

# قدرت تصمیم‌گیری در مورد جنگ و سیاست خارجی در آمریکا

## معرفی موضوع

تفکیک قوا، مشکلات ظاهراً پایان‌ناپذیری را در مورد حق تصمیم‌گیری در نظام سیاسی آمریکا پدید آورده است و بدون تردید، اختیارات هریک از قوای سه‌گانه و رابطه بین آنها - بویژه رابطه بین قوه مقننه و قوه مجریه - در هیچ حوزه‌ای به اندازه سیاست خارجی و جنگ بحث‌انگیز نبوده است.

تصمیم‌گیرنده نهایی در مورد جنگ کیست. کنگره یا رییس‌جمهور. آیا در قانون اساسی و در حوزه سیاسی، رابطه بین آنها در تعارض است یا هماهنگی. اختیارات رییس‌جمهور و کنگره مکمل یکدیگر است یا در امتداد یکدیگر. آیا قدرت به نحوی تفکیک شده است که اختیارات هریک به حوزه خاصی در مورد جنگ محدود شود، یا این که بالاخره بنیانگذاران قانون اساسی آمریکا، فرآیند سیاستگذاری را ناشی از چند سلسله‌تنش و کشمکش بین قوه مقننه و قوه مجریه تصور می‌کنند و بنابراین، بررسی فرآیند چانه‌زنی و داد و ستد در بطن قانون اساسی و فرآیند سیاستگذاری نهفته است. آیا در این صورت، روابط بین دو قوه فوق و برتری هریک نمی‌تواند چیزی جز یک رابطه موقت باشد که قانون اساسی، قوانین

\* دکتر داریوش اخوان زنجانی، استادیار روابط بین‌الملل در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران است. مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی، جلد چهارم، ۱۳۷۹، صص ۸۲-۶۱.

کشوری، توان چانه زنی و شرایط سیاسی داخلی و بین المللی در شکل گیری آن، نقش تعیین کننده ای را ایفا می کنند. این تحقیق، تحلیلی است پیرامون پرسشهای فوق.

### مقدمه

آمریکا، جامعه ای است که جهت تحقق استقلال و آزادی خود انقلاب و جنگ طولانی را پشت سر گذاشته است. برای آمریکایی ها، استعمار و جنگ علیه آزادی، هردو از قدرت خود کامه و مطلق پادشاهان بریتانیا سرچشمه می گرفت و این قدرت در هیچ حوزه ای به اندازه جنگ، یکه تاز نبود. بنابراین، جلوگیری از تمرکز قدرت در دست یک فرد یا یک نهاد، از جمله عواملی بود که در شکل گیری قانون اساسی، نقش تعیین کننده ای ایفا نمود. بدین ترتیب، بنیانگذاران نظام سیاسی آمریکا با پیروی از دو اصل تفکیک قوا و نظارت و توازن مسئولیتها، اختیارات حکومتی را بین سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه تقسیم کردند.

قانون اساسی دولت فدرال، مانع تسلط یک نهاد یا یک فرد بر کل سیستم شده است، اما همزمان ناکارآمدیها و مشکلات فراوانی را نیز ایجاد نموده است که همچنان لاینحل باقی مانده است. بر اثر این ناکارآمدی این پرسش مطرح می شود که چگونه نهاد های مختلف و مجزا که هر یک از اختیارات گسترده ای برخوردار هستند، می توانند در تعیین و تحقق خواستها و اهداف کل جامعه، به طور هماهنگ با یکدیگر همکاری کنند. این موضوع، در برخی از مواد قانون اساسی دقیق و مشخص است. سفرا توسط رئیس جمهور گزینش و توسط مجلس سنا تایید می شوند (ماده ۲ بند ۲ قانون اساسی)<sup>۱</sup>، اما در موارد متعددی، بویژه در خصوص مسایل سیاست خارجی و جنگ، قانون اساسی یا گنگ و مبهم است و یا این که سکوت اختیار می کند. برخی از نظریه پردازان، این پرسش را مطرح می کنند که آیا بی نظمی و پراکندگی اختیارات از یک سو و پیروی از اصل لرد اکتون (Lord Acton) که «قدرت مانع قدرت می شود» موجب فلج شدن دستگاه حکومتی نشده است. به سخن دیگر، در خط امتدی که در یک قطب آن، قدرت مطلق و در قطب دیگر آن آنارشی قرار دارد، نظام سیاسی آمریکا چه جایگاهی دارد و آیا در عصر جنگهای هسته ای و سیستمهای اطلاع رسانی همزمان

و در عصر جهانی شدن، سیستم ایجاد شده، می‌تواند پاسخگوی نیازهای امنیتی و سیاست خارجی آمریکا باشد.<sup>۲</sup>

در نتیجه ابهامات و سکوتها، تفاسیر پایان‌ناپذیری از قانون اساسی و اهداف و مقاصد بنیانگذاران نظام سیاسی آمریکا ارایه شده است. مشکل نیل به پاسخی که از خصوصیات یک پارادایم برخوردار باشد، دوچندان می‌شود. اگر این نکته مد نظر قرار گیرد که در دو قرن و اندی که از تدوین قانون اساسی آمریکا می‌گذرد این کشور از دوره کشاورزی عبور کرده، عصر صنعتی و تولید انبوه را پشت سر گذاشته و وارد مرحله تولید انعطاف‌پذیر (Flexible Production) و عصر پسا صنعتی شده است. همزمان، آمریکا از یک کشور تقریباً دور افتاده و دور از دسترسی که در حاشیه نظام بین‌الملل قرار داشت به یک ابر قدرت جهانی با ارزشها، منافع، اهداف و مسئولیتهای جهانی تبدیل شده است.

توسعه یافتگی و تبدیل شدن آمریکا به یک قدرت جهانی، رابطه بین نهاد های سه گانه حکومتی - بویژه رابطه بین قوه قانونگذاری و قوه مجریه در حوزه های سیاست خارجی و جنگ - را آنچنان تحت تاثیر قرار داده که در دهه های شصت و هفتاد میلادی، مسئله برتری رییس جمهور نسبت به کنگره مورد توجه و انتقاد شدید سیاستمداران و نظریه پردازان قرار گرفت.<sup>۳</sup> در واقع، برتری و رقابت برای قدرت، یا لاقابل، حفظ اختیارات پیش بینی شده در قانون اساسی و رابطه بین رییس جمهور و کنگره - بویژه در حوزه های سیاست خارجی و جنگ - به بحث انگیزترین مشکل سیاسی و حقوقی در نظام سیاسی آمریکا تبدیل شده است. الگوها و پارادایمهای ارایه شده برای بررسی مسئله فوق بر حسب نگرشهای علمی و سیاسی، پژوهشگران را به نتایج متفاوتی می‌رساند. برخی برتری کنگره و برخی دیگر، برتری ریاست جمهوری را مورد تایید قرار می‌دهند. نگرش جامعه شناختی - سیاسی و سیاسی - حقوقی بر این نکته تاکید می‌کند که ساختارها و نیروهای اقتصادی - اجتماعی، به رفتارهای سیاسی شکل داده، روابط متقابل آنها را تحت الشعاع قرار می‌دهد.

پرسش اساسی این است که در فرآیند سیاستگذاری در حوزه های سیاست خارجی و سیاست دفاعی، کدام نهاد - ریاست جمهوری یا کنگره - در موضع قویتری قرار دارد: از درون

پارادایم سیاسی - حقوقی، الگوهای سه گانه ای استخراج شده است که عبارت است از: الگوی تراز نامه، الگوی قدرت ممتد و الگوی کشمکش.

