

ساختار سیاست خارجی آمریکا: کنگره و ریسی جمهور

بهمن نعیمی ارفع*

۱

مقدمه

پس از خاتمه جنگ سرد و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، ضرورت تجدید ساختار سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا مورد توجه محافل ذیربط در این کشور از جمله گروهی از پژوهشگران و نظریه پردازان روابط بین الملل مانند جوزف نای Joseph S. Nye و ویلیام ماینز Charles William Maynes و نیز جمعی از نخبگان سیاسی مانند جیمز شلزینگر James Schlesinger قرار گرفت. به عقیده آنان، تحولات و تغییرات ژرف و بی سابقه در صحنه سیاست بین الملل، اثرات عمیقی بر ساختار قدرت و نفوذ در نظام بین الملل بر جای گذاشته است و بدین لحاظ تجدید نظر در سیاست‌های گذشته و پی افکندن طرحی نو ضروری به نظر می‌رسد. در واقع، چنین استدلال شده که رسیدگی و برخورد مؤثر با مسایل و تحولات جدید و در حال پیدایش مانند ظهور رقبای سرسخت اقتصادی همچون اتحادیه اروپا، ژاپن و چین، پیامدهای فروپاشی شوروی سابق، افزایش مشکلات زیست محیطی، ادامه بحرانهای منطقه‌ای، شعله‌ور شدن مناقشات قومی و مذهبی و تروریسم و جنایات سازمان یافته، تبیین راهبردها و رویکردهای جدید و اتخاذ سیاست‌های منسجم و موزون در صحنه سیاست خارجی را بیش از گذشته برای ایالات متحده آمریکا الزامی ساخته است.^۱

* دیپلمات و کارشناس مسایل آمریکا.

فصلنامه مطالعات منطقه‌ای، سال چهارم، شماره ۳، تابستان ۱۳۸۲، ص ۲۰-۱.

روشن است که در این میان، پدیده تروریسم بین المللی، برجستگی و اهمیت این ضرورت را که آسیب پذیری غیر قابل تصور آمریکا در برابر حملات تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ به شهرهای نیویورک و واشنگتن نماد بارز آن بوده دوجندان نموده است.^۲ نیازی به تأکید نیست که در پرتو این تحولات و در راستای بازنگری و تجدید ساختار سیاست خارجی آمریکا، همکاری نزدیک و تفاهم قوای مجریه و مقننه آمریکا و یا به عبارت دیگر، رییس جمهور و کنگره به عنوان دو نقش آفرین اصلی در راهبری سیاست خارجی این کشور، اهمیت بسزایی در تحقق هدف مورد اشاره دارد. این امر از آنجایی اهمیت بیشتری می یابد که دستگاه دیپلماسی آمریکا و سیاست خارجی این کشور به نحو بارزی متأثر از روابط رقابت آمیز کنگره و رییس جمهور بوده و حدود اختیارات و نیز تعاملات این دو نهاد در این عرصه، همواره یکی از عمده ترین و درعین حال، بحث انگیزترین مباحث مطالعات آمریکا و سیاست و حکومت در این کشور را تشکیل می داده است. مجموعه مباحث و ملاحظات گفته شد، دو پرسش اصلی و عمده را مطرح می سازد:

۱. آیا اعضای کنگره آمریکا از انگیزه های لازم جهت مشارکت در فرآیندهای تصمیم گیری، سیاست گذاری و راهبری سیاست خارجی برخوردارند؟ و آیا کنگره در میان سایر لایه ها و مراکز قدرت از توان تأثیر گذاری درخور ملاحظه ای در این خصوص برخوردار است؟

۲. آیا دولت دو حزبی Divided Government مشکل عمده ای در چارچوب شکل گیری سیاستها و رهبری سیاست خارجی آمریکا است؟ (منظور از دولت دو حزبی نهاد سیاسی آمریکا متشکل از رییس جمهور و کنگره است. رییس جمهور در دولت دو حزبی نماینده حزبی است که در کنگره حایز اقلیت کرسیها است. در یکصد سال اخیر اغلب، دولت دو حزبی در واشنگتن استقرار داشته است. در فاصله سالهای ۱۹۶۹ تا ۱۹۹۳ تنها در یک دوره چهار ساله ۱۹۸۱-۱۹۷۷، اکثریت در کنگره و ریاست جمهوری به یک حزب تعلق داشت).^۳

چارچوب نظری

در جوامع دموکراتیک تصمیم‌گیری در زمینه سیاست خارجی به خاطر حضور دو جهان متفاوت، عرصه‌ای پیچیده و مشحون از شگفتی است.^۴ همان‌گونه که ساموئل هانتینگتون Samuel Huntington اظهار می‌کند: «در یک جهان با نیروها و مؤلفه‌هایی مانند سیاستهای بین‌الملل، موازنه قوا، جنگها و اتحادها و استفاده مزورانه و وحشیانه از زور و دیپلماسی به منظور تأثیرگذاری بر رفتار دیگران روبه‌رو هستیم و در جهان دیگر، سیاستهای داخلی، گروههای ذینفوذ، احزاب سیاسی و طبقات سیاسی با منافع و اهداف متضاد را شاهد می‌باشیم.»^۵ آلکسیس دو توکویل Alexis De Tocqueville، در زمره نخستین اندیشمندانی بود که توانایی ایالات متحده آمریکا را - به عنوان جامعه‌ای دموکراتیک، در راهبری درست و به‌هنگار سیاست خارجی - مورد شک و تردید قرار داد. به عقیده دو توکویل، دموکراسی آمریکا فاقد صلاحیتهای مورد نیاز برای تبیین مؤثر سیاست خارجی، یعنی محرمت، مداومت و پشتکار، بردباری، وحدت و سرعت است، حال آنکه چنین صلاحیتهایی در حکومتهای آریستوکراسی به فراوانی مشاهده می‌شود.^۶

نگرانی در خصوص ضعفهای ناشی از دموکراسی در سیاست خارجی آمریکا در دهه‌های اخیر نیز ابراز شده است. به عنوان مثال، والت روستو Walt W. Rostow بر این اعتقاد است که دموکراسی آمریکا تنها می‌تواند در شرایط بحرانیها به طور مؤثری عمل نماید و تفکیک قوای حکومتی، موجب تقسیم مسئولیتهای سیاسی و از هم‌گسیختگی و عدم انسجام سیاسی شده و دیگر کشورها را در برخورد با آمریکا دچار مشکل می‌سازد.^۷ تئودور لویی Theodore Lowi از نظریه پردازان برجسته مطالعات آمریکا نیز از منظری مشابه، این امر را مورد توجه قرار داده است. او ضعف سیاست خارجی آمریکا را در دوران صلح، محصول فشار گروههای مختلف ذینفوذ می‌داند.^۸ به عقیده وی، سیاست خارجی آمریکا در پاسخگویی به بحرانیها از سابقه و عملکرد قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده است. (نمونه‌های چنین عملکردی در شرایط بحرانیها بعد از جنگ جهانی دوم عبارتند از: رهنامه ترومن و اعطای کمک به یونان و ترکیه در سال ۱۹۴۷، امداد رسانی هوایی به برلین در سال ۱۹۶۱، پاسخ به تهاجم کره در

