



www.alkashif.org

مركز الكاشف للمتابعة و الدراسات الإستراتيجية

## مشكلة بغداد المحيرة

إعداد: روبرت ماكماهون

حدّث في: ١٩ / ٤ / ٢٠٠٧

مجلس العلاقات الخارجية

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

A Nonpartisan Resource for Information and Analysis

ترجمة: مركز الكاشف للمتابعة و الدراسات الإستراتيجية

بسم الله الرحمن الرحيم

### مقدمة العدد:

في هذا العدد ترجمة لتقرير منشور في موقع مجلس العلاقات الخارجية، والذي يتناول ملف توازن السلطات الحربية بين الرئيس والكونغرس. موضوع هذا الملف من الأمور التي تهم صنّاع القرار في العراق لما له من علاقة وتأثير كبيرين على السياسة والقرارات الأمريكية في العراق. وهذه التقارير المركّزة عادة ما توجّه وتدعم المتصدّين والمهتمين الأمريكيين من مسؤولين ومشرّعين وإعلاميين وغيرهم بالمعلومات اللازمة.

فيما يلي أهم الأفكار الواردة في هذا العدد:

يمنح الدستور الأمريكي مسؤوليات مختلفة للرئيس وللمجلس النواب في موضوع شن الحرب ، ولكن توجد هناك خلافات منذ أمد بعيد حول تحديد مكان إبتداء السلطات الحربية لأحدهم ومكان إنتهاؤها بالنسبة للآخر

ويستمد مجلس النواب الذي يسيطر عليه الديمقراطيون تفويضه من نسب التقديرات الشعبية المستمرة بالانخفاض للحرب ومن الانتخابات النصفية . ويقول بأنه يتصرف وفق رغبات الشعب الأمريكي لإنهاء الحرب في العراق

يمنح الدستور الأمريكي للرئيس سلطة شن الحرب بصفته القائد الأعلى بينما للكونغرس سلطة إعلان الحرب وتمويلها

لكن السلطات العليا من كلا الجانبين الرئيسيين تختلف في كثير من الأحيان مع الكونغرس حول قدرته لنشر قوة عسكرية

إن قرار الرئيس بوش في مطلع هذا العام " لنشر " إثنان وعشرون ألفاً من القوات إلى داخل العراق كان تماماً من ضمن سلطاته

مضيفاً بأن الكونغرس " يستطيع القول له لايمكنك أن تحصل على الأموال ، ولكن الذي لا يستطيع فعله هو أن يقول باستطاعتك الحصول على المال إذا تقاتل بطريقة محددة

تقول سوزان لو بلوج، وهي خبيرة في القانون الدستوري في مركز قانون جامعة جورج تاون ، إن واضعي الدستور وزّعوا السلطات الحربية بشكل مقصود بين الجانبين لإقناعهم على العمل سوية في موضوع حيوي كهذا

يستطيع الرئيس بوش أن ينقض أية محاولة من الكونغرس لوضع جداول زمنية لسحب القوات ، وكما أعلن ، ومن غير المحتمل أن يكون هناك ، دعماً كافياً من الكونغرس لإبطال إعلانه للنقض

ولكن الرئيس في النهاية يحتاج إلى الكونغرس لتمويل تواجد القوات بشكل مستمر ونشيط في العراق

## التحليل اليومي

## مشكلة بغداد المحيرة



تفجيرات جديدة في بغداد تدعو إلى مناقشة فعالية  
"زيادة القوات". (أسوشيتد برس ، تصوير / هادي مزبان)

١٩ / نيسان / ٢٠٠٧

إعداد: روبرت ماكماهون

إنطلقت سلسلة من الانفجارات في بغداد ، قتلت على الأقل ١٧١ شخصاً، تستدعي مناقشة فعالية خطة البيت الأبيض لتأمين العاصمة (NYT) . وقد أكد بوش بأن مايسمى "بزيادة القوات" ، والذي يدعو إلى نشر واحداً وعشرين ألفاً من الجنود الإضافيين في محافظتي بغداد والانبار ، هي عملية تجري بشكل جزئي فقط . ووجدت مدونة للاسوشيتد برس بأن عدد الوفيات بين المدنيين إنخفض تقريباً إلى النصف في بغداد منذ أن بدأت عملية النشر قبل شهرين مقارنة مع الشهرين السابقين للعملية . ولكن وفيات المدنيين ارتفعت خارج العاصمة، في مدن مثل بعقوبة (NYT) والحصوة (WSJ) .

