

بنما والمكسيك و«الحوار الجديد»

قبل الحرب الباردة، كانت علاقات الولايات المتحدة مع دول النصف الغربي من العالم (أمريكا الشمالية، والمكسيك، وأمريكا الوسطى، والجنوبية)، أقرب ما تكون إلى مرتبة السياسة الخارجية الثابتة والدائمة. ففي عام 1823، أعلنت - من خلال مبدأ مونرو - تصميمها على وضع عازل بين النصف الغربي من العالم والمنافسات المحتملة حول توازن القوى الأوروبية، مع اللجوء إلى القوة إذا دعت الضرورة. وطيلة قرن كامل تقريباً بعد ذلك، انحصرت أسباب الحروب التي دخلتها أمريكا في هذه المنطقة وحدها: ضد المكسيك وإسبانيا، والتهديد باستخدام القوة لإنهاء مساعي نابليون الثالث لتنصيب سلالة أوروبية حاكمة في المكسيك.

طيلة هذه المدة (القرن التاسع عشر)، جرى التعامل مع النصف الغربي من العالم باعتباره منطقة فريدة - لا ميداناً للسياسة الخارجية بالمعنى التقليدي بقدر ما هو تعبير عن مبدأنا شبه المحلي القائل بـ «الحق المحتوم بالتدخل والسيطرة». لكن في نهاية المطاف، تظل العلاقات المتبادلة هي القاعدة المؤسسة للسياسة الخارجية الثابتة، ولم يكن من السهل مواجهة هذا التحدي حين اعتبرت تصرفات الولايات المتحدة في المناطق الواقعة إلى الجنوب من حدودها بمثابة ممارسات «أبوية» مكروهة.

لذلك اقتحمت الأزواجية صلب العلاقة، وهي حالة سادت حين غيرت الولايات المتحدة مقاربتها في عهد فرانكلين د. روزفلت، لتتعامل مع المنطقة على أنها كتلة واحدة بدلاً من التعامل مع كل دولة فيها بشكل منفصل. سياسة «حسن الجوار» مثلت الفترة الوحيدة قبل الحرب الباردة التي جرى فيها اصطفااء منطقة جغرافية في زمن السلم للتعامل معها على نحو خاص. الأمر الذي أدى في النهاية إلى اتخاذ قلة قليلة من الإجراءات العملية فيما وراء سحب ما تبقى من مشاة البحرية الذين كانوا يحتلون هايتي. وبعد الحرب العالمية الثانية، سعت الولايات المتحدة إلى تحديث علاقتها مع النصف الغربي من العالم. وكانت منظمة الدول الأمريكية (OAS) الجديدة مصممة، تبعاً للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، لتجسد نظاماً لحل النزاعات والأمن الجماعي في الأمريكيتين.

لم تغير هذه الإجراءات الإدراك السائد في أمريكا اللاتينية للولايات المتحدة بوصفها مارد الشمال الضخم، لأنه عكس - جزئياً - الواقع الاقتصادي والعسكري. تملق جيراننا مصالحناً، لكنهم شعروا

أيضاً بالقلق منها؛ فقد أعلنوا ترحيبهم بمساعدتنا بينما خافوا من تدخلنا؛ وكانوا على استعداد لتقصي ودراسة مسألة إقامة علاقات أمنية أوثق من أجل أمنهم، لكنهم قبلوها أيضاً لتكون بمثابة قيد يغل أيدينا، وهكذا فإن الثمن الذي انتزعه دول أمريكا اللاتينية مقابل التزامات الأمن الجماعية لميثاق منظمة الدول الأمريكية في عام 1948، كان وعداً من الولايات المتحدة بعدم التدخل «بشكل مباشر أو غير مباشر لأي سبب كان في الشؤون الداخلية أو الخارجية لأية دولة أخرى» أو حتى «استخدام أو التشجيع على استخدام وسائل الضغط والإكراه ذات الطبيعة الاقتصادية أو السياسية لإجبار الإرادة المستقلة لدولة أخرى على الإذعان». تمثلت مفارقة علاقات الولايات المتحدة مع أمريكا اللاتينية في صعوبة تحديد وتعريف الإجراءات التعاونية حقاً حتى حين يجري التأكيد بشكل شعائري متكرر على أهمية الروابط بين دول النصف الغربي من العالم.

البرنامج الرئيسي الذي جرى تفصيله خصيصاً لأمريكا اللاتينية خلال فترة الحرب الباردة، كان برنامج إدارة كنيدي «التحالف من أجل التقدم» الذي أعلن عام 1961. وبالرغم من أن الولايات المتحدة قد أعطت - للمرة الأولى - عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية أهمية مساوية للأمن، إلا أن «التحالف» سرعان ما أحقدت به التوترات المتأصلة في صلب العلاقات بين دول النصف الغربي من العالم. فقد قوبلت برامجها الهادفة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية بالترحيب والاستياء في آن معا، وكانت المحاولات الأمريكية المكثفة لإصلاح المؤسسات المحلية، والاجتماعية والسياسية، تلقى القبول حين تجلب المساعدات الخارجية والتنمية الاقتصادية، لكنها تتعرض للهجوم بوصفها شكلاً من أشكال «الاستعمار الأجنبي» حين تسعى للإصلاح الاجتماعي والسياسي. لقد امتدحت البرامج باعتبارها علامة جديدة على اهتمام الولايات المتحدة، وانتقدت لأنها «صنعت في الولايات المتحدة».

خلال الستينيات، تضاعفت العقوبات التي اعترضت مسيرة التعاون الحقيقي، واتخذت أشكال النزعات القومية والراديكالية والاضطرابات الاجتماعية التي انتشرت في مختلف أرجاء أمريكا اللاتينية. وبحلول عام 1968، كانت الأرجنتين والبرازيل وباراغواي وبوليفيا والبيرو وبنما تخضع للحكومات العسكرية بينما حكمت الأنظمة الديكتاتورية المدنية في هايتي ونيكاراغوا وكوبا. وفي العديد من الدول، قيدت الاستثمارات الأجنبية، وأممت الشركات الأجنبية، وأغلقت الأسواق، وزادت التعريفات الجمركية. وهيمن مبدأ «بديل الاستيراد» الذي وضعه لأول مرة العالم الاقتصادي التشيلي راؤول بريبيش. والمبدأ يعارض الاستثمارات الأجنبية الخاصة ويؤيد استخدام الأموال العامة لتمويل الصناعة والتجارة المحليتين. في حين حملت مسؤولية البلبايا والمحن والعلل التي تعاني منها المنطقة على عاتق الإفراط في «الائتكال» على الولايات المتحدة. أما ردة الفعل على العملية الأمريكية في جمهورية الدومينيكان (في عهد إدارة جونسون) فقد عززت مخاوف أمريكا اللاتينية من التدخل الأمريكي.



توازت الميول القومية في أمريكا اللاتينية مع تنامي النزعة الانعزالية الجديدة في الولايات المتحدة. ففي عام 1968، لم تستطع إدارة جونسون توفير الأموال اللازمة لـ «تحالف التقدم» إلا بعد صراع مرير - وما قدمه الكونغرس بيد مترددة، استرده بالأخرى. ومع اقتراب نهاية ولاية جونسون، أقر الكونغرس عدداً من الإجراءات الانتقامية لمعاقبة دول أمريكا اللاتينية على مصادرتها للممتلكات الأمريكية واستيلائها على قوارب الصيد الأمريكية.

نيكسون و«الشراكة الناضجة»

عندما جرى تعييني في منصب مستشار الأمن القومي عام 1968، لم يكن لدي خبرة مباشرة بالتعامل مع أمريكا اللاتينية. فقد تركزت اهتماماتي الأكاديمية على الحرب الباردة وجهات المواجهة فيها، التي توضع بشكل رئيسي في أوروبا وآسيا. وعلى شاكلة العديد من المعاصرين لي، كنت أعاني من منظور جغرافي مشوه: فلندن، وباريس، وروما، وبون، بدت قريبة؛ في حين أن مدينة المكسيك كانت بعيدة، وريودي جانيرو أو بيونس أيرس نائية بعيدة المنال. لم أكن أجد في السفر إلى أوروبا لحضور مؤتمر خلال عطلة نهاية الأسبوع أمراً غريباً. أما زيارة المكسيك فبدت مشروعاً معقداً وصعب التحقيق.

كانت الدولة الوحيدة التي زرتها في أمريكا اللاتينية قبل أن أنضم إلى الحكومة هي البرازيل في عهد الرئيس جواو بلقوار ماركيث غولارت، زعيم حزب العمال اليساري المتطرف. وكان قد خلف لتوه جانيو دا سيلفا كوادروس بعد استقالته الغربية؛ وأدى وصول غولارت إلى السلطة إلى تسارع انجراف البرازيل نحو الراديكالية. الطلاب اليساريون حصنوا موقع قيادتهم في قلب ريودي جانيرو، مما جعل الاتجاه نحو الماركسية وسيطرة الدولة على الاقتصاد أمراً واضحاً وملموساً. لكن حتى هذه الراديكالية الوليدة لم تستطع أن تقلل من سحر البلد أو تلقائية وعضوية سكانه. تزامنت زيارتي مع فوز البرازيل بكأس العالم لكرة القدم عام 1962، الأمر الذي أطلق العنان لمهرجانات صاخبة تعلمت منها الكثير عن مشاعر الفخر والاعتزاز التي تجتاح البرازيل، والمزيد عن طاقاتها الكامنة للفرح والبهجة.

تشكلت آرائي المبكرة حول أمريكا اللاتينية إلى حد كبير من خلال ارتباطي بنلسون روكفلر. فقد عمل منسقاً للشؤون الأمريكية، ومعاون وزير الخارجية لشؤون أمريكا اللاتينية في عهد الرئيس روزفلت. ونظراً لقناعته بأن قدر الولايات المتحدة يحتم عليها لعب دور أكبر في الشؤون العالمية، اعتقد روكفلر بأن علينا الانخراط في هذا المشروع على أساس التعاون الوثيق مع دول النصف الغربي من العالم - وهي مجتمعات من الرواد، انشغلت كما فعلنا نحن في ترويض البيئة المعقدة وتأكيد إخلاصها / وتقانيها من أجل تعزيز الكرامة الإنسانية. فما معنى الرسالة التي تحملها الولايات المتحدة للدول النامية إذا فشلت في دفعها للعمل مع الدول التي تشاركها - نسبياً - في القيم والتاريخ، على حد تعبير روكفلر.

على الرغم من عدم استعدادي للتخلي عن فكرة أولوية أوروبا من حيث الأهمية، إلا أنني أبدت تعاضفاً مع هذه الآراء. ولم يحط من قدر رؤية روكفلر التشديد على صعوبة ترجمتها إلى برنامج عملي إجرائي. وفيما وراء اقتراح ترقية مساعد وزير الخارجية لشؤون أمريكا اللاتينية، وبعد الإقرار بأهمية الموضوع، واجه روكفلر نفس الصعوبة في تحديد معنى التبادلية التي شوشت على العلاقات منذ البداية.

