

کنگره و سیاست‌گذاری خارجی ایالات متحدهی امریکا^۱

رابرت بی. زولیک^۲

ترجمه: امیر مسعود اجتهادی

هر دوره‌ی جدیدی اسطوره‌ی خاصی از گذشته دارد. یکی از اسطوره‌های دهه‌ی ۱۹۹۰ امریکا این است که در "روزگار خوب و دیرین" گذشته، کنگره در زمینه‌ی سیاست خارجی دیدگاه‌های قوه‌ی مجریه را محترم می‌شمرد. امروزه، این شیوه‌ی عملکرد کنگره هنوز هم به صورت یک اسطوره و رؤیا مطمح نظر است. کنگره با عملکرد مشکل‌آفرین خود، دولت را از گشودن فصل جدیدی در سیاست خارجی ایالات متحده باز می‌دارد. اپل^۳ گزارشگر کهنه‌کار و رییس دفتر نیویورک تایمز در واشنگتن در سال ۱۹۹۷ این عملکرد متعارف جدید را با ذکر این جمله تبیین کرد که: "کنگره بزرگ‌ترین مانع بر سر راه شکل‌گیری یک سیاست خارجی منسجم در دوران پس از جنگ سرد است، دورانی که در آن هیچ اصل سازمان‌دهنده‌ی مانند نبرد سهمگین و طولانی برای توقف توسعه‌ی کمونیسم وجود ندارد"^(۱).

چگونه اسطوره‌ی جدید با واقعیت‌های کهنه‌ی قدیمی هماهنگی پیدا می‌کند؟ پاسخ این است: به خوبی نه. تنش میان قوه‌ی مجریه و کنگره بر سر سیاست خارجی، پدیده‌ی کاملاً

1. "Congress and the Making of US Foreign Policy" Survival 41-4, Winter 1999-2000, pp. 20-41 (The International Institute for Strategic Studies).

۲. رابرت بی. زولیک Robert B. Zoellick پژوهشگر مؤسسه‌ی German Marshall Fund ایالات متحدهی امریکا و محقق دانشگاه هاروارد است. او در دولت بوش معاون وزیر امور خارجه و معاون رییس دفتر کاخ سفید بود.

3. R.W. Apple Jr.

جدیدی نبوده و محصول منحصر به فرد خاتمه‌ی جنگ سرد نیز نمی‌باشد. (۲) جیمز رستون^۱ که در نیویورک تایمز از اپل پیش‌کسوت‌تر است، حدود بیست سال قبل، اظهار داشت: "در زمینه‌ی سیاست خارجی روابط میان رییس‌جمهور و کنگره در آن زمان به شکل اساسی، بحرانی بود." (۳) خوانندگان خاطرات هنری کیسینجر حتماً از تلاش‌های کنگره‌ی ۲۵ سال پیش برای تغییر جهت دادن سیاست خارجی، بهت زده می‌شوند. کیسینجر یادآور می‌شود که اختلاف‌های شدید بر سر جنگ هندوچین باعث شد که سنا تمامی منابع پولی عملیات‌های نظامی ایالات متحده در کامبوج را قطع و کنگره در زمان شدت یافتن حملات ویتنام شمالی در حین خروج نیروهای امریکا از این کشور، عملاً از کمک رسانی به ویتنام جنوبی خودداری کند. کنگره، پس از تصویب قطعنامه‌ی اختیارات جنگی در سال ۱۹۷۳ که با وتوی رییس‌جمهور نیز روبه‌رو شده بود، بر قصد خود مبنی بر کنترل تصمیم‌های قوه‌ی مجریه در خصوص استفاده از زور در موارد آینده پافشاری کرد. در سال ۱۹۷۵، کنگره کمک‌های پنهان و آشکار به آنگولا را قطع نمود. هم‌چنین کاهش شدید بودجه‌ی دفاعی امریکا در دهه‌ی ۱۹۷۰ به وسیله‌ی کنگره، بازتاب کاربرد سنتی قدرت پولی برای تغییر دادن اولویت‌های کشور بود.

فعالیت سیاسی کنگره در زمینه‌ی سیاست خارجی تنها با نزاعی تفرقه‌افکن و تلخ آغاز نشد، بلکه اصلاحیه‌ی سال ۱۹۷۴ جکسون-وانیک^۲ حمله‌ی دیگری علیه به اصطلاح بی‌تفاوتی‌های حقوق بشری دوران تنش‌زدایی بود. این اصلاحیه، تجارت با روسیه را به سیاست مسکو در زمینه‌ی مهاجرت ربط می‌داد. در سال ۱۹۶۶، سناتور مایک منزفیلد^۳ تلاش شدیدی را برای خروج نیروهای امریکایی از اروپا آغاز کرد و در سال ۱۹۶۷ موفق شد ۴۱ سناتور دیگر را نیز در این زمینه با خود همراه سازد. (۴) در همین زمان، سناتور جی. ویلیام فولبرایت^۴ لبه‌ی تیز حملات خود را متوجه به اصطلاح نظامی سازی سیاست خارجی امریکا کرد. سناتور فرانک چرچ^۵ با پاسخی که در دهه‌ی ۷۰ به افشاگری‌های مقام‌های اطلاعاتی امریکا در خصوص

-
1. James Reston.
 2. Jackson- Vanik.
 3. Mike Mansfield.
 4. J. William Fulbright.
 5. Frank Church.

سوء رفتارها و اشتباهات سنا داد، پایه‌های سازمان‌های جاسوسی این کشور را به لرزه درآورد. هر چند که کنترل کنگره و قوه‌ی مجریه بعد از انتخابات سال ۱۹۷۶ به دست یک حزب افتاد، ولی کارتر رییس جمهور امریکا هنوز هم با چالش‌های سهمگین بر سر معاهدات کانال پاناما روبه‌رو بود.

حتی در زمان تحولات بنیادین امریکا در دهه‌ی ۸۰، دولت ریگان، بر سر موضوعات متعددی - از فروش هواپیماهای سیستم کنترل و هشدار هوا برد (آواکس)^۱ به عربستان سعودی از طریق اعمال تحریم علیه افریقای جنوبی تا مخالفت با قطعنامه‌های ضد هسته‌یی - با مخالفان خود در کنگره درگیری داشت. تصویب قوانین مربوط به سیاست‌های ریگان در قبال امریکای مرکزی و هم‌چنین کشمکش بر سر این قضیه - که بر اصلاحیه‌ی ۱۹۸۲ بولند^۲ متمرکز شده بود - جنجال زیادی به راه انداخت. یقیناً این کشمکش‌ها، وقتی که با قانون وکالت مستقل - که به وسیله‌ی آن هیأت منصفه‌ی قضات فدرال می‌توانست وکیل حقوقی مستقل برای تفحص در زمینه‌ی ادعاهای مبنی بر سوء مدیریت و سوء عملکرد برخی از اعضای قوه‌ی مجریه، منصوب نماید - همراه شد، منجر به این گردید که برخی اظهار نمایند، اختلاف‌های سیاسی بر طبق قوانین جدید "جرم" است: وکلای مستقل، مقام‌های قوه‌ی مجریه را به دلیل جرم‌هایی چون حبس اطلاعات، گمراه کردن کنگره، مانع تراشی بر سر تحقیقات کنگره و "کمک‌رسانی و تشویق" این مانع تراشی‌ها، تحت تعقیب قضایی قرار می‌دهند. بنابراین، برخلاف اسطوره‌ی جدید، اختلاف‌های بسیار عمیقی بر سر این که چگونه جنگ سرد برقرار شد در امریکا وجود داشت و انعکاس این اختلاف‌ها در درون خود کنگره و میان کنگره و قوه‌ی مجریه جای شگفتی نیست.

اگر اندکی به عقب برگردیم با مثال‌های متعدد دیگری نیز در خصوص دعوای کنگره با قوه‌ی مجریه بر سر سیاست خارجی روبه‌رو می‌شویم. تلاش‌های ناموفق وودرا و یلسون^۳ برای تشویق سنا به پذیرش ابتکار وی در زمینه‌ی تأسیس جامعه‌ی ملل بعد از جنگ جهانی اول بسیار معروف است. ویلیام مک‌کین‌لی^۴ در اقدامی نه چندان جدید، در سال ۱۸۹۸ تنها با تغییر شکل

1. Airborne Warning and Control System (AWACS).

۲. این اصلاحیه (Boland Amendment) برخی استفاده‌های خاص از بودجه‌های تخصیص یافته را منع می‌کرد.

3. Woodrow Wilson.

4. William Mckinley.

معاهده‌ی خود به قطعنامه‌ی مشترک باسنا که تصویب آن تنها مستلزم رأی اکثریت بود، موفق شد. هایتی را به امریکا منضم کند، در صورتی که معاهده‌ی مذکور، قبل از این تغییر شکل نتوانست از حمایت دو سوم اعضای سنا برخوردار گردد و شکست خورد. فرانکلین روزولت^۱ در ماه اوت سال ۱۹۴۱ تنها توانست کنگره را به تصویب طرح خود تشویق کند. این طرح با ۲۰۳ رأی مثبت در مقابل ۲۰۲ رأی منفی پذیرفته شد.

بررسی تاریخی اگر از مطالعه‌ی اسطوره‌ی جدید دقیق‌تر باشد، بازتاب این نکته است که محترم شمرده شدن سیاست خارجی قوه‌ی مجریه از سوی کنگره یک استثنا بوده است. البته دوران توافق و هم‌سویی میان قوه‌ی مجریه و کنگره در زمینه‌ی سیاست خارجی نسبتاً کوتاه بود و از سال ۱۹۴۱ شروع و در اواسط دهه‌ی ۶۰ پایان یافته است. به نظر می‌رسید محافظه‌کاری فوق‌العاده‌ی کنگره در آن ایام، تا حدی منعکس‌کننده‌ی این دیدگاه اعضای آن بود که اقدام‌های کنگره در خصوص تجارت و امنیت در دهه‌ی ۳۰ منجر به عواقب فاجعه‌آمیزی شده است. آنها در مورد خود و توانایی کنگره برای سیاست‌گذاری خارجی صحیح، مردد بودند. حتی با وجود این تفاوت، زندگی‌نامه‌ی جرج مارشال^۲ دین آچسون^۳ و جان فاستر دالس^۴ و وزرای امور خارجه‌ی امریکا از مواردی است که قوه‌ی مجریه مجبور به انجام تلاش‌ها، سازش‌ها و مبارزات عمومی خاص برای جلب حمایت کنگره شده است. هنگامی که رد شدن سازمان تجارت جهانی جدید از سوی کنگره در اواخر دهه‌ی ۴۰ قطعیت یافت، حتی بزرگ‌ترین معماران راهبردی امریکا پس از جنگ جهانی دوم دریافتند که هیچ تضمینی برای تأیید ابتکارهای آنها از سوی کنگره وجود ندارد. بعد از این که قوه‌ی مجریه نشان داد که خود نیز ممکن است اشتباهات فاحشی در عرصه‌ی سیاست خارجی مرتکب شود، کنگره، پرخاشگرانه برلجبازی خود افزود. ریچارد هس^۵ در سال ۱۹۷۹ اشاره کرد که کنگره نه تنها در دهه‌ی گذشته، نحوه‌ی پرداختن به سیاست خارجی را احیاء کرد، بلکه ماهیت نقش خود را نیز دگرگون نمود.^(۵) کنگره قبل از جنگ جهانی

-
1. Franklin Roosevelt.
 2. George Marshal.
 3. Dean Acheson.
 4. John Foster Dulles.
 5. Richard Haass.

دوم - به جز در موارد اندکی چون مخارج، تعرفه و معاهدات - معمولاً به وضع کردن پارامترها و ابراز انتظارات کلی برای سیاست بین‌المللی امریکا، رضایت می‌داد. مداخلات کنگره که از دهه ی ۷۰ شروع شد، مفصل‌تر و ماهوی‌تر گشت:

چنین ادعا می‌شود که ورود گروه‌های قومی به عرصه ی سیاست‌گذاری خارجی امریکا نوع دیگری از اسطوره ی پس از جنگ سرد و نشانگر رضایت کنگره از عملکرد خود در گذشته است. در این زمینه، جیمز اشلسینگر^۱ وزیر دفاع اسبق امریکا اظهار داشته است: "برخی از خواسته‌های گروه‌های قومی مشروعیت یافته‌اند. بسیاری از سیاستمداران برای برآوردن این نیازها در صدد وضع قانون هستند. قومیت به یک هنجار تبدیل شده و بحث انتزاعی راجع به منافع ملی قابل سرزنش است."^(۶) به دلیل فقدان یک راهبرد جهانی جدید و توانایی گروه‌های قومی برای نفوذ در عرصه ی سیاست از طریق قهرمانان کنگره، این منطق ادامه دارد که سیاست خارجی امریکا به شکل فزاینده‌یی نتیجه ی ترکیب ناهمگونی از منافع قومی است. به ویژه ناظران خارجی که اغلب به وسیله ی گزارش‌های لابی‌های مختلف قومی شگفت زده می‌شوند، تحت تأثیر این منطق قرار می‌گیرند.