وبالمقابل في واشنطن ، لم يكن يوجد تخفيف واضح في الآراء حول الحرب في العراق عندما

جلس الرئيس بوش وقادة مجلس النواب الديمقراطيون لمناقشة قائمة تمويل الطوارئ . وبدلاً من ذلك ، قال مشاركون في الاجتماع ، ظهر هناك مايمكن أن يكون إشعاراً بالاستسلام سوف يقدمه الكونغرس إلى بوش فوراً مع قائمة تربط عملية التمويل بجدولة لسحب القوات ، وأن بوش سوف ينفضه (أسوشيتدبرس) . قال قائد الأغلبية في مجلس الشيوخ ، هاري ريد ، أن بوش " يجب أن يستكشف روحه ، وضميره " ليدرك بأن قائمة تدعو إلى تخفيض عدد القوات في العام القادم هي شئ صحيح بالنسبة للبلد . وعقدت المحادثات في يوم دام بشكل خاص في العراق ، مع وقوع تفجيرات متعددة قتلت تقريباً مائتي شخص (رويترز) . يريد البيت الأبيض أن يمنح إستراتيجية بوش لنشر القوات وقتاً ، والتي تهدف لتهدة العاصمة لتفسيح المجال لتفعيل التقدم السياسي بين الأحزاب العراقية .

و قد حاول بوش أن يوطر النقاش في واشنطن و كأنه موضوع لدعم قواته، قائلاً بتكرار بأنه سوف لن يقبل بأي إجراء "يجعل قواتنا عاجزة" و بأنه "يجب علينا أن لا نشعر الهزيمة في هذه الحرب الحيوية". يؤكد الديمقراطيون على أن قائمتهم تعكس تقويض (PollingReport.com) أغلبية الأميركيان ، الذين أعلنوا في إستطلاعات علنية للرأي بأنهم يفضلون أن يروا أن أعداد القوات تتخفف في العراق بدلاً من إزديادها ، كما دعى إلى ذلك بوش في خطة إستهلها في وقت مبكر هذه السنة .

إن المواجهة تلقي ضوءاً قوياً على واحدة من أقوى المحاولات لسنين من قبل الكونغرس لتأكيد سلطاته الحربية ، وهو الموضوع الذي بحث في هذه

العنوان الإلكتروني للمركز: [alkashif.org](http://alkashif.org)

**الخلفية****توازن السلطات الحربية : رئيس****الولايات المتحدة والكونغرس**

بقلم : روبرت ماكماهون ، نائب رئيس التحرير

١٧ / نيسان / ٢٠٠٧

**مقدمة****ماهي سلطات الرئيس الحربية ؟****هل يستطيع الكونغرس أن يضع جداول****لإنسحاب القوات ؟****ماهو قرار سلطات الحرب ؟****ماذا كان تأثير قرار السلطات الحربية على شن****الحروب ؟****ماهي خيارات الرئيس في حالة قيام الكونغرس****بإيقاف التمويل ؟****مقدمة**يمنح الدستور الأمريكي مسؤوليات مختلفة للرئيسولمجلس النواب في موضوع شن الحرب ، ولكنتوجد هناك خلافات منذ أمد بعيد حول تحديد مكانإبتداء السلطات الحربية لأحدهم ومكان إنتهاؤهابالنسبة للآخر ، وتسجل عملية المكاشفة لهذه السنةبخصوص **قائمة تمويل الحرب الإضافية في****العراق** أحد أكبر هذه الخلافات خلال حربمستمرة لحد الآن . لقد مرّر مجلس الشيوخوالمجلس التشريعي هذه السنة إجراءات تدعولسحب القوات تبدأ في ٢٠٠٨ . وقد صرّح الرئيسبوش عن رفض أي إجراء وطلب من الكونغرسأن يرسل إليه قائمة تمويل " بيضاء " للتوقيععليها . ويقول إن الكونغرس يحاول بإدراجه**الخلفية** (١) الجديدة. يسلم كلا الجانبين بان

الكونغرس يمتلك السلطات على الثروات و أن

الأغلبية الديمقراطية لا تملك الأصوات لإيقاف حق

النقض الرئاسي . بين رئيس لجنة الخدمات

المسلحة في مجلس الشيوخ ، كارل ليفن في يوم

الأحد بأنه في حالة النقض ، يستطيع الكونغرس أن

**يغيّر أسلوبه** ( واشنطن بوست ) و يدعو إلى

إنسحاباً وشيكاً مع شروط بأن تقوم الحكومة

العراقية بتحقيق منجزات سياسية أو أن تواجه

تخفيض الدعم الاقتصادي و العسكري . وهناك

علامات بأن الديمقراطيين ربما قد إقتنعوا بأنهم

**أحرزوا نقاطاً سياسية تكفي** (CSMonitor)

لتمرير تشريعاً معدلاً يمكن أن يقبله بوش .