سال ۱۹۵۰، مداخله در جنگهای سال ۱۹۶۷ و سال ۱۹۷۳ اعراب و اسرائیل) زیرا تصمیم‌گیری در مسایل سیاست خارجی در شرایط بحران توسط یک گروه نخبه از صاحب‌منصبان رسمی انجام می‌شود، ولی در شرایط غیربحرانی وضعیت در این خصوص شکل ناپهنجاری به خود می‌گیرد.^۹ وی می‌افزاید: «بعد از جنگ جهانی دوم تلاش آمریکا به عنوان رهبر جهان جهت مواجهه با صلح، به شکل گسترش وسیع ابزارهای تبیین و اجرای سیاست خارجی نمایان شد. جدای از وزارت خارجه نهادهای جدیدی تأسیس شد و نهادهای قدیمی توسعه یافتند.»^{۱۰}

همچون صحنه حکومت داخلی، هر نهاد جدید سیاست خارجی به عنوان ابزار نوینی بنا نهاده شد، به هریک، مسئولیتهای مجزا، ولی به نحو اجتناب‌ناپذیری، تکراری و مزاحم یکدیگر داده شد و به هریک، استقلال حقوقی در برابر دیگران اعطا گردید. این امر شرایطی را ایجاد نموده که مبتنی بر به حداکثر رساندن دوره حکومت به واسطه بده و بستان بوده است.^{۱۱} به نظر می‌رسد که در عمل، تحت چنین مقتضیاتی، تبیین و راهبری سیاست خارجی کارآمد در ایالات متحده آمریکا - که از جمله، مستلزم ایجاد هنجارهای ویژه، اهداف روشن و پیگیری مداوم آنها می‌باشد - به دلیل رقابت میان طیف متنوعی از منافع و دیدگاهها وظیفه‌ای دشوار است. همان‌گونه که گراهام آلیسون، Graham Allison نظریه پرداز معروف روابط بین‌الملل در مقاله مشهورش «مدلهای مفهومی بحران موشکی کوبا» متضمن توضیح فرآیند تصمیم‌گیری در طول مدت این بحران تشریح نموده است، نتیجه نهایی یا به عبارتی، سیاست متخذه، دستاورد کنش و واکنش و تعاملات نقش آفرینان مختلف است^{۱۲} و به ویژه در این عرصه، «قدرت و مهارت» نقش آفرینان بیش از عقلانیت یا روند عادی امور، نقش تعیین‌کننده دارد.^{۱۳} در واقع، چنین تصمیماتی در حوزه سیاست خارجی، محصول هماهنگیهای غیر متمرکز فشارهای مختلف از جانب نمایندگان گروههای ذینفوذ در داخل و خارج حکومت است. از این رو، تصمیمات (یعنی اقدامات)، لزوماً نمودار روندی عقلانی نبوده، بلکه محصول تأمین متقابل نظرات و سازش میان دیدگاههای مختلف است.^{۱۴}

برخی این‌گونه استدلال نموده‌اند که چنین نظامی، سیاستهایی که متضمن منافع کل

کشور باشد را به دنبال نخواهد داشت. در واقع، این نظام، موجب شکل‌گیری سیاست‌هایی می‌شود که منافع اقشار ویژه‌ای از جامعه، یعنی گروه‌های خاص را تضمین می‌کند.^{۱۵} همچنین این گونه استدلال شده که این نظام عمدتاً مبتنی بر پاسخگویی به فشارهای سیاسی کوتاه مدت داخلی است تا ملاحظاتی برخاسته از منافع بلند مدت در عرصه سیاست خارجی، و از اینرو تغییر دهنده وضع موجود نیستند.^{۱۶} بنابراین، به نظر می‌رسد که این نظام، هرگز منتج به تأسیس دستگاه سیاست خارجی نوین نخواهد شد. زیرا گرایش به دایمی شدن وضع موجود توسط آن گروه‌های داخلی را دارد که از آن منتفع می‌شوند و بنابراین این پی‌ریزی شالوده‌نظامی مبتنی بر احترام به منافع کلی کشور بسیار دشوار است.^{۱۷}

با این همه همان‌گونه که کنث والتز Kenneth Waltz بیان کرده، این نکته را باید در نظر داشت که بدون بررسی چهارچوب رقابت و هویت نقش آفرینان رقیب، نمی‌توان گفت که رقابت اساساً نتیجه‌ای خوب یا بد را در پی خواهد داشت.^{۱۸} به عبارت دیگر، باید مشخص شود که آنهایی که در فرآیند تصمیم‌گیری سیاست خارجی دخالت دارند، حسب حقوقی که به آنها اعطا شده است عمل می‌کنند یا سیاستها و برنامه‌هایی را تعقیب می‌کنند که صرفاً به منافع صنفی و ویژه گروه‌های خاص خدمت می‌نماید.^{۱۹} قوای مقننه و مجریه، دو نقش آفرین کلیدی در زمینه راهبری سیاست خارجی آمریکا محسوب می‌شوند. همان‌طور که بانیان قانون اساسی آمریکا مد نظر داشته‌اند، قوای حکومتی در زمینه سیاست خارجی و امنیت ملی نه تنها مجزا نیستند، بلکه کنگره و رییس‌جمهور در بیشترین بخش آن سهیم هستند و نه کنگره و نه رییس‌جمهور بدون دیگری میدان عمل وسیعی در اختیار ندارند.^{۲۰} در واقع، همان‌گونه که ریچارد نیوستاد Richard Newstadt اظهار کرده، نهاد سیاسی آمریکا از مؤسسات مجزای ذی‌سهم در قدرت تشکیل شده است.^{۲۱} از این رو، خواه ناخواه همکاری، کلید روابط مؤثر بین دو قوای مزبور در زمینه سیاست خارجی است. در واقع، زمانی که موضوعی به امور امنیت ملی مربوط می‌شود، قدرت تفکیک یافته نیست و قوای مجریه و مقننه در آن سهیم هستند.^{۲۲} در هر حال، طی دهه‌های روابط میان این دو قوه، تهی از مشکلات و مناقشات نبوده و بخشی از آن، ناشی از تغییرات در اجماع گسترده عمومی در مورد سیاست خارجی و سیاست امنیت

ملی بوده است،^{۲۳} اجماعی که با واقعه پرل هاربور^{۲۴} Pearl Harbor آغاز شد و در شعله‌های جنگ ویتنام ذوب گردید.^{۲۵}

در خصوص «اجماع سیاست خارجی» که وجه نظر نخبگان را در پی جنگ جهانی دوم شکل داد، باند John Bond و فلیشر Richard Fleisher به نقل از هالستی Ole Holsti و روزنا James Rosenau می‌نویسند: «اجماع گسترده نسبت به سیاست خارجی، مشخصه بارز دو دهه بعد از خاتمه جنگ جهانی دوم بود که بین المللی‌گرایی را برابر انزوای گرایسی، سد نفوذ Containment Policy را برابر تلاش جهت بازگرداندن امپراتوری شوروی به مرزهای سال ۱۹۳۹، تشکیل اولین اتحادهای زمان صلح در تاریخ آمریکا، مشارکت در طیف گسترده‌ای از سازمانهای بین المللی، آزادسازی تجاری، و کمک خارجی در مقیاسی بی سابقه را حمایت نمود.»^{۲۶} شماری از نخبگان - چه در داخل و چه در خارج از حکومت - از چنین وجه نظری در عصر بعد از جنگ جهانی دوم برخوردار بودند، ولی جنگ ویتنام تعداد آنها را به نحو قابل ملاحظه‌ای کاهش داد. تحلیل هالستی و روزنو از رویه‌های نخبگان در سال ۱۹۷۶ و مجدداً در سال ۱۹۸۰، نشان می‌دهد که اجماع سیاست خارجی عمیقاً متزلزل شده بود.^{۲۷} واقع امر، این است که تغییرات در عقیده عامه مردم و نخبگان به تغییر و تحول در فرآیند راهبری سیاست خارجی کمک نمود.^{۲۸} دیوید میهو David Mayhew معتقد است که مشکل میان قوای مجریه و مقننه در مورد مسایل سیاست دفاعی و خارجی تا حدودی نتیجه گسترش دولت آمریکا و رشد بوروکراسی بعد از دوره برنامه جدید New Deal^{۲۹} و جنگ جهانی دوم بود.^{۳۰} برنامه جدید و جنگ، قلمرو فعالیت دولت را به نقطه اوج خود رساند و پس از آن، دامنه چنین فعالیتی هرگز فروکش نکرد. تعهدات اصلی آمریکا در سیاست دفاعی و خارجی به دستور کارهای دهه ۱۹۴۰ در زمینه‌های دفاعی باز می‌گردد. سیاست خارجی و اقتصاد بر مناسبات رؤسای جمهور و کنگره تأثیر گذاشته است.^{۳۱}

