

کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا حسین دهشیار*

۱

چکیده

فهم سیاست خارجی آمریکا بستگی فراوان به این نکته باریک دارد که قوه مجریه در شکل دادن به ماهیت، اهداف و فرایند سیاست خارجی متأثر از چشم اندازها و ارزیابی های قوه مقننه می باشد. اما مسئله مهم این است که کدامین انتهای خیابان پنسیلوانیا نقش فزونتری در قلمرو سیاست خارجی دارد. برای رسیدن به جوابی مطلوب و معقول می بایستی از تقسیم بندی تاریخی خودداری کرد. بسیار آسان است که بگوییم تا قبل از ۱۹۴۵ این کنگره بود که اهمیت واضح تری داشت و نقش رییس جمهور محدود بود. برای رسیدن به یک تحلیل فراگیر مطلوب تر خواهد بود که با توجه به «حیطه سیاست» که در قلمرو آن به تصمیم گیری پرداخته می شود. به نظریه پردازی پرداخت. در حیطه سیاست بحران نقش رییس جمهور در حیات دادن به سیاست خارجی از اولویت برجسته برخوردار است در حالی که در حیطه سیاست ساختاری کنگره آمریکا از صدای بلندتری برخوردار است. در حیطه سیاست راهبردی، تأثیرگذاری تا حدود زیادی بستگی به ویژگی های شخصیتی رییس جمهور و رهبران سیاست خارجی در کنگره دارد. اگر رییس جمهور از اعتبار و صلابت در قلمرو سیاست خارجی برخوردار باشد، غالباً این قوه مجریه خواهد بود که در این قلمرو نقش رهبری را بر عهده می گیرد. در صورتی که رهبری کاخ سفید

* دکتر حسین دهشیار، استادیار علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی است. فصلنامه مطالعات منطقه ای: اسرائیل شناسی - آمریکاشناسی، سال پنجم، شماره ۳، تابستان ۱۳۸۳، ص ص

مواجهه با چالش در گستره اجتماع باشد پر واضح است که روسای کمیسیونهای مختلف مرتبط با سیاست خارجی در کنگره از نقش وسیع تری در شکل دادن به سیاست خارجی برخوردار گردند. نگاه به سیاست خارجی آمریکا از این منظر به ضرورت، کندوکاو و تحلیل را نزدیکتر به واقعیات حاکم بر گسترده سیاست خارجی می سازد.

کلید واژگان: کنگره، سیاست خارجی، مدل فیلادلفیا، مدل انگلیسی، حیطه سیاست.



بستر سازی

در دهه های پایانی قرن هجدهم که قانون اساسی آمریکا به انشاء درآمد، به دلایل واضح ساختاری و ارزشی آمریکا از کمترین اهمیت و تشخیص بین المللی برخوردار بود. به همین دلیل هم بود که تدوینگران قانون اساسی از کمترین دغدغه بین المللی برخوردار بودند. از این رو، ماهیت و حیات قانون اساسی کاملاً به توجه به ملاحظات حیات داخلی کشور ترسیم شد. کمترین تصویری هم وجود نداشت که در کمتر از دو سده کشور آمریکا تعیین کننده ترین و نافذترین واحد سیاسی در صحنه گیتی می گردد. هیچ گونه درکی از ماهیت بین المللی سیاست خارجی برای آمریکا در آن دوره وجود نداشت و بدین روی، قانون اساسی نه بر اساس قدرتمندی یا ضعف آمریکا در سیاست خارجی، بلکه بر اساس یک سری اصول و ارزش ترسیم گردید. هدف تدوین کنندگان قانون اساسی این بود که از تمرکز قدرت در دست یکی از دو قوه در راستای شکل دادن به سیاست خارجی جلوگیری شود. برای آنان هیچ یک از دو قوه از اولویت و اهمیت در حیطه سیاست خارجی برخوردار نبودند و آنچه آنان در ذهن داشته و دغدغه عمده و بنیادی بود، این بود که تمرکز، جدا از اینکه در نزد کدام یک از دو قوه باشد، ناگزیر منجر به ناکارآمدی می گردد. در این چارچوب است که اصول و رویه های مربوط به قلمرو سیاست خارجی به گونه ای در قانون اساسی ذکر گردیدند که هر دو قوه از نقش و اهمیت برخوردار باشند. چنین سیاستی از یک سو با ابداع سیستم تفکیک قوا و از سوی دیگر با ابداع سیستم نظارت و توازن شکل گرفت. این سیاست هر چند از بعضی از جهات در بطن خود کشمکش بین دو قوه را اجتناب ناپذیر می سازد، اما تضمینی است بر اینکه فرصت یکه تازی در حیطه سیاست خارجی امکان قوام نمی یابد. با توجه به اینکه هر یک از دو قوه از حقوق قانونی مشخص و معینی در قلمرو سیاست خارجی برخوردار هستند، هیچ گاه این فرصت پیش نمی آید که در قلمرو سیاست خارجی خود کامگی حادث شود، هر چند که با توجه به محیط داخلی و محیط بین المللی از میزان متفاوتی قاطعیت و راسخ بودن در بین دو قوه باید صحبت کرد. هر دو قوه در شکل دادن به اهداف و پیاده سازی آن اهداف در قلمرو سیاست خارجی از نقش مهمی برخوردار هستند، هر چند که با توجه به «حوزه سیاست» (Policy Area) برجستگی یکی از دو قوه واضح تر و ملموس تر است.

مدل فیلادلفیا و سیاست خارجی

«کنوانسیون قانون اساسی» (Constitutional Convention)^۱ در فیلادلفیا به تاریخ می ۱۷۸۷، این فرصت را در اختیار ۵۵ نماینده از ۷۴ نماینده منتخب که در مدت زمان گردهماییها حضور داشتند، قرار داد تا تفکیک ناپذیری سیاست گذاری خارجی را از تعلقات داخلی متجلی سازند. ۳۹ نماینده ای که در سپتامبر ۱۷۸۷ مکتوب نهایی را صحنه گذاشتند، چارچوبی را آگاهانه و به عمد حیات بخشیدند که کشمکش را بین دو قوه مجریه و مقننه در جهت ماهیت بخشی، شکل دهی و مدیریت سیاست خارجی نه تنها مشروع بلکه الزامی نمود. تجارب تاریخی از یک سو، ذهنیت فرانکر از سوی دیگر، این اعتقاد راسخ را شکل داده بود که انحصار به خود خود مخرب است، پس پراکندگی قدرت و چانه زنی برای قطعیت یافتن تصمیمات مشروعیت یافت. این آگاهی وجود داشت که افراد و گروهها دارای منافع متفاوت هستند و به تبع نهادها و ساختارهایی که در حیطه سیاست فعالیت دارند، الزامات و ضروریات متفاوتی را به لحاظ تمایز و تنوع منافع مورد نظر قرار می دهند. نهادهای مجزا با اختیارات و مسئولیتهای متفاوت در بطن اشتراک قدرت در حیطه سیاست خارجی بنیان گذاشته شدند. قانون اساسی سیستمی از «نهادهای مجزا را که قدرتها را تقسیم کرده اند»،^۲ به وجود آورد که همچنان پابرجا است. گستردگی این اعتقاد و باور فزاینده که غالب اوقات اقدامات نه براساس سعادت و شادی ملی، بلکه با توجه به اثرات احتمالی آنها شکل می گیرند.^۳ این نگاه دو وجهی به کنگره به عنوان قوه قانون گذاری و رییس جمهور به عنوان نماد قوه مجریه که در آغازین حیات کشور در بین نخبگان فرهیخته حضور داشت، امروزه نیز همچنان از اعتبار و مرجعیت برخوردار است. تباین این دو قوه با توجه به اینکه رییس جمهور براساس «ائتلاف گروهها و افراد در سطح ملی» (National Coalition) و اعضای کنگره براساس آرای انتخاباتی در سطح محلی و استانی قدرت کسب می کنند، فراست و درک طراحان قانون اساسی را به وضوح مشخص می سازد. اینان در حیطه سیاست خارجی به مانند دیگر مقوله ها یکی از با ثبات ترین و مداوم ترین رقابت^۴ را بین دو قوه به میراث گذاشته اند. ماهیت تعامل بین رییس جمهور و اعضای کنگره در حیطه سیاست خارجی متأثر از این رقابت تنیده در قانون اساسی و در عین

حال افزایش مسئولیتها به لحاظ وسعت حیطه عملکردها است. تفکیک قوا در چارچوب نظارت و توازن استقلال عمل فراوانی در اختیار قوه مجریه و قوه مقننه قرار داده است، اما با توجه به ترکیب عملکرد آنان، پیامد استقلال، انحصار نیست، بلکه کشمکش است. تقسیم قدرت به موازات اختیارات و مسئولیتهای مشخص و معین، تضاد و تعارض را نه تنها طبیعی، بلکه الزامی قلمداد می‌کند.^۵ در چنین صورتی است که همکاری، ماهیت اندام وار و ضروری پیدا می‌کند. در برابر مشکلات خارجی اتحاد بین ما به اندازه بمبهای اتمی که در اختیار داریم، دارای اهمیت است.^۶

۵

پدران بنیانگذار با توجه به طبیعت انسان، عملکرد ساختارهای قدرت در کشورهای اروپا و الزامات برآمده از حیات نهادهای حکومتی در عین واگذار کردن مسئولیت متمایز متفاوت به ارگانهای حکومتی، نهادینه ساختن فرایند «نظارت و توازن» (Checks and Balances Creative Conflict) را در سیاست خارجی و داخلی حیاتی یافتند. همکاری بین کنگره و رییس جمهور که مبتنی بر «تنش خلاق است، منجر به شکل گیری سیاست خارجی است که منافع مردم آمریکا را بهتر تأمین می‌کند.» تفوق کنگره در هدایت جنگ علیه دو قدرت استعماری فرانسه و انگلستان^۸ و پیشسازی رییس جمهور در هدایت سیاست خارجی و مدیریت نیروی نظامی در توسل به جنگ به عنوان یکی از ابزار دستیابی به اهداف در پهنه نظام بین الملل در دوران بعد از جنگ دوم، هستی بخش این تنش و دورنگری طراحان قانون اساسی بوده است. به واسطه آگاهی به دگرگونیهای غیرقابل پیش بینی در صحنه جهانی، امکان سوء استفاده رییس جمهور از قدرت به عنوان سمبل کشور در عرصه بین المللی و استفاده اعضای کنگره از هیجانها و تعصبات مردم در جهت تشدید و افزایش قدرت، قانون اساسی به گونه ای شکل گرفت که نیاز به توازن و نظارت اجتناب ناپذیر گردد. فرماندهی جنگ در راستای تأمین اهداف در سیاست خارجی به رییس قوه مجریه واگذار گردید، در عین اینکه اعلان و تأمین بودجه و پایان قانونی آن به کنگره واگذار گردید. مدل حاکم در قرن ۱۸ که مدل انگلیسی بود، از نظر کسانی که چگونگی حیات دادن به سیاست خارجی و روشهای اعمال آن را در چارچوبهای دیپلماتیک و نظامی مورد توجه داشتند، فاقد

مکانیسمهای لازم برای مبارزه با انحصار طلبی و تمرکز قدرت بود.

