

نهادهای تصمیم‌گیری رسمی در آمریکا

مقدمه

یکی از سطوح تحلیل سیاست بین‌الملل، بررسی رفتار دولت‌ها (به عنوان واحدهای رسمی سیاسی) بر پایه ارزیابی تصمیماتی است که سیاستگذاران در زمینه‌های مختلف اتخاذ می‌کنند. بدین ترتیب، روش تصمیم‌گیری یکی از چهار چوب‌هایی است که برای بررسی روابط بین‌الملل می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. براساس تجزیه و تحلیل سیستمی، در فرایند تبادل میان سیستم و محیط، نهادهای سیستم به داده‌ها تبدیل می‌شوند و در حقیقت داده‌های مزبور همان تصمیمات به شمار می‌روند. تصمیم‌گیرندگان با توجه به برخورداری از قدرت و با در نظر گرفتن امکانات و محدودیت‌های داخلی و خارجی مبادرت به سیاستگذاری می‌کنند. معیار عمدۀ در اتخاذ تصمیمات مربوط به سیاست خارجی، منافع ملی دولت‌های است که در این مورد باید دور از علایق فردی و گروهی مبادرت به سیاستگذاری کرد. علایق و منافع ملی در اشکال گوناگون فرهنگی - ایدئولوژیک، اجتماعی، اقتصادی، مالی، تجاری، تکنولوژیک، نظامی، امنیتی و نیز سیاسی - دیپلماتیک ظاهر می‌شود.^۱

از نظر «دیوید ایستون»، تصمیمات برون‌دادهای نظام سیاسی هستند که از طریق آنها ارزش‌ها در داخل یک جامعه به نحو اقتدارآمیز توزیع می‌شود. تصمیم‌گیری صرفاً عمل گزینش میان راه حل‌های جایگزین یا بدیل‌های^۲ موجودی است که در موردشان یقین و قطعیت نداریم.^۳ در فرایند تصمیم‌گیری ممکن است کانون‌های مختلفی دخالت داشته باشند. فرایند اتخاذ تصمیمات سیاست خارجی در آمریکا به دلیل ساختار «کترتگرا»^۴ آن گروه‌ها، و نهادهای مختلفی تأثیرگذارند، اما نقش قوهٔ مجریه و کنگره

^۱. قوام، پیشین، صص ۲۳۹ و ۴۱.

^۲. Alternatives

^۳. دوئرتی و فالترگراف، پیشین، ۲۰-۷۱۹.

^۴. Pluralistic

تعیین‌کننده است. این قوا با در نظر گرفتن حداقل زیان و خطر برای به حداقل رساندن منافع ملی و تحقق اهداف ملی ایالات متحده تلاش می‌کند که در این قسمت به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

۱. قوه مجریه

الف) رئیس جمهور

طبق قانون اساسی آمریکا، نظام حکومتی این کشور «نظام ریاستی» است و شخصیت اصلی در این نظام، رئیس جمهور می‌باشد. قانون اساسی وظایف و اختیارات رئیس جمهور را شامل رئیس قوه مجریه، فرمانده کل قوای مسلح، نماینده سیاست خارجی، امضای قراردادها و معاهدات بین‌المللی، معرفی و پذیرش سفر، عالی‌ترین مقام دیپلماتیک، نظارت و اجرای کلیه قوانین، معین نموده است.^۵ رئیس جمهور علاوه بر انتخاب وزراء، در گروه‌ها و نهادهای دیگری نظیر شورای امنیت ملی، شورای داخلی، دفتر مدیریت و بودجه^۶، شورای مشاوران اقتصادی، ستاد ریاست جمهوری که به عنوان قلب قوه مجریه می‌باشد، نقش محوری دارد. مقام رئیس جمهور تنها از طریق «استیضاح»^۷ از سوی کنگره قابل تغییر می‌باشد.

رؤسای جمهور آمریکا در زمینه موضوعات سیاست جهانی در دهه‌های اخیر، به دلیل پیشبرد اهداف خود صرفاً به کنگره مقید نمی‌باشند و به شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز متولّ می‌شوند.^۸ برای نمونه، جورج بوش برای خروج عراق از کویت، به مجوز سازمان ملل متولّ شد تا مجبور نباشد از کنگره مجوز دریافت کند. بیل کلیتون هم برای فرستادن نیروهای آمریکایی به هائیتی از پوشش

^۵. Baptiste H. Prentice and Araujo Blance, "American Presidents and their Attitudes, Beliefs, And Actions Surrounding Education and Multi Culturalism", Fall 2004, <http://www.findarticles.com/p/articles/mi-qa.html>.

