٠٢، كإطار لهذه التخفيضات.

التوجّه الاستراتيجي الجديد في عام ٢٠٠١

سيُعلن وصول الحكومة الجمهورية إلى لسلطة، في تشرين الثاني ٢٠٠٠، وأحداث ١١ أيلول ٢٠٠١ بشكل خاص، عن سلسلة من التغيّرات البليغة في السياسة الدفاعية الأمريكية. إلَّا أن عناصر الاستمرارية لم تغِبْ عن هذه المرحلة، التي وصفها بعضهم بالثورية.

ويجد التوجّه الاستراتيجي الجديد الذي تلا أحداث أيلول ٢٠٠١ تعبيره في وثيقتين: مراجعة الدفاع الرباعية (QDR) لعام ٢٠٠١، وإستراتيجية الأمن القومي (National Security Strategy) (NSS) لعام ٢٠٠٢. وكان النص الأول، المنشور بعد ٢١ يوماً فقط من الاعتداءات، قيد الإعداد منذ بداية

السنة. وسيُعَدَّل عدد من أهدافه، لكن التوجهات الكبرى للسياسة الدفاعية التي احتواها سيُحْتَفَظ بها.

وعلى الرغم من أن جورج دبليو بوش أخذ على الديمقراطيين، في أثناء الحملة الانتخابية، التزاماتهم الدولية في موضوع الحفاظ على السلام، فإن هدف مراجعة الدفاع الرباعية لم تكن الإعلان عن انكفاء استراتيجي[1]. بل كان الأمر يتعلق، بالعكس، بالتأكيد إجمالاً على التفوق العسكري الأمريكي، وبالنتيجة ردع كل خصم محتمل. وبخطٍّ موازٍ، كان موضوع هذا التفوق تثبيط همة القوى الإقليمية الكبرى ودفعها إلى عدم الدخول في أية منافسة إستراتيجية. وهناك تغيُّران مهمّان يُسْتخلَصان من هذه الوثيقة؛ التخلّي عن عقيدة الصراعين الإقليميين الكبيرين، التي امتدحتها الحكومة السابقة، ومبدأ التخطيط تبعاً للتهديدات، الذي استُبْدِل بمقاربة جديدة تقوم على التوسّع بالوسائل العسكرية إلى أبعد حدٍّ. وكانت قدرة التدخل في صراعين إقليميين والانتصار فيهما قد تمَّ تبنّيها في سنوات التسعينيات. لكن هذه المقاربة، التي انتقدها دونالد رامسفيلد، وزير الدفاع في حكومة بوش، كان قد حُكِمَ عليها بأنها طموح جداً، خصوصاً بسبب تخفيضات الميزانيات في فترة ما بعد الحرب الباردة[2]. إلَّا أن العقيدة الجديدة تبقى مع ذلك متشدِّدة؛ فهي تتنبأ أيضاً، بالقدرة على خوض صراعين كبيرين في وقت متزامن، حتى لو لم يكن النصر الحاسم (المُنْجَز «بتغييرٍ لنظام») مُسْتَهْدَفاً إلَّا بإحدى الحالتين؛ ذلك أن على الولايات المتحدة أن تكون قادرة على تأمين ردعٍ فعَّال في أربع مناطق من العالم في آن معاً. إن الأمر يتعلّق إذاً ببرنامج

(١) Ibid., p. 274-275.

(٢) John L. GADDIS, Gaddis « A Grand strategy of transformation «, Foreign Policy, nº 133, nov.-déc. 2002, p.38.

طموحٍ أيضاً، وإن كان أكثر تنوعاً. وقد أوحى هذا التوجه الجديد أيضاً بفكرة التخطيط المبني على تحسين القدرات العسكرية بدلاً من بنائه على تحليل التهديدات الإقليمية. وضمن هذا المنظور، أصبح على القوات المسلحة الأمريكية التطلع إلى مروحة من القدرات التي تستطيع بها الرد على مجموعة من السيناريوهات والتهديدات الأكثر تنوعاً، بدل الاستعداد تبعاً لخصمٍ معيَّن. ومن نافلة القول إن التوسُّع بالوسائل العسكرية إلى أبعد حدٍّ يعطي أهميةً أساسية للثورة في الشؤون العسكرية التي تكلّمنا عنها في الفقرة السابقة. وعليه، فإن التعبير المستعمَل، في عهد الرئاسة الجمهورية، لم يَعُدْ ثورة الشؤون العسكرية العائد للتسعينيات، بل أصبح التحوّل (Transformation).

أما إستراتيجية الأمن القومي، المنشورة في ١٧ أيلول ٢٠٠٢، فتنسجم مع الأهداف التي حدَّدتها مراجعة الدفاع الرباعية، وتشكل «أهم صياغة جديدة للإستراتيجية الأمريكية منذ ٥٠ عاماً»[١]، بحسب تعبير المؤرِّخ ج. ل. غاديس (J.L.Gaddis). فعلى الرغم من أنها تستهدف السلام، والاستقرار، والرفاهية، تماماً مثل إستراتيجية حكومة كلينتون، فإن التدابير المقتَرَحة لبلوغ هذه الأهداف كانت مع ذلك أكثر طموحاً بكثير. وهكذا، كان النضال ضد الإرهاب، والاستبداد، المُعَرَّفَيْن كمصدرين كبيرين لعدم الاستقرار، والدعم النشط لتوسُّع الديمقراطية، في مركز الوثيقة. أما النقطة التي تشدّ الانتباه أكثر في هذا النصّ الاستراتيجي فهي إدخال مفهوم الحرب الاستباقية، أو الوقائية. لكن هذا المفهوم لم يكن غريباً بأكمله عن السياسة الأمريكية، فحكومة كلينتون كانت تتطلع بالفعل إلى مثل هذا الخيار في عام

(١) Michael E. O'HANLON, Defense Strategy for the Post-Saddam Era, Washington, Brookings Institution Press, 2005, p. 9.

١٩٩٤ ضد كوريا الشمالية[١]. وما يميّز استعمال المفهوم في إطار «عقيدة بوش»، إنما هو معايير تطبيقه. فمن الآن وصاعداً، أصبح من الممكن للهجوم الوقائي أن يُشَنَّ ليس فقط في حالة حرب وشيكة، وإنما عند «بروز» تهديد أيضاً. إلَّا أن الطابع المُبْهَم بالأحرى لهذه الحالة الرمزية يفتح الباب لكل التفسيرات، ويُضْعِف كثيراً مفهوم الدفاع الشرعي، الذي يُعَدّ حجر الزاوية في القانون الدولي. إن اعتداءات ١١ أيلول ٢٠٠١ تشير بالتأكيد، وبنظر الحكومة الجمهورية، إلى إفلاس العقيدة التقليدية للردع في وجه الشبكات الإرهابية، أو الدول المارقة، وتبرّر تبني العقيدة الجديدة.

من ثورة الشؤون العسكرية إلى التحوّل

يُعَدُّ التحوُّل، الذي يشكِّل أولوية بالنسبة لوزير الدفاع رامسفيلد في عام ٢٠٠١، التجسيد الأخير للثورة في الشؤون العسكرية، كما أشرنا إلى ذلك أعلاه. وسيُشير التحوُّل، في كنف الجمهوريين، إلى العملية التي بوساطتها أُعيد تنظيم القوات المسلحة، بما فيها القيادة، بحيث تستفيد من التقانات الراقية (علوم الروبوت، والمعلوماتية، إلخ.) وتخوض الحرب بالاستناد إلى ثلاثة مبادئ: السرعة، الدقة ومعرفة الميدان. وموضوع التحوّل هو خوض الحرب بأسلوب «الشبكة»(network-centric warfare)[٢]. ويتميّز هذا الشكل من أشكال الحرب بالقدرة على التواصل البيني، والتشارك في المعلومة بين المقاتلين، ومنظومات الأسلحة التي يستعملونها. وهو يفضّل السرعة ومفاجأة الكتائب الضخمة والقوة النارية. وكما أعلن الخبيران جون

---

(١) Kagan, FREDERICK W., op.cit., p. 265.

(٢) Ibid., p.262.

واردن (John Warden)[1]، وجون بويد (John Boyd)، فإن الدقة والسرعة يمكن أن تفاجئا الخصم، وتُضْعِفا قدرته القتالية. وتشكِّل هذه المقاربة، التي سُمِّيَت أيضاً بالحرب القائمة على التأثير (effect-based warfare)، النقطة المركزية في إعادة تنظيم القوات المسلحة بدءاً من عام ٢٠٠١. وتقع مسؤولية الإشراف على هذه المهمة على عاتق مكتب قوة التحوّل (Office of Force «Transformation»)[2]. ولنُشِر إلى أن الوضع فريد من نوعه، لأن هذا التحوّل يجري في «فراغ استراتيجي» واضح[3]. ففي حين أن الإصلاحات العسكرية الكبرى تحدث تاريخياً في فترات الحروب، لكي تردّ على مشكلات تكتيكية أو تقنية دقيقة، أو تجاه خصم من نوعية خاصة، تطورت ثورة الشؤون العسكرية/التحوّل، التي بدأت في سنوات التسعينيات، بالفعل، في سياق لا يُعْرَف فيه العدو، ولا التهديدات التي ينبغي مواجهتها.

ولِنُشِر أيضاً إلى أن التحوّل كان يتنبأ بمتابعة التخفيض في أعداد العسكريين، والتقليل من الوجود العسكري الأمريكي في الخارج. وكان على *التحوّل* أن يؤثِّر بالفعل كحافز يزيد من قدرة القوات الأمريكية، ويسهِّل انتشارها السريع، إلَّا أن الطلب القوي على الأعداد، الذي أثارته العمليات في أفغانستان والعراق، أجبر البنتاغون على تعليق التخفيضات، واللجوء إلى تدابير الاحتفاظ بالجنود (stop-loss)، غير الشعبية جداً لديهم. ومع ذلك،

---

(١) Ibid., p. 284-285.

