

نقش کنگره ایالات متحده در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران (۲۰۱۷-۲۰۰۵)^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۲/۲۷
تاریخ تأیید: ۱۳۹۷/۶/۱۴

احسان اعجازی*
ارسلان قربانی**
رضا سیمبر***
احمد جانسیز****

چکیده

سیاست خارجی تهاجمی ایالات متحده در قبال ایران (۲۰۱۷-۲۰۰۵) را می‌توان ناشی از بنیان‌های درونی سیاست خارجی این کشور به حساب آورد. یکی از این بنیان‌های درونی، کنگره ایالات متحده است که صرف‌نظر از ساختار نظام بین‌المللی، سبب شده تا دولت آمریکا رویکردی تهاجمی علیه ایران در پیش بگیرد. برای تبیین سیاست خارجی آمریکا بر اساس بنیان‌های درونی‌اش، می‌توان از نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک بهره گرفت. بر همین اساس، نویسندگان این مقاله به دنبال پاسخ به این سؤال اصلی هستند که کنگره ایالات متحده چه تأثیری بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران (۲۰۱۷-۲۰۰۵) داشته است؟ هدف این پژوهش، کمک به درک هر چه بیشتر سیاست‌گذاران ایرانی از میزان تأثیرگذاری سیاست داخلی آمریکا بر سیاست خارجی این کشور در قبال ایران است. هم‌چنین، این پژوهش درصدد دست‌یابی به این هدف است که سوءبرداشت میان سیاست‌گذاران ایرانی در خصوص سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران را به حداقل برساند. روش این پژوهش عمدتاً شامل بهره‌برداری از سخن‌رانی‌ها، صورت مذاکرات کنگره، گزارش‌های دولتی، کتاب‌های تخصصی روابط بین‌الملل و مقالات علمی و پژوهشی است. هم‌چنین، روش پژوهش توصیفی-تحلیلی و روش جمع‌آوری داده‌ها به صورت کتابخانه‌ای است.

یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که در رابطه با ایران، کنگره آمریکا از طریق اعمال تحریم‌های اقتصادی و نیز ترغیب کاخ سفید برای اجرای آن تحریم‌ها، دولت آمریکا را برای پیگیری یک رویکرد خصمانه علیه ایران ترغیب کرده است.

واژگان کلیدی: سیاست خارجی ایالات متحده، جمهوری اسلامی ایران، واقع‌گرایی

نوکلاسیک، کنگره، سیاست خارجی.

* دانشجوی دکتری
روابط بین‌الملل،
دانشگاه گیلان.

ehsan.ejazi
@gmail.com

** استاد روابط
بین‌الملل،
دانشگاه خوارزمی.

ghorbani
@khu.ac.ir

*** استاد روابط
بین‌الملل، دانشگاه
گیلان.

rezasimbar
@hotmail.com

**** دانشیار علوم
سیاسی، دانشگاه
گیلان (نویسنده
مسئول).

jansiz
@guilan.ac.ir

۱ این مقاله برگرفته از رساله دکتری احسان اعجازی با عنوان «بنیان‌های درونی سیاست خارجی ایالات متحده در قبال ایران (۲۰۱۷-۲۰۰۰)» با راهنمایی دکتر ارسلان قربانی و دکتر رضا سیمبر و مشاوره دکتر احمد جانسیز است.

مقدمه

از زمانی که پدران بنیان‌گذار، ایالات متحده را به‌مثابه یک دولت-ملت بنا نهادند، تصمیم گرفتند تا اصل تفکیک قوا را که از اندیشه‌های منتسکیو کسب کرده بودند، در ساختار سیاسی ایالات متحده به اجرا بگذارند. از میان قوای حکومتی، کنگره نقشی منحصر به فرد در نظام سیاسی ایالات متحده ایفا می‌کند؛ به‌گونه‌ای که قانون اساسی ایالات متحده بیش از قوه مجریه و دادگاه عالی به آن پرداخته است. در سال‌های متمادی، کنگره از امکانات قانونی خود بهره برده است تا بتواند قدرت قوای دیگر به‌ویژه قدرت کاخ سفید در عرصه سیاست داخلی و خارجی را محدود سازد.

اما به‌طور کلی و در زمانی که آمریکایی‌ها بر این عقیده‌اند که با تهدیدات خارجی اندکی روبه‌رو هستند و یا گمان می‌کنند که بین‌الملل‌گرایی موجب شکل‌گیری تهدید می‌شود، اعتنای کمتری به دیدگاه‌های کاخ سفید در زمینه سیاست خارجی می‌کنند و در عرصه سیاست خارجی برای فعال-گرایی کنگره ارزش بیشتری قائل هستند. احتمال کمی وجود دارد که در این شرایط، «عقب‌نشینی^۱» از نظام بین‌الملل هزینه‌های گزافی را تحمیل کند و باین‌همه، آن‌ها بر این باورند که ایالات متحده در امنیت به سر می‌برد؛ اما زمانی که آمریکایی‌ها بر این باورند که کشورشان با یک تهدید خارجی فوری روبه‌رو است، به‌سرعت نیاز به یک رئیس‌جمهور قدرت‌مند را احساس می‌کنند. مخالفت در کنگره که در زمان نبود تهدید پذیرفته می‌شد، به‌یک‌باره و در بهترین حالت یک دخالت بی‌جای بی‌هوده توصیف می‌شود و در بدترین حالت از آن به‌عنوان عملی «فاقد حس وطن‌دوستی^۲» یاد می‌شود. در چنین شرایطی، اعضای کنگره تغییر دیدگاه مردم به سمت ریاست جمهوری را به‌خوبی حس می‌کنند و تلاش می‌کنند تا در سمت اشتباه تاریخ قرار نگیرند؛ چراکه در این صورت، در انتخابات آتی شکست خواهند خورد. در زمانی که ایالات متحده از تهدید فوری خارجی در امان باشد، شاهد دوره‌ای هستیم که «حکومت کنگره^۳»، «برتری کنگره^۴» و «حکومت به‌وسیله کنگره^۵» نامیده می‌شود؛ اما در زمان بحران‌ها، مانند وقایع حوادث ۱۱ سپتامبر، طبیعی است که قدرت تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی به سمت کاخ سفید تغییر جهت بدهد (Lindsay, 2012: 227-230).

با توجه به سیاست خارجی تهاجمی ایالات متحده در قبال ایران در دوران پس از انقلاب

- 1 Disengagement
- 2 Unpatriotic
- 3 Congressional Government
- 4 Congressional Supremacy
- 5 Government by Congress

اسلامی، توجه به تأثیرگذاری نهادهای سیاسی درونی آمریکا بر سیاست خارجی این کشور در قبال ایران، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌شود. بنابراین، این پژوهش درصدد است تا به سیاست‌گذاران ایرانی کمک کند تا به میزان تأثیرگذاری سیاست داخلی آمریکا بر سیاست خارجی این کشور در قبال ایران توجه بیشتری کنند. در واقع، یکی از اهداف این پژوهش آن است که آیا سیاست‌گذاران ما در صورت تغییر در سیاست داخلی آمریکا، باید انتظار تغییر در سیاست خارجی این کشور در قبال ایران را داشته باشند و یا این امر را فرض بگیرند که سیاست خارجی ایالات متحده در برابر ایران، فارغ از سیاست داخلی آمریکا، مستمر و ثابت خواهد بود. هم‌چنین، این پژوهش درصدد است تا سوءبرداشت سیاست‌گذاران ایرانی در خصوص سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران را به حداقل برساند و یا در صورت امکان آن را از بین ببرد.

در یک دهه اخیر، به دلایل مختلف، از جمله برنامه هسته‌ای ایران، ایالات متحده در تلاش بوده است تا با به‌کارگیری ابزار مختلف مانند تحریم‌های اقتصادی، مانع از قدرتیابی ایران در سطوح اقتصادی و نظامی شود. هم‌چنین آمریکا به‌شدت از افزایش نفوذ ایران در منطقه بی‌بیم‌ناک بوده است؛ در نتیجه سعی کرده با اتخاذ رویکردی سخت‌گیرانه، دستیابی ایران به اهدافش را ناممکن سازد.

با توجه به نقش کنگره، به‌عنوان یکی از بنیان‌های درونی سیاست خارجی آمریکا بر سیاست خارجی این کشور در قبال ایران، این پژوهش درصدد واکاوی تأثیرگذاری کنگره بر این روند طی یک دهه اخیر است. در همین راستا، این پژوهش درصدد پاسخ‌گویی به این سؤال است که کنگره ایالات متحده چه تأثیری بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران (۲۰۱۷-۲۰۰۵) داشته است؟ نویسندگان این‌گونه استدلال خواهند کرد که کنگره ایالات متحده از طریق ابزار مالی، شامل تحریم ایران، اختصاص بودجه نظامی برای مقابله با ایران و ترویج دموکراسی و هم‌چنین رایزنی با کاخ سفید، به سیاست تهاجمی ایالات متحده در قبال ایران شکل داده است.

