

نقش کنگره در ساختار تصمیم‌گیری آمریکا در قبال برجام (۲۰۰۹-۲۰۲۱)

عیسی کاملی^۱

گارینه کشیشیان سیرکی^{۲*}

چکیده

طبق قانون اساسی آمریکا، کنگره در کنار دولت در مجموعه ساختار نهادی این کشور نقش اساسی در فرایند تصمیم‌گیری، تدوین و چگونگی نظارت بر پیاده‌سازی و اجرای سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکا بر عهده دارد. فهم دقیق کارکرد این نهاد تقنینی را می‌توان در بستر مفاهیمی همچون شناخت بنیادها و بنیان‌های درونی آمریکا، انگاره‌ها و باورهای حاکم بر این بنیادها، شناخت روندها و دینامیسم سیاسی داخلی در کنگره و ساختار سیاسی و نهایتاً در پیوند میان سیاست داخلی و خارجی این کشور دنبال کرد. مفاهیمی که خود در بستر تحول و دگرگونی در حال معنا شدن هستند. مقاله حاضر به دنبال یافتن پاسخ این سؤال است که بین سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۲۱، نهاد کنگره در سایه شکاف دو حزبی چه رفتارهای همگون یا متمایزی نسبت به خود و دولت در قبال ایران و برجام در پیش گرفته بود. براساس یافته‌های این تحقیق، نقش عمومی کنگره در قبال ایران و برجام در دوره اوباما همواره نقشی محدودکننده و بازدارنده در حوزه پیشبرد دیپلماسی و تعامل با ایران و بعضاً آخلال‌گرایانه در مسیر اجرای مؤثر برجام و در دوره ترامپ نیز همراهی با دولت در خصوص خروج از برجام و تعدیل‌کننده در برنامه‌های توسل به زور دولت ارزیابی شده است. شدت و ضعف این نقش تا حد بالایی تابع خط مشی حزبی و کیفیت سیاست ایرانی در دولت بوده است. در اجرای تحقیق از روش تحلیلی استفاده شده و تجزیه و تحلیل این داده‌ها غالباً به شکل کیفی، محتوایی و مقایسه‌ای بوده است.

واژگان کلیدی: کنگره، دولت اوباما، دولت ترامپ، ایران، برجام

۱. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل، گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد

اسلامی، تهران، ایران.

۲. دانشیار گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده

مسئول)

* g.keshishyan71@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۸/۲۵

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره یازدهم، شماره پیاپی چهل و سه، صص ۱۶۹-۱۹۲

تبیین نقش و سیاست کنگره در دوره اوباما و ترامپ مستلزم درک ماهیت نظام سیاسی و ساختار تصمیم‌گیری آمریکا براساس اصل تفکیک قوا و نظام موازنه و کنترل میان دولت و کنگره و نیز نحوه کارکرد هریک از این متغیرها در چارچوب رهیافت‌های کلان نظری حاکم بر سیاست خارجی آمریکا طی دوره‌های مورد نظر است. تفکیک قوا، مشکلات ظاهراً پایان‌ناپذیری را در مورد حق تصمیم‌گیری در نظام سیاسی آمریکا پدید آورده است و بدون تردید، اختیارات هر یک از قوای سه‌گانه و رابطه بین آنها بویژه رابطه بین قوه مقننه و قوه مجریه، در هیچ حوزه‌ای به اندازه سیاست خارجی و جنگ بحث‌برانگیز نبوده است. بدون فهم نظام شناختی غرب بویژه آمریکا در زمینه امنیت بین‌الملل، درک مجموعه رفتار آن در پرونده‌های متعدد مربوط به ایران امکان‌پذیر نیست. نهاد کنگره به شمول مجلس نمایندگان و سنا، کمیته‌های تخصصی مربوطه و اعضا و رهبران آن جدای از این منظومه فکری نیستند و در تولید محتوا و ادبیات تهدیدانگاری و رویکرد امنیتی نقش بسزایی دارند. برخلاف مسئولیت و تعهدات بین‌المللی دولت آمریکا، سهم رقابت‌های داخلی در فرایند تصمیم‌گیری در میزان سرعت اجرای برجام مؤثر و در مواردی تعیین‌کننده بوده است و هر زمان کنگره در موضوع ایران ورود پیدا کرده است، سیاست‌های آمریکا نسبت به ایران سختگیرانه‌تر شده است. در این میان، کنگره تلاش کرده است تا سیاست‌های خود را در قبال ایران به سایر کشورهای جهان تسری داده و آنها را ملزم به پیروی از تحریم‌های ایران کند. مجلس سنا و مجلس نمایندگان هریک اهرم‌هایی در اختیار دارند که در چارچوب برنامه حزبی با هماهنگی یکدیگر سیاست‌ها را بطور موازی به پیش می‌برند. در این میان، ظرفیت‌های مجلس سنا در تأثیرگذاری بر سیاست خارجی بیش از مجلس نمایندگان است، هر چند مجلس نمایندگان نیز از اهرم مالی و تخصیص بودجه خصوصاً در بودجه سالانه به شکل موثری استفاده می‌کند.

تحقیق حاضر بنا دارد ترجیحاً رفتار برجامی کنگره چه در چارچوب سیاست عدم اشاعه‌ای، و چه در سایر پرونده‌ها که کنگره در افقی وسیع‌تر به آن دارد، مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد. یکی از متغیرهای اثرگذار بر رویکرد و اقدامات کنگره، لابی صهیونیستی و گروه‌های وابسته به آن است که پیوسته با هدایت رژیم صهیونیستی و

برخی از کشورهای عربی نظیر عربستان سعودی، امارات متحده عربی و بحرین بر موضع مخالفت کنگره تأثیرگذاری داشتند و در دوره اوباما موجب تشدید شکاف میان دولت و کنگره شدند. این لابی‌ها در دوره ترامپ، بعثت ویژگی‌های شخصیتی و رفتاری وی، از طریق گروه‌های همفکر یا کانون‌های فکری بر برنامه‌ها و اقدامات دولت اثرگذاری نمودند. معمولاً در فرایند تصمیم‌گیری، دولت‌ها بازیگر اصلی به شمار می‌آیند. این مهم تابع ساختار و قوانین در هر کشور است و بسته به نوع نظام‌های سیاسی در شکل ریاستی، پارلمانی، نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی، فدرال یا متمرکز این نقش‌ها می‌تواند متفاوت باشد. اما در آمریکا بعثت اصل تفکیک قوا، کنگره به موازات دولت، نقش بی‌بدیلی در ترسیم سیاست خارجی و نیز تأثیرگذاری بر برنامه‌ها و اقدامات دولت در حوزه روابط خارجی دارد و این کارکرد را از طریق تصویب قوانین فراسرزمینی پی‌گرفته است. از آنجایی که کنگره فراتر از نقش متعارف سایر پارلمان‌های جهان عمل نموده و حتی بعضاً بعثت ماهیت اقدامات یکجانبه، مقررات و قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل را نیز به چالش می‌گیرد، فهم گفتمان‌ها و تأثیرات آن بر سیاستگذاری‌ها و داشتن پاسخ برای آنها مهم و قابل‌اعتناست. در همین راستا سؤال اصلی تحقیق بدین شکل مطرح می‌گردد که؛ نقش و رویکرد کنگره در ساختار تصمیم‌گیری و شکل‌دهی به سیاست این کشور در قبال ایران و برجام در دوران اوباما و ترامپ چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی با هم داشته است؟

و در پاسخ مطرح می‌شود که: کنگره و دولت در دوران اوباما و ترامپ برغم تفاوت در اولویت‌ها و فوریت‌ها، در مبانی تهدیدانگاری ایران و اهداف و ضرورت مقابله با آنها اشتراک نظر داشتند. کنگره نسبت به رهیافت اوباما در پیشبرد دیپلماسی با ایران نگاه بدبینانه و نسبت به رهیافت ترامپ در اعمال فشار حداکثری نگاه همسو و همراه داشت و ضمن مداخله در مسائل حقوق بشری و نیز حمایت از تشدید تحریم‌ها، از اختیارات قانونی خود در قبال موضوع اعلان جنگ و توسل به زور و محدودسازی دولت در این زمینه دفاع می‌کرد. فرضیه رقیبی که در اینجا مطرح می‌شود این است که: اوباما و ترامپ در کسوت ریاست جمهوری با برخورداری از اختیارات وسیع قانونی رئیس‌جمهور، توانستند برغم چالشگری کنگره، در مواردی که به نفع منافع و امنیت ملی آمریکا

تشخیص می‌دادند، سیاست‌های تعریف شده در دولت را به مرحله اجرا بگذارند. در این پژوهش متغیر مستقل اقدامات کنگره (بویژه کنگره ۱۱۴ و ۱۱۵) آمریکا در قبال ایران و برجام، و متغیر وابسته ساختار تصمیم‌گیری در آمریکا بر پایه اصل تفکیک قوا بوده و همچنین متغیر مداخله‌گر سیاست‌ها و راهبردهای (تعدیل‌کننده) دولت اوپاما و (تشدید کننده) دولت ترامپ خواهد بود.

