مجله علمی پژوهش درعلوم انسانی ومطالعات اجتماعی، شماره ۱۷ ، پاییز ۱۳۹۸، ص ۲۲۸-۲۲۰
http://www.jhss.ir

فرآیند سیاستگذاری خارجی در دوران پس از یازده سپتامبر

مجله علمی پژوهش در علوم انسانی ومطالعات اجتماعی (سال پنجم)
شماره ۱۷ / پاییز ۱۳۹۸ / ص ۲۲۸-۲۲۰

نویسنده: رالف کارتر[1] مترجم: محمدسعید نامداری مقدم[2]

[2] کارشناس ارشد علوم سیاسی دانشگاه رازی کرمانشاه

نویسنده مسئول:

رالف کارتر

چکیده:

حملات تروریستی یازده سپتامبر ۲۰۰۱ به مرکز تجارت جهانی در نیویورک و مقر پنتاگون در واشینگتن، چیزی بیش از جان‌باختن حدود سه هزار نفر از بیش از نود کشور مختلف بود.(۱) این حملات ذهنیات اکثر آمریکایی‌ها را نیز تغییر داد. بسیاری، دیگر در داخل احساس ایمن‌بودن نداشتند، احساسی که اکثراً برای کل عمر خود مفروض گرفته بودند. در تلاش برای فهم چرایی چنین حملاتی از سوی ائتلاف تروریست‌های تکفیری، بسیاری از آمریکایی‌ها ناگهان متذکر شدند که همگی تحت تأثیر (۱) سیاست‌های حکومت ایالات متحده در امور بین‌الملل، (۲) چگونگی تدوین و اجرای آن سیاست‌ها، و (۳) چگونگی ادراک آن سیاست‌ها و اقدامات بعدی از سوی دیگران در آن سوی مرزهای ایالات متحده هستند.(۲) شاید از زمان بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲، هیچگاه این‌همه آمریکایی، با این شدّت و حدّت، متوجه این واقعیت‌ها نشده بودند.

واژگان کلیدی:

سیاستگذاری خارجی، ایالات متحده، یازده سپتامبر

پس از حملات یازده سپتامبر، شهروندان ایالات متحده نمی‌توانند این واقعیت را نادیده بگیرند که انتخاب‌های سیاست خارجی ایالات متحده بر آنها و نیز دیگران تأثیر می‌گذارد.

اهداف

- تعریف "سیاست خارجی"
- توصیف پنج مرحله‌ی فرآیند درونداد ـ برونداد سیاست خارجی
- تبیین اختیارات رسمی سه قوه‌ی اصلی حکومت ایالات متحده در سیاست خارجی
- تمایز بین رویکرد حلقه‌های متحدالمرکز سیاستگذاری خارجی و رویکرد منظومه‌های متغیر

مقدمه

حملات تروریستی یازده سپتامبر ۲۰۰۱ به مرکز تجارت جهانی در نیویورک و مقر پنتاگون در واشینگتن، چیزی بیش از جان‌باختن حدود سه هزار نفر از بیش از نود کشور مختلف بود.[۱] این حملات ذهنیات اکثر آمریکایی‌ها را نیز تغییر داد. بسیاری، دیگر در داخل احساس ایمن‌بودن نداشتند، احساسی که اکثراً برای کل عمر خود مفروض گرفته بودند. در تلاش برای فهم چرایی چنین حملاتی از سوی ائتلاف تروریست‌های تکفیری، بسیاری از آمریکایی‌ها ناگهان متذکر شدند که همگی تحت تأثیر (۱) سیاست‌های حکومت ایالات متحده در امور بین‌الملل، (۲) چگونگی تدوین و اجرای آن سیاست‌ها، و (۳) چگونگی ادراک آن سیاست‌ها و اقدامات بعدی از سوی دیگران در آن سوی مرزهای ایالات متحده هستند.[۲] شاید از زمان بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲، هیچگاه این‌همه آمریکایی، با این شدّت و حدّت، متوجه این واقعیت‌ها نشده بودند.