قبل تعييني في منصب مستشار الأمن القومي، كان نيكسون قد زار فعلاً كل الدول في أمريكا الوسطى والجنوبية إضافة إلى منطقة الكاريبي. وخبر هذا التصاعد في المشاعر القومية والراديكالية على أرض الواقع، حين تعرض موكبه في فنزويلا - وهو في زيارة لها بصفته نائباً للرئيس أيزنهاور عام 1958. لأعمال شغب بلغت حداً جعل الرئيس يصدر أمراً لمجموعة من القوات المحمولة جواً بالاستعداد للمساعدة على إنقاذ نيكسون إذا دعت الضرورة. وخلال حملة الانتخابات الرئاسية عام 1968، اقترح نيكسون تبني سياسة جديدة تجاه أمريكا اللاتينية مع التشديد على التجارة بدلاً من المعونات، وعلى تحفيز الاستثمارات الخاصة. في يومه الأول في المنصب، دعا نيكسون غالو بلازا لاسو، الأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية، إلى المكتب البيضاوي، وطلب منه معرفة توصيات زعماء دول المنطقة لصياغة سياسة جديدة. اقترح غالو بلازا أن يعهد بهذه المهمة إلى نيلسون روكفلر؛ وفي ذات اليوم طلب مني نيكسون تفويض روكفلر بتولي المهمة (ولربما لأظهر له أنني الآن أعمل تحت إمرة رئيس جديد).

شكل روكفلر مجموعة رفيعة المستوى قامت بثلاث بعثات لاستكشاف الحقائق في أمريكا اللاتينية. لكن التزامه الجديد بالمنطقة لم يضمن أن يلقي استقبالاً ودياً فيها. إذ اندلعت مظاهرات مناهضة لأمريكا في عدة دول أفسدت مهمته. في حين أجبرته أعمال الشغب والاحتجاجات في تشيلي والنزاعات حول حقوق الصيد مع البيرو إلى إلغاء زيارته إلى هاتين الدولتين. في النهاية، اقترح روكفلر سلسلة من الإجراءات المصممة لإعادة تأسيس «العلاقة الخاصة»^(*) بين دول النصف الغربي من العالم، تتوج بإحياء إعلان النوايا الذي يستهدف التحرك باتجاه علاقة شراكة فعلية مع جماعة من الدول المستقلة المعتمدة على الذات⁽¹⁾.

ومع ذلك، بقيت مشكلة ما تعنيه هذه الأهداف التي لا يمكن الاعتراض عليها فيما يتعلق بالسياسات التعاونية الملموسة والمتعينة من دون حل. وقد قامت دول أمريكا اللاتينية، رداً على دعوة نيكسون لاستطلاع آرائها، بإنشاء منظمة لها دعيت «هيئة التنسيق الخاصة بدول أمريكا اللاتينية» (CECLA)، حسب الأحرف الأولى لاسمها بالإسبانية)، التي كانت - بالتعريف - تستثني الولايات المتحدة. وفي أيار/ مايو 1969، التقى أعضاء الهيئة في فينيا ديل مار (تشيلي) وصاغوا وثيقة نمطية للطريقة التي ارتقى

(♦) شاع استخدام تعبير «علاقة خاصة» للإشارة إلى العلاقات الأنغلو-أمريكية في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية. لكن له في الحقيقة تاريخ أطول في النصف الغربي من العالم، حيث يعود إلى أواخر القرن التاسع عشر وبداية النظام الذي يجمع بين دول أمريكا.

عبرها الحوار بين دول أمريكا اللاتينية: إذ طالبت بتغيير سياسات الولايات المتحدة وبمزيد من التأكيد على التجارة. وتجاهلت الإشارة إلى ماهية التغييرات التي ترغب في إحداثها في سياساتها هي إذا تحققت مثل هذه المطالب.

أنذر إعلان فينا ديل مار بالصعوبات التي كانت تنبثق بصورة حتمية حين نتعامل مع دول النصف الغربي من العالم ككتلة واحدة. ونظراً لأنها منقسمة على نفسها انقساماً حاداً حين يتعلق الأمر بالأهداف الوطنية، أمكنها أن تتفق فقط عندما تتحدث كمجموعة حول سلسلة من المطالب الموجهة إلى الولايات المتحدة، وليس حول رسم استراتيجية للتعاون معها.

من جانب الولايات المتحدة، كانت هناك ازدواجية متناقضة مشابهة. فقد كتب الكثير حول هيمنة البيت الأبيض في عهد نيكسون على السياسة الخارجية. لكن هذا لا يصدق إلا على العلاقات بين الشرق والغرب، وفيتنام، والسياسة تجاه الصين. ولم يكن صحيحاً في حالة أمريكا اللاتينية، حيث ترك نيكسون زمام المبادرة في البداية إلى وزارة الخارجية. لكن في غياب القوة الدافعة من وزير خارجية عاقد العزم، أو من البيت الأبيض، كانت وزارة الخارجية أفضل حالاً عند التعامل مع المشكلات اليومية منها عند تطوير مخططات بعيدة الأمد. ونظراً لانشغال البيروقراطية في الوزارة بمئات البرقيات التي تنهال عليها يومياً من المراكز والمواقع في مختلف أنحاء العالم، تركز انتباهها على الأرجح على الشكاوى المباشرة والفورية أو الأهداف قصيرة الأمد، إلا إذا اضطرت للابتعاد عن عملها الروتيني.

حين تشغل وزارة الخارجية في تقديم توصيات فيما يتعلق بالسياسة، يحاول الرؤساء ملء الفراغ من خلال إلقاء خطابات رئيسية يمكن أن تكون بمثابة إشارة صادرة عن البيت الأبيض تدل على مراميه ومقاصده. وهذا ما فعله نيكسون في الحادي والثلاثين من تشرين الأول / أكتوبر 1969، حين ألقى خطاباً في اللقاء السنوي لجمعية الصحافة الأمريكية، إذ كتب مسودة معظم فقراته خبيران من مجلس الأمن القومي متخصصان في شؤون أمريكا اللاتينية (فيرون بي. «بيت» فاكي، وهو موظف مسؤول في الخدمة الخارجية، وأرنولد ناشمانوف). وكان أول خطاب يث عبر الأقمار الصناعية في مختلف أنحاء النصف الغربي من العالم، ودعا فيه نيكسون إلى «شراكة» جديدة أكثر توازناً و«نضجاً تسمع فيها الأصوات كافة ولا يهيمن عليها صوت واحد»⁽²⁾. وأشار ضمناً إلى استعداد أكبر للقبول بسياسات مستقلة تتبناها دول أمريكا اللاتينية؛ والتزام على نحو خاص بإشراكها في تعريف المصالح المشتركة. كما ألمح إلى أنه مستعد للتفكير بنظام تجاري تفضيلي لدول أمريكا اللاتينية وتوسيع دور المنظمات المتعددة الأطراف في توزيع المعونات. أما الهدف فهو تقليص مخاوف هذه الدول من الضغوط الأمريكية وتنمية وتعزيز هوية إقليمية لها.

كانت الفكرة تسبق عصرها. فبدلاً من جمع قوى البيروقراطية، نشر نيكسون انقساماتها على الملأ. وتطور جدل عقيدي بين الذين صاغوا مقاربة نيكسون وبين أولئك المؤيدين لنظام تجاري عالمي متعدد

الأطراف في مختلف الإدارات والأقسام، الذين رفضوا أي نوع من المعاملة الخاصة بأمريكا اللاتينية. وبعد أن أصبح جون كوناللي وزيراً للخزانة عام 1971، حول تردد الوزارة إلى معارضة صريحة. فقد رفض بشدة أي التزام أمريكي رسمي بجهود التنمية في النصف الغربي من العالم، واستحث الإدارة على تأخير تقديم قانون تشريعي لنظام تعرفه تفضيلي لأمريكا اللاتينية. وهكذا لم يقدم أي تشريع لمثل هذا النظام إلى الكونغرس حتى بعد مضي قرابة عامين على إلقاء نيكسون لخطابه. كما ثبت أن الكونغرس متردد في توزيع مخصصاته عبر الوكالات المتعددة؛ بل إنه قلص في عام 1970 دعمه «لبنك التنمية للسفارة الأمريكية».

وضعت الأزمة الاقتصادية العالمية التي حدثت في آب/ أغسطس 1971 نهاية لأي مسعى إضافي متعدد الأطراف في النصف الغربي من العالم طيلة الفترة المتبقية من ولاية نيكسون الأولى. وحين أعلن الرئيس سياسة اقتصادية جديدة سمحت بتخفيض قدره 10% على المساعدات الخارجية وإضافة رسوم بنسبة 10% على الواردات، شعر جيراننا بظلم شديد. وسلطوا الضوء على الفائض الضخم لصالح الولايات المتحدة في تجارتها مع دول أمريكا اللاتينية معتبرين إعلان السياسة الجديدة - من جانب واحد - بمثابة نكت بالوعد الذي قطعه الولايات المتحدة باستشارتها في شؤون السياسة التي تؤثر فيها. وكانت ردة فعلها عاطفية إلى حد أنها تجاهلت بإدارة الرئيس بإعفاء أمريكا اللاتينية من نسبة العشرة بالمئة من تخفيض المعونات. ولم ينجح إرسال المستشار الرئاسي روبرت فينش إلى المنطقة في تهدئة غضبتها. أما شغلنا الشاغل بالنسبة لأمريكا اللاتينية فقد ظل طيلة الفترة المتبقية من ولاية نيكسون الأولى متمثلاً في احتواء عواقب وتبعات انتصار سلفادور الليندي في انتخابات تشيلي عام 1970 وإجراء مفاوضات جديدة حول الوضع القانوني لقناة بنما.

لكن عند بداية ولاية نيكسون الثانية، دفعنا حادثان اثنان لإدراك أهمية الحاجة لإقامة روابط أوثق مع دول النصف الغربي من العالم. أولهما تنامي إصرار الدول النامية على إعادة توزيع ثروة العالم من خلال التصويت في المنتديات والمحافل الدولية. وتعد وثيقة الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول التي قدمها الرئيس المكسيكي لويس ايشفيريا الفاريز مثلاً توضيحياً جيداً على سلسلة من هذه المطالب - الوحيدة الجانب - الموجهة إلى دول العالم الصناعية مرفقة بلائحة تضم خطاياها. فقد تفاقمت هذه المشكلة حين جعلت الحرب في الشرق الأوسط وأزمة الطاقة (بخلال شهر من استلامي منصب وزير الخارجية) من العلاقات بين الدول الصناعية والنامية ضرورة ملحة على نحو خاص. لم يكن في نيئنا الإذعان للاقتراحات الأحادية الجانب. ومثلما أشرنا في الفصل 22، كنا مصممين على منع منتجي السلع الأخرى من تكرار نجاح «أوبك» في مضاعفة أسعار النفط أربع مرات من خلال تشكيل كتلات احتكارية مشابهة. وكان عزل الدول المنتجة للنفط بواسطة جملة متنوعة من الإجراءات بمثابة تحد خاص في

النصف الغربي من العالم، حيث اعتمد العديد من الدول على تصدير السلع. بعضها أعضاء في «أوبك» وبعضها الآخر - مثل المكسيك - فضلت مقاربتها.

في ذات الوقت، كنا نفضل السعي لتحقيق استراتيجيتنا تحت مظلة نظام من التعاون الحقيقي بدلاً من المواجهة مع دول العالم النامية. وفي هذا السياق، كنا على استعداد لمنح جيراننا في الجنوب وضعاً خاصاً، وتلقى هذا المسعى لإيجاد الحلول التعاونية قوة دافعة بانتهاء الحرب في فيتنام، إذ كان في نيتنا بعد اتفاقيات باريس عام 1973 أن نحول اهتمامنا إلى تقوية علاقاتنا مع الدول التي نشترك معها في جوانب عديدة من تاريخنا وقيمنا في أوروبا والأمريكيتين.

