

مدل سازی روند تصمیم گیری در سیاست خارجی ایالات متحده امریکا



* سید محمدعلی موسوی

** الهام کدخدایی

*** فاطمه شفیعی سروستانی

* سید محمدعلی موسوی استادیار دانشکده مطالعات جهان دانشگاه تهران می باشد.
mamousavi@ut.ac.ir

** الهام کدخدایی دانشجوی دکترای مطالعات امریکا دانشگاه تهران می باشد.
*** فاطمه شفیعی سروستانی دانشجوی دکترای مطالعات امریکا دانشگاه تهران می باشد.

تاریخ تصویب: ۸۹/۷/۴

تاریخ دریافت: ۸۹/۳/۱۲

فصلنامه روابط خارجی، سال سوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۰، صص ۳۸-۷.

چکیده

با توجه به اینکه ایالات متحده قدرتمندترین کشور جهان است، تصمیمات و سیاست‌های آن بر کل جهان تأثیرگذار است. سؤال اینجاست که این تصمیمات چگونه اتخاذ می‌شوند. آیا آنها نتیجه سیاست‌های داخلی و روندهای دموکراتیک هستند، و یا بر مبنای عقاید و قضاوت طبقه ممتاز حاکم و یا نفوذ لابی‌های گروه‌های ذی‌نفوذ اتخاذ می‌شوند؟ هدف این مقاله، بررسی روند پیچیده تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی ایالات متحده است و نهادها،^۱ روندها^۲ و عناصری^۳ را که گروه‌های ذی‌نفوذ برای تأثیرگذاری در نظام تصمیم‌گیری به کار می‌برند را مورد بررسی قرار می‌دهد. نویسندگان مقاله با ارائه مدلی متفاوت از مدل‌های رایج، نشان می‌دهند که نظام تصمیم‌گیری سیاست خارجی امریکا چگونه تحت تأثیر هم‌زمان نهادهای رسمی و غیررسمی قرار دارد. مقاله نشان خواهد داد که گروه‌های ذی‌نفوذ می‌توانند از هر راه ممکن سیاست‌های مورد نظر خود را در داخل نظام قانونی واشینگتن ایجاد و میان این دو ارتباط برقرار کنند و اینکه بازیگران غیررسمی با استفاده از سازوکارهای متفاوت و نفوذ در روند پیچیده تصمیم‌گیری امریکا، تا حد زیادی موفق شده‌اند بخش عمده‌ای از خواسته‌های مورد نظر خود را در عرصه سیاست خارجی وضع نمایند.

واژه‌های کلیدی: مدل‌سازی سیاست خارجی، گروه‌های ذی‌نفوذ، لابی، روند تصمیم‌گیری، ایالات متحده

-
1. Institutions
 2. Processes
 3. Elements



مقدمه

پس از دو جنگ بزرگ جهانی، ایالات متحده آمریکا به‌عنوان یکی از قدرتمندترین کشورهای جهان ظاهر شد و با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی به ابرقدرت جهان مبدل شد. چه آن را قطبی در جهان تک‌قطبی بنامیم و چه امپراتوری و حاکم جهان، باید اذعان کرد که سیاست‌های اتخاذی این کشور تأثیر بسیاری بر تمام کشورها می‌گذارد. اما تصمیمات سیاست خارجی آمریکا چگونه اتخاذ می‌شوند؟ چه روندهای دارند؟ چه کسانی در آن دخیلند و ابزار مورد استفاده آنها چیست؟

این مقاله به‌دنبال پاسخ به این سؤال است که تصمیمات سیاست خارجی آمریکا چگونه و تحت تأثیر چه فرایند و عناصری، شکل می‌گیرد. فرضیه مقاله این است که نظام تصمیم‌گیری سیاسی آمریکا به‌دلیل فراوانی بازیگران در دو لایه رسمی و غیررسمی، پیچیده بوده و نمی‌توان با تکیه و تمرکز بر فرایندهای رسمی تصمیم‌گیری دولت آمریکا، به‌کنه فرایند تصمیمات سیاست خارجی آمریکا پی برد. بر این اساس، مقاله ضمن بررسی عناصر و لایه‌های رسمی و گروه‌های غیررسمی تأثیرگذار بر سیاست خارجی، با طراحی یک مدل نوین و با استفاده از روش گزینشی^۱، تأثیر و تأثر بازیگران فردی و نهادی، رسمی و غیررسمی مؤثر بر سیاست خارجی آمریکا را در فرایند دینامیک ارائه می‌کند. براین فعالیت این مدل، تصمیم سیاست خارجی خواهد بود. لازم به توضیح است که منظور از سیاست‌گذاران غیررسمی، بازیگران غیرقانونی نیستند، بلکه منظور، آن دسته از بازیگرانی است که وجود و فعالیتشان در قانون اساسی ذکر نشده اما طبق قوانین ایالات متحده فعالیت می‌کنند.



۱. مدل‌سازی روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی امریکا

روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی امریکا بسیار پیچیده است. علت آن این است که کشور تازه تأسیس امریکا به‌شکلی طرح‌ریزی شد که دولتی قوی و غیرمتمرکز داشته باشد تا از این طریق از دیکتاتوری دولت بر مردم جلوگیری شود. در نتیجه، سیاست‌گذاری خارجی ایالات متحده یک نظام پیچیده اجتماعی - سیاسی است که افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها را دربر می‌گیرد و این تصمیمات به‌گونه‌ای شکل می‌گیرند که تحت تأثیر هر دو نهاد رسمی و غیررسمی قرار دارند. نهادهای سیاست‌گذار رسمی و تأثیرگذار بر سیاست خارجی ایالات متحده شامل قوه مجریه، کنگره و بوروکراسی (که به‌عنوان یک واحد عمل می‌کنند) می‌شوند و سیاست‌گذاران غیررسمی نیز گروه‌های ذی‌نفوذ متعددی را دربر می‌گیرند. عامل دیگر این پیچیدگی در عرصه سیاست خارجی امریکا، تنوع و تکثر تعداد بازیگران سازمانی (نهادی) و شخصی است. در این عرصه بازیگران عمده عبارتند از:

الف - بازیگران دولتی

۱. دولت فدرال؛

• قوه مجریه.

■ سازمان‌های تأثیرگذار شامل دفتر رئیس‌جمهور، کاخ سفید، شورای امنیت ملی، وزارت خارجه، وزارت دفاع، وزارت امنیت، سیا و NIS، فدرال رزرو، خزانه‌داری، وزارت بازرگانی، وزارت دادگستری (دادستانی کل)، اف. بی. آی.

■ اشخاص شامل: رئیس‌جمهور، وزیر خارجه، وزیر دفاع، مشاور امنیت ملی، رئیس سیا، رئیس ستاد ارتش، رئیس کارکنان کاخ سفید، سفرا ی امریکا در کشورهای مهم.

■ کنگره و دیوان عالی امریکا:

□ نهادهای مهم چون کمیته‌های سیاست خارجی، خدمات نظامی، بودجه و دادگاه‌های مرتبط با موضوعات سیاست خارجی؛

□ بازیگران عمده شخصی شامل رؤسای اکثریت و اقلیت سنا و مجلس، رؤسای کمیته‌های کنگره مرتبط با موضوعات سیاست خارجی و نمایندگان ارشد حزب رقیب در این کمیته‌ها، سناتورها و نمایندگان متنفذ کنگره، کارکنان ارشد در دفاتر سناتورها و نمایندگان، قضات دیوان عالی کشور.

۲. احزاب دموکرات و جمهوریخواه؛

۳. دولت ایالتی و محلی، شامل شهرداران شهرهای مهم، فرمانداران ایالات، نمایندگان تجارت خارجی ایالات

■ بازیگران و لایه غیررسمی:

□ رؤسای جمهور، مقامات بلندپایه سیاسی و وزاری خارجه سابق (مانند کلینتون، کیسینجر)، ثروتمندان طراز اول، صاحبان بنگاه‌های بزرگ اقتصادی، ارتباط جمعی و فرهنگی - سینمایی؛

□ نهادهایی چون: گروه‌های ذی‌نفع^۱، اتاق‌های فکر و مؤسسات سیاست خارجی، دانشگاه‌های مهم، رسانه‌های جمعی، کلیسا و مؤسسات مذهبی، اقلیت‌های قومی، اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های صنفی، بنگاه‌های لابی (بیش از ۴۵ هزار بنگاه رسمی لابی امریکا در عرصه سیاست خارجی فعالند)، شرکت‌ها و نهادهای مالی، اقتصادی و تجاری، هالیوود، انجمن‌ها و شرکت‌های مردم‌نهاد در عرصه خارجی (مانند دیده‌بان حقوق بشر، دوستان زمین و انجمن زنان).

