



دکتر مهرداد حلال خور  
پژوهشگر روابط بین الملل  
استاد مدعو مرکز مطالعات آمریکا

## انتخابات کنگره ۲۰۲۲ و سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران

آمریکا تنها کشور در جهان است که فرایندها و دینامیسم درونی سیاست در آن، می تواند تا این حد بر جریانات سیاست بین الملل اثرگذار باشد. شناخت محیط سیاسی آمریکا و جامعه سیاسی آن در حوادث آتی سیاست بین الملل، بسیار تأثیرگذار خواهد بود. توجه و اهتمام به نتایج کنگره آمریکا، نه تنها برای ایران به عنوان یکی از کشورهای اصلی درگیر با آن، حائز اهمیت است، بلکه برای دوستان اروپایی آمریکا و سایر کشورهای دنیا، از اهمیت ویژه ای برخوردار است. البته در توضیح اهمیت انتخابات کنگره ۲۰۲۲، حتماً باید به چند نکته توجه و اهتمام داشت.

اول: جایگاه کنگره در تصمیم سازی ایالات متحده آمریکا؛ به این منظور وزن این فاکتور در سیاست داخلی و شکل دهی به سیاست خارجی آمریکا، باید در نظر گرفته شود؛

دوم: به میزان تغییراتی که احتمال آن در انتخابات آتی کنگره رخ خواهد داد، باید توجه شود. پاسخ به این سؤال که چه میزان از صندلی ها در این نهاد

آمریکا تنها کشور در جهان است که فرایندها و دینامیسم درونی سیاست در آن تا این حد می تواند بر جریانات سیاست بین الملل اثرگذار باشد. توجه و اهتمام به نتایج کنگره آمریکا نه تنها برای ایران به عنوان یکی از کشورهای اصلی درگیر با آمریکا حائز اهمیت است بلکه برای دوستان اروپایی آمریکا و سایر کشورهای دنیا، از اهمیت ویژه ای برخوردار است. در تقسیم بندی ساختارهای سیاسی آمریکا؛ کنگره به عنوان قوه مقننه، دومین قدرت غالب در سیاست داخلی آمریکا به شمار می رود. می توان برای کنگره نقش تعیین کننده کلی در سیاستگذاری کلان ایالات متحده آمریکا را در نظر گرفت. سنای آمریکا به عنوان بخشی از کنگره، تأثیر بسیار زیادی در تعیین شاخص های کلان بودجه های دفاعی و سیاست خارجی آمریکا خواهد داشت. به نظر می رسد که انتخابات کنگره ۲۰۲۲ برای ایران، اثرات و تبعات جدیدی به همراه نداشته باشد، چرا که بین انتخابات، بیش از همه در مجلس نمایندگان آمریکا در حال برگزاری است.

ساختاری آمریکا، تغییر خواهد کرد، از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است؛

سومین مسئله‌ای که باید به آن توجه کرد، جهت‌گیری‌ها و گرایش‌های افرادی است که احتمالاً بر روی کار خواهند آمد. در این سطح، این سؤال به ذهن خطور می‌کند که افراد جدید، در مورد ایران، چه نظرانی خواهند داشت؟ در ادامه با توجه به ملاحظات ذکر شده، به بررسی هریک از فاکتورهای تأثیرگذار در انتخابات کنگره و تأثیرات آن نسبت به ایران می‌پردازیم.

### وزن کنگره در سیاست خارجی آمریکا

در تقسیم‌بندی ساختارهای سیاسی آمریکا، کنگره به عنوان قوه مقننه، دومین قدرت غالب در سیاست داخلی آمریکا، به شمار می‌رود؛ به این صورت که پس از رئیس‌جمهور، تیم امنیت ملی و سایر نهادهای وابسته به قوه مجریه نظیر وزارت خارجه، وزارت دفاع، سی‌ای و...، به عنوان تصمیم‌گیران اصلی سیاست خارجی، کنگره متشکل از مجلس نمایندگان و سنا، دومین سازمان

تأثیرگذار در سیاست خارجی آمریکا است. در ادبیات سیاسی آمریکا، از نقش کنگره به عنوان ریل‌گذار سیاست خارجی یاد می‌شود. تمامی قوانین آمریکا، شامل قوانین مربوط به بودجه، معاهدات، کمک‌ها و تجارت خارجی، همچنین مسائل مربوط به حقوق بشر، از کانال کنگره آمریکا عبور خواهد کرد؛ بنابراین، می‌توان برای کنگره نقش تعیین‌کننده کلی در سیاست‌گذاری کلان ایالات متحده آمریکا را در نظر گرفت. البته جایگاه آن، نه در سیاست‌گذاری روزمره، بلکه در سیاست‌گذاری ساختاری و نهادی است. کنگره به عنوان عقلانیت کلان و ساختاری در ایالات متحده، همواره چارچوبی کلان برای سیاست‌گذاران قوه مجریه وضع خواهد کرد که در صورت تخطی و تخلف رئیس‌جمهور از این چارچوب‌های کلان - که معمولاً در قالب قوانین ذکر می‌شوند - به جرم نقض قوانین، قابل پیگرد حقوقی است و حتی احتمال دارد که سمت خود را نیز از دست بدهد.