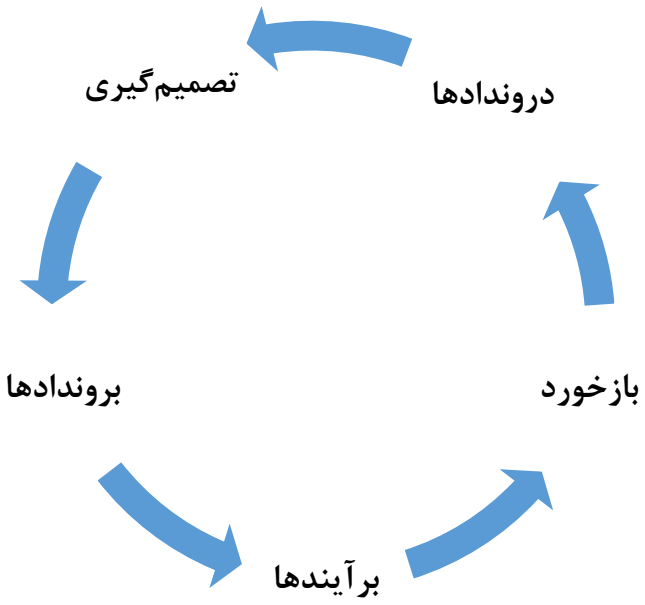
اخیراً، ایالات متحده، نیروهای خود را از عراق عقب کشید، برای حفاظت از غیرنظامیان در برابر حکومت سرکوبگر به لیبی حمله‌ی هوایی کرد، سایر رژیم‌های سرکوبگر را به تعدیل یا کناره‌گیری تشویق کرد، و از متحدانش خواست از این جهات بیشتر کمک کنند. ایالات متحده، فرآیند قطع درگیری نیروهایش که در حال حاضر در افغانستان مستقر هستند را نیز آغاز کرد. این کشور، گام‌هایی جهت سازماندهی تلاش چندملیتی هماهنگ برای بهبودی از رکود بزرگ ۲۰۱۰-۲۰۰۸، بهبود بهداشت میلیون‌ها مبتلا به اچ‌آی‌وی/ایدز، و توانمندسازی زنان در مناطق بی‌توجه به حقوق اساسی بشر برداشت. در همه‌ی این موارد، حکومت ایالات متحده منافع ملی خود و منافع دیگران در نظام بین‌الملل را مد نظر قرار داد و نتایج این اقدامات همچنان بر زندگی آمریکایی‌ها ـ هم در داخل و هم در خارج ـ تأثیر گذاشت.

در عین حال، همواره اینگونه بوده است. از نخستین روزهای جمهوری، رویدادهای بین‌المللی و پاسخ‌های ایالات متحده به آنها، بر اینکه آمریکایی‌ها به کجا بتوانند مسافرت کنند، در معرض چه ریسک‌های امنیتی باشند، میزان دسترسی و قیمت کالاها برای آنها چگونه باشد، و انتظار زندگی با چه کیفیتی را می‌توانند داشته باشند تأثیر گذاشته‌اند. مثل سایر کشورها، ایالات متحده باید با رویدادهای فراسوی مرزهایش منطبق می‌شد، چرا که این رویدادها مشکلات یا فرصت‌هایی را ارائه می‌کردند. این فرآیند انطباق شامل تدوین سیاست خارجی می‌شد.

به تعریف ساده، سیاست خارجی به اهداف و اقدامات حکومت ایالات متحده در نظام بین‌الملل اشاره دارد. بر این اساس، سیاست خارجی ممکن است آنچه حکومت ایالات متحده می‌خواهد بدان دست یابد، و اقدامات مربوط به آن، در قبال سایر کنشگران بین‌المللی (برای مثال، چین، سازمان تجارت جهانی، یا القاعده) یا موضوعات (برای مثال، تجارت خارجی، نسل‌کشی، یا تغییر جهانی آب و هوا) باشد. تز اصلی کتاب پیش رو عبارتست از: اینکه سیاست‌ها چگونه و توسط چه کسی تدوین شوند، بر محتوای سیاست‌های حاصله تأثیر می‌گذارد. این بدان معناست که کنشگران (افراد، گروه‌ها، یا سازمان‌های) دخیل در تدوین سیاست‌ها، انگیزه‌های آنها، میزان قدرت یا نفوذ متفاوت آنها، و فرآیندهای اتخاذ تصمیمات سیاست خارجی، در ترکیب با یکدیگر به برونداد‌های سیاستگذاری حاصله و در نهایت برآیندهای آنها شکل می‌دهند. این کنشگران، انگیزه‌ها، فرآیندها، برونداد‌ها، و برآیندها، کانون کتاب حاضر هستند.

