

فصلنامه علمی- پژوهشی **رهافت**

سال یازدهم، شماره ۴۰، پاییز ۱۳۹۶
صفحه ۸۳ تا ۱۰۲

نقش راهبردی کنگره در تعیین سیاست‌های امریکا در قبال ایران در دوران اوپاما

حسین دهشیار / دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)
حسین مرادی / دانشجوی دکتری رشته روابط بین الملل دانشگاه علامه طباطبائی

m.hosseini1361@gmail.com

چکیده

اگرچه دولت اوپاما توانست با دقت سیاست‌های تحریمی خود علیه ایران را اعمال نماید اما بانی بسیاری از تحریم‌های ایران کنگره این کشور بوده است. شناخت نقش واقعی کنگره در قبال ایران می‌تواند روندهای تصمیم‌گیری سیاست خارجی ایران در مقابله با تهدیدات را کارآمدتر سازد. تجربه نشان داده هر زمان که کنگره وارد سیاست‌های امریکا در قبال ایران شده رفتار این کشور نسبت به ایران با اعمال سیاست‌های سرسختانه‌تری همراه بوده است. این تحقیق بر آن است تا بررسی نقش واقعی کنگره در زمان اوپاما نسبت به ایران، به شناخت عناصر واقعی تهدید علیه منافع ملی ایران کمک نماید. لذا تحقیق در صدد پاسخ به این پرسش است که کنگره در زمان اوپاما دارای چه نقشی در تعیین سیاست‌های امریکا در قبال ایران بوده است؟ با مراجعه به متون جلسات استماع و قوانین تصویب شده در کنگره پاسخ آن است که کنگره دارای نقش محوری و اصلی در تعیین سیاست‌های امریکا در قبال ایران داشته و تلاش کرده تا دست برتر را در این زمینه نسبت به رئیس‌جمهور داشته باشد.

کلیدواژه: تحریم، سیاست خارجی، کنگره، جلسات استماع، اوپاما.
تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۰۶/۰۵ تاریخ تأیید ۱۳۹۶/۰۶/۲۵
این مقاله برگرفته از رساله دکترای آقای مرادی می‌باشد.

مقدمه

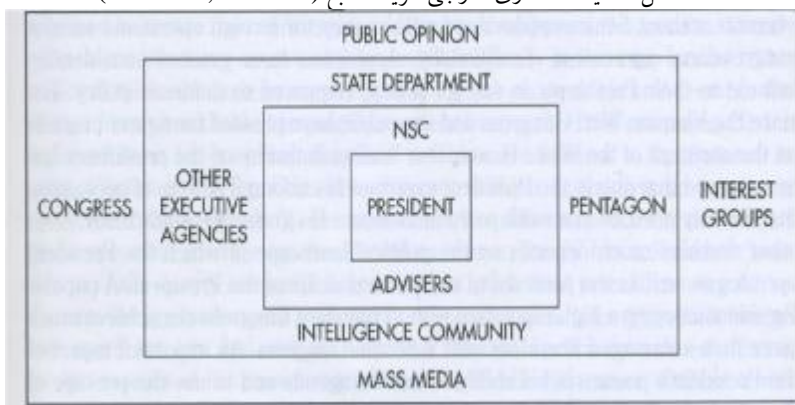
اگرچه دولت اوپاما توانست با دقت بسیاری سیاست‌های تحریمی خود علیه ایران را اعمال نماید اما بانی بسیاری از تحریم‌های ایران کنگره این کشور بوده است. در دوره اوپاما، کنگره در ارتباط با سیاست خارجی امریکا در قبال ایران بسیار فعال بوده و حتی در برخی موارد مخالف با سیاست‌های دولت این کشور نیز بوده است. این تحقیق در صدد پاسخ به این پرسش است که کنگره چه نقشی در تعیین سیاست خارجی امریکا در قبال ایران در دوران اوپاما داشته است؟

