

علل تغییر در فرایندهای امنیت ملی

«تصمیم‌گیری‌های کارتر، ریگان و بوش در مورد کنترل تسلیحات نظامی»*

ویلیام نیومن

مترجم: سیدمحمد تراهی

مقدمه

این مقاله ادبیات تصمیم‌گیری در حوزه امنیت ملی را با کار محققانه درباره تصمیم‌گیری ریاست جمهوری تلفیق می‌کند.

بر این اساس سه نمونه از مطالعات موردی فرآیند تصمیم‌گیری مربوط به دولت‌های پیشین آمریکا مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند که عبارتند از: مرحله دوم مذاکرات منع گسترش سلاح‌های استراتژیک در مه ۱۹۷۷ در زمان کارتر (سالت دو)، برنامه کاهش سلاح‌های استراتژیک در مه ۱۹۸۲ در زمان ریگان و سخنرانی بوش پدر در سپتامبر ۱۹۹۱ که به دومین مرحله مذاکرات کاهش سلاح‌های استراتژیک (استارت ۲) منجر شد. این سه نمونه مبین ماهیت متحول و پویای فرآیندی تصمیم‌گیری در حوزه امنیت ملی است. این مطالعات موردی حاکی از آنند که رؤسای جمهور آمریکا برای دستیابی به اهداف سیاسی خاص آگاهانه در ساختار فرآیندهای استاندارد میان‌سازمانی برای تصمیم‌گیری مربوط به امنیت ملی تغییراتی به وجود می‌آوردند. ایجاد تغییرات در سیاست‌گذاری محرک تغییر در فرآیندها است.

در نخستین بخش مقاله، منابع مربوط به ساختار تصمیم‌گیری و فرآیند استاندارد میان‌سازمانی که در سیستم‌های شورای امنیت ملی (NSC) این سه دولت (کارتر، ریگان، بوش) وجود داشته، توضیح داده می‌شود. پس از آن به طور خلاصه در خلال مطالعه موردی سه دولت، روند میان‌سازمانی مقدماتی هر یک از این دولت‌ها و عوامل آگاهانه مربوط به

ریاست جمهوری و تغییرات موقتی و دائمی حاصل از آن مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرند.

الف. چهارچوب تحلیلی

متغیر وابسته در این مقاله را تغییرات موقتی یا دائمی در فرایند استاندارد تصمیم‌گیری میان سازمانی مربوط به امنیت ملی یک دولت تشکیل می‌دهند و متغیرهای مستقل نیز شامل این موارد می‌شوند: ۱- تغییرات در محیط بین‌المللی. ۲- تغییرات در محیط سیاسی داخلی. ۳- تلاش برای نوآوری از سوی رئیس جمهوری. در این مطالعات موردی از ساختار زیر برای بررسی عوامل اصلی استفاده خواهد شد. این عوامل توضیح می‌دهند که چرا و چگونه فرآیند تصمیم‌گیری این سه دولت در زمینه کنترل تسلیحات تغییر می‌یابد. این عوامل عبارتند از:

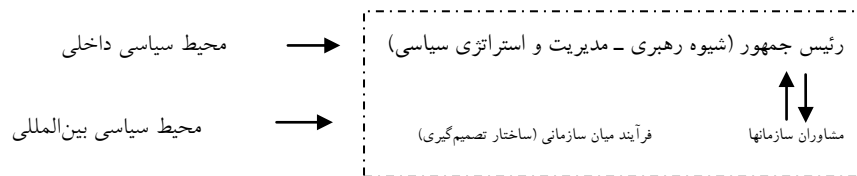
۱- فرآیند استاندارد میان سازمانی که از آن برای کنترل تسلیحات استفاده می‌شده است: این امر نقطه آغازین تحلیل و بررسی تغییرات است. فرآیند میان سازمانی، ستون فقرات تصمیم‌گیری در حوزه به امنیت ملی محسوب می‌شود زیرا فرآیندهای دولت، ماهیتاً میان سازمانی هستند. دولت ترکیبی از سازمانهای مختلف با مهارتهای تخصصی است و از آن جایی که یک بخش یا سازمان به تنهایی نمی‌تواند فعالیت‌های گسترده‌ای را انجام دهد تصمیمات ماهیتاً میان سازمانی خواهند بود و هماهنگی و کنترل این فرآیند یکی از وظایف اصلی رئیس جمهور به حساب می‌آید.

۲- محیط سیاسی داخلی و بین‌المللی که در آن تصمیمات مربوط به کنترل تسلیحات اتخاذ شده است: محیط سیاسی شامل افکار عمومی، بازیگران سیاسی داخلی، بین‌المللی و فن حکمرانی در عصر مدرن است.

۳- پویایی سازمانی: به تعامل بازیگران سازمانی و اداری با یکدیگر برای یک دوره طولانی اشاره دارد. این تعاملات در تکامل فرآیند تصمیم‌گیری عامل ثابتی محسوب می‌شوند.^۱

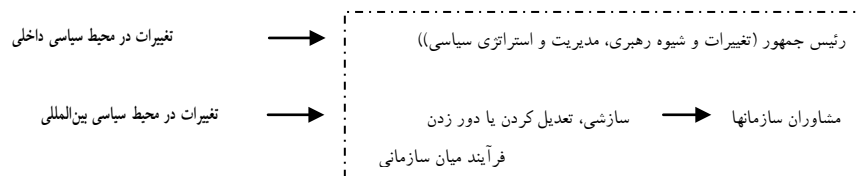
۱. در تحلیل و بررسی مطالعات موردی، پویایی سازمانی و محیط سیاسی بطور همزمان مورد بررسی قرار گرفته‌اند. چرا که تفکیک مواضع ادارات و مقامات از دیدگاههایی که نسبت به محیط سیاسی دارند، مشکل است.

۴- ابتکار عمل رئیس جمهور برای ایجاد تغییرات در فرآیند تصمیم‌گیری دولت: منظور، اهداف سیاسی رئیس جمهور و نیز راهبرد وی برای دستیابی به این اهداف است. عملکرد این عوامل در چهارچوب قوه مجریه در دو نمودار ذیل نشان داده شده است.