سیاست خارجی چگونه و توسط چه کسی تدوین می‌شود؟

در ایالات متحده، سیاستگذاری خارجی بسیار شبیه سیاستگذاری داخلی است. گرچه تفاوت‌هایی بین این دو فرآیند بنیادین وجود دارد، در کل شباهت‌هایشان بر این تفاوت‌ها می‌چربد. در بنیادی‌ترین سطح، سیاستگذاری فرآیندی پنج‌مرحله‌ای است. همانگونه که در شکل ۱-۱ نشان داده شده است، این فرآیند با دروندادها ـ چیزهایی که سیاستگذاران بالقوه را به اقدام بر می‌انگیزند ـ آغاز می‌شود. چنین دروندادهایی می‌توانند رویدادهای بین‌المللی باشند که به نظر می‌رسد مستلزم یا مشوق پاسخ هستند، یا فشارهای داخلی کسانی که در پی تغییر سیاست خارجی هستند. در مرحله‌ی دوم، سیاستگذاران تصمیماتی را در این مورد اتخاذ می‌کنند که آیا و چگونه به این دروندادها بپردازند. این، مرحله‌ی تصمیم‌گیری است. راه‌های مختلف بسیاری برای اتخاذ چنین تصمیماتی وجود دارد؛ ما بسیاری از آنها را در صفحات بعد مورد بحث قرار خواهیم داد. نتیجه‌ی تصمیم، برونداد سیاست خارجی است. این، پاسخ سیاستگذاران خارجی به آن دروندادهاست. گاهی بروندادها، حرف ـ سیگنال‌های آنچه ایالات متحده می‌خواهد انجام دهد ـ یا اعلامیه‌های کلی‌تر سیاستگذاری هستند؛ گاه، اقدامات قاطعانه‌تر از سوی حکومت. این بروندادها، نتایجی به نام برآیندها دارند که به سئوال "خب که چه؟" پاسخ می‌دهند؛ سیاستگذاران یک روند اقدام را انتخاب کردند، آنوقت چه رخ داد؟ "آنوقت چه رخ داد"، برآیند است. در نهایت، برآیندها می‌توانند حلقه‌ی بازخورد را ایجاد کنند: بر اساس آن برآیندها، چه دروندادهای جدیدی بر می‌آیند؟



شکل ۱-۱) فرآیند سیاستگذاری خارجی

برخی سیاست‌های خارجی، نتایج تصمیمات متخذه در قوه‌ی مجریه هستند؛ برخی دیگر، نتیجه‌ی تعاملات بین تعدادی از کنشگران حکومتی و غیرحکومتی ذی‌نفع ـ مثل رؤسای جمهور، سایر مقامات دولت، مشاوران رسمی و غیررسمی رئیس جمهور، اعضای منفرد کنگره، نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع مربوطه، عموم مردم، رهبران خارجی دخیل، و گاهی دیوان‌های فدرال ـ هستند. همه‌ی این تعاملات از سوی عناصر گوناگون رسانه‌های خبری ملی، که ممکن است در تعیین این امر که آیا و چگونه سیاست‌ها تدوین شوند نیز تبدیل به یک عامل شوند، گزارش می‌شوند. در مقایسه با بسیاری از کشورهای دیگر، ایالات متحده دارای فرآیندهای سیاستگذاری خارجی است که در برابر مشارکت‌کنندگان متعددی که ممکن است دخالت قابل توجهی داشته باشند به شدت باز است.

در مرحله‌ی اساسی تصمیم‌گیری هر فرآیند سیاست خارجی، میزان نفوذی که این کنشگران از آن برخوردارند، ترکیب خاصی از ماهیت موضوع، بستر سیاسی، زمان، جایگاه کنشگران در حکومت یا سیاست، و مانند اینهاست. با این حال، رؤسای جمهور و اعضای کنگره در سیاست خارجی دارای مزایای مهمی از لحاظ اختیارات تعیین‌شده در قانون اساسی هستند که ما باید از آغاز به آن توجه کنیم.