در اجرای این تحقیق از روش تحلیلی استفاده خواهد شد. روش تهیه داده‌های مورد نیاز از طریق رجوع به اسناد دولتی و پارلمانی، کتابخانه کنگره، اسناد جامعه اطلاعاتی، گزارشات دوره‌ای مرکز تحقیقات کنگره، رصد و پایش نشست‌های استماع در کنگره، سایت‌های رسمی کنگره و استخراج پیش نویس طرح‌ها، لوایح، قطعنامه‌ها و رصد فرآیند تقنینی از ابتدا تا انتها بعنوان قانون یا قطعنامه صورت می‌گیرد. تجزیه و تحلیل این داده‌ها غالباً به شکل کیفی، محتوایی و مقایسه‌ای خواهد بود. مهم‌ترین نوآوری در نگارش تحقیق حاضر این است که نقش آفرینی عینی کنگره بعنوان متغیر مکمل دولت در فرایند قبل، حین و بعد از برجام مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. همچنین در میان عناصر تأثیرگذار و منابع شکل دهنده به سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران و برجام، شناخت بهتر و جامع‌تری نسبت به این نقش آفرینی بدست خواهد آمد و باعث می‌شود تا توجه نهادهای تصمیم‌ساز و کمک‌کننده به تصمیم‌گیری در ایران نسبت به تمرکز و واکاوی دقیق‌تر این متغیر ساختاری و نهادی و مؤلفه‌های تأثیرگذار بر آن از جمله لابی‌ها و گروه‌های ذی‌نفوذ صهیونیستی و عربی بیشتر جلب شود.

۲- پیشینه و ادبیات تحقیق:

تاکنون کتب و پژوهش‌های مختلفی در ارتباط با نقش کنگره آمریکا در قبال خاورمیانه تهیه و تدوین شده، اما کمتر به نقش کنگره در شکل‌دهی به سیاست آمریکا در قبال ایران و با تأکید بر برجام، توجه شده یا اهمیت و جدیت این نقش در فرآیند و ساختار تصمیم‌گیری به اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته است و در میان تعداد اندک پژوهش‌های انجام شده نیز هر یک، زوایایی محدود از سطح چالش میان ایران و آمریکا را مورد بررسی و تحقیق قرار داده‌اند، که به برخی از آن‌ها خواهیم پرداخت.

جهانبخش (۱۳۹۹) در مقاله‌ای تحت عنوان «بررسی فعالیت‌های کنگره ۱۱۶ و نقش آن در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران» ضمن اشاره به اعمال نفوذ گسترده لابی‌های صهیونیستی در فعالیت‌های تقنینی و نظارتی این نهاد جهت تعقیب هدف کنترل عناصر قدرت ایران از جمله توانایی‌های هسته‌ای و موشکی و قدرت منطقه‌ای و نیز اوج‌گیری تنش‌ها در منطقه بویژه بعد از ترور سردار سلیمانی و حمله موشکی ایران به عین الاسد، به طرح و قطعنامه مشترک در کنگره و تلاش آن برای کنترل سیاست‌ها و اقدامات جنگ-افروزان دولت ترامپ می‌پردازد تا مانع از ارتقای سطح تنش‌ها به سمت درگیری نظامی شود. این تحقیق تنها یک دوره از فعالیت کنگره را مورد بررسی قرار داده است که با مقاله حاضر متفاوت است.

جرمی شارپ (۲۰۲۰) در مقاله‌ای تحت عنوان «بسته کمکی جدید برای اسرائیل» به گفتگوی آمریکا و اسرائیل برای تدوین یادداشت تفاهم همکاری در مورد کمک‌های آمریکا برای دوره سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۲۸ جهت تقویت دفاع و امنیت آن در برابر ایران پرداخته و نقش کنگره برای مد نظر قرار دادن موضوع تصویب قانونی در ارتباط با حصول توافق در این زمینه را مورد اشاره قرار داده است. بنابراین، تلاش رژیم اسرائیل برای رایزنی و امتیازگیری از کنگره و دولت بموازات برجام یکی از ویژگی‌های این دوره بوده است. (Sharp, 2020) که با مقاله حاضر متفاوت خواهد بود.

کترمن و مکینس (۲۰۲۰) در مقاله‌ای مشترک با عنوان «تضاد ایالات متحده و ایران و پیامدهای آن برای سیاست ایالات متحده» ضمن اشاره به تشدید تنش‌ها میان ایران و آمریکا در سال ۲۰۱۹، حادثه ترور سردار سلیمانی و واکنش ایران در حمله موشکی به پایگاه عین الاسد را نقطه اوج این تنش‌ها دانسته و به وجود اختلاف نظر دولت و کنگره در مورد نحوه استفاده از مجوزهای مربوط به توسل به زور پرداختند. نانسی پلوسی رئیس مجلس نمایندگان متعاقب ترور سردار سلیمانی در بیانیه‌ای گفت «این حمله بدون مجوز کاربرد نیروی نظامی علیه ایران» و نیز «بدون مشورت کنگره» صورت گرفته است. در نتیجه، نمایندگان کنگره با برگزاری نشست‌های استماع و ارائه طرح‌هایی درصدد جلوگیری از تشدید تنش‌ها از طریق طرح موضوع عدم مجوز دولت ترامپ برای توسل

به زور علیه ایران برآمدند. این تحقیق، به یکی از موارد اختلافات کنگره با ترامپ پرداخته است (Katzman, & McInnis, 2020).

زید خلف (۲۰۱۹) در مقاله‌ای تحت عنوان «نگرش آمریکا به ایران و بازتاب آن در سیاست ایران در قبال منطقه عربی» با اشاره به تغییرات در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران در اثر تغییر مدیریت این کشور در دوره اوباما و ترامپ، به تأثیرات سیاست خارجی ایران در قبال کشورهای عربی می‌پردازد و معتقد است با تغییر در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران، نوعی تغییر در سیاست خارجی ایران در قبال کشورهای عربی رخ می‌دهد و مصادیق آنرا در اشتراک منافع ملی ایران و آمریکا در وضعیت مربوط به یمن، سوریه، عراق و نقش منطقه‌ای ایران در دنیای عرب می‌بیند. این تحقیق برخلاف بسیاری از پژوهش‌ها، در تلاش است تا نشان دهد که رابطه مستقیمی بین شدت سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران با شدت سیاست خارجی ایران در قبال کشورهای عربی وجود دارد. (Khalaf, 2019) و البته تفاوت‌هایی با مقاله حاضر دارد.

بهرامی، ترابی و رضایی (۱۳۹۸) در مقاله‌ای تحت عنوان «بررسی تطبیقی راهبرد دولت اوباما و ترامپ در قبال خاورمیانه» ضمن تشریح راهبرد متفاوت اوباما و ترامپ نسبت به خاورمیانه، بر محوریت منافع ملی مبتنی بر دو ستون تعامل با ایران و تعقیب روند صلح میان فلسطینی‌ها و اسرائیل در دوره اوباما و تمرکز بر محوریت منافع لابی‌های عبری - عربی و تقابل با ایران در سیاست خاورمیانه‌ای ترامپ تأکید دارند. اوباما تحقق «سیاست تغییر» را از مسیر ابتکار عمل راهبردی دنبال نمود ولی منطق سیاست خارجی ترامپ ترکیبی از انزواگرایی، یکجانبه‌گرایی، برتری‌جویی و اولویت دادن به منافع اقتصادی بود. این تحقیق، کلیت خاورمیانه در شکل عمومی را در چارچوب راهبردهای کلان آمریکا مورد مطالعه قرار داده است.

اعجازی و قربانی شیخ نشین (۱۳۹۷) در تحقیقی تحت عنوان «نقش کنگره ایالات متحده آمریکا در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران (۲۰۰۵-۲۰۱۷)» به برجسته نمودن بنیان‌های درونی سیاست خارجی آمریکا و نقش کنگره در اتخاذ رویکرد تهاجمی علیه ایران پرداخته‌اند. در این تحقیق که از نظریه واقع‌گرایی کلاسیک بهره گرفته، تلاش شده است تا به درک هرچه بیشتر سیاست‌گذاران ایرانی از میزان تأثیرگذاری سیاست

داخلی آمریکا بر سیاست خارجی این کشور در قبال ایران و رفع سوء برداشت‌های احتمالی در مورد عناصر تعیین کننده بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران کمک شود. این تحقیق، کنگره دوره بوش و اوباما را تحت پوشش قرار می‌دهد و شامل تحولات دوره ترامپ نمی‌شود.