## الف: نگرش سیاسی - حقوقی

### ۱- الگوی تراز نامه

در این الگو، اختیارات دو نهاد ریاست جمهوری و کنگره با یکدیگر مقایسه و ارزیابی و تفسیر می شود و یک نتیجه نهایی از آن به دست می آید. در این خصوص، دو مشکل اساسی وجود دارد که دستیابی به یک تصمیم نهایی و تعیین کننده را بسیار دشوار می سازد. در وهله اول، همان طور که پیشتر به آن اشاره شد، در برخی موارد، قانون اساسی، دقیق و مشخص است و جایگاهی برای تفاسیر چندگانه وجود ندارد. فرایند گزینش قضات دیوان عالی در این مقوله قرار دارد. قضات، توسط رئیس جمهور انتخاب و توسط مجلس سنا تایید می شوند.

اما در حوزه سیاست خارجی به طور کلی و مهمترین تصمیمات مربوط به یک کشور، یعنی تصمیم جنگ به طور اخص، تفاسیر متعددی وجود دارد. تا آنجایی که به اختیارات خاص هر نهاد در مورد جنگ و صلح مربوط می شود، قانون، دقیق و مشخص است. با این همه اختیارات نهادها به طور مستقل و مجزا از یکدیگر قابل بررسی نیستند. آنها یک مجموعه را تشکیل می دهند، بنابراین، پیچیدگی و تفاسیر متفاوت، از چگونگی روابط بین نهادها سرچشمه می گیرد، اصطلاحاتی مانند: «قدرت مشترک» و «قدرت موازی» جهت نیل به تفسیر مناسبی از رابطه بین نهادهای اصلی حکومتی ارائه شده است. در الگوی تراز نامه، مفاد یک و دو قانون اساسی، جهت استخراج اختیارات هر یک از دو نهاد، مورد بررسی قرار می گیرند. روش فوق به مقابله مفاد مربوط به اختیارات ریاست جمهوری و کنگره در مقابل یکدیگر، مقایسه و نتیجه گیری از آنها منجر می شود. اما مشکل در این است که الگوی تراز نامه بر حسب تفسیر مفاد قانون اساسی، همزمان، برتری ریاست جمهوری و برتری کنگره را تایید می کند.

در قانون اساسی آمده است که:

- اختیارات کنگره در مورد جنگ، عبارتند از: تدارک و سایل دفاع عمومی، اعلان

جنگ، تجهیز قوای نظامی و نگهداری آن و بالاخره، ایجاد و حفظ قوای مسلح دریایی: ( ماده یک، بند ۸ قانون اساسی آمریکا)

اختیارات رییس جمهور در همان مورد، عبارتند از: رییس جمهور فرماندهی قوای زمینی و دریایی ایالات متحده را به عهده دارد. رییس جمهور می تواند با نظر و موافقت سنا عهدنامه منعقد کند به این شرط که دو سوم سناتورهای حاضر در مجلس، آن را تصویب نمایند. رییس جمهور سفر را به مجلس پیشنهاد می کند و با موافقت سنا، آنان را منصوب می نماید. (ماده ۲ بند ۲ قانون اساسی آمریکا)

۶۵

در تاریخ معاصر، در مواردی که طراحی و پیگیری سیاست خارجی آمریکا دچار بحران شده است، طرفداران برتری هریک از دو نهاد، متن قانون اساسی را به عنوان سندی که تصمیم گیرنده نهایی در خصوص جنگ و سیاست خارجی مشخص می کند، ارایه داده اند. البته همان طور که باید انتظار داشت، اختلاف، نظر اساسی و فراوان است. این دسته از نظریه پردازان فقط در یک خصوص اتفاق نظر دارند و آن این است که تفاسیر و نتیجه گیری آنها از اختیارات نهاد های حکومتی، از اصل تفکیک قوا تبعیت می کند.

### نظریه برتری کنگره

بنیانگذاران نظام سیاسی آمریکا، اختیارات در مورد جنگ را بیشتر از هر مسئله دیگر مورد توجه قرار داده اند. با توجه به این که قانون اساسی تفاسیر متعددی را می طلبد، سخنان و مقاصد تدوین کنندگان قانون اساسی می تواند راه گشا باشد. همیلتون A. Hamilton که از سر سخت ترین حامیان برتری قدرت رییس جمهور است، قدرت رییس جمهور آمریکا را با قدرت پادشاه بریتانیا این چنین مقایسه می نماید:

«رییس جمهور به عنوان فرمانده کل نیروی دریایی و ارتش ایالات متحده آمریکا، قدرت همسنگی با پادشاه بریتانیا خواهد داشت، اما در عمل، اختیارات او محدودتر است. در حالی که اختیارات پادشاه بریتانیا، حق اعلان جنگ را در برمی گیرد، اختیارات ایجاد، تجهیز و نگاهداری نیروی دریایی و ارتش در قانون اساسی آمریکا به قوه مقننه تعلق خواهد داشت.»<sup>۴</sup>

مادیسون Madison در سال ۱۷۸۹، ضمن مخالفت با تمرکز کل اختیارات مربوط به جنگ در دست یک فرد می نویسد: «بهتر است که حق اعلان جنگ از کسانی که پول خرج می کنند. به کسانی که پول می دهند. یعنی از ریاست جمهوری به نمایندگان مردم (کنگره) - انتقال پیدا کند.» در این صورت، بند ۲ ماده ۲ قانون اساسی، این گونه تفسیر می شود که حق اعلان جنگ با کنگره است، در حالی که حق و وظیفه رییس جمهور، استفاده از نیروهای مسلح برای پس راندن تجاوز ناگهانی به آمریکا است، چرا که مشورت با کنگره، موجب اتلاف وقت می شود، بنابراین، خردمندان نیست که این اختیارات هم به قوه مقننه واگذار شود.<sup>۵</sup>

به عبارت دیگر، تدوین کنندگان قانون اساسی، تمایزی بین جنگ دفاعی و جنگ تهاجمی قایل شده اند. حق اعلان جنگ که از حساسیت ویژه ای برخوردار است باید در دست نمایندگان مردم قرار گیرد، در حالی که حق مبارزه و پس زدن تجاوز می تواند و باید با فرمانده کل نیروهای مسلح آمریکا باشد. عملکرد رؤسای جمهوری آمریکا در قرن نوزدهم، بر همین اصل تفکیک قوا از یک سو و تمایز بین جنگ تدافعی و تهاجمی از سوی دیگر مبتنی بوده است. حق تصمیم در مورد دفاع، از آن رییس جمهور بوده است. اما فراتر رفتن از آن، یعنی حق تصمیم برای تهاجم، به کنگره تعلق داشته است. گذشت زمان و گسترش درگیری آمریکا در سیاست بین الملل، رابطه بین دو قوه مجریه و قانونگذاری را متحول کرده است. جنگ جهانی اول و بویژه جنگ جهانی دوم حل مشکلات اقتصادی - اجتماعی ناشی از رکود سالهای بین دو جنگ جهانی، نقطه عطفی در این رابطه تلقی می شود. از سال ۱۹۴۱ و در طول مدت جنگ، تصمیم گیری در مورد آن - بدون مشورت با کنگره - کاملاً در دست رییس جمهور متمرکز گردید. روند فوق، بعد از پایان جنگ، همچنان ادامه یافت. در این خصوص، دین اچیسون Dean Acheson در سال ۱۹۵۱ اعلام می کند که: «رییس جمهور از اقتدار لازم برای استفاده از نیروهای مسلح جهت اجرای سیاست خارجی و اجرای پیمانهای آمریکا برخوردار است. همچنین، کاملاً مشخص است که کنگره حق مداخله در این امر را که از اختیارات رییس جمهور در قانون اساسی است، ندارد.»<sup>۶</sup>

کنگره به نوبه خود، رفته رفته به انتقال حق تصمیم گیری در مورد جنگ به

رییس جمهور، تن داده است. در واقع، شرایط سیاست بین الملل، وضعیت فوق را به کنگره تحمیل کرده است. قانون امنیت ملی (۱۹۴۷) که به ایجاد سازمان اطلاعات مرکزی و شورای امنیت ملی منجر می شود، برای دفاع از آمریکا، ابزار نوینی را در اختیار رییس جمهور قرار می دهد که از دسترس کنگره دور مانده است.<sup>۷</sup> در طول جنگ سرد، مرز بین جنگ و صلح، گنگ و نا مفهوم گردید. استفاده قوه مجریه از دو سازمان فوق، جهت اجرای عملیات ویژه یا شبه نظامی، فرآیند حاشیه ای شدن کنگره در مورد جنگ را تقویت نمود و شاید استفاده ریگان از سیا و شورای امنیت ملی برای شروع و پیگیری یک جنگ محرمانه - که توسط کنگره ممنوع اعلام شده بود - علیه ساندنیستها در نیکاراگوا، بیشتر از هر چیز، بیانگر میزان حاشیه ای شدن کنگره است. کنگره و شهروندان، معمولاً بعد از وقوع حادثه، از این گونه اقدامات مطلع می شوند. اقدامات رییس جمهور، مانند درگیر کردن آمریکا در جنگ ویتنام و گسترش آن به دیگر کشورهای آسیای جنوب شرقی، سوء استفاده از عملیات محرمانه سازمان سیا و شورای امنیت ملی، واکنشهایی را از جانب کنگره برای احیای اختیارات از دست رفته برانگیخته است.

