

نوع مقاله: پژوهشی

سیاست خارجی بوروکراتیک دولت اوباما در آمریکای لاتین

سیروس فیضی^۱، هادی اعلمی فریمان^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۲/۱۰؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۱/۰۱

چکیده

هدف مقاله حاضر، بررسی عملکرد سیاست خارجی دولت اوباما در آمریکای لاتین است. این مقاله در پی پاسخ‌گویی به این پرسش است که مبنای رفتار در سیاست خارجی دولت باراک اوباما کدام عوامل، مؤلفه‌ها، و معیارها بوده است. مقاله در بررسی خود به این نتیجه رسیده است که سیاست خارجی دولت باراک اوباما در آمریکای لاتین به تبع رویکرد نیمکره‌گرایان دموکرات، نرم، صلح‌جویانه، و مبتنی بر همکاری در چارچوب بین‌الملل‌گرایی لیبرالیستی بوده است. بررسی فرضیه، نیازمند شناخت رفتار سیاسی اوباما و دموکرات‌ها در منطقه و بررسی رویدادهایی است که بر سیاست خارجی ایالات متحده تأثیر گذاشته‌اند. اوباما با درپیش گرفتن سیاست تغییر در چارچوب بین‌الملل‌گرایی لیبرالی و روی آوردن به همکاری با جهان و به تبع آن با آمریکای لاتین، شیوه متفاوتی را در اعمال سیاست‌ها در مورد آمریکای لاتین درپیش گرفته است که تأثیر عمیق و متفاوتی بر ساختارهای سیاسی و اقتصادی منطقه گذاشت. یکی از مهم‌ترین تفاوت‌ها را می‌توان در تغییر سیاست راهبردی در مورد کوبا پس از هفتاد سال درگیری و دشمنی دانست که سرانجام سبب اتخاذ دیدگاه مسالمت‌جویانه در برابر این کشور شد. در گام بعد، دولت اوباما شایستگان و نخبگانی از مهاجران منطقه آمریکای لاتین را پذیرفت که از آن میان می‌توان به پذیرش دانشجویان اشاره کرد. براینده تصمیم‌سازی در دولت اوباما ابتدا به نگرش‌های نظری پیشین او و سپس به دیدگاه‌های نظریه‌پردازان حزب دموکرات مربوط می‌شود که بازتاب آن در راهبرد تغییر، تجلی یافت.

واژگان کلیدی: آمریکای لاتین، اوباما، تغییر، دموکرات‌ها، سیاست خارجی

۱. استادیار گروه مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول) cfaizee@ut.ac.ir

۲. دانش‌آموخته دکتری مطالعات منطقه‌ای، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران hadiaalami@ut.ac.ir

Bureaucratic Foreign Policy of Obama's Administration in Latin America

Cyrus Faizee¹, Hadi Aalami Fariman²

Abstract

The current study examines the Obama administration's foreign policy in Latin America. The research investigates the factors, components, and criteria of the Obama administration's foreign policy in the region. The study hypothesizes that the Obama administration's Latin America foreign policy falls within the liberal internationalist ideology. Obama's engagement diplomacy had a profound and different impact on the region's political and economic structures. For example, a strategic shift in relations with Cuba after 70 years of conflict made the US a positive image. In the next step, the Obama administration accepted immigrants from Latin America based on selecting candidates and elites, mainly from the students. The decision-making process in the Obama administration comes first to his former theoretical attitudes and then back to the views of Democratic Party theorists, whose reflection was reflected in the change strategy.

Keywords: Change, Democrats, Foreign policy, Latin America, Obama

1. Assistant Professor of Regional Studies, University of Tehran
corresponding author: cfaizee@ut.ac.ir

2. Ph.D. of Regional Studies, graduated from University of Tehran

مقدمه

این مقاله، سیاست خارجی ایالات متحده در مورد آمریکای لاتین را در دولت باراک اوپاما بررسی و تبیین کرده است. عملکرد سیاست خارجی و رفتارهای دولت‌های گوناگون ایالات متحده در آمریکای لاتین، متنوع و دربردارنده رویدادهای مختلف با مؤلفه‌های گوناگون بوده است. رؤسای جمهور — جمهوری خواه یا دموکرات — یا استمرار خط‌مشی دولت پیشین را در پیش گرفته‌اند یا ابتکار جدیدی را در مورد منطقه اعمال و اعلام کرده‌اند. برخی اقدامات رؤسای جمهور در این منطقه، مانند اعلام دکترین مونرو^۱، یا اقدامات روزولت^۲، کارتر^۳ و ریگان^۴، راهبردی و تاریخ‌ساز بوده‌اند؛ بنابراین، در بررسی‌ها و پژوهش‌های سیاست خارجی، این نوع اقدامات منحصر به فرد ارزیابی می‌شوند. روی هم رفته، تاریخ و روندهای سیاست خارجی ایالات متحده در آمریکای لاتین بسیار پیچیده و ترکیبی از مؤلفه‌های گوناگون بوده و عرصه‌های متفاوتی از مداخله نظامی تا اقتصادی، سیاسی، و فرهنگی را شامل می‌شود که به تبع آن گاهی همه کشورهای این حوزه و گاهی کل نیمکره را دربر می‌گیرد. ماهیت مداخلات یادشده از دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به این سو، تغییر جهت داده و بیشتر ترکیبی و دربردارنده عناصری از اقدامات نرم بوده است. یکی از دلایل برگزیدن دولت باراک اوپاما برای این مقاله، متفاوت بودن آن با دولت‌های گذشته است. بیشتر دولت‌های دموکرات و جمهوری خواه، در مورد این منطقه دیدگاهی سلطه‌جویانه و مناسباتی هماهنگ با منطق سرمایه‌داری داشته‌اند. بنیان مقاله، بر رفتار سیاسی دولت اوپاما متمرکز است که می‌تواند درک مناسبی از وضعیت فکری و نظری دموکرات‌ها ارائه دهد. چارچوب نظری بحث، با توجه به شخصیت باراک اوپاما، نظریه بوروکراسی است، زیرا به نظر می‌رسد اوپاما بیشتر بر پایه ساختار فکری خود و حزب متبوعش، حرکت کرده و تلاش کرده است خط‌مشی سیاسی خود را با آن هماهنگ کند.

مقاله حاضر، در پی پاسخ‌گویی به این پرسش است که «سیاست خارجی دولت اوپاما در برابر دگرگونی‌های آمریکای لاتین، تا چه حد ستیزه‌جویانه یا مداراگرایانه بوده است». این پرسش، پرسش‌های دیگری را نیز در پی دارد: «مبانی و مؤلفه‌های این سیاست چه بوده است؟» «چه

1. Monroe
2. Roosevelt
3. Carter
4. Reagan

همانندی‌ها و ناهمانندی‌هایی بین سیاست این دولت و دولت‌های پیشین وجود دارد»، «خط‌مشی حزب دموکرات یا رفتار نیمکره‌گرایان بر پایه معیارهای حقوق بشر و ارزش‌های دموکراتیک، چقدر مورد توجه بوده است؟»، «نیمکره‌گرایی چیست و چه تأثیری بر فرهنگ راهبردی ایالات متحده داشته است؟»

با توجه به پرسش اصلی، فرضیه مقاله این است که: «سیاست خارجی ایالات متحده در دولت باراک اوباما در مورد آمریکای لاتین به تبع رویکرد نیمکره‌گرایان دموکرات، مبتنی بر رفتار نرم، صلح‌جویانه، و همکاری بوده است». در بررسی این فرضیه، به موضوع مکزیک و مهاجران، کوبا، کلمبیا، ونزوئلا، آرژانتین، شیلی، برزیل، و پرو توجه شده و تلاش شده است دیدگاهی تبیینی از روابط دوجانبه ارائه و تحلیل شود.

۱. پیشینه پژوهش

ادبیات سیاست خارجی و روابط ایالات متحده با آمریکای جنوبی در دانشگاه‌های معروف، بیشتر در قالب رساله‌های فوق‌لیسانس، دکترا، یا در مطالعات دانشگاهی موردی قابل بررسی است که در ادامه، سه مورد اخیر و مرتبط با موضوع پژوهش مطرح شده است.

امانوئل فالکون از دانشگاه لوئیس در رم ایتالیا در سال ۲۰۱۵ در رساله دکتری خود با عنوان «سیاست خارجی ایالات متحده در آمریکای لاتین: چالش‌گران» در فصل‌های بخش یک به دکترین بوش و اوباما و چالش‌های ایالات متحده اشاره کرده و در بخش دوم و فصل‌های آن، چالش بین کوبا و ونزوئلا با ایالات متحده را واکاوی کرده است. این نویسنده در بخش دوم و فصل‌های آن، به آینده روابط با کوبا و ونزوئلا و مسئله نفت در منطقه به‌گونه‌ای دقیق اشاره کرده است. مسائل مهاجرت و سیاست‌گذاری تجاری نیز از فصل‌های رساله است. هدف این رساله، فهم تغییرات سیاست خارجی ایالات متحده در مورد آمریکای لاتین پس از ورود موج چپ‌گرایی است. نویسنده، کوبا را یکی از موضوع‌هایی دانسته است که ضرورت دارد در همه مسائل آمریکای لاتین، به‌لحاظ دشمنی تاریخی با ایالات متحده، مطالعه و بررسی شود (Falcone, 2015: 5-190).

رافائل گارزا از دانشگاه مونتری کالیفرنیا، در سال ۲۰۱۰ در رساله‌اش با عنوان «مکزیک و ایالات متحده: شرکای تجاری، متحدان نظامی بی‌علاقه»^۱، تاریخ کلی روابط دو کشور مکزیکی و ایالات متحده و مسائل مربوط به نفتا و تأثیر آن بر روابط دوجانبه را بررسی کرده است. این پژوهش، نگاهی تخصصی به مسئله نفتا دارد. پرسش اصلی نویسنده پژوهش یادشده این بوده است که «با توجه به پیمان نفتا و ایجاد روابط عمیق بین دو کشور، چرا این دو کشور به‌لحاظ اقتصادی و اجتماعی تا این حد از هم فاصله گرفته‌اند و رسیدن به همکاری نظامی برای دو کشور دشوار شده است؟» نویسنده سرانجام پس از برشمردن موانع همکاری نتیجه می‌گیرد که منبع و انگیزه اصلی برای ایجاد دگرگونی در روابط دو کشور، مسائل خارجی و تهدیدهای مشترکی مانند جنگ‌های جهانی یا شوروی سابق نیست، بلکه ریشه در داخل کشور مکزیکی و سیاست‌های داخلی آن کشور دارد (Garza, 2010: 50).

تیم ففرلی از دانشگاه کوئین ماری لندن، در سال ۲۰۱۴ در رساله دکترای خود با عنوان «سیاست خارجی ایالات متحده در آمریکای لاتین در دوره تصدی اوباما»^۲، روابط دولت اوباما با مکزیکی، کلمبیا، ونزوئلا، و مسئله مواد مخدر را بررسی کرده و بیشتر بر سیاست‌ها و اقدامات دولت اوباما در مورد آمریکای لاتین تأکید داشته است. این رساله، پس از بررسی موضوع ایدئولوژی، امنیت، و هژمونی اقتصادی، به مطالعه موردی کوبا، کلمبیا، و تغییرات در سیاست خارجی اوباما و اینکه سیاست‌گذاران کشور با محدودیت‌های شناختی درباره منطقه روبه‌رو هستند، توجه داشته است. او بر این نظر است که مهم‌ترین تغییر جهت در سیاست‌های اوباما در این منطقه به کوبا مربوط بوده است. این سیاست در مقایسه با سیاست انزوای بوش در مورد کوبا، دگرگونی آشکاری به‌شمار می‌آید (Pfefferle, 2014: 5-10).

