

طرحهای درگیری صحنه عملیات: ابزار استراتژیک یا اتلاف وقت*

نویسنده: رولف استینک و برین تاربت

مترجم: مریم ملانظر

کلید واژه‌ها

صحنه عملیات، طرحهای عملیاتی، سیستم امنیتی، استراتژی نظامی، درگیری نظامی، طرح نظامی.

چکیده

این مقاله به بحث و بررسی در مورد روند اجرایی شدن یک طرح عملیاتی در سیستم نظامی آمریکا می‌پردازد، و این روند را از جنبه‌های مختلفی (تهیه طرح توسط رده‌های مختلف نظامی) مورد مذاقه قرار می‌دهد و طرحهایی که قرار است در سطح یک صحنه عملیات منطقه‌ای و یا جهانی اجرا گردد، را کالبدشکافی کرده و تنگناهای اجرایی آن را بیان نموده و در بعضی از مناطق راههای برطرف نمودن این تنگناها را که وجود دارد، پیشنهاد و ارائه می‌نماید.

نویسنده مقاله اجرای طرحهای صحنه عملیات را برای ایالات متحده از بعضی جنبه‌ها دارای فایده می‌داند و در بعضی موارد آنها را کاری بیهوده دانسته که هیچ ثمری برای بالابردن پرستیژ آمریکا در جهان ندارد و فقط به عنوان کاری که هزینه‌های نظامی ایالات متحده را افزایش می‌دهد عنوان کرده‌است.

مقاله در پایان به این نتیجه نسبی رسیده که در استراتژی امنیت ملی ایالات متحده، درگیری اصل بنیادین به شمار می‌آید و در اجرای این استراتژی نیروهای مسلح آمریکا همچنان نقش محور

* Ralph R. Steinke and Brain L. Tarbet, "Theater Engagement Plans : A Strategic Toll or a West of Time?", *Parameters*, Spring 2000, pp.69-81.

را ایفا خواهند کرد و تعهد آمریکا نسبت به متحدین خودش افزایش خواهد یافت، لذا لازم است در این طرحها بازنگریهای جامعی برای کاربردی شدن آنها صورت گیرد، در غیر این صورت این طرحها چیزی فراتر از گزارشهای بوروکراتیک و بی‌ثمر نخواهند بود و اهداف امنیت ملی آمریکا را پشتیبانی نخواهد کرد.

IIII

«اگر چه درگیری هنوز به طور گسترده در زمرهٔ موضع جهانی و اساسی ما جای نگرفته است، اما به نظر من به این موارد اطلاق می‌شود: آنچه در دوران پس از جنگ سرد نیاز داریم، یعنی ضرورت درگیری در جهان، و درگیری با دیگر کشورها برای ایجاد سیستم امنیتی بین‌المللی با ثبات و حفظ آن».

(آیک اسکلتون، نماینده کنگره)*

(پاورقی شماره یک جایش مشخص نشده است)^(۱)

در بخش پایانی دههٔ ۱۹۹۰ و در آغاز قرن بیست و یکم، "درگیری" بین‌المللی اصطلاح تعریف شده‌ای در استراتژیهای سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکا بوده است. این رهیافت تغییر بارزی را در سرعت و گسترهٔ تحولات نظامی آمریکا پدید آورده است. برای نمونه، ارتش ایالات متحده روزانه بیش از ۳۰۰۰۰ سرباز را در ۷۰ کشور به کار می‌گیرد و این غیر از سربازانی است که به طور عادی خارج از آمریکا مستقر هستند. برای کنترل این تغییر و اجرای استراتژی درگیری از سوی ارتش، وزارت دفاع طی دو سال گذشته فرماندهان رزمی منطقه‌ای را ملزم ساخته که طرحهای درگیری صحنه عملیات را تدوین نموده و به وزیر دفاع ارایه دهند. دستورالعمل شمارهٔ ۳۱۱۳/۰۱ ریاست ستاد فرماندهی مشترک می‌گوید: "شکل‌دهی فرآیندی برای انسجام جهانی فعالیتهای درگیری نظامی هدف اصلی" این طرحها به شمار می‌آید.^(۲)

در مقاله حاضر ادعا شده که اگر تغییرات عمده‌ای در زمینه مدیریت و انسجام استراتژیهای نظامی ملی و امنیت ملی در سطح ملی، و توسعهٔ طرحهای درگیری صحنه عملیات و فرآیند تصویب در سطح وزارت دفاع رخ ندهد، این طرحها چیزی فراتر از گزارش بوروکراتیک بی‌ثمر نخواهد بود. برای مؤثر و مناسب بودن طرحهای درگیری صحنه عملیات، اقدامهای زیر ضرورت می‌یابد:

* Ike Skelton

- نمادی مستقل در سطح ملی باید مسئولیت اولویت‌بندی و انسجام فعالیت‌های درگیری ملی را برعهده گیرد که به طور منطقی شورای امنیت ملی پیشنهاد می‌شود؛
- برای ارتقای فرآیند طرح‌های درگیری صحنه عملیات در وزارت دفاع، انجام این تغییرات ضروری است:
- ارائه توضیحات شفاف‌تر از سوی وزیر دفاع به فرماندهان کل و ستاد مشترک در باره هدف طرح‌های درگیری صحنه عملیات و شیوه پشتیبانی آنها از استراتژی نظامی ملی و استراتژی امنیت ملی؛
- انسجام جهانی طرح‌های درگیری صحنه عملیات در صورتی که به جای فرماندهان رزمی منطقه‌ای، وزیر دفاع تصویب‌کننده نهایی باشد؛
- انسجام هرچه بیشتر در تدوین و اجرای طرح‌های درگیری صحنه عملیات در سطح فرماندهی کل؛
- تخصیص بودجه‌ای مشخص و مستقل برای فرماندهان کل به منظور هدایت فعالیت‌های درگیری.

استراتژی امنیت ملی و استراتژی نظامی ملی

قانون گلدواتر - نیکلز* در سال ۱۹۸۶ رئیس جمهور ایالات متحده را ملزم نمود تا استراتژی امنیت ملی سالانه‌ای را تدوین کند که این موارد را در برگیرد: اهداف و منافع حیاتی در سطح جهان؛ استفاده موقتی و طولانی از تمامی عناصر قدرت ملی برای دستیابی به اهداف آمریکا؛ و تعهدات و توانمندی‌های دفاعی لازم برای بازدارندگی از تجاوز و اجرای استراتژی و نیز ایجاد موازنه در میان تمامی عناصر قدرت.^(۳) اگرچه استراتژی امنیت ملی از همان آغاز شکل‌گیری درجات مختلفی از انتقاد را دریافت کرده (برای نمونه، برخی معتقدند که این استراتژی مبهم و بیهوده است)، اما شالوده دیدگاه، اهداف، و تقاضاهای منابع در رفع نیازهای امنیتی کشور را برای دولت فراهم می‌سازد.

