

جنگ عراق و قانون اساسی آمریکا

دکتر حسین دهشیار*

بر پایه تجربه کشورهای اروپایی و گفته‌ها و نوشته‌های اندیشمندان، نویسندگان قانون اساسی در وهله نخست خواهان ساخت چارچوبی بودند که در آن تمرکز قدرت به هیچ‌رو امکانپذیر نباشد. با در نظر داشتن این نکته کلیدی بود که گونه‌ای رابطه میان دو قوه قانونگذاری و اجرایی بی‌ریختند که بر سر هم گرایش به تعارض را تشویق کند و اجازه دهد. از همین رو برخلاف کشورهای اروپایی پایبند به حاکمیت قانون، بر یکی از مکاتب مطرح انگلیسی یا فرانسوی انگشت نگذاشتند و روح هر دو مکتب را پذیرا شدند و قانون اساسی آمریکا را تدوین کردند. اختلاف نظر چشمگیر کنگره زیر سلطه دموکراتها و کاخ سفید را که در دست جمهوریخواهان است بر سر مسئله عراق باید با توجه به محیط سیاسی بررسی کرد. این بدان معناست که رویکردهای متفاوت این دو قوه بیش از آنکه بر آیند

پیشگفتار

سیاست خارجی آمریکا سخت از چگونگی روابط کنگره و کاخ سفید اثر می‌پذیرد. اگر سیاست را معطوف به قدرت در نظر بگیریم، طبیعی خواهد بود که این دو، به علل مادی و ارزشی، برای پیروزی در میدان سیاست تلاش کنند. این بدان معناست که در راستای دستیابی به هدفها، کشمکش میان دو قوه اجرایی و قانونگذاری گریزناپذیر است. قانون اساسی آمریکا به گونه‌ای تدوین شده است که قانون‌گذاران و مجریان برای نگهداشت قدرت، ناگزیر از سازش و «کوتاه آمدن» در رابطه با هدفها و ارزشهای مورد نظر خود شوند. «هدف بنیانگذاران، برپا داشتن دو قوه توانمند، فعال و مبارز با نقش همپوشی گسترده در زمینه سیاست خارجی بوده است.»^۱

* از دانشگاه علامه طباطبایی

شفافیت و در همان حال پیچیدگی‌های ویژه دارد. فرایند سیاست‌گذاری به حکم مفاد قانون اساسی، چارچوب و مراحل مشخص دارد. از دید قانونی بسیار روشن است که تنها کنگره مسئول تأمین هزینه‌های مالی جنگ است و حکم صاحب «کیسه پول» در سیستم فدرال را دارد. ولی فرایند سیاست‌گذاری فرایندی است بسیار پیچیده و هزار تو و از همین رو شناخت فرایند تصمیم‌گیری درباره‌ی چندوچون راه‌اندازی جنگ در سرزمین‌های بیگانه و چگونگی پایان دادن به آن برای بسیاری کسان، بویژه آنان که نگاه تک‌بعدی به جامعه آمریکا دارند، بسی دشوار است. پلورالیسم سیاسی در جامعه آمریکا، این پیچیدگی را گریزناپذیر ساخته است. گروه‌های بسیار، نهادهای گوناگون، ساختارهای فراوان و انبوهی از افراد در فرایند شکل دادن به سیاست خارجی نقش دارند. این بدان معناست که سیاست‌گذاران، جدا از اینکه در چه زمینه‌ای است، همواره خیلی از عناصر را درگیر می‌کند.

جامعه آمریکا جامعه‌ای است رنگارنگ از دید قومی، نژادی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی. این تنوع از هنگام استقلال در ۱۷۷۶ از سوی نخبگان و

اختلاف نظر درباره‌ی ماهیت سیاست آمریکا باشد، از الزامات ساختاری کنگره و کاخ سفید مایه می‌گیرد. قانون اساسی آمریکا به لحاظ جنبه‌های ارزشی و ساختاری، در واقع دو قوه را «به کشمکش برای دستیابی به افتخار هدایت سیاست خارجی آمریکا» فرامی‌خواند.^۲

شاید به همین علت است که شاهد رفتار غیرخطی کنگره در زمینه سیاست خارجی هستیم؛ کنگره گاهی در برابر کاخ سفید سیاست جسورانه در پیش می‌گیرد، و گاهی یکسره از آن دنباله‌روی می‌کند. چنین «الگوی رفتاری به ظاهر نابسامان»^۳ را یکسره باید در پرتو چینه‌بندی قدرت، مسئولیت و وظایف در قانون اساسی در رابطه با سیاست خارجی شناخت؛ و باید دانست که ساختار و درونمایه قانون اساسی در پیوند با سیاست خارجی، محیط کارکردی را آماده برخورد و کشمکش کاخ سفید و کنگره می‌سازد. بنابراین «طبیعی» و گریزناپذیر است که نانسی پلوسی و جورج دبلیو بوش درباره‌ی سیاست‌های آمریکا در جنگ عراق نظراتی بسیار متفاوت ابراز دارند. رهبر کشور و رهبر کنگره وابسته به هر حزب و گرایش فکری که باشند، قوه قانون‌گذاری و قوه اجرایی به گونه‌ای هویت یافته است که جدا از خواست و گرایش‌های آنان، کشمکش پدید می‌آید. اما آنچه تفاوت دورانها و رهبران را به نمایش می‌گذارد این نکته مهم است که این اختلافها و کشمکشها چگونه مدیریت می‌شود و جهت می‌گیرد. بنیانگذاران کشور، قانون اساسی را به گونه‌ای بی‌ریخته‌اند که شهروندان برای رسیدن به بهترین گزینه‌ها همواره تلاش را لازم ببابند. «آمریکاییان خواهان دو چیزند که در بیشتر موارد دستیابی به هر دو، به علت ناهمخوانی آنها با یکدیگر، امکانپذیر نیست: حکومت دموکراتیک... و سیاست خارجی کارآمد...»^۴ بر پایه این واقعیات باید به کشمکشهای دو قوه و اختلاف نظر گسترده اعضای کنگره و کاخ سفید درباره جنگ عراق توجه کرد و به ارزیابی نشست.

گروه‌های ذی نفوذ و سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاری در آمریکا، در زمینه سیاست خارجی،

○ اختلاف نظر چشمگیر کنگره زیر سلطه دموکراتها و کاخ سفید را که در دست جمهور یخواهان است بر سر مسئله عراق باید با توجه به محیط سیاسی بررسی کرد. این بدان معناست که رویکردهای متفاوت این دو قوه بیش از آنکه بر آیند اختلاف نظر درباره ماهیت سیاست آمریکا باشد، از الزامات ساختاری کنگره و کاخ سفید مایه می‌گیرد. قانون اساسی آمریکا به لحاظ جنبه‌های ارزشی و ساختاری، در واقع دو قوه را «به کشمکش برای دستیابی به افتخار هدایت سیاست خارجی آمریکا» فرامی‌خواند.