مدل فیلادلفیا با در اختیار قرار دادن هدایت نیروی نظامی در اختیار کاخ سفید و با قراردادن مسئولیت تأمین بودجه (Power of the Purse) تمامی نهادهای مرتبط با سیاست خارجی و هزینه‌های نظامی در دستان کنگره، تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را از نظر قانونی غیرممکن ساخته است. پس اگر تمرکز قدرت به وجود آید بدین خاطر است که یکی از دو قوه به لحاظ دلایل تاریخی و یا الزامات داخلی یا خارجی برای نمایش قاطعیت و یا دادن سرعت عمل در برخورد با محیط بین‌المللی^۹ بدون از دست دادن جایگاه قانونی خود، در فرایند تصمیم‌گیری تساهل و تسامح را پیشه ساخته است. البته باید توجه داشت، این در صورتی مطلوب و مومن به نیت اولیه طراحان قانون اساسی محسوب می‌شود که عناصر شکل دهنده «مکانیسمهای شفافیت»^{۱۰} در برابر باشند. مدل انگلیسی هدایت سیاست خارجی، قدرت هدایت نیروها و در عین حال قدرت اعلان جنگ را در اختیار رییس قوه مجریه قرار می‌داد، در حالی که این تفکیک در مدل آمریکایی در نظر گرفته است. آنچه مدل آمریکایی را تنش‌زا ساخته است، این واقعیت است که در نظر برخیها قدرت تهاجمی (Offensive Power) به کنگره و قدرت دفاعی (Defensive Power) به رییس جمهور داده شده است، هرچند که عده‌ای هم بر این اعتقاد هستند که هر دو قدرت بدون هیچ‌گونه شک و شبهه‌ای در حیطه قدرت رییس قوه مجریه است.^{۱۱} به نظر می‌رسد حمله آمریکا به عراق، پاناما، گرانادا، ویتنام و دخالت نظامی این کشور در جنگ کره، اعتبار وسیع‌تری را در شکل اجرایی آن به نظریه دوم اعطا کرده است. تدوینگران قانون اساسی با توجه به پیامدهای سیاستهای اروپایی، سنت متداولی را که جنگ به عنوان یکی از ابزار مدیریت سیاست خارجی را به طور کامل در اختیار رییس قوه مجریه قرار داده بود، به وضوح نادیده انگاشتند و آنان قدرتهای مرتب به سیاست خارجی را بین سه قوه حکومت تقسیم کردند.^{۱۲} این بدان معنا است که در حیطه سیاست خارجی، مفاد قانون اساسی «کنگره را منبع غایی و انحصاری بالاترین قدرت در حیطه روابط خارجی ساخته است. اقتدار در آغاز جنگ»^{۱۳} کسانی که پذیرای این درک شدند، معتقدند که این همان برداشت اولیه است که تدوینگران قانون

اساسی در نظر داشتند. در این چارچوب، «کنگره تقریباً اقتدار کامل بر آغاز جنگ دارد.»^{۱۴} اینان حتی تا آنجا پیش می‌روند که نقشی اساسی در اعمال سیاست خارجی را از رییس جمهوری دریغ می‌کنند و می‌گویند که «هیچ‌گونه سندی وجود ندارد که نشان دهد تدوینگران در صدد بودند که به رییس‌جمهور هیچ‌گونه اقتدار مستقلی برای فرستادن نیروهای مسلح به جبهه اعطا کنند. البته تنها در زمینه مقابله با حمله ناگهانی او از این اختیار برخوردار است.»^{۱۵} این نگاه که «متن قانون اساسی به طور قاطع متوجه کنگره است»، تأکید بر اهمیت کنگره دارد.^{۱۶}

۷

چنین دیدگاهی تئوری «کنگره امپراتوری» (Imperial Congress) را بسط می‌دهد که مبتنی است بر این تفکر که به لحاظ اینکه کنگره به مردم نزدیکتر است، از نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، باید از مسئولیتهای وسیع‌تری برخوردار گردد. بدین منظور بود که برای حفظ حقوق مردم، بهترین عملکرد در حیطه سیاست خارجی، یعنی کشاندن مملکت به جنگ در اختیار قوه مقننه قرار گرفت. رهبر اکثریت در سنا در زمانی که جورج بوش اعلام کرد که برای فرستادن نیرو به کویت نیاز به اجازه و مجوز کنگره وجود ندارد، با قاطعیت اعلام کرد که «براساس قانون اساسی آمریکا، رییس‌جمهور هیچ اقتدار قانونی - ابتدا و اصلاً - در اختیار ندارد که آمریکا را وارد جنگ کند. تنها کنگره از این قدرت برخوردار است که به چنین اقدام خطیری دست بزند.»^{۱۷} نظریه پردازانی که موسوم به «آشتی ناپذیر» (Irreconcilable) هستند، این تلقی از متن قانون اساسی و آنچه موسوم به نیت اولیه است را به شدت رد می‌کنند^{۱۸} و بر این اعتقادند که چنین منطقی تنها منجر به حیات یافتن «ریاست جمهوری در غل و زنجیر» می‌شود و این در عصری که ایالات متحده آمریکا رهبری جهان غرب را بر عهده دارد، به دور از فهم معاملات و معضلات بین‌المللی است. در این دیدگاه از ماهیت قانون اساسی در رابطه با سیاست خارجی، استنباط این است که اصل حیات دهنده، همان طور که مدیسون در «فدرالیست شماره ۵۱» گفت، این است که بزرگترین دفاع در برابر تمرکز تدریجی چندین قدرت در یک ارگان این است که در اختیار کسانی که هر ارگان را مدیریت می‌کنند، ابزارهای ضروری قانونی و انگیزه داده شود تا در برابر تجاوز دیگران مقاومت کنند.^{۱۹} توانایی در

هدایت سیاستهای نظامی در خارج از مرزهای آمریکا این ابزار قانونی و ضروری لازم است که رییس جمهور با توسل به آن می تواند این فرصت را از اعضای کنگره، چه در سنا و یا مجلس نمایندگان، برای تمرکز قدرت در قوه مقننه دریغ نماید. نمایندگان حاضر در کنوانسیون هر چند که اعتقاد داشتند که حکومت باید از مردم و برای مردم باشد، اما به خوبی آگاه بودند که انسانها اسیر احساسات هستند و این خود فرصت را در اختیار ساختار حکومت قرار می دهد که با تکیه بر این احساسات به تمرکز قدرت و یا سوء استفاده از آن پردازند. در راستای ایجاد و تداوم حاکمیت مردم، الزام پاسخگویی حکومت به مردم و از همه مهمتر کنترل حکومت، نیاز به یک سری اقدام «احتیاطی جانبی» (Auxiliary Precaution) است.

آشتی ناپذیران همیشه این منطق را گسترده اند که بنیانگذاران ایالات متحده آمریکا با درک طبیعت انسان، آگاه بر این واقعیت بودند که قوه مقننه تا چه اندازه به لحاظ تعدد اعضا، نسبت به گرایش برای توسل به پست ترین ویژگیهای انسانی آسیب پذیر است. به همین دلیل، آنان بهترین تضمین و امنیت را برای بقاء دموکراسی نه تکیه بر مردم عادی، بلکه تکیه بر مجموعه ای از چارچوبهای کمکی و جانبی دانستند. چرا که در این صورت هر قوه مجبور به تعقیب و تحقق منافع و مسئولیتهای خود است. پس در واقع، تفکیک قوا و توازن و نظارت به این منظور ابداع گردیدند^{۲۰} تا کنترلی بر قوه مقننه باشند که به لحاظ طبیعت کار خود و کثرت انتخابات بیشتر از قوه مجریه در معرض سوء استفاده از قدرت است. اینان از یک سو تحت تأثیر افکار مونتسکیو بودند که اعتقاد بر این داشت که «این به لحاظ خصلت و طبیعت چیزها ضروری است که قدرت، قدرت را نظارت کند»^{۲۱} از سوی دیگر، برخلاف نظر جان لاک نظریه تقسیم قدرت در حیطه سیاست خارجی را مقبول یافتند و مسئولیت اعلان جنگ و تصویب قراردادهای خارجی را در اختیار کنگره قرار دادند.^{۲۲} در این چارچوب، رییس جمهور به عنوان فرمانده کل قوا منصوب شد، هر چند که کنگره مسئولیت تأمین مالی فعالیتهای نظامی را عهده دار گردید. این بینش وجود داشت که هرگز نباید «شمشیر و کیسه پول» (The Sword and the Purse) در اختیار ساختار واحد قرار گیرد؛ خواه این ساختار کنگره و خواه قوه مجریه باشد. هر چند که نگاه و تأکید بیشتری بر این بود که این تمرکز قدرت هرگز در