در مقابل غنای پژوهش‌های گسترده در دانشگاه‌های آمریکا و اروپا، بسیاری از دانشگاه‌های آمریکای لاتین، وضعیت متفاوتی دارند؛ به‌گونه‌ای که آرلن تیکتر در این باره می‌نویسد: «برخلاف آنچه در مورد ایالات متحده و بسیاری از کشورهای اروپای غربی شاهدیم، اطلاعات به‌شدت محدودی درباره وضع و حال حوزه پژوهشی روابط بین‌الملل در آمریکای لاتین وجود دارد. به‌دست

1. The US and Mexico: Trading Partners, Reluctant Military Allies
2. US Foreign Policy in Latin America under The Obama Administration

دادن تصویر جامعی از دگرگونی‌های این رشته تا اندازه زیادی به سبب آمیزه‌ای از پنهان‌کاری، نگه نداشتن سوابق کامل، و بی‌میلی بسیاری از کانون‌های دانشوری به اینکه زیر ذره‌بین گذاشته شوند، کار بسیار دشواری است (Tickner, 2011: 90). او نتیجه گرفته است که در آمریکای لاتین، علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، ضعیف و بی‌ثبات هستند.

بررسی پیشینه پژوهش‌ها نشان می‌دهد، پژوهش‌های چندانی در این حوزه به زبان فارسی انجام نشده و تنها چند مقاله پژوهشی در مجله‌های تخصصی دانشگاهی در این باره وجود دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که جز دانشکده حقوق و علوم سیاسی و دانشکده مطالعات جهان دانشگاه تهران، دانشگاه‌های دیگر کمتر به موضوع‌های آمریکای لاتین توجه داشته‌اند. در میان رساله‌های ثبت‌شده به جز یک رساله با عنوان «بررسی سازوکارهای رقابت راهبردی چین با ایالات متحده در آمریکای لاتین؛ ۲۰۱۷-۱۹۹۹» که در مقطع کارشناسی ارشد دانشگاه فردوسی مشهد توسط بهرام سیف‌زاده ثانی نوشته شده است، اثر دیگری دیده نمی‌شود. از ۴۸ عنوان رساله سایت دانشگاه تهران که همگی مربوط به مقطع کارشناسی ارشد هستند، ۲۸ مورد مربوط به موضوع‌های ادبیات، سینما، فرهنگ، و دین و ۲۰ مورد، مربوط به موضوع‌های جاری مانند ونزوئلا، برزیل، همگرایی، کلمبیا، و کوبا بوده‌اند. در مقطع دکترا در سایت اثری ثبت نشده است (ut.ac.ir, 2019).

• مطالعه تطبیقی راهبرد ایالات متحده آمریکا در آمریکای لاتین و خاورمیانه پس از حادثه ۱۱ سپتامبر (مطالعه موردی کلمبیا و عراق)، مطالعات آمریکا، مطالعات آمریکای لاتین، کارشناسی ارشد ناپیوسته، بهار سادات موسوی، شهریور ۱۳۹۴ (Sadat Mousavi, 2015)؛

• همگرایی در آمریکای لاتین و تأثیر آن بر رابطه با ایالات متحده، مطالعات آمریکا، مطالعات آمریکای لاتین، کارشناسی ارشد ناپیوسته، زین‌العابدین تقوی، بهمن ۱۳۹۱ (Taqavi 2012). مقاله‌هایی نیز در برخی نشریه‌های علمی-پژوهشی به مطالعه موردی این منطقه توجه داشته‌اند؛ به‌عنوان مثال، می‌توان مقاله‌های زیر را نام برد:

• سیاست خارجی بوش (۲۰۰۱-۲۰۰۸) و گسترش رادیکالیسم در آمریکای لاتین، سیدمحمدکاظم سجادیپور، فصلنامه آفاق امنیت، پاییز ۱۳۹۸ (Sajadpour & Doniajou, 2010)؛

• تحلیل روند منطقه‌گرایی در آمریکای لاتین براساس نظریه‌های روابط بین‌الملل، الهام رسولی ثانی‌آبادی، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، پاییز ۱۳۹۳ (Rasouli Saniabadi, 2014)؛

• سیاست خارجی اوپاما در آمریکای لاتین: تداوم یا تغییر؟ وحید آرابی و مصطفی حسین‌زاده. فصلنامه سیاست خارجی، پاییز ۱۳۹۲ (Araee & Hosseinzadeh, 2013)؛

• کتابی با عنوان «مجموعه مقالات نخستین همایش بین‌المللی آمریکای لاتین و نقش و جایگاه آن در آینده نظام بین‌الملل» پس از برگزاری همایش در وزارت امور خارجه ایران در سال ۱۳۸۵ منتشر شد که برخی از مقاله‌های آن، از جمله مقاله «الگوی سوسیالیسم خودگردان در آمریکای لاتین: چالشی فراروی نومحافظه‌کاران آمریکایی»، به رفتار سیاست خارجی ایالات متحده اشاره دارد (Pourpashang, 2008).

۲. چارچوب نظری پژوهش

برای بررسی موضوع سیاست خارجی ایالات متحده در مورد آمریکای لاتین می‌توان از نظریه‌های پرشماری بهره جست که نوع نظریه انتخاب‌شده به نوع پژوهش‌ها، نوع نگرش به روند سیاست خارجی ایالات متحده، و به‌گونه‌ای متقابل روندهای سیاسی-نظامی منطقه آمریکای لاتین و ارزیابی پژوهشگر بستگی دارد. در این پژوهش، با توجه به نوع رفتار سیاسی اوپاما، از نظریه «بوروکراسی»^۱ بهره برده‌ایم. دلیل‌گزینه این نظریه، ابتدا توجه به ماهیت ساختاری حکومت ایالات متحده است که روندهای تصمیم‌سازی سیاست خارجی در آن، در یک سلسله تعاملات درونی با ورودی‌ها و خروجی‌های اداری آن شکل می‌گیرد و نظریه «بوروکراسی» نیز با نگرش به ماهیت و ساختار تصمیم‌گیری ساختار اداری-سیاسی یا فردی به‌کار می‌رود. این نظریه با توجه به شخصیت اوپاما و ترکیب تکنوکرات‌های دولتش، یکی از مناسب‌ترین نظریه‌هایی است که می‌توان برای بررسی روابط و نسبت ایالات متحده با آمریکای لاتین به آن استناد کرد که این در نظریه انتخاب عقلانی نیز دیده می‌شود. پایه بوروکراسی، سلسله‌مراتب و مقررات است. هرگاه پایگاه‌های موجود در یک سازمان، پیرامون محوری از اقتدار توزیع شده باشد و مقرراتی بر آن حاکم باشد، چنین ساختاری را بوروکراسی می‌نامند (Pasha, 2001: 83). سازمان رسمی، زمانی بوروکراتیک می‌شود که در عین گستردگی، ملاک‌های عقلانیت را تجربه کرده باشد؛ یعنی از ویژگی‌هایی

برخوردار باشد که توجه به آن‌ها در ساماندهی یک سازمان، کارایی و اثربخشی سازمان را به‌مثابه تعیین‌کننده‌های سطح تعادل سازمان، افزایش دهد (Pasha, 2001: 94).

در نظریه بوروکراسی ماکس وبر، تیپ ایده‌آل بوروکرات‌ها و ساختار بوروکراسی به‌این‌صورت تعریف شده‌اند که از مالکیت اداره و وسایل جدا هستند و در قالب پایگاه مشخصی که حقوق و پرداختی ویژه‌ای دارند، قرار می‌گیرند و برپایه معیارهای غیرشخصی شایستگی، استخدام، ارتقا، و اخراج می‌شوند. اداره‌ها و دفاتر بوروکرات‌ها در قالب دفترویی سازمان می‌یابند که هر یک تقسیم کار و کارکرد مشخصی دارند و در قالب یک نظام اداری، یکپارچه می‌شوند. پیش‌فرض بوروکراسی این است که از کشمکش‌های گسترده جامعه بر سر ارزش‌ها دور بماند (Hedayati, 2018: 13).

بوروکرات‌ها در هر نظام سیاسی‌ای چندین کارکرد بنیادین دارند که عبارتند از: کاربست مدیریت، ارائه نظر مشورتی درباره سیاست، بیان و تجمیع منافع، و حفظ ثبات سیاسی (Heywood, 2010: 516). با بررسی وضعیت بوروکراسی‌ها مشخص می‌شود که نخبگان و به‌ویژه نخبگان سیاسی، از اصلی‌ترین عوامل تعیین‌کننده در سرشت بوروکراسی‌های دولتی و کیفیت عملکرد آن‌ها هستند و رویه‌ها و روال‌ها در بوروکراسی، ناشی از کارها و تصمیم‌های آن‌ها است. همچنین، سرنوشت اصلاحات اداری و میزان موفقیت یا شکست آن‌ها تا حد زیادی به آرایش قدرت در دستگاه بوروکراسی، میزان همراهی و همگونی نخبگان در این دستگاه‌ها، و میزان وتوی برنامه‌ها و سیاست‌های مطرح‌شده توسط یک گروه توسط گروه‌های دیگر بستگی دارد (Hedayati, 2018: 30). البته بوروکراسی‌ها منتقدان جدی‌ای نیز دارند که بنیان آن را به‌چالش می‌کشند؛ به‌عنوان نمونه، رابرت مرتن، یکی از منتقدان بوروکراسی، می‌نویسد: «وقتی شهروندان برای دریافت خدمات وارد سازمان‌های دولتی می‌شوند با ارائه‌دهنده خدمات عمومی روبه‌رو می‌شوند که شخصیت بوروکراتیک را به مقامی بی‌روح، فاقد عواطف بشری، و خشک تبدیل کرده است (Molavi et al. 2019: 86).

با بنیاد قرار دادن این نظریه، برپایه تعریف آلبرو، دست‌کم هفت مفهوم مدرن از بوروکراسی مشخص شده است که یکی از آن‌ها «سازمان عقلانی» است (Heywood, 2010: 509). الگوی مدیریت عقلانی از دیدگاه ماکس وبر، اصولی به‌شرح زیر دارد: ۱) بخش‌های قضایی، ثابت و رسمی هستند؛ ۲) سلسله‌مراتب کاملاً سازمان‌یافته‌ای دارد که تضمین می‌کند در زنجیره فرماندهی، مقام‌های پایین‌تر زیر نظر مقام‌های خاص بالاترند؛ ۳) قواعد بوروکراتیک به‌حدی دقیقند که عرصه

دخالت شخصی را به حداقل می‌رسانند؛ ۴) استخدام و پیشرفت در بوروکراسی بر پایه ضابطه‌های حرفه‌ای، مانند آموزش، کارشناسی، و صلاحیت اداری است (Heywood, 2010: 510). پژوهشگران حوزه بوروکراسی بر این نظرند که ایالات متحده، نمونه بوروکراسی تمرکززدایی شده است و بوروکراسی فدرالی در چارچوب اقتدار رسمی رئیس‌جمهور، در مقام مدیر اصلی، عمل می‌کند، اما این بوروکراسی، چنان پراکنده و ناکارآمد است که همه رؤسای جمهور پیوسته می‌کوشند فعالیت‌های آن را هماهنگ و هدایت کنند (Heywood, 2010: 520).

