

ריצ'רד ניקסון, לעומת ג'ונסון, דאג לנצל את סמכויותיו כדי ליצור שיטת-עבודה המחייבת טיפול של הבית הלבן בשאלות הגדולות והחשובות עוד בטרם סוכמו הדרכים לפעולה אפשרית והאמצעים הדרושים לכך. ככלל, גישתו של ניקסון היא, כי על הממשל להבטיח תחילה את האמצעים, ורק לאחר מכן לבצע את פעולותיו, דבר המעניק לו את היכולת לנהל מדיניות ללא לחצים מבפנים (קיצוץ באמצעים) ואת הכושר להפעיל לחצים כלפי חוץ (שליטתו על האמצעים — כמו, לדוגמה, אשראי לסיוע צבאי). בכדי ליצור את תהליך העבודה הנוח לו, החדיר ניקסון את שיטת הריכוזיות, בקבעו שני מרכיבים עליונים: האחד לבחינת תיקי העבודה ודיון בדרכי הפעולה האפשריות והאמצעים הדרושים — המועצה לביטחון לאומי, והאחר לקבלת ההחלטות — הבית הלבן.

דרכן של החלטות נאורה



ב-20 בינואר 1969 החל ריצ'רד ניקסון בכהונה בת 4 שנים כנשיאה של המעצמה החזקה ביותר בעולם. היה זה, ללא ספק, היום הגדול ביותר, אך גם הקשה ביותר, בחייו של ניקסון. ריכוז הסמכויות בידיו של נשיא ארה"ב הוא, לכאורה, גורם מקל לביצועו של התפקיד, אך תחושת האחריות של האדם, שעליו מוטל לנהל הן את ענייניה הפנימיים של האומה האמריקנית, הן את מערכת החוץ הביטחון שלה, על ההשפעה המכרעת הנודעת להם לגבי עתידם וגורלם של היחסים בין עמי תבל — מהווה עם זאת, אחד המרכיבים העיקריים של תהליך קבלת ההחלטות בבית הלבן.

משהגיעה שעתו של ניקסון להיות נשיאה של ארה"ב, העמידהו יועציו על הצורך בשינוי תהליך קבלת ההחלטות של הנשיא. עצות אלה מצאו הד אצל ניקסון, אשר בעקבות ניסיונו כסגן-נשיא בתקופת אייזנהאואר ייחס חשיבות מכרעת לחיזוק השליטה בידי הבית הלבן, מה גם שבתקופת קנדי הותאמו המוסדות העיקריים (הפנטגון, משרד החוץ והסוכנות המרכזית לבין) ואמצעי-החקשורת לצורך זה. ניקסון ויועציו ביקרו קשה את שיטות עבודתו של לינדון ג'ונסון, הנשיא הקודם, ואת התהליך שקבע לקבלת החלטות.

לינדון ג'ונסון השקיע שעות-עבודה רבות לקיום מגע תכוף וישיר עם דרגי-הביניים של ממשלו, לרבות דרג המומחים. הוא קבע תהליכים של עבודה במסגרת ועדות בין-משרדיות בראשותו של השר הנוגע לנושא הנדון, כלומר, יצר מרכיבים אחדים של קבלת החלטות, שאת הוצאתן לפועל התנה באישורו. לצורך זה קיים פורום-התיעצויות עם השר הנוגע בדבר, או אף עם הוועדה שמונתה לספל בנושא שהובא