۱. پیشینه پژوهش

در زمینه تأثیر کنگره بر سیاست خارجی ایالات متحده در قبال ایران، کتابی به‌صورت اختصاصی منتشر نشده است. با توجه به نقش کنگره در تصویب قوانین تحریمی علیه ایران، بررسی نقش کنگره ایالات متحده در سیاست خارجی این کشور در قبال ایران ضرورت خاصی دارد. در نتیجه، توجه به تأثیرگذاری نهاد قانون‌گذاری آمریکا بر روند سیاست خارجی این کشور در قبال ایران، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. با وجود این، کتاب‌های متعددی در خصوص سیاست خارجی آمریکا

در قبال ایران منتشر شده است که به برخی از جدیدترین و مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

ایالات متحده و ایران؛ تحریم‌ها، جنگ و سیاست مہار دوگانه^۱: «ساسان فیاض منش» در کتاب خود به رویکرد خصمانه ایالات متحده در قبال ایران در طول ۳۰ سال گذشته می‌پردازد. وی با اشاره به تهدیدات نظامی آمریکا و اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه ایران در قالب دکترین مہار دوگانه، بر این باور است که با وجود اثر منفی این تحریم‌ها بر اقتصاد ایران، چنین سیاستی موجب تغییر رژیم در ایران نشده است. این کتاب، از روایت‌های تاریخی بهره برده و بحث خود را در قالب یک چارچوب نظری ارائه نکرده است. همچنین کتاب، به منابع سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران نپرداخته و صرفاً در یک فصل، به نقش رژیم اسرائیل در فرآیند سیاست‌گذاری در ایالات متحده اشاره کرده است (Fayazmanesh, 2008).

عزیمت به تهران؛ چرا ایالات متحده باید جمهوری اسلامی ایران را بپذیرد؟^۲: «فلینت لورت» و «هیلاری مان لورت»، نویسندگان کتاب *مزبور*، سیاست کنونی ایالات متحده در برابر ایران را مورد انتقاد قرار می‌دهند و به این نکته اشاره می‌کنند که آمریکا بایستی سیاست داخلی و خارجی جمهوری اسلامی را درک کند. به باور آن‌ها، ایالات متحده باید به این که جمهوری اسلامی چگونه خود را و جایگاه خود در جهان را می‌بیند، توجه کند. در واقع آن‌ها قصد دارند تا افسانه‌هایی را که در مورد ایران ساخته و پرداخته شده، به بوته آزمایش بگذارند. نویسندگان کتاب، سه افسانه رایج دولت مردان آمریکایی درباره ایران - شامل غیرعقلانی بودن، نامشروع بودن و لزوم انزوای ایران - را مورد انتقاد قرار می‌دهند (Leverett, 2013).

سندرم چندفکری؛ تصمیمات سیاست خارجی ایالات متحده درباره یازده سپتامبر، افغانستان، عراق، ایران، سوریه و داعش^۳: «الکس مینتز» و «کارلی واین» در فصل ششم از کتاب خود به معضل «چندفکری» در سیاست خارجی ایالات متحده در قبال مناقشه هسته‌ای ایران می‌پردازد. این فصل، به پویایی‌های تصمیم‌گیری دولت آمریکا در مواجهه با مسئله ایران در دوران ریاست جمهوری باراک اوباما می‌پردازد. مینتز و واین، شماری از نشانه‌های چندفکری را در تصمیمات دستگاه سیاست خارجی ایالات متحده برمی‌شمارند که عبارت‌اند از: عدم توافق و اختلاف درون واحد تصمیم‌گیری، نبود ارتباطات، سردرگمی، بازبینی محدود جایگزین‌ها، ناکامی در ارزیابی دوباره آلت‌رناتیو‌هایی که قبلاً رد شده‌اند، استفاده گزینشی از

1 The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment
2 Going to Tehran: Why the United States Must Come to Terms with the Islamic Republic of Iran
3 The Polythink Syndrome: U.S. Foreign Policy Decisions on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, and ISIS

اطلاعات، چارچوب‌بندی، تصمیم‌گیری بر اساس پایین‌ترین مخرج مشترک و تصمیم‌گیری فلج‌شده. به‌طور مثال، در رابطه با موضوع عدم توافق و اختلاف در میان سیاست‌گذاران آمریکایی، نویسندگان کتاب، به اختلاف مقامات سیاسی و نظامی ایالات‌متحده در خصوص حمله آمریکا به ایران اشاره می‌کنند (Mintz and Wayne, 2016: 145).

باورنکردنی؛ ایران، بمب و راهبرد آمریکایی^۱: «کنت پولان» در کتاب خود به تاریخ ایران و یا رابطه آمریکا با ایران نمی‌پردازد، بلکه قصد دارد پیش‌زمینه‌های به وجود آورنده بحران هسته‌ای ایران و گزینه‌های پیش روی ایالات‌متحده در برابر ایران را تشریح کند (Pollack, 2014).

کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا: حسین دهشیار در این مقاله، به این نکته اشاره می‌کند که کاخ سفید در شکل‌دهی به ماهیت، اهداف و فرآیند سیاست خارجی از رویکرد کنگره تأثیر می‌پذیرد. او چنین استدلال می‌کند که در زمان بحران، نقش رئیس‌جمهور در سیاست خارجی پررنگ می‌شود، اما در دوران عادی و بر اساس ساختار نظام سیاسی ایالات‌متحده، کنگره نقش فزون‌تری در سیاست خارجی خواهد داشت (دهشیار، ۱۳۸۳).

مدل‌سازی روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایالات‌متحده: نویسندگان این مقاله در بخشی از مقاله خود چنین استدلال می‌کنند که با گذشت زمان نقش بین‌المللی رئیس‌جمهور افزایش پیدا کرده است، ولی نقش کنگره نسبت به آنچه در قانون اساسی به امضا رسیده، تغییری نکرده است (موسوی و دیگران، ۱۳۹۰).

نقش کنگره ایالات‌متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران: دهشیار و مرادی در مقاله خود توضیح می‌دهند که می‌توان برای رابطه بین کنگره و سیاست خارجی سه وضعیت را فرض گرفت: حامیان برتری کنگره، حامیان برتری رئیس‌جمهور و حامیان رویکرد چرخه‌ای در سیاست خارجی ایالات‌متحده. آن‌ها در مقاله خود چنین استدلال می‌کنند که با توجه به نقش کنگره در قانون‌گذاری و تعیین بودجه، قوه مقننه توانسته است با به‌کارگیری ابزار تحریم‌های اقتصادی به سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران شکل بدهد (دهشیار و مرادی، ۱۳۹۶).

در این مقاله تلاش شده است تا نقش کنگره آمریکا به‌عنوان یکی از منابع داخلی سیاست خارجی ایالات‌متحده، همان‌گونه که مورد توجه جیمز روزنا است، بر سیاست خارجی این کشور در قبال ایران بررسی شود. با توجه به گستردگی کنگره، در این پژوهش تنها به نقش دو کمیته روابط خارجی سنا و کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان، به‌عنوان مهم‌ترین ارکان کنگره در شکل‌دهی به سیاست خارجی و به‌صورت جزئی و تخصصی، توجه شده است.

۲. چارچوب نظری

واقع‌گرایی نوکلاسیک به‌عنوان یک نظریهٔ سیاست خارجی، تأثیرگذاری قدرت نسبی دولت در نظام بین‌الملل (به‌عنوان متغیر مستقل - در اینجا ساختار نظام بین‌الملل) از طریق ساختار دولت و ادراکات، برداشتها و سوءبرداشت‌های تصمیم‌گیرندگان از قدرت نسبی کشور (به‌عنوان متغیر میانجی - در اینجا کنگره ایالات متحده) بر سیاست خارجی و رفتار و راهبرد کشورها در نظام بین‌الملل (به‌عنوان متغیر وابسته - در اینجا سیاست خارجی تهاجمی ایالات متحده علیه ایران) را ارزیابی می‌کند. در واقع، این نظریه به دنبال 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 کمر بند انتقالی، میان انگیزه‌ها و محرک‌ها و محدودیت‌های سیستمیک و سیاست خارجی کشورها قرار می‌گیرد؛ به‌طوری‌که متغیرهای سیستمیک، آнарشی 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 دوسطحی شرکت می‌کنند. آن‌ها از یک‌سو، باید به محیط خارجی واکنش نشان دهند، ولی از دیگر سو باید به استخراج و بسیج منابع در داخل کشور اقدام کنند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۰: ۲۸۰-۲۷۹).