إذا وافق الديمقراطيون على تمويل عملية "النشر" ،

على الأقل لفترة قصيرة ، فمن المحتمل أنهم سوف

يستأنفون الضغط لأجل خطة إنسحاب أكبر، وخصوصاً

مع تصاعد حدة حملة الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٨ .

لا يزال عضو مجلس العلاقات الخارجية الأقدم ستيفن

سايمون ، مؤلف **تقرير المجلس الخاص** (٢) الذي يدعو

إلى فك الارتباط مع العراق، يعتقد بأن جداول

الديمقراطيين متعجلة جداً . وبالمقابل ، فهو **يكتب** في

بوسطن غلوب ، هناك حاجة لـ "جدول زمني ينسجم

مع السياسات في البلد و الحقائق الدبلوماسية و

العسكرية في الشرق الأوسط " . و يقول إنه من الممكن

تحقيق إنسحاباً كاملاً للقوات المقاتلة مع بداية عام

٢٠٠٩ .

(١) تمت ترجمة هذه الخلفية في الصفحات التالية

وعنوانها: **توازن السلطات الحربية : رئيس الولايات****المتحدة والكونغرس**

(٢) تمت ترجمة هذا التقرير المهم في العدد الحادي عشر

بعد المائة من هذه السلسلة وعنوانه: **ما بعد زيادة عدد****القوات الأمريكية في العراق.**

واحدة " . يقول البروفسور روبرت أف تيرنر ، وهو مساعد مدير مركز قانون الأمن الوطني في جامعة فرجينيا ، إن قرار الرئيس بوش في مطلع هذا العام " لنشر " إثنان وعشرون ألفاً من القوات إلى داخل العراق كان تماماً من ضمن سلطاته ، مضيفاً بأن الكونغرس " يستطيع القول له لايمكنك أن تحصل على الأموال ، ولكن الذي لا يستطيع فعله هو أن يقول بإستطاعتك الحصول على المال إذا تقاتل بطريقة محددة . إن جلب قوات من مواقع خلفية هو تماماً من صلب عمل القيادة [في] السلطة الرئاسية " .

ولكن خبراء آخرون يشيرون إلى حدود رسمية للسلطة القضائية خلال زمن الحرب ، ذاكرين حكم المحكمة العليا للولايات المتحدة في عام ١٩٥٢ الذي **أوقف تماماً** أمر الرئيس هاري أس ترومان للإنفاق على أعمال مصانع الصلب للبلاد لأسباب أمنية قومية ، حيث وجدت المحكمة أن هذا الأمر ضد رغبة الكونغرس . ويشير البعض إلى قرار حكم المحكمة في ٢٠٠٦ في قضية **حمدان ضد رامسفيلد** - أن المهام العسكرية التي وضعتها إدارة بوش كانت غير قانونية - بأنه تأكيد لسلطات زمن الحرب المشتركة لكل من الرئيس والكونغرس . تقول **سوزان لو بلوج**، وهي خبيرة في القانون الدستوري في مركز قانون جامعة جورج تاون ، إن واضعي الدستور وزّعوا السلطات الحربية بشكل مقصود بين الجانبين لإقناعهم على العمل سوية في موضوع حيوي كهذا . تقول **بلوج** " إنني لأعلم ماذا كانوا يتوقعون حصول خلاف ولكنهم أرادوا أن يكون هناك تنسيقاً وتعاوناً ومسؤوليات مشتركة " . " إنني أشك بأنهم أرادوا أن يحصل مالدينا اليوم تماماً .

جدول زمنية أن يعمق الخلاف ويقيد أيدي القادة في الميدان أيضاً! . ويستمد مجلس النواب الذي يسيطر عليه الديمقراطيون تفويضه من نسب التقديرات الشعبية المستمرة بالانخفاض للحرب ومن الانتخابات النصفية . ويقول بأنه يتصرف وفق رغبات الشعب الأمريكي لإنهاء الحرب في العراق .

