

سياسة الولايات المتحدة الأمريكية تجاه كوبا خلال فترة الرئيس بيل كلينتون 2000-1994

م.م. دلال تحسين احمد

مديرية تربية ديالى

Dd4086907@gmail. Com

الملخص:

تناول البحث إدارة بيل كلينتون التي شكّلت مرحلة ترسيخ قانوني ومؤسسي للصراع الأمريكي-الكوبي، إذ تم تثبيت الحصار ضمن إطار قانوني صارم، مع إدخال تعديلات تكتيكية لم تمس جوهر السياسة. وقد عكست هذه المرحلة حدود القوة الأمريكية في فرض التغيير السياسي عبر أدوات اقتصادية، وكشفت التناقض بين الخطاب الديمقراطي والممارسة السياسية للولايات المتحدة الأمريكية وكانت كوبا دليلاً كبيراً على ذلك التناقض .

الكلمات المفتاحية: كوبا، الولايات المتحدة الأمريكية، بيل كلينتون، سياسة.

The United States Policy towards Cuba during President of Bill Clinton (1994-2000)

Asst. Lect. Dalal Tahseen Ahmed

Diyala Education Directorate

Abstract:

This study contends that the legal and institutional consolidation of the U.S.–Cuban dispute marked a turning point during the Bill Clinton administration. The embargo was firmly established during this time under a strict legal framework , and the changes made were primarily tactical in nature and had little bearing on the policy's core principles. This phase demonstrated how American power is structurally limited in its ability to coerce political change through economic means. Furthermore ,Cuba is a well-known example that glaringly illustrates the fundamental conflict between the United States' democratic rhetoric and its real political behavior.

Key Words: Cuba, The United States of America, Bill Clinton, Policy.

المقدمة:

عدت العلاقات الأمريكية-الكوبية من أكثر العلاقات الدولية تعقيداً واستمرارية في التوتر داخل النظام الدولي الحديث، إذ امتد الصراع بين البلدين لأكثر من ستة عقود، متجاوزاً التحولات الكبرى التي شهدتها العالم، وعلى رأسها نهاية الحرب الباردة وانهايار الثنائية القطبية. وعلى الرغم من أن كوبا دولة صغيرة من حيث المساحة والقدرات، إلا أنها شكّلت تحدياً سياسياً ورمزياً كبيراً للولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص؛ بسبب موقعها الجغرافي القريب، ونظامها السياسي المناهض للهيمنة الأمريكية أدى انهيار النظام الدولي ثنائي القطبية إلى إخراج كوبا من محور الصراع بين الشرق والغرب. ونتيجة لذلك، وبحلول عام 1989، تغيرت التصورات المتعلقة بالجزيرة، وللمرة الأولى منذ أزمة الصواريخ الكوبية عام 1962 اعترف معظم المسؤولين الأمريكيين بأن كوبا لم تعد تمثل تهديداً للأمن القومي الأمريكي. أتاح ذلك السياق الجديد فرصة سياسية ممتازة لإعادة النظر في سياسة الولايات المتحدة تجاه كوبا، ولاسيما أن أكثر القضايا إثارة للجدل على جدول الأعمال الأمريكي-الكوبي كانت قد حُسمت تاريخياً. إلا أنه، وعلى الرغم من نهاية الحرب الباردة، ظلت السياسة الأمريكية تجاه كوبا بقايا جامدة من تلك الحقبة، تعكس بقاءً أنكرتياً لها. فقد أدى غياب الرؤية والجرأة لدى إدارة كلينتون، إلى جانب استعداد اليمين الكوبي-الأمريكي لاستعمال كامل رصيده السياسي؛ للإبقاء على حصار مشدد، إلى تثبيت هذه السياسة واستمرارها.

وكان لتفكك الاتحاد السوفيتي تأثير حاسم على كوبا، إذ اضطرت الجزيرة إلى الشروع في إعادة هيكلة اقتصادية شاملة لمواجهة التحديات الداخلية التي فرضتها التغيرات في العلاقات الدولية. وقد واجهت ضغوطاً اقتصادية هائلة وتراجعت في مكانتها الدولية. واستغل الجناح اليميني في المجتمع الكوبي-الأمريكي تلك الظروف لدفع استراتيجيات متعددة هدفت إلى تشديد الحصار وزيادة التوتر بين كوبا والولايات المتحدة الأمريكية. وقد رأى هذا الجناح في الوضع القائم فرصة مثالية لمحاولة القضاء على الثورة الكوبية، فحرك مبادرات تشريعية في الكونغرس لتحقيق هذا الهدف. ونجحت مجموعة من المشرعين المدعومين من «المؤسسة الوطنية الكوبية-الأمريكية» (CANF)، وهي أقوى جماعات الضغط المعادية لكوبا، لفرض النقاش حول القضية الكوبية، بل وتحويلها إلى قضية داخلية أمريكية عبر ربطها المفترض بتأثير أصوات الناخبين في ولايتي فلوريدا ونيوجيرسي الحاسمتين.

اهمية البحث:

تعد مدة حكم الرئيس بيل كلينتون مرحلة مفصلية في العلاقات الأمريكية-الكوبية، إذ تزامنت مع انتهاء الحرب الباردة وبداية إعادة تشكيل النظام الدولي، لذا فإن دراسة تلك المدة كشفت طبيعة التحولات في السياسة الخارجية الأمريكية تجاه كوبا بعد تفكك التهديد السوفيتي.

يهدف هذا البحث إلى دراسة العلاقات الأمريكية-الكوبية خلال إدارة كلينتون دراسة تاريخية تحليلية موسعة، بتتبع الجذور البنيوية للصراع، وتحليل سياسات الإدارة الأمريكية تجاه كوبا، وبيان انعكاساتها الداخلية والدولية، مع تقييم مدى نجاح هذه السياسات في تحقيق أهدافها المعلنة. على الرغم من أن أي سياسة تتعلق بكوبا لا تمثل أهمية كبيرة نسبياً للولايات المتحدة، فإن انعكاسات أي سياسة تُتخذ تجاه الجزيرة تكون هائلة الأثر بالنسبة إلى كوبا. ففي كوبا، يترك كل تفصيل دقيق وكل عنصر من عناصر السياسة الأمريكية أثراً عميقاً في مجموعة واسعة من الفئات الداخلية. وتُعد السياسة الداخلية الأمريكية عاملاً حاسماً في تنفيذ كل من السياسة الخارجية والسياسة الداخلية على حد سواء. قسم البحث إلى أربعة مباحث ومقدمة وخاتمة، تناولنا في المبحث الأول: الجذور التاريخية والبنية البنيوية للصراع الأمريكي الكوبي، أما في المبحث الثاني فتناولنا: سياسة بيل كلينتون تجاه كوبا بين التشدد والانفتاح، وفي المبحث الثالث: التحولات البنيوية في سياسة كلينتون من الحصار المؤسسي إلى الانخراط المشروط، وفي المبحث الرابع: التداخات الإقليمية والدولية لسياسة كلينتون تجاه كوبا.

المبحث الأول: الجذور التاريخية والبنية البنيوية للصراع الأمريكي-الكوبي

ارتبط الصراع بين الولايات المتحدة الأمريكية وكوبا بسباق تاريخي ممتد يسبق قيام الثورة الكوبية نفسها، إذ تشكلت العلاقة بين الطرفين منذ أواخر القرن التاسع عشر في إطار من عدم التكافؤ السياسي والاقتصادي. فقد أدى التدخل الأمريكي في الحرب الإسبانية-الأمريكية عام 1898 إلى إنهاء الوجود الاستعماري الإسباني في كوبا، إلا أنه في الوقت نفسه أرسى نمطاً من النفوذ الأمريكي المباشر وغير المباشر داخل الجزيرة، مما انعكس في ترتيبات سياسية وقانونية منحت واشنطن قدرة مؤثرة في الشأن الكوبي، وخلال النصف الأول من القرن العشرين، تعمق هذا النمط، إذ أصبحت كوبا مرتبطة اقتصادياً بالولايات المتحدة الأمريكية ارتباطاً وثيقاً، ولاسيما في قطاعات حيوية مثل: إنتاج السكر والخدمات الأساسية، وحظيت الانظمة السياسية المتحالفة مع واشنطن بدعم واضح، مما أسهم في ترسيخ بنية سياسية واقتصادية تابعة، وأوجد في المقابل حالة متنامية من السخط الاجتماعي والسياسي داخل المجتمع الكوبي انتهت بانتصار الثورة عام 1959 (Hendrickson, 2003, p. 50).