قطعنامه مربوط به اختیارات جنگ که در سال ۱۹۷۳ به تصویب کنگره رسید، از جمله مهمترین اقدامات این نهاد «جهت برقراری موازنه قدرت که در قانون اساسی پیش بینی شده است»<sup>۸</sup>، تلقی می شود. بر اساس قانون فوق، رییس جمهور موظف است، در صورت ورود نیروهای مسلح آمریکا به منطقه بحرانی که درگیری نظامی وجود دارد، ظرف ۴۸ ساعت، کنگره را مطلع نماید و گزارشهای منظمی را به هریک از دو مجلس ارائه دهد. همچنین، رییس جمهور باید ظرف نود روز نیروهای آمریکایی را از منطقه بحرانی خارج نماید، مگر این که کنگره ادامه حضور آنها را مورد تایید قرار دهد. هدف اصلی قطعنامه فوق، جلوگیری از ورود تدریجی آمریکا در جنگهایی مانند ویتنام و توسعه ناخواسته آن است. همچنین، کنگره می تواند همراه با اعطای مجوز استفاده از قدرت نظامی، پیش شرطهایی را تعیین کند. بدین وسیله، در تاریخ ۱۲/۱/۱۹۹۱، کنگره بر اساس قطعنامه ای، حق استفاده از قدرت نظامی جهت اجرای قطعنامه ۶۷۸ شورای امنیت سازمان ملل متحد را به رییس جمهور واگذار

می‌کند، مشروط بر این که قبل از آغاز عملیات نظامی، کلیه ابزارهای دیپلماتیک و مسالمت‌آمیز، جهت اجرای قطعنامه ۶۷۸ توسط عراق به کار گرفته شود و این که، رییس‌جمهور باید کنگره را متقاعد کند که اقدامات فوق، موفقیت‌آمیز نبوده و در آینده نیز موفق نخواهد بود.<sup>۹</sup> قانون نظارت بر اطلاعات، مورخ ۱۹۸۰، قوه مجریه را موظف می‌سازد که قبل از آغاز عملیات اطلاعاتی مهم، گزارشهایی را در اختیار کمیته‌های اطلاعات مجلس نمایندگان و مجلس سنا قرار دهد. (در شرایط اضطراری، هشت رهبر دو مجلس، گزارش فوق را دریافت خواهند نمود.)

همچنین، در مورد قرار داد‌های بین‌المللی مهم، رییس‌جمهور باید گزارشهایی را در مورد روند مذاکرات در اختیار کمیته امور خارجی مجلس سنا قرار دهد، به نحوی که کنگره از توافقهایی که خارج از فرآیند معمول انعقاد قرار داد‌های بین‌المللی انجام می‌گیرد، مطلع شود. در مجموع، ابتکارات فوق، بسیار موفقیت‌آمیز نبوده و معمولاً مورد بی‌توجهی ریاست جمهوری قرار گرفته‌اند.<sup>۱۰</sup> و در مجموع، ریاست جمهوری و نهاد‌های وابسته به آن، مداخله‌های کنگره را یک نوع مزاحمت تلقی می‌کنند.

### نظریه برتری ریاست جمهوری

از جنگ جهانی دوم به بعد، کنگره در شکل‌گیری سیاست خارجی و سیاست دفاعی آمریکا نقش حاشیه‌ای را ایفا نموده است. اقدامات کنگره در دهه هفتاد برای اعاده و بازیابی قدرت از دست رفته، از کاربرد محدودی برخوردار بود و نتوانسته است نقش فعال و موثری را ایفا نماید. از این گذشته، در مواردی که بایستی قوانین جدید دهه هفتاد (م) به طور منظم به اجرا درآید، مشخص می‌شود که کنگره صرفاً موفق شده است یا یک پات قدرت را ایجاد کند یا این که صرفاً مزاحم باشد. با این نتیجه که نهایتاً کنگره به بی‌کفایتی و بی‌مسئولیتی متهم شده است.<sup>۱۱</sup> در واقع، همان‌طور که پیشتر مورد توجه قرار گرفت، تحولات ایجاد شده در محیط داخلی و بین‌المللی، به نحوی بوده است که توانمندیهای رییس‌جمهور را در مقابله با توانمندیهای کنگره برای شکل دادن به سیاست خارجی افزایش داده است.



سیر تکامل در سیاست خارجی آمریکا، مسئله را به خوبی نشان می‌دهد. در قرن نوزدهم که بر حسب توصیه جورج واشنگتن، سیاست انزواگرایی اتخاذ شده بود، فعالیتهای تجاری توسط بخش خصوصی انجام می‌گرفت و تا آنجایی که دولت درگیر مسایل بین‌المللی می‌شد، روال معمول، مذاکره، انعقاد قرار داد و اجرای آن بود. در این وضعیت، مجلس سنا می‌توانست به وظایف خود که در قانون اساسی آمده است عمل نماید. دیپلماتها که مسئولیت اجرای سیاست خارجی را به عهده داشتند، توسط سنا تأیید می‌شدند و تا آنجایی که جنگ ابتدا اعلان و سپس آغاز می‌شد، کنگره می‌توانست امور را کنترل نماید. و بالاخره این که، بسیج امکانات نظامی یا اقتصادی، مسئله‌ای حقوقی بود و به همین دلیل، کنگره در راس امور قرار می‌گرفت، اما شرایط متحول شده قرن نوزدهم، زمینه مساعدی را برای برتری رییس جمهور در برابر کنگره فراهم نمود. دفاع از فعالیتهای تجاری آمریکایی‌ها (علیه راهزنی دریایی)، فرصت توسعه سیاسی در قاره آمریکا از طریق دیپلماسی، تعریف دفاع از منافع آمریکا در مقابل استراتژیهای کشورهای توسعه یافته اروپایی، همه در متمرکز ساختن قدرت تصمیم‌گیری در دست ریاست جمهوری، موثر واقع شدند.