(٢) Ibid., p. 200.

(٣) Michael E. O'HANLON, op. cit., p. 6.

فإن أي زيادة في الأعداد لم تُبْحَث[1]. فهؤلاء يصلون دائماً إلى مليون و٤٠٠ ألف عسكري محترف، أُضيف إليهم مليون من الاحتياط[2]. وعليه، فإن حجم الجيش الأمريكي نقص بنسبة الثلث منذ نهاية الحرب الباردة، وهذا على الرغم من تضاعف عمليات انتشاره منذ ١٩٨٩. أما الميزانيات فقد عرفت، بالعكس، ارتفاعاً مهماً منذ عام ٢٠٠١. ففي عام ٢٠٠٥، بلغت ٤٢٣ مليار دولار، وهو مبلغ تُضاف إليه إعانة المئة مليار دولار الإضافية المقدمة للعراق وأفغانستان. وكان على الميزانية أن ترتفع، بحسب التوقعات، إلى ٥٠٠ مليار دولار في عام ٢٠٠٩. ويمثِّل هذا، على سبيل المقارنة، نصف النفقات العسكرية العالمية. ومع ذلك، فإن النفقات العسكرية لا تشكِّل، على مستوى الاقتصاد الأمريكي، إلَّا ٤% من الناتج الداخلي الإجمالي[3]. وعلى الرغم من أن برامج مثل برنامج الدرع المضادة للصواريخ، والمنظومات المرتبطة بالتحوُّل تمثِّل نفقات ضخمة، فإن السبب الرئيس لزيادة النفقات العسكرية يبقى الحصول على المعدات. فالقسم الأكبر من التجهيزات الموجودة حالياً في الخدمة حُصِل عليها في سنوات الثمانينيات، ووصلت إلى ختام دورتها الحياتية. ولهذا، فإن استبدال هذه المعدات (بما في ذلك البحث والتطوير) يفسِّر لماذا زادت الميزانيات بشكل محسوس منذ ٢٠٠١، في حين أن حجم الترسانة الأمريكية بقي على حاله تقريباً.

---

(١) Ibid., p. 4.

(٢) Ibid., p. 13.

(٣) Thomas X. HAMMES,The Sling and the Stone: On War in the 21st Century, St. Paul, Zenith Press, 2006, p.52.

عملية الحرية الدائمة

كانت الحملة الأولى «للحرب على الإرهاب»، التي شنتها واشنطن رداً على هجمات أيلول ٢٠٠١، تستهدف أفغانستان، التي وجدت فيها منظمة القاعدة الإرهابية، التي يقودها السعودي بن لادن، ملاذاً لها. فغداة الاعتداءات، سمح الرئيس بوش لدوائر المخابرات الأمريكية بالشروع في ملاحقة أعضاء هذه المنظمة. وجرت العملية، المسمَّاة بالحرية الدائمة (Enduring Freedom)، على جبهات عِدَّة. ففي أفغانستان كان الهدف ضرب البنى التحتية، والمجموعات المرتبطة بالإرهاب، أما المسارح الأخرى للعمليات فتضمّ الفيليبين، والقرن الأفريقي، ودول الصحراء الأفريقية، حتى القفقاس. وبعد إنذار نظام طالبان، بزعامة الملا عمر، بضرورة تسليم بن لادن وشركائه، بدأ الرد العسكري ضد أفغانستان، في ٧ تشرين الأول ٢٠٠١، بموجة ضربات جوية. إلَّا أنه لم يكن هناك، في خريف ٢٠٠١، أي خطة عملانية للتدخل في تلك البلاد. وكلَّف البنتاغون، في البداية، القيادة الإقليمية الوسطى (CENTCOM) بتصوّر خطة لذلك. لكن مُهَلَ التخطيط دفعت في النهاية وزير الدفاع للالتفات نحو وكالة الاستخبارات المركزية، التي اقترحت تشكيل تحالف مع الحركات المعادية لطالبان، الموجودة في شمالي البلاد، على أن يقود عملاء المخابرات الأمريكية، بدعم من عناصر القوات الخاصة (SOF)، والقوة الجوية الأمريكية، القوات الأفغانية في حملة تستهدف قلب النظام القائم في كابول. وقد وافق وزير الدفاع على هذا الاقتراح لسببين: الأول إمكان وضعه موضع التطبيق في أقرب الآجال، علاوة على أنه يتطابق مع الرؤية التي تحملها عقيدة التحوُّل. ففي هذا

الإطار، يمكن لقوة قليلة العدد، ومتفوقة تقنياً، أن تهزم عدواً أكثر عدداً. وقد تبنّت المرحلة الأولى من عملية الحرية الدائمة هذه المقاربة، فاستعاد تحالف الشمال، الذي يدعمه عدد قليل من رجال الكومندوس الأمريكيين، المدعومين هم أنفسهم بالقوات الجوية، على التوالي، مزار شريف في ٩ تشرين الثاني، وكابول في ١٣ منه، وأخيراً قندهار معقل طالبان في كانون الأول. ومن نهاية كانون الأول ٢٠٠١ إلى شهر آذار ٢٠٠٢، نفّذت وحدات تقليدية من التحالف عمليات حصار وتدمير مهمة لمعاقل القاعدة وطالبان في تورا بورا، ووادي شاهي كوت (عملية أناكوندا) (opération Anaconda). وبعد وصول القوة الدولية للمساعدة على الأمن (FIAS)، التي تضمّ تحالفاً من ٣٧ بلداً تحت رعاية حلف الأطلسي، انسحب آخر عناصر القاعدة وطالبان، المنهزمين في الميدان، إلى المنطقة الجبلية المحاذية للحدود الباكستانية.

عُدَّت العمليات في أفغانستان، من وجهة النظر العسكرية، في البداية، نجاحاً كبيراً ومثالاً بارزاً لعقيدة التحوّل؛ فالأهداف العسكرية تمَّ بلوغها بسرعة، وطالبان فاجأت الأمريكيين بتكتيكاتها التقليدية جداً وبهشاشة نظامها. وفضلاً عن ذلك، فإن الاستقبال المحفوظ لقوات التحالف من طرف الشعب الأفغاني كان بالأحرى ودياً، في الوقت الذي كان فيه من المتوقع أن يكون عدائياً. ومع ذلك، فقد أعقبت نهاية المعارك، في عام ٢٠٠٢، حملة صعبة لتأمين الاستقرار وإعادة البناء، ما زالت متواصلة في عام ٢٠٠٧. ولم يكن البنتاغون مستعداً بالفعل لهذا النمط من العمليات. والواقع أن الرئيس بوش كان قد أعلن، منذ خريف ٢٠٠١، أن عمل

الجيش الأمريكي لا يتضمَّن إعادة البناء السياسي والاقتصادي، وهي مهمة كان يتطلع بالأحرى لإسنادها إلى الأمم المتحدة. ويعود أحد الأسباب الرئيسة للصعوبات، التي ستظهر فيما بعد في أفغانستان، للنقص في قوات الاحتلال، وهي ثغرة تعكس جيداً حدود أنموذج *التحوّل*، الذي طبَّقته الولايات المتحدة. فنظراً لنقص الوسائل لم تتمكن القوة الدولية من تأمين سيادة النظام الجديد في كابول، وقابليته للحياة. كما لم تستطع كذلك أن تؤمِّن بطريقة كافية الأمن في مجمل البلاد، وسيحدث سيناريو مشابه في أثر غزو العراق، في عام ٢٠٠٣.

عملية الحرية العراقية (Operation IraqiFreedom)

كان التدخل في العراق، في آذار ٢٠٠٣، مختلفاً جداً عن التدخل السابق؛ فخلافاً لما كان يحدث في أثناء عملية الحرية الدائمة، كانت القيادة الإقليمية الوسطى تعمل بالفعل منذ عشر سنوات على مثل هذا السيناريو. فمشروع قلب نظام صدام حسين، وإقامة نظام ديمقراطي مكانه في العراق كان قد أخذ شكله منذ إقرار قانون تحرير العراق (Iraq Liberation Ac)، في عام ١٩٩٨. كانت حكومة بوش قد طالبت المجتمع الدولي، في صيف ٢٠٠٢، بالانتقال إلى العمل من أجل تجنب تزوّد النظام البعثي بالسلاح الذري، متذرِّعةً لذلك بالأطياف الظاهرة للنظام العراقي الخاصة بمتابعة برنامجه النووي، ونقص تعاونه مع مفتّشي منظمة الأمم المتحدة. وقد قُدِّم العراق حينئذ كخطر داهم، و«دولة مارقة»، مشجِّعة للإرهاب، ومزوَّدة بقدرة أكيدة على إنتاج أسلحة الدمار الشامل.