در حقیقت می‌توان گفت که سیاست خارجی قبلی که بر ملاحظات نسبتاً متجانس، واقع‌گرایانه و اساساً دو حزبی Bipartisan استوار بود، جای خود را به سیاست خارجی گسترده‌تر، متمایز تر و اغلب نشأت گرفته از ایدئولوژی نخبگان دست اندرکار حرفه سیاست

خارجی داد.^{۳۲} فرآیند سیاست خارجی بازتر و ایدئولوژیکتر، اکنون مردم، احزاب سیاسی، انتخابات، رسانه‌های گروهی، کارشناسان، گروه‌های ذینفوذ، کنگره و قوه مجریه را دربر می‌گیرد. تضاد میان رییس جمهور و کنگره می‌بایست به عنوان پیامد سلسله تحولاتی که بر جایگاه آمریکا در جهان و نیز فرآیندها و منافع سیاسی داخلی تأثیر می‌گذارد نگریسته شود.^{۳۳} به طور خلاصه، بین دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۸۰، یک نظام سیاسی جدید در واشنگتن ظهور یافت. نظام جدید (که به عنوان مثال اجازه داد دموکراتهایی با گرایش سیاسی لیبرال برای نخستین بار به کنگره راه یابند) بسیار بازتر بوده و قید و بند و ثبات کمتری دارد. شاخصه این نظام، شمار به مراتب بیشتر و متنوعتر نقش آفرینان و تضادهای سیال و کمتر قابل پیش بینی است که نتیجه آن کشاکش حادثر در مورد گنجاندن موضوعات در دستور کار کنگره می‌باشد.^{۳۴}

این نظام سیاسی جدید، تغییرات شگرفی در قدرت و کارکرد کنگره در صحنه سیاسی آمریکا و اثرات قابل اعتنایی بر روابط خارجی این کشور بر جای گذاشته است. در واقع، در اوایل دهه ۱۹۷۰، کنگره تحت فشارهای اصلاح طلبان از داخل و دگرگونیها و تحولات سیاسی و اجتماعی (به ویژه گسترش موج نارضایتی و مخالفت با تداوم جنگ ویتنام نزد اقشار و گروه‌های مختلف آمریکایی و نیز رسوایی واترگیت) تغییر ماهیت داد. کنگره دهه ۱۹۵۰ کنگره ای سالمند سالار و محافظه کار بود ولی کنگره جدید که دموکراتهای لیبرال جوان (که با مداخله آمریکا در ویتنام مخالفت می‌کردند) به آن راه یافته بودند در پی اصلاح و دموکراتیک کردن نهاد قانون گذاری و بازیابی برخی اختیارات خود بود. مصوبه اختیارات جنگی War Powers Act در ارتباط با تشدید نظارت کنگره بر اختیارات رییس جمهور در خصوص درگیر نمودن نیروهای آمریکایی در عملیات جنگی ماورای بحار، نقطه اوج چالش رییس جمهور از جانب کنگره بود.^{۳۵} این دگرگونیها و تغییرات، استقلال عمل بیشتری - جهت تعیین دستور کار کنگره به اعضای کنگره - اعطا نمود؛ همچنین درجه تأثیر پذیری نمایندگان از گرایشهای حزبی را کاهش و انگیزه و تواناییهای عمومی و تخصصی اعضای کنگره را جهت چالش رییس جمهور در عرصه‌های مختلف را افزایش داد.^{۳۶}

از سویی فرآیند مزبور، شکاف میان کنگره و رییس جمهور را در راهبری سیاست

خارجی، بیشتر نمود. این شکاف بعد از جنگ ویتنام و طی تقریباً سه دهه اخیر در مواردی که آمریکا با جنگ و بحرانی ملی (مانند برخورد با عراق در جنگ عراق و کویت، و یا برخورد با حکومت طالبان در افغانستان در چارچوب مبارزه با تروریسم بین‌المللی بعد از حملات تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ به نیویورک و واشنگتن که به انهدام برج‌های دوقلوی مرکز تجارت جهانی و بخشی از ساختمان وزارت دفاع آمریکا منجر شد) مواجه بوده ناچیز و در برخورد با موارد دیگر که بحران ملی به حساب نیامده و منافع گروه‌های خاص و ذینفوذ در سیاست‌گذاری مطرح بوده (مانند مسئله اعمال تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران) قابل توجه بوده است. تحت چنین اوضاع و احوالی آیا می‌توان چنین نتیجه گرفت که دموکراسی مشکلات خود را دارد و دستیابی به سیاست خارجی منسجم در پرتو همکاری و تفاهم نزدیک‌کنگره و رییس‌جمهور آمریکا ناممکن است؟ کنث والتز این جمع‌بندی را به چالش می‌طلبد و استدلال می‌کند که نیل به سیاست خارجی منسجمی که با آمیزه‌ای از شور و احتیاط اعمال می‌شود در هر نظام سیاسی دشوار است، ولی دشواری آن در کشورهای دموکراتیک از دیگر کشورها بیشتر نیست.^{۳۷} تیودور لویی در جهت ارائه راه‌حلی برای این مشکل، بر ضرورت اعاده احترام نسبت به نهادهای رسمی و نقشی که به آنها اعطا شده تأکید می‌کند.^{۳۸} برخی دیگر از پژوهشگران معتقدند که اعضای کنگره، فاقد ابزارهای قانونی و مؤثر و نیز فاقد انگیزه‌های لازم جهت مشارکت فعال در حوزه سیاست خارجی هستند و این امر، رییس‌جمهور را به خودسری و یکه‌تازی در این حوزه ترغیب می‌کند، ضمن آنکه رقابت دو حزب رقیب در کنگره و نهاد ریاست‌جمهوری مانع از شکل‌گیری سیاست‌های منسجم و متوازن در زمینه سیاست خارجی آمریکا می‌شود.

رفتار شناختی اعضای کنگره

نظام لیبرال دموکراسی آمریکا مشارکت فعال نهادهای سیاسی به ویژه کنگره و رییس‌جمهور را در حیات سیاسی کشور ایجاب می‌نماید. اعضای کنگره آمریکا متشکل از دو مجلس نمایندگان و سنا، سلسله تصمیمات دسته‌جمعی را با اکثریت آرا اتخاذ می‌کنند.