לאישורו. שיטה זו, לדעת הנרי קסינג'ר, יועצו של ניקסון לביטחון לאומי, הסירה אמנם מוקדים רבים של סכסוכים בין משרדיים ובין-מוסדיים, אך חולשתה בכך שהעתיקה את עיקר המשקל בקביעת המדיניות לידי השרים, כשתפקיד הנשיא הצטמצם בבחירת דרך-הפעולה הנבחרת, או האלטרנטיבית, הנראית לשר הנוגע בדבר ולוועדה שעבדה בפיקוחו. על פי החוקה האמריקנית, הנשיא הוא שמנהל את מדיניות האומה. לצורך זה עומדים לרשותו בממשל מן הצד האחד, המשרד המבצע של הנשיא — המורכב מקבוצת יועצים ומומחים, ומן הצד האחר, הזרוע המבצעת, המורכבת ממחלקות המדינה (מיניסטריונים) שבראשיהן עומדים מזכירי-המדינה (השרים). הנשיא זכאי למנות אישית את חבר יועציו למטה המבצע של הנשיא, או כפי שנוהגים לכנותו „הבית הלבן“, ואת מזכירי-המדינה הממונים על המחלקות המיניסטריטיות השונות.

ריצ'רד ניקסון, לעומת ג'ונסון, דאג לנצל את סמכויותיו כדי ליצור שיטת-עבודה המחייבת טיפול של הבית הלבן בשאלות הגדולות והחשובות עוד בטרם סוכמו הדרכים לפעולה אפשרית והאמצעים הדרושים לכך. ככלל, גישתו של ניקסון היא, כי על הממשל להבטיח תחילה את האמצעים, ורק לאחר מכן לבצע את פעולותיו, דבר המעניק לו את היכולת לנהל מדיניות ללא לחצים מבפנים (קיצוץ באמצעים) ואת הכושר להפעיל לחצים כלפי חוץ (שליטתו על האמצעים — כמו, לדוגמה, אשראי לסיוע צבאי). בכדי ליצור את תהליך העבודה הנוח לו, החדיר ניקסון את שיטת הריכוזיות, בקבעו שני מרכיבים עליונים: האחד לבחינת תיקי העבודה



האם נבחר רוג'רס להיות שר החוץ של ארה"ב לא על-מנת לקבוע את קוויה של מדיניות-החוץ האמריקנית, אלא כדי לבצע נאמנה את מדיניות-החוץ של ריצ'רד ניקסון?

ויליאם רוג'רס

כליות, יחס הטובע את חותמו על תהליכי קבלת ההחלטות של הבית הלבן, ועל כושרו של הנשיא להכריע באורח עצמאי בענייני חוץ וביטחון. מירב המאמצים של הממשל הנוכחי, כולל הפוליטיים, מושק-עים, אפוא, בניסיונות לפתור את הבעיה הפיננסית, ומידת ההצלחה ביעד זה קובעת ומורגשת לגבי החלטותיו של הממשל בסוגיות בתחומי האסטרטגיה המדינית וה-צבאית בשנתיים האחרונות. דברים אלה יפה כוחם לגבי השאלות הכבדות של מירוף-החימוש האסטרטגי, כמו ביחס לעמדותיה ומהלכיה של ואשינגטון בבעיות מוקד עולמיות ואזוריות שונות, בעיקר שעה שמרחב-התמרון לקביעת עדיפויות מול יריב (ברה"מ וסין במיוחד) ההולך ומתעצם בצעדי ענק — צר למדי, נחמתו העיקרית של הממשל הרפובליקני, ומקור גמישותו המדינית, נובעים מן העובדה שגם יריביו העיקריים — מנהיגי הקרמלין — שרויים באותה מצוקה של לחצים, קרי — הדרישות הבלתי נדלות של עידן החלל והגרעין ממשאבי-האוצר המוגבלים. מעבר לשיקולים הפיננסיים גרידא, שואפת עדיין דעת-הקהל האמריקנית להמשיך ול-החוץ בעמדת הבכורה של ארה"ב במ-ערכת הבין-לאומית ובחלל. ככל שמצליח הנשיא להמחיש את דבקותו במטרה זו, כן רבה הצלחתו לקבל את ברכתם של מממני פעילותו (הקונגרס), המתבטאת בעיקר באישור תקציבים להזנת מהלכיו והכרעותיו. אולם, לעיני כל עדיין נותרה השאלה, מה תהיה תגובת הממשל אם כוונתה של ארה"ב להשתחרר בדרכים תוקפניות ממעורבותה הצבאית בריאט-נאם תעמודנה בפני מבחן קשה, או אם יוצב לפתע אתגר חמור בפני היוקרה האמרי-קנית במזרח-התיכון, או במוקד אחר של מאבק כוח בין-מעצמתי. על אף הכל,

