



دکتر ابوالفضل بازرگان

▪ پژوهشگر مسائل بین الملل و رژیم های امنیتی

▪ استاد مدعو مرکز مطالعات آمریکا

تأثیر انتخابات میان دوره کنگره بر سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا

سیاست خارجی آن‌ها را تعیین می‌کند. به تعبیری واضح‌تر، «آنارشی» به معنای فقدان اقتدار مرکزی در عرصه جهانی، خود به تنهایی باعث می‌شود تا دولت‌ها در سیاست خارجی‌شان، بقا و امنیت را در اولویت قرار دهند یا بسته به نوع ساختار توزیع قدرت و تعداد ابرقدرت‌ها، رفتارهای خود را چارچوب بندی کنند. این‌که نظام بین‌الملل تک قطبی، دوقطبی، چندقطبی، جنگ سرد یا نظم سلسله مراتبی باشد، به ناچار نوع رفتار دولت‌ها را متفاوت می‌کند و در آخر جایگاه دولت‌ها در نظام بین‌الملل، اینکه از چه میزان قدرتی برخوردار بوده، در کدام منطقه، واقع شده باشند، در چه سلسله مراتبی، عضو چه اتحاد و ائتلافی بوده، آیا خواهان حفظ وضع موجود هستند یا ناراضی‌اند، تجدید نظر طلب بوده و خواهان تغییر وضع موجود هستند؟ عواملی است که دولت‌ها را وادار به اتخاذ رفتارهای خاصی در سیاست خارجی خود می‌کند که همگی مربوط به ساختار نظام بین‌الملل است؛ یعنی در اینجا ساختار نظام بین‌الملل، متغیر مستقل

متن پیش رو یادداشتی تحلیلی از دکتر ابوالفضل بازرگان، پژوهشگر حوزه روابط بین الملل، در خصوص تأثیرات انتخابات میان دوره کنگره بر سیاست خارجی ایالات متحده است. در متن پیش رو دکتر بازرگان از دو منظر ایدئولوژیک و تاریخی به بررسی چگونگی این تأثیرات پرداخته است.

برای فهم بهتر نقش و جایگاه کنگره آمریکا، ابتدا باید جایگاه قوه مقننه کشورها را در مکتب فکری مسلط روابط بین‌الملل، سپس در عرصه تاریخی و عملی آمریکا بررسی کرد. بر اساس نظریه نواقع‌گرایی یا واقع‌گرایی ساختاری، دولت‌ها بر اساس عوامل ثابت و متغیر، در سیاست خارجی رفتار می‌کنند که عوامل ثابت نقشی به مراتب پررنگ‌تر دارند. از مهم‌ترین عوامل ثابتی که دولت‌ها بر اساس آن رفتار می‌کنند، ساختار نظام بین‌الملل است؛ یعنی دولت‌ها در واکنش به آنارشی، ساختار قطبیت و جایگاه خود در نظم بین‌المللی، مجبور به اتخاذ سیاست‌هایی می‌شوند که عمده عوامل نوع رفتار

وسیاست خارجی دولت‌ها، متغیر وابسته قرار می‌گیرد. از دیگر عوامل ثابتی که از دید رئالیست‌های ساختاری، سیاست خارجی دولت‌ها را شکل می‌دهد، ویژگی‌های کشورهای است؛ از جغرافیا تا میزان دسترسی به آب‌های آزاد، تعداد و ویژگی همسایه‌ها، جمعیت و کیفیت آن تا منابع و ذخایر طبیعی، ثروت ملی، قدرت نظامی، میزان دستیابی به تکنولوژی، هویت و فرهنگ ملی و ... که بر اساس این دیدگاه، سیاست خارجی کشورها عمدتاً تحت تأثیر عوامل ثابتی است که بر اساس اهداف ملی با استراتژی‌ها و دکترین‌های کلان، تعیین و نوشته می‌شوند و عوامل داخلی از جمله افراد و نهادهای متفاوت سیاسی داخلی، از جمله قوه مقننه، نمی‌توانند نقش چندان مؤثری داشته باشند. در نظریه‌ای جدیدتر از مکتب رئالیستی، واقع‌گرایان نئوکلاسیک، برای تأثیر عوامل داخلی بر سیاست خارجی دولت‌ها، نقش و جایگاه میانجی قائل هستند، یعنی رفتار دولت‌ها را علاوه بر ساختار نظام بین‌الملل، به نوع ساختار