قوه مجریه

نمودار شماره ۱- ساختار تصمیم‌گیری اولیه



قوه مجریه

نمودار شماره ۲- ساختار تصمیم‌گیری و زمان T_1

نمودار شماره ۱ عوامل اثرگذار بر محیط سیاسی داخلی و بین‌المللی را نشان می‌دهد که بر روابط میان رئیس جمهور و مشاوران بلندپایه وی در چهارچوب قوه مجریه تأثیرگذارند. در این نمودار عملکردهای رئیس جمهور همراه با شیوه رهبری فردی وی در کنار اقدامات سیاسی و استراتژی‌های او نشان داده شده است. ساختار تصمیم‌گیری، نتیجه تعامل میان این عوامل فرادولتی است. نمودار شماره ۲ که در آن زمان با T_1 مشخص شده است وقوع تغییرات را نشان می‌دهد. بدین نحو که تحولات در محیط سیاسی بین‌المللی به تغییرات در پویایی سازمانی و به دنبال آن تغییرات در ساختار تصمیم‌گیری منجر می‌شود. مطالعات موردی زیر نیز برای درک بهتر عوامل تغییردهنده صورت گرفته است.

در این مقاله، شورای امنیت ملی، به عنوان مهمترین نهاد در فرآیند میان سازمانی برای تصمیم‌گیری مربوط به امنیت ملی در نظر گرفته شده است. این شورا در تصمیمات مربوط به امنیت ملی یکی از ساختارهای پایدار و یا یک ساختار «بنیادی» به حساب

می‌آید. پس از معرفی این شورا آن دسته از نظامهای میان سازمانی که توسط کارتر، ریگان و بوش از طریق شورای امنیت ملی برای اتخاذ تصمیم‌گیری گروهی به وجود آمدند، توضیح داده می‌شود. مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

در نظامی که کارتر و برژینسکی، مشاور امنیت ملی وی طراحی کردند شورای امنیت ملی از دو کمیته تشکیل شده بود. این کمیته‌ها، کمیته بازنگری در سیاستگزاری^۱ (PRC) و کمیته هماهنگی دائمی^۲ (SCC) نام داشتند. در کمیته بازنگری در سیاستگزاری، گروههای بین بخشی IGs رده پایین^۳ نیز حضور داشتند. گروههای مذکور به عنوان گروههای کاری کمیته بازنگری در سیاستگزاری سیاسی به حساب می‌آمدند و در سطح معاون یا دستیار وزیر فعالیت می‌کردند. ریاست بر این گروهها به موضوعی بستگی داشت که قرار بود درباره آن تصمیم‌گیری شود. مشاور امنیت ملی رئیس جمهور در دولت کارتر همیشه ریاست کمیته هماهنگی دائمی (SCC) را برعهده داشت. «این کمیته» برای بررسی مشکلات کوتاه‌مدت بین بخشی مربوط به سرویس‌های اطلاعاتی، کنترل تسلیحات و مدیریت بحران، طراحی شده بود. کمیته هماهنگی دائمی شامل گروههای کاری در رده زیر کابینه بود و ریاست آنها را اعضای شورای امنیت ملی بر عهده داشتند. وزراء کابینه، عضو هر دو کمیته بازنگری در سیاستگزاری و کمیته هماهنگی دائمی بودند و این عضویت شامل اعضاء شورای امنیت ملی نیز می‌شد.

دولت ریگان یک ساختار غیر متمرکز را برای امنیت ملی به وجود آورد. در شورای امنیت ملی سه کمیته عالی رتبه میان سازمانی تشکیل شد شامل کمیته عالی‌رتبه میان سازمانی ویژه سیاستگزاری خارجی (SIG- FP)^۴، کمیته عالی‌رتبه میان سازمانی ویژه سیاست دفاعی (SIG - DI)^۵ و کمیته عالی‌رتبه میان سازمانی ویژه مسائل امنیتی اطلاعاتی (SIG - I)^۶. برای سایر موضوعات نیز در صورت نیاز کمیته‌های عالی‌رتبه میان سازمانی دیگر تشکیل می‌شد. مسئولیت این کمیته‌ها نیز با فردی بود که سازمان وی از حق

1. PRC: policy Review committee

2. SCC: standing ceorclinuting committee

3. IGs: interdepartmental Groups

4. SIG - FP: senior interagency groups for Foreign Policy

5. SIG - DI: senior interagency groups for defense Policy

6. SIG - I: senior interagency groups for intelligence

صلاحیت بیشتری برخوردار بود. حمایت از کمیته‌های بلندپایه میان سازمانی را یک کمیته بینابخشی (IG) که اعضاء آنرا رده‌هایی در حد معاونین و وزراء تشکیل داده بودند، برعهده داشت. با افزایش تعداد کمیته‌های عالی‌رتبه میان سازمانی و کمیته‌های بینابخشی اغلب مشخص نمی‌شد کدام کمیته مسؤول سیاست‌گذاری (در حوزه به امنیت ملی) است و یا براساس چه روشی درباره این موضوع تصمیم‌گیری می‌شود. این سیستم به طور موقت در سال ۱۹۸۱ آغاز به کار کرد اما تا زمان تصدی ویلیام کلارک دومین مشاور امنیت ملی ریگان، سازماندهی نشد. ریچارد آلن اولین مشاور امنیت ملی ریگان به خاطر ساختاری که وی را زیر دست ادوین میس، مشاور رئیس جمهور قرار می‌داد نتوانست کاری انجام دهد. مدیریت امنیت ملی در سال اول ریاست جمهوری ریگان به نوعی پس از اندیشه یا نتیجه تصادفی کشمکش میان الکساندر هیگ، وزیر خارجه، کاسپر وینبرگر، وزیر دفاع و میس بود وقتی کلارک در اوایل سال ۱۹۸۲ بر سر کار آمد سیستم جدیدی را سازماندهی کرد و نقشی را که شورای امنیت ملی باید در این زمینه بر عهده داشته باشد بهبود بخشید. ایجاد هماهنگی در فرآیند میان سازماندهی کمیته‌های بلندپایه سازمانی (SIG) و کمیته‌های بینابخشی (IG) و حرکت مداوم به سوی کنترل فرآیند سیاست‌گذاری از مصادیق این گفته به حساب می‌آیند!