برخی از این گزارش‌ها نیز صحیح هست، ولی به ندرت بازتاب شرایط تحول یافته می‌باشد. در زمان جنگ سرد، سیاست خارجی امریکا تحت تأثیر شهروندانی که روابط خاص با سایر کشورها داشتند نیز قرار می‌گرفت. ممکن بود این کشور، اسرائیل، یونان، کوبا، ایتالیا، کشورهای شرق اروپا و "ملل تحت اسارت" کشورهای بالتیک و یا هر کشور دیگری باشد. مدت‌ها قبل (مانند دوران کنونی) نیاکان مهاجران ایرلندی در صدد برآمدند که سیاست خارجی ایالات متحده را در قبال بریتانیای کبیر و ایرلند تحت تأثیر قرار دهند. در دهه ی ۱۸۶۰، رؤسای جمهور امریکا مجبور شدند تا با فنی‌ها^۲ مقابله کنند. فنی‌ها طرحی برای قلمرو شمالی خود یعنی کانادا در مقابل استقلال ایرلند داشتند و طبق این طرح چندین بار کانادا را مورد تهاجم قرار دادند. قبل از جنگ جهانی اول، برخی از امریکایی‌های آلمانی تبار، در مقابل پیوستن امریکا به دولت‌های متفق و وارد شدن به جنگ مقاومت کردند. حتی در اولین سال‌های حیات ایالات

1. James Schlesinger.

2. The Fenians.

متحده‌ی جدید، اختلاف‌هایی بر سر هواداری از دو ابرقدرت آن روز- یعنی انگلیس و فرانسه- در گرفت که نقش بزرگی در تعریف تقسیم‌بندی‌های سیاسی داخلی بازی کرد. امریکا برای فایق آمدن بر این اختلاف‌ها، برای حدود صد سال به یکی از نافذترین اصول سیاست خارجی خود -یعنی بی‌طرفی- متوسل شد.

بسیج دموکراسی برای سیاست خارجی

موضوع مشارکت کنگره -و یا حتی گروه‌های قومی- در سیاست خارجی امریکا با مسأله‌ی دیگری همراه است. چگونه رهبران برای هدایت سیاست خارجی، دموکراسی را بسیج می‌کنند؟ در میان فصول کنفرانس‌های خارجی، معاهدات، جنگ‌ها، اتحادها و دیپلماسی می‌توان بارقه‌های ارزشمندی از بصیرت نسبت به این موضوع مهم را در بیانات مردان و زنان سیاستمدار امریکایی یافت. آچسون در آخرین سال‌های پست وزارت خود پس از مدت‌ها تعمق و اندیشیدن به این نتیجه رسید که برای جلب حمایت کنگره در زمینه‌های مختلف و یا "انحراف ذهن توده‌ی مردم" عمیقاً و دائماً نیازمند عنوان کردن احتجاجاتی "روشن‌تر از حقیقت" است.^(۷) کیسینجر با تعمیق در شیوه‌های مختلف نیکسون و ریگان برای جلب حمایت عمومی از سیاست‌های خود نسبت به اتحاد شوروی، به این نتیجه رسید که محبوبیت ریگان برای عزم و آرمان‌گرایی امریکا تأثیری عمیق‌تر از سیاست‌های نیکسون داشت زیرا نیکسون مرتباً به یک "ساختار صلح" همراه با دست‌آوردها و نتایج عملی اشاره می‌کرد.^(۸) هدف جیمز بیکر^۱ از انتخاب عنوان سیاست دیپلماسی برای کتاب خود این بود که اهمیت هنر سیاسی- در داخل و خارج کشور- را برای وزرای امور خارجه مورد تأکید قرار دهد. مادلین البرایت^۲ بخشی از شغل خود را تبیین سیاست خارجی امریکا برای ناظران سراسر این کشور می‌داند.

ویلسون و روزولت با مشکل جلب حمایت عمومی در درون امریکا برای انجام جنگ‌های بزرگ در خارج از این کشور روبه‌رو بودند. هری ترومن^۳ باید قدرت پایدار کشور خود را برای مقابله‌ی شکست‌ناپذیر با اتحاد شوروی در جنگ سرد بسیج می‌کرد. نقش حیاتی

-
1. James Baker.
 2. Madeleine Albright.
 3. Harry Truman.

دوایت آیزنهاور^۱ این بود که به نحوی به مردم قوت قلب داد تا بتوانند در برزخ طولانی این نبرد، اراده‌ی خود را حفظ کنند و در مقابل فشار روانی ناشی از ترس از پای در نیایند و یا واکنش بیش از حد شدید از خود نشان ندهند.

امروز، رهبران امریکا باید برای جهت دهی نوین به نقش این کشور در جهان، حمایت عمومی را جلب کنند. این هدف صرفاً مقابله با یک چالش فوری یا تهدید خاص نیست. امریکا یک مأموریت دایمی در سیاست خارجی خود دارد که باید در بسیاری از نقاط کره زمین، هر روزه و به انحاء مختلف انجام گردد. لازمه‌ی این مأموریت، مدیریت پیچیده‌ی اتحادها و ائتلاف‌هاست. انجام این مأموریت مستلزم بازنگری در نهادهای قدیمی به منظور انجام وظایف جدید است. اشتغال کنگره‌ی امریکا به تصمیم‌گیری در خصوص مسایل راهبردی، هدایت و رهبری، تعهد و تخصیص منابع، جزء مهم - و قطعاً حیاتی - دموکراسی و جمهوری است.^(۹) بدون حمایت کنگره، قوه‌ی مجریه نمی‌تواند سیاست‌های دراز مدت را اجرا کند. مشارکت کنگره نیز گامی مهم در جلب مشارکت مردمی می‌باشد.

ناظران خارجی مکرراً به وسیله‌ی این فرآیند سیاسی، سردرگم، ناکام و یا گمراه می‌شوند. برخی به اشتباه تصور می‌کنند که نزاع‌های داخلی امریکا نشانه‌ی تفرقه و ضعف است. بعضی دیگر مایل نیستند علایق سیاسی داخلی با سیاست خارجی و یا آشفتگی سازش‌ها و توافقات درآمیزد. با این که حتی هر دوی این مقولات از ویژگی‌های دموکراتیک گروه‌های مختلف این کشور هستند، باز هم این عدم تمایل پابرجاست. هنوز هم دیگران به دیرکردهای اجتناب ناپذیر دولت منتخب مردم که اولویت‌ها را تعیین و با وجود اختلاف‌ها عمل می‌کند، اعتراض می‌کنند. برخی از نمایندگان مجلس گاهی اوقات تشخیص نمی‌دهند که چگونه نظام تفکیک قوا در امریکا، فرآیند حکومتی جدیدی به وجود آورده است.

در حالی که امریکایی‌ها نباید از ساز و کارها و تعامل‌هایی که مولد سیاست خارجی آنها هستند راضی باشند، این موضوع نیز اهمیت دارد که لزوم و حتی فایده‌ی این فرآیندهای مشکل درک گردد. با رهبری صحیح هر دو قوه در حکومت، روابط قوه‌ی مجریه - کنگره می‌تواند راه حل، قدرت پایدار و توانایی‌های لازم برای تشخیص موفقیت‌آمیز مشکلات و یافتن پاسخ

1. Dwight Eisenhower.

مناسب برای آنها را در اختیار امریکا قرار دهد.

چه کسی مسؤول است: مرجع قانونی

نمایندگانی که در سال ۱۷۸۷ برای تهیه‌ی پیش‌نویس قانون اساسی ملت جدید امریکا در فیلادلفیا گرد هم آمدند به خوبی از ضرورت‌های سیاست خارجی آگاه بودند. قطعاً ناامیدی آنها برای تشکیل کنفدراسیون انگیزه‌ی اصلی تشکیل یک دولت ملی با اقتدار بیشتر بود. (۱۰) بنیان‌گذاران ایالات متحده‌ی امریکا، تشخیص دادند که این دولت جدید برای مراد به دنیایی که ممکن است دموکراسی را تهدید کند، نیازمند یک قوه‌ی مجریه‌ی نیرومند است. با این وجود، تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون اساسی امریکا، از استبداد داخلی به ویژه از طریق تمرکز قدرت در دست یک فرد، گروه کوچک و یا گروه بزرگ نیز نگران بودند. (۱۱) آنها به خصوص نسبت به اعطای اقتدار در زمینه‌هایی چون جنگ که می‌توانست آزادی‌ها و حتی هستی ملت آنها را تهدید کند، حساس بودند.

تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون اساسی امریکا هنگامی که زمان انتخاب مقام‌هایی برای اداره‌ی امور داخلی و خارجی امریکا فرا رسید از کنگره حمایت کردند. کنگره اختیار اعلان جنگ را دارد. آنها شاید با پیش‌بینی اقدام‌های نظامی غیر از جنگ تمام عیار، هم‌چنین اختیار صدور پروانه‌ی توقیف کشتی بازرگانی دشمن و غارت کردن اموال آن به قصد تلافی، و تدوین قواعدی در خصوص تصرف زمین و آب را به کنگره واگذار کردند. کنگره در یکی از اقدام‌های اولیه‌ی خود نسبت به تأیید فراملی‌گرایی، اختیار لازم برای تعریف و مجازات دزدی دریایی و تسهکاری در دریای آزاد و شکستن حقوق بین‌الملل^۱ را نیز کسب کرد. قانون اساسی برای فراهم آوردن ابزار پشتیبانی از این اقتدار؛ اختیارات لازم برای تشکیل نظام دفاع مشترک، ایجاد و پشتیبانی از نیروهای مسلح، ایجاد و حفظ نیروی دریایی، ایجاد قواعد اداری نظام دادن به نیروی زمینی و نیروی دریایی و تدوین قوانین حاکم بر شبه نظامیان (میلیشا) را نیز به کنگره واگذار کرد. کنگره هم‌چنین مسؤولیت‌های اصلی تجارت خارجی را عهده‌دار شد. قانون اساسی اختیارات صریحی برای تنظیم تجارت با سایر کشورها، وضع حقوق گمرکی، مالیات، تعرفه‌بندی و نحوه‌ی صرف

1. The Law of Nations.

هزینه را به کنگره می‌دهد. کنگره هم چنین اختیار کنترل مهاجرت از خارج به داخل کشور را نیز دارد.

در مقابل، قوه‌ی مجریه اختیارات کمتری کسب کرد که بیشتر آنها با کنگره مشترک است. علاوه بر اختیارات اجرایی کلی، قانون اساسی، رییس جمهور را فرماندهی کل قوا عنوان می‌کند و او را مجاز می‌شمارد سفر او سایر نمایندگان سیاسی را بپذیرد. طبق قانون اساسی، رییس قوه‌ی مجریه، هم چنین می‌تواند با توصیه و رضایت سنا عهدنامه‌ها را امضا و انتخابات متعددی را انجام دهد. با گذشت زمان، رؤسای جمهور دریافته‌اند که باید با هوشیاری و دقت بیشتری این اختیارات اندک را افزایش دهند.

توجهی که طراحان قانون اساسی به اختیار امریکا برای درگیر شدن در جنگ معطوف داشتند، در درک نگرش کلی آنها به تمامی جنبه‌های حکومت، از جمله مدیریت سیاست خارجی، از اهمیت خاصی برخوردار است. هرچند که بنیان‌گذاران کشور ایالات متحده‌ی امریکا متعهد به ایجاد دولت ملی قوی‌تری شده بودند، ولی آنها نمی‌خواستند عملکرد این دولت جدید را آسان بگیرند. آنها تعمق در مذاکره و حتی مضرترین "بن‌بست‌هایی" که در مذاکرات امروز به وجود می‌آیند را به اقدام ناگهانی و بدون محاسبه ترجیح می‌دادند. هنگامی که پی‌یرس باتلر^۱ یکی از نمایندگان کارولینای جنوبی، برای واگذار کردن اختیار جنگ به رییس جمهور وارد عمل شد، هیچ یک از همکارانش از طرح وی حمایت نکردند. (۱۲) هنگامی که جرج میسون^۲ (ویرجینیا) "در مخالفت با اعطای اختیار جنگ به قوه‌ی مجریه" سخن گفت تقریباً همه با او موافقت کردند. وی دلیل این امر را "عدم اعتماد" [و آسودگی خاطر نسبت] به رییس جمهور برای کسب این اختیار ذکر کرد. ولی موافقان وی پی بردند که رییس جمهور برای دفع حملات ناگهانی در مواقع اضطراری به برخی اختیارات ضروری نیازمند است. (۱۳) حتی الکساندر همیلتون^۳، یکی از مخالفان قدرت گرفتن قوه‌ی مجریه با اشاره به مخالفت اتباع پادشاه بریتانیا با وی در زمینه‌ی اختیارات گسترده او به عنوان فرمانده کل قوا، خواستار تحدید نقش رییس جمهور در فرماندهی کل نیروهای مسلح می‌گردد. همیلتون خاطر نشان ساخت که رییس جمهور، فرماندهی

1. Pierce Butler.

2. George Mason.

3. Alexander Hamilton.

و هدایت عالی نیروها را برعهده خواهد داشت، در مقابل اختیارات بسیار گسترده‌تر پادشاه بریتانیا به اعلان جنگ و رهبری ناوگان‌ها و نیروهای مسلح نیز تسری می‌یافت. (۱۴)

این نظام جدید پیاده کردن سیاست بین‌الملل، ناظران خارجی آن روز را تحت تأثیر خود قرار می‌داد، همان‌گونه که امروز انتقادهای خارجی را برمی‌انگیزد. والتر بیگهات^۱ با ناامیدی اظهار داشت که رییس جمهور و کنگره هر یک اختیارات لازم برای بازداشتن دیگری را دارند. وی چنین نتیجه‌گیری می‌کند که "تقسیم کردن حاکمیت به بخش‌های مختلف به معنای فقدان حاکمیت است." (۱۵) جیمز برایس^۲ یک انگلیسی که از جامعه‌ی مشترک المنافع امریکا حمایت می‌کرد و حتی نسبت به آن تعصب نشان می‌داد، هنوز هم با نزاکت اظهار می‌داشت که طراحان قانون اساسی ایالات متحده "مشکلاتی که ممکن است از جدایی میان دو ارگان اصلی دولت ناشی شود را دست کم گرفته‌اند." (۱۶) الکسی دو توکویل^۳ فرانسوی که فکر می‌کرد محدودیت‌های وارد بر اجرای مؤثر سیاست خارجی امریکا نتیجه‌ی ماهیت اصلی دموکراسی است در دهه‌ی ۱۸۳۰ نوشت: "سیاست خارجی به ندرت نیازمند کیفیات خاص دموکراسی است، بلکه برعکس، سیاست خارجی کاربرد بی‌عیب و نقص تقریباً تمام چیزهایی است که دموکراسی در مقابل آنها ناکاراست." توکویل خاطر نشان ساخته است که موقعیت جغرافیایی ایالات متحده باعث شده که این کشور با این دو راهی مواجه نشود. ولی وی پیش‌بینی می‌کند اگر هستی اتحادیه‌های مختلف امریکا مورد تهدید دائمی قرار می‌گرفت و اگر منافع اصلی در تماس روزمره با منافع سایر ملل قدرتمند باشد، آنگاه قوه‌ی مجریه اهمیت فراوانی خواهد یافت. (۱۷)