سیاسی دولت، نوع درک، فهم، برداشت و سوء برداشت بازیگران سیاست‌گذار و همچنین، منابع موجود در دست دولت‌ها برای سیاست‌گذاری خارجی نیز ارتباط می‌دهند که نه به‌عنوان متغیر مستقل، بلکه به‌عنوان متغیر میانجی، می‌تواند بر سیاست خارجی دولت‌ها تأثیر بگذارد. از جمله متغیرهای مداخله‌گر داخلی مدنظر نئوکلاسیک‌ها، برداشت و تصور رهبران دولتی، فرهنگ استراتژیک، نوع روابط دولت، جامعه و چینش و آرایش نهادهای داخلی است که در اینجا، قوه مقننه و کنگره به‌عنوان یک نهاد داخلی، می‌تواند یکی از متغیرهای تأثیرگذار بر سیاست خارجی دولت‌ها حساب شود. بدین ترتیب و بر اساس دیدگاه نواقع‌گرایان نئوکلاسیک، عوامل داخلی از جمله نهادی چون قوه مقننه و کنگره، به‌عنوان یک متغیر میانجی، می‌تواند بر سیاست خارجی دولت‌ها نقش بگذارد اما نه نقشی مستقل و مستقیم، بلکه به میزان نقشی که بر قوه اصلی تصمیم‌گیرنده سیاست خارجی می‌گذارد، می‌تواند مؤثر باشد.

حال، باید ایالات متحده آمریکا را به‌عنوان یک مورد مطالعه مجزا بررسی کرد. به‌طور کلی و خلاصه، ایالات متحده آمریکا به‌عنوان یک ابرقدرت مهم در نظام بین‌الملل در طول یک قرن گذشته، همواره از جایگاه خاصی در نظام بین‌الملل برخوردار بوده که نوع سیاست‌گذاری آن در حوزه سیاست خارجی، به‌مراتب مهم‌تر و خاص‌تر از دولت‌های دیگر بوده است؛ چه در دو جنگ جهانی و عصر دو قطبی و مقابله با کمونیسم، چه در عصر تک‌قطبی که هژمون نظام بین‌الملل بوده و چه اکنون که در حال افول نسبی و مقابله با ظهور چین و تهدید دوباره روسیه است. همچنین، دولتی بوده که همواره کسب افزایش و حفظ جایگاه و قدرت در نظام بین‌الملل، در اولویت سیاست‌گذاری خارجی‌اش بوده که با پویایی نظام بین‌الملل، همواره استراتژی‌های کلان، دقیق و هوشمندی را می‌طلبیده است که حتماً باید در اختیار نخبگان خبیره و متخصص در تمامی حوزه‌های روابط بین‌الملل، به‌ویژه امنیتی، نظامی، سیاسی،

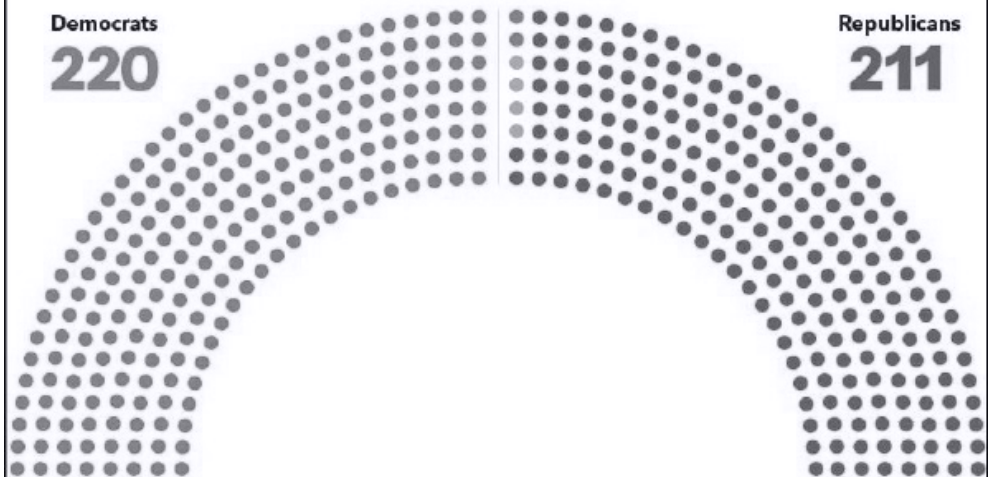
ریاستی آمریکا، در سیاست‌گذاری مسائل خارجی و به‌ویژه در زمان‌های حساس و در واکنش به مسائل مهم امنیتی، شخص رئیس‌جمهور، نخبگان سیاسی، وزارت خارجه، وزارت دفاع و کمپانی‌های نظامی و اقتصادی مهم در کابینه قوه مجریه دولت، نقش اولیه خواهند داشت و کنگره اغلب در جایگاه همراهی با دولت، تشویق و ترغیب قوه مجریه و در نهایت، در بدترین موارد در نقش انتقاد از رئیس‌جمهور قرار می‌گیرد که در این مواقع نیز بیشتر ناشی از رقابت‌های حزبی سیاسی داخلی بین دو

