

## شورای امنیت ملی و سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا<sup>۱</sup>

مزدک نصوری<sup>۱\*</sup>، محسن استوار<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی و اقتصادی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران - نویسنده مسئول

<sup>۲</sup> دانش‌آموخته کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی و اقتصادی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

### چکیده

نخستین نهادهای سیاست‌گذار در حوزه مسائل مربوط به امنیت ملی، همزمان با پایان جنگ جهانی دوم و آغاز جنگ سرد فعالیت خود را در کشورهای مختلف آغاز کردند. شورای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا نخستین نهاد امنیتی و دفاعی جهان می‌باشد. این نهاد، سیاست‌های امنیت ملی را تجزیه و تحلیل و به شیوه‌ای بی‌طرفانه به رئیس‌جمهور، توصیه‌هایی را ارائه می‌دهد. در این مقاله، اثبات شده است که شورای امنیت ملی آمریکا بیش از آن‌که ماهیت شورایی و تصمیم‌گیری داشته باشد، دارای جنبه ستادی و هماهنگی است. این شورا معمولاً به مصوبه‌گذاری اقدام نمی‌کند و مسلماً به قانونگذاری نیز مبادرت نمی‌نماید. در مواردی که تصمیم‌گیری شورای امنیت ملی به روابط قوای مجریه و مقننه ارتباط داشته باشد، این تصمیمات می‌توانند در قالب فرمان اجرایی هم صادر شوند. مشاور امنیت ملی مهم‌ترین نقش را در این شورا ایفا می‌کند. سبک و مشارکت رئیس‌جمهور در فرآیند تصمیم‌گیری می‌تواند تعادل سازمانی و سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا را تعیین نماید.

**واژه‌های کلیدی:** سیاست خارجی آمریکا، شورای امنیت ملی آمریکا، رئیس‌جمهور آمریکا، مشاور امنیت ملی آمریکا، نهاد سیاست‌گذار آمریکا.

۱. نوشتار حاضر، ترجمه گزارش پژوهشی به زبان فرانسوی ذیل می‌باشد:

David, Charles-Philippe and Vallet, Elisabeth; »LE CONSEIL DE SÉCURITÉ NATIONALE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE«, Diplomatie Magazine, November-December 2004 (available at: <http://ssrn.com/abstract=620706>).

## ۱. مقدمه

شورای امنیت ملی (NSC) در مرکزیت تشکیلات سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا قرار دارد. همچنین، این شورا که در دفتر اجرایی روبروی کاخ سفید واقع شده است، به لحاظ سیاسی به رئیس جمهور بسیار نزدیک می‌باشد. در حقیقت، این شورا که تحت نظارت مستقیم رئیس جمهور قرار دارد، به تدریج به ابزار تعیین‌کننده ریاست جمهوری امپریالیستی و معمار اصلی توسعه سیاست خارجی آمریکا تبدیل شده است. این شورا خود را به تدریج تحمیل کرده و به طور پیوسته بر دولت سایه افکنده است. شورای امنیت ملی آمریکا به منظور هماهنگی وزارتخانه‌ها، ادارات و سازمان‌های مختلف درگیر در طراحی و پیاده‌سازی سیاست خارجی ایجاد شده است و به شیوه‌ای بی‌طرفانه به رئیس جمهور توصیه‌هایی را ارائه می‌دهد. با این حال، اصول در برابر رویه، مقاومت نکرده‌اند و شورای مذکور به نورچشمی رئیس جمهور تبدیل شده است و مجهز به ابزار لازم برای برنامه‌ریزی و اجرای سیاست خارجی می‌باشد.

## قانون امنیت ملی سال ۱۹۴۷

شورای امنیت ملی آمریکا توسط قانون امنیت ملی سال ۱۹۴۷ میلادی، به منظور "توصیه به رئیس جمهور از طریق هماهنگی و ادغام تمام عوامل نظامی، مدنی، داخلی و بین‌المللی امنیت ملی، [...] ارائه توصیه‌هایی به رئیس جمهور در رابطه با اهداف و الزامات سیاست امنیت ملی [...] از طریق پذیرفتن دیدگاه‌های مختلف بیان شده توسط ادارات مدنی و نظامی و همچنین آژانس‌های مختلف دولتی، ایجاد شده است.

شورای امنیت ملی توصیه‌ها را تهیه می‌کند و یک چشم‌انداز کلی از گزینه‌های سیاسی را ارائه می‌دهد. این شورا فهرستی از ریسک‌ها و شانس‌های اقدامات در سیاست خارجی را ارائه می‌دهد؛ NSC سیاست‌های امنیت ملی را تجزیه و تحلیل می‌نماید.