همان‌طور که گیدئون رز تصریح می‌کند، واقع‌گرایی نوکلاسیک از لحاظ الحاق متغیرهای مداخله‌گر داخلی با واقع‌گرایی ساختاری متفاوت است. این متغیرهای مداخله‌گر داخلی مشخص می‌کنند که آیا و چگونه دولت‌ها در برابر فشارهای سیستمیک بین‌المللی - که همه واقع‌گرایان تصور می‌کنند که شالوده سیاست خارجی، استراتژی کلان و سیاست بین‌الملل را تشکیل می‌دهد - واکنش نشان می‌دهند. به‌طور کلی، می‌توان متغیرهای مداخله‌گر داخلی را به چهار دسته کلی تقسیم کرد: (۱) برداشت و تصور رهبران دولتی، (۲) فرهنگ استراتژیک، (۳) روابط دولت و جامعه و (۴) ترتیبات (آرایش) نهادی داخلی. البته سه متغیر داخلی دیگر را می‌توان شناسایی کرد که به‌طور بالقوه واکنش سیاست خارجی ملی در برابر محرک فشارهای سیستمیک را دچار اختلال و انحراف می‌کنند: (۱) برداشت (از محرک سیستمیک)، (۲) تصمیم‌گیری و (۳) اجرای سیاست. با توجه به این که پژوهش پیش رو، به نقش کنگره به‌عنوان یک نهاد داخلی و بنیان‌درونی سیاست

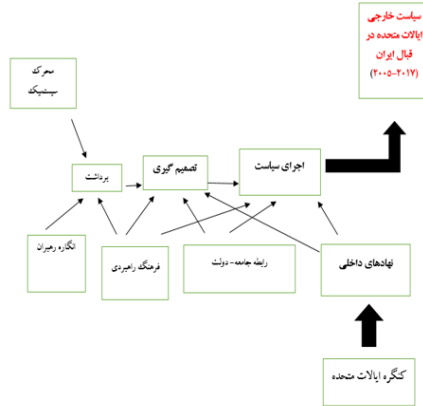
خارجی ایالات متحده در سیاست خارجی آمریکا توجه دارد، در این بخش تنها به بررسی نهادهای داخلی اکتفا می‌شود. بر همین اساس، نهادهای داخلی به‌مثابه نهادهای رسمی، فرآیندها و «امور روزمره»^۱ سازمانی و نظارت بوروکراتیک که بر اساس اصول قانون اساسی شکل گرفته‌اند، صراحتاً قواعد و قوانینی را مشخص می‌کنند که پارامترهای گسترده‌ای را در رقابت داخلی بر سر سیاست‌ها تعیین می‌کنند. در نتیجه، این پارامترها مشخص می‌کنند چه کسی می‌تواند به سیاست‌گذاری و در کدام مرحله از آن - کمک کند و کدام یک از بازیگران حق وتو دارند؛ به‌گونه‌ای که می‌توانند ابتکارات سیاسی را متوقف کنند تا در نهایت بتوانند سیاست‌های حکومت را به‌دلخواه خود تغییر دهند. در نتیجه، ساختارهای نهادی متفاوت دولت‌ها تأثیر شگرفی بر توانایی آن‌ها در واکنش به فشارهای سیستمیک دارد. به‌طور مثال، نظام سیاسی ایالات متحده در مواقعی که اتخاذ یک سیاست خارجی قاطعانه و سریع ضروری است، می‌تواند اجرای سیاست‌های رئیس‌جمهور را با مانع جدی روبه‌رو کند. به نظر «میکائیل مستندونو»^۲، اصل «نظارت و تعادل»^۳ در قانون اساسی ایالات متحده به دنبال آن است تا بر قدرت و صلاحیت رئیس‌جمهور نظارت کند و این اطمینان را به وجود بیاورد که قدرت داخلی به‌طور گسترده‌ای در میان شهروندان توزیع شده است. چنین محدودیت‌های داخلی می‌توانند بر توانایی دولت‌های دموکراتیک در عرصه سیاست خارجی تأثیرات منفی به‌سزایی بگذارند (Ripsman and Others, 2016: 58-76).

هم‌چنین می‌توان از منظر جامعه‌شناسی سیاسی، این نکته را یادآور شد که ایالات متحده، به‌عنوان یک دولت دموکراتیک، دارای ساخت قدرت دوجانبه است؛ بدان معنا که منبع مشروعیت قدرت سیاسی به نحوی از جامعه نشأت می‌گیرد و در نتیجه نهادهایی - در اینجا کنگره - برای مشارکت سیاسی حداقل بخش‌هایی از جامعه و انواع گروه‌ها وجود دارد. با توجه به این، منظور از دموکراتیک بودن یک نظام سیاسی دسترسی یکسان گروه‌های اجتماعی به اهرم‌های قدرت سیاسی نیست (بشیریه، ۱۳۸۹: ۲۹۹)؛ بنابراین می‌توان چنین انتظار داشت که در ایالات متحده نخبگان سیاسی حاضر در قوه مجریه، مقننه و قضاییه از قدرت سیاسی به‌سزایی برخوردار باشند. با توجه به تأثیر این نهادها در سیاست خارجی دولت‌های دموکراتیک، نباید از نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا غافل شد.

با توجه به چارچوب نظری ذکرشده، در این پژوهش چنین استدلال می‌شود که صرف‌نظر از ساختار نظام بین‌الملل - چندقطبی، دوقطبی و یا تک‌قطبی - کنگره به‌عنوان یکی از بنیان‌های

1 Routines
 2 Michael Mastanduno
 3 Checks and Balances

درونی سیاست خارجی ایالات متحده سبب می‌شود تا آمریکا سیاست تهاجمی علیه ایران در پیش بگیرد. بر همین اساس، می‌توان سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران (۲۰۱۷-۲۰۰۵) را در شکل زیر خلاصه کرد.^۱



در بخش‌های بعدی پژوهش، کنگره به‌عنوان یک نهاد داخلی، نحوه تصمیم‌گیری در آن و چگونگی اجرای آن سیاست (در اینجا سیاست خارجی ایالات متحده در قبال ایران) توضیح داده خواهد شد. اما برای بررسی موشکافانه نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا، توجه به ساختار این نهاد سیاسی و فرآیند تصمیم‌گیری در آن ضروری به نظر می‌رسد. مزیت این بررسی، در این است که به ما نشان می‌دهد کدام‌یک از بخش‌های کنگره بیش‌ترین تأثیر را در فرآیند تصمیم‌گیری کنگره در عرصه سیاست خارجی دارند. پس از شناسایی این بخش‌ها، به شکل دقیق‌تری می‌توان عملکرد کنگره در این عرصه را تبیین کرد.

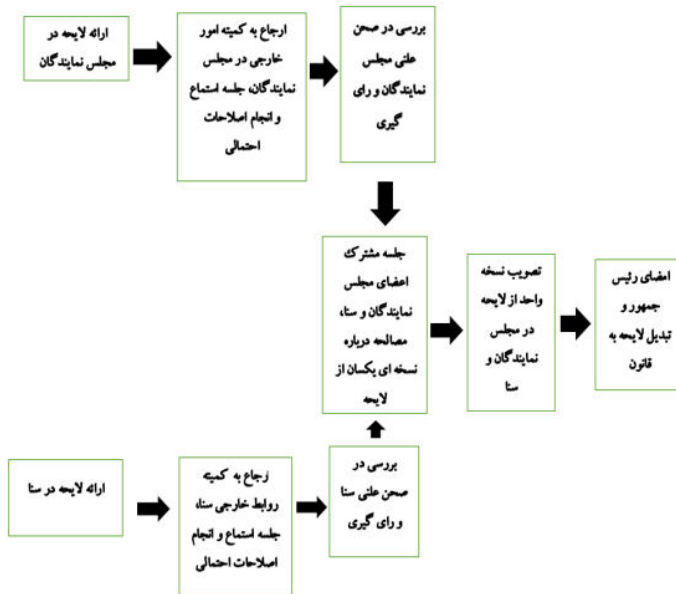
۳. ساختار کنگره

کنگره یک «قوه مقننه دوجلسی^۲» است که طی یک مصالحه در «کنیتیکت^۳» تشکیل شد. بر پایه این مصالحه، حق قانون‌گذاری ایالت‌هایی که دارای جمعیت بیشتر هستند با تشکیل مجلس نمایندگان حفظ می‌شود و درخواست ایالت‌های کوچک برای برابری در قانون‌گذاری با تشکیل مجلس سنا برآورده می‌شود. این ساختار بازتاب‌دهنده گرایش‌های طبقه اجتماعی پدران بنیان‌گذار ایالات متحده بود. آن‌ها درصد برقراری تعادل بین منافع شهروندان عادی با منافع زمین‌داران، بانک‌داران و بازرگانان بودند. برای نیل به این هدف، اعضای مجلس نمایندگان

۱ شایان ذکر است که متغیرهای مورد توجه پژوهش پیش رو به‌صورت برجسته به نمایش درآمده‌اند.