وبهذا المزيج من سمو المبادئ ونبل المشاعر والذهنية العملية ألقى خطاباً - بعد يومين من استلامي منصب وزير الخارجية رسمياً - أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في الرابع والعشرين من أيلول/ سبتمبر 1973، للتعهد بتنشيط سياسة الشراكة في النصف الغربي من العالم (3). وبعد عشرة أيام تقريباً - في الخامس من تشرين الأول/ أكتوبر - عشية اندلاع الحرب في الشرق الأوسط - وعلى مائدة غداء ضمت رؤساء وفود دول الأمريكيتين إلى الأمم المتحدة (معظمهم من وزراء الخارجية)، دعوت إلى «حوار جديد» يعمق «صداقة مؤسسة على المساواة واحترام السيادة المتبادل». كما دعوت ضيوفي إلى الإسهام بأرائهم ومقترحاتهم:

نحن الحاضرين هنا في هذه القاعة، برغم كل ما تشهده علاقاتنا من مد وجزر، نمتلك تاريخاً مشتركاً وقيماً متشابهة والعديد من التجارب المتماثلة.. لذلك إذا تمكنت الدول المنفوقة تقنياً من التعاون مع الدول النامية، وإذا استطاعت الشعوب ذات الطموحات المتشابهة تحقيق أهداف مشتركة، فلا بد أن يبدأ كل ذلك هنا في النصف الغربي من العالم⁽⁴⁾.

كانت استجابة دول المنطقة إيجابية، على الأقل فيما يتعلق بالخطوات الإجرائية. وعقد وزير الخارجية الكولومبي ألفريدو فاسكيز كاريزوسا في بوغوتا اجتماعاً حضره ستة عشر وزيراً للخارجية من دول أمريكا اللاتينية، إضافة إلى سبعة ممثلين آخرين من دول النصف الغربي من العالم، لوضع جدول أعمال لـ «حوار جديد» مع الولايات المتحدة. وكما جرت العادة الآن، انقسم المشاركون بين باحثين عن فرصة للتعاون (البرازيل، وكولومبيا، وتشيلي، وبوليفيا، وأوروغواي، وباراغواي، إضافة إلى معظم دول أمريكا الوسطى)، وبين أولئك الذين يحاولون استغلال المناسبة لتقييد وتكبيد الولايات المتحدة (فنزويلا، والأرجنتين، وبيرو، وإلى حد ما بنما). أما المكسيك وجمايكا فقد أرادتا الأمرين معاً. وفي النهاية، توصل الاجتماع إلى تسوية وأصدر إعلاناً بالمبادئ تجنب قضية كوبا الخلافية بينما عبر عن التضامن مع مطلب بنما بالسيادة على منطقة القناة. وفيما يتعلق بالأمور الاقتصادية، عكس البيان

الازدواجية المعيارية لدول أمريكا اللاتينية. إذ تمثل الموضوع المفتاحي في دعوة الولايات المتحدة لوضع حد لتدخلها في شؤون أمريكا اللاتينية، والمطالبة في ذات الوقت بالترام الولايات المتحدة بنظام يمنح أفضليات خاصة للتجارة معها. وكما نقل عن تاليراند أنه قال: «التدخل كلمة غريبة تعني تقريباً نفس معنى عدم التدخل».

في أواخر تشرين الثاني/ نوفمبر 1973، نقل إلي إعلان بوغوتا بواسطة وزير الخارجية الكولومبي. ووافقت على مناقشته في اجتماع لوزراء خارجية دول المنطقة يعقد في مدينة المكسيك في شباط/ فبراير عام 1974.

المفاوضات حول قناة بنما: المرحلة الأولى

كانت مفاوضات قناة بنما قابلة موقوتة أخرى تركتها إدارة جونسون إلى الرئيس نيكسون. ففي عام 1964، خلفت أعمال الشغب والاضطرابات في بنما تسعة وعشرين قتيلاً ودمرت مشاريع أمريكية بقيمة مليوني دولار. الأمر الذي أقتع جونسون بالبداية بمفاوضات لتعديل الترتيبات القائمة، التي كانت بنما تقسم تبعاً لها إلى شطرين يفصلهما منطقة لا تخضع لسلطة بنما تمتد مسافة خمسة أميال على كل من جانبي القناة تحت سيطرة وإدارة الولايات المتحدة، ووصفت في المعاهدة الأصلية باعتبارها المكافئ العملي لـ «السيادة».

تمت الموافقة على ثلاث معاهدات جديدة عام 1967. لكن حين تسرب خبرها إلى صحيفة «شيكاغو تريبيون» قبل مراسم التوقيع في الحديقة الوردية، انطلقت موجة عارمة من المعارضة في الكونغرس مما دفع جونسون إلى تأجيل المصادقة على المعاهدات إلى ما بعد الانتخابات. وهكذا اضطرت إدارة نيكسون لحمل عبء الوضع القائم، حيث أذنت الإدارة السابقة لمبدأ تعديل الوضع القانوني للقناة بشروط بقيت مثيرة للجدل إلى حد بعيد.

ليس من السهل التوصل إلى معاهدة حين يتبين أنها غير مقبولة من الجانبين كليهما. لكن هذا هو الوضع السائد في عام 1967. في بنما، كانت المعارضة أكثر حماسة وصراحة منها في الولايات المتحدة. فمرشح الرئاسة لانتخابات عام 1968، أرنولفو أرياس، كان يثير بنشاط وفاعلية المظاهرات الوطنية. أما الرئيس ماركو روبرت فلم يجرؤ على تقديم المسودات أمام الجمعية الوطنية. وحين فاز أرياس (67 سنة آنذاك) بالانتخابات واستلم السلطة في الأول من تشرين الأول/ أكتوبر 1968، طالب بالعودة الفورية لمنطقة القناة إلى السيادة القانونية البنمية. وتحول هياجه إلى مفارقة تثير السخرية نوعاً ما حين أجبره انقلاب قام به الحرس الوطني بعد بضعة أسابيع لطلب الحماية من القوات الأمريكية في منطقة القناة. ومن هناك انتقل بالطائرة إلى فلوريدا، حيث استمر طيلة ولايتي نيكسون وفورد يهيج الرأي العام من أجل العودة إلى السلطة في بنما ويعرقل تقدم المفاوضات التي كنا نجريها. وبحلول منتصف

عام 1969، أشارت السلطات البنمية الجديدة، بقيادة الجنرال عمر توريوخوس هيريرا، إلى أنها ستطلب البدء بمفاوضات جديدة.

ومثلما هي الحال مع فيتنام، تركتنا الإدارة السابقة أمام خيارات صعبة. وفي عصر من المناهضة العالمية للاستعمار، سيكون من المكلف جدا التشبث بالوضع الراهن للحقوق في منطقة القناة التي تقسم بلداً مستقلاً ذا سيادة إلى شطرين - خصوصاً وقد تم الإذعان من قبل لمبدأ تغيير الوضع القانوني. وسوف تجتمع المظاهرات، والاضغوط، والإرهاب، وحتى حرب العصابات، وتحشد قواها ضدنا في أنحاء أمريكا اللاتينية كافة بمرور الوقت، ثم تفرض علينا العزلة في كل منتهى دولي.

في نفس الوقت الذي كنا فيه نستعد، لأسباب جيوسياسية على الأغلب، للبدء بالمفاوضات حول الوضع القانوني لمنطقة القناة، كنا مصممين على عدم التخلي عن قدرة أمريكا في نهاية المطاف على الدفاع عن القناة أو عن حقنا القانوني في القيام بذلك. في الثالث من أيلول/سبتمبر 1969، بدأ نيكسون التحرك نحو استئناف المفاوضات عبر تفويض مجموعة من الخبراء بدراسة الخيارات الدبلوماسية المتاحة. لكنه قرر أيضاً أن تكون هذه متناسبة مع دراسات وزارة الدفاع حول ما هو مطلوب لضمان الدفاع عن القناة. ولم يكن نيكسون عازماً على المضي قدماً في هذا الخيار إلا على أساس وجود كونغرس مجمع على دعمه وحكومة موحدة وراءه، فإذا أجهضت الكوابح والقيود الداخلية أية مفاوضات أخرى، فستكون الضربة خطيرة لموقعنا في النصف الغربي من العالم.

ظهرت مسألة شخصية أفرزت فجوة وانقطاعاً في جهودنا. فقد أبقى نيكسون روبرت بي. أندرسون، المفاوض باسم الولايات المتحدة ومبعوثها الرئاسي الخاص إلى بنما، في منصبه الذي ظل يشغله منذ أيام إدارة جونسون، لأنه يوفر الاستمرارية من جهة، ولأنه من جهة أخرى لم يكن يريد إبعاد أحد زملائه منذ أيام إدارة إيزنهاور، حين شغل أندرسون منصب مساعد وزير الدفاع ووزير الخزانة. لكن كان في أعماق نيكسون شعور بالاستياء منه والضعف تجاهه لم يفض بهما إلا إلى قلة قليلة من معاونيه. ففي عام 1956، فكر إيزنهاور لفترة وجيزة بأن أندرسون كمرشح لمنصب نائب الرئيس بدلا من نيكسون. ونتيجة لذلك، لم يستبدل نيكسون. في عام 1969 - أندرسون ولم يشجع أيضاً أي اتصال معه، مما حقق إلى حد بعيد هدف تحريك المفاوضات بشكل بطيء ومنترو. ولم تتطرق المحادثات الاستكشافية مع البنميين إلا في تموز/يوليو 1970، في حين لم تبدأ المفاوضات الرسمية إلا في حزيران/يونيو 1971. وبحلول ذلك الوقت، كان موعد الانتخابات الرئاسية قريباً جداً بحيث يصعب التوصل إلى معاهدة - لاسيما أن حرب فيتنام تكاد تبلغ الذروة.

في أوائل عام 1973، سعى توريوخوس، وهو يتعرض لضغوط قوية في بنما، إلى توليد ضغط دولي للإسراع في المفاوضات. واستطاع بدعم من دول أمريكا اللاتينية إقناع مجلس الأمن الدولي بعقد جلسة خاصة حول بنما تحت غطاء مناقشة السلام والأمن في أمريكا اللاتينية.

الجلسة التي عقدت في الفترة بين 15-21 آذار/مارس، ألهمت العواطف والمشاعر المحيطة بقضية القناة في البلدين كليهما ولذلك لم تكن مفيدة على أقل تقدير. افتتح توريخوس الجلسة بهجوم عنيف شنه على الولايات المتحدة واتهمها بخلق «مستعمرة» وسط بلاده. ولم يتحسن الجو المخيم على الاجتماع حين تلقت مطالب بنما الدعم والتأييد الحماسي من راؤول روا، وزير الخارجية الكوبي الذي سمح له بإلقاء خطاب في مجلس الأمن رغم حقيقة أن كوبا لم تكن عضواً فيه. وأعد قرار برعاية بنما والبيرو يؤيد الموقف البنمي دون أية إشارة إلى مصالح الولايات المتحدة أو الحقوق الدفاعية المتبقية. ونال الموافقة بإجماع كل الأعضاء، باستثناء بريطانيا التي امتنعت عن التصويت، والولايات المتحدة التي استخدمت الفيتو ضده. وكانت التعليمات قد صدرت إلى سفيرانا في الأمم المتحدة جون سكالتي للتحذير من أن الإجراء يهدد قدرة وفاعلية مجلس الأمن:

أخيراً، أريد أن أقترح بكل احترام أن نقوم بعناية طبيعة ونتيجة هذا الاجتماع بحيث نتجنب أي تكرار لهذا الإجراء الذي تم تبنيه إذ يمكن أن يلحق الضرر بدور وسمعة مجلس الأمن. وسيكون من المؤسف تحويل مجلس الأمن إلى نموذج مصغر عن الجمعية العامة، وبالتالي إضعاف قدرته على التعامل بفاعلية مع القضايا التي تؤثر في السلام والأمن⁽⁵⁾.