◆ فصلنامه مطالعات منطقه‌ای

برخی از این تصمیمات پس از تصویب رییس جمهوری جنبه قانونی یافته و لازم الاجرا می‌شود.^{۳۹} این تصمیمات در چارچوب تأثیر و تأثر گرایشهای مختلف نزد اعضای کنگره، خاصه گرایش به دفاع از منافع خاص موکلین و حوزه انتخابیه و انتخاب مجدد به نمایندگی و گرایش رسیدگی به مسایل مربوط به منافع عام، اتخاذ می‌شود. کنگره از جهت تأثیر نیروهای گریز از مرکز بر فعالیتهایش (نیروهایی که دغدغه اصلیشان خدمت به منافع حوزه انتخابیه و تمهید زمینه انتخاب مجدد نماینده است) نهادی چند پاره و غیر متمرکز و از جهت تأثیر نیروهای تمرکزگرا (حزب، رهبری کنگره و رییس جمهور) برای فعالیتهای، نهادی متمرکز محسوب می‌شود. اصلاحات کنگره در دهه ۱۹۷۰ (که در بخش مقدمه به آن اشاره شد) نقش و موقعیت نیروهای گریز از مرکز را تقویت نمود، ولی در مواردی مانند بحرانهای ملی و جنگ، حکمفرما شدن گرایشهای یکسان و شفاف نزد افکار عمومی و یا شکل‌گیری ائتلافهای وسیع نزد گروهها و جناحهای مختلف، تمایل به تبعیت از نیروهای تمرکزگرا نزد اعضای کنگره افزایش می‌یابد.^{۴۰} تنش میان این دو نیرو، واقعیتی پایدار و انکارناپذیر در فرآیند تصمیمات و اقدامات کنگره - به طور اخص - و حیات سیاسی آمریکا - به طور عام - می‌باشد.^{۴۱}

پرسش اصلی در این بخش - با توجه به مباحث مطرح در مقدمه پژوهش - این است که آیا کنگره قادر است در فرآیند تصمیم‌گیری سیاست خارجی مشارکت فعال داشته باشد، یا اینکه با ضعفهایی که مانع از ایفای نقش فعالش در این زمینه می‌شود، مواجه است؟ از آنجایی که کنگره مانند دیگر نهادهای سیاسی از تجمع افرادی تشکیل یافته که رفتارهای هریک از آنها در چارچوب حدود و ثغور هر نهاد تحدید یافته، بنابراین، به منظور پاسخ به این پرسش، ابتدا می‌باید این امر را که چگونه اهداف و نیات اعضای کنگره بر رفتارهای آنان در حوزه سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد، ارزیابی نمود. مطالعات مختلف پژوهشگرانی مانند دیوید میهو و جان کینگدان Joh Kingdon نشان می‌دهد که اعضای کنگره نقش آفرینانی هدفمند و جهت‌دار بوده، در پی تجدید انتخاب، مشارکت در فعالیتهای مختلف مانند رأی‌گیری، تبیین و تدوین دستور کار، تنظیم لوایح، حفظ روابط با حوزه‌های انتخابیه، و تلاش جهت عضویت در کمیته‌های اصلی و فرعی مورد علاقه خود در کنگره هستند. به عقیده دیوید میهو، بررسی

چنین رفتار هدفمندی بهترین روش درک و شناخت قوه مقننه، یا در واقع، ایالات متحده آمریکا به طور کلی است.^{۴۲} او رفتار اعضای کنگره را در چارچوب مدل تک نگرشی یعنی انتخاب مجدد ارزیابی می کند و به دلایل زیادی که با واقعیت سیاسی وفق می دهد، تمرکز را - به جای احزاب - بر روی افراد قرار می دهد. در حقیقت، اگر سیاست در بهترین تعریف به کشاکش میان افراد جهت کسب و حفظ قدرت تعبیر شود، پس انتخاب مجدد، رابطه ای بر اساس مسئولیت پذیری بین وکیل و موکلینش ایجاد می نماید.^{۴۳} از این رو، اعمال خاص اعضای کنگره می تواند به انتخاب مجدد، یا دوری از این هدف منجر شود، بنابراین در جهت تحقق این هدف (یعنی انتخاب مجدد)، اعضای کنگره باید خود را در فرآیندی مستمر و توقف ناپذیر، متضمن ارتقای وجهه، تبلیغ، کسب اعتبار و موضع گیری درگیر نمایند. به عنوان مثال، زمانی که سیاستهای مورد پیگیری اعضای کنگره موجب تأمین منافع ملموس برای حوزه انتخابیه شان می شود، به اعمال «سیاست کسب اعتبار» تمایل می یابند.^{۴۴}

قطع نظر از انتخاب مجدد، ریچارد فنو Richard Fenno معتقد است که اعضای کنگره، اهداف دیگری مانند تأثیر گذاری بر مصوبات مجلس نمایندگان یا سنا و نیز تبیین سیاستهای مورد اقبال عموم را تعقیب می نمایند.^{۴۵} اعضای کنگره تلاش می کنند که این اهداف را از طریق مشارکتشان در فعالیتهای کمیته های مختلف، تحقق بخشند. از آنجایی که فرصتهای دستیابی به چنین اهدافی در هر کمیته نسبت به کمیته دیگر به نحو بارزی متفاوت است، بنابراین، اعضای مجلس نمایندگان اشتیاق به عضویت در کمیته های مورد نظر خود را با فرصتهای مختلف مطرح در کمیته ها تطبیق می دهند.^{۴۶} به عنوان مثال، برای آن گروه از نمایندگان که در پی کسب قدرت و اعتبار هستند کمیته های تخصیص بودجه و راهها و روشها، مطلوب هستند. در مقابل، هدف اصلی اعضای کمیته های آموزش و پرورش، کار و امور خارجی مشارکت در تبیین سیاستهای مورد اقبال عموم در حوزه ای است که این نمایندگان در آن از علایق شخصی عمده ای برخوردارند.^{۴۷} البته نزد بیشتر اعضای کنگره، مفهوم سیاستهای مورد اقبال عموم از شفافیت خاصی برخوردار بوده و محرک فعالیت هریک از آنان جامه عمل پوشاندن به این مفهوم است. بدین ترتیب، رویه های آنان، در جهت سیاست

گذاری و نیز ایدئولوژی‌شان به نحو بارزی بر رفتار آنان تأثیر می‌گذارد.^{۴۸} به طور خلاصه، اعضای کنگره چنانچه رویه‌ها و تصمیمات آنان باید به هدف انتخاب مجددشان خدمت نماید (زمانی که مجبور به اتخاذ تصمیمی در صحنه کنگره هستند) پیش از هر چیز در پی آن خواهند بود که چه گزینه‌ای بیشتر امکان انتخاب مجدد آنان را افزایش خواهد داد.^{۴۹} همان گونه که آرنولد داگلاس Arnold Douglas از محققین مطالعات آمریکا بیان کرده، اقدامات اعضای کنگره بیشتر از کنش و واکنشهای شهروندان، رهبران ائتلاف در کنگره (اعضای برجسته و عادی، کمیته‌ها و غیره) و قانونگذاران تأثیر می‌پذیرد تا از این پیش فرض که سیاستهای مورد ترجیح شهروندان را بدون تغییر و ثابت تلقی نماید.^{۵۰} از سوی دیگر، اعضای کنگره میان موکلین خود تمایز قایل می‌شوند.^{۵۱} آنان با آگاهی از متغیرهای جمعیتی و سیاسی، ساختارهای اجتماعی-اقتصادی حوزه انتخابیه و نیز وضعیت قومی، مذهبی و ایدئولوژی این حوزه، لزوماً خود را مقید به تأمین خرسندی یکایک موکلینشان نمی‌دانند.^{۵۲}