مثلت الثورة الكوبية نقطة تحول مفصلية في طبيعة العلاقة بين البلدين، إذ تبنت النظام الجديد سياسات اقتصادية واجتماعية مناقضة للنموذج الليبرالي السائد في الولايات المتحدة الأمريكية وفي مقدمتها التأميم وأعاد توجيه الاقتصاد الكوبي نحو نمط اشتراكي، دفع ذلك التحول وواشنطن النظر إلى كوبا بعدها تحدياً مباشراً لمصالحها الإقليمية لتبدأ مرحلة من المواجهة السياسية والاقتصادية، إذ اتسمت بمحاولات العزل،

والضغط المتواصل، خلال الحرب الباردة اكتسبت كوبا حليفاً استراتيجياً للاتحاد السوفيتي، مما وفر لها هامشاً من القدرة على الصمود في مواجهة الضغوط الأمريكية. غير أن انهيار الاتحاد السوفيتي مثل تحولاً حاسماً، إذ فقدت كوبا داعمها الدولي الرئيس، ووجدت نفسها في مواجهة أزمة اقتصادية عميقة. ومع ذلك، لم يود هذا التحول الى انتهاء الصراع مع الولايات المتحدة الأمريكية، بل أعاد تشكيله ضمن اطار ثنائي تحكمه اعتبارات تاريخية وسياسية داخلية لدى الطرفين (مصمودي، 2014، صفحة 120)

عند وصول بيل كلينتون (Bill Clinton) الى السلطة عام 1993، كانت كوبا تعاني من ضعف اقتصادي واضح، في حين ظل نظامها السياسي ظل متماسكاً نسبياً. وعلى الرغم من التغييرات الجوهرية التي طرأت على النظام الدولي (Garcia, 1996, p. 31) بعد الحرب الباردة، فإن السياسة الأمريكية تجاه كوبا لم تشهد تحولاً جذرياً بل استمرت في ربط أي تحول في العلاقات بإحداث تغييرات سياسية واقتصادية داخل النظام الكوبي. عكس ذلك التوجه استمرار تأثير التصورات التقليدية في صنع القرار الأمريكي الى جانب حضور العوامل الداخلية في توجيه السياسة الخارجية (10). فقد جرى استقدام خبراء ادركوا جيداً واقع النظام الدولي المعاصر، من بينهم: وزير الخارجية وارن كريستوفر (Warren Christopher) ونائباً له ستروب تالبوت (Strobe Talbott) وكان حينها رئيس «حوار البلدان الأمريكية مساعدًا خاصًا لمجلس الأمن القومي لشؤون أمريكا اللاتينية، فضلاً عن الأكاديمي مورتون هالبرين لمعالجة قضايا الديمقراطية داخل المجلس، وغيرهم. ومع ذلك، التزمت الإدارة الجديدة بخطاب سياسي يعود إلى مدة الرئيس جورج بوش، وربطت أي تحسن محتمل في العلاقات بإحداث تغييرات في النظامين السياسي والاقتصادي في كوبا. وقد كان هذا التوجه مطروحاً على أجندة صانعي القرار الأمريكيين منذ عام 1983، إلا أنه اكتسب زخماً جديداً مع الافتراض القائل إن كوبا لن تصمد في ظل السيناريو السياسي والاقتصادي الجديد (Garcia, 1996, p. 32).

تمثلت النزعة الأولية في تقييم التغييرات الهيكلية السياسية والاقتصادية في الجزيرة الكوبية بوصفها مجرد إجراءات شكلية تهدف إلى تعزيز سيطرة الدولة، في علاقة غير متكافئة بين السياسة والاقتصاد. وبناءً على ذلك، جرى التركيز على المطالبة بتغيير النظام السياسي والقيادة في كوبا، دون مراعاة الثقافة السياسية الكوبية أو الهوية الوطنية. إذ جادلت الإدارة الجديدة، على المستوى الخطابي، بأنه لن يكون هناك تغيير في السياسة تجاه كوبا إلى أن تتحقق مبادئ الديمقراطية، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان وإجراء انتخابات حرة. ومع ذلك، أعلنت نيتها إبلاغ الحكومة الكوبية مسبقاً بأي مناورات عسكرية أمريكية تُجرى قرب الحدود الكوبية، وهو أمر غير معتاد منذ أيام إدارة جيمي كارتر (محي، 2025). وأكدت التصريحات الصادرة عن مكتب الرئيس ووزارة الخارجية أن الولايات المتحدة الأمريكية لا تنوي التدخل في شؤون الجزيرة الكوبية. وذكر أن الهدف من السياسة الأمريكية يتمثل في تعزيز انتقال سلمي نحو الديمقراطية.

ورأت أن هدف هذا التأكيد هو التهدة، وإدراك كوبا من وجود تهديد خارجي، إذ كانت الولايات المتحدة الأمريكية ترى أن هذا التهديد يمثل أحد الأدوات الأساسية التي مكنت الحكومة الكوبية من الاستمرار في الحكم. جرى التأكيد بشكل قاطع على أن السياسة الأمريكية ستظل قائمة على العزلة الدبلوماسية والسياسية والتجارية للحكومة الكوبية، وأن الحصار سيبقى أداة ضغط رئيسية. وفي الوقت ذاته، أعلنت الولايات المتحدة الأمريكية أنها ستقوم «بمد يد العون» إلى الشعب الكوبي بالمساعدات الإنسانية. ووفقاً للتصريحات التي أدلى بها آنذاك مساعد وزير الخارجية لشؤون نصف الكرة الغربي، ألكسندر واتسون (Alexander Watson, 2010) عام 1993، فإن هذا التوجه يعكس روح «قانون الديمقراطية الكوبية»، والذي أصبح حجر الزاوية في السياسة الأمريكية تجاه كوبا (الخولي، 2025، صفحة 132).

وقد جرى إبراز عدد من التعديلات المحدودة في سياسة العدا، ولاسيما بشأن امكان التبرع بالغذاء إلى المنظمات غير الحكومية أو الأفراد داخل كوبا، و السماح بتصدير الأدوية والمستلزمات الطبية. إلا أن ما لم يتم تناوله هو أن قانون توريتشيلي قيد هذه الصادرات بشرط أن تتحقق الحكومة الأمريكية ميدانياً من استعمالها للأغراض المحددة، مما يمثل انتهاكاً واضحاً للسيادة الكوبية، فضلاً عن أن الحكومة الأمريكية أعلنت إقامة تواصل الجسور والتواصل مع الشعب الكوبي، واهتمامها بتوسيع الروابط في مجال الاتصالات الحكومية بين البلدين. ولهذا الغرض، سمحت الإدارة الأمريكية للشركات بالتفاوض حول إنشاء شبكات الاتصالات هاتفية أكثر كفاءة مع الجزيرة الكوبية، ومنحت تراخيص لممثلي تلك الشركات لزيارة كوبا بغرض التفاوض على العقود. وقد عزز قانون توريتشيلي هدف إنهاء المسار الثوري الكوبي مستفيداً من الوضع الاقتصادي المتردي في الجزيرة الكوبية. وشدد الحصار إلى حد منع الشركات الأمريكية التابعة في دول ثالثة من التجارة مع كوبا. ومع ذلك، بدأت الحاجة إلى تبني سياسة أمريكية أكثر فاعلية، تقوم على ربط أي تحسن في العلاقات بتنازلات تقدمها الحكومة الكوبية، تتبلور بشكل أوضح (الخولي، 2025، صفحة 133) وخلال عام 1993، أوجت تصريحات ألكسندر واتسون بأن الجهود الزامية إلى تحقيق أهداف السياسة الأمريكية تجاه كوبا لا ينبغي الخلط بينها وبين أي تحسن فعلي في العلاقات الثنائية. وكان الجناح اليميني من الجالية الكوبية في الولايات المتحدة شديد القلق إزاء تصريحات مسؤولين حكوميين بشأن احتمال توجيه اتهامات، بموجب «قانون الحياد»، لأي شخص متورط في أعمال عنف ضد كوبا انطلاقاً من الأراضي الأمريكية بحلول نهاية عام 1994 (Leonard, 2004, p. 230).

يركز هذا المبحث على أن الصراع لم يبدأ بالثورة الكوبية فحسب، بل تعود جذوره إلى تدخل الولايات المتحدة في الحرب الإسبانية-الأمريكية عام 1898، مما أسس لنفوذ أمريكي طويل الأمد. نقطة التحول: شكّل انتصار الثورة عام 1959 واتباع النهج الاشتراكي تحدياً مباشراً للمصالح الأمريكية، مما حوّل كوبا إلى جبهة في الحرب الباردة بدعم سوفيتي.