است و رییس جمهوری تنها کسی است که می تواند فرمان حمله به سرزمین های دیگر را بدهد. آمریکا تاکنون در بیش از دویست جنگ در سرزمین های دیگر شرکت کرده و تنها در چهار مورد کنگره اعلام جنگ کرده است. جنگ ۱۸۱۲، جنگ آمریکا-اسپانیا در ۱۸۹۸، جنگ جهانی یکم در ۱۹۱۴ و جنگ جهانی دوم در ۱۹۴۱ از سوی کنگره اعلام شده است. هدف نویسندگان قانون اساسی در زمینه سیاست خارجی، پدید آوردن توازن در چارچوب قانون اساسی و ایجاد فرصت برای دو قوه بوده است تا در راه دستیابی به بهترین نتیجه از خود کارایی و ابتکار نشان دهند؛ و چنین است که کفه ترازو گاه به سود رییس جمهوری و گاه کنگره سنگین می شود.^۶

چون مانعی در راه ابراز دیدگاهها و بیان خواستههای گوناگون در جامعه وجود ندارد، طیفی گسترده از افراد، گروهها و نهادها در روند سیاستگذاری مشارکت آشکار یا ناپیدا داشته باشند. البته باید دانست گروههایی که در سیاستگذاری در هر زمینه شرکت می کنند، یکسان نیستند بلکه با توجه به موضوع مورد بحث است که مشخص می شود چه دسته یا نهادی در فرایند تصمیم گیری حضور دارد. برای نمونه، در زمینه سیاست خارجی، نقش آموزگاران کمرنگ و حضور گروههای نزدیک به صنایع اسلحه سازی و دست اندر کاران بازرگانی خارجی چشمگیر است. با توجه به منافع مادی و وابستگی های ارزشی و حساسیت ها است که ضرورت یا ضرورت نداشتن مشارکت در فرایند شکل می گیرد. پس این نکته باید درک شود که در آمریکا «دموکراسی اکثریت» (Democracy of Majority) وجود ندارد بلکه در این کشور، دموکراسی بر «ائتلاف اقلیتها» (Coalition of Minorities) استوار است. در فرایند تصمیم گیری و سیاستگذاری، با توجه به موضوع است که گروههایی گردهم می آیند و در راستای پیش بردن یا جلوگیری از پاگرفتن سیاستی تلاش می کنند. سرشت دموکراسی در آمریکا بر پایه پذیرش فعالیت افراد، گروهها و نهادها با گرایشها و منافع متعارض برای اثرگذاری بر روند

○ آمریکا تاکنون در بیش از دویست جنگ در سرزمین های دیگر شرکت کرده و تنها در چهار مورد کنگره اعلام جنگ کرده است. جنگ ۱۸۱۲، جنگ آمریکا-اسپانیا در ۱۸۹۸، جنگ جهانی یکم در ۱۹۱۴ و جنگ جهانی دوم در ۱۹۴۱ از سوی کنگره اعلام شده است.

بنیانگذاران جمهوری به رسمیت شناخته شده و اعتبار یافته است و بر پایه همین شناسایی، ساختارهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هویت یافته و ساختار کنگره و مسئولیتها و چگونگی کارکردهای آن و نهاد کاخ سفید مشخص شده است. این واقعیت که جامعه از تنوع ارزشی و نهادی برخوردار است، در قانون اساسی و نظام حقوقی آمریکا به رسمیت شناخته شده است. پس هم از لحاظ سیاسی و هم حقوقی است که حضور گروهها و نهادهای گوناگون در جامعه در فرایند سیاستگذاری، طبیعی شمرده می شود و نه تنها مخالفتی با آن صورت نمی گیرد، که تشویق هم می شود. شناسایی و قانونی شدن این واقعیت از سوی نخبگان، برخاسته از سرشت پاک یا ارزشهای والای آنان مایه نگرفته، بلکه بازتاب درایت و هوشمندی سیاسی و نیز اثرپذیری آنان از فضای روشنفکرانه حاکم بر انگلستان و فرانسه بوده است. قانون اساسی به گونه ای تدوین شده است که نهادهای سیاسی برای داشتن صدای رساتر در زمینه سیاست گذاری در چارچوب «توازن قوا» ضرورت هر چه نزدیکتر بودن به واقعیات اجتماعی و پاسخگو بودن به نیازهای شهروندان را احساس کنند. در پهنه سیاست خارجی، قانون اساسی چارچوب را به گونه ای گذاشته است که برخلاف نظر بسیاری کسان که بر «نبود توازن»^۵ میان کنگره و رییس جمهوری در متن قانون اساسی انگشت می گذارند، هر دو قوه از اختیارات گسترده و انحصاری برخوردارند. کنگره در جایگاه انحصاری تأمین کننده بودجه سیاستهای نظامی نشسته

غیرهمسو بودند که زمینه جنگ را فراهم آوردند و به همین سان گروه‌های گونه‌گونی هستند که بر پایه ارزش‌های سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی خواهان فراخوانده شدن نیروهای آمریکا از عراقند. بنابراین باید آگاه بود که «لابی کردن» یک سنت آمریکایی و در چارچوب ارزش‌های آن کشور یک «سنت دموکراتیک» به‌شمار می‌آید. از همین‌رو از دید تئوریک و با توجه به ذهنیت حاکم بر جامعه که زمینه‌ساز سیاست است، نباید گفت که «لابی‌های خارجی هستند که سیاست خارجی آمریکا را هدایت می‌کنند»؛ بلکه باید پذیرفت که سیاست‌های دولت فدرال سخت از منافع ملی کشور اثر می‌پذیرد و نیز اینکه تعریف منافع ملی که تصمیمات ساختار سیاسی بر آن استوار است، به گونه چشمگیر از کار کرد و تلاش گروه‌های گوناگون و لابی آنها مایه می‌گیرد.^۸ زیرا قانون اساسی الزاماتی قانونی ایجاد کرده است که گروه‌ها یا کسانی که برای موضوعی ویژه