### ماهي سلطات الرئيس الحربية ؟

يمنح الدستور الأمريكي للرئيس سلطة شن الحرب بصفته القائد الأعلى بينما للكونغرس سلطة إعلان الحرب وتمويلها . لكن السلطات العليا من كلا الجانبين الرئيسيين تختلف في كثير من الأحيان مع الكونغرس حول قدرته لنشر قوة عسكرية . يعتقد عدد من الخبراء بأن الرؤساء أظهروا سلطة أكبر لشن الحروب منذ الحرب العالمية الثانية . يقول لويس فيشر ، متخصص في القانون الدستوري في مكتبة الكونغرس ، " لقد إنقضى الآن خمسون عاماً والكونغرس يدفع الثمن " . " لقد كان الرئيس قائداً أعلى منذ عام ١٧٨٩ ، ولكن هذه الحماقة بأنهم يستطيعون الذهاب متى يريدون ، و [يهملون] الكونغرس ، هي وضع ما بعد الحرب [العالمية الثانية] " .

كتب العضو المساعد رفيع المستوى في مجلس العلاقات الخارجية ، **نوح فيلد مان** وزميله في جامعة نيويورك ، **ساموئيل إيساجاروف** ، في (مجلة سليت) في شهر آذار ٢٠٠٧ بأن الدستور هياً للرئيس السلطة لشن الحرب بشكل فاعل . " في العصر الحديث لا يوجد بلداً - ولا حتى ديمقراطياً برلمانياً - يكون متهوراً جداً إلى حد **وضع الحرب تحت قيادة الهيئة التشريعية** ، بدلاً من قيادة موحدة ،

## هل يستطيع الكونغرس أن يضع جداول

## لإسحاب القوات ؟

لا يتفق الباحثون مع هذا. كتبت مجموعة من الخبراء الدستوريين رسالة إلى الكونغرس في كانون الثاني ٢٠٠٧ تؤكد بأن للكونغرس " سلطة كبيرة لتحديد مجال وطبيعة القتال العسكري الذي تحوله ، حتى لو كانت هذه التقييدات ربما تحدد عمليات القوات على الأرض " . ويقولون ، أن مثل هذه الأفعال تشمل على وضع قيود للجند . ولكن في مناقشة جديدة على الهواء مع احد أولئك الموقعين على الرسالة ، يثبت ، جون يو ، مسؤول سابق في وزارة العدل في إدارة بوش ، بأن السلطة الرئيسية للكونغرس تكون في السيطرة على تمويل الحرب ، وليس في تقرير عمليات إنتشار الجند أو التخطيط لزوج قوات في بغداد. ويكتب يو ، " إن الكونغرس منقسم كثيراً ، وبطيء ، وغير مرن للتعامل مع القرارات العسكرية (LAT) التي تعتمد على السرعة ، والسرية والقوة " .

والمثال الأخير في القرن العشرين كان الفعل الذي إتخذه الكونغرس الذي يسيطر عليه الديمقراطيين في خريف عام ١٩٨٣ والذي حدّد مدة ثمانية عشر شهراً لقوات الولايات المتحدة التي كانت منتشرة بصفة قوة لحفظ السلام في لبنان من قبل إدارة الرئيس رونالد ريغان الجمهورية . وخلال أسبوعين من توقيع الرئيس على ذلك الإجراء الزمني إلى القضاء ، دمر تفجير تجاري إنتحاري ثكنات المارينز للولايات المتحدة في بيروت ، وقتل ٢٤١ من موظفي الخدمة الأمريكيين .، وسحبت إدارة ريغان مشاركتها في القوة المتعددة الجنسيات من لبنان بحلول نهاية شهر آذار عام ١٩٨٤ .

## ماهو قرار سلطات الحرب ؟

إن قرار سلطات الحرب لعام ١٩٧٣ جاء بعد فترة من إهتمام متنامي للكونغرس حول الاستخدام الرئاسي للسلطة العسكرية. ومن بين أشياء أخرى ، طالب ، التشريع ، الذي صمد بوجه الفيتو للرئيس نيكسون ، أن ينهي الرئيس العمليات القتالية في الأراضي الأجنبية في غضون ستون إلى تسعين يوماً ما لم يكن هناك تخويلاً من الكونغرس للاستمرار بها . كذلك أنه إرتأى أن يزود الرؤساء بمهلة للرد على العمليات الهجومية و الحالات الطارئة . إن التدبير كان يهدف إلى إعطاء مزيد من التناسق بين السلطين التشريعية والتنفيذية بخصوص استخدام القوة . إنه لم يتعامل مع موضوع تقليل الخلاف بشكل تام .