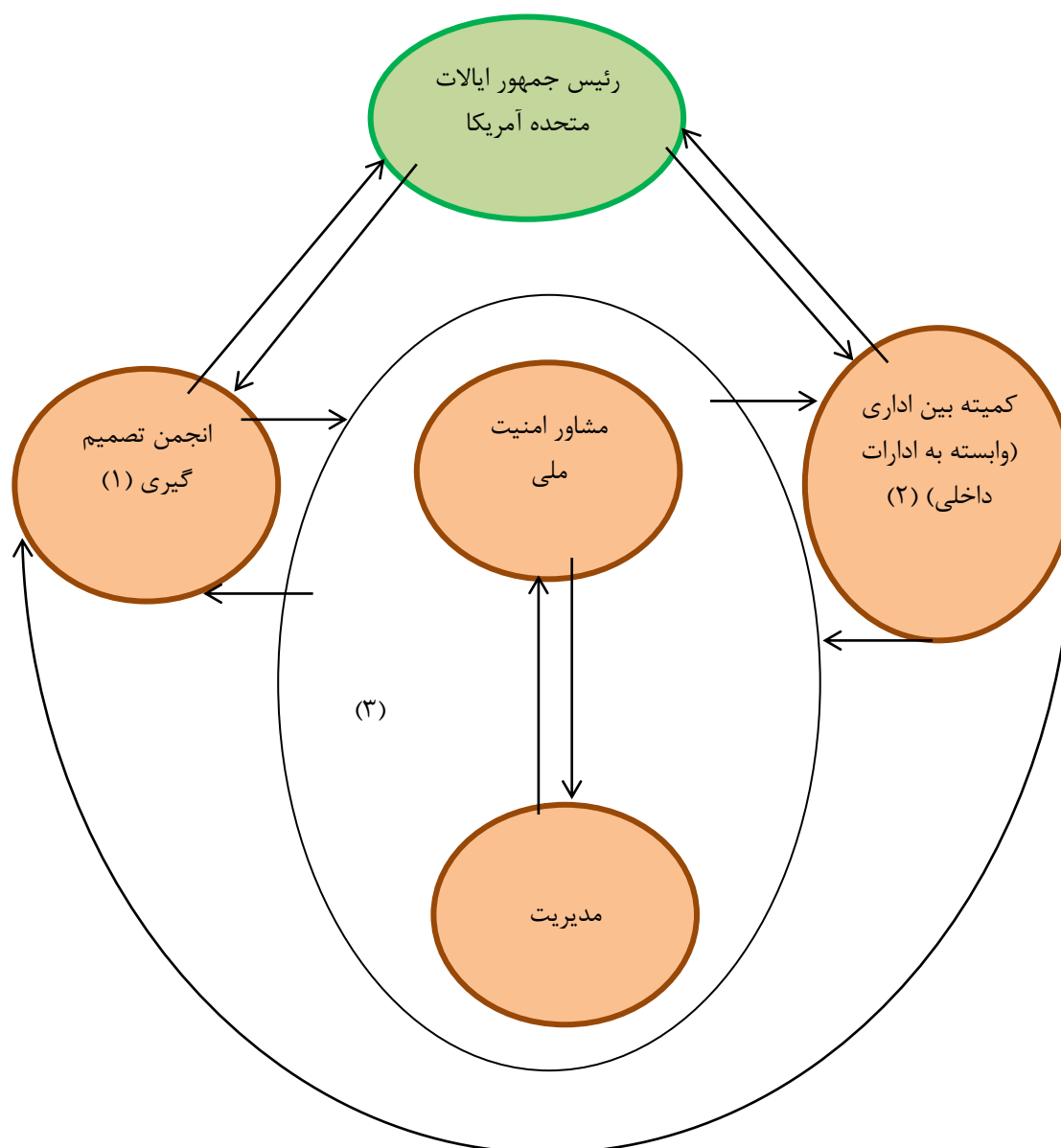
بخش ۱۰۱، سرفصل ۱ قانون امنیت ملی (PL 235-61 Stot.496, USC 402) اصلاح شده در سال ۱۹۴۹ (۴۰۱ USC ۵۰۵۷۹۵ و بعد)، متن مذکور ترجمه‌ای آزاد توسط نویسندگان این مقاله است.

با وجود این که می‌توان تأیید نمود ایجاد "شورای امنیت ملی" به اراده "کنگره" برای کنترل بهتر قوه مجریه، به دغدغه رسیدگی به اختلافات در تصمیمات سیاست خارجی روزولت و ترویج منافع ملی در زمینه جنگ سرد، پاسخ داده بود، به نظر می‌رسد که شکل‌گیری این شورا، نتیجه انسجام سیاسی است. استقرار شورای امنیت ملی در واقع نتیجه یک مبارزه بوروکراتیک و سازشی است که در آن سه رکن ارتش - و به‌ویژه نیروی دریایی - باور داشتند که اهمیت خود را بازیافته‌اند، چرا که به‌نظر می‌رسید از حرکت به سمت متحد کردن سه رکن اصلی ارتش اجتناب می‌کند. از سوی دیگر، ترومن با ایجاد یک شورای امنیت ملی از یک سو، و با برقراری سازمان سیا، کمیته ستاد فرماندهی و یک اداره دفاع از سوی دیگر، روند سازشی را اتخاذ نمود. این امر برای وی حمایت و پشتیبانی ضروری دریایی را در پی داشت که تا آن زمان مانع اصلی متحد شدن نیروهای مسلح بود، و همچنین حمایت کنگره که قانون امنیت ملی را در ۲۶ ژوئیه ۱۹۴۷ میلادی تصویب کرد را در پی داشت. بنابراین، این شورا در ابتدا یک مزیت ایجاد شده از طریق بی‌تفاوتی ترومن است. در حقیقت، ایجاد شورای امنیت ملی یک ابزار در خدمت رئیس جمهور آمریکا برای تسلط بر دیکتاتوری بوروکراتیک از طرف نهادهایی مثل وزارت امور خارجه و وزارت دفاع بود. شورای امنیت ملی آمریکا به تدریج تبدیل به نهاد پیچیده‌ای شد که حدود و ثغور مشخصی نداشت. شورای مزبور با مدل کلاسیک مطابقت ندارد و از اصل سلسله مراتب اداری تبعیت نمی‌کند. اصطلاح

۲. توضیح مترجم: امپریالیسم یا امپراطوری طلبی به نظامی گفته می‌شود که به وسیله ابزارهای سیاسی، اقتصادی، نظامی و... به دنبال افزایش نفوذ و قدرت خویش جهت کسب قلمرو یا ثروت یا منافع فراتر از حدود و ثغور ملی یک دولت می‌باشد. فارغ از آثار مثبت یا منفی امپریالیسم، امروزه این نظام به‌عنوان یک واقعیت انکارناپذیر در روابط حقوقی و سیاسی جهانی پذیرفته شده است.