تاکتیک و نوع ابزار سیاست‌گذاری متفاوت می‌شود. براساس این دیدگاه، قوه مقننه و کنگره، جایگاه چندانی در سیاست خارجی آمریکا ندارند.

در قانون اساسی آمریکا، تفکیک قوا به گونه‌ای رعایت شده که نقش مهم و پررنگی برای قوه مقننه، دو مجلس نمایندگان و مجلس سنا، قائل شده است، به گونه‌ای که با ابزار قانون‌گذاری و نظارت، نقش سازنده‌ای در سیاست خارجی آمریکا داشته باشد؛ اما در عمل، آنچه در طول تاریخ بارها دیده شده، این است که در ساختار سیاسی

اقتصادی، اطلاعاتی، تکنولوژیک فرهنگی و... صورت بگیرد که اغلب این جامعه کوچک نخبه، شامل نمایندگان مجلسی نیست که از سوی مردم عادی انتخاب شده‌اند. ازاین‌رو، بسیاری معتقدند که سیاست خارجی دولتی مانند آمریکا، آن‌چنان به جایگاه خود در نظام بین‌الملل، هژمونی، امنیت و رقابت نظامی، ژئوپلیتیک و... گره خورده که می‌توان گفت، سیاست خارجی آمریکا در برابر مسائل مهم، ثابت و یکی است و از تغییر دولتی به دولت دیگر، آن‌چنان تغییر نمی‌کند، بلکه تنها در گفتمان،

House Balance of Power



Source: U.S. House Clerks of July 12.
Note: Gray indicates vacant seats in AK-AI, LA, NY-25, MN-01.

Bloomberg Government



حزب دموکرات و جمهوری خواه است، نه اختلاف نظر جدی و بنیادین بر سر موضوع سیاست خارجی. البته زمانی که کنگره در سیاست خارجی آمریکا، بتواند نقش تأثیرگذاری بازی کند، به زمانی مربوط می شود که سیاست خارجی آمریکا به عرصه داخلی آن مربوط شود؛ به طور مثال، آمریکا مجبور شود معاهده‌ای بین‌المللی را به تصویب قانون داخلی برساند یا مجبور باشد، بودجه مجلس را برای اهداف سیاست خارجی دریافت کند که در این مواقع، کنگره نقش مؤثری خواهد داشت، به عنوان مثال، زمان ریاست جمهوری دونالد ترامپ، به دلیل رقابت حزبی که با کنگره داشت و نیاز به تصویب

بودجه از مجلس برای دیوار کشیدن در مرز با مکزیک، به مشکلات عدیده‌ای برخورد که بسیار سروصدا کرد، اما هم‌زمان همان رئیس‌جمهور در زمان همان کنگره، از بسیاری از توافقات و معاهدات بین‌المللی در سیاست خارجی اش خارج شد، بدون آن‌که به گرفتن کوچک‌ترین تأییدی از سوی کنگره، نیاز داشته باشد. شاید تجربه خروج ترامپ از برجام برای ما ایرانی‌ها، به یادگارترین نمونه تاریخی برای فهم جایگاه کنگره در سیاست خارجی آمریکا باشد. همچنین، در مسائل سیاست خارجی، زمانی که امنیت و منافع ملی آمریکا، در قبال کشورهای دیگر قرار می‌گیرد، اغلب همه