(پاورقی شماره (۴) جایش مشخص نشده است).^(۴)

استراتژی‌های فراگیری که در این سند مطرح شده برگرفته از نسخه‌های جنگ سرد در سالهای ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ است که ارتش را به عنوان ابزار قدرت در سیاست مهار مورد تأکید قرار می‌دهند، از اسناد دولت بوش مربوط به سالهای ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ که بر "درگیری

* Goldwater Nichols

جمعی^(۵) تأکید دارد، تا استراتژیهای "درگیری و توسعه" دولت کلینتون. استراتژی امنیت ملی کلینتون در سال ۱۹۹۵ سیاست درگیری را این گونه تبیین نمود: «اگرچه تهدیدات جنگ سرد کاهش یافته است، اما کشور ما هرگز نمی تواند خود را از تحولات جهانی جدا سازد».^(۶) این دیدگاه تا آنجا پیش رفته است که تازه ترین استراتژی (۱۹۹۸) بر "ضرورت درگیری" تأکید ورزیده است.^(۷)

بنابراین "درگیری" اصطلاح تعریف شده و در واقع شالوده سیاست خارجی آمریکا در آغاز قرن بیست و یکم است. اینکه آیا سیاست خارجی آمریکا درست بوده یا تعریف مناسبی از آن ارائه شده یا خیر، خارج از بحث مقاله حاضر است. اجرای این استراتژی از سوی کشور و به ویژه ارتش آمریکا در این مقاله مورد بحث و بررسی قرار می گیرد.

تازه ترین استراتژی نظامی ملی (۱۹۹۷) با هدایت استراتژی امنیت ملی و "نشریه دفاعی چهارسالانه"، برای پشتیبانی از استراتژی امنیت ملی سه حکم را ایجاب می کند: شکل دهی محیط بین المللی، واکنش به طیف کاملی از بحرانها، و آمادگی برای آینده ای نامشخص.^(۸) این سه مورد "شکل دهی، واکنش، آمادگی" به ارکان استراتژی نظامی ملی شهرت دارند. عنصر درگیری در این سیاست "شکل دهی محیط بین المللی" را در اولویت قرار می دهد. بنابراین، سیاست درگیری اهمیت مساوی برای جنگ مداری (واکنش) و تحقیقات، توسعه، و اکتساب (آمادگی کنونی) به عنوان جنبه های استراتژی نظامی ملی آمریکا قایل است.

اولویت بندی مناسب این ارکان بوضوح با مشکل روبه رو می باشد و در میان وزارت دفاع، نیروهای چندگانه (تفنگداران، *؟*، *؟*، *؟*) و کنگره بحث و جدل فراوانی در این زمینه بوده است. با توجه به منابع محدود، باید بر اساس میزان بودجه تخصیصی به هر یک از ارکان تصمیمهای دشواری گرفته شود. صرف بودجه سنگین در زمینه توانمندیهای رزمی کنونی، آینده را به وثیقه خواهد گذاشت. اختصاص بودجه کلان در زمینه فعالیت های درگیری می تواند از توانمندیهای رزمی یا "واکنش" کنونی ما بکاهد. برخی استدلال می کنند که نخستین اولویت ما همواره آمادگی رزمی کوتاه مدت است. از دیدگاه دیگران تعیین بودجه ای ثابت، کاهش ده درصدی در سطح آمادگی کنونی و افزایش متناسب در فعالیت های درگیری می تواند سرانجام پیشگیری از جنگ را برای ما امکان پذیر نماید، مشروط بر آنکه از درگیری به گونه ای مؤثر و به نفع خویش بهره جویم. ما معتقدیم که درگیری نظامی برگزیده، بویژه در جایی که توان ما در واکنش به بحرانها افزایش دهد، استراتژی مناسبی به شمار می آید و می تواند در پیشگیری از جنگ مسلحانه، حل و فصل آن، یا پیروزی در آن سودمند باشد.

درگیری نظامی زمان صلح و طرح‌های درگیری صحنه عملیات

برای نیروهای مسلح آمریکا، اندیشه درگیری نظامی زمان صلح تازگی ندارد. از جنگ جهانی دوم تاکنون نیروهای مسلح ما در سطوح مختلف با دیگر نیروهای نظامی سراسر جهان درگیر بوده‌اند. نیروهای مسلح آمریکا از مدت‌ها پیش در پی دستیابی به قابلیت همکاری با یگانهای متحدین خود بوده‌اند، اگرچه به علت پیشرفت‌های بارز در فن‌آوریهای آمریکا و نبود تهدید یکپارچه در سالهای گذشته این تلاشها رو به زوال گذارده است. آموزش و تمرینهای مشترک، برنامه‌های همکاری یگانها در سطح بین‌المللی، تبادل پرسنل، حضور در دانشکده‌های نظامی خارجی، از جمله تلاشهای قابلیت همکاری یگانها می‌باشد. نمی‌توان سناریوهایی را در نظر گرفت که آمریکا بدون همکاری نظامی متحدین اقدام به جنگ مسلحانه یا عملیات صلح کرده‌باشد. عملیات "طوفان صحرا" و "سپر صحرا"، عملیات "اقدام مشترک" و عملیات "نیروی متحد ناتو" با کارآیی عالی متحدین اجرا شد زیرا بخش عمده‌ای از نیروهای نظامی شرکت‌کننده در قرارگاه‌های مختلف در کنار یکدیگر آموزش دیده‌بودند. بنابراین "درگیری" یک ضرورت نظامی به شمار می‌آید و به یقین پدیده‌ای تازه نیست. اما دو جنبه از درگیری نظامی تازگی دارد. نخست نیاز به طرح ویژه و گزارش فعالیتهای درگیری در سطح فرماندهی کل منطقه است. دوم افزایش تعداد فعالیتهای مربوط به درگیری در چندسال اخیر می‌باشد که در حوزه‌های مسئولیت منطقه‌ای ویژه بیشتر است. (پاورقی شماره ۹ جایش مشخص نشده است).^(۹)