اختیار قوه مقننه قرار نگیرد. هیچ پولی از خزانه داری بیرون نمی رود و به هیچ کلیتی تعلق نمی گیرد، مگر اینکه این تخصیص براساس یک اقدام قانونی انجام گرفته باشد. در اینجا البته باید قایل به تمایز در نقش در طراحی ارکان سیاست خارجی و اداره روزانه سیاست خارجی در راه رسیدن به اهداف گردید.^{۲۴}

آشتی ناپذیران بر این باور هستند که کنگره به عنوان یک کلیت بر خلاف نیت پدران بنیانگذار در صدد ایفای نقش قاطع در تدوین کلی سیاست خارجی است که این به مفهوم تجاوز به حوزه اختیارات رییس جمهور است. این همان چیزی است که طراحان قانون اساسی از آن هراس داشتند و به لحاظ آن به تفکیک قوا و از همه مهمتر و اساسی تر به ساختار نظام نظارت و توازن متوسل شدند. در این تصویری، مدل تصمیم گیری در سیاست خارجی براساس تقسیم کار است که در آن رییس جمهور از نقش قاطع برخوردار است، هر چند که کنگره هم دارای نقشی است. نقش هر دو قوه تأیید می گردد، اما نقشها متفاوت و مختلف هستند. هر کدام بایستی نقشی را ایفا کند که از نظر طراحان قانون اساسی به لحاظ تواناییهای ساختاری و قانونی مجهز به انجام آن هستند. چنین رابطه ای مبتنی بر حاصل جمع جبری صفر (Zero Sum Game) نیست، بلکه بیانگر این است که هر دو قوه «مشترکاً تعیین کننده» (Co-determined) می باشند.^{۲۵} هر چند که رییس جمهور از موقعیت متمایزتری برخوردار است. در هیمن راستا است که الکساندر همیلتون که از طرفداران تأسیس یک حکومت مرکزی مقتدر و تفویض بالاترین میزان اقتدار به قوه مجریه بود، بیان داشت که رییس جمهور دارای یک «برتری ذاتی» (Inherent Advantage) در مقایسه با قوه مقننه است.^{۲۶} البته منظور او در این باره داشتن حق وتو است که رییس جمهور از آن برخوردار است. هر چند که این مزیت را باید مشروط تلقی کرد. اگر دو سوم اعضای کنگره این اقدام رییس قوه مجریه را مطلوب نیابند، قادر بر این خواهند بود که وتو را ملغی سازند و خواست کنگره را قانون کشور نمایند. باید توجه داشت که بسیار مشکل است که بتوان در یک ساختار حکومتی که از ۵۳۵ عضو دارای حق رأی با منافع متضاد و با عدم تعلقات شدید حزبی تشکیل یافته است، به آنچنان اجماعی دست یافت که سوق دهنده آنها به سوی یک سیاست مشترک در قبال رییس جمهور باشد.

در طی مدت ۲۰ سال بین سالهای ۱۹۷۳ تا ۱۹۹۳، کنگره آمریکا تنها یک بار موفق به رسیدن به اجماع درباره «لغو وتو» (Overriding Veto) رییس جمهور شد. با توجه به ماهیت تصمیم‌گیری در ساختار مقننه بود که تعداد زیادی از مسئولان حکومتی طرفدار حکومت مرکزی در تفسیر اختیارات مندرج در قانون اساسی در راستای تقویت ساختار قوه مجریه بر این باور بودند که «بده و بستان با کشورهای خارجی اصولاً مربوط به قوه اجرایی است و استثناها می‌بایستی با دقت فراوان و وسواس تصویر گردند.»^{۲۷} این همان منطقی است که رونالد ریگان به کار برد؛ زمانی که ملاقات رییس مجلس نمایندگان، آقای جیمز رایت، را با رهبران ساندنیست‌ها فرای اختیارات او دانست و آن را مداخله در عملکرد رییس جمهور قلمداد نمود. جورج دبلیو بوش در جریان برنامه ریزی برای حمله به عراق با تأکید به اعضای قوه مقننه یادآور شد که تحت هیچ شرایطی به فشارهایی که بر آنان وارد می‌شود تا با اعضای دولت عراق برای حل و فصل بحران ملاقات کنند، تسلیم نشوند و در حدود اختیارات خود رفتار کنند. بوش پدر در حمله به کویت به مجوز سازمان ملل متوسل شد تا مجبور نباشد از کنگره مجوز دریافت کند. بیل کلینتون هم برای فرستادن نیروهای آمریکایی به هائیتی از پوشش سازمان ملل استفاده کرد. او همچنین در ۱۹۹۵، به هنگام فرستادن نیروهای نظامی برای حل بحران بوسنی اعلام کرد که نیاز به حمایت و مجوز قانونی کنگره ندارد و «مقید و محدود» (Bound) به منع قوه مقننه نمی‌باشد.^{۲۸} چرا که رؤسای جمهور بیشتر از ۲۰۰ سال است که از نیروی نظامی در عملیات خارجی استفاده کرده‌اند که به استثنای پنج بار ضرورتی بر داشتن مجوز از کنگره احساس نشده است.^{۲۹} البته باید نادیده انگاشت کسانی که گرایش به سوی نقش برجسته‌تر کنگره در حیطه سیاست خارجی دارند، بر این اعتقاد هستند که «وظیفه اعضای کنگره این نمی‌باشد که شغل و وظیفه رییس جمهور را ساده کنند، بلکه وظیفه دارند که سیاستهای کشور را بهتر سازند. این تنها از طریق به چالش کشیدن رییس جمهور امکان پذیر است.»^{۳۰}

قانون اساسی آمریکا به لحاظ تعداد محدود ماده‌های آن که از ۷ تجاوز نمی‌کند، بسیار ساده است، اما به لحاظ ماهیت به شدت متأثر از چگونگی نگاه اعضای سه قوه به اختیارات و

مسئولیت‌های خود است. این بدان معنا است که قانون از خصلتی به شدت اندام‌وار برخوردار است که این سبب پویایی و در عین حال تنش‌زدایی آن گردیده است. در رابطه با تقسیم مسئولیت‌ها و وظایف در حیطه سیاست خارجی، طراحان قانون اساسی آمریکا دغدغه‌هایی را در ذهن داشتند. آنان به نیکی آگاه بودند که یکه‌تازی رهبران قوه مجریه به گونه‌ای وسیع گرایش‌های جنگ طلبانه آنان را تسهیل می‌نماید. تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی، رهبران اروپایی را در شرایطی قرار داده بود که آنان هر زمان موقعیت داخلی خود را تضعیف شده می‌یافتند، برای حفظ موقعیت شخصی خود به جنگ طلبی در صحنه بین‌الملل متوسل می‌گردیدند. نمایندگانی که در کنوانسیون قانون اساسی حضور داشتند، به این مسئله واقف بودند که ارگان‌های شکل‌دهنده واحد سیاسی به لحاظ «الزامات ساختاری» (Structural Necessities) پیوسته در تلاش انباشت بیشترین میزان قدرت هستند و بدین روی، ابایی از این ندارند که در صورت لزوم و وجود فرصت به حقوق دیگر نهادها تعدی کنند. این درک نیز در بین شرکت‌کنندگان در کنوانسیون وجود داشت که به لحاظ «آسیب‌پذیری» (Vulnerabilities) مردم در برابر احساسات همیشه این خطر وجود دارد که نهادهای متفاوت حکومتی به سوء استفاده از ضعف‌های آنها بپردازد. با توجه به این ملاحظات است که قدرتهای مربوط به مدیریت، طراحی، برنامه‌ریزی و اداره سیاست خارجی به شکلی بین دو قوه مقننه و مجریه تقسیم گردید که آنان برای ایفای نقش‌های خود ملزم هستند که به یکدیگر تکیه کنند. چگونگی تقسیم اختیارات و وظایف به گونه‌ای است که هیچ‌یک از دو قوه به جهت مکانیسم‌های قانونی و ساختاری از این امکان برخوردار نیست که به تنها ارگان در صحنه سیاست خارجی تبدیل شود. کشمکش و بحران به لحاظ چگونگی تفویض قدرتها در مقوله سیاست خارجی به طور طبیعی با قانون اساسی سرشته شده است. تدوینگران قانون اساسی با عملکرد خود، از روی قصد و نیت شرایطی را پایه گذاشتند که در واقع «دعوتی به کشمکش» (Invitation to Struggle) است. اعلان شروع و پایان جنگ را در اختیار کنگره قرار دادند، در حالی که مدیریت نیروهای نظامی را در اردوگاهها به قوه مجریه واگذار کردند. مسئولیت تأمین بودجه برای فعالیتهای نظامی را به کنگره دادند و در عین حال فرماندهی کل قوا را به

ریاست جمهور اعطا کردند. انتصاب رؤسای نیروهای نظامی و رییس ستاد ارتش به ساکن کاخ سفید داده شد، هر چند که تأیید سنای آمریکا الزامی گردید. تعیین سفرا و امضای قراردادهای خارجی از وظایف عمده رییس جمهور در قلمرو سیاست خارجی تلقی می‌گردد، هر چند که براساس قانون اساسی نیاز به موافقت سناتورها دارد.