برای بررسی این عناصر و شیوه تأثیر و تأثر آنان در عرصه سیاست خارجی امریکا، مدل‌های گوناگونی در تحلیل فرایند تصمیم‌گیری وجود دارد که از آن جمله مدل بازیگر خردمند^۲، مدل فرایند سازمانی یا رفتار سازمانی^۳ و مدل سیاست‌های دولتی^۴

1. Interest Groups

2. Rational Actor Model (RAM)

3. Organizational Process Model (OPM), Organizational Behaviour Model (OBM)

4. Governmental Politics Model (GPM)



است. مدل «بازیگر خردمند» مبتنی بر تئوری «انتخاب خردمندانه»^۱ است. در این مدل که رایج‌ترین مدل تحلیل تصمیم‌گیری سیاست خارجی است، دولت به‌عنوان اصلی‌ترین واحد در چهارچوب روابط بین دولت‌ها تحلیل می‌شود. این دولت تصمیمات عقلانی خود را براساس اولویت‌ها و حداکثر نمودن منافع خود اتخاذ می‌کند (Allison, 1999; Kegley, 2010). در این مدل بازیگر دولت، هدف خود را همراه با اولویت‌های سیاست خارجی تنظیم کرده، امکانات و راه‌حل‌های خود را برای رسیدن به هدف مذکور تعریف می‌کند. دولت همچنین ضمن بررسی نتایج احتمالی سیاست‌های خود، براساس منطق رئالیسم راهی را که بیشترین منفعت را به‌همراه داشته باشد، برمی‌گزیند.

مدل فرایند سازمانی، نیز مدلی است که با توجه به اهمیت یافتن نهادهای غیررسمی چون سازمان‌های غیردولتی، بنگاه‌ها و گروه‌های ذی‌نفع و رسانه‌های جمعی در تأثیرگذاری بر افکار عمومی و فشار بر رفتار دولت‌ها مورد توجه متفکران علوم سیاسی در تحلیل فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی قرار گرفته است. در این مدل، فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی در نهادهای رسمی تحت تأثیر بازیگران غیردولتی قرار می‌گیرد. همین‌طور مدل رفتار سازمانی، به‌دنبال شرح تصمیمات از طریق ساختارهای موجود دولتی است. در این مدل، تصمیمات در درون ساختارها هم‌زمان صورت نمی‌گیرد، بلکه در سازمان‌های دولتی موجود شکل گرفته و روندهای عملیاتی آن در طول زمان تنظیم می‌شوند. در مدل سیاست‌های دولتی، نیز همچون مدل رفتار سازمانی در سازمان‌های دولتی سیاست‌گذاری می‌شود؛ با این تفاوت که تنظیم سیاست‌ها و فرایندهای عملیاتی به‌شکل طبیعی و در طول زمان نیست، بلکه در چانه‌زنی و تعامل/تقابل بین بازیگران مختلف (به‌ویژه رهبران دولتی از یک‌سو و نهادهای زیردستی از سوی دیگر)، صورت می‌پذیرد؛ چراکه هریک از بازیگران برنامه خاص^۲ خود را داشته و به‌دنبال نتیجه خاصی از تصمیم‌گیری هستند. در مدل‌های مذکور برخلاف مدل بازیگر خردمند، روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی نیازمند اطلاعات، منابع و داده‌های فراوانی است که

1. Rational Choice Theory

2. Agenda

باید تهیه و در اختیار بازیگران قرار گیرد. مدل سیاست‌های بوروکراتیک^۱ (Allison, 1999) به‌واقع ترکیب دو مدل رفتار سازمانی و سیاست‌های دولتی بوده و بر نقش نهادهای رسمی و دولتی تأکید دارد. در این مدل، سازمان‌های دولتی براساس وظایف و منافع خود در چهارچوب سیاست ملی به‌شکل رقابتی تصمیم‌گیری می‌کنند و تصمیمات نه براساس نظر یک فرد (مثلاً رئیس‌جمهور) یا براساس تصمیم خردمندانه بین بازیگران، بلکه براساس چانه‌زنی و تعامل/تقابل بین سازمان‌های مختلف که هرکدام دارای برنامه ویژه‌ای هستند اتخاذ می‌شود (Halperin, 1974). در تمام مدل‌های فوق، تصمیم‌گیری، خروجی فرایندی با محوریت دولت و نهادهای بوروکراتیک در درون جعبه‌ای که از آن به «جعبه سیاه» یاد می‌شود، می‌باشد.

در مدل فرایند سیاسی^۲، برخلاف مدل‌های فوق، بر فرایند داخلی تصمیم‌گیری در درون جعبه سیاه و بر بازیگران بیرونی تأکید دارد. این مدل که نویسندگان مقاله آن را «جعبه خاکستری»^۱ یا همان بازیگران خارج از «جعبه سیاه» می‌خوانند، بوروکراسی بازیگر غیر، غالب بوده و به‌ویژه در شرایط غیربحرانی که تصمیم‌گیری‌ها فرایندهای طولانی داشته و نقش بازیگران غیردولتی فزونی می‌گیرد، کاربرد بیشتری دارد.

در تمام مدل‌های یادشده، نقش بازیگران غیررسمی در امریکا به‌ویژه گروه‌های ذی‌نفع، یا نادیده گرفته شده یا بسیار کمتر از آنچه در واقعیت صحنه سیاسی آن کشور وجود دارد در نظر گرفته شده است. حتی این مدل‌ها به ایدئولوژی شخصی بازیگران فردی (همچون رئیس‌جمهور) که در فرایند تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی امریکا بسیار مهم است (مثلاً باورهای ایدئولوژیک و یا اعتقادات مذهبی بوش در تصمیم به حمله به عراق در سال ۲۰۰۳)، کاملاً بی‌توجه می‌باشند. بر این اساس و با توجه به کارکرد مدل‌های فوق، به‌نظر می‌رسد که هیچ‌یک از آنها امکان تحلیل جامع فرایند تصمیم‌گیری سیاسی در امریکا را ندارند. اگرچه مدل «فرایند سیاسی» تا حدودی گروه‌های ذی‌نفع امریکا را که طی سال‌های اخیر به‌شدت فرایند

1. Bureaucratic-Politics Model

2. PPM



سنتی تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار داده و منافع خود را تحمیل نموده‌اند را مدنظر قرار داده است، اما تحلیل فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی امریکا فراتر از «جعبه سیاه» مدل‌های فرایندهای سازمانی و بوروکراتیک و یا حتی «جعبه خاکستری» فرایند سیاسی است.

باید توجه داشت که نقش و تأثیر لایه‌های غیررسمی در فرایند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی امریکا متفاوت از نقش آنها در فرایند سیاست داخلی امریکاست؛ چراکه عموماً سیاست خارجی نتیجه اجماع (خواسته یا ناخواسته) بین نهادهای رسمی و غیررسمی و در چهارچوب منافع ملی امریکا تعریف می‌شود. استثنائات بر این فرض کلی نافی این امر نیست. در این فرایند، لایه رسمی حکومت یعنی ریاست‌جمهوری (شامل رئیس‌جمهور، وزرای خارجه و دفاع، مشاور امنیت ملی و رئیس‌سیا)، کنگره و تا حدود کمتری دستگاه بوروکراسی در تعامل مستمر و نفس‌گیر با لایه غیررسمی یعنی گروه‌های ذی‌نفع (اعم از لابی اقلیت‌های قوی، مذهبی، خارجی و صنایع نظامی/امنیتی، گروه‌ها و مجامع صنفی)، مراکز ثروت و رسانه هستند. در تصمیمات سیاست خارجی امریکا، فشار مستقیم نهادها و روندهای غیررسمی به لایه رسمی حکومت از طریق فشار به کنگره و تهییج و جهت‌دهی به افکار عمومی از یک‌سو و همسو نمودن عناصر متنفذ درون حکومت از طریق ایجاد همسویی فکری و حمایت‌های مالی از سوی دیگر است. درحقیقت در مدل نویسندگان مقاله، بازیگران غیررسمی در کنار بازیگران رسمی و در درون جعبه سیاه و نه در حاشیه آن (هرچند حاشیه مهم باشد) قرار دارند. این جعبه تصمیم‌گیری سیاست خارجی، ترکیبی از فرایندها در قالب تعاملات، چانه‌زنی‌ها و تقابلات چندوجهی و ماتریسی بین بازیگران رسمی (مانند رئیس‌جمهور و کنگره)، بین بازیگران غیررسمی (مانند حمایت نهادهای ثروت از اتاق‌های فکر) و بین بازیگران رسمی و غیررسمی (مانند حمایت گروه‌های ذی‌نفع و لابی‌ها از اعضای کنگره) است. به‌منظور تبیین چگونگی تأثیرگذاری بازیگران غیررسمی، از مدل لابی گروه‌های ذی‌نفع (موسوی، ۲۰۱۰)، استفاده شده است. در این مدل، فرایند تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفع در قالب لابی شخصیت‌های سیاسی، کمک‌های مالی انتخاباتی و غیره، آموزش و جایابی سیاستمداران و تأمین کارشناسان خبره برای ایشان، تأثیر بر افکار عمومی از طریق کنترل رسانه‌ای و جریان‌سازی فکری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

این مقاله با بهره‌گیری از روش‌شناسی گزینشی، «مدل تصمیم‌گیری سیاست خارجی آمریکا» را با استفاده از دو مدل «فرایند سیاسی» و «بازیگر خردمند» از یکسو و مدل لابی گروه‌های ذی‌نفع از سوی دیگر ارائه کرده است (نمودار شماره ۲)، که در آن بازیگران دولتی و غیردولتی درگیر در این فرایند، همگی در فرایند تصمیم‌گیری نقش ایفا می‌کنند. نهادها، روندها و عناصر، اجزای این مدل را تشکیل می‌دهند و تصمیم‌گیری نهایی در سیاست خارجی توسط نهاد رسمی صورت می‌پذیرد.