با این توضیح و بر پایه نظریه بوروکراسی، برای بررسی موضوع سیاست خارجی ایالات متحده در آمریکای لاتین باید مجموعه‌ای از عوامل درهم‌تنیده نظام بوروکراتیک از جمله ساختار اجتماعی-اقتصادی؛ لابی‌های گوناگون و متنوع؛ اندیشه‌ها؛ پژوهشگران؛ گرایش‌های حزب دموکرات؛ پیشینه تاریخی دو منطقه؛ نگرش منافع اقتصادی و امنیتی؛ و پویای سیاسی و تاریخی آن را بررسی کنیم. طرف آمریکای لاتینی نیز با پیشینه تاریخی و سیاسی‌ای مانند بولیواریسم، مبارزه با مداخله‌جویی ایالات متحده، موضوع‌های فرهنگ بومی، تعامل گسترده برای روابط دوجانبه، و نیاز اقتصادی، واکنش لازم را در برابر این نظام بوروکراتیک خواهد داشت. همه این موضوع‌ها در ساختار بوروکراتیک قرار می‌گیرند. در ایالات متحده، لابی‌های فعال؛ رؤسای جمهور؛ وزارتخانه‌های امور خارجه، خزانه‌داری، دفاع، و نیروهای مسلح؛ سازمان سیا؛ کنگره و کمیته‌های آن؛ سناتورها؛ و نهادهای مؤثری مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نقش تکنوکرات‌های اصلی را به عهده دارند. در سمت مقابل، در آمریکای لاتین نیز رؤسای جمهور، احزاب ریشه‌دار با گرایش‌های گوناگون، نیروهای شبکه مقاومت علیه جهانی‌شدن، و در برخی موارد شبکه‌های تجار، بازرگانان و حتی کارتل‌های مواد مخدر و گانگستری در حوزه غیردولتی، شبکه مؤثر بوروکراتیک به‌شمار می‌آیند. افزون‌براین، پژوهش‌های انجام‌شده درباره باراک اوپاما نشان می‌دهد که او باوری جدی به نظم بوروکراتیک داشته و بر پایه آن عمل کرده است و حتی نیروها را بر مبنای معیارهای حرفه‌ای اداری چیده است.

دو مفهوم پرکاربرد نظری نیز در این حوزه اهمیت دارند که عبارتند از: نیمکره‌گرایی و ضدنیمکره‌گرایی. نیمکره‌گرایان بر تجربه‌های تاریخی مشترک کشورهای آمریکای شمالی، مرکزی، و لاتین در مبارزه برای استقلال از قدرت‌های استعمارگر و نیز سنت‌های مشترکی چون قوانین

اساسی جمهوری خواهانه و فرایندهای نوین ملت‌سازی در نیمکره غربی تأکید دارند (Schirm, 2013: 324). در مقابل، ضدنیمکره‌گرایان بر تفاوت‌های بین آمریکای شمالی و آمریکای لاتین تأکید می‌کنند. بر پایه این نگاه، نظام‌های سیاسی آمریکای شمالی به شدت تحت تأثیر روشننگری بوده و بر پایه حقوق مدنی، کنترل دولت از سوی جامعه، آزادی‌های فردی، و اصول بازار آزاد شکل گرفته‌اند، و در مقابل، کشورهای آمریکای لاتین بیشتر تحت تأثیر ساختار فئودالی، مداخله‌گرایی دولتی، و حکومت اقتدارگرا هستند (Schirm, 2013: 334-335). اختلاف‌های ارزشی بر پایه این دو مفهوم در ایالات متحده تأثیر زیادی بر سیاست خارجی این کشور در مورد این منطقه داشته است. بر این اساس، دولت باراک اوباما و دموکرات‌ها، نیمکره‌گرا هستند و در حالی که رویکرد آن‌ها بین‌الملل‌گرایی لیبرال تعریف می‌شود، به تفکر ویلسونی نیز گرایش دارند که در بردارنده اندیشه‌هایی برای گسترش آزادی‌های مدنی و دموکراتیک، مداخله‌گرایی گزینشی، و صلح است. این رویکرد در عمل مبتنی بر مخالفت با راهبرد جنگ با تروریسم و تفکر نومحافظه‌کاران، تلاش برای تحقق چندجانبه‌گرایی عمل‌گرایانه، گرایش سنتی لیبرال و تأکید بر تجارت آزاد، سیاست‌های حمایتی و دولت رفاهی اجرایی است (Hosseini, 2012: 192). راهبرد امنیت ملی اوباما نیز تقریباً به همین شکل بود و در چارچوب پنج محور اساسی مطرح شد:

- احیا و گسترش اتحاد، با وجود صحبت از حفظ حق اقدام یک‌جانبه برای کشور در صورت ضرورت؛

- تقویت قدرت خارجی از طریق تقویت قدرت داخلی با تأکید بر آموزش، انرژی پاک، فناوری، و نوآوری؛

- حمایت از توسعه بین‌المللی؛

- احیای دیپلماسی؛

- گسترش دموکراسی و حقوق بشر (Mahpishanian, 2011: 230).

راهبرد اوباما به جای آیین جنگ پیشدستانه و اقدام یک‌جانبه مانند بوش، بر اقدامات پیشگیرانه و رویکرد چندجانبه‌گرایی و به‌طور مشخص، دیپلماسی بین‌المللی و اتحادسازی تأکید دارد. اوباما در یکی از سخنرانی‌های خود گفت: «برخلاف گذشته، آمریکا به‌عنوان یک شریک برابر و نه کشوری برتر، به تعامل با کشورهای دیگر روی خواهد آورد» (Mahpishanian, 2011: 231). توجه به

دیپلماسی عمومی در دوران اوپاما اهمیت داشته است: «درنهایت ما در پی تعامل میان مردمان نه تنها دولت‌ها در سرتاسر جهان هستیم. دولت ایالات متحده تلاش پیوسته‌ای برای تعامل آمریکا و مردمان دیگر در سرتاسر جهان خواهد کرد» (Mahpishanian, 2011: 241). راهبرد امنیت ملی اوپاما در سال ۲۰۱۰، بر گسترش تسلیحات هسته‌ای به‌عنوان بزرگ‌ترین تهدید برای ایالات متحده، قدرت داخلی بنیان قدرت خارجی، تقویت اتحاد‌های قدیمی برای مقابله با چالش‌های عصر جدید، رهبری آمریکا در عصر جهانی شدن، و حفظ امنیت و جان مردم آمریکا بزرگ‌ترین مسئولیت دولت، تأکید داشت (Mahpishanian, 2011: 260). براین اساس، مفهوم تعامل، در دولت اوپاما جایگاه بنیادینی یافت. هنریسکون در این باره نوشته است: «هرچند تعامل واژه‌ای گسترده است که هر دو نوع تعامل نظامی و مدنی در خارج را دربر می‌گیرد، ولی اساساً معنای دیپلماتیک داشته و متضمن گرایش به گفت‌وگوی مستقیم با کسانی است که توافقی با آن‌ها غیرممکن یا حتی نامطلوب است. دولت اوپاما از همان ابتدا تمایل خود برای تعامل با دیگران، دشمنان، و همچنین متحدان و دوستان و انجام چنین کاری بدون هیچ پیش‌شرطی و با آمادگی کامل را نشان داد که همین امر نشانه‌ای از تعهد آن به دیپلماسی بود» (Henrikson, 2013: 412).

۳. سیاست خارجی باراک اوپاما در آمریکای لاتین

ریشه‌های تاریخی سیاست خارجی ایالات متحده در آمریکای لاتین به قرن ۱۶ تا ۱۹ بازمی‌گردد که این کشور فعالیتی پیوسته و ثابت برای ایجاد سلطه بر آمریکای لاتین داشت. به‌همین دلیل، سال‌های ۱۷۷۶ تا ۱۸۶۱ میلادی را دوره رویارویی تا گسترش روابط ایالات متحده با آمریکای لاتین نام نهاده‌اند (O'Brien, 2007: 15). در ایالات متحده دو سیاست‌گذار مهم و تأثیرگذار داریم که سنگ بنای سیاستی راهبردی را پایه‌گذاری کرده‌اند که تاکنون بر روابط دو نیمکره حاکم بوده است: مونرو، رئیس‌جمهور، و جان کوئینسی آدامز، وزیر امور خارجه ایالات متحده. زیربنای تصمیم دو سیاست‌گذار یادشده، وجود فرهنگی نژادپرستانه و استبدادی در ایالات متحده بود. براین مبنای این نگرش در ایالات متحده شکل گرفت که کشورهای آمریکای لاتین نیاز به حمایت آن‌ها به‌عنوان

رسالتی تاریخی دارند. سپس دکترین مونرو، خطوط راهنمای سیاست خارجی را برای مدت یک‌قرن‌ونیم و حتی تاکنون ترسیم کرد. نیمکره‌گرایی و ضدنیمکره‌گرایی نیز ریشه در سنت تاریخی و فرهنگی مهاجران در ساخت هویت، انتخاب نوع دولت، ویژگی‌های فرهنگی استعمارگران اولیه اروپایی، و نگرش‌های فنودالی دارد.

در بررسی سیاست خارجی اواما در آمریکای لاتین با طیفی از موافقان خوش‌بین به سیاست تغییر تا مخالفان و منتقدان روبه‌رو هستیم. یکی از موافقان این سیاست بیان می‌کند:

با انتخاب اواما در سال ۲۰۰۸، ایالات متحده، فرصتی برای شکل‌دهی به روابط جدید با آمریکای لاتین پس از دوره‌ای از آشفتگی‌های سرشار از توطئه و ترس‌های بی‌مورد دوره بوش یافت. آغاز راه جدید به معنای پایان معیارهای دوگانه تجارت، پایان تخریب و خسارت محیطی جنگ علیه مواد مخدر، پایان سیاست‌گذاری نامناسب اقتصاد لیبرال، و فراتر از همه، پایان مداخله دائم در امور داخلی حاکمیت‌ها است. البته نیروهای قدرتمندی در حال بازی هستند. شرکت‌های چندملیتی برای یافتن بازارهای کار ارزان و جدید با دستمزد پایین در اقتصادها رقابت می‌کنند و روابط ایالات متحده و آمریکای لاتین نیز در حال تغییر است (Livingston, 2009: 233).

یکی دیگر از پژوهشگران بر این نظر است که:

اواما با دستورکار هشدار وارد کاخ سفید شد. در داخل و خارج با رکود اقتصادی، فروپاشی نزدیک نهادهای مالی، ظهور بیکاری، خرابی زیرساخت‌ها و چالش چندجانبه با چین، مسئله پاکستان و صلح اعراب و اسرائیل روبه‌رو بود. برخی عنوان می‌کردند که اواما باید توجه بیشتری به آمریکای لاتین و کارائیب می‌کرد. البته، هیچ‌یک از این کشورها تهدید جدی‌ای برای ایالات متحده نبودند و هدف اصلی تروریسم بین‌المللی نیز نبود. در دوران رقابت‌ها نیز اواما کمتر درباره آمریکای لاتین صحبت کرده بود (Lowenthal, 2010: 1).

پس از انتخابات، اواما و تیمش به سرعت منافعی را در آمریکای لاتین و کارائیب پیگیری کردند. به‌طورکلی، واکنش فضای سیاسی آمریکای لاتین در مورد انتخاب اواما مثبت بود. این انتخاب حتی مورد استقبال چپ‌گراهای منطقه بود. لولا داسیلوا، رئیس‌جمهور برزیل، احساس

خود را در مورد این انتخاب این گونه بیان کرد: «درست مانند برزیل که کارگر فلزات، بولیوی یک بومی، ونزوئلا چاوز، و پاراگوئه یک کشیش را انتخاب کرد، فکر می‌کنم فوق‌العاده است که در یک کشور مانند ایالات متحده با بزرگ‌ترین اقتصاد، مردی سیاه‌پوست انتخاب شود» (Weisbort, 2011: 62). اهمیت آمریکای لاتین برای دولت اوپاما در چند زمینه قابل تبیین است:

- نخستین دلیل توجه دولت اوپاما به آمریکای لاتین، ادراک و فهم تیم جدید بود مبنی بر اینکه اگرچه کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب، موضوع‌هایی فوری برای ایالات متحده نیستند، اما برخی از آن‌ها به‌ویژه مکزیک، نقش مهمی در آینده آمریکا دارند. این ادراک با عمیق شدن مشکلات مکزیک، به‌ویژه افزایش سریع تعداد قتل‌ها در این کشور و رویارویی بین دولت مکزیک و کارتل‌های مواد مخدر که برخی از آن‌ها نزدیک مرزهای ایالات متحده بودند، شکل گرفت. رکود اقتصادی سریع مکزیک در نتیجه بحران مالی ایالات متحده و تشدید ویروس اچ‌ا‌ی‌ان‌۱، نوعی شرایط اضطراری را ایجاد کرد. دولت، خود را با گزینه‌هایی روبه‌رو دید: نقشه اضطراری برای قرنطینه کردن ایالات متحده از مشکلات مکزیک یا مشارکت سودمندانه بیشتر با مکزیک برای نظم دادن و کمک به حل مشکلات این کشور (Powaski, 2019: 212).