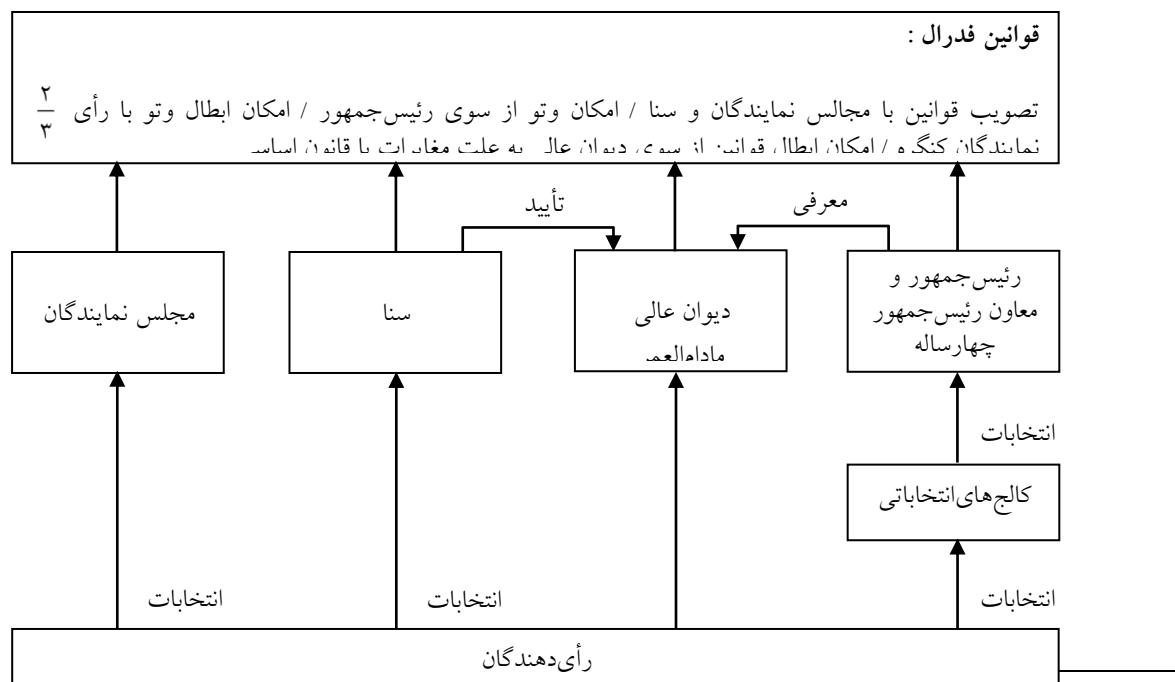
^۶. Office of Management and Budget (OMB)

^۷. Impeachment

^۸. John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, (London and New York: Routledge, 1998), pp. 227-8.

سازمان ملل استفاده کرد. او همچنین در سال ۱۹۹۵ به هنگام فرستادن نیروهای نظامی برای حل بحران بوسنی، اعلام کرد که نیاز به حمایت و مجوز قانونی کنگره ندارد و خود را مقید و محدود به منع قوه مقننه نکرد.^۹ جورج دبلیو بوش، پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، در حمله به افغانستان به شورای امنیت متولّ شد. وی در حمله به عراق متحده و همپیمانان آمریکا را با خود همراه نمود و سرانجام برای ادامه حضور در عراق مجبور شد به سازمان ملل متولّ متولّ شود.

رئیس‌جمهور در بسیاری از تصمیمات سیاست خارجی مجبور است نظر و حمایت کنگره و سایر سازمان‌ها و گروه‌های موجود در آمریکا را برای تأمین منافع ملی آمریکا به دست آورد. اهمیت این موضوع در مباحث بعدی اشاره می‌گردد.(روابط متقابل قوه مجریه و کنگره، نمودار شماره ۲-۲).



^۹ حسین دهشیار، *نومحافظه کاران و سیاست خارجی آمریکا*، (تهران: سرایی، ۱۳۸۳)، صص ۴-۷۳.

