

سیاست خارجی آمریکا از دیدگاه مورگاتنا

قسمت چهارم

رهبری و اجرای سیاست

خارجی آمریکا

خصوصیت سیاست خارجی در کشورهای دموکراتیک فقط این نیست که همیشه سیاست مزبور صحیح و منطقی باشد ، بلکه از خصوصیات و ویژه گیهای سیاست خارجی در دموکراسی اینست که باید عوامل سیاسی داخلی را ، یا بعلمت پیش بینی قانون اساسی و یا به جهت مقتضیات سیاست داخلی ، نیز جلب نمود . جلب حمایت عوامل داخلی یکی از شرایط اجراء سیاست خارجی در دموکراسی است .

این ممکن است مبالغه آمیز باشد که قبول کنیم ۹۰ درصد سیاست خارجی آمریکا از سیاست داخلی متأثر بوده و از آن شکل میگیرد ، چنانکه بعضی از ناظران مهم و بزرگ چنین ادعا کرده اند ، ولی این کاملاً " درست است که بگوئیم قوه مجریه بدون جلب حمایت جدی عوامل سیاسی داخلی نمیتواند سیاست خارجی خود را بطور موثری اجراء نماید و دنبال کند .

البته کسب حمایت عوامل داخلی امر بسیار دشواری است . زیرا ناگزیر بین شرائط یک سیاست منطقی و خوب خارجی و مرحجات افکار عمومی تفاوت و اختلاف وجود دارد .

تاکویل - Tocqueville فرانسوی راجع به دموکراسی آمریکا با توجه به

سیاست خارجی چنین نوشت :

سیاست خارجی بندرت منطبق با خصوصیات و ویژه گیهایی است که سیستم دموکراسی دارا است . بالعکس ، سیاست خارجی خواستار اعمال تقریباً " تمام آن چیزهایی است که در دموکراسی ناپسند است .

دموکراسی فقط با اشکالات زیادی میتواند یک اقدام بزرگ را بطور تفصیل تحت نظم درآورد و یک طرح تصویب شده را حفظ نموده و سپس آنرا بدون اشکالات زیاد اجرا نماید .

دموکراسی قادر نیست برنامه‌های سیاست خارجی خود را در خفا نگهدارد و یا با صبر و حوصله منتظر نتایج آن باشد .

تاریخ سیاست خارجی کشورهای دموکرات گواه صادقی است بر آنچه که این دانشمند فرانسوی درباره سیاست خارجی سیستمهای دموکراتیک گفته است .

شرائطی که در آن یک سیاست خارجی بطور موفقیت آمیز ممکن است تعقیب گردد معمولاً با شرایطی که در آن حمایت افکار عمومی ممکن است جلب گردد هم‌آهنگ و یکی نیست. بنابراین، در صورتیکه بین یک سیاست خارجی صحیح و منطقی و افکار عمومی اختلاف بوجود آید آنان که مسئول سیاست خارجی هستند با یک تراژدی مهم روبرو هستند: یا باید از سیاست خارجی منطقی در مقابل افکار عمومی دست بکشند و یا باید با وسائل مختلفی حمایت افکار عمومی را جلب نمایند و آن در صورتی است که ماهیت و حقیقت سیاست خارجی آنطور که هست از افکار عامه بدور نگاهداشته شود .

در دموکراسی‌های پارلمانی، نظیر انگلستان، با توجه به سیستم دو حزبی آن، اشکال در هدایت و شکل دهی به سیاست خارجی کم‌تر است، زیرا کابینه مکانیسمی است که بوسیله آن سیاست خارجی هدایت و اجرا میگردد. کابینه در چنین سیستمی از اکثریت آراء پارلمانی که از طرف مردم انتخاب شده اند برخوردار است. بنابراین، دولت در چنین سیستمی تنها مسئول طرح و اجرا سیاست خارجی است و دولت بنام مردم میتواند سیاست خارجی خود را تقریباً "بلامانع اجرا" نماید .

پیچیدگی و اشکال در سیاست خارجی آمریکا

در دموکراسی‌هایی نظیر آمریکا ضعفها: یادی در تصمیم‌گیری و اجرا سیاست خارجی وجود دارد. این ضعفها و نواقص نتیجه سیستم دموکراسی است که ناشی از قانون اساسی می‌باشد و رویه سیاسی نیز، که سیستم سیاسی آمریکا آنرا تأیید نموده، این امر را تقویت، تأکید و تشدید مینماید .