ריצ'רד ניקסון היטיב לדעת, כי על-מנת להשלים בהצלחה את תקופת כהונתו הרא-שונה כנשיא, ולא כל שכן כדי להיבחר לקדנציה נוספת, הכרחי שהפתרונות שימ-צא לבעיות-המוקד של המדיניות האמרי-קנית יהיו, מן הצד האחד, אובייקטיביים והולמים את האינטרסים הבסיסיים של ארה"ב, ויענו, מן הצד האחר, על הציפיות של הרצון הלאומי האמריקני. הנחתו הב-סיסית של ניקסון ביום היבחרו לנשיאות היתה, כי אזרחי ארה"ב נואשים ממעורבו-תה הישירה והיתרה של ארצם במוקדי-סכסוך חיצוניים, ומצפים על כן מממשלו, כי יתרום בטיפול בבעיותיה הבורערות וה-חמורות של החברה האמריקנית מבית. לשם כך שאף ניקסון להגשים בשנות ה-70 את אשר לא הצליחו קודמיו לעשות מאז תמה מלחמת-העולם האחרונה. לצורך זה ציפו, כי יסטה מן המטרה הנשגבת שאיפיינה את מדיניות-החוץ האמריקנית במחצית-יובל השנים שקדמו לבחירתו — אמריקה כמשליטה סדר בעולם כולו ודר-אגת כי יכובד על-ידי כל יתר מדינות תבל, ויפנה לעבר מטרה צנועה יותר — בהתאם לאשר מסוגלות דעת-הקהל הפ-נימית, העוצמה הצבאית והיכולת הפי-ננסית של ארה"ב לשאת. במלים אחרות נראה היה כי ניקסון ישתדל לצמצם את מעורבותה הצבאית של ארה"ב בזירות-המאבק החיצוניות ויטיל את כובד-העשיה במוקדי המתחות בעולם — למעשה — על הכוחות המקומיים, שיסתפקו בסיוע אמריקני, ואולם שאלת הסיוע אינה קלה כלל ועיקר.

עם התפתחותו של הממשל הרפובליקני התבהרות דעותיהם של האישים המרכ-זיים בו, מסתברת יותר ויותר מידת הח-שיבות שמייחס הבית הלבן לשאלות הכל-

ודיון בדרכי הפעולה האפשריות והאמצ-עים הדרושים — המועצה לביטחון לאומי, והאחר לקבלת ההחלטות — הבית הלבן. משקלן הרב של המשימות המוטלות על נשיא ארה"ב, מחייב את ניקסון לבחור בקפדנות את חבר יועציו, ובכירי הממשל הסוכבים אותו, הצריכים להיות ניהנים בשתי תכונות בסיסיות: אמינות ונאמנות. ארבעה הם האישים החשובים ביותר המ-ייעצים כיום לנשיא ניקסון:

פרופ' הנרי קסינג'ר, ויליאם רוג'רס, מליון לירד וג'ון מיטשל. מתווספים להם בפתרון מעשי של בעיות מרכזיות מנהל הסוכנות המרכזית לביון, ריצ'רד הלמס, ויר'ר ועדת ראשי המטות המשולבת — הגנרל אירל וילר. לכאורה, שזה — פחות או יותר — מעמדן של השישה, בפורום המסורתי המ-צומצם, המכונה „פורום סעודות הצהרים של ימי שלישי". כל השישה יחד מהווים את הוועד המבצע של המועצה לביטחון לאומי.

אין להתעלם גם ממשקלה של אישיות שביעית, אליוט ריצ'רדסון, עוזרו לשעבר של ויליאם רוג'רס והמכונה „איש הפנים של ניקסון", בטיפול בשאלות חוץ וביט-חון. ריצ'רדסון אינו נמנה אמנם רשמית על חבריה הקבועים של המועצה לביטחון לאומי, אך כשזו עוסקת בבעיות עקרוניות אין הוא נעדר משיבותיה ודיוניה.