وكما تبين لاحقاً، فإن تأثير الاجتماع في المدى البعيد كان أكثر مما استحقته بلاغته الخطابية. ففي الولايات المتحدة، وفضوة إضافية لدعم الحجة التي تؤكد أن الإلحاح على الإبقاء على الوضع الراهن سوف يزيد من عزلتنا، ليس فقط في النصف الغربي من العالم. وفي نفس الوقت، فإن ما جرى في أعقاب الاجتماع جعل توريخوس يدرك الفارق بين قرار الأمم المتحدة والتقدم الدبلوماسي الفعلي. وتبين أن الرئيس البنمي يتمتع بقدرة عملية تفوق ما دل عليه خطابه الطنان، حيث وضع خطة لإزالة التوتر وإحراز بعض التقدم دون تجاوز حدود الممكن. وعرض إجراء المفاوضات عبر مرحلتين: إعلان للمبادئ، تتبعه مفاوضات حول نص المعاهدة.

بالرغم من أن نيكسون قد تعامل بحذر واحتراس مع بنما في فترة رئاسته الأولى، إلا أنه كان مصمماً على إحراز تقدم كبير فيها في الثانية. لم تصبح المشكلة أسهل؛ وصار من الأصعب السيطرة على الضغوط. وبعد أن قرر نيكسون إعطاء الأولوية إلى المفاوضات البنمية في فترة رئاسته الثانية، استبدل أخيراً أندرسون كونه كبير المفاوضات بأليسورث بنكر. وقد كانت هناك قلة قليلة من الموظفين الذين يحظون بقدر أكبر من احترامنا وتقديرنا من هذا الرجل الطويل النحيل القادم من نيو-إنغلند. عمل بنكر سفيراً في

سايفون، وممثلاً للولايات المتحدة في مؤتمر جنيف المجهض حول الشرق الأوسط، ثم رافقني وهو في التاسعة والسبعين في سلسلة من الرحلات المكوكية المنهكة في الشرق الأوسط. كان أليسورث بنكر عنواناً للاستقامة والأمانة، دقيقاً على الدوام، ومتجرداً من الأهداف والمصالح الشخصية، واعتبر خدمة الوطن مهمته الرئيسية مهما كانت الصعوبات وبغض النظر عن الحزب القابع في سدة الحكم. كان بلسماً لوزراء الخارجية، وملاذاً للرؤساء، كما تمتع بمكانة مشابهة مع الكونغرس والمؤسسة العسكرية، اللذين يعتبر دعمهما أمراً جوهرياً في أهميته.

بحلول الوقت الذي قام فيه بنكر بزيارته الأولى لبنما (أواخر تشرين الثاني/نوفمبر 1973) أصبحت وزيراً للخارجية، ووافق نيكسون على المقاربة التي اقترحها توريجوس. وعند انتهاء زيارته، ذكر أن اتفاقاً مهماً جرى التوصل إليه حول إعلان للمبادئ. المبادئ الثمانية اشترطت التزاماً مشتركاً بالتوصل إلى معاهدة تعيد السيادة القانونية على منطقة القناة إلى بنما، وتضمن لها حصة متساوية من عائدات القناة. وستشارك بنما في التشغيل وفي الدفاع عن القناة وتمنح الولايات المتحدة الحق باستخدام ما تراه ضرورياً من المناطق البرية والبحرية والجوية للدفاع عن القناة. من منظور الولايات المتحدة، ساعد الإعلان المشترك للمبادئ في تهدئة الاضطرابات ومشاعر الضيق المتفاقمة في بنما. وأمكننا استخدام هذه الخطوة إلى الأمام كونها دلالة رمزية لصالح قدر أكبر من التعاون/ وأقل من المواجهة في العلاقة مع دول النصف الغربي من العالم.

وبعد أن عبرنا نقطة اللاعودة، شعرنا - أنا ونيكسون - أن من المفيد، كبادرة رمزية، أن أذهب إلى بنما في شباط/فبراير 1974 للتوقيع على إعلان مشترك بالمبادئ نيابة عن الولايات المتحدة. ومن أجل البدء ببناء الإجماع الداخلي الضروري، دعوت أربعة زعماء للجان فرعية في الكونغرس متخصصة في شؤون بنما لمرافقتي في الزيارة.

تلقينا استقبلاً شعبياً وودياً صاخباً، رغم أنه لم يكن لدينا أي شك بقدرة توريجوس على تحويل الحماسة الجماهيرية إلى الاتجاه المعاكس بكل سهولة. وقلت في الحديث الذي أدليت به عند الوصول، إنني أسعى لتحريك المفاوضات من المستوى التقني إلى المستوى الرمزي، كنموذج توضيحي على مقاربتنا الجديدة للعلاقات مع دول النصف الغربي من العالم:

أتيت إلى هنا لأبلغكم بالنيابة عن رئيسنا بأننا ملتزمون تماماً بالسعي لبناء جماعة حيوية ومهمة من دول النصف الغربي من العالم.

- باختصار، يمكن لدول أمريكا اللاتينية والكاريبية والولايات المتحدة، من منظور هوية كل منها، تشكيل رؤية مشتركة للعالم وهذه المنطقة..⁽⁶⁾

التقيت فيما بعد مع توريوخوس. كان زعيماً قومياً صلباً ومتحمساً، يميل إلى التشكك بالآخرين، وإلى اللعب بالنار، لكنه عرف عند كل خطوة أين يمكن العثور بالضبط على «فوج الإطفاء». وحين تطرقنا إلى دور الحقيقة والصدق في تقدم المفاوضات، أعلن نظرية النسبية الخاصة به: «أنا أنطق بالحقيقة دوماً، لكن من المهم إدراك أن ما هو حقيقي اليوم قد لا يكون كذلك غداً مع تغير الأوضاع». زعم توريوخوس أن خطابه القومي الطنان ومفاوضاته مع الطلاب الثائرين خلال ولاية جونسون قد أفرزت خمسة أعوام من السلام. ثم وصف كل منا للآخر، باعتباره شخصاً عملياً، القيود المحلية الداخلية التي يواجهها:

توريوخوس: سوف تفيد زيارتك في تحقيق السلام. فأنا ووزرائي نعتقد أن زيارتك ستهدئ من غضب المتهورين لمدة تتراوح بين أسبوعين وأربعة - لكن هنالك مجموعة كبيرة من الأشخاص الذين تنحصر مهمتهم في عرقلة التوصل إلى اتفاق فهم يعتاشون على المشكلة.

كيسنجر: هنالك الكثير من الأمريكيين الذين لا يريدون التوصل إلى اتفاق. المشكلة الأساسية هي أن معظم الأمريكيين غير مباليين. وهناك أقلية صغيرة تعارض بشكل عنيف أي اتفاق، لكن لا توجد جماعة تؤيده.

في الحقيقة، كانت متطلبات الجانبين تسير في اتجاهين متعاكسين تماماً: فقد كان توريوخوس بحاجة لأن يقول لشعبه بأنه يصبر على الحصول على أكثر مما يعرف أن من المتعذر الحصول عليه؛ واضطر المفاوضون الأمريكيون لربط التقدم في المفاوضات مع دورتنا الانتخابية. وعرف الجميع أن الجدل النهائي في الولايات المتحدة يجب أن يحدث في السنة التي لا تجري فيها الانتخابات. وبالتالي، إذا لم تكتمل المفاوضات بحلول خريف عام 1975، وهو أمر مستبعد، فإنها لن تكتمل إلا بعد انتخاباتنا الرئاسية في عام 1976 وكان ذلك بمثابة تحدٍ للمهارة الدبلوماسية وصبر واحتمال بنما.

المكسيك والحوار الجديد

وافقنا على اقتراح وزير خارجية المكسيك إميليو راباسا بأن يعقد الاجتماع الأول للحوار الجديد في مدينة المكسيك. فهذه الدولة، ربما بسبب قربها، تظهر بطرائق لا حصر لها ازدواجية أكبر تجاهنا مقارنة بباقي الدول في نصف العالم الغربي. لم يكن لدى المكسيك من خيار سوى إقامة علاقات حميمة

مع الولايات المتحدة؛ فعوامل الجغرافيا والتاريخ والاقتصاد تفرض ذلك. لكن الذكرى التي تحملها المكسيك عن التفاعل في الماضي ليست سعيدة على الإطلاق. إذ لم يتمكن المكسيكيون من نسيان أن بلادهم قد أجبرت بالقوة على التنازل عن ثلث مساحة أراضيها التاريخية للولايات المتحدة خلال القرن التاسع عشر، كما تعرضت للهجمات العسكرية الأمريكية حتى عام 1916. وتكمن في صميم التصرفات المكسيكية المشاكسة بين الحين والآخر مشاعر السخط والاستياء من الظلم الذي عانته البلاد على أيدي الولايات المتحدة. وفي قلب العاصمة المكسيكية - في شابولتيبيك يربض نصب «الصبية الأبطال» تخليداً لأولئك الذين سقطوا دفاعاً عن المدينة ضد القوات الأمريكية بقيادة وينفيلد سكوت عام 1847.

بالرغم من تأثر حياة وسعادة المكسيك بشكل جوهري بالاقتصاد الأمريكي، إلا أن مداخلتها في القرارات الاقتصادية الأمريكية لا قيمة لها. أما الهجرة المكسيكية إلى الولايات المتحدة - ومعظمها غير شرعي - فقد ظلت مصدراً للتوتر على جانبي الحدود المشتركة.

التوكيد الشائع على أن الولايات المتحدة والمكسيك تشتركان في تاريخ متشابه وتطلعات وطموحات متماثلة، ظل مجرد عبارة عن مجاملة أكثر من حقيقة واقعة ميزت القسم الأعظم من العلاقات بينهما. فقد استقرت الولايات المتحدة في منطقة خاوية من السكان على الأغلب، وفي تاريخها اللاحق لم يلعب السكان الأصليون سوى دور هامشي. أما تاريخ المكسيك فبدأ بفتح إمبراطورية حية ناشطة، يمكن مقارنتها في كل مجالات المعرفة (باستثناء الثقافة الحربية) مع المجتمعات الأوروبية آنئذ. وبالرغم من هلاك القسم الأعظم من الهنود الأصليين إلا أنهم ظلوا عاملاً رئيسياً مؤثراً، بينما شكل المستوطنون الأوروبيون وذريتهم الطبقات العليا. وبقي المجتمع المكسيكي أشد انقساماً على الصعيد الطبقي مقارنة بنظيره الأمريكي؛ ولم يدمج السكان تاريخهم مع فتح أراضي البلاد بل مع إخضاع شعبها الأصلي.

وفي حين أن السياسة المكسيكية استلهمت مبادئ الثورة الفرنسية، إلا أنها لم تكن ديمقراطية بمعايير أمريكا الشمالية. فقد شهدت المكسيك على مر القرون فترات متناوبة من الهدوء السياسي والصراعات البالغة العنف. ومع بداية القرن العشرين، سببت الدوافع والميول البطولية للشعب المكسيكي (أي عكس طاقته الاستثنائية على تحمل المعاناة) مقتل أكثر من 10% من السكان خلال الحرب الأهلية الوحشية.

وطيلة السنوات الخمس والسبعين التالية، ظلت ذكرى هذه الحرب الدموية تعزز رغبة عارمة بتجنب مخاطر الثورات والاضطرابات الداخلية. أما التعبير الرسمي عن هذه الرغبة فهو الحزب الثوري التأسيسي، الذي هيمن على السياسة المحلية والوطنية المكسيكية لأربعة أجيال.

