

مقالات و پژوهش‌ها

عراق و ونزوئلا: الگوهای مداخله آمریکا در بازسازی ساختار دولت و جهت‌گیری‌های آن

علی حسن مراد

مرکز رصد و تحلیل نَسَق . ۲۰۲۶

مقدمه

هژمونی آمریکا از پایان جنگ سرد تاکنون، یکی از مؤثرترین عوامل در بازسازی و شکل‌دهی مجدد به محیط‌های سیاسی و راهبردی در مناطق مختلف جهان بوده است. با این حال، اعمال این هژمونی از حیث ابزارها و سازوکارهای اجرایی همواره ثابت نمانده، بلکه تحت تأثیر تحولاتی قرار گرفته است که از تجربه انباشته شده مداخلات نظامی، تغییر موازنه‌های قدرت در عرصه بین‌المللی، افزایش هزینه‌های اشغال مستقیم و گسترش توانایی ایالات متحده در به‌کارگیری ابزارهای مالی، اقتصادی، حقوقی و نهادی در کنار قدرت نظامی ناشی شده‌اند.

از همین‌رو، بررسی تحولی که در نحوه اعمال هژمونی آمریکا رخ داده و میزان انعکاس آن در شیوه‌های مداخله در کشورهای هدف، اهمیت می‌یابد. مطالعه مداخله آمریکا مستلزم آن است که از تمرکز صرف بر استفاده از قدرت نظامی فراتر رویم و چگونگی توزیع و به‌کارگیری ابزارهای تأثیرگذاری را در حوزه‌هایی همچون کنترل مستقیم، فشار اقتصادی، تحریم‌ها، مداخله در شبکه‌های تأمین مالی و منابع، تأثیرگذاری بر نخبگان و نهادها و جهت‌دهی مجدد به روابط خارجی دولت مورد بررسی قرار دهیم.

اهمیت مقایسه میان عراق و ونزوئلا از آنجا ناشی می‌شود که این دو مورد در دو مرحله متفاوت از تحول رویکرد آمریکا قرار دارند. این مقایسه امکان آن را فراهم می‌کند که مشخص شود چه مؤلفه‌هایی در منطق مداخله ثابت مانده و چه مؤلفه‌هایی در شیوه اجرای آن تغییر کرده‌اند؛ همچنین می‌توان بررسی کرد که این تحول چگونه بر رابطه میان قدرت آمریکا و ساختار دولت هدف تأثیر گذاشته است. از این‌رو، این پژوهش شش متغیر را مبنا قرار می‌دهد که امکان پیگیری مداخله در مهم‌ترین کانون‌های تولید قدرت و تصمیم‌گیری را فراهم می‌کنند: رهبری سیاسی، نخبگان سیاسی، نهاد نظامی و امنیتی، بوروکراسی، اقتصاد و منابع، و جهت‌گیری خارجی.

این مطالعه از طریق این متغیرها، در پی شناسایی عناصر تداوم و تغییر در استراتژی آمریکا و درک این موضوع است که آیا توسعه ابزارهای هژمونی، الگوی متفاوتی را در شکل‌دهی مجدد دولت‌ها و جهت‌دهی به انتخاب‌های آنها ایجاد کرده است یا خیر، و اینکه این ابزارها هنگام تعامل با نهادهای محلی، نخبگان سیاسی و موازنه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی با چه محدودیت‌هایی مواجه هست.

چارچوب پژوهشی و روش‌شناختی

این پژوهش از یک پرسش محوری آغاز می‌شود: الگوها و ابزارهای مداخله آمریکا از عراق تا ونزوئلا، در مواجهه با ساختار دولت و نهادها و نخبگان سیاسی، اقتصادی و امنیتی آن، چگونه تحول یافته‌اند و عناصر تداوم و تغییر در راهبرد آمریکا برای جهت‌دهی مجدد به دولت‌های هدف کدام‌اند؟

می‌توان دقیق‌ترین فرضیه این پژوهش را چنین بیان کرد که سیاست آمریکا در هر دو مورد، گرایشی تکرارشونده به استفاده از کنترل یا اجبار بر نقاط نهادی تعیین‌کننده برای تغییر توزیع قدرت در داخل دولت یا جهت‌دهی مجدد به رفتار آن نشان داده است؛ با این حال، تجربه عراق، در کنار عوامل دیگر، آمریکا را به سمت ترجیح ابزارهای گزینشی‌تر و کم‌اتکاتر به مدیریت اشغال مستقیم سوق داده است.

این مطالعه از مفهوم «اشغال دگرگون‌کننده» برای درک عراق استفاده می‌کند. برخی پژوهش‌ها بر این نکته تأکید کرده‌اند که اشغال عراق صرفاً به حفظ امنیت و اداره موقت سرزمین محدود نشد، بلکه با مداخلات گسترده در ساختار حقوقی، سیاسی و اقتصادی همراه بود؛ امری که از منظر حقوقی و نظری، پرسش‌هایی را درباره حدود تغییراتی که یک قدرت اشغالگر مجاز به اعمال آن است، مطرح کرده است.¹ برخی، پروژه‌ی آغاز شده توسط سلطه اشغالگر را از منظر اقتصاد سیاسی، تلاشی جامع برای تغییر نظام اقتصادی به سمت مدل بازار و نئولیبرالیسم دانسته‌اند.²