رهبری و اجرای سیاست خارجی آمریکا تحت تاثیر چهار خصوصیت قانون اساسی این

کشور قرار گرفته است که این خصوصیات موجب ضعف و اشکال در رهبری، تصمیم گیری و اجرای سیاست خارجی شده‌اند:

- ۱- عدم تعیین و تصریح وظائف ارکان مختلف حکومت بطور دقیق .
- ۲- تفکیک قوا که به قوه مقننه و مجریه اجازه میدهد اولاً "هریک بدون توجه به قوه دیگر، در حکومت باقی باشند و ثانیاً هریک سیاست‌هایی را بدون توجه به قوه دیگر تعقیب نمایند .
- ۳- سیستم نظارت و توازنی که در قانون اساسی آمریکا پیش بینی شده محدودیت‌هایی را برای هریک از قوای ثلاثه بوجود آورده است و موجب می‌گردد که قوه‌ای از حکومت، قوه و شعبه دیگر را از سیاستی که در پیش گرفته بازدارد .
- ۴- اصل دیگر این‌که در بعضی شرایط و موارد هیچ یک از دو قوه اجرائی و مقننه نمیتواند سیاستی را به تنهایی تعقیب نماید، بلکه باید سیاست‌هایی را با همکاری و اقدام مشترک انجام دهند. معلوم است که حصول این همکاری و اقدام مشترک، به عللی، همیشه ممکن نیست .

لازم به تذکر و توضیح است که در هیچ جای قانون اساسی آمریکا تصریح نگردیده که چه کسی مسئول نهائی و بالاترین مرجع در تصمیم گیری درباره سیاست خارجی می‌باشد. در قانون اساسی بعضی وظائف به رئیس جمهوری محول گردیده است. مثلاً "رئیس جمهور فقط میتواند نمایندگان و سفراء خارجی را بپذیرد. ولی اعلان جنگ و تنظیم و برقراری روابط تجاری و اقتصادی فقط با کنگره است. وظائف دیگری نظیر انعقاد قراردادها را رئیس جمهور با همکاری با سنای آمریکا انجام میدهد. سنا همچنین باید انتصاب اعضاء عالی رتبه و سفرا را تأیید کند. بجز در این موارد، که وظائف در مسائل خارجی در قانون اساسی تصریح گردیده است، قدرت در قسمت‌های دیگر در قانون اساسی بین رئیس جمهور و کنگره تقسیم و توزیع شده است و عبارات قانون اساسی عام می‌باشند. مثلاً "رئیس جمهور فرمانده کل قوا است. کنگره می‌بایست مسائل مربوط به بودجه را تصویب کند. هر یک از این اختیارات به نحوی به سیاست خارجی مربوط می‌گردد .

بنابراین آنچه گذشت به قاطعیت نمی‌توان گفت مسئولیت سیاست خارجی با رئیس جمهور است یا کنگره. این مسئله باید بیشتر از طریق رویه سیاسی یا تئوری دانان قانون اساسی معلوم گردد. جفرسون معتقد بود که ایجاد رابطه و معامله با سایر کشورها امریست اجرائی. بنابراین، رئیس جمهور دارای مسئولیت نهائی در مسائل و امور خارجی است. در این باره مورگانتا چنین می‌گوید:

Jefferson's dictum that "the transaction of business with foreign nations is executive altogether", has claimed that ultimate authority for the President.

از طرف دیگر ، عده زیادی معتقدند که حداقل سنای آمریکا ، نه‌کنگره ، قدرت و مسئولیت مساوی با رئیس‌جمهوری را در طرح ریزی و اداره سیاست خارجی دارد . بهر حال ، این مسئله یک موضوع خاتمه نیافته است چه آنکه قانون اساسی قسمتی از قدرت را در مسائل خارجی به رئیس‌جمهور و قسمت دیگری را به سنا و امور دیگر را به کنگره واگذار کرده است . ولی در آنجا که سکوت نموده معلوم نیست چه کسی مسئولیت را دارا می‌باشد ؟ بخاطر ابهامی که در قانون اساسی آمریکا وجود دارد معمولاً " بین کنگره و رئیس‌جمهور در اجراء برنامه‌های سیاست خارجی اختلاف بوجود می‌آید .

پرفسور کوروین - **CORWIN** میگوید عدم صراحت قانون اساسی برای تعیین حاکم نهائی در امور مربوط به سیاست خارجی خود دعوتی است برای منازعه به جهت بدست آوردن این امتیاز .