به منظور آشکارسازی فعالیتهای درگیری جاری و "عملیاتی کردن" درگیری،^(۱۰) در آغاز سال ۱۹۹۸ وزارت دفاع فرماندهان کل منطقه‌ای را ملزم نمود که طرح‌های درگیری صحنه عملیات را سالانه منتشر کنند. در راستای این طرحها، ریاست ستاد مشترک آیین‌نامه شماره ۳۱۱۳/۰۱ را در اول فوریه ۱۹۹۸ به چاپ رساند، که در آن درگیری با این مضمون تعریف شده بود: «تمامی فعالیتهای نظامی با مشارکت دیگر کشورها و به منظور شکل‌دهی محیط امنیتی در زمان صلح».^(۱۱) چنانچه پیش‌تر گفته شد، این طرح‌های درگیری صحنه عملیات "برای انسجام فعالیتهای درگیری نظامی در سطح جهان" شکل گرفته‌اند. اما علت اهمیت دادن به "انسجام جهانی" فعالیتهای درگیری نظامی چیست؟ این پاسخ در آیین‌نامه مورد بحث شفاف نیست، اما می‌توان این پاسخ را در مسائل سیاسی و مالی یافت. وزارت دفاع در بخش عمده‌ای از دهه ۱۹۹۰ با محدودیت منابع روبه‌رو بوده‌است، و سیاست انسجام جهانی کاربرد

مؤثرترین منابع کمیاب را امکان‌پذیر می‌سازد، علاوه بر این، انسجام جهانی به جای پنج یا شش تفسیر و کاربرد متفاوت استراتژی امنیت ملی، کاربرد سیاسی منطقی‌تری را مجاز می‌دارد.

به عقیده میشل فورنای*، معاون پیشین وزیر دفاع در امور "استراتژی و کاهش تهدید"، طرح‌های درگیری صحنه عملیات، راهی بالقوه برای رفع "مشکلات تخصیص منابع" بوده و در تأمین "ابزاری برای نظارت و وزارت دفاع در تمامی مناطق" مؤثر واقع شده است. آنها همچنین زمینه را برای ارائه و انتقال مسائل منطقه‌ای عمده و مشترک فراهم کردند.^(۱۲) در طرح درگیری صحنه عملیات، هریک از فرماندهان رزمی ملزم هستند که برای حوزه مسئولیت خود و تمامی فعالیتهای درگیری مربوطه در پنج سال آینده مفهومی استراتژیک تبیین کنند. مفهوم استراتژیک و طرح حاصل هریک از فرماندهان کل مبتنی بر اهداف منطقه‌ای اولویت‌بندی شده‌ای است که او در طرح توانمندیهای استراتژیکی مشترک دریافت می‌کند. اگرچه ستاد مشترک (همراه با بخش دکترین مشترک [جی - ۷] که مسئول فرآیند بررسی کلی است) دفتر وزیر دفاع، نیروهای سه‌گانه، و دیگر مراکز این طرح‌ها را بازنگری می‌کنند، اما هریک از فرماندهان کل همچنان مجوز نهایی را برای طرح خود صادر می‌نمایند.^(۱۳) پس از رایحه طرح‌های تصویب شده به ستاد مشترک، بخش دکترین مشترک آنها را در قالب "خانواده‌ای از طرح‌ها" دسته‌بندی می‌کند. سرانجام، این طرح‌ها برای بررسی در اختیار رئیس ستاد مشترک و وزارت دفاع قرار می‌گیرد (به جدول شماره ۱ در ذیل بنگرید) و به عنوان خانواده‌ای از طرح‌ها به تصویب رئیس ستاد مشترک می‌رسد. این فرآیند از ابتدای کار تا تصویب هفت ماه طول می‌کشد و در بیشتر موارد در این راستا سند ۵۰۰ صفحه‌ای تشکیل خواهد شد.^(۱۴)

حتی با وجود چشم‌انداز برنامه‌ریزی جدید که فرآیند طرح درگیری صحنه عملیات را با چرخه سیستم طراحی، برنامه‌ریزی، و بودجه‌بندی در یک ردیف قرار می‌دهد، این طراحی ضرورتی مبرم و نیز اقدام بوروکراتیک پرزحمتی است. اگر منظور تهیه طرح درگیری جهانی نبود، ملزم ساختن فرماندهان کل به تدوین طرح دقیق و مفصل درگیری صحنه عملیات ما را به این نتیجه سوق می‌داد که این کارکرد چیزی فراتر از گزارش بوروکراتیک پرزحمتی است. اگر منظور تهیه طرح درگیری جهانی نبود، ملزم ساختن فرماندهان کل به تدوین طرح دقیق و مفصل درگیری صحنه عملیات ما را به این نتیجه سوق می‌داد که این کارکرد چیزی فراتر از

* Michelle Flournoy

طرح‌های درگیری صحنه عملیات: ابزار استراتژیک _____ ۷

گزارش بوروکراتیک فرماندهان کل منطقه‌ای نیست.

فرآیند طراحی درگیری صحنه عملیات

فاز ۱	
آغاز فرایند	مرحله اول
رئیس ستاد مشترک / فرماندهان کل راهنمایی طراحی را از وزیر دفاع در هدایت طراحی عملیات احتمالی " دریافت می‌کنند.	
فرماندهان کل هدایت طراحی را از رئیس ستاد مشترک در " طرح توانمندیهای استراتژیکی مشترک " دریافت می‌نمایند.	
شکل‌گیری مفهوم استراتژیک	مرحله دوم
فرماندهان کل اهداف اولویت‌بندی‌شده صحنه عملیات، منطقه‌ای و ملی را تبیین می‌کنند.	
مفهوم استراتژیک شکل گرفته است.	
منابع لازم برای اجرای استراتژی در سطح کلان مشخص شده‌است.	
مفاهیم استراتژیک بازنگری و منسجم شده، سپس به‌طور جمعی به تصویب رئیس ستاد مشترک می‌رسد.	
نتیجه کار شکل‌گیری مفهوم استراتژیک کامل است.	
	فاز ۲
گسترش فعالیت اضافی	مرحله سوم
فعالیت‌های درگیری ویژه مشخص شود.	
مقتضیات نیرو و منابع در سطح کلان تعیین می‌گردد.	
مقتضیات نیرو و منابع تجزیه و تحلیل می‌شود.	
کمبودها شناسایی می‌گردد.	
طرح‌های درگیری صحنه عملیات کامل می‌شود.	
نتیجه کار، طرح کاملی از درگیری صحنه عملیات است.	
بازنگری طرح	مرحله چهارم

ستاد مشترک، نیروهای سه گانه، فرماندهان کل پشتیبانی، و دفتر معاونت سیاسی وزیر دفاع به بررسی طرح‌های درگیری صحنه عملیات می‌پردازند.	
طرح‌های درگیری صحنه عملیات در قالب "خانواده‌ای از طرح‌ها" منسجم می‌شوند.	
"خانواده طرح‌ها" به تصویب رئیس ستاد مشترک می‌رسد.	
طرح‌های درگیری صحنه عملیات به عنوان "خانواده‌ای از طرح‌ها" برای بررسی به دفتر معاونت سیاسی وزیر دفاع فرستاده می‌شود.	
طرح‌های پشتیبانی	مرحله پنجم
در صورت نیاز، طرح‌های پشتیبانی آماده می‌شود.	