در مورد ونزوئلا، اصطلاح (کنترل بدون اشغال همه‌جانبه) به‌عنوان یک ابزار تحلیلی در این پژوهش به کار می‌رود، نه به‌عنوان مفهومی نظری که در مکاتب فکری علم روابط بین‌الملل به‌طور کامل صورت‌بندی شده باشد. مقصود از این اصطلاح، وضعیتی است که در آن قدرت خارجی، وزارتخانه‌ها، شهرها و نهادها را به‌طور مستقیم اداره نمی‌کند، اما می‌تواند بر تأمین مالی، دارایی‌ها، نفت، دسترسی به نظام مالی، شناسایی دیپلماتیک و توانایی انعقاد قراردادهای بین‌المللی تأثیر عمیقی بگذارد و گشایش این مجاری را به شروط سیاسی و راهبردی منوط کند

¹Rittich, Kerry. 2018. "Occupied Iraq: Imperial Convergences?". *Leiden Journal of International Law* 31 (3): 479–508. <https://doi.org/10.1017/S0922156518000316>

²Docena, Herbert. 2007. "Free Market by Force: The Making and Un-making of a Neo-liberal Iraq." *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 1 (2): 123–142. https://doi.org/10.1386/ijcis.1.2.123_1

پیگیری فرایند علی در کانون این برنامه قرار دارد؛ زیرا صرفاً گفتن اینکه «آمریکا عراق را بازسازی کرد» یا «تحریم‌ها ونزوئلا را بازسازی کردند» کافی نیست. آنچه مورد نیاز است، پیگیری تصمیمات به‌ترتیب وقوع و سپس طرح این پرسش‌هاست: هر تصمیم چه چیزی را تغییر داد؟ سازوکار فرضی ای که تصمیم را به نتیجه پیوند می‌داد چه بود؟ و آیا این نتیجه صرفاً در اثر تصمیم آمریکا پدید آمد یا حاصل تعامل تصمیم آمریکا با نخبگان و نهادهای داخلی بود؟

در عراق، این زنجیره به شکل زیر است:

سرنگونی نظام سیاسی ← بعث‌زدایی ← انحلال ارتش و دستگاه‌های امنیتی ← خلأ نهادی و امنیتی ← ایجاد دستگاه‌ها و نخبگان جایگزین ← تصویب قوانین اقتصادی جدید ← ایجاد ساختار انتقالی و قانون اساسی ← انتقال حاکمیت رسمی ← تداوم رابطه امنیتی و سیاسی با آمریکا و سپس خروج بخش اصلی نیروهای نظامی در سال ۲۰۱۱.

اما در ونزوئلا، این زنجیره عبارت است از:

تحریم‌های فردی ← گسترش اختیارات تحریم‌ها ← محدودسازی تأمین مالی دولت و بخش نفت ← تحریم بخش‌های خاص ← به‌رسمیت‌شناختن یک قدرت ریاست‌جمهوری جایگزین ← اعمال تحریم علیه شرکت ملی نفت و دارایی‌های دولتی ← استفاده از مجوزها برای باز و بسته کردن مراکز نفتی ← تشدید فشار اقتصادی و نظامی در سال ۲۰۲۵ ← تجاوز نظامی مستقیم علیه رهبری در سال ۲۰۲۶ ← تداوم نهادهای کلیدی دولت ← ایجاد سازوکار آمریکایی برای تنظیم درآمدهای نفتی، مجوزها و سرمایه‌گذاری.

این زنجیره ثابت نمی‌کند که همه مراحل آن از سال ۲۰۱۴ از پیش طراحی شده بودند؛ اما نشان می‌دهد که توانایی آمریکا برای مداخله، پیش از آنکه به استفاده مستقیم از زور روی آورد، به صورت نهادی از طریق شبکه‌ای از تصمیمات، قوانین و مجوزها انباشته شده است.

نخست: بازسازی ساختار دولت عراق از درون، پس از اشغال

تفاوت کیفی در مورد عراق در این بود که ایالات متحده از بیرون بر یک دولت موجود اعمال فشار نمی‌کرد، بلکه پس از سرنگونی نظام سیاسی، در جایگاه قدرت بالفعل قرار گرفت. شورای امنیت در قطعنامه ۱۴۸۳، چارچوب حقوقی ناشی از حضور ایالات متحده و بریتانیا به عنوان قدرت‌های اشغالگر را به رسمیت شناخت؛ در همین حال، حکومت موقت ائتلاف اختیارات گسترده قانونگذاری و اجرایی را اعمال می‌کرد.

آرشیو رسمی این نهاد، بیش از ۹۰ دستور را ثبت کرده است که حوزه‌هایی همچون امنیت، بانک‌ها، سرمایه‌گذاری، مالیات، رسانه‌ها، دادگاه‌ها، اداره محلی، انتخابات و شرکت‌های دولتی را دربر می‌گرفت. بنابراین، عبارت (بازسازی ساختار) در اینجا صرفاً یک استنباط خطابی نیست؛ بلکه گستره قانون‌گذاری خود نشان می‌دهد که مداخله، تعریف دولت و کارکردهای آن را نیز دربر گرفته است.

۱. رهبری سیاسی و نخبگان

سرنگونی رهبری صدام حسین نخستین مرحله بود، اما سیاست آمریکا به تغییر رأس نظام محدود نشد. نهاد دولت ائتلاف، ترتیباتی برای حکمرانی انتقالی ایجاد کرد و در ژوئیه ۲۰۰۳، شورای حکومتی عراق تشکیل شد؛ این روند سپس به قانون اداره دولت انتقالی و برگزاری انتخابات تبدیل شد.

از منظر تحلیلی، نکته مهم آن است که اشغال صرفاً در پی یافتن (شخصی جایگزین) نبود، بلکه به دنبال ایجاد ائتلافی جدید از نخبگان و قواعدی جدید برای توزیع مشروعیت و نمایندگی بود.