مورگانتا میگوید همانطور که جنگ داخلی آمریکا در سالهای ۱۸۶۰ مسئله حاکمیت فدرال و ایالات راحل کرد ، بحرانها و زمانهای خاصی پیش می‌آید که ممکن است مسئله مسئولیت نهائی در سیاست خارجی آمریکا را حل نماید و یا در چنین مواقعی رئیس‌جمهور و یا کنگره حاکمیت خود را در سیاست خارجی تثبیت می‌نمایند- در این موارد هر یک از طرفین سعی دارد سلاحي را که قانون اساسی ، برای مقابله با طرف مقابل ، در اختیار وی قرار داده استفاده کند و یا قدرتهائی را که در پناه قانون اساسی بدست آورده‌اند مورد استفاده قرار دهند .

مشکلات رئیس‌جمهور در اجراء سیاست خارجی آمریکا

با توجه به نقش کنگره

رئیس‌جمهور بندرت مطمئن است که کنگره از سیاست خارجی او دفاع خواهد کرد بخصوص اگر رئیس‌جمهور و حزب او در کنگره اکثریت نداشته باشند . بفرض اینکه اکثریت کنگره از حزبی باشد که رئیس‌جمهور عضو آن است باز هم حمایت کنگره را بطور قطعی نمیتوان پیش‌بینی کرد ، زیرا همیشه اقلیتی از خود حزب اکثریت ، بعلت خاصی ، مثلاً "حسابهای ایالتی و غیره ممکن است با اکثریت مخالفت کند و برنامه رئیس‌جمهور را در سیاست خارجی

با اشکال روبرو نمایند .

بهرحال ، رئیس جمهور همیشه در اجراء سیاست خارجی با مخاطراتی از طرف کنگره آمریکا روبرو بوده و میباشد . مخاطرات مزبور ناشی از اینست که کنگره میتواند از طریق قطعنامه ، قوه قانون گذاری خود و یا با استفاده از قدرت تصویب بودجه ، اختیارات رئیس جمهور را در طرح ریزی و اجراء سیاست خارجی محدود نموده و به خطر اندازد .

طبق بند ۲ از ماده ۲ قانون اساسی آمریکا قرارداد هائی بایست به تصویب سنا برسد . همچنین سنا باید انتصاب سفرا و تمام اعضاء عالیرتبه را تأیید نماید . این قدرت سنا بجای اینکه یک سلاح فعال در سیاست خارجی باشد یک وسیله تهدید و بازدارندگی در سیاست خارجی آمریکاست . سنا گاهی از این قدرت قانونی خیرش استفاده کرده و از انتصاب اشخاصی در پست سفارت یا مقامات بالای وزارت خارجه جلوگیری بعمل آورده است .

قدرت قانون گذاری کنگره از دو طریق میتواند مانعی در راه اجراء سیاست خارجی باشد :

- ۱- هرگاه اجراء یک سیاست خارجی احتیاج به تصویب کنگره داشته باشد . کنگره میتواند آنرا تغییر داده ، بی اهمیت گردانیده یا نفی کند .
- ۲- کنگره میتواند ادبانتکار عمل را در دست بگیرد و با وضع قوانینی نظیر قوانین مهاجرت یا بیطرفی ، که در سالهای ۱۹۳۰ به تصویب کنگره رسید ، قدرت رئیس جمهور را در مسائل و امور خارجی محدود نماید .

چون تصویب بودجه مربوط به امور داخلی و خارجی میباشد به تصویب کنگره برسد ، این اختیار قانونی ممکن است از دو طریق عامل و نفوذی در سیاست خارجی باشد و در ضمن وسیله ای گردد برای مقابله تهدیدی که از جانب قدرت رئیس جمهور بعمل می آید و همچنین عاملی برای محدود کردن قدرت رئیس جمهور .

کنگره میتواند پولی را که برای اجراء سیاست خارجی لازم است بطور کلی یا قسمتی از آنرا رد کند . بنابراین برنامه سیاست خارجی بطور کلی از هم پاشیده خواهد شد . چنانکه میدانیم کنگره معمولاً " بودجه مربوط به وزارت خارجه ، اطلاعات ، و کمکهای خارجی را تغییر می دهد . این خود دلیل روشنی است بر قدرت و نفوذ کنگره در مسائل سیاست خارجی . مثلاً " کنگره طی الحاقیه Cooper-Church در دسامبر ۱۹۷۰ رئیس جمهور را از اقدام به هر گونه کمک جهت سربازان نیروی زمینی و مشاورین نظامی در کامبوج منع کرد .