هدف توسعه فرآیند چیست؟

چنانچه پیش‌تر گفته شد، هدف طرح درگیری صحنه عملیات «توسعه فرآیندی برای انسجام فعالیتهای درگیری نظامی در سطح جهان است». اما توسعه طرح‌های درگیری صحنه عملیات تنها بخشی از راه حل را در زمینه انسجام فعالیتهای درگیری جهانی و تعقیب استراتژیهای نظامی ملی و امنیت ملی ارائه می‌دهد. آنچه در کل این فرآیند نامشهود می‌باشد مجموعه اصلی یا ساخت و کاری است که انسجام این استراتژیهای ملی را تضمین نموده و طرح درگیری جهانی تمام عیار را آماده می‌سازد که براساس آن می‌توان طرح‌های درگیری صحنه عملیات منطقه‌ای را منسجم کرد.

در بحث پیرامون "ضرورت درگیری" استراتژی امنیت ملی تصریح می‌کند که "محیط امنیتی پیچیده کنونی ایجاب می‌نماید که برای دستیابی به اهداف امنیتی خود، تمامی ابزار قدرت ملی را به طور مؤثر انسجام بخشیم".^(۱۵) اما در حال حاضر تنها شخص رئیس جمهور است که مسئولیت دارد تمامی ابزار قدرت ملی را برپایه استراتژی درازمدت منسجم کند. برای تضمین اینکه ابزارهای قدرت ملی ما «جهت دستیابی به اهداف امنیتی به طور مؤثر انسجام یابند»، چنین نهادی ضروری است. اگرچه این وظیفه می‌تواند در جایگاه یا به شیوه دیگری انجام شود، اما منطقی به نظر می‌رسد که شورای امنیت ملی این نقش را ایفا کند. بسیاری از کارشناسان می‌پندارند که هدف شورای امنیت ملی اجرای سیاست امنیت ملی است. اما به جز در دوران بحران، این شورا در اصل یک مجموعه رایزنی می‌باشد.

عملکردهای اساسی شورا عبارتند از:

- تأمین اطلاعات سیاسی مستقل برای رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور، و مشاور امنیت ملی؛
- طرفداری از سیاست رئیس جمهور؛
- هماهنگی در تدوین سیاست؛
- تأمین مدیریت بحران.

اگرچه شورای امنیت ملی در **تنظیم** سیاست امنیت ملی مشارکت دارد، اما مسئول اجرای سیاست استراتژیکی پایدار نیست. در دوران بحران ملی، شورای امنیت ملی در حال بحران دخالت مستقیم می‌کند و "مسئولیت انجام این وظیفه" را برعهده دارد. به این معنا که طی بحران ملی و به واسطه اختیاراتی که از سوی مقامات فرماندهی ملی واگذار شده است شورای امنیت ملی می‌تواند ادارات یا سازمانها را مکلف سازد که وظایف خاصی را انجام دهند، اطلاعات ویژه‌ای را فراهم نمایند، یا تجهیزات و نیروی انسانی لازم برای اجرای وظایف تأمین کنند.

دکترین مشترک کنونی آمریکا تصریح می‌نماید که «سیستم شورای امنیت ملی شالوده هماهنگی بین سازمانی را در زمینه تدوین و اجرای سیاست امنیتی فراهم می‌سازد». (۱۶) اگرچه شورای امنیت ملی مسئولیت تدوین سیاست امنیت ملی را برعهده دارد، اما در واقع، به طور عمده در دوران بحران برای اجرای سیاست امنیت ملی زمینه‌سازی می‌کند. به سخنی دیگر، اکنون هیچ مرکز واحدی به این منظور تخصیص نیافته است که اجرای یک استراتژی امنیت ملی را در سطح جهان به طور منسجم، متمرکز، و کارآمد از سوی آمریکا تضمین کند.

در اجرای استراتژی ملی کارآمد و منسجم و مبتنی بر دیدگاه استراتژیک، شورای امنیت ملی نباید تنها به تبیین هدایت سیاسی گسترده و اطلاع‌رسانی روزانه به شخص رئیس جمهور در باره رویدادها و بحرانهای جهان بسنده کند. انسجام و هماهنگی دقیق‌تر پایگاههای قدرت ملی - دیپلماتیک، نظامی، اقتصادی و اطلاعاتی - ضرورت دارد. شورای امنیت ملی جایگاهی مناسب برای تضمین این انسجام و هماهنگی است.

نخست، شورای امنیت ملی باید هدایت ویژه و متمرکزتری را در استراتژی امنیت ملی خود تبیین کند. این هدایت باید از آغاز، رهیافت منسجمی را با جزئیات مفصل تعیین نماید

تا انسجام در بالاترین سطح تضمین شود. همان‌گونه که میشل هانلون* پژوهشگر مؤسسه بروکینگز* اظهار می‌دارد، استراتژی امنیت ملی در سال ۱۹۹۸ «به علت نداشتن تمرکز قابل توجه بود».^(۱۷) او در ادامه می‌گوید: «این استراتژی سند خطرناکی است اگر نداشتن تمرکز را به همین اندازه در میان رهبران بلندپایه ارائه دهد».

دوم،^(۱۸) شورای امنیت ملی باید شیوه یا فرآیندی را تبیین کند که به وسیله آن اعضای تعیین شده بر اساس قانون - رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور، وزیر خارجه و وزیر دفاع - برای تضمین اجرای استراتژی در سطح جهان از بازتاب خارجی آگاه می‌شوند. ارایه فراگیر چنین ساخت و کاری خارج از بحث مقاله حاضر است. با وجود این، شیوه یا فرآیندی باید ارائه شود تا انسجام و هماهنگی مؤثر استراتژی درگیری جهانی در میان مجریان اصلی آن تضمین گردد. برای نمونه، با نشریه‌ای دوره‌ای شاید هر شش ماه یکبار، می‌توان اطلاعات لازم درباره وضعیت استراتژی درگیری را در دسترس اعضای مقرر شورای امنیت ملی قرارداد. اداره کنترل تسلیحات و سیاست دفاعی شورای امنیت ملی، ادارات مختلف امور منطقه‌ای شورا، اداره امور اقتصادی بین‌المللی، و دیگر ادارات محوری ستاد شورای امنیت ملی می‌توانند با تلاشی مشترک این نشریه را تهیه کنند. نشریه مورد بحث به طور الزامی رئیس جمهور را دربر نمی‌گیرد، اما به وزیر خارجه و وزیر دفاع امکان می‌دهد تا انسجام و هماهنگی جهانی استراتژیها و اهداف مربوط به خود را ارزیابی کنند. به علاوه، نشریه یا گزارشی این چنین به وزیر خارجه و وزیر دفاع نیاز به تغییر قانون موجود ندارد. اما تغییرات جسورانه‌تر ممکن است اقدام قانونگذاری را ایجاب کند.