ساختار امنیت ملی در دولت بوش متمرکزتر از دولت ریگان بود. اما با سیستم کارتر تفاوت چندانی نداشت. شورای امنیت ملی (NSC) از سوی «کمیته مقامات عالی‌رتبه شورای امنیت ملی» حمایت می‌شد. این کمیته مرکب از اعضای شورای امنیت ملی به استثناء رئیس جمهور و معاون وی بود و مشاور امنیت ملی رئیس جمهور (برنت اسکوکرافت) ریاست آن را بر عهده داشت. پشتیبانی کمیته مقامات عالی‌رتبه شورای امنیت ملی بر عهده «کمیته معاونان شورای امنیت ملی» بود که رابرت گیتس معاون مشاور امنیت ملی رئیس جمهور ریاست آنرا برعهده داشت. اعضای این کمیته را معاونان بلندپایه مسئولینی عضو کمیته مقامات عالی‌رتبه شورای امنیت ملی و یا معاونان وزراء تشکیل می‌دادند. بعد از کمیته معاونان شورای امنیت ملی، کمیته‌های میان سازمانی دیگری نیز قرار داشتند که به لحاظ منطقه‌بندی یا نوع عملکردشان متفاوت بودند، این تشکیلات، کمیته‌های هماهنگ کننده سیاست‌گذاری شورای امنیت ملی (NSE/PCC) نام داشتند و ریاست هر یک از آنها با معاونین وزرایی بود که سازمان متبوع آنها در موضوع طرح شده

در آن شورا صاحب نظر بودند. کمیته مقامات عالی رتبه شورای امنیت ملی (NSC/PC) نهاد اصلی مشورت دهنده رئیس جمهور، تدوین کننده دستورکارها و مسئول آماده کردن موضوعات برای طرح در شورای امنیت ملی بود. کمیته معاونان شورای امنیت ملی (NSC/DC) عملاً فعالیت‌های روزانه مربوط به سیاست‌گذاری خارجی را هدایت می‌کرد و از کمیته‌های هماهنگ کننده سیاست‌گذاری (مربوط به شورای امنیت ملی) کار می‌کشید.

فرآیند کار اداری و دفتری شورای امنیت ملی در این سه دولت، مشابه و شامل بازنگری در فرآیند تصمیم‌گیری و صدور فرمان بود. در دولت کارتر روش «یادداشت بازنگری رئیس جمهور» و همچنین سیستم صدور فرمان توسط رئیس جمهور وجود داشت. این روش در دولت ریگان شامل دستورالعمل‌های مطالعاتی مربوط به امنیت ملی و دستورالعمل‌های تصمیم‌گیری مربوط به امنیت ملی می‌شد. در دولت بوش این روش، بازنگری مربوط به امنیت ملی و صدور فرمان مربوط به امنیت ملی نام گرفت. هنگامی که رئیس جمهوری یا کمیته‌های مربوط به شورای امنیت ملی در رده کابینه تصمیم می‌گرفتند تا مسئله خاصی را مطرح نموده یا سیاست فعلی را مورد بررسی قرار دهند، مواردی همچون یادداشت بازنگری رئیس جمهور، دستورالعمل‌های مطالعاتی مربوط به امنیت ملی و نیز بازنگری امنیت ملی به عنوان اسناد مطالعاتی مورد استفاده قرار می‌گرفتند.

مشاور امنیت ملی رئیس جمهور و یا معاون وی یادداشت بازنگری رئیس جمهور (PRM)، دستورالعمل مطالعاتی مربوط به امنیت ملی (NSSD) و یا بازنگری مربوط به امنیت ملی (NSRs) را برای تهیه دستورالعمل‌ها جهت بازنگری در سیاست‌گذاری تهیه می‌کردند این دستورالعمل در بردارنده فرآیند و خط‌مشی سیاست‌گذاری بودند.

کمیته بازنگری خط‌مشی سیاسی و SCC کمیته دائمی هماهنگی در زمان ریاست جمهوری کارتر، کمیته‌های عالی رتبه میان سازمانی دولت ریگان و کمیته مقامات عالی رتبه شورای امنیت ملی در دوره ریاست جمهوری بوش از ساختارهای مشابهی برخوردار بودند. تمامی آنها کمیته‌هایی در رده کابینه بودند که مسائل مربوط به سیاست خارجی را از طرف رئیس جمهور پیشنهاد می‌کردند. بوش در طرح خود قالب میان کمیته‌ها در رده سلسله مراتبی‌شان را از میان برد و کمیته معاونان شورای امنیت ملی را تشکیل داد. این کمیته‌های میان سازمانی دارای رده پایین‌تر بوده و بر بوروکراسی اداری نظارت داشتند. چنین وظیفه‌ای را در دولت کارتر کمیته بازنگری خط‌مشی سیاسی و

کمیته هماهنگی دائمی برعهده گرفته بودند. اما عملکرد کمیته دائمی هماهنگی در زمان کارتر در حد یک کمیته با فعالیت بسیار محدود بود که ریاست آن را معاون مشاور امنیت ملی رئیس جمهور بر عهده داشت این نهاد به کمیته هماهنگی دائمی در مدیریت سیاست خارجی کمک می‌کرد. در دولت ریگان افزایش کمیته‌های عالی‌رتبه میان سازمانی (SIGs) و کمیته‌های بینابخشی باعث شد تا تقریباً همه تلاشها برای هماهنگ‌سازی فرایند سیاست‌گذاری بی‌نتیجه بماند.

این کمیته‌ها در هر سه دولت ستون فقرات فرآیند تصمیم‌گیری را تشکیل می‌دادند. با وجود برخی تفاوتها در فرایند تصمیم‌گیری، ساختار بنیادی در هر سه دولت که تا حدی نتیجه سبک رهبری، توافق یا اختلاف نظر ایدئولوژیکی میان تصمیم‌گیرندگان عالی‌رتبه آنها به شمار می‌رفت، برگرفته از الگوی میان سازمانی بود.