## ۲. ساختار شورای امنیت ملی آمریکا

شورای امنیت ملی آمریکا یک ساختار سه جزئی است که خودش می‌تواند دارای زیرمجموعه‌هایی باشد. مشاور امنیت ملی در واقع یک ساختار بین اداری و بین نظامی متشکل از تصمیم‌گیران را ایجاد می‌کند. یک ساختار اداری متشکل از یک مدیر و بخش و کمیته‌های بین اداری تشکیل شده از نمایندگان ادارات ذیربط است.



شکل ۱. ساختار شورای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا

۱. شورای امنیت ملی، در جدی‌ترین معنای اولیه خود، پیش از همه یک انجمن مبتنی بر تصمیم‌گیری است. در آن اعضای قانونی تعیین شده توسط قانون از جمله رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور، وزیر امور خارجه و وزیر دفاع، و همچنین رئیس کمیته فرماندهان ستاد دولت و وزیر اطلاعات حضور دارند. به این فهرست بایستی اعضای مبتنی بر مقررات، یعنی اشخاصی که رئیس‌جمهور گاهی آن‌ها را به جلسات دعوت می‌کند، مانند وزیر خزانه‌داری، سفیر سازمان ملل، دادستان کل، یا حتی مشاوران کاخ سفید، را نیز اضافه نمود. در این محدوده که نهادهای مدنی و نظامی آن را نمایندگی می‌کنند، جهت‌گیری‌های اصلی سیاست خارجی و دفاعی اتخاذ می‌شوند. ایده این بوده است که رئیس‌جمهور به یک انجمن-نهاد دسترسی داشته باشد که قادر به حمایت از بحث‌های متناقض درون آن و ارائه توصیه‌هایی برای جمع‌آوری همه دیدگاه‌ها باشد. با این حال، این "شورا-مجمع" وظایف خود را انجام نداده است. رؤسای جمهور با بسیار رسمی ارزیابی کردن این ساختار، به تدریج این روند را کنار گذاشتند و کمیته‌های غیررسمی که کمتر سخت و سخت و دوستانه‌تر است (به عنوان مثال، بحث بر سر کمیته اجرایی که در طول بحران کوبا در زمان کندی تشکیل می‌شد، صبحانه‌های کاری جمعه‌ها در حضور کارتر، یا مدیران کمیته‌های اصلی در زمان جرج اچ. بوش است)، هیچ مجوز و صلاحیتی برای رئیس‌جمهور ایجاد نمی‌کند و به او اجازه می‌دهد تا استقلال کامل خود را حفظ کند.

۲. کمیته‌های بین اداری گاه به گاه نمایندگان بخش‌های مختلف در موضوعات خاص را گرد هم می‌آورند. در این زمینه، این فرآیند آماده‌سازی و ارائه گزارش‌هایی را هدف قرار می‌دهد که از فرآیند مبتنی بر تصمیم‌گیری پشتیبانی می‌کنند. اغلب این کمیته‌ها تحت هدایت مشاور امنیت ملی قرار دارند. آن‌ها گزینه‌ها را برای تبعیت از تصمیم‌گیرندگان تهیه و تدوین می‌کنند و مشاور اطمینان حاصل می‌کند که تمام گزینه‌ها در نظر گرفته می‌شود. در حالی که روابط بین‌المللی به صورت روزافزون شامل بازیگرانی می‌شوند که بیش از پیش پیچیده می‌گردند، تعداد کمیته‌های بین اداری افزایش می‌یابد: هماهنگی بین وزارتخانه‌های مختلف از یک طرف، و هماهنگی با کاخ سفید از سوی دیگر، تبدیل به یک جزء ضروری تجزیه و تحلیل در زمینه بین‌المللی شده است. به طور کلی، شورای امنیت ملی آمریکا در این چارچوب نقش تعیین‌کننده‌ای را ایفا می‌کند تا اطمینان حاصل شود که دستورالعمل‌های ریاست جمهوری به صورت مؤثر و یکپارچه در نظر گرفته می‌شوند. در بالا دست، کمیته‌های بین اداری، طرح‌های سیاسی را تهیه می‌کنند که باید توسط تصمیم‌گیرندگان بررسی شوند. در پایین دست، تصمیمات رئیس‌جمهور در قالب دستورالعمل‌ها به کمیته‌های مسئول اجرای آن‌ها منتقل می‌شود.

۳. مدیریت شورای امنیت ملی آمریکا تحت اقتدار مشاور امنیت ملی است. این چرخ ضروری مکانیک NSC را تشکیل می‌دهد. علاوه بر کارمندی که به طور مستقیم بکار گرفته می‌شوند، این امر شامل دانشگاهیان، مقامات نظامی و ماموران ارشد نیز می‌شود که توسط ادارات مربوطه خود به هم مرتبط گردیده و در دسترس قرار دارند. وظیفه این اداره، که در ابتدا منحصر به آماده‌سازی جلسات انجمن بود، در حال حاضر انجام مطالعات با هدف هدایت و تسهیل تصمیم‌گیری در سیاست خارجی است. این ساختار، کار کمیته‌های بین اداری را در پس زمینه، سازمان‌دهی می‌کند و می‌تواند گزارشات، مکاتبات و یادداشت‌های دولتی را در اختیار قرار دهد. همچنین، شورای مذکور به عنوان یک سازمان مرکزگرای وابسته به مرکز تصمیم‌گیری باقی نمانده است: این شورا به یک ابزار کنترل سیاست خارجی به هزینه وزارتخانه‌های مسئول و به نفع رئیس‌جمهور تبدیل شده است.