۱-۱. مدل و عوامل رسمی مؤثر بر سیاست خارجی ایالات متحده

سیاست‌گذاری، روندی رسمی دارد که برای رسیدن به بهترین نتیجه تنظیم شده است. در ایالات متحده آمریکا، این مسئولیت بر عهده قوه مجریه و کنگره قرار گرفته است. اما اینها صرفاً عناوین کلی هستند؛ بازیگران متعددی در این فرایند دخیلند. *بو* با ترسیم یک مدل مدور از این بازیگران، نفوذ نسبی آنها در شکل‌دهی به سیاست خارجی ایالات متحده را نشان می‌دهد (Baugh, 2000).

. او رئیس‌جمهور و مشاوران کلیدی وی، به‌ویژه وزاری امور خارجه، دفاع، بازرگانی و خزانه‌داری، مشاور امنیت ملی و کارکنان شورای امنیت ملی را در مرکز مدل قرار می‌دهد.

قوه مجریه و قوه مقننه دو نهاد رسمی هستند که قانون اساسی ایالات متحده تعیین سیاست‌های خارجی را به‌عهده آنها قرار داده است. اما این بخش از قانون اساسی از ویژگی کلی‌اش، که داشتن ابهامات زیاد و واضح نبودن برخی بخش‌ها است، مستثنا نیست. نویسندگان قانون اساسی برای جلوگیری از به‌وجود آمدن یک دولت مرکزی بیش از حد قدرتمند (که آن را پیش‌زمینه استبداد می‌دانستند) به تقسیم قدرت میان قوای مختلف پرداختند و همچنین بسیاری از بخش‌ها را به‌گونه‌ای نوشتند که محدودکننده نباشد و نسل‌های بعد بتوانند با تفسیرهای جدید آن را مطابق نیازهای زمان به‌کار بندند.

به همین دلیل رئیس‌جمهور و کنگره، یا به‌عبارت دیگر قوای مجریه و مقننه، دو عامل مهم در تعیین تصمیم‌های سیاست خارجی آمریکا هستند و هرکدام می‌توانند در صورت مخالف بودن با روند جاری، از ابزارهایی که در اختیار دارد

برای تغییر آن استفاده کند. این هم‌پوشانی اختیارات در بسیاری از مواقع منجر به نوعی کشمکش میان دو قوه و بروز اختلاف در مورد زدن حرف آخر شده است.

۱-۱-۱. رئیس‌جمهور و قوه مجریه

بسیاری از محققان، قوه مجریه را مهم‌ترین عامل شکل‌دهی به سیاست خارجی آمریکا می‌دانند. به عقیده /سمیت، سیاست خارجی بیشتر توسط ریاست‌جمهوری کنترل می‌شود تا قوه مقننه یا قضائیه (Smith T., 2000: 87). رئیس قوه مجریه یا همان رئیس‌جمهور، به عنوان رئیس کشور و نیز دولت در نظر گرفته می‌شود. وی فرمانده کل نیروهای مسلح آمریکا نیز هست. رئیس‌جمهور ایالات متحده می‌تواند از طریق واکنش نسبت به وقایع خارجی، پیشنهاد طرح، مذاکره معاهدات بین‌المللی، اجرای سیاست‌ها و اعمال مستقلانه، سیاست خارجی کشور را شکل دهد (US Embassy in Samoa). اصل دوم قانون اساسی ایالات متحده به تشریح وظایف و اختیارات قوه مجریه می‌پردازد. بخش دوم^۱ این اصل، رئیس‌جمهور را به‌عنوان فرمانده کل نیروهای مسلح معرفی کرده و قدرت امضای معاهدات و تعیین سفرا را به او واگذار کرده است. رئیس‌جمهور همچنین در مورد به‌رسمیت شناختن یا نشناختن کشورها، حضور در کنفرانس‌های بین‌المللی و ایجاد پایگاه‌های نظامی در سیاست خارجی تصمیم‌گیری می‌کند (Wittkopf, Boyer, Jones & Kegley, 2007).

اگرچه در امر تصویب معاهدات مورد نظر رئیس‌جمهور، لازم است دو سوم نمایندگان سنا رأی موافق دهند، اما وی می‌تواند بدون نیاز به موافقت سنا با کشورهای خارجی توافقات رسمی انجام دهد (Wittkopf, Boyer, Jones & Kegley, 2007: 153). رئیس‌جمهور طبق قانون اساسی نمی‌تواند به‌صورت مستقیم قانون وضع کند اما می‌تواند بر روند وضع قوانین تأثیرگذار باشد. او می‌تواند با ارائه لوایح پیشنهادی خود به کنگره، آغازگر این روند باشد و در کنگره از حمایت حزب سیاسی خود برخوردار است تا بتواند قوانین مورد نظرش را تصویب کند.

به جز از شخص رئیس‌جمهور، سایر نهادهای مهم زیرمجموعه قوه مجریه که بر تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی مؤثرند عبارتند از: وزارت امور خارجه،

وزارت دفاع و شورای امنیت ملی^۱. وزارت امور خارجه در حقیقت مهم‌ترین نهاد قوه مجریه در زمینه سیاست خارجی است و در رأس آن وزیر امور خارجه قرار دارد که توسط رئیس جمهور منصوب می‌شود (نمودار شماره ۱).

شورای امنیت ملی آمریکا نیز نهادیست به ریاست شخص رئیس جمهور که فضایی را برای به بحث گذاشتن و هماهنگی سیاست‌های مربوط به امنیت ملی و امور خارجی فراهم می‌آورد. سایر اعضای این شورا عبارتند از: معاون رئیس جمهور، وزیر امور خارجه، وزیر دارایی، وزیر دفاع و معاون رئیس جمهور در امور امنیت ملی (The White House).

بخش زیادی از چگونگی تصمیم‌گیری در نهادهای دولتی، علاوه بر مسائل ساختاری، به شخصیت فرد تصمیم‌گیرنده بازمی‌گردد. در نظام سیاسی آمریکا با توجه به شورایی بودن سایر ساختارهای سیاسی، رئیس جمهور تنها شخصی است که می‌تواند نقش رهبر را در جامعه ایفا کند (McKay, 2004: 170). در نتیجه، اینکه این فرد چه شخصیتی دارد، چگونه با مسائل و چالش‌ها برخورد می‌کند، کدام مشاوران را برمی‌گزیند و چگونه با آنها تعامل می‌کند و چه روشی برای رسیدن به تصمیم نهایی دارد، همگی بر روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی آمریکا مؤثرند.

محققان، تحقیقات زیادی در مورد تأثیر شخصیت و جهان‌بینی رؤسای جمهور بر تصمیم‌گیری آنها انجام داده‌اند، و در نتیجه رؤسای جمهور آمریکا را به تیپ‌شناسی چون جنگجوها (مجاهدان)^۲، مصلحت‌گرایان^۳ (Stoessinger, 1979) یا ملاحظه‌گران قیود^۴ و چالش‌کنندگان قیود^۵ تقسیم‌بندی کرده‌اند. البته کلمه معترف است که این تقسیم‌بندی‌ها مطلق نبوده و عموم افراد در جایی بینابین دو انتهای طیف قرار دارند (Keller, 2005: 840). کلمه تقسیم‌بندی خود را در زمینه قیود و فشارهای داخلی مطرح می‌کند و معتقد است که شخصیت‌های ملاحظه‌گر، سعی در

-
1. National Security Council
 2. Crusaders
 3. Pragmatics
 4. Constraint Respectors
 5. Constrain challengers





جلب رضایت بازیگران داخلی (همچون کنگره، افراد ذی نفوذ،...) پیش از اتخاذ تصمیمات مهم سیاست خارجی دارند (او تصمیم‌گیری *کندی* در مورد ویتنام در سال ۱۹۶۱ را به‌عنوان مثال مطرح می‌کند) و در عوض چالش‌کنندگان، بهای چندانی به نظرات بازیگران داخلی نداده و سعی در اجرای سیاست‌های خود که نشئت گرفته از عقاید و جهان‌بینی آنهاست، دارند (مداخله *ریگان* در گراناادا در سال ۱۹۸۳). برخی از محققان معتقدند که در امریکا «دو ریاست جمهوری» وجود دارد، بدین معنا که رئیس‌جمهور صاحب نفوذ و تأثیر بیشتری در حیطه سیاست خارجی در مقایسه با امور داخلی است. (Canes-Wrone, William, & Lewis: 2008)