در پایان، با توجه به طرح درگیری صحنه عملیات جهانی، شورای امنیت ملی باید اهداف، مقاصد، و اولویتها را تنظیم نماید. این شورا برای تضمین هماهنگی کامل طرح یاد شده با تلاشهای سازمانهای فدرالی که در اجرای آن شرکت خواهند کرد سازماندهی شده است، وزارت خارجه، وزارت بازرگانی، دادگستری، سازمان اطلاعات مرکزی (سیا) از جمله این سازمانها هستند. انسجام و اولویت‌بندی عینی طرحهای درگیری صحنه عملیات منطقه‌ای باید بر اساس معیار و الگویی روشن صورت پذیرد. یک طرح جهانی این معیار را مشخص خواهد کرد. پس از تدوین یک طرح جهانی که به وسیله سازمانهای فدرال مطرح در شورای امنیت ملی هماهنگی و منسجم شده است، وزراء و مسئولان سازمانهای اجرایی فدرال عمده می‌توانند رهنمود تدوین طرح درگیری صحنه عملیات را به سازمانهای مربوطه خود بازتاب

* Michael O'Hanlon

** Brookings Institution

کنند.

این بدان معنا نیست که شورای امنیت ملی باید برکل فرآیند طرح درگیری صحنه عملیات غالب باشد. اما راهی برای متناسب کردن طرح‌های درگیری صحنه عملیات این است که آنها به طور مستقیم به اولویتهای منسجم منطقه‌ای و فراسازمانی با تعاریف مشخص مرتبط شوند. یک طرح درگیری صحنه عملیات جهانی مبتنی بر اهداف ملی روشن و اولویت‌بندی شده که از سوی شورای امنیت ملی تدوین گردیده‌است، رهنمود لازم را برای تصمیم‌گیریهای دشوار بین ابزار و اهداف را ارائه می‌دهد. این طرح می‌تواند ابهام در ساختار طرح‌های درگیری صحنه عملیات منطقه‌ای را کاهش داده و بر انسجام آن بیفزاید.

ضرورت رهنمودی مناسب‌تر

در خلال تنظیم اولیه مفهوم طرح درگیری صحنه عملیات، دفتر وزیر دفاع هرگز تدوین یک طرح درگیری جهانی را در نظر نداشت. اما برای پیگیری منسجم استراتژی نظامی آمریکا بدون توجه به منابع مورد نیاز آن، یک رهیافت جهانی ضروری است. عظمت شگرف این اقدام شاید اجرای آن را بسیار سخت و دشوار نماید. با وجود این، اگر طرح‌های درگیری صحنه عملیات منطقه‌ای به طور منسجم و در سطح جهانی تدوین نشود، در واقع چه نیازی به طرح درگیری صحنه عملیات منطقه‌ای خواهد بود؟ اگر هیچ‌یک از طرفهای نهایی مورد پشتیبانی قرار نگیرند، تلاش برای فرآیند طرح درگیری عملیات چه ثمری دارد؟ اگر یک فرمانده کل طرح خود را تصویب کند، و سپس در قالب "خانواده‌ای از طرحها"^(۱۹) آن را برای بررسی به معاون سیاسی وزیر دفاع ارایه دهد، انسجام چندانی تحقق نمی‌یابد و چنانچه در این بررسی تنها "دو یا سه طرح" برگزیده و برای تصویب به وزیر دفاع ارسال شود، در واقع وقت و انرژی بسیار زیادی برای کسب منفعت جزئی صرف شده‌است. این دلیل دیگری می‌باشد که برخی فرماندهان کل منطقه‌ای طرح درگیری صحنه عملیات را چیزی فراتر از گزارش بوروکراتیک نمی‌دانند، و به یقین از دیدگاه آنها فرآیند طراحی ثمربخشی نیست. هم‌اکنون، "اهداف منطقه‌ای برتر" که در چارچوب "برنامه مشترک توانمندیهای استراتژیک" برای فرماندهان کل تبیین می‌شود، زیربنای طرح درگیری صحنه عملیات را فراهم می‌سازد. در کاربری "اهداف منطقه‌ای برتر" به عنوان مبنای ایجاد طرح درگیری صحنه عملیات دو مشکل اساسی وجود دارد: آنها در طرح درگیری جهانی تلفیق نمی‌شوند، و اغلب مبهم بوده و یا به گونه‌ای مناسب تعریف نشده‌اند.

“اهداف منطقه‌ای برتر” باید از سوی فرماندهان کل مورد بررسی قرار گیرند. این اهداف به عنوان شالوده طراحی درگیری فرماندهان کل باید با دقت زیادی کنکاش و تصویب شوند که سطح تلاش مورد نظر در منطقه را بازتاب می‌کند. اگر شکل‌دهی و تمرکز فعالیت‌های فرمانده کل و نیروی اجرایی آن در حوزه مسئولیت خود هدف طرح درگیری صحنه عملیات باشد، باید به نگرش تأمین شده برای فرمانده کل توجه مناسبی مبذول داشت. مهمتر اینکه اقدام‌های فرماندهان کل باید مورد پشتیبانی دیگر تلاش‌های به عمل آمده در مناطق آنها واقع شود و نیز از آنها پشتیبانی کنند. باید برای تبیین منافع استراتژیکی جهانی مهم آمریکا یک طرح درگیری جهانی تدوین شود، و در غیر این صورت هیچ راهی برای تعیین مهمترین اهداف منطقه‌ای وجود ندارد.

دفتر وزیر دفاع در تعهد اولیه برای تدوین طرح‌های درگیری صحنه عملیات، رهنمودهای زیادی را ارائه نداد زیرا از آن بیم داشت که فرماندهان کل و ستادهای آنها از نوآوری و ابتکار عمل در توسعه طرح‌های خود منع شوند.^(۲۰) اما برخی از فرماندهان کل معتقد بودند که رهنمود اساسی تری مورد نیاز است.^(۲۱) در تعریف دقیقی از درگیری بحث می‌شود که چرا و به چه میزان ماهیت درگیری در محیط پس از جنگ سرد متفاوت است، و مهمتر اینکه چرا مقامات وزارت دفاع مباحث طرح ضروری درگیری صحنه عملیات را به گونه‌ای مناسب مورد بررسی قرار نداده‌اند. علاوه بر این، اجرای اولیه طرح‌های درگیری صحنه عملیات قرار بود که طی دوره‌ای هفت ماهه تکمیل شود اما این مقطع زمانی برای پروژه‌ای با این عظمت کافی به نظر نمی‌رسد.