احتیاج رئیس جمهور به بودجه و الزام تصویب آن از جانب کنگره یکی از عوامل مهمی

است که همیشه میتواند رفتار خارجی رئیس جمهور را تحت کنترل درآورد و او را تهدید نماید .

راه دیگری که میتواند از طریق دارا بودن قدرت تصویب بودجه برسیاست خارجی و قدرت رئیس جمهور تاثیر بگذارد اینستکه کنگره میتواند با یک ماده الحاقیه ای Rider بر لایحه بودجه ، نحوه و یا مقاصد و مواردی را برای صرف بودجه تعیین نماید که در لایحه پیشنهادی رئیس جمهور پیش بینی نشده بود . در این صورت رئیس جمهور یا باید لایحه پیشنهادی را بطور کلی رد کند و یا بطور کامل بپذیرد . در سال ۱۹۴۸ ، به هنگام طرح کمک به کشورهای اروپائی ، کنگره الحاقیه ای به لایحه مزبور اضافه کرد که بموجب آن رئیس جمهور می بایست به چین کمک کند . رئیس جمهور وقت این لایحه را قبول کرد زیرا میخواست کمک به اروپا را حتما " اجراء نماید .

از طریق قطعنامهها ، کنگره بوسیله هر دو مجلس و یا هر یک از آنها نیز میتواند بر سیاست خارجی و قدرت رئیس جمهوری تاثیر بگذارد . کنگره از طریق یک قطعنامه موضع گیری و نظر خود را درباره موضوع خاصی از سیاست خارجی اعلام کند . این قطعنامه گرچه برای رئیس جمهوری الزام آور نیست لکن براین امر دلالت دارد که کنگره بهنگام تصویب لایحه بودجه و یا وضع قوانین به مرحجات خود عمل خواهد کرد .

در ۱۱ ژوئن سال ۱۹۴۸ ، قطعنامه واندنبرگ - Van Denberg که مربوط به انعقاد قراردادهای نظامی برای دفاع متقابل بود ، تاثیر بسزائی در تصویب آینده نهاتو در سناداشت . قطعنامه " خلیج تونکین " ل در هفتم اوت سال ۱۹۶۴ ، در اقدامات نظامی که بوسیله پرزیدنت جانسون در ویتنام بعمل آمد تاثیر داشته است .

گفته شد که فقط سنا است که باید قراردادهای بین المللی را تصویب نماید . برای تصویب قراردادها رای دوسوم اعضاء سنا احتیاج است . این بدین معنی است که یک سوم اعضاء سنا به اضافه یک نفر همیشه میتواند ، سیاست خارجی رئیس جمهوری را وتو و متوقف کند . این قدرت و تویک عامل بازدارنده و ترساننده برای رئیس جمهور است ، زیرا با توجه به سیستم دو حزبی ، (وجود اقلیت (یک سوم به اضافه یک) در سنا عامل و نقش تعیین کننده ای را در سیاست خارجی ایفا خواهد کرد .

درباره اهمیت تصویب قراردادها از طرف سنا و اشکالاتی که ممکن است رئیس جمهور با آن مواجه گردد .

هی - Hay وزیر امور خارجه وقت آمریکا چنین گفت :

قراردادهائیکه به سنای آمریکا عرضه میشود مثل تویی است که به میدان فوتبال وارد میشود. هیچکس نمیدانده که ضربه نهائی کی به توپ وارد خواهد آمد ولی یک چیز مسلم است و آن اینکه این توپ سالم و زنده از میدان خارج نخواهد شد .