۳. توضیح مترجم: در حال حاضر، اعضای ثابت شورای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا عبارتند از: رئیس‌جمهور (رئیس)؛ معاون رئیس‌جمهور، مشاور امنیت ملی، قائم مقام مشاور امنیت ملی، وزیر امور خارجه، وزیر دفاع، وزیر انرژی، رئیس کاخ سفید و دادستان کل (اعضای اصلی)؛ رئیس ستاد مشترک ارتش (مشاور نظامی)؛ مدیر اطلاعات ملی (مشاور اطلاعاتی)؛ مدیر اداره کنترل مواد مخدر (مشاور مواد مخدر)؛ وزیر خزانه‌داری، وزیر امنیت داخلی، مشاور حقوقی کاخ سفید، دستیار امور اقتصادی رئیس‌جمهور، نماینده آمریکا در سازمان ملل متحد، رئیس سازمان برنامه و بودجه و مشاور امنیت داخلی رئیس‌جمهور (اعضای فرعی).

شورای امنیت ملی آمریکا عنصر کلیدی سه مرحله تصمیم‌گیری سیاست خارجی است. در وهله اول، رئیس‌جمهور، مشاور امنیت ملی یا یکی از اعضای سابق سازمان NSC (انجمن) به‌طور رسمی درخواست می‌کند که یک مطالعه انجام شود. پارامترهای مختلف این مطالعه در اصل توسط مشاور امنیت ملی یا توسط یکی از اعضای اداره وی در قالب یک یادداشت خطاب به وزارتخانه‌های مربوطه تهیه می‌شود. سپس، اطلاعات مناسب جمع‌آوری می‌گردد و توسط آن‌ها تجزیه و تحلیل شده و به شورای امنیت ملی بازگردانده می‌شود. این امر یک گردش پرونده بین اداری را ایجاد می‌کند که توسط یک گروه اداری کارآمد ارزیابی می‌گردد. این گزارش که نخستین پیش‌نویس نتیجه نهایی را تشکیل می‌دهد، توسط متخصصین مختلف اداره بررسی می‌شود تا به یک گروه عالی بین اداری منتقل گردد. این گروه از بابت ارتباط و شدت گزینه‌های ارائه شده اطمینان حاصل می‌کند. در این مرحله، این گروه ممکن است تصمیم بگیرد که به سطح پایین‌تر ارجاع دهد تا از آن‌ها بخواهد تا گزینه‌ها را دوباره تعریف کنند یا این که تصمیم بگیرد به‌طور مستقیم به انجمن توصیه نماید. در نهایت، تمام گزینه‌ها در نظر گرفته می‌شوند و ممکن است به‌طور رسمی به اعضای انجمن و یا گروه جایگزین ارائه گردند. در این مرحله، پس از آن که هر عضو در صورت تمایل اظهارنظر نمود، و پس از آن که مشاور امنیت ملی تمام گزینه‌های پیشنهاد شده را به صورت خلاصه ارائه نمود، این توصیه‌ها به‌طور رسمی به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌گردند. هنگامی که رئیس‌جمهور تصمیم خود را اساساً مبتنی بر یک قضاوت منطقی و نه براساس گزینه‌های حزبی (جانبدارانه) اتخاذ نمود، بر عهده مشاور امنیت ملی است که دستورالعمل اجرایی را صادر نماید و متعاقباً توسط کمیته نظارت بین اداری، اجرایی می‌شود. این کمیته که تحت نظارت مشاور امنیت ملی و دستیار وزیر امور خارجه قرار دارد، به انجمن، اداره و یا کمیته ارشد گزارش خواهد داد: حلقه فرآیند تصمیم‌گیری بدین ترتیب تکمیل می‌گردد.

### ۳. نفوذ روزافزون شورای امنیت ملی آمریکا

شورای امنیت ملی به تدریج به مهم‌ترین نهاد در توسعه سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا تبدیل شده است: این شورا، به جای این که مطابق با قصد اولیه قانونگذار، یک محافظت و یک الزام برای رئیس‌جمهور ایجاد کند، در واقع به رئیس‌دولت اجازه می‌دهد که قدرت خود را در امور سیاست خارجی توسعه دهد. با این حال، اگرچه شورای مذکور هرگز نقشی را که در ابتدا به آن اختصاص داده شده بود، اشغال نکرده است، اما استفاده از آن، مستلزم یک تداوم خاص است. صرف‌نظر از شیوه‌های مدیریت ریاست جمهوری و سبک خاصی که هر رئیس‌جمهور اتخاذ می‌کند، نقش شورای امنیت ملی آمریکا به تدریج تقویت شده است. این جنبش با نیکسون که آن را به عنوان واحد برنامه‌ریزی خود تبدیل نمود، تکمیل گردید. بدین ترتیب، در حالی که در ابتدا بحث بر سر تنظیم و هماهنگ نمودن صداها (و اظهارات) گاه متضاد وزارتخانه‌های مختلف بود، رؤسای جمهور به تدریج ساختار شورای امنیت ملی را تغییر دادند تا آن را تبدیل به مورد دلخواه خود کنند.

از این رو، مشاور امنیت ملی نقش مهمی را ایفا می‌کند. شاهد مثال این گفته، شهرت والت روستو، هنری کیسینجر، زیگنیف برژینسکی، کالین پاول، برنت اسکوکرافت و یا حتی کاندولیزا رایس است. تناقض در واقع در اینجاست که مشاور امنیت ملی و اداره وی در حال حاضر ستون‌های سیاست خارجی آمریکا هستند، در حالی که سند تأسیس شورای امنیت ملی وجود آن‌ها را پیش‌بینی نکرده است؛ احتمالاً اراده ایجاد یک "وزارت امور خارجه کوچک" در کاخ سفید در زمان کندی در این رابطه بی تأثیر نیست. در این راستا، نقش وزیر امور خارجه کم رنگ می‌گردد: صرف‌نظر از دوره تصدی و فرمول موثر سیاست خارجی، مشاور امنیت ملی بارها و بارها جای وزیر امور خارجه را گرفته است. حتی مواجهه و برخورد میان آنها گاهی اوقات به شدت تند بوده است، اما نقش وزیر امور خارجه هرگز قابل تنزل نخواهد بود. در واقع، با آغاز دهه ۱۹۶۰ میلادی، مشاور امنیت ملی دیگر نقش "کارگزار صادق" که مسئول توجه به نقطه‌نظرهای دیدگاه بوروکراتیک است را ایفا نمی‌کند؛ وی به یک بازیگر مرکزی تدوین سیاست خارجی آمریکا تبدیل شده است. وی یک ابزار قاطع و