دلور پورا قدم و دهقانی فیروزآبادی (۱۳۹۶) در تحقیقی تحت عنوان «دیپلماسی تقنینی کنگره آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران (بررسی موردی تحریم‌ها)» با اشاره به نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا در هشت سال ریاست جمهوری اوباما، رویکرد کنگره در این دوره در قبال ایران را رویکردی تهاجمی و مداخله‌گرایانه توصیف می‌کنند؛ بطوریکه از ابتدای کنگره ۱۱۱ در ژانویه ۲۰۰۹ تا پایان فعالیت کنگره ۱۱۴ در ژانویه ۲۰۱۷، نزدیک به ۱۰۰ لایحه تحریمی علیه ایران مطرح گردید. در این تحقیق، تلاش شده تا چارچوب نظری خود را براساس اندیشه سیاسی نومحافظه‌کاری و تأثیر آن بر رفتار کنگره در این دوره واکاوی شود. تمرکز این تحقیق روی نقش کنگره در موضوع تحریم‌ها محدود به دوره اوباما است.

مرادی و دهشیار (۱۳۹۶) در تحقیقی تحت عنوان «نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران» ضمن اشاره به سیستم سیاسی آمریکا مبتنی بر سیستم تفکیک قوا، تقسیم قدرت و برقراری سیستم چک و موازنه میان قوا بدنبال توضیح این مطلب هستند که کنگره چه نقشی در پیشبرد سیاست‌های آمریکا در مقابل ایران داشته و این نقش را چگونه ایفا کرده است. تحقیق فوق، ضمن تبیین مباحث پایه‌ای و ساختاری در سیستم سیاسی آمریکا از جمله جایگاه کنگره، تنها بر موضوع تحریم‌ها متمرکز شده است.

بلانکاره، زو دانون، کتزنمن، جرمی شارپ و جیم زانوتی (۲۰۱۲) در مقاله مشترکی تحت عنوان «تغییر در خاورمیانه: پیامدهای سیاست ایالات متحده» با اشاره به شروع موج تغییرات سیاسی اجتماعی در خاورمیانه و شمال آفریقا که پیامدهای عمیقی بر تعقیب اهداف بلندمدت سیاست خارجی آمریکا در منطقه در ارتباط با امنیت منطقه‌ای، تأمین انرژی جهانی، دسترسی نظامی آمریکا، سرمایه‌گذاری و تجارت دوجانبه، مقابله با اشاعه تروریسم، و ارتقاء حقوق بشر داشت، به بررسی برخی از آثار سیاست این

تحولات و واکنش آمریکا و سردرگمی دولت و کنگره در چگونگی مواجهه با این پدیده‌ها می‌پردازد. یافته تحقیق اینست که تمرکز بیش از حد بر موضوع ایران موجب غفلت و یا عدم آمادگی آمریکا در مواجهه با تحولات در دیگر کانون‌های منطقه‌ای شده است که با مقاله حاضر متفاوت خواهد بود. (Blanchard, et al, 2012)

دهشمار (۱۳۸۳) در مقاله‌ای تحت عنوان «کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا» به این نکته می‌پردازد که کاخ سفید در فرایند تصمیم‌گیری و شکل‌دهی به ماهیت، اهداف و فرایند سیاست خارجی این کشور از رویکرد و سیاست‌های کنگره متأثر بوده است. در این تحقیق به شرایط بحران و نقش نیروهای اثرگذار و تصمیم‌گیرنده از جمله شخص رئیس‌جمهور در سیاست خارجی در چارچوب سیاست بحران اشاره دارد اما، در دوران عادی و غیراضطراری، کنگره در کنار رئیس‌جمهور بعنوان یکی از منابع اصلی داخلی در فرایند تصمیم‌گیری‌ها ایفای نقش می‌کند. این تحقیق، بازیگری کنگره در شکل‌دهی به سیاست خارجی آمریکا را بدون وارد شدن به مصادیق مورد بررسی قرار داده است. همچنین باید گفت که هر کدام از منابع مورد اشاره فقط قسمتی از کار مقاله حاضر را برعهده دارند؛ و تاکنون بدین شکل به موضوع نگریسته نشده است.

۳- چارچوب مفهومی و نظری تحقیق:

۳-۱- نسبت نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک با چگونگی نقش کنگره

در کاربست نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک جهت تجزیه و تحلیل نقش کنگره در ساختار تصمیم‌گیری آمریکا، این پرسش مطرح می‌شود که آیا این نظریه قابلیت و قدرت لازم برای تبیین انگیزه‌ها، رویکردها، گفتمان‌ها و رفتارهای نهاد کنگره در قبال ایران و برجام را دارد یا خیر. این نظریه با تلفیق دو سطح داخلی و سیستمیک امکان بیشتری برای تبیین تأثیرگذاری متغیرهای مختلف مؤثر بر رفتار کنگره فراهم می‌نماید. با وجود این، باید توجه داشت که این نظریه مانند بسیاری از نظریه‌های موجود قابلیت و توان کافی برای تحلیل کلیه ابعاد و کلیت رفتار و نقش کنگره را ندارد و بعلاوه ماهیت تقلیل‌گرای خود در تحلیل سیاست خارجی کشورها دچار کاستی‌هایی است.

واقع گرای نوکلاسیک بدنبال آن است تا توضیح دهد که چگونه، چرا و تحت چه شرایطی، ویژگی‌های داخلی کشورها، توانایی و قابلیت استخراج و بسیج منابع نهادهای سیاسی - نظامی، تأثیر و نفوذ بازیگران اجتماعی داخلی و گروه‌های ذینفع، سطح و میزان خودمختاری دولت از جامعه و سطح و انسجام نخبگی یا اجتماعی بین برآورد تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی از تهدیدها و فرصت‌های بین‌المللی و سیاست‌هایی که آنها تعریف و تعقیب می‌کنند، مداخله و میانجی‌گری می‌کند. این کمربند انتقالی، میان انگیزه‌ها، محرک‌ها، محدودیت‌های سیستمیک و سیاست خارجی کشورها قرار می‌گیرد، بطوریکه متغیرهای سیستمیک، آنا‌رشی بین‌المللی، توزیع قدرت نسبی، عدم اطمینان و قطعیت ناشی از آن، محرک‌ها و الزاماتی را برای کشورها ایجاد می‌کند تا برای دستیابی به امنیت کوشش کنند. در چنین شرایطی، تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی در یک بازی دو سطحی شرکت می‌کنند. از یکسو باید به محیط خارجی واکنش نشان دهند و از سوی دیگر، به استخراج و بسیج منابع در داخل کشور اقدام کنند. (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۰: ۲۷۹).

در اینجا، هدف تبیین مصداقی عملکرد کنگره در حوزه برجام و بررسی میزان اثرگذاری کنگره بر تصمیمات دولت است. بر همین اساس، نهادهای داخلی به مثابه نهادهای رسمی، فرآیندها و امور سازمانی و نظارت بوروکراتیک که بر اساس اصول قانون اساسی شکل گرفته‌اند، صراحتاً قواعد و قوانینی را مشخص می‌کنند که پارامترهای گسترده‌ای در رقابت داخلی بر سر سیاست‌ها تعیین می‌کنند. در نتیجه، این پارامترها مشخص می‌کنند چه کسی یا چه نهادی می‌تواند به امر سیاست‌گذاری در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها کمک کند و هر کدام از بازیگران براساس اختیارات قانونی مصرح در قانون اساسی و یا رویه‌های حادث شده در پرتو تحولات تاریخی در چارچوب نظام موازنه و کنترل چگونه می‌توانند در پیشبرد ابتکارات سیاسی نقش حمایتی، تشویق و یا مسدودکننده داشته باشند تا نهایتاً در شکل و جهت دادن سیاست‌های حکومت مطابق با نظر خود ایفای نقش کنند. در نتیجه، ساختارهای نهادی متفاوت دولت‌ها تأثیر شگرفی بر توانایی و بازیگری آن‌ها در واکنش به فشارهای سیستمیک دارد. به عنوان مثال، نظام سیاسی ایالات متحده در مواقعی که اتخاذ یک سیاست خارجی قاطعانه و سریع ضروری

است، می‌تواند اجرای سیاست‌های رئیس‌جمهور را با «اصل موازنه و کنترل» در قانون اساسی با مانع جدی روبه‌رو کند. ایالات متحده به دنبال آن است تا بر قدرت و صلاحیت رئیس‌جمهور نظارت کند و این اطمینان را به وجود بیاورد که قدرت داخلی به طور گسترده‌ای میان شهروندان توزیع شده است، چنین محدودیت‌های داخلی می‌تواند بر توانایی دولت‌های دموکراتیک در عرصه سیاست خارجی تأثیرات منفی بسزایی برجای بگذارد. (Ripsman, 2016: 58-76)