רשמית, טוענים כי אין מחלוקת דוקטרי-גרית בין מעצבי האסטרטגיה הדיפלומטית של הנשיא ריצ'רד ניקסון, וכי בכירי הי-ר-עצים והאחראים בממשל הרפובליקני ידר-עים בגישתם ה„פרגמטית" לטיפול בבעיות החוץ והביטחון. אך ברור לכל, כי כאשר מדובר בפרגמטיות, המשמעות המתבקשת היא היעדר אחדות-דעות באשר לדרכי הטיפול בשאלות הבורערות ולמהלכים הדרושים.



ניקסון מתיחס אל קיסינג'ר כאל „יד ימינו“, בעיקר בשאלות הביטחון הלאומי ומדיניות החוץ. קיסינג'ר משמש לניקסון יועץ בכיר, מפליא ביעילותו, בהיר בדעותיו והמסוגל להעטות את גישתו של הנשיא, שלעיתים אינה פופולרית, במעטה פילוסופי-פוליטי מסביר-אוזניים.

פרופ' הנרי קיסינג'ר

מצא קיסינג'ר בריצ'רד ניקסון הבנה לרוחו ולמחשבותיו, ועוד בטרם היה ניקסון מועמד לנשיאות נקשרו ביניהם יחסי ידידות. ניקסון מתיחס אל קיסינג'ר כאל „יד ימינו“, בעיקר בשאלות הביטחון הלאומי ומדיניות החוץ. קיסינג'ר משמש לניקסון יועץ בכיר, מפליא ביעילותו, בהיר בדעותיו, והמסוגל להעטות את גישתו של הנשיא, שלעיתים אינה פופולרית, במעטה פילוסופי-פוליטי מסביר-אוזניים, עד כי החלטה לפלוש לקמבודיה או ללאוס מתקבלת בארה״ב כ„תרופה למען השלום“.

שתי בעיות עיקריות מעסיקות את קיסינג'ר — מלחמת ויאט-נאם (דרום-מזרח אסיה) והגבלת החימוש הגרעיני (שיחות SALT). ישנם הטוענים, כי לאחרונה הועבר לידיו גם הטיפול המנחה בשאלת המזרח-התיכון. עם זאת יוזכר, כי פרופ' קיסינג'ר אינו אלא הוגה דעות המשמש כיועץ לנשיא, ומינויו לתפקיד זה נובע מכישרויו ומהתאמתו לגישתו המחשבתית-פוליטית של ניקסון.

ידידיו הוותיקים והקרובים של ניקסון הם שר-החוץ ויליאם רוג'רס ושר הסעד אל-יוט ריצ'רדסון. בעוד שריצ'רדסון נחשב לאיש החזק בעניינים הפנים-מפלגתיים והפנים-אמריקניים, ובשל כך רואים אותו כ„איש הפנים“ של הנשיא, הנה רוג'רס הוא איש-אמונו של הנשיא עוד מימי כהונתם יחד בשירות הנשיא אייזנהאואר. עם זאת, כך מרבית להתלחש בואשינגטון, נבחר רוג'רס להיות שר החוץ של ארה״ב לא על-מנת לקבוע את קוויה של מדיניות החוץ האמריקנית, אלא כדי לבצע נאמנה את מדיניות-החוץ של ריצ'רד ניקסון.