تصمیم‌گیرنده برای رئیس‌جمهور است و به او این امکان را می‌دهد تا اطلاعات مستقلى را در اختیار داشته باشد، وى گاهى اوقات تا آموزش رئیس‌جمهور تازه انتخاب شده در مورد مسائل بین‌المللى (به‌عنوان مثال، آنچه آنتونى لیک برای رئیس‌جمهور کلینتون انجام داد) پیش می‌رود، وى حتى مى‌تواند به‌عنوان یک فرستاده شخصى رئیس‌جمهور عمل نماید (مانند حضور بسیار آشکار کاندولیزا رایس هم در رسانه‌ها و هم در وظایف دیپلماتیک). همچنین، مشاور امنیت ملی مى‌تواند اجرا و اتخاذ مؤثر تصمیمات رئیس‌جمهور از سوى کمیته‌هاى بین‌ادارى را تضمین نماید. وى شخص مورد اعتماد رئیس‌جمهور در تمام مراحل فرآیند سیاست خارجی ایالات متحده است و در زمان بحران، نقشی کلیدی در فرآیند تصمیم‌گیری دارد و به‌عنوان دست راست رئیس‌جمهور عمل می‌کند (به‌طور مثال، در طول جنگ اول خلیج فارس، نقش برنت اسکوکرافت در نزد جرج اچ. دابلیو بوش کاملاً مشهود است). با این حال، این موقعیت خاص شورای امنیت ملی در معماری دولت آمریکا منجر به اضمحلال و اجبار به سرمایه‌گذاری مهارت‌های ویژه شد و تمایل داشت که وزارت امور خارجه را نادیده بگیرد، و خود را داراى قدرت بالاترى ببیند. نقطه اوج این پیشرفت در سال‌هاى ۸۶-۱۹۸۵ م. در رابطه با قضیه ایران-کنترا است. مشاور امنیت ملی از نقش خود به‌عنوان مشاور و ارائه توصیه رئیس‌جمهور فراتر رفت و به یک حامى واقعی سیاست خارجی تبدیل شد و تا آنجا ادامه داشت که بر ریاست جمهوری اثر گذاشت. در یاسالار پویندکستر در کمیسیون تحقیق کنگره چنین بیان می‌دارد که بی‌شک در اینجا بحث در مورد شرایطى است که در آن کارکنان شورای امنیت ملی آمریکا نقش عملیاتی‌تر خود را ایفا کرده‌اند. در طول این دوره، ماجرای ایران کنترا، آن گونه که الزام عملیاتی اداره شورای امنیت ملی و مشاور آن را مفروض داشت، یک پدیده مجزا نیست. عدم انسجام در مدیریت بحران در لبنان از ژوئن سال ۱۹۸۲ تا دسامبر سال ۱۹۸۳ میلادی، ناوبری و کنترل برنامه دخالت در گرانادا، به‌ویژه برنامه‌ریزی عملیات‌های مخفی و شبه نظامی ضدتروریستی که به‌طور مستقیم شورای امنیت ملی درگیر آنها بودند (بحران آشیل لارو، رهگیری یک هواپیمای مصری از سوى نیروی هوایی آمریکا، برنامه‌های مداخله‌جویانه در لیبی) نمونه‌هایی از آنها هستند. همچنین قضیه ایران-کنترا نشان‌دهنده یک رویه بلند مدت است که با توجه به استفاده از شورای امنیت ملی بایستی امکان دور زدن موانع سیاسى و اداری در تشکیلات سیاست خارجی را بدهد.

#### ماجرای ایران-کنترا

ماجرای ایران-کنترا، رسوایی است که پس از کشف وجود یک بسته مالی با هدف تأمین بودجه شورش کنتراها در نیکاراگوئه از طریق وجوه بدست آمده از فروش غیرقانونی سلاح به ایران، به‌وجود آمد. کل قضیه براساس پیچیدگی سه پدیده‌ای است که تقریباً همزمان هستند. اولاً، یک اراده کاملاً صریح از سوى دولت ریگان برای پشتیبانی و یا عدم پشتیبانی از کنتراهاى در حال مبارزه با دولت ساندینیستایی نیکاراگوئه وجود داشت. ثانیاً، دولت ریگان به دنبال این بود تا از هر وسیله‌ای استفاده کند تا گروگان‌های آمریکایی که در لبنان توسط حزب‌الله -گروه نزدیک به ایران دستگیر شده بودند- آزاد شوند. بنابراین، دولت با برقراری ارتباط با واسطه‌های ایرانی موسوم به "میان‌روها" تلاش کرد تا بر سیاست خارجی ایران و به تبع آن نگرش حزب الله تأثیر بگذارد. ثالثاً، متمم بولاند، که توسط کنگره در ماه دسامبر سال ۱۹۸۳ م. تصویب شد، صراحتاً توقف تمام کمک‌ها و پشتیبانی‌های سازمان‌های دولتی به کنتراها را هدف قرار می‌داد، در حالی که به‌طور همزمان، یک تحریم فروش سلاح به کشورهای به اصطلاح تروریست را منع می‌کرد. این ترکیب عوامل باعث می‌شود که دولت ریگان قانون را دور بزند و وجوه مخفیانه (درآمد حاصل از فروش اسلحه به ایران) را برای تأمین هزینه عملیات کنتراها تحت نظارت شورای امنیت ملی که بر اساس تصمیم‌گیرندگان آن زمان، تابع قانون بولاند نبود،