تحلیل فوق، متضمن کالبد شکافی و تبیین رفتار اعضای کنگره دو مشخصه را روشن می‌نماید: نخست آنکه، اعضای کنگره در فعالیتهای مختلفی که هدف آنها تبیین سیاستهای مورد اقبال عموم می‌باشد شرکت می‌جویند. دوم آنکه، این فعالیتها لزوماً به اتخاذ سیاستهایی که به منافع عمومی کشور خدمت می‌نمایند، منتج نمی‌گردد. در واقع، اعضای کنگره اغلب در نگرش خود به هر سیاستی به جای لحاظ نمودن اثرات آن بر حوزه‌های انتخابیه در سطح ملی، بیشترین تأکید را بر تأثیر آن سیاست بر حوزه‌های انتخابیه خود قرار می‌دهند. بدین ترتیب، به عنوان مثال، اعضای کنگره لوایح پیشنهادی جیمی کارتر، رئیس جمهور وقت به کنگره را (از جمله در مورد سیاست انرژی) حسب چگونگی تأثیرات مثبت یا منفی این سیاستها بر منافع حوزه‌های مختلف انتخابیه ارزیابی نمودند.^{۵۳} بروس و کاین Bruce and Cain، دو محقق سیاستهای آمریکا معتقدند که خدمت به منافع حوزه انتخابیه با نمایندگی موکلین خاص مترادف می‌باشد. آنها در این زمینه چنین استدلال می‌کنند: «این نظام متضمن آثاری بر ساختار نهادهای سیاست‌گذاری، راهبری فرآیند سیاست‌گذاری و نهایتاً شکل دادن به سیاستهای عمومی است. نمایندگی صادقانه منافع موکلین خاص، ملازم با ایجاد نهادهای

غیر متمرکز سیاست گذاری است و چنین نهادهایی به جای ایجاد سیاستهای تمرکز گرایانه و در برگیرنده منافع جمع به تبیین سیاستهایی که اساساً منافع حوزه های خرد را لحاظ نماید^{۵۴} گرایش دارد.»

به هر روی، چنین استنباط می شود که اعضای کنگره، به عنوان نقش آفرینانی هدفمند و حسب اهداف مختلف مورد پیگیری، از انگیزه های بالقوه ای جهت مشارکت فعال در فرآیند تصمیم گیری در زمینه سیاست خارجی برخوردارند، اگر چه به نظر نمی رسد که رفتار اعضای کنگره لزوماً به منافع جمعی موکلین خدمت نماید. این رویکرد اعضای کنگره در نگاه نخست، مانع عمده ای در راه مشارکت فعال کنگره در فرآیند تصمیم گیری سیاست خارجی محسوب می شود، ولی باید توجه کرد که کنگره یک نهاد ایستا نیست (اصلاحات کنگره در دهه ۱۹۷۰ که در مقدمه این تحقیق به آن اشاره شد شاهدهی بر این مدعا است) و اعضای کنگره حسب واقعیات جدید و در حال پیدایش در صحنه بین المللی و در عصر جهانی شدن، قادر به سازگار نمودن اهداف و اولویتهای سیاسی خود با مقتضیات جدید هستند. جنگ، بحرانهای ملی و مانند اینها - همان گونه که پیشتر گفته شد - علاقه مندی اعضای کنگره به مشارکت در راهبری سیاست خارجی را نشان داده است. مثال برجسته در این زمینه، واکنش سریع کنگره در پی حوادث تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، علیه اهدافی در خاک آمریکا است که به صورت پشتیبانی قاطع از رییس جمهور و وضع قوانین لازم در فاصله زمانی کوتاه جهت مبارزه با تروریسم بین الملل و پیامدهای حوادث مزبور شامل موارد ذیل تبلور یافت: ۱. قطعنامه مشترک مورخ دوازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ سنا و مجلس نمایندگان در محکومیت حملات تروریستی مزبور و تأکید بر ضرورت تعقیب و مجازات مرتکبین این حملات؛ ۲. قطعنامه مشترک مورخ چهاردهم سپتامبر ۲۰۰۱، متضمن تخصیص چهل میلیارد دلار به صورت اضطراری جهت بازسازی مناطق آسیب دیده در اثر حملات تروریستی در شهرهای نیویورک و واشنگتن و تمهید اقدامات مربوط به مبارزه علیه تروریسم؛ ۳. قطعنامه مشترک مورخ چهاردهم سپتامبر ۲۰۰۱، متضمن صدور اجازه استفاده از زور و قوه قهریه علیه تروریستها و حامیان و کسانی که به هر شکلی به آنها کمک می کنند؛ ۴. لایحه

مورخ ۲۵ اکتبر ۲۰۰۱ سنا و مجلس نمایندگان، متضمن اعطای اختیارات گسترده به دولت جهت تعقیب تروریستها و افراد مظنون به مشارکت در اعمال تروریستی.^{۵۵} به هر روی، باید توجه کرد که توان مداخله اعضای کنگره در راهبری سیاست خارجی و چالش قوه مجریه، واقعیتی انکار ناپذیر در حیات سیاسی آمریکا است. این تواناییها زمانی که منافع نماینده یا گروهی از نمایندگان با منافع گروههای ذی نفوذ در یک راستا قرار گرفته و ارتباط تنگاتنگی یابد نیروی قدرتمندی را تشکیل داده، حتی می تواند منجر به تصویب قوانینی جنجالی شده و یا بر فرآیند رسیدگی کنگره به موضوعات دستور کار خود تأثیر جدی برجای گذارد. به عنوان مثال، می توان به نقش، پیشقدمی و تلاش پیگیر سناتور وقت آلفونسو داماتو Alfonso D'Amato در تصویب قانون تحریم ایران و لیبی مورخ پنج آگوست ۱۹۹۶ اشاره نمود که در بخش چهارم این تحقیق مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین می توان اقدامات افراطی و زیاده طلبیهای جسی هلمز Jessey Helms، سناتور جمهوری خواه و رییس کمیسیون روابط خارجی سنای آمریکا و یا هاوارد متزنباوم Howard Metzenbaum، سناتور دموکرات را مد نظر قرار داد که بارها به دلیل عدم تأمین نظرات و خواسته های خود توسط دیگر نمایندگان توانسته اند فعالیت سنای آمریکا را به طور جدی مختل نمایند.^{۵۶}

دولت دو حزبی و سیاست خارجی

دولت دو حزبی^{۵۷} از منظر برخی از پژوهشگران امور سیاسی آمریکا، نقطه ضعف سیاست خارجی این کشور به حساب می آید، چه مانع از شکل دادن سیاست خارجی منسجم و قدرتمند می گردد. به عنوان مثال آرون فریدبرت Aaron Friedbert معتقد است که تشدید مشکلات دولت دو حزبی، توان آمریکا را جهت مواجهه با تغییرات - به گونه ای که در جهان بده و بستان، دفاع و مذاکره صورت می گیرد - کاهش می دهد.^{۵۸} باری بلچمن Barry Blechman براین نظر است که در دولت دو حزبی اختلافات ماهوی و رقابتهای حزبی به طور معمول تا سطح کشمکش نهادها گسترش می یابد و اعضای قوای مقننه و مجریه، علایق بیشتری به دفاع و بسط حقوق نهادهای ذیربط خود دارند.^{۵۹} به هر روی، برخلاف چنین دیدگاههایی،