اشغال و اقداماتی که در راستای بازسازی ساختار دولت آغاز کرد، تأثیر چشمگیری بر برجسته‌سازی و تشدید شکاف‌های قومی و فرقه‌ای داشت؛ به گونه‌ای که اشغالگر، نمایندگی مؤلفه‌های مختلف جامعه عراق را به بخشی از سازوکارهای شکل‌دهی به قدرت جدید تبدیل کرد و به نخبگانی که پیش‌تر خارج از ساختار دولت قرار داشتند، منابع و امکانات نهادی بی‌سابقه‌ای اعطا کرد؛ امری که به نارضایتی اقلیتی انجامید که در دوران صدام حسین بر کشور حکومت می‌کرد.

برخی پژوهش‌ها، نظام سهمیه‌بندی سیاسی (محاصره) عراق پس از اشغال را نظامی توصیف کرده‌اند که نخبگان حاکم پس از سال ۲۰۰۳، با همکاری ایالات متحده آن را بنا کردند؛ ایالات متحده‌ای که در قبال هر ایده

یا طرح مرتبط با آینده عراق، اختیار تأیید یا رد آن را در اختیار داشت. این امر به شکل‌گیری ساختار جدیدی از نظام سیاسی انجامید، اما بی‌تردید این فرایند به بهای تضعیف دولت تمام شد.³

۲. ریشه کنی بعث و بوروکراسی

آیین‌نامه اجرایی شماره ۱ صادرشده از سوی پل برمر، حاکم «نهاد اداره موقت ائتلاف»، در ۱۶ مه ۲۰۰۳ نقطه عطفی به شمار می‌رفت؛ زیرا «بعثی‌زدایی» را از یک شعار سیاسی به سیاستی اداری تبدیل کرد که بر دسترسی افراد به مشاغل دولتی تأثیر می‌گذاشت. سپس دامنه این فرایند حذف و کنارگذاری، از طریق سازوکارهای اجرایی بعدی گسترش یافت.⁴

مراکز تخصصی «عدالت انتقالی»، بر اساس مصاحبه‌ها و تحقیقات در مورد اجرای آن، به این نتیجه رسیده‌اند که این فرآیند با پیش‌فرض گسترده مسئولیت مبتنی بر وابستگی حزبی به جای اثبات رفتار فردی مشخص شده است و به سیاسی شدن نهادها و از دست رفتن تخصص انباشته شده در بخش‌های دولتی کمک کرده است.⁵ مطالعات دیگر استدلال کرده‌اند که بعثی‌زدایی به تدریج به مکانیسمی برای حذف نهادی و تثبیت قدرت در مبارزه بین نیروهای جدید تبدیل شد.⁶

در اینجا نخستین سازوکار بازسازی ساختار دولت آشکار می‌شود: از طریق بازتعریف اینکه چه کسانی حق دارند در درون دولت حضور داشته باشند. قدرت صرفاً از قانون اساسی و وزیران تشکیل نمی‌شود، بلکه هزاران مدیر، کارمند، متخصص، پزشک، استاد و افسر نیز بخشی از آن را تشکیل می‌دهند؛ افرادی که حامل حافظه و تجربه نهادی هستند.

هنگامی که مرزهای عضویت در دستگاه دولتی با چنین سرعتی از نو ترسیم می‌شود، موازنه قدرت در درون دولت نیز تغییر می‌کند؛ حتی اگر نام وزارتخانه و ساختار قوانین اداری همچنان پابرجا باقی بماند.

³Dodge, T. 2005. "Iraqi transitions: from regime change to state collapse". *Third World Quarterly*, 26(4/5), 705–721. <https://www.jstor.org/stable/3993716>

⁴Coalition Provisional Authority Regulation Number 1, CPA/REG/16 May 2003/01 https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030516_CPAREG_1_The_Coalition_Provisional_Authority_.pdf

⁵Sissons, Miranda, and Abdulrazzaq Al-Saiedi. 2013. *A Bitter Legacy: Lessons of De-Baathification in Iraq*. New York: International Center for Transitional Justice. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-Iraq-De-Baathification-2013-ENG.pdf>

⁶Mako, Shamiran. 2019. "Institutionalizing Exclusion: De-Ba'athification in Post-2003 Iraq." POMEPS Studies. <https://pomeps.org/institutionalizing-exclusion-de-baathification-in-post-2003-iraq>

این ارزیابی انتقادی به هیچ وجه در چارچوب دفاع از دستگاه حزب بعث یا انکار ضرورت پاسخ‌گویی قرار ندارد. دولت پیشین، دولتی اقتدارگرا و استبدادی بود که در آن، پیوند و درهم‌تنیدگی با حزب بسیار شدید بود. پرسش مطرح در اینجا این نیست که آیا پاسخ‌گویی و مؤاخذه ضروری بوده است یا خیر، بلکه این است که آیا این فرایند بر مبنای مسئولیت فردی طراحی شده بود یا بر اساس هویت سازمانی گسترده؛ و آیا هزینه کنار گذاشتن نیروهای متخصص و باتجربه و تأثیر آن بر توانایی دولت برای انجام کارکردهای خود، مورد ارزیابی قرار گرفته بود یا خیر؟

اهمیت مورد عراق برای مطالعه بازسازی نهادی دقیقاً در همین تمایز نهفته است.