بگذارید با رئیس جمهور آغاز کنیم. اختیارات مبتنی بر قانون اساسی که رؤسای جمهور در سیاستگذاری خارجی از آنها برخوردارند، قابل توجه است. رؤسای جمهور به عنوان فرماندهان کل قوای کشور عمل می‌کنند. این اختیار به آنها اجازه‌ی گسیل نیروها به منازعه و تعیین استراتژی‌های نظامی را می‌دهد. رؤسای جمهور نقش‌های مبتنی بر قانون اساسی دیگری نیز دارند که به آنها اجازه می‌دهد که اساساً به عنوان دیپلمات ارشد کشور عمل کنند. برای مثال، نقش اعزام و پذیرش سفرا، اختیار انحصاری شناسایی دیپلماتیک سایر رژیم‌ها را به رؤسای جمهور می‌دهد. رؤسای جمهور، اختیار انعقاد معاهدات با سایر کشورها را دارند اما سنا باید آنها را با دو سوم آرای حاضرین تصویب کند. رؤسای جمهور می‌توانند تعهدات شخصی به شکل توافقات اجرایی با سایر رهبران جهان نیز داشته باشند که نیازمند تصویب سنا نیست. دیوان عالی، توافقات اجرایی را، حداقل برای رؤسای جمهوری که به آنها صورت می‌دهند، اساساً همانند معاهدات می‌شناسد.[۳]

رؤسای جمهور، به عنوان مجریان ارشد کشور، تعدادی از سایر مقامات سیاست خارجی را (با تصویب سنا) منصوب می‌کنند. این مقامات، از مقامات کابینه (برای مثال، وزرای خارجه، دفاع، خزانه‌داری، یا امنیت میهن و چند تن دیگر مثل نمایندگان تجاری ایالات متحده)، مدیران اطلاعات ملی و اطلاعات مرکزی، تا سفرای مختلف در پایتخت‌های خارجی را شامل می‌شوند. رؤسای جمهور، برخی مقامات متنفذ دیگرِ سیاست خارجی را نیز بدون تأیید سنا منصوب می‌کنند. مثال خوب آن، منصب مشاور امنیت ملی است. قانون اساسی به رؤسای جمهور این اختیار را نیز می‌دهد که بر اجرای صحیح قوانین کشور نظارت کنند، اختیاری که اقتدار قابل توجهی برای هدایت امور خارجی کشور به رؤسای جمهور می‌دهد. در نهایت، از آنجا که رؤسای جمهور، به همراه معاونان اول خود، تنها مقامات منتخب ملی در کشور هستند، جایگاه منحصر به فردی برای سخن گفتن از جانب کل کشور در قبال سایر کنشگران یا موضوعات بین‌المللی دارند.[۴]

کنگره ـ قوه‌ی مقننه ـ در رابطه با سیاست خارجی، در واقع بیش از رؤسای جمهور دارای اختیارات احصاشده در قانون اساسی است. اینها شامل اختیارات مشخصی برای موارد زیر می‌شوند:

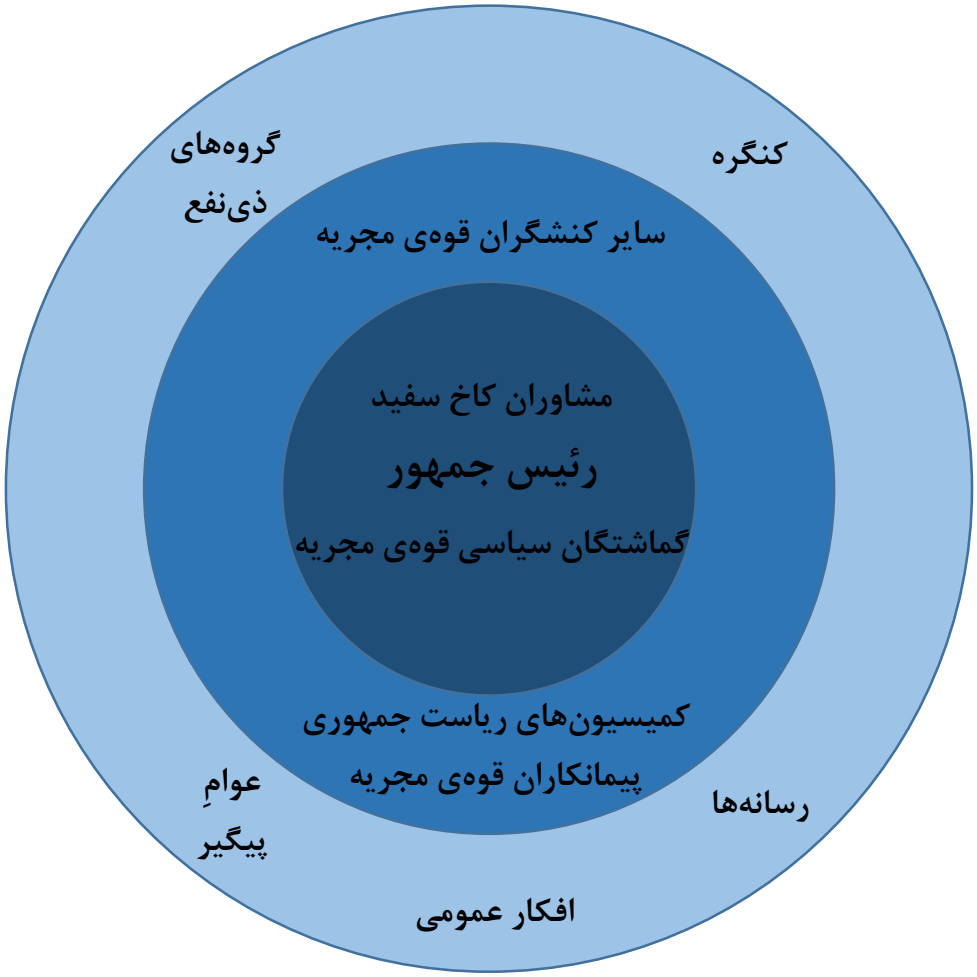
- اعلام جنگ؛
- ترفیع، حمایت، و تنظیم ارتش کشور؛
- قاعده‌سازی در مورد سرقت و مجازات آن؛
- تنظیم بازرگانی بین‌المللی؛
- تنظیم مهاجرت؛ و
- تدوین سایر قوانین "لازم و مناسب" برای تحقق اختیارات بالا.

برخی اعضای منفرد کنگره، که نمی‌خواهند منتظر اقدام دولت بمانند، از این اختیارات بهره‌برداری کرده و حکومت ایالات متحده را به سمت تدوین سیاست‌های جدید سوق می‌دهند؛ این قانونگذاران از هر اهرم سیاسی که بتوانند برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی استفاده می‌کنند.

به طور کلی‌تر، کنگره به عنوان نهادی جمعی، اختیار تصویب هر قانونی که اعضایش بخواهند را دارد ـ ممنوعیت هر گونه همکاری با دیوان کیفری بین‌المللی یا پیگیری سرنگونی حکومت ایران، تنها دو مثال هستند. رؤسای جمهور حق وتوی چنین قوانینی را دارند، اما کنگره می‌تواند وتوهای رئیس جمهور را با دو سوم آراء هر مجلس بشکند. در نهایت، تقریباً هر کار حکومت ایالات متحده نیازمند پول است، و قانون اساسی اختیار انحصاری تجویز و تخصیص بودجه را به کنگره می‌دهد. به عبارت دیگر، هر بخشی از دولت، برای بودجه‌ی سالانه‌ی خود وابسته به کنگره

است. درست همانگونه که والدین، پول تو جیبی فرزندان خود را بر عهده می‌گیرند، کنگره می‌تواند برای پاداش یا مجازات دولت به خاطر اقدامات سیاستگذارانه‌ی آن، بودجه را تأمین یا دریغ کند.