پاگرفتن سیاست‌ها است. از همین‌رو در آمریکا از یک سوی باید از تمرکز مشروعیت و از سوی دیگر از پراکندگی قدرت سخن به میان آورد. ساختار قدرت از مشروعیت برخوردار است و در همان حال قدرت در سرتاسر جامعه میان گروه‌ها، نهادها و افراد تقسیم شده است. ساختارهای سیاسی مشروعیت دارند ولی میزان قدرت آنها در سطح جامعه بازتاب تلاشها و کارکردشان است. این بدان معنا است که باید از «اقتدار بر پایه قانون اساسی» و «کارایی نهادی» سخن گفت. مشروعیت در حکومت فدرال در سطح کلان و حکومت‌های ایالتی در سطح پایین‌تر تمرکز یافته است. این دلالت بر آن دارد که قانون اساسی فدرال بی‌چون و چرا سراسر جامعه و روابط اجتماعی را پوشش می‌دهد. در کنار این تمرکز مشروعیت، پراکندگی قدرت هم وجود دارد. از دید قانونی، این امکان فراهم است که گروه‌های گوناگون، برای نمونه موافقان و مخالفان جنگ در کنار دیگر گروه‌ها و نهادها تلاش کنند تا راهبردها و سیاست‌ها به گونه‌ای باشد که خواست آنها بر آورده شود. قدرت پراکنده است، زیرا نهادها، گروه‌ها و افراد از این حق برخوردارند که به گونه‌ای که قانون مشخص ساخته یا به شیوه‌ای که قانون آن را منع نکرده است برای رسیدن به خواست‌های خود، ساختارهای سیاستگذاری در سطوح سه‌گانه فدرال، ایالتی و محلی را میدان تلاش‌های خود قرار دهند.

در آمریکا، این ائتلاف کنشگران گوناگون است که سرانجام مشخص می‌کند چه سیاست‌هایی، چه در حوزه داخلی و چه در بهانه خارجی تدوین شود و به اجرا درآید. روشن است گروه‌ها و سازمان‌هایی که توان مالی و اقتصادی بیشتری دارند، به گونه نسبی از نیروی اثرگذاری بیشتری برخوردارند. پس نباید به ورطه «بی‌مایگی تئوریک» فرو افتاد و برای نمونه گفت که حمله آمریکا به عراق تنها به خواست کمپانیهای نفتی برای دست‌اندازی بر منابع نفت آن کشور پیش آمده است، یا اینکه مخالفان جنگ در عراق که امروز شمارشان در آمریکا بسیار است «لیبرال‌های بی‌جریزه» اند. گروه‌های گوناگون به دلایل یکسره

○ در آمریکا «دموکراسی اکثریت» (Democracy of Majority) وجود ندارد بلکه در این کشور، دموکراسی بر «ائتلاف اقلیتها» (Coalition of Minorities) استوار است. در فرایند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری، با توجه به موضوع است که گروه‌هایی گردهم می‌آیند و در راستای پیش بردن یا جلوگیری از پاگرفتن سیاستی تلاش می‌کنند. سرشت دموکراسی در آمریکا بر پایه پذیرش فعالیت افراد، گروه‌ها و نهادها با گرایشها و منافع متعارض برای اثرگذاری بر روند پاگرفتن سیاست‌ها است. از همین‌رو در آمریکا از یک سوی باید از تمرکز مشروعیت و از سوی دیگر از پراکندگی قدرت سخن به میان آورد.

اجتماعی-سیاسی دارد. بدین سان نباید تنها به این دلیل که حزب جمهوریخواه یا حزب دموکرات در کنگره اکثریت دارد به این نتیجه رسید که آنچه اعضای آن حزب در جریان انتخابات گفته‌اند تحقق خواهد یافت یا سیاستهایی که با آن مخالفت کرده‌اند، کنار گذاشته خواهد شد. ساختار کنگره به گونه‌ای است که امروز بیش از همیشه از کارکرد گروههای ذی نفوذ اثر می‌پذیرد و بنابراین حزب، تنها عنصر تعیین کننده نیست بلکه عناصر دیگری هم هستند که بر تصمیم قانونگذاران اثر می‌گذارند.^{۱۳} ناتوانی اکثریت دموکرات از به تصویب رساندن قانونی درباره فرخوانی نیروهای آمریکا از عراق، گویای این واقعیت است. با دگرگونیهایی که از اوایل دهه هفتاد در کنگره پدید آمد، ساختار این نهاد به گونه‌ای اصلاح شد که فرصتهای بیشتری برای گروههای خواهان اثرگذاری بر رویکردها و سیاستها فراهم آمد^{۱۴} تا نیازها و خواستههای خود را برجسته تر سازند.

مکتب فرانسوی تفکیک قوا و مکتب انگلیسی

نظارت قوا

بنیانگذاران ایالات متحده آمریکا به هنگام تدوین قانون اساسی در ۱۷۸۷، «سیاستی دویایه» را شالوده ساختارهای قدرت در کشور قرار دادند. اینان مکتب فرانسوی «تفکیک قوا» را دلخواه یافتند و پذیرا شدند. در

○ با در نظر گرفتن اینکه در چارچوب قانون اساسی، گسیل نیرو به فراسوی مرزها و تعیین مدت مأموریت آنها از اختیارات رییس جمهوری است، پس ارزیابی او از محیط بین‌المللی و تعریف او از منافع ملی است که معیار قرار می‌گیرد. در همین چارچوب بود که جورج بوش بر خلاف نظر گروه فراحزبی بیکر- هامیلتون اقدام کرد.

اهمیت قائلند، در راه تحقق آن تلاش کنند. در همین چارچوب است که درمی‌یابیم چرا دولت آمریکا با دولت کوباپس از انقلاب کمونیستی رابطه برقرار نکرده است. گروههای کوبایی مخالف حکومت کاسترو در هماهنگی با دیگر گروههای همسو از راه لابی کردن با کنگره و بویژه دستگاه دولت از برقراری رابطه جلوگیری کرده‌اند. در چارچوب قانون اساسی، اقدام در راستای برجسته کردن خواستها و نیازها از راه ائتلافها و اثرگذاری بر ساختار قدرت امکانپذیر است.^{۱۵}