۲-۱-۱. کنگره

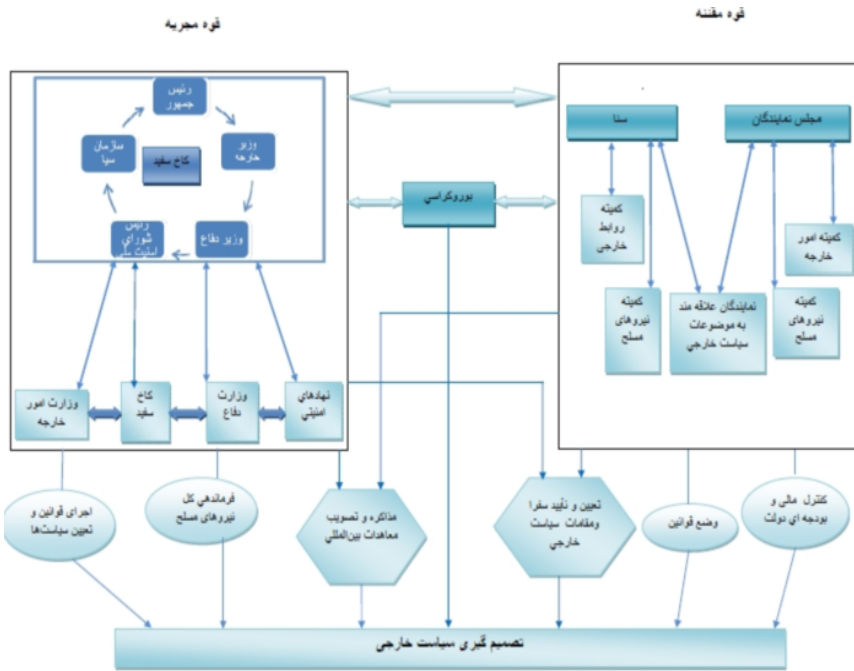
علاوه بر قوه مجریه، کنگره نیز در سیاست‌گذاری خارجی نقش‌هایی دارد. اگرچه با گذشت زمان وظایف بین‌المللی رئیس‌جمهور افزایش یافته، ولی وظایف کنگره نسبت به آنچه در قانون اساسی به امضا رسیده، تفاوت نکرده است. طبق بند ۸ اصل یک قانون اساسی امریکا، تنظیم روابط تجاری با کشورهای خارجی، اعلان جنگ، فراخوان و تأمین مالی ارتش (Archiving Early America) از جمله اختیاراتی است که به کنگره تفویض شده است. کنگره همچنین می‌تواند از طریق تصویب قوانین و بیانیه‌ها، رهنمودهای قانونی، فشار قانونی، اعمال محدودیت‌های قانونی، ارائه مشاوره‌های غیررسمی و نظارت (US Embassy in Samoa)، بر روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی تأثیرگذار باشد.

اغلب لویح از مجرای کمیته‌هایی که در کنگره فعالیت می‌کنند می‌گذرند. همان‌گونه که نمودار شماره ۱ نشان می‌دهد، کمیته‌هایی که نقش عمده را در سیاست خارجی دارند عبارتند از: کمیته‌های نیروهای مسلح در مجلس نمایندگان و سنا،^۱ کمیته امور خارجه در مجلس نمایندگان^۲ و کمیته روابط خارجی در سنا.^۳ اغلب فعالیت‌های پشت پرده در میان کارکنان^۴، بوروکرات‌های فدرال و لایبست‌ها

1. Armed Services Committees
2. Foreign Affairs Committee
3. Foreign Relations Committee
4. Staff members

انجام می‌شود. (همان) کنگره حق تفیذ دارد و طراحان قانون اساسی، روند تفیذ را نوعی بازرسی قدرت قوه مجریه تلقی می‌کردند (Baugh, 2000). مجلس سنا همچنین وظیفه تصویب معاهدات، و نیز تأیید مقامات رسمی چون سفرا، وزرا، مشاوران و قضات دیوان عالی را برعهده دارد.

نمودار شماره ۱. نظام رسمی تصمیم‌گیری سیاست خارجی آمریکا



۳-۱-۱. تعامل میان دو قوه

همان‌گونه که اشاره شد، قانون اساسی آمریکا اختیارات هر قوه را مشخص کرده است، اما پاسخ‌گوی این سؤال که تصمیم‌گیرنده نهایی در زمینه سیاست خارجی چه کسی است، نمی‌باشد. همین مسئله باعث به‌وجود آمدن اختلاف‌نظرها و در برخی موارد کشمکش‌هایی میان دو قوه شده است.

میزان قدرت و نفوذ دو قوه بر روند تصمیم‌گیری در دوره‌های مختلف تاریخ آمریکا متفاوت بوده است و محققان، تقسیم‌بندی‌های متعددی را برای روشن کردن اینکه کدام قوه مسلط بوده، انجام داده‌اند (Cheever & H. Field Haviland, 1952). طبق

یکی از این تقسیم‌بندی‌ها، از سال ۱۸۹۹ تا پس از جنگ جهانی دوم، نفوذ رئیس‌جمهور روند روبه‌رشدی داشته است (Cheever & H. Field Haviland, 1952)، اما پس از جنگ ویتنام، قدرت کنگره افزایش یافته و در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ قدرت به ریاست‌جمهوری بازگشته است (Franck & Weisband, 1979: 357).

کنگره در سال ۱۹۷۳ قانون اختیارات جنگی^۱ را برای محدود کردن قدرت رئیس‌جمهور در حوزه سیاست خارجی به تصویب رساند. این قانون که به‌دنبال شکست سیاست‌ها و مداخلات آمریکا در ویتنام مطرح شد، رئیس‌جمهور را ملزم به مشورت با کنگره پیش از هرگونه اقدام نظامی می‌کند. اما در عمل این قانون نتوانست نیت طراحانش را برآورده سازد و رؤسای جمهور همواره راهی برای دور زدن آن پیدا کرده‌اند. در عمل قدرت مالی کنگره و کنترل بودجه، راه بهتری برای محدود کردن قوه مجریه و اعمال نظر کنگره در زمینه سیاست خارجی بوده است (McKay, 2004: 61). نمونه بارز این مسئله، رسوایی ایران - کنترا^۲ بود که عدم اجازه کنگره برای صرف بودجه به‌منظور حمایت از گروه کنترا در نیکاراگوئه و تلاش دولت برای دور زدن کنگره و یافتن منابع مالی دیگر برای حمایت سری از این گروه، منجر به رسوایی بزرگی برای دولت ریگان شد (McKay, 2004: 61-62). تحقیقی که سیاست خارجی آمریکا در قبال سه کشور خاورمیانه‌ای (اسرائیل، عراق، عربستان سعودی) طی سال‌های ۲۰۰۴-۱۹۸۱ را مورد بررسی قرار داده به این نتیجه می‌رسد که در اغلب موارد، قوه مجریه شکل‌دهنده اصلی این سیاست‌ها بوده است (Bzostek & Robison, 2008).

۴-۱-۱. بوروکراسی

بوروکراسی، با اندازه و پیچیدگی، سلسله‌مراتب، تخصص و مقررات شناخته می‌شود. نظام بوروکراتیک در سطوح ملی، ایالتی و استانی وجود دارد و در طول تاریخ آمریکا به‌صورت مداوم رشد کرده است. بوروکرات‌ها، برخلاف رئیس‌جمهور، سفرا و اعضای کنگره که برای احراز مناصب خود برای مدت محدودی انتخاب یا منصوب می‌شوند،

1. 1973 War Powers Resolution

2. The Iran-Contra Scandal

از طریق نظام شایسته‌سالاری که به معنی موفقیت در امتحان یا داشتن صلاحیت است، انتخاب می‌شوند (باین حال، درصدی از بوروکرات‌های فدرال توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند). بنابراین می‌توان بوروکراسی را به‌عنوان یکی از عوامل تداوم در دولت امریکا قلمداد کرد، زیرا دربردارنده متخصصانی است که معمولاً سال‌ها خدمت می‌کنند و با وجود تغییر دولت شغلشان تغییر نمی‌کند.

قوه مجریه، خود بوروکراسی عظیمی شامل افراد و گروه‌ها است که فعالیت‌های سیاسی می‌کنند. در این شاخه عواملی دخیلند که به‌طور مستقیم با امور خارجی در ارتباطند. آنها عبارتند از: وزارت امور خارجه، دفاع، بازرگانی و خزانه‌داری. علاوه بر این، مراکز اطلاعاتی از جمله آژانس اطلاعات مرکزی امریکا^۱ در زمینه سیاست خارجی ایالات متحده فعالند. وزارت امور خارجه فعالیت‌های دیپلماتیک را هدایت می‌کند، وزارت دفاع فعالیت‌های نظامی را طرح‌ریزی و هدایت می‌نماید، وزارتخانه‌های بازرگانی و خزانه‌داری به سیاست‌های اقتصادی و بازرگانی خارجی می‌پردازند و آژانس اطلاعات مرکزی امریکا مسئول جمع‌آوری هر نوع اطلاعات و فعالیت بر مبنای سیاست‌ها در خارج از کشور است. شورای امنیت ملی در همه موضوعات سیاست خارجی به رئیس‌جمهور مشورت می‌دهد.

۲-۱. مدل و عوامل غیررسمی مؤثر بر سیاست خارجی ایالات متحده

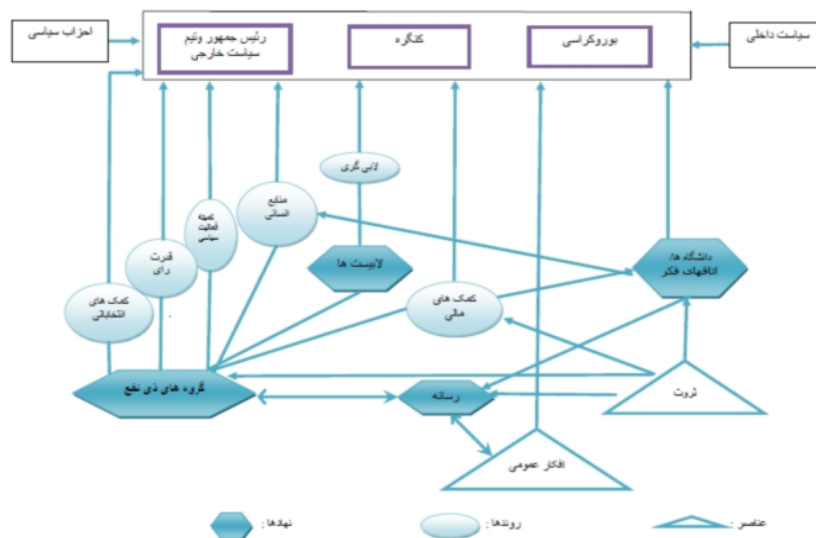
نهاد‌های غیررسمی، که اغلب با عنوان گروه‌های ذی‌نفوذ شناخته می‌شوند نیز بر روند تصمیم‌گیری اثر می‌گذارند. پس از جنگ سرد و با تضعیف بیشتر دولت نسبت به جامعه، بر اهمیت گروه‌های ذی‌نفوذ افزوده شده است. عده‌ای عقیده دارند این افزایش بسیار شدید بوده و نتایج منفی داشته است، زیرا گروه‌های ذی‌نفوذ منابع تحقیق را فراهم می‌کنند، به افکار شکل می‌دهند و سیاست‌های خود را جلو می‌برند و گاهی مواقع سیاست ملی را قالب‌ریزی کرده و منافع خود را جایگزین منافع ملی می‌کنند (Smith T. , 2000: 94).