۱۰. نمودار ۲- روابط متقابل قوه مجریه و کنگره^{۱۰}

ب) شورای امنیت ملی

شورای امنیت ملی^{۱۱} آمریکا یکی از نهادهای ریاست جمهوری است که به موجب قانون امنیت ملی در سال ۱۹۴۷ تأسیس شد تا در مورد یکسانسازی و هماهنگ کردن تصمیمات سیاست‌های داخلی و خارجی مرتبط با امنیت ملی از رئیس‌جمهور حمایت به عمل آورد.^{۱۲}

اعضای شورای امنیت ملی که متشکل از رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور، وزیر خارجه، وزیر دفاع و نیز رئیس ستاد مشترک و رئیس سیا و سایر مشاورین امنیت ملی رئیس‌جمهور می‌باشند، آخرين اطلاعات، تحقیقات و تحلیل‌های سیاسی - امنیتی را به رئیس‌جمهور ارائه می‌کنند و از این طریق بر تصمیمات سیاست خارجی و داخلی ایالات متحده نقش‌آفرینی می‌کنند. گاه مشاور امنیت ملی رئیس‌جمهور دارای نفوذ فوق العاده‌ای در تصمیم‌گیری سیاست خارجی آمریکا می‌باشد. کیسینجر و برژینسکی به عنوان مغز متفکر نیکسون و کارتر به شمار می‌آمدند که بسیاری از دستاوردهای سیاست خارجی آمریکا بر پایه اندیشه و ذهنیت خلاق آنان بوده است. برای نمونه اختلاف نظر میان برژینسکی و سایروس ونس، وزیر امور خارجه درباره انقلاب اسلامی ایران، موجب کنارگیری وزیر خارجه شد و تفکرات برژینسکی به عنوان مشاور امنیت ملی کارتر بر سیاست خاورمیانه‌ای ایالات متحده حاکم گردید. در ماجراهی مک فارلین «ایران گیت»، در مورد فروش تسليحات به ایران و تخصیص عواید آن به

^{۱۰}. ابوالفتح و قلی پور، پیشین، صص ۱۶۷.

^{۱۱}. National Security Council

^{۱۲}. Source Watch, "United States National Security Council", Last Modified, 7 October 2006, <http://www.sourcewatch.org/index.php>.

شورشیان کترای نیکاراگوئه، اقدام شورای امنیت ملی آمریکا فراتر از مسؤولیت شورا صورت گرفته است.

پ) سازمان اطلاعات

یکی از ارکان تأثیرگذار بر سیاست خارجی آمریکا «سازمان اطلاعات مرکزی»^{۱۳} می‌باشد که در سپتامبر ۱۹۴۷ تأسیس گردید. این سازمان با جمع‌آوری اطلاعات از سایر کشورهای جهان، ارائه تحلیل به رئیس‌جمهور، وزیر امور خارجه و مشاور امنیت ملی و انجام عملیات برون‌مرزی به اعمال نظر در سیاست خارجی می‌پردازد. ریاست این سازمان از سوی رئیس‌جمهور معرفی می‌شود و سنا آن را تأیید می‌کند. رئیس کل «سیا»، ریاست عالی «جامعه اطلاعاتی» آمریکا را بر عهده دارد و از اعضای بلندپایه شورای امنیت ملی به شمار می‌آید.^{۱۴} سازمان سیا علاوه بر جمع‌آوری اطلاعات و جاسوسی، به عنوان ابزار سیاست خارجی این کشور در زمینه مداخله در امور داخلی کشورها، انجام کودتا، اجرای طرح ترور رهبران سیاسی دولتها و ملت‌ها، اعمال نفوذ بر انتخابات کشورها و سایر اقدامات و عملیات سرّی مورد استفاده قرار می‌گیرد.^{۱۵} این سازمان با بسیاری از سازمان‌های اطلاعاتی جهان از جمله سازمان «موساد» در اجرای عملیات‌های پنهانی در منطقه خاورمیانه همکاری نزدیک دارد.^{۱۶} برقراری ارتباط با سازمان‌های اطلاعاتی خارجی در کنار جمع‌آوری اطلاعات از تهدیدات خارجی، دو وظیفه اصلی آن می‌باشد که «قانون امنیت ملی» آمریکا به آن واگذار نموده است. به این ترتیب، در تقسیم کار اطلاعاتی این کشور، عملیات اطلاعاتی و ضداطلاعاتی بر عهده «سیا» و مقابله با تهدیدات داخلی در حوزه

^{۱۳}. The Central Intelligence Agency (CIA)

^{۱۴}. ابوالفتح و قلی‌پور، پیشین، ص ۲۰۸

^{۱۵}. Yuno HU, “The CIA: A Brief History”, October 1, 2005, <http://www.neravt.com/left/cia.html>.