سیاست گذاری در بطن تنش

پر واضح است که مسئولیتها و اختیارات در اداره و شکل دهی سیاست خارجی کاملاً محرز و مشخص است، پس چرا کشمکش و تعارض بین دو قوه اجتناب ناپذیر گشته است. اینکه وظایف و امتیازات هر قوه با مفاد مبرهن است، قابل قبول است، اما آنچه باعث تنش گردیده است داشتن آنها نمی باشد، بلکه حضور مشترک دو قوه در حیات سیاست خارجی است. دو قوه متفاوت می بایستی در قلمرو واحدی به سیاست گذاری بپردازند که این مشکل ساز است. شرایط بین المللی، ماهیت افکار عمومی در داخل الزامات ساختاری، ارزشها و منافع متفاوت ساکنان دو سوی خیابان پنسیلوانیا، پر واضح است که تعارض را گریز ناپذیر نموده است. کشمکش بین دو قوه طبیعی است؛ چون آگاهانه به شکل قانونی تدوین گردیده است. اما اینکه چرا در برهه هایی از تاریخ این کشمکش گسترده و در برهه ای دیگر بسیار «غیر ملفوظ» (Mute) است بستگی تام به روان شناختی ۵۳۵ عضو کنگره و شخص رییس جمهور دارد. روان شناختی بسیار متأثر از نقش آمریکا در صحنه جهانی و ارزیابی افکار عمومی به ویژه رأی دهندگان بالقوه از عملکرد اعضای دو قوه است. وجهه بین المللی رییس جمهور، اعتبار اعضای کنگره در برداشتهای آنان از حوادث بین المللی و ارزیابی شهروندان از اعضای کنگره و رییس جمهور باید مورد توجه قرار گیرد. بنابراین، با قاطعیت باید اعلام کرد که جایگاه داخلی جهانی است که متأثر می سازد که کدام یک از دو قوه از فرصت و امکانات وسیع تری برای شکل دادن به اهداف در سیاست خارجی و چگونگی پیاده سازی آن برخوردار است. این طرح برای این شکل گرفت که از تمرکز قدرت تصمیم گیری در حیطه سیاست خارجی جلوگیری گردد. عدم تمرکز به مفهوم نیاز برای دستیابی به «اجماع» (Consensus) برای

کسب موفقیت و قلمرو سیاست خارجی است. پس رییس جمهور و اعضای کنگره برای تداوم قدرت خود الزاماً می‌بایستی به موفقیت در سیاست خارجی برسند که این خود تسهیل کننده فرایند مصالحه و همکاری بین دو قوه در صحنه سیاست خارجی است. در منفی‌ترین شکل و توجیه باید گفت که هر دو طرف برای انتخاب دوباره مجبور به همکاری هستند. در مثبت‌ترین بعد، پر واضح است که هر دو طرف به خاطر وظیفه دموکراتیک خود که رضایت مردم در قلمرو سیاست خارجی است، باید در مسیری وارد و به موازات یکدیگر حرکت را شکل دهند. پس جدا از اینکه برداشت تفوق کنگره را از قانون اساسی مطلوب بیابیم و یا اینکه درک برتری رییس جمهور را بپذیریم، این دو مجبور به همکاری در بطن تنش هستند؛ چون اگر قوای مختلف بخواهند با تکیه بر قدرت خود و بدون توجه به دیگر قوا به فعالیت بپردازند، «سیستم حکومتی به مانند یک موتور بدون روغن از حرکت باز خواهد ایستاد.»^{۳۱}

«تدوینگران» (Framers) قانون اساسی آمریکا در جهت تأمین منافع مردم و شهروندان، فرایند شکل دهی به سیاست خارجی را در چارچوب قانون اساسی طوری قوام دادند که منافع نمایندگان مردم و رییس جمهور انتخابی آنان در بستر تأمین منافع آنان حیات بیابد. از این رو است که قانون اساسی طوری چارچوب یافت که کشمکش طبیعی گردد و در نتیجه، همکاری نیز الزامی گردد. امروزه با توجه به اینکه از هر ۱۰ نفر کارگر شاغل در صنایع تولیدی یک نفر در صنایع دفاعی کار می‌کند،^{۳۲} کنگره و رییس جمهور برای تأمین منافع ساختاری و فردی چاره‌ای جز همکاری و مصالحه ندارند. قوه مجریه در بسیاری از اوقات به ویژه در دهه‌های اخیر، به شدت از «فعال‌گرایی» (Activism) کنگره در حیطه سیاست خارجی انتقاد کرده است و «مدیریت خرد» (Micro Management) اعضای کنگره را عامل ضعف سیاست خارجی آمریکا قلمداد کرده است. رؤسای جمهور بر این نکته تأکید کرده‌اند که به لحاظ ملاحظات کنگره آنان قدرت مانور خود را از دست داده‌اند و از موقعیت چانه‌زنی برای تأمین منافع مردم آمریکا عاجز مانده‌اند. بنابراین، به خوبی متوجه می‌شویم که عدم تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در قلمرو سیاست خارجی این امکان را به رییس جمهور می‌دهد که کاستیها و ضعفهای خود را بر دوش اعضای کنگره بیندازد. چنین سیاستی از این امکان برخوردار است که در کوتاه مدت

پذیرش شهروندان را جلب کند، اما پر واضح است که در بلند مدت توجیه قابل قبولی برای تداوم بقای سیاسی رییس جمهور نخواهد بود.

لیندون جانسون که نزدیک به ۵۰ هزار نظامی آمریکایی را روانه ویتنام کرده بود، به لحاظ عدم موفقیت در جبهه داخلی در توجیه افکار عمومی برای حمایت از سیاستهای ویتنامی خود به همراه اعضای تیم سیاست خارجی به شدت کنگره را متهم به عدم همراهی می کردند. اعضای کنگره بر این اعتقاد بودند که «حق قانونی» (Prerogative) آنان را ملزم می سازند که در زمینه سیاستهای قوه مجریه در سرزمین خارجی به ارزیابی بنشینند. این اعتقاد وجود داشت که کنگره می بایستی هم در مرحله «شکل گیری» (Take offs) سیاست خارجی و هم در مرحله «پیاده سازی ناموفق» (Crash Landing) آن به شکل قانونی درگیر باشد. چون درگیری به دنبال اعلان جنگ از سوی کنگره آغاز نشده بود، قانون گذاران مداخله آمریکا را غیرقانونی و رییس جمهور را در قلمروی خارج از وظایف و اختیارات او یافتند. او به تنهایی باید مشاوره اعضای کنگره به ویژه اعضای «کمیته روابط خارجی سنا» (Senate Committee on Foreign Relations) و «کمیته امور داخلی مجلس نمایندگان» (House Committee on Foreign Affairs) را بخواهد، بلکه باید اجازه دهد که آنان در انجام وظیفه قانونی خود که شرکت در شکل دادن به اهداف سیاست خارجی آمریکا در رابطه با ویتنام است، موفق شوند. در اواخر دهه ۱۹۶۰، شدت مقایسه متفاوت از قانون اساسی به ویژه حقوق قانونی اعضای کنگره و رییس جمهور در شکل دادن و اجرای سیاست به حدی رسید که عملاً سیاست گذاری متوقف شد. آنچه جانسون از کنگره انتظار داشت این بود که از طریق مصوبات و تأمین بودجه نظامی حمایت از او را متجلی کند. این حداقل چیزی بود که قوه مجریه از قوه مقننه انتظار داشت. در شرایطی که افکار عمومی به طور وسیع و گسترده ای سیاستهای کاخ سفید در ویتنام را فاقد توجیه هنجاری و اقتدار ارزشی می یافت، از کنگره درخواست شد که در جهتی گام بردارد که بسیار محدودتر از اختیاراتی بود که براساس قانون اساسی در حیطه سیاست خارجی برایش متصور گشته بود. «بحرانها زمانی به کنگره اجازه می گردند که جهت گیری کنگره عملاً به گونه ای رقت بار محدود است.»^{۳۳} در این دوره که اوج

عملکرد «ریاست جمهوری امپراتوری» (Imperial Presidency)^{۳۴} بود، کنگره عملاً از فرایند سیاست خارجی به لحاظ ماهیت روابط رییس جمهور دموکرات و کنگره دموکرات و به ویژه خاستگاههای مشابه بین ساکن کاخ سفید و رؤسای کمیته‌های مسئول در سیاست خارجی کنار گذاشته شده بود. رییس جمهور از ابزارهای وسیع‌تری برای شکل دادن به سیاست خارجی برخوردار گشته بود^{۳۵} و بدین ترتیب، در جنگ ویتنام کنگره کمترین تأثیرگذاری را، چه در طراحی سیاستها و چه در چگونگی اعمال آن، برخوردار بود. اما شرایط به گونه‌ای قوام یافته بود که بستر مناسب برای اعمال حقوق قانونی برخاسته از قانون اساسی بعد از چندین دهه به وجود آمده بود و بسیاری در کنگره برخلاف نظرات گارد قدیمی ضرورت حضور وسیع‌تر کنگره را خواهان بودند.^{۳۶} افکار عمومی که به شدت مخالف سیاستهای دولت جانسون بود، پیش از هر چیز دیگری خواهان به هم خوردن موازنه گردید. اعضای قوه مقننه که بر حسب ضرورت بیش از رییس جمهور به لحاظ ماهیت فرایند انتخابات به نظرات مردم حساس هستند، به تدریج به ایفای نقش مستقیم‌تر و نافذتر خود را مجاب دیدند. حتی قانون‌گذارانی که واقعاً دغدغه شکل دادن به سیاستهای عمومی مطلوب را دارند، می‌بایستی در نظر بگیرند که برای تداوم این سیاست دوباره انتخاب شوند.^{۳۷}

قدرت شراکتی و سیاست خارجی

در بررسی چگونگی، طبیعت و پیامدهای تعامل قوای مجریه و مقننه در فرایند شکل‌گیری و پیاده‌سازی اهداف سیاست خارجی آمریکا می‌بایستی توجه را بر اساس سه شاخص محتوا داد. متن قانون اساسی درباره حقوق قانونی در حیطه سیاست خارجی برای هر یک از قوا از صراحت کامل برخوردار است، اما باید درک کرد که این متن باید با توجه به محیطی که رییس جمهور و اعضای کنگره در آن به فعالیت می‌پردازند، به تحلیل و استنباط درآید. تنش بین دو قوه در قلمرو بین‌المللی ناشی از ویژگیهای تفکیک قوا نمی‌باشد، بلکه برآمده از قدرتهایی است که آگاهانه شکل گرفت. سیاست خارجی تنها هنگامی امکان موفقیت فزونتر را دارا می‌باشد که در بطن اجماع حیات یابد و طی طریق کند. «تمرکز قدرت»

(Concentration of Power) طراحی و پیاده سازی در قلمرو خارجی را بسیار تسهیل می‌سازد، اما هزینه‌ای که باید پرداخت شود، کم‌رنگی نقش شهروندان در گستره سیاست خارجی است. هرچند که غالباً مردم علاقه مندی کمتری به مقوله سیاست خارجی نشان می‌دهند، اما نمی‌بایستی از این حق بری گردند که نگاه خود را به عرضه ظهور بگذارند. بنیان‌گذاران آمریکا در کنوانسیون قانون اساسی کارآمدی تمرکز را فدای طبیعت دموکراتیزه «تقسیم قدرت» (Division Power) ساختند. آنچه باید مورد توجه قرار گیرد، این نکته بسیار ظریف و متمایز کننده قانون اساسی آمریکا از دیگر کشورها است که تقسیم قدرت به مفهوم استقلال حیطة عملیاتی قدرت نمی‌باشد.