۴۱۳

ب. مطالعات موردی

۱. «دولت کارتر و تصمیم‌گیری در مورد پیمان سالت دو، مارس ۱۹۷۷»

تمایل کارتر به سبک خاصی از تصمیم‌گیری، وی را به سطحی فراتر از فرایند میان سازمانی سوق داد. وی با مداخله جدی در فرایند تصمیم‌گیری و واگذاری مسؤلیت اصلی گسترش طرح‌های مربوط به مذاکرات به کادر شورای امنیت ملی برای تضمین اتخاذ سیاستی خاص و با حذف بسیاری از مقامات از عرصه بوروکراسی اداری، به این هدف دست یافت. (۱)

۴۱۴

۱-۱. فرآیند استاندارد میان سازمانی برای کنترل تسلیحات: تصمیم‌گیری در مورد پیمان سالت (SALT) در ابتدا پیرو یک الگوی استاندارد بود. کمیته کاری این پیمان و نیز کمیته‌های کاری موقتی که براساس دستورالعمل این پیمان تشکیل شدند، کمیته کاری و دائمی هماهنگی جهت تصمیم‌گیری در مورد پیمان سالت محسوب می‌شدند. این کمیته‌ها شامل نمایندگان از وزارت‌خانه‌های امور خارجه و دفاع، آژانس خلع سلاح و کنترل تسلیحات (ACPA)، ستاد مشترک ارتش و سازمان سیا بود اما ریاست هر یک از این کمیته‌ها را یکی از پرسنل شورای امنیت ملی بر عهده داشت. سیاست‌گذاری در مورد پیمان سالت با دومین یادداشت بازنگری رئیس جمهور (PRM - 2) که در ۲۴ ژانویه

۱۹۷۷ صادر شد بسط و توسعه یافت. با حضور نمایندگان از وزارتخانه‌های امور خارجه و دفاع و همچنین پرسنل شورای امنیت ملی که ایفاگر نقش‌های اصلی بودند، سیاست تسلیحاتی از طریق شیوه‌های فرایند میان سازمانی تدوین شد. نتایج «دومین یادداشت بازنگری رئیس جمهور» (PRM₂)^۱ در فوریه ۱۹۷۷ به کمیته هماهنگی دائمی SCC ارائه شد. (۲)

۲-۱. محیط سیاسی و پویایی سازمانی: نتایج بازنگری میان سازمانی با دیدگاه کارتر در مورد پیمان سالت دو کاملاً مغایرت داشت. کارتر و اکثر مشاوران عالی‌رتبه وی از دومین یادداشت بازنگری رئیس جمهور راضی نبودند. آنها ترجیح می‌دادند سالت دو براساس کاهش گسترده سلاح‌های استراتژیک آمریکا و شوروی (سابق) و نه بر مبنای سیاستی مبتنی بر تغییرات کند و طولانی (قرارداد ولادی وستوک) شکل گیرد.

محیط سیاسی داخلی نیز موافق کاهش گسترده تسلیحاتی بود. والتر ماندیل معاون رئیس جمهور، برژینسکی، مشاور امنیت ملی رئیس جمهور و آرون معاون وی و هارولد براون وزیر دفاع مخالف گزینه‌های قرارداد ولادی وستوک بودند.

افزون براین، سناتور هنری جکسون نماینده سنا و رئیس کمیته فرعی کنترل تسلیحات و امنیت بین‌الملل روابط خارجی سنا، از منتقدان این قرارداد بود و از چنان احترامی در سنا برخوردار بود که موافقت یا مخالفت وی با سیاست کنترل تسلیحاتی کارتر، تقریباً پیش شرط تصویب قرارداد سالت دو بود. جکسون و کارتر در ۴ فوریه با یکدیگر ملاقات کردند. در این ملاقات جکسون مخالفت خود را با قرارداد ولادی وستوک (کاهش تسلیحات براساس سیاستی کند و طولانی) اعلام کرد.

سرانجام در اولین نشست «کمیته هماهنگی دائمی» (SCC) دو احتمال به بحث گذاشته شد:

۱. کاهش تسلیحات مبتنی بر سیاست‌های کند و طولانی (مبتنی بر قراردادهای ولادی وستوک)
۲. کاهش‌های گسترده تسلیحاتی.

بررسی این گزینه‌ها به کمیته کاری سالت واگذار شد، این کمیته نشست چندانی برگزار نکرد و اختلاف نظر بنیادی میان طرفداران این دو گزینه نیز حل و فصل نشد. کارتر به دنبال فرایند میان سازمانی بود که هم شیوه خاص کنترل تسلیحاتی و هم

طرح‌های اجرایی آن را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد. اما این فرایند میان سازمانی در تعیین سیاستی که رئیس جمهور به دنبال آن بود با شکست مواجه شد. (۳)

۳-۱. **تصمیم رئیس جمهور برای تغییر فرآیند:** کارتر برای تغییر فرآیند تصمیم‌گیری، روش مستقیمی را به کار بست. وی به طور کلی تصمیم‌گیری از طریق فرآیند میان سازمانی را متوقف نمود و از این سیاست در مقابل مخالفان آن دفاع کرد و این اقدام تا لحظه آغاز مذاکرات آمریکا و شوروی (سابق) ادامه داشت. در ۱۹ مارس ۱۹۷۹، نشست «کمیته هماهنگی دائمی» با حضور تعجب برانگیز کارتر به نشست شورای امنیت ملی تبدیل شد. کارتر با این هدف در این نشست حضور یافت که تصمیم‌گیرندگان اصلی را وادار سازد تا تصمیم‌نهایی را در حمایت از طرح کاهش‌های گسترده اتخاذ نمایند. در مورد نتایج این نشست و حتی برگزاری آن در دولت سخنی به میان نیامد. هایلند از اعضای شورای امنیت ملی مأموریت یافت طرح رسمی پیشنهادی را با نظارت آرون، معاون مشاور امنیت ملی رئیس جمهور تهیه نماید. این اقدام بدان معنی بود که طرح ونس، وزیر خارجه آمریکا که قرار بود به مسکو ارائه شود نه از طریق فرآیند میان سازمانی و یا توسط هیأت مذاکره‌کننده، بلکه از سوی پرسنل شورای امنیت ملی تدوین می‌شد. سایر اعضای کمیته کاری سالت، همچنین نمایندگان ادارات حاضر در هیأت مذاکره‌کننده پیمان مذکور از چهارچوب طرحی که قرار بود ونس به روسها ارائه نمایند مطلع نشدند و در طرح واقع از آنها پنهان نگهداشته شد. در عرصه سازمانی نیز شورای امنیت ملی وظیفه پنهان نگهداشتن نماد طرح از وزارت امور خارجه، وزارت دفاع و ستاد مشترک ارتش را برعهده داشت.