۴. توضیح مترجم: ماجرای ایران-کنترا که به ماجرای مک‌فارلین و ماجرای ایران گیت نیز معروف است، یک رسوایی سیاسی است که در ایالات متحده آمریکا از ۲۰ اوت ۱۹۸۵ تا ۴ مارس ۱۹۸۷ (۲۹ مرداد ۱۳۶۴ - ۱۳ اسفند ۱۳۶۵) به مدت یکسال و نیم، در دور دوم ریاست جمهوری رونالد ریگان رخ داد. مقامات دولت ریگان به‌طور مخفیانه، با فروش تسلیحات به ایران که در محاصره تسلیحاتی بود، کمک‌رسانی کردند. آنان امیدوار بودند که بدین وسیله آزادی گروگان‌های آمریکایی را تضمین کرده و شورشیان کنتراهای نیکاراگوئه را تأمین بودجه کنند. این در حالی بود که تأمین بودجه کنتراها از سوى دولت آمریکا بر اساس لایحه بولند، از سوى کنگره ممنوع اعلام شده بود.

تخصیص دهد. تحت اقتدار پی در پی دو مشاور امنیت ملی، مک‌فارلین (تا سال ۱۹۸۵) و جان پویندکستر (از ۱۹۸۵ تا ۱۹۸۶)، سرهنگ الیور نورث عملیات بزرگی را با هدف تأمین مالی عظیم کنتراها انجام داد. قضیه توسط یک روزنامه لبنانی در نوامبر ۱۹۸۶ فاش شد که نتجتاً در واشنگتن رسوایی بزرگی را ایجاد می‌کند. سپس، تحقیقات پارلمانی به این نتیجه می‌رسد که خطر ایجاد یک "دولت در دولت" وجود دارد و منجر به استعفاها و پیروی از احکام قضایی می‌شود. گزارشات پارلمانی و تجزیه و تحلیل تصمیم‌گیری‌ها، اختلال در مکانیسم عملکرد شورای امنیت ملی و سوء استفاده مشاوران و دولت را نشان می‌دهند: جانبداری و طرفداری مک‌فارلین (که ظاهراً به مذاکره با "میان‌روهای" ایرانی رضایت داشته است)، بازتعریف ثابت اهداف فروش سلاح به ایران (آزادی گروگان‌ها، نیاز به ایجاد روابط حسنه با ایران و تأمین مالی کنترا)، قیاس اشتباه با ویتنام و انزوای فکری شورای امنیت ملی (که عمداً وزرای امور خارجه را از مسائل مربوط به امور دفاعی حذف می‌کنند).

خواه این بدان دلیل باشد که مشاور امنیت ملی یک موضع به نفع رئیس جمهور اتخاذ می‌کند، یا به این خاطر باشد که وی خود را به اجرای مؤثر عملیات‌های سیاست خارجی متعهد می‌داند، مستعد کنار گذاشتن بی‌طرفی ضروری خود است. این دقیقاً زمانی است که رقابت و رقبای سازمانی می‌توانند فرآیند تصمیم‌گیری را تقویت نموده و به قابل توجهی تغییر دهند. چیزی که دیپلماسی آمریکایی مستقیماً از آن رنج می‌برد و بحران مایاگوئس در سال ۱۹۷۵ مصداق عینی در این رابطه است.

#### بحران مایاگوئس

کشتی بازرگانی آمریکایی اس. اس. مایاگوئس در تاریخ ۱۲ مه ۱۹۷۵ میلادی توسط نیروی دریایی کامبوج در آب‌های بین‌المللی مجاور ساحل کامبوج به‌منظور بازرسی متوقف شد. در ۱۵ ماه مه، پنوم‌پن به سادگی اعلام می‌کند که مایاگوئس در هنگام اجرای یک مأموریت جاسوسی، در آب‌های سرزمینی آن‌ها قرار داشته است. سپس، جدی‌ترین بحران دولت فورد شکل می‌گیرد. در درون شورای امنیت ملی آمریکا، بین ژنرال براون، شلسینگر، کیسینجر، راکفلر و اسکوکرافت بحثی رخ می‌دهد. سرانجام رئیس جمهور، اجازه بمباران‌های انتخابی و بدون آغاز حملات گسترده، را صادر می‌کند. با این حال، عملیات مذکور موفق‌آمیز نیست. اطلاعاتی که توسط سرویس‌های اطلاعاتی ارائه می‌شود، اشتباه هستند؛ حریف واقعاً نیرویی قوی‌تر از حد انتظار دارد. این اشتباه با پیامدهای فراوانی همراه است، زیرا ایالات متحده، بسیاری از تنگداران نیروی دریایی خود را برای آزادی گروگان‌ها از دست می‌دهد. سپس، علی‌رغم اعلام رسمی پنوم‌پن مبنی بر آزادی کشتی و خدمه آن، رئیس جمهور طرح نجات و بمباران را ادامه داد. با این حال، فورد پس از این واقعیت متوجه شد که دو مورد از چهار بمبارانی که او اجازه داده، اجرا نشده است. آن‌ها پس از اعلام آزادی گروگان‌ها از طریق یک عضو ذی‌نفوذ دولت که شک بر روی شلسینجر بود، لغو شده بودند. این ناهنجاری سازمانی به سادگی نشان می‌دهد که مکانیسم‌های تصمیم‌گیری به درستی کار نمی‌کنند. از سوی دیگر، کیسینجر به‌طور معناداری جانبدارانه عمل کرد (لازم به ذکر است که وی به‌طور همزمان مقام مشاور امنیت ملی و وزیر امور خارجه را بر عهده داشت)، زیرا بلافاصله راه حل دیپلماتیک را رد کرد. از نظر وی، اعتبار سیاست خارجی آمریکا در معرض خطر است. بنابراین، وی در طول بحران مذکور، منافع ایالات متحده را نسبت به ابعاد انسانی بحران و سرنوشت گروگان‌ها برتر می‌دانست. شورای امنیت ملی آمریکا موظف بود که به وظایفش عمل کند، اما به طیف وسیعی از گزینه‌های ممکن توجه نکرد، زیرا بلافاصله زمینه انجام مذاکره در مورد بحران مذکور را رد کرد. از سوی دیگر، شورای امنیت ملی مأموریت خود را به‌عنوان هماهنگ‌کننده ادارات مدنی و نظامی انجام نداده است؛ منبع سردرگمی و در هم آمیختگی، عدم ارتباط میان کاخ سفید و وزارت دفاع، و گردش ضعیف اطلاعات، تعصبات و جانبداری‌های رئیس جمهور و مشاور وی برای امنیت ملی هستند.