تحلیلگران امریکایی به این امر نیز پی برده‌اند که تنش در زمینه سر سیاست خارجی به وسیله‌ی قانون اساسی به وجود آمده است. هرگاه بازوی سوم حکومت یعنی قوه‌ی قضاییه وارد یک اختلاف شده است معمولاً در زمینه‌ی امور خارجه اقتدار رییس جمهور را محترم شمرده ولی اغلب استدلال این است که قضیه‌ی مورد اختلاف قابل دادرسی نیست. بنابراین دادگاه‌ها رسیدگی به این اختلاف‌ها راه صلاحیت دو قوه‌ی دیگر می‌سپارند. ادوین کوروین^۴ پژوهشگر

1. Walter Bagehot.

2. James Bryce.

3. Alexis de Tocqueville

4. Edwin Corwin.

حقوقی که در این زمینه آثار فراوانی به رشته‌ی تحریر درآورده است صاحب این جمله‌ی قصار است که "قانون اساسی، دعوت‌نامه‌ی بی برای مبارزه بر سر امتیاز هدایت سیاست خارجی امریکاست".^{۱۸)}

دانشجویان و دست‌اندرکاران سیاسی در مقایسه با محققان حقوقی، دیدگاه کاربردی‌تری نسبت به آثار این ترتیب قانونی برای تدوین سیاست خارجی امریکا دارند. همان‌طور که ریچارد نیوستاد^۱ تأکید می‌کند، اختیارات دولت امریکا اشتراکی هستند نه اختصاصی و بنابراین باید به روش سیاسی محاسبه شوند نه حقوقی و یا همان‌طور که لی همیلتون^۲ از نمایندگان کنگره اشاره کرده است، کنگره و قوه‌ی مجریه در سیاست خارجی شریک بوده و یک نقش سازنده میان آنها وجود دارد. به نظر همیلتون دو قوه باید برای تدوین و تنظیم سیاست خود مشترکاً عهده‌دار مسؤولیتی مؤثر شوند، ولی کنگره باید در اجرای این سیاست رییس جمهور را بر خود مقدم بشمارد.^{۱۹)} این قضاوت‌های سیاسی با این واقعیت که دانشجویان اغلب آن را در متون حقوقی مشاهده می‌کنند، تأکید می‌گردد. در مجموع تمامی مقررات سیاست خارجی نسبتاً موزج هستند. اهمیت موضوعاتی که بیان نشده‌اند به اندازه‌ی اهمیت موضوعاتی است که تبیین گردیده‌اند. نسل‌های آینده باید از طریق فرآیند سیاسی مقرر در قانون اساسی امریکا بروی سیاست خارجی بسیار کار کنند.

کنگره‌ی "جدید" و سیاست خارجی

توان برقراری مشارکت سیاسی میان کنگره و قوه‌ی مجریه به منظور توسعه‌ی سیاست خارجی یقیناً تحت تأثیر تحولات آینده و هم‌چنین تغییر رویه‌های هر یک از قوای سه‌گانه است. بسیاری بر این باورند که کنگره‌ی جدید انجمن‌های مشارکتی قدیمی را متحول نموده است. واقع امر چنین است، ولی کنگره‌ی جدید ۲۵ سال پیش وارد صحنه شد. تحولات اساسی در چگونگی انجام وظیفه‌ی کنگره از جمله سیاست خارجی در به اصطلاح "دموکراتیزه کردن" کنگره در طول دهه‌ی ۷۰ ریشه دارد. موج اعضای جدید، در اعتراض به رهبری و سلسله مراتب قدیمی به عمر

1. Richard Neustadt.

2. Lee Hamilton.

بسیاری از نظام‌هایی که طی دهه‌ها برای متمرکز کردن اقتدار کنگره طراحی شده بودند، خاتمه دادند. به ویژه این که کنگره، نفوذ رهبری، رؤسای کمیته و میزان ارشدیت خود را کاهش داد و از سوی دیگر تعداد نیروی انسانی کنگره افزایش یافت. بین سال ۱۹۴۷ و اواخر دهه‌ی ۷۰، کارکنان کنگره، ۵ تا ۶ برابر افزایش یافتند و در سال ۱۹۹۴ تقریباً دو برابر شدند (هرچند که کنگره‌ی جمهوری خواه جدید که در این سال انتخاب شد، تا حدی نیروی انسانی را کاهش داد). کنگره هم چنین توانست به منابع اطلاعات و تحلیل نیز دست یابد. این دسترسی از طریق حمایت‌های نهادهای جدید یا تحول یافته مانند دفتر بودجه‌ی کنگره و سرویس پژوهشی کنگره، کارکنان خود کنگره کارشناسان غیر عضو در کنگره و حتی از طریق درخواست از خود قوه‌ی مجریه و به ویژه سازمان سیا امکان‌پذیر می‌باشد. (۲۰)

این تمرکززدایی در کنگره، نفوذ نسبی شخص سناتور یا نماینده را افزایش داد- ولی به شکل فزاینده‌یی بر مشغله‌ی آنها افزود و فرصت‌های آنها برای ارابه‌ی طرح‌های ابتکاری نیز افزایش پیدا کرد. در نتیجه، گروه‌های خارج از کنگره، در کل، راه‌های نفوذ فراوانی نسبت به آن پیدا کردند- هم‌زمان تمرکززدایی اقتدار باعث تجزیه‌ی دیدگاه‌های کنگره می‌شود. برای رهبری کنگره و رؤسای کمیته‌های آن تصمیم‌گیری مستقل بسیار مشکل‌تر شد: این شیرهای پیر دیگر نمی‌توانستند با اطمینان قوه‌ی مجریه از این که آنها رأی همکاران رده‌پایین‌تر خود را می‌شکنند، طرح‌ها را متوقف سازند. افزایش طرح‌های واحد به تأکید بر موضوعات حاشیه‌یی و اهداف کوتاه مدت منجر شد بدون این که توجهی به محاسبه‌ی متوازن خط مشی در قبال کشورها یا مسایل مختلف در درون یک نظام سیاست‌گذاری منسجم معطوف گردد. کنگره برای کسب توانایی اقدام به عنوان یک کل، به شکل فزاینده‌یی به طرح‌های مفصل سازش بر سر این‌گونه علایق که بیشتر جزئی هستند تکیه کرد؛ گروه‌ها و ائتلاف‌های ویژه متعلق به کنگره خلأهای قدرت ناشی از سلسله مراتب رهبری پیشین را پر کردند. کنگره در کنار این تغییرات ساختاری، قوانین بیشتری در زمینه‌ی سیاست خارجی وضع کرد. طبیعتاً کنگره‌ی غیر متمرکز، به وضع قانون در خصوص موضوعات کم اهمیتیتی که منافع فردی، محلی و یا مؤسسان کنگره را منعکس می‌کردند روی آورد- خواه این منافع ربطی به اقتصاد، حقوق بشر گروه‌های قومی، نظام‌های تسلیحاتی، کمک‌های خارجی، محیط زیست و یا سایر عوامل مطلوب دیگر داشته باشند یا نه.

لی همیلتون، اشاره می‌کند که این روند به ارایه‌ی لوایحی منجر شده است که حتی ابزارهای سنتی کنگره برای نیل به انسجام از قبیل تحقیق و یا مشورت با قوه‌ی مجریه را دور می‌زنند. علاوه بر این همیلتون خاطر نشان ساخته است که این فرآیند غیر متمرکز و بسیار پراکنده، نسبت به خلع سلاح یک جانبه در سیاست خارجی دیدی متعصبانه دارد. وی افزوده است که این رهیافت ایجاد اتحادها، نهادها و سیاست‌های بلندمدت در مناطق و موضوعات مختلف در جهان پیچیده‌یی که در آن کشورها ارتباط متقابل با یک‌دیگر دارند را مشکل‌تر می‌سازد.^(۲۱)

برای مدتی بیش از ۲۵ سال، تحلیلگران از تأثیر جابه‌جایی قدرت در کنگره بر تجربه‌ی بین‌المللی قانون‌گذاران نیز نگران بوده‌اند - خواه این تجربه را قبل از تصدی پست کسب کرده باشند و یا بعد از آن.^(۲۲) با بازنشسته شدن نسل کارکشتگان جنگ جهانی دوم که احتمالاً دیدگاه منحصر به فردی نسبت به جایگاه امریکا در جهان داشته‌اند این تحول اجتناب ناپذیر شد. از دست رفتن تجربه نیز جزء ذاتی یک نظام نمایندگی رقابتی است. ولی جابه‌جایی قدرت (از حزبی به حزب دیگر) لزوماً با اشتغال دایمی به موضوعات بین‌المللی تعارض ندارد. دیدگاه جهانی نمایندگان، به ارزیابی آنها از منافع سیاسی بستگی دارد. این امکان وجود دارد که نسل‌های آتی اعضای کنگره - که نماینده‌ی مؤسسانی در جهان شبکه‌بندی شده و اقتصاد جهانی هستند - در واقع بیشتر با موضوعات بین‌المللی هماهنگ باشند. الگوی آینده می‌تواند به دست رهبران جوان‌تری چون سناتور چاک هاگل^۱ و سناتور گوردون اسمیت^۲ شکل گیرد. هر دو این سناتورها در سال ۱۹۹۶ انتخاب شدند و تصمیم گرفته‌اند در سیاست خارجی به موفقیت و معرفیت نسبی نایل آیند.

هم‌چنین به نظر می‌رسد که درصد اعضای کنگره که ادعا می‌شود پاسپورت ندارند، رقمی بی‌اعتبار باشد. این درصد متغیر از جانب منابع مختلف، بسیار نقل می‌شود.^(۲۳) با این وجود، نمایندگان نسبت به مسافرت خارجی حساسند زیرا می‌ترسند که مخالفان آنها از مسافرت خارجی آنان علیه خودشان استفاده کنند. این نگرانی سیاسی پادزهری سیاسی می‌طلبد: آن دسته

1. Chuck Hagel.

2. Gordon Smith.

از اعضای کنگره که علایق بین‌المللی دارند- بازرگانان امریکایی یا خارجی، گروه‌های کشاورزی، سازمان‌های غیردولتی و بقیه- باید برای توجیه مسافرت بین‌المللی از ایالت و یا بخش خود شروع کنند. اگر مطبوعات و سایر رسانه‌ها بر ارزش تحصیلات و روشن‌بینی‌های حاصله از تجربیات تطبیقی بین‌المللی تأکید کنند و همه‌ی این سفرها را مسافرت شخصی با هزینه‌ی دولتی تلقی نکنند این اقدام برای آنها مفید خواهد بود.

حتی با وجود منافع بین‌المللی مهم‌تر، احتمال می‌رود که کنگره‌ی غیرمتمرکز و فرد محور بر موضوعات کم‌اهمیت‌تر تأکید کند. برای درک بهتر چگونگی تکامل رهیافت‌های کنگره در قبال سیاست خارجی، بخش‌های بعدی نوشتار، تحولات موجود را با جزئیات بیشتری در دو زمینه‌ی مهم توضیح خواهیم داد: سیاست تجاری و کاربرد زور.

کنگره، قوه‌ی مجریه و سیاست تجاری

در طول ۱۴۰ سال اول حیات کنگره یکی از کارکردهای اصلی آن وضع قوانین تعرفه‌ی عمومی بود و قوانین تعرفه را برای معاملات پایاپای برای هزاران کالا وضع و اصلاح نمود. (۲۴) در زمان تصویب قانون تعرفه ۱۹۳۰ که به لایحه‌ی اسموت-هاولی^۱ نیز معروف است، کنگره برای بیش از ۲۰/۰۰۰ قلم کالا اقدام به وضع تعرفه‌های موردی کرد. لوایح تعرفه به عنوان مرحله‌ی مهم در تاریخ سیاسی امریکا مطرح هستند و کشمکش‌ها بر سر سیاست تعرفه، مرام‌ها و رقابت‌های میان احزاب سیاسی در طول قرن نوزدهم را معرفی می‌کند.