تجربه نشان داده است که هر زمان که کنگره امریکا در موضوع ایران وارد شده رفتار امریکا نسبت به ایران تهاجمی‌تر و با اعمال سیاست‌های سرسختانه‌تری همراه بوده است. در واقع از زمان ورود کنگره به موضوع تحریم‌های ایران، تحریم‌ها از حالت دوجانبه میان ایران و امریکا تبدیل به تحریم‌های چندجانبه و بین‌المللی شد چرا که کنگره تلاش کرده تا سیاست‌های خود در قبال ایران را به صورت قانونی مطرح نماید که قابل تسری به کل جهان بوده و سایر کشورها نیز ملزم به تبعیت از آن شوند.

متغیرهای تأثیرگذار در سیاست خارجی امریکا:

مطالعه فرایند سیاست‌گذاری خارجی امریکا نشان می‌دهد که هیچ عاملی به تنهایی نمی‌تواند سیاست خارجی امریکا را دیکته نماید. (Nguyen:2014,21) از نظر جیمز روزنا درون‌دادهای سیاست خارجی کشورها به پنج دسته تقسیم می‌شوند. منابع خارجی، منابع اجتماعی، منابع دولتی، منابع نقشی، منابع شخصیتی. (Kegley & Wittkof,1996:14-15) اگرچه هر یک از این منابع عامل تأثیرگذار مستقلی بر سیاست خارجی بوده ولی به تنهایی قادر نیستند رفتار و جهت آن را تعیین نمایند، (دهقانی فیروزآبادی، 1389: 68) کامرون معتقد است طبق قانون اساسی، قدرت اصلی سیاست خارجی میان رئیس‌جمهور و کنگره دو مجلسی تقسیم شده است. (Cameron,2003: 23) او بازیگران تأثیرگذار بر تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی امریکا را به چهار طبقه یا بخش تقسیم می‌کند که رئیس‌جمهور در اولین لایه و کنگره در آخرین لایه قرار دارد.

شکل 1: سیاست‌گذاری خارجی آمریکا، منبع (Cameron, 2003: 37)



کنگره و سیاست خارجی

به خاطر اینکه بسیاری از اندیشمندان علوم سیاسی در آمریکا معتقدند که روح حاکم بر قانون اساسی آمریکا به گونه‌ای است که «ناخدای کشتی دولت رئیس‌جمهور است» (Crabb and Holt, 1992:297) در نتیجه بیشتر مطالعات انجام‌شده در حوزه سیاست خارجی آمریکا بر روی شخص رئیس‌جمهور و یا کاخ سفید متمرکز شده‌اند. طرفداران این دیدگاه معتقدند که کنگره باید به اصطلاح در صندلی عقب نشسته¹ و اجازه دهد رئیس‌جمهور به نمایندگی از طرف ملت با یک صدا با جهان صحبت نماید. (Lindsay, 1994: 2) مارک اسکافر² معتقد است که برای درک بهتر سیاست خارجی آمریکا در دوره بعد از جنگ جهانی دوم می‌بایست به روانشناسی سیاسی رهبران آمریکا و مشاوران نزدیک آنها پرداخت (Schafer, 2012: 132) از نظر الکساندر جرج «سیاست خارجی به خاطر نیاز به شکل‌گیری سیاست‌های منسجم باید در اختیار رئیس‌جمهور باشد تا با همفکری مشاوران نزدیک خود بتواند به طراحی سیاست‌های بلندمدت پردازد». (George, 2005: 333-343) رباکا هرزمن³ نیز اعتقاد دارد که بطور کلی رئیس‌جمهور نسبت به کنگره در هر زمینه‌ای برتری دارد. (Hersman, 2000:10)