قدرت عام و وسیع کنگره ، به طریقی که ذکر گردید ، درسیاست خارجی با قدرت عام و وسیع ریاست جمهوری ، که قانون اساسی آنرا رئیس قوه اجرائی و فرمانده کل قوا میداند ، درمقابل هم قرار گرفته است . ولی چنانکه دادگاه عالی آمریکا گفته است قدرت رئیس جمهوری آمریکا در سیاست خارجی حساس ، تام و اجرائی است . رئیس جمهور آمریکا ، بهرحال ، به جز در موارد سه گانه اعلان جنگ ، تصویب بودجه و تصویب قراردادها در سیاست خارجی، دست بالا و قدرت برتر را دارا می باشد . لوئیس جمهور بدون مراجعت به ارکائی از حکومت میتواند سیاست کلی خارجی را اعلام کند . مثل دکترین مونرو ، دکترین ترومن و اعلام سیاست انزواگرائی و غیره که بوسیله روساء جمهوری وقت برای تعیین خط مشی سیاست کلی اعلام گردیده بود و دولت و ملت آمریکا بعدها بدان عمل کردند . رئیس جمهور میتواند حکومتی را به رسمیت بشناسد یا رد کند کما اینکه روساء لجمهوری بی دربی تا حدود سال ۱۹۳۴ شوروی را به رسمیت نشناختند ولی روزولت آنرا به رسمیت شناخت . رئیس جمهور میتواند قولهای به دولتهای دیگر بدهد و یا تعهداتی را بطور غیر رسمی قبول کند . لوئیس جمهور میتواند قوای نظامی آمریکا را بهر جای دنیا بفرستد و در مخاصمات شرکت دهد تا آنجائیکه این مخاصمات وضع رسمی جنگی را ، از نظر حقوقی ، بخود نگیرد .

برتری رئیس جمهور بر کنگره از این طریق نیز ممکن است که رئیس جمهور میتواند بجای قراردادهای معمولی به قراردادهای اجرائی متوسل گردد . "قراردادهای اجرائی" احتیاج به تصویب کنگره ندارد . زدر بیست و چند سال اخیر رئیس جمهور آمریکا در حدود دوهزار قرارداد اجرائی منعقد کرده است . بعنوان مثال از پروتکل باکسر - Boxer سال ۱۹۰۱ منشور اتلانتيک و موافقتنامه معروف "ناوشکن و پایگاهها" Destroyer and Barces میتوان نام برد .

آنچه تاکنون گفته شد در باره رابطه بین رئیس جمهور و کنگره و اختلاف و ناسازگاری آنها با یکدیگر بود و روشن شد که چگونه کنگره میتواند در سیاست خارجی شرکت نماید و رئیس جمهور را از اقدامات و تصمیمات سیاست خارجی باز دارد و یا مانعی در سر راهش

ایجاد نماید . همچنین گفته شد که هنوز از نظر قانون اساسی آمریکا معلوم نگردیده است که حرف نهائی و تصمیم قاطع در سیاست خارجی با چه مرجع و کسی است .

لکن باید متذکر گردید که بخصوص پس از جنگ جهانی دوم به جهت اینکه اغلب اقدامات سیاست خارجی مستلزم گرفتن بودجه از کنگره بوده است ، روساء جمهوری می نمایند که همکاری نزدیکی با کنگره داشته و رابطه خوبی با اعضا آن برقرار نمایند . روساء جمهوری معمولاً سعی میکنند که سران دو حزب را بخصوص آنها را که وارد به مسائل خارجی هستند - ، قبلاً از جریان آگاه ساخته و موافقت آنها را جلب نمایند . امروزه تقریباً این مسئله یک امر عادی است که هر دو حزب سیاست خارجی رئیس جمهور را حمایت کنند . زیرا این یک نظر مقبول است که سیاست خارجی مربوط به نسل حاضر و نسلهای آینده کشور و گاه مربوط به سرنوشت ملتهای مختلف است و نباید آنرا با مسائل حزبی و داخلی مربوط کرد . برای همین جهت است که حزب اقلیت کمتر سیاست خارجی را بعنوان یک حزب اقلیت ، چون حزب مخالف است ، رد می کند و معمولاً " سیاست خارجی رئیس جمهور آمریکا بعنوان اینکه این سیاست ، سیاست خارجی ملت آمریکا است ، از طرف کنگره ، یا پذیرفته میشود زیرا کنگره فکر می کند سیاست خارجی مزبور سیاست منطقی و صحیحی است و با رد میشود زیرا کنگره فکر می کند که سیاست خارجی نادرستی است . بعبارت دیگر ، قبول یا رد یک سیاست خارجی خاص توسط کنگره بدان علت نیست که سیاست مزبور از جانب حزب اکثریت یا مخالف ارائه شده است .

قبل از جنگ جهانی دوم وضع اینگونه نبوده است . ویلسون در سیاست خارجی خود شکست خورد چون حزب مخالف به جهت ملاحظات حزبی با او موافق نبود .