- دومین دلیل، اهمیت موضوع‌های اقتصادی آمریکای لاتین بود. ایالات متحده، مقصد نیمی از صادرات انرژی نیمکره غربی است که بیش از نصف آن از آمریکای لاتین و کارائیب می‌آید. به دلیل ظرفیت بالای توسعه فرآورده‌های انرژی تجدیدپذیر و تجدیدنپذیر، ارزش صادرات کالاها و خدمات ایالات متحده به آمریکای لاتین در سال ۲۰۰۸ حدود ۲۷۳ میلیارد و ۲۰ درصد صادرات ایالات متحده بود.

- دلیل سوم اینکه در واشنگتن، ملت‌های آمریکای لاتین در زمینه‌های فراملی مانند امنیت انرژی، تغییرات اقلیمی، جنایت، مواد مخدر، و بهداشت عمومی مورد انتقاد بودند. دولت اوپاما دریافت که این موضوع‌ها نمی‌تواند بدون همکاری و مشارکت پایدار در حوزه دوجانبه، منطقه‌ای، و جهانی رفع شود.

- چهارم اینکه آمریکای لاتین به همراه آمریکای شمالی نقشی محوری در تعهد به حقوق بشر، آزادی بیان سیاسی، حکمرانی دموکراتیک، و حکومت قانون داشت (Weisbort, 2011: 4). البته بخشی از تغییرات سیاسی به مسئله قدرت نرم و طرح بولیواریسیم چپ‌گرایان متأثر از ونزوئلا مربوط

بود. طرح بولیواریسیم در دوره اوباما، چالش مستقیمی با نگرش نئولیبرال داشت که مورد پشتیبانی دموکرات‌ها و جمهوری خواهان بود. دیپلماسی ونزوئلا، رهبری جریان مقاومت در آمریکای لاتین در برابر جهانی شدن و جایگزینی برای نئولیبرالیسم در آمریکای لاتین بود (Hellinger, 2011: 47).

بنابراین، اوباما میراثی از مشکلات پرشمار را از رئیس‌جمهور بوش و سازمان‌های بین‌المللی داشت که نیازمند تغییر و تلاش برای آغازی جدید در موضوع سیاست خارجی بود. تیم سیاست خارجی اوباما که ترکیبی از افراد با سابقه و تکنوکرات آشنا به منطق بوروکراتیک بودند، تفاوت‌هایی کلیدی درباره کشورهای آمریکای لاتین تشخیص دادند که پنج مورد از مهم‌ترین آن‌ها به شرح زیر بود:

- تفاوت در سطح وابستگی اقتصادی و دموکراتیک به ایالات متحده؛
- درجه و فضای باز در رقابت اقتصادی بین‌المللی؛
- تقویت ابعاد کلیدی حکمرانی دموکراتیک کارآمد مانند نظارت و توازن، پاسخ‌گویی، و حکومت قانون؛

• استفاده از ظرفیت مرتبط دولت و نهادهای سیاسی و مدنی فراتر از دولت مانند احزاب سیاسی، رسانه‌ها، سازمان‌های مدنی، اتحادیه‌های تجاری، و عناصر غیرحکومتی دیگر؛

• گسترده کردن عرصه رویارویی با کشورهای چالش‌زا در همکاری سنتی.

مقامات ایالات متحده دریافتند که کشورهای آمریکای لاتین ساختارهای مهم و متفاوت، و در عین حال، محاسبات متفاوتی در سیاست‌گذاریشان نسبت به ایالات متحده دارند (Lowenthal, 2010: 7).

سرانجام، دولت جدید، اولویت خود را در سیاست‌گذاری در آمریکای لاتین بر چهار موضوع کلیدی متمرکز کرد:

• همسایگان بسیار نزدیک به ایالات متحده مانند مکزیک، آمریکای مرکزی، و کارائیب. البته روابط با مکزیک، پیشینه تاریخی دارد. اصلی‌ترین تهدید آمریکا برای مکزیک، یکجانبه‌گرایی، یعنی تصمیم‌های یک‌سویه آمریکا در مورد نحوه عملکرد پلیس مواد مخدر در امتداد مرز و تجاوزهای مشابه به حاکمیت مکزیک است. این الگو تقریباً الگوی عمومی روابط آمریکا با مکزیک در کل قرن بیستم بوده است (Buzan & Wæver, 2009: 46):

- استمرار در شناسایی برزیل به‌عنوان کشور قدرتمند و بزرگ منطقه؛
- کشورهای متنوع و مشکل‌دار حاشیه آند با چالش‌های گوناگون؛

• کوبا به عنوان موضوعی عصبی و تنش‌زا برای ایالات متحده در درازمدت (Lowenthal, 2010: 9).
به دلیل این اولویت‌بندی‌ها، امیدهای جدیدی در آمریکای لاتین همراه با خوش‌بینی برای تغییر ایجاد شد. راهبرد تغییر، مستلزم ورود نیروهای جدیدی به تیم سیاست خارجی اوپاما بود. ناآشنایی اوپاما با آمریکای لاتین در ابتدای دوره ریاست جمهوری، دیدار نداشتن او از منطقه با سابقه پیشین، مشاوره ندادن مشاوران، و تأثیر سیاست‌های دوره دوم بوش بر منطقه، موجب شد که نیروهای جدید و البته با سابقه‌ای بر سر کار بیایند (Lowenthal, 2010: 10).

بنابراین، رهیافت و خط‌مشی دولت اوپاما، هماهنگ با رویکرد نیمکره‌گرایان، در اعلام و اجرا، تعامل با آمریکای جنوبی بود که چارچوبی خوش‌بینانه، همکاری‌جویانه، و نرم داشت. در تئوری نیز مطالعات و پیشینه فکری اوپاما، عامل مهمی برای تصمیم‌سازی بر پایه الگوی عقلانی بوروکراتیک بود. اوپاما در چند موضوع کلیدی بر آمریکای لاتین تمرکز داشت که یکی از آن‌ها موضوع مکزیک بود^(۱).

۳-۱. مسئله مهاجرت و مکزیک

دیدگاه و سیاست خارجی ایالات متحده در مورد آمریکای لاتین در دوران باراک اوپاما را باید در چارچوب مجموعه‌ای از مسائل و مشکلات عینی ارزیابی کرد. یکی از این مسائل، مسئله مهم مهاجرت است که پیشینه تاریخی در روابط ایالات متحده با نیمکره جنوبی دارد، و ناشی از داشتن مرز مشترک و طولانی با مکزیک است؛ از این رو، هرگونه ارزیابی در این باره به ناچار حوزه داخلی مکزیک را نیز در بر می‌گیرد. موضوع گانگسترهای شبکه جنایی، نقطه مرکزی مشکلات بین دو کشور در دوره تصدی شش‌ساله کالدرون^۱ و اوپاما بوده و سپس، هر نوع سیاست‌گذاری و بحران در مسائل امنیتی از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۸ در دوره ریاست جمهوری پنیانیتو^۲ در این چارچوب استمرار داشته است. موضوع بعدی، بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ و فروپاشی مالی ایالات متحده بود که عمیق‌ترین تأثیر را از دهه ۱۹۳۰ به این سو بر روابط دو طرف داشت (Domingues & De Castro, 2016: 30). بخشی از تصمیم‌های سیاست خارجی در مورد مکزیک به عملکرد دولت مکزیک مربوط می‌شد. عملکرد دولت پنیانیتو در سال ۲۰۱۲، با نقض حقوق بشر، آزادی بیان، و حمله‌های گسترده به

1. Gabriel Calderón
2. Enrique Peña Nieto

دانشجویان، روزنامه‌نگاران، سیاستمداران مخالف و بومیان همراه بود، اما دولت اواما چشم خود را بر فساد و نقض حقوق بشر بست و بیشتر علاقه‌مند بود تا حرکت مواد مخدر و مهاجران به‌سوی ایالات متحده را متوقف کند. اواما برای این کار نزدیک به سه میلیارد دلار کمک امنیتی به مکزیکی اهدا کرد. او لایحه مهاجرت را به کنگره فرستاد تا راهی برای شهروند شدن مهاجران غیرقانونی مکزیکی در ایالات متحده بیابد، اما حزب جمهوری‌خواه به‌عنوان مخالف و ضد‌مهاجر، روند بررسی این لایحه را به شیوه‌های مختلف، کند یا متوقف کرد (Powaski, 2019: 215-216). روابط دوجانبه در دوره اواما در چند بخش وارد همکاری اجرایی شد. یکی از همکاری‌ها، راه‌اندازی گفت‌وگوهای اقتصادی عالی^۱ بود که در جریان دیدار اواما از مکزیکی توسط معاون اول او، جو بایدن، و وزیر خزانه‌داری با هدف همکاری‌های منطقه‌ای و ارتباطات، ترویج رشد اقتصادی، نوآوری، سرمایه‌گذاری، و رهبری منطقه‌ای و جهانی راه‌اندازی شد. اواما برای اجرای این برنامه در سال ۲۰۱۱، برنامه «صدهزار قهرمان در آمریکا»^۲ را با هدف مبادله دانشگاهی بین ایالات متحده و کشورهای آمریکای لاتین ایجاد کرد. در زیرمجموعه برنامه گفت‌وگوی اقتصادی عالی، برنامه فوبسی^۳ در سال ۲۰۱۱ با هدف انجام پژوهش، آموزش، و نوآوری و به‌منظور افزایش تبادل نیروهای دانشگاهی بین ایالات متحده و مکزیکی ایجاد شد. برنامه فوبسی بر گسترش دوجانبه تحرک دانشگاهی، تحقیق در زمینه مشاغل مکزیکی‌ها در ایالات متحده و مکزیکی، و هماهنگی بین ایالات متحده و مکزیکی برای آموزش مقامات و دیپلمات‌ها در بخش‌های عمومی و دانشگاهی خصوصی و عمومی تأکید داشت. پس از اجرای این برنامه ۱۴۱۹۹ دانشجوی مکزیکی در ایالات متحده و ۳۸۱۵ دانشجوی آمریکایی در مکزیکی حضور یافتند (Domingues & De Castro, 2016: 42). البته اواما در مسئله دیوار مرزی مکزیکی نیز (به‌عنوان یک مسئله سابقه‌دار تاریخی) درگیری خاصی داشت. در سال ۱۸۴۸، منطقه کامل فعلی مرزی بخشی از مکزیکی بود. امروزه اکثر این مرز ۲۰۰۰ مایلی شامل املاک خصوصی می‌شود و ۱۲۰۰ مایل آن شامل رودخانه ریو گرانده^۴ است که مرز طبیعی تگزاس غربی را از مکزیکی جدا می‌کند. یک میلیون نفر رفت‌وآمد انسانی و ۱/۵ میلیارد دلار ارزش کالاهای

1. high level economic dialogue

2. 100000 Strong in The America

3. Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación (FOBESII)