۳. تشکیلات نظامی و امنیتی

دستور شماره 2 رادیکال‌تر بود و نهادهای نظامی و امنیتی رژیم قبلی را منحل کرد. سپس در اوت 2003 دستور شماره 22 صادر شد که «ارتش جدید عراق» را تأسیس کرد. این تصمیم اصلاح یک نهاد موجود نبود، بلکه قطع تداوم سازمانی و به دنبال آن ساخت یک نهاد جدید بود. بایگانی‌های نهاد حاکمیت اشغالگر، انحلال متوالی این نهادها و تأسیس ارتش جدید، گارد مرزی، دفاع مدنی، وزارت دفاع و یک سرویس اطلاعاتی جدید را مستند کرده است.⁷

برخی با انتقاد از این تصمیمات، استدلال کردند که بعضی زدایی و انحلال ارتش علیرغم هشدارها در مورد عواقب آن اجرا شد و توانایی دولت برای عملکرد را تضعیف کرد و تعداد زیادی از افسران و پرسنل را در زمانی که خود اشغالگران برای پر کردن خلأ ناشی از آن تلاش می‌کردند، حذف کرد.⁸ نکته مهم در اینجا بحث در مورد میزان دقیق نقش این تصمیمات در شورش‌های بعدی نیست، بلکه یک واقعیت استراتژیک واضح‌تر است: ایالات متحده نهاد موجود را که انحصار اعمال قهر و خشونت را در دست داشت، منحل کرد و سپس مجبور شد نهاد جدیدی را تقریباً از ابتدا در یک محیط امنیتی ناپایدار ایجاد کند.

در مقایسه با ونزوئلا، این تصمیم نمایانگر افراطی‌ترین شکل مداخله در چشم‌انداز امنیتی است. این تصمیم به شکل اعمال فشار بر یک ژنرال یا اعمال تحریم بر رهبران نظامی یا امنیتی نبود، بلکه تعیین می‌کرد که آیا خود نهاد به حیات خود ادامه خواهد داد یا خیر.

⁷Coalition Provisional Authority Order Number 22, CPA/ORD/7 August 2003/22

https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030818_CPAORD_22_Creation_of_a_New_Iraqi_Army.pdf

⁸Pfiffner, James P. 2010. "U.S. Blunders in Iraq: De-Baathification and Disbanding the Army." *Intelligence and National Security* 25 (1). <https://pfiffner.schar.gmu.edu/files/pdfs/Articles/CPA%20Orders,%20Iraq%20PDF.pdf>

۴. نظام سیاسی و حقوقی

در ۸ مارس ۲۰۰۴، حاکم سلطه اشغالگر، آنچه «قانون اداره دولت برای دوره انتقالی» نامیده شد را تصویب کرد. این قانون تصریح می‌کرد که نظام عراق «جمهوری، فدرال، دموکراتیک و کثرت‌گرا» است و بر توزیع اختیارات میان دولت فدرال، مناطق، استان‌ها و ادارات محلی تأکید داشت. همچنین تصریح می‌کرد که نیروهای مسلح تحت کنترل غیرنظامیان خواهند بود و یک جدول زمانی برای گذار به انتخابات و قانون اساسی دائمی تعیین می‌کرد. همچنین، شکل‌گیری دولت موقت حاصل رایزنی‌هایی بود که سلطه اشغالگر، شورای حکومتی و نیروهای عراقی در آن مشارکت داشتند؛ پیش از آنکه مسئولیت رسمی انتقال یابد.^۹

این امر نشان می‌دهد که مداخله آمریکا صرفاً به «انتخاب نخبگان» محدود نماند، بلکه به طراحی قواعد بازی‌ای نیز وارد شد که این نخبگان از طریق آن با یکدیگر به رقابت می‌پرداختند. با این حال، نباید قانون انتقالی را با قانون اساسی دائمی سال ۲۰۰۵ یکسان تلقی کرد و این دو را همچون یک سند واحد آمریکایی در نظر گرفت؛ زیرا فرایند قانون اساسی پس از آن، شاهد مذاکره و منازعه واقعی میان نیروهای عراقی بود. تأثیر آمریکا در تعیین نقطه آغاز و چارچوب دوره انتقالی، بیشتر از میزان کنترل آن بر تمامی نتایج بعدی بود.

۵. اقتصاد و منابع

این متغیر به وضوح معنای «اشغال دگرگون کننده» را آشکار می‌کند. دستورالعمل‌های سلطه اشغالگر، سرمایه‌گذاری خارجی، بانک‌ها، مالیات‌ها، تجارت، بانک مرکزی، شرکت‌ها، بازار سهام و مالکیت معنوی را در بر می‌گرفت.^{۱۰} ایالات متحده در طول اشغال به دنبال بازسازی اقتصاد عراق بر اساس اصول بازار آزاد نئولیبرال بود.^{۱۱} یک مطالعه اخیر در مورد عراق نتیجه می‌گیرد که این دوره شاهد تلاشی برای تبدیل اقتصاد از یک مدل برنامه‌ریزی متمرکز به یک اقتصاد باز و مبتنی بر بازار، کاهش نقش دولت، باز کردن سرمایه‌گذاری خارجی و سازماندهی مجدد بخش بانکی بوده است. این مطالعه تأکید می‌کند که این تحولات تحت نظارت مستقیم سلطه اشغالگر صورت گرفته و همین امر، مسائلی را درباره مشروعیت و پایداری این تحولات مطرح کرد.^{۱۲}

^۹Coalition Provisional Authority, Law of Administration for The State of Iraq for The Transitional Period, 8 March 2004. <https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/government/TAL.html>

^{۱۰}Coalition Provisional Authority, Regulations 12, 18, 20, 37, 39, 40, 43, 46, 49, 51, 54, 56, 74, 80, 94. <https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/>

