



# WORLD POLITICS

Print Issn: 2383-0123

Online Issn: 2538-4899

Homepage: <https://interpolitics.guilan.ac.ir/>

## Analyzing the Role of Congress in the United States Foreign Policy During the Biden Administration

Mostafa Jahanbakhsh <sup>1\*</sup> 

1. *Corresponding Author*, PhD in Political Science, Tehran University, Director of Department of Foreign Policy, Islamic Council Research Center, Tehran, Iran. E-mail: [m.jahanbakhsh@ut.ac.ir](mailto:m.jahanbakhsh@ut.ac.ir)

### Article Info

#### Article Type:

Reserch Article

#### Keywords:

US Congress,  
Islamic Republic of  
Iran,  
Foreign Policy,  
Sanctions,  
JCPOA

#### Article history:

Received September 23,  
2023

Received in revised form  
January 29, 2024

Accepted March 16, 2024

Published Online  
March 17, 2024

### ABSTRACT

The Democratic Party won a narrow victory in January 2021, forming the 117<sup>th</sup> US Congress. Joe Biden's success in the presidential election and his desire to revive JCPOA profoundly influenced the US Congress, especially the Republicans. Considering the Congress's vital role in the formation of foreign policy through permissions to establish legal infrastructure, regulations, and supervisory practices, this study explored how exactly the legislative practices of the 117<sup>th</sup> US Congress affected the US foreign policy orientation against the Islamic Republic of Iran. Both domestic institutions and international factors affect the formation of the US foreign policy. Based on a Neo-Classical Realist approach, this study demonstrated that the 117<sup>th</sup> Congress, influenced by the Zionist lobby, has extensively attempted to counteract the Biden Administration's efforts to revive the JCPOA. Moreover, Congress pushed for restrictions on Iran's missile program, drone advancements, and regional presence by introducing obligatory reporting processes for the aforementioned purposes in Congressional bills and regulations. Accordingly, the US Congress has actively advocated for the prevention of Iranian oil trade, despite the opportunities created after the Russian sanctions. Similarly, the US Congress has used its authority to support Iranian demonstrators, denounce how they were treated by Iran's government, and put pressure on the US government to free political prisoners.

**Cite this Article:** Jahanbakhsh, M. (2024). Analyzing the Role of Congress in the United States Foreign Policy During the Biden Administration. *World Politics*, 12(4), 85-114.

doi:10.22124/wp.2024.25423.3246



© Author(s)

**Publisher:** University of Guilan

**DOI:** doi: 10.22124/wp.2024.25423.3246

## 1. Introduction

The US Congress plays a major role in the formation of the US foreign policy approach to Iran based on its legislative and supervisory power over the US administration. The US Congress has built the necessary legal framework and authorized measures over time to successfully impose sanctions on Iran. In addition to passing anti-Iranian laws like ISA, INARA, and KATSA, it has greatly influenced diplomatic relations with Iran. The Congress has also funded and authorized US businesses to target Iran's political and economic interests. The US Congress can easily take advantage of legislative measures and budget allocation procedures to impose stringent restrictions on operations of the US administration, including foreign policy affairs. This study aims to investigate the role of the 117<sup>th</sup> US Congress and its effect on the US foreign policy orientation to the Islamic Republic of Iran.

## 2. Theoretical Framework

Unlike the neorealist approach, the neoclassical approach considers different factors from several layers and is not restricted to international constituents. Rather, the neoclassical perspective acknowledges that a country's foreign policy may be influenced and redirected by its relationship with other states and societies, strategic culture, the personal opinions of its leaders, and domestic institutions. Considering the multiplicity of influential factors, it can be concluded that decision-making is a complicated process that is rigorously constrained and strongly influenced by domestic politics. Accordingly, neoclassical realism prescribes revisiting two different analytical layers; while the international layer is considered an analytical priority, the domestic environment gains momentum as an intervening variable. Instead of proposing a general theory of international politics, neoclassical realism intends to investigate the foreign policy behaviors of given states. Focusing on state interventions and mediations in foreign policy, neoclassical realism views states as vertical entities where systemic factors play an important role in shaping foreign policy behaviors. Building on neoclassical realism, this study investigates the legislative role of the 117<sup>th</sup> US Congress and its effect on the US foreign policy orientation toward the Islamic Republic of Iran.

## 3. Methodology

This descriptive-analytical study employed the above-mentioned theoretical framework to investigate the role of American domestic institutions in the US foreign policy. Thus, the main research question was how the legislative conduct of the 117<sup>th</sup> US Congress influenced the foreign policy orientation of the Biden Administration toward the Islamic Republic of Iran.

## 4. Results & Discussion

Legislative measures of the US Congress account for the most important factor affecting the US foreign policy by generating executive limits, commitments, and requirements in the foreign policy exercises. The US Congress can direct the foreign

policy approaches of the US government by ratifying specific acts. Additionally, Congress has the constitutional authority to oversee the US government's executive branch, including its foreign policy decisions. The 117<sup>th</sup> Congress has passed 54 bills and 23 resolutions against the Islamic Republic of Iran. Among them, 36 bills and 16 resolutions were passed by the House of Representatives and 18 bills and 7 resolutions were passed by the Senate. The party-wise distribution of the bills and resolutions denotes a substantial difference; the Republicans have actively organized 48 bills and 13 resolutions against Iran, whereas the Democrats were the main organizers of 8 bills and 10 resolutions. Four broad topics have been covered by these US Congress legislative measures, *i.e.*, “preventing Biden’s return to JCPOA”, “Iranian missile and drone programs”, “regional influence of the Islamic Republic of Iran”, and “human rights”. Statistically, Congress has passed 19 bills and 9 resolutions to prevent Biden’s possible return to JCPOA, 6 bills and 3 resolutions to contain Iranian missile and drone programs, 11 bills and 2 resolutions to hinder the growing regional influence of the Islamic Republic of Iran, and 4 bills and 8 resolutions regarding the subjects of human rights. Considering the extensive efforts of the Israeli lobby against Iran, the study found a bipartisan consensus on all topics, except the JCPOA revival.

### **5. Conclusions & Suggestions**

Based on neoclassical realism, the US Congress is one of the most important domestic political institutions affecting the US foreign policy. Congress has always taken advantage of its supervisory and legislative authority to influence foreign policy execution and decision-making processes. In particular, the 117<sup>th</sup> Congress has introduced new restrictions on four key areas—nuclear activities, drones and missiles, regional influence, and human rights—in an effort to sway US foreign policy toward Iran. The main focus of anti-Iranian efforts in the 117<sup>th</sup> Congress has been to prevent the Biden administration from potentially reviving the JCPOA. Consequently, the 117<sup>th</sup> Congress sought to adopt several legislative measures to redirect the Biden administration’s foreign policy approach to JCPOA. First, any agreement with Iran was declared to be contingent upon US Congress approval. Second, Congress restricted the authority of the US president in lifting or wavering sanctions to diminish the imagined interest of Iran in the talks and possible revival of the JCPOA. Furthermore, the 117<sup>th</sup> Congress set a series of obligations for the Biden administration to impose several arms embargos, develop joint air defense systems with regional allies against Iranian missile and drone capabilities, encounter the regional influence of the Islamic Republic, and support internal unrest and demonstrations.



# سیاست جهانی

شاپا چاپی: ۲۳۸۳-۰۱۳۳

شاپا الکترونیکی: ۴۸۹۹-۴۸۳۸

Homepage: <https://interpolitics.guilan.ac.ir/>

## واکاوی نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران

### در دوره جو بایدن

مصطفی جهانبخش<sup>۱\*</sup>

۱. نویسنده مسئول، دانش آموخته دکتری گروه علوم سیاسی دانشگاه تهران و مدیر گروه سیاست خارجی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران،

ایران. رایانامه: [m.jahanbakhsh@ut.ac.ir](mailto:m.jahanbakhsh@ut.ac.ir)

درباره مقاله	چکیده
<b>نوع مقاله:</b> مقاله پژوهشی	کنگره یکصد و هفدهم آمریکا با برتری شکننده دمکرات‌ها فعالیت خود را از ژانویه ۲۰۲۱ آغاز کرد. پیروزی بایدن در انتخابات و تمایل وی برای احیای برجام، فعالیت‌های کنگره آمریکا به ویژه جمهوری خواهان را تحت تأثیر قرار داد. با عنایت به نقش کلیدی کنگره در شکل‌دهی به سیاست ایالات متحده به ویژه از طریق دادن مجوز برای ایجاد زیرساخت‌های قانونی و نظارت بر اجرای قانون و عملکرد دولت، سؤال اصلی این پژوهش این است که فعالیت‌های تقنینی کنگره یکصد و هفدهم آمریکا چه تأثیری بر سیاست خارجی این کشور علیه جمهوری اسلامی ایران داشته است؟ بررسی‌های صورت گرفته بر مبنای رویکرد واقع‌گرایی نوکلاسیک با در نظر گرفتن نقش نهادهای داخلی در سیاست خارجی در کنار عوامل سطح نظام بین‌الملل حاکی از آن است که کنگره تحت تأثیر لابی‌های صهیونیستی، تلاش فراوانی را برای ایجاد موانع در مسیر بازگشت آمریکا به برجام ساماندهی کردند. علاوه بر این، در مواردی همچون اعمال محدودیت‌ها برای برنامه موشکی و پهپادی و فعالیت‌های منطقه‌ای و مکلف کردن دولت به ارائه گزارش‌های نظارتی از فعالیت‌های مذکور در قوانین بودجه‌ای سالیانه، دفاع از معترضان ایرانی و محکوم کردن نحوه برخورد دولت ایران با آنها، جلوگیری از فروش نفت ایران با توجه به ظرفیت‌های ایجاد شده پس از تحریم‌های روسیه و درخواست از دولت آمریکا برای آزادی زندانیان سیاسی، کنگره تلاش نمود با تصویب قوانین و پیشنهادهایی در لویح بودجه بر سیاست خارجی این کشور اثرگذار باشد.
<b>کلیدواژه‌ها:</b> کنگره آمریکا، جمهوری اسلامی ایران، سیاست خارجی، تحریم، برجام	
<b>تاریخچه مقاله</b>	
تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۰۱	
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۱۱/۰۹	
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۲/۲۶	
تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۲/۲۷	

استناد به این مقاله: جهانبخش، مصطفی. (۱۴۰۲). واکاوی نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران در دوره جو بایدن. سیاست

جهانی، ۱۲(۴)، ۸۵-۱۱۴. doi: 10.22124/wp.2024.25423.3246.

© نویسنده (گان)

ناشر: دانشگاه گیلان



روابط استراتژیک و راهبردی ایالات متحده آمریکا با ایران پس از انقلاب دچار تحول اساسی شده و با تسخیر لانه جاسوسی تقابل‌ها میان ساختار قدرت در دو کشور افزایش یافت. این تقابل‌ها در قالب موضوعاتی چون برنامه هسته‌ای و موشکی و فعالیت‌های منطقه‌ای ایران که رویکردهای آمریکا در منطقه را به چالش می‌کشد، تشدید شده است و موجب اتخاذ راهبردهایی توسط ایالات متحده برای تضعیف توانمندی‌های جمهوری اسلامی ایران شده است. در این میان کنگره آمریکا به عنوان یکی از ارکان قدرت در این کشور هم‌نوا با قوه مجریه و تحت تأثیر لابی‌های صهیونیستی، تلاش‌های فراوانی را برای اثرگذاری بر سیاست خارجی آمریکا در برابر ایران ایفا کرده است. زیرا کنگره از طریق قانون‌گذاری و نظارت بر فعالیت‌های قوه مجریه در رویکرد و اقدامات سیاست خارجی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران مؤثر بوده است. به دیگر سخن؛ کنگره نقش کلیدی در شکل‌دهی به سیاست ایالات متحده در قبال ایران، از طریق دادن مجوز ایجاد زیرساخت‌های قانونی لازم برای اعمال تحریم‌های گسترده علیه ایران توسط دولت این کشور، تلاش برای تأثیرگذاری بر تعامل دیپلماتیک با ایران، تأمین مالی و مجوز برای شرکای آمریکایی برای ضربه زدن به منافع اقتصادی سیاسی - ایران، و تصویب قوانینی از جمله ایسا<sup>۱</sup>، اینارا<sup>۲</sup> و کاتسا<sup>۳</sup> ایفا کرده است. شایان ذکر است، نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا در تقابل و همکاری با دولت قرار دارد و در حوزه‌های تقنینی، تخصیص منابع و تأمین بودجه، کنگره قدرت و اختیار فراوانی دارد. در این حوزه‌ها کنگره می‌تواند محدودیت‌های جدی برای فعالیت‌های دولت آمریکا ایجاد کند که حوزه سیاست خارجی نیز از این امر مستثنا نیست. نمود بارز تلاش‌های کنگره در دهه‌های اخیر، تلاش نافرجام برای ممانعت از شکل‌گیری توافق برجام در دولت اوباما بود.