وكما في أفغانستان، أُهْمِل التخطيط لما بعد الحرب بشكل مأساوي. وبينما كان من المنتظَر أن يستقبل العراقيون، المُخَلَّصون من نظام استبدادي، القوات الأمريكية بحفاوة، تَبِعَ المرحلة التقليدية للحرب فوراً ثورة سيزداد عنفها شيئاً فشيئاً. ولم يكن هذا المجرى للأحداث مفاجئاً، إذا ما أُخِذَت في الحسبان التعديلات المهمة التي أدخِلَت على الخطط التي وضعتها القيادة الإقليمية. وكانت هذه الخطط تنصّ في الأصل على إرسال مئات الآلاف من الجنود بغية تأمين القانون والنظام في أثناء المرحلة التي تلي توقف المعارك. وقد دعمت هذا الخيار القيادات العسكرية المتدرِّجة، ورئيس هيئة أركان الجيش، الجنرال إيريك شينسوكي (Eric Shinseki). إلَّا أن دونالد رامسفيلد، وأنصار عقيدة التحوّل كانوا مختلفين كلياً مع وجهة النظر هذه. وقد اعتزم تطبيق دروس التجربة الأفغانية في العراق، مستنداً في ذلك إلى نجاح عملية الحرية الدائمة، ومعتقداً بشدة أن أفغانستان أثبتت صحَّة الأنموذج الجديد للحرب بأسلوب الشبكة. ودعمه في هذا الاتجاه قائد القيادة الإقليمية، الجنرال تومي فرانك (Tommy Franks). إلَّا أن الوضع كان مختلفاً جداً، فالعراق بلد أكبر مساحةً، وأكثر سكاناً، وتركيبته الدينية والإثنية معقَّدة ومتفجِّرة في آن معاً، واختفاء النظام البعثي ترك فراغاً سعت الزُّمَر إلى ملئه سريعاً. لكن رامسفيلد تجاهل الانتقادات، وأكَّد أن رقم نصف مليون رجل أعلى بكثير مما هو مطلوب بموجب إستراتيجية *الصدمة والرعب* (Shock and Awe)، التي يعتزم استعمالها. وفي كانون الثاني ٢٠٠٣، ردَّد الجنرال فرانك أن ١٠٥ آلاف رجل سيكفون لقلب نظام بغداد، بدعم دزينةٍ من البلدان الحليفة. ومن منظور عسكري بحت، لم يكن وزير الدفاع مخطئاً تماماً، فالتفوق العسكري الأمريكي، سواءً من وجهة نظر تقنية أم

تكتيكية، يستطيع من دون مشكلات التغلب على جيش عراقي أضعفه عقدٌ من السنوات العجاف.

وتتميَّز الحملة، التي شُنَّت في آذار ٢٠٠٣، لأسباب عِدَّة؛ فهي حملة قصف جوي كثيف لم تسبق اجتياح القوات البرية، وبذلك نقضت المقاربة المُتبنَّاة منذ ١٩٩٠، فالهجمات الجوية حدثت في الوقت نفسه. وبهذا المنظور، تعكس عملية «الحرية العراقية» عقيدة الحرب القائمة على التأثير، التي تستهدف ضرب مجموعة من الأهداف المختارة بدل التطبيق الكثيف للقوة النارية. فبدخولها الأراضي العراقية من محاور عِدَّة، تجنبت قوات التحالف بشكل منظَّم المدن، وفاجأت المدافعين العراقيين، ودمرت أولاً بأول نقاط المقاومة بمساعدة المدفعية والضربات الجوية، فانهار النظام العراقي سريعاً، واستسلم العسكريون العراقيون بكثافة، بعد انقطاع اتصالاتهم بقياداتهم التسلسلية. وفي شهر أيار، انتهت فترة المعارك التقليدية. كان التدمير المركَّز للمنشآت العسكرية والسياسية متواضعاً نسبياً، نظراً لحرص التحالف على تجنب إيقاع كثير من الأضرار بالبنى التحتية الاقتصادية الضرورية لإعادة البناء.

وبرغم هذا الاعتدال، فإن مشكلات عديدة طُرِحَت بعد سقوط النظام، ولم تكن أي خطة قد وُضِعَت من أجل إدارة تدفق سجناء الحرب، على الرغم من أن الوضع كان متوقعاً، إذا ما أخِذَت في الحسبان تجربة حرب الخليج في عام ١٩٩١. وبدا أيضاً أن عدد جنود التحالف غير كافٍ لتأمين الاستقرار في العراق بعد انتهاء المعارك، فدخلت البلاد سريعاً في فترة من الفوضى. وتدريجياً، أخذ التصدع بين المجموعات الإثنية والدينية الرئيسة يتَّسِع أيضاً. ونتيجة لهذا الواقع، أصبحت مهمة تكوين حكومة ديمقراطية

متعدِّدة الأعراق والطوائف صعبة، إن لم تكن مستحيلة. وهكذا سمحت الأولوية الضعيفة التي أُعطيت لإعادة النظام والخدمات الإنسانية، بالإضافة إلى النقص في عدد الجنود، للثورة بأن تصبح حالة مُسْتوطنة.

عودة الثورة المضادة

جرى تصوّر العمليات في أفغانستان والعراق، والأماكن المختلفة «للحرب على الإرهاب»، ضمن إطار التوجه الاستراتيجي الجديد لسنوات الـ ٢٠٠٠. وتمثِّل حالة العراق، بشكل خاص، التعبير الأول عن عقيدة الحرب الوقائية ضد دولة نُظِرَ إليها كمصدر تهديد داهم للولايات المتحدة. وكان سير العمليات أيضاً مطبوعاً بقوة بعقيدة التحوّل التي أنتجت، في المرحلة الأولى، نتائج مدهشة. ومع ذلك، فإن النجاحات العسكرية بدت عابرة، ولم تُحدث النتائج السياسية المرجوَّة؛ فالقوات الأمريكية اصطدمت بمقاومة شعبية لم يكن باستطاعة التقانة الراقية التغلب عليها. ومن المفارقة أن الحجم الصغير للقوات المستعمَلَة - الذي كان ضامناً للنجاح في أثناء المرحلة التقليدية للعمليات - كان مسؤولاً جزئياً عن عدم القدرة على تجنب ولادة الثورة. فقد جرى استعمال القوة، المُنَسَّق مع تردد العسكريين بتكريس أنفسهم لمهام تأمين الاستقرار، بالأصل، من دون اعتبار للسياق السياسي والاجتماعي. إلَّا أن الشأن السياسي يتقدّم على الشأن العسكري في إطار الصراعات التي أتاحت المجال لها التدخلات في أفغانستان والعراق[1]. ففي حالة نشوب ثورة، على العسكريين، بدعمٍ من الدبلوماسية والمساعدة على

(١) Max BOOT, The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power, New York, Basic Books, 2002, p. 336.

التنمية، كسب مساندة السكان للتمكن من التغلب على الثوار، وهذه هي القاعدة الذهبية للحرب ضد الميليشيات المسلحة. ومن الملاحظ، من وجهة النظر هذه، أن المخططين في البنتاغون اختاروا اعتبار الدعم الشعبي لهم في العراق أمراً مكتسباً، بدل استلهام دروس الماضي من أجل السعي للحصول على هذا الدعم. لقد أُهمِلَ التاريخ العسكري الأمريكي، في هذا الشأن، على الرغم من غناه بالدروس الملائمة[1]. ولم يشرع البنتاغون في مراجعة عقيدته الخاصة بالحرب ضد الثورات إلَّا في عام ٢٠٠٧، في عهد الجنرال دافيد بترايوس (David Petraeus). ترافقت هذه المراجعة مع توجُّه عام جديد للاستراتيجية العسكرية في العراق، وزيادة في أعداد العسكريين في مناطق بغداد والأنبار. أما في أفغانستان، فقد عبَّر تقاسم المهام القتالية مع بعض البلدان المشاركة في القوة الدولية للمساعدة على الأمن، في بداية السنة، عن المقاربة نفسها؛ إعادة السيطرة على المناطق التي طالتها الثورة بشكل خاص من خلال زيادة أعداد العسكريين، وتنسيق المبادرات الاقتصادية والسياسية مع عمليات المحافظة على النظام. وبخط موازٍ لهذا الجهد المنصب على تأمين الاستقرار، تضمّنت العمليات الجارية في أفغانستان والعراق برامج مهمة لنقل المسؤوليات إلى السلطات الوطنية (الجيش والشرطة)، في إثر إجراء انتخابات وتشكيل حكومات وطنية، في عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ على التوالي. وتضمَّنت هذه البرامج تدريب الوحدات الوطنية، وتجهيزها، وتأطيرها. ومن دواعي السخرية، أن الشغف *بالتحوُّل* في بداية سنوات الـ ٢٠٠٠، أخلى

(١) Keir A. LIEBER et Daryl G. PRESS, « The Rise of U.S. Nuclear Supermacy, Foreign Affairs,mars-avril 2006.

المكان إذاً، في البنتاغون، لإعادة اكتشاف الطرائق التقليدية للحرب ضد الميليشيات المسلحة، الأمر الذي جعل قدماء المشاركين في حرب فيتنام يبتسمون بالتأكيد، كما جعل أنصار الثورة في الشؤون العسكرية، والحرب بأسلوب الشبكة، يصِرّون أسنانهم أيضاً.

إحياء مشروع الدفاع المضاد للصواريخ

سيكون استعراضنا للأفكار الكبرى للسياسة الدفاعية الأمريكية، منذ عام ٢٠٠٠، ناقصاً إن لم نشِر هنا إلى الدفاعات المضادة للصواريخ. وقد أخذ هذا الملف بالفعل أهمية كبرى في عهد رئاسة بوش، فهو يندرج في عقيدة الأمن القومي، التي يتمثّل أحد أهدافها الأولى في تأمين الأرض الأمريكية. وهكذا، تذكر استراتيجية الأمن القومي لعام ٢٠٠١ «الدول المارقة»، والشبكات الإرهابية المزوَّدة بأسلحة الدمار الشامل، كتهديدات رئيسة يجب على الولايات المتحدة مواجهتها. وقد جرى الإعلان عن نشر منظومة الدفاع المضاد للصواريخ، المُسَمَّاة بالدفاع متوسط الوجهة من قواعد أرضية (Ground-based Midcourse Defense) (GMD)، في كانون الأول ٢٠٠٢، من خلال توجيه رئاسي (NSPD 23). ونُصِبَت القذائف المطارِدة الأولى، في الواقع، في فورت غريلي (Fort Greely) بألاسكا، وأصبحت عملانية في تموز ٢٠٠٤. كما نُشِّط موقع آخر في قاعدة فاندنبرغ (Vandenberg) بكاليفورنيا، في السنة نفسها. ومنذ عام ٢٠٠٢، تقرّبت واشنطن من الحكومات البريطانية والدانمركية والبولونية بهدف إقناعها بالمشاركة في شبكة اكتشاف متقدِّمة، يُدمج فيها الدرع المضادة للصواريخ. إلَّا أنه كان يجب انتظار أيلول ٢٠٠٦ لكي يجري اختبار القذائف المطارِدة بنجاح. وإبّان تلك المدة، أطلق الطراد

أيجي (Aegis) التابع للبحرية الأمريكية، في شباط ٢٠٠٥، الصاروخ SM-3 الذي نجح في مطاردة هدف باليستي جامد. ودرس البنتاغون حينذاك إمكان دمج منظومات البحرية المضادة للصواريخ في الدرع القومية المضادة للصواريخ. وقد سمح دمج منظومات الاكتشاف والمراقبة بتوسيع مدى المنظومة وتغطيتها بطريقة مهمة.