علاوه بر مسائلی که بیان شد، سناي آمریکا به‌عنوان بخشی از کنگره، تأثیر بسیار زیادی در تعیین شاخص‌های کلان بودجه‌های دفاعی و سیاست خارجی آمریکا خواهد داشت. در واقع، سناي آمریکا از اهرم بسیار قوی تأیید بسیاری از سمت‌های کلیدی قوه مجریه برخوردار است که این موضوع به کنگره در مقابل رئیس‌جمهور، وزن قابل توجهی بخشیده است.

### پیامدهای انتخابات کنگره ۲۰۱۸ برای جمهوری اسلامی

به نظر می‌رسد که انتخابات کنگره ۲۰۲۲ برای ایران، اثرات و تبعات جدیدی به همراه نداشته باشد؛ زیرا در ابتدا این انتخابات، بیش از همه در مجلس نمایندگان آمریکا، در حال برگزاری است<sup>۱</sup> که این مجلس، تأثیر چندانی در سیاست خارجی ندارد. از طرف دیگر، انتخابات ذکر شده در سنا نیز تنها در یک سوم صندلی‌ها

۱ - انتخابات میان دوره‌ای ایالات متحده آمریکا در روز سه‌شنبه، ۸ نوامبر ۲۰۲۲ برگزار خواهد شد. در این انتخابات، برای تعیین تکلیف تمام ۴۳۵ کرسی مجلس نمایندگان و ۳۵ کرسی از ۱۰۰ کرسی مجلس سنا، رأی‌گیری صورت خواهد گرفت. همچنین در این انتخابات، تکلیف فرمانداران آینده ۳۶ ایالت آمریکا، مشخص خواهد شد. این انتخابات، اولین انتخابات پس از سرشماری ۲۰۲۰ در آمریکا بوده و از این حیث، بسیار حائز اهمیت است.



جریان دارد که این مسئله به خودی خود، موجب کم شدن احتمال تغییر در سنا می‌شود. در حال حاضر، اکثریت مجلس نمایندگان در اختیار دموکرات‌های و اکثریت سنا در اختیار جمهوری خواهان است و به نظر نمی‌رسد که دموکرات‌ها بتوانند نمایندگان بیشتری به مجلس نمایندگان و سنا بفرستند؛ بنابراین، اولین دلیل تأثیر کم انتخابات پیش رو برای سیاست خارجی آمریکا نسبت به ایران، عدم تغییر جدی نگاه به ایران در سنا است، زیرا در شرایط فعلی، در سنا نیز دیدگاه‌های رادیکال نسبت به ایران وجود دارد. دومین دلیلی که تأثیرات احتمالی انتخابات کنگره بر تغییر

سیاست‌های بایدن نسبت به ایران را کم اثر کرده است، به این موضوع برمی‌گردد که به دلیل ساختاری شدن تصویر ایران در جامعه سیاسی آمریکا، روسای جمهور این کشور، نمی‌توانند و نمی‌خواهند حتی با فرض اینکه اکثریت کنگره در هر دو مجلس با دموکرات‌ها هم باشد، تغییراتی در سیاست‌های خود نسبت به ایران داشته باشند. در واقع و به زبان ساده، باید این‌گونه بیان کرد که چون در نظر آمریکا، ایران یک خطر جدی محسوب می‌شود و هر دو حزب اصلی دموکرات و جمهوری خواه نیز بر آن اتفاق نظر دارند، تغییر افراد، تأثیر چندانی در سیاست‌های ترامپ نسبت به ایران ندارد و هر دو گروه، موافق

سیاست‌های سخت‌گیرانه علیه ایران هستند. در اکثر طرح‌ها و لوایح ضد ایرانی، حتی زمانی که اکثریت در دست دموکرات‌ها بود، با اجماع کامل یا اجماع حداکثری صورت می‌گرفت. اتفاقاً بسیاری از قوانین تحریمی نیز در دوره زمامداری دموکرات‌ها، علیه ایران تدوین و اجرا شد. لذا نباید به دموکرات‌های مجلس نمایندگان و سنا با دید مثبت نگاه کرد. اکنون نیز به دلیل محبوبیت حدود ۳۰٪ بایدن در نظرسنجی‌ها، دموکرات‌ها هم در سنا و هم در مجلس نمایندگان، حداقل در تاریخ نگارش این یادداشت، از رقیب جمهوری خواه خود عقب هستند.