در دوران ترامپ با ایجاد انسجام حزبی به ویژه در دو سال اول میان کنگره یکصدوپانزدهم و دولت آمریکا بسترهای لازم برای افزایش فشار بر ایران هموار شد. هماهنگی و همراهی جمهوری خواهان در دولت ترامپ و کنگره آمریکا زمینه‌ساز تصویب قانون کاتسا در کنگره و در نهایت خرج دولت آمریکا از توافق هسته‌ای با ایران شد. دولت ترامپ در ادامه با اعمال «کارزار فشار حداکثری»<sup>۴</sup> در پی افزایش محدودیت‌ها برای ایران و تضعیف توانمندی‌های ساختار سیاسی در سطوح داخلی و منطقه‌ای شد.

<sup>۱</sup> Iran Sanctions Act (ISA)

<sup>۲</sup> Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 (INARA)

<sup>۳</sup> Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)

<sup>۴</sup> Maximum pressure campaign

دمکرات‌ها با پیروزی در انتخابات مجلس نمایندگان کنگره یک‌صد و شانزدهم توانستند انسجام حزبی دولت و کنگره آمریکا را تضعیف کنند. در همین رابطه دمکرات‌ها فعالیت‌های منسجمی برای ایجاد محدودیت در مسیر ماجراجویی‌های دولت ترامپ ساماندهی کردند. از جمله مهم‌ترین آنها تصویب یک قطعنامه مشترک با الزام قانونی برای ایجاد محدودیت دولت ترامپ برای جنگ با ایران بود که البته این قطعنامه مشترک با وتوی ترامپ مواجه شد. ولی نکته مهم فعالیت‌های کنگره آمریکا برای کاهش تنش‌ها و جلوگیری از درگیری مستقیم نظامی میان ایران و آمریکا به ویژه پس از ترور سردار شهید سلیمانی بود.

انتخابات سال ۲۰۲۰ آمریکا، دولت و کنگره را دچار تغییرات اساسی کرد. دمکرات‌ها با وجود از دست دادن اکثریت مجلس نمایندگان، توانستند در مجلس سنا کرسی‌های لازم برای کسب اکثریت را کسب کرده و در انتخابات ریاست جمهوری نیز پیروز شوند. اظهارات بایدن در دوران تبلیغات انتخاباتی مبنی بر احیای برجام، بیانگر تغییر در سیاست آمریکا در رابطه با ایران بود. با این حال فعالیت‌های کنگره به ویژه در حوزه قانون‌گذاری محدودیت‌های فراوانی را برای دولت بایدن در مسیر احیای توافق هسته‌ای با ایران ایجاد کرد. علاوه بر این در سایر حوزه‌ها کنگره به دنبال ایجاد محدودیت‌های بیشتر برای توانمندی‌های جمهوری اسلامی ایران بود که در این زمینه می‌توان به حوزه‌هایی چون توانمندی‌های موشکی، منطقه‌ای و پهپادی اشاره کرد.

در مجموع می‌توان گفت تقابل و تعامل کنگره آمریکا به عنوان یکی از مهم‌ترین عناصر ساختار سیاسی نقش تعیین‌کننده‌ای در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران داشته است. بر همین اساس در این نوشتار تلاش شده است فعالیت‌های کنگره یک‌صد و هفدهم و آثار آن بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران مورد بررسی قرار گیرد. به بیان دقیق‌تر سؤال اصلی این پژوهش این است که فعالیت‌های تقنینی کنگره یک‌صد و هفدهم آمریکا چه تأثیری بر سیاست خارجی این کشور علیه جمهوری اسلامی ایران داشته است؟ برای تبیین بهتر و دقیق‌تر موضوع از روش واقع‌گرایی نوکلاسیک به عنوان نظریه‌ای که در کنار عوامل سطح نظام بین‌الملل به نقش ساختارهای درونی در اثرگذاری بر سیاست خارجی مورد توجه قرار می‌دهد، بهره‌برداری شده است. بنابراین با بهره‌گیری از روش واقع‌گرایی نوکلاسیک، فعالیت‌های تقنینی کنگره یک‌صد و هفدهم و تأثیر آن بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران مورد بررسی قرار گرفته است.

## ۱. پیشینه پژوهش

تا کنون آثار متعددی در قالب مقاله در مورد فعالیت‌های کنگره آمریکا و آثار آن بر سیاست خارجی این کشور علیه ایران تدوین شده است. در این رابطه می‌توان به مقاله «برآورد سیاست‌های تحریمی کنگره آمریکا در دوران پسا برجام» به نویسندگی آقایان دلاورپور و دهقانی فیروزآبادی اشاره کرد. این مقاله که بر کنگره یکصدوپانزدهم متمرکز بوده است به دنبال تبیین نقش کنگره آمریکا در دوران پسا برجام می‌باشد. نویسندگان این نوشتار معتقدند کنگره آمریکا در چارچوب نظریه دیپلماسی اجبار به سمت هوشمند سازی و مترکم سازی تحریم‌های غیرهسته‌ای ایران حرکت می‌کند. مقاله دیگری نیز با عنوان «دیپلماسی نومحافظه‌کاران کنگره آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران (۲۰۱۶ - ۲۰۰۹)» توسط نویسندگان مذکور ارائه شده که به دنبال تبیین آثار گسترش اندیشه سیاسی نومحافظه کاری بر کنگره و بازخورد آن بر دیپلماسی تقنینی آمریکا در قبال ایران است. مقاله انگلیسی «نقش کنگره آمریکا در سیاست خارجی ایالات متحده نسبت به ایران: تحلیل تحریم‌های کنگره» به قلم خانم مرضیه جوادی ارجمند بیان می‌کند که کنگره آمریکا با تمرکز بر قوانین تحریمی نفوذ قابل توجهی در سیاست خارجی دولت آمریکا در قبال منطقه خاورمیانه و ایران داشته است. مقاله دیگری با عنوان «بررسی فعالیت‌های کنگره ۱۱۶ و نقش آن در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران» توسط نویسنده همین مقاله ارائه شده است. بر اساس نظر نویسنده این مقاله، فعالیت‌های کنگره یکصدوشانزدهم نقش مؤثری در پیشگیری از ایجاد یک جنگ تمام عیار و کاهش تنش‌های میان ایران و ایالات متحده آمریکا بوده است. مقاله دیگری با عنوان «نقش کنگره ایالات متحده در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران (۲۰۱۷-۲۰۰۵)» توسط آقای اعجازی و همکاران با نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک به بررسی نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا در سال‌های ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۷ پرداخته است. این مقاله همانند پژوهش حاضر از نظریه واقع‌گرایی نئوکلاسیک و همانند مقاله قبلی به دنبال تبیین اثرگذاری فعالیت‌های کنگره بر سیاست خارجی آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. به بیان دقیق‌تر دو مقاله اخیر بیش از سایر پژوهش‌ها در این عرصه با این پژوهش دارای مفاهیم مشترک می‌باشند. با این حال پژوهش حاضر از دو منظر با ادبیات تولید شده پیشین دارای تفاوت می‌باشد. نخست از منظر زمانی است. در هیچ یک از پژوهش‌های گذشته فعالیت‌های کنگره یکصدوهفدهم و آثار آن بر سیاست خارجی آمریکا مورد بررسی قرار نگرفته است. گفتنی است کنگره آمریکا با عنایت به انتخابات، هر دو سال یکبار دچار تحول شده و اولویت‌های آن تا حدودی تغییر می‌کند. از سوی دیگر رقابت احزاب در درون کنگره و امتداد آن در تقابل میان کنگره و دولت تأثیر قابل

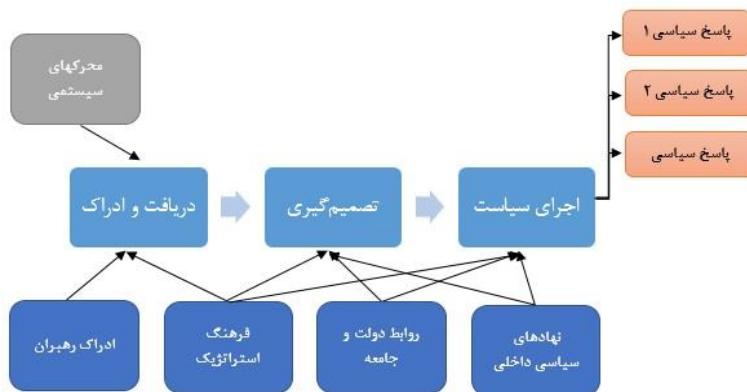


توجهی بر فعالیت‌های کنگره خواهد داشت. تفاوت دوم تأکید پژوهش حاضر بر اقدامات تقنینی کنگره بوده تا از این طریق ارزیابی دقیق‌تری از اثرگذاری کنگره بر سیاست خارجی آمریکا نمایان سازد زیرا قانون‌گذاری مهم‌ترین ابزار و قدرت کنگره آمریکا در قبال سایر ارکان ساختار سیاسی این کشور است.

## ۲. چارچوب نظری

واقع‌گرایی نئوکلاسیک به مجموعه‌ای از آثار در روابط بین‌الملل گفته می‌شود که در تبیین سیاست خارجی و روابط بین‌الملل از بینش‌های واقع‌گرا استفاده می‌کنند، اما نئوکلاسیک‌ها بر خلاف نئورئالیست‌ها، تنها به عوامل سطح نظام بین‌الملل توجه ندارند. از نظر نئوکلاسیک‌ها، دولت‌ها همواره نمی‌توانند سیاست‌های خود را مطابق با شرایط بین‌المللی تنظیم کنند، بلکه برداشت‌های ذهنی رهبران، فرهنگ استراتژیک با شکل‌دهی به پاسخ دولت‌ها، روابط دولت و جامعه و در نهایت نهادهای سیاسی داخلی با ایجاد محدودیت از طریق مخالفت‌های اجتماعی، قادر به جهت‌دهی به سیاست خارجی کشور هستند. در نتیجه در این محیط، تصمیم‌گیری بسیار پیچیده، دارای محدودیت‌های سیستمی و الزامات سیاست داخلی است (Ripsman, 2017: 8-9).