هر قوه تنها در صورتی می‌تواند قدرتی را که در حیطة اختیارات اوست به طور مطلوب و در راستای منافع خود اعمال کند که این فرصت برای قوه دیگر هم باشد که از امکان اعمال حقوق قانونی برخوردار گردد. به عبارتی، رییس جمهور تنها هنگامی می‌تواند فرد مورد علاقه خود را به عنوان وزیر خارجه به جامعه معرفی کند که سنای آمریکا این فرد را شایسته این مقام بیابد. پس رییس جمهور موظف می‌گردد که در عین بهره مندی از حقوق قانونی خود که انتصاب وزیر خارجه است، به منافع کشور هم توجه کند. کنگره هم مکلف می‌گردد که در بطن حرکت در راستای اعمال حقوق قانونی مندرج در قانون اساسی توجه را به این معطوف کند که در صورت عدم توجه به منافع کشور، رأی دهندگان را ناخشنود خواهد ساخت. پس این درک باید حاصل شود که تقسیم قدرت به مفهوم استقلال عمل در «انتزاع» (Abstractic) نیست؛ چون قدرتها در عین استقلال به هم اتصال و وابستگی عملکردی دارند و یک رابطه ارگانیک بین آنها وجود دارد، هر چند که در دو قوه متفاوت هستند. از این رو است که ویژگی منحصر به فرد قانون اساسی آمریکا شکل گرفته است و آن «قدرتهای شراکتی» (Shared Power) است. قوای مقننه و مجریه نیازمند یکدیگر هستند؛ چرا که تنها در این صورت است که می‌توان صحبت از وجود سیاست خارجی کرد. قانون اساسی ضرورت همکاری را اجتناب ناپذیر ساخته است، هر چند که ماهیت و چگونگی این رابطه بستگی تام به فضای عملیاتی داخلی بین‌المللی، نقطه نظرها و شرایط گروههای ذی نفوذ و میزان فعال‌گرایی هر یک از دو قوه دارد.

فضایی که امروزه در اوایل قرن بیست و یکم سیاست خارجی در آن شکل می‌گیرد و امکان پیاده‌سازی را پیدا می‌کند، بسیار متفاوت از محیطی است که در اوایل قرن نوزدهم و نیمه اول قرن بیستم وجود داشت. بین سالهای ۱۸۷۱ تا ۱۸۹۸، سنای آمریکا هیچ قرارداد مهمی را تصویب نکرد و عدم امضای قرارداد «ورسای» (Treaty of Versaille) به وسیله این کلیت سازمانی بود که انزوای آمریکا را بعد از جنگ اول قطعی نمود. «قوانین بی‌طرفی» (Neutrality Acts) عملاً سیاست خارجی فرانکلین روزولت را تا قبل از حمله ژاپن به پرل هاربر در سال ۱۹۴۱، هدایت کرد. بعد از جنگ دوم، در یک مرحله کوتاه مدت کنگره نقش برجسته خود را با تأثیرگذاری فراوان در تأسیس سازمان ملل و ناتو به نمایش گذاشت. تا قبل از جنگ دوم اعضای کنگره هم نقش وسیع‌تری در حیات دهی به مفاهیم و اهداف در پهنه سیاست خارجی بازی کردند و با توجه به اینکه احزاب از کنترل بیشتری بر اعضای کنگره برخوردار بودند، یکپارچگی وسیع‌تری در بین نمایندگان وجود داشت. نقش احزاب امروزه به شدت کاهش یافته است^{۳۸} و به تبع دیگر نمی‌توان صحبت از انسجام حزبی نمود. بدین روی است که عده بسیاری اعتقاد بر این دارند که از ۱۸۹۸ و جلوس نخستین رئیس جمهور به قدرت تا سال ۱۹۴۱ شاهد این بوده‌ایم که در بیشتر اوقات در فرایند شکل‌گیری و قوام سیاست خارجی، کنگره حضور وسیع‌تری در چارچوب قانون اساسی آمریکا داشته است. سیاست خارجی در طی این ۱۵۰ سال در مجموع ماهیتی قاره‌ای داشت و دغدغه‌های این کشور از دو اقیانوسی که آن را احاطه کرده‌اند، فراتر نمی‌رفت. میزان قدرت آمریکا، ارزشهای فرهنگی حاکم و عدم وجود یکپارچگی ارزشی درباره منافع ملی حیطة سیاست‌گذاری را به همان قاره آمریکا محدود کرد. اما سقوط حیات استعماری به لحاظ وقوع جنگ دوم انباشت قدرت در مجموعه‌ای خارج از اروپا منجر به این شد که سیاست خارجی آمریکا ماهیت «بین‌المللی» (Internationalization) بگیرد و منافع ملی تعریفی فراملی بیابد. گستردگی تعاملات بین‌المللی ضرورتاً نقش مرکزی‌تری را برای قوه مجریه پدید آورد و رئیس‌جمهور هسته اصلی و شکل‌دهنده اهداف براساس حقوق قانونی مندرج در قانون اساسی شد. به تدریج شاهد این هستیم که کنگره فضای وسیع‌تری را برای هدایت سیاست خارجی در اختیار رئیس‌جمهور قرار

می دهد و همکاری با کاخ سفید را به چانه زنی و بده و بستان ترجیح می دهد. در تمامی قرن نوزدهم و نیمه اول قرن بیستم فرایند چانه زنی و «بده و بستان سیاسی» (Logrolling) کاملاً در حیات سیاست خارجی مشهود و غالب بود و به لحاظ اینکه کنگره از ابزار متفاوت تر و مطلوب تری برخوردار بود، به راحتی نقش بالاتری را در چارچوب اختیارات قانونی خود ایفا کرد. آنچه باید مورد توجه قرار گیرد، این واقعیت است که چگونگی اعمال حقوق قانونی بستگی کامل به ارزیابیهای رییس جمهور و اعضای کنگره دارد. شرایط بین المللی و داخلی هستند که دو قوه را درباره نگرش آنها به قدرت قانونیشان هدایت می کند. از زمان تصویب قانون اساسی تا پایان جنگ دوم با توجه به جایگاه آمریکا در صحنه جهانی و ماهیت حیات سیاسی در داخل آمریکا، شرایط به گونه ای بود که کنگره نقش قاطعی در پهنه سیاست خارجی داشت. اما از دهه ۵۰ تا اواخر دهه ۶۰، به لحاظ موقعیت آمریکا به عنوان ابرقدرت و ایجاد اجماع در داخل درباره ضرورت نیاز به رهبری رییس جمهور، نقش کنگره بسیار کم رنگ گردید. این وظیفه رییس جمهور است که تصمیم بگیرد و آنها را اجرا کند. «این وظیفه ما [کنگره] است که در این راستا به رییس جمهور مشورت بدهیم. منفعت کشور حکم می کند که رییس جمهور در انجام این وظیفه حمایت شود.^{۳۹} رهبر اکثریت سنا، مایک مانسفیلد، در واقع بیانگر واقعیتی بود که الزامات بین المللی و بازمینیهای داخلی آن را اجتناب ناپذیر ساخته بودند. دهه ۵۰ «عصر طلایی» (Golden Age) همکاری بین دو قوه محسوب می گردد که موسوم به «عصر وندنبرگ» (Vendernberg Era) بود و درباره محتوای سیاست خارجی آمریکا به ویژه در مواردی که مرتبط با جنگ سرد بود، اجماع کامل داشت. دو سوم پنسلوانیا هم عقیده بودند که: «شوروی علیه منافع آمریکا عمل می کند؛ ۲. آنچه منافع آمریکا را در سرتاسر جهان تهدید می کند، ریشه در مسکو دارد؛ ۳. به لحاظ رهبری جهان غرب، این وظیفه آمریکا است که مبارزه با توسعه طلبی شوروی را هدایت کند؛ ۴. برای پاسخ ضرورت یک راهبرد یکپارچه در صحنه سیاست خارجی گریز ناپذیر است. در چارچوب این منطق بود که وندنبرگ از این امکان برخوردار بود که حمایت سنا را «تحویل» (Deliver) دهد و از این طریق شانس وسیع تری برای رییس جمهور فراهم آورد تا به سیاستهای خود مشروعیت عطا کند

و مردم آمریکا را به حمایت از چشم اندازهای خود در گستره خارجی سوق دهد. از سوی دیگر هم این فرصت را برای رهبران کنگره از قبیل وندنبرگ فراهم می آورد که از نظر روان شناختی احساس اعتبار و اهمیت کند و بدین ترتیب در برابر همکاران از اشتهار برخوردار گردد.