יצויין כי כאשר נתמנה רוג'רס להיות שר החוץ הרבו לדבר בחוגי הממשל על המחלוקת שתשרור בינו לבין יועצו של הנשיא, הנרי קיסינג'ר. שמועות אלה נפוצו

ויתכן גם שלא להבליט יתר-על-המידה את השתייכותו למיעוט היהודי. זאת בעיקר משום שהוא מאמין, כי יהא לרועץ אם יועצו הקרוב של הנשיא למדיניות חוץ וביטחון ישמש כיעד לביקורת ולפורקן של רגשות. לא היה קל כלל ועיקר, למהגר גרמני צעיר ממוצא יהודי להפוך לסטודנט אמריקני על כל הסממנים החיצוניים האופייניים לנוער בניו-יורק. אולם, כבר מלכתחילה בלטה אישיותו של קיסינג'ר, ושירותו הצבאי בתקופת מלחמת-העולם השנייה הוא שהביא לתמורה באופיו והפך את האנס, הנער היהודי המדוכא מאירופה, להנרי האמריקני, המשולב היטב בחברה בארה״ב. היסודות שאיפיינו את אישיותו — מרץ, משמעת ושלמות מחשבתית וביצועית — העלוהו בסולם המחקר האקדמי. הוא שירת בצבא כקצין מודיעין והשתחרר בדרגת סרן, ומאז לא הניח לנושאים הצבאיים, שבהם עסק בתחום הניתוח האסטרטגי. את לימודיו בהרווארד סיים בהצטיינות והוכתר בתואר דוקטור בשנת 1954, אך לא נתקבל בתחילה כמרצה במכללה זו. לאחר פרסום ספרו החשוב הראשון, „נשק אטומי ומדיניות-חוץ“, נפתחו לפניו שערי הפנטגון, ובו הועסק במשרה חלקית כיועץ-מומחה. באותה תקופה הכיר את נלסון רוקפלר, שהעסיקו בניהול המכון למחקר ולהוצאה לאור של „האחים רוקפלר“, ובו פירסם את ספרו הידוע, „הכרת הבחירה“, המתריע מפני ההפשרה בין מזרח ומערב באירופה. במשך הזמן טיפס בחברה האוניברסיטאית-הפוליטית, נעשה פרופסור במכללת שיקאגו ואחר-כך בהרווארד, וקשר קשרים אישיים עם אנשי צמרת. הוא שירת את אייזנהאואר כמומחה היה מועמד לשרת כיועצו של קנדי — אך הדבר לא יצא אל הפועל עקב הניגודים בין דעותיהם בשאלת גרמניה. בהיותו שמרן ופסימיסט,

נוטים להתייחס אל ניקסון, בהסתמך על עברו, כמתנגד חריף להתפשטות סובייטית, ומסיקים כי הכרעותיו במקרים כאלה תהיינה תוקפניות. הוא נחשב לאיש נוקשה, המרבה לעסוק במבחן כוונות בטרם יחליט לנקוט בקו זה או אחר, דבר היוצר לעתים הרגשה של חוסר-יכולת להחליט. ואולם, משהחליט — מקפיד ניקסון, כי החלטתו תוצא לפועל במהירות ובתקיפות. האטיות שבה מתקבלת החלטה והמהירות שבה היא מתבצעת יוצרות, לדעת הממשל הרפובליקני, מידה של „חוסר ודאות“ לגבי כוונות ארה״ב, ומקשות על הצד שכנגד לקבל החלטות ולהגיב על המהלכים האמריקניים.

קבוצת שבעת האישים הסובבים את הנשיא ריצ'רד ניקסון, הם אלה הצריכים לסייע בידו למלא את תפקידו כבד האחריות. לכל אחד מהם, פרט לפרופ' הנרי קיסינג'ר, יש במקביל תפקיד מבצעי נוסף. הנרי קיסינג'ר הוא לעומתם, איש שאינו נושא, לכאורה, באחריות ביצוע. כלל ידוע הוא כי כל מנהיג מדינה, ובעיקר בארה״ב זקוק לנוכחותו של יועץ בכיר בסמוך אליו — אדם שהוא, בדרך כלל, משכיל ממנו ובקיא בבעיות הסבוכות של יחסי הכוחות הבין-מעצמתיים, וכמובן גם במרכיביהם של הסכסוכים המקומיים והאזוריים המשימים זירה למאבק בין מעצמות-העל.