### نمودار ۱. مدل واقع‌گرایی نئوکلاسیک در سیاست خارجی



Source: Ripsman, 2017

بنابراین نظریه واقع‌گرای نئوکلاسیک قائل به اهمیت و تأثیرگذاری دو سطح تحلیل نظام بین‌الملل و محیط و توانمندی‌های داخلی کشورها و همچنین ارتباط این دو سطح با یکدیگر البته با اولویت سطح

تحلیل نظام بین‌الملل است. یعنی در نگاه آنها، متغیر مستقل همچنان ساختار نظام بین‌الملل است، اما بر خلاف نئورئالیست‌ها، قائل به لزوم توجه به محیط داخلی به عنوان متغیر مداخله‌گر هستند. از نظر آنها، رفتار کشورها در نظام بین‌الملل را می‌توان با متغیرهای سیستمی، مانند توزیع قدرت میان دولت‌ها، و همچنین متغیرهای داخلی، مانند نهادهای دولتی، نخبگان، بازیگران اجتماعی و کیفیت شناخت آنها از خود و دیگران و نظام که بر قدرت و آزادی عمل تصمیم‌گیرندگان حوزه سیاست خارجی اثر می‌گذارد، تبیین کرد. همچنین آنها در کنار پذیرش برداشت نئورئالیست‌ها از موازنه قدرت بر این نظر هستند که بی‌اعتمادی و ناتوانی در درک دقیق و صحیح دولت‌ها از یکدیگر، یا ناتوانی دولت‌ها در بسیج قدرت ملی و حمایت عمومی، می‌تواند منجر به عدم توازن در سطح نظام بین‌الملل شود؛ بنابراین آنها بر این باورند که «گستره بلندپروازی‌های سیاست خارجی یک کشور در وهله نخست ناشی از جایگاه آن در نظام بین‌الملل و به ویژه توانمندی‌های آن در زمینه قدرت نظامی است». اما در عین حال، استدلال آنها این است که «تأثیر چنین توانمندی‌هایی بر سیاست خارجی، غیرمستقیم و پیچیده است، زیرا فشارهای سیستمی باید از طریق سطوح میانجی به سطح واحدها انتقال یابد. به همین دلیل است که آنها نئوکلاسیک هستند» (Rose, 1998:145-147). به این ترتیب، رئالیسم نئوکلاسیک به دنبال ارائه یک نظریه عام درباره سیاست بین‌الملل نیست، بلکه علاقه‌مند به تبیین رفتار سیاست خارجی کشورها است. بنیان اساسی رئالیسم نئوکلاسیک این است که سیاست خارجی، نتیجه ساختار بین‌الملل، بازیگران مؤثر داخلی، و روابط پیچیده بین این دو است. اگر چه قدرت ملی و جایگاه دولت‌ها در ساختار نظام بین‌الملل، عوامل تعیین‌کننده‌ای در گزینه‌های سیاست خارجی یک کشور محسوب می‌شوند، اما متغیرهای داخلی نیز عوامل مؤثری در سیاست خارجی کشورها هستند. بنابراین، واقع‌گرایی نئوکلاسیک به تبیین نقش میانجی و مداخله‌گر دولت در سیاست خارجی می‌پردازد و همچنین، مفهومی از بالا به پایین از دولت ارائه می‌دهد؛ به این معنا که در نهایت، عوامل سیستمیک، محرک و انگیزه رفتار سیاست خارجی هستند.

### ۳. نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا

نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا به مرور تقویت شده است. به نحوی که سیاست خارجی آمریکا به ویژه پس از جنگ سرد، محصول توافق میان کنگره و قوه مجریه بر اساس اصل کنترل و موازنه<sup>۱</sup> قانون اساسی آمریکا است (Tabaefshar&Barzegar, 2016:58-59). این امر بر اساس ماده اول قانون اساسی

<sup>1</sup> Check and Balance

آمریکا پایه‌ریزی شده است. به نحوی که ایجاد کنگره منعکس کننده دغدغه اصلی و نگرانی تهیه کنندگان قانون اساسی مبنی بر تمرکز قدرت در قوه مجریه است. بنابراین ساختار تفکیک قوا مبتنی بر سه قوه مجریه (رئیس‌جمهور و کابینه)، مقننه (مجالس سنا و نمایندگان) و قضایی (دیوان عالی) بر جلوگیری از تمرکز قدرت تعبیه شد. سیستم کنترل و موازنه به هریک از شاخه‌های سه گانه مذکور اختیاراتی برای کنترل و جلوگیری از قدرتمند شدن بیش از حد هریک از قوا می‌دهد. بر همین اساس، کنگره می‌تواند رئیس‌جمهور و اعضای دولت و همچنین اعضای دیوان عالی را استیضاح و برکنار نماید. وظیفه بررسی صلاحیت اعضای کابینه قوه مجریه و همچنین تأیید قضات دیوان عالی پس از معرفی رئیس‌جمهور بر عهده مجلس سنا می‌باشد (Vile, 2007: 6-7).

علاوه بر موارد مذکور، وضع مقررات تجاری با کشورهای خارجی، اعلان جنگ، اختیار انحصاری در تدوین کلیه قوانین، تصویب پیمان‌های خارجی و تأیید وزرا و سفرا (توسط مجلس سنا) از جمله مواردی است که در قانون اساسی زمینه را برای تقویت اثرگذاری کنگره بر سیاست خارجی آمریکا فراهم کرده است. قوی‌ترین ابزار کنگره برای کنترل سیاست خارجی آمریکا، تخصیص بودجه است. کنگره با استفاده از آن می‌تواند تحرکات نظامی ایالات متحده در مناطق مختلف از جمله خاورمیانه و دریای چین جنوبی کنترل کند. همچنین کنگره با تصویب قوانین تحریمی نقش مهمی در جهت‌دهی به سیاست خارجی آمریکا ایفا می‌کند. به عنوان مثال؛ کنگره یکصد و هفدهم، با تصویب اعتبارات لازم برای کمک به کشور اوکراین در برابر روسیه و اعمال تحریم‌ها علیه این کشور از ناتو حمایت کرده است (Hawkins, 2022). همچنین؛ می‌توان به درخواست بایدن از کنگره برای تخصیص اعتبار ۱۵ میلیون دلاری برای محافظت از عوامل دخیل در ترور سردار شهید سلیمانی به ویژه «مارک اسپر»<sup>۱</sup> وزیر دفاع وقت آمریکا اشاره کرد (Satter, 2023). بنابراین در مجموع می‌توان گفت کنگره آمریکا نقش مؤثری را در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سیاست خارجی آمریکا ایفا می‌کند و توانایی ترغیب و تشویق دولت به اتخاذ سیاست‌هایی خاص در قبال برخی از کشورها را دارد. در این مسیر کنگره می‌تواند از ابزارهایی چون قانون‌گذاری، محدودیت در اعتبارات، اعمال تحریم‌ها و فشار بر اعضای کابینه و سفرا بهره‌برداری کند ((Carter, 2020: 128-130). کنگره آمریکا با عنایت به تقابل‌های موجود میان این کشور و جمهوری اسلامی ایران و نقش فعال لابی‌های صهیونیستی برای افزایش فشارها، فعالیت‌های متنوعی را در قالب لوایح، قطعنامه‌ها و جلسات استماع در دستور کار قرار داده است تا زمینه‌ساز جهت‌دهی به سیاست خصمانه آمریکا علیه جمهوری

<sup>1</sup> Mark Esper

اسلامی ایران باشد. در این رابطه قوانین متعددی چون قانون تحریم ایران (ایسا)، قانون بازنگری توافق هسته‌ای ایران (اینارا) و قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم‌ها (کاتسا) اشاره کرد. نکته مهم در رابطه با قوانین کنگره این است که رفع تحریم‌های ایجاد شده توسط این قوانین، نیازمند رضایت کنگره است و دارای فرآیندهای طولانی تری است. در حالی که تحریم‌های حاصل از فرامین اجرایی با دستور رئیس‌جمهور ملقی خواهند شد. از این رو قوانین مصوب کنگره از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشند. بر همین اساس در سالیان اخیر تلاش‌های فراوانی از سوی لابی‌های ضد ایرانی برای تبدیل تحریم‌های حاصل از فرامین اجرایی به قانون و دائمی کردن آنها شده است. با عنایت به اهمیت فعالیت‌های کنگره و تأثیر آن در روابط خارجی دو کشور، در ادامه مهم‌ترین فعالیت‌های تقنینی یکصدوهفدهمین کنگره آمریکا در رابطه با جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفته است.

#### ۴. اقدام‌های تقنینی کنگره علیه جمهوری اسلامی ایران

اقدام‌های تقنینی، مهم‌ترین فعالیت‌های اثرگذار کنگره بر سیاست خارجی این کشور است که در قالب لایحه<sup>۱</sup> و قطعنامه<sup>۲</sup> صورت می‌پذیرد. لوایح کنگره در صورت تصویب هر دو مجلس سنا و نمایندگان و امضاء رئیس‌جمهور به قانون تبدیل شده و الزام اجرایی به همراه خواهند داشت، اما به جز قطعنامه‌های مشترک، سایر قطعنامه‌ها الزامی برای اجرا ندارند و بیشتر در قالب بیانیه صادر شده و دارای بار روانی بوده (Us.Senate, 2023) که می‌توانند در آینده، زمینه‌ساز ارائه لوایح قانونی شوند. گفتنی است، تمامی قطعنامه‌های ارائه شده در کنگره یکصدوهفدهم در رابطه با ایران، از نوع قطعنامه‌های ساده بوده و الزام اجرایی برای دولت آمریکا ندارند. لوایح با توجه به الزامات قانونی که برای دولت ایجاد می‌کنند از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشند.

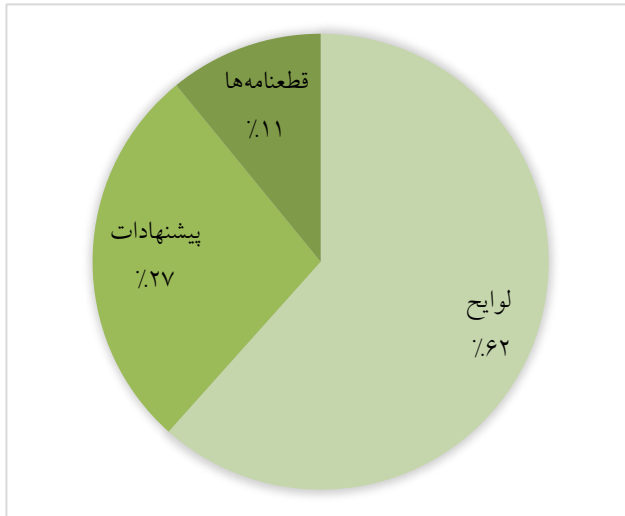
در کنگره یکصدوهفدهم تا پایان آوریل ۲۰۲۲ بیش از ۲۷ هزار لایحه و قطعنامه (بیش از ۱۵ هزار لایحه، بیش از ۲ هزار قطعنامه و بیش از ۶ هزار پیشنهاد) ارائه شده است از این تعداد لوایح، ۳۶۵ لایحه به قانون تبدیل شده و موضوعاتی چون سلامت، امنیت ملی و نیروی نظامی، امور بین‌الملل و مالیات، بیشترین سهم را داشته‌اند.

<sup>۱</sup> لایحه در این گزارش ترجمه عبارت **bill** می‌باشد و شامل کلیه طرح‌های تقنینی است که توسط نمایندگان و دولت به کنگره

ارائه می‌شود.

<sup>۲</sup> Resolution

## نمودار 2. مقایسه فعالیت‌های تقنینی در کنگره یکصد و هفدهم



Source: Congress.gov

نکته مهم این است که ۳۵۰ لایحه تحریمی به کنگره ارائه شده که از این تعداد ۷ لایحه به قانون تبدیل شده است. کنگره از تحریم‌ها به عنوان ابزار سیاست خارجی آمریکا بهره‌برداری می‌کند. به بیان دقیق‌تر، کنگره در قوانین تحریمی با به‌کارگیری مکانیزم‌هایی زمینه نظارت بر اجرای قوانین از سوی دولت را فراهم می‌کند. از جمله شاخص‌ترین مکانیزم‌ها، موظف کردن دولت به ارائه گزارش‌ها به کنگره و تعیین معیارها برای لغو تحریم‌ها توسط رئیس‌جمهور آمریکا است. مهم‌ترین قوانین تحریمی مرتبط با کشورهای خاص با توجه به رویدادهای ژئوپلیتیکی و منافع استراتژیک آمریکا هستند. این دسته از قوانین به دلیل گستردگی، بیش از همه مردم کشورهای هدف را تحت تأثیر قرار می‌دهد. تحریم‌های مرتبط با جمهوری اسلامی ایران، افغانستان، چین، روسیه و کوبا از این دسته تحریم‌ها هستند (Collins-Chase, 2022: 2).