الاستنتاج: على الرغم من انهيار الاتحاد السوفييتي، استمرت واشنطن في ربط تحسين العلاقات بتغيير النظام السياسي في كوبا، مما يعكس جمودًا في التفكير السياسي الأمريكي الذي لم يستوعب التحولات الدولية الجديدة.

المبحث الثاني: سياسة بيل كلينتون تجاه كوبا بين التشدد والانفتاح

اتسمت سياسة إدارة الرئيس كلينتون تجاه كوبا بطابع مركب جمع بين الاستمرار في نهج العقوبات الاقتصادية والسياسية من جهة ومحاولات محدودة للانفتاح الانساني والتواصلي من جهة اخرى ، وفي الوقت الذي نُشرت فيه تلك الدراسات في عام 1993، كانت إدارة كلينتون قد بدأت بالفعل في تنفيذ كل واحدة من تلك النقاط الخمس. اختار كلينتون تكثيف إجراءات الحظر؛ لممارسة ضغط مباشر على حكومة كاسترو مع زيادة المساعدات للمنظمات غير الحكومية؛ لتقديم مساعدات إنسانية لشعب كوبا، وأيضًا لتحفيز المجموعات المنشقة في الجزيرة. وفي وقت مبكر من عام 1993، وتحت إدارة بوش، بدأت الولايات المتحدة في السعي للحصول على دعم دولي داخل الأمم المتحدة لإدانة الحكومة الكوبية بسبب انتهاكاتها لحقوق الإنسان، ولاتزال تحافظ على الدعم من منظمة الدول الأمريكية (OAS)، على الرغم من أن كلتا المجموعتين ستصبحان ساخطين بشكل متزايد تجاه سياسة الولايات المتحدة بحلول الجزء الأخير من العقد. وسعت الولايات المتحدة باستمرار إلى إيجاد طرق لتحسين تدفق المعلومات التي كان يقيدتها نظام كاسترو منذ عام 1984 عندما طبقت الولايات المتحدة بث "راديو مارتي" ولاحقًا "تلفزيون مارتي" في عام 1989. وفي الواقع، كلف الجهد الأمريكي للتغلب على التشويش الكوبي وتزويد الشعب الكوبي بتدفق حر للمعلومات الولايات المتحدة مبلغ 530 مليون دولار من السنة المالية 1984 حتى السنة المالية 2006. لم يكن الإطاحة العنيفة بالحكومة الكوبية مدرجة في جدول أعمال إدارة كلينتون، على الرغم من أن إسقاط طائرتين تابعيتين لمنظمة "إخوة للإنقاذ" في عام 1996، وهو ما سيتم مناقشته لاحقًا، أثار احتمال حدوث رد فعل عنيف. بشكل عام، أظهر أول عامين من إدارة كلينتون بفعالية أن الولايات المتحدة كانت مستعدة لمنع حكومة كوبية ضعيفة بشدة من الانهيار وذلك بالالتزام بـ "قانون الديمقراطية الكوبية" (CDA)، وهو الأمر الذي دفع به كلينتون عندما كان مرشحًا رئاسيًا، فعند تولي كلينتون الرئاسة كانت الولايات المتحدة الامريكية قد ورثت منظومة حصار متراكمة تعود جذورها الى عقود سابقة، إلا أن الادارة الجديدة لم تتجه الى تفكيك هذه المنظومة بل عملت على تثبيتها ضمن اطار قانوني اكثر صرامة متأثرة بجملة من العوامل الداخلية وفي مقدمتها ضغوط الكونغرس والجالية الكوبية الامريكية، بلغ التشدد ذروته مع إقرار قانون هيلمز-بيرتون عام 1996، الذي مثل محطة مفصلية في العلاقات بين البلدين. إذ لم يقتصر هذا القانون على تعزيز الحصار الاقتصادي ، بل اسهم في تقنينه وتحويله الى التزام قانوني طويل الامد، وربط رفعه بإحداث تغييرات سياسية داخل كوبا، ووسّع نطاق

العقوبات ليشمل أطرافاً خارج الولايات المتحدة الأمريكية تتعامل اقتصادياً مع الجزيرة. مما أدى إلى توترات سياسية مع عدد من الدول الحليفة لواشنطن واضفى للصراع بعداً دولياً يتجاوز الاطار الثنائي التقليدي (سودبرج، 2013، صفحة 55).

وعلى الرغم من هذا الاتجاه التشديدي لم تكن السياسة الأمريكية خلال تلك المرحلة ذات بعد واحد فقد شهدت السنوات اللاحقة ادخال اجراءات محدودة هدفت الى تقليل حدة التوتر دون المساس بجوهر السياسة، إذ جرت التبادلات الثقافية وتخفيف القيود على السفر، والسماح بتحويل الأموال، فضلاً عن السماح بتصدير المواد الغذائية والأدوية عام 2000. عكست هذه الإجراءات محاولة لإعادة صياغة الحصار ليصبح أقل كلفة أخلاقياً وسياسياً، دون التخلي عنه كأداة ضغط. غير أن هذه السياسة المزروجة أدت إلى نتائج متناقضة، إذ لم تحدث الانفتاحات الجزئية تغييراً حقيقياً في طبيعة النظام الكوبي، ولم تُنه في الوقت نفسه الانتقادات الدولية للسياسة الأمريكية. ويقوم على تفكيك النظام الكوبي بكل الوسائل الممكنة، بما في ذلك التدخل العسكري، بعد ذلك الثمن الذي يجب أن تدفعه كوبا لتحديها الولايات المتحدة الأمريكية. وكان من أبرز الداعمين لهذا التوجه النواب لينكولن دياز -بالارت، وإليانا روس-ليهتينن، وروبرت مينينديز، إضافة إلى المؤسسة الوطنية الكوبية-الأمريكية. (CANF) (Henn, 2008, p. 77)

واتسمت الإدارة الأمريكية خلال مدة كلينتون في بداياته التطبيع النسبي للعلاقات ويدعو إلى رفع الحصار الذي فشل في تحقيق هدف تغيير الحكومة الكوبية، بوصفه وسيلة للتأثير في المجتمع الكوبي عبر تعريضه لتجارب الديمقراطية واقتصاد السوق الحرة. وقد ايد ذلك التوجه بعض الأكاديميين وعدد من الأصوات الديمقراطية الليبرالية المتفرقة في الكونغرس. وقد حظي منطق العداء بالأولوية، في حين لم تُمنح المقترحات البديلة اهتماماً يُذكر، وذلك انطلاقاً من تصور مفاده أن الوضع الداخلي في كوبا يمثل «قنبلة موقوتة»، وأن «الأزمة الاقتصادية وعدم شرعية نظام سياسي واقتصادي متقادم وما قبل صناعي» لن يصمدا أمام حركة التاريخ (العمراني، 2006، صفحة 4).

وكان يتمثل فشل الحصار في عدم الانهيار السريع المتوقع، إذ أظهر النظام الكوبي قدرة ملحوظة على التكيف مع الظروف الاقتصادية والسياسية الجديدة. و أدى ذلك إلى إرباك حكومة كلينتون، الذين وجدوا أنفسهم أمام واقع لم يكن بالحسبان التي بُنيت عليها سياساتهم. ففي كوبا، جرى تنفيذ إصلاحات اقتصادية محدودة، شملت فتح قطاعات معينة أمام الاستثمار الأجنبي، وتشجيع السياحة الدولية، والسماح ببعض أشكال النشاط الاقتصادي الخاص. وعلى الرغم من أن تلك الإجراءات لم تمثل تحولاً جذرياً في بنية النظام، فإنها أسهمت في تخفيف حدة الأزمة الاقتصادية وأعدت قدراً من الاستقرار النسبي إلى المجتمع الكوبي. وفي المقابل استمرت السياسة الأمريكية في التعامل مع هذه التغييرات يعدّها تكتيكات مؤقتة لا ترقى إلى مستوى الإصلاح الحقيقي. ونتيجة لذلك، لم يُنظر إلى تلك الإجراءات بوصفها فرصة لإعادة تقييم السياسة

الامريكية تجاه كوبا، بل استعملت لتبرير استمرار الحصار وتشديده تحت ذريعة أن النظام الكوبي سعى إلى البقاء في السلطة. (28) وأسهم هذا النهج في إدامة حالة الجمود في العلاقات الثنائية، إذ بقيت الولايات المتحدة الامريكية متمسكة بسياسة العقوبات الشاملة، في حين واصلت كوبا رفض أي تنازلات تمس سيادتها الوطنية أو استقلال قرارها السياسي. تجلّى ذلك الجمود بصورة أوضح خلال أزمة الهجرة التي اندلعت عام 1994، والتي عُرفت بأزمة القوارب الكوبية، إذ غادر آلاف الكوبيين الجزيرة على متن قوارب بدائية الصنع في محاولة للوصول إلى السواحل الأمريكية، مما شكّل تحدياً إنسانياً وسياسياً كبيراً لإدارة كلينتون (Gibbs, 2010, p. 34).