^{۱۶}. Nat Hentoff, “CIA and Mossad Link to Darfur”, My 20th 2005, <http://www.Signs-of-times.org/signs/forum/viewtopic.php>.

وظایف اداره تحقیقات فدرال «اف بی آی»^{۱۷} می‌باشد. جورج دبليو بوش برای تکمیل جامعه اطلاعاتی آمریکا، در ۳۰ ژانویه ۲۰۰۳ از کنگره خواستار راهاندازی مرکزی به نام «خزانه اطلاعات مرکزی» آمریکا شد. بنابراین، سازمان اطلاعات آمریکا به شکل‌های مختلف و مرموزی بر تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی این کشور تأثیرگذار می‌باشد.

۲. کنگره

قوه قانونگذاری ایالات متحده آمریکا، متشکل از دو مجلس سنا^{۱۸} و نمایندگان^{۱۹} می‌باشد. اعضای مجلس نمایندگان ۴۳۵ نفر می‌باشند که برای مدت ۲ سال و اعضای مجلس سنا ۱۰۰ نفر می‌باشند که برای مدت شش سال انتخاب می‌شوند.^{۲۰} دو مورد از وظایف و اختیارات اصلی کنگره، قانونگذاری و نظارت می‌باشد. همچنین، قانون اساسی آمریکا اختیارات مهم سیاست خارجی نظیر اعلان جنگ، تصویب بودجه یا مجوز اعزام نیروهای نظامی به خارج از مرزها را بر عهده کنگره گذاشته است.

تصویبات باید هم در مجلس نمایندگان و هم در مجلس سنا به تصویب برسد تا اعتبار قانونی پیدا کند. کنگره با استفاده از کارشناسان مهندسی و براحتی اولویت‌بندی‌های ملی و فرامملی، تصویبات را به تصویب می‌رساند.^{۲۱} کمیته‌ها متشکل از اعضای هر دو حزب دموکرات و جمهوریخواه می‌باشند. کمیته‌های دائمی در کنگره مسئولیت نظارت و قانونگذاری را در امور سیاست خارجی بر عهده دارند. دولت فدرال برای اتخاذ هر تصمیمی باید نظر اعضاء، به ویژه رؤسای کمیته روابط خارجی سنا و کمیته روابط بین‌الملل مجلس نمایندگان را جلب نماید. چرا که این دو کمیته

^{۱۷}. Federal Bureau of Investigation (FBI)

^{۱۸}. The Senate

^{۱۹}. The House of Representatives

^{۲۰}. Edward S. Greenberg, *The American Political System*, (London: Cambridge, 1996), p. 316.

^{۲۱}. Alan Grant, *The American Political Process*, (Vermont: Grower Publishing Co, 1989), p. 21.

بارها با تصویب قوانین، خطمسی سیاست خارجی رؤسای جمهور را تغییر دادند. برای نمونه، مخالفت با پیمان منع آزمایش‌های اتمی و پیمان منع استفاده از مین‌های ضد نفر و پیمان کاهش آلاینده‌های گلخانه‌ای، از این موارد است.^{۲۲} چرا که در صورت امضای پیمان‌های ذکر شده توسط آمریکا، این کشور به لحاظ نظامی، سیاسی و اقتصادی به دلیل کاهش آزمایش، تکثیر و فروش تسليحات با مشکل مواجه می‌شد. همچنین پیوستن به پیمان‌های فوق با اصول بازدارندگی هسته‌ای رئالیسم که در بخش سوم این پژوهش مورد بررسی قرار خواهد گرفت مغایرت دارد.

به این ترتیب، کنگره به طور غیرمستقیم از طریق تصویب مصوبات خارجی، حضور در کمیته روابط بین‌الملل، سخنرانی‌ها و مسافرت‌های خارجی، بر تصمیمات سیاست خارجی آمریکا تأثیر می‌گذارد.