همان‌گونه که نمودار شماره ۲ نشان می‌دهد، خانواده‌های ثروتمند و شرکت‌های بزرگ اقتصادی، نهادها و دانشگاه‌ها را از نظر مالی حمایت و کنترل



می‌کنند. هدایت سیاست‌ها توسط گروه‌های برنامه‌ریز سیاسی^۱ و ذی‌نفوذ در روند عمومی تصمیم‌گیری ایالات متحده رسماً پذیرفته شده است. گروه‌های برنامه‌ریز سیاسی نقش عمده را در فراهم آوردن منابع مالی تحقیقات، تصمیم‌گیری بر مبنای آنها، کمک به مردم در راه پذیرش تصمیمات از راه رسانه‌ها و در نهایت تصویب آنها در کنگره به کمک لابی‌ها و کمیته‌ها ایفا می‌کنند. به عقیده **دمهاف**، حدود نیم درصد جمعیت ایالات متحده حدود ۲۵ درصد ثروت این کشور را کنترل می‌کنند و قادرند در چهار سطح بر کشور تأثیر بگذارند؛ روند تصمیم‌گیری یکی از این سطوح است (Domhoff, 1979). نیروهای متعددی گروه‌های ذی‌نفوذ را تشکیل می‌دهند: انجمن‌های تجاری و مالی، قومیت‌ها، گروه‌های مذهبی، شرکت‌ها و دولت‌های خارجی و مجتمع نظامی - صنعتی^۲ از این جمله‌اند. آنها از طریق لابی‌ها، کالج‌ها و دانشگاه‌ها، اتاق‌های فکر^۳، کلیسا و رسانه‌ها، منافع خود را به پیش می‌برند. هریک از این عوامل به صورت جداگانه مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

نمودار شماره ۲. مدل روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی امریکا



1. Policy Planning Groups
2. Military-industry Complex
3. Think Tanks

الف - بنگاه‌های اقتصادی تجارت و سرمایه

نتایج مطالعات مقطعی و تأخر زمانی^۱ نشان می‌دهد سیاست خارجی ایالات متحده دائماً و به شدت تحت تأثیر رهبران تجاری که رویکرد بین‌المللی داشته‌اند، بوده و توسط متخصصانی هدایت شده که ممکن است خود تحت تأثیر امور تجاری باشند (Jacobs & Page, 2004). اتاق‌های فکر و بنیادها به کمک افراد ثروتمندی شکل می‌گیرند که به دنبال برخی منافع در سیاست‌ها هستند. به‌عنوان نمونه شورای روابط خارجی (Council on Foreign Relations) توسط گروهی از حقوق‌دانان ثروتمند نیویورک، بانکداران، دانشگاهیان و رؤسای شرکت‌ها تشکیل شد که در حال حاضر بیش از ۱۵۰۰ نفر از آنها در شورا هستند (Dolbear & Edelman, 1985: 97). نهادهای دولتی و خصوصی آموزش عالی در امریکا توسط متولیان مدیریت می‌شوند که عمدتاً از طبقه برتر (بنگرید به فهرست سناتورهای دانشگاه‌های اصلی ایالات متحده) هستند. متولیان این نهادها بسیاری از رهبران اصلی در امور تجاری و دولتی هستند که هم‌زمان مناصب کلیدی را نیز در اختیار دارند. علاوه بر این، دانشگاه‌های معتبر مکان‌هایی هستند که اغلب رهبران آینده در آنجا تربیت می‌شوند (Dolbear & Edelman, 1985: 88).

سیاست‌گذاری در امریکا با ثروت و تجارت در هم آمیخته است. در زمینه امور خارجه، گروه‌های تجاری منابع اقتصادی و فکری را که سیاستمداران برای اجرای سیاست‌های اقتصادی خارجی به آنها نیاز دارند را در اختیار دارند. مقامات عالی‌رتبه سیاست خارجی در وزارتخانه‌های امور خارجه، بازرگانی، دفاع و خزانه‌داری معمولاً پیش از ایجاد یک سیاست و در طول اجرای آن، حمایت قشر تاجر را به صورت مالی و سیاسی دریافت می‌کنند (Cox, 1994: 5). تجارت و ثروت از طریق هدیه‌های مالی و مدیریت متحد به اهداف گروه‌های ذی‌نفوذ کمک می‌کنند. همه مراکزی که از سوی تجارت و ثروت کمک دریافت می‌کنند به پیشبرد منافع گروه‌های ذی‌نفوذ کمک می‌کنند که نحوه ارتباط آن در نمودارهای شماره ۱ و ۲ توضیح داده شده است.

عامل مهمی که می‌تواند تأثیر بسزایی بر روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی داشته باشد، افکار عمومی است. این عامل در کشورهای دموکراتیک که مسئولان می‌دانند رأی مجدد مردم به آنها تنها راه بر سر قدرت باقی ماندن است، و تمام تلاششان باید معطوف به جلب نظر مردم باشد، از اهمیت بیشتری برخوردار است. در این میان می‌توان گفت رسانه‌ها نقش رابط را ایفا می‌کنند، بدین معنا که از سویی با انعکاس خواسته‌ها و دغدغه‌های مردم، تصمیم‌گیرندگان را با افکار عمومی آشنا می‌کنند، و از سوی دیگر با پخش سخنرانی‌ها و اخبار مربوط به سیاستمداران، مردم را از عملکرد آنها مطلع می‌سازند. وجه دیگر رابطه آن است که رسانه‌ها خود می‌توانند شکل‌دهنده افکار عمومی باشند و از این طریق بر تصمیم‌گیری مسئولان تأثیر گذارند.

ودرفورد و نچت در مقاله‌ای که در آن تأثیر افکار عمومی بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی ریاست‌جمهوری را بررسی کرده‌اند، معتقدند میزان این تأثیر به دقت و حساسیت افکار عمومی روی موضوع مورد بحث بستگی دارد (Knecht & Weatherford, 2005: 705). دو نظر مهم که در مورد رابطه میان افکار عمومی و سیاست خارجی مطرح شده‌اند عبارتند از: مدل نخبه‌محور^۱، که معتقد است که مردم اطلاعات کافی در مورد سیاست خارجی نداشته و نظراتشان در این مورد متغیر است، پس سیاستمداران نباید اهمیت چندانی به افکار عمومی داده و باید در هنگام تصمیم‌گیری منافع ملی را مدنظر قرار دهند. اما گروهی دیگر از محققان معتقدند افکار عمومی قضاوت‌هایی «عاقلانه» در مورد وقایع جهانی دارند (Knecht & Weatherford, 2005: 707).

ودرفورد و نچت، روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی رئیس‌جمهور را به پنج مرحله ارائه مسئله، تولید گزینه‌ها، انتخاب سیاست، اجرا و بازبینی سیاست تقسیم‌بندی می‌کنند و نشان می‌دهند که میزان حساسیت افکار عمومی به مسئله مورد بحث در هر کدام از این مراحل متفاوت است، و همچنین حساسیت افکار

عمومی نسبت به مسائلی که جنبه بحرانی دارند (مانند مسائلی که نیاز به مداخله نظامی دارند) بسیار بیشتر از مسائل عادی بین‌المللی است (Knecht & Weatherford, 2005: 707).

۲-۱. نهادهای غیررسمی و بانفوذ

الف - بنگاه‌های لابی

لابی‌ها، گروه‌های فعال سیاسی هستند که از منافع خاصی دفاع می‌کنند. این واژه در دهه ۱۸۳۰ به وجود آمد و به جمعیتی از گروه‌های خاص اطلاق می‌شد که در لابی‌های کنگره، کاخ سفید و دفاتر قوه مجریه تجمع می‌کردند (Baugh, 2000: 140). لابیست‌ها، که در زمینه موضوعات مربوط به خود مطلع هستند، می‌توانند در شکل دادن به سیاست بسیار مؤثر باشند. آنها برای دفاع از منافع گروه‌های ذی‌نفع استفاده می‌شوند و با کاخ سفید، کارکنان کنگره و نیز قانون‌گذاران ارتباط دارند (Smith T., 2000: 122).