واتخذت الولايات المتحدة الامريكية في البداية قراراً بوقف استقبال المهاجرين الكوبيين، واحتجازهم في قواعد عسكرية، أبرزها قاعدة غوانتانامو. وأثار ذلك القرار انتقادات واسعة من منظمات حقوق الإنسان، وكشف عن التناقضات الكامنة في الخطاب الأمريكي الذي يربط سياسته تجاه كوبا بالدفاع عن حقوق الإنسان. وفي أعقاب هذه الأزمة، دخول الجانبين في مفاوضات أسفرت عن توقيع اتفاقات الهجرة لعامي 1994 و1995، والتي نصّت على تنظيم الهجرة القانونية من كوبا إلى الولايات المتحدة الامريكية، مقابل التزام واشنطن بإعادة المهاجرين غير الشرعيين الذين يتم اعتراضهم في البحر (Leonard, 2004, p. 230).

وعدّت سنوات 1994 و1995 من أصعب السنوات، سياسياً واقتصادياً، بالنسبة إلى كوبا بعد انهيار أكبر شريك تجاري لها، وبدأت الولايات المتحدة ترى خطر تصاعد حركة هجرة جماعية أخرى مماثلة للهجرة الجماعية عام 1980. صرح كاسترو علانية أنه سيدعم هجرة جماعية أخرى مثل تلك التي حدثت عام 1980 في محاولة للتأثير على المجموعات الدولية والمحلية الأمريكية ليكون لديهم نظرة متعاطفة مع الوضع الكوبي وإلجبار الولايات المتحدة على الرد. ارتفع عدد المهاجرين (الراكبين للقوارب) الذين التقطهم خفر السواحل الأمريكي بدءاً من عام 1990 في كل عام، من 467 إلى 3656 في عام 1993 ولم يظهر أي علامة على التباطؤ مع رفض كاسترو للتدخل. جاء ذلك في أعقاب أزمة الهجرة الهايتية التي أثارت احتجاجاً دولياً؛ بسبب ازدواجية المعايير في سياسة الهجرة، إذ يتم ترحيل الهايتيين على الفور. كانت الهجرة تتحول إلى قضية ضخمة محلياً في هذه المرحلة في الولايات المتحدة، وشكل اللاجئين من هايتي وكوبا ضغطاً هائلاً على الخدمات الاجتماعية في فلوريدا، وبالتالي خلقوا تهديداً سياسياً قاتلاً للحاكم الديمقراطي "لوتون تشايلز" مع اقترابه من حملة إعادة انتخابه. لقد عانى الرئيس كلينتون من مشاكل مماثلة خلال هجرة عام 1980 عندما أحدث اللاجئين الكوبيون في معسكر في "أركنساس" أعمال شغب وتسببوا في خسارته

لانتخابات إعادة انتخابه كحاكم، لذا كان يتقهم الحاجة إلى حل والتأثير الذي يمكن أن تحدثه قضايا الهجرة على أي حملة انتخابية (باسم، 2021، صفحة 40).

واختار كلينتون احتجاز المهاجرين الذين يتم التقاطهم في البحر في قاعدة "غوانتانامو"؛ لأن الاحتجاز كان فعالاً في إنهاء التدفق الهايتي في عام 1991، ثم سعى لحل القضية مباشرة مع الحكومة الكوبية. عارضت مؤسسة (CANF) بسرعة وبقوة أي تغيير في سياسة الهجرة (التي سمحت للكوبيين الذين يتم العثور عليهم في البحر بأن يصبحوا مواطنين أمريكيين) وضغطت على السلطة التنفيذية للاستسلام لبعض مطالبهم، مثل: حظر التحويلات النقدية إلى كوبا، والتي كانت تمثل 150-500 مليون دولار سنوياً للاقتصاد الكوبي في ذلك الوقت. والجدير بالذكر أن كلينتون تحدى مؤسسة (CANF) في سياسة الهجرة. ولكنه وافق على حظر التحويلات المالية؛ للحصول على دعم محلي من الجالية الكوبية الأمريكية لقراره باحتجاز المهاجرين في غوانتانامو وبنما. ثم جرت مفاوضات بين الحكومتين ووافقت كوبا لاحقاً على بدء تسيير دوريات جنباً إلى جنب مع خفر السواحل الأمريكي لمنع الهجرة، والتي توقفت تقريباً بحلول منتصف سبتمبر 1994. وفي المقابل، زادت الولايات المتحدة عدد الكوبيين الذين يمكنهم التقدم بطلب للهجرة القانونية إلى (20,000) شخص سنوياً؛ لتجنب أزمة هجرة محتملة أخرى. وبمجرد مرور الأزمة، بدأت الجالية الكوبية الأمريكية في ممارسة ضغوط متزايدة على كلينتون للسماح لـ (30,000) لاجئ المحتجزين في غوانتانامو وبنما بدخول الولايات المتحدة، على الرغم من اتفاقهم الأول بعدم متابعة هذا المطلب بناءً على التنازلات التي وافق عليها كلينتون قبل انعقاد اتفاقيات عام 1994. لم يوافق كلينتون في البداية؛ خوفاً من إثارة موجة اندفاع أخرى من المهاجرين، لكنه بدأ في إعادة النظر في موقفه، إذ ارتفعت تكلفة صيانة المخيمات لتصل إلى مليون دولار يومياً، واستدعت أعمال الشغب المتكررة في المعسكرات والضغط المحلي اتخاذ إجراء سريع. ولمعالجة هذه القضية، عقد كلينتون مفاوضات سرية مع الحكومة الكوبية. وفي مايو 1995، تم توقيع اتفاقية جديدة تنص على أنه في المستقبل، سيتم إعادة جميع الكوبيين الذين يتم القبض عليهم في البحر، ولكن أولئك المحتجزين بسبب أزمة عام 1994 سيتم قبولهم في الولايات المتحدة. ومع ذلك، أصبح "قانون التعديل الكوبي لعام 1966"، الذي سمح للمهاجرين الكوبيين بوضع لاجئ سياسي تلقائي، ملغياً وباطلاً، ودخلت سياسة القدم الجافة" الجديدة حيز التنفيذ (عيسى، 2022، صفحة 50).

كان قرار كلينتون بعقد المفاوضات سراً مهماً للغاية في مساعدته على مقاومة الضغوط من الفاعلين المحليين وتحقيق فوز عقلائي على المستويين المحلي والدولي. لم يقدم أي تنازلات في القضايا الثنائية وعظم نتائج "المرحلة الأولى" بعدم المساومة على أهدافه العامة في السياسة، واستطاع حل أزمة اللاجئين، وفي الوقت نفسه، سيطر على التكاليف السياسية المحلية. كان التقدير التنفيذي الذي تمت ممارسته خلال هذه المعضلة حاسماً في تحقيق. وعلى الرغم من أن تلك الاتفاقات مثلت أحد أشكال التواصل المحدود بين

الحكومتين، فإنها لم تُترجم إلى تحسّن فعلي في العلاقات السياسية، بل ظلت محصورة في إطار إدارة أزمة محددة دون معالجة جذور الخلاف القائم بين البلدين . وفي الوقت نفسه، واصلت القوى المحافظة داخل الولايات المتحدة الأمريكية الضغط باتجاه تشديد السياسة تجاه كوبا (بييسيس، 2002). وقد بلغ هذا التوجه ذروته عقب إسقاط الطائرات التابعة لمنظمة «إخوة للإنقاذ» في شباط 1996، حين قامت القوات الجوية الكوبية بإسقاط طائرتين مدنيّتين اخترقتا المجال الجوي الكوبي لتؤدي هذه الحادثة إلى تغيير حاد في المزاج السياسي الأمريكي تجاه كوبا كانت منظمة «إخوان في الإنقاذ»، التي تأسست عام 1991، تقوم برحلات جوية فوق كوبا لإلقاء منشورات مناهضة لكاسترو. عدّ نظام كاسترو هذه المهام انتهاكاً مباشراً لسيادتهم، وكان قد قدم ثلاثين احتجاجاً على هذه الرحلات إلى الولايات المتحدة بين عامي 1995 و1996 دون رد من السلطات الأمريكية. يطرح السؤال البديهي: مع تزايد التعاطف الدولي مع قضية كوبا والضغط المتصاعد داخل الولايات المتحدة لتخفيف سياساتها تجاه حكومة كاسترو، لماذا أمر الأخير بعمل عدائي ضد طائرات مدنية أمريكية وهو يعلم أنه سيثير ردّاً أمريكياً عدوانياً؟ هناك عدة نظريات تتراوح بين "المنطق البيروقراطي" (أن القوات الجوية الكوبية كانت ترغب في إثبات أهميتها) إلى الرغبة في تعزيز الدعم الداخلي بخلق عدو خارجي. وفي أوائل التسعينات، قرر كاسترو تحرير الاقتصاد الكوبي جزئياً، مدركاً أن استراتيجيته الثورية والاقتصادية قد فشلت. شملت هذه الإصلاحات السماح بالاستثمار الأجنبي والسياحة، والعمل الحر، واستبدال مزارع الدولة بالتعاونيات، وإعادة فتح أسواق المزارعين. بدأ الاقتصاد في التحسن، لكن أكبر خوف لكاسترو بدأ يتحقق: الفضاء السياسي الذي كان يتمتع به تحت نظامه الشمولي بدأ يمتلئ بأعداد متزايدة من القادة الإصلاحيين (بكري، 2021، صفحة 60).