وبرغم كل شيء يبقى برنامج الدفاع المضاد للصواريخ موضوعاً لجدل قوي جداً. وتأتي المعارضة له، في المقام الأول، من الخبراء الأمريكيين، الذين يرون أنه منظومة مُكْلِفة، وغير فعَّالة، ومخصَّصة لتحدّي تهديدٍ غير محتمل. أما على المستوى الدولي، فقد اصطدم المشروع بمعارضة بلدان عِدَّة، وخاصة روسيا والصين. إلَّا أن بعضهم يرى فيه بالفعل أداة مخصَّصة لتأمين التفوق النووي الأمريكي في وجه أي منافس محتمل.

الإستراتيجية النووية والتفوق

هل تمتد إرادة الولايات المتحدة لفرض تفوقها العسكري ليصل إلى البُعْد النووي؟[1]. إن مراجعة السياسة النووية في عام ٢٠٠١ (Nuclear Posture Review 2001) تشير إلى أن الترسانة الاستراتيجية الأمريكية ستنخفض من ٥٠٠٠ إلى ٢٢٠٠ رأس نووي في عام ٢٠١٢، وفقاً للطرائق المحدَّدة في معاهدة موسكو لعام ٢٠٠٢ (معاهدة SORT). إلَّا أن هذا التخفيض يترافق مع مجموعة تدابير تهدف إلى جعل الترسانة الأمريكية أكثر فاعلية، وخصوصاً من زاوية الدقة والموثوقية. أما فيما يتعلّق بمنظومات

(١) Walter PINCUS, « Pentagon revises nuclear strike plan ', Washington Post, 11 septembre 2005.

الأسلحة، فقد جرى سحب ٥٠ صاروخاً من نوع Peacekeeper MX، وترك ٥٠٠ صاروخ من نوع Minuteman III بالخدمة الفعلية. وقد نصَّت المراجعة الدفاعية الرباعية لعام ٢٠٠٦ على تجميد ٥٠ صاروخاً Minuteman إضافياً. ويمكن لهذه الصواريخ أن تُستخدَم كأجهزة تجارب في إطار برنامج صيانة الترسانة الإستراتيجية. كما يجب أيضاً تخفيض عدد الرؤوس التي يحملها الصاروخ الواحد (صاروخ Minuteman يحمل ثلاثة رؤوس) بموجب معاهدة ستارت ٢، على الرغم من أن مراجعة الوضع النووي (Nuclear Posture Review) لعام ٢٠٠١ تنصّ على إمكان مراجعة هذه الحدود في حال الشعور بالحاجة لذلك. وفيما يتعلق بالغواصات النووية المطلِقَة للقذائف، سيشهد الأسطول، الذي سبق أن انخفض فيه عدد الغواصات من فئة الغواصة أوهايو إلى ١٨، إحالة ٤ غواصات نووية إلى التقاعد في السنوات القادمة. ومن السفن الباقية، ستتخذ خمسٌ منها قواعد لها على ساحل الأطلسي، وستنتشر سبع أخرى على ساحل الهادئ. أما القاذفات الجوية، التي تُعَدّ العنصر الثالث في الثالوث النووي، فقد سبق أن انخفض عددها بسحب القاذفات ب - ١ من القوة الإستراتيجية. وستتولى القاذفة ب - ٢ الشبح وحدها المهمة النووية في المدى الطويل. ومن السخرية، أن هذه التخفيضات لا تمثِّل حقاً هبوطاً في القدرة النووية الأمريكية، ولو قارنا الترسانة الأمريكية بترسانة روسيا والصين، لوجدنا أن الفارق الاستراتيجي تعمَّق، منذ نهاية الحرب الباردة، بين الولايات المتحدة والقوى الكبرى الأخرى. والواقع، بحسب مؤلِّفين عِدَّة، أن الأمريكيين في وضع الحصول على قدرة تمكنهم من نزع سلاح خصومهم الرئيسيين في حال حدوث حرب نووية. وهذا الوضع سيعيد طرح مبدأ الردع نفسه على بساط البحث. وفي

هذا السياق، من المفيد النظر في العقيدة النووية الأمريكية. فالمراجعة الأخيرة لهذه العقيدة كانت بعنوان: عقيدة للعمليات النووية المشتركة في ٢٠٠٥ (Doctrine for Joint Nuclear Operations 2005)، وهي تنصّ على اللجوء إلى السلاح الذري تبعاً لثمانية أهداف، هي:

١ - استباق هجوم وشيك يمكن أن تُستخدم في إطاره أسلحة دمار شامل.

٢ - تدمير قدرات إنتاج أسلحة دمار شامل.

٣ - اتقاء هجوم بيولوجي.

٤ - تحييد قوة معادية متفوقة عدداً.

٥ - وضع حدّ لصراع حُكِمَ عليه بأنه مُكْلِفٌ جداً.

٦ - تأمين نجاح عمليات أمريكية، أو حليفة حُكِمَ عليها بأنها في وضعٍ حَرِج.

٧ - ردع عدو عن مهاجمة الولايات المتحدة، أو حلفائها، بأسلحة نووية.

٨ - الرد على استعمال شبكات إرهابية أسلحة دمار شامل.

إن مروحة الإمكانات واسعة جداً إذاً، ومن الممكن التساؤل، بشيء من القلق، عمّا إذا لم تنظر «عقيدة بوش» إلى السلاح النووي كسلاح عادي قابل للاستعمال عند الحاجة. لقد أثارت مراجعة ٢٠٠٥ للعقيدة النووية الأمريكية، المكتوبة في عام ١٩٩٣، ثم المُعَدَّلَة في المرة الأولى في عام ١٩٩٥، جدلاً حاداً [١] بدمجها للخيار النووي في عقيدة الوقاية المُعْلَنة في عام ٢٠٠١. وأمام هذا التمرد المسلح، ألغى البنتاغون المراجعة بعد وقت قليل

(١) Walter PINCUS, « Pentagon revises nuclear strike plan ', Washington Post, 11 septembre 2005.

من نشرها. وسواء سُحِب الخيار النووي من «عقيدة بوش»، أم لا، فإن من الواضح أن موقف السلطات الأمريكية تجاه السلاح النووي تغيَّر بشكل لافت بعد عام ٢٠٠١.

في عام ٢٠٠١، كنا نلاحظ أن الجدل حول التوجهات الكبرى للسياسة الدفاعية الأمريكية، بعد الحرب الباردة، كان مستعراً طوال عقدٍ من الزمن، لكنه ما زال بعيداً عن أن يُقْفَل في اللحظة التي كانت تبدأ فيها الألفية الجديدة. فماذا كانت الأولويات في الموضوع الأمني بالنسبة للولايات المتحدة؟ هل كانت الإستراتيجية الأمريكية قد وجدت في النهاية توجهاً واضحاً بغياب عدوّ محدَّد؟ وما هي نماذج القوات المسلحة الأكثر ملاءمة في سياقٍ دولي لا يزال قيد التحوّل؟ وهل لا يزال الردع النووي مناسباً؟ إن الأجوبة النهائية عن هذه الأسئلة لم تكن موجودة بعد في اللحظة التي تسلَّم فيها رئيس جديد السلطة في عام ٢٠٠١. وستأتي اعتداءات ١١ أيلول لتلعب دور الصدمة الكهربائية بالنسبة للنُّخَب الحاكمة الأمريكية. فالحكومة، التي كانت *سابقاً* قليلة الميل للانخراط في المسرح الدولي، ستُجْبَر على الاضطلاع بدور الشرطي العالمي من أجل الرد على تهديد الإرهاب المتعاظم الذي يغذّيه التعصّب الديني. هل ينبغي لهذا الحديث عن ثورة في الموضوع الدفاعي، كما كان هناك حديث عن هذا في ميدان السياسة الخارجية؟ من الصحيح أن الولايات المتحدة نفَّذت تدخّلين عسكريين كبيرين في ٢٠٠١ و٢٠٠٣، الأمر الذي لم يكن قد حدث منذ ١٩٩٠، وأن القوات الخاصة الأمريكية موجودة حالياً أيضاً، تحت عنوان الحرب على الإرهاب، في نحو ١٧٠ بلداً، وأن واشنطن ترعى قواعد عسكرية في ٥٩ دولة في العالم. ومع ذلك، فإن الثوابت الكبرى للدفاع الأمريكي تبقى