4. Rio Grande

مبادله‌شده روزانه است (Mazza, 2017: 33). باراک اوپاما در دوره هشت‌ساله ریاست‌جمهوری خود با چنان مخالفتی روبه‌رو شد که گویی در چنگ ارواح کنفدراسیون در جنگ آمریکا-مکزیک و تجزیه‌طلبی نگزاس گرفتار بوده است. برخی تاریخ‌نگاران یادآور می‌شوند که همان مردم متنفّر از اوپاما، عاشق اندرو جکسون^۱ هستند که همه این‌ها از اختلافات مرز ناشی می‌شود (Grandin, 2019: 259). در دوره بوش، گروه‌های متعصب، به مسائل مرزی ملی‌گرایی دامن زدند و به پیشبرد سیاست‌های فدرال کمک کردند، اما در دوره اوپاما، آن‌ها با سازمان‌های راست‌گرای دیگر با عنوان «تی‌پارتی^۲» ادغام شدند. پیوند این دو جنس در هر سطحی به‌عنوان جمهوری‌خواهان ضد‌مهاجرت بود که دوباره خود را به‌عنوان لیبرتاریان و سازمان‌های ضد‌لاتینی تحت عنوان مسئولیت مطرح کردند. یکی از سخنگویان این گروه، شعارشان را در سال ۲۰۱۰ «دیوار را بساز و شلیک کن» اعلام کرد (Grandin, 2019: 261). هم‌زمان با رسیدن اوپاما به پایان دوره دوم، نارضایتی‌ها از جناح راست ادامه یافت و یک دوره به‌درازا کشیده شد که این، موضوعاتی از مهاجران تا مراقبت‌های بهداشتی، مالیات، جنگ، سلاح‌ها تا پرچم‌های کنفدراسیون، داعش، کارتل‌های مکزیکی و آیین‌نامه‌های محیط‌زیستی، قانون شریعت، سیاست انرژی و عقاید جنسیتی تا گانگسترهای آمریکای مرکزی و موضوعات سیاسی را دربرمی‌گرفت. بومی‌گرایی که در دوره بوش یک نوع صفا‌آرایی به‌شمار می‌آمد، در دوره اوپاما «واقعیت‌نژادی»^۳ توصیف شد. مشکلات نظری و عملی دیوار، مرز، جداسازی و کنترل پدیده‌های انسانی سپس از بوش و اوپاما به ترامپ منتقل شد (Hooghe & Marien, 2016: 1-5).

بنابراین، در مورد موضوع مهاجرت، باراک اوپاما تلاش کرد تا با ارائه لایحه اصلاحی مهاجرت در طول دوران ریاست‌جمهوری خود آن را کنترل و مدیریت کند که با واکنش نیروهای سیاسی داخلی ضد‌مهاجرت روبه‌رو شد. نتیجه اینکه سیاست مشهور به «ارزیابی و توازن»^۴ در روند تصمیم‌سازی درباره مهاجرت نقش مهمی داشت. ازیک‌سو، اوپاما به‌عنوان نماینده تفکر نیمکره‌گرایی در پی حل مسئله مهاجرت با تکیه بر ظرفیت‌های قانونی بود و ازسوی دیگر، کنگره و عمدتاً جمهوری‌خواهان به‌عنوان نماینده تفکر ضدنیمکره‌گرایی با شاخص ضد‌مهاجر سعی در

1. Andrew Jackson
 2. T Party
 3. Race Realism
 4. check and balance

خنثی‌سازی تصمیم‌های او داشتند و از ظرفیت قانونی کنگره در این مسیر برای مخالفت استفاده کردند. این منازعه اداری بین دموکرات‌ها و جمهوری خواهان به خوبی چهره نظام بوروکراسی ایالات متحده را آشکار می‌کند.

۲-۳. مسئله کوبا

موضوع کوبا به‌عنوان مهم‌ترین کشور چالشگر ایالات متحده، در دوره او‌باما به مفهوم واقعی وارد مرحله طرح تغییر دولت شد. این تغییر از منظر سیاسی و در روابط دوجانبه پس از حدود نیم قرن منازعه و دشمنی جدی و با وجود پرونده‌هایی از کودتا تا حمله نظامی و براندازی از سوی ایالات متحده به‌عنوان نماد سرمایه‌داری، و سرسختی و مقاومت کوبا به‌عنوان نماد سوسیالیسم، تا حدود زیادی موجب شگفتی شد. البته برپایه دیدگاه برخی پژوهشگران، یکی از علت‌های مهم تغییر، مسئله استحاله سوسیالیسم بود. در دهه ۱۹۹۰، سوسیالیسم کوبایی به‌گونه‌ای گسترده غیرقابل دفاع شده بود. موقعیت‌های بین‌المللی ایجادشده به‌سرعت از بین رفتند و پس از ۱۹۸۹ اقتصاد کوبا نتوانست با شبکه تجاری، اعتباری، و کمک، با شوروی سابق و اروپای شرقی کار کند (Stable, 1999: 203). در ۱۷ دسامبر ۲۰۱۴ او‌باما در سخنان بی‌سابقه‌ای اعلام کرد: «امروز آمریکا انتخاب می‌کند که قید گذشته را برای رسیدن به آینده بهتر، برای مردم کوبا و آمریکا و برای نیمکره کامل و جهان بزند». هدف سیاست خارجی آمریکا برپایه گفته او‌باما «پایان رهیافت منسوخ چند دهه گذشته است که در پیشبرد منافع ما در مانده است». هدف او عادی‌سازی روابط و آینده بهتر برای مردم کوبا اعلام شد (Stable, 2016: 62).

درباره عادی‌سازی روابط، دو مسئله مهم قابل‌یادآوری است. نخست اینکه در تحولات کنگره، به فاصله کوتاهی پس از جایگزینی‌ها، سناتور رابرت منندز^۱ در ژانویه ۲۰۱۳ به‌عنوان یک لابی کوبایی-آمریکایی قدرتمند محافظه‌کار به ریاست کمیته روابط خارجی رسید که قبلاً چنین موقعیتی نداشت. با انتخاب دوباره او‌باما در سال ۲۰۱۲ و با توجه به همه موانع، عادی‌سازی روابط، مسیر لازم خود را پیمود. نکته دوم نیز این بود که در کوبا نیز قدرت در سال ۲۰۰۶ از فیدل کاسترو به راول کاسترو انتقال یافت و این دو مسئله موجب حرکت بیشتر ایالات متحده به‌سوی کوبا شد.

1. Robert Menendez

کاهش بهای نفت و کاهش حمایت ونزوئلا از این کشور برای فروش نفت به قیمت ترجیحی، مذاکرات محرمانه کوبا و ایالات متحده، و فشار اعضای سازمان در آخرین اجلاس سازمان کشورهای آمریکایی برای تغییر رفتار در برابر ایالات متحده نیز در سرعت بخشیدن به این روند مؤثر بود (Ayon, 2016: 243).

سیاست جدید اوپاما برای عادی‌سازی روابط با هاوانا پس از ۱۸ ماه مذاکرات محرمانه، آزاد کردن آلان گروس^۱ بود^(۲). وزارت خارجه ایالات متحده، در مه ۲۰۱۵ کوبا را از فهرست حامیان تروریسم خارج کرد (رونالد ریگان در سال ۱۹۸۲ کوبا را به این فهرست افزوده بود). (Stable, 2016: 73). اوپاما در دیدار با مقامات کوبا در سال ۲۰۱۶ گفت:

زمان زیادی را در دوری سپری کرده‌ایم. من آمده‌ام تا آخرین بقایای جنگ سرد در آمریکا را دفن کنم و دست دوستی به‌سوی مردم کوبا دراز کنم. من به روشنی خواستار آنم که اختلافات حکومت‌هایمان ما در این سال‌ها که واقعی و مهم هستند، درک شود. ایالات متحده و کوبا مانند دو برادر هستند که سال‌ها از هم دور بوده‌اند، اما یک خون مشترک دارند. ما هر دو در دنیای جدید استعمار اروپا متولد شده‌ایم، کوبا مانند ایالات متحده با برده‌داری از آفریقا ساخته شده است. کوبا نظام تک‌حزبی، اما ایالات متحده دموکراسی چندحزبی دارد.

او سپس به اشتراک‌های فرهنگی، رقص چاچا یا سالسا، و ارزش‌های مشترک دو کشور اشاره کرد و با وجود تفاوت‌ها به استقبال تغییرات توافق‌شده پیشین رفت (Taffet & Walcher, 2017: 454-455). سرانجام، سیاست ایالات متحده در دوره اوپاما به سیاست «استقبال و تعامل^۲» تغییر یافت و او نخستین رئیس‌جمهور پیشگام تغییر واقعی در سیاست خارجی ایالات متحده بود.

۳-۳. مسئله ونزوئلا

هوگو چاوز^۳ در سال ۲۰۰۹ و در جریان اجلاس سران کشورهای آمریکایی، مانند رهبران چپ‌گرای دیگر آمریکای لاتین، خشنود از رئیس‌جمهور شدن اوپاما، با خوش‌بینی زیاد کتاب «رگ‌های باز آمریکای لاتین» را به او هدیه داد. این کتاب، اثری کلاسیک از ادواردو گالئانو در نقد جریان

1. Alan P. Gross

2. Embraced and Engagement

3. Hugo Chávez

سرمایه‌داری، سلطهٔ اروپا و ایالات متحده در آمریکای لاتین و افشای روش نظام‌مند بهره‌کشی، غارت منابع معدنی و انسانی است که شکل و ماهیت منطقه را در طول چندین سال تغییر داده است. در این کتاب آمده است:

آمریکای لاتین، منطقهٔ رگ‌های باز است. هر چیزی از زمان کشف تا زمان ما، به سرمایهٔ اروپا یا اخیراً ایالات متحده تبدیل شده و آن‌ها با چنین انباشتی به قدرت رسیده است. هر چیزی از خاک، میوه، منابع غنی معدنی و ظرفیت‌های کار گرفته تا مصرف منابع طبیعی و انسانی و روش‌های تولید و ساختار طبقه به هر شکل به جعبه دنده کاپیتالیسم جهانی منتقل می‌شود (Galeano, 1971: 2).
اهدای این کتاب، پیامی از فردی بود که در ساختار بولیواریسیم چاویستی بر تمایل به تغییر مناسبات تأکید داشت و او با ما را به آن فرامی‌خواند.

در دوران ریاست‌جمهوری چاوز از ۱۹۹۹ تا ۲۰۱۳ روابط ایالات متحده و ونزوئلا در سطح تهدیدهای امنیتی متوسط بود. هر دو کشور سیاست‌های چالش‌زای امنیتی علیه یکدیگر اتخاذ می‌کردند، اما تهدید مرگباری در کار نبود (Corrales & Romero, 2016: 214). ونزوئلا در دورهٔ ۱۴ سالهٔ چاوز، ملتی ضدآمریکایی در تمام نیمکره بود و چاوز به‌گونه‌ای نظام‌مند با همهٔ ابتکارات ایالات متحده در منطقه از گسترش بازار آزاد، آزادسازی اقتصادی، منزوی کردن کوبا، حمایت از حقوق مدنی و دموکراسی لیبرال، مبارزه با مواد مخدر، و برنامه کلمبیا مخالفت، و با قدرت از طرح‌های همگرایی منطقه‌ای حمایت کرد (Corrales & Romero, 2016: 215).