مدت‌ها قبل، این اختیارات همپوش در حوزه‌ی سیاست خارجی به عنوان "دعوت ... به مبارزه" توصیف شدند و این توصیف همچنان توصیفی بجاست.[۵] دولت و کنگره، به هنگام واگرایی ارجحیت‌های سیاستگذاری، برای کنترل فرآیند سیاستگذاری مبارزه می‌کنند، زیرا کنشگری که این فرآیند را کنترل کند، بهترین شانس برای تعیین بروندادهای سیاستگذاری حاصله را خواهد داشت. برخی وضعیت‌ها کنترل از سوی رئیس جمهور را تسهیل می‌کنند، نظیر تصمیمات برای گسیل نیروهای ایالات متحده به مناطق ناامن، شناسایی یک رژیم خارجی، انجام عملیات پنهانی در خارج، یا توافقی اجرایی با رهبری کشور دیگر. در چنین مواردِ تفوق ریاست جمهوری می‌توان فرآیند سیاست خارجی را به عنوان مجموعه‌ای از حلقه‌های متحدالمرکز در نظر گرفت که در شکل ۱-۲ نشان داده شده است. ژرف‌ترین و مهمترین حلقه، تحت سلطه‌ی رؤسای جمهور و مشاوران آنها و گماشتگان سیاسی ارشد است. وزارتخانه‌ها و کارگزاری‌های قوه‌ی مجریه، نقش ثانوی را ایفا می‌کنند و بنابراین در حلقه‌ی دوم هستند. در نهایت، کم‌اهمیت‌ترین کنشگران، در بیرونی‌ترین حلقه‌ی نفوذ هستند. اینها شامل کنگره، گروه‌های ذی‌نفع، افکار عمومی، و رسانه‌های توده‌ای می‌شوند.[۶]



Source: Based on Roger Hilsman, To Move a Nation (Garden City, NY: Doubleday and Company, 1967), pp. 541–544.

اینکه رؤسای جمهور بدون تردید مهمترین سیاستگذاران خارجی واحد در اکثر موارد هستند، بدان معنا نیست که سایر کنشگران فاقد نفوذ قابل توجه هستند. گاه، بوروکراسی‌های سیاست خارجی یا کنگره بر سیاستگذاری خارجی مسلط هستند. بنابراین، توصیف دقیق‌تر تعاملات بین‌قوه‌ای جاری در حوزه‌ی سیاست خارجی را باید در ایده‌ی "منظومه‌های متغیر" قدرت یافت.(۷) در رابطه‌ای مثلثی، رؤسای جمهور (همراه با سایر کنشگران کاخ سفید)، کنگره، و بوروکراسی‌های سیاست خارجی برای سیاستگذاری خارجی تعامل می‌کنند. با این حال، بجای اینکه کنشگران قوه‌ی مجریه، صرف نظر از موضوعات مطرح، محور سیاستگذاری باشند، هر یک از این سه گروه، قابلیت ایفای نقش مسلط در برابر سایرین برای برخی موضوعات سیاست خارجی و نه همه‌ی موضوعات را دارند. ممکن است رئیس جمهور و سایر کنشگران کاخ سفید در برخی موضوعات مسلط باشند، کنگره، و بوروکراسی‌های گوناگون سیاست خارجی نیز در برخی دیگر. هر سه‌ی این مجموعه‌های عمده‌ی کنشگران، تحت تأثیر نیروهای اجتماعی عرصه‌ی عمومی مثل گروه‌های ذی‌نفع، افکار عمومی، و رسانه‌ها و نیز تحت تأثیر نیروهای عرصه‌ی بین‌المللی هستند.

صرف نظر از ماهیت تعاملات این کنشگران، بروندادهای سیاست خارجی که آنها تولید می‌کنند برآیندهایی ـ نه تنها در عرصه‌ی بین‌المللی بلکه در خود ایالات متحده (با شاهد بارز حملات یازده سپتامبر) ـ دارد. این برآیندها ممکن است تأثیر محدود یا معدومی بر دیگران داشته باشند، یا اساساً پویش سیاست بین‌الملل را تغییر دهند. در هر صورت، ماهیت این برآیندها و دامنه‌ی آنها اغلب می‌تواند بازخوردی را تولید کند که منجر به دروندادهای جدیدی برای نظام سیاستگذاری خارجی شود. بر این اساس، می‌توان سیاستگذاری خارجی را به عنوان فرآیند تقریباً بی‌انتهای انطباق با چالش‌های و فرصت‌های بیرونی در نظر گرفت.