بنابراین کارتر با پذیرش طرح کاهش گسترده تسلیحات، فرایند استاندارد میان سازمانی را در نیمه راه متوقف کرد و نظر خود را بر فرایند تصمیم‌گیری تحمل نمود و سپس از این تصمیم در قبال کسانی که مخالف آن بودند، حمایت کرد. (۴)

۲. ریگان و طرح یورکا^۱: سال ۱۹۸۲

بیش از یک سال طول کشید تا گروه ریگان قدرت را به طور کامل در اختیار گیرند. در این فاصله مردم آمریکا و کنگره برنامه‌های خود را برای کنترل تسلیحات به شکل

توقف تولید سلاح‌های اتمی گسترش دارند. ریگان با مشکل بغرنجی روبرو بود. محیط سیاسی خواستار اعمال برخی از شیوه‌های کنترل تسلیحاتی بود که با اولویت‌های دولت وی تعارض داشت. فرایند استاندارد میان سازمانی در ارائه جایگزین‌ها ناتوان بود. ریگان راه‌حل را در این دید که به شورای امنیت ملی اجازه دهد تا فرایند میان سازمانی را بیشتر تحت فشار قرار داده و هرزمان که لازم باشد این فرایند را به طور کامل دور بزند. یورکا طرحی است که از سوی شورای امنیت ملی خارج از فرایند میان سازمانی تدوین شد. (۵)

۱-۲. فرآیند استاندارد میان سازمانی برای کنترل تسلیحات: کمیته میان سازمانی (IG) مربوط به کنترل تسلیحات، مقدمات نشست کاری اصلی جهت تصمیم‌گیری را مهیا کرد. ریاست این کمیته را ریچارد برت، معاون وزیر خارجه در امور سیاسی - نظامی بر عهده داشت و به کمیته عالی رتبه میان سازمانی سیاست دفاعی (SIG - FP) گزارش می‌داد. (۶)

۲-۲. پویایی سازمانی: در کمیته میان سازمانی (IG) دو جناح رقیب شکل گرفت. گروهی از تندروها خواستار به کارگیری وزن پرتابی^۱ به عنوان مقیاس ارزیابی خلع سلاح بودند در حالی که گروه رقیب یا واقع‌گرایان خواهان انتخاب تعداد کلاهک‌ها یا سکوها پرتاب (موشک) به عنوان مقیاس ارزیابی استراتژیک بودند.^۲ وزارت دفاع ستون فقرات سازمانی تندروها و وزارت خارجه پایگاه واقع‌گرایان بود. (۷)

۳-۲. محیط سیاسی: در حالی که مسؤولین دولتی در کمیته میان سازمانی کنترل تسلیحات مشغول نزاع و کشمکش با یکدیگر بودند، کنگره و گروه‌های مختلف مردمی خواستار توقف گسترش، آزمایش و استقرار سلاح‌های اتمی بودند. دولت برای از سرگیری مذاکرات کنترل تسلیحاتی به حدی تعلل کرده بود که توانایی خود را برای تدوین یک دستورکار منسجم از دست داده بود. دولت ریگان برای بازیابی دستورکار

۱. وزن پرتابی موشک (Throw weight): به مجموعه وزنی که یک موشک می‌تواند داشته باشد، می‌گویند.

۲. تندروها به جناحی در دولت ریگان گفته می‌شود که شوروی (سابق) را کانون تمام تهدیدات بین‌المللی می‌دانستند. از نظر آنها تنش‌زدايي سياسي غلط و کنترل تسلیحات اندیشه‌ای احمقانه بود. واقع‌گرایان شوروی را تهدید می‌دانستند اما به کارگیری سیاست‌های قدیمی توازن قدرت از جمله تنش‌زدايي در خلع سلاح را برای مهار آن ترجیح می‌دادند.

خود در مورد کنترل تسلیحات باید اقدام می‌کرد و یا کنترل سیاستگزاری خود را به کنگره واگذار می‌نمود.

تصمیم رئیس جمهور برای تغییر فرایند تصمیم‌گیری در حالی اتخاذ می‌شد که دولت علناً (سیاست) توقف کنترل تسلیحات را تقبیح می‌کرد. متحدان کنگره طرح خود را برای توقف به کارگیری سلاح‌های استراتژیک از سوی یک ابرقدرت و به طور مساوی و سپس کاهش آنها اعلام کردند. اما واکنش جدی علیه دولت در درون آن صورت گرفت. کلارک مشاور امنیت ملی ریگان و رابرت مک فارلین معاون کلارک، مداخله در فرایند تصمیم‌گیری را آغاز کردند. ضرب‌الاجل‌ها و خط‌مشی‌های استراتژیکی ویژه‌ای برای کمیته میان‌سازمانی استارت دو تعیین شد. ضرب‌الاجل نهایی برای دستیابی به اتفاق نظر در مورد طرح اولیه استارت اول مه ۱۹۸۲ تعیین شد. شورای امنیت ملی در نشست ۲۱ آوریل خود و کمیته دائمی میان‌سازمانی مربوط به سیاست خارجی (SIG - FP) در نشست ۲۹ آوریل موفق به حل این مسأله نشدند. اختلاف‌نظرهای بنیادی میان تندروها و واقع‌گرایان همچنان باقی بود. در اول مه، کمیته میان‌سازمانی تشکیل جلسه داد تا دستورالعملی را برای نشست سوم مه شورای امنیت ملی تهیه نماید. نتیجه این جلسه ارائه طرحی بود که «طرح اجمالی» نامیده شد. اگرچه این طرح نظرات هر دو طرف را در برمی‌گرفت ولی تندروها زیربار آن نرفتند و مک فارلین که در این جلسه شرکت کرده بود، صبح روز سوم مه طرح را به رئیس جمهور ارائه کرد و ریگان موافقت خود را با آن اعلام داشت. ریگان و کلارک، مک فارلین را موظف کردند طرح رسمی دولت برای مذاکرات استارت را براساس طرح اجمالی و دستورالعمل‌های تصمیم‌گیری مربوط به امنیت ملی تهیه نماید. (۸)

در نتیجه دولت ریگان برای مقابله با جنبش توقف بکارگیری تسلیحات اتمی، فرایندهای استاندارد میان‌سازمانی خود را تعدیل کرد و به این منظور به کلارک و مک فارلین اجازه داد کمیته میان‌سازمانی استاندارد را تحت فشار گذارند و به مک فارلین نیز اجازه داد که ادعای اجماع کنند. ریگان این طرح به ظاهر اجماعی را به صورت دستورالعمل‌های تصمیم‌گیری مربوط به امنیت ملی (NSDD) تدوین و آن را تحت عنوان طرح‌های یورکا به مردم اعلام نمود. در واقع ریگان فرایند تصمیم‌گیری را بخاطر الزام سیاسی تعدیل نمود.