يمثل الحزب محاولة للمسير بين حدي الديكتاتورية والفوضى عبر الاحتفاظ ببعض العناصر الديمقراطية دون المخاطرة بتبني التعددية التي تمارسها أمريكا الشمالية. وبالرغم من سيطرة الحزب المطلقة، إلا أنه يختلف عن الأحزاب التوتاليتارية من خلال مسعاه لتشكيل، والتعبير عن، إجماع وطني

ضمن صفوفه وكوادره. والانتخابات الدورية توفر بعض الوسائل للتعبير الشعبي رغم أن النتيجة بالأساس محسومة سلفاً. وكل رئيس مكسيكي خرج من نظام للاختيار لا يقل غموضاً عن الإجراءات التي كانت تتبعها شعوب الازتيك القديمة لانتخاب الملوك. وفي حين أن الزعيم الجديد يقدم إلى الشعب باعتباره الخيار المحدد لسلفه، فإن من المستبعد أن يعمل الرئيس الحاكم بمفرده. ومما لا شك فيه أن لبعض القوى مدخلات مهمة، وتملك حق الاعتراض في بعض الحالات (يجري استبدال هذا النظام حالياً بنظام الانتخاب التمهيدي حيث يجري التصويت لانتخاب مرشح الحزب للرئاسة).

وبغض النظر عن الطريقة التي تم انتخاب رؤساء المكسيك بها، فإنهم حكموا عبر محاولة تحقيق الإجماع لدى المجموعات الكبرى الداعمة للحزب الثوري التأسيسي. أما القيد النهائي المحدد لسلطة رئيس المكسيك فكان يتمثل في أن منصبه الذي يمنحه صلاحيات شبه مطلقة خلال فترة ولايته التي تمتد ستة أعوام مقترن بحالة يضيع معها في غياب النسيان عند انتهائهما - الأمر الذي يمنع قيام ما يسمى بديكتاتورية الشخص.

في الممارسة العملية، تمت ترجمة هذه التوازنات المتنوعة إلى سياسة داخلية تعايشت مع سياسة خارجية تحتكم إلى العناصر القومية واليسارية. ونظراً لتاريخ التدخلات الأمريكية في البلاد، لا يستطيع أي رئيس مكسيكي الظهور بمظهر المجامل أو اللين تجاه الولايات المتحدة. وبحلول الوقت الذي أصبح فيه نيكسون رئيساً، جمعت المكسيك صداقة لافتة مع كوبا؛ وكانت تميل إلى دعم المواقف الراديكالية لدول العالم الثالث في المحافل الدولية، وتبنت بين الحين والآخر مقاربة صدامية تجاه الولايات المتحدة في منظمة الدول الأمريكية.

خلال معظم المدة التي قضيتها في الحكومة، كان لويس ايشفيريا رئيساً للمكسيك. وحين كان وزيراً للدخلية، قمع بأسلوب دموي انتفاضة طلابية عام 1968، ولذلك كان من المعتقد أنه ينتمي إلى الجناح اليميني من الحزب الثوري التأسيسي. ومثلما هي الحال غالباً مع رؤساء المكسيك، تحدى ايشفيريا التوقعات. وبغض النظر عما إذا تمثل السبب في رغبته في التعويض عن قسوته التي لم تعرف الرحمة سابقاً أو افتتاع راسخ في نفسه، فقد كان ايشفيريا أشد حماسة في توجيهه نحو العالم الثالث مقارنة بأي من أسلافه، ووقف على العموم في صف الراديكاليين في كل نزاع ينشب بين دول أمريكا.

في اجتماع لموظفي الوزارة عقد في العاشر من كانون الثاني/يناير 1975، عبرت عن مشاعر السخط والغضب التي تملؤنا أحياناً بسبب بعض المواقف العلنية التي تتخذها إدارة الرئيس ايشفيريا:

المكسيك - هنالك سبب متكرر دائماً يستخدمه ايشفيريا لالتماس دعم جناحه اليساري. فإذا لم يكن كوبا، فهو الوثيقة «للحقوق والواجبات الاقتصادية». وهناك على الدوام انعطافاً مناهضة لأمريكا فيه. وبالتالي قد نعترف بكاسترو غداً، وأقاربه في كوزوميل،

كل هذا لن يريحنا من إيشفيريا سوى ثلاثة أسابيع بالضبط. ثم سيجد سبباً آخر من منطلق يساري. فهو بحاجة لذلك. أو يظن بأنه يحتاجه على أية حال.

لكن بعد أن يقوم رؤساء المكسيك بواجباتهم تجاه اليسار، فمن النادر أن يظلوا متشبثين بخطابهم البلاغي الطنان، ولا يشذ عن ذلك إيشفيريا. وحين يتعلق الأمر بالعلاقات الثنائية، تبنوا على وجه العموم موقفاً عملياً واسترضائياً. واللقاءات العديدة التي تمت بين رؤساء المكسيك وكبار المسؤولين الأمريكيين في عهدي نيكسون وفورد عقدت في جو ودي.

بالرغم من مشاعر الاستياء والسخط لدى الطرفين بين الحين والآخر، كانت العلاقات الثنائية بين الولايات المتحدة والمكسيك خلال عهدي نيكسون وفورد بناءة إلى حد لافت. ولربما يعود السبب إلى أن تحقيق عدد من الاختراقات الدراماتيكية التي ارتبطنا بها - أنا ونيكسون - قد أغرى المحاورين المكسيكيين بالأمل بأن نجد بعض الحلول السحرية لمشكلات المكسيك - دون أن يتمكنوا بالضرورة من تحديد ماهية هذه الحلول.

قبل كل شيء، عكست العلاقة الشخصية الودية التي جمعت بيننا وبين زعماء المكسيك معرفة إيشفيريا الغريزية بمتطلبات مصلحة وتقديم المكسيك على المدى البعيد. وبغض النظر عن خطابهم الطنان، عرف هؤلاء الزعماء تشابك وتداخل مصير بلدينا. وكانوا بالطبع متأثرين بالذكريات التاريخية وشديدي الحساسية تجاه التفاوت الصارخ في الثروة والقوة بين البلدين. وكنت أقول لمساعدي: «كلما أعلن راباسا عن زيارة له، يمكننا التأكد بأنه - هو أو رئيسه - قد فعل للتو شيئاً شائناً يثير السخط». لكن نادراً ما أوصلت هذه الازعاجات والمضايقات الأمور إلى نقطة المواجهة. وعرف محاورونا المكسيكيون حدود الخطاب البلاغي وضرورات الحقائق العملية، حتى وإن منعهم مشاعر الفخر والاعتزاز والظروف من المجاهرة بذلك.

كان الأمر مختلفاً في العلاقات الأمريكية البينية أو في مننديات الأمم المتحدة. فقد صوتت المكسيك عام 1975 لصالح القرار الذي يعلن الصهيونية شكلاً من أشكال العنصرية، ولم ينبع ذلك من اقتناع عقلائي بقدر ما كان نابعاً من رغبة بإظهار أن إدارة إيشفيريا ليست في «جيب» واشنطن. كما استفد الرئيس المكسيكي جزءاً كبيراً من طاقاته في رعاية وتشجيع مبادرة ضارة أخرى عرضت أمام الأمم المتحدة، تمثلت فيما دعي بـ«وثيقة الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول»، التي طالبت بالعدالة في إعادة توزيع شاملة لموارد العالم. ومع أن إيشفيريا عرف باعتراضاتنا وبرنامجنا البديل، إلا أنه عرض الوثيقة على التصويت مما اضطرنا إلى التصويت ضدها، وذلك في جلسة الجمعية العامة في أواخر عام 1974، الأمر الذي أشار إلى إن إظهار استقلالية القرار السياسي المكسيكي كان له الأولوية في نظره على أي موضوع تقني للتعاون الاقتصادي.

ومن الغريب أن إيشفيريا بدأ غير مهتم بتأثير مسلكه علينا في هذه المؤسسات والهيئات. ومع اقتراب فترة ولايته على نهايتها، أذهلني عندما سعى إلى دعم الولايات المتحدة لترشيحه لشغل منصب الأمين العام للأمم المتحدة، وحثته في ذلك أنه سيكون ناطقاً أميناً باسم العالم الثالث. وحقيقة توقعه أن تجاهل السجل الواسع للانتقادات المكسيكية في الأمم المتحدة وغيرها من المنتديات المتعددة الأطراف، تقول الكثير عن الأهمية الدلالية الفعلية لهذه الإشارات والتلميحات من وجهة نظر المكسيك. ولم يكن التماساً سهل التعامل معه، وهو يأتي من رئيس جارة تعتبر أن لها أهمية محورية للروابط بين دول نصف العالم الغربي، لذلك عملنا على تأجيل الجواب إلى ما بعد تركه منصب الرئاسة، حيث تستطيع التوازنات المتنوعة في الأمم المتحدة - إضافة إلى إيقاع السياسة المكسيكية، بما في ذلك الأزمة المالية المتفجرة - أن تحل الأمور دون الحاجة لأي فعل إجرائي من جانب الولايات المتحدة.

حكمت مواقفنا دوافع معقدة. فأني طالب جاد يدرس السياسة والاقتصاد الدوليين يعرف أن المكسيك لا يمكن أن تكون بالنسبة للولايات المتحدة كأى دولة أجنبية أخرى. وليس من مصلحتنا القومية تشجيع الاضطرابات أو الفوضى أو مشاعر الاستياء والسخط في دولة واقعة على حدودنا سيبلغ عدد سكانها مئة مليون بحلول نهاية القرن العشرين، إضافة إلى أن ملايين المكسيكيين يشكلون شريحة متعاظمة من سكانها. ولسوف يشعر أي رئيس أمريكي أن من واجبه ترسيخ علاقات وثيقة معها إلى أقصى حد ممكن وتجنب المواجهات غير الضرورية.

في أواخر صيف عام 1976، حين واجهت المكسيك أزمة مالية وسافر مساعد وزير الخزانة إيدو في بعثة استكشافية إلى المكسيك، حملته النصيحة التالية: «تذكر أن تعامل معه (إيشفيريا) كصديق». فالحاجات الداخلية للبلدين لم تغير ضرورات الاعتماد المتبادل بينهما ولا أهمية الحفاظ على الود والدفء في علاقاتهما الثنائية. لكن كان من الصعب التعبير عن هذا الاعتماد المتبادل من خلال البرامج والخطط الفعلية. فهناك حاجة لشبكة من الترتيبات التشاورية تغطي سلسلة واسعة من الاهتمامات الثنائية بدءاً بملوحة مياه الري وانتهاء بالهجرة. لكن علينا الانتظار حتى وصول جورج بوش إلى رئاسة الولايات المتحدة وكارلوس سالنياس دي غورتاري في المكسيك لتوقيع اتفاقية التجارة الحرة في أمريكا الشمالية (NAFTA) التي جسدت مشروعاً ممكن التحقيق ومجدياً اقتصادياً وملزماً لكلا الجانبين^(*).

سعى وزير خارجية إيشفيريا، إميليو راباسا - وهو محام وأستاذ جامعي، فظ الأسلوب نوعاً ما، وواسع المعرفة بالولايات المتحدة - إلى تجسير الهوة الفاصلة بين خطاب رئيسه البلاغي ومعرفته بأن هناك حدوداً لتحمل الولايات المتحدة. ومن أجل هذه الغاية، عمل راباسا على تعزيز وتنمية العلاقة الودية معي، وبرغم الدوافع التكتيكية التي حركتها في البداية، إلا أنها ارتقت لاحقاً إلى مرتبة الود المتبادل.

(*) تعود أصول فكرة منطقة التجارة الحرة في النصف الغربي من العالم إلى رونالد ريفان.

