

بهمن نعیمی ارفع*

تعامل کنگره و رییس‌جمهور در سیاست خارجی آمریکا

۹۹

مقدمه

شناخت سیاست خارجی آمریکا نیازمند آگاهی از ساز و کارهای حاکم بر نظام سیاسی و حقوقی آمریکا است. هر نهاد سیاست خارجی دارای مسئولیتهای ویژه، استقلال حقوقی و همچنین رابطه منطقی با نهاد موازی است. از آنجا که ساختار سیاست و حکومت در آمریکا در برگیرنده نهادهای ویژه‌ای است که هر یک در قدرت دارای نقش هستند، بنابراین، همکاری و هماهنگی میان این نهادها به ویژه در زمینه سیاست خارجی ضروری می‌شود. در این راستا، پژوهش و بررسی درباره چگونگی تعامل کنگره با رییس‌جمهور در موضوع سیاست خارجی آمریکا دارای اهمیت است. اینکه آیا ابهام در قانون اساسی آمریکا، منشا اصلی اختلافات کنگره و رییس‌جمهور در زمینه راهبری سیاست خارجی است و آیا این دو نهاد از رفتاری قانونمند و مسئولیت‌پذیر در برابر یکدیگر پیروی می‌کنند در پژوهش پیش روی مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین بررسی اینکه آیا هنجارهای ثابتی بر این دو نهاد حاکم است و رویکرد دو قوه در ایفای مسئولیتهای واقعی خود چه بوده است موضوع بخشهای دیگر این پژوهش است. از آنجا که نقطه عزیمت پژوهش این است که کشورها و نقش آفرینانی که از شناخت و

* دیپلمات و کارشناس مسایل آمریکا.

فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل شناسی - آمریکاشناسی، سال پنجم، شماره ۱، زمستان ۱۳۸۲، صص ۹۹-۱۴۲.

آگاهی بایسته و جامع و مانعی نسبت به رفتارها و تعاملات قوای مقننه و مجریه آمریکا برخوردار بوده اند، در موقعیت و جایگاه مناسبتری برای دفاع از منافع ملی خود قرار داشته اند، بنابراین، پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی آماده و پیاده شده است. آشنایی نزدیک نگارنده با تعاملات کنگره و رییس جمهور طی حضور در مجامع بین المللی سبب شده است تا پژوهش از ویژگی پژوهشهای پیمایشی برخوردار شود.

قانون اساسی آمریکا و سیاست خارجی

قانون اساسی آمریکا - به عنوان یکی از قدیمیترین قوانین اساسی تاریخ معاصر بشریت - دارای یک مقدمه کوتاه، هفت ماده و بیست و شش اصلاحیه است. اصلاحیه های مزبور پس از اجرایی شدن قانون اساسی در چهارم مارس ۱۷۸۹ به تدریج به تصویب رسیده به طوری که ده اصلاحیه در پانزدهم دسامبر ۱۷۹۱، اصلاحیه یازدهم در هفتم فوریه ۱۷۹۵، چهار اصلاحیه در قرن نوزدهم و یازده اصلاحیه در قرن بیستم مورد تصویب قرار گرفته است. دولت دارای اختیارات محدود، حاکمیت مردم، تفکیک قوا، کنترل و نظارت و فدرالیسم اصول اساسی قانون اساسی آمریکا را تشکیل می دهند. بنیان قانون اساسی آمریکا به گونه ای نسبت به تدوین این قانون اقدام کردند که رعایت ایجاز و انعطاف پذیری در نص قانون اساسی، امکان تدوین و تصویب اصلاحیه هایی به قانون اساسی جهت پاسخگویی به نیازها و شرایط جدید را فراهم ساخته است.^۱ بندهایی از مواد یکم و دوم قانون اساسی به تشریح اختیارات کنگره و رییس جمهور در عرصه سیاست خارجی پرداخته و به هریک از این دو نهاد، اختیارات و وظایفی در راهبری سیاست خارجی اعطاء شده است. مجموعه این اختیارات و وظایف - اعم از فرماندهی کل قوا و یا اختیار عقد معاهدات و اعلان جنگ - به گونه ای به دو نهاد مزبور تفویض گردیده که هیچ یک نتواند خود را به آسانی دارای قدرت و اختیارات فایقه و تام در حوزه سیاست خارجی فرض نماید. محدودیتهایی که ساختار قانون اساسی آمریکا بر دولت این کشور اعمال می کند شاید بیشترین انتقاد را در فرآیندهای سیاست گذاری امنیت ملی و خارجی متوجه خود کرده باشد. بنیان قانون اساسی در تلاش جهت ایجاد ساختار دولتی

قویتر از دولت مورد نظر تدوین کنندگان مواد اعلامیه تشکیل کنفدراسیون^۲ (یعنی دولت ملی دارای توان بیشتر، ولی البته نه به آن اندازه قدرتمند که تهدید کننده آزادی باشد)، ساختار نهادهای آشنا و متفرق کنونی دولت آمریکا را بنا نهادند.^۳ بدین ترتیب، سه قوه در سیاست گذاری و مسئولیت، با در نظر گرفتن اینکه قوای مقننه و مجریه مهمترین نقش را در تبیین و راهبری سیاست خارجی بر عهده دارند، سهیم شدند.^۴ در این زمینه، مهمترین دارایی رییس جمهور در نشان دادن کنترلش بر سیاست خارجی بند دو ماده دوم قانون اساسی است: «رییس جمهور فرمانده کل ارتش و نیروی دریایی ایالات متحده آمریکا است.»

قانون اساسی در مقابل به کنگره این اختیار را می دهد که سیاست خارجی را شکل دهد. بند هشت ماده یک چنین صراحت دارد: «کنگره از اختیار اعلان جنگ... تقویت و حمایت ارتش و حفظ نیروی دریایی برخوردار است؛» و بند نهم ماده یک تصریح می کند: «هیچ پولی از خزانه برداشت نمی شود مگر در پی تخصیص توسط قانون» و بند دو ماده دوم اختیار عقد معاهدات را به رییس جمهور مشروط به موافقت دو سوم سناتورهای حاضر در جلسه مجلس سنا می دهد.^۵ بدین ترتیب، بانیان قانون اساسی حساسیت ودقت بسیاری از خود نشان دادند که اصل توازن و نظارت در حوزه سیاست خارجی کاملاً جاری و ساری باشد. رییس جمهور مسئول حسن اجرای قانون شناخته شده و بدین منظور «قدرت اجرایی» به وی تفویض گردیده است. با این حال، کنگره مسئولیت تدوین کلیه قوانین لازم جهت به اجرا در آوردن اختیاراتی که شرح آن رفت و توسط قانون اساسی به دولت آمریکا اعطا شده را بر عهده دارد.^۶ در حالی که قانون اساسی اختیارات مهمی به رییس جمهور - به منظور سیاست گذاری و اجرای سیاست امنیت ملی - اعطا نموده، بانیان این قانون، عامدانه حق اعلان جنگ را به کنگره واگذار کردند. پیامد چنین تنشهای ماهوی و پویا این بوده که قانون اساسی، رییس جمهور و کنگره را در جهت راهبری سیاست خارجی آمریکا عملاً «دعوت به کشاکش» Invitation to Struggle نموده است.^۷ درست است که ابهاماتی در قانون اساسی درباره راهبری سیاست خارجی مشاهده می شود، ولی در عین حال این نکته نیز روشن است که نزد بانیان قانون اساسی نسبت به تمایل قدرتمند مقامات دولتی جهت انجام اقدامات

خودسرانه و به دور از مرزبندیهای ناشی از افکار عمومی و نهادهای پاسخگو در برابر توده مردم، نگرانی وجود داشت.^۸ نمونه‌های این گونه رفتار مقامات در تاریخ سیاسی آمریکا از آغاز تاکنون به وفور دیده شده است. بنیان قانون اساسی از اینکه اختیارات حوزه سیاست خارجی را یکسره به قوه مجریه اعطا کنند اکراه داشتند، اگرچه آنها از مزیت‌های «تک صدایی» کشور آمریکا در برخورد با دیگر کشورها کاملاً آگاه بودند. به هر روی، همین نگرش آنها نسبت به طبیعت انسانی، اکراه آنها به اعطای اختیارات نامحدود در حوزه سیاست خارجی به مجلس سنای آمریکا را نیز به دنبال داشت.^۹ از میان اختیاراتی که قانون اساسی در زمینه سیاست خارجی به رییس جمهور واگذار کرده، تنها بند مربوط به «فرماندهی کل قوا» دلالت بر قدرت حایز اهمیتی دارد. ایفای دیگر اختیارات رییس جمهور یعنی عقد معاهدات و تعیین سفرا تنها با مشورت و رضایت مجلس سنا امکان پذیر است.^{۱۰} بدین ترتیب، کنگره از اختیارات اجرایی به مراتب بیشتری برخوردار شده است: اعلان جنگ، اعطای اجازه اقدامات تلافی جویانه، تدوین قواعد ناظر بر ضبط و توقیف در خشکی و دریا، تقویت و حمایت ارتش، تدارک و حفظ نیروی دریایی، تدوین قواعد و مقررات ناظر بر ارتش و نیروی دریایی و تدارک، سازمان دهی و تسلیح نیروهای نظامی.

با این همه، رؤسای جمهور به تناوب و به نحوی برجسته، مدعی داشتن اختیارات گسترده به ویژه به واسطه انتصاب قانونی خود به فرماندهی کل قوا شده اند.^{۱۱} البته نباید از نظر دور داشت که نحوه نگرش آمریکا نسبت به مسایل جهانی، تأثیر به سزایی در شدت و ضعف طرح چنین ادعاهایی از جانب رؤسای جمهور آمریکا داشته است. برای نمونه، اوایل قرن بیستم، در دورانی که انزوا گرایی، اساس سیاست خارجی آمریکا را در صحنه جهانی تشکیل می داد وودرو ویلسون رییس جمهور وقت - علی رغم تمایل آشکارش نسبت به درگیر ساختن فعال آمریکا در سیاستهای جهانی بدون چالشی جدی - اختیارات کنگره را در حوزه سیاست خارجی - از جمله حق اعلان جنگ - پذیرا شد.^{۱۲} به هر روی، نص قانون اساسی و نیت بانیان آن، نشانه اندکی را در اثبات ادعاهای رؤسای جمهور درباره داشتن اختیارات گسترده در عرصه سیاست خارجی به دست می دهد. یقیناً اینکه «رییس جمهور فرمانده کل ارتش و نیروی

دریایی است» یک مسئولیت است و نه اعتبار؛ نشانه آن نیز اندیشه بانیان قانون اساسی آمریکا است که نیروهای مسلح را تحت فرماندهی رییس جمهور قرار داده اند ولی در پرتو تمایل و تمهیدات کنگره. نشانه ای دیده نمی شود که ثابت نماید بانیان قانون اساسی آمریکا نقش یا قدرت مستقل در خور اهمیتی برای رییس جمهور به عنوان فرمانده کل قوا در شرایط عادی و زمان صلح قایل بودند. به نظر می رسد انتصاب رییس جمهور به عنوان فرمانده کل قوا، دلالتی بر در اختیار داشتن قدرت اساسی جهت استفاده از نیروهای مسلح، خواه برای جنگ (مگر آنکه ایالات متحده مورد حمله غافلگیرانه واقع شود) یا در دوران صلح جز با راهبری کنگره ندارد.^{۱۲}

بررسی مجموعه رویه ها و رویکردهای قوه مجریه در برابر کنگره نشان می دهد که روابط مبتنی بر قانون اساسی بین دو قوه مشکل عمده یا علت اصلی اختلافات رییس جمهور و کنگره پیرامون راهبری سیاست خارجی آمریکا نیست. در واقع، تلاشهای رؤسای جمهور در جهت پایمال نمودن حقوق کنگره، حتی در مورد مواد مربوط به سیاست خارجی در قانون اساسی که به نحو بارزی عاری از ابهام است، یعنی بند هشت ماده یک درباره روابط بازرگانی با دیگر کشورها، حاکی از آن بوده که مشکل به مراتب فراتر از ابهام در قانون اساسی است. این ماده، بدون تعیین جزئیات، اختیار تنظیم داد و ستد بازرگانی با دیگر کشورها را به کنگره واگذار کرده است.^{۱۴} اگر مشکل به روشن بودن عبارت در قانون اساسی مربوط می شد، آنگاه نباید در مورد نهادی که اختیار داد و ستد خارجی به آن واگذار شده اختلافی پدید می آمد. حال آنکه قوه مجریه تلاش کرده که این قدرت را تحت اختیار گرفته، نقش کنگره را در این زمینه تضعیف نماید. برای نمونه، رییس جمهور وقت در هنگام امضاء قانون بازرگانی در سال ۱۹۸۸، از این نکته اظهار نارضایتی نمود که بخشهایی از این قانون با اصول قانون اساسی تجانس نداشته و به نظر می رسد که کنگره در صدد کاهش اختیارات و مسئولیتهای رییس جمهور در زمینه تنظیم و راهبری داد و ستد خارجی است.^{۱۵} بدین ترتیب، حتی یک ماده روشن و عاری از ابهام قانون اساسی نیز نمی تواند از کشاکش بین کنگره و رییس جمهور برای کنترل سیاست خارجی جلوگیری نموده و یا به این پرسش که چه کسی مسئول سیاست

خارجی است، پاسخ قطعی دهد. به نظر می‌رسد که مشکل، اساساً از نبود علاقه نزد دو قوه به لحاظ داشتن دیدگاهها و حقوق یکدیگر مربوط می‌شود. قانون اساسی آمریکا شاید مصداق عبارت «دعوت دو نهاد مجریه و مقننه به کشاکش» باشد، ولی چنانچه با ژرف نگری بیشتری به آن نگاه شود، معنایی فراتر از آن دارد. همان گونه که رابرت کاتزمن (Robert A. Katzman) تأکید کرده، از روح قانون اساسی چنین بر می‌آید که بنیان این قانون، خواستار تأثیر و تأثر علایق و سلیق مختلف جهت دستیابی به اهداف ملی بوده اند. قانونی که نص و روح آن، تعامل و همکاری بین کنگره و رییس جمهور را در عرصه های گوناگون ضروری می‌داند.^{۱۶}

کنگره در مقابل رییس جمهور

الف. نقش و رویکردهای رییس جمهور در سیاست خارجی

چرا رؤسای جمهور آمریکا - قطع نظر از الزامات قانون اساسی - نسبت به افزایش قدرت و اختیارات خود و تحرک و فعالیت بیشتر در عرصه سیاست خارجی تمایل دارند؟ جیمز ناتان (James Nathan) و جیمز اولیور (James Oliver)، پژوهشگران مطالعات آمریکا، بر این باورند که ساختار سازمانی نظام امنیت ملی آمریکا برآیند تفسیر و تأویل رییس جمهور است. از آنجایی که معمولاً رؤسای جمهور به بوروکراتهای حرفه ای اعتماد چندانی ندارند و از آنجایی که معمولاً نهادها به سمت کسب قدرت بیشتر گرایش دارند، بنابراین، رؤسای جمهور نیز به همین دلیل مایل به تصاحب قدرت بیشتر برای کاخ سفید هستند.^{۱۷} ساموئل هانتینگتون از زاویه فراهتری به این وضعیت نگریسته است و تلاش کرده تأثیر گذاری مشکلات و سیاستهای داخلی بر رویکردهای رییس جمهور را در حوزه سیاست خارجی تبیین نماید. به باور وی در آمریکا - همچون دیگر کشورهای جهان صنعتی - مشکلات داخلی شکل پیچیده و لاینحلی به خود می‌گیرد.^{۱۸} انتظارات همگانی به گونه ای سیر صعودی می‌یابد که تأمین آن توسط دولت را عملاً غیر ممکن می‌سازد. فعالیتها و به پیرو آن هزینه های دولت افزایش می‌یابد و با این همه، دستیابی به اهداف در حاله ای از ابهام قرار می‌گیرد. به هر روی در یک نظام

دموکراتیک، اگر رهبران سیاسی صاحب قدرت مایل به ادامه تکیه بر مسند قدرت باشند، نیاز مبرم به ثبت موفقیت‌هایی دارند. دستاورد طبیعی این وضعیت، سنگین‌تر شدن کفه گرایش رییس جمهور به سمت حوزه سیاست خارجی است؛ جایی که تمهید دستیابی به موفقیت‌ها (یا آنچه موفقیت به نظر می‌رسد) به مراتب سهل‌تر از ثبت موفقیت‌هایی در عرصه سیاست‌های داخلی است. مسافرت به دیگر کشورها، تمهید دیدارهای سران و غیره، همگی در سطح و ظاهر، تحرک و دستاوردهایی را رقم می‌زنند. هر آینه یک رهبر سیاسی در داخل ضعیف‌تر عمل نماید، احتمال مبادرت وی به انجام سفرهای خارجی بیشتر می‌شود.^{۱۹} از سویی بهره‌گیری رؤسای جمهور از بحران‌های ملی در حوزه سیاست خارجی جهت تثبیت موقعیت خویش در داخل کشور و کمرنگ نمودن کوتاه‌یه‌ها و یا ناکامیها در برخورد با مشکلات داخلی - به ویژه در عرصه اقتصادی - رویکردی شناخته شده در سیاست‌های آمریکا است. این گونه بحران‌ها که می‌تواند ریشه در تحولات و حوادث بی‌مانند و کلان مرتبط با روابط خارجی داشته باشد، محبوبیت رییس جمهور به عنوان نماد وحدت ملی به طرز شگفت‌آوری افزایش می‌دهد. نمونه برجسته این وضعیت، اقدام جنگی علیه گروه طالبان در افغانستان است. طبق نظر سنجیها میزان محبوبیت جرج دبلیو بوش در میان مردم آمریکا پس از حملات تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ به خاک آمریکا و اقدام نظامی واشنگتن علیه افغانستان به بیش از ۸۶ درصد رسید، حال آنکه در نظر سنجیهای مشابه که یک ماه پیش از حملات مزبور صورت گرفته بود، میزان محبوبیت جورج دبلیو بوش به کمتر از ۵۰ درصد کاهش یافته بود و کساد اقتصادی بی‌مانند آمریکا در این کاهش تأثیر بسزایی داشت.^{۲۰} بدین ترتیب، جای شگفتی نیست که رییس جمهور از فرصت ناشی از پیدایش بحران‌های ملی در حوزه سیاست خارجی جهت تقویت موقعیت خود در کشور بهره‌جوید.