از سوی دیگر، واقع‌گرایی نوکلاسیک در روند بازانديشي خود، استراتژی بزرگ رهیافت بیرون به داخل را پیشنهاد می‌کند. اجرای راهبرد بزرگ بدون تأیید رأی دهندگان، بوروکراسی‌ها، نیروهای مسلح و سرویس‌های اطلاعاتی غیرممکن است. تصمیم‌گیرندگان به منظور بسیج مؤثر منابع باید مخاطبین داخلی مربوط را به نسبت به حمایت از طرح‌هایشان متقاعد نمایند. و این امر نیازمند ترکیبی از اقناع، پرداخت‌های جانبی، اجبار و مصالحه بر سر زمان‌بندی راهبرد، میزان اجرا، ادبیات و یا حیطه ابزارهای مورد استفاده است. (Tudor, 2020:10)

در نظام‌های سیاسی که وحدت نظر میان نخبگان حاکم و یا بین محافل سیاسی و جامعه وجود نداشته باشد و یا احتمال اقدامات غیردموکراتیک نظیر کودتای ناگهانی بالا باشد، فشار داخلی بر رهبران دولتی بسیار اثرگذار است. واقع‌گرایان نوکلاسیک معتقدند با توجه به افزایش احتمال تلاش بازیگران داخلی برای کنار گذاشتن رهبران دولتی از قدرت از طریق اقدامات قانونی نظیر انتخابات یا رأی عدم اعتماد و یا از طریق شیوه‌های غیرقانونی نظیر کودتا، خودمختاری دولت از جامعه محاط بر خود و یا اقتدار سیاسی برای اجرای تصمیمات مشخص سیاست خارجی کاهش می‌یابد. (Ripsman, 2009)

در برخی از کشورها، هزینه‌های سنگین احتمالی مشاجره با بازیگران و گروه‌های سیاسی داخلی، رهبران دولتی را مجبور به یافتن اجماع در میان بازیگران سیاسی که فشارهای آنها تهدیدی برای حضور مداوم رهبران سیاسی بر سر قدرت است، می‌کند. (Hagan, 1987: 348)

الگوی تصمیم‌گیری در نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک، در چارچوب عام مدل کنشگر عاقل و منطقی نتیجه قرار می‌گیرد، اما با این حال، عقلانیت در این نظریه به آن معناست

که کشورها در پیگیری قدرت نسبی یا امنیت خود سیاست‌های هدفمندی را اتخاذ و اجرا می‌کنند. کشورها به شمول بازیگرانی نظیر نهاد تقنینی و نهاد اجرایی تلاش می‌کنند به تغییر و تحولات توزیع قدرت بین المللی واکنش نشان دهند؛ ولی این امر به معنای بهینه‌سازی یا بیشینه‌سازی رفتار و مطلوبیت نیست. (Taliaferro, 2000/01:4) با این حال، این مفروض بیش از آنکه ناقض عقلانیت ابزاری حاکم بر دولت و تصمیم‌گیرندگان آن باشد، حاکی از عدم امکان عملی کامل آن در سیاست خارجی است. چراکه میانجیگری ادراکات، تصمیم‌گیرندگان و متغیرهای داخلی، رفتار عقلانی در سیاست خارجی را محدود و مقید می‌سازد. این الگوی کنشگر و منطق اقدام، متضمن و مستلزم فرآیند تصمیم‌گیری خاصی در سیاست کنگره است.

سؤال می‌شود این است که هدف کنگره از بزرگ نمودن تهدید ایران و ترغیب دولت به اتخاذ سیاست مشت آهنین در قبال ایران چیست؟ آیا می‌خواهد در قالب "پلیس بد" قدرت بیشتری را برای آمریکا ذخیره کند و یا می‌خواهد امنیت آمریکا را تضمین نماید؟

حداقل دو معمای امنیتی از بررسی رفتار کنگره در قبال ایران مشاهده می‌شود. اول برداشت ایران از نقش کنگره است. کنشگری مخرب و غیرسازنده کنگره در تصویب مقررات و مصوبات ضدایرانی ناشی از رویکرد رئالیسم تهاجمی آمریکا و اقدامی در راستای افزایش قدرت نسبی آمریکا تلقی می‌شود و از آنجایی که مطابق اصل خودیاری، کشورها نمی‌توانند برای حفظ بقای خود متکی به دولت یا دولت‌های دیگر باشند، به منظور تضمین امنیت خود ناگزیر از افزایش قدرت نسبی خود برای دفاع در برابر این سیاست‌ها و مقابله با اقدامات تهاجمی طرف مقابل می‌شوند و همین موضوع منجر به شکل‌گیری معمای امنیتی دوم در برداشت از نقش ایران در منطقه می‌شود. بطوریکه کشورهای منطقه با چنین برداشت تهدیدانگاره، اقدام به افزایش قدرت نسبی خود از طریق خریدهای تسلیحاتی و شکل دادن و یا تقویت ائتلاف‌های جدید نظامی و امنیتی می‌کنند.

با این توضیحات، فهم رابطه بین توزیع قدرت نسبی و سیاست خارجی مستلزم بررسی هر دو بافت و بستر داخلی و بین‌المللی است که سیاست و اقدامات کنگره در

چارچوب آن قابل تدوین و اجراست. لذا باید بررسی کرد چگونه توزیع قدرت در نظام بین‌الملل به همراه انگیزه‌ها و برداشتهای داخلی کشورها از این نظام به سیاست خارجی آنها شکل می‌دهد. (Rose, 1998)

طبق نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک، اگرچه دولت از جامعه تفکیک و متمایز می‌شود ولی این دو کاملاً از یکدیگر مستقل نیستند. این امر بدان معناست که بازیگران فروملی و یا بخشی از ساختار رسمی که همزمان سرپل لایه‌های ساختار غیررسمی هستند، در فرآیند تدوین و تصمیم‌گیری سیاست خارجی بی‌تأثیر نبوده و تعریف و فصل‌بندی منافع ملی آمریکا بدون مجادله و بحث و مناظره میان دولت و کنگره صورت نمی‌گیرد. به گونه‌ای که برآورد و ارزیابی تهدید، انطباق راهبردی و اجرای سیاست خارجی متضمن چانه زنی و بده و بستان بین دولت با سایر بازیگران در درون جامعه مانند نهاد کنگره است. اجماع نخبگان یا اختلاف میان آنها در مورد ماهیت، درجه و سطح تهدیدات بین‌المللی، شکاف‌های داخلی در دستگاه‌های رهبری، انسجام اجتماعی و آسیب‌پذیری سیستم سیاسی در برابر تهدیدات داخلی بر توانایی دولت در پاسخگویی و واکنش به فشارها و اجبارهای سیستمیک تأثیر می‌گذارد. (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۰)

محدودیت‌های آزادی عمل تصمیم‌گیرندگان در حوزه‌ها و شرایط مختلف برچگونگی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی تأثیرگذار است. به گونه‌ای که تصمیم‌ها و کنش‌های سیاست خارجی حاصل هماهنگی با کشمکش جامعه و دولت است. گروه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی بویژه لابی‌ها بر سر چگونگی تخصیص منابع به اعضای خود و این که چه نهادها و افرادی توانایی و مشروعیت تصمیم‌گیری در سیاست خارجی را دارند با هم رقابت می‌کنند. از این رو، رقابت گروه‌های فروملی بر سر منافع حاصل از سیاست خارجی همکاری‌جویانه یا خصومت‌آمیز یا برقراری و توسعه یا عدم برقراری روابط با بعضی از کشورها بر فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای سیاست خارجی تأثیر می‌گذارند. افزون بر این، اختلاف‌های ایدئولوژیک و انگاره‌های گروه‌ها و جناح‌های سیاسی نیز بر فرآیند تصمیم‌گیری سیاست خارجی تأثیرگذار است. (Buchta, 2000)

منافع راهبردی قویترین شاخص‌های سیاست خارجی هستند، زیرا دولت‌ها بر اساس عقلانیت اقدام می‌کنند تا قدرت‌شان را به حداکثر برسانند و بقایشان را در نظام آنارشی

تضمین کنند. درگیر شدن در لفاظی سیاسی به معنای این نیست که دولت بازیگر غیرمنطقی است، زیرا اغلب لفاظی سیاسی به کار گرفته می‌شود تا اهداف دولتها پنهان نگه داشته شوند. در مورد ایران و آمریکا، برخی محققین معتقدند که هر دو دولت بایستی عقلایی عمل کنند و در اجرای سیاست خارجی بر منافع راهبردی متقابل شان تمرکز کنند. (Brzezinski 1999: 314)