بیشتر اختلاف‌های چاوز و او با ما ناشی از منازعه در مخالفت با نهادسازی‌های نظام نئولیبرال بوده است (Dominguez, 2016: 23). برخی بر این نظرند که سیاست جدید دولت بوش در مورد ونزوئلا، «سخن نرم و تحریم نرم»^۱ بود. این سیاست، که از سال ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۳ حاکم بود، از تهدیدهای ونزوئلا چشم‌پوشی می‌کرد، یا آن را حداقل می‌دانست، و از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۶ نیز آن را بیش از حد فعال می‌دانست. ایالات متحده در سیاست جدید سعی می‌کرد از درگیری‌های گستردهٔ زبانی و رفتارهای تنبیهی علیه این کشور خودداری کند. این سیاست بدون تغییر در دوره نخست او با ما پیگیری شد. سیاست سخن نرم، تحریم نرم، چند الزام داشت: ابتدا کاخ سفید سعی کرد

دست‌کم تعداد و نوع رفتارهای تنبیهی علیه ونزوئلا را حفظ کند. در سال ۲۰۱۳ این رفتارهای تنبیهی، تحریم تسلیحاتی هفت مقام رسمی ونزوئلا را دربر می‌گرفت. عوامل پرشماری به‌عنوان معیار تحریم‌ها مطرح بود که برخی از آن‌ها عبارت بودند از: حمایت از فارک در قاچاق سلاح و مواد مخدر، عدم همکاری با عملیات ضد مواد مخدر در ونزوئلا و کلمبیا و مسائل دیگری که موجب استمرار سیاست سخن نرم و تحریم نرم در دولت نخست اوپاما شد (Corrales & Romero, 2016: 222). روی هم رفته، اوپاما تا پایان دوره ریاست جمهوری خود، سیاست صبر، تعامل، و خویش‌داری در برابر چاوز و مادورو را درپیش گرفت و تنش‌ها را گسترش نداد.

۳-۴. مسئله کلمبیا و مبارزه با قاچاق مواد مخدر

برپایه اطلاعات موجود، روابط دوجانبه با کلمبیا همواره ماهیتی راهبردی داشته است؛ به‌گونه‌ای که بر تمام کشورهای منطقه تأثیر گذاشته و سیاست مبارزه با مواد مخدر ایالات متحده را شکل داده است. دو دگرگونی بنیادین در روابط دوجانبه در دوره اوپاما رخ داد: نخست اینکه گفت‌وگوهای امنیتی راهبردی دوجانبه در بالاترین سطح ممکن^۱ در فوریه ۲۰۱۲ ایجاد شد که محور آن، کمک و آموزش امنیتی کلمبیا به کشورهای ثالث بود. ایالات متحده، پشتیبانی مالی مختصری از آن می‌کرد و سپس، اجرایی شدن پیمان تجارت آزاد ایالات متحده کلمبیا^۲ در مه ۲۰۱۲ که در سال ۲۰۰۶ از سوی دو کشور امضا شده بود، اما دموکرات‌ها آن را در کنگره متوقف کرده بودند و کاخ سفید نیز تمایلی به اجرای آن نداشت (Arnson & Tickner, 2016: 150).

سیاست دولت اوپاما بازسازی اعتماد منطقه‌ای از طریق تأکید بر چندجانبه‌گرایی، همیاری، و احترام به نفوذ و استقلال رو به رشد دولت‌های آمریکای لاتین بود. در ایالات متحده با وجود دودستگی سیاست‌ها در مورد روابط با کلمبیا، دیدگاه منحصربه‌فردی وجود دارد که بر این نظر است که سیاست‌های دو کشور در تمام ارزش‌ها و زمینه‌ها با یکدیگر سازگار و هماهنگ است (Arnson & Tickner, 2016: 172). بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۱۵، ایالات متحده ۱۰ میلیارد دلار به کلمبیا کمک کرد. امضا و تصویب اف‌تی‌ای^۳ در اکتبر ۲۰۱۱، ریشه در سیاست‌های داخلی ایالات

1. High Level Strategic Security Dialogue (HLSSU)

2. US Free Trade Agreement (FTA)

3. FTA

متحده داشت. ارائه برنامه اقدام مرتبط با حقوق کارگران از ابتکاراتی دولت کلمبیا بود که ایالات متحده پشتیبانی قوی از آن به عمل آورد. برنامه اقدام، در بردارنده مجموعه‌ای از اصلاحات بود که کلمبیا را بیشتر دموکراتیک می‌کرد. این اصلاحات از نظر ایالات متحده، به‌عنوان نوع متفاوتی از عملکرد یک شریک تعبیر شد (Arnsion & Tickner, 2016: 164). دستورکار کلمبیا، نقطه محوری‌ای بود که دولت اواما به‌گونه‌ای همه‌جانبه از آن حمایت می‌کرد. در دستورکار کلمبیا، روابط با ایالات متحده، مانند بسیاری از متحدان، و توسعه همه‌جانبه‌ای از جمله در امور نظامیان و حقوق بشر را مطرح بود. عناصر نظامی و غیرنظامی یکدیگر را تقویت می‌کردند (Farrow, 2018: 253). روی هم‌رفته، سیاست خارجی اواما در دو دوره ریاست جمهوری‌اش، در مورد کلمبیا مبتنی بر همکاری و مشارکت کامل در حوزه‌های گوناگون سیاسی، نظامی، فرهنگی، و اقتصادی بود. مؤلفه راست‌گرایی، متغیر مهمی در این روابط بود و کمک‌های مالی و اعتباری ایالات متحده نیز زیربنای مناسبی برای اعتمادسازی دوسویه ایجاد کرد. برپایه همین منطق، کلمبیا را می‌توان بهترین شریک منطقه‌ای ایالات متحده در دوره اواما به‌شمار آورد؛ به‌گونه‌ای که دو کشور با یکدیگر تفاهم کامل داشتند و این مشارکت در تمام منطقه نیز گسترش یافت.

۳-۵. روابط دوجانبه با کشورها

۳-۵-۱. آرژانتین

سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۵ در آرژانتین به سال‌های کرچنریسم^۱ معروف است. سیاست کریستینا کرچنر^۲ در دوره دوم و در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵ و هم‌زمان با ریاست جمهوری اواما سه ویژگی داشت:

- احیای کشور، تمرکز بالای قدرت در ریاست جمهوری، و گرایش به واکنش در سطح بالا؛
- اعتقاد به تصمیم‌گیری مرکزی و رهبری بدون حضور نظامیان؛
- توسل به دیپلماسی خشم آشکار

این متغیرها، عوامل اصلی تکامل تدریجی روابط دوجانبه از سوی آرژانتین بود (Russell, 2016: 84). دو فرایند خارجی نیز برای تحلیل روابط خارجی آرژانتین اهمیت داشت: گذار بین‌المللی از

1. Kirchnersimo

2. Cristina Elisabet Fernández de Kirchner

قدرت و گسترش ثروت جهانی؛ و ضعف هژمونی ایالات متحده در نیمکره جنوبی که پیامد آن، از دست رفتن نفوذ نسبی آمریکا و مرکزیت واشنگتن در روابط خارجی آرژانتین. این فرایندها، فضایی را برای اقدام خلاف رویه ایالات متحده آمریکا فراهم کرد و فرصتی را برای تنوع بخشی به روابط خارجی به آرژانتین داد. بحران مالی سال ۲۰۰۸، دیدگاه‌های کرچنر درباره بحران در نظام نئولیبرال سرمایه‌داری را تأیید کرد. اقدامات ایالات متحده در قبال آرژانتین را باید در چارچوب کلی تر سیاست این کشور در قبال آمریکای لاتین تحلیل نمود. در دوره ریاست جمهوری نستور کرچنر، روابط دو جانبه، فرازونشیب فراوانی داشت که به طور عمده به دولت کریستینا کرچنر نیز تسری پیدا کرد؛ اگرچه همکاری‌هایی وجود داشت، اما فاصله بین دو کشور افزایش یافت (Russell, 2016: 85). برخی تفاوت‌ها بین دو کشور، ساختاری بوده است؛ کریستینا کرچنر، در تصمیم‌گیری، آزادی عمل کامل داشت، در حالی که اوپاما در چارچوب نظام داخلی آمریکا توان تصمیم‌گیری داشت. اگرچه کرچنر گرایش ضدغرب یا ضدامپریالیستی نداشت، اما در برابر ایده لیبرال‌دموکراسی غرب، بازار آزاد، و چارچوب اجماع دهه ۱۹۹۰ واشنگتن و نظریه «پایان تاریخ» مقاومت می‌کرد (Russell, 2016: 93). کریستینا کرچنر، معمولاً به گونه‌ای پنهان یا آشکار، انتقادش از ایالات متحده را با منطق جاه‌طلبانه خود ابراز می‌کرد و همواره به طور افراطی، نقش یک قربانی سیاسی را بازی می‌کرد که وانمود می‌کرد انواع توطئه‌ها در داخل و خارج آرژانتین، پیرامون او را فراگرفته است؛ بنابراین، او در رسیدن به پارادایم جدیدی برای سیاست خارجی ناموفق بود. چارچوبی را برای کار قوی و فراتر از اختلافات با ایالات متحده ایجاد نکرد که دلیل آن، ناتوانی یا بی‌میلی او بود. تاریخ طولانی روابط ایالات متحده و آرژانتین، سرشار از سوء تفاهم‌هایی بود که نمی‌شد به آسانی رفع کرد. ناتوانی در شکل دادن به همکاری باثبات، با توجه به سادگی نسبی دستورکار دو جانبه ایالات متحده و آرژانتین و نبود خصومت‌های واقعی میان دو کشور، همچنان به عنوان نوعی تناقض باقی ماند (Russell, 2016: 99-100).

۳-۵-۲. برزیل

در روابط برزیل و ایالات متحده، دو موضوع قابل توجه است؛ نخست، الگوی درازمدت روابط دو جانبه که در دوره‌های گوناگون همراه با نزدیکی یا فاصله بوده و به ندرت تغییری ناگهانی، ضربتی، و پرتنش داشته است. به بیان روشن‌تر، روابط برزیل با ایالات متحده، منظم و باثبات بوده است.

ناهمانندی‌های اساسی میان دو کشور در گذشته و حال به این معنا بوده که در بیشتر قضایا، بازتعریف روابط دوجانبه عمدتاً از سوی برزیل مورد نیاز بوده است و نه ایالات متحده. ایالات متحده در نتیجه مجموعه پیچیده‌ای از مسائل ملی، منطقه‌ای، و جهانی، مرکزیت خود را برای برزیل از دست داد. از این رو، سیاست خارجی برزیل، بازتابی از جایگاه کشور در تحولات جهانی و خط‌مشی‌های داخلی مثبت بوده است. برزیل نقش خود را در زمینه‌های متفاوت با دستورکار بین‌المللی یافته تا بتواند در جهان چندقطبی و چندجانبه نقش ساختاری‌ای داشته باشد. در دوره لوئیز ایناسیو لولا داسیلوا^۱ در سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۰۲، سیاست خارجی برزیل مبتنی بر حضور منطقه‌ای فعال به‌ویژه در آمریکای لاتین بود که این حوزه اقدام جدید، به‌گونه‌ای گریزناپذیر بر روابط برزیل با ایالات متحده تأثیر گذاشته است (Hirst & Pereira, 2016: 106). در دوره نخست ریاست‌جمهوری دیلماروسف^۲، سیاست خارجی برزیل دارای ویژگی‌های زیر بود:

- مشارکت فعال در عملیات حفاظت از صلح؛
- اهمیت دادن به پیمان‌های همکاری دوجانبه مهم؛
- رشد حضور در بازار تجهیزات نظامی جهان.