حقیقت آن است که رؤسای جمهور به دلیل واقعیت‌های دنیای سیاست، تحت فشارهای سنگینی هستند. آنها می‌خواهند که به موفقیت دست یازند و در این مسیر، گزینه‌ای جز اندیشیدن و تمسک به راه‌حلهای کوتاه مدت ندارند. آنها با محدودیتهای زمانی مواجه‌اند و آنچه را نیازمند هستند می‌بایست بلافاصله به آن دست یابند.^{۲۱} چنین مقتضیاتی،

رؤسای جمهور را ناگزیر به گرد آوردن قدرت بیشتری در کاخ سفید به بهای محروم ساختن کنگره از اختیارات برگرفته از قانون اساسی در عرصه سیاست خارجی متمایل می‌سازد. نباید از نظر دور داشت که عصر جنگ سرد، فضایی را که در آن نقش رؤسای جمهور در فرآیند تصمیم‌گیری سیاست خارجی تقویت گردیده، ایجاد نمود. در نیمه قرن بیستم، رکود بین‌المللی و جنگ جهانی دوم به آمریکا نقش یک قدرت جهانی را اعطا کرد. ظرف کمتر از دو سال پس از پایان جنگ جهانی دوم، دولت هری ترومن (۱۹۵۴-۱۹۴۵) فرآیند تبیین و اجرای نقش فعال آمریکا در امور جهانی را آغاز کرده بود. این فرآیند شامل تعدیل و اصلاح رسمی قانون اساسی نبود، بلکه ادعای صریح یا تلویحی رؤسای جمهور (از زمان ریاست جمهوری ترومن به بعد) پیرامون برخورداری نهاد ریاست جمهوری از حقوق ذاتی را در بر می‌گرفته است؛ مانند آنچه در وقایع کره و ویتنام روی داد. با چنین شرایطی، ابتکارات مربوط به اعمال اختیارات در حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی که با توجه به نظر بانیان قانون اساسی، دستاورد «تفاهم مشترک» کنگره و رییس جمهور است می‌بایست - چنانچه پیشبرد و دفاع از منافع ملی مد نظر باشد - به قوه مجریه سپرده شود.^{۲۲} واقع امر آن است که در دوره جنگ سرد، سیاست و سیاست‌گذاری به ابزار قدرتمندی جهت تمهید نبردی کشنده با دشمنی سرسخت و کینه‌توز تبدیل شد. نیاز ناگزیر ساماندهی دوباره فرآیندهای سیاست‌گذاری جهت تقویت موقعیت و قدرت رییس جمهور بود. همان‌گونه که ریچارد نیوستاد، پژوهشگر برجسته مطالعات آمریکا استدلال می‌کند: «جنگ سرد و تسلیحات هسته‌ای اختلاف را تشدید می‌نماید. بعد جدیدی از خطر‌پذیری بر فرآیند تصمیم‌گیری در آمریکا سایه افکنده است. تأثیر آن وسعت بخشیدن به مسئولیت رییس جمهور و بزرگنمایی نیازهای او به انعطاف‌پذیری، کنترل و داشتن اطلاعات است.»^{۲۳} در این زمینه، چنین استدلال شده که پیش از جنگ جهانی دوم، رؤسای جمهور اغلب تصدیق نموده بودند که کنگره می‌بایست کاملاً از تصمیمات و اقدامات رییس جمهور در عرصه سیاست خارجی - به ویژه در زمینه استفاده از زور - آگاه باشد. برای نمونه، توماس مان (Thomas E. Mann) معتقد است که جورج واشنگتن، نخستین رییس جمهور آمریکا، پس از اعلام بیطرفی کامل آمریکا در جنگ

میان انگلیس و فرانسه، کنگره را پس از انعقاد نشست سالانه اش از توضیحات کامل خود در این زمینه آگاه ساخت و تصدیق نمود که او فاقد اختیار لازم برای موظف ساختن کنگره به اتخاذ روشی دیگر در برابر این جنگ بود. بر همین منوال می توان به سیاستهای اضطراری آبراهام لینکلن و فرانکلین روزولت اشاره کرد که براساس آن، هر دو تصدیق نمودند که اختیارات فوق العاده ای که برای ریاست جمهوری خواستار شده بودند، موقتی و منوط به تصویب کنگره بوده است و در چارچوب حقوق تعیین شده برای رییس جمهور در قانون اساسی قرار نداشته، بلکه از رهنامه (دکترین) اختیارات اضطراری^{۲۴} Emergency Powers نشأت می گرفته است.^{۲۵} در همین زمینه، فرانکلین روزولت پیش از حمله هوایی ژاپن به پرل هاربور و ورود رسمی آمریکا به جنگ جهانی دوم کاملاً مراقب بود که تمایلات وی به حمایت از متفقین ناقض قوانین بیطرفی تلقی نشده، حساسیت کنگره را بر نیانگیزد.^{۲۶}

در هر صورت اگرچه پس از جنگ جهانی دوم، رؤسای جمهور علاقه زیادی به افزایش قدرت خود نشان داده اند ولی در واقع ریشه این علاقه به اوایل قرن بیستم و زمانی که تئودور روزولت و به ویژه وودرو ویلسون، رؤسای جمهور وقت تلاش نمودند که دیدگاههای جدیدی را پیرامون رهبری رییس جمهور مطرح نمایند، بازمی گردد. جفری تولیس (Jeffrey K. Tulis)، نظریه پرداز سیاست و حکومت در آمریکا این روند را «ریاست جمهوری شعاری» Rhetoric Presidency نامیده است.^{۲۷} تولیس معتقد است که «سخنوری» نقش با اهمیتی در تلاشهای رییس جمهور جهت تقویت قدرتش در عرصه داخلی و روابط خارجی ایفا نموده و به طریق اولی، نقش کنگره را تضعیف ساخته است. تولیس بر این باور است که وودرو ویلسون، رییس جمهور وقت آمریکا در دوره جنگ جهانی اول، مهمترین مشارکت و نقش را در زمینه سخنوری ریاست جمهوری که به نحو شایان توجهی سرمشق دیگر رؤسای جمهور آمریکا قرار گرفت، ایفا نمود. ویلسون با تفسیر و تأویل شخصی خود در مورد اساسی ترین اصول قانون اساسی یعنی تفکیک قوا و استقلال قوه مجریه تلاش نمود دکترینی را که نهایتاً هسته اصلی آن سخنوری ریاست جمهوری بود، شکل دهد.^{۲۸} سخنوری رییس جمهوری، مبتنی بر ایراد سخنرانی از سوی رییس جمهور جهت تعیین و مشخص کردن تصویر و دورنمایی نسبت به

آینده و برانگیختن مردم به حمایت از آن است. این نوع سخنرانی، موهوم و خیالی نامیده شده است. ویلسون شکل دیگری از سخنرانی را نیز تشویق می کرد که به عنوان سخنرانی «تبیین مواضع» شناخته شده است. این شکل از سخنوری نباید اطلاعات چندانی را منتقل نماید. کما اینکه ویلسون نیز اعتقاد داشت که نباید مطالب چندانی منتقل شود بلکه باید نشان دهد که رئیس جمهور کجا ایستاده و درباره مسایل جاری چه خواهد کرد. از این روی، ویلسون که شیوه الهام بخش تئودور روزولت و خط مشی ویلیام هاوارد تافت (William Howard Taft) رؤسای جمهور وقت) را در اعلام سیاستهایش در هم آمیخته بود، سرمشق و الگویی برای رؤسای جمهوری بعدی آمریکا شد.^{۲۹}

به مرور ایام، اجرای این رویکرد، یعنی سخنوری ریاست جمهوری با پیشرفت فن آوری تقویت شد. رسانه ها دسترسی آسان رئیس جمهور به عامه مردم و به طریق اولی، تسهیل استفاده از سخنوری توسط رؤسای جمهور جهت تحقق اهدافشان را تمهید نموده اند. تئودور دراپر (Theodore Draper)، پژوهشگر معاصر در امور آمریکا، در مقاله ای با عنوان جنگهای ریاست جمهوری استدلال می کند که سخنوری یکی از مهمترین ابزارهایی است که رئیس جمهور به استفاده از آن جهت تضعیف نقش کنگره در فرآیند تصمیم گیری و راهبری سیاست خارجی تمایل دارد.^{۳۰} در حقیقت، بررسی اجمالی رویکردهای جورج بوش پدر، رئیس جمهور وقت آمریکا در زمان جنگ دوم خلیج فارس، در قبال این بحران نشان می دهد که چگونه سخنوری نقش محوری در اداره و راهبری امور توسط دولت وی در سراسر طول بحران مزبور را داشت و در واقع، چگونه سخنوری ای که در این راستا مطرح شد با آنچه تئودور روزولت و ویلسون به آن توسل جستند از جمله در زمینه «رهبری و ایفای وظیفه درست توسط رهبری رئیس جمهور» مشابه بود. گزیده ای از سخنرانیهای جورج بوش در خلال بحران مزبور و دو مثالی که در پی خواهد آمد یاد آور سخنوریهای اوایل قرن بیستم میلادی توسط رؤسای جمهور وقت است: به عنوان یک ملت، بر ما فرض است که تعریفی از خود داشته باشیم و معین کنیم که باورمان چیست. امروز من در مقام ریاست جمهوری آمریکا، خواستار حمایت شما از تصمیمی هستیم که جهت ایستادگی برای آنچه حق است و محکوم کردن آنچه نادرست

می باشد، اتخاذ کرده ام و این نیست جز در راه استقرار صلح (۸ آگوست ۱۹۹۰، در دفاع از عربستان سعودی). ما امروز در آستانه جنگ عراق با جهان هستیم. جامعه بین المللی در درخواستش از عراق جهت خروج از کویت متحد و یکپارچه است، این تنها سیاست ایالات متحده آمریکا را بر نمی تابد، بلکه موضع جامعه جهانی است (۹ ژانویه ۱۹۹۱، نامه به صدام حسین).^{۳۱} به هر روی، ویلسون پایه گذار بدعتی شد که تأثیر عمیقی نزد اخلاف وی برجای گذاشت. اخلاف ویلسون، اگرچه با تفاوت‌هایی در شیوه عمل و شخصیت، دیدگاه بصیرت مطلق قوه مجریه را در راهبری سیاست خارجی آمریکا گسترش دادند. برای نمونه، فرانکلین روزولت به نحوی آشکار و بدون پرده پوشی اعمالش از کنگره یا توده مردم مبادرت به اقدام می کرد. رونالد ریگان (رییس جمهور ۱۹۸۸-۱۹۸۱) برعکس شیوه پرده پوشی و پنهان کاری را می پسندید و به نحو عامدانه ای کنگره را فریب می داد. فرانکلین روزولت (۱۹۴۵-۱۹۳۳) در مقابل کنگره به نحو زیرکانه ای به توافق های قوه مجریه^{۳۲} Executive Agreement تمسک می جست، حال آنکه رونالد ریگان در تحلیل نهایی ادعا می کرد که رییس جمهور از اختیارات جامع و گسترده ای برخوردار است.^{۳۳}

بدیهی است که هدف غایی این رویکردها، تضمین نقش محوری رؤسای جمهور آمریکا در راهبری سیاست خارجی است. نتیجه امر آن است که رؤسای جمهور بتوانند سیاستهای خود را بدون نظارت کنگره به پیش ببرند. بررسی رویکردهای رؤسای جمهور آمریکا پیرامون معاهدات، اختیار مالی و اقدامات پنهانی و محرمانه به روشنی این استدلال را به محک آزمون خواهد گذارد. بر اساس بند دوم ماده دو قانون اساسی، رییس جمهور اختیار عقد معاهدات را بر عهده دارد مشروط بر آنکه دو سوم سناتورهای حاضر در جلسه مجلس سنا آن را تأیید نمایند.^{۳۴} با این همه، قراردادهای اجرایی (به جای معاهدات) ابزار مناسبی در اختیار رییس جمهور جهت اجتناب از ضرورت کسب نظر و تأمین رضایت مجلس سنا این کشور است. این قراردادها که میان دولت آمریکا و سایر دولت‌ها امضا می شود لزوماً واجد همان اجبار حقوقی معاهدات بوده و بخشی از قوانین برتر یا عالیه کشور را تشکیل می دهد که می تواند بدون انجام بررسی و مذاقه قوه مقننه منعقد شود. قرارداد صلح پاریس که به پایان