طرف‌های داخلی، هر دو حزب دموکرات و جمهوری خواه در یک جبهه قرار می‌گیرند و تقریباً نیز هم‌نظر می‌شوند و شاید فقط در تاکتیک و نوع ابزار واکنش خود، متفاوت عمل کنند. به طور مثال، در طول دهه‌های گذشته، کنگره و سنای آمریکا چه زمانی که اکثریت با دموکرات‌ها بوده باشد، چه در دست جمهوری خواهان، سیاست مهار و تضعیف جمهوری اسلامی ایران، ثابت بوده و همواری صدای مخالفت با آن از تمام دوره‌های این دو مجلس، به گوش رسیده و در واقع، تجربه ثابت کرده است که برخلاف تصور عام که جمهوری خواهان در قبال جمهوری اسلامی ایران سختگیرتر هستند، اتفاقاً بیشترین

میزان قوانین وضع شده برای تحریم‌ها علیه ایران، از سوی مجالسی بوده که اکثریتشان با دموکرات‌ها بوده است. بسیار مهم است که این جایگاه را دقیق درک کنیم، زیرا اکنون، ماه‌ها است که گفته می‌شود، سرنوشت احیای برجام به انتخابات نوامبر کنگره، گره خورده و بعد از آن، تکلیفش مشخص خواهد شد. این فهم، لزوماً به این معنا نیست که چیدمان کنگره و سنا، تعیین خواهد کرد که آمریکا، برجام را احیا کند یا خیر؛ زیرا در آمریکا، رئیس‌جمهور این توانایی و صلاحیت را دارد که با یک حکم حکومتی، به توافق برجام بدون نیاز به رأی‌گیری کنگره بازگردد. مسئله این است که احیای برجام تا چه حد به نفع حزب بایدن، یعنی دموکرات‌ها، در رأی‌گیری انتخابات کمک کند. اگر قرار باشد که احیای برجام، انتقادات زیادی را برای بایدن به همراه بیاورد و در میزان رأی دموکرات‌ها در این انتخابات، تأثیر منفی بگذارد، پس بایدن تا بعد از این انتخابات، سعی می‌کند وقت و انرژی خود را بر مسائل مهم‌تری برای جذب رأی بگذارد

تا موضوعی به کم‌اهمیتی به اسم احیای برجام که اصلاً شاید جزء ده موضوع مهم سیاست داخلی و افکار عمومی داخلی مردم آمریکا نیز نباشد. پس ارتباط احیای برجام به انتخابات کنگره، مربوط به تأثیر آن بر رأی دموکرات‌ها در قبال جمهوری خواهان دارد تا ارتباط مستقیم چپ‌نش کنگره بر تصمیم‌گیری در قبال احیای آن. در آخر، همان‌طور که بدیهی است، باید اذعان داشت با اینکه نمی‌توان در قبال جایگاه کنگره در سیاست خارجی آمریکا، حکم قطعی داد و گفت که انتخابات کنگره، هیچ تأثیری بر سیاست خارجی این کشور ندارد، اما با نگاهی ساده به کمپین تبلیغاتی انتخابات میان‌دوره کنگره، می‌توان فهمید که چقدر مسائل سیاست داخلی، اهمیت پررنگ‌تری دارند و نقش عمده کنگره بر مسائل سیاست داخلی این کشور مشهود است. البته در انتخابات نوامبر ۲۰۲۲، آنچه بیشتر دموکرات‌ها برای جلب رأی عمومی عنوان می‌کنند، مسائلی از قبیل افزایش قیمت سوخت و انرژی، مهار تورم، بیکاری، قانون سقط جنین، معافیت

مالی دانشجویان، آزادی مصرف ماری‌جوانا، حق هم‌جنس‌گرایان و دو جنس‌گراها در ارتش، بازسازی دموکراسی و پیگیری دادگاه ۶ ژانویه - که طرفداران ترامپ به مجلس، حمله کرده و جامعه آمریکا را به یک وضعیت دوقطبی بی‌سابقه‌ای کشاندند - توقیف مدارک محرمانه حکومتی توسط ترامپ و... است؛ اما کمتر شنیده می‌شود که کسی در کمپین انتخاباتی کنگره از مهار چین، روسیه یا ایران صحبت کند و این، واقعیتی است که سیاست‌گذاران جمهوری اسلامی ایران در قبال آمریکا، باید توجه داشته باشند تا در راهبردهای خود، به‌ویژه بر سراحای برجام، منتظر نتایج انتخابات کنگره نباشند، بلکه سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران، برنامه هسته‌ای، موشکی و منطقه‌ای این کشور و احیای برجام را در یک تصویر کلان و یک استراتژی در سیاست خارجی، بررسی کنند و در واکنش به آن، راهبرد خود را در راستای تأمین امنیت و منافع ملی ایران پیش ببرند.