ساختار کنگره و نهاد ریاست جمهوری به گونه‌ای پی‌ریزی شده است که آن دورا بسیار آماده اثرپذیری از گروههای اجتماعی می‌سازد.^{۱۶} البته شیوه‌های متفاوتی برای اثرگذاری بر کارکرد قوای مجریه و مقننه وجود دارد که گروهها، بسته به توان مالی و جایگاه اجتماعی و ارزشهای خود، بهترین روش و ابزار را برمی‌گزینند.^{۱۷} بدین سان، برخی گروهها تأثیر بیشتری بر چگونگی سیاستهای نظامی در رابطه با عراق داشته‌اند، هر چند انحصار فعالیت و نفوذ در این زمینه از آن يك گروه یا تشکیلات ویژه نبوده است. از بطن تعاملات اجتماعی است که اعتبار و پرستیژ و توان اثرگذاری پدید می‌آید و با توجه به پویایی جامعه و غیرانحصاری بودن قدرت سیاسی و نیز اینکه مناسبات اجتماعی، ارزشها و ساختارها پیوسته از دگرگونیهای اقتصادی، تکنولوژیک و نوآوریهای فرهنگی اثر می‌پذیرد، بسیار روشن است که ایستار گروهها و نهادها و در نتیجه کیفیت و میزان اثرگذاری آنها به هیچ‌رو ثابت و همیشگی نیست. به‌ررو بسیار طبیعی است که زندگی سیاسی شهروندان با توجه به تفاوت منافع و ضرورت تلاش قانونی در چارچوب تعیین شده از سوی قانون اساسی در «بگومگوهای هواداران دو آتشه حزبه‌ها و لابی گروههای ذی نفوذ تنیده شده باشد».^{۱۸} با در نظر گرفتن این نکات و ظرافتهای قانون اساسی است که باید نگاهی چندبُعدی به فرایند سیاستگذاری در آمریکا داشت و از تحلیل‌های جزئی و تک‌بُعدی پرهیز کرد. به لحاظ درونمایه قانون اساسی، پراکندگی در سطوح گوناگون جامعه و تنوع گروهی، زندگی سیاسی سخت‌رقابتی است و از همین رو نتایج بیشتر بستگی به بده و بستنهای

○ شهروندان آمریکایی در همان حال که خواهان فراخوانی نیروهای آمریکایی از عراق هستند، نمی‌خواهند بعنوان ابراز فشار بر رییس جمهوری، بودجه لازم برای تأمین نیاز نیروهای کشورشان در عراق از سوی کنگره قطع شود. این پارادوکس پاشنه آشیل دموکراتهای مخالف جنگ عراق است. شهروندان خواهان بازگشت نیروها از عراقند و کنگره زیر نفوذ دموکراتها این خواست را به شیوه‌های گوناگون نشان داده است؛ اما در چارچوب ضوابط قانون اساسی، کنگره ابرازی قانونی در دست ندارد که این خواست شهروندان را به رییس جمهوری تحمیل کند.

خود را از دست داده‌اند و حتی محاکمه شده‌اند، مشروعیت ساختار همچنان پابرجا است. هر قوه کارویژه خود را دارد و از این رو از دید قانون نباید هراسی از دخالت دیگر قوا داشته باشد. اما هر قوه در خلأ نمی‌تواند وظایف خود را انجام دهد و باید ملاحظات دیگر قوا را نیز در نظر بگیرد. هر قوه برای اینکه کارش را بهتر و آسانتر پیش ببرد، می‌کوشد از همکاری و نگاه مساعد دیگر قوا بهره‌مند شود. این نکته در روابط کنگره و کاخ سفید برجستگی ویژه یافته و بیشترین تأثیر را در زمینه سیاست خارجی داشته است. «هر موفقیت برجسته‌ای که در سیاست خارجی داشته‌ایم، به علت بهره‌مندی از پشتیبانی همسوی دو حزب (دموکرات، جمهوریخواه) بوده است.»^{۱۵}

سه قوه برای اینکه بتوانند وظایفشان را انجام دهند ناگزیرند الزامات ساختاری قوای دیگر را نیز در نظر بگیرند. هر چند در قانون اساسی قدرت تقسیم شده است و تمرکز در میان نیست، ولی بنیانگذاران آگاه بوده‌اند که هر سه قوه سرانجام برای رسیدن به هدفهای خود ناگزیرند ملاحظات مجموعه را در نظر بگیرند و

چارچوب آموزه‌های این مکتب بود که در سه اصل نخست قانون اساسی، هفت ماده به گونه بسیار روشن به وظایف هر قوه پرداخته شد و مهمتر از آن، با توجه به تجارب تلخ کشورهای اروپایی، گفته شد که هر قوه نمی‌تواند چه کارهایی انجام دهد. اما آنچه قانون اساسی آمریکارا از قوانین اساسی دیگر کشورهای غربی جدا می‌کند، این است که بنیانگذاران نه تنها خواهان دخالت نکردن قوا در کار و مسئولیتهای یکدیگر بوده‌اند، بلکه مهمتر از آن، خواسته‌اند از قدرت یافتن بیش از اندازه یک قوه در برابر دیگر قوا جلوگیری کنند. در کنار «تقسیم کار» که به معنای قانون‌گذاری بوسیله کنگره، اجرای قوانین بوسیله قوه مجریه و تفسیر قوانین بوسیله قوه قضاییه است، بنیانگذاران، جلوگیری از تمرکز قدرت را هدف قرار دادند و «تقسیم کار» را در کنار «تقسیم قدرت» به کار گرفتند. بنیانگذاران بیش از هر چیز می‌خواستند از برتری یافتن یک قوه و یک بخش از ساختار قدرت سیاسی بر دیگر قوا و بخشها جلوگیری کنند؛ اما آگاه بودند که تنها بر پایه اصل تفکیک قوا نمی‌توان به این هدف رسید. آنچه در اروپای بهره‌مند از اصل تفکیک قوای منتسکیو پیش آمده بود، این واقعیت را برای نویسندگان قانون اساسی آمریکاروشنتر ساخته بود که تمرکز قدرت به معنای یا گرفتن اقتدار سیاسی و عقب‌ماندگی کشور است. پس بر آن شدند که فضایی پدید آورند که به گونه قانونی و مدون از پیش آمدن وضعی جلوگیری شود. با این نگرش بود که به مکتب انگلیسی «نظارت قوا» رو کردند و آنرا در متن قانون اساسی گنجانند. قوای سه‌گانه می‌بایست بر کارکرد یکدیگر نظارت کنند و چنانچه قوه‌ای برخلاف وظایفی که در قانون اساسی برایش پیش‌بینی شده است اقدام کند، از آن جلوگیری شود. بدین‌سان در کنار «اصل تمرکز مشروعیت»، «اصل تمرکز نیافتن قدرت» پا گرفت.