جنگ ویتنام در سال ۱۹۷۳ منجر شد و قرارداد سالت یک که در سال ۱۹۷۲ جهت تحدید سلاحهای استراتژیک هسته ای میان شوروی سابق و آمریکا منعقد گردید و تقریباً کلیه قراردادهای ناظر بر حضور نیروهای آمریکایی در پایگاههای خارجی مانند دیه گو گارسیا و بحرین (۱۹۷۱) از نوع قراردادهای اجرایی است. نمونه های گفته شده، آشکارا بیانگر این امر است که قراردادهای اجرایی اغلب برخی از مهمترین ابعاد و امور روابط خارجی را شامل می شود. از سویی، شمار زیاد این قراردادها نیز نشان می دهد که این قراردادها ساز و کار مورد ترجیح برای دستیابی به توافقهایی بین المللی است. در فاصله سالهای ۱۹۴۶ تا ۱۹۷۷ دولت آمریکا بیش از ۷۳۰۰ قرارداد اجرایی با دیگر دولتها منعقد نمود، حال آنکه در همین فاصله، تنها ۴۵۱ معاهده با دیگر دولتها به تصویب رساند. شمار زیاد قراردادهایی که دولت آمریکا بدون کسب نظر و رضایت سنای آمریکا با دیگر دولتها منعقد کرده، نمودار تکیه گسترده بر بصیرت و بینش رییس جمهور جهت راهبری سیاست خارجی کشور است. نمونه دیگر در این راستا به اختیار مالی مربوط می شود. این اختیار یا حق در مرکز ثقل اختیارات و حقوق قوه مقننه قرار می گیرد.^{۳۵} احساس نیاز به دفاع از این اختیار به دلیل مواجهه با حملات دولت نیکسون، علت اصلی وضع قانون بودجه و نظارت توسط کنگره در سال ۱۹۷۹ بود. این قانون، ضمن اعطای اختیار به کنگره جهت ایجاد فرآیندی منسجم و همگون در مورد بودجه و تشکیل ستاد کنگره درباره بودجه، تلاش می کند که صلاحیت رییس جمهور نسبت به هزینه کردن منابع مالی را تحت نظارت در آورد. ریشه مشکل در همین جا نهفته است: قوه مجریه در این حوزه در برابر قوه مقننه از امتیازات عملی و عملیاتی برخوردار است. در حیطه عمل، این قوه مجریه است که می تواند در مورد زمان هزینه نمودن بودجه و یا انتقال آن بین حسابهای مختلف که عملاً قدرت و اختیارات کنگره در زمینه امور مالی و بودجه را تضعیف می کند، تصمیم گیری نماید. در واقع، این عرصه ای غیر شفاف است که تعیین اینکه اقدامات قوه مجریه در کجا غیرمسئولانه و فاقد وجاهت قانونی می باشد را دشوار می سازد. تاریخ عملکرد سازمان مرکزی اطلاعات آمریکا (سیا) مشحون از نمونه هایی از این دست است. برنامه ریزی دوباره، تأمین بودجه برای عملیات پنهانی و محرمانه و استفاده از اختیارات

مالی (مانند آنچه در مراحل اولیه برنامه سپاه صلح^{۳۶} جان اف کندی رییس جمهور وقت آمریکا ۱۹۶۳ - ۱۹۶۱ در سال ۱۹۶۱ روی داد)، برخی از سازوکارهای شبه قانونی مورد استفاده قوه مجریه جهت طفره رفتن از پذیرش اختیارات قوه مقننه جهت اعمال نظارت بر نحوه هزینه شدن بودجه های تخصیصی است.^{۳۷} درباره اقدامات پنهانی و محرمانه می توان گفت که رویکردهای رؤسای جمهور آمریکا در مورد کوبا و عراق از بارزترین نمونه های نادیده گرفتن عقاید، صلاحیت و نقش کنگره در عرصه سیاست خارجی است. ضمن آنکه رویکرد دولت رونالد ریگان در ماجرای ایران - کنترا در سالهای ۱۹۸۶ - ۱۹۸۵^{۳۸} در همین راستا اهمیت خاصی دارد.

دولت آیزنهاور رییس جمهور وقت آمریکا (۱۹۶۰ - ۱۹۵۳) موافقت اولیه خود را با طرح سیا جهت حمایت از تهاجم به کوبا توسط پناهندگان کوبایی در سال ۱۹۶۰ به منظور سرنگونی فیدل کاسترو، رهبر انقلابی کوبا اعلام داشت. آیزنهاور این موافقت را بدون انجام مشورت با کنگره اعلام نمود و اوایل سال ۱۹۶۱ جان اف کندی، خلف وی نیز تصمیم گرفت که بدون انجام مشورت با کنگره، این طرح را پیش ببرد. یکسال و نیم بعد در پاییز ۱۹۶۲، کندی و مشاوران وی، مذاکراتی سری جهت تمهید پاسخ مناسب به استقرار موشکهای روسی در کوبا انجام دادند. کندی بدون مشورت با اعضای کنگره تصمیم گرفت که محاصره دریایی کوبا را عملی سازد. وی تنها چند ساعت پیش از ظاهر شدن بر صفحه تلویزیون، شمار اندکی از اعضای کنگره را از تصمیم خود آگاه ساخت. رویکرد رونالد ریگان و جورج بوش (۱۹۹۲ - ۱۹۸۹) رؤسای جمهور وقت آمریکا در برابر صدام حسین در طول بیش از یک دهه و تا زمان حمله عراق به کویت در سال ۱۹۹۰ نه تنها نمونه بارز سوء استفاده رؤسای جمهور از قدرت در راهبری سیاست خارجی است، بلکه همچنین مورد برجسته ای از نادیده گرفتن عقاید و توصیه های کنگره در برابر رژیم عراق محسوب می شود. لسلی گب (Leslie H. Gebb) تحلیل گر مسایل سیاسی آمریکا در تشریح این وضعیت اظهار داشته: «این وضعیت ماجرای فریبکاری و واقع گرایی است که به بیراهه رفته و دچار سهل انگاریها و بی توجهی های فاحش گردیده است.»^{۳۹} در سال ۱۹۸۴، ریگان یک دستور العمل خیلی سری

را امضا نمود که مقامات ذیربط آمریکایی آن را این گونه تفسیر کردند: «هر کار و هر اقدامی که جهت کمک به عراق در جنگ علیه ایران لازم است انجام دهید.» این در حالی است که صدام جنگ با ایران را آغاز کرده بود^{۴۰} و آمریکا عراق را از حمایت‌های گسترده خود در طول مناقشه با ایران برخوردار ساخته بود. در واقع، این نظر، که آمریکا می‌بایست به عراق به عنوان یک شریک ژئوپولیتیک بنگرد در دهه ۱۹۸۰ در واشنگتن تقویت شد. دولت آمریکا با آگاهی از اینکه عراق جنگ را علیه ایران در سپتامبر ۱۹۸۰ آغاز کرد به عراق اطمینان داد که کشور پیروز در جنگ خواهد بود و به عنوان یک قدرت برتر اقتصادی و نظامی از جنگ سربرون خواهد آورد. در سال ۱۹۸۲ وزارت خارجه آمریکا نام عراق را از لیست کشورهای حامی تروریسم حذف کرد تا این کشور بتواند حایز شرایط استفاده از کمک‌های خارجی و اعتبارات آمریکا شود. در سال ۱۹۸۴ روابط سیاسی کامل میان بغداد و واشنگتن (که در سال‌های آخر دهه ۱۹۵۰ پس از پیوستن عراق به اردوگاه بلوک شرق گسسته شده بود) برقرار شد و کاخ سفید متحدان خود را به فروش تسلیحات متعارف به عراق و اعطای تجهیزات دارای فن‌آوری پیشرفته به این کشور تشویق کرد. این کمک‌ها صدام را قادر به توسعه توانمندی‌های گسترش موشک‌های بالستیک و سلاح‌های شیمیایی و هسته‌ای نمود.^{۴۱} این واقعیت که دولت آمریکا به عراق به عنوان وزنه تعادل در برابر ایران می‌نگریست در واکنش ملایم کاخ سفید در قضیه شلیک موشک از یک هواپیمای جنگی عراق به ناو آمریکایی استارک (که منجر به کشته شدن ۳۷ نظامی آمریکایی شد) کاملاً نمایان گردید.^{۴۲}

جورج بوش پس از آغاز دوران زمامداری خود رویکرد دولت ریگان را در برابر عراق ادامه داد. بوش در ۲۶ نوامبر ۱۹۸۹ دستور العمل سری شورای امنیت ملی آمریکا را امضا نمود که براساس آن ایالات متحده می‌بایست روابط خود با عراق را بهبود و گسترش بخشد. جورج بوش، قماری را که ریگان با این توجیه که عراق به یک قدرت فایقه در منطقه تبدیل شده - آغاز نمود، تداوم بخشید.^{۴۳} در نخستین سال ریاست جمهوری جورج بوش حجم روابط بازرگانی بین عراق و آمریکا به ۳٫۶ میلیارد دلار رسید و این در شرایطی بود که دولت بوش در برابر فشارهای کنگره جهت تجدید نظر در این روابط - به دلیل کاربرد سلاح‌های شیمیایی از

سوی صدام علیه اکراد- مقاومت کرد و حتی بوش در ژانویه ۱۹۹۰ فرمان اجرایی را امضا نمود که در آن تأکید شده بود قطع اعطای وام و اعتبار از جانب بانک صادرات و واردات آمریکا به عراق، مغایر با منافع ملی آمریکا است.^{۴۴} در واقع، هم ریگان و هم بوش به این امر که صدام، حامی تروریسم است و به جنون خود بزرگ بینی دچار شده واقف بودند و سازمان سیا، گزارشهای روشنی در مورد نسل کشی اکراد توسط صدام از جمله با کاربرد سلاحهای شیمیایی در اختیار بوش قرار داده بود. با این همه، این گزارشها تغییری در سیاستهای دولت آمریکا در جهت حمایت از عراق ایجاد نکرد. جورج بوش بعدها تصدیق کرد که تلاشش جهت سرمایه گذاری بر روی صدام حسین به نحو ملالت انگیزی نافرجام ماند.^{۴۵} حمایتهای آمریکا از عراق حتی تا پیش از حمله نظامی تمام عیار صدام به کویت تداوم یافت و نبود سیاست منسجم دولتمردان آمریکایی در برابر تهدیدات عراق، منطقه را در بحران دیگری غوطه ور ساخت. آوریل ۱۹۹۰ تهدید صدام علیه اسرائیل متضمن نابودی نیمی از اسرائیل توسط تسلیحات شیمیایی عراق در صورت تجدید جنگ میان اعراب و اسرائیل، روابط بغداد و واشنگتن را برای مدتی کوتاه تیره ساخت. این بار لابی عراق در کنگره برای بهبود دوباره روابط پیش قدم شد و رابرت دال، سناتور وقت جمهوری خواه در رأس هیأتی به بغداد سفر کرد و به مقامات عراقی اطمینان داد که رییس جمهور آمریکا به حفظ روابط دوستانه با عراق مصمم است. در ژوئیه ۱۹۹۰ و در پی تهدید نظامی جدی آشکار کویت توسط صدام، واشنگتن پیامهای ضدو نقیضی به بغداد ارسال کرد. نخست دیک چنی وزیر دفاع وقت آمریکا تعهدات آمریکا به کویت را در طول جنگ عراق و ایران- برای دفاع از کویت- همچنان معتبر دانست و در ۲۳ ژوئیه ۱۹۹۰ کشتیهای جنگی آمریکا دستور تمهید مانور مشترکی با نیروهای نظامی امارات عربی متحده را دریافت کردند. در همین اثنا یعنی در ۲۴ ژوئیه ۱۹۹۰ سخنگوی وزارت خارجه آمریکا به خبرنگاران گفت که این کشور هیچ معاهده دفاعی با کویت ندارد. آپریل گلاسپی (April Glaspie)، سفیر وقت آمریکا در عراق نیز در ملاقاتی با صدام حسین در بغداد پس از شنیدن گلایه های صدام در مورد کویت، از جانب جیمز بیکر، وزیر خارجه وقت آمریکا به وی اطمینان داد که آمریکا در مورد مناقشات کشورهای عربی بایکدیگر از جمله اختلافات میان

کویت و عراق، نظر خاصی ندارد.^{۴۶} گفته می‌شود که این موضع‌گیری سفیر آمریکا، آخرین تردیدهای صدام حسین در حمله به کویت را برطرف ساخت. چرخش یک باره در سیاستهای آمریکا در برابر عراق پس از تهاجم نیروهای عراقی به کویت که نمودار شکست سیاستهای گذشته آمریکا در این زمینه بود، از مصادیق بارز و روشن کارکرد ضعیف دستگاه دیپلماسی آمریکا در مناطق حساسی همچون خلیج فارس است.

تلاش روسای جمهور آمریکا جهت پیشبرد سیاستهای مورد نظر خود در حوزه سیاست خارجی، بدون نظارت کنگره به قضیه روابط با عراق محدود نمی‌شود. ماجرای «ایران- کنترا» نقطه عطف دیگری در فرآیند سوء استفاده‌های کاخ سفید از «اقدامات پنهانی و محرمانه» جهت راهبری سیاست خارجی- بدون مشورت و همفکری با کنگره- محسوب می‌شود. در واقع، حساسیتهایی که در دهه ۱۹۷۰ به دلیل اقدامات غیر قانونی سازمان مرکزی اطلاعات آمریکا (سیا) در انجام کودتا در شیلی و سقوط دولت قانونی سالوادور آلنده، نخست وزیر انتخابی این کشور نزد کنگره ایجاد شد و با افشای یک سلسله از دیگر مداخله‌ها و اقدامات پنهانی و محرمانه سیا در برخی کشورهای دیگر مانند افغانستان، کوبا و لیبی تشدید یافته بود، در اثر ماجرای کنترا به اوج خود رسید و کنگره را بیش از پیش در نظارت دقیقتر بر فعالیتهای قوه مجریه در عرصه سیاست خارجی مصمم ساخت.^{۴۷} در سوم نوامبر سال ۱۹۸۶، هفته نامه لبنانی الشراع از انجام یک معامله پنهانی فروش تسلیحات پیچیده آمریکایی به ایران در ازای آزادی گروگانهای آمریکایی در لبنان خبر داد. معامله‌ای که برخی کارکنان کاخ سفید در آن دست داشتند و پول ناشی از فروش این تسلیحات نیز صرف حمایت از نیروهای کنترا (که علیه دولت مرکزی نیکاراگوئه می‌جنگیدند) گردید. افشای این خبر، جنجال بی سابقه‌ای را در هیأت حاکمه آمریکا ایجاد کرد و کنگره را به انجام تحقیقات گسترده مستقل و برگزاری جلسات استماع در این زمینه وادار ساخت. این تحقیقات و پیگیریها بر محور تعیین نقش قوه مجریه در نقض متمم بولاند^{۴۸} Boland Amendment که از سوی کنگره درباره چگونگی کمک به نیروهای کنترا به تصویب رسیده بود، متمرکز گردید. نتیجه تحقیقات و پیگیریهای کنگره، اگرچه رونالد ریگان رئیس جمهور وقت را در این ماجرا مقصر شناخت، ولی از وی به خاطر

سهل انگاری در مدیریت امور، از جمله در راهبری اقدامات محرمانه و پنهانی، انتقاد کرد. با این همه، ریگان نیز در مقام دفاع از عملکرد خود تأکید کرد که مفاد اصلاحیه بولاند را نقض نکرده و همچنین تصریح کرد که کنگره نمی تواند آزادی عمل او را در عرصه سیاست خارجی محدود کند.^{۴۹}

به هرروی، فهرست سوء استفاده رؤسای جمهور از قدرت در راهبری سیاست خارجی آمریکا و کم اعتنایی و حتی بی اعتنایی به نقش کنگره در این زمینه با نمونه های اشاره شده، پایان نمی یابد. بررسی مصوبه مورخ هفتم نوامبر سال ۱۹۷۳ کنگره پیرامون اختیارات جنگی، که علی رغم وتوی ریچارد نیکسون رییس جمهور وقت به تصویب رسید، ابعاد دیگری از پیگیری چنین رویکردی از طرف رؤسای جمهور آمریکا را روشن می سازد. مصوبه مزبور که برآیند واکنش کنگره به طولانی شدن جنگ در ویتنام و خدشه دار شدن اعتبار آمریکا در صحنه جهانی در اثر سوء استفاده های مکرر و گسترده رؤسای جمهور وقت آمریکا از اختیارات خود در زمینه درگیر ساختن نیروهای مسلح آمریکا در جنگهای ماورای بحار بود مقرر می کند که رییس جمهور، تنها در سه حالت می تواند نیروهای آمریکایی را درگیر عملیات نظامی نماید: ۱. اعلان جنگ از سوی کنگره؛ ۲. اعطای مجوزهای ویژه از سوی کنگره؛ ۳. ایجاد وضعیت اضطراری ملی در اثر حمله به آمریکا یا نیروهای مسلح این کشور. بر پایه این مصوبه، رییس جمهور باید درگیر شدن نیروهای آمریکایی در مخاصمات را ظرف چهل و هشت ساعت به کنگره گزارش نماید. رییس جمهور همچنین می بایست ظرف شصت روز (در شرایط ویژه و دشوار ظرف نود روز) این نیروها را از صحنه عملیات خارج سازد، مگر آنکه کنگره مجوز لازم را برای تداوم حضور آنان در صحنه عملیات صادر نماید. علاوه بر این از رییس جمهور خواسته شده که در مورد وضعیتهایی که متضمن اینگونه درگیری نیروهای آمریکایی است با کنگره مشورت نماید. همان گونه که رابرت کاتزمن (Robert Katzman) پژوهشگر سیاستهای آمریکا استدلال کرده، مصوبه اختیارات جنگی، تلاشی از جانب کنگره جهت جلوگیری از سوق دادن تدریجی کشور به ورطه جنگ از طرف رؤسای جمهور، بدون کسب مجوز رسمی کنگره بوده است. هدف این مصوبه، تضمین اعمال قضاوت و تصمیم گیری مشترک کنگره و رییس جمهور