۲ Bicameral
۳ Connecticut

بايستی با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شدند، اما اعضای مجلس سنا را گروهی از نخبگان انتخاب می‌کردند. البته در سال ۱۹۱۳ با تصویب متمم ۱۷ قانون اساسی، اعضای مجلس سنا نیز با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند (Bardes and others, 2012: 335: 340).
به‌منظور تبدیل شدن یک لایحه به قانون، مراحل مختلفی باید در کنگره سپری شود که می‌توان به‌صورت شکل زیر توضیح داد (Davidson and Oleszek, 2004: 230):



۴. شیوه‌های تأثیرگذاری کنگره بر سیاست خارجی ایالات متحده

شیوه‌های بسیاری برای تأثیرگذاری کنگره بر سیاست خارجی ایالات متحده وجود دارد. کنگره به چهار شیوه متفاوت می‌تواند بر فرآیند سیاست خارجی تأثیر بگذارد: ۱) «قانون گذاری»^۱، ۲) «غیرقانون گذاری»^۲، ۳) مستقیم و ۴) غیرمستقیم.
حال اگر این شیوه‌ها را با هم ترکیب کنیم، می‌توان به چهار شیوه‌ای دست یافت که کنگره می‌تواند از طریق آن‌ها بر روند سیاست خارجی تأثیر بگذارد که در جدول صفحه بعد به‌صورت خلاصه نشان داده شده است (Wittkopf and Others, 2008: 416-۴۱۹).

	مستقیم	غیر مستقیم
قانون گذاری	معاهدات (در سنا) اعلام جنگ تجارت خارجی	قوانین غیر الزام آور تأیید افراد برای مناصب دولتی قوانین آیین‌نامه‌ای
غیر قانون گذاری	توصیه غیررسمی مشاوره نظارت/ برگزاری جلسه استماع استفاده از دادگاه‌ها	شکل‌دهی به افکار عمومی تماس‌های خارجی

۵. نقش کنگره در سیاست خارجی ایالات متحده در قبال ایران (۲۰۱۷-۲۰۰۵)

با وجود شکاف‌های ایدئولوژیک بین نمایندگان کنگره و اختلاف آن‌ها در خصوص موضوعات مختلف داخلی و خارجی، اعضای مجلس نمایندگان و سناتورها با تصویب لوایح تحریمی مختلف علیه ایران نشان داده‌اند که یکی از موضوعاتی که آن‌ها درباره آن اتفاق نظر دارند، برخورد با ایران است. نمایندگان کنگره در هنگام طرح اغلب موضوعات سعی می‌کنند تا از مواضع ایدئولوژیک حزب متبوع خود طرفداری کنند و یکی از موارد توافق دوحزبی، مسائل مربوط به ایران است. زمانی که لوایح تحریمی در مجلس نمایندگان یا سنا طرح می‌شود، اعضای کنگره فارغ از گرایش‌های ایدئولوژیک خود سعی می‌کنند تا لایحه‌ای را تنظیم و در نهایت تصویب کنند که بتواند بیش‌ترین فشار را بر ایران بیاورد. حتی زمانی که رئیس‌جمهور آمریکا راهبردی جدید در قبال ایران باهدف تغییر رفتار آن در پیش می‌گیرد، فارغ از این‌که رئیس‌جمهور عضو حزب جمهوری‌خواه یا حزب دموکرات باشد، اعضای کنگره با تصویب لوایح و یا صدور قطع‌نامه از آن پشتیبانی می‌کنند.

در این بخش، تنها به دوره‌هایی از کنگره ایالات متحده می‌پردازیم که در آن اقدامات خاصی علیه ایران، به‌طور نمونه وضع قوانین تحریمی، صورت گرفته باشد. در نتیجه، به کنگره‌های صد و هفتم، صد و هشتم و صد و نهم پرداخته نمی‌شود.

۵-۱. صد و نهمین کنگره ایالات متحده و ایران (۲۰۰۷-۲۰۰۵)

۵-۱-۱. کمیته روابط بین‌الملل مجلس نمایندگان (۲۰۰۷-۲۰۰۵)

در این دوره «هنری هاید»، رئیس کمیته روابط بین‌الملل مجلس نمایندگان بود. «دانا روهراباچر»^۱، نماینده جمهوری‌خواه و عضو این کمیته، درباره تحریم‌های وضع شده درباره

ایران چنین گفت که ما می‌توانیم به اقدامی بیش از وضع تحریم دست بزنیم. وی معتقد بود که ایالات‌متحده باید برای پشتیبانی از اپوزیسیون ایرانی دست به مجموعه‌ای اقدامات و عملیات‌های پنهانی بزند که در این صورت «ایرانی‌ها رفاه مادی خواهند داشت؛ به‌گونه‌ای که می‌توانند خود حکومت را به دست بگیرند». هم‌چنین «جان بوزمن»^۱ نماینده دیگر جمهوری خواه با صراحت اعلام کرد که از بمباران ایران توسط اسرائیل حمایت خواهد کرد. برخلاف وی، «آرده کیتتری»^۲ چنین استدلال کرد که برای آمریکا بهتر است که خودش علیه ایران دست به اقدام نظامی بزند، چراکه ایالات‌متحده قابلیت لازم برای این اقدام را دارد (Dabashi, 2011: 130-131). برخی دیگر از اعضای این کمیته حتی دیدگاه خصمانه‌تری نسبت به جمهوری اسلامی ایران داشتند. به‌طور مثال، «تد پو»^۳ اعضای منافقین را با عبارت جنگ‌جویان آزادی توصیف کرد (Alexis, 2013: 173). «روس کارناهان»^۴ عضو دموکرات این کمیته نیز ایران را متهم کرد که «شکی وجود ندارد که مأموریت ایران ساخت تسلیحات هسته‌ای است و از این قابلیت بهره خواهد گرفت تا اسرائیل و دیگران را در سراسر جهان نابود کند» (Steele, 2013: 17).

۲-۱-۵. کمیته روابط خارجی سنا (۲۰۰۷-۲۰۰۵)

«ریچارد لوگار» که در سمت خود به‌عنوان رئیس کمیته روابط خارجی سنا ابقا شده بود، جمهوری اسلامی ایران را به دلیل پشتیبانی فعال از تروریسم و تلاش برای ساخت و توسعه تسلیحات کشتار جمعی که آن را نقض آشکار معاهده منع گسترش تسلیحات هسته‌ای (ان. پی. تی) توصیف کرد، یک تهدید جدی برای امنیت منطقه‌ای و جهانی به شمار آورد (Wilkins, 2013: 48). در این دوره بود که «باراک اوباما»، رئیس‌جمهوری بعدی ایالات‌متحده، به‌عنوان سناتور ایالت ایلینویز وارد سنا شد و به‌عنوان یکی از اعضای کمیته روابط خارجی سنا برگزیده شد.

۳-۱-۵. قانون پشتیبانی از آزادی در ایران (۲۰۰۶)^۵

اقدامات کنگره ایالات‌متحده علیه ایران تنها به وضع تحریم‌های اقتصادی خلاصه نمی‌شود، بلکه در موارد متعدد، این نهاد قانون‌گذاری آمریکا تلاش کرده است تا با تصویب قوانینی بر

1 John Boozman
2 Orde Kittrie
3 Ted Poe
4 Russ Carnahan
5 Iran Freedom Support Act (2006)

آنچه گسترش دموکراسی در ایران می‌نامد، تأثیر مثبت بگذارد. بر همین اساس، اساس کنگره ایالات متحده در ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۶ قانون پشتیبانی از آزادی در ایران را به تصویب رساند. قانون مذکور تصریح می‌کند که هدف مصوبه اخیر این است که حکومت ایران را به دلیل رفتارهای تهدید آمیزش، پاسخ‌گو کند و از گذار ایران به دموکراسی پشتیبانی کند. طبق این قانون، کنگره اعلام می‌دارد که سیاست ایالات متحده در قبال ایران باید شامل دو اصل باشد: (۱) پشتیبانی از مردم ایران در خصوص اعمال تعیین حق سرنوشت درباره نوع حکومت کشورشان و (۲) پشتیبانی از حقوق بشر مستقل و نیروهای دموکراسی خواه صلح‌دوست در ایران. برای نیل به این هدف، قانون مذکور به رئیس‌جمهور ایالات متحده مجوز می‌دهد تا دست به اقدامات مشخصی بزند. از جمله این اقدامات، رئیس‌جمهور ایالات متحده می‌تواند به افراد، سازمان‌ها و نهادهایی که برای ترویج دموکراسی در ایران فعالیت می‌کنند، کمک‌های مالی اعطا کند و از آن‌ها حمایت سیاسی به عمل بیاورد. چنین کمک‌هایی می‌تواند شامل کمک بلاعوض به رادیو و تلویزیون‌های به اصطلاح مستقلی باشد که برای ایران برنامه پخش می‌کنند. همچنین افرادی که از کمک‌های مالی ایالات متحده بهره‌مند می‌شوند باید دارای شرایط خاصی باشند: (۱) این افراد باید به‌طور رسمی با خشونت و تروریسم مخالفت کنند، (۲) افرادی که به ارزش‌های دموکراتیک پای‌بند هستند و از وجود حکومت دموکراتیک در ایران حمایت می‌کنند، (۳) افرادی که از تبعیت ایران از رژیم عدم اشاعه تسلیحات هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیک حمایت می‌کنند، (۴) افراد حامی حقوق بشر به‌خصوص حامیان برابری زن و مرد، (۵) افرادی که پشتیبان فرصت برابر هستند و (۶) افرادی که حامی آزادی مطبوعات، آزادی بیان، آزادی اجتماع و آزادی مذهب‌اند (Govtrack, October 22: 2016). بر همین اساس، «کاندولیزا رایس» وزیر امور خارجه وقت ایالات متحده با حضور در کمیته روابط خارجی سنا درخواست یک بودجه ۷۵ میلیون دلاری برای پیش‌برد آزادی، دموکراسی و حقوق بشر در ایران برای سال مالی ۲۰۰۶ کرد (Snow, 2007: 194).