بشكل محسوس كما كانت عليه في أثناء سنوات التسعينيات، فسقف عدد القوات يصل إلى مليون و٤٠٠ ألف جندي (وهو أقل بـ ٣١% مما كان عليه في أثناء الحرب الباردة)، وميزانية الدفاع بقيت أدنى مما كانت عليه في سنوات الثمانينيات بالنسبة للناتج الداخلي الإجمالي، على الرغم من تزايدها منذ ٢٠٠١. وبغض النظر عن هذه الاعتبارات العامة، فإن من الواضح ملاحظة استمرارية السياسات العسكرية الأمريكية من التسعينيات إلى اليوم. لقد أخذت الحكومة الأمريكية ثانيةً، وبشكل مباشر، بفكرة الثورة العسكرية، التي أطلقها البنتاغون في بداية العقد السابق. وتحت اسم *التحوّل*، ألهمت ثورة الشؤون العسكرية مباشرة الحملتين العسكريتين، اللتين بدأتا في إثر أحداث ١١ أيلول؛ حملة «الحرية الدائمة»، وحملة «الحرية العراقية». وفي الحالتين، كان على الاستعمال المكثّف للتقانة الراقية، وخصوصاً فيما يتصل بالاستطلاع والضربات الدقيقة، أن يسمح لقوات محدودة العدد نسبياً بتحقيق انتصارات سريعة واقتصادية. وهنا نتعرّف من جهة أخرى على الافتتان بالحلول التقنية، وهو الافتتان الذي تُعَدّ الولايات المتحدة أنموذجاً له، الذي يميّز الثقافة العسكرية لهذا البلد منذ العصر الجميل لمشروع مانهاتن. إلّا أن التقديس الأعمى «للتقانة» لم يكن المَخرَج التقليدي الوحيد الذي نعثر عليه في السياسة الدفاعية التي تبنَّاها الجمهوريون في هذه السنوات الأخيرة، فتذوّق الحلول البسيطة، والانتصارات السريعة والحاسمة، والحروب «العادلة»، والتفاؤل العقلاني والساذج، هي كلها سمات سبق أن أشرنا إليها في الجزء الأول من هذا المؤَلَّف. إن الالتزامات العسكرية الأمريكية، بعد ١١ أيلول ٢٠٠١، تعكس بأمانة قِصَرَ النظر الاستراتيجي لمجتمعٍ يتَّسم بنزعة عرقية مركزية شديدة،

ويجد من الصعب عليه أن يأخذ في الحسبان تعقّد السياق الدولي الذي يسيطر عليه مع ذلك بقوته العسكرية. فهل ستكون المعارك المستمرة في أفغانستان والعراق كافية لتذكير النخب الأمريكية بحدود هذه القوة؟ نتمنّى ذلك. ففي عالَم واسع ومضطرب بدأت به هذه الألفية، هناك شيء واحد مؤكَّد، هو أن السياسة الأمريكية الدفاعية والأمنية ستستمر في صياغة البيئة الإستراتيجية الدولية، وذلك لمستقبَلٍ مُتَوقَّع.

الخلاصة

بقلم: بيار مارتان، وميشيل فورتمان

إن دراسة النظام السياسي للولايات المتحدة لا يمكن إلَّا أن تترك، لدى المراقبين الأجانب، ونحن منهم، الذين يشكِّلون جزءاً من غالبية قراء هذا المؤلَّف، انطباعين متناقضين: شيء من الإعجاب، وشعور بخيبة الأمل. إذ لا بدَّ، بالفعل، من ملاحظة مدى ضخامة إنجازات المجتمع الأمريكي منذ حصوله على الاستقلال. فعلى المستوى السياسي، لم تَعُدْ الولايات المتحدة «العالَم الجديد»، كما كانت سابقاً، والدستور الأمريكي، الذي صدَّقت عليه حفنة من المستعمرات المستقلة حديثاً بين ١٧٨٧ و١٧٩٠، هو اليوم أحد أقدم الدساتير الديمقراطية في العالم. وبرغم أن أزمات عديدة عصفت بالنظام السياسي الأمريكي على مرِّ السنين، لكن أسسه لا تزال متينة، وبقي أميناً، من حيث الجوهر، لروح الآباء المؤسِّسين.

وبرغم كل شيء، وأمام الوعد الضخم للحلم الأمريكي، والطاقة الكامنة غير المحدودة تقريباً لبلادٍ ينظر إليها كثير من الناس كمنارة للعالم، فإنه لا يمكن منع أنفسنا من الشعور بشيء من خيبة الأمل بسبب المشكلات الاجتماعية والسياسية التي لا تزال قائمة في المجتمع الأمريكي،

والصعوبات التي تعاني منها الولايات المتحدة في لعب دورها القيادي على المسرح الدولي بشكل ملائم. إن هذين الشعورين المتناقضين هما نقطة الانطلاق لخلاصتنا، التي ستحثّ، كما نأمل، على متابعة تأملٍ بدأ بقراءة هذا المؤلَّف.

إن التعاطف وخيبة الأمل يطبعان حُكْمَ المراقبين للسياسة الخارجية الأمريكية، فيما يتصل بدور الولايات المتحدة في العالَم في مطلع هذه الألفية. فالولايات المتحدة خرجت، على المستوى الخارجي، من سنوات التسعينيات أكثر قوة، وأكثر ثقة بنفسها مما كانت عليه في أي وقت مضى. وفي حين كانت سنوات السبعينيات والثمانينيات مطبوعة بتعاقب تحليلات أكثر تشاؤماً من بعضها بعضاً، كانت تعلن «انحطاط الإمبراطورية الأمريكية»، وجدت الولايات المتحدة نفسها عند منعطف القرن القوة الوحيدة العالمية حقاً، والقادرة على إسقاط قوتها الاقتصادية والعسكرية على مجمل الكرة الأرضية. وبالمقابل، فإن قدرتها على جمع المجتمع الدولي وإقناعه تبقى أمراً ينبغي عليها إثباته، تماماً كقدرتها على طرح نفسها كأنموذج اجتماعي، واقتصادي، وسياسي لعالَمٍ متجهٍ بحزم نحو الديمقراطية واقتصاد السوق.

وهكذا، وكما ذكَّرنا بذلك لويس بالتازار، فإن الحكومة الأمريكية، بعد أن كانت موضوعاً لتعاطف شبه عالمي في أعقاب اعتداءات ١١ أيلول، تصرّفت بشكل أثار عليها موجة من الريبة والعداء لا سابق لها في العالَم. وتلك كانت نتيجة السياسة أحادية الجانب المدفوعة إلى حدِّها الأقصى، لكننا نظن بأن مثل تلك المبالغات كان يمكن تجنبها لو كانت واشنطن

احترمت معايير المنظومة الدولية التي كانت الولايات المتحدة نفسها قد ساهمت في خلقها بعد الحربين العالميتين من القرن الأخير. إن مبالغات من مثل: إفساد الحق باستعمال القوة العسكرية ضد دولة أخرى، وتقييد الحريات في أراضي الولايات المتحدة، وانتهاك المعايير الدولية في موضوع الاعتقال، واللجوء إلى التعذيب، وزيادة سلطات الشرطة، وغيرها من المبالغات الكثيرة، تتيح المجال للاعتقاد بأن تفاقم الشعور بالتهديد قاد السلطات الأمريكية إلى التخلي، إلى حدّ ما، عن القيم الأساسية التي تمتدحها الثقافة السياسية الأمريكية. ولم يكن في رؤية الولايات المتحدة تأثيرها في المحافل الدولية يتناقص بشكل واضح ما يدعو للدهشة. ومهما يكن الحال، فإن القوة العسكرية الأمريكية تبقى، كما يذكّر بذلك ميشيل فورتمان ولويك بومان، مُعْطى أساسياً للنظام الدولي المعاصر. ولكل هذه الأسباب، وبالنظر إلى المشكلات الضخمة التي تنتظر المنافسين الاستراتيجيين المحتملين للولايات المتحدة، فإن من المستحيل دائماً ترقّب أي حلّ للأزمات الدولية، سواء كانت في الشرق الأوسط، أم في آسيا، أم إفريقيا، أم أوروبا، أم الأمريكيتين، من دون مساهمة أمريكية مهمة.

وعلى الرغم من المشكلات التي عانت منها في الخارج، بقيت الديمقراطية تعمل دائماً، بالرغم من قصورها، ولا تزال الولايات المتحدة بلداً يمكن للجمهور وللقوى السياسية الوصول إلى جعل الرئيس يتراجع عن رأيه. ويشهد على ذلك، بشكل بليغ، التحوّل الواضح في السياسة الخارجية الأمريكية في أثناء الولاية الثانية للرئيس جورج دبليو بوش. وقد عرف المتعاونون معنا في تأليف هذا الكتاب كيف يثبتون، في بعض الفصول

المكَرَّسة للمؤسسات السياسية، متانة مؤسسات الديمقراطية الأمريكية. ووسط هذا البناء، كما يُظهر ذلك جيداً الفصل المتمتع دوماً بطابعه الراهن، الذي ورَّثه لنا إدمون أوربان، يوجد دستور الولايات المتحدة، الذي ينبغي لمنظومة الوزن والوزن المقابل، التي أعدَّها، خدمة الشعب من خلال حمايته من تعديات سلطة الدولة. صحيح أن هذا الدستور لعب هذا الدور بفاعلية كبيرة على مدى تاريخه، ولكن هل كانت العقبات التي فرضها على ممارسة سلطات الدولة المركزية دائماً في مصلحة الشعب الأمريكي؟

من المؤكد، كما ذكَّرنا بذلك جان فرانسوا غودرو دوبيان، أن تفسير المحكمة العليا للدستور خدم أحياناً مصالح الضعفاء والأشخاص غير المرغوب بهم، على سبيل المثال، في عصر الإصلاحات الكبرى للحقوق المدنية. إلَّا أن تفسيرها، صادق بالمقابل أيضاً، في لحظات أخرى، على تعسّف سلطة الطبقات المسيطرة - كما في مناسبة الحكم في قضية *دريد سكوت*، الذي صادق على العبودية، أو في حالة الأحكام الصادرة في بداية القرن العشرين، التي كان من نتيجتها تقويض نمو قوى مقاومة الرأسمالية المتوحشة في ذلك العصر. ومن الواجب، فضلاً عن ذلك، الإشارة إلى أن السياسة الاقتصادية الجديدة **(النيوديل)**، التي أُطْلِقت كردّ على الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي لا سابق لها، التي ألَّمت بالبلاد في سنوات الثلاثينيات، لا يمكنها أبداً أن تتجسَّد لو لم يعرف الرئيس فرانكلين روزفلت كيف يقف في وجه قضاة المحكمة العليا ليفرض برنامجه الموضوع لحالة طارئة.