۳. سخنرانی بوش پیرامون کاهش تسلیحات، سپتامبر ۱۹۹۱

فرایند تصمیم‌گیری در دولت بوش تا حد زیادی آشکار می‌سازد که چگونه و چرا روسای جمهور مکانیسم میان‌سازمانی خود را تغییر می‌دهند و یا آن را دور می‌زنند. بوش و مشاوران بلندپایه وی اعتقاد داشتند که فرایند استاندارد میان‌سازمانی بسیار محتاطانه، کند و تا حد زیادی فاقد گزینه‌های ابداعی و ناتوان در ایجاد سیاستهایی است که طبق نظر رئیس جمهور می‌باشد. (۹)

۳-۱. فرایند استاندارد میان‌سازمانی برای کنترل تسلیحات: دولت بوش برای «مال خود کردن» پیمان استارت که تقریباً توسط دولت ریگان کامل شده بود، اقدام نمود. به این دلیل دولت جدید بجای آنکه تنها به آغاز مذاکرات با شوروی (سابق) از مرحله‌ای که این مذاکرات در سال ۱۹۸۸ متوقف شده بود، اکتفا نماید، شروع به بازنگری جامع طرح کنترل تسلیحات نمود. ریاست کمیته بازنگری امنیت ملی (NSR) مربوط به کنترل تسلیحات را آرنولد کانتر، مقام عالی‌رتبه شورای امنیت ملی در سیاست‌گذاری دفاعی برعهده داشت. (۱۰) سیاست ایالات متحده برای آغاز مذاکرات استارت در نهایت پس از برگزاری سلسله نشست‌های شورای امنیت ملی در ششم، چهاردهم و پانزدهم ژوئن، کمی قبل از آغاز دور اول مذاکرات شکل گرفت.

۳-۲. پویایی سازمانی: تا پاییز ۱۹۸۹ دولت بوش، فرایندی را آغاز کرد که تقریباً به فرایند استاندارد اجرایی برای او تبدیل شد. این امر خروج از فرایند میان‌سازمانی با تشکیل کمیته کوچکی از مسؤولان را شامل می‌شد. این کمیته محرمانه میان‌سازمانی «شبه کمیته»^۱ نام داشت به این دلیل که به تمام اعضای آن دستور داده بودند منکر وجود چنین کمیته‌ای شوند. (۱۱)

۳-۳. محیط سیاسی: کودتای شکست‌خورده آگوست ۱۹۹۱ علیه میخائیل گورباچف، باعث شد تا بوش تصمیم بعدی خود را در مورد خلع سلاح اتخاذ نماید. بلافاصله پس از کودتا در روزهای ۲۰ تا ۲۳ سپتامبر بوش و برنت اسکوکرافت، مشاور امنیت ملی وی، در مورد پیگیری پیمان استارت، به تبادل نظر پرداختند. این موضوع هرگز در فرایند میان‌سازمانی

۴۸۸

ن
۱۳

جای‌نگرفت و در سطح مقامات عالی‌رتبه دولت باقی ماند. بوش که به دنبال یک تصمیم‌گیری سریع بود، تلاش کرد تا از این فرصت برای بهبود امنیت ایالات متحده استفاده نماید. (۱۲)

۳-۴. تصمیم رئیس‌جمهور برای تغییر فرایند تصمیم‌گیری: بوش احساس کرد تنها با خارج شدن از فرایند میان‌سازمانی می‌تواند به اهداف خود دست یابد. به ویژه آنکه در مورد استارت دو، گورباچف هنوز این قدرت را داشت تا شوروی را به اجرای قراردادهای متعهد نماید و تندرهای شوروی نیز در موضع ضعف قرار داشتند. علاوه بر این سال ۱۹۹۲، سال انتخابات بود و امضاء پیمان استارت در این سال ممکن بود به انتخاب مجدد بوش کمک نماید. اما فرایند استاندارد میان‌سازمانی کاملاً کند بود. از این رو بوش به تجربه به متدهایی روی آورد که فکر می‌کرد بهترین‌ها هستند.

راهبرد بوش برای دستیابی به اهداف سیاست‌گذاری عبارت بود از تصمیم‌گیری سریع توسط معدودی از مقامات که گزینه‌های باور نکردنی را به پیش برده و به انتشار اطلاعات در موعد مناسب توجه دارند. سرعت، رازداری و شگفت‌آفرینی، کلید واژه‌های اصلی این فرایند بودند. در آگوست ۱۹۹۱، زمانی که بوش سومین هفته تعطیلات خود را در خانه «پونیت والر» در «کنی بانک پورت»^۱ ایالت «مین» می‌گذراند. به همراه اسکوکرافت تصمیم گرفتند برای استفاده از ضعف تندرهای شوروی سریعاً اقدام نمایند و قبل از وقوع تغییرات بیشتر در شوروی دست به عمل زنند. در ۲۷ آگوست دیک چنی، وزیر دفاع و رابرت استراوس^۲ سفیر آمریکا در شوروی برای مشورت در این باره به کنی بانک پورت^۳ آمدند. اسکوکرافت از چنی خواست طرح‌های متهورانه‌ای را به کمک رئیس ستاد مشترک ارتش تهیه نماید. بوش و اسکوکرافت نشست‌های راه‌گشایی در ۲۸ آگوست سرمیز صبحانه و در قایق تندرهای بوش در کنار ساحل مین برگزار کردند. در اولین هفته سپتامبر بوش، چنی و اسکوکرافت برای تبادل نظر مجدد در این باره با یکدیگر ملاقات کردند. بدنبال آن در ۵ دسامبر نشست گروه غیررسمی بوش با حضور مشاوران بلندپایه وی برگزار شد. در این جلسه بوش، جیمز بیکر وزیر خارجه، چنی، اسکوکرافت، ژنرال کالین پاول، رئیس ستاد مشترک ارتش، گیتس معاون مشاور امنیت

2. Bush's Walker's Point home

2. Robert Strauss

3. Kennebunkport

ملی رئیس جمهور، جان سونونا، رئیس ارتش و دال کوایل، معاون رئیس جمهور حضور داشتند. بوش با تشکیل این کمیته قصد داشت دو موضوع را کنترل کند. طرح‌های ابتکاری از یک سو و اشخاصی که در فرآیند می‌توانند حضور داشته باشند، از سوی دیگر. تنها اعضای این گروه و تعدادی از مشاوران بلندپایه آنها از این مذاکرات اطلاع داشتند. وظیفه تهیه و آماده کردن طرح‌ها به چنی و پاول واگذار شد. این دو پس از چندین بار ملاقات با اسکوکرافت در ۱۷ سپتامبر، گزینه‌های احتمالی را به آن گروه کوچک ارائه کردند و رئیس جمهور تعدادی از آنها را تصویب کرد. بوش، اسکوکرافت و چنی در مورد پیش‌نویس طرح با یکدیگر همکاری کردند تا محتویات طرح و حتی جریان پیگیری قرارداد استارت کاملاً محرمانه باقی بماند. اما با افشاء برخی از جزئیات طرح توسط روزنامه واشنگتن پست، بوش مجبور شد در شب ۲۷ سپتامبر با سخنرانی تلویزیونی، به طرح‌های جدید کنترل تسلیحات اشاره نماید. (۱۳)