سالهای بین دو جنگ جهانی، سالهای انتقالی تلقی می‌شوند. مخالفت کنگره با عضویت آمریکا در جامعه ملل و پیگیری سیاست انزواگرایی در زمانی که امنیت و منافع آمریکا به طور روز افزونی با امنیت جهانی و منافع دیگر کشورها گره می‌خورد، تصویر کوتاه بینانه‌ای را از کنگره ارایه داد. گرچه بعد از جنگ جهانی دوم، رییس جمهور فعالانه جویای رضایت، تأیید و همکاری کنگره برای اجرای سیاست سد نفوذ (Containment)، طرح مارشال و انعقاد پیمان ناتو بود، رفته رفته، به لحاظ افزایش تنش در روابط شرق و غرب، کفه ترازو به نفع رییس جمهور دگرگون گردید. جنگ کره، نقطه عطف این چرخش تلقی می‌شود. رییس جمهور بدون مشورت با کنگره، نیروهای مسلح آمریکا را وارد کره نمود. کنگره نتوانست و یا مایل نبود آزادی عمل رییس جمهور را محدود نماید. تحولات تکنولوژیکی، فعالیتهای سیاسی محرمانه، نیاز به سرعت عمل ناشی از کشمکش بین دو ابرقدرت، به نوبه خود به تدریج، به تمرکز قدرت در دست ریاست جمهوری منجر شد. تحولات فوق در واقع، نگرش

هریک از دو حزب در مجلس سنا و مجلس نمایندگان را متحول نمود و نوعی تفاهم جهت حفظ منافع برتر آمریکا شکل گرفت. در شرایط بحرانی جنگ سرد، آمریکا نیازمند یک رهبر بود و فقط رییس جمهور می توانست رهبری لازم را فراهم نماید. کنگره از طریق قطعنامه هایی مانند قطعنامه خلیج تونکین و یا از طریق واگذاری مدیریت امور مالی عملیات محرمانه به رییس جمهور، در جابه جایی قدرت، سهیم بوده است. در هر صورت، به نظر می رسد که کنگره در مقابل عمل انجام شده ای قرار گرفته بود. چرا که اطلاعات لازم در مورد دیپلماسی، کمکهای نظامی و اقتصادی آمریکا، فروش اسلحه، عملیات محرمانه و طراحی بودجه را در اختیار نداشت و جهت دریافت آنها به رییس جمهور وابسته بوده است.

در سطح کلان، مسئله اساسی در این پرسش نهفته است که کدام نهاد، یا چه کسی می تواند رهبری سیاست خارجی و سیاست دفاعی را به عهده داشته باشد. در این باره، قانون اساسی همانند موارد متعدد دیگری، پاسخ مناسبی فراهم نمی کند. نگرش کلاسیک و قدیمی، مبتنی بر این فرض است که یک نهاد از طریق قانونگذاری، تصمیم می گیرد و به همین دلیل، رهبری را در دست دارد و نهاد دیگر، تصمیمات اتخاذ شده را به اجرا می گذارد. بدین ترتیب، در کنگره فقط نمایندگان یا سناتور ها می توانند لوایح، یا طرحهایی را ارائه دهند. بنابراین، ابتکار در دست کنگره نهفته است. اما بر اساس بند ۲ ماده ۲ قانون اساسی، رییس جمهور می تواند بر حسب تشخیص خود در موارد لازم، کنگره را از سیاستهایی که از نظر او لازم هستند و باید به اجرا گذاشته شوند مطلع نماید. همچنین، پیشنهاد های قوه مجریه (Executive Communication) که به شکل نامه در اختیار رهبران هر یک از دو مجلس قرار می گیرد، فرصت ابتکار در فرآیند سیاستگذاری و قانونگذاری را به رییس جمهور می دهد.<sup>۱۲</sup> به عبارت دیگر، در این خصوص نیز قانون اساسی با پیروی از اصل تفکیک قوا، پاسخ مبهمی برای مسئله رهبری فراهم می کند. با وجود تفاسیر فوق، فرآیند قانونگذاری، رییس جمهور را در وضعیت برتری نسبت به کنگره قرار می دهد. رییس جمهور، اولین فردی است که در حوزه سیاست خارجی در یک مقطع زمانی خاص، تصمیمی را اتخاذ می نماید و فرآیندی که بعد از این مرحله طی می شود به نفع رییس جمهور است. هر اقدام کنگره که مانع اقدام

رییس جمهور شود، یا می‌تواند از تکرار آن در آینده جلوگیری کند و یا با وتوی رییس جمهور مواجه می‌شود. آگاهی کنگره از این حق رییس جمهور، همانند تهدید وی به استفاده از حق وتو، یک عامل بازدارنده برای کنگره تلقی می‌شود. با توجه به این که تصویب مجدد مصوبه توسط کنگره بعد از وتوی رییس جمهور، امری بسیار دشوار است، کنگره در وضعیت ضعیفتری قرار می‌گیرد و معمولاً ترجیح می‌دهد از رویارویی با رییس جمهور، خوداری نماید. بنابراین نوعی واکنش خنثی از خود بروز می‌دهد.<sup>۱۲</sup> بدین ترتیب، رییس جمهور، همزمان از یک حق وتو برخوردار است؛ (قدرت حقوقی) و از یک وتوی سیاسی - روانی بالقوه که از تهدید به استفاده از حق وتو سرچشمه می‌گیرد. (قدرت سیاسی)

فرمان ریاست جمهوری (Executive Order)، روش دیگری است که رییس جمهور با استفاده از آن، حق تصمیم‌گیری و اجرای یکجانبه تصمیم اتخاذ شده را دارد. بدین وسیله، در حاشیه قرار گرفتن کنگره، موثر واقع شده است. فرمان ریاست جمهوری، امری است در درون قوه مجریه که موجب الزام‌آوری اقدامی می‌شود و یا این که مجوز آن را صادر می‌کند. بنابراین، فرمان ریاست جمهوری، بیانگر اراده رییس جمهور برای اقدام قاطعانه است. اقدامات رؤسای جمهوری در این خصوص، به کرات مورد تحقیق و بررسی کنگره قرار گرفته است. مسئله اساسی، جستجوی محدوده حقوقی اختیارات مستقل رییس جمهور در فرآیند قانونگذاری است.<sup>۱۳</sup> در واقع، فرامین ریاست جمهوری از ابزارهای این مقام برای به اجرا گذاشتن مهمترین تصمیمات سیاسی است. برخلاف نگرش حقوقی فوق، در نگرش سیاسی، دستورات ریاست جمهوری، در حوزه مدیریت امور داخلی دستگاه اداری نیز قابل استفاده است.<sup>۱۵</sup> در هر صورت، به نظر می‌رسد با وجود این که امکان استفاده از روش یکجانبه محدود است - امری که به نوبه خود بسیار قابل بحث است - رؤسای جمهوری از آن برای نیل به اهداف خود در مقابل مخالفتها و کار شکنیهای کنگره استفاده می‌نمایند و آن را روشی برای گسترش حوزه اختیارات خود تلقی می‌کنند. دستگاه حقوقی، مانع رییس جمهور نمی‌شود. حتی در مواردی که مرجع حقوقی اقدامات رییس جمهور بحث‌انگیز باشد.<sup>۱۴</sup> در عملکرد رییس جمهور، شرایط سیاسی، یعنی واکنشهای احتمالی مخالفان سیاستهای رییس جمهور و هزینه سیاسی ای که

باید پرداخته شود، تعیین کننده است. به عبارت دیگر، فرامین ریاست جمهوری، بیانگر و نماد شرایط سیاسی در آمریکا است که مهمترین آنها عبارتند از:

- ۱- عملکرد ریاست جمهوری در مقابله با مخالفت‌های سیاسی یا استراتژیهای ریاست جمهوری؛
- ۲- موضع قدرت یا ضعف رییس جمهور در مقابل کنگره و میزان حمایتی که رییس جمهور از جانب کنگره برخوردار است.