كنا قد التقينا عام 1972، حين قام بزيارتي بينما كنت أمضي إجازتي في أكابولكو، ليعرض أمامي المشكلة المكسيكية المتمثلة في الزيادة المفرطة في ملوحة مياه نهر كولورادو التي تأتي من الولايات المتحدة وتستخدم لأغراض الري في شمال المكسيك. وتبعاً لراباسا، فإن هذا يتعارض مع معاهدة موقعة في عهد روزفلت عام 1944. لم أكن أعرف شيئاً عن الموضوع، لكنني وعدته بمتابعته ودعم التوصل إلى حل إذا أكد خبراءنا التحليل الذي قدمه. بعد عودتي، أوصيت بأن يطلب من هيربرت براونيل، وزير العدل السابق (في إدارة ايزنهاور)، العمل على صياغة اتفاقية مع المكسيك تكون مناسبة أيضاً لمصالحنا الوطنية الداخلية. وتمكن براونيل بمهارة من حل المسألة في عام 1974.

تلهف راباسا لاستضافة «الحوار الجديد» في مدينة المكسيك كونه وسيلة لتلميع صورة رئيسه وتعزيز أوراق اعتماده بين الدول الأمريكية. وافقت، لأنني اعتبرت أن راباسا سيكون أكثر تحفظاً بوصفه مضيفاً منه لو كان مجرد ضيف مشارك. ونظراً لأن الغرض من «الحوار الجديد» هو تقرير ما إذا كان من الممكن اختراق قشرة الخطابات الطنانة الخارجية والعتور على قاعدة مؤسسة لمقاربة مشتركة في نصف العالم الغربي، فإن المكسيك مثلت رمزاً لهذا التحدي، ووفرت اختباراً مشيراً للاهتمام لإمكانية إيجاد الحل.

مؤتمر تلاتيلوكو

تقع وزارة الخارجية المكسيكية في ضاحية من العاصمة ما زالت تعرف باسمها الأزتيكي القديم: تلاتيلوكو. يمكن رؤية الآثار التي تعود إلى حقبة الأزتيك من شرفة قاعة الطعام - وتلك إشارة تقصها الحنكة وتذكر الدبلوماسيين بطبيعة جهودهم السريعة الزوال. ومن أجل التشديد على الأهمية التي نعزوها لهذا الاجتماع ولصياغة مقاربة جديدة، دعوت قبل بضعة أسابيع وفداً من كبار الأعضاء في الكونغرس: رئيسه كارل ألبرت؛ ورئيس اللجنة الفرعية لشؤون أمريكا اللاتينية في مجلس النواب، داني فاسيل؛ وأهم عضو من أعضاء الأقلية فيه، وليام ميليارد (الذي أصبح سفيرنا في منظمة الدول الأمريكية فيما بعد)؛ وزعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ مايك مانسفيلد؛ وزعيم الأقلية هوغ سكوت؛ ورئيس اللجنة الفرعية لأمريكا اللاتينية في لجنة العلاقات الخارجية، غيل مكفي.

لم يقدم مضيفونا المكسيكيون التشجيع لفكرة الولايات المتحدة عن الجامعة الموحدة بالمعنى الدقيق للكلمة. فقد أعد كل شيء لخلق انطباع يشير إلى أن المؤتمر لم يكن حواراً بل نوعاً من المواجهة بين جميع دول أمريكا اللاتينية من جهة والولايات المتحدة من جهة أخرى. في الجلسة الافتتاحية، رافق اثنان من وزراء خارجية أمريكا اللاتينية الرئيس ايشفيريا إلى القاعة. وبعد إعلان ايشفيريا افتتاح أعمال المؤتمر، عرض وزير خارجية كولومبيا النتائج المستخلصة من اجتماع بوغوتا، ولم تكن النبرة الاسترضائية فيها قادرة على التعطيم على حقيقة أنها تمثل سلسلة من المطالب - الأحادية الجانب - من الولايات المتحدة.

أجبت من خلال التأكيد على مفهوم الجماعة المشتركة في منطقة النصف الغربي من العالم (كما فعلت قبلاً في بنما):

في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، أعلنت الولايات المتحدة ما لا يجب على الدول خارج هذا النصف الغربي من العالم أن تفعله ضمن حدوده. وفي الثلاثينيات تعهدنا بما لن تفعله الولايات المتحدة.

.. مهمتنا الجوهرية في هذا اللقاء - التي تفوق أهميتها حتى تفاصيل جدول أعمالنا - هي تحديد اتجاه مشترك ووضع هدف جديد لجهودنا. لذلك دعونا نتجنب الاستعلاء والمجابهة. وإذا لم يكن من المفروض أن توفر الولايات المتحدة كل الأجوبة، فلا يجب أيضاً أن يطلب منها حمل جميع المسؤوليات. دعونا نتوصل جميعاً إلى التزام جديد بالمجموعة الأمريكية المشتركة⁽⁷⁾.

ثم قدمت برنامج الولايات المتحدة، الذي انبثق من الجدل شبه الفلسفي داخل حكومتنا. كنت قد اقترحت «الحوار الجديد» لإقامة علاقة خاصة جديدة داخل النصف الغربي من العالم. على المستوى المفهومي/ النظري، كان الباعث دفاعياً وبناءً في أن معاً. فهو دفاعي لأننا كنا نسعى لمنع إقامة تحالف بين منتجي السلع يكون هدفه رفع أسعارها؛ وهو بناء بمعنى أن العلاقة الخاصة مصممة لإيجاد بديل لسياسة المواجهة التي تستحثها منتديات ومحافل العالم الثالث. وفي اجتماع لمسؤولي الخارجية والخزانة العاملين على تطوير برنامج لمؤتمر ثلاثي لوكو، أوجزت الاستراتيجية المقترحة:

ما أخشاه هو أن تميل دول أمريكا اللاتينية بشكل متزايد نحو دول عدم الانحياز. ويمكن لذلك أن يكون له دلالة سياسية عميقة.. أريد أن أعطي دول أمريكا اللاتينية شعوراً بأن لها علاقة خاصة معنا.. أريد أن أقول شيئاً في المكسيك يظهر اهتمامنا الخاص بأمريكا اللاتينية.

لم يجد مكتب أمريكا اللاتينية في وزارة الخارجية ولا وزارة الخزانة هذه المقاربة ملزمة.

وعلى عكس مكتب شؤون أفريقية في وزارة الخارجية، الذي لم يبدأ العمل إلا مع انحسار المد الاستعماري الأوروبي، فإن مكتب الشؤون الأمريكية يمتلك تراثاً طويلاً وسياسة متساوقة. وهو يضم كادراً من الموظفين البارزين والمؤهلين الذين كانوا ورثة «الطريقة الأبوية» التي تأخذ عبرها الولايات المتحدة دوراً فاعلاً في تشكيل حكومات أمريكا اللاتينية. وثبت أن من الصعب تغيير العادات المتأصلة، حتى لو تم التشديد على التشاور

بدلاً من ذلك، كما كانت الحال مع سياسة حسن الجوار. كان مكتب أمريكا اللاتينية على استعداد لإعلام دول أمريكا اللاتينية بنيتنا من حيث المبدأ، لكن ليس إلى حد تقييد حرية حركتنا. وعارض المكتب الاقتصادي، إضافة إلى كادر تخطيط السياسة، انتقاء أي منطقة لمراجعتها بشكل خاص.

القضية الرئيسية كانت السياسة الأمريكية في المحافل الدولية التي جعلتها أزمة الطاقة والعالم الجديد البازغ أمراً لا مفر منه. فهل كان من الأفضل تنظيم الدعم والتأييد في كل قضية على حدة، أم أن من الأكثر حكمة السعي لتنظيم تجمع خاص؟ كان الجواب يعتمد في جزء منه على المفهوم المدرك للنظام العالمي الجديد. فوزارة الخزانة، ممثلة في هذه القضايا بمعاون الوزير بول فولكر - الذي انتقل فيما بعد ليعمل في وظيفة عامة أكثر تميزاً حين ترأس مجلس الاحتياطي الفيدرالي - فضلت القيام بترتيبات دولية متعددة الأطراف. هذه المقاربة تتعامل مع الدول باعتبارها وحدات اقتصادية، لا كيانات سياسية، وتتوقع أن يعمل توازن المصالح الاقتصادية بشكل آلي إلى حد ما على تناغم وانسجام المصالح السياسية. وكانت التجمعات الإقليمية أمراً لا مفر منه - برأيي - وأنا كنا نخاطر بالتعرض للعزلة:

أعلم بأن سياسة بناء كتلت تتناقض مع ما كنا نفعله حتى الآن. فالأوروبيون يشكلون كتلتات. ولديهم علاقات خاصة مع العديد من الدول. طلبنا تعويضاً عن الأضرار التي لحقت بمصالحنا التجارية، لكن ذلك مجرد فعل وقائي دفاعي. نحن الدول المتعددة الوحيدة الباقية، وهذا من مصلحة الدول التي تشكل كتلتات.

كان فولكر مصيباً حين أشار إلى أن «المزيد من التركيز على الجوهر أمر لا يأتي بسهولة. فقد بقينا على هذا الوضع طيلة سنين عديدة، ومن الصعب تطوير مقترحات جوهرية ملموسة ومتعينة». ومع ذلك، واستجابة للضغوط التي مارستها، جرى تجميع سلسلة من المقترحات المحددة ضمن أربعة مجالات: السياسة التجارية، الطاقة، طرائق حل النزاعات حول الاستثمار، مسعى لتعريف مبادئ الاعتماد المتبادل. ما تم تحقيقه يفوق ما يمكن أن ينتج عن الإجراءات العادية وفي غياب موعد نهائي لاجتماع وزراء الخارجية، حتى وإن كان لا يمثل الاختراق المفهومي الذي كنت ألتسمه.

بعد أن دعا إيشفيريا أعضاء الوفود إلى حفل غداء في مقر إقامته الرسمي في قلعة شابولتيك، على أنغام الموسيقى المكسيكية التقليدية (مرياتشي)، اجتمع وزراء الخارجية حول مائدة مربعة الشكل في وزارة الخارجية. أما جدول الأعمال فكان عبارة عن سلسلة من الأسئلة التي طرحها زملائي وزراء الخارجية حول معنى خطابي.

لا يمكن القول إن ردة فعل زملائي وزراء خارجية دول أمريكا اللاتينية كانت متحمسة. فقد أبدوا تعاطفهم مع معظم المقترحات الواقعية العملية، وإن تردد بعضهم أمام فكرة إيجاد آلية قادرة على حل النزاعات والخلافات حول الاستثمار، باعتبارها تحمل إمكانية التدخل في شؤونهم الداخلية. وأقلقهم مفهوم «الجماعة»: فقد سأل وزير خارجية فنزويلا عما إذا كان المفهوم اقتراحاً لمؤسسة جديدة أم أنه كلمة جديدة لترتيبات قائمة؟ فمن الواضح أنهم خافوا من أن تكون الولايات المتحدة قد وجدت صيغة جديدة لمطامح الهيمنة التقليدية. وعارضوا استحضاري للحاجة إلى العلاقة التبادلية.

لربما بالغت في استخدام الأسلوب الفخم الطنان لوصف ما هو في الواقع نظاماً تشاورياً أوثق بين دول النصف الغربي من العالم، خصوصاً بالنسبة لمنتديات دولية تركز على مواضيع مثل التجارة والطاقة. لكنني ألححت بإصرار على مفهوم التبادلية:

طيلة المدة التي ارتبطت فيها بالحكومة، كان أصدقائي من أمريكا اللاتينية يجأرون بالشكوى من الإهمال الذي تعرضوا له من قبل الولايات المتحدة، ومنذ أن دخلت الحكومة، أبلغني هؤلاء أن على الولايات المتحدة بعض الواجبات والالتزامات الخاصة تجاه أمريكا اللاتينية.. لكن لا يمكن للطرفين الزعم بوجود اهتمامات خاصة بدون علاقة خاصة..