طراحان نظامی با فرآیند طراحی سنجیده بخوبی آشنا هستند. عامل اصلی این فرآیند، دیدگاه و هدف روشنی است که فرمانده به نیروهای تحت امر خود ارائه می‌دهد. در این رابطه، فرمانده رزمی و ستاد او تفاوتی ندارند. آنها دست‌کم به رهنمودی دقیق در این زمینه نیاز دارند که لازمه طرح درگیری صحنه عملیات چیست و چرا آنها ملزم به تدوین این طرح هستند بویژه با توجه به این که درگیری نظامی ویژگی عملیات نظامی جهانی آمریکا در بخش عمده‌ای از قرن بیستم بوده است. به علاوه، هدف رئیس جمهور و وزارت دفاع را بیشتر می‌توان از اسناد انتشار یافته‌ای مانند “استراتژی امنیت ملی”، “استراتژی نظامی ملی”، “نشریه دفاعی چهار سال یکبار” استخراج کرد. اما دیدگاهی روشن و متمرکز که از سوی وزیر دفاع ارائه شده می‌تواند برای فرماندهان کل و ستادهای آنها مفید باشد بویژه اینکه در فرآیند توسعه طرح درگیری صحنه عملیات، این نخستین دست‌اندازی به شمار می‌آید.

تحقق انسجام منطقه‌ای و جهانی

چنانکه گفته شد، پس از تدوین طرح‌های درگیری صحنه عملیات به وسیله فرماندهان کل رزمی منطقه‌ای، برای بررسی در اختیار ستاد مشترک، نیروهای چندگانه، فرماندهان کل پشتیبانی، و دفتر معاون سیاسی وزیر دفاع قرار می‌گیرند. چون هر طرحی متعلق به فرمانده کل است و تنها او حق تصویب دارد، می‌تواند پیشنهادهای ارائه شده از سوی سازمانهای بررسی کننده را نادیده بگیرد. بنابراین، هرگونه تلاشی برای انسجام طرح در سطح ملی، بدون مداخله وزیر دفاع بی‌نتیجه خواهد بود.

اگر ستاد مشترک، دفتر وزیر دفاع، نیروهای سه‌گانه، و دیگر ارگانها (مانند وزارت خارجه) که در اجرای سیاست درگیری دخیل هستند در اقدامهای اولیه مشارکت نمایند، فرآیند تدوین طرح درگیری صحنه عملیات مؤثرتر خواهد بود. برای تضمین انسجام طرح‌های درگیری صحنه عملیات منطقه‌ای از چشم‌انداز ملی و جهانی، آنها باید نوعی رهنمون مقدماتی را در این فرآیند و نتیجه کار ارایه دهند. این بدان معنا نیست که فرماندهان کل باید تحت کنترل و مدیریت دقیقی باشند یا اینکه سیاست "همه را با یک چوب راندن" مطلوب است. اما اگر طرح‌های درگیری صحنه عملیات از انسجام کافی برخوردار نباشد، این احتمال وجود دارد که سیاست درگیری جهانی آمریکا به شیوه‌ای ناهماهنگ دنبال شود. هنگامی که یک طرح درگیری صحنه عملیات برای بررسی و تلفیق در "خانواده‌ای از طرحها" ارسال می‌گردد، در واقع یک عمل انجام شده و بازگشت‌ناپذیر است.

همچنانکه استراتژی امنیت ملی جدید آمریکا اعلام می‌دارد، موفقیت هر استراتژی منوط به کاربرد تمامی ابزارهای قدرت آمریکا - دیپلماتیک، نظامی، اقتصادی و اطلاعاتی - است. اگر کاستیهای موجود در انسجام این استراتژی در سطح ملی رفع شود، در انسجام مناسبتر استراتژیهای امنیت ملی و نظامی ملی در سطح منطقه‌ای بهبود بیشتری حاصل می‌گردد. همچنین، هماهنگی در تدوین طرح‌های درگیری صحنه عملیات می‌تواند سازنده باشد. برای نمونه، به طور معمول مقامات بلندپایه از وزارت دفاع، نیروهای مسلح و وزارت خارجه دیدار می‌کنند که به ایجاد تعهدات در خارج از حوزه فرمانده کل منجر می‌شود. این امر تعهداتی را ایجاد می‌نماید که فرمانده کل نمی‌تواند آنها را اجرا کند، در نتیجه انتظارات برآورده نمی‌شود و اعتبار فرمانده کل و ایالات متحده کاهش می‌یابد. فعالیتهای درگیری نظامی آمریکا برای کشورهای در یافت‌کننده بسیار اهمیت دارد. اقدامی

نه چندان مهم مانند بازرسی و تفتیش کشتیهای بی طرف در کشوری کوچک بسیار قابل توجه است. بازرسی کشتیها به وسیله نیروی دریایی آمریکا می تواند برای رهبری و مردم آن کشور ایجاد اعتبار کند، و نیز منافع اقتصادی فراوانی را برای اقتصادهای محلی به ارمغان آورد. هرگونه بازرسی طراحی شده کشتیها که بی ثمر باشد، نه تنها برای نیروی دریایی بلکه برای فرمانده کل منطقه ای (که همواره مسئولیت منطقه را برعهده دارد) و ایالات متحده بسیار زیانبار است.

این امر در دیدارهای دیپلماتیک نیز مصداق دارد. برخی از فرماندهان کل با فرماندهان مأموریت جنگی آمریکا در هریک از کشورهای داخل قلمروی آنها تبادل نظر می کنند، در حالی که در دیگر موارد توزیع اطلاعات بیشتر و مشورت واقعی کمتر انجام می شود. نتیجه نهایی این که در برخی موارد به جای تعقیب سیاست خارجی آمریکا به شیوه ای هماهنگ، تلاشهای نظامی و دیپلماتیک ایالات متحده انسجام خود را از دست می دهد، در نتیجه شکل دهی نهایی محیط برای منافع جهانی آمریکا و متحدین چندان مؤثر نخواهد بود. برای افزایش کارایی طرحهای درگیری صحنه عملیات، هماهنگی و انسجام واقعی در میان تمامی سازمانها و وزارتخانه های ضرورت دارد که سیاست خارجی را در منطقه ای خاص تعقیب می کنند، و تفاوتی بین وزارت خارجه، وزارت دفاع یا دیگر ارگانها نیست.