^{۱۱}Docena, Herbert. 2007. "Free Market by Force: The Making and Un-making of a Neo-liberal Iraq." *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 1 (2): 123-142. https://intellectdiscover.com/content/journals/10.1386/ijcis.1.2.123_1

^{۱۲}اعمار محمد جواد فواد، وعید الرحمن إدريس صالح البیاتی. ۲۰۲۵ «التوجهات الاقتصادية للعراق في ظل سلطة الائتلاف المؤقتة». ۲۰۰۳-۲۰۰۴ مجلة دبیالی للبحوث الإنسانية 22(56): 279-309. <https://djhr.uodiyala.edu.iq/index.php/DJHR2022/article/view/5622>

از اولین هفته‌های پس از سقوط رژیم در بهار ۲۰۰۳، سلطه اشغالگر آمریکایی برای ایجاد یک مکانیسم مالی تلاش کرد که مهمترین منبع اقتصاد عراق -درآمدهای نفتی- را تحت کنترل مستقیم دولت آمریکا نگه دارد. طبق آیین‌نامه شماره ۲ که توسط پل برمر در ۱۸ ژوئن ۲۰۰۳ و به موجب قطعنامه ۱۴۸۳ شورای امنیت سازمان ملل متحد (۲۰۰۳) صادر شد، «صندوق توسعه عراق» تأسیس شد و برمر خود را به عنوان رئیس نهادی که اختیار نظارت و هدایت هزینه کرد آن را داشت، منصوب کرد.^{۱۳} نگران‌کننده‌تر اینکه، این وجوه در عراق واریز نشده، بلکه در یک حساب ویژه ایجاد شده در بانک فدرال رزرو نیویورک، همراه با یک فرمان اجرایی صادر شده توسط رئیس جمهور وقت ایالات متحده، جورج دبلیو بوش در ۲۲ مه ۲۰۰۳، نگهداری می‌شد و این وجوه را از هرگونه توقیف قضایی محافظت می‌کرد.^{۱۴}

نهاد سلطه اشغالگر در آن زمان این تصمیم را با این استدلال توجیه کرد که برای «شفافیت» و «جلوگیری از غارت منابع مالی» ضروری است؛ اما این تصمیم در عمل، نوعی وابستگی مالی ساختاری عراق به ایالات متحده را تثبیت کرد که تا پس از پایان رسمی اشغال نیز ادامه یافت؛ حتی پس از آنکه اعتبار خود صندوق در سال ۲۰۱۱ به پایان رسید، زیرا دولت بعدی عراق ترجیح داد همان سازوکار را حفظ کند، به جای آنکه حاکمیت کامل خود بر درآمدهایش را بازپس گیرد.^{۱۵}

این وابستگی بعدها به ابزاری واقعی برای اعمال فشار سیاسی تبدیل شد. در اوایل سال ۲۰۲۰، واشنگتن در واکنش به رأی پارلمان عراق برای خروج نیروهای آمریکایی، عراق را به مسدود کردن حساب تهدید کرد.^{۱۶} همچنین، در آوریل ۲۰۲۶، وزارت خزانه‌داری آمریکا، در واکنش به عملیات گروه‌های مقاومت عراق که پایگاه‌ها و منافع آمریکا را در عراق هدف قرار داده بودند، تحویل یک محموله نقدی به بانک مرکزی عراق را متوقف کرد تا بر این بانک فشار وارد کند و نیز برای انتخاب نخست‌وزیری که از پذیرش آمریکا برخوردار باشد، فشار وارد آورد.^{۱۷}

^{۱۳}Coalition Provisional Authority Regulation No. 2, "Development Fund for Iraq," 18 June 2003.

https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20030615_CPAREG_2_Development_Fund_for_Iraq.pdf

^{۱۴}Executive Order 13303, "Protecting the Development Fund for Iraq and Certain Other Property in Which Iraq Has an Interest," 22 May 2003. <https://www.federalregister.gov/d/03-13412>

^{۱۵}سازمان ملل متحد، گزارش دوم دبیرکل طبق بند ۳ قطعنامه ۱۹۰۵ (۲۰۰۹)، ۶ ژوئیه ۲۰۱۰.

<https://docs.un.org/ar/s/2010/359>

^{۱۶}Ian Talley and Isabel Coles, "U.S. Warns Iraq It Risks Losing Access to Key Bank Account if Troops Told to Leave", The Wall Street Journal, Jan. 11, 2020. <https://www.wsj.com/articles/u-s-warns-iraq-it-risks-losing-access-to-key-bank-account-if-troops-told-to-leave-11578759629>

^{۱۷}Adam Taylor and Mustafa Salim, "Trump administration halts shipments of U.S. cash to Iraq", The Washington Post, April 22, 2026. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2026/04/22/trump-iraq-dollar-shipments-iran/>

این امر نشان می‌دهد که چگونه یک «تصمیم مالی اداری» که در ظاهر در روزهای نخست اشغال اتخاذ شده بود، به محدودیتی پایدار بر تصمیم‌گیری حاکمیتی عراق در پرونده‌های حساس منطقه‌ای تبدیل شد.

۶. جهت‌دهی مجدد سیاست خارجی و محدودیت‌های آن

سرنوشتی رژیم ۲۰۰۳ لزوماً مستلزم برچیدن کل سیاست خارجی وابسته به رژیم قبلی و ادغام مجدد عراق در ساختار جدیدی از روابط با ایالات متحده، نهادهای غربی و قدرت‌های منطقه‌ای بود. با این حال، مورد عراق نیز از این جهت قابل توجه است که محدودیت‌های مفهوم «تغییر جهت‌گیری» را نشان می‌دهد. اشغالگر می‌تواند نقطه شروع را تغییر دهد، اما نمی‌تواند مقصد نهایی را تضمین کند. پس از انتقال حاکمیت، احزاب سیاسی عراق، روابط با ایران، رقابت‌های داخلی، انتخابات و توازن منطقه‌ای به عواملی نسبتاً مستقل از برنامه‌ریزی آمریکا تبدیل شدند.