در این دوران کنگره در وضع سیاست تجاری حرف اول را می‌زد. برای مثال، کنگره در تهیه‌ی پیش‌نویس لایحه‌ی تعرفه‌ی اسموت-هاولی حدود ۱۱/۰۰۰ صفحه شهادت و ادله جمع‌آوری کرد. ولی هیچ نماینده‌ی از قوه‌ی مجریه در کمیسیون مالی برای بیان دیدگاه دولت حاضر نشد. اما به زودی و به اصرار وزیر خارجه‌ی وقت کردل هال^۲، کنگره تصمیم کاملاً متفاوتی در قبال سیاست تجاری اتخاذ کرد- رهیافتی که مسؤولیت بزرگ جدیدی را به قوه‌ی مجریه محول نمود. قانون توافق‌های تجاری متقابل سال ۱۹۳۴، به رییس جمهوری اختیار می‌داد

1. Smoot-Hawley bill.

2. Cordell Hull.

برای انعقاد پیمان‌ها با سایر دولت‌ها به منظور قطع تعرفه تا حداکثر میزان ۵۰ درصد بدون مراجعه به کنگره مذاکره نماید. حال از این فرصت نهایت استفاده را کرد و تا سال ۱۹۴۵ آمریکا با ۲۷ کشور جهان مجموعاً ۳۲ قرارداد دو جانبه با استفاده از این اختیار منعقد کرد، به ۶۴ درصد از وارداتی که مالیات به آنها تعلق می‌گرفت امتیازهای تعرفه‌ی داد، نرخ‌های ارزیابی مالیات را به میزان متوسط ۴۴ درصد کاهش داد و اصل تجاری دولت کامله الوداد که در سال ۱۹۴۷ به وسیله‌ی توافق عمومی تعرفه و تجارت (گات) به شکل همه جانبه از سوی کشورها دنبال شد را ترویج نمود.

به نظر می‌رسد که انگیزه‌ی مشارکت جدید کنگره -قوه‌ی مجریه طیف وسیعی از علایق کنگره بوده است. برخی از اعضای کنگره احساس می‌کردند کنگره دیگر نمی‌تواند به شیوه‌های معقول، برنامه‌ی بسیار وسیع تعرفه را مدیریت کند. سایرین نسبت به شکست ناگهانی و همه جانبه‌ی اقتصادی در اثر رکود بزرگ^۱ که کارهای خود کرده‌ی کنگره در سال ۱۹۳۰ بسیار بر شدت آن افزوده بود، واکنش نشان دادند. آنها به این نتیجه رسیدند که عاقلانه است مسؤلیت این بُعد از سیاست اقتصادی را به رییس جمهور واگذار کنند. تمایل کنگره برای انجام این تحول عمیق به وسیله‌ی نفوذ روزولت و کنترل هر دو قوای حکومت به دست حزب دموکرات که در آن زمان حامی کاهش تعرفه‌ها بود، افزایش یافت.

یکی از ابعاد قابل توجه این ترتیب مهم میان قوه‌ی مجریه و کنگره، اعطای مصونیت سیاسی به اعضای کنگره بود. آنها مصرانه از کنگره خواستار حمایت سیاسی بودند. اکنون اعضای کنگره می‌توانستند طرفداران حمایت سیاسی را با کاخ سفید و وزارت امور خارجه همسو و همگام سازند. البته سناتورهای و نمایندگان با تندی لفظی، آزادی خود را فدای حمایت از آرمان‌های اعضای کنگره نمودند.

حال که سال‌ها در کنگره خدمت کرده بود، به نقش خود در این ترتیبات جدید پی برد. او نسبت به نیازهای سیاسی همکاران پیشین حساس بود. سال‌ها بعد در سال ۱۹۶۲ هنگامی که نمایندگان کنگره را بیم آن گرفت که وزارت امور خارجه و قوه‌ی مجریه از شرایط سیاسی این واگذاری اختیار آگاه نیستند، آنها جان اف کندی^۲ رییس جمهور آمریکا را وادار به انتصاب

1. Great Depression.

2. John F. Kennedy.

ماموری به عنوان نماینده‌ی وزیر بازرگانی در دفتر اجرایی رییس جمهور نمودند. این نماینده از ابتدا دریافت که به حفظ رابطه‌ی خاص با کمیته‌های کنگره که امور تجاری را در دست دارند نیازمند است. در سال ۱۹۷۴ کنگره اطمینان یافت قوه‌ی مجریه با تأسیس اداره‌ی نماینده‌ی تجاری ایالات متحده^۱ نشان داد که از قواعد سیاسی اطلاع یافته است. این اداره دارای اساسنامه و رییس آن از یک پست در هیأت دولت برخوردار بود. تا امروز، فرهنگ نهادین این اداره در ردیف یکی از حساس‌ترین موضوعات برای کنگره (و برای بسیاری از گروه‌های ذی‌نفع) در قوه‌ی مجریه بوده است.

کنگره هم‌چنین با قایل شدن به دو استثنا، در مقابل اعطای اقتدار بیش از اندازه به قوه‌ی مجریه از خود محافظت کرد. اول، قواعد ویژه‌ی برای معدودی از بخش‌های بزرگ و از نظر سیاسی مهم وضع نمود. خصوصیت این بخش‌ها این بود که به حدی از واردات می‌ترسیدند که ممکن بود ائتلاف مخالفی را علیه لیبرالیسم اقتصادی سازماندهی کنند. این بخش‌ها شامل منسوجات و پوشاک، بخش محصولات کشاورزی، فولاد و زمانی نفت می‌شدند. دوم، کنگره به تلاش‌های اولیه‌ی خود برای اعطای کارکرد نیمه قضایی توسعه و اجرای قواعد "عینی" - که مناسب بودن یا نبودن حمایت سیاسی را تعیین می‌کرد - به ادارات کارشناسی فنی، ادامه داد. لازم به ذکر است این تلاش‌ها در سال ۱۸۹۷ آغاز گردید. این راه حل‌های تجاری برای رویه‌های به اصطلاح "غیر منصفانه"، منجر به حمایت‌های ضد بازار شکنی و جبران‌کننده گردید. هر جا که رقابت "غیر منصفانه" نبود، سایر قواعد مبتنی بر "شرط یا ماده‌ی بی که راه فرار" را امکان‌پذیر می‌ساخت. به نوعی لطمات مشهود را جبران می‌کردند. بعداً، کنگره فرآیند آزادسازی تجاری را نیز با تصویب قانون تنظیم کمک‌های تجاری برای کمک به کارگران آسیب دیده از واردات، تسهیل کرد.

این همکاری عملی میان قوه مجریه‌ی و کنگره بسیار موفق از آب درآمد. هر دو طرف از آن حمایت می‌کردند. تنظیم عمل گرایانه‌ی روابط میان این دو، شرایط اصلی ترتیبات فی مابین آنها را در طول یک دوره‌ی چهل ساله قوام بخشید. ولی تحولات دو دهه‌ی ۷۰ و ۸۰ مسؤولیت مشترک این دولت‌ها در سیاست تجاری را به مخاطره انداخت. آزادکنندگان اقتصاد، سرمست از

1. United States Trade Representative (USTR).

موفقیت در کاهش تعرفه‌ها، سایر موانع را در طیف گسترده‌تری از فعالیت‌های اقتصادی هدف قرار دادند. این تدابیر متضمن صلاحیت کمیته‌های کنگره بود نه کمیته‌های مسؤول تعرفه‌ها. با این وجود کنگره برای تفویض اختیار تام به مذاکره‌کنندگان تجاری برای تغییر کل مجموعه‌ی قوانین اقتصادی بدون لافل مراجعه به کنگره تمایلی نداشت. علاوه بر این، فروپاشی نظام نرخ‌های ثابت برابری ارزی برتن و وودز^۱ نشان داد که تغییرات پولی می‌تواند جریان‌های تجاری را تحت تأثیر قرار دهد. رشد جامعه‌ی اروپا و ژاپن، شوک‌های نفتی، حجم فزاینده‌ی واردات، مشکلات نظام اقتصادی مبتنی بر رقابت آزاد امریکا موانع صادرات امریکا، و نقاط ضعف گات همگی حمایت گروه‌های داخلی اصلی از بازارهای آزاد را از بین بردند.

با این وجود، کنگره و قوه‌ی مجریه بر سر نوآوری‌های تکمیلی که هدف آنها حفظ برتری قواعد همکاری مشترک بود، توافق کردند. در سال ۱۹۷۴، کنگره به اصطلاح آیین‌های کاری سریع‌الوصول وضع کرد و هدف این بود که بتواند درخصوص قراردادهای تجاری چندجانبه رأی دهد. علاوه بر این، آیین‌های کاری رسمی و غیررسمی متعددی این اختیار مذاکره را تکمیل کردند و بنابراین کنگره می‌توانست بدون پاسخگویی کامل در مقابل نتایج امر، قوه‌ی مجریه را تحت نفوذ خود قرار دهد. کنگره با نگاه داشتن قوه‌ی مجریه در خط مقدم مذاکرات توانست به محافظت از خود در مقابل علایقی که مستلزم سلوک خاصی بودند ادامه دهد. در سال ۱۹۸۸، کنگره قانون تجاری بسیار حجیمی که مسایل مختلفی را در بر می‌گرفت (بیش از یک هزار صفحه تصویب کرد). این قانون اختیار قوه‌ی مجریه برای مذاکرات بازرگانی را به رعایت مقررات فراوان اقتصادی بین‌المللی موقوف می‌کرد. مفاد این قانون شامل ابلاغ‌هایی است درخصوص تعطیل کردن کارخانه‌ها، دیون جهان سوم، نرخ‌های برابری ارز، ارتقای صادرات، سرمایه‌گذاری خارجی و مقررات فراوانی که اقدام تلافی‌جویانه در مقابل رویه‌های تجاری خارجی را مجاز شمرده و یا حتی تشویق می‌کنند. اما قانون تجاری سال ۱۹۸۸ حمایت قانونی از صنایع را پیش‌بینی نکرده و نظارت بر اجرای سیاست تجاری از سوی کنگره را تأیید نمی‌نمود. قوه‌ی مجریه توانست از افزایش اختیار مذاکره طبق قوانین ۱۹۸۸ و ۱۹۹۱ به نحو مطلوبی استفاده کند: کنگره توافق تجاری امریکا-کانادا، موافقتنامه‌ی تجارت آزاد امریکای شمالی (نفتا)، دور

1. Bretton Woods.

اوروگوئه و گات رابه انجام رساند. قوه‌ی مجریه در جهت کمک به جلب حمایت در رأی‌گیری نهایی درخصوص نفتا، نوآوری دیگری ارائه داد: با انعقاد توافقنامه‌های جانبی درخصوص موضوعات مربوط به محیط زیست و کار، این طرح تجاری را کامل کرد.

دولت کلیتون پس از حمایت‌کنگره از تصویب نفتا و دور اوروگوئه از دستور کار دیگری درخصوص تجارت آزاد با امریکای لاتین (توافقنامه‌ی تجارت آزاد امریکایی‌ها)^۱ برای سال ۲۰۰۵) و با کشورهای آسیا پاسیفیک (تجارت آزاد آپک در سال ۲۰۱۰ برای کشورهای توسعه یافته و در سال ۲۰۲۰ برای همه‌ی کشورها)، سخن گفت. اما دولت کلیتون، پیش‌بینی کرد که همکاری مشترک قوه‌ی مجریه-کنگره ادامه خواهد یافت و اختیار مذاکره‌ی تجاری سریع‌الوصول منقضی شد. هنگامی که بیل کلیتون، رییس جمهور امریکا می‌کوشید تا حمایت سایرین از احیای این اختیار مذاکره را جلب کند، توانست حمایت دو آتشی سنارا حفظ کند، ولی فقط نظر ۴۰ تن از حدود ۲۰۰ عضو حزب خود در کاخ سفید را مساعد کرد. از آنجا که بسیاری از اعضای دموکرات شدیداً بر حمایت مالی و سازمان‌کنفدراسیون تجاری اتحادیه‌ی کارگری امریکا^۲ برای انتخاب مجدد وابسته بودند، نمی‌خواستند مخالفت این اتحادیه را علیه خود برانگیزند.

عقب‌نشینی کلیتون از حوزه‌ی تجارت بین اواخر سال ۱۹۹۴ و سال ۱۹۹۶، خود یک درس عبرت است: کسانی که منافع آنها در گرو حمایت از صنایع داخلی بود، با استفاده از این عقب‌نشینی، تجارت-و به ویژه نفتا-را با ترس و بر مبنای حمایت از صنایع داخلی تعریف کردند. کلیتون فرصتی را که از دست داده بود دیگر قادر نبود به چنگ آورد. رییس جمهور بعدی برای احیای همکاری مشترک فعال با کنگره در زمینه‌ی سیاست تجاری، نیازمند پی‌گیری یک راهبرد برای ایجاد حمایت مردمی و هم‌چنین اتخاذ گام‌های کاربردی برای رفع نیازها و دغدغه‌های سیاسی کنگره خواهد بود.

اول، ماهیت متغیر اقتصاد امریکا، زمینه‌ی لازم را برای تلاش‌های ریاست جمهوری در جهت آموزش مردم و بسیج کردن افکار عمومی نسبت به منافع بازارهای آزاد فراهم می‌سازد.

-
1. Free Trade Agreement of the Americans.
 2. AFL-CIO.

دهه‌ی ۹۰ مزایای رقابت و استمرار اصلاح در عوامل نوآوری تکنولوژیک، فرآیندهای کارا تر بازرگانی، مدیریت و آموزش‌های کاری بهتر و هزینه‌های کمتر را آشکار ساخت - همه‌ی این عوامل به بهره‌وری تولید، سود و غرامت کارگری بیشتر منجر شدند. نسل‌های جدید سرمایه‌گزاران و مصرف‌کنندگان خدمات اطلاعاتی می‌توانند بنیان نوینی برای حمایت سیاسی از آزادی اقتصاد امریکا پی‌ریزی کنند.

دوم قوه‌ی مجریه نیازمند اصلاح و احیای شرایطی است که کنگره را قادر می‌سازند اختیار مذاکرات تجاری را در حالی که قوه‌ی مقننه فرصت تحت نفوذ قرار دادن و ایجاد نگرانی‌های نمایندگان کنگره را برای خود حفظ می‌کند، به این قوه تفویض نماید. احتمال می‌رود که این مجموعه‌ی شرایط شامل ادامه‌ی کمک به کارگران، تنظیم موافقتنامه‌های تجاری جدید مورد نظر قوه مجریه، تدقیق اهداف مذاکره و فرصت‌های کافی برای رایزنی رسمی و غیررسمی با کنگره گردد. در موارد خاص، احتمالاً قوه‌ی مجریه نیازمند این است که مانند قضیه‌ی نفتا با پیشنهاد اهداف مکمل برای روابط امریکا با شریک تجاری‌اش از انعقاد قراردادهای جانبی برای موفقیت خود استفاده کند.