فرامین ریاست جمهوری، یکی از شاخصهای میزان حمایتی است که رییس جمهور در درون کنگره از آن برخوردار است.<sup>۱۷</sup> با این که فرامین ریاست جمهوری، موجب انتقادات فراوانی شده و از طرف دیگر، بسیار بحث انگیز است، واقعیت امر در این است که این فرامین، ابزار مدیریتی هم تلقی می‌شوند. فرامین ریاست جمهوری برای مدیریت کارآمدتر یا برای تجدید و بازنگری ساختار اداری و یا بالاخره برای توسعه و اعمال کنترل رییس جمهور بر نهاد های مختلف حکومتی که به نهاد ریاست جمهوری وابسته هستند به کار گرفته می‌شود و در عمل، کنگره نمی‌تواند هر لحظه که نیازهای سیستم اداری ایجاب می‌کند قوانین را وضع کند. بدین وسیله، کنگره حق تصمیم‌گیری را به طریقی به ریاست جمهوری واگذار نموده است.<sup>۱۸</sup>

در خصوص سیاست خارجی، همان طور که پیشتر عنوان شد، تحولات اساسی رخ داده است. در سالهای اول جمهوری جدید، نیروهای مسلح آمریکا بالغ بر یک تادو هزار نفر بود<sup>۱۹</sup> که خود بیانگر اقتدار و اهمیت اقدامات ریاست جمهوری است. به همان نسبت که نقش آمریکا در سیاست بین‌الملل افزایش پیدا کرده است، رییس جمهور نیز نقش یک رهبر جهانی را عهده دار گردیده است. در سیاست خارجی، همانند سیاست داخلی، ابتکار عمل و نقش فعال از آن رییس جمهور است و کنگره صرفاً از خود واکنش نشان می‌دهد. در سیاست خارجی، همان طور که در جدول پیوست مشاهده می‌شود،<sup>۲۰</sup> هر یک از اختیارات رییس جمهور توسط کنگره تعدیل می‌گردد. در خصوص اختیارات جنگ، رییس جمهور بدون اعلام رسمی جنگ توسط کنگره، آمریکا را درگیر جنگ نموده است (مانند حمله به لبنان در سال ۱۹۵۸، یا

درگیری تدریجی در ویتنام) و اکنشهای کنگره در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ (م)، در عمل، مانع اقدامات یکجانبه رییس جمهور نشده است. عملکرد دولت کلینتون نه تنها از قاعده فوق مستثنا نیست، بلکه وی از رؤسای پیشین فراتر رفته و برای اولین بار در تاریخ آمریکا در حالی که کنگره سریعاً از اعلام جنگ خودداری نموده است، نیروهای مسلح آمریکا را وارد جنگ نموده است.<sup>۲۱</sup> مداخله‌های نظامی کلینتون در سومالی، افغانستان، سودان و عراق، نمونه‌هایی از ابتکارات رییس جمهور آمریکا در مورد آغاز جنگ بدون مجوز کنگره است. در موارد فوق، استدلال و توجیه قوه مجریه به این شکل بوده است که فقط رییس جمهور است که تصمیم می‌گیرد در چه شرایطی، عملکرد یک کشور باید با واکنش نظامی آمریکا مواجه گردد.<sup>۲۲</sup> و بالاخره این که هر اقدام ممکن توسط دادگاهها جهت محدود کردن اختیارات رییس جمهور، مداخله تلقی می‌شود و مانع حسن اجرای سیاست خارجی می‌شود. اما در مورد یوگسلاوی، همان طور که پیشتر اشاره گردید کنگره از اعلام جنگ خودداری نمود و بدین وسیله از اعطای مجوز حقوقی به رییس جمهور برای آغاز جنگ خودداری نمود.<sup>۲۳</sup> با وجود این، در تاریخ ۱۹۹۹، ۳، ۲۴ دولت کلینتون همراه با دیگر اعضای ناتو، گسترده‌ترین جنگ هوایی بعد از جنگ ویتنام را علیه یوگسلاوی آغاز نمود و کنگره هیچ واکنش جدی‌ای از خود نشان نداد.

قراردادهای بین‌المللی باید به تأیید مجلس سنا برسد، اما در این خصوص نیز استفاده از توافقیهای اجرایی، (Executive Agreements) نقش سنا را محدود نموده است. در ابتدا، این گونه توافقیها، بین آمریکا و نمایندگان دیگر کشورها انجام می‌گرفت و نیازی به تأیید سنا نداشت. موضوع توافق می‌توانست بعداً به شکل قرارداد بین‌المللی تنظیم شود. و یا این که موضوع توافقنامه از اهمیت لازم برای تبدیل آن به یک قرار داد بین‌المللی برخوردار نبود، اما در قرن بیستم، تعداد توافقیهای اجرایی، از قراردادهای بین‌المللی فزونی یافته و به همان نسبت، نظارت سنا بر سیاست خارجی، کاهش پیدا کرده است. حتی در موارد متعددی، کنگره از این گونه توافقیها مطلع نشده است. با این که در قانون، توافقیهای اجرایی صرفاً رییس جمهور امضاکننده را متعهد می‌نماید و در عمل، رؤسای جمهوری خود را پایبند این

گونه قراردادها می‌دانند، با این همه مطلع شدن از توافقیهای اجرایی - با اسپانیا، اتیوپی و لائوس جهت تأمین امنیت آنها توسط آمریکا - منجر به وضع قوانین جدید گردید که بر مبنای آنها رییس جمهور موظف شد سنا را از کیفیت وجود آنها مطلع نماید.<sup>۲۴</sup> از جهت دیگر، کنترل و هدایت روابط روزمره با ۲۰۰ کشور، نیاز به آزادی عمل دارد و مجلس سنا مشکل می‌تواند بدون فلج کردن سیاست خارجی، بر همه امور مربوط به تعهدات آمریکا نظارت داشته باشد.

## ۲- الگوی قدرت ممتد

الگوی دومی که مورد توجه قرار گرفته، این است که اختیارات کنگره و ریاست جمهوری در امتداد یکدیگر است. اقدام رییس جمهور جهت اعزام نیروهای مسلح آمریکا به یک درگیری در خارج از مرزهای کشور، بعد از اتخاذ تصمیمات مشخص، توسط کنگره انجام می‌گیرد. مصوبه‌های کنگره و تصویب بودجه، از اقدامات اولیه کنگره است که در مراحل بعدی می‌تواند به درگیری نظامی منجر شود. به عبارت دیگر، از این دیدگاه، تصمیمات فرمانده کل نیروهای مسلح در مورد جنگ، مبنای قانونی دارد و نیازی نیست که رییس جمهور از کنگره تقاضای مجوز مجدد نماید. در جنگ ویتنام که دهه شصت میلادی و نیمه اول دهه هفتاد میلادی را در بر می‌گیرد، کنگره قوانینی را تصویب نمود و اختیاراتی را به رییس جمهور واگذار کرد که در عمل، مجوز استفاده از قدرت نظامی در این منطقه را به رییس جمهور می‌داد. لیندن جانسون (Lindin B. Johnson) (۱۹۶۸-۱۹۶۳) در طول ریاست جمهوری خود برای توسعه و گسترش درگیریهای آمریکا در جنگ ویتنام نیازمند بودجه فراوان و در حال افزایش بود. در سال ۱۹۶۸، پرسنل نظامی آمریکا در ویتنام به بیش از ۴۵۰ هزار نفر می‌رسید و این امر، بدون رضایت و تصویب بودجه لازم توسط کنگره امکان‌پذیر نبوده است. بین سالهای ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۳، کنگره از طریق رای‌گیری، ۱۱۳ بار پیشنهادهای رییس جمهور در مورد ویتنام را تقریباً با اکثریت قاطع مورد تأیید قرار داد.<sup>۲۵</sup> به عبارت دیگر، کنگره نه تنها مخالف ادامه گسترش جنگ در ویتنام نبوده، بلکه برعکس، آن را بارها مورد تأیید قرار داده است. تحول در نگرش و سیاستهای کنگره از زمانی آغاز می‌شود که مخالفان جنگ

ویتنام-بویژه جوانان-افکار عمومی را به نفع خود تغییر دادند و کنگره هم ناگزیر از آن تبعیت کرده، به نوبه خود به مخالفت با جنگ ویتنام برخاست.

