**المقاربة التنظيمية**

1. **المقاربة التنظيمية: تقديم عام**

تمت بلورة النموذج التنظيمي في السياسة الخارجية من طرف غراهام أليسون عندما كان طالب دكتوراه في جامعة هارفارد. لقد كان حينها يحاول شرح السلوكيات الأمريكية و السوفييتية خلال أزمة الصواريخ في كوبا سنة 1962. من أجل ذلك، طوّر بمساعدة فريق من الباحثين المهتمين بالبيروقراطية ثلاثة نماذج تفسيرية للسياسة الخارجية. قام بتقديمها للمرة الأولى سنة 1969 في مقال صادر بمجلة *American Political Science Review*. ثم سنة 1971 قام بنشر أطروحته تحت عنوان: *« Essense of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis »* و التي قام فيها بعرض تفصيلي لكل نموذج تحليلي. و بسرعة تحوّل هذا الكتاب إلى مرجعية كلاسيكية في تحليل السياسة الخارجية، و بشكل عام في علم السياسة. في سنة 1999 قام أليسون بنشر نسخة جديدة و قام بمراجعتها فيليب زيليكوف *Philip Zelikow* على ضوء الأرشيف الذي نشرته الإدارتين الأمريكية و الروسية بعد نهاية الحرب الباردة. أدّت عملية إعادة نشر هذا الكتاب في نسخته الجديدة إلى إعادة بعث النقاشات النظرية حول النماذج التفسيرية الثلاثة، و منها النموذج التنظيمي.

1. **الإستراتيجيات التنظيمية:**

قام غراهام أليسون باستلهام مباشر لنموذجه التنظيمي من أعمال هربرت سايمون *Herbert Simon* حول العقلانية المحدودة و جيمس مارش *James March* حول المنظمات. يرفض أليسون أن تكون السياسة الخارجية ثمرة الحسابات العقلانية التي تقوم بها سلطة مركزية. عوضا عن ذلك، فإنه يقدّم السياسة الخارجية باعتبارها ميكانيكا تنظيمية مشابهة لتلك التي تمت بلورتها المفاهيمية في إطار النظرية السبرنيطيقية.

بشكل خاص، يعتبر النموذج التنظيمي أن البيروقراطيات تلجأ لإستراتيجيتين من أجل تنفيذ عهدتها و إدارة التعقيد الذي يميز الحالات التي تبرز أمامها.

1. **الإستراتيجية الأولى: اللامركزية:** بالفعل، فالوظيف العمومي هو تكتل مشكّل من العديد من الوحدات التنظيمية المستقلة نسبيا عن بعضها البعض. فبمجرد بروز مشكلة ما، يتم تجزيئه آليا إلى مجموعة صغيرة من المهام يمكن لهذه الوحدات التنظيمية تأديتها. مثلا، في حالة بروز فيروس قاتل و انتشاره في الخارج، تقوم الحكومة بتعبئة العديد من الوزارات حسب صلاحيات كل وزارة. بعد ذلك تقوم كل وزارة بتقسيم المهام الواجب أداؤها و إسداء مسؤوليتها لمختلف الوحدات التابعة لها. مثلا في إطار وزارة الشؤون الخارجية:

* **- الوحدة الأولى:** ستكون مسؤولة عن تقديم المساعدة التقنية للحكومات الأجنبية؛
* **- الوحدة الثانية:** ستكون مسؤولة بمراجعة المعلومات التي يتم تناقلها و التأكّد من صحّتها؛
* **- الوحدة الثالثة:** ستكون مسؤولة عن ممارسة الضغوط داخل المنظمة العالمية للصحة؛
* **- الوحدة الرابعة:** ستكون مسؤولة عن ضمان مساعدة قنصلية للمسافرين؛
* **- الوحدة الخامسة:** ستكون مسؤولة عن التحكّم في أعداد و سيولة اللاجئين و مراقبتها؛
* **- الوحدة السادسة:** ستكون مسؤولة عن تشجيع التعاون العلمي الدولي؛
* **- الوحدة السابعة:** ستكون مسؤولة عن إدارة التجارة الصيدلانية.

و بالمثل ستقوم باقي الوزارات المعنية باحتواء انتشار هذا الفيروس و آثاره.