وعلى مستوى آخر، كان هناك مجال للإعجاب بقابلية وثيقة ابتكرتها مجموعة من الرجال الراسخين بعمقٍ في عصرهم، منذ أكثر من ٢٠٠ عام،

للاستمرار. ومن الممكن أيضاً الإشارة إلى كيف سمحت التعديلات، التي أُدْخِلَت عليها بتقتير، على مدى السنين، للدستور بتحديث نفسه. لكن من الممكن أيضاً التأسّف على فرص الإصلاح الخائبة، مثل فشل تعديل الحقوق المتساوية، الذي كان من الممكن أن يكرس رسمياً المساواة بين الرجال والنساء. وبعد الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٠، والتفاوت الذي لوحظ حينذاك بين نتيجة الاقتراع الشعبي وحساب الأصوات في الهيئة الناخبة، تساءل بعضهم عن ملاءمة هذه المؤسَّسة التي خُلِقَت في عصرٍ لم يكن من الممكن فيه فهم التعبير عن الإرادة الشعبية إلَّا عبر مصفاة نخبة معيَّنة يقال عنها إنها تمثيلية. ومهما فكَّرنا في هذه النتيجة، فإنه يبقى أن قرار المحكمة العليا، المأخوذ بغالبية صوت واحد، في إثر معركة قانونية جعلت البلاد والعالَم في حالة انتظار لأسابيع عِدَّة، كرَّس نتيجة انتخابات كانون الأول ٢٠٠٠. ماذا حصل غداة هذا القرار المرفوض بحرارة، الذي كان من الممكن له، في سياقات أخرى، إثارة ردّ فعل عنيف من جانب الخاسرين؟ لقد فرض النظام الدستوري نفسه؛ وساد الهدوء. وكانت تلك، من دون شك، النتيجة الأقل سوءاً لتلك البلبلة السياسية التي لا سابق لها.

وأتاح تطور الاتحادية الأمريكية المجال أيضاً لتقييمات متناقضة، لكن الخيبة، في هذه الحالة، أخلت المكان لشيء من التفاؤل. فمنذ البداية، كان المبدأ الاتحادي يشكل تسوية ضرورية من أجل نجاح مشروع مشترك للاستقلال بين مستعمرات كانت تمثِّل، بالمعنى الحقيقي للكلمة، مجتمعات متميّزة. وقد شكّل الاستقلال الذاتي النسبي للولايات في ميادين اختصاصها، لمدة طويلة، قوة مقاومة للتقدم الاجتماعي. وبعد موجة

مركزية ضمَّت الحربين الكبيرتين، والسياسة الاقتصادية الجديدة (النيوديل)، ومرحلة الإصلاحات الاجتماعية في سنوات الستينيات، لوحِظ منذ بضع سنوات وجود شيء من الزيادة في هامش مناورة الولايات. وكما روَّج لذلك لويس ماسّيكوت، وفرانسوا فيلانكور في تحليلهما المفصَّل للمؤسسات الاتحادية الأمريكية، فإن هذا الاستقلال الذاتي المتنامي للولايات يتعايش اليوم مع آليات مجرَّبة جيداً لتقاسم الإيرادات المالية وتوزيع الضرائب. إن العولمة الاقتصادية هي، جزئياً، التي تدفع كل ولاية، من خلال تعريض المناطق لضغوط مختلفة، إلى تبني تدابير ملائمة لحاجاتها الخاصة. وعليه، فقد أصبحت الولايات مختبرات ابتكار للسياسات العامة، التي تسبق كثيراً، في بعض الميادين، الحكومة المركزية. وهذه، على سبيل المثال، حالة سياسات تخفيض غازات الاحتباس الحراري، حيث بيَّنت ولاية، مثل كاليفورنيا، الطريق لبقية البلاد، وحتى لبقية العالم.

إلَّا أنه لـمَّا يجري الحديث عن القيادة فإن انتباه العالم لا يتجه، عموماً، نحو الولايات، وإنما نحو الرئاسة. وكما بيَّن ذلك جيداً غي أنطوان لا فلور، وفيليكس غرونييه، فإن منصب الرئيس شغلته، عبر التاريخ، شخصيات أكبر من المستوى الطبيعي، وعرفت كيف تلهم الشعب الأمريكي، وتدفعه إلى إنجاز أشياء جديرة بالملاحظة في لحظات صعبة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه منذ أن استُدْرِجَت الولايات المتحدة للعب دورها كركن للنظام الدولي، بدأ التوقّع بأن يلهم الرئيس قيادات تتجاوز كثيراً حدود بلاده. وهنا يُحْتَفظ، من بين أدوار أخرى، بالدور الذي لعبه قادة بارزون، مثل فرانكلين روزفلت ورونالد ريغان، أسهموا في تغيير مجرى التاريخ. كما سمحت قوة

المؤسسة أيضاً لهاري ترومان، الذي كانت شخصيته أقل قوة من شخصية سابقه، بمواجهة سلسلة متعاقبة من التحديات التاريخية، التي لم يكن هناك شيء قد حَضَّره لها، كما يبدو. لقد كانت التوقعات ضخمة إذاً مِمَّن يرى أن دور «زعيم العالم الحرّ» قد أُسْنِد إليه، وكانت خيبة الأمل كبيرة بالأحرى عندما لا يرتفع هذا الشخص إلى مستوى علوّ هذه التوقعات. كما أتاحت مركزة السلطة في أيدي الرئيس الأمريكي المجال أيضاً لبعض المشاهد المجيدة بقدر أقل، التي أساء فيها ساكنو البيت الأبيض استعمال امتيازات منصبهم. وهنا نفكر بالطبع في مصيبة ريتشارد نيكسون بعد فضيحة ووترغيت. كما أن التاريخ يمكن أيضاً أن يحكم بقسوة على رئاسة جورج دبليو بوش، الذي ألقى بلاده في حرب مدمِّرة، لأسباب خادعة في أفضل الأحوال، وكاذبة في أسوئها.

كان الكونغرس، في روح الآباء المؤسِّسين للجمهورية الأمريكية، وكما يذكِّر بذلك هارولد والر، هو الذي يجب أن يجسّد ويمارس، من حيث الجوهر، سيادة الشعب. فالمادة الأولى من الدستور تتناول الفرع التشريعي للحكم الاتحادي، الذي تغيرت خصائصه الأساسية قليلاً إبّان قرنين. إن الكونغرس الأمريكي، من زوايا عِدَّة، هو أنموذجٌ لمؤسسة ديمقراطية، والنواب والشيوخ، في غالبيتهم الكبرى، أشخاص موهوبون، مخلصون، ومنصفون يكدّون من دون حساب في سبيل موكِّليهم. ولكي يواجه الكونغرس ثقل عبء العمل الملقى على عاتق الحكم الاتحادي الأمريكي، طوَّر في داخله خبرة ضخمة في كل الميادين. ويعبِّر الأمريكيون، في استطلاع للرأي بعد آخر، عن تقديرهم لعمل ممثِّليهم بشكل خاص، لكنهم يعبِّرون

مع ذلك عن رأي أقل إيجابية تجاه المؤسَّسة بمجملها. فالكونغرس، في نظرهم، ميَّال جداً على الجمود، وأعضاؤه أشخاص أفسدتهم جاذبية السلطة، ولعبة السياسة الحزبية. وهم ليسوا مخطئين في ذلك تماماً. والواقع أن هذا الميل إلى الجمود في المؤسسة كان قد أراده بوضوح الآباء المؤسسون، الذين كانوا يتمنون تجنب المركزية والممارسة التعسفية للسلطة.

وفيما يتعلق بلعبة السياسة الحزبية، يلاحَظ أنها أسهمت في خلق وضعٍ ميَّز المشرِّعين الحاليين بشكل مهين على منافسيهم في لحظة الانتخابات. كما أن قواعد اللعبة الحزبية كانت تدفعهم أيضاً إلى مجاملة مقدِّمي الأموال بوتيرة لا يمكن الدفاع عنها بشكل متزايد، الأمر الذي يعرِّضهم للتأثير غير اللائق للمجموعات الأكثر غنى، ويبعدهم عن رسالتهم في الخدمة العامة. وهناك أيضاً لبقية العالَم أسباب جيدة لأن يكون لديه، عبر التاريخ، خيبة أمل بالكونغرس. وهنا نفكر، بين أمور أخرى، في رفض مجلس الشيوخ، في آذار ١٩٢٠، التصديق على معاهدة عصبة الأمم، التي أُحْدِثت قبل أقل من عام بناء على تحريض الرئيس ويلسون. كما تركّز بقية العالَم نظرها على الكونغرس بسبب اتجاهاته المؤيدة للحماية، التي جعلته يتبنى في عام ١٩٣٠ قانوناً تجارياً عجّل في توجّه الاقتصاد العالمي نحو الكساد الكبير. واليوم، ينظر مراقبون أجانب كُثر إلى الكونغرس كعقبة أمام انفتاح الولايات المتحدة على العالم، وهم محقّون في ذلك نظراً لانبعاث نوع من النزعة المؤيدة للحماية لدى المشرِّعين الأمريكيين، وتنامي مقاومتهم للهجرة.