أشار كاسترو في خطاب ألقاه في ديسمبر 1995 إلى أن "الإصلاحات الاقتصادية الأخيرة ولدت طبقة جديدة معادية لقيم ومؤسسات اشتراكية الدولة". ومع تزايد الاستياء من رؤيتهم الفاشلة، والذين أصبحوا يعرفون باسم "إل لوكو" (المجنون)، فمن المرجح أن افتعال مواجهة مع واشنطن كان يُنظر إليه كضرورة لاستعادة الدعم المحلي الذي كان كاسترو يحتاجه بشدة. داخل الولايات المتحدة، رفع هذا الحادث مستوى الاهتمام بكوبا إلى ذروة جديدة في حقبة ما بعد الحرب الباردة. رد كاسترو فوراً وبقوة على الحكومة الأمريكية، مطالباً بتعويض عائلات الضحايا، وفي الوقت نفسه قام بتوسيع "راديو مارتى" مع وقف جميع الرحلات الجوية بين الولايات المتحدة وكوبا. ونقل كلينتون المسألة إلى المستوى الدولي وطلب عقد جلسة خاصة لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة فور وقوع الحادث. (الخولي، 2025، صفحة 132)

استُعمل هذا الحادث على نطاق واسع لتبرير إقرار «قانون الحرية والتضامن الديمقراطي الكوبي» المعروف بقانون هيلمز-بيرتون، الذي مثل أحد أكثر التشريعات تشدداً في تاريخ السياسة الأمريكية تجاه كوبا. وقد حوّل هذا القانون الحصار من إجراء تنفيذي يمكن تعديله بقرار رئاسي، إلى إطار قانوني ملزم يقيد

صلاحيات الرئيس في تغيير السياسة. ووسع القانون نطاق العقوبات ليشمل شركات وأفراداً من دول ثالثة يتعاملون اقتصادياً مع كوبا، مما أثار اعتراضات قوية من حلفاء الولايات المتحدة الأمريكية، ولاسيما الاتحاد الأوروبي وكندا، اللذين عدّا ذلك انتهاكاً لمبادئ القانون الدولي. تشير دراسة السياسة الأمريكية تجاه كوبا خلال إدارة كلينتون إلى وجود فجوة واضحة بين الخطاب المععلن والأهداف الفعلية. في حين رُفعت شعارات دعم الديمقراطية وحقوق الإنسان، ظل التطبيق العملي أسير اعتبارات داخلية تتعلق بالسياسة الانتخابية ونفوذ جماعات الضغط، ولاسيما الجالية الكوبية-الأمريكية ذات التوجهات المتشددة (Edmund, 1994, p. 55).

ولا يمكن الاخفاء كانت هناك محاولات للتححر بين عامي 1994 و 1995 بعد الاجتماعات السرية حول اتفاقيات الهجرة، تبين أن مكتب الشؤون الكوبية التابع لوزارة الخارجية قد استبعد تماماً من العملية. أدى تجاوز الإجراءات العادية هذا إلى استقالة المدير ونائب المدير. ودفعت أزمة الهجرة الرئيس كلينتون إلى إنشاء منصب "مستشار خاص للرئيس ووزير الخارجية لشؤون كوبا" على مستوى البيت الأبيض. وفر إنشاء هذا المنصب الجديد مصدراً مرتبباً بشكل أوثق بالمعلومات وعكس إحباط كلينتون من عدم فعالية العقوبات الاقتصادية وحدها في سحق الحكومة الكوبية. ورداً على ذلك، بدأت إدارة كلينتون في وضع مزيد من التركيز على بناء الجسور؛ لكسب قاعدة أكثر نشاطاً ومعادة لكاسترو، والتي من شأنها أن تدعم الهدف الأمريكي المتمثل في ترك الكوبيين يقررون مصيرهم. تطلب هذا الإضافة إلى السياسة الأمريكية رفع شأن وأهمية الروابط الوثيقة مع المنظمات غير الحكومية (NGOs) العاملة في كوبا. اما في أكتوبر 1995، فأصدرت إدارة كلينتون أمراً تنفيذياً بتنفيذ "المسار الثاني" (Track II) من قانون الديمقراطية الكوبية (CDA) الذي من شأنه أن يصاحب العقوبات الاقتصادية بمستوى أعلى من الدعم المباشر للمعارضة الكوبية، "بما في ذلك أكبر قدر ممكن من التواصل غير الحكومي، مثل: الاتصالات الهاتفية بعيدة المدى، وروابط أقوى مع المنظمات غير الحكومية في كوبا، والتقارب من خلال الأوساط الأكاديمية في مجالات مختلفة من العلوم والجيش، وتبرعات إنسانية معينة بموجب أحكام قانون الديمقراطية الكوبية". لم يكن "المسار الثاني" قد تم تنفيذه مسبقاً؛ "بسبب النهاية المتوقعة للثورة الكوبية"، ولكن أصبح واضحاً للإدارة أن التغيير كان مطلوباً، إذ عدل كاسترو اقتصاده وكان قادراً على التنويع والبقاء. قرار كلينتون .وبتنفيذ "المسار الثاني" من قانون الديمقراطية الكوبية كان مثيراً للجدل بين مسؤولي مؤسسة (CANF) على الرغم من أنه كان جزءاً من القانون الذي روجوا له، لأنه من المحتمل أن يتحدى مكانتهم كقادة للمعارضة لكاسترو. كانت مكانتهم كممثلين للجالية الكوبية أمام الحكومة الأمريكية في وضع خطير بالفعل نتيجة لفسلهم في التأثير على اتفاقيات الهجرة، والآن فإن احتمال ظهور قيادة جديدة في كوبا يمكن أن تأتي من الجزيرة بدلاً من ميامي ترك مؤسسة (CANF) قلقاً للغاية بشأن تنفيذ المسار الثاني (بكري، 2021، صفحة 63).

إن نجاح اتفاقيات الهجرة لعامي 1994-1995 وتنفيذ المسار الثاني من قانون الديمقراطية الكوبية أثبت أن السياسة الداخلية، وتحديدًا الضغط من اللوبيات الكوبية الأمريكية، يمكن التغلب عليه لتنفيذ سياسات تعتقد السلطة التنفيذية أنها ستحقق أهداف السياسة الأمريكية بشكل أفضل. ومن المؤكد أن مؤسسة (CANF) لم تفسر هذه التطورات بهذه الطريقة، إذ رأت في تعديلات السياسة هذه دليلاً على تضائل نفوذها؛ لأن المجموعة لم يتم إبلاغها بالاتفاقيات بين الولايات المتحدة وكوبا، ولم تكن على علم بأي مفاوضات سرية أدت إلى الاتفاقية. أظهرت القرارات أيضًا أنه عندما يكون لدى السلطة التنفيذية دافع لإيلاء اهتمام عالي المستوى لكوبا - إما بسبب تهديد الهجرة أو القلق من أن السياسة القائمة لا تعمل - فإن مجموعات المصالح الصغيرة لا تملّي السياسة. ومع ذلك، انخفضت مستويات الاهتمام الرئاسي مرة أخرى في الجزء الأخير من عام 1995، وهي سنة ما قبل الانتخابات، عندما حولت إدارة كلينتون اهتمامها إلى القضايا السياسية الداخلية وقضايا السياسة الخارجية، وأصبحت كوبا ثانوية. ومع تراجع الرئيس في الأهمية، برز أربعة فاعلين آخرين للتأثير في سياسة الولايات المتحدة تجاه كوبا خلال عام 1995: اللوبيات الكوبية الأمريكية، ووسائل الإعلام الأمريكية، ورجال الأعمال الأمريكيين، ووزارة الدفاع. حافظت مؤسسة (CANF) على سعيها وراء سياسات عقابية ضد كوبا وسعت، "بأي وسيلة ممكنة، لإحباط نفسها في التطورات الأمريكية الكوبية" لتعزيز هيمنتها في النفوذ المحلي. اتخذت وسائل الإعلام اهتمامًا جديدًا بالقضية الكوبية بعد اتفاقيات الهجرة وبدأت في التشكيك في مراكز الفكر الأكاديمية التي دعت إلى زيادة الضغط على الحكومة الكوبية بما أن سياساتهم المقترحة لم تسفر عن نتائج تذكر. أعطى هذا الارتفاع الحاد والمختصر في مستوى الاهتمام الموجه لكوبا من قبل وسائل الإعلام الأمريكية بعض الزخم للمجموعات الصغيرة في جميع أنحاء الولايات المتحدة التي تعتقد أن العقوبات يجب أن ترفع بالكامل (بكري، 2021، صفحة 64).

