

سياسة أمريكا الخارجية والقوى المشاركة في صنعها

5. الكونجرس والسلطة التشريعية

د. محمد عبد العزيز ربيع

كان فصل السلطات عن بعضها البعض، خاصة السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، في مقدمة الأهداف التي توخاها مؤسسو الدولة الأمريكية، وقاموا بالعمل على تحقيقها من خلال كتابة الدستور الأمريكي. وكما قام الأوروبيون بفصل الدين عن الدولة في أعقاب انتصار الدولة القومية على الكنيسة الكاثوليكية، وكتبوا دساتير تحول دون عودة الكنيسة للسيطرة على حياة المجتمع ومقدراته، قام كتبة دستور أمريكا بالعمل على ضمان عدم حصول الرئيس على سلطات مطلقة تعيد البلاد إلى عهود الفردية والاستبداد في الحكم. إلا أن الآباء المؤسسين لم يستطيعوا على ما يبدو البت في موضوع السياسة الخارجية، وتحديد موقعها بدقة من عملية فصل السلطات. ولذلك جاء الدستور ليجعل السياسة الخارجية قضية مشتركة بين السلطة التنفيذية بقيادة الرئيس والسلطة التشريعية التي يمثلها الكونجرس. ولقد تسبب الفشل في تحديد الجهة المسؤولة عن رسم السياسة الخارجية في فتح المجال أمام الكونجرس للمشاركة في صياغتها، والقيام بمراقبة تصرفات الرئيس والجهاز التنفيذي التابع له، والاطلاع على سير العلاقات الدولية بشكل منتظم. وفي سياق إحدى الخلافات الحادة بين الرئيس ريجان والكونجرس، قال ريجان لا يمكن قيام لجنة مكونة من 545 عضواً (مجموع أعضاء مجلسي الكونجرس) بصياغة سياسة منسجمة مع نفسها وقابلة للتطبيق.

إن تجربة الأمريكيين مع الاستعمار البريطاني قبل الاستقلال جعلتهم يتخوفون من احتمالات استفراد السلطة التنفيذية بالحكم، ودفعتهم إلى اختيار نظام حكم برلماني يقوم على الانتخاب المباشر للرئيس ولممثلي الشعب من أعضاء الكونجرس. ولذا حاول الدستور تحقيق توازن بين الحاجة للمركزية في عمليات اتخاذ القرارات السياسية ومواجهة الطوارئ بالسرعة الممكنة، وضرورة وجود رقابة على تصرفات الرئيس تحول دون ارتكاب أخطاء كبيرة ذات تأثير سلبي على مجمل الحياة الأمريكية ومصالح أمريكا الوطنية. وبينما أعطى الدستور للكونجرس صلاحيات مراقبة السلطة التنفيذية بصفة مباشرة أحيانا وبصورة غير مباشرة أحيانا أخرى، اعتبر الكونجرس جوهر نظام الحكم وأداة الحفاظ على الديمقراطية. وكما قام الدستور بفصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، قام

بجعل مسؤولية تحديد معالم السياسة الخارجية من صلاحيات الكونجرس، ومسؤولية صياغتها وتنفيذها من صلاحيات الرئيس.

ولما كان الدستور قد خص الكونجرس بصلاحيات فرض الضرائب وجمعها وتوزيعها على أوجه الإنفاق المختلفة، فإن الكونجرس استطاع، من خلال التحكم في المال، القيام بإحكام رقابته على نشاطات الجهاز التنفيذي، وبالتالي على سياسة أمريكا الخارجية. وإضافة إلى صلاحيات التحكم في مصادر دخل الدولة والميزانية، نص الدستور الأمريكي على منح الكونجرس صلاحيات التصديق على المعاهدات الدولية، والموافقة على تعيين السفراء وكبار موظفي الجهاز التنفيذي، بمن فيهم الوزراء، وصلاحيات إعلان حالات الحرب على الغير من دول أجنبية. وهكذا حدد الدستور صلاحيات الرئيس بالنسبة لتلك القضايا الهامة في حق أخذ زمام المبادرة، وصياغة المقترحات، واقتراح السياسات المناسبة بناء على ما يتوفر لديه من خبرة ومعلومات، وتقديم المقترحات للكونجرس. وفي المقابل، حدد صلاحيات الكونجرس بالنسبة لتلك القضايا في حق الموافقة على ما يقدم له من مقترحات أو تعديلها أو رفضها ومطالبة الرئيس بالرجوع عنها. وكما أن الممارسة قد مكنت الرئيس من تعزيز صلاحياته في مجال السياسة الخارجية، فإن ممارسة الكونجرس الرقابية مكنته من تعزيز دوره في توجيه كافة السياسات الداخلية والخارجية.