الگوهای رأی‌گیری عراق در سازمان‌های بین‌المللی پس از سال ۲۰۰۳، شاخصی قابل اندازه‌گیری از تغییرات سیاست خارجی این کشور پس از اشغال ارائه می‌دهد. گزارش‌های وزارت امور خارجه ایالات متحده در مورد الگوهای رأی‌گیری در سازمان ملل، اختلاف آشکاری را در میزان همسویی بین بغداد و واشنگتن نشان می‌دهد، به طوری که این همسویی در تعدادی از مسائلی که ایالات متحده آنها را به عنوان "آرای کلیدی" مرتبط با منافع مستقیم خود طبقه‌بندی کرده است، افزایش یافته است. میزان همسویی عراق با موضع ایالات متحده در این دسته در سال ۲۰۱۰^{۱۸} به ۵۰٪، در سال ۲۰۱۳^{۱۹} به ۳۷.۵٪ و در سال ۲۰۱۵^{۲۰} به ۴۵.۵٪ رسید. همسویی در سال ۲۰۱۳ شامل آرای موافق پیمان تجارت اسلحه، قطعنامه تلاش برای حذف کامل سلاح‌های هسته‌ای و قطعنامه حقوق بشر در سوریه بود.

این شاخص‌ها در پرتو اسناد دیپلماتیک آمریکا که از اعمال فشار مستقیم واشنگتن بر نهادهای عراقی مسئول تدوین موضع بین‌المللی کشور پرده برداشته‌اند، معنای بیشتری پیدا می‌کنند. در سپتامبر ۲۰۰۸، سفارت آمریکا در بغداد، پیش از برگزاری مجمع عمومی سازمان ملل متحد، اولویت‌های ایالات متحده را به رئیس اداره سازمان‌های بین‌المللی در وزارت امور خارجه عراق منتقل کرد. این اقدام در چارچوب سیاستی اعلام‌شده از

^{۱۸}U.S. Department of State, Voting Practices in the United Nations, 2010.

<https://2009-2017.state.gov/p/io/rls/rpt/c44269.htm>

^{۱۹}U.S. Department of State, Voting Practices in the United Nations, 2013.

<https://2009-2017.state.gov/p/io/rls/rpt/2013/index.htm>

^{۲۰}U.S. Department of State, Voting Practices in the United Nations, 2015.

<https://2009-2017.state.gov/p/io/rls/rpt/2015/practices/index.htm>

سوی آمریکا صورت گرفت که هدف آن افزایش میزان تطابق رأی کشورهای دیگر با مواضع آمریکا و شکل‌دهی به الگوهای رأی‌دهی هماهنگ‌تر با منافع این کشور بود.²¹

با این حال، جهت‌دهی مجدد سیاست خارجی عراق همچنان تحت تأثیر محدودیت‌های داخلی و منطقه‌ای قرار داشت و بغداد در برخی مسائل، به‌ویژه در قبال فلسطین، کوبا و ایران، برخلاف واشنگتن عمل کرد. بنابراین، رفتار عراق بیانگر نوعی جهت‌دهی مجدد گزینشی و ناتمام است که از یک سو تحت تأثیر ساختار وابستگی به ایالات متحده و از سوی دیگر متأثر از موازنه‌های داخلی عراق و موازنه‌های منطقه‌ای قرار داشت.

در نهایت، اشغال عراق توسط آمریکا منجر به ایجاد یک «دولت آمریکایی» در عراق نشد؛ بلکه آنچه ایجاد کرد، نقطه‌ای جدید برای بنیان‌گذاری بود که در آن، نهادهای امنیتی جدید، قواعد قانون اساسی جدید، نخبگان جدید، قوانین اقتصادی جدید و رابطه امنیتی جدید شکل گرفتند. پس از آن، همین ساختار به موضوع منازعه داخلی عراق و منازعات منطقه‌ای تبدیل شد. همین امر تفاوت میان توانایی بازسازی ساختار دولت و توانایی کنترل پایدار بر جهت‌گیری‌های آن را توضیح می‌دهد.

²¹Wikileaks.org, U.S. Embassy Baghdad, Cable 08BAGHDAD3039, "63rd UN General Assembly: US Goals and Priorities Delivered to Iraq," September 22, 2008. https://wikileaks.org/plusd/cables/08BAGHDAD3039_a.html

دوم: الگوی ونزوئلا: بین هدف قرار دادن رهبری و تنظیم درگاه‌های حاکمیت

ونزوئلا مورد متفاوتی را نشان می‌دهد، زیرا تا ژانویه ۲۰۲۶، ایالات متحده کنترل مستقیمی در داخل کشور نداشت. بنابراین، مجبور بود از طریق آنچه می‌توان آن را درگاه‌های نفوذ خارجی دولت توصیف کرد، مانند دلار، تأمین مالی، بدهی، نفت، دارایی‌ها، به رسمیت شناختن دیپلماتیک، شرکت‌های خارجی و دسترسی نخبگان به سیستم اقتصادی بین‌المللی، عمل کند.