سازمانهای اجرائی و هدایت سیاست خارجی آمریکا

تاکنون بحث در این بوده است که چون رئیس جمهور در اجراء سیاست خارجی با کنگره مسئولیت مشترک دارد کنگره ممکن است در سر راه اجراء سیاست خارجی رئیس جمهور اشکالات و موانعی ایجاد نماید (در صفحات قبل طرق ایجاد چنین موانعی را ذکر کردیم). فرض بر اینست که چون رئیس جمهور رئیس قوه اجرائیه است، بنابراین باید نوعی وحدت نظر و عمل در تمام ارکان قوه اجرائیه وجود داشته باشد. این موضوع از نظر تئوری چنین است، لکن عملاً دیده شده است که رئیس جمهور حتی در اجراء سیاست خارجی خود با وزارت خارجه نیز، که طبق قانون اساسی مجری دستورات رئیس جمهور است، با اشکالاتی ممکن است روبرو گردد همچنانکه ارتش که رئیس جمهور طبق قانون اساسی فرمانده کل قوا است، نیز ممکن است از اجراء دستورات رئیس جمهور آنطور که مطلوب است پیروی نکند. علت این ناهماهنگی و اختلاف در ارکان اجرائی ناشی از دو عامل زیر است:

- ۱ - فقدان کابینه‌ای که سیاستهای دولت و دپارتمانهای مختلف را با سیاست خارجی همگون و یکسان سازد.
- ۲ - ناتوانی رئیس جمهور در اینکه اختلافات بین دپارتمانهای مختلف را حل و فصل نماید.

کنگرمعمولاً از این اختلافات استفاده کرده و اقدامات لازم را علیه رئیس جمهور بعمل می‌آورد. به علل مزبور است که روساء جمهور طرح ریزی و اجراء مسائل و سیاستهای خارجی مهم را به کمیته‌ها و سازمانهای خاصی، که تاسیس نموده و وابسته به کاخ سفید میباشند، احاله مینماید تا با کمترین اشکال مواجه گردند. بهترین نمونه در این مورد

پرزیدنت روزولت بود که اجراء سیاست خارجی را به نمایندگان مخصوصی محول کرده بود و گاهی سیاست‌هایی را تعقیب میکرد که حتی وزارت خارجه از آنها اطلاع نداشت. نظیر موافقت به تقسیم کشورهای بالکان به دو ناحیه " منطقه نفوذ" بین انگلستان و شوروی در ژوئن سال ۱۹۴۴، که روزولت آنرا تأیید و تصویب کرده بود ولی چون وزارت خارجه از آن بی اطلاع بود قریب سه هفته با موافقتنامه روس - انگلیس مخالفت علنی میکرد، در حالیکه روزولت قبلاً " با آن موافقت کرده بود.

گاهی هم وزارت خارجه در سیاست خاصی عقیده خود را ممکن است به رئیس‌جمهور

مقبولاند. بهر حال، طبق تشخیص کمیسیون هور - The Hoover Commission در حدود چهل و پنج سازمان اجرائی، بغیر از وزارت خارجه، در آمریکا بنحوی در مسائل خارجی دخالت دارند که معمولاً در طرز تفکر و اجراء سیاست خارجی با هم اختلاف دارند. از مهمترین سازمانهای اجرائی که ارتباط با سیاست خارجی دارد وزارت دفاع است.

موضوع دیگری که باید در نظر داشت نقش شورای امنیت ملی National Security Council در سیاست خارجی است. این شورا از نظر قانونی مرکب است از رئیس‌جمهور، معاون او، وزیر خارجه، وزیر دفاع و همچنین " مدیر اداره بسیج داخلی و دفاع".

وظیفه و هدف اصلی این شورا توصیه و راهنمایی به رئیس‌جمهور در مسائل مربوط به امنیت ملی است.

این فقط سازمانهای اجرائی در داخل آمریکا نیستند که ممکن است با سیاست خارجی رئیس‌جمهور اختلاف نظر پیدا کنند. سفراء و ژنرالهای ارتش در خارج نیز ممکن است با سیاست خارجی رئیس‌جمهور در محل ماموریت خود مخالفت ورزند - Dodd در برلین، کندی (پدر کندی رئیس‌جمهور فقید) در لندن در سالهای ۱۹۳۰ و هیز Hayes در مادرید بین دو جنگ و همچنین ژنرال کلن در آلمان و مک آرتور در ژاپن بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم را میتوان بعنوان نمونه در این مورد ذکر نمود.