## ماذا كان تأثير قرار السلطات الحربية على

## شن الحروب ؟

يقول الخبراء بأنه كانت نتائج مختلطة . ألتون فراي ، وهو عضواً رئاسياً رفيع المستوى في مجلس العلاقات الخارجية في ذلك الوقت ، أخبر اللجنة القضائية في مجلس الشيوخ في ٢٠٠٢ بأن الاستجابة للقرار كانت مخيبة للأمل . ويقول " إن مقاومة كل رئيس للقانون بدأت مع نجاح قرار الفيتو للرئيس نيكسون ، وقد خلف رفض المحكمة العليا لإعطاء قرار نهائي حول دستورية القانون ، غيمة مقلقة حول العلاقات التشريعية - التنفيذية في هذا الميدان الحاسم . تقول هيئة التدقيق في الكونغرس بأنه من عام ١٩٧٥ إلى نهاية عام ٢٠٠٣ ، سلم الرؤساء ١١١ تقريراً كنتيجة للقرار ، ولكن واحداً منها فقط - حادثة ماياكوز في ١٩٧٥ - أورد ذكر عملية وضع حد زمني . إنها

"مشكلة حقيقية وخطيرة في التمويل" إذا لم يتم التصديق على الإجراء الإضافي في الحال . وقال إذا لم يتم تسلم الأموال بحلول منتصف مايس ، فإن الجيش سوف يقلل الإنفاق على التجهيزات وكذلك في التدريب لبعض الأولوية المعدة للانتشار عبر البحار .

يقول بعض الخبراء إن المواجهة الحالية يمكن أن تؤدي بأي حزب سياسي إلى التصدع تحت الضغط . قد يضغط بعض المشرعين الجمهوريين على الرئيس لتقليص عدد القوات بسبب تقدم إنتخابات عام ٢٠٠٨ . وتجد كذلك إنقسامات بين الديمقراطيين أيضاً ، الذي يجب عليهم أيضاً أن يوفقوا بين مختلف القوائم التي قدمتها كل هيئة في الكونغرس . قال ، السيناتور كارل ليفن ، رئيس لجنة الخدمات المسلحة في مجلس الشيوخ ، في بداية شهر نيسان بأن مجلس الشيوخ سوف لن يوقف التمويل للحرب .

قالت بأن تقارير الرؤساء ، والتي تتحدث في العادة عن نشاطاتهم ، كانت " منسجمة مع قرار سلطات الحرب " ، موزعة بين عمليات عسكرية مثل عمليات السفارة إلى **قتال تام** مثل حرب عام ٢٠٠٣ مع العراق ، التي أقرها الكونغرس . يقول فيشر من مكتبة الكونغرس لقد كان هناك بعض التسليم من قبل الرؤساء بسلطة القانون . ويقول " إنني أعتقد بأنه في كثير من الأحداث - في غرينادا [عام ١٩٨٣] ، في بنما في ١٩٨٩ - كانت هناك جهوداً واضحة لجعل الأحداث تنتهي ضمن المدة المحددة بستين يوماً " .

### ماهي خيارات الرئيس في حالة قيام الكونغرس بإيقاف التمويل ؟

يستطيع الرئيس بوش أن ينقض أية محاولة من الكونغرس لوضع جداول زمنية لسحب القوات ، وكما أعلن ، ومن غير المحتمل أن يكون هناك ، دعماً كافياً من الكونغرس لإبطال إعلانه للنقض . ولكن الرئيس في النهاية يحتاج إلى الكونغرس لتمويل تواجد القوات بشكل مستمر ونشط في العراق . يقول تيريز من جامعة فرجينيا . " في النهاية إذا لم يحصل الرئيس على الأموال فإنه سوف لن يكون قادراً على مواصلة الحرب " . يستطيع بوش أن يستخدم موقفه المستأسد للضغط على الكونغرس لدعم القوات في الميدان . وهناك إجراءات أخرى تشمل **توسيع مهمات القوات في العراق** ، والتي أعلنت عنها الإدارة في ١١ نيسان ٢٠٠٧ . تقول هيئة التفتيش في الكونغرس إن الجيش يمتلك أموالاً كافية لتمويل العمليات حتى نهاية شهر تموز . ولكن وزير الدفاع روبرت أم غيتس يقول إن الجيش يواجه