تأمین بودجه درگیری

در دوران گذشته، فرماندهان کل باید منابع گوناگونی را برای پشتیبانی از فعالیتهای درگیری نظامی تخصیص می دادند. یکی از ابعاد فرآیند طرح درگیری صحنه عملیات که بهبودی آن بسیار دشوار است تثبیت و شناسایی یک یا چند منبع تخصیص یافته می باشد که فرماندهان کل براساس آن بتوانند عملیات درگیری را طراحی و اجرا کنند.

فعالتهای درگیری به وسیله ارگانها و یگانهای تابعه مختلف در حوزه مسئولیت فرمانده کل اجرا می شود که هریک بودجه اختصاصی خود را دارد. در نتیجه، برای فرمانده کل بسیار دشوار است و نیز هیچ گونه تضمینی وجود ندارد که بتواند فعالیتهای درگیری را برای پنج سال آینده طراحی کند. برای نمونه، یک تمرین نظامی دوجانبه و کم و بیش ساده ممکن است از چهار یا پنج منبع مربوطه تغذیه شود. حذف یکی از این منابع می تواند کل تمرین را بی نتیجه سازد. تغییر مفیدی به تازگی رخ داده که فرآیند توسعه طرح درگیری صحنه عملیات با سیستم طراحی، برنامه ریزی و بودجه بندی مرتبط می شود. این مهم به فرماندهان کل امکان

می‌دهد که میزان دسترسی به بودجه لازم برای طراحی و اجرای فعالیتهای درگیری آینده را بهتر پیش‌بینی کنند.

فرماندهان کل درحال حاضر برای غلبه بر مشکل نبود بودجه تخصیصی درگیری می‌کوشند. برای نمونه، فرماندهی اقیانوس آرام یک گروه کاری درگیری را به عنوان نهادی برای حل مسائل سیاسی و تأمین بودجه تشکیل داده‌است، و دیگر فرماندهی‌ها، مانند فرماندهی جنوب بودجه‌هایی را حفظ می‌کند تا ابزار لازم برای فعالیتهای درگیری تضمین شود.

همانگونه که یکی از افسران ارشد ستاد ابراز نمود، عملیات درگیری به لحاظ تأمین پرسنل و تجهیزات بسیار کم هزینه است. بودجه درگیری برای تمامی فرماندهان کل طی یک سال با تدارک یک فروند کشتی یا هواپیمای چند میلیون دلاری برابری می‌کند، در نتیجه اگر از تدارک یک فروند از آنها کاسته شود، کل بودجه درگیری مورد بحث تأمین می‌گردد. (۲۲) مشکل اصلی این است که فرماندهان کل بودجه ویژه‌ای ندارند که با استفاده از آن از استراتژی درگیری ملی پشتیبانی کنند. تمامی منابع بودجه‌ای از نیروهای سه‌گانه و "یادداشتهای عینی برنامه" آنها سرچشمه می‌گیرد. برای تمربخشی طرحهای درگیری صحنه عملیات، باید منابع بودجه‌ای ویژه‌ای را در اختیار فرماندهان کل قرار داد تا استراتژی تعیین شده را طراحی و اجرا کنند.

سوابق تاریخی

چون فرآیند طرح درگیری صحنه عملیات در ژانویه ۱۹۹۸ آغاز شد، نمونه‌های تاریخی وجود ندارد که شکست طرحی از این نوع را به علت عدم تمرکز یا انسجام جهانی به وضوح نشان دهد. اما نمونه‌هایی از سازمانهای فدرال مهم وجود دارد که بر عدم هماهنگی آنها در تعقیب یک هدف یا سیاست ملی دلالت می‌کند. یکی از این نمونه‌ها تلاش آمریکا برای گفتگو در زمینه پایان بخشیدن به بدترین جنگ اروپا در (یعنی جنگ در یوگسلاوی سابق) در اواخر قرن بیستم بود.

از همان آغاز کار، تلاشهای وزارت دفاع و وزارت خارجه آمریکا هماهنگ و منسجم نبود. در واقع، در برخی موارد آنها با یکدیگر تضادی مستقیم داشتند. مأموریت حل و فصل مسالمت‌آمیز جنگ بالکان با "یازده مورد اختلاف نظر اساسی بین وزارت خارجه و رئیس ستاد

مشترک" روبه‌رو بود.^(۲۳) محل استقرار ستاد نیروی اجرایی، جابجایی نیروهای حافظ صلح آمریکا، و تداوم بمباران مواضع صربها همزمان با تلاش گروه مذاکره‌کننده برای دستیابی به راه‌حلی در عرض ۱۱ ساعت، از جمله موضوعات مورد اختلاف بین وزارت دفاع و وزارت خارجه بود.^(۲۴) با وجود این‌گونه اختلاف نظرها، تلاشهای خستگی‌ناپذیر گروه مذاکره‌کننده آمریکا سرانجام به توافق دست یافت.

می‌توان استدلال کرد که اختلاف بین وزارتخانه‌های مهم قوه مجریه، گسترش مناسبی از موازنه قدرتها به شمار می‌آید، که بررسی کامل مسائل و ارائه بحثها و استدلالهای مربوط به وضعیتی خاص را تضمین می‌نماید. اما این اختلاف، نقش میانجیگری آمریکا را در توافقیهای نهایی پیمان دیتون تقویت نکرد. به علاوه، باید اعتراف نمود که رویکردی متحد به یک بحران، بویژه با استفاده از گفتگو می‌تواند بهترین فرصت را برای حل و فصل موفقیت‌آمیز آن فراهم آورد.

سخن پایانی

در استراتژی امنیت ملی ایالات متحده، درگیری اصلی بنیادین به شمار می‌آید. در اجرای این استراتژی، نیروهای مسلح آمریکا همچنان نقش محوری را ایفا خواهند کرد و نیز تعهد آنها نسبت به متحدین پایدار خواهد ماند، زیرا این امر همواره انگیزه نظامی مطلوبی را برای افزایش همکاری با متحدین عینی و متحدین احتمالی ایجاد کرده‌است. آمریکا در تعقیب استراتژی ملی خود، باید برای شکل‌دهی محیط بین‌الملل، واکنش به بحرانها و آماده‌سازی برای آینده، به گونه‌ای مؤثر از منابع موجود بهره‌گیرد.