در موارد به کارگیری نیروهای آمریکایی است. مواد کلیدی این قانون رییس جمهور را به مشورت با کنگره، پیش از درگیر نمودن نیروهای آمریکایی در مخاصمات یا وضعیت‌هایی که به روشنی متضمن درگیری قریب الوقوع نیروهای آمریکایی در مخاصمات است را ملزم می‌نماید.^{۵۰} تصویب این قانون، نشانگر چرخش پاندول وار ناخشنودی کنگره از «ریاست جمهوری امپراتور مآبانه ای» بود که کنگره را از حق اعلان جنگ محروم کرده بود. با این همه، باید توجه کرد که تاریخ روابط قوای مجریه و مقننه آمریکا پیرامون استفاده از نیروهای مسلح این کشور از هنگام تصویب مصوبه مزبور، تفاوت چندانی با سال‌های پیش از آن نداشته است. رؤسای جمهور آمریکا همچنان به ابتکار خود، نیروهای مسلح آمریکا را در مخاصمات درگیر ساخته و اغلب این موارد نیز بدون مشورت با کنگره پیش از درگیر نمودن نیروها و بدون اشاره به بند مربوطه این مصوبه که خارج ساختن نیروها را ظرف شصت روز مقرر داشته صورت گرفته است.^{۵۱} اقدامات نظامی آمریکا در لبنان در سال‌ها ۱۹۸۳ - ۱۹۸۲ و گرانادا در سال ۱۹۸۳ دقیقاً مغایر نص و روح این مصوبه بود. رونالد ریگان رییس جمهور وقت، این اقدامات را سازگار با مفاد مصوبه مزبور خواند و براین نکته تأکید ورزید که مصوبه اختیارات جنگی، فاقد وجهت لازم از نظر مفاد قانون اساسی آمریکا است.^{۵۲} بنا براین، کارآیی این مصوبه به عنوان ابزاری نزد کنگره جهت اعمال نظارت بر اقدامات نظامی ناشی از ابتکار رییس جمهور، نامعلوم و مبهم است. جرال د فورده، جیمی کارتر، رونالد ریگان و جورج بوش، رؤسای جمهور وقت آمریکا در دوران خدمت خود و تا پایان سال ۱۹۹۱ بیش از بیست و چهار اقدام نظامی را به کنگره گزارش کردند، ولی تنها در یک مورد، یعنی عملیات نجات مایاگوی (Mayaguy) (مایاگوی یک کشتی بازرگانی بود که توسط قایق‌های مسلح کامبوج در سال ۱۹۷۵ توقیف شده بود) مفاد خروج نیروهای آمریکایی، شصت روز پس از شروع درگیری رعایت شد. در واقع، از هنگام تصویب مصوبه فوق، کلیه رؤسای جمهور آمریکا این مصوبه را به مثابه رخنه‌ای خلاف قانون اساسی به حوزه اختیارات خود نگریسته‌اند و گزارش‌های آنها به کنگره در مورد اقدامات نظامی به نحوی تنظیم شده که هیچگونه وجهت قانونی برای قطعنامه مزبور قایل نشوند.^{۵۳} از سویی، کنگره نیز به دلیل پیامدهای مختلف ناشی از رویارویی مستقیم با رییس جمهور تمایلی به

استفاده از اختیاراتش تحت این مصوبه برای اجبار رییس جمهور به اجرای شرط خروج نیروهای آمریکایی ظرف شصت روز مورد اشاره نداشته است. در عین حال، رؤسای جمهور از به رسمیت شناختن مصوبه امتناع ورزیده اند، ولی مفاد آن در مورد گزارش اقدامات نظامی به کنگره را به منظور دوری از بروز بحران قانون اساسی و یا مداخله دیوان عالی در این زمینه رعایت نموده اند.^{۵۴}

به طور خلاصه، اقدامات رؤسای جمهور آمریکا در لبنان، گرانادا و دیگر موارد مشابه مؤید این امر است که رؤسای جمهور این کشور هیچ گونه وجهت قانونی برای مصوبه اختیارات جنگی قایل نشده اند. واقع امر آن است که از هنگام ریاست جمهوری ریچارد نیکسون (۱۹۶۹ - ۱۹۷۴) رؤسای جمهور آمریکا مصوبه اختیارات جنگی را به عنوان اقدامی مغایر با قانون اساسی این کشور تلقی کرده و از پیروی آن خودداری ورزیده اند. برخی از پژوهشگران بر این باورند که مصوبه اختیارات جنگی ضعفهای بسیاری داشته و زمینه را برای نادیده گرفتن آن از طرف رؤسای جمهور هموار می سازد.^{۵۵} برای نمونه، روشن نیست که رییس جمهور دقیقاً می بایست با چه کسی در موارد مبادرت احتمالی به اقدام نظامی مشورت نماید: کلیه اعضای کنگره، رهبران احزاب و یا رؤسای کمیته های ذیربط؟ واژه مخصصات نیز بسیار مبهم بوده و به نحوی رییس جمهور را به پنهان کاری دعوت می نماید.^{۵۶} نورمن توماس (Norman Thomas) تحلیل گر سیاسی آمریکایی در این باره معتقد است که اثر مصوبه اختیارات جنگی بر نقش قانونی رییس جمهور و کنگره در فرآیند تصمیم گیری در مورد جنگ و صلح مبهم و نامشخص است. در خوش بینانه ترین ارزیابی، این مصوبه، پیروزی نمادینی برای کنگره محسوب شده و این پیام را به قوه مجریه می دهد که دیگر ایجاد تعهدات نظامی پایدار در خارج از کشور از سوی رییس جمهور بدون موافقت و برخورداری از حمایت گسترده کنگره، مقدور نخواهد بود. به هر روی، این قانون در عرصه عمل فاقد کارایی مورد نظر کنگره بوده است.^{۵۷} رؤسای جمهور نه به شکلی ماهوی و با معنا در پی مشورت با کنگره بوده و نه درصد تمهید رجوع و تمسک به مفاد این مصوبه برآمده اند. برعکس، آنها در پی دور زدن این قانون بوده اند.^{۵۸} ناکامی و عدم موفقیت این مصوبه در ایجاد تعادلی قابل قبول بین مسئولیتها

و منافع رؤسای جمهور و کنگره، برخی از پژوهشگران را متقاعد به اصلاح مصوبه مزبور نموده است.^{۵۹} با این حال، باید توجه کرد که رویکرد رؤسای جمهور پیش از تصویب مصوبه اختیارات جنگی نشان داده که مشکل از نبود هنجارها و رویه‌های کافی و وافی جهت راهبری روابط دو قوه مجریه و مقننه در زمینه امور مربوط به سیاست خارجی نشأت نمی‌گیرد. واقع امر - همان گونه که گریگوری ترورتن (Gregory Treverton) یکی از اندیشمندان آمریکایی استدلال نموده - آن است که هنجارها و رویه‌های لازم در این باره وجود دارد. مشکل رویکرد رؤسای جمهور آمریکا در جهت دور زدن الزامات رسمی در عرصه تصمیم‌گیریهای مربوط به سیاست خارجی است. در حقیقت، اگر رؤسای جمهور مصمم به انجام عملی نامعقول و غیرمتعارف باشند راه انجام آن را خواهند یافت.^{۶۰}

ب. نقش و رویکردهای کنگره در سیاست خارجی

اختیارات کنگره در حوزه سیاست خارجی - همان گونه که قانون اساسی آمریکا صراحت دارد - گسترده‌تر از اختیارات رییس جمهور می‌نماید. به نظر می‌رسد اختیارات کنگره در زمینه معاهدات، جنگ و تخصیص منابع کنگره را در موضع هدایتگری و راهبری قرار داده، آن را قادر می‌سازد نسبت به سیاست‌گذاری عمومی به مثابه هیأت مدیره یک بنگاه اقتصادی خصوصی اقدام نماید. به هر روی، از آنجایی که کیفیت روابط بین رییس جمهور و کنگره به طور مستمر در حال تغییر است، در طول زمان، اعمال اختیارات کنگره در حوزه سیاست خارجی فراز و نشیبهای خود را داشته است. در دهه ۱۹۳۰، کنگره به نحو بارزی در این حوزه شریک غالب بود. در دوره جنگ جهانی دوم و جنگ سرد، رییس جمهور قدرت فایقه را حایز بود.^{۶۱} از هنگام جنگ ویتنام، کنگره به دلیل نگرانی از درگیر شدن کشور در جنگی دیگر، در پی اعمال قدرت دوباره و محدود کردن میدان عمل رییس جمهور در حوزه سیاست خارجی برآمده است.^{۶۲} چارلز کگلی (Charles Kegley) و یان ویتکوپ (Ian Wittkop) دو پژوهشگر برجسته در حوزه سیاست خارجی آمریکا، شش دوره بالنسبه متفاوت را که بیانگر کیفیت روابط قوای مجریه و مقننه در عصر بعد از جنگ جهانی دوم است، بدین شرح مشخص

کرده‌اند: سازگاری Accomodation، مخالفت Antagonism، رضایت Acquiescence، ابهام Ambiguity، شدت عمل Acrimony و قدرت نمایی Assertiveness. دوره «سازگاری» الگوی روابط این دو قوه در فاصله سالهای ۱۹۴۳ تا ۱۹۵۱ را نشان می‌دهد. در این دوره، اهداف کشور در زمینه جهان گرایی، ضدیت با کمونیسم و غیره در قالب ابتکارات و برنامه‌های متنوعی در حوزه سیاست خارجی خود را به منصفه ظهور رساند. «سازگاری»، دلالت بر آن دارد که کنگره بدون هیچ اجباری و در واقع از روی میل در تلاشهای مربوط به ایجاد نمایی از سیاست خارجی فعال در عرصه پس از جنگ جهانی دوم شرکت نمود.^{۶۳}

«مخالفت» یک دوره تقریباً چهار ساله (۱۹۵۵-۱۹۵۱) را که شامل عصر مک کارتیسم^{۶۴} (M.C. Carthyism) نیز می‌شود، در برمی‌گیرد. اتهام متقابل پیرامون تعیین مقصر فرو غلطیدن چین به دامن کمونیسم، بروز یأس و بدبینی نسبت به جنگ «محدود» در کره و اخراج ژنرال داگلاس مک آرتور (Douglas Mearthur) فرمانده نیروهای متحدین در کره که مایل به ادامه جنگ به روشهای دیگر بود؛ نگرانی فزاینده نسبت به هزینه کمک خارجی و غیره از نمودهای بارز این دوره بود. «رضایت» نمودار دورانی است (۱۹۶۶-۱۹۵۵) که کنگره طی آن قطعنامه‌های بسیاری در پشتیبانی از رییس جمهور در مناقشات خارجی مانند خاورمیانه، دیوار برلین، کوبا، چین و ویتنام به تصویب رساند. اساساً وظیفه اصلی کنگره در این مدت، مشروعیت بخشیدن به تصمیمات رییس جمهور بود. در واقع، کنگره به عنوان شریکی در اجماع ملی حمایت از سیاست سد نفوذ کمونیسم شناخته شد. دوره «ابهام» از سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۰ و در پی قدرت نمایی نظامی گسترده در ویتنام در سال ۱۹۶۵، به طول انجامید. به هر روی، کنگره دیگر تمایلی به ایفای نقش فرمانبردار نداشت. جلسات استماع کمیته روابط خارجی سنای آمریکا در اواسط دهه ۱۹۶۰، توجه خود را به تعیین مفهوم شکست عمده در صحنه سیاست خارجی معطوف نمود. علی‌رغم این احوال، کنگره از اعمال حقوقی که شاید در اختیار داشت و می‌توانست قدرت نمایی رییس جمهور را محدود نماید امتناع ورزید. بدین ترتیب، کنگره عملاً در وضعیت «ابهام» به سر می‌برد. «شدت عمل»، متضمن دوره سه ساله ای است (۱۹۷۳-۱۹۷۱) که طی آن، مجلس سنا، سلسله تدابیری را

با هدف محدود کردن توانایی رییس جمهور به حفظ یا استفاده از نیروهای آمریکایی در هندو چین اتخاذ نمود؛ اگرچه مجلس نمایندگان در وهله نخست نتوانست سنا را در این زمینه همراهی نماید. «شدت عمل» کنگره در برابر رییس جمهور در سال ۱۹۷۳ و با تصویب مصوبه اختیارات جنگی توسط مجلس نمایندگان و مجلس سنا علی رغم وتوی رییس جمهور به حد کمال رسید. بنابراین، شاید بهترین عبارت برای توصیف تحرک کنگره در این دوره، «قدرت نمایی» باشد. سه وضعیت مختلف در طول دوره ریاست جمهوری جerald فورد (۱۹۷۴-۷۶) بیانگر روحیه قدرت نمایی کنگره بوده است: تحریم تسلیحاتی ترکیه، منع کمک به آنگولا و تصریح کنگره در مورد اعمال حق خود به وتو قراردادهای عمده تسلیحاتی و ابتکارات اجرایی مرتبط با آن.^{۶۵} این روند در طول دوران زمامداری جیمی کارتر (۱۹۸۰-۱۹۷۷)، رونالد ریگان و جورج بوش تداوم یافت. کنگره حتی به ریگان که بنا به اقوالی محبوبترین رییس جمهور آمریکا بعد از فرانکلین روزولت بوده، نشان داد که تمایلی به بازگشت به دوران حیات منفعلانه خود در دهه ۱۹۵۰ را ندارد.^{۶۶} برای نمونه، کنگره با طرحهای ریگان برای فروش هواپیماهای آواکس به عربستان سعودی همراهی و در ابتدا از درخواستهای وی پیرامون تأمین کمک مالی برای چریکهای نیکاراگوئه-معروف به کنترا-حمایت نمود. با این همه از دادن اجازه به رییس جمهور در مورد فروش هواپیماهای جنگنده پیشرفته F-15 به عربستان سعودی یا سیستم دفاع هوایی پیشرفته به اردن امتناع ورزید و در سال ۱۹۸۴ کمک به شورشیان نیکاراگوئه را قطع کرد.^{۶۷} بر همین منوال، کنگره ابتدا استقرار تفنگداران دریایی آمریکا در بیروت را مورد پرسش قرار نداد ولی متعاقباً سقف زمانی جهت ادامه حضور آنان تعیین کرد. در واقع، درباره مسایل بحث انگیز السالوادور و نیکاراگوئه، قانون گذاران محدودیتهای بسیاری را فراروی قوه مجریه قرار دادند به گونه ای که در پایان دوران ریاست جمهوری ریگان سیاست آمریکا درباره آمریکای مرکزی به نحو مؤثری توسط کنگره تعیین می شد. به هر روی، پس از رویارویی شدید و تغییر جهت بنیادی در سیاستهایی که توسط نیکسون و فورد و متعاقباً توسط کارتر و ریگان مورد حمایت قرار گرفت، بسیاری از ناظران این پرسش را مطرح کردند که آیا کنگره می تواند نقشی فعال و سازنده در راهبری سیاست خارجی ایفا نماید.^{۶۸}