۲-۵. صد و یازدهمین کنگره ایالات متحده و ایران (۲۰۰۹-۲۰۱۱)

۲-۵-۱. کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان (۲۰۰۹-۲۰۱۱)

«کیت الیسون»^۱، نماینده دموکرات و یکی از اعضای کمیته امور خارجی با تشکیل یک گروه‌هایی درباره ایران، قصد داشت نخبگان سیاسی ایلات متحده را با ایران بیشتر آشنا کند.

در این گردهمایی سه محقق ایرانی شرکت کردند و به سؤالات شرکت‌کنندگان پاسخ دادند. هر سه نفر آن‌ها به این امر اذعان داشتند که رویکرد جرج بوش در قبال ایران غیرسازنده بوده است (Farrell, 2009: 182)؛ اما «کنی مک^۱» عضو جمهوری خواه کمیته امور خارجی، رویکردی تهاجمی علیه جمهوری اسلامی ایران در پیش گرفت؛ به گونه‌ای که هوگو چاوز، رئیس‌جمهور ونزوئلا را با رئیس‌جمهور وقت ایران مقایسه کرده و گفته بود که باید با چاوز مانند رئیس‌جمهور ایران برخورد کرد (Hellinger, 2012: 85).

۲-۲-۵. کمیته روابط خارجی سنا (۲۰۱۱-۲۰۰۹)

در دوره صد و یازدهم کنگره، «جان کری» به ریاست کمیته روابط خارجی سنا رسید، اما مهم‌ترین اقدام دوره صد و یازدهم کنگره علیه ایران تصویب طرح تحریمی پیشنهادی سناتور «کریستوفر داد»، دموکرات و «هوآرد برمن» نماینده کنگره بود. این قانون که «قانون جامع تحریم‌ها، پاسخ‌گویی و عدم سرمایه‌گذاری ایران (۲۰۱۰)»^۲ بود، در اول جولای به امضای باراک اوباما رسید و به قانون تبدیل شد.

۲-۲-۵. قانون جامع تحریم‌ها، پاسخ‌گویی و عدم سرمایه‌گذاری ایران (۲۰۱۰)

این قانون در واقع اصلاحیه «قانون تحریم ایران (۱۹۹۶)»^۳ محسوب می‌شود که با هدف افزایش تحریم‌های اقتصادی علیه ایران به تصویب رسید. دولت ایالات متحده بر اساس قانون مذکور، مجاز بود همه افرادی را که در بخش صنایع پتروشیمی ایران ۲۰ میلیون دلار و یا بیشتر سرمایه‌گذاری می‌کنند مورد تحریم قرار دهد. هم‌چنین تمام اشخاصی که به‌منظور کمک به ایران برای انجام فعالیت‌های نگهداری یا توسعه تولید فرآورده‌های پتروشیمی تصفیه‌شده (نظیر بنزین) برای این کشور کالا، خدمات، فتاوری یا اطلاعاتی به ارزش یک میلیون دلار یا بیش‌تر در بازار فراهم بیاورند تحریم خواهند شد. علاوه بر این، هر شخصی که به ایران گازوئیل به ارزش یک میلیون دلار صادر کرده و یا کالاها و خدماتی برای ایران فراهم کند که به قابلیت این کشور برای واردات گازوئیل کمک کند، تحریم خواهد شد (CISADA, US Congress, 2010). نکته قابل توجه این است که قانون جامع تحریم‌ها با ۹۹ رأی موافق در سنا و ۴۰۸ رأی موافق و ۸ رأی مخالف در مجلس نمایندگان آمریکا به تصویب رسید (Cheema, 2014). این رأی نشان می‌دهد که نمایندگان کنگره با وجود اختلاف ایدئولوژیک و سیاسی درباره مسائل داخلی در قبال ایران

1 Connie Mack

2 Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (CISADA)

3 Iran Sanctions Act of 1996

نظر تقریباً یکسانی دارند و همواره به صورت متحد به قوانین تحریمی علیه ایران رأی می‌دهند.

۳-۵. صد و دوازدهمین کنگره ایالات متحده و ایران (۲۰۱۳-۲۰۱۱)

مهم‌ترین اقداماتی که کنگره در این دوره علیه ایران انجام داد، تصویب سه قانون بود: (۱) بخش ۳۱۱ قانون میهن‌پرستی ایالات متحده تحت عنوان شناسایی پول‌شویی^۱، (۲) بخش ۱۲۴۵ قانون اختیارات دفاع ملی سال مالی ۲۰۱۲^۲ و (۳) قانون حقوق بشر سوریه و کاهش تهدید ایران.

۳-۵-۱. بخش ۳۱۱ قانون میهن‌پرستی ایالات متحده (شناسایی پول‌شویی)

این قانون تنها به جمهوری اسلامی ایران محدود نمی‌شود، اما ایالات متحده می‌تواند با متهم کردن ایران به پول‌شویی مجازات‌هایی را علیه ایران در نظر بگیرد. هدف اصلی از اجرای این قانون، تعیین و مجازات اعمال تروریستی در ایالات متحده و همچنین سراسر جهان است که شامل این موارد می‌شود: (۱) تقویت ایالات متحده در پیش‌گیری، شناسایی و برخورد با مصادیق بین‌المللی پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم، (۲) کنترل یک پارچگی مالی مؤسسات مالی خارجی، مناطق خارجی و طبقه‌بندی حساب‌ها یا مؤسسات مالی که امکان سوءاستفاده برای انجام جرائم مالی را دارا هستند و (۳) الزام همه بخش‌های مرتبط با ارائه‌کنندگان خدمات مالی برای ارائه گزارش موارد مشکوک به پول‌شویی. (GPO, 2011).

۳-۵-۲. بخش ۱۲۴۵ قانون اختیارات دفاع ملی سال مالی ۲۰۱۲

بودجه و هزینه‌های فعالیت‌های نظامی وزارت دفاع ایالات متحده بر اساس قانون اختیارات دفاع ملی مشخص می‌شود. این بخش از چهار بند (a) تا (d) تشکیل شده است؛ به طوری که بخش (a) دلیل وضع تحریم علیه سیستم مالی ایران را مطرح می‌کند و بانک مرکزی و سیستم بانکی ایران را به دور زدن تحریم‌ها، تأمین مالی تروریسم، تأمین مالی اشاعه تسلیحات و موارد دیگر متهم می‌کند، بخش (b) سیستم مالی ایران را به طور تلویحی متهم به اعمال پول‌شویی می‌کند، بخش (c) دستور می‌دهد که دارایی‌ها و اموال مؤسسات مالی ایران که در قلمرو ایالات متحده یا نزد اشخاص آمریکایی یا تحت کنترل ایالات متحده یافت می‌شوند، بایستی مسدود و توقیف شوند و در نهایت بخش (d) سازوکار اجرای تحریم‌ها علیه بانک مرکزی و سایر مؤسسات مالی جمهوری اسلامی ایران را بیان می‌کند (GPO, December 31, 2011). در واقع، این قانون در نظر داشت که با محدود کردن تعاملات بانکی بین مؤسسات مالی ایالات متحده

1 Sect. 311 Money Laundering Designation, USA PATRIOT Act

2 Section 1245, National Defense Authorization Act (NDAA) FY 2012

با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ساختار و سیستم بانکی ایران را کاملاً بی ثبات کند (Perles and MacAllister, 2013: 44).