شواهد قانع کننده ای دیده می شود که نشان می دهد حاکمیت و سلطه یک حزب در دو نهاد کنگره و ریاست جمهوری، ضمانت بخش همکاری مؤثر دو قوه در زمینه سیاست خارجی نبوده است. بررسی شماری از طرحها و تحقیقات در کنگره در شرایط حاکمیت دولت تک حزبی (دولتی که رییس جمهور در آن نماینده حزبی است که در کنگره بیشترین کرسیها را در اختیار دارد) و یا دولت دو حزبی (دوره ۴۸-۱۹۴۷ لغایت ۹۰-۱۹۸۹) توسط دیوید میهودلالت بر آن می کند که شمار پژوهشها در دولت دو حزبی چندان بیشتر از شمار پژوهشها در دولت تک حزبی نیست. به طریق اولی، اگرچه شمار لوایح مهمی که در شرایط حاکمیت دولت تک حزبی به تصویب رسیده کمی بیشتر بوده، ولی تفاوت آن با آنچه در زمان استقرار دولت دو حزبی تصویب شده اندک است.^{۶۰} نگاهی به وضع قوانین (از زمان طرح مارشال به بعد ۴۸-۱۹۴۷) در حوزه سیاست خارجی آمریکا نشان می دهد که دولت دو حزبی، موجد تفاوت مهمی نبوده است. به عنوان مثال، طرح مارشال از همکاری دو حزب رقیب در زمانی که دولت دو حزبی بر مسند قدرت بود نشأت گرفت. مداخله جان اف کندی و لیندون جانسون رؤسای جمهور وقت در هند و چین - جدای از هر تفسیر و تأویلی که در مورد آن به عمل آمده - به سختی می توانست فارغ از هماهنگی دو طرف شکل گیرد. گرایش ریچارد نیکسون، رییس جمهور وقت به سمت چین و اتحاد شوروی سابق که با نارضایتی اندکی از سوی کنگره همراه بود نیز در زمان استقرار دولتی دو حزبی در واشنگتن انجام شد. سرانجام، آزاد سازی کویت در سال ۱۹۹۱ نیز از حمایت دولت دو حزبی برخوردار بود. علاوه بر این، پیشینه ناموفق دولت جیمی کارتر، رییس جمهور وقت در خصوص اداره سیاست خارجی نیز نمودار آن است که کنترل یک حزب بر کنگره و دولت لزوماً موجب هموار نمودن راه جهت تبیین و اجرای سیاست خارجی نمی شود.^{۶۱}

در واقع، همان گونه که لی هامیلتون^{۶۲} Lee Hamilton اظهار می کند: «یک رییس جمهور با برخورداری از آرای حزب اکثریت در کنگره هرگز در موقعیتی نبوده که کنگره را به پیروی از خواست خود در زمینه سیاست خارجی مجبور نماید: بالعکس، دوران «بزرگ» رهبری قوه اجرایی و همکاری کنگره، اوقاتی بوده که اکثریت (حسب وابستگی حزبی) یا اصلاً

وجود نداشته یا نسبت به اقلیت، حاشیه امنیت ناچیزی داشته است، به طوری که دو قوه، مجبور به همکاری نزدیک با یکدیگر و طرح استدلال‌های واقع‌گرایانه به منظور جلب حمایت نسبت به سیاست خارجی از جانب دو حزب قدرتمند (جمهوری خواه و دموکرات) بوده‌اند.^{۶۳}

به طور کلی، موفقیت رییس جمهور در گردهم آوردن اکثریتی قابل ملاحظه در کنگره و تأثیر و تأثر متقابل بین رییس جمهور و کنگره در صحن قوه مقننه، نقش مهمتری از کنترل دولت توسط یک حزب (یعنی تعلق رییس جمهور به حزبی که در کنگره حایز اکثریت کرسیها است) دارد. همان گونه که جان بوند و ریچارد فلایشر دو نظریه پرداز سیاستهای آمریکا استدلال کرده‌اند، حزب و ایدئولوژی در روابط بین رییس جمهور و کنگره با محدودیتهای ذاتی مواجه‌اند. به عنوان مثال، گروههای دارای نفوذ می‌توانند اعضای کنگره را به رأی علیه حزب وابسته به آن متقاعد نمایند و متقابلاً رییس جمهور نیز می‌تواند بر حزب مخالف تأثیر گذارده، بنابراین، سبب تضعیف قوای حزب مخالف و ایجاد شکاف در میان هواداران آن حزب در کنگره شود.^{۶۴} به طور خلاصه، دولت دو حزبی موجب مانع اساسی نسبت به راهبری مؤثر سیاست خارجی آمریکا نیست، یک کنگره فعال و صاحب نظر که مشارکت پویایی در فرآیند تعیین دستور کار سیاست خارجی آمریکا در محیط جدید بین المللی داشته و صرفاً ارزیابی کننده و تصویب گر پیشنهادهای قوه مجریه نباشد، می‌تواند نقش مهمی در این زمینه ایفا نماید. چنین کنگره‌ای همان گونه که جان کانلی John Connally، وزیر خزانه داری وقت آمریکا در زمان دولت نیکسون بیان کرده، می‌تواند در کنار کمکهای دیگر به عنوان اهرم بده و بستان توسط قوه مجریه در مذاکراتش با دیگر کشورها مورد استفاده قرار گیرد.^{۶۵}

نتیجه گیری

با توجه به مؤلفه های گفته شده، روشن است که اعضای کنگره آمریکا افرادی هدفمند و دارای گرایش و یا به عبارتی جهت دار هستند و حسب اهداف مختلف مورد تعقیب، از انگیزه های بالقوه ای جهت مشارکت فعال در فرآیند تصمیم گیری در زمینه سیاست خارجی برخوردارند. اعضای کنگره آمریکا جز در موارد بحرانهای ملی با فشار عمده ای جهت

پاسخگویی به مسایل دارای ماهیت ملی روبه‌رو نیستند، ولی از آنجایی که کنگره یک نهاد ایستا نیست، اعضای آن حسب واقعیات جدید در حال پیدایش در صحنه بین‌المللی و عصر جهانی شدن قادر به ایفای نقشی فعالتر در این عرصه هستند و بدین لحاظ کنگره آمریکا بیش از گذشته محل رجوع نمایندگان سیاسی دیگر کشورها جهت استفاده از اهرمهای نفوذ، زمینه‌سازی و تأثیر گذاری اعضای کنگره بر فرآیند تصمیم‌گیریهای سیاسی دولتمردان آمریکایی خواهد بود. اگرچه در وهله نخست به نظر می‌رسد که کنگره در مقایسه با دیگر لایه‌ها و مراکز قدرت مانند اعضای کلیدی هیأت دولت آمریکا، وزرای خارجه، دفاع و رییس سازمان مرکزی اطلاعات آمریکا CIA و مشاورین ارشد مانند مشاور در امور امنیت ملی از قدرتی درجه دوم جهت تأثیر گذاری فوری بر فرآیندهای تصمیم‌گیری سیاست خارجی برخوردار است ولی ابزارهای قانونی مانند اختیارات پیش‌بینی شده در قانون اساسی و دیگر ابزارهای تأثیر گذار بر روند امور مانند برپایی جلسات استماع جهت رسیدگی به مسایل خاص و پراهمیت، کنگره را از حیث اختیارات و تأثیر گذاری بر سیاست خارجی در عرض رییس جمهور قرار می‌دهد.

همچنین اصلاحات و تغییرات در کنگره - به ویژه در دهه ۱۹۷۰ - شکست سیاسی و نظامی آمریکا در جنگ ویتنام و افزایش بی‌اعتمادی عمومی نسبت به عملکرد و صداقت قوه مجریه - به ویژه در اثر واقعه واترگیت Watergate^{۶۶} - از یک سو و افزایش موضوعات دستور کار سیاست خارجی و تنوع عوامل تهدید کننده امنیت ملی که تروریسم بین‌الملل بعد از حملات تروریستی یازدهم سپتامبر سال ۲۰۰۱ به نیویورک و واشنگتن، در صدر این عوامل تهدید قرار گرفته است، انگیزه اعضای کنگره جهت مشارکت در راهبری سیاست خارجی را افزایش داده است. به علاوه، دولت دو حزبی نه تنها موجب تفاوت مهمی در زمینه راهبری سیاست خارجی آمریکا نبوده بلکه طرح‌های مهمی مانند طرح مارشال Marshall Plan^{۶۷} - زمانی که دولت دو حزبی در آمریکا بر مسند قدرت بوده - تدوین یافته است. □

پاورقیها:

۱. برای مطالعه درباره بحث ضرورت بازنگری در سیاست خارجی آمریکا پس از پایان جنگ سرد به منابع زیر بنگرید:

- *The New York Times*, March 16, 1992, p. A2 .