إن توزيع الصلاحيات بين الرئيس والكونجرس على النحو الذي سبق إيضاحه، أدى إلى تداخل الصلاحيات وتنازع السلطتين أحقية صنع وتنفيذ وتوجيه السياسة الخارجية. وفي ضوء هذا الوضع المشوش، أصبح الطرف الأقوى والأقدر على أخذ زمام المبادرة هو الطرف الأكثر هيمنة على السياسة الخارجية. وعلى سبيل المثال، استطاع الرئيس ولسون السيطرة على الكونجرس قبل وقوع الحرب العالمية الأولى وبالتالي الإنفراد في صنع وإدارة السياسة الخارجية، بينما لم يستطع الرئيس فورد مجرد إعادة تقييم موقف أمريكا من قضية الصراع العربي-الإسرائيلي. وأثناء حكم الرئيس ريجان قام الكونجرس بدعم سياسة الرئيس تجاه السلفادور وجراناده، وتعطيل سياسته تجاه نيكاراغوا وانجولا. واليوم يعاني الرئيس بوش من تدخل الكونجرس في سياسته تجاه العراق والشرق الأوسط عامة، ويجد معارضة كبيرة في أروقة الكونجرس تطالبه بوقف الحرب وسحب القوات الأمريكية. ويقوم الكونجرس اليوم بدوره الرقابي من خلال التحكم في ميزانية الحرب والإصرار على الإشراف على أوجه إنفاقها. وعلى العموم، قلما نجح الرؤساء في تجاوز الكونجرس وإجباره على القبول بوجهة نظرهم، وكثيرا ما اضطروا للتفاوض معه والقبول بحلول وسط لا تلبى إلا بعض رغبات كل طرف.

وفي الواقع، كلما سيطر حزب واحد على البيت الأبيض والكونجرس، وذلك كما كان عليه الحال خلال فترة رئاسة بوش الأولى، كلما قل الخلاف بين الطرفين، وتبعه تعزيز دور الرئيس على

حساب صلاحيات الكونجرس. وكلما توزعت السيطرة على البيت الأبيض والكونجرس بين الحزبين، وذلك كما هي عليه الحال اليوم وكما كانت عليه الأحوال أثناء فترة حكم الرئيس ريجان، كلما اشتدت حدة الخلاف بين الطرفين، وتبعه تعزيز دور الكونجرس على حساب صلاحيات الرئيس. وعلى العموم، قلما أعترض الكونجرس على سياسات متفق عليها وتحظى بتأييد الرأي العام والإعلام وأصحاب المصالح الخاصة، وذلك كما حدث في عام 2003 حين قامت أمريكا بغزو العراق، وحدث في عام 2006 حين قامت إسرائيل بشن حرب على لبنان، وكثيرا ما يحتدم الخلاف بين الكونجرس والرئيس حين يعترض الرأي العام أو الإعلام على سياسات محددة، وذلك كما يحدث اليوم بالنسبة للحرب على العراق. وتشير التجارب السابقة إلى أن الكونجرس يقوم في العادة بأخذ زمام المبادرة السياسية بعد تردد وتحت تأثير الرأي العام وقوى الضغط الخاصة، أي أن الكونجرس لا يعتبر نفسه المسؤول عن إدارة العلاقات الدولية بقدر ما يعتبر نفسه المسؤول عن ضمان سير الأمور بما يخدم الصالح العام، ويصون العملية الديمقراطية، ويحول دون وجود فراغ سياسي يلحق الضرر بمصداقية أمريكا ومكانتها الدولية.

لنشر يوم الثلاثاء 2007-6-12

د. محمد عبد العزيز ربيع professorrabie@yahoo.com

Website: yazour.com