سوم، قوه‌ی مجریه نیازمند یاری گرفتن از منافع تجاری و سایر سودها برای نشان دادن مزایا و بهره‌های موافقتنامه‌های تجاری به تک تک سناتورها و نمایندگان در منطقه‌ی خود آنهاست.

چهارم، قوه‌ی مجریه برای پاسخ‌گویی در مقابل موارد خاص باید به ابداع سایر ابزار و یا ابتکارهای تجاری ادامه دهد. بهترین حالت این خواهد بود که بتوان چنین تلاش‌هایی را در جهت حمایت از حرکت داخلی شرکای تجاری به سوی رقابت‌های بزرگ‌تر سازمان‌دهی کرد؛ مثلاً امریکا با استفاده از نیروهای محلی ژاپن که مصرانه خواستار آزادی فعالیت‌های اقتصادی، بازاریابی و رقابت بازرگانی، آزادی سرمایه‌گذاری‌های خارجی و سایر تغییرات ساختاری هستند کار کند، در ایجاد فرصت‌های تجاری در ژاپن موفق‌تر خواهد بود. با این وجود، قوه‌ی مجریه هم‌چنین باید از برخی قوانین تجاری متعدد ناعادلانه‌ی خود برای موثر بودن در خارج و پاسخ‌گویی در داخل کشور، استفاده کند.

پنجم، شرکای تجاری امریکا نیز در حفظ همکاری مشترک قوه‌ی مجریه - کنگره در

ارتقای بازارهای آزاد نقش دارند. در اجلاسی که سال گذشته در آن شرکت کردم، یکی از نمایندگان کنگره به نمایندگی از اتحادیه‌ی اروپایی گفت که توانایی وی برای حمایت از پیروی امریکا از قواعد سازمان تجارت جهانی^۱ و نظام حل اختلاف‌های این سازمان به وسیله‌ی دسیسه‌های اتحادیه‌ی اروپایی برای انکار تأثیر تصمیم‌های سازمان تجارت جهانی، بی‌تأثیر شد. به همین ترتیب، تداوم محدودیت اقتصادی ژاپن - با وجود تمامی توضیحات از روی نزاکت - به امریکایی‌هایی که به انحای مختلف با حمایت از صنایع داخلی مخالفند، لطمه خواهد زد. با اهمیت یافتن فزاینده‌ی سایر بازارها در آسیا، امریکای لاتین و سایر نقاط - به ویژه صادرکنندگان به امریکا - دولت‌های صاحب این بازارها برای حفظ حمایت سیاسی از نظام خود به عنوان یک کل، باید مسؤولیت مشترک را درک کنند.

تصمیم‌های اتخاذ شده در خصوص کاربرد زور

مرزهای موجود میان اختیارات کنگره و قوه‌ی مجریه در سیاست دفاعی نسبت به سیاست تجاری نامعین‌تر است. این تفاوت باعث شده است تا هر یک، از اقتدار قانونی بیشتری در زمینه‌ی اقدام‌ها و رویه نظامی که به مرور زمان شکل گرفته است، برخوردار گردند. بنابراین، فرآیندهای بین قوه‌ی مجریه - کنگره در این زمینه، در مقایسه با مذاکرات تجاری، نامعین‌تر است. قانون اساسی امریکا به کنگره، برای تصمیم‌گیری در خصوص کاربرد زور اختیارات زیادی داده است ولی نقش رییس جمهور به عنوان فرماندهی کل قوا و تأثیر عملی دارا بودن یک نهاد نظامی بسیار گسترده که در مقابل رییس جمهور پاسخگوست، قوه‌ی مجریه را از نفوذ قابل توجهی برخوردار کرده است، اختیار رییس جمهور برای استقرار و به کارگیری نیروهای نظامی و حتی وارد شدن در درگیری‌ها نیز امتیاز دیگری است که قوه‌ی مجریه از آن برخوردار می‌باشد. کنگره به طور کلی انفعالی‌تر و کندتر اقدام می‌کند. ولی هنگامی که اختلاف اساسی میان کنگره و قوه‌ی مجریه پدید می‌آید و هنگامی که می‌تواند از اختیارات صریح خود برای مقاومت در برابر قوه‌ی مجریه و یا پیشبرد یک هدف خاصی استفاده کند، از نفوذ فوق‌العاده‌ی برخوردار می‌گردد.

1. World Trade Organization (WTO)

برخی از مفسران بر این عقیده‌اند که قوه‌ی مجریه در ۱۵۰ سال اولیه‌ی حیات امریکا، در زمینه‌ی صدور اجازه‌ی قانونی اقدام نظامی، کنگره را بسیار بر خود می‌دانست. (۲۵) با این وجود، کنگره فقط در پنج مورد اعلان جنگ داده است. برعکس، در حدود ۲۰۰ مورد - در خصوص صحت این رقم اختلاف نظر وجود دارد - ارتش امریکا بدون تصویب کنگره از نیروی نظامی استفاده کرد. اکثر این درگیری‌ها با دزدان دریایی، بومیان امریکا و یا بازیگران مختلف غیردولتی انجام شد و مجوز بسیاری از این عملیات‌های نظامی نه از سوی رییس جمهور صادر شده بود و نه از سوی کنگره. (۲۶) با این حال، در بیش از ۱۰۰ سال اول حیات ایالات متحده مواردی وجود داشت که رؤسای جمهور بدون تصویب قبلی کنگره و برای نیل به اهداف مهم از نیروی نظامی استفاده کردند. این اقدام‌ها شامل واکنش آبراهام لینکلن^۱ به حمله‌ی کنفدرات‌ها به قلعه‌ی فورت سامتر^۲ در آوریل ۱۸۶۱ (یعنی هنگام تعطیلات کنگره)، موضع‌گیری نظامی علیه اسپانیا قبل از شروع جنگ اسپانیا- امریکا در سال ۱۸۹۸، اقدام به جنگ در زمان شورش مشت‌زن‌ها^۳ در چین در سال ۱۹۰۰ (در این زمان نیز کنگره، در حال گذراندن تعطیلات بود)، مداخلات نظامی متعدد به وسیله‌ی وودرو ویلسون در مکزیک و کاراییب. در سال ۱۹۱۲ دیدگاه‌های رؤسای جمهور، آگوستوس بیکن^۴ سناتور ایالت جورجیا را با مشکل روبه‌رو ساخت. رؤسای جمهور، توان نوپای امریکا را در اقصی نقاط جهان می‌پراکنند و وی می‌کوشید تا مانع از تخصیص بودجه برای گسیل نیروهای نظامی به خارج از قلمرو امریکا، بدون رضایت کنگره گردد ولی در این زمینه توفیقی پیدا نکرد. البته ناگفته نماند که شرایط اضطراری در زمان عدم تشکیل جلسه و یا تعطیلی کنگره مشمول این مورد نمی‌شدند. (۲۷)

جنگ جهانی دوم، باعث شدت یافتن روند توسل به زور به وسیله‌ی قوه‌ی مجریه شد. این جنگ پیروزمندانه، در کنار طرح نیودیل^۵ قدرت، منابع و دیدگاه قوه‌ی مقننه را بسیار توسعه داد. علاوه بر این، کنگره در اثر شکست‌های متعدد، در سیاست امنیتی در دهه‌ی ۲۰، گوشمالی داده

1. Abraham Lincoln.
2. Fort Sumter.
3. Boxer Rebellion.
4. Augustus Bacon.
5. New Deal.

شده بود. قابلیت‌های متصور برای قوه‌ی مجریه به همراه نقاط ضعف متصور برای کنگره در زمانی که کشور، خطر جنگ سرد را تشخیص داده بود، باعث افزایش اهمیت رییس جمهور شد. یکی از نمایندگان می‌سی‌سی‌پی در کنگره به صراحت اظهار داشت: "ما نمی‌توانیم در کنگره‌ی امریکا سیاست خارجی تدوین کنیم؛ این کار غیر ممکن است. شما می‌دانید که این کار به کجا ختم خواهد شد. بنابراین باید به رییس قوه‌ی مجریه تکیه کنیم".^۱ (۲۸) این سخنان تعجب هیچ کس را دربر نداشت. هری اس. ترومن^۱ رییس جمهور امریکا، در ژوئن سال ۱۹۵۰ تنها، اعضای کنگره را از تصمیم خود مبنی بر آغاز جنگ در کره آگاه کرد. یکی از شرکت‌کنندگان در جلسه‌ی ترومن با رهبران کنگره که درخصوص این اقدام وی تشکیل شده بود، پیشنهاد کرد که رییس جمهور با درخواست صدور قطعنامه‌ی برای تأیید اقدام او موضع خود را تحکیم بخشد، ولی رهبر اکثریت سنا و چندین فرد دیگر استدلال کردند که نیازی به این قطعنامه نیست و ممکن است باعث به وجود آمدن اختلاف و در نتیجه مانع کار رییس جمهور شود.^۲ (۲۹)

آیزنهاور، رییس جمهور امریکا در صدد ایجاد توازن بیشتر میان قوه‌ی مجریه و کنگره برآمد و اعلام کرد "امریکا نباید درگیر جنگ شود مگر این که از طریق فرآیند قانونی که اعلام کیفیت آن به عهده‌ی کنگره است وارد عمل شود". آیزنهاور برای عمل کردن به حرف خود، هنگامی که می‌خواست امریکا را به رفع تهدیدها در خاورمیانه و از تایوان (و سپس فورموسا)^۳ متعهد سازد، از کنگره خواست مجوز استفاده از نیروهای نظامی امریکا برای رفع این تهدیدها را صادر کند. (۳۰) او معتقد بود که این "قطعنامه‌های منطقه‌ی" به سایر ملت‌ها هشدار می‌دهد که کنگره و رییس جمهور در سیاست خارجی با هم متحد هستند. (۳۱) ولی در بحث‌های بعدی، اعضای کنگره نیاز به صدور این مجوز را زیر سؤال بردند و حتی به لحن قطعنامه‌ی خاورمیانه که استفاده از زور را مجاز شمرده بود از بیم آن که سایر رؤسای جمهور ممکن است تصور کنند آنها نیز به تصویب کنگره در این زمینه نیازمند خواهند شد، شدیداً حمله کردند.

آیزنهاور هم چنین نشان داد که در صورت عدم تصویب کنگره، تمایلی به استفاده از زور ندارد. در سال ۱۹۵۴، هنگامی که رییس ستاد مشترک فرماندهی نظامی امریکا آدمیرال آرتور

1. Harry S. Truman.

2. Formosa.

دبلیو. ردفورد^۱ اظهار داشت که باید ۶ فروند هواپیمای بی-۲۹ که به وسیله‌ی هواپیماهای جنگنده اسکورث شده‌اند، نقطه‌ی حاشیه‌ی ویتمین^۲ واقع در اطراف دین بین فو^۳ را بمباران کنند، آیزنهاور بدون تأیید نظر کنگره و حمایت بریتانیا هیچ اقدامی در این زمینه انجام نداد. ریچارد نیکسون، معاون رییس جمهور و آدmirال رد فورد سعی کردند نظر مساعد قوه‌ی مقننه را به دست آورند اما چندین تن از سناتورها و نمایندگان برجسته این پیشنهاد را رد کردند. این امر باعث شد که آیزنهاور دیگر بی‌گیر قضیه نگردد. (۳۲)

اقدام‌های جنگی کندی در خلیج خوکها، در زمان بحران موشکی کوبا و هم‌چنین استقرار حدود ۱۶/۰۰۰ نیروی نظامی در ویتنام جنوبی، کنگره را به حاشیه راند. تا زمان ارایه‌ی قطعنامه‌ی رییس جمهور لیندون جانسون^۴ با عنوان خلیج تونکین^۵ در سال ۱۹۶۴، کنگره با کمترین مخالفت، نظر مساعد اعلام می‌کرد. به بیان روشن‌تر کنگره نه تنها از موضع قدرت تصمیم نمی‌گرفت بلکه با لحن حمایت آمیز و حتی بعد از اقدام عملی، قطعنامه‌های مربوطه را تصویب می‌کرد.

تجربیات ویتنام باعث چرخش عمده‌ی سیاست کنگره شده و کنگره، نه تنها قطعنامه‌ی خلیج تونکین را تصویب نکرد و در صدد قطع بودجه‌ی عملیات‌های نظامی در کامبوج برآمد، بلکه در سال ۱۹۷۳، قطعنامه‌ی اختیارات جنگی را باوجود وتوی نیکسون، رییس جمهوری وقت به تصویب رساند. این قطعنامه اکیداً خواستار احیای اختیار قانونی کنگره برای جنگ بود. قطعنامه‌ی مذکور شامل انبوهی از شرایطی بود که مقتضیات مشورت قوه‌ی مجریه و ارایه‌ی دلایل روشن و منطقی برای عملیات نظامی و هم‌چنین گستره و مدت آن را تعیین می‌کرد. اگر قوه‌ی مجریه در مدت زمانی مشخص مجوز قانونی دریافت نکند، قطعنامه به آن اجازه نمی‌دهد که به عملیات ادامه دهد. کنگره، برحسب شکل اولیه‌ی قطعنامه‌ی مذکور می‌توانست از طریق صدور قطعنامه‌های دیگری از جانب خود که مشمول وتوی رییس جمهور نیز نمی‌شدند، اقدام

1. Arthur W. Radford.

2. Vietnam.

3. Dienbienphu.

4. Lyndon Johnson.

5. Gulf of Tonkin.

قوه‌ی مجریه را متوقف سازد. ولی این عنصر "توی قانونی" اکنون مغایر قانون اساسی تلقی می‌شود.