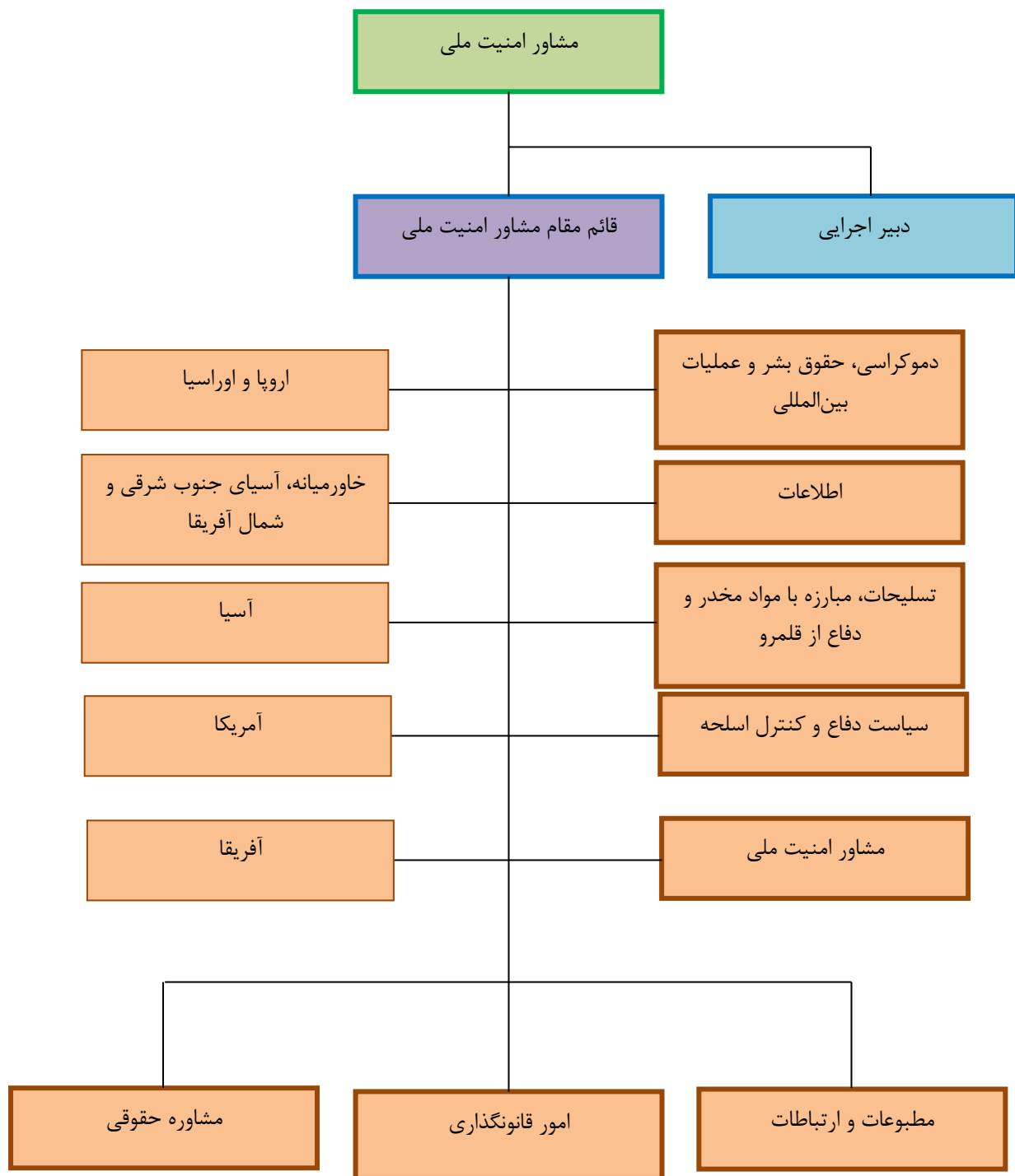
با توجه به این فراز و نشیب‌ها، تغییر موضع شورای امنیت ملی ضروری گردیده است، زیرا این امر برای این‌که فرآیند تصمیم‌گیری در زمینه سیاست خارجی به یکپارچگی و انسجام خود بازگردد، ضروری است. این تعادل مجدداً توسط جرج اچ. دابلیو بوش در سال ۱۹۸۹ م. آغاز شد. رئیس‌جمهور به‌طور خاص در فرآیند تصمیم‌گیری حضور داشت و شورای امنیت ملی را ملزم به تغییر موضع دوباره نمود. تنظیم و تعدیل توسط بیل کلینتون دنبال شد، اما این امر از سال ۱۹۹۵، یعنی از زمانی که رئیس‌جمهور با توجه به تأثیر مشاور خود در امنیت ملی تصمیم گرفت تا در سیاست خارجی مشارکت کند و تصمیمات مؤثری اتخاذ نماید، با موفقیت همراه بود. به قدرت رسیدن جورج دابلیو بوش در سال ۲۰۰۱ و با توجه به عدم علاقه وی به امور بین‌الملل، به نظر می‌رسد که سبب کاهش سرعت این پویایی گردید. با این حال، تعدیل‌های ساختاری از اهمیت زیادی برخوردار هستند؛ به‌عنوان مثال، کارکنان شورای امنیت ملی در سه هفته پس از ورود دولت جدید به یک‌سوم کاهش پیدا کردند و نهادهای جدید تا حدی در حوزه صلاحیت‌ها گوی سبقت را از آن ربودند (شورای امنیت سرزمینی ملی، دفتر مبارزه با تروریسم یا دفتر ارتباطات جهانی)، در حالی‌که به‌نظر می‌رسد اولویت‌ها به دفاع موشکی و تجارت بین‌المللی محدود شده است.