از سوی دیگر، بعلت دگرگونی در بنیادها و شرایط داخلی و بین‌المللی، نوع روابط میان کنشگران داخلی در آمریکا در حال تحول بوده و نوعی شکاف میان نخبگان و جامعه سیاسی و مدنی و ارزیابی از انگاره‌ها در مورد جایگاه خودشان و موقعیت ایالات متحده ظهور کرده است. در ساختار فدرالی آمریکا، نهادهای سنتی بویژه رئیس‌جمهور و کنگره بر پایه نظام نخبه محوری همچنان نقش مهم و تعیین‌کننده در تصمیم‌گیری‌ها دارند، اما تغییر اوضاع و احوال و شرایط داخلی در آمریکا خصوصاً در دوره ترامپ باعث تقویت مباحث عمومی در مقابل مباحث تخصصی و نخبه محوری از جمله در مباحث سیاست خارجی شد. (سجادپور، ۱۴۰۰)

۴- کنگره و فرآیند شکل‌گیری و اجرای برجام

۴-۱- کارکرد کنگره در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی آمریکا

براساس بند ۱ قانون اساسی ایالات متحده، تمامی اختیارات محوله قانونگذاری در کنگره ایالات متحده متجلی می‌شود و کنگره مرکب از مجلس نمایندگان و سنا است. مجلس نمایندگان و سنا شرکای برابر در روند قانونگذاری هستند و بدون رضایت هر دو مجلس قوانین نمی‌تواند به تصویب برسد. با این وجود، قانون اساسی برای هر یک از این دو مجلس اختیارات مشخصی در نظر گرفته است. مجلس سنا وظیفه تصویب معاهدات و تأیید انتصابات ریاست جمهوری را برعهده دارد و مجلس نمایندگان لوائح مربوط به تأمین مالی را مطرح می‌سازد. مجلس نمایندگان موارد استیضاح را طرح می‌کند و سنا نیز در اینگونه موارد استیضاح تصمیم‌گیری می‌کند. از سوی دیگر، کنگره آمریکا در اجرای نقش تقنینی و نظارتی خود از کمیته‌های تخصصی، مشاورین و متخصصین و نیز بازوهای فکری و مطالعاتی و مالی قدرتمندی بهره می‌برد که این

بازوها در زمان شکل‌گیری و اجرای برجام نقش مهمی در ایجاد گفت‌وگوها و تدوین قوانین و مقررات و سیاست‌ها ایفا کرده‌اند.

۲-۴- دیدگاه‌های غالب در کنگره نسبت به برجام

در کنگره از ابتدای بحث شکل‌گیری برجام نگاه یکسان و واحدی وجود نداشت و عملاً این موضوع تحت تأثیر دستورکار حزبی یا اقدامات درون حزبی و در فضای دوقطبی حاکم بر کنگره پیش رفت. در این دوره، دموکرات‌ها به برجام بعنوان دستاوردی درحوزه سیاست خارجی و مشوقی برای تغییر رفتار ایران از طریق پیوستن به جامعه بین‌المللی نگاه می‌کردند. در مقابل، جمهوریخواهان، برجام را امتیازی برای ایران و آنرا ظرفیتی برای تقویت موقعیت منطقه‌ای ایران به قیمت تضعیف متحدین منطقه‌ای آمریکا می‌دانستند. آن‌ها اعتقاد داشتند که برجام بعنوان الگوی همکاری موردی نداشته و اختلافات با ایران را در یک بسته بزرگ می‌دیدند. این گروه بعد از توافق بدنبال این بوده‌اند که شروط جدیدی در مسیر تسهیل تحریم‌ها اعمال کنند.

همواره این تفکر غالب در این نهاد تقنینی وجود داشته است که رویکرد فشار و تشدید تحریم‌ها در تضعیف موقعیت دولت و نظام سیاسی در ایران مؤثر و کارآمد بوده و استمراربخشی به آن می‌تواند موجب تغییر در سیاست‌ها و رفتار جمهوری اسلامی ایران شود. طرفداران این رویکرد، بتدریج نگاه ابزارگونه به تحریم را به سمت تثبیت یک هدف راهبردی سوق داده‌اند. دفاع شدید از اعمال دور جدید تحریم‌های موسوم به خفه کننده یا فلج کننده قبل از برجام و تعقیب آن بعد از توافق از چنین رویکردی نشأت می‌گیرد.

۳-۴- عملکرد کنگره در دوره اوپاما:

همزمان با دوره هشت‌ساله ریاست جمهوری اوپاما ۴ دور کنگره تشکیل گردید. دو دور اول کنگره که مصادف با دور اول ریاست جمهوری اوپاما بود، عمدتاً به زمینه‌چینی و انسجام بخشی برای تقویت جعبه ابزار تحریمی آمریکا اختصاص داشت. کنگره ۱۱۱، ۱۱۲ و ۱۱۳ (۲۰۱۳-۲۰۰۸) در چارچوب رویکرد رئالیسم تهاجمی تلاش کرد با فعال کردن ظرفیت‌های تقنینی خود از طریق تصویب بسته‌ای از قوانین تحریمی فزاینده نظیر قانون منع سرمایه‌گذاری، پاسخگویی و تحریم‌های جامع ایران ۲۰۱۰، قانون تقویت

دموکراسی و حقوق بشر ایران ۲۰۱۱، قانون تحریم‌ها، پاسخگویی و حقوق بشر ۲۰۱۲، قانون کاهش تهدید و حقوق بشر سوریه ۲۰۱۲، و قانون مقابله با نفوذ ایران در نیمکره غربی ۲۰۱۲ اهرم‌های لازم را برای پیشبرد سیاست «دیپلماسی توأم با فشار» در اختیار دولت اوباما قرار دهد. در امتداد آن، طرح‌های مکملی در طی دوره فعالیت کنگره ۱۱۳ مورد پیگیری قرار گرفت. کنگره ۱۱۴ (۲۰۱۴-۲۰۱۵) نیز با ارائه و تصویب طرح‌ها و قطعنامه‌ها در مورد ایران (شامل ۳ مورد قوانین مصوب، ۱۲ مورد مصوبه جداگانه مجالس نمایندگان و سنا، ۵۸ مورد ارائه طرح‌ها در هر دو مجلس، ۳۲ مورد ارائه قطعنامه و نیز ۱۶ مورد قطعنامه‌های مصوب) همان مسیر را طی نمود.

۴-۴- کنگره ۱۱۴ و برجام

شکل‌گیری برجام با دوره فعالیت کنگره ۱۱۴ (۲۰۱۵-۲۰۱۶) ۴ مصادف بود. در این دوره، اوباما با حمایت اکثریت سناتورهای دموکرات توانست از طریق اختیارات قانونی فیلی‌باستر برجام را از سد کنگره بگذراند. «فیلی‌باستر» به معنای تأخیر و یا جلوگیری از طرح یک لایحه، از نظر لغوی یک واژه هلندی به معنای Pirate یا «دزدی و یا استفاده غیرقانونی» است که برای نخستین بار در سال ۱۸۰۶ در کنگره آمریکا (سنا و مجلس نمایندگان) مجاز شناخته شد. معنای ابتدایی این واژه به وضعیتی اشاره داشت که براساس آن، چنانچه لایحه‌ای (یا قطعنامه‌ای) در کنگره مطرح شود و سناتورها و نمایندگان همچنان در مورد آن در صحن علنی به صحبت ادامه دهند، از رأی‌گیری در مورد آن لایحه خودداری می‌شود و آن لایحه تبدیل به قانون نمی‌شود.

برجام در شرایطی اتفاق افتاد که در آمریکا یک «دولت تقسیم‌شده» حاکم بود. بعبارت دیگر، در دولت تقسیم شده کنترل قوه مقننه و مجریه در دستان یک حزب نبوده و رقابت حزبی بر سایر موضوعات سایه می‌افکند. طبق این تعریف و معیار، بین سالهای ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ دولت واحد در آمریکا حاکم بود و قوه مقننه و قوه مجریه در اختیار دموکرات‌ها قرار داشت لیکن در سال ۲۰۱۵، قوه مجریه در اختیار دموکرات‌ها و کنترل مجلس نمایندگان و سنا در اختیار جمهوریخواهان قرار گرفت.