در کنار تأثیر محیط، محققاً باید به ائتلافهای بین گروهی و درون گروهی در جامعه آمریکا توجه داشت. آمریکا از معدود جوامع غربی است که ساختار حکومتی به شدت متأثر از عملکرد گروههای فعال در حیطه سیاست خارجی است. ماهیت نیازها و کیفیت حمایت شهروندان که در قالب گروهها تجلی می یابند، به شکلی ملموس توازن را بین دو قوه تعیین می کند. دموکراسی آمریکایی به لحاظ خاستگاه غیر فئودالیده آن و برخلاف دموکراسی اروپایی متأثر از عملکرد احزاب در شکل وسیع آن نمی باشد، بلکه طبیعت گروهی را یدک می کشد. سیاست گروهی است که جهت گیری تصمیم گیرندگان را، چه در کنگره و چه در کاخ سفید، شکل می دهد. نقش گسترده تر آمریکا در صحنه جهانی به آن معنا است که گروههای بیشتری این حیطه را تأثیر گذار بر منافع خود می یابند. در اوایل قرن نوزدهم به لحاظ «توسعه قاره ای» (Contineutal Development) این نگاه وجود داشت که کنگره می بایستی از طریق وضع قوانین در این رابطه نقش وسیع تری را ایفا کند. امروزه به جهت حضور جهانی آمریکا گروههای فعال در پهنه سیاست بین المللی به شدت کنگره و قوه مجریه را توأمان لابی می کنند تا منافع خود را تأمین شده ببابند. با توجه به این مسئله است که باید اذعان کرد: «دومین صنعت بزرگ در واشنگتن بعد از حکومت، همانا صنعت لابی کردن است.»^{۴۱} هرچند بسیاری عملکرد گروهها را در فرایند لابی کردن به مفهوم دور شدن هرچه بیشتر شهروندان عادی از صحنه سیاست می یابند،^{۴۲} اما باید توجه داشت که سیاست و سیاست گذاری در طول تاریخ این کشور از ماهیتی گروهی برخوردار بوده است. نقش گروهها امروزه به مانند گذشته در فرایند شکل دادن به سیاست خارجی و ابزار و روشهای در اختیار به شدت واضح و ملموس است و اینان هم کنگره و هم کاخ سفید را در جهت منافع خود لابی می کنند. گروههای طرفدار منافع تجاری^{۴۳} و منافع تسلیحاتی نقش و حضور گسترده تری در بین این گروههای مطرح در حوزه سیاست خارجی دارند. با توجه به اینکه مردم عادی توجه

کمی به مسایل سیاست خارجی مبذول می‌دارند، باعث می‌گردد که اهمیت گروه‌های ذی‌نفوذ بسیار تشدید شود. اینان برای تأمین اهداف خود روشها و طرق مختلفی را مورد استفاده قرار می‌دهند. روشهای مختلف از مستقیم و غیرمستقیم،^{۴۴} از ملاقات با رهبران کنگره تا تهیه پیش‌نویس قانون، در راستای تحقق اهداف مورد استفاده و بهره‌برداری قرار می‌گیرد. این گروهها به لحاظ دسترسی به اطلاعات تخصصی و توانایی در تشویق مردم به شرکت در انتخابات به لحاظ امکانات سیاسی، مالی و ارزشی از نظر رهبران سیاسی در هر دو قوه از اعتبار خاصی برخوردار هستند و بدین جهت اهمیت می‌یابند.

موضوع دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد، این واقعیت است که به دنبال جنگ دوم شاهد نقش وسیع‌تر رییس‌جمهور در سیاست خارجی هستیم که در نهایت منجر به شکل‌گیری مفهوم ریاست جمهوری امپراتوری گردید، اما این روند محققاً از اوایل دهه ۱۹۷۰ به دنبال عملکرد قوه مجریه در ویتنام با چالش شدید کنگره روبه‌رو شد. این روند که با تصویب قطعنامه «قدرتهای جنگی» (War Powers Resolution) در سال ۱۹۷۳ و «قانون بودجه و برگشت بودجه تخصیص داده شده» (Budget and Impoundment Act) در سال ۱۹۷۴، از استواری خاصی برخوردار گردید،^{۴۵} عملاً کنگره را در موقعیتی قرار داد که قوه مجریه را مجبور به واکنش نمود. البته واکنشی که به لحاظ شکست در ویتنام که مهمترین تجربه کشور بعد از آتش‌بس در کره بود، کاملاً از موضع ضعف تجلی یافت.^{۴۶} بازخوانی متن قانون اساسی با توجه به رفتار محکم و قاطع کنگره بدان معنا بود که این نظریه شکل گرفت که «ایده حق قانونی، به گونه‌ای که به وسیله قانون اساسی تصویر گردیده است، بخشی از قدرتهای ریاست جمهوری نمی‌باشد».^{۴۷} آنچه باید بدان توجه داشت، این است که ماهیت حقوق قانونی دو قوه همچنان پای برجا بود، اما آنچه عوض شده بود نگرش نسبت به میزان قاطعیت در ابراز و تحقق قدرتهای قانونی است. کسانی که در دهه‌های قبل با جدیت فراوان خواهان مشروعیت بخشی به نقش قاطع رییس‌جمهور در شکل‌دادن به سیاست خارجی آمریکا بودند، در این باره به شواهد تاریخی فراوانی متوسل شدند که رؤسای جمهور نیروهای نظامی را بدون مشورت قبلی یا تأیید کنگره به ورای مرزها فرستاده‌اند.^{۴۸} اینان حتی تا آنجا پیش رفتند که اعلام کنند

به دلیل اینکه حاکمیت خارجی از جانب پادشاه انگلستان به تک تک مستعمرات اعطا نشد، بلکه به مجموعه مستعمرات ایفاد گردید،^{۴۹} خود نشانه این است که کنگره نباید خواهان نقش وسیع تر در طراحی و پیاده سازی اهداف در حیطه سیاست خارجی باشد. اما این واقعیت را نمی شود کتمان کرد که کنگره به دنبال وقایع ویتنام از طریق پافشاری بر حقوق قانونی از امکان برجسته تری برخوردار گردید که در رابطه با رییس جمهور در شکل دادن به اهداف در قلمرو سیاست خارجی مشخص می گردد.

سه حیطه «سیاست» متفاوت و سیاست خارجی

در طول تاریخ آمریکا می توان دوره های تاریخی را مشخص کرد که قوه مجریه از فرصتهای بیشتری برای یک تازی در حیطه سیاست خارجی برخوردار بوده است. در عین حال می توان مقاطعی را برجسته کرد که کنگره تعیین کننده بوده است. اما برای درک بهتر ماهیت تعاملات این قوه و تأثیرگذاری آن در شکل دهی به سیاست خارجی آمریکا بهتر است به ارزیابی براساس «حیطه سیاست» (Policy Area) بپردازیم. از این طریق بهتر می توانیم عملکرد این دو قوه را مشاهده و به این درک نایل شویم که چه نقشی ایفا شده است و کدام یک تأثیرگذارتر بوده اند. این روش تأکیدی بر این واقعیت عینی است که هر دو قوه در قلمرو سیاست خارجی تأثیرگذار هستند، اما چگونگی تأثیرگذاری بسته به میزان نافذبودن، وسعت و عمق اثرگذاری متفاوت است. پس این موضوع را باید پذیرفت که کنگره و ریاست جمهوری نقش اساسی دارند، اما اینکه کدام یک از اهمیت فزون تری برخوردار هستند، این ضرورت را ایجاد می کند معیار را حیطه سیاست قرار دهیم. این روش از اعتبار روشنگری فراوان برخوردار است؛ چرا که از یک سو می پذیرد که قانون اساسی وظایف و حقوق قانونی در حیطه سیاست خارجی برای دو قوه اعطا کرده است و از سویی دیگر، می پذیرد که آنان یکسان رفتار نمی کنند. اینکه چرا آنان در دوره های مختلف و یا در شرایط متفاوت عمل می کنند، بستگی به عوامل محیطی ندارد، بلکه برآمده از مقوله های سیاسی است که آنان با آن درگیر هستند. در هر حیطه سیاست خاص یکی از دو قوه به لحاظ ماهیت قدرت، ابزاری در اختیار و

گسترده‌گی نفوذ از نقشی برخوردار می‌گردد که برآمده از خصلت آن حیطة سیاسی است.^{۵۰} این حیطة‌ها سه نوع هستند و در هر کدام از این حیطة‌ها می‌بایستی توجه را به یکی از دو قوه به عنوان عامل تعیین‌کننده معطوف کرد. سیاستها متفاوت هستند، پس تعیین‌کنندگان هم می‌بایستی متمایز باشند.^{۵۱} در هر حیطة، سیاست از حیات خاصی با توجه به پیامدها برخوردار است و این خود الزامی می‌سازد که نوع خاصی از ساختار نقش برنامه‌ریزی و اجرا را انجام دهد. این سه حیطة سیاست عبارتند از:

۱. حیطة سیاست بحرانی (Crisis Policy): مقوله‌هایی که نگاه امنیتی و برداشت تهدید علیه منافع حیاتی مملکت را ممکن می‌سازند، از موضوعاتی هستند که در این طبقه بندی قرار می‌گیرند. موضوعاتی در حیطة سیاست بحرانی جای می‌گیرند که برخورد نظامی برای مواجهه با آن از احتمال فراوانی برخوردار است. بحران کویت در سال ۱۹۹۱ و بحران عراق در سال ۲۰۰۳ از زمره مواردی هستند که در این چارچوب جای می‌گیرند. هر زمان استفاده از زور و به کارگیری خشونت برای حل و فصل یک بحران در اولویت قرار می‌گیرد، می‌توان صحبت از این کرد که در قلمرو سیاست بحرانی هستیم. با توجه به نقش فعال‌تر آمریکا در صحنه بین‌المللی، پر واضح است که شرایط بحران را به گونه‌ای فزون‌تر در برابر آمریکا است. در قلمرو سیاست بحرانی به لحاظ اینکه غالباً نیازمند پاسخ صریح و قاطع است و احتمال استفاده از قوه قهریه افزایش می‌یابد، رییس‌جمهور به لحاظ وظایف قانونی از حضور وسیع‌تری برخوردار می‌گردد. این بدان معنا است که همراه با بین‌المللی شدن سیاست خارجی آمریکا، رییس‌جمهور از فرصتها و شرایط مساعدتری برای داشتن نقش قاطع‌تر در سیاست خارجی بهره‌مند است. رییس‌جمهور به عنوان فرمانده کل قوا در این شرایط مسئولیت بیشتری را عهده‌دار و بدین جهت است که در هنگام بحران این او است که از نظر شهروندان می‌بایستی در کسوت رهبری خارجی باشد. البته کنگره سعی فراوانی داشته است که در این قلمرو از برابری در شکل دادن و طراحی سیاستها برخوردار باشد.^{۵۲} در این راستا است که در سال ۱۹۷۳، با تصویب قطعنامه قدرتهای جنگی،^{۵۳} تلاش را بر این قرار داد که در این زمینه از نقش مطلوب‌تری برخوردار گردد. با توجه به اینکه کنگره از «قدرت کیسه