وتقدِّم الفصول الخاصة بمجموعات المصالح، والأحزاب السياسية، وتوازن القوى الانتخابية أمثلة على فكرة هذه الخلاصة. ففي الديمقراطية

الأغنى، والأقوى في العالَم، التي تتباهى بأنها تمثِّل أنموذجاً يحتذى للديمقراطيات الصاعدة، من الممكن توقع أن تقترب لعبة القوى السياسية من مثالٍ أعلى ديمقراطي. لكن الحقيقة غير ذلك تماماً. فقد بدأ ريمون هودون فصله حول مجموعات المصالح باستشهاد استقاه من توكوفيل، الذي رأى في نزعة الأمريكيين إلى الاتحاد في مجموعات من أجل الانخراط في شؤون مجتمعهم قاعدة متينة لإقامة ديمقراطية سليمة. إلَّا أن هودون خلص إلى نتيجة تقول إن الممارسة الحرة للمنافسة بين مجموعات ذات قوى غير متوازنة تعرِّض اليوم للخطر المثال الأعلى الديمقراطي الأمريكي. أما مكانة الأحزاب السياسية في هذا الفصل فهي أكثر غموضاً. وإذا كان الآباء المؤسِّسون ينظرون إلى الزمر، أو الأحزاب كمخلوقات ضارّة بالمشهد السياسي، الذي كانوا يترقبونه للجمهورية الجديدة، فإن هذه الأحزاب فرضت نفسها بسرعة كقوى لا مناص منها. وكما يشير إلى ذلك كلود كوربو فإن عددها الفعلي في النظام الحزبي الأمريكي كان محدوداً دائماً باثنين، وأن سيطرة الحزبين الكبيرين لا تقترب من أن توضع موضع اتهام. وهذا الأمر لا يمكن إلَّا أن يخيب آمال المدافعين عن مفهومٍ ما للمثال الأعلى الديمقراطي، الذي يشجع على طرائق انتخاب ووجود تنوع أكبر في الأحزاب. وبرغم هذا، وكما برهن على ذلك ريتشارد نادو، وأنطوان يوشيناكا، فإن مَنْ يخشى أن تُترجم الثنائية الحزبية بهيمنة دائمة لحزب أو لآخر، يبرهنون ربما عن قدر كبير من التشاؤم. فالنظام الانتخابي، بحسب تحليلهما، هو في الواقع أكثر تنافسية اليوم مما كان عليه منذ أمد طويل.

وأخيراً، فقد ألقى هذا المؤلَّف نظرة على منتجات عمل الحكومات في الفصل الذي حرَّره مارك براولي، وبيار مارتان حول السياسات الاقتصادية،

وفصل غي لاشابيل حول السياسات الاجتماعية والصحية. وهنا كما في أمكنة أخرى، تسمح التجربة، في آن معاً، بملاحظة إنجازات رائعة، وثغرات تبقى صارخة. فعلى المستوى الاقتصادي، كانت إنتاجية الأمريكيين وقدرتهم على الابتكار أمراً لافتاً دائماً للنظر. وعلى الرغم من العجز المؤثِّر المتراكم في أعقاب الحرب في العراق، وضعف الدولار الأمريكي مقابل العملات الكبرى الأخرى في أثناء الولاية الثانية لحكومة بوش، فإن الاقتصاد الأمريكي أصرَّ على البقاء عائماً. والواقع أن ما يُثير حقاً إنما هو قدرة الاقتصاد الأمريكي على النمو أكثر من كل التوقعات، حتى بوجود عجز واختلال مزمن يتحدّى باتساعه الفهم. ولا يزال السؤال التالي يُطرح اليوم: كم من الزمن يمكن لهذا الأمر أن يدوم؟ لكن هذا السؤال طُرِح مرَّات عِدَّة في الماضي، وفي كل مرّة كان النمو يعود. إلَّا أن هذه النجاحات الاقتصادية لا يمكنها محو الشعور بخيبة الأمل الذي نعاني منه أمام بقاء الفقر لدى ملايين الأمريكيين الذين يعيشون في قلب المجتمع الأغنى في العالم. ومع ذلك، فإن الدولة الأمريكية كانت، منذ سنوات الثلاثينيات، إحدى الدول الرائدة في بناء بنية تحتية حديثة للسياسات الاجتماعية، وكان الإصلاحيون الأمريكيون في حينه، في الواقع، متقدمين، حتى في الميدان الصحي، على نظرائهم في بلدان عِدَّة، ومنها كندا، لكن القصور الذاتي للجهاز السياسي لم يسمح لرؤيتهم المستقبلية بأن تتجسَّد بشكل تام. وعلاوة على ذلك، فإن الأجهزة الإدارية، التي كان عليها استعمال مجموعة السياسات العامة الأمريكية لم تَبْدُ دائماً، وبخاصة منذ بضع سنوات، على مستوى التحدي، كما ذكَّرنا بذلك جان مرسييه وماتيو ويميه.

ماذا هناك لختْمِ هذا التحريض على التأمّل في المشاعر المتناقضة، التي يمكن أن توحي بها القراءة المعمَّقة للنظام السياسي الأمريكي، أفضل من قولٍ نستشهد به لأحد أكبر المعجبين بالقوة والوعد اللذين تجسِّدهما الولايات المتحدة؟ وهو الوزير الأول البريطاني السابق، ونستون تشرشل، الذي يمكن أن نقول عنه إنه كان متفائلاً أبدياً عندما كان الحديث يجري عن العلاقة مع القوة العظمى الصاعدة في عصره، الذي لا يمكن بالتأكيد اتهامه بالسذاجة في أحكامه السياسية. كان تشرشل يقول إذاً عن الأمريكيين: «من الممكن دائماً الاعتماد عليهم لفعل أمر جيد... حين يستنفدون كل الخيارات الأخرى». وعليه، فإن من المناسب أن نبقى، على غرار تشرشل، متفائلين، على أن نحتفظ بعيوننا مفتوحة، وبأقدامنا على الأرض. إن الولايات المتحدة لن تكفَّ عن إدهاشنا، بل عن إذهالنا. ومع ذلك، وبما أن الأمر يتعلق ببلاد بُنِيَت على مُثُلٍ عليا، وعليها أن تتعامل مع عالَم واقعي، وبما أننا سنقارن دائماً الواقع الأمريكي مع الصورة المثالية التي نكوِّنها عمَّا يجب أن تكون عليه هذه البلاد، فإن الولايات المتحدة لن تكفَّ كذلك، من دون شك، عن أن تُخَيِّب أملنا.

فهرس

الصفحة

مقدّمة ٥

القسم الأول

عناصر إطار عام للأسس الثقافية، والدستورية، والمؤسساتية ٩

الفصل الأول: أسس الثقافة السياسية ١١

- السمات الثقافية للمستعمِرين الأوائل ١٣
- خصائص الثورة ونتائجها ١٦
- بعض معالم التاريخ الأمريكي ٢٠
- الأسلوب القومي ٢٧
- القومية الأمريكية ٣٢

الفصل الثاني: الدستور ٣٧

- مرونة الدستور ٣٧
- مصادر التأثيرات السابقة ٣٨

الصفحة

- فشل كونفدرالية الدول ذات السيادة ٤٢
- دستور الدولة الاتحادية ٤٧
- التسويات والتصديق ٥٢
- إجراءات التعديل ٥٥

الفصل الثالث: **الاتحادية الأمريكية: التطور التاريخي، المؤسسات السياسية والتدفقات المالية** ٦٣

- التطور التاريخي ٦٣
- الولايات وأراضي الاتحاد ٧٠
- البُعْد الاتحادي للمؤسسات السياسية القومية ٧٥
- المؤسَّسات السياسية للولايات ٨٤
- تقاسم السلطات ٩١
- الأبعاد المالية للاتحادية الأمريكية ٩٢

القسم الثاني

العمليات السياسية ١٠٣

الفصل الرابع: **مجموعات المصالح** ١٠٥

- مجموعات ضغط أم مجموعات مصالح؟ ١٠٩
- الوضع النظري لدراسة اللوبي ١١٣
- ممارَسة منتشرة... ومحميَّة ١١٩

- اختيار الأهداف وأشكال العمل ١٢٨
- من حرية العمل إلى استقامة التدخل ١٣٦
- هل الديمقراطية في خطر؟ ١٤٢

الفصل الخامس: الأحزاب السياسية الثنائية الحزبية وأسسها التاريخية، والمؤسَّساتية، والاجتماعية ١٤٧

- عوامل اجتماعية ١٥٧
- وظائف الأحزاب ١٥٨
- الخصائص الكبرى للأحزاب السياسية ١٧١
- تنظيم الحزبين ١٧٧
- تمويل الأحزاب السياسية ١٨٦
-الأحزاب الأخرى ١٩٣

الفصل السادس: الدينامية الانتخابية: توازن سياسي جديد في الولايات المتحدة؟ ١٩٧

- المؤسَّسات الانتخابية وتطور التصويت في الولايات المتحدة ...١٩٧
- السيطرة الحزبية والاستقرار الانتخابي في الولايات المتحدة .. ٢٠٥
- عصر جديد من «الاستقرار التنافسي» ٢١٤
- نحو توازن سياسي جديد في الولايات المتحدة ٢٢٦