۱. از تحریم‌های فردی تا اجبار مالی

در دسامبر ۲۰۱۴، کنگره ایالات متحده قانونی را تصویب کرد که تحریم‌های مربوط به «حقوق بشر و جامعه مدنی» در ونزوئلا را اعمال می‌کرد. سپس، در مارس ۲۰۱۵، اوباما فرمان اجرایی ۱۳۶۹۲ را صادر کرد. در آن زمان، وزارت خزانه‌داری ادعا کرد که الگوی تحریم‌ها «برای هدف قرار دادن افراد و مقامات متهم به نقض حقوق بشر، فساد و تضعیف نهادهای دموکراتیک» طراحی شده است، نه کل اقتصاد ونزوئلا.²²

این وضعیت در ۲۴ اوت ۲۰۱۷، با صدور فرمان اجرایی شماره ۱۳۸۰۸، به صورت کیفی تغییر کرد. این فرمان، اشخاص آمریکایی را از انجام معاملات مربوط به بدهی‌های جدید شرکت ملی نفت و گاز ونزوئلا که سررسید آنها بیش از ۹۰ روز بعد بود، و نیز بدهی‌های جدید دولت که سررسید آنها بیش از ۳۰ روز بعد بود، و همچنین برخی انواع سهام و اوراق بهادار منع کرد.

هدف اعلام‌شده در آن زمان، مصادره میادین نفتی ونزوئلا نبود، بلکه ادعا می‌شد که هدف، کاهش توانایی دولت و شرکت ملی نفت برای تأمین مجدد منابع مالی و جذب سرمایه از طریق کانال‌های مرتبط با ایالات متحده است.²³

در سال ۲۰۱۸، فرمان اجرایی شماره ۱۳۸۳۵ که توسط دونالد ترامپ صادر شد، محدودیت‌هایی را بر خرید بدهی دولت و حساب‌های دریافتی اعمال کرد؛ در حالی که فرمان اجرایی شماره ۱۳۸۵۰ امکان هدف قرار دادن

²²U.S. Treasury Department, "Testimony of OFAC Acting Director John Smith before the Senate Foreign Relations Subcommittee on Western Hemisphere Affairs", March 17, 2015. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/j110000>

²³Executive Order 13808. "Imposing additional sanctions with respect to the situation in Venezuela". 2017, August 29. Federal Register. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/08/29/2017-18468/imposing-additional-sanctions-with-respect-to-the-situation-in-venezuela>

بخش‌های اقتصادی و اشخاص فعال در آنها را فراهم کرد²⁴. بدین ترتیب، نظام تحریم‌ها از شبکه‌ای که مسئولان را مجازات می‌کرد، به ساختاری حقوقی تبدیل شد که در رابطه میان دولت و منابع مالی آن مداخله می‌کرد.

۲. رهبری و نخبگان سیاسی: استراتژی مشروعیت دوگانه

نقطه عطف ژانویه ۲۰۱۹ زمانی فرا رسید که ایالات متحده، خوان گوایدو را به عنوان رئیس جمهور موقت ونزوئلا به رسمیت شناخت. از دیدگاه حقوقی و سیاسی آمریکا، واشنگتن تصمیم خود را بر اساس تفسیر خود از قانون اساسی ونزوئلا و رد مشروعیت دوره دوم مادورو اتخاذ کرد. با این حال، از دیدگاه مداخله‌گرایانه، این به رسمیت شناختن، وضعیتی غیرمعمول ایجاد کرد، جایی که ایالات متحده دیگر صرفاً دولت موجود را تحت فشار قرار نمی‌داد، بلکه یک قدرت جایگزین را نیز به عنوان مرجع اجرایی مشروع به رسمیت شناخته بود²⁵.

در اینجا، یک مقایسه مفید ضروری است. شورای حکومتی عراق در سال ۲۰۰۳ تحت اشغال تشکیل شد و واشنگتن بیشترین قدرت را در اختیار داشت. از سوی دیگر، گوایدو بدون کنترل دستگاه اداری یا نظامی دولت، از به رسمیت شناخته شدن گسترده بین‌المللی برخوردار بود. شباهت در تلاش آمریکا برای توزیع مجدد مشروعیت و نخبگان است، در حالی که تفاوت در میزان قدرت نهادی است که ایالات متحده می‌توانست به جایگزین اعطا کند.

وضعیت ونزوئلا در آن زمان به‌عنوان آزمونی برای الگوی متفاوتی از تغییر نظام سیاسی از سوی آمریکا به نظر می‌رسید؛ الگویی که تحریم‌ها، شناسایی سیاسی و فشار بر نهاد نظامی را به جای اشغال کشور با یکدیگر ترکیب می‌کرد²⁶. این برداشت زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که با اسناد رسمی مقایسه شود؛ اسنادی که عملاً استفاده از تحریم‌ها به‌عنوان مشوق را تأیید می‌کنند. وزارت خزانه‌داری آمریکا اعلام کرده بود که تحریم‌ها می‌توانند در قبال مقاماتی که اقدامات سیاسی مشخصی، از جمله (از دولت جدا شدن و نافرمانی)، انجام دهند،

²⁴Executive Order 13835. "Prohibiting Certain Additional Transactions With Respect to Venezuela". 2018, May 21. Federal Register. <https://www.federalregister.gov/documents/2018/05/24/2018-11335/prohibiting-certain-additional-transactions-with-respect-to-venezuela>

²⁵U.S. Secretary of State Michael R. Pompeo, "Recognition of Juan Guaido as Venezuela's Interim President", U.S. State Department, January 23, 2019. <https://2017-2021.state.gov/recognition-of-juan-guaido-as-venezuelas-interim-president/?safe=1>