هیچ رییس جمهوری به تطابق قطعنامه اختیارات جنگی با قانون اساسی توجهی نکرده است. سابقه‌ی پیروی آنها از الزامات مندرج در آن مبنی بر رایه‌ی گزارش، اندک و اغلب مبهم بوده است. با این وجود، تعداد انگشت‌شماری از نمایندگان کنگره خواستار اجرای کامل قطعنامه هستند. برخی به لحاظ انطباق یا عدم انطباق آن با قانون اساسی نگران هستند. سایرین درخصوص زیر سؤال بردن تصمیم قوه‌ی مجریه برای استفاده از نیروی نظامی در زمانی که جان امریکایی‌ها در خطر است، با احتیاط عمل می‌کنند. هیچ کس نمی‌خواهد به عدم حمایت از نیروهای امریکایی متهم شود. برخی دیگر از این نگرانند که شکایت درخصوص فرآیند ورود "دولت"، به جنگ ممکن است انسجام دیپلماسی امریکا در مقابل دشمنان خطرناک خارجی را به خطر افکند. این انتقاد هم‌چنین ممکن است باعث ریسک‌های سیاسی در داخل کشور گردد، زیرا اکثر امریکایی‌ها بر موضوع محوری امنیت، متمرکز خواهند شد نه فرآیندهای قانونی. (۳۳) حتی کسانی که از انگیزه‌های تصویب قطعنامه اختیارات جنگی طرفداری می‌کنند معتقدند که این قطعنامه عملی نیست. مورخی به نام آرتور اشلسینگر^۱ این قطعنامه را به یک "دستبند اسباب بازی" تشبیه می‌کند. (۳۴)

در این حال، تجربه‌ی پس از تصویب این قطعنامه سؤال‌های مهمی راجع به این که کنگره در زمینه‌ی استفاده از نیروی مسلح چگونه باید با قوه‌ی مجریه برخورد کند، مطرح می‌نماید. همان‌گونه که جیمز لیندسی^۲ خاطر نشان ساخته است، روشن نیست که آیا رأی‌گیری درخصوص کاربرد زور، لزوماً نقش کنگره را افزایش می‌دهد یا خیر، زیرا آرادارای ماهیتی "گذرا بر حسب منافع" هستند. (۳۵) اگر کنگره به استفاده از زور رأی مخالف دهد، آنگاه احتمالاً دست قوه‌ی مجریه برای حل یک مشکل از طریق دیپلماسی آمیخته به تهدید کاربرد زور، بسته می‌شود و حتی ممکن است احتمال وقوع درگیری بیشتر شود- و آنگاه کنگره مورد سرزنش قرار گیرد. از سوی دیگر هنگامی که کنگره استفاده از زور را مجاز اعلام می‌نماید، حق کنترل را به رییس

1. Arthur Schlesinger.

2. James Lindsay.

جمهور واگذار می‌کند. در نتیجه کنگره تمایل نشان می‌دهد با تأخیر در خصوص استفاده از زور رأی دهد و توانایی خود برای تحت نفوذ داشتن قوه‌ی مجریه را از طریق دیگری حفظ کند. البته از دیدگاه قوه‌ی مجریه، جلب حمایت کنگره یک امتیاز است. بسیاری از ناظران با اشاره به نحوه‌ی عملکرد کنگره، هشدار داده‌اند که اگر رییس جمهور از کنگره بخواهد در "فرود آمدن" شریک شود آنگاه انجام مشورت‌ها و بحث‌های جدی، پیش شرط لازم برای وادار کردن کنگره به شرکت در "برخاستن از روی باند" خواهد بود. ولی رییس جمهور جانسون شروودلی^۱ به این مثال این‌گونه اشاره می‌کند: "من یک چیز را نتوانستم درک کنم. چتر نجات. من آنها را در خیزش از روی زمین همراه خود می‌دیدم ولی در وسط پرواز، بسیاری از آنها بیرون پریدند." لیندسی نتیجه‌گیری می‌کند واقعیت تلخ این است که کنگره در زمان پیروزی، منسجم و در زمان شکست، دچار تفرقه می‌گردد. موفقیت و پیروزی از آیین‌کار در سیاست‌های جنگ، بیشتر اهمیت دارد. (۳۶)

ولی در یک جامعه‌ی دموکراتیک، تلاش دو قوه‌ی حکومتی برای انجام فرآیندهای مفید سیاسی که منبع اطلاعات، حمایت و هم‌چنین گفت‌وگو در خصوص تصمیم‌های کشور برای ورود به درگیری و یا اعلان جنگ هستند، به نفع ملت و چه بسا به نفع قوه‌ی مجریه و کنگره است. این که ملت باید تصمیم بگیرد، یکی از مهم‌ترین مسایل است. پس از قضیه ویتنام، رهبران نظامی که زندگی آنها در خطر است (چه زن چه مرد) می‌خواهند بدانند که آیا از حمایت مردمی برخوردارند یا خیر. حمایت مردمی تعهدی است که از طریق یک فرآیند سیاسی قانونی ایجاد، تصفیه و تأیید می‌گردد. ذکر این نکته اهمیت دارد که کنگره تنها از طریق رأی‌گیری برای تصویب قطعنامه‌ها و قوانین عمل نمی‌کند. فرآیندهای کنگره می‌توانند زمینه را برای تصمیم‌گیری رییس جمهوری شکل دهند. استماع‌ات، سخنرانی‌ها، نقد از طریق رسانه‌ها، قطعنامه‌های غیر الزام‌آور و نامه‌ها و بیانیه‌های گروه‌های سناتورهای نمایندگان، همگی می‌توانند رییس جمهور یا عموم مردم را تحت تأثیر قرار دهند. همان‌گونه که لی‌همیلتون اشاره کرده است، محترم شمردن رییس جمهور امریکا، به ویژه از سوی افرادی که خود منصوب کرده است، باعث می‌شود که کنگره به توصیه‌ی مستقل و بی‌پرده به رییس جمهور بیشتر اهمیت دهد. (۳۷) سناتور ریچارد لوگار به این

1. Johnson Shrewdly.

نکته اشاره می‌کند که اگر اعضای کنگره با قوه‌ی مجریه موافق باشند، اغلب می‌توانند به عمق و غنای سیاسی مذاکرات رییس جمهور بيفزایند. آنها می‌توانند مانند عامه‌ی مردم در ردیف حامیان رییس جمهور قرار گیرند. (۳۸) جیمز لیندسی خاطر نشان ساخته است که عدم تمایل کنگره به استفاده از اختیارات قانونی خود برای تصمیم‌گیری درخصوص جنگ را نباید به عنوان عدم توجه کنگره نسبت به سیاست‌های رییس جمهور تلقی کرد. او اشاره می‌کند که کلیتون سیاست‌های خود در قبال هائیتی، بوسنی و سومالی را در مقابل مناظرات کنگره تغییر شکل داد تا از خطر اقدام‌های قانونی که جنبه‌ی مداخله‌آمیز بیشتری دارند مصون بماند. (۳۹)

ولی با در نظر گرفتن همه‌ی جوانب امر، در پایان یک مدت معقول بحث و جدل میان کنگره و رییس جمهور، مناسب به نظر می‌رسد که رییس جمهور از کنگره بخواهد تا از طریق رأی‌گیری اتخاذ تصمیم نماید. بهتر است از نمایندگان خواسته شود که از میان گزینه‌هایی که اغلب هیچ کدام جذبه‌ی ندارند یک یا چند مورد را برگزینند. اگر مردم تشخیص دهند که آنها نیز باید تصمیم‌گیری کنند، کیفیت انتقاد و توصیه بهبود خواهد یافت. هر چند اعضای کنگره می‌توانند همیشه تصمیم‌های خود را عوض کنند، ولی این احتمال نیز وجود دارد که آنها به قوه‌ی مجریه فرصت دهند تا مسیری را که خود برای آن تجویز کرده‌اند پی‌گیری کند و به انجام رساند.

مشارکت موفق قوه‌ی مجریه - کنگره

برای طراحی و اجرای یک سیاست خارجی موفق، قوه‌ی مجریه و کنگره‌ی امریکا باید ابزار اشتراک در نقش‌ها و مسؤولیت‌های حاکمیت را به وجود آورند. ماهیت همکاری مشترک بسته به موضوع، اقتدار قانونی مربوطه‌ی هر یک از قوای سه‌گانه و هم‌چنین نفوذ، نیازها، اعتماد و تجربه‌ی سیاسی آنها فرق می‌کند. موازنه و ارتباط متقابل میان آن دو نیز برحسب زمان، متفاوت است، زیرا فرآیندهای سیاسی در امریکا دارای ماهیت و ساختاری پویا هستند. ضریب ثابت این فرآیند معمولاً میزان خاصی از تنش سازنده میان این دو قوه‌ی اصلی حکومت است و تمهید نویسندگان قانون اساسی امریکا نیز همین بوده است. نظام قانون اساسی امریکا به نحوی تنظیم شد که قدرت دولتی را محدود و قابل بازخواست کند - حتی به منظور ایجاد ناکارآمدی - تا این که قدرت در دست یک نفر یا یک گروه، متمرکز نگردد. نتایج وجود این نظام تقریباً همیشه متضمن

سازش‌هاست و این امر باعث می‌شود که حامیان پروپاقرص، انگیزه‌ی خود را از دست بدهند و منتقدان خارجی که تمایل دارند شاهد سیاست‌هایی مبتنی بر منطق مستقیم و یک بعدی (خطی)^۱ باشند، شگفت‌زده شوند. ولی همان‌گونه که آبراهام لینکلن خاطر نشان ساخته است، "چیزهایی که کاملاً بد و یا کاملاً خوب باشند بسیار کم هستند، تقریباً هر چیزی به ویژه سیاست‌های دولت، الزاماً و جوه خوب و بد را توأمأ داراست، لذا ما باید در قضاوت‌هایمان همیشه هر دو بُعد را در نظر بگیریم". (۴۰) توسعه‌ی سیاست خارجی امریکا مانند سایر سیاست‌های آن متکی بر یک فرآیند سیاسی است. پرنفوذترین رهبران امریکایی می‌دانند چگونه نیروهای سیاسی را شکل دهند، چگونه پیرامون آنها مانور دهند و چگونه به آنها احترام بگذارند. ترکیب صحیح مهارت‌ها بسته به مقتضیات زمان فرق می‌کند.

اولاً، سیاست خارجی امریکا در دنیای امروز - مانند اکثر کشورهای دیگر - باید از رییس‌جمهور شروع شود. قطعاً، در این مقطع زمانی که نفوذ ایالات متحده به اقصی نقاط عالم تسری یافته است - هرچند که اهداف جهانی این کشور در حال حاضر نسبت به دوران جنگ سرد از تمرکز کمتری برخوردارند - تعیین جهت حرکت برای رییس‌جمهور اهمیت خاصی دارد. توانایی رییس‌جمهور برای تدوین دستور کار ملی، به منظور آموزش، توضیح و نشان دادن این که چگونه وقایع به ظاهر مختلف به هم ربط پیدا می‌کنند، منحصر به فرد است. از پایان جنگ سرد تاکنون گروه‌های نظر سنجی و تحقیقاتی مختلفی این نکته را روشن کرده‌اند که ویژگی ملت امریکا اصطلاحاً "بین‌المللی‌گرایی نرم"^۲ است. مسلماً این به معنای انزواگرایی نیست، مردم بیش از پیش درک می‌کنند که وقایع اقصی نقاط جهان زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. آنها به ویژه، توجه خود را به موضوعاتی چون مواد مخدر، مهاجرت، شرایط اقتصادی و محیط زیست معطوف می‌دارند. اما مردم امریکا در خصوص اولویت‌های بین‌المللی این کشور مطمئن نیستند. این بی‌اطلاعی و عدم اطمینان به ویژه در خصوص "رهبران افکار" که نگرش‌های عمومی را در اجتماعات سراسر امریکا شکل می‌دهند، مصداق دارد.

نیکسون هر ساله دو سخنرانی تحت عناوین "وضعیت جهانی" و "وضعیت اتحادیه‌ها"

1. Straight, linear logic.
2. Soft internationalism.

ایراد می‌کرد. رؤسای جمهوری آینده امریکا نیز باید این شیوه را احیاء کنند زیرا راهبرد بین‌المللی نیکسون در سیاست‌های دولت امریکا در تمام نقاط جهان در این دو سخنرانی تبیین می‌گردید.

موضوع مذکور وسیله‌ی عالی برای برقراری ارتباط با ملت آگاهی بود که به امور بین‌الملل علاقه‌مند بودند. قوه‌ی مجریه با شکل‌دهی به نگرش‌های عمومی - از طریق گفتار و هم‌چنین سازمان‌دهی حامیان - می‌تواند در مذاکره با کنگره به موفقیت دست یابد. نمایندگان منتخب مردم در مقابل گروه‌های مختلف رأی دهنده - فرمانداران، شهرداران، سایر مقام‌های محلی، بنگاه‌های تجاری، اتحادیه‌ها و بیشتر گروه‌های غیردولتی - پاسخگو هستند. رییس جمهور از طریق گفت‌وگو با این گروه و تحت نفوذ قرار دادن آنها، با کنگره ارتباط برقرار می‌کند. دوم، قوه‌ی مجریه باید روند تدوین کلی اهداف و راهبردهای سیاست خارجی را از طریق مشورت‌های مداوم و خاصی با کنگره تکمیل نماید. هر دولت جدیدی سوگند یاد می‌کند که در این راستا تلاش کند، ولی معمولاً این مهم تحقق نمی‌یابد. با توجه به کثرت گروه‌های مختلفی که علاقه‌مند به سیاست خارجی هستند، عنصر زمان اهمیت فراوانی پیدا می‌کند. علاوه بر این، مشورت با کنگره‌ی غیرمتمرکز نمی‌تواند منجر به جمع کردن سیاست‌ها، حول یک محور واحد و انسجام آنها گردد. اگر اختلاف فزاینده‌ی میان دیدگاه‌های قوه‌ی مجریه و کنگره وجود داشته باشد، انگیزه‌های رییس جمهور برای سازگاری با نظر کنگره از بین می‌رود. آنگاه رییس جمهور با استفاده از اختلافات درونی کنگره، دیگر مجبور نخواهد بود برای کمتر مشورت کردن با کنگره در دسر شود.