بو بیان می‌کند که لابیست‌هایی که برای منافع خاص فعالند بیش از شهروندان معمولی بر سیاست خارجی تأثیرگذارند، زیرا در صحنه واشینگتن حاضر و از امور کاملاً مطلعند. لابی‌ها با داشتن تخصص خاص در زمینه نحوه برخورد با موضوعات مورد نظر، از وضعیت قوانین و مقررات مربوطه اطلاعات دقیقی دارند. آنها با قانون‌گذاران و مسئولان ذی‌ربط ارتباط شخصی می‌یابند و از اطلاعات دقیقه به دقیقه و ارتباطات سریع برخوردارند (Baugh, 2000: 20). لابی‌های یهودی آمریکا همچون کمیته روابط عمومی آمریکا - اسرائیل معروف به ایپک^۱، لابی کوبا - آمریکا مانند دموکراسی پک آمریکا-کوبا^۲، و لابی ایرلند - آمریکا، جزء مشهورترین لابی‌هایی هستند که در زمینه سیاست خارجی فعالیت می‌کنند.

در حالی که در آمریکا بیش از ۱۰۰ هزار لابی رسمی وجود دارد، در سال ۲۰۰۸، ۱۴۸۳۸ لابی برای فعالیت‌های خود ۳/۳ میلیارد دلار هزینه کردند. در همان سال حدود ۴۰۰ هزار موکل در ارتباط با امور خارجی کشور، لابی کردند (Open Secrets).

1. American Israeli Public Affairs Committee (AIPAC)

2. US-Cuba Democracy Pac

در جریان انتخابات سال ۲۰۰۸، گروه‌های مدافع اسرائیل رسماً ۱۱ میلیون و ۵۰۷ هزار و ۵۲۶ دلار برای نامزدها و احزاب هزینه کردند.

ب - اطاق‌های فکر

تینک‌تنک‌ها یا اتاق‌های فکر، سازمان‌هایی هستند که هدف اصلیشان تحلیل سیاسی است. آنها به دنبال اطلاع‌رسانی به شهروندان و مقامات دولتی نیز هستند. آنان سعی می‌کنند پول جمع کنند و به واسطه تحقیقاتشان کمک‌های پژوهشی به دست آورند (Wiarda & Skelley, 2006: 93). تینک‌تنک‌ها حلقه اتصال میان دولت و مردم هستند و ترکیبی از ویژگی‌های گروه‌های ذی‌نفوذ و احزاب سیاسی را دارا هستند. برخی تینک‌تنک‌ها مثل مؤسسه موقوفه کارنگی برای صلح بین‌المللی^۱، شورای روابط خارجی^۲، یا مؤسسه دیده‌بان جهان^۳، با موضوعات سیاست خارجی مرتبط هستند. سایر اتاق‌های فکر ممکن است در زمینه موضوعات خارجی و داخلی و یا موضوعات صرفاً داخلی فعالیت کنند.

در دوران پس از جنگ جهانی دوم، شورای روابط خارجی اصلی‌ترین سازمان خصوصی بود که در زمینه سیاست خارجی فعالیت می‌کرد. پایگاه این شورا در نیویورک مستقر بود و کاملاً یک اتاق فکر نبود بلکه شورایی متشکل از نیویورکی‌های ثروتمند به‌شمار می‌رفت که منافعشان در گرو سیاست خارجی بود. هدف این شورا «گرد هم آوردن شخصیت‌های برجسته حوزه مالی و صنعتی امریکا برای بحث درباره مسائل جهان و سیاست‌های خارجی جایگزین بود»، تا به اجماعی برسند که قابل گزارش به دولت باشد (Dolbear & Edelman, 1985: 98). در این اثنا از شورای روابط خارجی مستقر در نیویورک، به تینک‌تنک‌های مستقر در واشینگتن یک نقل مکان صورت پذیرفت. برخی از تینک‌تنک‌ها به دانشگاه‌ها مرتبطند و برخی از آنها مستقل می‌باشند. برخی از آنها با دولت ارتباط دارند درحالی‌که برخی از آن جدا می‌مانند (Wiarda & Skelley, 2006).

-
1. Carnegie Endowment for International Peace
 2. Council on Foreign Relations (CFR)
 3. Worldwatch Institute

کارکنان اتاق‌های فکر از محققان عالی‌رتبه‌ای هستند که می‌توانند از درها عبور کنند و افرادی را ملاقات کنند که افراد معمولی امکانش را ندارند. آنها معمولاً کارکنان کنگره را می‌شناسند. هرگاه کمیته‌ای به‌دنبال مدرکی در زمینه‌ای خاص باشد، معمولاً به نمایندگان تینک‌تنک‌ها رجوع می‌کند. محققان تینک‌تنک‌ها شبکه‌ی ارتباطی گسترده‌ای با شخصیت‌های دانشگاهی، مقامات دولتی، روزنامه‌نگاران، تجار، نمایندگان کشورهای خارجی و غیره دارند (Wiarda & Skelley, 2006). اغلب محققان اتاق‌های فکر یا مورد پیشنهاد مراکز قوه مجریه و تصمیم‌گیرنده قرار می‌گیرند و یا از سوی آنها برای تصمیم‌گیری در سیاست خارجی مورد پرسش واقع می‌شوند. گفته شده پیش از حمله‌ی اخیر ایالات متحده به عراق، تینک‌تنک‌های نومحافظه‌کار، دولت را وادار به حمله به این کشور کردند. برخی با ابراز نگرانی بیان می‌کنند که پروژه قرن جدید امریکایی^۱ که توسط تینک‌تنک ایترپرایز^۲ تهیه شد، بر تصمیم بوش برای حمله به عراق تأثیر گذاشت. آنها پس از حملات یازدهم سپتامبر، مقالات متعددی در حمایت از حمله به عراق و سرنگونی صدام منتشر کردند.

ج - رسانه‌های جمعی

رسانه‌ها که شامل روزنامه‌ها، مجلات، رادیو، تلویزیون و اینترنت هستند، اخبار، تفاسیر و نظرات را منعکس می‌کنند. رسانه‌ها قادرند افکار مردم را به سمت موضوعات سوق دهند و در نتیجه در سیاست خارجی نقش مستقیم و غیرمستقیم دارند (Baugh, 2000: 143). **برنارد کوهن** در تحقیقی در سال ۱۹۶۳ به این نتیجه رسید که سازمان‌های خبری در سیاست خارجی تا حد بالایی خدمتگزار مخلص دولت هستند (Bennett, 1994). رسانه می‌تواند به سه صورت بر تصمیم‌گیری‌های خارجی اثر بگذارد: ۱- از طریق سمت‌وسو دادن به افکار مردم در ارتباط با مسائل خارجی (به‌ویژه با توجه به اینکه بخش عمده مردم آمریکا در زمینه موضوعات سیاست خارجی کاملاً بی‌اطلاعند)؛ ۲- از طریق آماده کردن جو دلخواه آنان، بر سیاست‌مداران فشار وارد می‌کند تا از تصمیمات سیاسی خاصی پیروی کنند. (۳)

1. Project for the New American Century (PNAC)

2. Enterprise



مثلاً در مورد یک پدیده اخیر، به کمک گزارش‌های زنده خبرنگاران همراه^۱ موضوعات سیاسی تازه را (مانند جنگ در عراق) به میان می‌آورد و در نتیجه مردم را وادار می‌کند در متن سیاست‌های خارجی حضور فعال داشته باشند.

از سوی دیگر اکثر رسانه‌ها تحت مالکیت عده محدودی از ثروتمندان قرار دارند که تینک‌تنک‌ها و دانشگاه‌ها را نیز از نظر مالی تغذیه می‌کنند. رسانه‌ها به شرکت‌های اقتصادی مبدل شده‌اند. تنها سه شبکه تلویزیونی اخبار را تقریباً به تمام ایستگاه‌های تلویزیونی کشور مخابره می‌کنند و تنها دو خبرگزاری اخبارشان را به هزاران ایستگاه رادیویی و روزنامه ارسال می‌نمایند. چنین بنگاه‌های رسانه‌ای که در اختیار افراد ثروتمند قرار دارند، مالک اجزای متعدد دیگر سیستم رسانه‌ای هستند (Dolbear & Edelman, 1985: 8). در سال‌های اخیر تمرکز مالکیت رسانه‌ها، که خود نتیجه ادغام رسانه‌هاست، توجه بسیاری به خود جلب کرده است. شرکت والت دیزنی^۲، بنگاه خبر^۳، ویاکام^۴ و تایم وارنر^۵، بزرگ‌ترین ادغام‌کنندگان به‌شمار می‌روند. تمرکز روزنامه‌های اصلی، ایستگاه‌های پخش، مراکز انتشاراتی و استودیوهای تولید فیلم، در دستان تنها یک مالک، بدین معناست که این شخص بر جریان اطلاعات در کشور (و در جهان) تسلط دارد و مردم به منابع متعدد خبری و اطلاعاتی دسترسی ندارند. تا حدی به همین دلیل، عده‌ای عقیده دارند امروزه غول‌های رسانه‌ای حتی قدرتمندتر از سیاستمداران هستند. این موضوع باعث شده است که بسیاری درباره آینده آزادی بیان و دموکراسی ابراز نگرانی کنند (Bagdikian).

۳-۲-۱. روندهای غیررسمی و تأثیرگذار

الف - هزینه‌های انتخاباتی

چنان‌که الیزابت درو می‌گوید: «دیگر موفق‌ترین سیاستمداران، بهترین کارمندان قوه

-
1. Embedded Journalism
 2. Walt Disney Company
 3. News Corporation
 4. Viacom
 5. Time Warner

مجریه یا بهترین قانون‌گذاران نیستند، بلکه بهترین پول‌جمع‌کن‌ها هستند» (Philips, 2002: 317). تبلیغات تلویزیونی و اهمیت رو به رشد آن معمولاً تماشاچیان بی‌توجه به انتخابات را به سمت رأی دادن جلب می‌کند و این خود باعث افزایش هزینه‌های انتخاباتی شده است.