"طرحهای درگیری صحنه عملیات" می‌تواند ابزاری ثمربخش برای تضمین این مهم باشد که ارتش آمریکا فعالیتهای درگیری را به گونه‌ای مؤثر و کارآمد دنبال می‌کند. اما آنها بارویه و کاربرد کنونی خود، چیزی فراتر از گزارشهای بوروکراتیک بی‌ثمر نیستند. اگر انسجام امنیت ملی در سطح ملی افزایش یابد، طرحهای درگیری صحنه عملیات می‌توانند از استراتژی نظامی ملی و امنیت ملی پشتیبانی مؤثرتری به عمل آورند. به علاوه، انسجام آنها در وزارت دفاع و در هر منطقه می‌تواند و باید به گونه‌ای قابل توجه بهبود یابد. وزارت دفاع باید تضمین کند که تمامی طرحهای منطقه‌ای پشتیبان طرحی جهانی هستند، و فرماندهان کل باید تضمین نمایند که طرحهای آنان پشتیبان استراتژی امنیت ملی و استراتژی نظامی ملی است. برای تحقق این مهم، فرماندهان به رهنمودی روشن از سوی وزارت دفاع و نیز منابع مالی کافی

طرحهای درگیری صحنه عملیات: ابزار استراتژیک ۱۷ _____

برای طراحی و اجرای استراتژیهای خود نیاز دارند.

یادداشتها:

نویسندگان از همکاری بخردانه کاپیتان دیرک دیوریل، و فرمانده یوجین "تری" ابراین، که پرسنل نیروی دریایی ایالات متحده هستند، در تهیه مقاله حاضر تشکر و قدردانی می‌کنند. دکتر توماس داریل یانگ عضو مؤسسه مطالعات استراتژیک در دانشکده جنگ ارتش آمریکا نیز سرمقاله‌های مفیدی را ارائه داده است. همچون دیگر مقالات "Parameters"، دیدگاه‌های ارائه شده در مقاله حاضر مربوط به نویسندگان آن است؛ این دیدگاهها الزاماً سیاست یا موضع رسمی دانشگاه هاروارد، وزارت دفاع، اداره ارتش، یا هریک از سازمانهای دولت آمریکا را بازتاب نمی‌کنند.

سپهبد رولف استینگ رئیس دایره ارزیابیها، بخش دکترین، مرکز جنگ مشترک، فرماندهی نیروهای مشترک آمریکا در سافالک، ویرجینیا می‌باشد. او پیش از این فرمانده گردان یکم، توپخانه صحرائی بیست و هفتم در آلمان بوده و در نیروی رزمی موشک هاوک در آلبانی در مه / ژوئن ۱۹۹۹ خدمت کرده است. او همچنین به عنوان افسر رابط با ارتش ایتالیا و به عنوان افسر آموزش و عملیات S-3 در تیپ توپخانه صحرائی آمریکا، گردان توپخانه صحرائی آمریکا، و گردان "آلپینی" (Alpini) (پیاده نظام کوهستانی) ارتش ایتالیا خدمت نموده است. او که فارغ التحصیل دانشکده فرماندهی و ستادکل و آکادمی نظامی آمریکا می‌باشد، کارشناس ارشد مطالعات اروپای غربی از دانشگاه ایندیانا و در سالهای ۹۹-۱۹۹۸ عضو ارشد دانشکده نیروهای مسلح در دانشگاه هاروارد بوده است.

سرهنگ برین تاربت که عضو نیروی گارد ملی زمینی می‌باشد، یکان سوارزهی ۹۷، تیپ اطلاعات نظامی ۳۰۰، و گردان اطلاعات نظامی ۱۴۲ را در گارد ملی یوتا فرماندهی کرده است. او حکم خود را به واسطه برنامه دوره آموزش افسران احتیاط در دانشگاه دولتی یوتا دریافت نموده، و در سال ۱۹۷۳ به درجه کارشناسی در علوم سیاسی، مدیریت بازرگانی و آلمان نایل شده است. او در سال ۱۹۷۸ پس از یک دوره ارتش کادر، درجه دکترای حقوق راز دانشگاه یوتا دریافت نمود. او همچنین در سالهای ۹۹-۱۹۹۸ عضو ارشد در دانشکده نیروهای مسلح در دانشگاه هاروارد بوده است. سمت غیرنظامی او ریاست اداره مالیات و درآمد وابسته به دفتر دادستان ایالت یوتا می‌باشد.

- 1- Representative Ike Skelton, "International Engagement - Why We Need to Stay the Course", US Congress, *Congressional Record*, 105th Cong., 2d sess., 5 October 1998, 144, No.137, H9514.
- 2- US Joint Chiefs of Staff, *Theater Engagement Planning* CJCS Manual 3113.10 (Washington : GPO, 1 February 1998), p.1.

- 3- Section 108 (50 USC 404a), National Security Act of 1947 as amended by Public Law 99-433, Department of Defense Reorganization Act of 1986, Section 104 (b) (3 & 4).
- 4- Robert Holzer, "Experts Slam National Security Strategy", *ArmyTimes*, 23 November 1998, p.26.
- 5- George Bush, *National Security Strategy* (Washington : The White House, January 1993).
- 6- William J. Clinton, *A National Security Strategy for a New Century* (Washington : The White House, October 1995).
- 7- William J. Clinton, *A National Security Strategy for a New Century* (Washington : The White House, October 1998).
- 8- John M. Shalikashvili, Chairman, US Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy: Shape, Respond, prepare Now : A Military Strategy for a New Era* (Washington : GPO, 1997).
- 9- Interview with Brigadier General John Reppert, USA Ret., 12 November 1999, Harvard University, Cambridge, Mass.
- 10- Interview with Michelle Flournoy, National Defense University, Washington, D.C., 17 November 1998.
- 11- CJCS Manual 3113.01, p.CL-2.
- 12- Interview with Michelle Flournoy, Harvard University, Cambridge Mass., 12 March 1999.
- 13- CJCS Manual 3113.01, p.A-2.
- 14- Interview with Captain Peter Leenhouts, OSD Strategy and Requirements, Washington, D.C., 16 November 1998.
- 15- CJCS Manual 3113.10, p.1.
- 16- US Joint Chiefs of Staff, *Interagency Coordination During Joint Operations*, Joint Publication 3-08 (Washington : GPO, 1996), p.vi.
- 17- Holzer, p.26.
- 18- *Ibid.*
- 19- CJCS Manual 3113.01, p.B-6.
- 20- Leenhouts interview.
- 21- Interview with Brigadier General John F. Goodman, USMC, Chief of Staff, US Southern Command, 9 December 1998, by Commander Eugene O'Brien, National Security Fellow, Harvard University.

22- *Ibid.*

23- Richard Holbrooke, *To End A War* (New York : Rondon House, 1998), pp.220-21.

24- *Ibid.*