فضلاً عن ذلك، كان هناك مستوى متزايد من الاهتمام محلياً، يتركز بشكل أساسي على الاقتصاد، طوال عام 1995 واستمر حتى أوائل عام 1996 مما خلق ضغوطاً على صانعي السياسات لتعديل شروط قانون الديمقراطية الكوبية. وفي عام 1996، كثف ممثلو قطاع الأعمال الأمريكيين من الجناحين الليبرالي والمحافظ جهودهم لتطبيع العلاقات الاقتصادية مع كوبا. ربما كان رجال الأعمال الأمريكيون هم الفاعلون الأكثر نفوذاً خلال العام وأثاروا قدرًا كبيراً من القلق بين المدافعين عن استمرار العقوبات ضد كوبا. خلال عامي 1994 و1995، سافر "250 مسؤولاً وممثلاً لـ 174 شركة أمريكية، بموجب ترخيص من وزارة الخزانة الأمريكية، إلى كوبا لاستكشاف فرص الأعمال في حال رفع الحظر". كانت هذه الرحلة تمثل بالتأكيد النقطة التي سيصبح فيها قطاع الأعمال الأمريكي مجموعة ضغط رئيسية على الجانب المحلي كقوة موازنة لمؤسسة (CANF)، إذ إن مليارات الدولارات كانت على المحك في حال حدوث نوع من تطبيع العلاقات مع كوبا. وأخيراً، أضافت وزارة الدفاع صوتها إلى المطالبين بتخفيف الحظر بإصدار تقريرهم في أبريل 1995 بعنوان "الجيش والانتقال في كوبا". أُجري التقرير من قبل الولايات المتحدة بالتعاون مع الحكومة الروسية وخلص

في النهاية إلى أن العقوبات الاقتصادية ضد كوبا يجب أن تُرفع لإعطاء الحكومة الكوبية فرصة لإضفاء الشرعية على نفسها وإعادة بناء الجزيرة. وللمرة الأولى منذ نهاية الحرب الباردة، بدأت السلطة التنفيذية تشعر بضغط مستمر لتخفيف الحظر تجاه كوبا. عند تولي بيل كلينتون الرئاسة، بدا أن التعيينات الرئيسية في مجال السياسة الخارجية قد تبشر بإمكانية تغيير السياسة تجاه كوبا. فقد تم تعيين خبراء مطلعين على الواقع الدولي الجديد في مناصب مهمة، مثل: أنتوني ليك وصامويل بيرغر في مجلس الأمن القومي، وكريستوفر وارن وزيراً للخارجية، وستروب تالبوت نائباً له، وريتشارد فاينبرغ مستشاراً للأمريكا اللاتينية. لكن الإدارة الجديدة تمسكت في الواقع بالخطاب السياسي الذي ساد خلال مدتي ريغان وبوش، وربطت أي تحسن محتمل في العلاقات مع كوبا بحدوث تغييرات في النظام السياسي والاقتصادي الكوبي. وكان هذا الهدف جزءاً من أجندة صناع القرار الأمريكي منذ عام 1983، لكنه اكتسب زخماً جديداً بعد الاعتقاد بأن كوبا لن تتمكن من الصمود في ظل الظروف الدولية الجديدة. تتضمن الصور المرفقة صفحات من مستند أكاديمي أو رسمي (يبدو أنه أطروحة أو تقرير حكومي أمريكي) يتناول السياسة الخارجية للولايات المتحدة تجاه كوبا، وتحديداً خلال مدة التسعينات وتأثير "قانون هيلمز-بيرتون". (Gibbs، 2010، صفحة 38).

وقد أدت هذه الاعتبارات إلى تفويض أي مبادرة إصلاحية داخل الإدارة نفسها، إذ جرى إفراغ محاولات الانفتاح المحدودة من مضمونها الحقيقي، وتحويلها إلى أدوات تكتيكية لا تمس جوهر سياسة العداء. وبهذا المعنى، لم تكن السياسة تجاه كوبا نتاج تقييم استراتيجي عقلاني، بقدر ما كانت انعكاساً لتوازنات سياسية داخلية. وفي هذا السياق، يمكن القول إن إدارة كلينتون أخفقت في استثمار اللحظة التاريخية التي أعقبت نهاية الحرب الباردة لإعادة صياغة علاقتها مع كوبا على أسس جديدة. فقد كان بالإمكان تبني مقاربة تدريجية تقوم على بناء الثقة والتعاون في المجالات ذات الاهتمام المشترك، مثل: مكافحة المخدرات، والهجرة، وحماية البيئة. غير أن استمرار منطق العقاب الجماعي والحصار الشامل حال دون تحقيق أي تقدم ملموس، وأسهم في تعزيز الشكوك الكوبية إزاء النوايا الأمريكية، مما جعل أي حوار محتملاً بالفشل المسبق (محمد، 2017، صفحة 108).

ومن الملاحظ أن هذه المدة عرفت بازدواجية واضحة؛ فمن جهة، تم تشديد الحصار عبر قوانين صارمة مثل: "قانون هيلمز-بيرتون" عام 1996. ومن جهة أخرى، كانت هناك محاولات للانفتاح الإنساني المحدود (المسار الثاني) لمد الجسور مع الشعب الكوبي.

ويكشف هذا المبحث فشل الرهان الأمريكي على الانهيار السريع للنظام الكوبي؛ إذ أظهرت كوبا قدرة على التكيف عبر إصلاحات اقتصادية محدودة، مما أربك حكومة كلينتون.

المبحث الثالث: التحولات البنيوية في سياسة كلينتون من الحصار المؤسسي إلى "الانخراط المشروط"

شهدت المرحلة الختامية من إدارة الرئيس بيل كلينتون تحولاً جوهرياً في فلسفة التعامل مع الملف الكوبي، إذ انتقلت الإدارة من استراتيجية "الخنق الاقتصادي الشامل" التي سادت في مطلع التسعينات إلى مقاربة أكثر تعقيداً تعتمد على ما يُعرف بـ "المسار الثاني" للسياسة الخارجية. فمع حلول عام 1998، أدركت دوائر صنع القرار في واشنطن أن نظام كاسترو قد نجح في تجاوز صدمة انهيار الاتحاد السوفيتي، وأن الرهان على الانهيار السريع للنظام لم يعد واقعياً. وبناءً على ذلك، بدأ كلينتون في تبني سلسلة من الإجراءات التنفيذية التي هدفت إلى "أسنة" الحصار وتقليل كلفته الأخلاقية أمام المجتمع الدولي، مع الحفاظ على هيكله القانوني الصارم الذي فرضه قانون هيلمز-بيرتون (عيسى، 2022، صفحة 55).

وتمثلت أولى ملامح هذا التحول في حزمة الإجراءات التي أُعلن عنها في يناير 1999، والتي ركزت بشكل أساسي على تعزيز الروابط "من شعب إلى شعب" (People-to-People). سعى كلينتون بهذه المبادرة إلى خلق اختراق ثقافي وفكري داخل الجزيرة، عبر السماح بتوسيع نطاق التبادلات الأكاديمية، والرياضية، والدينية. ولم تكن هذه الخطوات مجرد لفتات إنسانية، بل كانت أداة من أدوات "القوة الناعمة" الرامية إلى تقويض شرعية النظام من الداخل عبر تعريض النخب الكوبية للقيم الليبرالية واقتصاد السوق. وبالتوازي مع ذلك، سمحت الإدارة بتسهيل تدفق التحويلات المالية من الكوبيين المقيمين في الولايات المتحدة إلى ذويهم في الجزيرة، وهي خطوة استهدفت تعزيز استقلالية المجتمع الكوبي عن مؤسسات الدولة (باسم، 2021، صفحة 45).