نتیجه‌گیری

حملات تروریستی یازده سپتامبر ۲۰۰۱ به مرکز تجارت جهانی در نیویورک و مقر پنتاگون در واشینگتن، چیزی بیش از جان‌باختن حدود سه هزار نفر از بیش از نود کشور مختلف بود.(۱) این حملات ذهنیات اکثر آمریکایی‌ها را نیز تغییر داد. بسیاری، دیگر در داخل احساس ایمن‌بودن نداشتند، احساسی که اکثراً برای کل عمر خود مفروض گرفته بودند. در تلاش برای فهم چرایی چنین حملاتی از سوی ائتلاف تروریست‌های تکفیری، بسیاری از آمریکایی‌ها ناگهان متذکر شدند که همگی تحت تأثیر (۱) سیاست‌های حکومت ایالات متحده در امور بین‌الملل، (۲) چگونگی تدوین و اجرای آن سیاست‌ها، و (۳) چگونگی ادراک آن سیاست‌ها و اقدامات بعدی از سوی دیگران در آن سوی مرزهای ایالات متحده هستند.(۲) شاید از زمان بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲، هیچگاه این‌همه آمریکایی، با این شدّت و حدّت، متوجه این واقعیت‌ها نشده بودند.

اصطلاح‌نامه

سیاست خارجی: اهداف و اقدامات حکومت ایالات متحده در نظام بین‌الملل.

دروندادها: محرک‌هایی که باعث اقدام سیاستگذاران خارجی بالقوه می‌شوند.

برآیندها: نتایج بروندادهای سیاست خارجی.

بروندادها: اقدامات سیاستگذاران خارجی در پاسخ به دروندادهای دریافتی.

مدل تفوق ریاست جمهوری: این ایده که رؤسای جمهور بر سیاستگذاری خارجی برای موضوعاتی که بیش از همه برایشان مهم است تسلط دارند.

مدل منظومه‌های متغیر: این ایده که رؤسای جمهور و مشاوران آنها در کاخ سفید، عناصر بوروکراسی‌های سیاست خارجی، و کنگره برای نفوذ بر سیاستگذاری رقابت می‌کنند و اینکه چه کسی بر این فرآیند مسلط باشد می‌تواند با تغییر موضوعات سیاست خارجی تغییر کند.

تروریست‌های تکفیری: مسلمانانی که به تکفیریسم معتقدند، یعنی این مضمون که هر مسلمانی که اعتقادات ما را نداشته باشد، کافر است و باید کشته شود.

Endnotes

1. Carolee Walker, "Five-Year Remembrance Honors Victims from 90 Countries: Nations United Will Win War on Terror, Officials Say," *Washington File*, September 11, 2006, available online at http://www.america.gov/st/washfile-english/2006/September/20060911141954bcreklaw0.9791071.html.
2. For more on Takfiri terrorists and Takfirism, see David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One* (New York: Oxford University Press, 2009), pp. xviii–xix.
3. The most relevant Supreme Court cases are *U.S. v. Belmont* (1937) and *U.S. v. Pink* (1942). For more information, see Jean E. Smith, *The Constitution and American Foreign Policy* (St. Paul, MN: West Publishing Company, 1989), particularly Chapter 3.
4. The Supreme Court agreed by noting that foreign affairs called for the nation to speak with one voice and that the president was the "sole organ of the nation in its external relations" in the 1936 *U.S. v. Curtiss-Wright Export Corporation* case. See Smith, *The Constitution and American Foreign Policy*, pp. 6–10.
5. See Edwin S. Corwin, *The President: Office and Powers* (New York: New York University Press, 1957), p. 171.
6. Roger Hilsman, *To Move a Nation* (Garden City, NY: Doubleday, 1967), pp. 541–544.
7. See James M. Scott, *Deciding to Intervene: The Reagan Doctrine and American Foreign Policy* (Durham, NC: Duke University Press, 1996).