ناتوان بودن قوا از تخطی بی‌چالش از وظایفشان و نادیده انگاشتن ضوابط تعیین شده در قانون اساسی، دستیابی به مشروعیت را گریز ناپذیر ساخت و بدین‌سان قوای سه‌گانه مشروعیت خود را نهادینه یافتند. چنین است که می‌بینیم با آنکه سیاستمداران، قانونگذاران و قضاتی چند به علت کارکرد نادرست اعتبار اجتماعی

مجلس نمایندگان را اهمیت بیشتری بخشید، رسیدن آنان به اکثریت در سنا بود. پیروزی دموکراتها در هر دو بخش کنگره، میدان قانونگذاری را در اختیار آنان گذاشت. بسیاری کسان در باختر زمین که به دلایل گوناگون مخالف سیاستهای کاخ سفید بودند، نتایج انتخابات میان دوره‌ای را بی توجه به واقعیات جامعه آمریکا (نفوذ گروهها و اهمیت لابی کردن) و ماهیت ساختار سیاسی آن کشور (درهم تنیدگی کنگره و کاخ سفید برای سیاستگذاری در زمینه اقدامات نظامی)، از دگرگونی گسترده سیاست خارجی آمریکا، بویژه در مورد عراق سخن گفتند. ناآگاهی از عناصر اثر گذار بر فرآیند شکل گیری سیاست خارجی و نیز ساختارها و توجیهات ارزشی در دو سوی خیابان پنسیلوانیا، سبب شد که آنان فراخوانی هر چه زودتر نیروهای آمریکایی از عراق را پیش بینی کنند. با توجه به اینکه جوزف بایدن رییس کمیته روابط خارجی و کارل لوین رییس کمیته نیروهای مسلح در سنا از مخالفان سرسخت حضور نیروهای نظامی آمریکا در عراق هستند، این برداشت گسترش یافت که رییس جمهوری چاره‌ای جز عقب نشینی ندارد. این دو کمیته از نیرومندترین اثر گذارترین کمیته‌ها در سنای آمریکا در زمینه سیاست خارجی هستند. با در نظر گرفتن این نکته که دموکراتهای خواهان رسیدن به ریاست جمهوری در ۲۰۰۸ یعنی هیلاری کلینتون و باراک اوباما و سناتور جان کری که از سناتورهای با نفوذ است نیز بر فراخوانی نیروهای آمریکایی از عراق انگشت می‌گذارند، پیش بینی کوتاه آمدن رییس قوه مجریه قوت گرفت.

انتخابات کنگره در آمریکا، بیشتر ماهیت ایالتی و محلی دارد و مسائل و گرایشهای محلی و ایالتی است که رأی شهروندان را سمت و سو می‌دهد. اما دموکراتها توانستند به انتخابات میان دوره‌ای ۲۰۰۶ و بیژگی ملی بدهند و آنرا انتخاباتی تک‌محوری کنند؛ به این معنا که مخالفت با سیاستهای کاخ سفید در عراق شالوده فعالیت‌های انتخاباتی همه نامزدهای حزب دموکرات در چهار صد و سی و پنج حوزه انتخاباتی و سی و سه ایالتی شد که اعضای مجلس نمایندگان و سنا می‌بایست از آنجا برگزیده شوند. بدین سان انتخابات رنگ و بوی ملی

○ بی‌گمان اگر جورج بوش در دوره نخست زمامداریش بود و می‌بایست برای رسیدن دوباره به این مقام تلاش کند، از زاویه‌ای دیگر و چه بسا بر پایه ارزیابیهای دیگر به موضوع عراق می‌نگریست. بی‌نیازی به رای شهروندان او را در وضعی قرار داده است که می‌تواند قدرتی چشمگیر در برابر کنگره به نمایش گذارد.

بنابر این نامتمرکز بودن قدرت به ناتوانی ساختار سیاسی در اداره کشور نخواهد انجامید. چنان که گفته شده است اگر هر قوه بخواهد به تنهایی کار کند و دیگر قوا را نادیده بگیرد، نظام حکومتی آمریکا «مانند یک ماشین بی‌روغن بر جای خود می‌خکوب خواهد شد».^{۱۶}

قانون اساسی به گونه‌ای طراحی شده است که قوای سه‌گانه بر سر هم به گونه‌ای کیکی سه لایه در نظر گرفته شوند. با اینکه هر لایه جداگانه پخته می‌شود اما برای اینکه کیکی درست شود، هر سه لایه باید روی هم قرار گیرد و به هم متصل شود. پس خوبی کیکی بسته به این است که سه لایه به هم گره بخورد، بی‌اینکه هویت و شکل هر لایه آسیب ببیند. با توجه به درهم تنیدگی سه قوه و بویژه درهم تنیدگی کاری کنگره و کاخ سفید است که باید به تحلیل سیاست خارجی آمریکا پرداخت.

کنگره و انتخابات عراق محور

بی‌گمان مهمترین رویداد در آمریکا در سال ۲۰۰۶ جابه‌جایی قدرت در کنگره بوده است. حزب دموکرات برای نخستین بار پس از ۱۹۸۴ که باز دست دادن ۵۲ کرسی در مجلس نمایندگان از اکثریت افتاد، توانست حزب جمهوریخواه را از اریکه قدرت به زیر کشد، اکثریت قاطع را به دست آورد و نانسی پلوسی را از کالیفرنیا بعنوان نخستین زن رییس مجلس نمایندگان در تاریخ آمریکا معرفی کند. آنچه پیروزی دموکراتها در

توافق بر سر سیاستی یکدست درباره عراق خواهند بود که بتوانند سفارش رونالد ریگان در آغاز دوران ریاست جمهوری در ۱۹۸۱ را پیاده کنند: آمریکاییان «سنت افتخار آفرین کنار گذاشتن رویکردهای برخاسته از رقابت حزبی در بهینه‌سیاست خارجی را برقرار کنند».^{۱۷} با توجه به شرایط کنونی جامعه آمریکا و نزدیک بودن انتخابات ریاست جمهوری، بی‌گمان این سنت در عملکرد کاخ سفید و کنگره فضایی برای خودنمایی نخواهد داشت.

قانون اساسی و جنگ عراق

تقسیم وظایف تفکیک و قوا در آمریکا بدین گونه است که همه وظایف در بهینه‌قانونگذاری بر عهده کنگره است. در چارچوب این تقسیم‌بندی، سیاست خارجی قلمرو انحصاری شخص رئیس‌جمهور و ارگانهای قوه مجریه است. منظور از انحصاری بودن در اینجا این است که در تحلیل نهایی، رئیس‌جمهوری است که باید آخرین تصمیم را بگیرد. بر پایه همین منطبق است که حق تعیین سفیران و نیز فرماندهی کل نیروهای مسلح به رئیس‌جمهوری داده شده است، زیرا برای پیشبرد سیاستها در بهینه بین‌المللی و دستیابی به هدفها، گاهی کاربرد نیروی نظامی نیز ضرورت می‌یابد. پس باید این نکته کلیدی را در نظر داشت که تصمیم‌گیری در زمینه سیاست خارجی تنها در انحصار رئیس‌جمهوری است؛ بدین معنا که از دید قانونی، تنها اوست که حق دارد