.. حين نتحدث عن التبادلية في وفد الولايات المتحدة، فإننا لا نعني بها أننا يجب أن نحصل على تعويض متكافئ مقابل كل شيء نفعله. فهي تعني إيماننا بأن العلاقة السليمة تتطلب بعض الالتزام من الطرف الآخر. أعتقد أن ذلك هو الأساس لعلاقة سليمة محترمة.

في صبيحة اليوم التالي، قدم زملائي من وزراء الخارجية جوابهم الذي اقترحوا نشره، في حالة قبوله، باعتباره بياناً رسمياً. لم يحدد الجواب علاقة جديدة تعرف بدقة القاسم المشترك الأصغر؛ بل كان في الواقع عبارة عن «لائحة الرغبات» التقليدية لدول أمريكا اللاتينية، المؤلفة من سلسلة من المطالب - الأحادية الجانب - لإدخال تعديلات على سياسات الولايات المتحدة.

لكن ردة فعلي لم تكن تقليدية على الإطلاق. فقد اتخذت الخطوة غير المسبوقة برفض حتى مناقشة المسودة. وألححت بإصرار على التوصل إلى اتفاق يعكس نوعاً من التضامن بين دول النصف الغربي من العالم، أو بيان بسيط يشير إلى أننا التقينا وسوف نتابع الحوار في واشنطن في نيسان/أبريل. وتبين أن «الحوار الجديد» يتهده طريق مسدود في أول اجتماع يعقد من أجله.

قدم وزير خارجية البرازيل، ماريو غيبسون باربوسا، المساعدة لحل الأزمة المأزمية التي لاحت في الأفق. إذ لم يكن يرى، بوصفه ممثل للبرازيل التي تعتبر نفسها قوة عظمى في مرحلة التشكل، فائدة كبيرة في إضعاف نفوذ سياسة بلاده الخارجية عبر تقديم سلسلة من المقترحات والعروض الضيقة الأفق. وسوف يشارك في «الحوار الجديد»، لكن هدفه الرئيسي هو تجنب الإعلانات والبيانات الفخمة الطنانة إضافة إلى تفادي المواجهة مع الولايات المتحدة. وفي وقت مبكر من الجلسة، رد غيبسون باربوسا على إحدى ملاحظاتي بالإشارة إلى أن الدول العربية المنتجة للنفط لا تحترم سوى القوة، وذلك من خلال عبارة تثير الشكوك: «أجل، خصوصاً القوة».

عرض وزير الخارجية البرازيلي اقتراحاً حكيماً. فقد قال إن اعتراضاتي على مسودة البيان نتجت عن حقيقة كونه قد كتب بالإسبانية - وهي لغة بطولية تناسب المجابهة أكثر من الإجماع. واقترح على أعضاء المؤتمر الذين يتحدثون الإنكليزية أن يحاولوا صياغة مسودة مقابلة، وأن أشكل أنا ووزير خارجية غويانا «سوني» رامفال لجنة صياغة.

كان عرضاً غريباً، فغويانا كانت على الدوام في صف الراديكاليين في مندييات العالم الثالث. وعلى شاكلة كل الدول التي كانت من الممتلكات الأوروبية في منطقة الكاريبي، لم تكن غويانا جزءاً من النظام الأمريكي التاريخي، وليست حتى عضواً في منظمة الدول الأمريكية وفي الواقع، كان هذا أول اجتماع لوزراء خارجية دول النصف الغربي من العالم يدعى إليه رامفال. من ناحية أخرى، هنالك نزاعات حدودية بين غويانا وفنزويلا، وسيكون للموقف الودي للولايات المتحدة فائدة كبيرة في هذا السياق. والأهم من كل شيء، أن رامفال، الذي تضلع من الإنكليزية إلى حد يثير الإعجاب، وتساوى سحر شخصيته مع بلاغته وفصاحته، قد شعر بمتعة عظيمة في ممارسة دوره المحوري. في النهاية، استطلعنا معاً صياغة مسودة أكثر انسجاماً مع المقاصد الأصلية لـ «الحوار الجديد». أذف موعد الجلسة الختامية، ونحن - أنا ورامفال - ما نزال في خضم عملية الصياغة. دعيت نفس المجموعة المرعبة التي احتشدت في الجلسة الافتتاحية؛ وتم حجز موعد في الأقمار الصناعية. ضيوفنا المكسيكيون والزملاء من باقي دول أمريكا اللاتينية لم يسمحوا أن تقف مسألة غياب البيان الختامي حجر عثرة في طريق الاحتمال المهيّب الرزين بمضمونه الذي لم يعرف بعد. وزارة الخارجية الفنزويلية احتضت بنتائج المؤتمر بلغة بليغة ناقضت ملاحظات غيبسون باربوسا التي أشار فيها إلى أن الإسبانية ليست لغة استرضاء ومصالحة.

بعد ذلك التقى جميع وزراء الخارجية لدمج المسودات المتنوعة في وثيقة نهائية تستحق الخطب التي أهالت المديح عليها. لويجي اينودي، من كادر تخطيط السياسي، دعا النتيجة النهائية «برنامجاً أمريكياً ومبادئ بيروفية موضوعية في إطار مكسيكي». البيان الختامي بدل عبارة «جماعة دول نصف العالم الغربي» إلى «التضامن الأمريكي البيني»، لكنه عكس على وجه العموم فلسفة مقاربتنا:

عقد المؤتمر في جوودي، متحرراً من المواقف المتصلبة القديمة التي كثيراً ما عرقلت الحوار بيننا في المنتديات والمحافل التقليدية. التقى المشاركون كأنداد متساوين، مدركين أن السياسة التي تتطرق من هنا سيكون لها دلالة تاريخية عميقة. ولكن من أجل ذلك يجب الإقرار بأننا أمام لحظة حاسمة وينبغي أن نستعد لتكريس أنفسنا لآفاق جديدة من الفهم والتعاون.

لقد وافق وزراء الخارجية.. على أن الاعتماد المتبادل قد أصبح حاجة أساسية ومطلباً معنوياً ومادياً، وأن الروح الناشطة الجديدة من التضامن الأمريكي المتبادل غدت لذلك أمراً جوهرياً⁽⁸⁾.

صادق البيان الختامي على معظم نقاط خطتنا، رغم أن بعضها أخذ شكل توصيات غير ملزمة قدمت من أجل الدراسة؛ كما أشاد بمختلف البرامج والخطط لإيجاد مفهوم للأمن الاقتصادي العالمي. أما قضية العقوبات المفروضة على كوبا، التي كانت ستثير خلافات حادة، فقد أبعدت عن جدول الأعمال ولم يأتِ البيان الختامي على ذكر لها. ما كان لأي من هذه النتائج أن تتحقق لولا التعاون الذي أظهرته مجموعة الدول الراديكالية وخصوصاً بلد وزير الخارجية المضيف، إميليوراباسا - وكان بمثابة مكسب إضافي للموقف التصالحي الذي اتخذناه تجاه المشكلات الثنائية، بما فيها قضية ملوحة مياه كلورادو.

زعيم الأغلبية في مجلس الشيوخ، مانسفيلد، أورد ما يلي في تقريره لزملائه:

روح الجماعة انطلقت في المؤتمر، وكانت - برأيي - حقيقية وجوهرية، وإن لم تكن بالضرورة شمولية. من وجهة نظر الولايات المتحدة، خدم المؤتمر غاية ذات فائدة كبيرة تمثلت في كبح مشاعر متنامية من الكراهية لجوانب عديدة من سياسات وممارسات هذه الأمة. أما ديمومة الروح الجديدة فهي، بالطبع، مسألة أخرى.

نهاية الحوار الجديد

بعد أقل من شهرين (17-18 نيسان/أبريل)، جرت متابعة «الحوار الجديد» في واشنطن، حيث عقد مؤتمر لوزراء الخارجية وافقوا فيه على إنشاء مجموعات عمل حول الاستثمار ونقل التقنية. دعا نيكسون وزراء الخارجية إلى مأدبة غداء في البيت الأبيض، وألقى فيهم خطاباً صادق فيه بقوة على البرنامج والمفاهيم التي عرضتها في تلاتيلولكو.

لكن لم ننجح في تجنب مناقشة قضية كوبا، كما فعلنا في تلاتيلولكو. إذ لم تُخف أغلبية كبيرة من الدول الأمريكية اللاتينية مشاعر عدم الارتياح من الحظر الواسع النطاق المفروض من قبل منظمة الدول الأمريكية على التجارة مع الجزيرة، وخصوصاً معارضتها لحظر التجارة مع كوبا من قبل الشركات الأمريكية المتمركزة في دول أمريكا اللاتينية وكندا. استطلعنا تفادياً إجراء تصويت رسمي، لكن بدا واضحاً أن سياسة منظمة الدول الأمريكية القاضية بفرض عقوبات جماعية ضد كوبا لن تتمكن من البقاء في الاجتماعات المقبلة المتعددة الأطراف (لا في اجتماعات المنظمة ولا «الحوار الجديد»)، وأن الأغلبية الساحقة من الوفود (حتى وإن لم تبلغ نسبة الثلثين المطلوبة في ميثاق منظمة الدولة الأمريكية) أرادت أن تكون كل دولة حرة في وضع سياسة العقوبات الخاصة بها. وتبدت قوة المشاعر في أمريكا اللاتينية حين أعلن وزير خارجية الأرجنتين ألبيرتو فيجنيس، بوصفه مضيف الاجتماع التالي، أنه سيدعو كوبا لجلسة الحوار الجديد القادمة، التي تقرر أن تعقد في بيونس آيرس في آذار/مارس 1975. حذرته من أننا لن نحضر إذا أصبح الحوار الجديد منتدى للضغط من أجل كوبا وأنها سنسحب إذا أثرت المسألة في بيونس آيرس.

ومن أجل منع منظمة الدول الأمريكية من تجاهل العقوبات بكل بساطة، وافقنا على عقد اجتماع خاص لدول المنظمة لمناقشة مسألة ترك الحرية لكل دولة لاتباع ما تقتضيه مصالحها. لكننا أوضحنا بكل جلاء أنه حتى لو رفعت العقوبات التي فرضتها المنظمة، فإن الولايات المتحدة سوف تتمسك بالعقوبات المفروضة من قبلها إلى أن يحدث تغيير جوهري في سياسة كوبا الداعمة للتخريب في العالم، وفي ارتباطاتها العسكرية مع الاتحاد السوفييتي. وفي الاجتماع الخاص لمنظمة الدول الأمريكية الذي عقد في كيتو (عاصمة الإكوادور) في تشرين الثاني/نوفمبر 1974، فشل اقتراح رفع العقوبات في الحصول على أغلبية الثلثين الضرورية. وبعد ذلك حملتنا العديد من دول أمريكا اللاتينية مسؤولية عدم حل مشكلتها عبر الضغط على الدول الأخرى لإنهاء العقوبات التي نوبنا الاستمرار فيها.

أدى ذلك إلى بقاء المسألة الكوبية على جدول أعمال اللقاءات بين الدول الأمريكية، واستمرت في امتصاص الكثير من الطاقة الدبلوماسية. أخيراً، وفي اجتماع منظمة الدول الأمريكية التالي الذي عقد في أيار/مايو 1975، دعيت الوفود إلى جلسة خاصة لمناقشة إجراء تغييرات على ميثاق المنظمة.