- R.J. Johnston, "The U.S., The Triumph of Democracy and the End of History," in *The American Century*, eds. by: David Slater and Peter Taylor, Massachusetts: Black Well Publishing, 1999, p.157.

- Joseph S. Nye, "Peering into the Future," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4, July-August 1994, pp. 82-93.

- Charles William Maynes, "America Without The Cold War," *Foreign Policy*, No. 78, Spring 1990, pp. 3-25.

- James Schlesinger, "New Instabilities, New Priorities," *Foreign Policy*, No. 85, Winter 1991-92, pp.3-24.

- جیمز شلزینگر در سالهای ۱۹۷۵-۱۹۷۳ وزیر دفاع دولتهای ریچارد نیکسون (۱۹۷۴-۱۹۶۹) و جerald فورد (۱۹۷۶-۱۹۷۴) روسای جمهور وقت آمریکا و همچنین وزیر انرژی دولت جیمی کارتر (۱۹۸۰-۱۹۷۷) بود.

۲. شوک وارده به جامعه و دولت آمریکا را بر اثر این حملات، تنها با واقعه حمله غافلگیرانه ژاپن به بندر پرل هاربور در سال ۱۹۴۱ که آمریکا را رسماً وارد جنگ جهانی دوم کرد- قابل مقایسه می دانند. برای مطالعه بیشتر بنگرید به :

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

3. A. Loomis Brudett, *The Contemporary Congress*, New York: St. Martins Press, 1998, p. 32.

4. Amos Jordan, and William Taylor, *American National Security Policy and Process*, Baltimore: John Hopkins University press, 1989, p. 208.

5. *Ibid.*

6. Robert Pastro, "Congress and U.S. Foreign Policy: Comparative advantage or Disadvantage," *The Washington Quarterly*, Autumn 1991, p.101.

7. Kenneth Waltz, *Foreign Policy and Democratic Politics: The American and British Experience*, Boston: Little Brown, 1967, p.106.

8. Thodore Lowi, *The End of Liberalism*, New York: W.W. Norton: 1979, p. 162.

9. *Ibid.* p. 128.

10. *Ibid.* p. 129.

11. Thomas Brewer, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*, New Jersey: Prentice Hall, 1992, pp. 37-39, and Lowi, *op.cit.*, p. 129.

12. Graham Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review*, Vol. LxIII, No. 3, September 1964, pp. 707-713.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*, pp. 718-732.

15. Brewer, *op.cit.*, p. 39.

16. *Ibid.*

17. Lowi, *op.cit.*, p. 162.

18. Waltz, *op.cit.*, p. 305.

۱۹. تاثیر گروه‌های ذینفوذ بر هیأت حاکمه ایالات متحده و در شکل دادن به سیاست‌های متخذه - از جمله در حوزه سیاست خارجی این کشور - بر کسی پوشیده نیست. نقش آفرینی این گروه‌ها در نهادهای سیاسی آمریکا در جهت تصویب طرح‌ها و برنامه‌های مورد نظر خود از ویژگی‌های بارز سیاست و حکومت در آمریکا است. نمونه برجسته آن تاثیر لابی قدرتمند اسرائیل بر طیف وسیعی از نمایندگان کنگره و نیز مقامات کاخ سفید است که نهایتاً، حمایت همه جانبه آمریکا از اسرائیل در قالب راهبردها و سیاست‌های مورد پیگیری واشنگتن را رقم زده است. تفصیل این بحث به ویژه فصل دوم، بخش سوم این تحقیق ارایه شده است.
20. Barrt Blechman, "The Congressional Role in U.S Military Policy," *Political Science Quarterly*, Vol.106, No. 2,1991, p. 26.
21. Richard E. Newstadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York : John Wiley,1960, p. 33.
22. *Ibid*, p. 27.
23. Jordan,*op.cit.*, p. 14 .
۲۴. واقعه پرل هاربور، متضمن حمله غافلگیرانه صدها جنگنده بمب افکن ژاپنی در سال ۱۹۴۰ به بخشی از ناوگان آمریکا در اقیانوس آرام بود که در بندر پرل هاربور پهلو گرفته بودند. این واقعه رسماً آمریکا را وارد جنگ جهانی دوم نمود.
25. Jordan, *op.cit.*, p. 14.
26. John Bond, and Richard Fleisher, *The President in Legislative Arena*, Chicago: The University of Chicago Press,1990, p. 171.
27. *Ibid*, p. 172.
28. Thomas Mann, *A Question of Balance: The President, The Congress and Foreign Policy*, Washington: The Brookings Institution, 1990, p. 14.
۲۹. مجموعه سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی فرانکلین روزولت رئیس جمهور وقت آمریکا جهت خارج ساختن آمریکا از بحران کساد اقتصادی سال ۱۹۲۹ به برنامه جدید یا نیودیل معروف است. روزولت در سال ۱۹۳۳ پیگیری این سیاست‌ها و برنامه‌های لیبرال خود را آغاز نمود. برای مطالعه بیشتر بنگرید به :
Jack C. Plano and Milton Greenberg, *The American Political Dictionary*, Chicago: Holt, Rinehart and Winston, Inc. Eight Edition,1989, p. 170
30. David Mayhew, *Divided We Govern*, New Heaven: Yale University press: 1991, p. 6.
31. *Ibid*.
32. Mayhew, *op.cit.*, p. 11.
33. *Ibid*, p. 16.
34. Barbara Sinclair, *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimor : John Hopkins University Press,1989, p. 69.
۳۵. یان داری شر، تحولات سیاسی در ایالات متحده آمریکا، ترجمه رحیم قاسمیان، تهران: جامعه و سیاست ۱۳۶۹، صص ۳۲-۳۱.
36. A. Loomis, Burdett, *op.cit.*, pp. 29-33.
37. Waltz, *op.cit.*, p. 311.
38. Lowi,*op.cit.*, p. 163.
۳۹. اعضای کنگره در قالب تصویب قطعنامه Resolution، لایحه (Bill) و یا مصوبه (Act)، نظرات خود را در خصوص موضوعات مختلف و مسایل دستور کار اعلام می کنند. در هر دوره مجلس نمایندگان و سنا (دوره مجلس نمایندگان دو سال و دوره سنا شش سال است) هزاران پیش نویس قطعنامه، لایحه یا مصوبه در مورد مسایل مختلف به کنگره ارایه می شود که تنها تعداد محدودی از تصویب نمایندگان، گذشته، جنبه قانونی به خود می گیرند. در نود و دومین دوره کنگره، بیش از ۵۳۵۴ پیش نویس قطعنامه، لایحه و مصوبه در دستور کار قرار گرفت که نهایتاً ۷۰۷ مورد به تصویب نهایی رسید. در سال ۱۹۸۱، کنگره تنها ۱۰۳ قانون عمومی به تصویب