### ۴-۱. لوائح و قطعنامه‌های مطروحه مرتبط با ایران

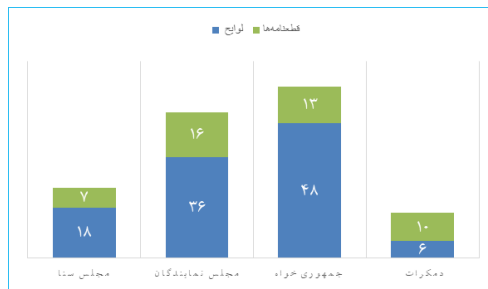
جمهوری اسلامی ایران از ابتدای شکل‌گیری هدف قوانین تحریمی دولت و کنگره آمریکا بوده است و از این رو قوانین و فرامین اجرایی متعددی در راستای اعمال محدودیت‌ها در حوزه‌های مختلف با ادعاهایی چون نقض حقوق بشر، توسعه فعالیت‌های موشکی بالستیک، بی‌ثبات کردن منطقه و

فعالیت‌های هسته‌ای برای تضعیف ایران ساماندهی و اجرا شده است. با عنایت به اهمیت قوانین کنگره در ادامه مهم‌ترین فعالیت‌های تقنینی کنگره علیه جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر سیاست خارجی این کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

کنگره فعالیت‌ها و اقدام‌هایی را علیه جمهوری اسلامی ایران انجام داده است که مهم‌ترین آنها طراحی و ارائه ۵۴ لایحه و ۲۳ قطعنامه است. از این تعداد، ۳۶ لایحه و ۱۶ قطعنامه در مجلس نمایندگان و ۱۸ لایحه و ۷ قطعنامه در مجلس سنا مطرح شده است. نکته قابل تأمل تفاوت میان فعالیت‌های جمهوری خواهان با دمکرات‌های کنگره است. در حالی که جمهوری خواهان فعالیت‌های ضدایرانی خود را در قالب ۴۸ لایحه و ۱۳ قطعنامه ساماندهی کرده‌اند، دمکرات‌ها با ۸ لایحه و ۱۰ قطعنامه فعالیت‌های کمتری داشته‌اند.

نمودار ۳. تعداد لویح و قطعنامه‌های مطروحه مرتبط

با جمهوری اسلامی ایران



Source: Congress.gov

#### ۲-۴. تأثیر کنگره یکصد و هفدهم بر سیاست خارجی دولت بایدن در قبال ایران

همانگونه که اشاره شد بر مبنای نظریه رئالیسم نئوکلاسیک، کنگره آمریکا به عنوان یکی از نهادهای سیاسی در کنار عوامل سطح نظام بین‌الملل می‌تواند از طریق تصمیم‌گیری و اجرا بر سیاست خارجی اثرگذار باشد. این امور توسط کنگره ایالات متحده در قالب قانون‌گذاری و نظارت پیگیری می‌شود. به نحوی که کنگره آمریکا با تصویب قوانین دولت را مکلف به انجام اموری در حوزه سیاست خارجی می‌نماید و از سوی دیگر با استفاده از ابزارهای قانونی بر عملکرد دولت نظارت می‌کند. در واقع کنگره آمریکا به صورت توأمان بر تصمیم‌سازی و بر اجرای تصمیمات با ابزارهای مذکور اثرگذار است. در این میان کنگره آمریکا پس از انقلاب اسلامی فعالیت‌های ضد ایرانی خود را برای اثرگذاری بر سیاست

خارجی در چهار موضوع توافق هسته‌ای، فعالیت‌های موشکی، فعالیت‌های منطقه‌ای و حقوق بشر متمرکز کرده است. در ادامه اقدامات تقنینی کنگره یکصد و هفدهم آمریکا در چهار حوزه مذکور و میزان اثرگذاری آن بر سیاست خارجی در دولت بایدن مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

#### ۱-۲-۴. توافق هسته‌ای

توافق هسته‌ای حاصل مذاکرات پنهانی و فشرده دولت اواما با ایران بود که منجر به کاهش سطح تحریمها در ازای افزایش نظارت و اعمال محدودیت بر فعالیت‌های هسته‌ای ایران شد. با بازگشت جمهوری خواهان به قدرت، دولت ترامپ از توافق خارج شده و مجدداً تنشها میان دو کشور به اوج رسید (Jansiz & Ejazi, 2021:165). جو بایدن با محکوم نمودن خروج ترامپ از برجام، این امر را زمینه‌ساز انزوای آمریکا و افزایش قابل توجه ذخایر اورانیوم ایران دانست و اعلام کرد که پس از پیروزی مسیر بازگشت به برجام را با همراهی متحدان اروپایی خود پیش خواهد گرفت (Humud & Thomas, 2023: 14). جمهوری خواهان کنگره فعالیت‌های قابل توجهی را در کنگره یکصد و هفدهم برای ایجاد محدودیت در مسیر بازگشت دولت آمریکا به توافق هسته‌ای سازماندهی کردند. در همین راستا جمهوری خواهان ۱۹ لایحه و ۹ قطعنامه (به شرح جدول زیر) را برای ایجاد محدودیت در بازگشت دولت آمریکا به توافق هسته‌ای به مجالس نمایندگان و سنای کنگره ارائه داده‌اند.

جدول ۱. لوایح و قطعنامه‌های ارائه شده با هدف ایجاد محدودیت در مسیر توافق آمریکا و ایران

ردیف	شماره و مجلس	عنوان لوایح و قطعنامه‌ها
۱	۴۸۸ سنا	لایحه بازنگری تعلیق تحریم‌های ایران در سال ۲۰۲۱
۲	۱۲۰۵ سنا	لایحه مشاوره و موافقت (سنا) با توافق هسته‌ای ایران
۳	۲۰۳۰ سنا	لایحه توافقنامه هسته‌ای ایران
۴	۳۸۵۷ سنا	لغو برخی معافیت از تحریم‌ها مرتبط با موضوع برنامه جامع مشترک (برجام)
۵	۴۲۹۰ سنا	لایحه ارزیابی (توافق) ایران و چین
۶	۴۹۲۴ سنا	لایحه مجازات در سال ۲۰۲۲
۷	۴۷۴۶ سنا	لایحه تثبیت تحریم‌های ایران در سال ۲۰۲۲
۸	۱۲۰۳ نمایندگان	لایحه راستی‌آزمایی (فعالیت‌های) هسته‌ای ایران
۹	۱۲۳۱ نمایندگان	لایحه محدود کردن متجاوزان حقوق بشر در خاورمیانه

ردیف	شماره و مجلس	عنوان لوایح و قطعنامه‌ها
۱۰	۱۴۷۹ نمایندگان	لایحه مشاوره و موافقت (مجلس نمایندگان) با توافق هسته‌ای ایران
۱۱	۱۶۹۹ نمایندگان	لایحه بازنگری تحریم‌های ایران در سال ۲۰۲۱
۱۲	۲۷۱۸ نمایندگان	لایحه فشار حداکثری
۱۳	۲۹۳۸ نمایندگان	لایحه اولویت قرار دادن آمریکایی‌ها
۱۴	۳۴۶۵ نمایندگان	لایحه ارزیابی (توافق) ایران و چین
۱۵	۳۹۶۶ نمایندگان	لایحه ممنوعیت پیوستن دوباره ایالات متحده به برنامه جامع اقدام مشترک تا زمانی که رئیس‌جمهور گواهی‌های قطعی (در خصوص برخی موارد) صادر کند
۱۶	۷۰۶۳ نمایندگان	لایحه بازبینی فشار حداکثری بر تروریست‌های ایرانی
۱۷	۷۱۵۹ نمایندگان	لایحه لغو برخی معافیت از تحریم‌ها مرتبط با موضوع برنامه جامع مشترک (برجام)
۱۸	۸۸۶۸ نمایندگان	لایحه تثبیت تحریم‌های ایران در سال ۲۰۲۲
۱۹	۸۹۴۷ نمایندگان	لایحه مجازات در سال ۲۰۲۲
۲۰	۳۱ سنا	قطعنامه‌ای برای بیان مخالفت سنا با (ادامه مذاکرات در قالب) برجام فعلی و غیر مؤثر
۲۱	۷۲ سنا	قطعنامه‌ای در مخالفت با لغو تحریم‌های اعمال شده علیه ایران بدون توجه به فعالیت‌های ایران از جمله برنامه هسته‌ای، توانایی‌های موشک‌های بالستیک و کروز، اشاعه تسلیحات، حمایت از تروریسم، گروگان‌گیری، نقض حقوق بشر و سایر فعالیت‌های بی‌ثبات‌کننده
۲۲	۵۱۱ سنا	قطعنامه‌ای برای بیان نگرش مجلس سنا مبنی بر ایجاد یک بانک سوخت هسته‌ای منطقه‌ای با تلاش‌های بین‌المللی می‌تواند به جلوگیری از شکل‌گیری مسابقه تسلیحاتی بی‌ثبات‌کننده در منطقه غرب آسیا و ترویج استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای کمک کند.



ردیف	شماره و مجلس	عنوان لوایح و قطعنامه‌ها
۲۳	۱۵۷ نمایندگان	قطعنامه‌ای در مخالفت با لغو تحریم‌های اعمال شده علیه ایران بدون توجه به فعالیت‌های ایران از جمله برنامه هسته‌ای، توانایی‌های موشک‌های بالستیکی و کروز، اشاعه تسلیحات، حمایت از تروریسم، گروگان‌گیری، نقض حقوق بشر و سایر فعالیت‌های بی‌ثبات‌کننده
۲۴	۲۱۴ نمایندگان	قطعنامه بیان احساس مجلس نمایندگان مبنی بر اینکه ایران باید غنی‌سازی اورانیم با خلوص ۲۰ درصد را متوقف کرده و از دستیابی به سلاح هسته‌ای صرف‌نظر کند
۲۵	۹۹۰ نمایندگان	قطعنامه مخالفت با مشارکت روسیه برای احیای برجام با ایران، مخالفت با لغو تحریم‌های تروریستی علیه ایران در حالی که حمایت‌های ایران از فعالیت‌های تروریستی بدون تغییر باقی مانده است، مخالفت با بازبایی هر شکلی از برجام در حالی که موضوع فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده ایران، لاینحل باقی مانده است
۲۶	۱۰۲۰ نمایندگان	قطعنامه محکومیت طرح‌های دولت بایدن برای رفع تحریم‌ها علیه حکومت مادورو و مذاکره با ایران در واکنش به بحران اوکراین و در مقابل درخواست از کنگره و دولت برای حمایت از تولید انرژی در آمریکا
۲۷	۱۲۶۶ نمایندگان	درخواست از رئیس‌جمهور برای ارسال برخی از اسناد در رابطه با مذاکره در مورد برنامه هسته‌ای ایران به مجلس نمایندگان
۲۸	۱۳۰۷ نمایندگان	قطعنامه تعهد داشتن به اینکه اطمینان حاصل شود ایران هرگز به سلاح هسته‌ای دست نخواهد یافت و از کار مهم آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در حفاظت از مواد هسته‌ای در سرتاسر جهان حمایت می‌شود

Source: Congress.gov

در این لوایح و قطعنامه‌ها، رئیس‌جمهور موظف شده همه مراحل توافق با ایران را با رضایت کنگره پیش برد. پیوست قانونی فعالیت‌های ضد برج‌های کنگره یک‌صد و هفدهم، قانون بازنگری توافق هسته‌ای ایران (اینارا) است که به کنگره حق بازبینی و نظارت بر توافق هسته‌ای با ایران را می‌دهد. این قانون شامل مجموعه‌ای از الزامات و گزارش‌های دوره‌ای است که دولت آمریکا باید در مورد پایبندی ایران به توافق ارائه کند. علاوه بر این، رئیس‌جمهور موظف است هر توافقی در رابطه با برنامه هسته‌ای ایران را برای یک دوره ۳۰ روزه به کنگره ارسال نماید و چنانچه کنگره یک قطعنامه مشترک عدم تأیید تصویب کند، توانایی رئیس‌جمهور برای لغو تحریم‌های ایران از بین می‌رود. به بیان دقیق‌تر، قانون اینارا به کنگره حق وتوی توافق بدون رضایت را داده است (Lord, 2022).