کنگره ۱۱۴ در راستای نظارت بر متن نهایی این توافق، در سال ۲۰۱۵ قانون نظارت کنگره بر توافق‌نامه هسته‌ای با ایران را به تصویب رساند. این قانون که بعنوان قانون

بازنگری توافق هسته‌ای ایران نام دارد، در واقع الحاقیه‌ای بر قانون انرژی اتمی آمریکا مصوب ۱۹۵۴ است که با افزودن بند ۱۳۵ به قوانین مزبور آنرا اصلاح می‌کند. بند ۱۳۵ در خصوص موضوع توافق ایران با آمریکا پیرامون موضوع هسته‌ای است که به مباحثی مانند تعاریف مرتبط با توافق نامه‌های هسته‌ای و موضوعات ماهوی آن می‌پردازد. این قانون عملاً با طرح شرطی، امکان و توانایی مجلس سنا در بلوکه کردن برجام را از بین برد زیرا براساس آن، توافق‌نامه اجرایی قابلیت لازم را دارد مگر اینکه هر دو مجلس قطعنامه‌هایی را در مخالفت با این توافق به تصویب برسانند و اکثریت دو سوم برای عبور از وتوی رئیس‌جمهور آراء لازم را داشته باشند.

قانون اینارو موضوعات مهمی از جمله الزام دولت به ارسال توافق‌نامه‌های جانبی هسته-ای با ایران به کنگره، بررسی راستی آزمایی چنین توافق‌نامه‌هایی، نظارت کنگره بر پایبندی ایران به توافق‌نامه از جمله در پاسخ به این موضوعات که هرگونه اقدام یا کوتاهی در اقدام ایران که توافق‌نامه را نقض کرده باشد، یا مغایر مفاد توافق‌نامه باشد و هرگونه تأخیر بیش از یک هفته‌ای از سوی ایران در فراهم نمودن دسترسی بازرسان به تأسیسات، افراد و اسناد در ایران همانگونه که در توافق‌نامه پیش بینی شده است، و یا هر اقدامی از سوی ایران که در راستای حل و فصل دغدغه‌های سازمان بین‌المللی انرژی اتمی در رابطه با ابعاد محتمل نظامی برنامه هسته‌ای ایران صورت گرفته باشد، هرگونه تولید موادی که موجب نقض توافق از سوی ایران می‌شود یا می‌تواند بطور قابل توجهی توانایی ایران در دستیابی به سلاح هسته‌ای را توسعه دهد، هرگونه تحقیق و توسعه سانتریفیوژها که مطابق با توافق‌نامه نباشد و یا در صورتی که با گسترش آن ممکن است حداکثر زمان دستیابی به سلاح هسته‌ای توسط ایران را بطور اساسی کاهش دهد، را در برمی‌گیرد.

اینارو در خصوص مسائل غیرهسته‌ای نیز خواستار ارائه ارزیابی درخصوص اینکه آیا تعهدات مالی ایران به پولشویی یا فعالیت‌های مالی تروریستی مبادرت داشته یا نداشته و پیشرفت‌های ایران در برنامه موشکی بالستیک از جمله پیشرفت‌های مربوط به برنامه های موشکی بالستیک دوربرد و بین قاره‌ای و ارائه ارزیابی در خصوص اینکه آیا ایران به طور مستقیم به حمایت و تأمین مالی، برنامه‌ریزی یا اعمال فعالیت تروریستی علیه

آمریکا یا یکی از متحدین آن در هر کجای جهان پرداخته است یا خیر و تعیین اینکه ایران مرتکب نقض حقوق اساسی توافقنامه نشده و اگر چنین نقضی صورت پذیرفته است یا به اصلاح آن پرداخته، گردیده است. بنابراین، این قانون خود دلیلی بر بررسی ماهوی متن برجام در نظام حقوق داخلی ایالات متحده آمریکا تلقی می‌گردد.

مجموعه اهداف و اقداماتی که در کمیته‌های مختلف کنگره ۱۱۴ با محوریت مسأله برجام و ایران مورد پیگیری قرار گرفت، را می‌توان در شکل‌های ذیل طبقه‌بندی نمود:

۴-۴-۱- طرح‌ها و قطعنامه‌های ناظر بر "ایجاد اختلال در اجرای تعهدات دولت اوباما": «ممنوعیت کمک به برنامه هسته‌ای ایران»، «تأیید مجدد حق آمریکا برای استفاده از تمام گزینه‌ها از جمله توسل به زور برای جلوگیری از دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای»، «پایان دادن به برنامه سلاح هسته‌ای ایران قبل از تسهیل تحریم‌ها»، «قانون تقویت حفاظت از آمریکا و برنامه لغو روادید» و ...

۴-۴-۲- طرح‌های ناظر بر "متداخل نشان دادن برخی موارد لغو تحریم‌های ناشی از برجام با موارد ادامه تحریم‌ها در حوزه‌های غیرهسته‌ای": «قانون تساهل صفر برای ترور»، «قانون تحریم‌های دولتی علیه تروریسم ایرانیان»، «قانون شفافیت مالی ترور ایران»، «قانون بازنگری و اجرای تحریم‌های سپاه پاسداران»، و چندین طرح مشابه، مخالفین برجام در کنگره باستناد نقش و سهم عمده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در اقتصاد و تجارت ایران در صدد القاء این مسأله بودند که سپاه بعلت مصوبات و فرامین اجرایی مربوط به موضوعات غیرمرتبط با هسته‌ای (تروریسم، حقوق بشر، فعالیت موشک بالستیک، ارسال سلاح و ...) همچنان تحت تحریم‌های اولیه و ثانویه بوده و امکان گشایش اقتصادی با ایران بسیار پایین بوده و یا همچنان ریسک آن برای علاقمندان به تجارت با ایران بسیار بالاست.

۴-۴-۳- طرح‌های ناظر بر "تکیه بر نقاط ابهام در برجام و ابراز نگرانی از امکان سوء استفاده ایران از این نقاط ابهام در گسترش برنامه هسته‌ای". این طیف با تکیه بر قانون تحریم‌های کره شمالی، در صدد بزرگ‌نمایی موضوع ارتباط کره شمالی با ایران بوده و معتقد است با توجه به عدم امکان نظارت بر این ارتباطات، ممکن است ایران بخواهد برنامه هسته‌ای خود را در مسیر تعامل با کره شمالی از طریق تبادل تجربیات و

دانش فنی و حضور در آزمایشات هسته‌ای و یا موشکی در شکلی که قابل نظارت و تأیید نباشد، تداوم بخشد.

۴-۵- کنگره ۱۱۵ و برجام، آغاز دوره ترامپ

کنگره ۱۱۵ (۲۰۱۸-۲۰۱۷) که همزمان با آغاز دولت ترامپ فعالیت خود را شروع کرد، در مقایسه با کنگره ۱۱۴ با قوت و جدیت بیشتری به سمت انجام اقدامات محدود کننده هسته‌ای و غیرهسته‌ای بویژه محدودسازی تعهدات آمریکا در اجرای برجام، ممانعت از بهره‌مندی ایران از مزایای برجام، دور زدن برجام با تشدید تحریم‌ها در حوزه‌های به اصطلاح غیرهسته‌ای و ... حرکت کرد. همزمان، در مجلس نمایندگان از سوی برخی نمایندگان جمهوریخواه طرح‌ها و قطعنامه‌هایی برای محدودسازی انتفاع مالی و اقتصادی ایران از مزایای برجام ارائه گردید. ترامپ در این دوره تلاش کرد تصمیم خود برای خروج از برجام را از طریق کنگره ۱۱۵ عملی سازد ولی کنگره مسئولیت این کار را نپذیرفت و نهایتاً خود رأساً به این کار مبادرت ورزید.

عملکرد این نهاد قانونگذاری از نظر آماری شامل ارائه پیش‌نویس ۳۰ طرح، تصویب ۱۰ مصوبه در هر دو مجلس، تصویب و نظارت بر اجرای ۲ قانون مقابله با مخالفین آمریکا از طریق تحریم‌ها موسوم به کاتسا و قانون اختیارات دفاع ملی ۲۰۱۸ و نیز ارائه ۱۵ مورد پیش‌نویس قطعنامه‌ها و تصویب ۱۰ قطعنامه بوده است.

در این کنگره، نهایی و اجرایی شدن یک قانون (موسوم به قانون مقابله با مخالفین آمریکا از طریق تحریم‌ها)، تصویب اولیه ۶ قانون در مجلس نمایندگان (مشمول بر قانون اجرای تحریم‌های بین‌المللی و موشک بالستیک ایران، اصلاحیه جلوگیری از تأمین مالی بین‌المللی حزب الله، قانون اختیارات مالی اطلاعاتی، قانون حفاظت از شهروندان سوری موسوم به سزار، و قانون مدرنیزه کردن تحریم‌ها و رهگیری کره شمالی) و نیز یک مصوبه اولیه در مجلس سنا در ارتباط با مقابله با فعالیت‌های بی‌ثبات ساز ایران برای اثرگذاری بر اجرای برجام تعقیب شد. همچنین طرح و بررسی بیش از ۳۰ طرح در کمیته‌های مختلف هر دو مجلس در ارتباط با موضوعات تروریسم، تحریم موشکی، تحریم‌های غیرهسته‌ای، تحریم سپاه، تقویت نظارت بر دسترسی تأمین مالی ایران، جلوگیری از نفوذ حزب الله و ایران در نیمکره غربی، مقابله با فعالیت‌های منطقه‌ای

ایران، گزارش دهی موشک بالستیک ایران، تسهیل تحریم‌های ایران، توقف قاچاق سلاح به تروریست‌ها، تحریم‌های تروریستی ایران، حفاظت از نسل‌کشی مسیحیان، تعیین فهرست تروریستی ایران، اختیارات دفاعی آمریکا و اسرائیل، دفاع موشکی مشترک آمریکا و اسرائیل، گزارش اطلاعات ملی در مورد نیروهای نواب ایران، قانون دیپلماسی سایبری و شفافیت دارایی‌های رهبری ایران و نیز تصویب بیش از ۱۰ قطعنامه با موضوعات مختلف و نیز ارائه و بررسی پیش نویس چندین قطعنامه از اهم روندهای مرتبط در این دوره بوده است.