קיסינג'ר ממלא תפקיד זה ליד ניקסון מאז נכנס האחרון לכהונתו כנשיא. לפחות באותה מידת-הצלחה כשל מק-ג'ורג' באנדי לפניו בימי ג'ון קנדי וג'ונסון, וכשל וולטר רוסטו בשנות שלטונו האחרונות של לינדון ג'ונסון.

שלא כמרבית האמריקנים, ידועה הסתייגותו של קיסינג'ר מכל התייחסות למעמדו. הוא מעדיף להישאר מאחורי הקלעים,



אליוט ריצ'רדסון

על אף הסמכויות הרבות שבידי הנשיא, אין הוא שליט יחיד במדינתו, והוא כפוף לכל סעיפי החוקה האמריקנית, המבטיחה את הדמוקרטיה השלטונית. בארה"ב נודעת השפעה לקבוצות פוליטיות, אתניות ולאומיות, לקבוצות לחץ ציבוריות ושל בעלי תעשייה והון, לדעת-הקהל, לכלי התקשורת והעיתונות, לסנאט, לקונגרס, להוגי-דעות, וכן ניכרות השפעות תרבותיות ומוסריות. משום כך אין ביכולתו

כינה את עצמו כ"ליברלי של ממשל ניקסון". עוזריו במשרד המשפטים טוענים, כי מיטשל, אינו אידיאולוג, אלא פרגמטיסט מובהק.

הרביעי בחבורה הקרובה לנשיא הוא שר ההגנה מלויין לירד. בתחילת כהונתו בממ"ד של הרפובליקני הנוכחי, ידעו אנשים מעטים בלבד פרטים על אודותיו. ידידיו הקרובים ביותר מתקשים לתאר, ובחוגי הליברלים של המפלגה הרפובליקנית מתייחסים אליו כאל איש "כבד", "נוקשה" או אף מתארים אותו כ"כלבי-ציד". אולם ל-מלויין לירד מעריצים רבים. משרד ההגנה והצמרת הצבאית קיבלו את מינויו לתפקיד בהתלהבות, בשל דעותיו החדות והמגובות, אשר — לפי עדויות עיתונאיות — אינן רחוקות מעמדותיהם של ראשי הפנט-גון. לירד שירת לפני כן כחבר ועדת הכספים של הקונגרס, והוא בקיא בכל התהליכים הכרוכים באישור תקציבים ובדיקתם — דבר העשוי לסייע לו רבות במשימת הממון הדרוש לתכניות הצבאיות — היטב מאשר קודמיו.

שר ההגנה נחשב, מעל לכל, כפוליטיקאי שקול ומבריק, הזוכה אף לתואר השר המנוסה ביותר בתחום הפוליטי בממשלו של ניקסון. נאמנותו למדיניות הבית הלבן וקשריו הטובים עם פרופ' קיסינג'ר מסייעים, בוודאי, לנשיא בניהול ענייני החוץ והביטחון. ללא חשש מדליפות שיש בהן כדי להזיק לסיכויי להיבחר לקדנציה שנייה. בניגוד לרוג'רס נוטים ליחס ללירד מקום נכבד בקבלת ההחלטות הנוגעות למשרד, וכן בהשפעה על ההחלטות המתקבלות בבית הלבן בסוגיות אסטרטגיות.

אין ספק, כי השיטה הריכוזית, שבה בחר הנשיא ניקסון כדי להנהיג את ארה"ב ולנהל את מדיניותה, מקנה לבית הלבן

אישים מלמטה וידידים אחרים המסיתים אותו כנגד השפעתם של יועצי הנשיא, גולש הוא לעתים למצבים של הבעת תמיהה על ריכוז הסמכויות שבידי הבית הלבן וחבר יועציו.