حجم پولی که نامزدهای انتخاباتی در مبارزات انتخاباتی خود هزینه می‌کنند چنان بالاست که معمولاً پیروز کسی است که توانسته به بهترین نحو کمک‌های مالی بیشتری را از گروه‌های ذی‌نفوذ و اشخاص جذب کند. برای سیاستمداران کمک‌های مالی که برای مبارزات، هزینه‌های معرفی (در مورد رئیس‌جمهور)، و سفرهای نمایندگان مجلس، از تجار و اشخاص دریافت می‌کنند، بسیار اهمیت دارد. مثلاً جان کونیز پسر^۱ طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸ با داشتن ۷۶ سفر با هزینه ۹۴۳۹۱ دلار، پرمسافرت‌ترین نماینده مجلس بود. ان. ای. ای. سی. پی.^۲ و اتحاد برای اصلاح بهداشت^۳ از جمله گروه‌هایی بودند که این هزینه‌ها را پرداختند. اوباما ۲۰۳۳ مورد کمک مالی (با مبلغی بالغ بر بیش از ۵۳ میلیون دلار) و دست‌کم ۴۵۸ مورد کمک مالی از سوی مردم که به ۵۰۰۰۰ دلار رسید را برای مراسم نخستین نطق ریاست جمهوری خود پذیرفت. انجمن‌های دریم ورکس^۴، شرکت مایکروسافت^۵، و بنیاد سوروس^۶ از بزرگ‌ترین کمک‌کنندگان بودند (Mooney, 2009). این درحالی است که مبارزه انتخاباتی سال ۲۰۰۸ وی بیش از یک میلیارد دلار هزینه داشت.

کمک مالی به مبارزات انتخاباتی نامزدهای ریاست جمهوری و مجلس نه تنها توسط بنگاه‌های اقتصادی و گروه‌های رسمی ذی‌نفوذ بلکه حتی توسط دیگر اقوام برای رسیدن به هدف مورد نظرشان یعنی نفوذ بر سیاست‌های دولت صورت می‌گیرد. باین حال میزان تأثیرگذاری این کمک‌ها مشخص نیست. به‌عنوان نمونه

1. John Conyers Jr.
2. NAACP
3. Alliance for Health Reform
4. Dream Works
5. Microsoft Corp
6. Soros Fund Management



یهودیان امریکا بزرگ‌ترین کمک‌کنندگان قومی هستند که مهم‌ترین هدفشان حمایت از اسرائیل است (Smith T., 2000).

ب - اقوام و قومیت‌ها

«ایالات متحده که کشوری متشکل از جمعیت مهاجر است، همیشه گروه‌های قومی داشته که با موطن و سایر هم‌قومان خود در سراسر جهان ارتباط عاطفی و سیاسی ویژه‌ای داشته‌اند» (Ambrosio, 2002: 2). اقوام مختلف همچون یهودیان، ایرلندی‌های امریکا، اسپانیایی‌ها، کوبایی‌ها، یونانی‌ها و... در این کشور زندگی می‌کنند. لابی‌های قومیتی، سازمان‌های سیاسی هستند که بر مبنای مواضع فرهنگی، قومی، دینی، یا نژادی شکل گرفته و در پی تأثیرگذاری بر سیاست خارجی امریکا، در حمایت از موطن یا اقوامشان در خارج از کشور هستند. به‌عنوان نمونه جمعیت ایرلندی که از ایرلند شمالی حمایت می‌کردند، در جریان انتخابات از **کلیتتون** حمایت کردند تا دولت او طی مذاکرات بریتانیا و ایرلند از آنها پشتیبانی کند.

گروه‌های نژادی، همچون سایر گروه‌های ذی‌نفوذ، به سه شکل بر نهاد سیاسی فشار وارد می‌کنند: از طریق رأی، تأمین مالی انتخابات و لابی‌گری. قومیت‌ها با وجود جمعیت اندکشان بر سیاست خارجی اثر می‌گذارند، قادرند انتخاب نامزدهای ایالتی را تغییر دهند و بر انتخابات ریاست جمهوری تأثیر بگذارند. مثلاً اغلب جمعیت هیسپنیک (اسپانیایی) در طول چند انتخابات اخیر به حزب دموکرات رأی دادند. احزاب سیاسی که به نیروی بالقوه رأی قومیت‌ها پی برده‌اند، تلاش می‌کنند آن را به‌دست آورند. یهودیان امریکا سه درصد جمعیت را تشکیل می‌دهند لیکن با رأی خود، صرفاً در ایالت نیویورک، در سیاست خارجی دارای جایگاه هستند. به عقیده **اسمیت**، نگرانی یهودیان امریکا در مورد خاورمیانه واقعی است و سیاستمداران بر مبنای آن عمل می‌کنند. فشار بر کنگره از طریق آراء، راه مؤثری برای تأثیرگذاری بر روند تصمیم‌گیری است که لابی‌های اقوام از آن استفاده می‌کنند (Smith T., 2000).

کوبایی‌های مقیم امریکا از دیگر گروه‌های ذی‌نفوذ هستند که سیاست خارجی امریکا را تحت تأثیر قرار می‌دهند. به‌عنوان مثال تصمیم کلیتتون در سال ۱۹۹۴ برای

توقف ورود مهاجران کوبایی به آمریکا و اعلام حمایت از قانون توریسلی^۱ را نتیجه فشار بنیاد ملی کوبایی - امریکایی^۲ و رهبر آن، جورج ماس کانوسا دانسته‌اند. درحقیقت هنگامی که کلیتون از احتمال بالای باخت خود در ایالت فلوریدا اطمینان یافت، به همکاری با بنیاد مذکور پرداخت و در عوض از حمایت سیاسی کانوسا (که جمهوری خواهی محافظه کار بود) و همچنین حمایت مالی گسترده کوبایی‌های مقیم این ایالت برخوردار شد، به طوری که نیمی از کمک‌های اهدایی این ایالت به کلیتون برای انتخابات ۱۹۹۲ از جانب کوبایی‌ها بود (Smith J. C., 1998).

در برخی موارد مسئله از حد قومیت‌ها و مهاجران ساکن آمریکا فراتر رفته و دولت‌های خارجی برای تغییر سیاست خارجی آمریکا به نفع خود، وارد عمل شده و از روش‌های غیررسمی بهره می‌جویند. فعالیت‌های این دولت‌ها اغلب شامل استفاده از مشاوران و شرکت‌های لابی‌کننده^۳ در آمریکا برای تأثیرگذاری بر کنگره و قوه مجریه می‌شود، اما پس از مدتی این دولت‌ها سفرهای مسئولان خود به آمریکا و بازدید از کنگره را از مراسمی صرفاً رسمی، به جلسات کاری برای بررسی همکاری پیرامون منافعشان تبدیل کردند (Special-Interest Lobbies - Foreign government lobbies). به‌عنوان مثال دولت کانادا حدود ۴۰ میلیون دلار برای حمایت از توافق‌نامه تجارت آزاد آمریکا - کانادا، و دولت مکزیک همین مبلغ را برای پیشبرد نفت خرج کرده‌اند (Special-Interest Lobbies - Foreign government lobbies). همچنین در فهرست رده‌بندی لابی‌کننده‌های فعال در عرصه سیاست خارجی، دولت قطر در رتبه نخست قرار دارد (Open Secrets).

گروه‌های قومی با ایجاد سازمان‌هایی میان یکدیگر اتحاد ایجاد می‌کنند تا بتوانند جوامعشان را راحت‌تر هدایت کنند؛ زیرا با اتحاد سازمانی می‌توان اهداف سیاسی را تعیین کرد، به‌دنبال هم‌پیمان بود و فشار سیاسی وارد آورد (Open Secrets). آنان برای فعالیت مناسب اتحاد ایجاد می‌کنند و مواضع سیاسی اتخاذ می‌کنند و آنها

-
1. Torricelli Bill
 2. Cuban-American National Foundation (CANF)
 3. Lobby Firms



حتی مورد حمایت دولت‌های خارجی قرار می‌گیرند. مثلاً ایپک^۱ که یک لابی بانفوذ یهودی است از سوی اسرائیل حمایت می‌شود.

ج - کلیسا و گروه‌های مذهبی

در گذشته مبلغان امریکایی نقش فعالی در اجرای سیاست‌های خارجی کشورشان بازی می‌کردند. سرزمین اقوام سرخپوست در امریکا، هاوایی، فیلیپین، برمه، تایلند، هند و افریقا، جزء خشکی‌هایی هستند که مبلغان بر روی آنها پا گذارده‌اند. مبلغان می‌خواستند با بردن مسیحیت و فرهنگ غربی کافران را متمدن کنند، اما در نهایت کافران، سرزمین، منابع طبیعی و دولت‌های خود را تحت تملک مبلغان می‌یافتند. در پی فعالیت‌های مبلغان، هر کجا مقاومت مردمی مشاهده می‌شد، پای قدرت نظامی به میان می‌آمد. چنان‌که کشیش **ویلیام الدهام** اشاره می‌کند: «خروش توپ‌ها (امریکایی)، بانگ پروردگارِ قادر بود که اعلام می‌کرد (جزایر فیلیپین) آزاد خواهد شد» (The Burning Cross).