ابتکارهای دفاعی دوجانبه و ابتکارهای امنیتی بین‌المللی برزیل با ایالات متحده بیشتر بر پایه تصمیم‌های عمل‌گرایانه بوده تا واکنش به منازعات با ایالات متحده و یا واکنش به دیدگاه‌های راهبردی و سیاسی مشترک با ایالات متحده (Hirst & Pereira, 2016: 112). روابط برزیل و ایالات متحده را می‌توان با رهیافت «تحمل اختلاف‌ها»^۳ توصیف کرد؛ رهیافتی که دو طرف از رویارویی آشکار پرهیز می‌کنند، با این حال، نتیجه آن خنثی‌سازی دوطرفه است. الگوی تکرار و عمل متقابل در مسائل دوجانبه متوقف نشده است (Hirst & Pereira, 2016: 114). روابط بین دو کشور به واسطه موضوعی که هر یک در رابطه با کودتای ۲۰۰۹ هندوراس اتخاذ کردند و ناامیدی شدید واشنگتن از فقدان رهبری برزیل در آمریکای جنوبی – برای نمونه، اغماض برزیل در تأثیرگذاری ایدئولوژی چاوایسم در ونزوئلا تحت رهبری هوگو چاوز و نیکلاس مادورو – به تدریج تضعیف شد. گرچه

1. Luiz Inacio Lula Dasilva
 2. Dilma Vana Rousseff
 3. constrained discrepancy

انگیزه‌های دیپلماتیک، سیاسی، اقتصادی، و نظامی برزیل عمدتاً بر آمریکای جنوبی و به ویژه بر اونسور^۱ متمرکز بود، حضورش را در سراسر آمریکای لاتین و کارائیب گسترش داد. این کشور، برزیل سلاک^۲ را ایجاد کرد که نوعی نهادگرایی منطقه‌ای قدرتمند را ترویج می‌کرد (Hirst & Pereira, 2016: 117). روی هم رفته، ورود چین به بازار جهانی، روابط برزیل با چین، و نفوذ برزیل در بریکس برای یافتن جایگاه در جهان چندقطبی، موجب شده است که ایالات متحده در دوره اوپاما، نقش کمتری در این کشور داشته باشد.

۳-۵-۳. شبلی

روابط دو کشور در دهه ۱۹۹۰ به تدریج از «دوستی گریزان^۳» به «دوستی مشارکتی^۴» با شرایطی پویا و مستحکم تبدیل شد. با وجود تغییر دولت‌ها، در سال‌های اخیر، روابط دوجانبه همواره رشد زیاد و گسترده‌ای داشته است. در دوره ریاست جمهوری سباستین پینیرا^۵ از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴ و دوره دوم میچیه باچلت^۶ که ائتلاف جدید اکثریت را داشت، روابط با ایالات متحده عمیق شده و اعتماد زیاد دوجانبه ایجاد شد. باچلت، نخستین دیدار خود از کاخ سفید را در سال ۲۰۱۴ انجام داد و اوپاما به شوخی از او به عنوان میچیه محبوب دوم^۷ نام برد که به فرد دوم پس از بانوی اول کاخ سفید اشاره داشت (Julio & Aravena, 2016: 128).

اوپاما با اشاره به روابط دوستانه پایدار دو کشور، ابراز امیدواری کرد که این روابط فوق‌العاده با دولت و مردم پایدار بماند و تأکید کرد که این روابط، بر پایه ارزش‌های مشترک دو کشور بنا نهاده شده است. دو کشور، در مورد ساخت جامعه‌ای دموکراتیک با توجه به نظام‌های اقتصادی مشابه، دیدگاه مشترکی داشتند که فرصت همکاری در حوزه‌های دوجانبه، به ویژه در سطح منطقه‌ای را فراهم می‌کند. همکاری در زمینه انرژی، آموزش، محیط زیست، نوآوری فنی، و اف‌تی‌ای و برنامه ویزا^۸ از جمله این

1. Union of South American Nations
2. The Community of Latin America and Caribbean States
3. Elusive Friendship
4. Cooperative Friendship
5. Sebastian Pinera
6. Michelle Bachelet
7. Second Favorite Michelle
8. U.S Visa Waiver Program (VWP)

موارد بود. برنامه ویزا بین شیلی و گروه کوچکی از کشورهای آمریکای لاتین با ایالات متحده، یکی از برنامه‌هایی بود که به شهروندان، برای ورود با اهداف گردشگری و تجاری ویزای ۹۰ روزه می‌داد. ایالات متحده و شیلی در راستای منافع مشترک و تقویت همکاری دوجانبه در چارچوب نهادی همکاری داشتند که مبتنی بر اعتمادسازی و رفع اختلاف‌ها در صورت ضرورت بوده است. بخشی از این ترتیبات نهادی در قالب سازوکار گفت‌وگوی سطح بالای دوجانبه^۱ بود که از سال ۲۰۱۴ ایجاد شد. همچنین، ارتباط قوی فرهنگی بین دو کشور وجود دارد و در نظرسنجی‌ها ۶۲ درصد شیلیایی‌ها بر این باورند که ایالات متحده نفوذ مثبتی در کشورشان دارد. این بالاترین درصد در نگرش مثبت به ایالات متحده در آمریکای لاتین است (Julio & Aravena, 2016: 129).

دولت‌های پنیرو و باچلت هم‌زمان با دو دوره ریاست‌جمهوری اوپاما بودند. شیلیایی‌ها و آمریکای لاتینی‌ها از انتخاب اوپاما، به دلیل اینکه نخستین رئیس‌جمهور آفریقایی-آمریکایی بود و به یکجانبه‌گرایی افراطی بوش پایان داد، خشنود بودند. شیلی در سیاست‌های آمریکا مانند کشورهای دیگر آمریکای لاتین نبود، زیرا از مشکلاتی مانند فاصله جغرافیایی، مسائل مهاجرتی، و مواد مخدر به دور بود و در نتیجه روابط دوجانبه بر پایه مسائل تجاری، سیاسی کم‌حاشیه‌تر، و نوآوری فنی استوار بود. اوپاما همواره از گذار دموکراتیک موفق شیلی و نهادهای سیاسی و اقتصادی قوی آن بسیار یاد می‌کرد. اگرچه شیلی در صدر دستورکار روابط بین‌المللی ایالات متحده نبود، اما همیشه به چشم متحدی پایدار در منطقه‌ای پردردسر به آن نگریسته می‌شد. او در دیدار از کاخ ریاست‌جمهوری شیلی در نطق خود با ستایش از شیلی این کشور را «پایان جهان»^۲ نامید و از گذار شیلی از دیکتاتوری به دموکراسی و آزادی و صلح سخن گفت و اینکه شیلی روح دموکراسی را درک کرده است. از یک دیدگاه، شیلی به دلیل امکان اتصال به بقیه کشورهای آمریکای جنوبی، کار با بخش گسترده‌ای از شبکه تجاری آسیا-پاسیفیک، و در حضور فعالانه در تی‌پی‌پی، برای آمریکا اهمیت راهبردی داشت (Julio an Aravena, 2016: 135). یکی از نوآوری‌های مهم اخیر در روابط دوجانبه، پیمان‌های توسعه بین دو کشور، از جمله برنامه شیلی-کالیفرنیا^۳ در سال ۲۰۰۸ و برنامه

-
1. High-Level Dialogue Mechanism
 2. EL Fin de la Tierra
 3. Chile-California Plan

شیلی-ماساچوست^۱ در سال ۲۰۱۱ بود که هر دو در بردارنده ایجاد شورای نظارت بر حوزه‌های مبادلات، انتقال دانش، فرهنگ و فناوری بود (Julio & Aravena, 2016: 141). در حوزه تجارت نیز در سال ۲۰۱۴ روابط تجاری دو کشور به ۲۳/۵ میلیارد دلار رسید. در عرصه امنیتی - دفاعی، پنتاگون، شیلی را به‌عنوان شریکی با اولویت در راهبرد دفاع منطقه‌ای معرفی کرد (Julio & Aravena, 2016: 142). در مجموع، دو کشور در دوره اوپاما همکاری عمیق و اعتمادآمیزی در همه حوزه‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، و سیاسی داشتند.

نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه در متن مقاله مطرح شد و ویژگی‌های خاص هر یک از کشورهای دارای اهمیت در آمریکای لاتین، می‌توان نکات زیر را در مورد سیاست خارجی دولت اوپاما در آمریکای لاتین مطرح کرد:

- اوپاما سعی کرد نظام مهاجرت را برای جلوگیری از آسیب رسیدن به امنیت ملی ایالات متحده مدیریت کنند و از این‌رو، خط‌مشی متفاوتی را در جذب نخبگان، آموزش در کشور مبدأ، سازماندهی، و قانونمند کردن نظام پذیرش مهاجر در پیش گرفت؛ هرچند با مقاومت ساختار سیاسی روبه‌رو شد و کنگره بسیاری از تصمیم‌های او را در زمینه مهاجرت، به دلایل مختلف، تعلیق کرد. موضوع مهاجرت، فرایند کشمکش ساختار بوروکراتیک ایالات متحده را به‌خوبی بازتاب می‌دهد؛

- اوپاما به تبعیت از ساختار سیاسی ایالات متحده، آمریکای لاتین را حیاط خلوت ایالات متحده می‌دانست، اما با تأکید بر مسئولیت‌پذیر کردن و مشارکت دادن به این کشورها شیوه متفاوتی را در پیش گرفت تا از حجم بار و تعهد اضافی برای کشورش بکاهد. او به دیدگاه همکاری جویانه و مزایای ناشی از آن در ساختار لیبرالی معتقد بود و از این‌رو، به نظام مداخله سیاسی مستقیم اعتقادی نداشت، اما در مسائل جاری به‌گونه‌ای ضمنی با مداخله غیرمستقیم موافق بود که یکی از مهم‌ترین نمونه‌های آن، قضایای مربوط به کودتا در هندوراس بود؛

- دولت تلاش کرد تا مشکلات منطقه را تاحدامکان با راه‌حل‌های دیپلماتیک و مذاکره مدیریت کند. بازتاب این خط‌مشی، حضور فعالانه در سازمان‌های چندجانبه منطقه‌ای و دیدارهای گسترده دیپلماتیک او و مقامات دولتش بود که جایگاه تکنوکرات‌ها را در اداره سیاست خارجی به‌درستی نشان می‌دهد؛
- او‌باما در تصمیم‌گیری در حوزه آمریکای لاتین به ایده‌ها و ادراک پیشین خود از منطقه متکی بود. شواهد حاکی از این است که او از تیم پیشین دولت‌های دموکرات استفاده کرد و افراد باتجربه را به‌کار گمارد^(۳).
- منطق او‌باما، استمرار لیبرال‌دموکراسی همراه با چندجانبه‌گرایی و بین‌الملل‌گرایی در سطح جهان و افزایش مشارکت با متحدان بود. او در بخش‌های اقتصادی، مشتاق و متمایل به همکاری‌های بین‌المللی و توافق‌های تجارت آزاد بود؛
- او‌باما سیاست تغییر رویکرد راهبردی در مورد کوبا را پس از هفتاد سال اعمال کرد که مهم‌ترین تحول در دوره او به‌شمار می‌آید. این تحول نشان داد که او واقعاً معتقد به سیاست اعلامی است و تفاوت معنادار و بی‌سابقه‌ای با رؤسای جمهور دیگر در عملی کردن شعارهای خود دارد. او در این روند از نظام بوروکراتیک حاکم و قواعد آن بهترین بهره را برد؛
- در مورد ونزوئلا، او‌باما سیاست تحریم نرم و گفتار نرم را با صبر، تحمل، و متناسب با رفتار دولت ونزوئلا پیگیری کرد و تا زمان حضور در کاخ سفید از هرگونه ایجاد تنش و بالا بردن تصاعدی بحران خودداری کرد، ولی به‌گونه‌ای غیرمستقیم ونزوئلا را تحریم اقتصادی کرد؛
- او‌باما در مورد شهروندان غیرآمریکایی و لاتینی‌تبارها، رفتار انسانی و فاقد توهینی داشت که ناشی از آموزه‌های نیمکره‌گرایی و پایبندی حقوق‌بشری به دستورکار دموکرات‌ها بود؛ اگرچه این منطق، مانع پیگیری سیاست‌های ثابت ایالات متحده در راستای تأمین منافع ملی ثابت این کشور در سراسر جهان نشد. البته منطق مداخله، متفاوت بود. برخی مداخله‌ها در حوزه‌های منافع ملی تفاوت دیدگاه و دوگانه‌انگاری در رفتار را نشان می‌دهد؛
- او‌باما برای کاهش مشکلات مکزیکی به‌عنوان دروازه ورود مهاجران از آمریکای لاتین، موافق پیشبرد طرح نفتا بود و در مسیر تقویت آن گام برمی‌داشت؛
- سرانجام اینکه در دوره او‌باما، با وجود افت‌وخیز و تغییر رهبران در دو طیف چپ‌گرایی یا راست‌گرایی در آمریکای لاتین، کماکان شاهد استمرار دو روند پان‌آمریکانیسم و بولیویاریانسیسم بودیم