بدین ترتیب، به نظر می‌رسید که نظریه قدرت ممتد، مسایل اساسی را نادیده می‌گیرد و فهرست وار به آنها اشاره می‌کند. در موارد مهم-بویژه در بحران خلیج تنکین (۱۹۶۴) که نقطه عطفی در جنگ ویتنام تلقی می‌شود-ابتکار عمل، با رییس جمهور بوده است. رییس جمهور سیاست خود را اعلام کرده و تقاضای امکانات مالی بیشتری نموده است. کنگره نیز صرفاً آنها را تأیید و تصویب کرده است. جنگ ویتنام، نتیجه منطقی و اجتناب ناپذیر سیاست سد نفوذ و مبارزه با کمونیسم توسط آمریکا بوده که هر دو امر توسط رؤسای جمهوری آمریکا اعلام و پیگیری شده‌اند. و بالاخره این که، اکثر مصوبات کنگره برای اعمال نظارت بیشتر بر سیاست خارجی و مسایل جنگ، یا از قدرت اجرایی لازم برخوردار نبوده و یا این که توسط رییس جمهور مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. اصلاحیه کنگره مورخ ۱۹۷۱، در مورد قانون بودجه مبنی بر این که «سیاست آمریکا بر این است که در اسرع وقت، عملیات نظامی در هند و چین را به اتمام برساند.» بیانگر به پایان رسیدن حمایت کنگره از سیاستهای رییس جمهور در ویتنام است. اما قانون فوق، فاقد ضمانت اجرایی مانند عدم تصویب بودجه لازم بوده است. بنابراین، نیکسون می‌تواند قانون فوق را امضا کرده، همزمان اعلام کند که مصوبه فوق، بیانگر سیاست رییس جمهور نیست و امضای مصوبه، سیاستهای رییس جمهور را تغییر نخواهد داد.<sup>۲۶</sup>

ژویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

### ۳- الگوی رقابت

الگوی سوم مبتنی بر این فرض است که روابط بین قوای سه گانه - بویژه قوه مقننه و مجریه - مبتنی بر یک بازی با حاصل جمع صفر نیست، بلکه اختیارات ریاست جمهوری و کنگره در یکدیگر گره خورده‌اند و بدین وسیله، دو مرجع سیاستگذاری و تصمیم‌گیری برای نیل به امتیاز و افتخار تعیین سیاست خارجی، به رقابت با یکدیگر دعوت می‌شوند<sup>۲۷</sup> نظریه فوق، از این مزیت برخوردار است که با فرهنگ سیاسی و ایدئولوژیکی آمریکا، یعنی لیبرالیسم

فرد گرا، هماهنگی دارد. ریشه نظریه فوق را باید در اندیشه‌های آدام اسمیت Adam Smith و جان لاک John Lack مبنی بر نفع فرد و رقابت در بازار جستجو نمود.

نظریه رقابت و کشمکش، شرایطی را پدید آورده است که مفاهیمی مانند رقابت و تنش روابط سیاسی - حقوقی بین نهاد های حکومتی را تبیین می کند. به عبارت دیگر، بنیانگذاران قانون اساسی آمریکا، نگرش جدیدی نسبت به سیاست در قرن هجدهم ابداع نموده اند که بر اندیشه مناقشه مبتنی است؛ با این نتیجه که مناقشه در بطن قانون اساسی نهفته است. اما اگر نتیجه منطقی استدلال فوق پیگیری شود، دو وضعیت، حاصل می شود: وضعیتی که به رقابت و تنش بین ریاست جمهوری و کنگره و نهایتاً برتری یکی از آنها منجر می شود که پیشتر مورد بررسی قرار گرفت. نتیجه منطقی دومی که می توان استنتاج نمود این است که رقابت و تنش فوق، بخشی از یک مجموعه وسیع تر است که به عنوان فرهنگ سیاسی جامعه آمریکا شناخته می شود. مسئله فوق را می توان از دیدگاه جامعه شناختی مورد بررسی قرار داد. از این دیدگاه، نمی توان روابط بین کنگره و ریاست جمهوری را در خصوص سیاست خارجی و جنگ - بدون در نظر گرفتن تحولات ساختاری عمیق آمریکا و سیاست بین الملل در دو قرن گذشته - مورد بررسی قرار داد. اما بررسی تفسیری و یا نقادانه نظریه های مختلف در مورد تحولات فوق، از حوصله این تحقیق، خارج است. بنابراین با توجه به الزام آور بودن آن، موضوع به شکل اجمالی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

اصلاحیه ۱۶ قانون اساسی، مورخ ۱۹۱۳، ۲، ۲۵، حق وضع قوانین برای دریافت مالیات را به کنگره واگذار کرد. بر اثر اصلاحیه فوق، قدرت اقتصادی به طور روز افزون در دست دولت فدرال متمرکز شده، همزمان، تمرکز فعالیتهای اقتصادی - اجتماعی در شهرها و تمرکز قدرت اداری و سیاسی را در پی داشته است. مهاجرت - که مهمترین علل آن را باید در توسعه یافتگی دانست - مشکلات اجتماعی و سیاسی خاصی را پدید آورد که حل آنها به تمرکز قدرت سیاسی و وجود سیستم دیوانسالاری گسترده نیاز داشت. این امر به توبه خود زمینه ساز تمرکز قدرت در دست دولت فدرال (و به ضرر ایالتها) و در درون آن، در دست ریاست جمهوری شد. از سوی دیگر، سیاست بین الملل و سیاست خارجی، شاید مهمترین نقش را در تحولات



ناشی از توسعه یافتگی ایفا نمود.

از یک سو، جنگ جهانی اول و دوم و جنگ سرد، موجب تمرکز فوق العاده قدرت مالی و اقتصادی در دست ریاست جمهوری گردید و از سوی دیگر، تحولات تکنولوژیکی - بویژه جنگ و نیاز به نظم و اجرای سریع تصمیمات برای مقابله با تهدیدهای شوروی - قدرت تصمیم گیری را از کنگره به ریاست جمهوری انتقال داد. همزمان، آمریکادر قرن بیستم، دارای قدرتمندترین اقتصاد جهان بوده است که در عمل، آن را قدرتمندترین کشور جهان ساخته است. گرچه بین سالهای دو جنگ جهانی، سیاست انزواگرایی کنگره، مانع ایفای نقش فعالی توسط آمریکا در سیاست بین الملل گردید، لیکن بعد از پایان جنگ، آمریکا به قدرت جهانی با منافع اقتصادی و امنیتی جهانی تبدیل گردید. مدیریت سیستم اقتصادی و امنیتی آمریکا به نوبه خود، موجب انتقال قدرت تصمیم گیری از کنگره به ریاست جمهوری شد.

#### ب: نگرش جامعه شناختی - اقتصاد سیاسی

نتایج تحولات نامبرده به شکلهای گوناگونی تفسیر شده است. نظریه های زیر که اجمالاً مورد بررسی قرار خواهد گرفت، نه تنها تحولات فوق را تفسیر می نماید، بلکه کنگره و ریاست جمهوری، همانند نهاد های دیگر در شبکه هایی از تحولات و شرایط اقتصادی - اجتماعی قرار گرفته اند که رفتار خاصی را بر آنها تحمیل می کند. نظریه های نخبه گرایی و فعالیت های لابی ها، هر دو در همین چارچوب قابل بررسی است. بایک نگرش بدبینانه می توان استدلال کرد که تصمیم گیرندگان سیاسی، تصمیماتی را به اجرا می گذارند که توسط نخبگان قدرت اتخاذ شده است و بایک نگرش خوش بینانه می توان نتیجه گرفت که سیاستمداران رسمی، تصمیماتی را به اجرا می گذارند که نتیجه اتفاق نظر بین مراکز قدرت است و اگر با تسامح به مسئله بنگریم، تصمیمات رسمی، صرفاً شرایط ساختاری جامعه را منعکس می نماید. سی رایت میلز<sup>۲۸</sup> (C.W. Mills)، تصویر یک ساختار سلسله مراتبی و سه گانه از جامعه و قدرت را ارائه می کند که در آن سه گروه از نخبگان معرفی می شوند که قدرت تولید (شرکتها)، قدرت نابودی (نظامیان) و قدرت سیاسی (قوه مجریه دولت فدرال) را