لی همیلتون برای پاسخ به نیاز به بحث‌های منظم بیشتر میان قوه‌ی مجریه و کنگره در خصوص سیاست خارجی و نیاز به ایجاد یک حس انسجام در سیاست‌ها، راه جدیدی پیشنهاد می‌کند: تأسیس یک کمیته‌ی دائمی جدید، متشکل از اعضای کنگره که به طور منظم با رییس جمهور و یا مشاوران و برای بررسی طیف کامل موضوعات سیاست خارجی، تشکیل جلسه دهد. (۴۱) این گروه می‌تواند حسب ضرورت و هنگامی که رییس جمهور با مسایل جدی در زمینه‌ی امنیت ملی - مانند توسل به زور - روبه‌رو می‌شود، نیز تشکیل جلسه دهد. این کمیته، برای مؤثر بودن عملکرد خود نیازمند نمایندگانی از هر دو حزب، شامل جناح رهبری و

کمیته‌هایی که به امور خارجه، دفاعی، اطلاعاتی [جاسوسی] و احتمالاً تخصیص بودجه می‌پردازند، است. ولی باید احتیاط کرد که این امر، کمیته‌های دایمی را از نقش‌های اصلی خود باز ندارد.

لوگار هم چنین پیشنهاد کرده است که رهبران قوه‌ی مجریه و کنگره در اتخاذ تدبیر برای استفاده از اعضای کنگره در موضوعات مهم و حساس سیاست خارجی از سایرین خلاق‌تر باشند. لوگار به نمونه‌هایی از مداخله‌ی کنگره در نظارت بر مذاکرات کنترل تسلیحات و گروه‌های ناظر انتخابات خارجی اشاره کرده است. (۴۲) در نمونه‌ی اخیر به ابتکار کنگره در طرح توسعه‌ی ناتو ارایه شد. در این زمینه ۲۸ سناتور از کمیته‌های روابط خارجی، نیروهای مسلح، اختصاص بودجه و اطلاعات در یک "گروه ناظر" مشارکت جستند. این گروه موضوع را به طور عمیق مورد مطالعه قرار داد و به موتور تبدیل شد که کار تصویب طرح را پیش برد. (۴۳)

یک قوه‌ی مجریه‌ی ماهر، حتی ممکن است بتواند از علایق و فشارهای کنگره برای افزایش توان چانه‌زنی با سایر کشورها استفاده کند. همان‌طور که لوگار تأکید می‌کند، ترتیبات همکاری میان قوه‌ی مجریه - کنگره تنها هنگامی مؤثر خواهد بود که هر دو قوه در صدد توسعه و حفظ حس مسؤولیت برآیند. متأسفانه هرچه گروه بزرگ‌تر باشد، اعتمادسازی مشکل‌تر می‌شود. با این وصف، هر دو قوه علاقه‌مند به حفظ این احساس مسؤولیت هستند درست مانند سیاستمدارانی که رأساً در این زمینه ذینفعند. وجود اختلاف‌ها حتی شدیدترین آنها، امر غیر منتظره‌یی نیست. با این وجود، سیاستمداران معتقد به دموکراسی می‌توانند احترام متقابل و اعتماد به رفتار یکدیگر را حفظ کنند و عملاً نیز همین‌طور است. این عملکرد آنها را قادر می‌سازد که به مرور زمان نسبت به موضوعات مختلف به شیوه‌های مؤثرتر اقدام کنند.

سوم، کنگره باید به نحوی اقتدار عالی‌ی خود را اعمال کند که سیاست خارجی در معرض دید و مناظره‌ی عموم قرار گیرد. این کارکردها یک "سیستم اخطار اولیه" به وجود می‌آورد. این سیستم، موضوعات جدیدی که قوه‌ی مجریه نیازمند بررسی آنهاست را شناسایی می‌کند. یکی دیگر از کارکردهای آن مشخص کردن مشکلات از طریق همکاری با دولت است. کنگره از طریق استیضاح، تحقیق و سؤال، قوه‌ی مجریه را وادار می‌کند تفکر خود را محک بزند، آن را دوباره مورد ارزیابی قرار دهد و در صورت لزوم اصلاح کند. کنگره می‌تواند رسانه‌ها و سایر

نهادهای اطلاع‌رسانی عمومی را تشویق نماید. ممکن است برخی موضوعات خاص برای کنگره بسیار محرمانه و یا حساس باشند به طوری که نتوان آنها را در صحن علنی کنگره مطرح کرد. مثلاً موضوعات تحت صلاحیت کمیته‌های اطلاعاتی. بنابراین کنگره می‌تواند در خصوص اطلاعات طبقه‌بندی شده تدابیر خاصی اتخاذ کند.

نظارت عالی‌هی کنگره مانند بسیاری دیگر از فرآیندهای سیاسی لزوماً متضمن ژست گرفتن و اتخاذ موضع است. بنابراین در آمیختن روندهای مردمی رسمی با فرآیندهای غیررسمی برای حل اختلاف‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است. کنگره هم‌چنین باید در خصوص ترازبندی میان احتمال اعمال قدرت خود برای تحقیق در مهت‌های درجه‌ی ممکن از یک سو و ابراز خواست‌های جزئی و حتی خصمانه فراوانی که قوه‌ی مجریه را از سایر وظایف خود باز داشته و نقش مخربی ایفا می‌کنند از سوی دیگر، تصمیم لازم را اتخاذ نماید. برای مثال، تقاضاهای بیش از اندازه‌ی کنگره برای گزارش‌های مختلف، بار سنگینی بر دوش اعضای قوه‌ی مجریه تحمیل می‌کند و هم‌زمان به نظر می‌رسد که کنگره فقط برای ابراز ناخشنودی و یا تردید در تصمیم‌گیری به اقدام دست زند.

چهارم، همان‌طور که قبلاً اشاره شد، کنگره در کل باید اقدام‌های اصلی در زمینه‌ی سیاست خارجی را به بحث گذارده و اجازه‌ی انجام آنها را صادر کند. بحث‌ها و آراء در زمینه‌ی جنگ ۹۱-۱۹۹۰ خلیج فارس، نفتا و توسعه‌ی ناتو - به دلیل همه‌ی تضادهایی که داشتند - درک کنگره و مردم از این موضوع‌ها که به دوران پس از جنگ سرد مربوط می‌شد، را افزایش داد. گرایش‌های آینه‌نماور صحیح بود: به نفع هر دو قوه و هم‌چنین مردم است که لزوماً کنگره تعهدات امنیتی و تصمیم به استفاده از زور را مورد بحث قرار داده و تصویب نماید. فرآیند و زمان‌بندی رأی‌گیری بسته به شرایط فرق می‌کند. موارد استثنایی ممکن است تدابیر ویژه‌ی را ایجاد کنند. اما بیشتر احتمال دارد که امریکا، مبنایی دراز مدت برای سیاست خارجی در نظر گیرد و این در صورتی است که این سیاست خارجی در تصمیم‌های دولت نماینده‌ی مردم جایگاه محکمی یافته باشد.

در مقابل، منطقی است که کنگره از قدرت قانون‌گذاری خود در مدیریت خرد سیاست خارجی به میزان اندکی استفاده کند. آیین‌های کاری و شیوه‌های کنگره با انگیزه‌ها و یا موانع

فریبنده برای جهت دهی به رفتار سایر کشورها به ویژه از نظر زمانی متناسب نیست. دیپلماسی یک کشور، اغلب از ظرافت و نکته‌بینی استفاده می‌کند تا کشور دیگری را قانع سازد که ضمن حفظ وجهه‌ی خود پیشنهادی را قبول یارد نماید؛ گروه‌هایی در درون کشور که باید مورد مخالفت قرار گیرند را تحت تأثیر قرار دهد؛ تحول مفاهیمی که تعیین می‌کنند چه احتجاجات و یا سازواری‌هایی که ممکن است باعث نیل به اهداف مورد نظر گردند را درک کند؛ و یا به شیوه‌ی مخفیانه‌تر و یا لااقل بدون جلب توجه، رفتارها را جهت‌دهی نماید. اما قانون‌گذاری به ندرت با این نوع ظرافت‌ها همراه است؛ دست اندرکاران قانون‌گذاری اغلب علنی و مستقیم عمل می‌کنند. به علاوه، لویایح بنا به مقتضای ذاتی خود تنها بعد کوچکی از نوع سیاستی که باید نسبت به یک کشور یا مسأله‌ی خاص اتخاذ شود را در بر می‌گیرند؛ اگر آنها به جای اکتفا به مدیریت عادلانه، اقدام عملی را ایجاب کنند، آنگاه توانایی قوه‌ی مجریه برای به وجود آوردن سیاستی منسجم، کم می‌شود.

پنجم، کنگره می‌تواند قابلیت‌های خود را بهبود بخشد و تعامل با قوه‌ی مجریه را ارتقا دهد. این نهاد هم‌چنین می‌تواند برخی از اعضا را به اشتغال دایم در امر سیاست خارجی تشویق کند. برای مثال رهبری کنگره باید نهادهای جمهوری خواه بین‌المللی و دموکرات ملی را تشویق کند که در فعالیت‌هایشان مشارکت و وسیع‌تری را سازمان‌دهی کنند. هر دو این نهادها بازوهای مؤثر حمیت ملی برای دموکراسی^۱ هستند. عملکرد این نهادها و هم‌چنین عملکرد حمیت ملی برای دموکراسی، به اشاعه‌ی فرهنگ و ساختارهای عملی دولت منتخب مردم در سراسر دنیا کمک کرده است و میزان مساعدت‌های عینی آنها را می‌توان از تعداد شرکت کنندگان در انتخابات دموکراتیک استنباط نمود. به علاوه، همان‌طور که کمیته‌های روابط بین‌الملل و امنیت ملی باید نیروهای قوی و فعال داشته باشند رهبری حزب و انجمن‌های حزبی نیز باید این نیروهای مستعد را برای کمیته‌های مذکور تأمین کنند. کنگره هم‌چنین می‌تواند فرآیندهایی برای این که سیاست‌های منفرد را بر مبنای دیدگاهی وسیع‌تر، بیش از پیش به یکدیگر نزدیک و یکپارچه سازد، به وجود آورد. انگیزه‌ی انجام چنین اصلاحاتی در کنگره می‌تواند به نوع گروه‌های رسمی یا غیررسمی متشکل از اعضای قوه‌ی مجریه -کنگره که در قسمت‌های قبلی به آنها اشاره شد

1. National Endowment for Democracy (NED)

بستگی داشته باشد. کاتالیزور دیگر این روند می‌تواند مراوده‌ی بیشتر کنگره با قانون‌گذاران و مقام‌های سایر کشورها باشد.

افزایش سفرهای خارجی به افزایش تجربه‌ی تطبیقی اعضای کنگره و توسعه‌ی گستره‌ی دید آنها کمک می‌کند. این مسافرت‌ها یک فایده‌ی جانبی نیز دارند: مسافرت، یکی از محدود ابزارهایی است که اعضای هر دو حزب می‌توانند به وسیله‌ی آن در مقامی یکسان با یکدیگر مراوده داشته باشند و روابط و دوستی‌هایی برقرار کنند که می‌تواند چشم‌انداز همکاری آنها را بهبود بخشد. نتیجه‌ی موافقت رهبران حزبی با رایه‌ی توجیه و محمل عقلانی مشترک به اعضای هر دو حزب که عازم سفر هستند نیز مثبت است، هر چند هیچ تضمینی وجود ندارد که همه‌ی مخالفان و موافقان (رأی دهندگان) در این خصوص به توافق برسند. این محمل عقلی باید اختصاصات هر دو حزب را در برگیرد. هم‌چنین، کنگره می‌تواند در طراحی شیوه‌هایی که بررسی منسجم و به موقع موضوعات سیاست خارجی را ایجاب می‌کنند نقش سازنده‌ی ایفا کند. البته در سال ۱۹۷۴ کنگره برای موافقت‌های تجاری، این سیستم را ابداع کرد و طی دو دهه‌ی بعدی اصلاحات کاربردی بر روی آن انجام داد. این سیستم ترتیبات مشابهی نیز برای تصمیم‌گیری درخصوص بودجه به وجود آورد. اکنون هدف برخی از لایحه‌های معوقه ایجاد فرآیند بازنگری ویژه‌ی برای ارزیابی طرح‌های تحریم اقتصادی یک جانبه است. هنگامی که اعضای کنگره اصلاحیه‌هایی را در آخرین لحظات ارسال انبوهی از لایحه‌های پرحجم - که اغلب یکی از ویژگی‌های فرآیند قانون‌گذاری است - تقدیم می‌کنند، کنگره، حداقل می‌تواند فرآیندهای استاندارد خود در بررسی لایحه‌ها در کمیته‌ها و توصیه به دولت را حفظ کند.