در کنار لوایحی که تأکید بر نقش نظارتی کنگره دو مورد توافق هسته‌ای با ایران دارند، برخی از لوایح و قطعنامه‌های مذکور در پی تثبیت و قانونی سازی تحریم‌های ایران هستند تا محدودیت‌های بیشتری در قدرت رئیس‌جمهور آمریکا در تعلیق تحریم‌ها به عنوان خواسته اصلی ایران ایجاد کنند و از این طریق انتفاع ایران را از توافق احتمالی به حداقل رسانده و عملاً زمینه‌های بازگشت به برجام را از سوی ایران تضعیف نمایند. به دیگر سخن، لوایح و قطعنامه‌های مذکور از دو مسیر به دنبال ایجاد محدودیت برای احیای برجام هستند. مسیر اول؛ منوط کردن توافق به رضایت و مشورت کنگره و ایجاد محدودیت برای دولت آمریکا، و مسیر دوم؛ کاهش انتفاع و تمایل جمهوری اسلامی ایران برای بازگشت به برجام است. با وجودی که همه لوایح و قطعنامه‌ها در این باره را نمایندگان و سناتورهای جمهوری خواه به کنگره ارائه و حمایت کرده‌اند، نمایندگان و سناتورهای شاخص دمکرات علیرغم عدم حمایت از این لوایح و قطعنامه‌ها، نسبت به بازگشت دولت آمریکا به توافق برجام ابراز نگرانی کرده‌اند. در همین رابطه گروهی دو حزبی متشکل از ۵۰ عضو کنگره (اعم از سناتور و نماینده) نگرانی خود را در رابطه با مذاکرات برای بازگشت به برجام اعلام کرده و از دولت آمریکا خواستند در این رابطه با کنگره مشورت نماید. همچنین رابرت مالی در جلسه کمیته روابط خارجی آمریکا به سناتورهای اعلام کرد که هر توافقی با ایران ذیل قانون اینارا برای بررسی به کنگره ارائه خواهد شد (Sennett, 2022).

بنابراین یکی از اثرگذارترین فعالیت‌های کنگره یک‌صد و هفدهم آمریکا بر سیاست خارجی دولت بایدن، ساماندهی مجموعه اقدامات تقنینی و نظارتی از سوی جمهوری خواهان و همراهی برخی از دمکرات‌ها برای افزایش فشار بر دولت آمریکا در مسیر بازگشت به برجام است. به نحوی که علیرغم تمایل دولت بایدن برای بازگشت به برجام، مداخله مؤثر کنگره با ایجاد محدودیت‌ها و فشار سیاسی، موجب ناکامی

در رسیدن به این هدف توسط دمکرات‌ها شد. لازم به ذکر است اکثریت دمکرات‌ها معتقدند سیاست فشار حداکثری ترامپ ناموفق بوده و نه تنها فعالیت‌های هسته‌ای ایران را کاهش نداده بلکه موجب افزایش فعالیت‌های ایران در غیاب بازرسی‌های مورد توافق در برجام شده است. همچنین خروج از برجام زمینه‌ساز افزایش تنش‌ها شده است که منجر به افزایش تهدیدات برای نیروهای آمریکایی در منطقه و هزینه‌های نظامی شده است. بر همین اساس حتی در زمان دولت ترامپ نیز فعالیت‌های قابل توجهی از سوی دمکرات‌های ایالت ماساچوست در کنگره یکصدوشانزدهم و یکصدوهفدهم، لایحه‌ای برای مارکی<sup>۱</sup> سناتور دمکرات ایالت ماساچوست برای بازگشت آمریکا به برجام انجام شد. در همین رابطه «ادوارد الزام دولت آمریکا برای بازگشت فوری به برنامه جامع مشترک ارائه کرد که از سوی ده سناتور دمکرات حمایت می‌شد. در این لوایح عنوان شده است با وجود گزارش وزارت خارجه آمریکا و گزارش‌های فصلی شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی مبنی بر پایبندی تهران به تعهدات برجامی، دولت ترامپ از برجام خارج شد. خروج از برجام موجب توسعه فعالیت‌های غنی‌سازی ایران شده است. خروج یکجانبه از برجام ضمن نقض تعهدات ذیل یک توافق بین‌المللی، روابط ایالات متحده با متحدان اروپایی را تضعیف کرد که برای مقابله با فعالیت‌های منطقه‌ای ایران ضروری بود. علاوه بر موارد مذکور، خروج از برجام موجب افزایش تنش‌ها میان ایران و آمریکا در منطقه شده است. از این رو از دولت آمریکا خواسته شده است به برجام بازگشته و اجرای کامل آن را در دستور کار قرار دهد

## جدول ۲. لوایح ارائه شده با هدف الزام دولت آمریکا برای بازگشت به برجام

کنگره یکصدوهفدهم	
۴۳۴ سنا	لایحه دیپلماسی ایران در سال ۲۰۲۱
کنگره یکصدوشانزدهم	
۳۳۱۴ سنا	لایحه دیپلماسی ایران در سال ۲۰۲۰

Source: Congress.gov

همان‌گونه که مشاهده شد نحوه مواجهه با توافق هسته‌ای در دولت‌های ترامپ و بایدن یکی از فعالیت‌های اصلی کنگره در رابطه با ایران بوده است. دمکرات‌ها در دوران دولت ترامپ تلاش داشتند از خروج دولت آمریکا از توافق جلوگیری کنند که در این امر ناموفق بودند و در دوران بایدن،

<sup>1</sup> Edward John Markey

جمهوری خواهان به دنبال ایجاد موانع در مسیر بازگشت به برجام بوده‌اند. موفقیت جمهوری خواهان نسبت به دمکرات‌ها ناشی از حمایت‌های گسترده لابی‌های ضد ایرانی در کنگره و دولت آمریکا است. فعالیت این لابی‌های به حدی بوده است که برخی از دمکرات‌ها را نیز با خود همراه کرده‌اند که این امر منجر به اثرگذاری بر سیاست خارجی دولت بایدن در قبال ایران شده است. به بیان دقیق‌تر، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های اثرگذار در دولت بایدن برای اجرای سیاست خارجی خود در قبال ایران فعالیت‌های جمهوری خواهان کنگره بوده است.

## ۲-۴. فعالیت‌های موشکی و پهپادی

تهدید نمایی فعالیت‌های دفاعی ایران به ویژه در حوزه‌های موشکی و پهپادی، محورهای دیگر فعالیت‌های تقنینی کنگره یکصد و هفدهم در قبال ایران است. در این رابطه نیز ۶ لایحه و ۳ قطعنامه (جدول زیر) به کنگره ارائه شده است. البته برخی از این لوایح و قطعنامه‌ها، فقط به موضوع فعالیت‌های موشکی و پهپادی ایران نپرداخته و مجموعه‌ای از فعالیت‌های ایران در حوزه‌های مختلف را شامل و دارای نقاط مشترک است. به بیان دیگر، برخی از لوایح و قطعنامه‌های کنگره از چند حوزه به فعالیت‌های به اصطلاح غیرمشروع ایران پرداخته‌اند و به نوعی می‌توان گفت که لوایح جامعی هستند. از جمله می‌توان به لایحه «فشار حداکثری»<sup>۱</sup> اشاره کرد. این لایحه توسط «جیم بنکس» ارائه شد و از سوی ۱۳۷ نماینده جمهوری خواه مجلس حمایت می‌شد. این لایحه حوزه‌های متعددی از جمله فعالیت‌های دفاعی و نظامی و منطقه‌ای، حقوق بشری، اعتراضات و اقلیت‌ها و... تحریم‌هایی را برای ایران تدوین کرده بود. (Banks, 2021) این لایحه به ادعای طراح آن سخت‌ترین و محدودکننده‌ترین لایحه کنگره علیه ایران بود و در تلاش برای قانون سازی کمپین فشار حداکثری دولت ترامپ علیه ایران بود. این لایحه در «کمیته مطالعات جمهوری خواهان»<sup>۲</sup> و مشارکت برخی از اعضای دولت ترامپ از جمله مایک پمپئو تدوین شد. اعضای این کمیته در کنگره در زمان بررسی بودجه دفاعی ۲۰۲۴ همانند سالیان گذشته، بیش از ۲۴ اصلاحیه ارائه و مصوب کردند که از این تعداد، ۸ پیشنهاد در حوزه‌های مختلف اعم از نظارت بر فعالیت‌های دفاعی و منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران می‌باشد (Hern, 2023:1-3).

<sup>1</sup> Maximum Pressure Act

<sup>2</sup> Republican Study Committee

### جدول ۳. لوایح ارائه شده با هدف ایجاد محدودیت برای برنامه موشکی و پهپادی ایران

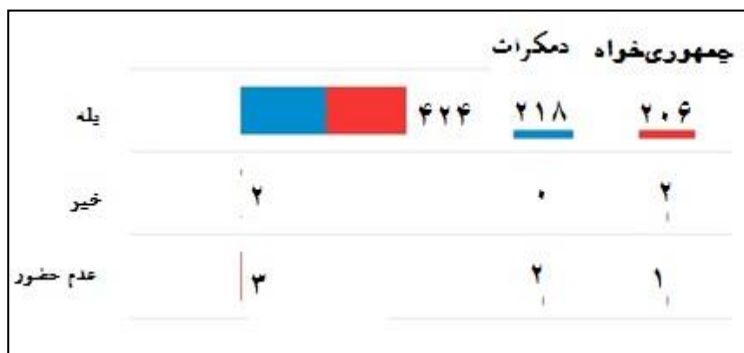
ردیف	شماره و مجلس	عنوان
۱	۳۴۲۱ سنا	لایحه توقف پهپادهای ایرانی
۲	۲۷۱۸ نمایندگان	فشار حداکثری
۳	۳۹۶۶ نمایندگان	ممنوعیت پیوستن دوباره ایالات متحده به برنامه جامع اقدام مشترک تا زمانی که رئیس‌جمهور گواهی‌های قطعی (در خصوص برخی موارد) صادر کند
۴	۶۰۸۹ نمایندگان	لایحه توقف پهپادهای ایرانی
۵	۷۱۴۸ نمایندگان	بمب‌های سنگرشکن
۶	۷۹۸۷ نمایندگان	لایحه دفاع
۷	۷۲ سنا	قطعنامه‌ای در مخالفت با لغو تحریم‌های اعمال شده علیه ایران بدون توجه به فعالیت‌های ایران از جمله برنامه هسته‌ای، توانایی‌های موشک‌های بالستیک و کروز، اشاعه تسلیحات، حمایت از تروریسم، گروگان‌گیری، نقض حقوق بشر و سایر فعالیت‌های بی‌ثبات‌کننده
۸	۱۵۷ نمایندگان	قطعنامه‌ای در مخالفت با لغو تحریم‌های اعمال شده علیه ایران بدون توجه به فعالیت‌های ایران از جمله برنامه هسته‌ای، توانایی‌های موشک‌های بالستیک و کروز، اشاعه تسلیحات، حمایت از تروریسم، گروگان‌گیری، نقض حقوق بشر و سایر فعالیت‌های بی‌ثبات‌کننده
۹	۹۹۰ نمایندگان	قطعنامه مخالفت با مشارکت روسیه برای احیای برجام با ایران، مخالفت با لغو تحریم‌های تروریستی علیه ایران در حالی که حمایت‌های ایران از فعالیت‌های تروریستی بدون تغییر باقی مانده است، مخالفت با بازیابی هر شکلی از برجام در حالی که موضوع فعالیت‌های هسته‌ای اعلام نشده ایران، لاینحل باقی مانده است

Source: Congress.gov

در میان لوایح و قطعنامه‌های مذکور تنها لایحه شماره ۶۰۸۹ مجلس نمایندگان با عنوان «لایحه توقف پهپادهای ایران» در مجلس نمایندگان با ۴۲۴ رأی موافق در برابر دو رأی مخالف به تصویب رسید

(نمودار زیر) و به مجلس سنا ارسال شد ولی در مدت فعالیت کنگره یکصد و هفدهم نتوانست فرایندهای لازم را به اتمام رسانده و به قانون تبدیل شود (McCaul, 2022).