وعلى صعيد التشريع التجاري، شهد عام 2000 ذروة التعديلات التكتيكية في سياسة كلينتون بـ إقرار "قانون إصلاح العقوبات التجارية وتعزيز التصدير" (TSRA). هذا القانون مثّل أول تراجع رسمي عن الحظر الشامل منذ عقود، إذ سمح بتصدير المواد الغذائية والمنتجات الطبية إلى كوبا لأغراض إنسانية. وعلى الرغم من أن هذا التعديل بدا كأنه انفراجة كبيرة، إلا أن الإدارة وضعت قيوداً مالية صارمة منعت تقديم أي ائتمان أمريكي لكوبا، مما جعل العمليات التجارية تتم نقداً وبشكل مسبق، مما عكس رغبة واشنطن في إبقاء الضغط الاقتصادي قائماً مع تجنب الانتقادات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان (بكري، 2021، صفحة 65).

اختتمت مدة كلينتون بجدلية سياسية عميقة أفرزتها أزمة الطفل "إيليان غونزاليس" (1999-2000)، والتي كشفت عن تآكل نفوذ الجناح المتشدد في الجالية الكوبية أمام الرأي العام الأمريكي. وعلى الرغم من أن كلينتون لم يستطع رفع الحصار بشكل كامل بسبب القيود التي فرضها هو نفسه بتوقيعه على قانون هيلمز-بيرتون عام 1996، إلا أنه ترك لخلفه تركة من "الجمود النشط"؛ إذ ظل الصراع قائماً في جوهرة القانوني والمؤسسي، في حين بدأت القنوات الاجتماعية والإنسانية تفتح ثغرات صغيرة في جدار العداء

التاريخي، مما مهد الطريق لاحقًا لمراجعات استراتيجية أعمق في العقود التالية (العمراني، 2006، صفحة 6).

أظهرت أزمة "القوارب" عام 1994 كيف استعمل كاسترو ملف الهجرة كأداة ضغط سياسي لإجبار واشنطن على التفاوض. مما اضطر كلينتون لعقد مفاوضات سرية وتوقيع اتفاقيات لتنظيم الهجرة، مما عكس تفضيل الاستقرار الداخلي والأمني على الخطاب الإيديولوجي المتشدد.

كشفت الأزمة عن تناقض الخطاب الأمريكي المتعلق بحقوق الإنسان عند مواجهته بتدفق هائل من اللاجئين، مما دفع لاستعمال قواعد عسكرية مثل: غوانتانامو لاحتجازهم.

المبحث الرابع: التدايعات الإقليمية والدولية لسياسة كلينتون تجاه كوبا

اكتسبت مدة إدارة الرئيس الأمريكي بيل كلينتون (1993-2001) أهمية خاصة؛ كونها جاءت في مرحلة انتقالية دولية اتسمت بإعادة تشكيل النظام العالمي، وغياب الخصم السوفييتي الذي كان يشكل المبرر الرئيس للسياسات الأمريكية المتشددة تجاه كوبا. ومع ذلك، لم تؤد هذه التحولات إلى إنهاء الصراع، بل أعادت إنتاجه بأدوات قانونية وسياسية جديدة. وأبرزت سياسة إدارة كلينتون جملة من التدايعات العميقة، داخليًا وخارجيًا. فعلى الصعيد الكوبي، أدى استمرار الحصار إلى تفاقم الأزمات المعيشية، لكنه في الوقت ذاته عزز شرعية النظام بخطاب المقاومة والصمود، مما أسهم في إطالة عمره السياسي بدل إضعافه إقليميًا، فضلًا عن دخول أمريكا اللاتينية إلى التحول الديمقراطي والانفتاح الاقتصادي، فأخذت غالبية دولها تتجه نحو إعادة العلاقات مع كوبا وادماجها في المنظومة الإقليمية، أسهم ذلك في توتير علاقاتها مع الولايات المتحدة الأمريكية، التي رأت في استمرار الحصار تجسيدًا لنهج الهيمنة والتدخل. وقد أدى ذلك إلى تزايد الدعم الإقليمي لكوبا، ورفض السياسات الأمريكية داخل المنظمات الإقليمية (Gibbs، 2010، صفحة 38).

أما دوليًا فتحول ملف كوبا في تلك المدة إلى ساحة مستمرة لانتقاد السياسة الأمريكية فقد واجهت الولايات المتحدة الأمريكية عزلة واضحة، ولاسيما في الأمم المتحدة، إذ أصبحت قرارات إدانة الحصار حدثًا سنويًا متكررًا. الضغط على الولايات المتحدة... كان قصير الأجل؛ لأن كوبا، كما هو الحال بالنسبة إلى الولايات المتحدة، كانت تمثل أولوية منخفضة للأوروبيين. ولثني الاتحاد الأوروبي عن متابعة المعركة القانونية ضد الولايات المتحدة، قدمت إدارة كلينتون سلسلة من الوعود الشفهية بأنها ستعدل القانون، مما أدى إلى تعليق طويل الأمد لتحدي الاتحاد الأوروبي في مقابل مفاوضات تجري بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بشأن النزاع. كانت المفاوضات مكثفة وكان الهدف هو التوصل إلى استنتاج قبل قمة الولايات

المتحدة والاتحاد الأوروبي المقرر عقدها في مايو 1998. وفي نهاية المطاف، تجنب الاتحاد الأوروبي صراعاً كبيراً مع الولايات المتحدة بوضع ما أسماه "القواعد" (disciplines). يلخص "مارينو" جوهر القواعد بإيجاز: "كان من المفترض أن تضمن القواعد المزعومة فرض حظر صريح على الاستثمار المستقبلي في الممتلكات المصادرة، وإنشاء سجل دولي لمطالبات الملكية، ومعاملة خاصة للدول التي تتبع نمطاً أو ممارسة في المصادرة. علاوة على ذلك، لن يتم تطبيق القواعد بأثر رجعي (بكري، 2021، صفحة 65)."

لقد حقق كلينتون "الفوز" الذي يحتاجه لتحقيق النجاح في هذه المفاوضات ذات المستويين، ليس فقط بتنفيذ السياسة التي طالبت بها دائرته الانتخابية المحلية، ولكن أيضاً باسترضاء واحدة من أهم وأكبر المجموعات الحليفة في الساحة الدولية. وبحلول عام 1998، كان الحلفاء قد تراجعوا بالفعل عن مواقفهم المتشددة تجاه السياسة الأمريكية حيال كوبا. كانت السلطة التنفيذية قلقة أيضاً من أن قانون هيلمز-بيرتون، من خلال عدم السماح للرئيس بتخفيف وتشديد الحظر وفقاً للظروف المتغيرة، سيحرم الرئيس من القدرة على التفاوض على اتفاقيات مع نظام كاسترو للسيطرة على الهجرة وتدفق المخدرات. وقد ثبت أن هذا لم يكن صحيحاً إلى حد كبير، إذ تمكنت الولايات المتحدة من الحفاظ على تقدم كبير أو إحرازه في حل هذه القضايا بعد تنفيذ قانون هيلمز-بيرتون. ويرجع ذلك جزئياً إلى هذه التدابير، إذ ظلت الهجرة غير الشرعية من كوبا منخفضة، ويمر الآن تسعة بالمئة فقط من حركة المخدرات عبر منطقة جزر البهاما وكوبا وجامايكا لاعتراض المهاجرين وحركة المخدرات عبر المياه الكوبية. جرت عملية اعتراض تعاونية ضخمة في أكتوبر 1996، بعد قانون هيلمز-بيرتون، للسفينة "ليمريك" (Limerick) التي كانت تحمل ما يقرب من 1.7 طن من الكوكايين. وعلى الرغم من الآثار العقابية لقانون هيلمز-بيرتون، فقد كان هناك تقدم أكبر في إنشاء اتصالات بين جهازي حرس الحدود بتبادل الرسائل التقنية عبر الهاتف والفاكس، فضلاً عن تنسيق الترددات اللاسلكية لعمليات الاعتراض (المنشأوي، 2017، صفحة 335).