در اتخاذ تصمیمات سیاست خارجی میان کنگره و رئیس‌جمهور نوعی تعامل عقلانی نیز وجود دارد. در این تعامل هم سیاستمداران و هم قانونگذاران در به حداقل رساندن منافع ملی آمریکا با یکدیگر پیوند خورده‌اند.^{۳۳} برای نمونه در حیطه «سیاست بحرانی»^{۴۴} که منافع حیاتی مملکت مورد تهدید قرار گیرد مانند بحران کویت در سال ۱۹۹۱ و بحران عراق در سال ۲۰۰۳، رئیس‌جمهور از تأثیرگذاری فزون‌تری در حیطه سیاست خارجی و دفاعی برخوردار است؛ اما در حیطه «سیاست ساختاری»^{۵۵} در خصوص ماهیت و چگونگی تخصیص منابع یا اصطلاحاً «دلار سیاست است»^{۶۶} نقش

^{۲۲}. ابوالفتح و قلی‌پور، پیشین، صص ۱۴-۳۱۳.

^{۳۳}. Louis Fisher, *Congressional Abdication on War and Spending*, (College Station: Texas University Press, 2000), p. 165.

^{۴۴}. Crises Policy

^{۵۵}. Structured Policy

^{۶۶}. Dollars are Policy

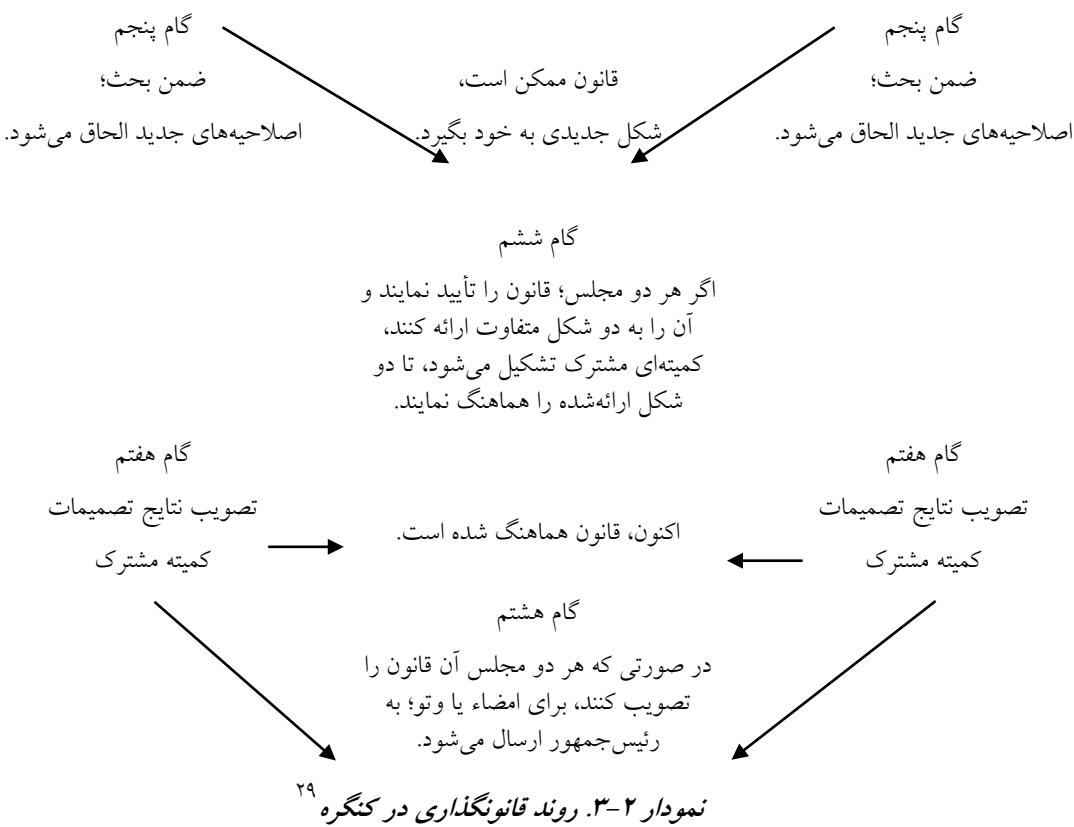
کنگره حائز اهمیت است؛ و در حیطه «سیاست استراتژیک»^{۲۷} مربوط به تعیین اهداف مهم و تاکتیک‌ها در امور خارجی و دفاعی هر دو قوه از نقش تقریباً هم‌وزن و همسنگ برخوردار هستند.^{۲۸} برای نمونه، تصمیم‌گیری در حیطه سیاست استراتژیک حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر به قلمرو ایالات متحده با واقعه تهاجم به «پول هاربر» مقایسه گردید. در این مقطع کنگره و رئیس‌جمهور در اتخاذ تصمیمات مهم بین‌المللی و منطقه‌ای فصل جدیدی از همکاری در راستای اهداف منافع ملی آمریکا آغاز نمودند.