۳-۳-۵. قانون حقوق بشر سوریه و کاهش تهدید ایران

این قانون از سوی «ایلینا راس لتینن» رئیس کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان مطرح شد. در متن این قانون، دو هدف برای اجرای آن ذکر شده است: (۱) هدف مجبور ساختن ایران به توقف تلاش‌هایش برای دستیابی به قابلیت تسلیحات هسته‌ای و دیگر فعالیت‌های تهدیدکننده است که می‌تواند از طریق سیاستی شامل تحریم اقتصادی، دیپلماسی و برنامه‌ریزی نظامی به دست آید، (۲) این هدف با آنچه رئیس جمهور اوباما در سخنرانی سالیانه خود در برابر کنگره در ۲۰۱۲ ایراد کرد، مطابقت دارد. قانون حقوق بشر سوریه و کاهش تهدید ایران، تحریم‌های مربوط به بخش انرژی و اشاعه تسلیحات هسته‌ای، سپاه پاسداران و حقوق بشری را افزایش می‌دهد (H.R.1905, US Congress, 2012). بر اساس بخش ۵۰۴ این قانون که یکی از تأثیرگذارترین بندهای این قانون بود، ایران نمی‌توانست ارزهای حاصل از فروش نفت را دریافت کند، به‌گونه‌ای که جمهوری اسلامی ایران مجبور بود یا از کشورهای خریدار نفت اش کالا خریداری کند و یا ارزها را در بانک‌های آن کشورها نگهداری کند (Kittrie, 2016: 131). این قانون همچنین انتقال و بیمه نفت ایران را مورد هدف قرار می‌داد. علاوه بر این، قانون مذکور به دولت اجازه می‌داد تا افرادی که متهم به نقض حقوق بشر هستند را مشمول تحریم قرار دهد. این قانون در حوزه فعالیت‌های هسته‌ای نیز تحریم‌هایی را علیه ایران در نظر گرفته بود، به‌طوری‌که فعالیت‌های تجاری را که ممکن بود به توسعه ساخت تسلیحات کشتار جمعی در ایران کمک کنند، مشمول تحریم قرار می‌داد (Kaussler and Hastedt, 2017: 153).

۴-۵. صد و سیزدهمین کنگره ایالات متحده و ایران (۲۰۱۵-۲۰۱۳)

۱-۴-۵. کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان (۲۰۱۵-۲۰۱۳)

ریاست کمیته در این دوره به عهده «ادوارد رویس»^۱ نماینده جمهوری خواه ایالت کالیفرنیا بود. وی از جمله نمایندگانی است که همیشه مواضع سرسختانه‌ای در قبال ایران اتخاذ می‌کند. زمانی که «چاک هگل»^۲ به‌عنوان نامزد وزارت دفاع معرفی شد، «رویس» او را متهم کرد که «همواره ملاحظه ایران و سازمان‌های تروریستی که ایران تأمین مالی می‌کند را کرده است» (Jett, 2017: 384). وی درباره برجام نیز نظرات سخت‌گیرانه‌ای دارد، به‌گونه‌ای که بر این باور است که «بازرسی‌های

1 Edward Royce
 2 Chuck Hagel

بین‌المللی باید به‌وسیله بازرسان بین‌المللی انجام بگیرد، همین و بس» (Spencer, 2016).

۲-۴-۵. کمیته روابط خارجی سنا (۲۰۱۵-۲۰۱۳)

ریاست کمیته روابط خارجی سنا تا اول فوریه ۲۰۱۳ به عهده «جان کری» بود و از این تاریخ تا پایان کنگره صد و سیزدهم، «رابرت منندز» ریاست این کمیته را به عهده گرفت. «تام اودال»^۱ یکی از معدود سناتورهای ایالات متحده بود که از توافق هسته‌ای با ایران، مشهور به «برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)»^۲، استقبال کرد و با صدور بیانیه‌ای چنین ابراز داشت که «علامیه امروز گامی تاریخی برای همکاری بین‌المللی و هدف مشترک ما برای کاهش تهدید یک ایران مجهز به تسلیحات هسته‌ای است. من همواره معتقد بوده‌ام که دیپلماسی سازنده بهترین راه برای رسیدن به یک خاورمیانه امن‌تر است و من به گروه مذاکره‌کننده برای دستیابی به این توافق تبریک می‌گویم» (Tomudall.senate.gov, 2015). از سوی دیگر، سناتور جمهوری‌خواه ایالت آیداهو، «جیمز ریسچ»^۳، به‌شدت از توافق هسته‌ای با ایران انتقاد کرد (Washington post, February 4, 2014).

یکی از اقدامات کنگره در این دوره، تصویب «قانون ضدشاعه و آزادی ایران (۲۰۱۲)»^۴ بود که ذیل «قانون اختیارات دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۳»^۵ قرار داشت. طبق این قانون، هرگونه فعالیت در بخش انرژی ایران، کشتی‌رانی، کشتی‌سازی و اعطای بیمه به شرکت‌های کشتی‌رانی مشمول تحریم قرار گرفت. همچنین قانون مذکور، تأمین فلزات گران‌بها برای ایران را مورد تحریم قرار داد (Samore, 2015: 11).

۵-۵. صد و چهاردهمین کنگره ایالات متحده و ایران (۲۰۱۷-۲۰۱۵)

اما یکی از مهم‌ترین اقدامات کنگره در خصوص ایران در دوره کنگره ۱۱۴ و پس از امضای توافق هسته‌ای اتفاق افتاد، به‌طوری‌که با پیشنهاد و توافق سناتور بنجامین کاردین و باب کورکر، دو عضو تاثیر گذار سنا و کمیته روابط خارجی «قانون بازبینی توافق هسته‌ای ایران (۲۰۱۵)»^۶ در کنگره به تصویب رسید. این قانون که به «لایحه کورکر- کاردین»^۷ مشهور شده است، امکان نظارت کنگره بر توافق هسته‌ای را فراهم می‌کند. قانون مذکور مقرر می‌دارد که رئیس‌جمهور باید قبل از فرارسیدن روز اجرای توافق هسته‌ای، متن توافق و همه پیوست‌ها،

- 1 Tom Udall
- 2 Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)
- 3 James Risch
- 4 Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012
- 5 National Defense Authorization Act (NDAA) FY 2013
- 6 Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 (INARA)
- 7 Corker-Cardin Bill

توافق‌های جانبی، اسناد و... را برای بررسی به کنگره بفرستد (Lewitt, 2016: 38). این لایحه با ۹۸ رأی موافق و یک رأی مخالف در سنا و ۴۰۰ رأی موافق و ۲۵ رأی مخالف در مجلس نمایندگان به تصویب رسید (Reuters, May 15, 2015)؛ اما نسخه‌های اولیه این لایحه که با مخالفت دولت باراک اوباما مواجه شده بود، «باب کور کر» و «بنجامین کاردین» را مجبور ساخت با اصلاح لایحه از وتوی آن توسط رئیس‌جمهور جلوگیری کنند (Yambert, 2016: 91). طبق این قانون، رئیس‌جمهور ایالات‌متحده ملزم می‌شود تا هر ۹۰ روز اجرای کامل این توافق توسط جمهوری اسلامی ایران را تأیید کند (INARA, US Congress, 2015). با این حال هیچ‌کدام از ۳۰۱ قانون‌گذار جمهوری خواه مجلس نمایندگان و سنا (بزرگ‌ترین اکثریت جمهوری خواهان در کنگره از ۱۹۳۱-۱۹۲۹) به‌طور علنی از توافق هسته‌ای پشتیبانی نکرد (Singh, 2016: 49). با وجود این، اگر جمهوری خواهان، با توجه به قدرت و اکثریتی که در مجلس نمایندگان و سنا در اختیار داشتند، از برجام پشتیبانی نمی‌کردند، توافق هسته‌ای بسیار شکننده می‌شد و یا اصلاً تحقق نمی‌یافت. البته کنگره، توافق هسته‌ای را به‌مثابه یک معاهده در نظر نگرفت، چون در آن صورت برجام می‌بایست برای اجرایی شدن رأی دو سوم سناتورها را کسب می‌کرد که با وجود اکثریت جمهوری خواهان تقریباً دشوار به نظر می‌رسید (Mahapatra, 2016: 41).

به‌موجب برجام، کنگره صد و چهاردهم قانون تحریمی جدیدی علیه ایران تصویب نکرد، اما در عین حال قانون تحریم ایران (ایسا^۱) مصوب ۱۹۹۶ (مشهور به قانون داماتو) را برای سومین بار تمدید کرد. لایحه تمدید ده‌ساله قانون ایسا با ۹۹ رأی موافق و بدون هیچ رأی مخالفی در سنا به تصویب رسید. این قانون در صورتی که توسط کنگره تمدید نمی‌شد، در ۳۱ دسامبر ۲۰۱۶ منقضی می‌شد. اعضای کنگره و دولت اوباما تصویب این قانون را نقض برجام تلقی نمی‌کنند (Reuters, December 1, 2016)، اما در عین حال به‌موجب فرمان اجرایی ۱۳۷۱۶ که توسط «باراک اوباما» در ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶ صادر شد، اجرای بندهایی از تحریم‌های اقتصادی قانون ایسا به حالت تعلیق درآمد (Executive Order 13716, January 16, 2016)؛ اما مسئله اصلی آن است که «دونالد ترامپ^۲»، رئیس‌جمهور جدید ایالات‌متحده که در انتخابات ۲۰۱۶ به پیروزی دست پیدا کرده بود تا چه زمانی حاضر است اجرای کامل قانون ایسا را به تعویق بیندازد؛ بنابراین اجرای کامل قانون ایسا که تا ۳۱ دسامبر ۲۰۲۶ تمدید شده است، بستگی به سیاست خارجی دولت ترامپ نسبت به ایران دارد.