یافت و در واقع مجرای شد که شهروندان از راه آن به اظهار نظر درباره کارکرد و سیاستهای دولت در زمینه مسئله عراق بپردازند. پس از انتخابات ۱۹۹۴، این نخستین بار بود که حزبی بر پایه یک ایده همه‌گیر و فرامحلی و ایالتی (جنگ عراق) پای به انتخابات گذاشت. موضوع جنگ عراق بر همه مسائل دیگر سایه افکند و بر پایه همین استراتژی بود که دموکراتها با اینکه شرایط اقتصادی به نسبت خوب بود، کیفیت آموزش بهبود یافته بود و ناهنجاریهای اجتماعی در سنجش با شش سال پیش کاهش یافته بود؛ به پیروزی دست یابند. ملی کردن انتخابات از راه عراقی کردن همه مباحثات و تفسیرها که استراتژی انتخاباتی دموکراتها بود سبب شد که این حزب در کنگره به اکثریت برسد. با توجه به اینکه جنگ عراق و ناخشنودی شهروندان از این مسئله راه‌گشای دموکراتها در رسیدن به رهبری سنا و ریاست مجلس نمایندگان شده بود، بسیاری کسان پیش‌بینی می‌کردند که ایستار کاخ سفید با نظرات اعضای حزب دموکرات همسو شود. اما اینکه کنگره بتواند سرمایه‌ای را که بر پایه آن به قدرت رسیده است دست مایه قرار دهد تا کاخ سفید را به دگرگون کردن سیاستش درباره عراق وادارد، یکسره موضوعی است جدا. قانون اساسی آمریکا به گونه‌ای تدوین شده که به هر قوه امکان می‌دهد بی‌توجه به گرایش و ارزشهای سیاسی مورد نظر اعضای دو قوه دیگر، کارویژه قانونی خود را پیگیری کند؛ هر چند بی‌گمان هزینه‌های تلاش برای تنظیم و اجرای برنامه‌ها و سیاستهایی که شهروندان به آنها روی خوش نشان ندهند یا در تعارض با ترجیحات دیگر قوا باشد سخت‌افزایش می‌یابد. پس تنها این واقعیت را که دموکراتها به قدرت دست یافته‌اند نمی‌توان بی‌چون و چرا عامل تغییر سیاست در عراق دانست زیرا تنها این مهم نیست که دموکراتها سرمایه برخاسته از خواست همسوی شهروندان را با خود دارند، بلکه چگونگی به کار انداختن این سرمایه از یک سو و نظر کاخ سفید درباره سیاستهایش در عراق از سوی دیگر است که باید عامل شکل‌دهنده این سیاستها در دوران پس از شکست جمهوریخواهان در کنگره در نظر گرفته شود. کاخ سفید و کنگره زیر نفوذ دموکراتها تنها در صورتی قادر به

○ با توجه به معیارهای ارزشی رئیس‌جمهوری و اختیارات قانونی او، شرایط منطقه‌ای، چینه‌بندیهای قدرت در سطح بین‌الملل، و نیز اینکه رئیس‌جمهوری کنونی در کمتر از یکسال دوران بازنشستگی را آغاز می‌کند، احتمال بسیار اندکی برای پیروزی کنگره در بیرون کشیدن نیروهای آمریکایی از عراق وجود دارد.

نیروهای مسلح را برای جنگ به فراسوی مرزهای کشور گسیل دارد یا اینکه دستور فراخوانی آنها را بدهد. پس فرقی نمی‌کند که اعضای کنگره با این کارهای او موافق باشند یا اینکه آنها را به چالش بگیرند. شاید یکی از دلایل اینکه چرا «... فرایندهای سیاسی و حکومتی به این شدت قطبی شده است...»^{۱۸} همین واقعیت تقسیم شدن وظایف و قدرت باشد.

دموکراتها در کنگره آمریکا با اینکه اکثریت دارند، از هر ابزار قانونی که خودشان نیروهای آمریکایی را از عراق فراخوانند، بی‌بهره‌اند. جدا از اینکه جوزف بایدن یا کارل لوین موافقان و مخالفان سیاستهای جورج دبلیو بوش در عراق را برای دادن گزارش و اعلام نظر در برابر کمیته‌های مربوط به خود فراخوانند، شخص رییس جمهوری است که درباره مسئله عراق تصمیم می‌گیرد. دموکراتها در مجلس نمایندگان توانستند قطعنامه‌ای را به تصویب برسانند و در آن خواهان فراخوانی نیروهای آمریکایی از عراق شوند؛ اما کمترین دگرگونی در میدان عملیاتی عراق پدید نیامد. در زمینه فراخوانی نیروهای نظامی از عراق مجلس نمایندگان در واقع به «سیاست‌گذاری نمادین» رو کرد. سناتورهای دموکرات نیز بر آن شدند که مانند هم‌متایان خود در مجلس نمایندگان چنین قطعنامه‌ای به تصویب برسانند، اما به علت وجود آیین‌های سخت متفاوت از دید ساختاری و فرایندی، حتی موفق به تصویب سیاستهای نمادین نیز نشدند.

«درباره بسیاری از موضوعات مهم در زمینه سیاست خارجی، کنگره حتی مجال رسیدگی هم ندارد»^{۱۹}. بر سرهم به دلایل استراتژیک (جایگاه برجسته آمریکا در نظام بین‌الملل) و قانونی، تصمیم‌گیری در زمینه سیاست خارجی در محیطی انجام می‌شود که «... سخت‌زیر نفوذ و سلطه رییس‌جمهوری است»^{۲۰}؛ هر چند این امکان در چارچوب قانون اساسی برای کنگره فراهم آمده است که قانونگذاران در نقش مخالف ظاهر شوند و تصمیمات را نادرست و غیرقانونی بشمارند.^{۲۱} در همین چارچوب بود که دیوید پترایس فرمانده نیروها در عراق و کراکر سفیر آمریکا در عراق در برابر اعضای کنگره ظاهر شدند و در زمینه سیاستی که مجری آن

هستند با پرسش و چالش روبه‌رو شدند. هر چند که بر پایه چارچوبهای قانونی، کنگره نمی‌تواند رییس‌جمهور را وادار به تغییر دادن سیاستهایش در عراق و فراخواندن نیروهای نظامی از آن کشور کند، ولی رییس‌جمهوری هم نمی‌تواند خواست اعضای کنگره را یکسره نادیده انگارد. بودجه همه فعالیت‌های آمریکا در عراق را کنگره باید تصویب کند. این بدان معناست که هزینه‌های جنگ عراق را باید کنگره که دموکراتها در آن اکثریت دارند، بررسی و تصویب شود. چنین اختیار قانونی بدان معناست که رییس‌جمهوری باید برای تأمین مالی سیاستهای خود در عراق به کنگره رو کند؛ و این همان پیروی از اصل نظارت قوا، برخاسته از مکتب انگلیسی است.