האיש המסתורי ברביעיה הקרובה לנשיא ניקסון הוא, ללא ספק, ג'ון מיטשל, התובע הכללי של ארה"ב. התעסקותו של מיטשל בכל הסוגיות הנוגעות לביטחון הלאומי, וחברותו בוועדה מיוחדת מטעם המועצה לביטחון לאומי המטפלת בהחלטות רגישות בתחום הבליסטיקה הגרעינית — מוסיפות למסתורין האופף את אישיותו. מיטשל מצורף מדי פעם לקבוצות מיוחדות המורכמות על-ידי המועצה לביטחון לאומי, כדי לבחון תיקים הדגים בסוגיות חשאיות ורגישות. כך, לדוגמה, נכלל בוועדת ה"303" שעסקה בשאלות הנוגעות לשירותי הביון של ארה"ב, או הכרוכות, כך מניחים, בפעילות אמריקנית חשאית בענייני חוץ. מיטשל, לפי עדות חבריו לוועדות, מעולם לא פתח את פיו בדיוניהן הפנימיים. לכל היותר רשם לעצמו הערות, ומשערים כי בפגישותיו בארבע עיניים עם הנשיא ויועציו הוא מוסר את מסקנותיו והתרשמויותיו. לתובע הכללי אין לשכה מיוחדת המטפלת בשבילו בשאלות מדיניות. לעומת זאת מקבל הוא בכל ימות השבוע עדכון בעל-פה מפי בר-סמכא מטעם סוכנות הביון המרכזית המבקר במשרדו לצורך זה. התובע הכללי מיטשל נהנה, ללא ספק, ממעמד מרכזי בממשלו של ניקסון, ותעיד על כך העובדה, כי הוא שותף לכל הפורומים המצומצמים ביותר שבראשות הנשיא. כן בולטת נוכחותו בכל דיוני הבית הלבן בבעיות בוערות ורגישות, בין בשאלות פנים ובין בסוגיות של חוץ וביטחון. יש המאשימים אותו בשמרנות יתרה, אך הוא

בעיקר בקרב פקידי משרד החוץ, שגישת הריכוזיות של הנשיא לא היתה לרוחם. הללו הזהירו את רוג'רס, מייד עם הגיעו לניהול המשרד, כי הצלחתו במילוי תפקידו כמבצע מדיניות-החוץ של ארה"ב מותנית בראש-וראשונה בכושרו להשפיע על עיצובה של המדיניות בתהליך קבלת ההחלטות ובמרכז קבלת ההחלטות — דהיינו, בבית הלבן. הפקידים הבכירים במחלקת המדינה התריעו, כי הימצאותו של פרופ' קיסינג'ר שם, יחד עם תפקידו כמזכיר הוועדה המבצעת של המועצה לביטחון לאומי, מבטיחים שליטה מוחלטת של הבית הלבן על כל מערכת העיצוב של מדיניות החוץ והביטחון של ארה"ב. תפקיד משרד החוץ עלול היה להצטמצם איפוא לדעתם, לממדים של לשכה המוציאה לפועל הנחיות, אך נעדרת כל יכולת השפעה לשינוי או התאמתן לפי הבנתה.

רוג'רס סירב עד כה להיגרר ליריבות, ומתוך ניסיונו כחובע הכללי בתקופת אייזנהאואר ידע כי לנשיא אמריקני, רצון ויכולת שלא להכליל את שר החוץ בחוג נאמניו ויועציו הקרובים. זאת ועוד; כשר החוץ עליו להוציא לפועל את ההחלטות שנתקבלו על-ידי הנשיא בהתאם לסמכויות שהוענקו לו על-ידי החוקה.

לכאורה, אין כל סיבה ליריבות בין רוג'רס לבין קיסינג'ר, מה גם שהראשון לא השלה את עצמו כי הוא מסוגל להתחרות בדעותיו של הפרופסור. גם קיסינג'ר מצידו, נמנע מכל צעד שיש בו כדי חריגה מיעוץ לנשיא או גלישה לתחום האחריות של רוג'רס.