القسم الثالث

مراكز القرار ٢٢٩

الفصل السابع: **الكونغرس** ٢٣١

- الأحكام الدستورية ٢٣٤
- مَنْ يخدم في الكونغرس؟ ٢٣٥
- الصفة التمثيلية للمُنْتَخَبين ٢٣٧
- العملية التشريعية ٢٤٠
- تأثير الحزبين في الكونغرس ٢٥٣
- إصلاح الكونغرس ٢٥٧
- العلاقات مع الرئيس ٢٦١

الفصل الثامن: **الرئاسة** ٢٦٧

- التطور التاريخي ٢٦٧
- سلطات الرئيس ٢٧٧
- خلافة الرئيس ٢٩٨

الفصل التاسع: **الإدارة العامة** ٣٠٣

- البُنى الإدارية ٣٠٥
- وزارة جديدة للأمن الداخلي ٣٠٨
- آليات التنسيق ٣١٥

- عناصر تاريخية وعوامل ثقافية ٣١٩
- تعليم الإدارة العامة ٣٢٣
- إدارة العاملين ٣٢٤
- المدارس الفكرية في موضوع اتخاذ القرار ٣٢٩
- الآفاق ٣٣٥

الفصل العاشر: المحكمة العليا، كسلطة ورهان سياسي ٣٤٥
- المحكمة العليا في المنظومة القضائية للولايات المتحدة ٣٤٧
- ابتكار الدستورية، أو المحكمة العليا كسلطة سياسية ٣٥٦
- المحكمة العليا كرهان سياسي ٣٧٦

القسم الرابع

السياسات العامة، وتطورها ٣٧٩

الفصل الحادي عشر: السياسة الاقتصادية ٣٨١
- أدوات السياسة الاقتصادية ٣٨٢
- مَنْ يُعِدُّ السياسات الاقتصادية؟ ٣٨٤
- أمثلة حديثة عن السياسة الحكومية ٣٩٠
- تقييم الانطلاق الاقتصادي ٣٩٥
- الولايات المتحدة والعولمة ٤٠٠
- نتائج النمو والاستقرار الاقتصاديين ٤٠٤

الصفحة

الفصل الثاني عشر : السياسة الاجتماعية، ومنظومة الصحة ٤٠٩

- ما هو الأمن الاجتماعي؟ ٤١١
- تطور الأمن الاجتماعي ٤١٥
- تمويل البرامج الاجتماعية ٤٢٤
- إرث بيل كلينتون ٤٣١
- كشف الحساب الختامي لرئاسة جورج دبليو بوش ٤٣٥
- تطور النفقات الصحية في الولايات المتحدة في ظلِّ رئاسة بوش ٤٣٨

الفصل الثالث عشر: السياسة الخارجية ٤٤٥

- التقاليد الأمريكية في السياسة الخارجية..... ٤٤٦
- إعداد سياسة خارجية جديدة ٤٥١
- احتمالات الدبلوماسية الأمريكية ٤٦١
- تحدّيات ومآزق ٤٦٧

الفصل الرابع عشر : السياسة الدفاعية ٤٨١

- أُسس العقيدة الأمنية والدفاعية..... ٤٨٢
- العقائد الدفاعية الأمريكية بعد ١٩٤٥ ..... ٤٨٩
- الجدل الاستراتيجي بعد الحرب الباردة ٤٩٨
- التوجّه الاستراتيجي الجديد في عام ٢٠٠١ ..... ٥٠٧
- من ثورة الشؤون العسكرية إلى التحوّل ٥١٠

- عملية الحرية الدائمة..... ٥١٣
- عملية الحرية العراقية ٥١٥
- عودة الثورة المضادة ٥١٨
- إحياء مشروع الدفاع المضاد للصواريخ..... ٥٢٠
- الإستراتيجية النووية والتفوق ٥٢١
الخلاصة ٥٢٧

المشاركون في التأليف

- إدمون أوربان (Edmond Orban)، أستاذ العلوم السياسية في جامعة مونتريال (Montréal).
- مارك براولي (Marc Brawley)، أستاذ في قسم العلوم السياسية، بجامعة مكجيل (McGill).
- لويس بلتازار (Louis BALTHAZAR)، أستاذ في قسم العلوم السياسية، بجامعة لافال (Laval).
- لويك بومان (Loïc Baumans)، طالب ماجستير بالعلوم السياسية بجامعة مونتريال.
- جان فرانسوا غودرو دوبيان(Jean-François Gaudreault- DesBiens)، أستاذ مُبَرَّز في كلية الحقوق، بجامعة مونتريال.
- فيليكس غرونييه (Félix Grenier) باحث في قسم العلوم السياسية بجامعة لافال.
- ميشيل فورتمان (Michel Fortmann)، أستاذ كرسي العلوم السياسية، بجامعة مونتريال.
- فرانسوا فيلانكور(François VAILLANCOURT)، أستاذ كرسي في قسم العلوم الاقتصادية بجامعة مونتريال.
- كلود كوربو (Claude CORBO)، أستاذ كرسي في قسم العلوم السياسية بجامعة بمونتريال.
- غي لاشابيل (Guy Lachapelle)، أستاذ كرسي في قسم العلوم السياسية بجامعة كونكورديا (Concordia).

- غي أنطوان لافلور (Guy-Antoine Lafleur) أستاذ العلوم السياسية في جامعة لافال.
- بيار مارتان (Pierre Martin)، أستاذ كرسي العلوم السياسية، ومدير كرسي الدراسات السياسية والاقتصادية الأمريكية، بجامعة مونتريال.
- لويس ماسّيكوت (Louis Massicotte)، أستاذ كرسي في قسم العلوم السياسية بجامعة لافال.
- جان مرسييه (Jean Mercier) أستاذ كرسي في قسم العلوم السياسية بجامعة لافال.
- ريتشارد نادو (Richard NADEAU)، أستاذ كرسي العلوم السياسية في جامعة مونتريال.
- ريمون هودون (Raymond HUDON)، أستاذ كرسي في قسم العلوم السياسية بجامعة لافال.
- هارولد م. والر (Harold M. Waller)، أستاذ العلوم السياسية، وصاحب الحق بكرسي الدراسات الأمريكية الشمالية في جامعة مكجيل (McGill).
- ماتيو ويميه (Mathieu Ouimet) أستاذ مساعد في قسم العلوم السياسية بجامعة لافال.
- أنطوان يوشيناكا (Antoine YOSHINAKA)، أستاذ مساعد في قسم العلوم السياسية بجامعة كاليفورنيا.

د. محمد عرب صاصيلا

- حاصل على درجة دكتوراه دولة في العلوم السياسية من جامعة غرونوبل / فرنسا (عام ١٩٧١).
- أستاذ محاضر (سابقاً) في جامعة وهران (بالجزائر) وجامعة وجدة (بالمغرب)، وفي المعهد العالي للعلوم السياسية (بالتل)، وجامعة القلمون الخاصة (بدير عطية).
- مدير، ومستشار في وزارة التعليم العالي (سابقاً).

- مؤلِّف للكتب التالية:

١ - الموجز في القانون الدستوري، المكتبة الثقافية، وجدة، المغرب،١٩٨١.

٢ - القضايا السياسية الكبرى في العالم المعاصر، وجدة، المغرب، ١٩٨٢.

٣- أنظمة الحكم المعاصرة، مطبعة جامعة دمشق، ١٩٨٩.

٤ - القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الأنس للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٣.

٥ - أنظمة الحكم المعاصرة في الدول العربية، دار الأنس للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٥.

- مترجم لخمسة وثلاثين مؤَلفاً في مجال العلوم السياسية والاجتماعية والقانون العام، من أبرزها:

- تاريخ الفكر السياسي (من المدينة الدولة إلى الدولة القومية)، تأليف: جان جاك شوفالييه، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٥.
- تاريخ الفكر السياسي (من الدولة القومية إلى الدولة الأممية)، تأليف: جان جاك شوفالييه، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩١.
- علم السياسة، تأليف: جان ماري دانكان: منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢.
- نقد المعرفة في علم الاجتماع، تأليف: جيوفاني بوسينو، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥.
- معجم المؤلفات السياسية، تأليف: فرانسوا شاتليه، أوليفيه دوهاميل، إيفلين بيزيه، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٧.
- الحروب والسلام في الشرق الأوسط / حافظ الأسد والتحديات الثلاثة: لبنان، فلسطين، الخليج. تأليف: لوسيان بيترلان، منشورات دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، ١٩٩٧.
- علم الاجتماع السياسي، تأليف فيليب برو، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٨.
- في السلطة، تأليف برتران دو جوفنيل، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٩٩.
- اقتصاد المعرفة، تأليف: دومينيك فوراي، منشورات دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق،٢٠٠٣.
- حقّ رئيس الدولة في نقض القوانين، تأليف: د. جوي تابت، منشورات دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، ٢٠٠٥.

- مجلة القانون العام وعلم السياسة في فرنسا والخارج: الأعداد الستة لعام ٢٠٠٦، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٧.
- مجلة القانون العام وعلم السياسة في فرنسا والخارج: الأعداد الستة لعام ٢٠٠٧، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.
- تحدي العولمة، تأليف: ناهد طلاس العجة، منشورات دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، ٢٠٠٨.
- القانون الدولي العام، تأليف: بيار ماري دوبوي، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨ (ترجمة بالاشتراك مع د. سليم حداد).
- القرار السياسي، تأليف: برونو برناودي، منشورات وزارة الثقافة، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، ٢٠١٧.

الطبعة الأولى /٢٠١٨

كلمة الغلاف

تعمل الهيئة العامة السوريّة للكتاب على ترجمة ونشر مجموعة من الكتب التي تتناول الثقافة الدستوريّة التي كرستها الشعوب. هذا الكتاب باكورة هذا المسعى الذي يوفر للمهتمين بالشأن العام، والباحثين في القانون الدستوري خلفية غنية عن المذاهب الدستوريّة في العالم أجمع.