که در دو نگرش همکاری جنوب-جنوب و جنوب-شمال تجلی پیدا کرد. سیاست خارجی دولت اوپاما در مورد آمریکای لاتین با تأکید به روندهایی مانند مهاجرت، لابی‌های لاتینی، عناصر لاتینی‌کنگره، و نقش اقتصادی مانند نفتا و متغیرهای دیگری مانند مواد مخدر، جریان‌های مافیایی، یا اقتصادهای نوظهور و مؤثر منطقه‌ای مانند برزیل، تنظیم می‌شد. براین اساس، سهم ساختار بوروکراسی و نقش نیروهای تکنوکرات مشاور و تصمیم‌گیری فردی بر مبنای الگوی عقلانی وبری مشخص است. شخص رئیس‌جمهور، کنگره، لابی‌ها، شرکت‌های چندملیتی، و نهادهای چندجانبه به‌عنوان بخشی از پیکره بوروکراسی و تکنوکرات‌ها و افراد مؤثر بر تصمیم‌گیری، هر یک سهم مشخصی در فرایند شکل گرفتن و جهت‌گیری سیاست خارجی ایالات متحده در آمریکای لاتین داشتند. روی هم‌رفته، روشن است که سیاست خارجی ایالات متحده در آمریکای لاتین در دوران اوپاما، به‌تبع رویکرد نیمکره‌گرایان دموکرات و صرف‌نظر از برخی رفتارهای دوگانه خاص مانند موضوع هندوراس یا مداخله غیرمستقیم و تحریمی، مبتنی بر رفتار نرم و صلح‌جویانه برای کاهش تنش یا دست‌کم پرهیز از افزایش تنش بوده است. این فرض برپایه رفتارشناسی اوپاما در موضوع مهاجران و سخنان او درباره غیرآمریکایی‌ها قابل اثبات است. تغییر رفتار سیاسی اوپاما در کوبا، یکی از عوامل رویکرد مثبت و همکاری‌جویانه مبتنی بر مزایا با تأکید بر رویکرد نیمکره‌گرایانه است. موضوع مهم و جنجال‌برانگیز دیگر، دیوار مرزی است. اوپاما در پی رفع این مشکل از طریق افزایش مشارکت در منطقه و جذب نخبگان آمریکای لاتین در حوزه پژوهش و آموزش بود که این رهیافت، او را از رؤسای جمهور دیگر متمایز کرد و مشخص است که اوپاما و مشاورانش بیشترین بهره را از ساختار بوروکراتیک و پیچیده کشور با استفاده از مصالحه و گفت‌وگو با جمهوری خواهان بردند.

یادداشت‌ها

۱. مکزیک در بسیاری از پژوهش‌ها در حوزه آمریکای شمالی قرار می‌گیرد، اما با توجه به تأثیر این کشور بر ورودی مشکلات لاتینی‌ها و تعامل گسترده این کشور با منطقه، به‌ناچار باید در مطالعات این حوزه بررسی شود.
۲. آلان فیلیپ گراس، پیمانکار آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده بود که در دسامبر ۲۰۰۹ در کوبا در چارچوب قانون هلمز-برتون دستگیر شد و در ۲۰۱۱ به اتهام جنایت علیه دولت کوبا به سبب آوردن تجهیزات ماهواره و رایانه برای جامعه یهودیان کوبایی بدون مجوز محکوم شد و پس از محکوم شدن به جاسوسی برای سرویس ایالات متحده سرانجام پس از مذاکرات جدید در ۱۷ دسامبر ۲۰۱۴ از زندان آزاد شد.
۳. در این باره با استناد به باور نیکلاس برنز: «فضای دولت اواما باسلیقه و منضبط بود، رئیس‌جمهور اواما مصمم و آماده بود، بدگویی یا بازی را تحمل نمی‌کرد و انتظار داشت که موضوع‌ها با ملاحظه و با اندیشه و مشورت پیش برود. او گزافه‌گویی را محدود کرده بود و بر روند محکم و شدید مرور بر داده‌ها و مشکلات پیش‌رو متمرکز بود و دیدگاه‌های مختلف را با صبر امتحان می‌کرد و با دقت به فرایندهای دوم و سوم انتخاب‌ها و پیامدهای نهایی تصمیم‌ها توجه می‌کرد. مشاوران امنیت ملی او جیم جونز، تام دانیلون، و سوزان رایس، کمیته مسائل اساسی را تشکیل دادند که این گروه با کابینه متشکل از وزیر دفاع، فرمانده نیروهای مسلح، رئیس سیا، و وزارت خزانه‌داری در زمینه برخی موضوع‌های خاص مرتبط بودند. جو بایدن معاون نیز غالباً با شورای امنیت ملی و کمیته اساسی دیدار داشت. هدف از این ترکیب، بالا بردن کیفیت تصمیم‌گیری بود» (Burns, 2019: 250).

منابع

- Arnson, C. J. & Tickner, A. B. (2016). Colombia and the United States: the path to strategic partnership. in *Contemporary U.S Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 150-172.
- Ayon, D. R. (2016). Latino diasporas, Obamas executive action strategy, and U.S-Latin American relations. in *Contemporary U.S Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 236-250.
- Bahar Sadatmousavi (2015). *A comparison of US presence in Latin America and Middle East after September 11*. M.A. Thesis in University of Tehran. (in Persian).
- Burns, W. J. (2019). *The back channel: a memoir of American diplomacy and the case for its renewal*. New York: Random House.
- Buzan, B. and Wæver, O. (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Translated by R. Qahramnpour. Tehran: RISS. (in Persian).
- Corrales, J. & Romero, C. A. (2016). U.S Venezuelan relations after Hugo Chavez: why normalization has been impossible. in *Contemporary U.S Latin American Relations: cooperation or conflict in the 21st century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 214-232.
- Domingues, J. I. & De Castro, R. F. (2016). U.S Mexican relations. in *Contemporary U.S Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 30-49.
- Dominguez, J. I. (2016). The changes in the international system since 2000. in *Contemporary U.S Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 1-23.
- Escude, C. (2016). *Who commands, who obeys, and who rebels: Latin Americans security in a peripheral*. in *Routledge handbook of Latin America security*. edited by D. R. Mares & A. M. Kacowicz. New York: Routledge, 56-66.
- Falcone, E. (2014-2015). *USA foreign policy in Latin America: the Challengers*. Rome, Italy: Luiss Guido Carli. Department of Political Science.
- Farrow, R. (2018). *War on peace: the end of diplomacy and the decline of american influence*. New York: W. W. Norton and Company.
- Galeano, E. (1971). *Open Veins of Latin America* (25th ed.). (C. Belfarge, Trans.) New York: Monthly Review Press.
- Garza, R. J. (2010). *The US and Mexico: trading partners, reluctant military allies*. Monterey, California: Postgraduate Naval College.

- Grandin, G. (2019). *The end of the myth: from the frontier to the border wall in the mind of America*. New York: Metropolitan Books.
- Hedayati, M. (2018). Theoretical approaches in studying public bureaucracy and a providing a model for reviewing it. *Iranian Sociology*, 2: 19, 3-35. (in Persian).
- Hellinger, D. (2011, July). *Obama and the Bolivarian agenda for Americas*. *Latin America Perspectives*, 38: 178, 47-60.
- Henrikson, A. (2013). United States contemporary diplomacy: implementing a foreign policy of engagement. in *Diplomacy in a globalizing world: theories and practices*, edited by P. Kerr and G. Wiseman. translated by Abbas Kardan. Tehran: TISRI, 392-414. (in Persian)
- Heywood A. (2010) *Politics*. translated by A. Alem. Tehran: Ney Publication.
- Hirst, M. & Pereira, L. B. (2016). The unsettled of US-Brazilian relations. in *Contemporary U.S Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 106-117.
- Hooghe, M. & Marien, S. (2016). *The wall with Mexico is a utopian project for Trump supporters*. Retrieved from London School of Economics: <http://www.Blogs.ise.ac.uk/usaappblog/201605/06>
- Hosseini, M. (2012). *US confrontation with Iran after Cold War*. Tehran: TISRI. (in Persian).
- Julio, C. F. & Aravena, F. R. (2016). Chile and the US: a cooperative friendship. in *Contemporary US Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 128-142.
- Khadem, F. (2009). Effect of US-Saudi interaction on Iran's national security. *Journal of Middle East Studies*, 3: 16, 87-111. (in Persian).
- Livingston, G. (2009). *Americas Backyard, The United States And Latin America From the Monroe Doctrine to the War on Terror*. London: zed books.
- Lowenthal, F. A. (2010). The Obama administration and the Americas: promise, disappointment, opportunity. *Foreign Affairs*, 89: 4, 110-24.
- Mahpishanian, M. (2011). Building at Home, Shaping Abroad: Reading US National Security Strategy during Obama. in *Book of America 10: US national security strategies after cold war*. Edited by Abbas Kardan. Tehran: TISRI, 230-63. (in Persian).
- Maolavi, Z et al. (2019). Bureaucracyphobia and understanding national tolerance. *Quarterly Journal of Public Organizations Management*, 25: 7, 83-96. (in Persian).
- Mazza, J. (2017). The U.S-Mexico border and Mexican migration to the United States: a 21st century. *Sais Review of International Affairs*, 37: 2, pp. 33-47.
- McClintock, S. (2016). U.S-Peruvian relations: cooperation within the international system of the 20th century. in *Contemporary U.S Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 183-205.

- Obrien, T. F. (2007). *Making the Americas: the United States and Latin America from the age revolutions to the era of globalization*. New Mexico: University of New Mexico Press.
- Pasha, A. 2001. From organization to bureaucracy: critical review of bureaucracy literature in sociology. *Social Science*, 8: 13-14, 80-100. (in Persian).
- Pfefferle, T. (2014). *US foreign policy in Latin America under the Obama administration*. London: Queen Mary University, School of Politics and International Relations.
- Pourpashang, Z. (1387). *Proceedings of first international conference of Latin America: role of Latin America in the future international system*. Tehran: IPIS. (in Persian).
- Powaski, E. R. (2019). *Ideals, interests, and U.S. foreign policy from George H. W. Bush to Donald Trump*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Russell, R. (2016). U.S-Argentina relations: the years of Cristina and Obama. in *Contemporary U.S Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New York: Routledge, 84-100.
- Schirm S. (2013). Hemispheric interregionalism: power, domestic interests, and ideas in the Free Trade Association of the Americas. in *Interregionalism and International Relations: a stepping stone to global governance?* Edited by J. Rüländ, H. Hänggi & R. Roloff. translated by M. Shojaee and E. Kolae. Tehran: IPIS. (in Persian)
- Stable, M. P. (1999). *The Cuban revolution: origins, course, and legacy*. London: Oxford University Press.
- Stable, M. P. (2016). The United State and Cuba intimate Neighbors? in *Contemporary U.S Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* edited by J. I. Domingues & R. F. De Castro. New york: Routlege, 62-78.
- Taffet, J. F. & Walcher, D. (2017). *The Unite States and Latin America: a history with documents*. New York: Routledge.
- Taqavi, Z. (2012). *Integration in Latin America and its impact on relation with United States*. M.A. Thesis in University of Tehran. (in Persian).
- Tickner, A. (2011). Latin America: still policy dependant after all these years? in *International Relations Scholarship Around the World*, edited by A. Tickner & O. Wæver, translated into Persian by Alireza Tayeb. Tehran: TISRI. (in Persian).
- Weisbort, M. (2011, July 23). Obamas Latin America: continuity without change. *Latin American Perspectives*, 38: 178, 62-70.