استدلالاتی متناقضی در این باره مطرح شده است. برخی پژوهشگران بر این باورند که کنگره بخاطر نقش درجه دومی که در فرآیند راهبری سیاست گذاری خارجی دارد نمی تواند نقش فعال و سازنده ای در این حوزه ایفا نماید.^{۶۹} آنها بر این نظر هستند که رییس جمهور و مشاوران کلیدی پیرامون وی در قلب لایه نخست تشکیل دهنده مراکز قدرت در امر سیاست گذاری خارجی جای دارند. در لایه دوم قدرت، نهادهای عمده ذیربط در امر سیاست خارجی و نیروهای مسلح، ادارات ذیربط حایز نقش درجه دوم و کمتر صاحب نفوذ در زمینه سیاست خارجی، مشاوران رییس جمهور و ادارات اجرایی و اعضای هیأت دولت که مسئولیت اصلی آنها، حوزه سیاستهای داخلی است، ولی به مناسبت، ممکن است مورد مشورت واقع شوند، قرار می گیرند. اعضای این لایه، نفوذ چندانی در تصمیم گیریهای سیاست خارجی ندارند. کنگره در لایه سوم قدرت قرار گرفته، حال آنکه احزاب سیاسی، گروههای ذینفوذ، دیپلماسی فردی، افکار عمومی و رسانه های گروهی در لایه چهارم قرار گرفته اند.^{۷۰} در واقع، حتی برجسته ترین اهرم قدرت نمایی کنگره در حوزه سیاست خارجی - یعنی مصوبه اختیارات جنگی (۱۹۷۳) - نیز نتوانسته از ضعف کنگره در این حوزه و استمرار آزادی عمل وسیعتر رییس جمهور در این عرصه جلوگیری نماید. ویتکوپ و همکاران وی در این زمینه معتقدند که غیر محتمل است مصوبه اختیارات جنگی، تأثیر جدی بر تمایل رییس جمهور به کاربرد زور - در هنگامی که آن را ضروری بداند - داشته باشد.^{۷۱} در حقیقت، مزیت‌های ذاتی ریاست جمهوری: «تصمیم گیری، فعالیت، محرمانه و غیره در چارچوب امور مربوط به امنیت ملی و سیاست خارجی به ویژه در وضعیتهای بحرانی از اهمیت والایی برخوردار است. همان گونه که زمانی آرتور واندنبرگ (Arthur Wandenburg) سناتور وقت با نارضایتی اعلام کرد که هیچ بحرانی به صحن کنگره نمی رسد مگر هنگامی که به نقطه اوج رسیده باشد که در این هنگام، عملاً قوه صلاحدید کنگره به نحو کاملاً مؤثری محدود شده است. حتی هنگامی که قانون گذاران تصمیم به مقابله با رییس جمهور می گیرند، او می تواند هر قانونی را با تهدید یا استفاده از حق وتو خنثی نماید. از سال ۱۹۷۳ تاکنون، کنگره تنها یک بار وتوی رییس جمهور در مورد سیاست خارجی در چارچوب مصوبه اختیارات جنگی، را باطل نموده است.^{۷۲} در هر

صورت، قطع نظر از رد مصوبه اختیارات جنگی، چنین استدلال شده که جناح بندیهای درون کنگره، ضعف تشکیلاتی و ضعف قوه کارشناسی، موانعی در راه ایفای نقش فعالتر از طرف کنگره در برخورد با مسایل و حوادثی می باشد که به نظر می رسد رییس جمهور در عصر هسته ای با آن مواجه است.^{۷۳} سیستم کمیته ها در کنگره، نمودار چند پارگی قدرت و مسئولیت در قوه مقننه آمریکا است. در دهه ۱۹۷۰، کنگره به برخی اصلاحات اساسی تشکیلاتی مبادرت نمود که در نتیجه، موجب تمرکز زدایی قدرت از سطح کمیته ها به سطح کمیته های فرعی گردیده، چالش نظام ارشدیت را تشویق نمود و اهمیت سمتهای رهبری در کنگره را کاهش داد.^{۷۴} کنگره دهه ۱۹۵۰، کنگره ای سالمند سالار و محافظه کار بود که تحت سلطه گروهی از دموکراتهای جنوبی (۱۰۰ تن در مجلس نمایندگان و ۲۲ تن در سنا) قرار داشت. این عده که اطمینان داشتند تا آخر عمر و به یاری قانون ارشدیت، کرسیهای خود را حفظ خواهند کرد (از جمله ریاست کمیته های با نفوذ تدارکات و تخصیص اعتبارات کنگره)، بیش از پنجاه درصد کرسیهای کمیته ها را در اشغال داشتند و بیشترین مقامات رهبری نیز در دست این عده متمرکز بود (که از میان آنها چهره هایی چون لیندون جانسون، رهبر اکثریت سنا ظهور کرد). اما سلطه این عده در دهه ۱۹۶۰ از دست رفت. نخست به سبب آنکه توسعه اقتصادی و اجرای قانون حق رأی، به کنترل تک حزبی در ایالات جنوبی آمریکا پایان داد و درصد تغییر نمایندگان را بالا برد و دوم، بدان علت که دموکراتهای لیبرال جوان که با مداخله آمریکا در ویتنام مخالف بودند و با نیکسون، رییس جمهور وقت هم به دلیل توقیف بودجه ای که کنگره برای امور رفاهی اختصاص داده بود، مخالفت می ورزیدند، در پی اصلاح و دموکراتیک کردن کنگره و بازبایی برخی اختیارات برآمدند که طی دهه های اخیر به ریاست جمهوری واگذار کرده بودند. نتیجه امر آن بود که تعیین مراکز قدرت و نفوذ در کنگره به مراتب دشوارتر از گذشته شد. رهبری کنگره (اعضای هیأت ریسه سنا و مجلس نمایندگان) به طور کلی مخاطب قرار دادن دیگران را به نمایندگی از طرف کنگره، به نحو فزاینده ای دشوار یافت و بسیاری از محدودیتهای وضع شده در دهه ۱۹۷۰ توسط کنگره پیرامون قدرت و قابلیت انعطاف و مانور قوه اجرایی (مانند وتوی کنگره در مورد تحریم تسلیحاتی ترکیه)

دستاورد ابتکارات فردی متخذه توسط اعضای کنگره و خارج از چارچوب نهادهای ذیربط مسئول امور سیاست خارجی در کنگره بود.^{۷۵} تقسیم قدرت و مسئولیت در کنگره، به این مفهوم است که هیچ کس قادر به صحبت از طرف کلیه اعضای کنگره نیست که این خود موجب پیچیدگی وضعیت و ناکامی تلاشهایی می شود که هدف آن، انجام مشورت و هماهنگی میان قوای مجریه و مقننه است.^{۷۶}

علاوه بر این، باید توجه کرد که کنگره بیشتر به رسیدگی به امور داخلی تمایل دارد تا سیاست خارجی. کلیه ۴۳۵ عضو مجلس نمایندگان و یک سوم اعضای سنا، هر دو سال یک بار در پی انتخاب دوباره هستند. مشغله فکری مستمر پیرامون انتخاب دوباره (این مشغله در مجلس نمایندگان بیش از مجلس سنا حایز اهمیت است) موجب اعمال فشار جهت توجه بیشتر به امور جناحی می شود تا رسیدگی به نگرانیهای بین المللی. واقعیت، این است که فشار به رییس جمهور به خاطر آنکه نماینده یک حوزه انتخابیه فراگیر و ملی می باشد شدیدتر است، حال آنکه کلیه ۵۳۵ عضو مجلس نمایندگان و سنا، حوزه های انتخابیه معینتری داشته و با مجموعه علایقی مشخص از جانب موکلین خود روبه رو هستند.^{۷۷} درست است که امروز در مقام قیاس با گذشته، تمایل به پیگیری مسایل سیاست خارجی نزد بسیاری از اعضای کنگره - به ویژه سناتورها - مشاهده می شود، با این وصف، آنها هنوز اقلیت اعضای کنگره را تشکیل می دهند. دل نگرانی بیشتر قانون گذاران، اساساً پیگیری سیاستهای داخلی و مبارزات انتخابی جهت به دست گرفتن دوباره کرسی نمایندگی است.^{۷۸} ضعف دیگری که در چارچوب راهبری سیاست خارجی به کنگره نسبت داده شده به تخصص و دانش بالنسبه گسترده تر رییس جمهور و توانایی وی به کنترل و نظارت بر انتقال اطلاعات، مربوط می شود. کنترل رییس جمهور بر دستگاه بوروکراسی یا به عبارت دیگر، نهادهای تحت نظارت قوه مجریه به نحو شایان توجهی به حفظ برتری رییس جمهور بر کنگره در این زمینه کمک می نماید. بنابراین، کنگره همچنان به هماهنگی یا راهبری سیاست خارجی توسط قوه مجریه وابسته باقی خواهد ماند. این وابستگی به دلیل درک نیاز به حفظ محرمانیت در امور امنیت ملی و نیز ضرورت اقدام در کمترین زمان ممکن، تشدید می شود. بدین ترتیب، ماهیت در حال

تغییر اطلاعات در سیاست گذاری نوین به نحو قابل توجهی در تمایل ارگانهای تقنینیه مانند کنگره به واکنش در برابر ابتکارات قوه مجریه بیشتر از آن است که خود رأساً به در اختیار گرفتن ابتکار عمل اشتیاق نشان دهد.^{۷۹}

با این همه، شماری از پژوهشگران مانند جیمز لیندسی (James Lindsay) بر این باورند که روابط قوای مجریه و مقننه آمریکا درباره سیاست خارجی و امنیت ملی به مراتب پیچیده تر از آن است که بتوان تنها با بیان مزیتها و ضعفهای کنگره و ارزیابی طرحهای مصوب با ویژگیهای آن آشنا شد. آنها بر این باورند که کنگره اغلب به نحو غیر مستقیم و با ابزارهایی مانند پیش بینی، تغییرات در فرآیند تصمیم گیری در قوه مجریه و اعطای امتیازات سیاسی بر سیاست خارجی تأثیر گذار است. نامبرده درباره واکنشهای قابل پیش بینی استدلال می کند که رییس جمهور به ویژه محتمل است که روحیه حاکم بر کنگره را در زمینه امور مربوط به سیاست خارجی پیش بینی نماید، چه شکست آشکار و عیان وی در برابر کنگره، موقعیت و اعتبار او را در صحنه جهانی تضعیف می نماید. در این راستا، جورج بوش رییس جمهور وقت آمریکا تمایلی به درخواست از کنگره، برای صحه گذاردن به قانونی بودن عملیات طوفان صحرا (ژانویه ۱۹۹۱ علیه نیروهای عراقی که کویت را به اشغال خود در آورده بودند) از خود نشان نداد، جز هنگامی که از رهبری کنگره اطمینان یافت که چنین قطعنامه ای به تصویب خواهد رسید.^{۸۰} رییس جمهور همچنین با پیش بینی و ارزیابی فضای کنگره، اقدامات و ابتکاراتی را به منظور دوری از قرار گرفتن در موضع انفعالی در برابر اقدامات و ابتکارات احتمالی کنگره تمهید می نماید. برای نمونه، بیل کلینتون رییس جمهور وقت در ماه مارس و مه سال ۱۹۹۵ با صدور دو فرمان اجرایی معاملات مشخص در مورد توسعه منابع نفتی ایران و همچنین بازرگانی و سرمایه گذاری آمریکا با ایران را ممنوع اعلام کرد. در این هنگام، لابی مخالفین جمهوری اسلامی ایران به فعالیت شدیدی جهت اتخاذ تدابیر و تصویب قوانینی از سوی کنگره به منظور اعمال فشار بیشتر بر ایران مبادرت کرده بود و کلینتون با آگاهی از چنین فضایی در امضای دو فرمان مزبور تعجیل نمود تا از در پیش گرفته شدن اقدامات حادثتر توسط کنگره در این زمینه جلوگیری نماید.^{۸۱} به هر روی، باید توجه کرد که کنگره تا حدودی

مزیت‌های قوه مجریه در حوزه سیاست خارجی را با استفاده از اختیارات و ابزارهایی مانند جلسات استماع و انجام تحقیق و تفحص - مانند آنچه که در سطح وسیعی در قضیه کنترا روی داد - تحت تأثیر قرار می‌دهد. جلسات استماع نشان داده که نه تنها کنگره می‌تواند از اختیارات تحقیق و تفحص خود جهت کسب اطلاعات مورد نیاز به منظور اتخاذ تصمیمات راهبردی استفاده نماید، بلکه همچنین می‌تواند در پرتو اختیارات قانونگذاری و تخصیص بودجه، مکان اتخاذ تصمیم نهایی باشد.^{۸۲}

اینک پاسخ به این پرسش که چرا کنگره به رغم اختیارات و قدرت تأثیر گذاری اش نمی‌تواند و یا نمی‌خواهد اقداماتی را در حوزه مسایل سیاست خارجی با رویکرد و روشی منسجم، با مفهوم و مسؤولانه به گونه‌ای که به درستی پاسخگوی سیاست‌های ملی باشد انجام دهد، ضروری می‌نماید. به نظر نمی‌رسد که این مشکل ناشی از نبود انگیزه نزد اعضای کنگره باشد. همان گونه که پیشتر گفته شد، اعضای کنگره - قطع نظر از انگیزه انتخاب دوباره - اهداف دیگری مانند تبیین سیاست‌های مورد اقبال عموم را دنبال می‌نمایند. در همین زمینه، باری بلکمان یکی از پژوهشگران سیاست‌های آمریکا معتقد است که پس از ماجرای خلیج خوکها، جنگ ویتنام و رسوایی ایران کنتر (۱۹۸۶) و بسیاری حوادث دیگر ناشی از عملکرد قوه مجریه، کنگره از انگیزه‌های لازم برای فعالتر شدن در عرصه سیاست خارجی برخوردار بوده، فعالیت‌های کنگره در این عرصه، خساراتی بیش از آنچه عملکرد سوء قوه مجریه برجای گذارده، در پی نخواهد داشت. به عقیده وی، بی‌شک فرهنگ حاکم بر کنگره دستخوش تغییر شده و اینک اعضای کنگره انتظار دارند که بیش از گذشته در امور سیاست خارجی دخالت داده شوند. باربارا سنکлер (Barbara Sinclair) از نظریه پردازان مطالعات آمریکا دیدگاه مشابهی را مطرح می‌کند. وی تأکید خود را بر رفتار در حال تغییر سناتورهای آمریکایی از دهه ۱۹۷۰ قرار داده و چنین استدلال می‌کند که رشد انفجارگونه در شمار گروه‌های جامعه و مسایل مبتلا به آن، میزان درخواست از سناتورها را به نحو شایان توجهی افزایش داده است و مادامی که آنها بتوانند به این درخواستها رسیدگی نمایند، تقاضای بیشتری نزد آنها مطرح می‌شود که این خود فرصتهای مغتنمی را جهت پیشبرد اهداف

موردنظر در اختیار سناتورهای آمریکایی قرار می دهد. آنان به حوزه های تصمیم گیری، دسترسی مستقیم داشته و می توانند افکار عمومی را هدایت نمایند. در نتیجه سناتورها بیش از هر طبقه دیگری از نقش آفرینان سیاسی، به جز رییس جمهور، می توانند نقش محوری در فرآیند تعیین اولویتها و دستور کارهای فراروی مملکت ایفا نمایند. بنابراین، نبود انگیزه نزد اعضای کنگره به عنوان مؤلفه ای که مانع از پویایی و تحرک کنگره در حوزه سیاست خارجی می شود پاسخ پرسش گفته شده نیست. در واقع، مشکل قطع نظر از سوء استفاده از قدرت توسط رییس جمهور- عمدتاً به تمایل کنگره به طفره رفتن از مسئولیت پذیری و نبود هنجارهای مشخص جهت هدایت اعضای کنگره مربوط می شود.