۴-۶- کنگره ۱۱۶ و برجام

بدلیل خروج ترامپ از برجام، کنگره ۱۱۶ تلاش کرد به سایر ابعاد مقابله با چالش منطقه‌ای ایران بپردازد. تحلیل آماری عملکرد این دور از کنگره (۲۰۲۰-۲۰۱۹) در قبال ایران نشان می‌دهد که در مجموع ۲۲۸ اقدام قانونی به نام ایران صورت گرفته است. از این تعداد ۱۴۵ مورد در قالب طرح، ۶۰ مورد در قالب قطعنامه، ۱۰ مورد قطعنامه مشترک، ۸ مورد متمم و ۵ مورد قطعنامه همزمان بوده است. از این تعداد تنها ۸ مورد فرایندهای قانونی را به طور کامل طی کرده و به قانون تبدیل شده است که همگی آن‌ها در قالب قوانین بودجه بوده‌اند. یکی از اقدامات قابل توجه این نهاد تقنینی که فارغ از هم حزبی بودن، در رقابت سنتی با قوه مجریه معنا پیدا می‌کند، اقدامات نمایندگان در راستای جلوگیری از استفاده از نیروی نظامی علیه ایران بود که با وتوی رئیس‌جمهور مواجه شد. در این دوره، از لحاظ بررسی محتوایی عملکرد کنگره، موضوعات حقوق بشری، نقش نیروهای نیابتی ایران در منطقه، مقابله با اقدامات سایبری ایران، مقابله با اقداماتی ایران از گروه‌های جهادی و مقاومت در منطقه، بازگرداندن تحریم‌ها، تحریم سپاه پاسداران انقلاب اسلامی از محورهای اصلی مورد توجه نمایندگان کنگره ۱۱۶ بوده است. در این دوره، به جز چند قطعنامه غیرالزام آور، دیگر موضوعات نتوانست روند قانونی خود را طی کند و تلاشها برای تبدیل آنها به قانون بی اثر ماند.

نتیجه‌گیری

وقتی کنترل بر نهاد تقنینی در هر دوره، از حزبی به حزب دیگر منتقل می‌شود، رفتار این نهاد نیز متأثر از یکی از دو نوع رهیافت واقع‌گرایی تدافعی و یا واقع‌گرایی تهاجمی تا

حدی دچار تغییر می‌شود. این نهاد در چارچوب اصل تفکیک قوا و نظام موازنه و کنترل، لزوماً و همواره به صورت کنشگر یکپارچه و همسو عمل نمی‌کند. رهبران کنگره تلاش دارند به موازات دولت، منافع ملی آمریکا را تعریف کرده و سیاست خارجی را بر مبنای برآوردشان از قدرت نسبی و منافع ملی سایر کشورها از جمله جمهوری اسلامی ایران تدوین، اجرا و بر آن نظارت کنند؛ اما تصمیم‌گیرندگان سیاست خارجی همواره با محدودیت‌ها و قید و بندهای داخلی مواجهند. کنگره در دوره اوباما در فرایند شکل‌گیری و مسیر اجرای برجام در پنج شکل و در سه مرحله قبل، حین و بعد از اجرای برجام اثرگذاری قابل ملاحظه‌ای بر جای گذاشت و این فعالیت‌ها عمدتاً در حوزه قانونگذاری، نمایندگی لابی‌ها و گروه‌های ذینفوذ، اجرای نظارت، کمک به حوزه‌های انتخابیه در تأمین منافع شرکت‌ها و گروه‌های ایالتی و محلی، و نهایتاً برگزاری نشست‌های استماع، آموزش و اطلاع‌رسانی به مردم و نیز چانه‌زنی با دولت متبلور بود. برداشت و یافته‌های کنگره ۱۱۴ و ۱۱۵ حول این محور بوده است که دولت فراتر از اختیارات قانونی خود عمل نموده و برای نیل به این توافق و بر جای گذاشتن میراثی از خود عجله به خرج داده است. در مقابل، بنای دولت اوباما در اجرای برجام، عدم مراجعه به کنگره تا حد امکان، دور زدن کنگره و یا به حداقل رساندن نقش آن از طریق تصویب قطعنامه شورای امنیت در تأیید برجام بوده است. عدم جلب رضایت کنگره از سوی دولت و احساس کنگره به داشتن نقش حاشیه‌ای و ثانویه در هرگونه ابتکار عمل با ایران دو عامل بسیار مهم و اثرگذار در نوع کنشگری کنگره طی این مدت بوده است. یکی از اثرات برجام بر کنگره این بود که باعث شد تا دست نمایندگان ضدایرانی برای استمرار بخشی به مسیر تشدید تحریم‌ها در حوزه‌های اقتصادی و مالی مسدود شود. مشاهده چنین محدودیت‌هایی و مانور محدود کنگره برای پیشبرد تحریم‌ها در حوزه هسته‌ای، انگیزه مضاعفی در میان جمهورخواهان برای تشدید فشار بر سایر بخش‌ها به ایران ایجاد کرد. در دوره ترامپ (۲۰۲۰-۲۰۱۷) نقش اصلی علیه ایران بیشتر به عهده دولت آمریکا بود تا کنگره. قوه مقننه تا زمانی که بحث تحریم و فشار بر ایران به میان می‌آمد، نقش حامی دولت ترامپ و هنگامی که تحولات به سمت درگیری نظامی پیش می‌رفت، نقش تعدیل‌کننده داشت. این جهت‌گیری را می‌توان در رویکرد برخی اعضای کنگره مشاهده کرد

که به‌رغم مخالفت با انعقاد برجام در ابتدا، خواهان تداوم آن در چارچوب مهار توان هسته‌ای ایران بودند. همچنین با اکثریت یافتن دموکرات‌ها، در مجلس نمایندگان، در کنگره ۱۱۶، تا حدی از قدرت مخالفان تعامل با ایران و حامیان ترامپ در کنگره، کاسته شد و تصویب قوانین ضد ایرانی به دلیل فضای دوقطبی میان دموکرات‌ها و جمهوری‌خواهان، با مانع مواجه گردید. برغم تلاش‌ها در کنگره برای محدودسازی انتفاع ایران از مزایای برجام، از بعد از توافق اینارا (۲۰۱۵)، این نهاد در کلیت خود چه در دوره دولت اوباما و چه در اوایل دوره دولت ترامپ عملاً در بسیاری از طرح‌های پیشنهادی خود حفظ تمامیت برجام و تعهدات دولت آمریکا را مدنظر قرار داد. در عین حال، برخی مؤلفه‌ها بر شکنندگی برجام اثرگذار بوده‌اند، نظیر حاکمیت یکدست جمهوریخواهان بر دولت و هر دو مجلس نمایندگان و سنا، مسائل موشکی و تداوم آزمایشات آن، گسترش نفوذ ایران در عراق، سوریه و لبنان، تحولات یمن و تغییرات در محیط ژئواستراتژی منطقه‌ای و افزایش اقتدار دریایی و توان سایبری ایران. نهایتاً اینکه، کنگره همانند دولت در نحوه مواجهه با موضوع هسته‌ای ایران، همچنان با دو موضوع و تعهد جدی روبرو است: نخست چالش نحوه برخورد با قطعنامه ۲۲۳۱ و تطبیق خود با آن و دیگری چگونگی تنظیم روابط و تعامل کنگره با دولت برای اجرای تعهدات بین‌المللی این کشور. براساس برجام، بموازات اجرای کامل تعهدات ایران و فراهم شدن زمینه تصویب پروتکل الحاقی، دولت آمریکا باید از طریق کنگره زمینه لغو مصوبات قانونی کنگره در مورد تحریم‌های هسته‌ای را بعد از مدت هشت سال از برجام فراهم سازد. آمریکا با خروج ترامپ از برجام و تا زمان بازگشت آن به این توافق عملاً به حالت تعلیقی درآمده و کنگره باید در کنار دولت آماده باشد یا خود را با واقعیت جدیدی به نام ایران هسته‌ای منطبق سازد و یا همچنان در مسیر تداوم چالش و تنش با ایران حرکت کند.