بر سرهم در مورد روابط کنگره و رییس‌جمهوری در زمینه سیاست خارجی دورهیافت وجود دارد. «رهیافت بیلباردی» بر آن است که سیاست خارجی که رییس‌جمهوری آنرا طراحی می‌کند، از ملاحظات و معادلات داخلی قدرت دور است و تنها از شرایط بین‌المللی اثر می‌پذیرد. در این چارچوب ضرورت ندارد که رییس‌جمهوری به خواستها و ارزشهای مطرح شده از سوی اعضای کنگره توجه کند. در واقع همانگونه که کیفیت تویهای بیلباردی اثر در کار کرد آنها است و تا ضربه‌ای به آنها نخورد حرکتی انجام نمی‌شود،

○ بازگشت نیروهای آمریکایی از عراق، با وجود مخالفت گسترده شهروندان و کنگره با سیاستهای رییس‌جمهوری، صورت پذیرفته است، زیرا رییس‌جمهوری بر پایه اصل تفکیک قوا، حق فرستادن نیرو به سرزمین‌های دیگر را دارد و اصل نظارت قوا به علت ترس کنگره از قطع بودجه عملیات نظامی در عراق، در عمل نادیده گرفته شده است.

○ کاخ سفید و کنگره زیر نفوذ دموکراتها تنها در صورتی قادر به توافق بر سر سیاستی یکدست درباره عراق خواهند بود که بتوانند سفارش رونالد ریگان در آغاز دوران ریاست جمهوری در ۱۹۸۱ را پیاده کنند: آمریکاییان «سنت افتخار آفرین کنار گذاشتن رویکردهای برخاسته از رقابت حزبی در پهنه سیاست خارجی را برقرار کنند». با توجه به شرایط کنونی جامعه آمریکا و نزدیک بودن انتخابات ریاست جمهوری، بی گمان این سنت در عملکرد کاخ سفید و کنگره فضایی برای خودنمایی نخواهد داشت.

است، بر سرهم از جنگ جهانی دوم به این سو رؤسای جمهوری موفقیت بیشتری در کنترل سیاستهای خارجی و دفاعی کشور در مقایسه با سیاستهای داخلی داشته‌اند.^{۲۲} باید دانست که مخاطبان رییس جمهوری متفاوت از مخاطبان کنگره‌اند. او باید نه تنها به شرایط داخلی، بلکه الزامات بین‌المللی و نظر دیگر کشورها هم توجه کند؛ چیزی که ضرورت ندارد کنگره خود را پایبند به آن بیابد.

بدین سان رییس جمهوری دو گروه مخاطب دارد: داخلی و خارجی. اما کنگره تنها شهروندان را در نظر دارد، زیرا به قدرت رسیدن و نگهداشت قدرت برای اعضای کنگره تنها بستگی به جلب رضایت و رأی شهروندان دارد. اعضای کنگره نیازمند رأی شهروندان آمریکایی‌اند و نظر رهبران و مردمان دیگر کشورها درباره کار کرد خود را چندان مهم نمی‌انگارند.

اما مشکل دموکراتها در همین نیاز به پاسخگویی به مخاطبان داخلی است. شهروندان آمریکایی در همان حال که خواهان فراخوانی نیروهای آمریکایی از عراق هستند، نمی‌خواهند بعنوان ابزار فشار بر

شرایط داخلی هم بی‌اثر در کیفیت سیاست خارجی است. «رهیافت شبکه‌ای» یکسره در تعارض با این دیدگاه است. طرفداران این رهیافت بر این باورند که ملاحظات داخلی و تعهدات کشور در صحنه بین‌المللی سخت در هم تنیده است. در واقع شبکه‌ای از تعاملات داخلی و بین‌المللی وجود دارد که سیاست خارجی در دل آن شکل می‌گیرد. بی‌گمان، با توجه به چگونگی زندگی سیاسی در آمریکا، چگونگی تفکیک قوا و نامتمرکز بودن قدرت و نیز نقش جهانی آن کشور، برای درک چگونگی شکل‌گیری سیاست خارجی باید به رهیافت شبکه‌ای پرداخت.

با در نظر گرفتن اینکه در چارچوب قانون اساسی، گسیل نیرو به فراسوی مرزها و تعیین مدت مأموریت آنها از اختیارات رییس جمهوری است، پس ارزیابی او از محیط بین‌المللی و تعریف او از منافع ملی است که معیار قرار می‌گیرد. در همین چارچوب بود که جورج بوش برخلاف نظر گروه فراحزبی بیکر-هامیلتون اقدام کرد. گزارش «گروه بررسی مسائل عراق» به ریاست «جیمز بیکر» و «الی هامیلتون» که پس از انتخابات میان‌دوره‌ای انتشار یافت، دربرگیرنده سه پیشنهاد کلیدی بود. یکی از آنها که بسیار بر آن تأکید می‌شد، فراخوانی نیروهای آمریکایی از عراق بود. نویسندگان این گزارش کاهش تدریجی نیروها و خروج آنها در یک دوره یکساله پیشنهاد کرده بودند. با اینکه همه دموکراتها، این گزارش را ستودند و بسیاری از شهروندان و بیشتر رسانه‌ها آن را دلخواه یافتند، کاخ سفید یکسره برخلاف آن رفتار کرد: نه تنها شمار سربازان کاهش نیافت بلکه پس از مارس ۲۰۰۷ بیست و سه هزار سرباز دیگر هم به یکصدوسی هزار نظامی مستقر در عراق افزوده شد. بدین سان رییس جمهوری در جهت مخالف افکار عمومی، نظر اکثریت اعضای کنگره و گزارش گروه بررسی مسائل عراق رفتار کرد. با اینکه بسیاری کسان بر آن بودند که رییس جمهوری به دنبال راه‌گریز است و این گزارش فراحزبی بهترین فرصت برای اوست که نیروها را از عراق فراخواند، ولی جورج بوش بر پایه ارزیابیهای خود و بی‌توجهی به مخالفتها تصمیم به افزایش نیروها گرفت. از آن رو که سیاست خارجی قلمرو ویژه رییس جمهوری

بازنشستگی را آغاز می‌کند، احتمال بسیار اندکی برای پیروزی کنگره در بیرون کشیدن نیروهای آمریکایی از عراق وجود دارد.

سخن پایانی

ساختار قانون اساسی آمریکا که برخاسته از اصول و ارزشهای دو مکتب انگلیسی «نظارت قوا» و مکتب فرانسوی «تفکیک قوا» است، به گونه‌ای است که میدانی فراخ برای فعالیت گروههای ذی نفوذ و امکان اندکی برای تمرکز قدرت فراهم می‌کند. جنگ عراق از آن رو در گرفت که گروههای خواهان لشگرکشی به آن کشور در آمریکا توانستند زمینه لازم را برای پذیرش شهروندان فراهم آورند. بازگشت نیروهای آمریکایی از عراق، با وجود مخالفت گسترده شهروندان و کنگره با سیاستهای رییس جمهوری، صورت نپذیرفته است، زیرا رییس جمهوری بر پایه اصل تفکیک قوا، حق فرستادن نیرو به سرزمینهای دیگر را دارد و اصل نظارت قوا به علت ترس کنگره از قطع بودجه عملیات نظامی در عراق، در عمل نادیده گرفته شده است.