1. **الإستراتيجية الثانية: الإجراءات العملياتية الدائمة** *Les Procédures Opérationnelles Permanentes POP***:** يفترض النموذج التنظيمي أن الإستراتيجية الثانية التي تتبنّاها البيروقراطية لإدارة التعقيد هي الارتكاز على الإجراءات العملياتية الدائمة. هذه الإجراءات هي قواعد تُوصِّف السلوك الذي يجب على وحدة تنظيمية إتّباعه إذا برز مستجد ما. هذه الإجراءات متوفرة في كل ميادين عمل الحكومة انطلاقا من كتابة الخطابات البروتوكولية إلى الرد على الهجمات الإرهابية. فعندما يكون واجبا على وحدة تنظيمية القيام بمهمة معينة، يتم إدماج هذه الأخيرة مباشرة في حالة تم توقُّعُها في سجّل الإجراءات العملياتية الدائمة و مباشرة يتم تبني رد الفعل الموصى به في هذا السجّل و تطبيقه. يتم معالجة و فهم كل حالة كما لو أن الوحدة البيروقراطية قد استبقت و توقّعت حدوثها فعليا. يسمح هذا النمط العملي من تقليص زمن رد الفعل و التخطيط المسبق لتنسيق معيّن. من جانب آخر، تعمل هذه الإجراءات على رفع و زيادة جمود البيروقراطيات و مقاومتها للتغيير. فخارج لحظات الأزمة التي يمكن أن تتسبّب في تحوّلات كبرى، فإن الجمود هو المهيمن و مسارات التعلُّم بطيئة. حتّى في المنظمات التي تقوم بالنقد الذاتي و التي تحاول تجديد نفسها، فإن الإجراءات العملياتية الدائمة تمارس ضغطا على الممارسات لدرجة أن التغييرات تبقى صعبة التحقيق. و الرئيس الأمريكي روزفلت نفسه أشار إلى هذه القدرة على التحمّل و الصمود التي تميّز البيروقراطية الأمريكية:

" إن وزارة الخزانة على مستوى كبير من الضخامة و اللامبالاة و متمسّكة جدّا بإجراءاتها الروتينية لدرجة أكاد أعتبرها غير قادرة على القيام بما أريد و الوصول إليه [...] غير وزارة الخزانة لا تمثّل شيئا مقارنة بوزارة الخارجية. إذ يتوجب عليكم محاولة تغيير أنماط الفكر و السياسات و ممارسات دبلوماسيو المسار المهني و عندها ستعرفون المعنى الحقيقي لما نسمّيه مشكلة. لكن وزارة الخزانة و وزارة الخارجية عند وضعهما مع بعضهما لا يمثّلان شيئا مقارنة بالبحرية. تغيير أي شيء في البحرية يشبه ضرب سرير من الريش. تضربونه باليمين و تضربونه باليسار لغاية التعب الكامل لتلاحظ في الأخير أن هذا السرير اللعين قد استعاد تماما نفس الشكل الذي كان عليه قبل ضربه ".

1. **الفرع الثاني: الآثار السلبية للإجراءات التنظيمية:**

يمكن أن تتسبّب استمرارية الإجراءات العملياتية الدائمة *POP* في نتائج درامية. فيمكن لإستراتيجيات مُجرّبة في سياق خاص أن تبدو غير فعالة و عقيمة في سياق آخر. إد تبيّن أن التكتيكات العسكرية الأمريكية التي تم تطويرها في الحرب الكورية غير صالحة و غير مناسبة ضد حرب العصابات الفيتنامية. و بنفس القدر، فإن الإجراءات الاستخباراتية التي تم وضعها خلال فترة الحرب الباردة لم تسمح للحكومة الأمريكية بالتوقع و الوقاية من الهجمات الإرهابية في 11 سبتمبر 2001. من المؤكّد أن المنظمات تبدى ردود فعل إزاء إخفاقاتها من خلال تطوير محافظها ( جمع محفظة ) الخاصة بـ *POP* ، لكن و لأن السياق في تغيُّر مستمر فإن *POP* يمكن أن يكون هناك تفاوت مقارنة بوقائع و حقائق اللحظة.

في إطار بعض الظروف، يمكن أن تتسبّب *POP* حتى في انفجار نزاعات مسلّحة. حسب بربارا توشمان *Barbara Tuchman* لعبت *POP* دورا مفتاحيا في انفجار الحرب العالمية الأولى. فالإنذار النهائي النمساوي قاد إلى التعبئة العسكرية الروسية، و هذه الأخيرة بدورها قادت إلى الإنذار النهائي الألماني ضد بلجيكا، و هذا الإنذار الألماني أدّى إلى إعلانات الحرب الفرنسية و البريطانية. تقريبا لم يكن بالإمكان وقف و كبح هذه السلسلة من ردود الفعل بسبب *POP*. فالجيش النمساوي رفض فكرة مجرد حصار بلغراد، و الجيش الروسي من جانبه رفض فكرة التعبئة الجزئية، و الجيش الألماني رفض فكرة حرب محدودة في الجبهة الشرقية لأنه لم يكن مستعدّا بما فيه الكفاية. فكل طرف كان يعتقد أن هجوما سريعا من شأنه إعطاء أسبقية إستراتيجية أساسية و قد تم بلورة و وضع *POP* وفقا لهذا التصوّر و الاعتقاد. كما أشارت إليه باربارا توشمان *Barbara Tuchman*:

" بمجرد أن تم الضغط على زر التعبئة، انطلقت كل الميكانيكا اللازمة لاستدعاء و تجهيز و نقل مليوني رجل بشكل آلي. فالاحتياطيون توجّهوا إلى المستودعات التي تم تحديدها، تلقوا البدلات العسكرية، و المعدّات و الأسلحة، شكّلوا سرايا عسكرية، ثم فرقا عسكرية و الذين التحق بهم الفرسان و سائقو الدرجات و المدفعية و الوحدات الطبية و قطارات الإطعام[...] أين شكّلوا شعبا عسكرية و بهذه بدورها شكّلت فيالق لينتهي الأمر بتشكيل الجيوش المستعدة للتحرك و القتال[...] و بمجرد صدور الأوامر، تم كل شيء مثلما كان متوقَّعا له حسب توقيت زمني محدّد بدقة كافية لكي يسمح بمعرفة كم محور الشحنات الثقيلة سيمر فوق جسر محدّد خلال مدة زمنية محدّدة ".

بالطبع، لا تؤدّى *POP* بالضرورة إلى نتائج على هذه الدرجة من الدرامية كما كان عليه الحال مع الحرب العالمية الأولى. على العكس من ذلك، ففي بعض الظروف، يمكن لها أن تساهم في نزع فتيل النزاعات. فلأنها منتظمة و مستقرة، ترسل *POP* إشارات واضحة للدول الأخرى و ترفع من مصداقية التهديدات. ليست *POP* نفسها هي السبب في الحرب العالمية الأولى، بل الأحرى يرتبط السبب بنظام و الذي في إطاره سمحت الدول لــ *POP* بإدارة هذه الدول نفسها.

عندما يكون قادة الحكومات واعين بشكل جيّد بقوة تأثير هذه *POP* ، عندئذ يمكن لهم إجبار البيروقراطية على الانحراف عن السيناريوهات المُتوقَّعَة و تشجيع مستشاريهم على تصور حلول أكثر إبداعا. و هذا بالضبط ما قام به الأخوان جون و روبرت كينيدي بمناسبة أزمة الصواريخ في كوبا. فمن أجل منع تدهور الوضع باتجاه حرب نووية، فقد تأكّدوا و حرصوا على أن تُبدى البحرية الأمريكية ليونة و مرونة غير معهودة في فرض الحصار البحري و أن لا يرد سلاح الجو الأمريكي عند إسقاط أحد طائراته.

يمكن للقادة الذين يعتبرون أن المشاكل التي يواجهونها تتطلب *POP* جديدة أن يخلقوا و يبتكروا تنظيمات جديدة كلية بدلا من محاولة إصلاح تلك القائمة أو الموجودة. هذا ما شجّع في جانب منه إدارة بوش على خلق مجلس الأمن الداخلي سنة 2002، بعدما كشفت تفجيرات 11 سبتمبر 2001 عن نقائص التنظيمات الموجودة و المسؤولة عن الجوانب الاستخباراتية. كما أقامت إدارة بوش المؤسسة من أجل تحدى الألفية سنة 2004، و ذلك بسبب عدم ثقتها حيال إجراءات الوكالة من أجل التطوير الدولي.

بالمجمل، لا تمثّل *POP* خطرا إلا في حالة القادة السياسيّين غير الواعين بالميكانيزمات التي تحكم البيروقراطية أو حول مسائل ليست على درجة من الأهمية بحيث تشدّ انتباههم.هكذا، فإن نموذج أليسون التنظيمي ليس له إلا نطاقا محدودا. من المؤكّد أن له صلة مباشرة بدراسة عملية بلورة القرارات التقنية نسبيا، غير أنه غير كافي لفهم مسار اتخاذ القرار بخصوص المسائل الحيوية في السياسة الخارجية. و هذا هو من دون شك السبب الذي يجعل استخدام هذا النموذج في الدراسات القرارية محدودة و نادرا. بالمقابل فن النموذج البيروقراطي الذي وضعه أليسون كذلك قد ألهم العديد من الدراسات.