نقش افکار عمومی در سیاست آمریکا

یکی از عوامل موثر در اجراء سیاست خارجی افکار عمومی است. قانون اساسی آمریکا افکار عمومی را داور سیاست‌های آمریکا قرار داده است. چه آنکه، طبق قانون اساسی مردم می‌باید هر چهار سال یکبار رئیس‌جمهور، و هر دو سال

اعضاء مجلس و یک سوم سنا را انتخاب کنند . بنابراین ، مردم آمریکا غالبا " در مقام انتخاب اعضاء عالیرتبه خود هستند و از این طریق میتوانند نسبت به سیاستهای آنها اظهار نظر کنند. مردم آمریکا تقریبا " همیشه در موقعیت مبارزات قبل از انتخاب و بعد از انتخاب هستند . رئیس جمهور و اعضاء کنگره همیشه سیاستهای خود را با توجه به تصویب رای دهندگان و انتظارات آنها اتخاذ می کنند .

رئیس جمهور ، بعنوان مبتکر سیاست خارجی و سخنگوی اراده ملی افکار عمومی را میتواند از طریق پیامها و خطابه‌هایی به کنگره آزمایش کند . این پیامها سپس با توجه به عکس العمل عمومی (مردم) تعقیب یا کنار گذاشته خواهد شد .

کنترل دموکراتیک سیاست خارجی آمریکا بیشتر وابسته است به درک و ارزیابی صحیح رئیس جمهور از علاقه افکار عمومی به حمایت از سیاست خارجی او و همچنین به توانایی رئیس جمهور در بسیج نمودن افکار عمومی که سیاست خارجی او را حمایت کنند . اینجا است که یکی دیگر از اساسی ترین نقاط ضعف سیاست خارجی آمریکا ظاهر میشود .

افکار عمومی را میتوان از طریق سنجش افکاری - وسائل ارتباطی جمعی ، اعضاء کنگره و نامه‌های خصوصی درک نمود . با این وصف آنچه که از طرق مزبور بدست می آید یک تصویر روشن و دقیق از نظر آمریکا ئیها نیست .

افکار عمومی که به رئیس جمهوری و وزارت خارجه از طریق سخنگویان افکار عمومی به آنها میرسد ، آنها آنرا بظاهر آن گرفته و این افکار عمومی حاکم از خصوصیت و طرز تفکر مردم آمریکا است .

همواره یکی از نگرانیهای عمده اعضاء قوه مجریه ترس آنها از رویه کنگره درقبال خط مشی سیاسی آنها بوده است . ترسی که از قضاوت غلط در مورد قدرت کنگره بعنوان رکنی که نماینده افکار عمومی می باشد سرچشمه گرفته است .

قبلا " باین مسئله ، که دلیل ترس کنترل واقعی کنگره بر رهبری امور خارجی کشور نیست ، اشاره شده است . و این مسئله که نظر کنگره ، و بخصوص سنا ، الزاما " نماینده افکار عمومی نیست با توجه به چهار عامل ، که انجام وظیفه نمایندگی کنگره را محدود می کند ، آشکار است :

۱ - نفوذ بی تناسب نمایندگان روستائی بر نمایندگان شهری که ناشی از تقسیم

بندی حوزه های انتخاباتی به نفع نمایندگان روستائی است .

۲ - نفوذ بی تناسب ایالات کم جمعیت بدین خاطر که کلیه ایالات ، صرف نظر ،

از جمعیت آنها ، دارای دو نماینده در سنا می باشند .

۳- نفوذ بی تناسب سخنگویان گروههای دینفوذ خاص بر نمایندگان کنگره .

۴- بالاخره محدودیتهای ناشی از حق رای در ایالات جنوبی که ماهیت

نمایندگان این ایالات را محدود می کند (اشاره است به وضع سیاهان)

یکی دانستن ارتباط جمعی ، شمارش آراء و کنگره با افکار عمومی اثری نامطلوب و گمراه کننده بر سیاست خارجی آمریکا دارد . در اینجا است که نحوه هدایت سیاست خارجی آمریکا اثر مستقیم بر نوع سیاست خارجی مورد تعقیب آمریکا دارد . یکی دانستن آنچه کنگره تصویب می کند و آنچه مورد حمایت مردم آمریکا است موجب میگردد که رئیس جمهور و وزارت خارجه در برآورد منابع نظری و اخلاقی مردم آمریکا دچار اشتباه گردند. بنا بر این سیاست خارجی که آنها برای تصویب به افکار عمومی عرضه می کنند اغلب از نظر مردم متضمن منافع ملی نمی باشد .