نمودار ۴. آرای مجلس نمایندگان به لایحه توقف پهپادهای ایران



Source: Govtrack.us

با این وجود، با پیگیری‌های انجام شده توسط اعضای ضد ایرانی کنگره با ارائه پیشنهادها در قوانین بودجه زمینه اعمال محدودیت و نظارت بر فعالیت‌های دفاعی اعم از پهپادی و موشکی را فراهم کردند. در همین راستا، در بخش‌های ۱۲۲۱ و ۱۲۲۵ قانون «مجوز دفاع ملی سال ۲۰۲۲» (Scott, 2021) و در بخش‌های ۱۲۳۱ و ۱۲۴۰ قانون «مجوز دفاع ملی سال ۲۰۲۳» (DeFazio 2022) دولت موظف شده است گزارش سالیانه از توان نظامی ایران، فعالیت‌های هسته‌ای و غنی‌سازی، آثار انقضای تحریم تسلیحاتی سازمان ملل در تکثیر و صادرات پهپادهای ایران را به کنگره ارائه کند. همچنین ایجاد سامانه دفاعی و موشکی یکپارچه در منطقه غرب آسیا با محوریت رژیم صهیونیستی و مشارکت فعال کشورهای عربی منطقه غرب آسیا برای مقابله با توانایی‌های پهپادی و موشکی جمهوری اسلامی ایران از جمله فعالیت‌های دیگر کنگره در حوزه تضعیف توانمندی‌های تسلیحاتی ایران است (Bergman & Kingsley, 2022). در این راستا دو لایحه (جدول زیر) به کنگره ارائه شده است. عنوان و متن هر دو لایحه شباهت فراوانی با یکدیگر داشته و در دو مجلس به صورت موازی توسط جمهوری خواهان ارائه شده و مورد حمایت دمکرات‌ها نیز قرار دارد.

#### جدول ۴. لوایح ارائه شده با هدف ایجاد سامانه دفاع هوایی یکپارچه در خاورمیانه

ردیف	شماره و مجلس	عنوان لایحه
15	۴۳۶۶ سنا	لایحه دفاع در سال ۲۰۲۲
47	۷۹۸۷ نمایندگان	لایحه دفاع

Source: Congress.gov

در این لوایح، به وزارت دفاع آمریکا، مأموریت داده شده است تا زمینه همکاری کشورهای منطقه غرب آسیا از جمله کشورهای شورای همکاری خلیج فارس، عراق، رژیم صهیونیستی، اردن و مصر را در خصوص ایجاد سامانه یکپارچه دفاعی موشکی و هوایی در منطقه فراهم سازد. با وجودی که این لوایح به تصویب نرسیده و به قانون تبدیل نشدند، اما در قانون «مجوز دفاع ملی سال ۲۰۲۳» در بخش ۱۶۸۱، وزیر دفاع موظف شده است با مشورت وزیر امور خارجه و مدیر آژانس اطلاعات دفاعی و با همکاری شرکای منطقه‌ای، سامانه یکپارچه دفاع هوایی و موشکی برای مقابله با موشک‌های کروز و بالستیک و هواپیماهای بدون سرنشین را طراحی نماید (DeFazio, 2022). در همین رابطه، راهبرد امنیت ملی ایالات متحده ۲۰۲۲، تأکید دارد که ایالات متحده یکپارچگی منطقه‌ای را با ایجاد ارتباطات سیاسی، اقتصادی و امنیتی بین کشورها و شرکای منطقه‌ای آن، از جمله از طریق ساختارهای دفاعی یکپارچه هوایی و دریایی، بایستی افزایش دهد. بر همین اساس در نوامبر ۲۰۲۲، دولت بایدن برای اولین بار فروش سامانه‌های ضد پهپاد ساخت آمریکا را به غرب آسیا تأیید کرد و آژانس همکاری امنیتی دفاعی ایالات متحده در ۲۹ نوامبر اعلام کرد که وزارت امور خارجه تصمیم گرفته است؛ سیستم دفاع یکپارچه هواپیمای بدون سرنشین با سرعت کم، و ارتفاع پایین<sup>۱</sup> را به ارزش یک میلیارد دلار به قطر ارسال کند (ArmyRecognition, 2022). امارات متحده عربی نیز تقریباً دو سال پیش به طور رسمی درخواست خرید این سیستم را به ایالات متحده ارائه کرده بود. مهم‌تر اینکه در ماه مارس ۲۰۲۳، نیروهای یگان دفاع هوایی عربستان سعودی و نیروی هوایی آمریکا در چند رزمایش تلاش کردند، هدف قرار دادن پهپادهایی شبیه پهپادهای ایران را تمرین کنند. اریک کوریل، فرمانده سنتکام اعلام داشت، مقامات سنتکام قصد دارند گروه‌های فرماندهی و کنترل، فرماندهی و کنترل پدافند هوایی منطقه پیشرو<sup>۲</sup> خود را با هوش مصنوعی مرتبط کنند تا به فرماندهان در اولویت‌بندی اهداف کمک رسانند (Szuba, 2023).

<sup>1</sup> Low, Slow, Unmanned Aircraft Integrated Defeat System

<sup>2</sup> FAAD C۲

با عنایت به مطالب فوق می‌توان گفت با وجود عدم تصویب لوایح در رابطه با فعالیت‌های موشکی و پهپادی ایران، اقدامات کنگره در قالب پیشنهادهای و اصلاحیه‌ها برای قوانین بودجه زمینه لازم برای شکل‌گیری سیستم دفاع یکپارچه موشکی و پهپادی در منطقه غرب آسیا علیه ایران را فراهم کرد. به بیان دقیق‌تر، بسترهای لازم برای اثرگذاری بر راهبردهای آمریکا در منطقه غرب آسیا توسط کنگره فراهم شد. کنگره یکصد و هفدهم با اختصاص بودجه لازم برای وزارت دفاع آمریکا و از سوی دیگر با اعمال نظارت بر هزینه‌کرد این اعتبارات راهبردهای دفاعی آمریکا در منطقه را دچار تحول کرد. ارسال سیستم‌های دفاع ضد موشکی به کشورهای منطقه و برپایی رزمایش‌ها و همچنین ایجاد شبکه فرماندهی با هدف مقابله با فعالیت‌های موشکی و پهپادی ایران زمینه‌ساز اثرگذاری بر راهبردهای آمریکا در غرب آسیا بوده است.

### ۳-۲-۴. نفوذ منطقه‌ای و سپاه پاسداران

محور مقاومت و نفوذ ایران در منطقه همواره یکی از دغدغه‌های ساختار قدرت آمریکا به ویژه کنگره بوده است و در ادوار مختلف فعالیت‌های متعددی را برای تضعیف آن ساماندهی کرده‌اند. در این میان سپاه پاسداران و نیروی قدس نیز به عنوان هسته مرکزی محور مقاومت مورد توجه بوده‌اند. در کنگره یکصد و هفدهم نیز در این رابطه ۱۱ لایحه و دو قطعنامه (جدول زیر) ارائه شده است. در این لوایح و قطعنامه‌ها تلاش شده است زمینه تضعیف محور مقاومت و سپاه پاسداران فراهم شود. ممانعت از ارسال تسلیحات و مسدودسازی کانال‌های مالی و دارایی‌های گروه‌های حامی ایران در منطقه، اعمال تحریم‌ها بر سپاه پاسداران و تلاش برای مشروعیت‌زدایی از آن با قانونی کردن فرمان اجرایی قرار دادن سپاه در ذیل سازمان‌های تروریستی توسط ترامپ و ارزیابی و نظارت بر فعالیت‌های سپاه پاسداران و گروه‌های مورد حمایت ایران در منطقه و جهان از جمله رئوس برنامه‌های کنگره برای مقابله با توانمندی‌های منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران بوده است.

### جدول ۴. لوایح ارائه شده با هدف تضعیف فعالیت‌های منطقه‌ای ایران

ردیف	شماره و مجلس	عنوان
۱	۱۶۵۱ سنا	لایحه حسابرسی از (فعالیت‌های) حزب‌الله در آمریکا لاتین
۲	۱۹۵۰ سنا	لایحه حفظ تحریم‌های ایران
۳	۸۵۷ نمایندگان	جلوگیری از انتقال تسلیحات نظامی ایرانی



ردیف	شماره و مجلس	عنوان
۴	۲۱۱۳ نمایندگان	لایحه تحریم گروه‌های تروریستی تحت حمایت ایران
۵	۲۷۱۸ نمایندگان	فشار حداکثری
۶	۳۹۶۶ نمایندگان	ممنوعیت پیوستن دوباره ایالات متحده به برنامه جامع اقدام مشترک تا زمانی که رئیس‌جمهور گواهی‌های قطعی (در خصوص برخی موارد) صادر کند
۷	۵۰۳۹ نمایندگان	لایحه حسابرسی از (فعالیت‌های) حزب‌الله در آمریکا لاتین
۸	۶۰۸۹ نمایندگان	لایحه توقف پهپادهای ایرانی
۹	۷۳۳۰ نمایندگان	حفاظت از امنیت رژیم صهیونیستی در برابر نیروهای مورد حمایت ایران
۱۰	۸۴۲۰ نمایندگان	لایحه حفاظت از آمریکا در برابر سپاه
۱۱	۸۴۳۹ نمایندگان	اصلاح الزامات بررسی و نظارت کنگره بر توافقات با ایران
۱۲	۷۲ سنا	قطعنامه‌ای در مخالفت با لغو تحریم‌های اعمال شده علیه ایران بدون توجه به فعالیت‌های ایران از جمله برنامه هسته‌ای، توانایی‌های موشک‌های بالستیک و کروز، اشاعه تسلیحات، حمایت از تروریسم، گروگان‌گیری، نقض حقوق بشر و سایر فعالیت‌های بی‌ثبات‌کننده
۱۳	۱۵۷ نمایندگان	قطعنامه‌ای در مخالفت با لغو تحریم‌های اعمال شده علیه ایران بدون توجه به فعالیت‌های ایران از جمله برنامه هسته‌ای، توانایی‌های موشک‌های بالستیک و کروز، اشاعه تسلیحات، حمایت از تروریسم، گروگان‌گیری، نقض حقوق بشر و سایر فعالیت‌های بی‌ثبات‌کننده

Source: Congress.gov

با وجود طراحی لوایح و قطعنامه‌های مذکور و حمایت‌های دو حزبی از برخی از این لوایح، هیچ یک از موارد مذکور موفق به طی فرایندهای قانونی در مدت زمان فعالیت کنگره یکصد و هفدهم نشد. با این حال، تلاش‌هایی برای درج برخی از مواد این لوایح در قوانین مصوب در قالب پیشنهادهای انجام شده و به قانون تبدیل شد. از جمله می‌توان در بخش ۱۲۳۱ «قانون دفاع ملی ۲۰۲۳»، وزارت دفاع مکلف شده

است گزارشی از انواع و میزان حمایت‌های ایران از گروه‌های مقاومت شامل حزب‌الله لبنان، حماس و جهاد اسلامی فلسطین، عصابات اهل حق، حرکت النجباء، کتائب سیدالشهدا، کتائب امام علی، کتائب حزب‌الله، سازمان بدر در عراق و فاطمیون و زینیون و انصارالله یمن و تهدیدات گروه‌های مذکور به ویژه گروه‌های مستقر در عراق برای نیروهای نظامی و پیمانکاران آمریکایی به کنگره ارائه کند. همچنین در بخش ۱۲۳۹ از وزارت دفاع خواسته شده است ارزیابی دقیقی از انتقال تسلیحات به ویژه پهپادها از ایران در منطقه و شرح اقدامات دولت و وزارت دفاع در محدودسازی دسترسی ایران به تجهیزات مورد نیاز برای ساخت تسلیحات به ویژه پهپادها به کنگره ارائه کند. در ذیل بخش ۵۵۹۳ وزیر امور خارجه آمریکا موظف شده است با همکاری وزارت دفاع و وزارت نیرو کارگروهی را برای مقابله با فعالیت‌های منطقه‌ای و جهانی ایران و گروه‌های مورد حمایت تشکیل دهد (DeFazio, 2022).