پول» (the Power of the Purse) برخوردار است و می‌تواند در اندازه، ترکیب وظایف، ظرفیت و میزان بودجه نیروی نظامی و وزارت خارجه تأثیر بگذارد.^{۵۴} پس حتی در حوزه سیاست بحرانی هم رییس جمهور باید به نیازها و ملاحظات کنگره توجه داشته باشد و این مسئله با از بین رفتن تعارضات ایدئولوژیک و تأکید مردم به توجه بیشتر دولت به مسایل داخلی افزون‌تر گشته است.^{۵۵} در همین چارچوب بود که بیل کلینتون در مبارزات انتخاباتی سال ۱۹۹۲، توجه کامل را معطوف به مسایل داخلی نمود و اقتصاد را محور سیاستهای خود قرار داد که این نشان از آن دارد که حتی با وجود افزایش حیطه عمل رییس جمهور، او می‌بایستی همراهی کنگره را در اختیار داشته باشد. به ویژه که کنگره با داشتن حق قانونی «عملکرد نظارتی» (Oversight Function) می‌تواند به کارآمدی برنامه‌های رییس جمهور اثر قاطع بگذارد.^{۵۶} در این رابطه کنگره می‌تواند بر عنوان «پلیس گشت» (Police Patrol) عمل کند یا به عنوان «آژیر آتش سوزی» (Firealarm) فعالیت کند. منظور از اولی این است که بر اقدامات قوه مجریه نظارت کند و منظور از دومی این است که به دنبال اقداماتی که قوه مجریه انجام می‌دهد، خواهان پاسخگویی در قبال اقدامات باشد. بدین ترتیب، رییس جمهور مجبور است حتی زمانی که شرایط بحرانی است، در سیاستهای خود تعدیل حاصل کند؛ چرا که او باید به عواقب عدم رضایت کنگره بیندیشد.^{۵۷} مدل پلیس گشت در مجلس نمایندگان مطرح‌تر است و این از طریق کمیته‌های فرعی انجام می‌شود و فرایندی «پیش‌گیرانه» (Proactive Process) است، در حالی که مدل آژیر آتش نشانی در سنا که کمتر در زمینه نظارت فعال است، انجام می‌گیرد و فرایندی «واکنشی» (Reaction Process) است.

۲. حیطه «سیاست ساختاری» (Structured Policy): سیاست ساختاری درباره ماهیت و چگونگی تخصیص منابع است. سیاست ساختاری دربرگیرنده خط مشی «توزیعی» (Distributive) است که به مفهوم این است که چه میزان از منابع در اختیار قوه مجریه از طریق قانون‌گذاری درباره مسایل دفاعی و خارجی قرار گیرد. به قول معروف، «دلار سیاست است»^{۵۸} (Dollars are Policy) همان‌طور که در حیطه سیاست بحرانی رییس جمهور از حوزه عمل وسیعی برخوردار است، در این حیطه هم کنگره به لحاظ ابزار قانون‌گذاری از نقش

ویژه ای برخوردار است. خریدهای نظامی، استقرار نیروها، سازماندهی آنها، میزان کمکهای خارجی و بودجه اختصاصی به سازمانهای بین المللی همگی این فرصت را در اختیار کنگره قرار می دهند که تأثیرگذار بر ماهیت سیاست خارجی باشد. در این حیطة رییس جمهور کمترین میزان قدرت را دارا می باشد و می بایستی کاملاً با توجه به خواستههای کنگره اقدام کند. با توجه به این مسئله است که اعضای دیوان سالاری حداکثر تلاش را انجام می دهند که روابط حسنه با اعضای کنگره برقرار کنند و گاهی با سیاستهای اعلان شده به وسیله رؤسای انتصابی در وزارت خارجه یا وزارت دفاع به مخالفت بر می خیزند.^{۵۹} باید توجه شود که دو نوع چارچوب قانون گذاری در اختیار کنگره است. از یک سو، کنگره از طریق «قانون گذاری محتوایی» (Substantive Logistation) و از سوی دیگر، براساس «قانون گذاری روبه ای» (Procedwal Logistation) در سیاست خارجی تأثیر می گذارد. قانون گذاری محتوایی به این مفهوم است که کنگره به طور دقیق ذکر می کند که به چه کشوری سازمانی کمک شود و میزان کمک به چه میزان باشد.^{۶۰} قانون گذاری روبه ای می آید و یک سری ضوابط و قواعدی قرار می دهد که رییس جمهور می بایستی در چارچوب آن سیاست خارجی آمریکا را شکل دهد. پس قانون گذار مقرر می سازد که دولت حق ندارد به کشورهایی که حقوق بشر را نقض می کنند، کمک امنیتی اعطا کند.^{۶۱} تفکر بر این است چون روبه عوض شود، محققاً سیاست هم از نظر ماهیتی باید عوض گردد. «اغلب اوقات با شکل دادن به روبه های جدید کنگره قادر است که بر دگرگونیهای ماهوی تأثیر بگذارد.»^{۶۲}

۳. حیطة «سیاست راهبردی» (Strategic Policy): در این حیطة باید اهداف و تاکتیکها در حیطة سیاست خارجی مشخص شود. در این حیطة غالباً این رییس جمهور است که پیش قدم می شود. مواردی از قبیل به رسمیت شناختن کشورهای دیگر و امضای قراردادهای با کشورهای دیگر در این حیطة است. البته باید توجه داشت که کنگره می تواند قراردادهای را تصویب نکند و عملاً آنها را لغو سازد. به همین دلیل بود که قراردادی که دولت ریگان برای فروش اسلحه به اردن به این کشور امضا کرد، به علت عدم موافقت کنگره نهایی نشد.^{۶۳} قرارداد کیوتو که به وسیله کلینتون امضا شد، به تأیید کنگره آمریکا نرسید. با توجه به

این سه حیطه سیاست است که به گونه ای کارآمدتر می توان صحبت از میزان تأثیرگذاری این دو قوه در حیطه سیاست خارجی کرد. بدون توجه به کسانی که کنگره را کاملاً دور از ساختار تصمیم گیری در تمامی زمینه ها می دانند^۴ و یا کسانی که با توجه به اینکه کنگره در طول بیش از ۲۰۰ سال تاریخ آمریکا تنها پنج بار اعلان جنگ داده است،^۵ صحبت از اهمیت نقش رییس جمهور دادند، باید به تحلیل نشست. در زمینه هایی که به تصمیم گیری در شرایط بحرانی ارتباط دارد و به عبارتی برداشت و درک امنیتی از وقایع و مسایل وجود دارد، براساس تجارب تاریخی به نظر می آید که رییس جمهور از تأثیرگذاری فزون تری در حیطه سیاست خارجی و دفاعی برخوردار است. در زمینه هایی که به تخصیص منابع جامعه و به عبارتی ترسیم بودجه ارتباط دارد، نقش کنگره به شدت واضح و مشخص است که این در حیطه سیاستهای ساختاری است. در قلمرو سیاستهایی که مربوط به تعیین اهداف و تاکتیکها در سیاست خارجی و دفاعی است، هر دو قوه از نقش تقریباً هم وزن و هم سنگ برخوردار هستند. پس باید گفت که هر دو قوه تأثیر گذار در قلمرو سیاست خارجی هستند، اما با توجه به نوع سیاست است که باید گفت نقش کدام یک برجسته تر است. پس نباید صحبت از این باشد که نقش کدام قوه بیشتر یا کمتر است، بلکه می بایستی به نوع سیاست توجه کرد که بتوان به یک نتیجه صحیح رسید. هر چه به حیطه سیاست بحرانی نزدیک تر شویم، نقش رییس جمهور وسیع تر است و هر چه به حیطه سیاست ساختاری نزدیک تر شویم، نقش کنگره در شکل دادن به سیاست خارجی برجسته تر است.