بنابراین بوش در ابتدا محتاط بود و زمانی که به قدرت رسید روند آرامی را برای سیاستگزاری در مورد پیمان استارت در پیش گرفت. به این دلیل فرایند استاندارد میان سازمانی، برای او ابزار مناسبی برای تصمیم‌گیری بود. اما در پاییز ۱۹۹۱، زمانی که بوش طرح‌های خاصی را برای سیاستگزاری مطرح کرد، روند کند و طولانی فرایند میان سازمانی قابل قبول نبود. فرایند تصمیم‌گیری را با واگذاری به مقامات بلند پایه دولت ارتقاء داد و آن را به سمت اتخاذ سیاستهای خویش که تا زمان آماده شدن وی برای اعلام آنها محرمانه ماندند، سوق داد. فرایند میان سازمانی بوش صرفاً براساس مداخله بیشتر رئیس جمهور و گروه کوچک مشاوران طراحی شده بود.

نتیجه‌گیری

هدف این مقاله درک بهتر شیوه‌ای بود که بر اساس آن رؤسای جمهور آمریکا فرایند تصمیم‌گیری مربوط به امنیت ملی را تغییر می‌دادند. در هر یک از این مطالعات موردی، رؤسای جمهور آگاهانه بخش‌هایی از فرایند تصمیم‌گیری را به منظور دستیابی به اهداف سیاسی خاصی تغییر داده‌اند. در این زمینه دو مسأله مهم عنوان شد: ۱- عوامل تغییردهنده تصمیم‌گیری ۲- رابطه میان فرایند و سیاستگزاری. مطالعه فرایند تصمیم‌گیری در دولت‌های کارتر، ریگان و بوش حاکی از متغیر مستقل جداگانه‌ای برای تغییر در

تصمیم‌گیری است. تمایل کارتر به رهیافت جدیدی در مورد کنترل تسلیحات، وی را به سوی تغییر فرایند تصمیم‌گیری - جهت‌دستیابی به هدف خود - سوق داد. وی فرایند میان‌سازمانی را موقتاً کنار گذاشت و مقاماتی را که مخالف سیاست وی بودند، برکنار نمود.

در مورد ریگان ناکامی دولت وی در تغییر طرح تسلیحاتی به ارائه دستورکاری جایگزین از سوی کنگره منتهی شد که اهداف اصلی امنیت‌ملی دولت او را در معرض خطر قرار داد. واگذاری موقت سیاست‌گذاری به شورای امنیت‌ملی حاکی از نیاز ریگان به مقابله با دستورکار کنگره از طریق ارائه دستورکاری از سوی خود بود. دستورکاری که فرایند استاندارد میان‌سازمانی را ناتوان از بسط و توسعه می‌دانست. بوش و برخی از مشاوران عالی‌رتبه وی پس از وقوع کودتا در شوروی زمینه را برای کاهش تسلیحات اتمی مساعد دیدند. از نظر این دولت نیز، فرایند استاندارد میان‌سازمانی در بسط و گسترش سیاست‌های جدید در زمان لازم ناتوان بود. از این رو فرایند تصمیم‌گیری تغییر داده شد. متغیرهای مستقلی که در تغییرات مربوط به تصمیم‌گیری مطالعات موردی دولتهای کارتر، ریگان و بوش قابل شناسایی‌اند به شرح جدول صفحه بعد است:

۴۹۱

متغیرهای دخیل در مطالعات موردی کارتر، ریگان و بوش		
کارتر، ریگان ریگان ریگان بوش	<ul style="list-style-type: none"> * تأثیرات کنگره * افکار عمومی * تفاوت‌های فلسفی و استراتژیکی میان اعتقادات ائتلاف حاکم بر دولت و فعالان سیاسی و تبلیغی کنگره و مردم * از دست دادن کنترل دستورکار سیاسی، رواج دستورکارهای تهیه شده در خارج از قوره مجریه * تغییرات سریع اوضاع بین‌المللی 	محیط سیاسی
کارتر کارتر کارتر، بوش ریگان، بوش بوش کارتر، ریگان، بوش کارتر، ریگان، بوش	<ul style="list-style-type: none"> * میزان سازگاری میان اولویت‌های سیاسی رئیس‌جمهور و خواسته‌های مشاوران و مقامات اداری * عقاید قوی رئیس‌جمهور * تمایل رئیس‌جمهور به ارائه سیاست‌های دقیق سازماندهی شده. * گرایش رئیس‌جمهور به تعیین و یکسارگیری میزان سرعت لازم برای تصمیم‌گیری * تمایل رئیس‌جمهور به مقابله با انتقادات عمومی نسبت به عملکردش * میزان مداخله رئیس‌جمهور در تعیین گزینه‌های سیاسی * سیاست‌های جدید دولت تا حدی از سیاست‌های قبلی دور شده است 	انتخاب توسط رئیس‌جمهور
کارتر ریگان کارتر، ریگان کارتر، ریگان، بوش	<ul style="list-style-type: none"> * موقعیت سازمانی فرایند سیاست‌گذاری کدام بخش یا کمیته مسئول تصمیم‌گیری است؟ * موقعیت سازمانی فرمان صادر شده و یا سخنرانی ایراد شده. (پیش‌نویس فرایند) * تفاوت‌های فلسفی و استراتژیکی میان نظرات مشاوران بلندپایه و سازمانها * مقاماتی که در مراحل مختلف فرایند تصمیم‌گیری کنار گذاشته شدند. 	پویایی سازمانی

۴۹۲

ن

۱۳

بطور کلی می‌توان گفت تغییرات مربوط به تصمیم‌گیری در دولت کارتر متأثر از متغیر انتخاب توسط رئیس‌جمهور و محیط سیاسی داخلی بود. این تغییرات را می‌توان ابتکاری دانست. چرا که نیاز کارتر بر اتخاذ سیاستی متهورانه در مورد کنترل تسلیحات در وهله اول به گرایش وی برای متمایز بودن از اسلاف خود باز می‌گشت. وی تغییر سیاسی را به ابتکار خود بوجود آورد.