#### ۴. نتیجه‌گیری: شورای امنیت ملی آمریکا بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر

پس از حادثه ۱۱ سپتامبر، بسیاری از تحقیقات تلاش کرده‌اند تا دلایلی را که منجر به حملات شده‌اند را توضیح دهند و ورشکستگی و ناکارآمدی داخلی سیستم تصمیم‌گیری در آمریکا را تجزیه و تحلیل نمایند. بنابراین، از هم گسیختگی شورای امنیت ملی آمریکا و محو شدن آن در فرآیند تصمیم‌گیری از جمله این اختلال‌ها هستند و مانع از پیشگیری مؤثر حملات شده‌اند. از نظر برخی، اختیارات کاندولیزا رایس، زمینه را برای رقابت اداری سنتی بین وزارت امور خارجه و وزارت دفاع باز کرده است. از نظر برخی دیگر، رایس از "قدرت آرام" استفاده می‌کند، ترجیح می‌دهد که در پشت صحنه بر باور سردمداران و عاملان اصلی تکیه نماید تا بر خصومت‌های آشکار. مسلم است که مواجهه و برخوردهای بین اداری، علاوه بر شواهدی در مورد گزینه‌های متفاوت انتخاب شده در سیاست خارجی، با تجدید حیات شدیدی همراه بوده‌اند. با این حال، پس از وقایع ۱۱ سپتامبر، شورای امنیت ملی آمریکا توانست به تدریج مأموریت‌های اولیه خود را ایفا نماید. بنابراین، در بحث پیرامون حمله به عراق، بین کالین پاول و جنگ‌طلبان دولت در ماه اوت سال ۲۰۰۲، مشاور امنیت ملی بی‌طرف باقی ماند و ظاهراً نقش خود را به‌عنوان هماهنگ‌کننده رویه و اقدام آمریکا ایفا نمود.

در سال اول دوره ریاست جمهوری بوش، تجزیه و تحلیل فرآیند تصمیم‌گیری هنوز ظریف است، زیرا تنها می‌تواند بر اطلاعات جزئی تکیه نماید. این بدین معناست که مدیریت پس از یازده سپتامبر توسط دولت بوش، تأیید می‌کند که تغییرات بزرگ در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا بدون درک نقش اساسی شورای امنیت ملی در روند تصمیم‌گیری امکان‌پذیر نیست. مشاور امنیت ملی با توجه به توانایی‌ها و جاه‌طلبی‌هایش به‌عنوان یک واسطه بین‌المللی با رئیس‌جمهور عمل می‌کند که تأثیر متفاوتی را بر تصمیم‌گیری شورای امنیت ملی خواهد گذاشت. در نهایت، سبک و مشارکت رئیس‌جمهور در فرآیند تصمیم‌گیری است که تعادل سازمانی آمریکا را بازتعریف و سیاست خارجی آن را تعیین می‌نماید.





شکل ۲. درختواره مدیریتی شورای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا

منابع

۱. <http://www.whitehouse.gov/nsc/>  
(les pages officielles du NSC sur le site de la Maison-Blanche)
۲. Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche – La formulation de la politique étrangère des États-Unis de Truman à Clinton*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1994. Réédition à paraître en septembre 2004.
۳. Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, notamment pp. 211-245.
۴. Michael J. Hogan, *A Cross of Iron, Harry Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1947*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
۵. Sabine Lavorel, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, coll. Raoul-Dandurand, 2003.
۶. Alexander George et Eric Stern, "Harnessing Conflict in Foreign Policy-Making: From Devil's to Multiple Advocacy", *Presidential Studies Quarterly*, 32, septembre 2002, pp. 484-508.
۷. Amy Zegart, *Flawed by design. The Evolution of the CIA, JCS and NSC*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

## United States America' National Security Council and Foreign Policy

**Mazdak Nasouri\***

*Master of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran*

**Mohsen Ostovar**

*Master of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran*

**Abstract:** First policy making institutions in the area of National Security issues commenced their activity in various countries simultaneous to the end of Second World War and the start of Cold War. United States' national Security Council is the first security and defensive council in the world. This council analyzes policies of National Security and gives advises to the president in an even-handed way. In this paper, it is proved that American Security Council has a more staffing and coordinating characteristic rather than having the nature of consulting and decision-making. This council does not normally act for making approvals and certainly does not venture for legislation. In case where the decision making of National Security Council is related to the relations of legislature and executive powers, these decisions can also be issued in the form of Executive order. The main role in this council is performed by security advisor. The method and the participation of president in the process of decision making can determine the organizational balance and Foreign policy of United States of America.

**Key Words:** Foreign policy of USA, National Security Council of USA, President of USA, National Security advisor of USA, Policy making institution of USA.