שני האישים מדגישים כי אין כל יריבות ביניהם. אולם ברור, כי הגם שרוג'רס מקפיד שלא לחרוג מסמכויותיו המוגדרות, ומסתפק במידת הכבוד שהעניק לו ניקסון במנותו אותו לתפקידו, הרי שבהשפעת



מליון לירד

של נשיא ארה"ב לנהל מדיניות שאינה תואמת את הרצון הלאומי האמריקני, ואין הוא מסוגל לפעול בניגוד לדעת הרוב. הנשיא נבחר לכהונה בת ארבע שנים, עם אפשרות להיבחר לתקופת כהונה נוספת. במחצית תקופת כהונתו מתקיימות בחירות לקונגרס. כל אלה מקנים חשיבות רבה לדעת הבוחר האמריקני בקבלת ההכרעות על-ידי הנשיא האמריקני.

ואולם, מעבר לכל אלה נושא כמוכן הקונגרס, בתוקף הסמכויות המוענקות לו על פי החוקה האמריקנית, באחריות ה"עוץ" וה"אישור" בתחום מדיניות החוץ של ארה"ב. בעוד שלסעיף "עוץ" אין בדרך כלל תוקף מעשי, הרי שהסעיף "אישור" הוא בבחינת חוק בל יעבור בחברה האמריקנית. דווקא בעתות רגישות של משברים חיצוניים, או כאשר עשויה להיות להכרעותיה של ואשינגטון השפעה משמעותית על דמותה של ארה"ב או על עתידם וגורלם של יידיים, נוהג הקונגרס לשים את הדגש על סמכותו, "לאשר" את מדיניות הנשיא. יהיו אשר יהיו תהליכי קבלת ההחלטות והשיטות שקבע גיקסון לניהול מדיניותו, ברור כי אף הוא, כקודמיו, לא יעז לפעול בלא התחשבות בכל הגורמים המסמלים את הדמוקרטיה בארה"ב, ויישאר כפוף לכל החוקים והנהגים שנקבעו על-ידי חוקה האמריקנית.

ניכרות השפעות תרבותיות ומוסריות. מ"שום כך אין ביכולתו של נשיא ארה"ב לנהל מדיניות שאינה תואמת את הרצון הלאומי האמריקני, ואין הוא מסוגל לפעול בניגוד לדעת הרוב.

הנשיא נבחר לכהונה בת ארבע שנים, עם אפשרות להיבחר לכהונה נוספת. במחצית תקופת כהונתו מתקיימות בחירות לקונגרס. כל אלה מקנים חשיבות רבה לדעת הבוחר האמריקני בקבלת ההכרעות על-ידי הנשיא האמריקני.

על הנשיא להתחשב בדעת-הקהל, ובשל כך יש לכלי התקשורת ולעיתונות האמריקנית, שהם חופשיים לחלוטין, השפעה ניכרת על הכרעותיו. לביקורת העיתונות על ממשלו או עליו אישית משקל רב, עד כי לא פעם נאלץ הנשיא לשנות או לתקן את צעדיו, אם אין הם זוכים באהדת כלי-התקשורת.

יכולת של בקרה מרכזית על הליכי עבודתו של הממשל ושליטה על התהליכים של קבלת ההחלטות. יתר-על-כן, ברור כי לנשיא אישית ולצוות עוזריו המצומצם כושר הכרעה בלתי-מעורער בשאלות העיקריות של מדיניות החוץ והביטחון של ארה"ב, לרבות חופש תמרון מדיני רב בניהול יחסי החוץ. זאת בעיקר משום שהנשיא דואג להקדים באגירת האמצעים לביצוע הצעד דים בהם בחר, ושואף להעמיד את מהלכיו הצפויים במבחן בטרם ינקוט בהם.

אולם, עם זאת ודאי הוא, כי על אף הסמכויות הרבות שבידי הנשיא, אין הוא שליט יחיד במדינתו, והוא כפוף לכל סעיף פי החוקה האמריקנית, המבטיחה את הדמוקרטיה השלטונית. בארה"ב נודעת השפעה לקבוצות פוליטיות, אתניות ולאומיות, לקבוצות-לחץ ציבוריות ושל בעלי תעשייה והון, לדעת-הקהל, לכלי התקשורת והעיתונות, לסנאט, לקונגרס, להוגי-דעות, וכן