رساند که پایینترین میزان در نوع خود از سال ۱۹۳۳ بود. قطعنامه، خود به سه نوع ساده، مشترک و همزمان تقسیم می‌شود. «قطعنامه ساده»، جنبه قانونی نداشته، از سوی یکی از دو مجلس نمایندگان و یا سنا تصویب می‌شود و نیازی به تصویب رییس جمهور ندارد. هدف از تصویب چنین قطعنامه ای، توصیه و ابراز گرایش و نظر مجلس به رییس جمهور در مورد سیاست خارجی یا یکی دیگر از حوزه‌های تحت مسئولیت رییس جمهور است. «قطعنامه مشترک»، وضعیتی مشابه لایحه داشته و باید از طرف دو مجلس سنا و نمایندگان و رییس جمهور تصویب شود تا جنبه قانون به خود گیرد. قطعنامه مشترک توسط کنگره، برای تأیید اقدامات رییس جمهور در امور مربوط به سیاست خارجی و یا به منظور انجام ابتکاری در این عرصه تصویب می‌شود. قطعنامه معروف به خلیج تونکین که در سال ۱۹۶۴ تصویب شد، قطعنامه مشترکی بود که به رییس جمهور اختیار داد هرگونه اقدامی را که ضروری می‌بیند برای حفاظت از نیروهای آمریکایی در آسیا اتخاذ نماید. این قطعنامه، بحث بسیاری را در مورد صرف نظر کردن کنگره از اختیارات خود به نفع رییس جمهور برانگیخت. نمونه دیگر سه قطعنامه مشترک مورخ دوازده و چهارده سپتامبر ۲۰۰۱ در محکومیت حملات تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ به اهدافی در آمریکا و ضرورت تعقیب و مجازات مرتکبین این حملات، تمهید اقدامات مربوط به مبارزه علیه تروریسم و صدور اجازه استفاده از زور و قوه قهریه علیه تروریستها و حامیان آنها است. «قطعنامه همزمان»، اقدام یکی از دو مجلس سنا و نمایندگان در خصوص موضوعی خاص بانظر موافق مجلس دیگر است. این قطعنامه، نیازی به امضای رییس جمهور ندارد. قطعنامه همزمان معمولاً جهت اصلاح آیین کار کنگره و یا بیان نظر کنگره در مورد موضوعی خاص به تصویب می‌رسد. «لایحه»، متنی است که به صورت پیشنهاد پیش روی کنگره قرار می‌گیرد و پس از تصویب، ماهیت قانونی می‌یابد. عمده پیشنهادهایی که به کنگره ارایه می‌شود شکل لایحه دارد. لایحه قبل از آنکه ماهیت قانونی یابد، باید اکثریت آرا در سنا و مجلس نمایندگان را حایز شده و رییس جمهور نیز آن را به امضا رساند. لوایح به دو دسته لوایح عمومی و لوایح خصوصی تقسیم می‌شود. لوایح عمومی که جنبه قوانین عمومی به خود می‌گیرد مسایل مربوط به علایق و منافع عامه مردم را در بر می‌گیرد و لوایح خصوصی، مسایل مربوط به افراد را شامل می‌شود. گروههای ذینفوذ، شهروندان علاقه مند، کمیته‌های مختلف کنگره، یکایک اعضای کنگره و ابواب جمعی قوه مجریه می‌توانند نسبت به تنظیم پیش نویس لایحه دلخواه خود اقدام نمایند، ولی تنها نمایندگان کنگره (سناورها و اعضای مجلس نمایندگان) مجاز به معرفی لایحه پیشنهادی در هریک از دو مجلس هستند. بسیاری از لوایح پیشنهادی در واقع، اصلاحیه‌هایی به قوانین موجود می‌باشند. مصوبه Act، متنی است که به وسیله کنگره یا مجلس قانون گذاری هر ایالت تصویب می‌شود. مصوبه، جنبه قانون عمومی یا قانون خصوصی به خود گرفته و دارای کد و شماره گذاری خاصی است. برای مطالعه بیشتر بنگرید به :

Alan Grant, *The American Political Process*, Vermont: Grower Publishing Co, 1989, Third edition, pp. 21-22.

و همچنین بنگرید به :

Plano, *op.cit.*, pp.114,120, 151. And also see [http:// usinfo. State. Gov/pd/terror/01091233. htm](http://usinfo.State.Gov/pd/terror/01091233.htm)

40. Burdett, *op.cit.*, p.8.

41. *Ibid.*

42. David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Heaven: Yale University, 1974, pp.1-5.

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*, p. 6.

45. Richard Fenno, *Congressman in Committees*, Boston: The University of Rochester, 1973, pp. 1-7

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. John Kingdon, "Models of Legislative Voting," *Journal of Politics*, Vol. 71 1977, p. 570.
49. Arnold Douglas, *The Logic of Congressional Action*, New Heaven Yale University Press, 1977, p. 885.
50. Douglas, *op.cit.*, p. 885.
51. *Ibid.*
52. Bruce Cain, et al, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Massachusetts: Harvard University Press, 1987, P. 51.
53. *Ibid.*
54. *Ibid.*, pp. 51-52.
55. Washington file, 12, 14 September and 25 October 2001, Internet edition, see: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01091233.htm>.
56. Burdett, *op.cit.*, p.31.
۵۷. منظور از دولت دو حزبی Divided Government همان گونه که در مقدمه تحقیق اشاره شد، نهاد سیاسی آمریکا متشکل از رییس جمهور و کنگره است. رییس جمهور در دولت دو حزبی، نماینده حزبی است که در کنگره حایز اقلیت کرسیها است.
58. Aaron Friedbert, "Is the U.S. Capable of Acting Strategically," *The Washington Quarterly*, Vol. 14, Winter 1991. pp. 5-23.
59. Mayhew, *op.cit.*, p. 4
60. *Ibid*, p. 195.
61. Jcharles Kegley, et al, *The Future of American Foreign Policy*, New York : St.Martin-s Press, p. 110.
۶۲. لی هامیلتون، نماینده سابق مجلس نمایندگان، از حزب دموکرات است.
63. Jordan, *op.cit.*, p. 116.
64. Bond and Fleisher, *op.cit.*, pp.12- 56.
65. Robert Pastor, "Divided Government and the New World Order : Congress and U.S. Foreign Policy," *The Washington Quarterly*, Autumn 1991, pp. 101-102
۶۶. واثر گیت به مجموعه اعمال و اقدامات غیرقانونی مقامات عالی رتبه دولت ریچارد نیکسون، رییس جمهور وقت آمریکا در اوایل دهه ۱۹۷۰ و تلاشهای آنان جهت پرده پوشی این اعمال و اقدامات که نهایتاً به استعفای نیکسون منجر شد گفته می شود. واثر گیت، نام مجتمعی در شهر واشنگتن دی سی و مقر حزب دموکرات بود. یک گروه هفت نفره که از کاخ سفید فرمان می گرفتند به طور غیر قانونی به درون این مجتمع رخنه کرده و فعالیتهای دموکراتها را شنود نمودند. برای مطالعه بیشتر بنگرید به :
- Plano and Milton, *op.cit.*, pp.185-186.
۶۷. جورج مارشال، وزیر خارجه وقت آمریکا در سال ۱۹۴۷ پیشنهاد کمکهای اقتصادی عمدتاً بلاعوض این کشور به کشورهای اروپای غربی را - جهت بازسازی عمرانی و اقتصادی این کشورها بعد از ویرانیهای گسترده جنگ جهانی دوم به منظور اجتناب از فروغلطیدن آنها در دامن کمونیسم- ارایه داد. براساس این طرح در فاصله سالهای ۱۹۴۸ تا ۱۹۵۲ بیش از ۱۵ میلیارد دلار کمک از سوی آمریکا به شانزده کشور اروپای غربی اعطا شد. برای مطالعه بیشتر بنگرید به :
- Seymon Brown, *the Faces of Power : United States Foreign Policy From Truman to Clinton*, New York: Columbia University Press, 1994, pp. 33-34.