1 - back seat

2 - Mark Schafer

3- Rebecca Hersman

اما این دیدگاه بعد از جنگ ویتنام مورد تردید واقع شد و برخی تحلیلگران برای درک درست سیاست خارجی امریکا به نقش کنگره معطوف شدند. اندیشمندی همچون رپلی ولیندسی¹ معتقد بودند که «غیرممکن است تا بدون در نظر گرفتن کنگره سیاست خارجی امریکا را بطور کامل درک کرد.» (Ripley and Lindsay, 1993:6) از نظر توماس مان² قانون اساسی، کنگره را بعنوان قدرت برتر در سیاست خارجی می‌داند. (-1: Mann, 1990: 35) آلن کلیم نیز معتقد است که پدران بنیان‌گذار در هنگام انشای قانون اساسی، حکومتی قوی‌تر از آنچه پیش از آن وجود داشت می‌خواستند، لذا کنگره می‌توانست عنصر مرکزی این حکومت قوی‌تر باشد. (Clem, 1989: 1- 20) از نظر چارلز کوشمان کنگره در مرکز تصمیم‌گیری قرار داشته و دارای دو نقش نمایندگی³ (برای رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه خود) و قانون‌گذاری⁴ (برای کل کشور) بوده که دائماً در تقابل با هم هستند. (Cushman, 2006: 1-20).

افزایش فعالیت و قاطعیت در کنگره

کارتر و اسکات معتقدند در حوزه رفتارهای سیاست خارجی کنگره سه نوع رفتار قابل شناسایی است: فعالیت⁵، قاطعیت یا جسارت⁶ و پیشتازی یا کارفرما بودن⁷. فعالیت شامل هر تلاش کنگره و اعضای آن اعم از حمایت و یا مخالفت با دیدگاه دولت برای تأثیرگذاری بر عرصه سیاست می‌باشد؛ در مقایسه با آن، جسارت و یا شهامت شامل آن بخش از فعالیت‌هایی می‌شود که توسط کنگره و اعضای آن برای به چالش کشیدن رهبری سیاسی دولت انجام می‌شود؛ کارفرما بودن نیز زیرشاخه‌ای از جسارت است که تنها شامل آن بخش از تلاش‌های سیاست خارجی کنگره و اعضای آن است که هم با جسارت و هم

¹ Randall Ripley and James Lindsay

² Thomas Mann

³ representation

⁴ lawmaking

⁵ activity

⁶ Assertiveness

⁷ Entrepreneurship

کنشگرانه باشد. به عبارت دیگر پیشتازی شامل فعالیت‌های خلاقانه و نوآورانه برای تغییر سیاست موجود دولت یا آغاز یک سیاست جدید و لغو سیاست فعلی می‌باشد.

به باور آنها بی‌توجهی به نقش کنگره در سیاست خارجی به خاطر بی‌توجهی به این سه نوع رفتار و تفاوت‌های میان آنها می‌باشد. از نظر آنها کنگره ممکن است فعالیت کمی داشته باشد اما این فعالیت می‌تواند به چالش کشاننده تفکرات سیاسی رئیس‌جمهور باشد. آنها با ترکیب این سه نوع رفتار، چهار مدل از کنگره درگیر در سیاست خارجی در نظر می‌گیرند: کنگره رقابتی¹ در این کنگره هر دو سطح فعالیت و جسارت بالا بوده و سیاست‌های رئیس‌جمهور را به چالش کشیده و بازتاب یک کنگره احیا شده می‌باشد. کنگره عقب‌نشسته² این کنگره تابع تصمیمات رئیس‌جمهور و حامی او و غیرفعال بوده که بازتاب‌دهنده یک کنگره تسلیم و سازش‌پذیر می‌باشد که به سیاست‌های داخلی توجه بیشتری می‌نماید. کنگره حمایتی³ در این کنگره فعالیت بیشتر با جسارت کمتر ترکیب شده و نشان می‌دهد که کنگره با رئیس‌جمهور برای رسیدن به اهداف سیاسی مشترک همکاری می‌نماید. کنگره استراتژیک⁴ فعالیت کمتر با جسارت بیشتر ترکیب شده و مشاجرات خود را با رئیس‌جمهور با دقت بیشتری انتخاب کرده اما مایل است تا اولویت‌های سیاست خارجی رئیس‌جمهور را به چالش بکشد.