مطالب فوق حاکی از رویکرد کنگره آمریکا به سپاه پاسداران و محور مقاومت به عنوان مهم‌ترین ارکان قدرت منطقه‌ای ایران است. از این رو تضعیف سپاه پاسداران همواره در دستور کار کنگره قرار گرفته است. با وجودی که در کنگره یکصدوهفدهم قانونی برای اعمال محدودیت برای فعالیت‌های سپاه پاسداران تصویب نشد، ولی پیشنهادهای وارده به قوانین بودجه به ویژه بودجه دفاعی زمینه‌ساز اثرگذاری بر سیاست‌های آمریکا در قبال سپاه پاسداران را فراهم کرد. موظف کردن وزارت دفاع به ارائه گزارش ادواری از فعالیت‌های سپاه پاسداران و گروه‌های مورد حمایت در راستای ایجاد بسترهای لازم برای تصویب قوانین تحریمی در این رابطه و همچنین ایجاد محدودیت‌های بیشتر در مسیر تعلیق تحریم‌ها از سوی رئیس‌جمهور آمریکا می‌باشد. از سوی دیگر تعیین دستور کار و ایجاد کارگروهی با مشارکت وزارت امور خارجه و دفاع در مواجهه با فعالیت‌های سپاه پاسداران زمینه‌ساز اثرگذاری بر سیاست‌های اعمالی آمریکا در منطقه غرب آسیا بوده است.

#### ۴-۲-۴. حقوق بشر

ادعای نقض حقوق بشر در راستای کاهش مشروعیت دولت در میان عموم مردم از یک سو و افزایش فشارهای خارجی از دو مسیر توسط کنگره یکصدوهفدهم پیگیری شد. مسیر اول حمایت از اعتراضات و اقلیت‌های دینی و سیاسی و محکوم نمودن نحوه برخورد دولت با آنها بود. ماه‌های پایانی کنگره مصادف با مرگ مهسا امینی و شکل‌گیری اعتراضات در برخی از مناطق ایران بود که مورد توجه اعضای کنگره قرار گرفت. در این رابطه ۴ لایحه و ۸ قطعنامه (به شرح جدول زیر) با حمایت هر دو حزب ارائه شد. ولی هیچ یک از لویح و قطعنامه‌ها نتوانست فرآیندهای قانونی را تا پایان کنگره یکصدوهفدهم طی

کند. ولی نکته مهم این است که موضوع حمایت از اعتراضات و معترضین به یکی از فعالیت‌های مهم ضد ایرانی کنگره در ماه‌های پایانی بود. در همین راستا در بخش ۵۵۹۲ قانون «مجوز دفاع ملی سال ۲۰۲۳»، وزیر امور خارجه موظف شده است تلاش‌های لازم را برای آزادی زندانیان سیاسی و عقیدتی را در دستور کار قرار داده و حمایت‌های بین‌المللی در این رابطه را برای افزایش فشار بر ایران جلب نماید (DeFazio, 2022). همچنین قطعنامه ساده شماره ۷۴۴ مجلس نمایندگان با عنوان «محکومیت حمایت دولت ایران از آزار و اذیت اقلیت بهایی و نقض مداوم اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی» از دیگر فعالیت‌های کنگره بود که توانست به تصویب مجلس نمایندگان برسد. این قطعنامه توسط «تئودور داچ» از نمایندگان دمکرات و فعال ضد ایرانی در تاریخ ۲۵ اکتبر ۲۰۲۱ ارائه و در تاریخ ۱ دسامبر ۲۰۲۲ به تصویب مجلس نمایندگان رسید. در این قطعنامه ادعا شده است که اقلیت بهایی در ایران همواره مورد آزار و اذیت قرار گرفته، رهبران آنها اعدام و بسیاری از شهروندان بهایی از تحصیل و شغل محروم شده‌اند. در انتهای قطعنامه، ضمن محکوم کردن نحوه برخورد با بهائیان در ایران، از دولت ایران خواسته شده است بهائیان زندانی را آزاد کند. همچنین از رئیس‌جمهور ایالات متحده خواسته شده است ضمن محکوم کردن اقدامات ایران، مقامات و افراد دخیل در اعمال محدودیت بر اقلیت‌ها را تحریم نماید (Deutch, 2022).

جدول ۵. لوایح ارائه شده با هدف حمایت از اعتراضات و اقلیت‌های مذهبی

ردیف	شماره و مجلس	عنوان
۱	2117 نمایندگان	لایحه حقوق بشر و مسئولیت‌پذیری (پاسخگویی) ایران
۲	9023 نمایندگان	لایحه مهسا
۳	9075 نمایندگان	حمایت از زندانیان سیاسی ایرانی
۴	3347 سنا	لایحه آزار و اذیت و هدف‌گیری غیرقانونی مسیح علی‌نژاد در سال ۲۰۲۱
۵	110 نمایندگان (همزمان)	قطعنامه ستایش از شجاعت و عزم زنان و مردان ایرانی که در بیش از ۸۰ شهر اعتراض کرده و امنیت خود را به خطر انداخته تا علیه نقض حقوق بشر در ایران صحبت کنند
۶	47 سنا (همزمان)	قطعنامه ستایش از شجاعت و عزم زنان و مردان ایرانی که در بیش از ۸۰ شهر اعتراض کرده و امنیت خود را به خطر

ردیف	شماره و مجلس	عنوان
		انداخته تا علیه نقض حقوق بشر در ایران صحبت کنند
۷	118 نمایندگان	قطعنامه بیان حمایت از خواست مردم ایران برای یک جمهوری دموکرات، سکولار و غیرهسته‌ای و محکوم کردن نقض حقوق بشر و تروریسم دولتی تحت حمایت دولت ایران
۸	744 نمایندگان	محکومیت حمایت دولت ایران از آزار و اذیت اقلیت بهایی و نقض مداوم اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی
۹	800 نمایندگان	قطعنامه به رسمیت شناختن دومین سالروز سرکوب اعتراضات نوامبر ۲۰۱۹ (آبان ۱۳۹۸) توسط جمهوری اسلامی ایران و محکومیت نقض حقوق بشر توسط جمهوری اسلامی ایران
۱۰	1397 نمایندگان	قطعنامه محکومیت دولت ایران به دلیل شکنجه و قتل مهسا امینی و سرکوب معترضان که به دنبال حقوق اولیه انسانی بودند و حمایت از معترضان خواستار آزادی
۱۱	183 سنا	قطعنامه‌ای برای محکوم کردن آزار و اذیت اقلیت بهایی و ادامه نقض میثاق‌های بین‌المللی حقوق بشر توسط دولت ایران
۱۲	803 سنا	قطعنامه‌ای برای محکوم کردن بازداشت و مرگ مهسا امینی و درخواست از دولت ایران به توقف شکنجه و آزار سیستماتیک زنان

Source: Congress.gov

گفتنی است این فعالیت‌ها در راستای حمایت از معترضان یکی از رؤس برنامه‌های ضد ایرانی کنگره است. بر همین اساس در روزهای ابتدایی فعالیت کنگره جدید، قطعنامه‌ای همزمان با موضوع حمایت از اعتراضات به مجلس نمایندگان ارائه و به تصویب این مجلس رسیده و در دستور کار مجلس سنا قرار دارد. محور این قطعنامه، حمایت از معترضان به ویژه بانوان و درخواست از دولت آمریکا برای افزایش تحریم مقامات جمهوری اسلامی ایران است (Tenney, 2023) علاوه بر این، کنگره آمریکا با درخواست

از دولت آمریکا برای پیگیری آزادی زندانیان خارجی و محکوم کردن دولت ایران با ادعای نقض حقوق بشر، در پی پیوند زدن توافق هسته‌ای به آزادی زندانیان خارجی بود. در این رابطه نیز چهار لایحه زیر توسط جمهوری خواهان به کنگره ارائه شد که تنها لایحه «اعطای) مدال طلای کنگره به گروگان‌های ایران»<sup>۱</sup> با طی فرآیندهای لازم توانست به قانون تبدیل شود. این لایحه توسط «آلکس پادیللا»<sup>۲</sup> از سناتورهای دمکرات در تاریخ ۴ اگوست ۲۰۲۱ ارائه و بدون مخالف در تاریخ ۶ دسامبر ۲۰۲۲ به تصویب مجلس سنا رسید. در ادامه در تاریخ ۱۴ دسامبر (تنها هشت روز پس از تصویب سنا) و در روزهای پایان کنگره، به تصویب مجلس نمایندگان و در نهایت در تاریخ ۱۷ نوامبر با امضای رئیس‌جمهور به قانون تبدیل شد. در این قانون ادعا شده است که زندانیان آمریکایی پس از حادثه تصرف سفارت (اشغال لانه جاسوسی) به مدت ۴۴۴ روز مورد شکنجه و آزار قرار گرفته و بسیاری از آنها همچنان آثار آن شکنجه‌ها را به همراه دارند. از این رو کنگره آمریکا با اعطای مدال طلای کنگره به ۵۳ نفر مذکور، از تلاش و شجاعت آنها تقدیر می‌کند. (Padilla, 2022)

#### جدول ۶. لوایح ارائه شده با هدف حمایت از آزادی زندانیان سیاسی

ردیف	شماره و مجلس	عنوان
۱	۴۹۲۴ سنا	لایحه مجازات در سال ۲۰۲۲
۲	۲۹۳۸ نمایندگان	اولویت قرار دادن آمریکایی‌ها
۳	۸۹۴۷ نمایندگان	لایحه مجازات در سال ۲۰۲۲

Source: Congress.gov

#### ۵-۲-۴. سایر موضوعات

علاوه بر موارد مذکور که محور فعالیت‌های کنگره یکصد و هفدهم علیه جمهوری اسلامی ایران بود، موضوعات دیگری چون تحریم مقامات جمهوری اسلامی ایران، ممانعت از بهره‌گیری جمهوری اسلامی ایران از ظرفیت‌های ایجاد شده در بازار انرژی جهان به دلیل تحریم روسیه پس از حمله به اوکراین، افزایش نظارت و ارائه گزارش سالیانه از فعالیت‌های هسته‌ای ایران، بررسی دقیق فعالیت‌های سایبری جمهوری اسلامی ایران در کنار کشورهای روسیه و چین (Jeffries, 2022)، محکوم کردن حمله به سفارت رژیم صهیونیستی با ادعای مداخله ایران در انفجار این سفارت در دستور کار کنگره قرار داشت.

<sup>1</sup> S.2607 - Iran Hostages Congressional Gold Medal Act

<sup>2</sup> Alex Padilla

## نتیجه‌گیری

بر اساس رویکرد واقع‌گرایی نئوکلاسیک، کنگره به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای سیاسی داخلی آمریکا نقش مهمی را در دو حوزه تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها ایفا می‌کند. کنگره با اقدامات تقنینی و نظارتی در ادوار مختلف توانسته است بر روند تصمیم‌سازی و اجرا در حوزه سیاست خارجی نقش‌آفرین باشد. به بیان دیگر؛ نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا در تقابل و همکاری با دولت قرار دارد و در حوزه‌های تقنینی، تخصیص منابع و تأمین بودجه، کنگره قدرت و اختیار فراوانی دارد. در این حوزه‌ها کنگره می‌تواند محدودیت‌های جدی برای فعالیت‌های دولت آمریکا ایجاد کند. در این میان کنگره آمریکا از ابتدای انقلاب اسلامی همواره با تصویب قوانین خاص همانند اینارآ، آیسآ و کاتسا، درصد هدایت سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران بوده است. در کنگره‌های یکصدوپانزدهم و یکصدوشانزدهم که مصادف با دولت ترامپ بود، فعالیت‌های خصمانه گسترده ترامپ اعم از خروج از برجام، قرار دادن سپاه در فهرست سازمان‌های تروریستی و ترور سردار شهید سلیمانی موجب شد فعالیت‌های ضد ایرانی کنگره در سایه و حاشیه اقدامات دولت قرار گیرد. اما در کنگره یکصدوهفدهم (سوم ژانویه ۲۰۲۱ لغایت سوم ژانویه ۲۰۲۳) که همزمان با پیروزی دولت بایدن بود، فضای سیاسی حاکم بر کاخ سفید تغییر کرده و بازگشت به برجام به عنوان یکی از برنامه‌ها در دستور کار دولت بایدن قرار گرفت. از این رو کنگره یکصدوهفدهم با افزایش فعالیت‌های خود در چهار حوزه هسته‌ای، موشکی و پهپادی، نفوذ منطقه‌ای و حقوق بشری به دنبال ایجاد محدودیت‌های جدید با هدف اثرگذاری بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران برآمد.