ایجاد تغییرات در دولت ریگان اساساً یک فرآیند واکنشی بود. دولت تحت تأثیر محیط سیاسی داخلی که ظاهراً علیه او بود، قرار داشت و به این دلیل، می‌توان سیاست‌های کنترل تسلیحاتی ریگان را ناتوان ارزیابی کرد. زیرا تغییرات سیاسی و تغییرات مربوط به تصمیم‌گیری در واکنش به تغییرات در سیاست‌های کنترل تسلیحاتی شکل گرفتند.

تغییرات دولت بوش در فرایند تصمیم‌گیری عمدتاً تابعی از تغییرات محیط سیاسی بین‌المللی و انتخاب توسط رئیس‌جمهور و تاحدی واکنش در قبال ملاحظات سیاسی داخلی با توجه به نزدیک شدن سال انتخابات بود. تغییرات مربوط به تصمیم‌گیری این دولت در مقایسه با تغییرات کارتر و ریگان را می‌توان فرصت‌طلبانه دانست. تلفیق انگیزه‌های متفاوت و اضافه شدن عامل فشار زمان که به دنبال پنجره فرصت بود، دولت بوش را از نوآوری کارتر و واکنشی عمل کردن ریگان کاملاً متمایز ساخت. (۱۴)

۴۹۳

اگرچه انگیزه‌ها برای ایجاد تغییر در فرایند تصمیم‌گیری در هر یک از سه دولت متفاوت بود اما یک شباهت مهم میان آنها وجود دارد و آن اینکه هر یک از رؤسای جمهور فرایند را تغییر می‌دادند. زیرا فکر می‌کردند فرایند استاندارد میان سازمانی در کمک به آنها برای اتخاذ سیاستی که فوراً به آن نیاز دارند، ناتوان است.

ساختار تصمیم‌گیری مربوط به امنیت ملی زمانی تغییر می‌یابد که تصمیم گرفته شود این ساختار برای توسعه و بسط سیاستی خاص که مدنظر رئیس‌جمهور است توانا گشته و یا با متوقف کردن فرایند میان سازمانی، فاقد این توانایی شود. این مطلب شاهد مثالی برای تصمیم‌گیری از «بالا به پایین» است. روند تصمیم‌گیری فرایند میان سازمانی را می‌توان تصمیم‌گیری از «پایین به بالا» دانست. در فرایند استاندارد میان سازمانی مقامات عالی رتبه دولت سؤالات کلی و بسیار گسترده را مطرح می‌نمایند از جمله: بهترین شیوه‌ها برای دستیابی به اهداف امنیت ملی ایالات متحده از طریق کنترل تسلیحات کدامند؟ کمیته‌های شورای امنیت ملی و مقامات اداری موظفند به چنین سؤالاتی از طریق فرایند استاندارد میان سازمانی پاسخ دهند اما در مورد کنترل تسلیحات که در این مقاله مورد مطالعه قرار گرفتند، رئیس‌جمهور و مشاوران وی، تنها پاسخ‌هایی را ارائه داده‌اند که سیاست‌های خاص موردنظر آنها را در نظر داشته است. بدین معنا که آنها از فرایند میان سازمانی انتظار داشتند سیاست‌گذاری، نحوه اجرای آن، تحلیل‌هایی که کاربردهای

۴۹۴

استراتژیکی و سیاسی دارند و حتی استدلالهایی که سیاستگزاری را قانونی می‌سازد اصلاح گردد. بطورکلی رئیس جمهور می‌گوید این کاری است که می‌خواهم انجام دهم، شما کارشناس هستید به من بگوئید چگونه آن را انجام دهم. چنین وظیفه‌ای کاملاً متفاوت از آن چیزی است که در فرایند میان سازمانی به معنای تصمیم‌گیری از پایین به بالا انتظار می‌رود. براین اساس می‌توان نتیجه گرفت روسای جمهور آمریکا - دست کم در سه نمونه مطالعه‌ی موردی ارائه شده در این مقاله - برای دستیابی به اهداف سیاسی خاص خود، آگاهانه در فرایند استاندارد میان سازمانی تغییراتی بوجود آورده‌اند.

۴۹۴

ن
۱۳

* William Newmann, "Causes of change in national security processes: Carter, Reagan, and Bush decision making on arms control", *Presidential Studies Quarterly* Vol. 31, No 1, March 2002, pp 69 – 98.

یادداشت‌ها

1. Allison, Graham, "Conceptual models and the Cuban missile crisis", *American Science Review*, vol.63, No.3, Winter 1969, pp6 98 - 718.
2. Allison, Graham, *Essence of Decision*, Boston, Little & Brown, 1971, p.459.
3. Allison, Graham, and Morton Halperin, "Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications", *World Politics*, vol 24, 1972, pp: 40 – 79.
4. Allison, Graham, and Philip Zelikow, *Essence of Decision*, New York, Addison – Eesley, 1999, p.321.
- ۴۹۵ 5. Anderson, Martin, *Revolution*, Stanford, Hoover Institution Press, 1990, p.219.
6. Art, Robert, *The TFX Decision: Mac Namara And The Military*, Boston, Little & Brown, 1968, pp.64–71.
7. Art, Robert, "Bureaucratic politics and American foreign policy: a critique", *Policy Sciences*, vol.4, No4, 1973, p. 467.
8. Baker, James, *The Politics of Diplomacy*, New York, Putnam, 1995, p660.
9. Baldwin, David (ed), *Neorealism And Neoliberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, p.540.
10. Ball, Desmond, "The blind men and the elephant: a critique of bureaucratic politics theory", *Australian Outlook*, Vol.28, No1, 1974, pp.71 – 82.
11. Barnett, Lawrence, *Gambling With History*, Garden City, New York, Doubleday, 1983, p.468.
- ۴۹۰ 12. Bender, Jonathan, and Thomas Hammond, "Rethinking Allison's models", *American Political Review*, vol.86, No2, 1992, pp22,30.
13. Beschloss, Michael And Strobe Talbott, *At The Highest levels*, Boston, Little & Brown, 1993, p.116.
14. Bonafede, Dom, "Brzezinski – stepping out of his backstage role", *National Journal*, vol.42, No9, 1977, pp. 1596 - 1601.