امروزه نقش گروه‌های مذهبی در شکل دادن به سیاست خارجی بیشتر غیرمستقیم بوده و نسبتاً کم شده است (Abrams, 2001). با توجه به اینکه مردم امریکا مذهبی هستند، گروه‌های دینی بیشتر نقش شکل دادن به افکار را بازی می‌کنند تا عملکرد مستقیم. آنها با آموزش به اعضای خود افکار و آرای آنان را در قالب اخلاق بیان می‌کنند. گروه‌های مذهبی در ادراک منافع ملی و صورت‌بندی اهداف سیاست خارجی مشارکت دارند. مثلاً طی سه دهه اخیر، جنبش راست مسیحی در زمینه شکل‌گیری اهداف سیاست خارجی ایالات متحده در خاورمیانه، به صورت کلی، و منازعات اسرائیل و فلسطین، به صورت خاص تأثیرگذار بوده است (Welton, 2003). آنها با آموزش کشیشان و اعضای کلیسایشان برای حمایت از اسرائیل، مشارکت در گروه‌های مرتبط و سمینارها و کمک مالی برای این منظور، به این هدف دست می‌یابند.

گروه‌های مذهبی همچنین با خدمات اجتماعی خود در کشورهای فقیر و فراهم آوردن کمک‌های انسان‌دوستانه برای کاهش گرسنگی و فقر، به پیشبرد منافع

1. AIPAC

ملی آمریکا کمک می‌کنند (Abrams, 2001). این کار اغلب توسط کلیساها و سازمان‌های مسیحی، که از راه کمک‌های امدادی در افریقا، امریکای لاتین و آسیا، برای گسترش مسیحیت و ارزش‌های غربی فعالیت می‌کنند، صورت می‌گیرد. سازمان‌هایی مانند خدمات امدادرسانی کاتولیک^۱ و جامعه ملی مسیحیان اوانجلیک^۲ کمک‌های انسان‌دوستانه چشمگیری در مواقع اورژانسی در کشورهای خارجی فراهم می‌کنند (Abrams, 2001). سالانه حدود ۵۰ هزار امریکایی در خارج از کشور به مدت طولانی، و ۱۰۰ هزار نفر به صورت کوتاه مدت خدمت می‌کنند. هزینه‌های سالانه سازمان‌های تبلیغی سنتی به بیش از ۱/۵ میلیارد دلار می‌رسد (Abrams, 2001: 169).

نتیجه‌گیری

ساختار سیاست خارجی آمریکا ساختاری است که گروه‌های ذی‌نفوذ را قادر به اثرگذاری می‌سازد بر روند تصمیم‌گیری در آن تأثیر بگذارند. آنچه مسلم است این است که نظام تصمیم‌گیری آمریکا نظامی پیچیده است و این پیچیدگی به عوامل تغییر و تداوم^۳، که از ویژگی‌های ساختار امریکاست، قدرت بیشتری می‌دهد. احتمال آن کم است که چنین نظام پایداری، با نفوذ تنها یک شخص یا عنصر، یعنی رئیس‌جمهور، دستخوش تغییر شود. بنابراین برای کسب توانایی نفوذ و تأثیر بر نظام تصمیم‌گیری و رسیدن به تصمیمات مورد نظر لازم است یک گروه ذی‌نفوذ یا لابی در نهادها و روندهای متعدد وارد عمل شود و تا حد ممکن از عناصر آن بهره گیرد. موفقیت گروه‌های ذی‌نفوذی همچون گروه‌های حامی اسرائیل در ایالات متحده، در توانایی آنها برای سرمایه‌گذاری در تمام نهادها و روندها و استفاده از تمام راه‌های ممکن برای تحت تأثیر قرار دادن عناصر مؤثر بر تصمیم‌گیری در ایالات متحده ریشه دارد. استفاده از قدرت رسانه‌ها برای جهت‌دهی به افکار عمومی، تحریک قدرت رأی مردم کشور، تشکیل لابی‌های فعال در کنگره و سنا،

-
1. Catholic Relief Services
 2. National Association of Evangelicals
 3. Continuity and Change



تشکیل اطاق‌های فکر که تحقیقات آکادمیک و دکترین‌های سیاسی را در اختیار دولت قرار دهند، و ارتباط با بوروکرات‌ها و نمایندگان سیاسی، تضمین‌کننده موفقیت گروه‌های ذی‌نفوذ است. قدرت مالی و ثروت، عامل لازم در این روند است اما کافی نیست. در نتیجه تداوم در بهره‌گیری از چنین ساختاری است که تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی در مورد یک موضوع تداوم می‌یابد. لازم است اشاره شود که گاهی این سیاست‌ها با منافع ملی امریکا نیز تناقض می‌یابند. چنان‌که اشاره شد، نظام امریکا در مقابل تغییر مقاومت می‌کند، در نتیجه گروه‌هایی که در پی تغییرند کار سختی در پیش دارند. آنها باید راه‌های تأثیرگذاری بر همه روندها و عناصری را که ذکر شد بیابند و کنترل کنند. این عمل نیازمند فعالیت واحد و چندجانبه‌ای است.*

یادداشت‌ها

۱. چون کارشناسان در مدل فرایند سیاسی برای گروه‌های ذی‌نفوذ نقش بیرونی (گرچه محوری) قائلند، عملاً جعبه تصمیم‌گیری در حاشیه جعبه سیاه یعنی در حوزه خاکستری صورت می‌پذیرد.



منابع

- The Research Staff of National Vanguard Books. 2004. **Who Rules America? The Alien Grip on Our News and Entertainment Media Must Be Broken**, cited at: The National Alliance: <http://www.natvan.com/who-rules-america/>.
- Abrams, E. 2001. **The influence of faith**. Rowman & Littlefield.
- Ambrosio, T. 2002. **Ethnic identity groups and U.S. foreign policy**, Praeger Publishers.
- Archiving Early America, **The Constitution for the United States**, cited at: www.earlyamerica.com/earlyamerica/freedom/constitution.
- Bagdikian, B, **The Empire Strikes: Mergers in the Media World**, cited at: Center for Media Literacy: http://www.medialit.org/reading_room/article30.html
- Baugh, W. H. 2000. **United States foreign policy making; Process, Problems and Prospects**, Earl McPeck.
- Bennett, W. L. 1994. **Taken by storm: the media, public opinion, and U.S. foreign policy in the Gulf War**, University of Chicago Press.
- Bzostek, R & Robison, S. B. 2008. "U.S. Policy toward Israel, Iraq, and Saudi Arabia: An Integrated Analysis, 1981", **2004 International Studies Perspectives**, (4) 9, pp.359-470.
- Canes-Wrone, B. W. G & Lewis, D. E. 2008. "Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Reevaluation of the Two Presidencies Thesis", **The Journal of Politics**, pp.1-16.
- Cheever, D. S & H. Field Haviland, J. 1952. **American Foreign Policy and the Separation of Powers**, Cambridge, Harvard University Press.
- Cox, R. W. 1994. **Power and Profits: U.S. Policy in Central America**, University Press of Kentucky.
- Dolbear, K. M & Edelman, M. J. 1985. **American Politics, Policies, Power**



and Change, D.C. Heath and Company.

Domhoff, W. 1979. **The Powers That Be: Processes of Ruling Class Domination in America**, Vintage Books.

Franck, T. M & Weisband, E. 1979. **Foreign Policy by Congress**, New York: Oxford University Press.

Jacobs, L & Page, B. 2004. "Who Influences U.S. Foreign Policy?", **Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association**, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL Online.

Keller, J. W. 2005. "Constraint Respecters, Constraint Challengers, and Crisis Decision Making in Democracies: A Case Study Analysis of Kennedy versus Reagan", **Political Psychology**, No. 6.

Knecht, T & Weatherford, S. M. 2005. "Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making", **International Studies Quarterly**, pp. 705-727.

McKay, D. 2004. **American Politics and Society** .Blackwell Publishing.

Mooney, B. C. 2009. January 1. **Inaugural fund-raising exceeds \$53m**, Cited at: The Boston Globe, Open Secrets www.opensecrets.org/lobby/clientsissues.php.

Philips, K. 2002. **Wealth and Democracy: a political history of the American rich**, Broadway books.

Smith, J. C. 1998. Smith, "Foreign policy for sale? Interest group influence on President Clinton's Cuba Policy, August 1994", **Presidential Studies Quarterly**.

Smith, T. 2000. **Foreign Attachments; The power of ethnic groups in the making of American foreign policy**, Harvard University Press.

Special-Interest Lobbies - Foreign government lobbies, Encyclopedia of the New American Nation, Cited at: <http://www.americanforeignrelations.com/O-W/Special-Interest-Lobbies-Foreign-government-lobbies.html>.

Stoessinger, J. 1979. **Crusaders and pragmatists: Movers of modern American foreign policy**, New York: W.W. Norton.

The Burning Cross, Cited at: www.burningcross.net/crusades/christian-missionary-atrocities.htm.

The White House, Cited at: www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc.

US Embassy in Samoa, Cited at: http://samoa.usembassy.gov/current_affairs.html.

- Welton, M. R. 2003. "Unholy Alliance: Christian Zionists and the Israeli/Palestinian Conflict", **Canadian Dimension**, No. 2.
- Wiarda, H. J & Skelley, E. M. 2006. The crisis of American foreign policy: the effects of a divided America, Rowman & Littlefield.
- Wittkopf, E. R., Boyer, M. A., Jones, C & Kegley, C. W. 2007. **American Foreign Policy: Pattern and Process**, Thomson/Wadsworth.