مهم‌ترین دغدغه کنگره در دوره یکصدوهفدهم از حوزه‌های چهارگانه مذکور، ممانعت از بازگشت دولت بایدن به توافق هسته‌ای بود. در این رابطه فعالیت‌های گسترده‌ای از سوی لابی‌های ضد ایرانی صورت گرفت. کنگره با طراحی و پیگیری اقدامات تقنینی به دنبال اثرگذاری بر سیاست احیای برجام دولت آمریکا بود. نخست مشروط کردن هرگونه توافق با ایران به رضایت کنگره بود. دوم تلاش برای ایجاد محدودیت در اختیارات رئیس‌جمهور برای کاهش تحریم‌ها و در نهایت کاهش انتفاع و به تبع آن کاهش تمایل ایران به احیای برجام و ادامه مذاکرات بود. بر همین اساس می‌توان گفت راهبرد کنگره درباره احیای برجام بر دوپایه تضعیف قدرت رئیس‌جمهور در احیای توافق و کاهش انتفاع و تمایل ایران استوار بود. مجموعه این اقدامات کنگره منجر به تعویق احیای برجام با وجود اقدامات دولت آمریکا شد. دومین اقدام اثرگذار کنگره بر سیاست خارجی آمریکا، تلاش برای ایجاد محدودیت‌ها برای

برنامه موشکی و پهپادی و تصویرسازی نامطلوب از این دسته فعالیت‌های ایران بود. در این راستا کنگره آمریکا لوایحی را در دستور کار قرار داد که موفق به طی فرآیندهای قانونی نشدند. با این حال با ارائه پیشنهادهای اصلاحیه‌ها در قوانین بودجه، زمینه اثرگذاری بر راهبردهای آمریکا به ویژه در حوزه دفاعی در منطقه غرب آسیا را فراهم کردند. در این رابطه کنگره به دنبال ایجاد محدودیت در دسترسی به فناوری‌ها برای صنایع موشکی و پهپادی، گزارش‌گیری مداوم و مستمر از این دسته فعالیت‌های ایران و در نهایت ایجاد بسترهای قانونی لازم و تعبیه اعتبارات مورد نیاز برای ایجاد سامانه یکپارچه دفاعی موشکی در منطقه غرب آسیا با مشارکت کشورهای منطقه با هدف مقابله با فعالیت‌های موشکی و پهپادی ایران بود. اقدامات کنگره موجب گردید دستور کار دولت بایدن در منطقه غرب آسیا بر مبنای مقابله با فعالیت‌های موشکی و پهپادی ایران تنظیم شود. مقابله با نفوذ منطقه‌ای و تضعیف محور مقاومت از دیگر اقدامات ضد ایرانی و اثرگذار کنگره بر سیاست خارجی این کشور است. در این رابطه نیز کنگره با تخصیص اعتباراتی در قوانین بودجه سالیانه دولت را موظف کرد که از فعالیت‌های منطقه‌ای ایران و گروه‌های مورد حمایت آن به صورت مستمر گزارش‌هایی به کنگره ارائه نماید. همچنین وزیر امور خارجه موظف شده است با همکاری وزارت دفاع و وزارت نیرو کارگروهی را برای مقابله با فعالیت‌های منطقه‌ای و جهانی ایران و گروه‌های مورد حمایت تشکیل دهد. به بیان دقیق‌تر، وظایفی به وزارت امور خارجه و وزارت دفاع آمریکا با هدف تضعیف محور مقاومت و نفوذ منطقه‌ای ایران محول شد. اعمال تحریم‌ها و ارائه تکالیف قانونی در حوزه حقوق بشری با هدف اثرگذاری بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران از فعالیت‌های دیگر کنگره یکصد و هفدهم آمریکا می‌باشد. در این راستا ضمن تصویب قانون اعطای مدال به کارکنان لانه جاسوسی، حمایت از معترضان ایرانی با عناوین مختلف در دستور کار کنگره قرار داشته و در این رابطه قطعنامه‌های متعددی ارائه شد. هدف اصلی افزایش فشار بر ایران با هدف تضعیف مراودات سیاسی میان دو کشور بود. این امر به ویژه پس از اعتراضات ۱۴۰۱ شدت یافت و تأثیر مهمی بر مذاکرات ایران و آمریکا داشت. بنابراین می‌توان گفت مهم‌ترین اثرگذاری کنگره بر سیاست خارجی آمریکا در مورد ایران، ممانعت از احیای برجام بود. علاوه بر این مکلف کردن دولت به ایجاد تحریم‌ها در حوزه تسلیحات و تشکیل سامانه پدافند هوایی مشترک با متحدان برای مقابله با قدرت موشکی و پهپادی، مقابله با نفوذ منطقه‌ای و حمایت از اعتراضات از جمله فعالیت‌های اثرگذار کنگره بر سیاست خارجی آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران بوده است. در مجموع کنگره با تصویب قوانین

و نظارت بر اجرای آنها از طریق گزارش‌گیری و احضار وزرا به کمیته‌های تخصصی، بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران اثرگذار بوده است.

### نمودار ۵. فعالیت‌های اثرگذار کنگره بر سیاست خارجی دولت بایدن در قبال ایران



منبع: یافته‌های پژوهش

## References

- Tabeafshar, S., & Barzegar, K. (2016). Neoclassical Realism and American Foreign Policy; A Theoretical Analysis of Understanding US Foreign Policy. *Political and International Approaches*, 8(1), 42-70. [In Persian].
- Delavarpour Aghdam, M., & Deghani Firoozabadi, S. J. (2018). Sanctions Policy Estimation of the US Congress in Post-JCPOA. *Political Strategic Studies*, 7(26), 121-139. [In Persian].
- Jansiz, A., & Ejazi, E. (2021). The Analysis of the Relationship between Iran and the United States from the Perspective of Threat Balance (2016-2021). *World Politics*, 10(1), 163-196. doi: 10.22124/wp.2021.19011.2775. [In Persian].
- Ejazi, E., Ghorbani, A., Simbar, R., & Jansiz, A. (2019). The Impact of US Congress on American Foreign Policy Towards Iran (2005-2017). *Political and International Approaches*, 9(3), 58-83. [In Persian].
- Jahanbakhsh, M. (2020). Studying the activities of the 116th Congress and its role in the US foreign policy towards Iran. *Foreign Relations*, 12(2), 285-306. [In Persian].
- Javadi Arjmand, M (2014) The Role of Congress in U.S. Foreign Policy toward Iran: Analysis of Congressional Sanctions, *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol. 5, No.2, Summer 2014, pp. 29-57. [In Persian].



- ArmyRecognition (2022). Qatar purchases Fixed Site-Low, Slow, Small Unmanned Aircraft System Integrated Defeat System FS-LIDS worth USD 1 billion. Retrieved from: [https://www.armyrecognition.com/defense\\_news\\_november\\_2022\\_global\\_security\\_army\\_industry/qatar\\_purchases\\_fixed\\_site-low\\_slow\\_small\\_unmanned\\_aircraft\\_system\\_integrated\\_defeat\\_system\\_fs-lids\\_worth\\_usd\\_1\\_billion.html](https://www.armyrecognition.com/defense_news_november_2022_global_security_army_industry/qatar_purchases_fixed_site-low_slow_small_unmanned_aircraft_system_integrated_defeat_system_fs-lids_worth_usd_1_billion.html)
- Bergman, R., & Kingsley, P. (2022). Israel Works With Arab Allies to Down Drones, in Sign of Growing Ties. (nytimes) Retrieved from <https://www.nytimes.com/2022/07/13/world/middleeast/israel-arab-allies-drones-biden.html>
- Carter, R. (2020). Making US Foreign Policy: The Essentials. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Collins-Chase, E. (2022). U.S. Sanctions: Legislation in the 117th Congress. Congressional Research Service. doi:<https://sgp.fas.org/crs/misc/R47344.pdf>
- Tenney, C (2023) H.Con.Res.7 - Condemning the Iranian regime's human rights abuses against the brave women and men of Iran peacefully demonstrating in more than 133 cities. Retrieved from Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-concurrent-resolution/7>
- Banks, J (2021) H.R.2718 - Maximum Pressure Act, Retrieved from congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2718>
- McCaul, M (2022) H.R.6089 - Stop Iranian Drones Act. Retrieved from <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/6089>
- Jeffries, H(2022) H.R.2471 - Consolidated Appropriations Act, 2022. Retrieved from congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2471>
- DeFazio, P (2022) H.R.7776 - James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023. Retrieved from Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7776/text>
- Deutch, T (2022) H.Res.744 - Condemning the Government of Iran's state-sponsored persecution of its Baha'i minority and its continued violation of the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. Retrieved from congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-resolution/744>
- Hawkins, J. (2022). Impact of Congressional Mid-Terms on US Foreign Policy. paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques(IRIS). Retrieved from <https://www.iris-france.org/168977-impact-of-congressional-mid-terms-on-us-foreign-policy/>
- Humud, C., & Thomas, C. (2023). Iran: Background and U.S. Policy. Congressional Research Service. Retrieved from <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R47321.pdf>
- Lord, J. (2022). The greatest obstacle to returning to the Iran deal isn't Iran—it's Congress. Retrieved from Center for a New American Security: <https://www.cnas.org/publications/commentary/the-greatest-obstacle-to-returning-to-the-iran-deal-isnt-iran-its-congress>
- Ripsman, N. (2017). Neoclassical Realism. Oxford Research Encyclopedia of International Studies. Retrieved from <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-36>

- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. doi:10.1017/S0043887100007814
- Hern, K (2023) RSC priorities pass in the NDAA. Retrieved from RSC: <https://rsc-hern.house.gov/news/press-releases/rsc-priorities-pass-ndaa>
- Scott, R (2021) S.1605 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022. Retrieved from congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1605>
- Padilla, A(2022) S.2607 - Iran Hostages Congressional Gold Medal Act Retrieved from congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2607>
- Markey, E (2020) S.3314 - Iran Diplomacy Act of 2020. Retrieved from congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3314>
- Markey, E (2021) S.434 - Iran Diplomacy Act of 2021. Retrieved from congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/434>
- Satter, M. (2023) Iran threat prods DOD to seek more security for former officials. Retrieved from Roll Call: <https://rollcall.com/2023/07/11/iran-threat-prods-dod-to-seek-more-security-for-former-officials/>
- Sennett, E. (2022). Biden's Iran nuclear deal obstacles extend beyond Tehran. Retrieved from The National: <https://www.thenationalnews.com/world/us-news/2022/09/01/bidens-iran-nuclear-deal-obstacles-extend-beyond-tehran/>
- Szuba, J. (2023) CENTCOM eyeing artificial intelligence to counter Iran's drones, says Kurilla. (AI-Monitor) Retrieved from <https://www.al-monitor.com/originals/2023/04/centcom-eyeing-artificial-intelligence-counter-irans-drones-says-kurilla>
- Us.Senate (2023) Types of Legislation. Retrieved from senate.gov: [https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/leg\\_laws\\_acts.htm](https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/leg_laws_acts.htm)
- Vile, M. (2007). *Politics in the USA*. New York: Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group.