ترس اعضاء قوه اجرائیه از افکار عمومی ، بخصوص در شکل و قالب کنگره ، با توجه به امکان اختلاف بین کنگره و رئیس قوه اجرائیه و بین خود قوه اجرائیه همه عوامل و موانعی جدی هستند برای رئیس جمهور و وزارت امور خارجه برای اینکه به یک اقدام جدید و ابتکار تازه در سیاست خارجی دست بزنند .

اگر کسی میخواهد در انتخابات آینده پیروزی بدست آورد ، اگر کسی میخواهد مراحل مختلف اداری و نردبان ترقی را به راحتی طی کند ، و بالاخره اگر کسی میخواهد قدرت اداره و سازمان خویش را زیاد کند باید از اختلاف و منازعه با دیگران پرهیز کند و با جریان و حوادث روز خود را وفق دهد و در مسیر یاد حرکت نماید ، نه در جهت مخالف آن . بنا بر این هر سیاست خارجی جدید در سیستم دموکراسی موجب اختلاف با کنگره ، بین خود قوه اجرائیه و مردمی است که اطلاع صحیح از جریان امور و وقایع را ندارند .

عواملی که در بالا ذکر گردید و بعنوان پدیده های موثر در طرح و اجراء سیاست خارجی آمریکا ، عنوان گردید ، عواملی هستند که نقش ترمز را در حرکت سیاست خارجی آمریکا ایفاء می کنند .

فقط کنگره نیست که نقش ترمز را بازی میکند . افکار عمومی هم عامل باز دارنده در سیاست خارجی است ، در حالیکه افکار عمومی می باید چون ماده سوختی و انرژی زا باشد برای جریان و اجراء سیاست خارجی . بنا بر این ، یکی از وظائف رئیس جمهور آمریکا اینست که افکار عمومی را هدایت نموده و بشفق خود شکل بخشد .

رئیس جمهور باید نقش خارجی خود را بعنوان مبتکر و طراح سیاست خارجی و بیدار کننده افکار عمومی ایفاء کند . فقط یک رئیس جمهور هوشیار قوی و زرنگ است که میتواند

افکار عمومی مردم آمریکا را برای سیاستهای منطقی و درست خود بسیج نماید!

SELECTED BIBLIOGRAPHY

- DEMIS, SAMUEL FLAGG. American Foreign Policy and Diplomacy. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1959.
- BLOOMFIELD, LINCOLN P. The United Nations and U.S. Foreign Policy Boston: Little Brown & Co. 1960.
- BRANDON, DONALD. American Foreign Policy: Beyond Utopinism and Realism. New York: Appleton-Century, Crofts, 1966.
- GERBERDING, WILLIAM P. United States Freoign policy. New York: McGraw Hill Book Co., 1966.
- HALLE, LOUIS. Dream and Reality Aspects of American Foreign Policy. New York: Harper & Row. 1959.
- HOFFMANN, STANLEY. Gulliver's Troubles, or the Setting of American Forieng Policy. New York: McGraw-Hill Book Co. 1968.
- JACOBSON, HAROLD K. America's Foreign Policy. New York: Random House, 1960.
- KENNAN, GEORGE F. American Diplomacy, 1900-1950. Chicago: University of Chicago Press, 1951.
- , Realities of American Foreign Policy, Princeton: Princeton University Press, 1954.
- KOLKO, GABRIEL. The Policies of War. New York: Random House, 1968.
- LISKA, GEORGE. Imperial America; The International Policies of Primacy, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967.

ملاحظه : چنانکه قبلاً متذکر شدیم منابع این سری مقالات اینک یکجا در آخرین مقاله طبق مقاله خود مورگاننا برای مطالعه و پژوهش بیشتر ذکر میگردد :

- MORGENTHAU HANS, J. In Defense of the National Interest, New York: Alfred A. Knopf, 1951.
- , A New Foreign Policy for the United States, New York: Praeger, 1969.
- , The Purpose of American Politics, New York: Alfred A. Knopf, 1960.
- OSGOOD, ROBERT. Alliances and American Foreign Policy, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968.
- , Ideals and Self-Interest in America's Foreign relations, Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- PERKINS, DEXTER. The American Approach to Foreign Policy. Cambridge Harvard University Press, 1952.
- , The Diplomacy of a New Age. Bloomington, Indiana University Press, 1967.
- , The Evolution of American Foreign Policy, New York: Oxford University, 1948.
- SPANIER, JOHN W. American Foreign Policy Since World War II. New York: Praeger, 1960.
- TUCKER, ROBERT W. Nation or Empire; Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968.