أحد التغييرات المقترحة طلب السماح بإنهاء عقوبات المنظمة - ليست بالضرورة تلك المفروضة على كوبا - بواسطة أغلبية الأصوات. وإذا ما تم تبني هذه الفقرة، التي لم تذكر كوبا بالاسم، بأغلبية ثلثي الأصوات، فسترفع العقوبات عن كوبا بأغلبية الأصوات. وهو أمر متاح كما بدا واضحاً. هذا الإجراء ألغى أخيراً مسألة العقوبات المفروضة على كوبا من على جدول أعمال الاجتماعات بين الدول الأمريكية (انظر الفصل 25). لكن بحلول ذلك الوقت، تزامت لدي الشكوك حول ما إذا كانت المنتديات والمحافل المتعددة الأطراف هي أفضل مكان لإقامة علاقة خاصة بين دول النصف الغربي من العالم.

كادر تخطيط السياسة التابع لوزارة الخارجية، برئاسة وينستون لورد، قدم عدداً من المذكرات المفيدة حول الموضوع. فقد شدد لويجي اينودي على البواعث المتناقضة التي مازالت تقسم دول أمريكا اللاتينية. إذ إن دولاً مثل المكسيك والبيرو والأرجنتين، تبنت الحوار الجديد كونه منتهى لتسهيل عملية إعادة دمج كوبا في المشاورات والمناقشات بين دول المنطقة. في حين كانت البرازيل، التي اعتبرت علاقاتها الأساسية مع دول نصف العالم الغربي هي التي تجمعها مع الولايات المتحدة، تسيء الظن بأية علاقات وروابط قد تقيد حريتها في الفعل والحركة. أما بالنسبة لدول أمريكا اللاتينية الأصغر حجماً، فقد فضلت نظام المنظمة السائد باعتباره حماية لها ضد جيرانها الأكبر حجماً وضد الولايات المتحدة في آن معاً. تقرير لوزارة الخارجية ذكر هذه الحالة بأسلوب محكم بليغ:

الحقيقة السياسية المهيمنة هي أن الولايات المتحدة تبقى الدولة الوحيدة في نصف العالم الغربي القادرة على استحضار الوحدة الإقليمية ضد ذاتها.

عند هذه المرحلة، وفرت علينا التصرفات المدفوعة بالسياسة الأمريكية الداخلية، الارتباك الناتج عن العمل تبعاً لشكوكنا المتنامية. سلسلة التحقيقات حول ضريبة الواردات التي بدأتها وزارة الخزانة، حسب القانون، أضعفت التأثير الإيجابي لتعهداتنا بتجنب فرض قيود تجارية جديدة. وأغضبت البرازيل بشكل خاص القيود المفروضة على واردات الأحذية لأنها اعتبرت (وهي محقة في ذلك) أن تصرفنا يناقض الوعد الذي قطعته أمام غيبسون باربوسا بأن الولايات المتحدة سوف تتأى عن اتخاذ أية خطوة انتقامية حتى تستلم الحكومة الجديدة برئاسة الجنرال أرنستو غيزيل مقاليد السلطة. وزير الخزانة جورج شولتز - في واحدة من الحالات النادرة التي اختلفنا فيها - اتخذ الموقف الذي يؤكد على أن المصلحة الأوسع للسلطة التنفيذية في التشريع التجاري تتطلب تطبيقاً دقيقاً للقانون المعمول به. وهذا لم يفسر السبب الذي جعل وكالاتنا الاقتصادية لا ترسل إشعاراً مسبقاً (أو أي إشعار على الإطلاق) إلى الحكومات المعنية.

مشاعر الضيق والقلق التي أصابت كل دولة على حدة، اجتاحت نصف العالم الغربي برمته، حين صوت الكونغرس (تبعاً لقانون التجارة لعام 1974) لصالح استثناء أعضاء «أوبك» كافة من نظام التفضيلات التجارية (بغض النظر عما إذا شاركت في الحظر النفطي أم لا)؛ إضافة إلى أعضاء أي كتل (كارتل) شبيهة يحتكر الموارد الحيوية أو يرفع الأسعار إلى مستويات غير معقولة؛ والدول التي تستولي على ممتلكات مواطني الولايات المتحدة دون تعويض كافٍ.

في حين أن التشريع التجاري منح الهيئة التنفيذية سلطة التفاوض من أجل إزالة المزيد من الحواجز التجارية والعمل باتجاه تحسين نظام التجارة العالمي، إلا أن دول النصف الغربي من العالم تلقت فقراته الانتقامية بوصفها ردة على التجارة الحرة، أي على أهم الترام اقتصادي للولايات المتحدة تجاه أمريكا اللاتينية. كما بعث من جديد الحساسيات المتأصلة منذ زمن بعيد تجاه «التدخل»، وهي حساسيات ضاعفها الكشف المستمر عن أنشطة وكالة المخابرات المركزية السابقة في أمريكا اللاتينية. فالتجارة التي زعم أنها محور اهتمام المبادرة الأمريكية في المنطقة، أصبحت عقبتها الكبرى (نفس قانون التجارة الذي وتر بصورة حادة علاقاتنا مع الاتحاد السوفييتي؛ ولم يحدث كثيراً من قبل أن شرع الكونغرس لأزميتين متزامنتين في علاقيتين رئيسييتين تجمع الولايات المتحدة مع منطقتين من العالم).

احتجاج دول أمريكا اللاتينية العنيف، الذي توقعنا أن يكون حاداً منذ البداية، تفاقم وتعاظمت قوته طيلة الأشهر المبكرة من عام 1975. فقد كانت فنزويلا والبيرو، العضوتان في «أوبك»، أكثر دول المنطقة صراحة في التعبير عن هذا الاحتجاج. فالرئيس الفنزويلي بيريز دعا القانون «عدواناً»، عملاً من أعمال «الاعتداء الاقتصادي والضغط السياسي»، واعتبره انتهاكاً للمبادئ الأساسية لميثاق منظمة الدول الأمريكية. والإكوادور هددت بمقاطعة اجتماع وزراء الخارجية المقرر عقده في آذار/ مارس في بيونس آيرس. حاكم البيرو العسكري ذو الميول اليسارية، الجنرال خوان فيلاسكو ألفارادو، اقترح إقصاء الولايات المتحدة عن «الحوار الجديد» لإظهار عدم الموافقة على القانون كما اتهم - ظلماً - وكالة المخابرات المركزية بالتورط في أعمال الشعب الداخلية التي اندلعت احتجاجاً على سياساته. أما البرازيل فقد هددت بإجراءات عقابية رداً على الجوانب الحمائية للقانون، خصوصاً بالنسبة للأحذية. وانتقدت المكسيك وبما القانون انتقاداً حاداً أيضاً. فدعت فنزويلا والإكوادور لعقد اجتماع خاص للمجلس الدائم لمنظمة الدول

الأمريكية لمناقشة القانون التجاري الذي أصدرته الولايات المتحدة. ومما يثير السخرية أن قانون التجارة استطاع أن يوحد أمريكا اللاتينية بصورة أوثق من «الحوار الجديد». نَسَّست دول أمريكا اللاتينية عن غضبها عبر عملية تصويت في المجلس الدائم التابع للمنظمة (تغيبت عنها الولايات المتحدة)، أجمعت فيها، بأغلبية عشرين صوتاً دون مقابل، على تسمية قانون التجارة بـ «المتحيز والإكراهي»، وبأنه «مناقض للشرط الجوهري لمنظمة الدول الأمريكية». وفي ذات الوقت تقريباً، أعلنت فنزويلا والإكوادور أنهما ستقاطعان اجتماع وزراء الخارجية لمناقشة «الحوار الجديد» في بيونس آيرس. وأعلن رئيس المكسيك - من هافانا - أن وزير خارجيته لن يحضر أيضاً، بسبب استبعاد كوبا. بينما أوضحت تشيلي بكل جلاء أنها لن تحضر إذا دعيت كوبا.

نتيجة حالة الفوضى والتشوش هذه، أعلنت الحكومة الأرجنتينية في نهاية كانون الثاني/يناير 1975 عن إلغاء المؤتمر، ومن أجل الحصول على بعض الفائدة السياسية من اليساريين على الأقل، زعمت أن الإلغاء كان احتجاجاً على قانون التجارة. وللتأكيد على هذا المعنى، أعلنت الأرجنتين أن بالإمكان استئناف الحوار حالما تلغي الولايات المتحدة فقرات القانون المتحيزة التي تنزل الضرر بمصالح ووحدة دول أمريكا اللاتينية.

طيلة سنة كاملة، ظلت سياسة أمريكا اللاتينية بؤرة التركيز الرئيسية لذلك الجزء من سياستنا الخارجية الذي لا تدفعه الأزمات المباشرة. التقيت بزملائي وزراء دول نصف العالم الغربي خمس مرات - بصورة جماعية - إضافة إلى العديد من المناقشات الفردية التي أجريتها معهم. وفي آذار/مارس 1974، ترأست السيدة نيكسون الوفد الأمريكي المشارك في مراسم تنصيب الرئيس كارلوس أندريس بيريز في فنزويلا، والرئيس أرنستو غيزيل في البرازيل. وزير الخزانة، جورج شولتز، زار البلدين إضافة إلى تشيلي، للتشاور حول عدد من المبادرات الاقتصادية والتجارية. السفير وليام إيبيرل، الممثل التجاري للولايات المتحدة، سافر إلى إحدى عشرة دولة في أمريكا اللاتينية للوفاء بالتزامنا باستطلاع آراء هذه الدول حول مفاوضات التجارة المتعدد الأطراف (مفاوضات دولية أدت إلى ما سمي بجولة الأورغواي لتحرير التجارة).

ومع ذلك، وبعد كل هذه المبادرات من جانب الولايات المتحدة، فإن الموقف الموحد الوحيد الذي اتخذته جيراننا في نصف العالم الغربي تمثل في معارضة قانون التجارة، والتضامن مع بنما في ضغطها من أجل حل مسألة القناة.

وفي نهاية المطاف، أوجز مساعد وزير الخارجية وليام روجز ما حدث:

أنتم تستحثوننا على البحث عما هو أكثر - شيء يتجاوز استجابة متعينة وملموسة من قبل الولايات المتحدة تجاه مقترحات دول أمريكا اللاتينية، شيء يوحد النصف الغربي من العالم من أجل هدف جديد ومشارك. بذلنا قصارى جهدنا. لكننا لم نجد اقتراحاً عملياً من هذا النوع يمكننا أن نقول بصدق لكم إنه ناضج لتقديمه إلى دول النصف الغربي من العالم، وإن هذه الدول مستعدة لسماحه من الولايات المتحدة.

يبدو الآن واضحاً أن بحثنا عن أرضية مشتركة وجدول أعمال يمكن لدول أمريكا اللاتينية والكاريبية تبنيه - جدول أعمال يتجاوز الممارسات والخطابات البلاغية والتحديات الموجهة لسياستنا - كان أمراً سابقاً لأوانه. ونظراً لأن العديد من اقتصادات أمريكا اللاتينية كانت دولتية، ومعظم حكوماتها استبدادية، والأحزاب الماركسية نافذة التأثير في سياسات دولها الرئيسية، فإن مفهوم الجماعة المشتركة في النصف الغربي من العالم كان من المستحيل تطبيقه. توجب على التعهد الجماعي بالدفاع عن الديمقراطية في أرجاء المنطقة كافة، إضافة إلى الاتفاق على إيجاد منطقة تجارة حرة لنصف العالم الغربي بحلول عام 2005، انتظار عاملين اثنين: حتى تتمكن منظمة الدول الأمريكية من بناء برنامج جديد للأمن الجماعي خلال ولاية بوش، وأن تعقد قمة ميامي مع الزعماء الإقليميين في كانون الأول / ديسمبر 1994، خلال ولاية كلينتون. لقد بشر «الحوار الجديد» بفكرة لم يأزف أوانها بعد.