منابع

1. Ornstein, Norman J. "The Constitution and the Shaping of Foreign Policy Responsibility", in Edmond S. Muskie, Kenneth Rush, and Kenneth W. Thompson, eds. **The President, the Congress and Foreign Policy**, Washington, D.C.: Association of Former Members of Congress and the Atlantic Council of the United States, 1988, p.44.
2. Corwin, Edward S. **The President: Office and Power: 1787-1957**, 4th rev.ed. N. Y.: New York University Press, 1957, p. 171.
3. Crabb, Cecil V., Glenn J. Antizzo, and Leila E. Sarriddine, **Congress and the Foreign Policy Process, Baton Rouge**: Louisiana State University Press, 2000, p. 191
4. Destler, I. M., "Executive - Congressional Conflict in Foreign Policy: Explaining It, Coping with It", in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds. **Congress Reconsidered**, 3d ed. Washington: Congressional Quarterly Press,

رییس جمهوری، بودجه لازم برای تأمین نیاز نیروهای کشورشان در عراق از سوی کنگره قطع شود. این پارادوکس پاشنه آشیل دموکراتهای مخالف جنگ عراق است. شهروندان خواهان بازگشت نیروها از عراقند و کنگره زیر نفوذ دموکراتها این خواست را به شیوه‌های گوناگون نشان داده است؛ اما در چارچوب ضوابط قانون اساسی، کنگره ابزاری قانونی در دست ندارد که این خواست شهروندان را به رییس جمهوری تحمیل کند. جورج دبلیو بوش پس از پایان دوره چهار ساله دوم ریاست جمهوری، بار دیگر نمی‌تواند به این مقام برسد و از این رو چندان دربند نظر رأی دهندگان و زیر فشار نیست. این نبود فشار، فرصت را برای او فراهم کرده است که بیشتر به ملاحظات بین‌المللی و ارزشهایی که به آن پایبند است بپردازد.

بی‌گمان اگر جورج بوش در دوره نخست زمامداریش بود و می‌بایست برای رسیدن دوباره به این مقام تلاش کند، از زاویه‌ای دیگر و چه بسا بر پایه ارزیابیهای دیگر به موضوع عراق می‌نگریست. بی‌نیازی به رای شهروندان او را در وضعی قرار داده است که می‌تواند قدرتی چشمگیر در برابر کنگره به نمایش گذارد.

چنان که گفته شد، تنها ابزاری که کنگره برای فشار آوردن بر رییس جمهوری و به تسلیم کشاندن او در دست دارد، تصویب نکردن بودجه عملیات نظامی در عراق است. اما اگر کنگره چنین کند، این کار به کاهش توان رزمی نیروها و کشتار آنها خواهد انجامید؛ چیزی که شهروندان نمی‌توانند آنرا بپذیرند. چنین است که برخی دموکراتهای بلندپایه مانند پلوسی و رید که هوادار قطع بودجه هستند نتوانسته‌اند تاکنون کاری از پیش ببرند. حتی جان مورتا، از سربازان کهنه کار و نماینده ایالت پنسلوانیا، که نقش محوری در مخالفت با جنگ عراق در مجلس نمایندگان دارد، نتوانست پیشنهاد خود دایر بر قطع بودجه عملیات نظامی عراق را به تصویب مجلس برساند. با توجه به معیارهای ارزشی رییس جمهوری و اختیارات قانونی او، شرایط منطقه‌ای، چینه‌بندیهای قدرت در سطح بین‌المللی، و نیز اینکه رییس جمهوری کنونی در کمتر از یکسال دوران

- Majority, N.Y.: Random House, 1995, p. 263.
13. Hayes, Michael T., **Lobbyists and Legislators**, New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1981.
 14. Davidson, Roger H., **The Post Reform Congress**, N.Y.: St. Martin's Press, 1995, p.1-12
 15. Collier, Ellen. **Bipartisanship and the Making of Foreign Policy**, Boulder, Co.: Westview Press, 1991, p. 341.
 16. Rusk, Dean, **As I Saw It**, N.Y.: Penguin Books, 1990, p. 537.
 17. Warburg. Gerald F. **Conflict and Consensus: The Struggle Between Congress and the President over Foreign Policy Making**, New York: Harper and Row, 1989, p.22.
 18. Fiorina, Morris p., "The Darkside of Civic Engagement" in Theda Skocpol and Morris P. Fiorina, eds., **Civic Engagement in American Democracy**, Washington.: Brookings Institution, 1999, p.411.
 19. Dahl, Robert, **Congress and the American Foreign Policy**. New York: W.W. Norton, 1964, p. 58
 20. Fennon, Richard, **Congress in Committees**, Boston: Little Brown, 1989, p. 212.
 21. Peterson, Paul E., **The President, the Congress and the Making of foreign Policy**, Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1994, p.25.
 22. Wildavsky, Aaron, ed; **Perspectives on Presidency**, Boston: Little Brown, 1975, p. 448.
 - 1985, p. 344.
 5. Herring, George C., "The Executive, Congress and the Vietnam War 1965-1975", in Michael Barnhart, ed., **Congress and United States Foreign Policy: Controlling the Use of Force in the Nuclear Age**, Albany: State University of New York Press, 1987, p. 180.
 6. Smyrl, Marc E., **Conflict or Codetermination? Congress, the President and the Power to Make War**, Cambridge, Mass.: Ballinger, 1988, p.6.
 7. Howe, Russel W. and Sarah H. Trott, **The Power Peddlers: How Lobbies Mold America's Foreign Policy**, Gardencity, N.Y. Doubleday, 1977, p. 40.
 8. Ripley, Randall B. and James M. Lindsay, eds. **Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capital Hill**, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993, pp. 1-25
 9. Walker, Jack L., "The origins and Maintenance or Interest Groups in America", **American Political Science Review**, Vol. 77, June 1983, pp. 390-406.
 10. Hamilton, Lee H., and Michael H. Van Dusen, "Making the Separation of Powers work", **Foreign Affairs**, Vol. 57, Fall 1978, pp. 18-33.
 11. Wolpe Bruce C. and Bertram J. Levine, **Lobbying Congress: How the System Works**, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1996, pp.3-8.
 12. Greenberg, Stanley B., **Middle Class Dreams: The Politics and Power of the New American**