کنت ویور (Kent Veaver) از نظریه پردازان سیاستهای آمریکا در این باره معتقد است که سیاست «دوری جستن از سرزنش» Blame Avoidance مؤلفه ای عمده جهت شناخت مبانی رفتاری اعضای کنگره بوده، می تواند رویکرد و رویه غیر فعال آنان را در صحنه سیاست خارجی و امنیت ملی توضیح دهد. او استدلال می کند که اعضای کنگره مایلند در فضایی که در آن اجماع حاصل است- به جز در سیاستهایی که به امور انرژی و بازرگانی مربوط می شود و اثر مهمی بر زندگی روزانه مردم در حوزه های انتخابیه اعضای کنگره داشته و مخاطرات مترتب بر آن بسیار بالا است- در مورد مسایل سیاست خارجی، اقدام و تصمیم گیری کنند، زیرا این نکته که رهبری رییس جمهور برای موفقیت سیاست خارجی ضرورتی تام دارد باوری غالب است.^{۸۳} ملاحظاتی ناشی از رأی انتخاب کنندگان نیز گرایش به انفعال در برابر رییس جمهور در حوزه سیاست خارجی را تقویت می نماید. اعضای کنگره مایل به دوری جستن از اتخاذ مواضعی هستند که ممکن است آنها را در معرض سرزنش موکلینشان قرار دهد و در نتیجه، پیامدهای ناگوار آن را هنگام انتخابات لمس نمایند. از آنجایی که بخش اعظم افکار عمومی از رهبری قدرتمند رییس جمهور در عرصه سیاست خارجی حمایت می کند، بنابراین، اعضای کنگره تأسی به سیاست «دوری جستن از سرزنش» را امری ناگزیر می پندارند.^{۸۴} رفتار اعضای کنگره در بحرانهای ملی، مانند جنگ دوم خلیج فارس (جنگ عراق و کویت) که مبتنی بر حمایت تقریباً قاطع از رییس جمهور در برخورد با تهاجم عراق بود

و یا حمایت قاطع از اقدامات جورج دبلیو بوش در مقابله با تروریسم بین الملل در پی حملات تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ به شهرهای نیویورک و واشنگتن، از مصادیق بارز تأسی آنها به سیاست «دوری جستن از سرزنش» است.

به هر روی، واقع امر آن است که کنگره می خواهد حضورش در صحنه، کاملاً عیان و مشهود باشد، ولی چنانچه خطایی روی دهد مسئول قلمداد نشود. توصیف رابرت کاتزمن از بحث ملال آور کارکرد مصوبه اختیارات جنگی در سال ۱۹۸۷ در خلال جنگ ایران و عراق و بحران خلیج فارس، برتری گرایش سیاست «دوری جستن از سرزنش» در مبانی رفتاری اعضای کنگره را مورد تأکید قرار می دهد. کنگره در خلال این بحران از پذیرش مسئولیت تأیید اقدامات رییس جمهور و یا اجبار وی به خارج ساختن نیروهای آمریکایی از خلیج فارس، امتناع ورزید.^{۸۵} در حقیقت، اعضای کنگره جهت اجتناب از پذیرش مسئولیت مستقیم در تصمیم گیریهای سیاست خارجی، به تاکتیکهای گوناگونی متوسل شده اند. برای نمونه، تاکتیکی که اعضای کنگره به دفعات به آن توسل جسته اند، رسیدگی شکلی به مسایل مطروحه بوده است. در قضیه مربوط به انتقال حاکمیت کانال پاناما در سال ۱۹۷۷،^{۸۶} رویه شکلی واحدی مبتنی بر معرفی اصلاحاتی متعدد بر طرح پیشنهادی مشاهده شد، به گونه ای که رأی به سندی سیاسی را که چندان مورد اقبال عموم نبود، سهلتر نماید. به عبارت دیگر، توسل به اقدامات شکلی به صورت ابزار مفیدی جهت مقابله با یک مسئله سیاسی محض جلوه گر شده، چه اعضای کنگره را قادر می سازد که بر آثار واقعی رأی خود نقاب کشیده و بدین وسیله خود را در معرض انتقاد موکلینشان قرار ندهند. بدین ترتیب توسل به اقدامات شکلی، عامدانه و به منظور دوری جستن از پذیرش مسئولیت مستقیم صورت می پذیرد. البته این بدان معنا نیست که اعضای کنگره در اجرای وظایف محوله، ناتوان هستند. برعکس، بدان مفهوم است که شاید آنان با نقاب کشیدن بر روی نتایج واقعی آرای خود در قالب اصلاحات و پیشنهادهای شکلی، بیش از آنکه در پی عافیت طلبی باشند، خردورزی را پیشه خود می سازند.^{۸۷} مؤلفه دیگری که اعضای کنگره را به طفره روی از ایفای نقشی بایسته در حوزه سیاست خارجی یاری می رساند از این واقعیت نشأت می گیرد که افکار عمومی بیش از

کنگره، رییس جمهور را مسئول وضعیت دلسرد کننده و نابسامان کشور در زمینه مسایل داخلی و خارجی می داند. گری جاکبسون (Gray Jackbson) از پژوهشگران مطالعات آمریکا در این مورد چنین استدلال می نماید که افکار عمومی، اساساً رییس جمهور را مسئول می شناسد. در هر حال، رویه ها و رویکردهای انتخاباتی بیش از آنکه یک دولت کاملاً پاسخ گو و مسئول را شکل دهد، نموداری از یک سیستم نمایندگی است. در واقع، اعضای کنگره فشار ناگزیری را درباره پاسخ گویی به مسایل ملی متوجه خود نمی دانند.^{۸۸}

جان باند (John Bond) و ریچارد فلیشر (Richard Fleisher) دو تن از پژوهشگران برجسته نهادهای سیاسی آمریکا نیز در این زمینه معتقدند که افکار عمومی، ارزیابی خود را در مورد رییس جمهور بر حسب موفقیت یا شکست او در پیشبرد برنامه هایش (نتیجه فرآیند تصمیم گیری) به عمل می آورد و این وضعیت درباره اعضای کنگره مصداق ندارد. افکار عمومی، اعضای کنگره را در این زمینه مسئول نمی داند. بدین ترتیب، مشکل کنگره در قانون گذاری در ارتباط با سیاست خارجی و ایفای نقش فعال در این حوزه را نمی توان یکسره به حساب قوه مجریه و سوء استفاده های رییس جمهور از اختیارات خود گذاشت. کنگره در موارد متعدد نشان داده که می تواند نفوذ زیادی بر مسایل سیاست خارجی داشته باشد. وضع قانون تحریمها علیه آفریقای جنوبی در سال ۱۹۸۵ به خاطر اعمال سیاست تبعیض نژادی در آن کشور علی رغم تحفظات شدید رونالد ریگان شاهد روشنی بر این مدعاست.^{۸۹} به هر روی، این میزان تأثیر گذاری و نفوذ، هیچ گاه به رویه و رویکردی منسجم، پایدار و با معنا تبدیل نشده است. نگرش کنگره به مسایل سیاست خارجی از زاویه تنگ و ویژه حوزه انتخابیه و منافع گروههای ذینفوذ در موارد متعدد به اخذ تصمیماتی منجر شده که منافع کلان و بلند مدت آمریکا را نادیده انگاشته و تنها خدمت به منافع گروههای ذینفوذ را مد نظر داشته است. این وضعیت یادآور این واقعیت پایدار در سیاستهای آمریکا است که تصمیمات سیاسی لزوماً نتیجه بحث و بررسیهای منطقی افراد، نهادها و گروههای ذیربط نبوده، بلکه دستاورد اعمال فشار و یا اقناع دیگران و بده بستانهایی است که در چرخه تعاملات آشکار و پنهان افراد و نهادها و گروههای ذیربط صورت می پذیرد. در پرتو چنین شرایطی

کشورهای مختلف تلاش می‌کنند به نحوی از انجا برای حفظ منافع خود با استفاده از نیروهای خود در داخل آمریکا که «لابی» خوانده می‌شوند، زمینه مناسبی برای تامین اهداف سیاسی، نظامی، اقتصادی و فرهنگی خود فراهم آورند.^{۹۰} اسرائیل، ژاپن و چین دارای گسترده‌ترین و با نفوذترین گروههای ذینفوذ در آمریکا هستند. آنها باتشکیل گروههای ذینفوذ و ایجاد ارتباط با نمایندگان و کارکنان کنگره و کمک به فعالیتهای انتخاباتی آنها، اهداف خود را تامین می‌کنند. از این رو «زمینه سازی» در کنگره بخش مهمی از وظایف این گروهها و نیز بخشی از وظایف غیر رسمی سفارتخانه‌های خارجی در واشنگتن به شمار می‌آید. مشهور است که نزار حمدون، سفیر وقت عراق در واشنگتن در دوران جنگ تحمیلی از طریق برنامه گسترده مدون و برقراری روابط نزدیک با نمایندگان و کارکنان کنگره توانست پیش از هر چیز نظر اعضای کنگره را با سیاستهای عراق علیه ایران همسو کند و سپس سیاست کلی آمریکا را در جنگ از بیطرفی به پشتیبانی از عراق تغییر دهد. همچنین گفته می‌شود که زاهدی سفیر شاه در همراهی کنگره و همچنین دولت کارتر با شاه تا آخرین ساعات زندگی وی نقش بسیار مهمی داشته است. در بیست سال اخیر نیز مخالفین جمهوری اسلامی ایران، کنگره آمریکا را محل فعالیت سیاسی خود در مخالفت با جمهوری اسلامی ایران انتخاب کرده اند.^{۹۱}

در بررسی نقش گروههای ذینفوذ و تاثیر فعالیتهای آنها بر سیاستهای آمریکا - به ویژه تصمیمات کنگره - شاید هیچ مثالی، روشنگرانه تر از بررسی فعالیت کمیته امور عمومی آمریکا و اسرائیل معروف به AIPAC نباشد. این کمیته که فعالیت خود را در دهه ۱۹۵۰ آغاز نمود اینک با بیش از پنجاه هزار عضو در پنجاه ایالت آمریکا در خط مقدم دفاع از منافع اسرائیل در این کشور قرار دارد. روزنامه نیویورک تایمز این کمیته را مهمترین سازمان تاثیر گذار بر روابط آمریکا و اسرائیل نامیده و مجله فورچن Fortune همواره AIPAC را قدرتمندترین گروه ذینفوذ در آمریکا نامیده است.^{۹۲} فعالان AIPAC که ارتباط کاری کاملاً نزدیکی با کارکنان حرفه ای این کمیته دارند از میان کارکنان رده بالای دولت از جمله دستگاه سیاست خارجی آمریکا و نخبگان سیاسی، علمی و فرهنگی انتخاب می‌شوند. این فعالان نشستهای منظمی با

اعضای کنگره داشته و در جلسات استماع که مسایل مربوط به روابط آمریکا و اسرائیل را در برمی گیرد فعالانه شرکت می کنند. کارکنان حرفه ای AIPAC، پیوسته اطلاعات فعالان را در مورد خاورمیانه و سیاستهای آمریکا به روز نگاه داشته و تحلیلهای مختلفی را از دیدگاه تامین منافع اسرائیل در اختیار فعالان قرار می دهند. نگاهی به دستور کار جاری AIPAC به شرح زیر، گستره فعالیتهای این گروه در عرصه نهادهای سیاسی و قانونگذاری آمریکا را به خوبی نشان می دهد: ۱. جلوگیری از دستیابی ایران به تسلیحات هسته ای؛ ۲. پشتیبانی آمریکا از اسرائیل جهت تضمین امنیت یگانه کشور دموکراتیک در خاورمیانه؛ ۳. دفاع از اسرائیل در برابر تهدیدات آینده؛ ۴. آماده نمودن نسل آینده رهبران طرفدار اسرائیل در آمریکا؛ ۵. ارتقاء آگاهی کنگره نسبت به روابط آمریکا - اسرائیل؛ ۶. ارتقای همکاری استراتژیک آمریکا و اسرائیل به منظور مقابله با تهدیدات جدید؛ ۷. به بن بست رساندن برنامه تسلیحات هسته ای ایران؛ ۸. تقویت اسرائیل از طریق کمکهای نظامی و اقتصادی آمریکا؛ ۹. مقابله با تروریسم و دیگر تهدیدات؛ ۱۰. پیشبرد فرآیند صلح؛ ۱۱. بسط روابط آمریکا و اسرائیل؛ ۱۲. حفاظت از اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل؛ ۱۳. پایان بخشیدن به انزوای اسرائیل در سازمان ملل.^{۹۳} مواردی که فشارهای AIPAC دولتمردان آمریکایی را به همراهی با سیاستهای اسرائیل وادار نموده بسیار متعدد است و در اینجا به ذکر یکی دو مورد بسنده می شود. در ۲۲ ماه مه سال ۱۹۸۸ جیمز بیکر، وزیر خارجه دولت جورج بوش (پدر) در نشست سالانه AIPAC در واشنگتن در خلال سخنرانی خود اظهار کرد: «برداشت آمریکا از قطعنامه ۲۴۲ شورای امنیت - زمین در برابر صلح - است و مذاکرات صلح می بایست منتج به نوعی عقب نشینی سرزمینی شود و پیام من به اسحاق شامیر (نخست وزیر وقت اسرائیل) این است که دیدگاه غیر واقع بینانه اسرائیل بزرگ را کنار گذارد.» این اظهارات، رهبران یهودی در آمریکا و اعضای فعالان AIPAC را بسیار آشفته ساخت، به طوری که با زمینه سازیهایی که همان شب انجام دادند، بلافاصله ۹۴ سناتور آمریکا و چند صد نفر از اعضای مجلس نمایندگان طی بیانیه ای در مخالفت با اظهارات بیکر قویاً و آشکاراً از نظرات اسرائیل در مورد صلح پشتیبانی نمودند.^{۹۴} نفوذ لابی اسرائیل در آمریکا که نمود برجسته آن، فعالیتهای AIPAC

می باشد به مرور آنچنان گستردگی یافته که به نیرویی قدرتمند و تاثیر گذار در فرآیند تعاملات هیأت حاکمه آمریکا تبدیل شده است. برای نمونه در اکتبر سال ۱۹۹۸، چند مقام حزب جمهوری خواه با برقراری تماس با یک دیپلمات بلند پایه اسرائیلی در واشنگتن، وی را به کار بسیار نزدیک با جمهوری خواهان کنگره به منظور تحت فشار قرار دادن بیل کلینتون، رئیس جمهور وقت آمریکا جهت پاسخ گویی به تهدید ناشی از توسعه توان موشکی ایران ترغیب کردند. انگیزه جمهوری خواهان از این اقدام، تنها دستیابی به پول بیشتر به ازای پیشبرد برنامه دفاع موشکی آمریکا نبود، بلکه آنها جمع آوری آرای یهودیان را نیز با این ادعا که کلینتون اسرائیل را آسیب پذیر می سازد مد نظر داشتند.^{۹۵} فعالیتهای AIPAC در جهت حفظ و تشدید فضای ستیزه جویانه علیه جمهوری اسلامی ایران در هیأت حاکمه آمریکا که نقطه اوج آن در قضیه تصویب قانون تحریم ایران و لیبی در سال ۱۹۹۶ و تمدید آن در سال ۲۰۰۱ نمود یافته، نمونه برجسته ای جهت درک هرچه بهتر کار کرد گروههای ذینفوذ در فرآیند پیچیده تدوین خط مشی سیاسی و قانون گذاری در واشنگتن است.