سخن آخر

نگاهی به تاریخ آمریکا نشانگر این واقعیت است که قوای مقننه و مجریه نقش بسیاری در شکل دان، جهت دادن و ماهیت دادن به سیاست خارجی بازی کرده اند. البته پر واضح است که در طول تاریخ با توجه به عوامل داخلی و خارجی و یا به عبارتی شرایط داخلی و بین المللی این نقش و اهمیت متأثر گردیده است. تمام قرن نوزدهم و تا اوایل قرن بیستم، کنگره مطرح بوده است، هر چند که پایان جنگ و نقش وسیع تر آمریکا در صحنه بین المللی

مطرح بودن رییس جمهور را نیز مشخص تر کرد. این بدان معنا است که هر دو قوه حایز اهمیت بوده اند و این بدان معنا است که ترسیم تاریخی نمی تواند معیار مناسبی برای تعیین میزان و گستردگی نفوذ باشد. با توجه به این واقعیت است که براساس نوع سیاست به طور مطلوب تری می توان به تعیین درجه اهمیت و تأثیرگذاری یکی از دو قوه پرداخت. بدین ترتیب است که با توجه به سه حیطه سیاست بحرانی، ساختاری و راهبردی به ترسیم میزان نفوذ در شکل دادن به سیاست خارجی می پردازیم. در این چارچوب به این نتیجه می رسیم که در هر سه حیطه هر دو قوه حضور دارند، اما میزان تأثیرگذاری آنها متفاوت و متمایز است. در زمینه هایی که ضرورت تصمیم گیری فوری و آنی مطرح است و منافع کشور در خطر است، قاعدتاً نقش قوه مجریه واضح تر و مشخص تر است. در زمینه های تخصیص منابع و به عبارتی تأمین بودجه، این کنگره است که نقش کلیدی را بازی می کند. در قلمرو تعیین اهداف و تاکتیکها تمایز بین دو قوه به وضوح دو حیطه قبلی نیست، هر چند که نقش رییس جمهور در بستر همکاری با کنگره مهمتر است، اما پر واضح است که هر دو قوه برای تعیین اهداف و تاکتیکها به شدت نیازمند یکدیگر هستند. □

پاورقی ها:

1. Cecil V. Crabb J, and pat M. Holt, 1998, *Invitation to Struggle: Congress the President and Foreign Policy*, 4th edition , Washington D.C: Congressional Quarterly Press.
2. Richard E. Neustadt, 1990, *Presidential Power and the Modern Presidents: the Politics of leadership From Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, p. 317.
3. James Madison, Federalist, No. 46, in the Federalist Papers (ed.), Clinton Rossiter, New York: New American Library, p. 296.
4. James A. Thurber, "Congress and the Constitution: Two Hundred Years of Stability and Change," in *Reflections on the Constitution*, ed., 1989, Richard Jones, Charles O, 1994.
5. Charles O. Jones, 1994, *The Presidency in a Separated System*, Washington D.C.: Bookings Institute Press.
6. Glenn J. Antizzo, Leila E. Saredidine, Cical V. Crabb. J, 2000, *Congress and the Foreign Policy Process*, Baton Rouge Press, p. 81.
7. Louis Fisher, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station: Texas A.M University Press, p. 165.
8. David S. Friedman, "Waying War Against Checks and Balances: the Claim of an Unlimited Presidential War Powers," *St. John's Law Review*, Vol. 57, 1983, p. 213.
9. Wesley M. Bagby, 1999, *America's International Relations Since, World WarI*, New York: Oxford University Press, p. 1.
10. Keith Dowding, James Hugbes, Helen Margetts, eds., 2001, *Challenges to Democracy, Ideas, Involvement and Institutions*, New York: Palgrave, p. 208.
11. John C. Yoo, "The Constitution of Politics by Other Means, The Original Understanding of War Power," *California Law Review*, Vol. 84, 1996, p. 167.
12. Harlod Mongju Kob, *The National Security Constitutions, Sharing Power after the Iran Contra Affairs*, New Haven: Yale University Press, p. 75.
13. David Gary Alder and Harry N. George, eds., *The Constitutions and the Conduct of American Foreing Policy*, Lawrence: University Press of Kansas, p. 19.
14. Charles A. Lofgren, Government From Reflection and Choice, "Constitutional Essays on War, *Foreign Relations and Federalist*, New York: Oxford University Press, p. 36.
15. Michael J. Glennon, *Constitutional Diplomacy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, p. 81.
16. Reveley W. Taylor, *War Powers of the President and Congress: Who Holds law Arrows and oliver Branches*, Charlottesville: University of Vrigina p. 29.
17. Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. 29 September, 1990, p. 3140.
18. Dick Cheney, " Congressional Overreacting in Foreign Policy," in *Foreign*

- Policy and the Constitution*, ed., 1990, Robert A. Goldwin and Robert A. Licht, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
19. *The Federalist*, ed., Benjamin Fletcher wright 1961, Combridge, Mass, Belkna Press of Harvard University Press, p. 35.
20. *Ibid.*, p. 355.
21. Montesquieu, *The Spirit of the Law*, New York: Hafner, p. 158.
22. John Locke, *Two Treatise of Civil Government*, London, J.M. Dent and Sons.
23. Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Conveation of 1787*, 4 Vols, New Haven: Yale University Press, p. 139.
24. Ronald C. Moe, ed., *Congress and the president, Allies and Adversaries*, Pacific palisades C.A.: Goodea Publishing, p.199.
25. Thomas M. Franck and Edward Weisband, *Foreign policy by Congress*, New York: Oxford University Press.
26. Alexander Hamilton, "Federalist No. 70," in Alexander Hmlton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, ed., Clinton Rossiter, New York, New American Library ,p. 404.
27. Jean E. Smith, *The Constitution and American Foreign Policy*, St. Paul Minn, West, p. 163.
28. "President Not "Bound " by Hill on Deploying Troops Christopher Says," *Washington Post*, oct18, 1995, p. 27.
29. Richard F. Grimmett, " Instancel of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-1998," *Congressional Research Service Report*, No. 98, oct, 27, 1998.
30. James Lindsay, *Congress and the Politics of U.S Foreign Policy*, Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, p. 183.
31. Dean Rusk, *As I Saw It*, New York: Pengvin Books, p. 537.
32. Randal B. Ripley and James M. Lindsay, *Congress, Resurgent, Foreign and Defense Policy on Capital Hill*, Michigan: Uinversity of Michigan Press, p. 3.
33. Walter Lafeber, *America, Russia and the Cold War, 1945-1971*, 2d ed., New York: john Wiley and Sons,p. 60
34. Arthur M. Jr Schlesinger, 1974, *The Imperial Persidency*, Boston: Houuhtun Mifflin.
35. Charles Roberts, ed. 1974, *Has the President too Much Power?* New York: Karper's Magazine Press.
36. Theodore S. Sorensen, 1989, *Watchmen in the Night: Presidential Accountability After Watergate*, Cambridge: Mass.: MIT Press.
37. Morris P. Fiorina, 1989 Congress: *Keyston of the Washington Establishment*, 2d ed. New Haven: Yale University Press, p. 37.

38. Roger H. Davidson, ed. 1995, *The Post Reform Congress*, New York: St. Martin's Press.
39. James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D.C.: Bookings Institute, p. 121.
40. Ellen Collierl, 1990, *Bipartisanship and the Making of Foreign Policy*, Boulder, Colo: Westview Press, p. 12
41. Martin L. Gross, 1996, *The Political Racket: Deceit, Self interest and Corruption in American Politics*, New York: Ballantine Book, p. 205.
- 42 Stanley B. Greenberg, 1995, *Middle Class Dreams: The Politics and the Power of the New American Majority*, New York: Random House, p. 241.
43. I. M. Destle, 1997, *American Trade Politics*, 3rd ed. Anna polish Junction, Md.: Institute for International Trade Policy.
44. Bruce C. Wolpe and J. Levin Batram, 1996, *Lobbying Congress: How the System Works*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, p. 189.
45. Jones Gordon and John A. Marini, eds. 1988, *Imperial Congress: Crisis in the Separation of Powers*, New York: Pharos Book.
46. L. Gordon Crovitz and Jeremy A. Rabkin, eds. 1989, *The Fettered Presidency: Loyal Constraints on the Executive Branch*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
47. Arthur Schlesinger. Jr, *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin, p.9.
48. Alfred Degrazia, and Arthur Schlesinger, jr. 1961, *Congress and the Presidency: Their Role in Modern Times*, Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 27.
49. Charles Lofgren, "United States V. Curtiss-Wright Export Corporation: An Historical Reassessment, *Yale Law Journal*, Vol. 73, 1973, p. 1.
50. Samuel P. Huntington, 1981, *The Common Defense: Tragic Program in National Politics*, New York: Columbia University Press. P. 3.
51. Theodore J. Howl, "Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign policy," in *Domestic Sources of Foreign Policy*, ed. 1967, James N. Rosenau, New York: Free Press, p. 324.
52. Nelson W. Polsby, and Robert L. Peabody, eds. 1996. *New Perspectives on the House of Representatives*, 4th ed, Baltimore, John Hopkins University Press.
53. Gary S. Stern and Morton H. Halperin, eds., 1993, *Constitution and the Power to Go to War*, Westport, Conn: Greenwood Press.
54. Peter Hansen Raven, 1994, *National Security Law and the Power of the Purse*, New York: Oxford University Press.
55. Barbara Kellerman and Ryan J. Barilleaux, 1990, *The President as the World Leader*, New York: St. Martin's press.

56. Joel D. Alberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*, Washington D.C: Brookings Institute.
57. Joel D. Alberbach, "The Congressional Committee Intelligence System: Information, Oversight and Change," *Congress and the Presidency*, Vol. 14, 1987 PP:51-76
58. Bernard K. Gordon, "The Military Budget: Congressional Phase," *Journal of Politics*, Vol. 23, 1961, p.695.
59. Grace A. Franklin and Randall B. Ripley 1991, *Congress and the Bureaucracy and Public Policy*, 5th ed., Pacific Grove, Calif: Brooks/Cole, p. 152.
60. Kate Stith, "Congress Power of the Purse," *Yale Law Journal*, Vol. 97, 1988, p.1351.
61. David P. Forsythe, "Congress and Human Rights Legislation in U.S Foreign Policy: The Fate of General Legislation," *Human Rights Quaterly*, Vol.9, 1987, p.383.
62. Les Aspin, "Defense Budget and Foreign Policy: the Role of Congress," *Daedalus*, Vol. 104, 1975, p.168.
63. Bruce W. Jentleson, "American Diplomacy: Around the World and Along Pennsylvania Avenu," *In A Question of Balance: The President, The Congress and Foreign Policy*, ed, 1990, Thomas E. Mann, Washington D.C.: Brookings Instution, p.161.
64. Harold Hongju Koh, 1990, *The National Security Constitution: Sharing Power after the Iran-Central Affairs*, New Haven: Yale University press.
65. Brent Scowcroft and George Bush, 1998, *A World Transformed*, New York: Knopf. P.441.