همان‌طور که لی همیلتون اشاره می‌کند، اگر کنگره با یک کاسه کردن موضوعات نامربوط مخالفت کند، باز هم نتیجه مثبت است، هرچند که وی اقرار می‌کند ربط دادن این موضوع‌ها به یکدیگر مورد علاقه‌ی کنگره است. (۴۴) می‌توان به عنوان دومین راه حل مناسب، اعلام نمود که برخی موضوع‌ها نیازمند بررسی موردی و یا اصلاحیه‌های بسیار نزدیک به خود، می‌باشند. تلاش‌های خود سنا برای اصلاح و یا لاقط شفافیت بخشیدن به فرآیند کنترل اشخاص منصوب شده به پست‌های دولتی حرکتی مثبت است ولی قضاوت درخصوص مؤثر بودن یا نبودن آن را باید به زمان واگذار کرد. کنگره از امتیازهایی که در مقایسه با قوه‌ی مجریه دارد برخوردار می‌باشد به

خصوص که این امتیازها به نوع آیین‌های کاری و نحوه‌ی انجام وظیفه‌ی آن مربوط می‌شوند. اما یقیناً این وضعیت تغییر می‌کند. اگر رهبران سنا و کاخ سفید قانع شوند که فرآیندهای فعلی مانع همکاری مشترک سازنده‌ی آنها با قوه‌ی مجریه برای بهینه‌سازی سیاست خارجی امریکا می‌شود و اگر قوه‌ی مجریه در صدد کاهش نگرانی‌های کنگره برآید آنگاه فرصت‌هایی برای اتخاذ رهیافت‌های جدید به وجود خواهد آمد.

در نهایت، دوستان خارجی می‌توانند بر ساختار تعامل میان قوه‌ی مجریه و کنگره در زمینه‌ی سیاست خارجی تأثیر بگذارند. برخی از کشورها در کار کردن با هر دو قوه بسیار فعال شده‌اند. ممکن است به مرور زمان، سرمایه‌گذاران و بنگاه‌های بازرگانی خارجی فعال در ایالات متحده با توصیف ابعاد کاربردی منافع متقابل مترتب بر تلفیق تجارت داخلی و بازرگانی بین‌المللی - در بخش‌هایی که اعضای کنگره نمایندگی آنها را به عهده دارند - حمایت از جهت‌گیری نمایندگان کنگره به سوی خارج از کشور را بیفزایند.

تبادلات پارلمانی و سیاسی می‌تواند در شکل دادن به نگرش و طرز رفتار کنگره نسبت به سیاست خارجی، نقش خاصی ایفا کند. مقام‌های دوست که در انتخابات برنده شده‌اند اغلب معتبرترین منابع برای تبیین دیدگاه‌های مختلف در زمینه‌ی محدودیت‌های سیاسی هستند. نمایندگانی که بر طبق اصول دموکراتیک انتخاب شده و هنر مصالحه در صحنه‌ی داخلی را آموخته‌اند بیشتر اوقات محدودیت‌های اقدام‌های یک جانبه در خارج از کشور را هنگامی که هم‌تاهای پارلمانی آنها عواقب منفی این اقدام‌ها را به طور مستقیم برمی‌شمارند، تشخیص می‌دهند. بیش از پنجاه سال است که مجلس پارلمانی ناتو، طرح گفت‌وگوی مفیدی را میان قانون‌گذاران پیاده می‌کند. به ابتکار معدودی از اعضای پارلمان اتحادیه‌ی اروپایی، شبکه‌ی سیاسی اروپا-امریکا^۱ ایجاد شد که نهادی بسیار سودمند است. این شبکه تعداد قابل توجهی از سناتورها و نمایندگان را جذب خود کرده است. اکنون که مجلس شورای ژاپن نقش مهمی در تدوین دقیق قوانین پیدا کرده است، زمان برای استفاده‌ی متقابل از تجربیات تطبیقی کارشناسان کنگره‌ی امریکا و مجلس مذکور بسیار مناسب است. با توجه به پیشرفت‌های فوق‌العاده‌ی فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات شاید این امکان وجود داشته باشد که بتوان شیوه‌های جدیدی

1. Transatlantic Policy Network.

برای تعامل میان نمایندگان منتخب کشورهای مختلف که بسیاری از آنها با مشکلات مشابهی دست و پنجه نرم می‌کنند، ایجاد کرد.

نتیجه‌گیری

برخی از ناظران نگران نقش کنگره در تنظیم سیاست خارجی امریکا هستند و حتی کنگره را سرزنش می‌کنند. آنها که تصور می‌کنند در گذشته کنگره، قوه‌ی مجریه را در زمینه‌ی سیاست خارجی بر خود مقدم می‌دانست و اکنون از سرسختی کنگره ناخشنودند. همان‌طور که اشاره شد، واقعیت تاریخی این قضیه بسیار پیچیده‌تر است. در هر صورت، واقعیت امروز آن است که کنگره و قوه‌ی مجریه برای هدایت سیاست خارجی امریکا در زمانی جدید و بسیار متفاوت نیازمند همکاری مشترک - و نقش سازنده‌ی آن هستند. مهم‌ترین و سنگین‌ترین بارِ وظیفه‌ی شکل‌دهی، فعال نمودن و حفظ این همکاری مشترک بر دوش رییس‌جمهور و قوه‌ی مجریه است. دستاورد این وظیفه، وفاق همراه با خودپنداری نیست، بلکه یک راهبرد جهانی پایدار و مؤثر است.

کنگره نیز در این زمینه مسؤولیت دارد. با توجه به ماهیت غیرمتمرکز کنگره، بسیاری از اعضاء نسبت به چالش میان دو قوه بی‌تفاوت می‌شوند و برخی در مقابل آن مقاومت می‌کنند. ولی برخی از رهبران و بعضی از افراد می‌توانند گام‌های مهمی - هم در راه ایجاد فرآیندهای جدید برای حمایت از این همکاری مشترک و هم برای تنظیم سیاست‌های بهتر - بردارند. نکته‌ی پایانی این که باید کنگره و قوه‌ی مجریه هر دو از طریق فرآیندهای سیاسی دموکراتیک، بامحدودیت‌های تاکتیکی خود و در عین حال با توان دایمی خود فعالیت کنند. نسل کنونی رهبران سیاسی با بینش و تحصیلات، مشورت و اعتماد، سازش‌ها و فرآیندهای سازنده و تمایل به مناظره و در نهایت تصمیم‌گیری می‌توانند در جهت خدمت به منافع ملی و تلاش برای برآورده ساختن آمال ملی، به شیوه‌ی مؤثر در اختیارات دولتی شریک شوند. ناظرانی که از این فرآیند راضی نیستند، نمی‌توانند آن را تغییر دهند. اما دوستانی که در خارج از کشور به شکل فزاینده‌ی می‌کوشند تا این سیستم پویا را درک کنند، حتی می‌توانند به تکامل آن کمک نمایند.

کتاب‌شناسی

۱. اپل: "کلیتتون از سیاست خارجی اش بر خود می‌بالد و همه جا برو بالا می‌اندازد"،
New York Times, 18 December 1997, p. 1,
که در منبع زیر نقل شده است:
- Dov S. Zakheim, Congress and National Security in the Post-Cold War Era, (Washington DC: The Nixon Center, October 1998), p.1.
۲. گراهام آلیسون (Graham Allison) و پیتر زانتون (Peter Szanton) در سال ۱۹۷۶ نوشتند: "درگیر شدن کنگره نشانگر بزرگ‌ترین اختلاف میان سیاست‌گذاران خارجی آمریکا در واپسین سال‌های قرن گذشته و سیاست‌گذاران خارجی آمریکا در چند دهه بعد از آن است"،
Alliss & Szanton, Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection (New York: Basic Books, 1976), p. 99.
3. James Reston, "Is Anybody in Charge?" International Herald Tribune, 15-16 April 1978,
مندرج در:
- Richard Haass, Congressional Power: Implications for American Security Policy, Adelphi Paper 153 (London: IISS, 1979), p. 1.
4. Haass, Congressional Power, p. 5.
5. Ibid., p. 1.
6. James Schlesinger, "Fragmentation and Hubris: A Shaky Basis for American Leadership," The National Interest, no. 49, Fall 1997, p. 6.
7. James Chace, Acheson (New York: Simon & Schuster, 1998), pp. 440-441.
8. Henry A. Kissinger, "Between the Old Left and the New Right," Foreign Affairs, vol. no.3, May/June, 1999, p. 115.

۹. سناتور ریچارد جی. لوگار (Richard G. Lugar) در این زمینه نوشته است: «سیاست خارجی امریکا وقتی به درستی مؤثر است که روابط [میان رییس جمهور و رهبران سیاست خارجی کنگره] به شکل متقابل تحکیم گردد».

Lugar, Letters to the Next President (New York: Simon & Schuster, 1998), p. 59.

۱۰. هنگامی که وقت زمینه‌سازی برای تصویب قانون اساسی فرارسید نویسندگان *The Federalist Papers* بر نیاز به برخورداری از یک دولت-ملت قوی به منظور این که امریکای نوپا را قادر سازد راه خود را در جهان بیابد، تأکید کرد؛ حدود یک سوم اثر وی به موضوعات مربوط به روابط خارجی می‌پردازد.

11. The Federalist Papers, no. 47 (New York: The New American Library 1961).

12. James M. Lindsay, "Congress and the Use of Force in the Post- Cold War Era,"

در:

The United States and the Use of Force in the Post Cold War Era (Washington DC: The Aspen Institute, 1995), p. 73.

13. Louis Fisher, Presidential War Power (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1995), pp. 4-8.

14. The Federalist Papers, no. 69 (New York: The New American Library, 1961).

15. Walfer Bagehot, The English Constitution [1867], (London: Fontanan, 1962), p. 219;

که در منبع زیر نقل شده است:

Congressional Power, p.2.

16. James Bryce, The American Commonwealth [1888] (Indianapolis, IN: Liberty Fund, 1995), vol. 1, p, 203.

17. Alexis de Tocqueville, Democracy in America [1835/39] (New York: Random House, Vintage Books, 1945), pp. 130-31, 248.

18. Edwin Corwin, The President: Office and Powers (New York: New York University Press, 1940), p. 200,

که در منبع زیر نقل شده است:

Richard Haass, Congressional Power, p. 4.

19. Lee H. Hamilton, "Remarks before the Trilateral Commission", 13 March 1999, p. 2. (www.trilateral.org/annmtgs/trialog/trlgtxts/t53/ham.htm).

۲۰. برای استفاده از مباحث پیرامون تأثیرات وارد بر "دموکراتیزه کردن و تمرکززدایی در کنگره" منابع زیر را ببینید:

Zakheim, Congress and National Security, pp. 2-5; I.M. Destler, American Trade Politics, 3rd edn (Washington DC: Institute for International Economics and the Twentieth-Century Fund, 1995), pp. 65-71;

و:

Haass: Congressional Power, pp. 7-10.

21. Hamilton, "Remarks before the Trilateral Commission", pp. 2-3.

۲۲. برای مثال منبع زیر را ببینید:

Haass, Congressional Power, p.8.

23. Zakheim, Congress and National Security, p. vii.

۲۴. بحث تاریخی در این قسمت از منبع زیر گرفته شده است:

Destler, American Trade Politics,

به ویژه فصل‌های ۲ و ۴.

۲۵. برای مثال منبع زیر را ببینید:

Lindsay, "Congress and the Use of Force in the Post-Cold War Era", p. 73.

26. Ibid, p. 105, no. 10,

در این منبع محورهای مختلفی نقل شده‌اند؛ همچنین منبع زیر را ببینید:

Louis Fischer, Presidential War Power (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1995), p. 188.

27. Haass, Congressional Power, p. 20.

28. James L. Sundquist, The Decline and Resurgence of Congress (Washington DC: Brookings Institution, 1981), p. 116.

که در منبع زیر نقل شده است:

Lindsay, "Congress and the Use of Force in the Post-Cold War Era", p. 76.

29. Dean Acheson, Present at the Creation: My Years in the State Department

(New York: Norton, 1987), pp. 413-14,

که در منبع زیر نقل شده است:

James M. Lindsay, "Congress and the Use of Force in the Post-Cold War Era", p. 75.

30. Lindsay, "Congress and the Use of Force in the Post-Cold War Era", p. 75.

31. Fischer, Presidential War Power, pp. 104-11.

32. Stanley Karnow, Vietnam: A History, revised edn (New York: Penguin Books, 1997), p. 213.

33. Lindsay, "Congress and the Use of Force in the Post-Cold War Era", pp. 88-93.

34. Arthur M. Schlesinger, Jr., The Imperial Presidency (Boston, MA: Houghton M., 1989). p.

433,

که در منبع زیر نقل شده است:

Lindsay, "Congress and the Use of Force in the Post-Cold War Era," p. 89.

35. Lindsay, "Congress and the Use of Force in the Post-Cold Era", pp. 84-86.

36. Ibid., p. 88.

37. Hamilton, "Remarks before the Trilateral Commission", p. 7.

38. Lugar, Letters to the Next President, pap. 44,48-49.

39. Lindsay, Congress and the Use of Force in the Post-Cold War Era", pp. 82-83.

40. John F. Kennedy, Profiles in Courage (New York: Harper & Row, 1964), p. 263.

41. Hamilton, "Remarks before the Trilateral Commission", p. 5.

42. Lugar, Letters to the Next President, p. 54.

43. Zakheim, Congress and National Security, p. 27.

44. Hamilton, "Remarks before the Trilateral Commission", p. 3.

۴۵. سخنگوی سابق کاخ سفید، نیوت گینگریج (Newt Gingrich) قصد داشت از طریق شبکه اینترنت این مبادله

اطلاعات را سازمان‌دهی کند.