نتیجه گیری

پس از تبیین نقش و رویکردهای کنگره در حوزه سیاست خارجی این پرسش اساسی به ذهن متبادر می شود که در اوضاع و احوال کنونی جهان و در شرایطی که جامعه بین المللی با چالشها و نااطمینانیهای گوناگون ناشی از حملات تروریستی یازدهم سپتامبر سال ۲۰۰۱ به نیویورک و واشنگتن روبه رو می باشد و نیز در وضعیتی که به یکباره اولویتهای دستور کار سیاست خارجی آمریکا دستخوش تغییر گردیده، جایگاه و نقش آفرینی کنگره در این عرصه پر مخاطره چه خواهد بود، تعاملات آن با رئیس جمهور چه ویژگیهایی خواهد داشت و آثار آن بر روابط خارجی آمریکا چگونه خواهد بود؟ از آنجایی که رویه ها و رویکردهای کنگره در قبال جمهوری اسلامی ایران طی بیست و سه سال اخیر، اثرات سوء گسترده ای بر منافع کشور داشته و هزینه های بسیار بر ایران تحمیل کرده است، بنابراین، داشتن تصویری روشن نسبت به گرایشها و ویژگیهای اصلی غالب بر کارکرد و فعالیتهای کنگره در حوزه سیاست خارجی و

امنیت ملی پس از پایان جنگ سرد و در پرتو تحولات جدید جهانی، اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. به نظر می‌رسد در قالب سه‌گرایش و ویژگی ذیل می‌توان این موضوع را به اجمال مورد بررسی قرار داد: ۱. تداوم تعاملات نیروهای گریز از مرکز و نیروهای تمرکزگرا در کنگره؛ ۲. حساسیت بیشتر کنگره نسبت به حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی؛ ۳. همکاری بیشتر با رییس‌جمهور در عرصه سیاست خارجی و امنیت ملی؛

۱. تداوم تعاملات نیروهای گریز از مرکز و نیروهای تمرکزگرا در کنگره

در مباحث پیشین چنین استدلال شد که کنگره از جهت تأثیر نیروهای گریز از مرکز بر فعالیت‌های (نیروهایی که دغدغه اصلیشان خدمت به منافع حوزه انتخابیه، گروه‌های ذینفوذ و تمهید زمینه انتخاب دوباره نماینده است) نهادی چندپاره و غیر متمرکز و از جهت تأثیر نیروهای تمرکزگرا (حزب، رهبری و رییس‌جمهوری) بر این فعالیتها، نهادی متمرکز محسوب می‌شود. اصلاحات کنگره در دهه ۱۹۷۰ نقش و موقعیت نیروهای گریز از مرکز را تقویت نمود، هرچند در موارد بحرانهای ملی، تمایل به پیروی از نیروهای تمرکزگرا نزد اعضای کنگره افزایش می‌یابد. اصلاحات کنگره در دهه ۱۹۷۰ که به پراکندگی قدرت در کنگره و تضعیف نقش کمیته‌ها و نظام ارشدیت منجر شد، دلایل عمیق و اساسی داشت. این اصلاحات، نمایندگان را به قدرت خویش و تأثیرگذاری یکایک آنان بر فرآیند تصمیم‌گیری در کنگره و پیشبرد اهداف مورد نظر خود بیشتر آگاه نمود. خدمت به منافع حوزه انتخابیه، بده و بستان با گروه‌های ذینفوذ و تلاش برای انتخاب دوباره به بخش جدایی‌ناپذیر از شیوه رفتاری نماینده (اعم از نماینده مجلس نمایندگان و سناتورها) تبدیل شده است.^{۹۵} بنابراین، روشن است که نمی‌توان به آسانی این روند را معکوس ساخت. اعضای کنگره آموخته‌اند که در چنین فضایی چگونه منافع خود را به حداکثر رسانند و نمی‌توان از آنها انتظار داشت تغییر در رویکرد و رویه‌های کنونی‌شان را بپذیرند.^{۹۶} تأثیر گروه‌های ذینفوذ بر اعضای کنگره بخشی از واقعیت انکارناپذیر چگونگی حیات سیاسی در شرایط کنونی واشنگتن است. این گروه‌ها، نیروهای گریز از مرکز را در کنگره تقویت و این نهاد را به سمت گرفتن تصمیمات و اقداماتی که لزوماً

اعتلای منافع ملی را بر نمی‌تابد سوق می‌دهند. فعالیت لابی اسرائیل در کنگره، مصداق بارز چنین مدعایی است. از سویی، بدیهی است که نیروهای تمرکز گرا در کنگره نیز از شرایطی همچون وقوع بحرانهای ملی، مانند وضعیتی که در پی حملات تروریستی یازدهم سپتامبر ایجاد شد، در صدد تقویت موقعیت خود بر خواهند آمد. ولی این بدان معنا نیست که نیروهای گریز از مرکز برهم خوردن تعادل را در کنگره به نفع نیروهای تمرکز گرا پذیرا شوند. کنگره دوران خودسریها و یکه‌تازیهای روسای جمهور را که متضمن سوء استفاده گسترده از قدرت و نادیده گرفتن حقوق و مسئولیتهای کنگره بود را به خوبی به خاطر دارد. در شرایطی که اعضای کنگره بیش از هر زمانی به دامنه قدرت و اختیارات خود پی برده‌اند، بعید است که اجازه دهند چنین دورانی تکرار شود. به طور خلاصه، تنش و تعامل میان این دو نیرو همچنان واقعیتی پایدار و انکار ناپذیر در فرآیند تصمیمات و اقدامات کنگره و حیات سیاسی آمریکا خواهد بود.

۲. حساسیت بیشتر کنگره نسبت به حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی

اصلاحات کنگره در دهه ۱۹۷۰ که با پایان جنگ ویتنام و رسوایی واترگیت همراه بود زمینه قدرت نمایی بیشتر کنگره در حوزه سیاست خارجی را هموار کرد. افشاگریهای مختلف پیرامون سوء استفاده های روسای جمهور از قدرت، کنگره را بیش از پیش به ایفای نقش فعالتر در این عرصه ترغیب کرد. کنگره از حافظه تاریخی دقیقی برخوردار است. اعضای کنگره بر این نکته آگاهی دارند که شاید بیشترین موفقیت دستگاه سیاست خارجی آمریکا، یعنی رهنامه (دکترین) ترومن (۱۹۴۷)، طرح مارشال (۱۹۴۷)، تشکیل ناتو (۱۹۴۹)، معاهده کانال پاناما (۱۹۷۷) و جنگ دوم خلیج فارس (۱۹۹۱) بعد از انجام بحثهای گسترده و دقیق توسط کنگره و تایید این نهاد قانون گذاری به مرحله اجرا و عمل درآمد. از سویی بر این نکته نیز آگاه هستند که عمده ناکامیهای دستگاه سیاست خارجی آمریکا، یعنی عقد قراردادهای یالتا میان فرانکلین روزولت و ژوزف استالین، تهاجم به خلیج خوکها (۱۹۶۱) جنگ ویتنام و قضیه ایران - کنترا (۱۹۸۶) دستاورد خودسریهای رییس جمهور و بی اطلاع نگاه داشتن

کنگره بود. در واقع، میراث جنگ ویتنام، قضیه کنترا، حوادث مشابه و فرهنگ حاکم بر کنگره، همگی بر حساسیت بیشتر کنگره نسبت به مسایل سیاست خارجی و تقویت نقش این نهاد دلالت دارد.^{۹۷} اینک اعضای کنگره با بهره‌گیری از ابزارهای مختلف تلاش دارند بر ضعفهای خود در برابر رییس جمهور به ویژه پیرامون عدم دستیابی به اطلاعات لازم، به منظور مشارکت فعالتر در راهبری سیاست خارجی غلبه نمایند. برخورداری از حمایت کارشناسان مختلف، نخبگان سیاسی، گروههای دینفوذ، رسانه‌ها و غیره از جمله ابزارهای مورد استفاده اعضای کنگره در این زمینه می‌باشند.^{۹۸} همچنین، گستره و متنوع‌تر شدن منابع تهدید کننده امنیت ملی به دنبال پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی سابق انگیزه و مسئولیت‌پذیری اعضای کنگره را برای مشارکت در راهبری سیاست خارجی افزایش داده است. امروزه در عصر وابستگی متقابل جهانی، مرز میان سیاست خارجی و داخلی تقریباً از میان برداشته شده است. در واقع، دشوار است که بتوان در مورد سیاست خارجی - بدون توجه به این مهم که بسیاری از مشکلات داخلی دارای ابعاد خارجی است - صحبت نمود. باران اسیدی Acid Rain که یکی از مشکلات جدی زیست محیطی جهان صنعتی است، نمونه روشنی از آمیختگی و درهم تنیدگی مسایل و امور داخلی و خارجی است. این مشکل، نه تنها بر روابط آمریکا و کانادا، بلکه بر وضعیت اقتصادی ایالت‌های واقع در میانه غربی آمریکا نیز تاثیر می‌گذارد. مواد مخدر، سیاست انرژی، افزایش دمای کره زمین، مهاجرت و غیره، همگی از دیگر مسایل مهمی است که در حوزه‌های به هم مرتبط سیاست‌های داخلی و بین‌المللی قرار دارد.^{۹۹} نگرانی‌های فزاینده ناشی از واگذاری صحنه رقابت در اقتصاد جهانی به رقبایی همچون ژاپن، چین و اتحادیه اروپا نیز از دیگر واقعیاتی است که حساسیت بیشتر کنگره نسبت به حوزه روابط خارجی را برمی‌انگیزد و مشارکت بیشتر کنگره در این عرصه را به دنبال خواهد داشت.^{۱۰۰} با این همه، شاید هیچ یک از مولفه‌های مذکور در فوق به اندازه پدیده تروریسم بین‌الملل و حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ به نیویورک و واشنگتن که شدت آسیب‌پذیری آمریکا را در برابر این پدیده به نمایش گذارد نتواند کنگره را به نقش آفرینی بیشتر در حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی وادار نماید. حوادث یازدهم

سپتامبر ۲۰۰۱ و پیامدهای آن به تعبیری چهره سیاست بین‌المللی را دستخوش تغییرات شگرف خواهد نمود. این حوادث، احساس آسیب‌ناپذیری آمریکا را - که مبتنی بر موقعیت ابرقدرتی این کشور بود - به طور جدی متزلزل ساخت. پندارهای صلح پس از جنگ سرد، در پی حوادث مزبور در هم شکست و دنیا را با نااطمینانیهای بسیاری نسبت به آینده مواجه ساخت.^{۱۱} بدیهی است تحت چنین اوضاع و احوالی، نگاه آمریکا به خود و جهان، دستخوش تغییراتی خواهد شد و ائتلافها و صف‌بندیهای جدیدی در روابط بین‌الملل شکل خواهد گرفت. بی‌شک در چنین شرایطی، کنگره ناگزیر با حساسیت بیشتری مسایل سیاست خارجی و امنیت ملی را دنبال خواهد کرد و انتظار می‌رود این امر به همراه الزامات قانون اساسی آمریکا، نقش آفرینیهای بیشتری را برای کنگره در این حوزه رقم زند.

۳. همکاری بیشتر با رییس‌جمهور در عرصه سیاست خارجی و امنیت ملی

تاریخ معاصر آمریکا بر این امر گواهی می‌دهد که در موارد بروز بحرانهای ملی و جنگ تمایل به همکاری و همفکری میان کنگره و رییس‌جمهور در عرصه سیاست خارجی افزایش می‌یابد. اجماعی که فردای حمله ژاپن به پرل هاربور میان کنگره و رییس‌جمهور تحقق یافت تا مدت‌ها پس از پایان جنگ جهانی دوم ادامه پیدا کرد.^{۱۲} بدون شک احساس مشترک نسبت به تهدید خارجی در ایجاد چنین اجماعی، سهم به‌سزایی داشت. اینک در شرایطی که برخی تحلیل‌گران سیاسی حملات تروریستی یازدهم سپتامبر سال ۲۰۰۱ به خاک آمریکا را با واقعه تهاجم به پرل هاربور قابل‌قیاس دانسته‌اند، آغاز فصل جدیدی از همکاری نزدیک بین کنگره و رییس‌جمهور در حوزه سیاست خارجی، دور از ذهن نخواهد بود. در واقع، کنگره در پی حملات تروریستی مزبور با اعلام حمایت قاطع از اقدامات جورج دبلیو بوش در مقابله با تروریسم بین‌الملل و تصویب قطعنامه و لوایحی مهم^{۱۳} در این زمینه در فاصله زمانی کوتاه و با میزان آرایایی که بیشتر به اجماع نزدیک بود، عملاً آمادگی خود را برای شروع فصل تازه‌ای از همکاری با رییس‌جمهور در زمینه مسایل مربوط به سیاست خارجی و امنیت ملی اعلام کرد. آمادگی کنگره برای حمایت از رییس‌جمهور در مقابله با تهدیدات تروریسم بین‌الملل، خود

آگاهانه، وحدت گرایانه و درعین حال با رعایت احتیاط به منظور پایین آوردن امکان سوءاستفاده قوه مجریه از اختیارات اعطایی در این زمینه بوده است. برای نمونه، سناتور ریچارد گپهارد (Richard Gephard) رهبر اقلیت دموکرات سنای آمریکا پس از تصویب قطعنامه مشترک کنگره، متضمن تخصیص چهل میلیارد دلار جهت جبران خسارات ناشی از حملات تروریستی به آمریکا و تمهید اقدامات مربوط به مبارزه علیه تروریسم، اظهار کرد که هیچ اختلاف و شکافی در این باره میان احزاب جمهوری خواه و دموکرات وجود نداشت. از سویی برخی از اعضای کنگره از هردو حزب مزبور پس از تصویب قطعنامه مشترک کنگره در زمینه صدور مجوز استفاده از زور و قوه قهریه علیه تروریستها و حامیان آنها تصریح کردند که کنگره کاملاً مراقب بود که این قطعنامه، اختیارات نامحدود به رییس جمهور برای مبادرت به اقدام نظامی اعطا نکند.^{۱۰۴} در واقع، مفاد قطعنامه مزبور، ملهم از اصول لایحه معروف اختیارات جنگی مصوب سال ۱۹۷۳ است که اختیارات محدودی به رییس جمهور برای استفاده از زور و قوه قهریه در وضعیتهای ویژه می دهد و گسترش اقدامات نظامی به جنگ تمام عیار کسب مجوز دیگری از کنگره را ایجاب می نماید.^{۱۰۵} به هر روی، کنگره آگاه است که تحت اوضاع و احوال جاری حاکم بر روابط بین الملل، نقش رییس جمهور به دلیل ساده تامین امنیت، نافذتر و مهمتر می شود و امکان تحدید آزادیهای مدنی فراهم می گردد، کما اینکه تصویب قانون ضد تروریسم^{۱۰۶} در کنگره این بیم را نزد برخی از اعضای کنگره و انجمنها و گروههای طرفدار حقوق بشر و آزادیهای مدنی در آمریکا ایجاد کرد.^{۱۰۷} با این همه، به نظر نمی رسد که این گونه نگرانیها به دلایلی چند، مانعی در راه همکاری بیشتر میان کنگره و رییس جمهور در زمینه راهبری سیاست خارجی و امنیت ملی در شرایط جدید بین المللی فراهم نماید. نخست آنکه، اقدامات رییس جمهور و به عبارتی، قوه مجریه در مبارزه با تروریسم بین الملل، نیازمند تخصیص بودجه های کلان است که این امر در حیطه اختیارات کنگره قرار دارد. کنگره با استفاده از این ابزار قانونی نظارت و اعمال نظرهای لازم را به هنگام بررسی لوایح مطروحه در حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی به عمل خواهد آورد. دوم آنکه، رییس جمهور با تهدیدات و مسایلی بی سابقه و نااطمینانیهای بسیار در زمینه امنیت

ملی و سیاست خارجی روبه رو شده که می تواند هرگونه اقدامی را با مخاطرات بسیار توأم سازد. بدین لحاظ در چنین شرایطی، ترجیح رییس جمهور این است که اقدامات و تصمیمات خود را با کسب مشروعه‌یتهای لازم نافذ تر نماید. روشن است که این امر اساساً گرایش رییس جمهور را به جلب نظر کنگره و کسب حمایت‌های لازم از این نهاد افزایش می دهد. برای نمونه می توان به تفاوت رویکرد بوش پدر و پسر در قبال جنگ عراق و کویت و جنگ علیه نیروهای طالبان در افغانستان اشاره کرد. بوش پدر پس از تهاجم عراق به کویت برای مدت طولانی از رجوع به کنگره در حمایت از اقدامات جنگی علیه عراق خودداری نمود، حال آنکه بوش پسر بلافاصله پس از حملات تروریستی یازدهم سپتامبر به خاک آمریکا، از کنگره خواستار صدور مجوز استفاده از زور و قوه قهریه علیه تروریستها شد.^{۱۰۸} سوم آنکه، حافظه تاریخی کنگره معاصر موارد متعدد سوء استفاده روسای جمهور از قدرت در حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی را در دهه های اخیر کاملاً به یاد داشته و از دهه ۱۹۷۰ به بعد با بیداری خاصی به دفعات در برابر فزون طلبیهای رییس جمهور در این زمینه از خود مقاومت نشان داده است. حضور نیروهای گریز از مرکز در کنگره - که اینک بیش از همیشه به قدرت تاثیر گذاری خود در فرآیندهای سیاست گذاری، ارایه لوایح و تدوین قوانین آگاهی دارند - عامل بازدارنده مهمی در راه تکرار دوران خودسریهها و یکه تازیهای رییس جمهوری و نادیده گرفتن نقش کنگره در این حوزه خواهد بود. □

پاورقیها:

1. Robert Goldwin, *Foreign Policy and the Constitution*, Washington D.C: The Ael press, 1990, pp. X-XI and Jack C. Plano and Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, Chicago: Hott, Rinehart and Winston, Inc, Eight edition, 1989, p. 32.