1 Iran Sanctions Act (ISA)
2 Donald Trump

۵-۶. صد و پانزدهمین کنگره ایالات متحده و ایران (۲۰۱۷-۲۰۱۹)

۱-۶-۵. کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان (۲۰۱۷-۲۰۱۹)

ریاست این کمیته در دوره صد و پانزدهم کنگره هم‌چنان بر عهده «اد روپس» است. «جو ویلسون»^۱، عضو جمهوری خواه این کمیته توافق هسته‌ای با ایران را خطرناک توصیف کرد و تصمیم «دونالد ترامپ» برای عدم تأیید این توافق را کاملاً درست ارزیابی کرد (joewilson.house.gov, October 13, 2017). «میکائیل مک کال»^۲، عضو دیگر این کمیته و رئیس کمیته امنیت ملی با انتقاد از رویکرد اوباما در برابر ایران از مبادله زندانیان با ایران انتقاد کرد (Strang, 2017: 210). وی هم‌چنین جمهوری اسلامی ایران و روسیه را متهم به حمله سایبری به ایالات متحده کرد (CQ Researcher, 2014). «اسکات پری»^۳ نماینده ایالت پنسیلوانیا و از دیگر منتقدان توافق هسته‌ای، در مصاحبه‌ای چنین اظهار داشت که «ایالات متحده به مفاد توافق هسته‌ای احترام خواهد گذاشت، اما فکر می‌کنم رئیس‌جمهور جدید و بسیاری از آمریکایی‌ها این توافق را توافق وحشتناکی برای ایالات متحده می‌دانند و باید بار دیگر مورد مذاکره قرار بگیرد. این اولین گام است» (NPR, October 13, 2017). با توجه به این که اکثریت در کنگره صد و پانزدهم با جمهوری خواهان است، نظرات جمهوری خواهان می‌تواند چشم‌انداز لوایح احتمالی را که در آینده علیه ایران در کنگره تصویب خواهد شد، برای ما روشن سازد.

۲-۶-۵. کمیته روابط خارجی سنا (۲۰۱۷-۲۰۱۹)

کمیته روابط خارجی سنا در کنگره صد و پانزدهم با ریاست «باب کورکر» جمهوری خواه، به فعالیت خود ادامه می‌دهد. اکثر اعضای کمیته روابط خارجی نیز مانند همکاران خود در مجلس نمایندگان نگرش منفی شدیدی نسبت به رویکرد سیاست خارجی ایران به‌طور کل و برنامه هسته‌ای آن به‌طور خاص دارند. به‌طور مثال، «مارکو روبریو»، سناتور جمهوری خواه با جانب‌داری از دیدگاه رژیم اسرائیل نسبت به برنامه هسته‌ای ایران چنین گفت که «اگر اسرائیل تصمیم بگیرد که علاقه‌ای به این توافق ندارد و بخواهد در برنامه و تأسیسات هسته‌ای خراب‌کاری کند، می‌تواند به راحتی این کار از طریق فضای سایبری انجام دهد» (Relia, 2016). وی با متهم کردن ایران به ساخت تسلیحات هسته‌ای گفت که ایران می‌تواند با قرار دادن یک کلاهک هسته‌ای بر موشک ایالات متحده را تهدید کند (Rhoades, 2014: 254). با وجود

1 Joe Wilson
2 Michael McCaul
3 Scott Perry

این، برخی سناتورها با حمله نظامی به ایران مخالفت کرده‌اند. به‌طور نمونه، «رند پل»^۱، سناتور جمهوری‌خواه ایالت کنتاکی، با صراحت با «حمله پیش‌گیرانه»^۲ به ایران مخالفت کرده است (Marsden, 2014: 129).

کنگره در دوره ۱۱۵، «قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم»^۳ را تصویب کرد که اگر بخش مربوط به ایران آن به‌صورت کامل اجرا شود، می‌تواند نقض برجام محسوب شود. یکی از پیشنهاددهندگان این لایحه قانونی، کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان بود. بخش مربوط به ایران قانون مقابله با دشمنان آمریکا، «قانون مقابله با فعالیت‌های ثبات‌زدای ایران»^۴، از طریق تحریم، رئیس‌جمهور ایالات‌متحده را ملزم می‌کند که تحریم‌های اقتصادی را در سه مورد اعمال کند: (۱) موشک‌های بالستیک و برنامه تسلیحات کشتار جمعی ایران، (۲) فروش یا انتقال تجهیزات نظامی به ایران یا تأمین کمک مالی و فنی مربوطه برای ایران و (۳) سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و افراد خارجی مرتبط با آن. هم‌چنین رئیس‌جمهور می‌تواند تحریم‌های اقتصادی علیه اشخاصی که در سطح بین‌المللی به نقض حقوق بشر متهم می‌شوند، وضع کند. با وجود این، رئیس‌جمهور می‌تواند تحت شرایط خاصی، وضع و یا ادامه تحریم‌ها را موقتاً به حالت تعلیق دریاورد (CAATSA, US Congress, 2017).

1 Rand Paul
2 Pre-emptive Strike
3 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act
4 Countering Iran's Destabilizing Activities Act of 2017

نتیجه‌گیری

رجوع به دیدگاه‌های نمایندگان مجلس نمایندگان و سناتورهای آمریکایی نشان می‌دهد که اکثریت آن‌ها در طول چند دهه گذشته نگاه منفی خود نسبت به ایران را حفظ کرده‌اند، هرچند تنها تعداد معدودی از آن‌ها خواستار تغییر رویکرد ایالات متحده نسبت به ایران هستند. چنین نگرشی از سوی آن‌ها نسبت به ایران، سبب شده است تا با وجود اختلافات ایدئولوژیک و سیاسی با یکدیگر درباره مسائل جنجال‌برانگیز داخلی، در مورد برخورد با مسئله ایران در اغلب اوقات اجماع نسبی داشته باشند. این امر زمانی آشکار می‌شود که به تصویب قوانین تحریمی علیه ایران در کنگره نگاهی بیندازیم. اغلب، این دسته از قوانین با پشتیبانی نسبتاً قاطع دو حزب جمهوری خواه و دموکرات به تصویب رسیده‌اند که معمولاً در روند تصویب با مخالفت اندکی روبه‌رو شده‌اند. در عین حال، می‌توان قوانین ضد ایرانی کنگره را به سه دسته قوانین تحریم اقتصادی، قوانین تحریمی حقوق بشری و قوانین مربوط به ترویج دموکراسی در ایران تقسیم کرد.

قوانین مربوط به تحریم اقتصادی با توافق هسته‌ای برجام به حالت تعلیق درآمدند. با وجود این، پس از توافق هسته‌ای، کنگره دو قانون تحریمی علیه ایران به تصویب رساند. در مرحله نخست، کنگره قانون ایسا را برای ده سال آینده، تا سال ۲۰۲۶، تمدید کرد که البته طی دستور اجرایی رئیس‌جمهور، اجرای بخش‌هایی از این قانون که در تضاد با مفاد توافق هسته‌ای قرار دارد، به حالت تعلیق درمی‌آید. در مرحله بعدی، کنگره در قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم، رئیس‌جمهور آمریکا را ملزم می‌کند تا علیه برنامه موشکی و سپاه پاسداران تحریم‌هایی را وضع کند. با وجود این، «دونالد ترامپ» در مقطع کنونی این قانون را به‌طور کامل اجرا نکرده است، زیرا اگر تصمیم بگیرد قوانین تحریمی شدیدی علیه سپاه پاسداران و یا برنامه موشکی ایران را وضع کند، می‌توان گفت که توافق هسته‌ای نقض شده است. با توجه به عدم تأیید توافق هسته‌ای از سوی «دونالد ترامپ» و ارجاع مسئله برجام به کنگره، می‌توان انتظار داشت که اجرای این دو تحریم بستگی به تجدیدنظر کنگره درباره «قانون بازبینی توافق هسته‌ای ایران» دارد. با وجود قوانین تحریمی کنگره، در طول هفده سال گذشته، به‌خصوص در دوران ریاست جمهوری اوباما، فرامین اجرایی رئیس‌جمهور ایالات متحده که با هدف تحریم بخش‌های صنعتی، مالی و نفتی صادر شد، تأثیرات فراوانی بر وضع اقتصادی ایران به‌جای گذاشت و به تبع آن سبب تغییر در سیاست خارجی ایران نسبت به مسئله هسته‌ای شد. حتی می‌توان چنین برداشت کرد که در برخی از موارد فرامین اجرایی رئیس‌جمهور تأثیر تخریبی فوری‌تر و عمیق‌تری بر اقتصاد ایران داشت.