لم يكن كلينتون قادراً فقط على الاحتفاظ بسلطة تقديرية سمحت له بإصلاح العلاقات مع الحلفاء، بل كانت لديه أيضاً القدرة على تخفيف القيود المفروضة على كوبا. فخلال زيارة إلى كوبا في يناير 1998، انتقد البابا يوحنا بولس الثاني علانية الولايات المتحدة بسبب حصارها لكوبا. وكانت انتقادات البابا شديدة لدرجة أنها أحدثت تأثيراً على الكنيسة الكاثوليكية داخل الولايات المتحدة، لدرجة أن الكرادلة، مثل: برنارد لو في بوسطن، بدأوا في "الدعوة إلى لجنة برلمانية من الحزبين للتوصية بتغييرات في السياسة الأمريكية وحثوا على إنهاء سريع لجميع القيود المفروضة على بيع الأغذية والأدوية للجزيرة". تبع ذلك مباشرة تحرك من قبل غرفة التجارة الأمريكية ومنظمة USA Engage، وهي منظمة مصممة للقضاء على العقوبات الاقتصادية حول العالم، جنباً إلى جنب مع حوالي 700 شركة خاصة ومنظمات أخرى تقود حملة ضغط قوية ضد هذه السياسات. خلقت زيارة البابا في عام 1998 اهتماماً متجدداً بكوبا من المجموعات المحلية التي لم يكن

المسؤولون الأمريكيون مستعدين لها تمامًا، وزادت من تعقيد السياسات المحلية للقضية الكوبية. ومما زاد من حدة الموقف معارضي الحظر، إذ أصدرت العديد من الوكالات داخل الفروع التنفيذية للحكومة (بما في ذلك وزارة الدفاع، ووكالة المخابرات المركزية CIA، ووكالة الأمن القومي NSA، ووزارة الخارجية) بيانات في عام 1998 بينت بأن كوبا لم تعد تشكل تهديدًا مباشرًا للأمن القومي للولايات المتحدة (المنشأوي، 2017، صفحة 334).

وأدت زيارة البابا إلى ارتفاع ملحوظ في مستوى الاهتمام ودفعت إلى اتخاذ إجراءات من المستوى الأول والمستوى الثاني من قبل السلطة التنفيذية والكونغرس. قام كلينتون من جانب واحد برفع القيود المتعلقة بالسفر وبدأ خطأً لبيع الأغذية وتعرض هذه الوثيقة التاريخية والسياسية "قانون الحرية والتضامن الديمقراطي الكوبي لعام 1996"، المعروف باسم قانون هيلمز-بيرتون (Helms-Burton Act). إليك ت وأدى قانون هيلمز-بيرتون إلى صدامات قانونية مع الاتحاد الأوروبي، وأضعف صورة الولايات المتحدة كمدافع عن حرية التجارة (Edmund، 1994، صفحة 55).

وفي الداخل الأمريكي، ساهمت هذه المرحلة في تعميق الجدل حول جدوى الحصار، وظهور اتجاهات فكرية جديدة تدعو إلى الانخراط بدل العزل، مما مهّد لاحقًا لتحولات السياسة الأمريكية في العقد التالي. وعليه، فإن فترة كلينتون تمثل مرحلة مفصلية، ليس لأنها أنهت الصراع، بل لأنها أبرزت مأزقه، ومهّدت لتحولات لاحقة في التفكير الاستراتيجي الأمريكي تجاه كوبا (محي، 2025).

وتمثل مدة كلينتون مرحلة "ترسيخ قانوني ومؤسسي" للصراع، إذ تحول الحصار من قرارات تنفيذية إلى قوانين ملزمة تقيد حركة الرؤساء المستقبليين. و لم تتجح القوة الاقتصادية الأمريكية في فرض تغيير سياسي جذري في كوبا، بل أدت السياسات المتشددة أحيانًا إلى تقوية الجبهة الداخلية لكاسترو تحت ذريعة "العدو الخارجي".

الخاتمة:

1. تبني كلينتون سياسة مزدوجة تعتمد على تشديد العقوبات اقتصادياً بالتوازي مع الانفتاح الإنساني لتعزيز المجتمع المدني الكوبي.
2. برز دور كلينتون في التوقيع على قانون "هيلز-بيرتون" عام 1996؛ وعلى الرغم من تحفظه الأول، إلا أنه رضخ للضغوط السياسية بعد حادثة إسقاط كوبا لطائرتين مدنيتين أمريكيتين.
3. نقل كلينتون تاريخياً سلطة رفع الحصار من "البيت الأبيض" إلى "الكونجرس"، مما قيد قدرته وقدرة الرؤساء من بعده على المناورة السياسية.
4. نجح كلينتون في احتواء أزمة "الرافتيروس" عام 1994 بإبرام اتفاقيات هجرة جديدة تهدف إلى منع التدفق غير الشرعي وتأمين الحدود الأمريكية.
5. شجع كلينتون "التواصل بين الشعبين" عبر تخفيف قيود السفر للأغراض الأكاديمية والدينية والثقافية، بهدف تصدير القيم الأمريكية للداخل الكوبي.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر العربية:

1. محي، إيمان متعب. (2025). جيمي كارتر ودوره في السياسة الداخلية الأمريكية حتى عام 1981. مجلة التربية/كلية المستنصرية، بغداد
2. العمراني، سليم. (2006). المبعدين السياسيين الكوبيين. القاهرة: مكتبة فولتير.
3. الخولي، عمرو ممدوح. (2025). التداخلات الأمريكية في أمريكا اللاتينية والحرب بالوكالة/دراسة حالة كوبا. مجلة العلوم الإدارية والسياسية، جامعة القاهرة، م3، العدد 113.
4. سودبرج، نانسي. (2013). خرافة القوة العظمى استخدام القوة الأمريكية وسوء استخدامها. (ترجمة: محمود أحمد). القاهرة: المركز القومي للترجمة.
5. مصمودي، نصر الدين. (2014). دور ميخائيل غورباتشوف في سقوط الاتحاد السوفيتي 1985-1991. كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية/جامعة محمد خيضر، الجزائر.
6. محمد، ياسين. (2017). سياسة الولايات المتحدة الأمريكية ومستقبل النظام الدولي. بغداد: دار أسامة للنشر والتوزيع.
7. صوفي، يسيب والآخرون. (2002). قصة الهيمنة. (ترجمة: سعد نبيل). د.م: مكتبة كتب العرب.

ثانياً: المصادر الأجنبية:

1. Al-Amrani ،S. (2006). Cuban political deportees.
2. Al-Khouli ،A. M. (2025). American interventions in Latin America and proxy wars: A study of the Cuban case.
3. Bessis ،S. (2002). The West and others: A story of dominance
4. Edmund ،A. (1994). Clinton was informed that he had a brother he had never met .0
5. Garcia ،M. C. (1996). Havana USA: Cuban exiles and Cuban Americans in South Florida.
6. Gibbs ،J. F. (2010). US policy towards Cuba since the Cold War.
7. Hendrickson ،K. E. (2003). The Spanish-American War
8. Henn ،M. K. (2008). The Cuban American National Foundation
9. Leonard ،T. M. (2004). Encyclopedia of Cuba
10. Mahmoudi ،N. E. (2014). The role of Mikhail Gorbachev in the fall of the Soviet Union 1985-1991
11. Mohammad ،Y. (2017). United States policy and the future of the international system
12. Muhi ،I. M. (2025). Jimmy Carter and his role in American domestic policy until 1981.
13. Soderberg ،N. (2013). The myth of the superpower: The use and misuse of American might
14. Watson،A.(2010).Diplomat. Wikipedia
http://en.wikipedia.org/wiki/Alexander_Watson

List of sources and references:

1. Erased, tired faith. (2025). Jimmy Carter and his role in American domestic politics until 1981. Education Magazine/Al-Mustansiriya College, Baghdad
2. Al-Omrani, Salim. (2006). Cuban political deportees. Cairo: Voltaire Library .
3. Al-Kholy, Amr Mamdouh. (2025). US interventions in Latin America and the proxy war/Cuba case study. Journal of Administrative and Political Sciences, Cairo University, Volume 3, Issue 113 .
4. Soderberg, Nancy. (2013). The Great Power Myth The use and misuse of American power. (Translated by: Mahmoud Ahmed). Cairo: National Center for Translation.
5. Masmoudi, Nasr al-Din. (2014). The role of Mikhail Gorbachev in the fall of the Soviet Union 1985-1991. Faculty of Humanities and Social Sciences/Mohamed Kheidar University, Algeria.
6. Muhammad, Yassin. (2017). The policy of the United States of America and the future of the international system. Baghdad: Dar Osama for Publishing and Distribution .
7. Sophie, Yesis and the others. (2002). The story of domination. (Translated by: Saad Nabil). DM: Library of Arab Books.