(روند قانونگذاری در کنگره آمریکا، نمودار شماره ۲-۳)



IV. Strategic Policy

۲۸ . دهشیار، پیشین، صص ۹۱-۸۶



۳. احزاب

احزاب، رابط میان دولت و ملت محسوب می‌گردد. «منشور حقوق»، به عنوان یکی از مهم‌ترین بخش‌های قانون اساسی آمریکا، آزادی احزاب و تشکل‌ها را در چارچوبیه قانون تضمین نموده است. از این‌رو، در ساختار سیاسی ایالات متحده، احزاب از جایگاه خاصی در تأثیرگذاری بر تصمیمات برخوردار می‌باشند.

عرصه سیاسی آمریکا از زمان تأسیس این کشور معمولاً شاهد رقابت میان دو حزب قدرتمند دموکرات و جمهوریخواه بوده است. این دو حزب تحت تأثیر نظام انتخاباتی خاص این کشور، اختلافات ایدئولوژیک و نیز متأثر از شیوه‌های مختلف اداره کشور، موجودیت پیدا کرده‌اند.^{۱۰۰} اختلاف

تفکر و جهت‌گیری‌های احزاب کنونی در آمریکا در واقع میراث دوران تأسیس و پیدایش قلمرو آمریکا می‌باشد.

یکی از کارویژه‌های اصلی احزاب در آمریکا تأثیرگذاری آنها در انتخابات می‌باشد. نقش احزاب در تأثیرگذاری بر افکار عمومی از طریق رسانه‌ها و جهت دادن افکار عمومی در انتخابات و تعیین نامزد مورد نظر بسیار تعیین‌کننده می‌باشد. برای نمونه نقش احزاب در کسب پشتیبانی مردم از طرح‌ها و سیاست فرانکلین روزولت، موجب شده بود که وی برای چهار دوره پیوسته (۱۹۴۳-۱۹۴۵) در مقام ریاست جمهوری منتخب گردد.

هر دو حزب سیاسی (دموکرات و جمهوریخواه) دارای فراکسیون‌های فعالی در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی در قوای سه‌گانه می‌باشند. آنها از طریق سخنگویان و سایر رسانه‌های جمعی افکار و عقاید حزبی خود را به اطلاع همگان می‌رسانند و تلاش می‌کنند از علایق، منافع و اعتقادشان در تصمیم‌گیری‌های سیاست داخلی و خارجی دفاع کنند. در آمریکا معمولاً حزب دموکرات (کبوترها)، به دلیل تأکید بر مسائل اقتصادی و اجتماعی در حوزه سیاست داخلی نمایانگر قدرت نرم‌افزاری است و حزب جمهوریخواه (بازها) نیز به دلیل پیروی از سیاست قدرت، امنیت و اقتدارگرایی نمایانگر قدرت سخت‌افزاری به شمار می‌آید.^{۳۱} این دو حزب عمدتاً در تصمیم‌گیری‌های اهداف کلان سیاست خارجی و استراتژیک به طور یکپارچه عمل می‌کنند ولی ممکن است در شیوه و تاکتیک‌های تأمین اهداف ملی متفاوت عمل نمایند.

نقش‌های فوق به دلیل سرشت تکثرگرای جامعه آمریکا، تنها بخشی از عوامل تأثیرگذار در سیاست خارجی آمریکا محسوب می‌شوند. سایر عوامل تأثیرگذار در سیاست خارجی آمریکا شامل جامعه دانشگاهی، شرکت‌های نفتی، صنایع اسلحه‌سازی، شرکت‌های چندملیتی، گروه‌های غیردولتی

^{۳۱} حسن حسینی، راه سوم؛ راهبرد امنیت ملی و سیاست خارجی جان کری، (تهران : پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳)، ص ۱۰۳.

(NGOs) مانند گروه‌های حفظ محیط زیست، حقوق بشر، و ... می‌باشند. همچنین یکی دیگر از گروه‌های تأثیرگذار در سیاست خارجی و استراتژیک آمریکا، گروه طرفدار اسرائیل می‌باشد که در مبحث بعدی به بررسی آن خواهیم پرداخت.

درس فوق برگرفته شده از کتاب زیر است:

- علی‌اکبر جعفری، **منافع استراتژیک مشترک و اتحاد آمریکا – اسرائیل**، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۹.
- برای ادامه درس به فایل بعد مراجعه کنید.

موفق باشید
جعفری