در دست دارند. در ساختار فوق، اعضای کنگره، سیاستمداران حرفه‌ای، گروه‌های فشار، معاونین و مجریان طرحها، رده‌های میانی قدرت را تشکیل می‌دهند. در رده سوم ساختار قدرت، توده مردم قرار دارند که نسبت به سیاست، بی تفاوت هستند، سازمان یافته نیستند و توسط نخبگان قدرت برای مشروعیت بخشیدن به سیاستهای اتخاذ شده، بسیج می‌شوند. نخبگان قدرت، کسانی هستند که فرماندهی نهاد‌های اصلی جامعه را در دست دارند. آنها کسانی هستند که بیشترین سهم از آنچه را که برای داشتن هست در اختیار دارند. آنها دارای ثروت، قدرت و احترام هستند. ساختار فوق، یک مثلث قدرت را تشکیل می‌دهد. هیچ یک از مراکز قدرت، از دیگری جدا نیست. نخبگان قدرت در هریک از سه عرصه، می‌توانند در عرصه‌های دیگر نیز فعال باشند.<sup>۲۹</sup> رهبر نظامی، یک سیاستمدار نیز هست. اعضای کابینه، جزء مدیران نخبه شرکتها نیز هستند.<sup>۳۰</sup> نخبگان قدرت، از گروه‌های اجتماعی خاصی برگزیده می‌شوند، خودآگاهی دارند و در عمل، یک طبقه اجتماعی را تشکیل می‌دهند (البته، میلز مخالف استفاده از مضمون طبقه است).<sup>۳۱</sup> گرچه در یک قرن گذشته، ساختار قدرت، ثابت بوده است، اما با آغاز جنگ جهانی دوم و تداوم جنگ سرد، نظامیان بخش تعیین کننده‌ای از نخبگان قدرت را تشکیل داده‌اند.<sup>۳۲</sup> در واقع، طی سالهای جنگ سرد، نظامیان هسته قدرت را تشکیل می‌داده‌اند. بدین ترتیب، اقتصاد جنگ و مدیریت سیستم اقتصادی، مبتنی بر مالکیت خصوصی شرکتها، به نظامیان و شرکتها اجازه داده است که قدرت سیاسی را تحت کنترل خود درآورند و در واقع، نظامیان و شرکتها بر آمریکا حکومت می‌کنند.

جان. ک. گالبرایت (John K. Galbraith)<sup>۳۳</sup> در کتاب جامعه صنعتی نوین این نظریه را ارایه می‌کند که :

۱- قدرت، در دست سازمان نهفته است، زیرا فقط سازمان از دانش فنی، اطلاعات و سازماندهی لازم برخوردار است.

۲- شرکتها، به لحاظ کنترلی که بر سرمایه‌گذاری، استخدام، تولید و بازار اعمال می‌کنند به قدرتهای اجتماعی و سیاسی تبدیل شده، در نتیجه، سیستم صنعتی به طور انفکاک ناپذیری به سیستم سیاسی پیوند خورده است.<sup>۳۴</sup> شرکتها به هیچ حزبی وابسته

نیستند. روابط پایدار آنها با دستگاه اداری است، چرا که در دولت مدرن و توسعه یافته، قدرت به دستگاه اداری انتقال یافته است.<sup>۳۵</sup> در واقع، شرکتها در سطح کلان عمل می کنند. دسترسی آزاد آنها به دستگاه اداری، به آنها اجازه می دهد که در تصمیم گیریهای خرد و کلان، مشارکت داشته باشند. تصمیم گیری در دستگاه حکومتی، یک فرآیند طولانی است که کنگره و وزارتخانه ها و ریاست جمهوری را در بر می گیرد. هر مرحله ای از فرآیند فوق، به مرحله بعدی پیوند خورده است و شرکتها با همه آنها پیوندهای ناگسستنی دارند. به عبارتی، از طریق وزارت دفاع، آژانس ملی فضا یا کمیسیون انرژی اتمی شرکتها در تصمیم گیریهای کلان، مستقیماً حضور دارند. از طریق مشارکت در طراحی استراتژیها، شرکتها نیاز به تولیدات خود را ایجاد می کنند.<sup>۳۶</sup> به عبارت دیگر، از نظر گالبرایت مفهوم مجتمع های نظامی - صنعتی که توسط رئیس جمهور آیزنهاور در سال ۱۹۶۱ مطرح گردید و تهدید آنها به دموکراسی، قابل تایید است.<sup>۳۷</sup> جیمی کارتر در این خصوص می نویسد که «مجتمعها سیاست آمریکا را تعیین می کنند.»<sup>۳۸</sup> توماس آردای، در کتابی تحت عنوان «چه کسانی بر آمریکا حکومت می کنند»<sup>۳۹</sup>، به نوبه خود نظریه نخبه گرایی را ارایه می دهد. از نظر او نخبه گرایی از ویژگیهای سیستمهای دموکراتیک، سوسیالیست، سرمایه داری یا استبدادی نیست، بلکه مختص همه جوامع و ناشی از نیاز به نظم است. قدرت، به سازمان تعلق دارد. بنابراین، صاحبان قدرت، کسانی هستند که در راس سازمانها قرار دارند.<sup>۴۰</sup>

کلاً سازمانها به سه دسته قابل تقسیم هستند که این سه دسته، عبارتند از: (۱) شرکتها (۲) تشکیلات حکومتی (دارندگان اقتدار رسمی که در درون نهاد های حکومتی ایفای نقش می کنند که شامل رئیس جمهور، کابینه، مشاورین رئیس جمهور، کمیته های کنگره و نظامیان می شود). (۳) سازمانهایی که منافع مردمی را در بر می گیرند (بنیادها، نهاد های جامعه مدنی و باشگاهها)<sup>۴۱</sup> در سال ۱۹۷۶، گروههای فوق به شکل زیر قابل تقسیم بودند: دسته اول: مدیران شرکتها، ۳۵۷۲ نفر. دسته دوم: سیاستمداران، ۲۲۷ نفر و نظامیان، ۶۹ نفر و دسته سوم: مدیران سازمانهای جامعه مدنی، ۱۵۵۸ نفر. یعنی کلاً ۵۴۱۶ نفر.<sup>۴۲</sup> با وجود عده محدود آنها، نخبگان قدرت، کنترل سازمانهای مختلف را به عهده دارند و رهبری سیاسی با

رهبری اقتصادی پیوند نخورده است. از دیدگاه نویسندگان فوق، الگوی کثرت گرایی، یا نخبگان قدرت، چیزی بیش از یک نوع ساده سازی فرایند اعمال نفوذ نیست والگوی الیگارشسی را جایگزین آن می کند. شیوه ها و مراحل اعمال نفوذ، عبارتند از: استفاده از بنیادها و دانشگاهها برای پیش بردن اندیشه و مورد پذیرش ساختن آن از طریق عضویت نخبگان در کمیسیونهای حکومتی، شوراها، شورتهای مشورتی، کنفرانسها و ملاقاتهای غیررسمی. بعد از این که در جامعه، اندیشه خاص از مقبولیت خاص برخوردار گردید، مرحله آشکار سیاستگذاری آغاز می شود. مرحله رقابت، چانه زنی، و سازش بین دارندگان سمتهای رسمی و حکومتی مانند ریاست جمهوری و کنگره و آژانسهای فدرال از یک سو و گروههای فشار از سوی دیگر و بالاخره، بین دو دسته فوق می باشد. در این فرآیند رسمی قانونگذاری، قوانین وضع می شوند، تصمیمات اتخاذ شده و جزئیات اجرایی مورد بررسی قرار می گیرند.<sup>۴۳</sup>