۲. اعلامیه تشکیل کنفدراسیون متضمن سندی است که از سوی سیزده ایالت اولیه تشکیل دهنده دولت آمریکا به منظور تشکیل دولتی مستقل در برابر قدرت استعماری انگلیس در سال ۱۷۷۶ تهیه و تدوین یافت و در سال ۱۷۸۱ رسماً به تصویب رسید. در سال ۱۷۸۹ قانون اساسی آمریکا جایگزین این سند شد. برای مطالعه بیشتر بنگرید به:

Jack C. plano and Milton Greenberg, *op.cit.*, p. 28.

3. James Nathan, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Boston: Little Brown, 1987, p. 6

4. *Ibid.*

5. Stephen Ambrose, "The Presidency and the Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Winter 1991- 92, Vol. 68, No.1, p. 124.

6. *Ibid.*

7. Amos Jordan and Willion Taylor, *American National Security Policy and Process*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1989, p. 83.

8. *Ibid.*, p. 84.

9. Robert Goldwin, *op.cit.*

10. *Ibid.*

11. Theodore Draper, "Presidential Wars," *The New York Review*, September 26, 1991, p. 68.

12. Arhur Jr. Schlesinger, "Back to the Womb? Isolationism's Renewed Threat," *Foreign Affairs*, July / August 1995, Vol. 74, No. 4, p.3.

13. Theodore Draper, *op.cit.*, p. 68.

14. *Ibid.*

15. Robert Goldwin, *op.cit.*, p.x.

16. *Ibid.*

17. James Nathan, *op.cit.*, p. 99

18. Samuel Huntington, "The Democratic Distemper," in *The American Common Wealth*, eds. by Glazer, etal, New York: Basic Books: 1976, p. 3.

۱۹. بنگرید به منبع بالا، شایان توجه است که به عنوان مثال بیل کلینتون (رییس جمهور ۲۰۰۰-۱۹۹۲) در آغاز زمامداری آشکارا اعلام کرد اولویت اصلی را برای ساماندهی سیاستهای داخلی قایل است ولی دست آخر مشخص شد که بیشترین مسافرتها رسمی خارجی در میان رؤسای جمهور آمریکا در تاریخ معاصر از جانب وی صورت گرفته است.

20. *The New York Times*, "Half a Commander in Chief," 5 November, 2001, p.16.

21. Terry Moe, "New patterns of Decision Making in Process," in *The New Direction in American Politics*, eds. by John Chubb, etal, Washington D.C: The Brookings Institution, 1985, p. 243.

22. James Nathan, *op.cit.*, p. 97.

23. *Ibid.*

۲۴. اختیارات اضطراری به اختیاراتی گفته می‌شود که قوه مجریه آمریکا در دوران بحران برای مدتی محدود از آن برخوردار می‌باشد و توسط کنگره به آن اعطاء شده است. قانون اساسی آمریکا چنین اختیاراتی را پیش بینی نکرده و دیوانعالی آمریکا نیز تصریح داشته که اختیارات اضطراری موجد حق و حقوق جدیدی برای رئیس جمهور نیست. با این حال باید توجه داشت که این اختیارات قدرت مانور رئیس جمهور را در برخورد با مسایل واجد اهمیت بسیار در سطح ملی (مانند جنگ) افزایش می‌دهد. اختیارات اضطراری نخستین بار در دوره بحران اقتصاد ملی در سال ۱۹۳۳ به فرانکلین روزولت رئیس جمهور وقت اعطاء شد و دامنه آن در دوران جنگ جهانی دوم، جنگ کره، جنگ سرد و جنگ ویتنام گسترش یافت. کنگره آمریکا به مرور برخی از اختیارات اضطراری اعطایی به رئیس جمهور را در تلاش جهت اعاده تعادل در روابط دو قوه و حفظ نظام نظارت و توازن (Checks and Balances) ملغی ساخته است.

25. Thomas Mann, *A Question of Balance: The President, The Congress and Foreign Policy*, Washington: The Brookings Institution, 1990, pp. 6-7.

۲۶. فرانکلین روزولت در پی آغاز جنگ افروزیهای هیتلر به ویژه اشغال لهستان در سال ۱۹۳۹ در صدد تمهید زمینه ارسال کمک تسلیحاتی به انگلیس و فرانسه جهت مقابله با آلمان برآمد. قوانین بیطرفی که شاخصه سیاست انزواگرایی آمریکا در چهار دهه اول قرن بیستم بود مانعی در این خصوص محسوب می‌شد. روزولت کنگره را به طور جدی زیر فشار گذارد تا تحریم تسلیحاتی قید شده در قوانین بیطرفی آمریکا را لغو کند. وی معتقد بود که می‌بایست جهت کمک به رونق اقتصادی آمریکا به دولت‌های درگیر در جنگ اجازه داده شود که در قالب اصل «نقد پرداز و حمل کن» نسبت به خرید جنگ افزارهای آمریکایی اقدام کنند. با وجود این روزولت در برابر سخنرانیهای سناتورهایی که می‌خواستند با وقت کشی مانع تصویب پیشنهاد او بشوند و از موضوع هراس داشتند که داد و ستد اسلحه باعث می‌شود که ایالات متحده به صورت یک نیمه شرکت کننده در جنگ در آید، عقب نشینی کرد. برای مطالعه بیشتر بنگرید به: رابرت شولز نیگر، دیپلماسی آمریکا در قرن بیستم ۱۹۹۷-۱۸۹۸، ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۹، صص ۲۹۶-۲۹۵.

27. Jeffrey Tulis, *The Rhetorical Presidency*, New Jersey: Princeton University Press, 1987, pp. 119-20

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

30. Theodore Draper, "Presidential Wars," *The New York Review*, September 26, 1991, p. 68.

31. Micah Sifry, et al, *The Persian Gulf War Reader*; New York : Documents Opinions, 1991, pp.178-251.

۳۲. توافق‌های قوه مجریه به قرارداد منعقد شده میان رئیس جمهور آمریکا و رؤسای دولت‌های خارجی اطلاق می‌شود و برخلاف معاهدات به تصویب سنای آمریکا نیازی ندارد. قراردادهای اجرایی در پرتو اختیارات اعطایی قانون اساسی به رئیس جمهور به عنوان فرمانده کل قوا و اختیارات کلی وی در راهبری سیاست خارجی ویا اختیارات محوله از جانب کنگره به رئیس جمهور منعقد می‌شود. قراردادهای اجرایی می‌توانند در نتیجه نحوه برخورد کنگره با این قراردادها تضعیف شده یا توسط رؤسای جمهور بعدی رد شوند. با این همه باید توجه داشت که دیوانعالی کشور در قضاوت سال ۱۹۳۷ در مورد این نوع قراردادها، اعتباری معادل معاهدات برای آنها در نظر گرفت.

33. John Spanier, et al, *American Foreign Policy Making and The Democratic Dilemmas*, California: Brooks /cole Co, 1989, pp.114-129.

34. Glenn Hastedt, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, Prentice Hall: New Jersey, 1991, pp. 125-126

35. John Dumbrell, *The Making of U.S. Foreign Policy*, Manchester: Manchester University Press, 1990, pp. 123- 124.
۳۶. سپاه صلح در زمان دولت جان اف. کندی در سال ۱۹۶۱ و در چار چوب تشکیلات وزارت خارجه آمریکا تأسیس شد و هدف آن تأمین کمک به رشد کشورهای در حال توسعه از طریق اعزام نیروهای ماهر و متخصص آمریکایی به این کشورها برد.
37. John Dumbrell, *op. cit.*, pp. 123-124
۳۸. کنترا نام شورشیان نیکاراگوئه بود که در دهه ۱۹۸۰ با دولت این کشور می جنگیدند و از حمایت‌های پنهان و آشکار دولت آمریکا برخوردار بودند.
39. *New York Times*, May 4, 1992. p. 12.
40. *Ibid* .
41. Seymon Brown, *The Faces of Power: United States Foreign Policy From Truman to Clinton*, New York: Columbia University Press, 1994, pp. 534-537.
42. *Ibid*
43. *New York Times*, May 4 1992, p. 12.
44. Seymon Brown, 1994,*op.cit.*
45. *Washington Post*, May 26, 1992 . p.1.
46. Seymon Brown, *op.cit.*
47. *Ibid.*, pp. 402-403 and 470-482.
۴۸. اصلاحیه بولاند به مجموعه مصوبات کنگره در زمینه تعیین نحوه کمک آمریکا به شورشیان کنترا در فاصله سالهای ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۶ گفته می شود. این اصلاحیه تنها کمک بشردوستانه را مجاز شمرده و قوه مجریه را از حمایت مستقیم و یا غیر مستقیم و انجام عملیات نظامی و یا شبه نظامی در نیکاراگوئه باز داشته بود. برای مطالعه بیشتر بنگرید به :
- Seymon Brown, *op.cit.*, pp. 472-437
49. *Ibid.*
50. Thomas Mann, *op.cit.*, p. 18.
51. *Ibid.*, p. 19.
52. John Drumble, *op.cit.*, p. 130.
53. Norman Thomas, etal, *The Politics of the Presidency*, Washington D.C: CQ Press,1993, pp. 419-420
54. Thomas Mann, *op.cit.*, p. 19.
55. *Ibid.*, pp. 19-31
56. *Ibid.*
57. Norman Thomas, *op.cit.*, pp. 421-422
58. *Ibid.*
59. Thomas Mann, *op.cit.*, p. 31.
60. *Ibid.*, pp. 20-21
61. Robert A. Katzman, “War Powers:Toward a New Accomodation,” *in A Question of Balance*, eds. by Thomas E. Mann, *op.cit.*, p.69.
62. John Spanier, *op.cit.*, p. 126.
63. Charles Jr. Kegley, *The Future of Amercian Foreign Policy*, New York: St. Martin’s Press, 1989, p. 396.

۶۴. مک کارتیسم واژه‌ای است که در پی وارد آوردن اتهامات بی اساس خیانت و بی وفایی به مقامات مختلف آمریکایی به ویژه دیپلماتها و مقامات اجرایی از سوی سناتور جوزف مک کارتی در اوایل دهه ۱۹۵۰ وارد ادبیات سیاسی ایالات متحده آمریکا شد. ترس ناشی از جنگ سرد زمینه رشد پدیده مک کارتیسم را مهیا ساخت.

65. Charles Kegley, *op.cit.*, p. 36.

66. Amos Jordan, *op.cit.*, p. 124.

67. *Ibid*, p.125.

68. Thomas Mann, *op.cit.*, pp.1-2.

69. John Spanier, *op.cit.*, pp. 21-24.

70. *Ibid*.

71. Charles Kegly, *op.cit.*, p.923.

72. James Lindsay, *op.cit.*, pp. 609- 610.

73. *Ibid*, p. 422.

74. *Ibid*, pp. 405-407

75. James Lindsay, *op.cit.*, pp. 403-407

76. *Ibid*.

77. *Ibid*.

78. Amos Jordan, *op.cit.*, p. 112.

79. *Ibid*.

80. James Lindsay, *op.cit.*, pp. 612-613

81. Farideh Farahi, "Economic Statecraft or Interest Group Politics: Understanding US Sanctions against Iran," *The Iranian Journal of International Affairs*, Spring 1997, Vol. IX, No.1, p. 57.

82. Amos Jordan, *op.cit.*, p. 114 .

83. Kent Veaver, "The Politics of Blame Avoidance," *Journal of Public Policy*, October- November 1988, pp. 371-372

84. *Ibid*.

85. Thomas Mann, *op.cit.*, p. 190.

۸۶. در ۷ سپتامبر سال ۱۹۷۷ دو معاهده پیرامون انتقال حاکمیت پاناما به دولت پاناما و تضمین استفاده آمریکا از این کانال در زمان صلح و جنگ میان جیمی کارتر رییس جمهور وقت آمریکا و ژنرال عمر توریکس هررا رییس جمهوری وقت پاناما به امضا طرفین رسید. این دو معاهده پس از گفت وگوهای بسیار به تصویب مجلس سنای آمریکا نیز رسید.

87. Charles Kegley, *op.cit.*, pp. 26-60.

88. Gray Jackbson, *The Politics of Congressional Election*, Boston: Little Brown, 1987, pp. 26-60.

89. David Rohde, *Parties and Leaders in the Post-Reform House*, Chicago: University of Chicago Press, 1990, p. 59.

۹۰. مجتبی امیری، «نگاهی به انتخابات میان دوره ای کنگره آمریکا»، اطلاعات بین المللی، پانزدهم آبانماه ۱۳۷۷، ص ۱.

۹۱. همان.

92. American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), Internet edition, 20 November, 2001, see: <http://www.apical.org/documents/whowear.html>.

93. *Ibid.*

94. Samuel Segev, *Crossing the Jordan, Israel's Hard Road to Peace*, New York: St. Martin's Press, 1998, pp. 109-110.

95. Eric Arnett, "Iran is not Iraq," *The Bulletin of the Atomic Scientists*, January-February 1998, pp. 12-14.

96. Aaron Friedberg, "Is the U.S Capable of Acting Strategically?," in *Congress and the President, in the Future of American Foreign Policy*, eds. by Charles Kegley, New York: St. Martins Press, 1992, pp. 110-111.

97. *Ibid.*

98. Thomas Mann, *op.cit.*, pp. 28-39.

99. David Hendrickson, "The End of American History : American Security, The National Purpose and The New World Order," in *The Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order*, eds. by Graham Allison, New York: Norton & Co, 1992, p. 403

100. *Ibid.*

101. "The New Enemy," *The Economist*, September 15, 2001, pp 15-16.

102. Aaron Friedberg, *op.cit.*, pp. 110-111

۱۰۳. همان گونه که در بحث رفتار شناختی اعضای کنگره اشاره شد سه قطعنامه مشترک متضمن محکومیت حملات تروریستی و ضرورت تعقیب و مجازات مرتکبین این حملات، تخصیص ۴۰ میلیارد دلار برای جبران خسارات ناشی از این حملات و تمهید اقدامات مربوط به مبارزه علیه تروریسم، صدور اجازه استفاده از زور و قوه قهریه علیه تروریستها و حامیان آنها و نیز یک لایحه متضمن اعطای اختیارات گسترده به دولت جهت تعقیب تروریستها و افراد مظنون به مشارکت در اعمال تروریستی در فاصله ۱۲ سپتامبر تا ۲۵ اکتبر سال ۲۰۰۱ به تصویب کنگره رسید.

104. "Congress Backs Bush on 40 Billion in Aid," *International Herald Tribune*, September 15- 16, 2001, p. 5.

105. Congressional Report : Congress Authorizes Force, U.S. Department of State, International Information Programs, Internet edition, 14 september 2001, see: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01091507.htm>.

۱۰۶. لایحه ضد تروریسم مصوب ۲۵ اکتبر سال ۲۰۰۱ اختیارات گسترده ای به قوه مجریه برای تعقیب تروریستها و افراد مظنون به مشارکت در فعالیتهای تروریستی اعطا می کند. این لایحه از جمله استراق سمع تلفن و خط اینترنت افراد مظنون، رد گیری حسابهای مالی این افراد و نیز بازداشت آنها بدون مجوز قضایی به مدت هفت روز را مجاز می دارد. برای مطالعه بیشتر بنگرید به:

Congress adopted Anti-Terrorism Act, *The New York Times*, October 2, 2001, p. b5

107. *Ibid*, also see: "The End of The End of History," *Newsweek*, September 24, 2001, p. 80

108. "Congress Backs Bush on 40 \$ billion in Aid," *International Herald Tribune*, September 15-16, 2001, p.5