منابع

- اعجازی، حسن. (۱۳۹۷). "نقش کنگره ایالات متحده آمریکا در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران (۲۰۰۵-۲۰۱۷)". *رهیافت‌های سیاسی بین‌المللی*، شماره ۵۹، صص ۸۳-۵۸
- ابوالفتح، امیرعلی و قلی‌پور، آرزو. (۱۳۸۱). *برآورد استراتژیک ایالات متحده آمریکا (سرزمینی-سیاسی)*، انتشارات مؤسسه ابرار معاصر تهران
- اخوان زنجانی، داریوش. (۱۳۷۹). "پشت صحنه در سیاست خارجی آمریکا"، *مطالعات منطقه‌ای*، شماره ۲.
- جکسون، رابرت و گئورگ سورنسون، ریچارد. (۱۳۸۳). *درآمدی بر روابط بین‌الملل*، ترجمه ذاکریان و سعید کلاهی، تهران، نشر میزان
- جعفری ندوشن، علی اکبر. (۱۳۸۳). *تفکیک قوا در حقوق ایران: آمریکا و فرانسه-تهران*، نشر مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- جعفری، علی اکبر. (۱۳۸۶). "نظریه نئورئالیسم و اتحاد استراتژیک میان آمریکا و اسرائیل"، *پژوهشنامه حقوق و علوم سیاسی*، سال دوم، شماره ششم، پاییز ۱۳۸۶
- جهانبخش، مصطفی. (۱۳۹۹). "بررسی فعالیت‌های کنگره ۱۱۶ و نقش آن در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران"، *مجله روابط خارجی*، سال دوازدهم، شماره ۲، (تابستان ۱۳۹۹)
- دلورپور اقدم، مصطفی و دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال. (۱۳۹۶). "دیپلماسی تقنینی کنگره آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران (بررسی موردی تحریم‌ها)"، *مجلس و راهبرد*، زمستان ۱۳۹۷، دوره ۲۵، شماره ۹۶، صص ۳۶۹-۳۴۳
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال. (۱۳۹۷). "سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران و هنجارسازی بین‌المللی"، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال ۳۲، شماره ۴، (تابستان ۱۳۹۷)
- دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال. (۱۳۹۰). "واقع‌گرایی کلاسیک و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران"، *فصلنامه سیاست خارجی*، سال بیست و پنجم، شماره ۲، (تابستان ۱۳۹۰).
- دهشیار، حسین. (۱۳۸۳). "کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا"، *مطالعات منطقه‌ای*، شماره ۱۹، سلیمی، حسین و ابراهیمی، مناز. (۱۳۹۳). "مبانی نظری، فرانظری و نقد نظریه واقع‌گرایی نئوکلاسیک"، *فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل*، دوره نخست، شماره هفدهم، صص ۴۲-۱۳
- سجادپور، سیدمحمد کاظم و اجتهادی، سعیده. (۱۳۸۹). "نگرش امنیتی غرب و تهدیدات بین‌المللی پس از جنگ سرد؛ مطالعه موردی برنامه هسته ای جمهوری اسلامی ایران"، *مجله دانش سیاسی*، دوره ۶، شماره ۱، (بهار و تابستان ۱۳۸۹).
- شاه بهرامی، داریوش و همکاران (۱۳۹۸). "بررسی تطبیقی راهبرد دولت اوباما و ترامپ در قبال خاورمیانه"، *پژوهش‌های سیاسی بین‌المللی*، تابستان ۱۳۹۸، شماره ۳۹، صص ۱۵۷-۱۳۵.

کریمی، امید و جلالی، محمود. (۱۳۹۶)، "ماهیت برجام از منظر حقوق بین الملل"، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دانشگاه تهران، شماره ۱، (بهار ۱۳۹۶).

مشیرزاده، حمیرا و عین اللهی، بهرام. (۱۳۹۷). "زندال شوئر و چالشهای واقع گرایسی"، رهیافت های سیاسی بین المللی، ص ۱۳۶.

مشیرزاده، حمیرا (۱۳۹۲). تحول در نظریه های روابط بین الملل، تهران، انتشارات سمت. مرادی، حسین و دهشیار، حسین. (۱۳۹۶). "نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریمها علیه ایران"،

فصلنامه تحقیقات سیاسی بین المللی، شماره سی و سوم، زمستان ۱۳۹۶، صص ۹۵-۱۱۶

مردانی، نادر و حسن زاده، احسان. (۱۳۹۶)، "مطالعه تطبیقی نقش و جایگاه برجام در نظام حقوقی ایران و آمریکا". فصلنامه سیاست خارجی. دوره ۳۱، شماره بهار ۱۳۹۶، صص ۷۵-۱۱۲.

Blanchard, Christopher M, et al, (2012). "Change in the Middle East: Implications for U.S. Policy", Congressional Research Service <https://crsreports.congress.gov>,

Burchill, Scott. (2001). "Realism and Neorealism in theories of international relations, London, Macmillan press.

Dueck, Colin. (2012). "Neoclassical realism and the national interest: presidents, domestic politics, and major military interventions", Cambridge University Press.

Fordham, Benjamin. (2012). "Neoclassic Realism limitations: selective approach to explain foreign policy", Cambridge University Press.

Hagan, John. (1987). "Class in the Household: A Power-Control Theory of Gender and Delinquency", American Journal of Sociology, Vol. 92, No. 4 (Jan., 1987), pp. 788-816

Lobel. S. E. (2001). "Structural realism: offensive and defensive realism, in Robert A, Denmark. The International studies encyclopedia vol x. London: Willey Blackwell.

Lieber. K. (2000), "grasping the technological peace; the offense and defense balance and international security". International security, vol.25, no.1, summer 2000, pp 71-104.

Khalaf, Zied. (2019). "American attitude towards Iran and its reflection on Iran Policy towards the Arab region", Congressional Research Service <https://crsreports.congress.gov>,

Kitchen, Nicholas. (2012). Systemic pressures and Domestic Ideas: a neoclassical realist model of grans strategy formation, LSE Research online.

Katzman, Kenneth & McInnis, Kathleen. (2020). "U.S. – Iran Conflict and Implications for U.S. Policy", Congressional Research Service <https://crsreports.congress.gov>

Kameli, Eisa. (2017). "Iran Nuclear Deal, Options and its global implications", IRNA English,

Lee, Keonbee et al (2019). "A comparative analysis of approaches toward JCPOA between the Obama and Trump", Korea Atomic Energy

- Research Institute, 111 Daedeok- daero-gil, Tuseong-gu, Daejeon (May 22-24, 2019)
- Meibauer, Gustav, (2020). "The Forum: rethinking Neoclassical Realism at Theory's end", *International Studies Review*, 0, 1-28
- Omar Abdi, Ali. (2013). "Is There Anything 'New' in Neoclassical Realism?" *E- International Relations*. Available at: <https://www.e-ir.info/2013/02/13/is-there-anything-new-in-neoclassical-realism/>
- Ripsman, Norrin. M.et al. (2001). "Conclusion: The state of neoclassical realism" in Steven E. Lobel et al, ed, *foreign policy* Cambridge, Cambridge University press, 280-299.
- Ross Smith, Nicholas. (April 2018). "Can Neoclassical Realism become a Genuine Theory of International Relations?". University of Nottingham
- Rose, G. (1998), "neoclassical realism and theories of foreign policy, world politics, vol.51, no.1, oct 1998, pp.144-172.
- Schweller, Randall. (2018). "Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist approach to the Future of US- China Relations". *The Chinese Journal of international Politics*. 23-48
- Sharp, Jeremy. (2020). "A new Aid Package for Israel", *Congressional Research Service* <https://crsreports.congress.gov>
- Snyder, G.H. (2002), "Mearsheimer's world- offensive and the struggle for security", *international security*, vol.27, summer 2002, No.1. Pp.149-173.
- Tudor, Onea. (2020). "Neoclassical Realism and Grand Strategy", *International Studies Review* (2020) 0, 1-28
- Taliaferro, J.W. (2000/01)." Security seeking under Anarchy – defensive realism revisited, *international security*, vol 25, no.3. winter 2000/01, pp. 128-161.
- www.senate.gov (Hearings in Senate and House on JCPOA)
- <https://www.house.gov/> ((Hearings in Senate and House on JCPOA)
- Congressional research Service reports.(www.fas.org)
- <https://www.loc.gov/item/lcwaN0003262/>
- Meetings and Seminars in New York on JCPOA