اتخاذ چنین رویکردی از سوی ایالات متحده نشان می‌دهد که ایران باید در مذاکره با ایالات متحده بنیان‌های درونی سیاست خارجی آمریکا را مد نظر قرار دهد؛ چراکه صرف مذاکره با یک حکومت در آمریکا، تأمین منافع ایران در بلندمدت را تضمین نخواهد کرد. در واقع، امکان دارد که با تغییر حکومت در ایالات متحده، سیاست خارجی این کشور به مدار سابق خود بازگردد. ایران چنین روندی را در خصوص برجام و انتقال حکومت از باراک اوباما به دونالد ترامپ تجربه کرده است. در نتیجه، پیشنهاد می‌شود که ایران هر توافقی با آمریکا را مشروط به تصویب آن در کنگره به‌عنوان یک معاهده کند تا اجرای آن از ضمانت بیش‌تری برخوردار شود.

منابع

الف) منابع فارسی

- بشیریه، حسین. (۱۳۸۹). *جامعه‌شناسی سیاسی*، تهران: نی.
- دهشیار، حسین. (۱۳۸۳). *کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا، فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل شناسی - آمریکا شناسی*، سال پنجم، شماره ۳، تابستان، صص ۵۴-۲۵.
- دهشیار، حسین؛ مرادی، حسین. (۱۳۹۶). *نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران، فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی*، شماره سی و سوم، زمستان، صص ۱۱۸-۹۳.
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال. (۱۳۹۰). *واقع‌گرایی نوکلاسیک و سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه سیاست خارجی*، سال بیست و پنجم، شماره ۲، تابستان.
- موسوی، سید محمد علی؛ کدخدایی، الهام؛ شفیعی سروستانی، فاطمه. (۱۳۹۰). *مدل‌سازی روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایالات متحده، فصلنامه روابط خارجی*، سال سوم، شماره دوم، تابستان، صص ۳۸-۷.

ب) منابع انگلیسی

- Alexis, Jonas. (2013). **Christianity and Rabbinic Judaism: A History of Conflict between Christianity and Rabbinic Judaism from the Early Church to Our Modern Time**, New York: West Bow Press.
- Bardes, Barbara A.; Schmidt, Steffen W.; Shelley, Mack C.; Ford, Lynne E.; Maxwell, William Earl. (2012). **American Government and Politics Today**, Texas Edition, 2011-2012, New York: Cengage Learning.
- CAATSA, US Congress. (2017). Access: 25 December 2017, available on: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364>
- Cheema, Sujata Ashwarya. (2014). **Essays on Iran and Israel: An Indian Perspective: An Indian Perspective**, New Delhi: KW Publishers Pvt Ltd.
- CISADA, US Congress. (2010). Access: 20 December 2017, available on: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2194>

CQ Researcher. (2014). **Issues in Media: Selections from CQ Researcher**, New York: Sage Publication.

Dabashi, Hamid. (2011). **The Green Movement in Iran**, New Jersey: Transaction Publishers.

Davidson, Roger H.; Oleszek, Walter J. (2004). **Congress and Its Members**, New York: CQ Press.

Executive Order 13716, January 16. (2016). Access: 25 December 2016, available on: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-201600020/pdf/DCPD-201600020.pdf>

Farrell, Mike. (2009). **Of Mule and Man**, New York: Akashic Books.

Fayazmanesh, Sasan. (2008). **The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment**, New York: Taylor & Francis.

Govtrack. (2016). Access: 12 December 2017, available on: <https://www.govtrack.us/congress/bills/109/hr6198/summary>.

GPO. (2011). Access: 25 December 2017, available on: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3162enr/pdf/BILLS-107hr3162enr.pdf>.

GPO. (2011). December, Access: 25 December 2017, available on: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ81/pdf/PLAW-112publ81.pdf>.

Hellinger, Daniel. (2012). **Global Security Watch—Venezuela**, New York: ABC-CLIO.

H.R.1905, US Congress. (2012). Access: 25 December 2017, available on: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/1905>.

INARA, US Congress. (2015). Access: 25 December 2017, available on: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1191>.

Jett, Dennis C. (2017). **The Iran Nuclear Deal: Bombs, Bureaucrats, and Billionaires**, New York: Palgrave McMillan.

Kaussler, Bernd; Hastedt, Glenn P. (2017). **US Foreign Policy towards**

the Middle East: The Realpolitik of Deceit, New York: Taylor & Francis.

Kittrie, Orde F. (2016). **Lawfare: Law as a Weapon of War**, London: Oxford University Press.

Leverett, Flynt; Mann Leverett, Hillary. (2013). **Going to Tehran: Why the United States Must Come to Terms with the Islamic Republic of Iran**, New York: Henry Holt and Company.

Lewitt, Michael E. (2016). **The Committee to Destroy the World: Inside the Plot to Unleash a Super Crash on the Global Economy**, New York: John Wiley & Sons.

Lindsay, James. (2012). **The Shifting Pendulum of Power Executive-Legislative Relations on American Foreign Policy**, McCormic, James M. (Ed) *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, New York: Rowman & Littlefield Publisher.

Mahapatra, Chintamani. (2016). *US-Iran Nuclear Deal: Cohorts and Challenger*, **Contemporary Review of the Middle East**, Vol 3, Issue 1, pp. 36 – 46.

Marsden, Lee. (2014). *the Tea Party and Christian Evangelicals*, in: Parmar, Inderjeet, Miller, Linda B. Ledwidge, Mark (Eds). **Obama and the World: New Directions in US Foreign Policy**, New York: Routledge.

Mintz, Alex; Wayne, Carly; Mintzf, Alex. (2016). **The Polythink Syndrome: U.S. Foreign Policy Decisions on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria and ISIS**, New York: Stanford University Press.

NPR, October 13. (2017). *Trump Expected To Detail Tougher Line On Iran's Nuclear Program*, Access: 25 December 2017, available on: <https://www.npr.org/2017/10/13/557535250/trump-expected-to-detail-tougher-line-on-irans-nuclear-program>

Perles, Steven R.; McAllister, Edward B. (2013). *Policy Options for Obama Administration: Enforcement Provision of the Foreign Sovereign*

Immunities Act as a Tool against State Sponsor of Terrorism, In Moore, John Norton (Ed). **Foreign Affairs Litigation in United States Courts**, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Pollack, Kenneth. (2014). **Unthinkable: Iran, The Bomb and American Strategy**, New York: Simon and Schuster.

Relia, Sanjeev. (2016). **Cyber Warfare: Its Implications on National Security**, New Delhi: Vij Books India Pvt Ltd.

Reuters, May 15. (2015). Access: 25 December 2017, available on: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa/u-s-house-passes-iran-nuclear-review-legislation-idUSKBN0NZ29M20150514>

Reuters, December 1. (2016). Access: 25 December 2017, available on: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-sanctions/extension-of-iran-sanctions-act-passes-u-s-congress-idUSKBN13Q5JW>

Ripsman, Norrin M.; Taliaferro, Jeffery W.; Lobell, Steven E. (2016). **Neoclassical Realist Theory of International Politics**, New York, Oxford University Press.

Rhoades, Richard N. (2014). **The Babylon Code: Is America in Prophecy?**, Bloomington: iUniverse.

Samore, Gary. (2015). *Sanctions against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables*, **Belfer Center for Science and International Affairs**, Harvard Kennedy School, June.

Singh, Robert. (2016). **After Obama**, London: Cambridge University Press.

Snow, Nancy. (2007). **The Arrogance of American Power: What U.S. Leaders are Doing Wrong and why It's Our Duty to Dissent**, New York: Rowman & Littlefield.

Spencer, Robert. (2016). **The Complete Infidel's Guide to Iran**, Washington: Regnery Publishing.

Steele, Philip. (2013). **Iran and the West**, New York: Rosen Publishing Group.

Strang, Stephen E. (2017). **God and Donald Trump**, Lake Mary: Charisma Media.

Udall, Tom. (2015). Access: 25 December 2017, available on: <https://www.tomudall.senate.gov/news/press-releases/udall-statement-on-historic-iran-nuclear-agreement>.

Washington Post. (2014). *Sen. Risch Blasts Nuclear Deal with Iran*, Access: 25 December 2017, available on: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/sen-risch-blasts-nuclear-deal-with-iran/2014/02/04/c4f79f52-8dca-11e3-833c-33098f9e5267_story.html?noredirect=on.

Wilkins, Henrietta. (2013). **the Making of Lebanese Foreign Policy: Understanding the 2006 Hezbollah-Israeli War**, New York: Routledge.

Wilson, Joe. (2017). **Wilson Praises Trump's Iran Announcement**, Access: 25 December 2017, available on: <https://joewilson.house.gov/media-center/press-releases/wilson-praises-trumps-iran-announcement>.

Wittkopf, Eugene; Jones, Christopher M.; Kegley Jr.; Charles, W. (2008). **American Foreign Policy: Pattern and Process**, New York: Cengage Learning.

Yambert, Karl. (2016). **Security Issues in the Greater Middle East**, New York: ABC-CLIO.