آنها در نهایت نتیجه می‌گیرند که اگرچه بعد از جنگ جهانی دوم میزان فعالیت کنگره در برخی موارد کاهش یافته اما در عین حال بر میزان شهامت و قاطعیت یا جسارت کنگره افزوده شده به گونه‌ای که توانسته سیاست‌های رئیس‌جمهور را به چالش بکشد. (Carter and Scott, 2011: 231-235) یکی از یافته‌های مهم کارتر و اسکات این است که بعد از جنگ جهانی دوم تا سال 2000، اعضای دموکرات کنگره بیشتر از اعضای جمهوری خواه در سیاست خارجی نقش کارفرمایی ایفا کرده‌اند (Carter and Scott, 2004: 283)

1 - Competitive Congress

2 - Disengaged Congress

3 - Supportive Congress

4 - Strategic Congress

شروع کنگره سرسخت و آشتی‌ناپذیر در دوره قبل از اوباما

کنگره 109 (2006-2005) دوره احیا و بازخیزی کنگره در مقابل ایران بود. با ورود جدی کنگره به موضوع ایران، از سال 2005 به بعد تحریم‌های ایران از حالت یک‌جانبه تبدیل به تحریم‌های بین‌المللی شد. در طی سالهای 2005 تا 2006 چند اتفاق مهم روی داد که باعث توجه بیشتر کنگره و به‌طور کلی امریکا نسبت به ایران شد: به قدرت رسیدن آقای احمدی‌نژاد و برجسته کردن شعار محو اسرائیل، ایجاد تشکیک در هولوکاست، و شکست مذاکرات هسته‌ای ایران و سه کشور اروپایی. البته در کنار آنها دور شدن از فضای جنگ افغانستان و عراق در افکار عمومی امریکا نیز عامل مهمی در افزایش توجه دولتمردان امریکا نسبت به ایران بود. لذا در کنگره 109 به تدریج شمار جلسات استماع مرتبط با ایران افزایش یافت به گونه‌ای که در طی دو سال 2005 تا 2006، تعداد 10 جلسه استماع در کنگره امریکا با موضوع ایران برگزار شد. همچنین در طی این دو سال به یکباره تعداد لوایح¹ و قطعنامه‌های² ارائه شده علیه ایران از 86 مورد در کنگره 108 به 139 مورد در کنگره 109 افزایش یافت.

کنگره 110 نیز که از ژانویه 2007 آغاز به کار کرد به شدت خواهان احیای نقش نظارتی³ کنگره بود چرا که این نقش نظارتی تقریباً در شش سال اول دولت بوش فروپاشیده بود. (Hook, 2011: 146) کنگره 110 و اکثریت دموکرات آن، اگرچه توجه بسیاری به موضوع ایران داشته و حتی در طی این دوره حدود 51 بار لایحه بطور مستقیم علیه ایران ارائه دادند اما در تصویب و تبدیل شدن آنها به قانون ناکام بودند. (library of congress, legislations) این موضوع نشان از اختلاف نظر میان نمایندگان نسبت به شیوه‌های مقابله با ایران داشت و همچنین نشان‌دهنده این بود که اعضای کنگره در این زمان دنباله‌روی سیاست‌های دولت بوده و همانند دولت معتقد به همکاری با جامعه جهانی برای اعمال تحریم‌های چندجانبه در قالب شورای امنیت سازمان ملل بودند. یک اختلاف اساسی نیز که همیشه بین دیدگاه نمایندگان و دولت وجود داشت این بود که نمایندگان خواستار اعمال تحریم علیه ایران و هر نهاد و یا سازمانی که با ایران در حوزه هسته‌ای

1 - Bills

2 - Resolutions

3 - Oversight Role