جیمز آلن بیل<sup>۴۴</sup> در مطالعه فرآیندهای پشت پرده ای که در شکل گیری سیاست خارجی آمریکا موثر واقع می شود، ترکیبی از نظریه های نخبگان قدرت والیگارشسی را ارائه می کند با این تفاوت که نویسنده، یک نوع الیگارشسی قدرت متمرکز را در سطح جهان مطرح می سازد و در این راستا، بیلدربرگ (Builderberg) سازمان، اعضا و نحوه عملکرد آن را مورد بررسی قرار می دهد. در این باره، به نظر می رسد که یک نوع تفکیک بین قدرت اقتصادی و قدرت سیاسی انجام گرفته است. در حوزه قدرت اقتصادی، شرکتهای جهانی با حمایت پشت پرده سیاستمداران و دست اندرکاران، بایکدیگر به رقابت می پردازند. در حوزه سیاسی، خط مشی ها و فعالیتها هماهنگ می شوند و سازمانهای نخبه گرای بین المللی، اعضای خود را مورد حمایت قرار می دهند. نکته حایز اهمیت کار نویسندگان در این است که الیگارشسی قدرت در عصر جهانی شدن را مورد بررسی قرار می دهد. در این صورت، مرزهای جغرافیایی - سیاسی دیگر مفهومی ندارد. اصول و سیاستها در سازمانهای جهانی که عمیقاً در دستگاههای حکومتی ادغام شده اند، شکل می گیرند و یا مورد تایید قرار می گیرند و بالاخره، نویسندگان، خواننده را با این پرسش مطرح نشده رها می کند که تصمیم گیرنده کیست و تصمیمات در کجا اتخاذ می شوند؟

## جمع بندی

از مباحث فوق، چه نتیجه ای می توان گرفت. تمرکز روی فرآیندهای حقوقی - سیاسی، نگرشها را به فضای جغرافیایی - سیاسی محدود می کند. در درون این فضا، روند و سیر تکامل در شرایط سیاسی، تمرکز هر چه بیشتر قدرت در دست قوه مجریه بوده و می باشد و همان طور که پیشتر عنوان گردید، با وجود کوششها و اقدامات متعدد، کنگره از توان لازم یا اراده قوی برای محدود کردن قدرت رییس جمهور در تنظیم سیاست خارجی و درگیر کردن آمریکا در جنگهای مختلف برخوردار نبوده است. نگرش اقتصاد سیاسی - جامعه شناختی همراه با فرآیند جهانی شدن، این نتیجه گیری را الزام آور می سازد که انباشت سرمایه در سطح جهانی در مقایسه با انباشت سرمایه در سطح ملی، از اهمیت بیشتری برخوردار بوده و هست. بنابراین، کشمکشها و رقابتهای اقتصادی به طور روزافزونی به سطح جهانی انتقال می یابد. قدرت اقتصادی به طور فزاینده ای در دست شرکتها متمرکز می شود، اما تمرکز فوق، در سطح جهانی، بویژه در سطح اروپا - آمریکا انجام می گیرد. به عبارت دیگر، ما با تکثر و الیگارشسی های اقتصادی در سطح جهانی مواجه هستیم. همراه با فرآیند جهانی شدن، الیگارشسی سیاسی جهانی نیرومندی در حال شکل گیری و تکوین است. به نظر می رسد که این الیگارشسی سیاسی (و اقتصادی) بالنده باید قدرت واقعی تلقی شود. مردم و نمایندگان آنها (در این خصوص، کنگره آمریکا) در عصر حاضر، فاقد ابزارهای قدرت هستند.

ژرویشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

اختیارات رییس جمهور	منشاء اختیارات	نظارت
۱- انعقاد قرارداد	ماده ۲ بند ۲ قانون اساسی	تایید توسط دو سوم سناتورهای حاضر و رای دهنده
۲- انتصاب سفرا و دیگر کارمندان	//	//
۳- شناسایی دیگر کشورها و پذیرش سفرا	ماده ۲ بند ۳ قانون اساسی	//
۴- فرمانده کل نیروهای مسلح و حق آغاز عملیات نظامی	ماده ۲ بند ۲ قانون اساسی	حق اعلان جنگ و تصویب بودجه توسط کنگره ماده ۱ بند ۸ و قانون اختیارات جنگ ۱۹۷۳
۵- توافقه‌های مدیریتی	سنت	بحث انگیز است. احتمالاً به مطلع کردن کنگره محدود می شود.

Source: Jonathan Mayhew, *The Executive Process in American Politics: A Brief Introduction*, New York: St. Martin's Press, 1977, p. 65.

## پاورقی ها:

۱- برای متن فارسی قانون اساسی، رجوع شود به: جی مک کاسکی، دیوان عالی ایالات متحده آمریکا، ترجمه اسدالله مبشری، بدون تاریخ، بدون ناشر.

2. Lock K. Johnson, *Congress and Foreign Policy: Remembering the Constitution, in Arguments on American Politics*, ed. by John C. Shea, California: Book/Cole Publishing Co., 1991, p. 16.

3. Arthur m. Schlesinger Jr, *Imperial Presidency*, Boston: Houghton Meeffin , 1973.

4. L. K. Johnson, op. cit., p. 161.

5. Ibid, p. 161.

6. Ibid, p. 163.

۷- زینگو برژینسکی، در جستجوی امنیت ملی، ترجمه ابراهیم نجف آبادی، تهران: انتشارات سفیر، ۱۳۶۹.

۸- قطعه نامه مشترک شماره ۵۴۲ در مجلس سنا و نمایندگان که بعداً تحت عنوان قطعه نامه اختیارات جنگ شناخته شده است. برای متن قطعه نامه، رجوع شود به:

Taylor's World of Politics, October 1990, pp. 8-9.

۹- برای متن قطعه نامه کنگره ایالات متحده آمریکا، رجوع شود به:

Congressional Resolutions on the Use of Force in the Persian Gulf, *Current History*, March 1991, p. 129.

10. Johnson , op. cit, p. 167.

11. James K. Oliver, The President must Forge Foreign Policy, in J. C. Shea, op. cit, pp. 170-179.

12. La Procedure legislative a l'etrangere'La Documentation Francaise, Documents d'Etude, No.13, Avril 1972, pp.23-28

13. Timothy S. Boylan, war powers, Constitutional Balance, and the Imperial Presidency Idea at Century's End, *Presidential studies Quarterly*, 29, No. 2, June 1999, p. 241.

14. Kenneth R. Mayer, Executive orders and Presidential Power, *The Journal of Politics*, Vol. 61, No.2, May 1999, p. 446.

15. Ibid, p. 447.

16. Ibid, p. 448.

17. Ibid, p. 453.

18. Jonathan Mayhew, *The Executive Process in American Politics: A Breif Introduction*, ed.by Max J. Skichmose and Marshall Zarter Wanke, NewYork: St. mastin's Prees, 1977, II ed. p. 65.

19. Ibid, p. 54.

20. Ibid, p. 65.

21. David Gray Adler, "The Law: The Clinton Theory of the War Power", *Presidential Studies Quarterly*, 30, No 1. March 2000, p. 156.

22. Ibid, p. 157.

23. Ibid, p. 163.

24. Ibid, p. 67.

25. Boylon, op. cit, pp. 239-240.

26. Ibid, p. 240.

27. Ibid, pp. 234-35.

28. C.W. Mills, *The power Elite*, New York: Oxford University Press, 1959, p. 5.

29. Ibid, p. 11.

30. Ibid, p. 278.

31. Ibid, p. 277.  
 32. Ibid, p. 275.  
 33. John K. Galbraith, *le Nouvel Etat Industrielle*. traduit Par Cremieu-Britahe, Paris: Editions Gallimard, 1971  
 34. Ibid. p. 58.  
 35. J. Tauchand, *Histoire des Idees Politiques*, Paris: P.U.F, 1975 p. 825.  
 36. Galbraith op.cit. pp. 318-23.  
 37. Ibid, p. 334-6.  
 38. Jimmy Carter, *Keeping Faith, Memoirs of a President*, Bantam Books, 1982, p. 80.  
 39. Thomas R. Dye, *Who's Running America: Institutional Leadership in the United states* N.J: Prentice-Hall, 1976,  
 40. Ibid, p. 6.  
 41. Ibid, pp. 12-37.  
 42. Ibid, pp. 12-14.  
 43. Ibid, pp. 196-209.  
 44. James A. Bill, *George Ball: Behind the scores in U.S. Foreign Policy*, New Hawen: Yale University Press, 1997.