²⁶امل مختار، «بحران ونزوئلا: یک مدل جدید آمریکایی برای تغییر رژیم»، مرکز مطالعات سیاسی و استراتژیک الاهرام، ۷ فوریه ۲۰۱۹

<https://acpss.ahram.org.eg/News/16844.aspx>

لغو شوند. در ماه مه ۲۰۱۹ نیز پس از آنکه رئیس پیشین دستگاه اطلاعاتی ونزوئلا، «مانوئل ریکاردو کریستوفر فیگوئرا»، به‌طور علنی از مادورو جدا شد، تحریم‌های اعمال‌شده علیه او لغو شد.²⁷

۳. نهاد نظامی و امنیتی

وزارت خزانه‌داری آمریکا، افسران ارشد در دستگاه اطلاعاتی، گارد ملی و پلیس را هدف تحریم قرار داد و رفع تحریم‌ها را به جدایی مقامات یا «تغییر رفتار» آنان مشروط کرد. در فوریه ۲۰۱۹، تحریم‌ها مدیر دستگاه اطلاعات ملی بولیواری و مقاماتی در دستگاه اطلاعات نظامی و پلیس را دربر گرفت؛ در همین حال، بیانیه‌های رسمی آمریکا، نیروهای وابسته به نظام را به جدایی از مادورو فرا می‌خواند.²⁸

این رویکرد آمریکا تقریباً نقطه مقابل الگوی عراق بود. در عراق، پرسش آمریکا در سال ۲۰۰۳ این بود که چگونه نهاد پیشین را منحل و نهادی جدید ایجاد کنیم؟ اما در ونزوئلا، تا اوایل سال ۲۰۲۶، پرسش کارکردی این بود که چگونه وفاداری یا رفتار افرادی را که کنترل نهاد را در اختیار دارند تغییر دهیم، بدون آنکه ناگزیر به انحلال خود آن نهاد شویم؟

این تفاوت پس از تجاوز نظامی آمریکا به ونزوئلا در ژانویه ۲۰۲۶ بیش از پیش آشکار شد. با وجود آنکه ایالات متحده توانست رأس نظام را بازداشت کند، دستوری معادل دستور پل برمر برای انحلال و برکناری نیروهای مسلح ونزوئلا صادر نکرد و نهاد سلطه اشغالگری نیز ایجاد نکرد که وزارتخانه‌ها یا دستگاه‌های امنیتی را منحل کند. بخش قابل‌توجهی از نهادهای حکمرانی نیز تحت رهبری دلسی رودریگس به فعالیت خود ادامه دادند. این امر نشان‌دهنده تغییری در ارزیابی خطرات «روز بعد» است؛ بدین معنا که حفظ دستگاهی که نظم عمومی را حفظ می‌کند، ممکن است سودمندتر از نابود کردن آن و سپس تحمل هزینه بازسازی آن باشد.

۴. اقتصاد و ثروت نفتی

گذار تحریم‌های آمریکا از هدف قرار دادن افراد به هدف قرار دادن ساختار مالی و نفتی دولت ونزوئلا، نقطه عطفی اساسی در روند ضربه زدن به ساختار دولت ونزوئلا بود. در ۲۸ ژانویه ۲۰۱۹، وزارت خزانه‌داری آمریکا شرکت ملی نفت و گاز ونزوئلا، PDVSA، را که مهم‌ترین منبع تأمین ارز خارجی دولت بود، هدف تحریم قرار

²⁷U.S. Treasury Department, "Treasury Removes Sanctions Imposed on Former High-Ranking Venezuelan Intelligence Official After Public Break with Maduro and Dismissal", May 7, 2019. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm684>

²⁸U.S. Treasury Department, "Treasury Sanctions Officials Aligned with Former President Nicolas Maduro and Involved in Repression and Corruption", February 15, 2019. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm612>

داد.²⁹ پس از آن، محدودیت‌ها بر شبکه‌های مالی و نهادهای مرتبط با بخش نفت گسترش یافت؛ در حالی که فرمان اجرایی شماره ۱۳۸۸۴ در اوت ۲۰۱۹، مسدودسازی گسترده اموال و منافع دولت ونزوئلا را که در ایالات متحده قرار داشتند یا در اختیار اشخاص آمریکایی بودند، با در نظر گرفتن استثنائات و مجوزهای متعدد، اعمال کرد.³⁰

این تحریم‌ها صرفاً به مسدودسازی دارایی‌ها یا مختل کردن معاملات قانونی منفرد محدود نماند. این تحریم‌ها بر اقتصادی اعمال شد که برای تأمین ارز خارجی به شدت به نفت وابسته بود؛ امری که موجب شد کاهش توانایی شرکت ملی نفت در تولید، صادرات و وصول درآمدهای مالی، مستقیماً بر توانایی دولت و بخش خصوصی برای تأمین مالی واردات مواد غذایی، دارو، سوخت، قطعات یدکی و تجهیزات صنعتی اثر بگذارد.

این جمع‌بندی را «آلنا دوهان»، گزارشگر ویژه سازمان ملل متحد در امور مربوط به تأثیر منفی اقدامات قهری یک‌جانبه بر بهره‌مندی از حقوق بشر، پس از سفر خود به ونزوئلا در سال ۲۰۲۱ نیز تأیید کرد. او در گزارش خود به این نتیجه رسید که تشدید تحریم‌ها از سال ۲۰۱۷، بحران اقتصادی و اجتماعی را وخیم‌تر کرده و توانایی دولت را برای نگهداری و حفظ زیرساخت‌ها، تأمین مالی برنامه‌های اجتماعی و دسترسی به کالاهای اساسی تضعیف کرده است.

این گزارش همچنین به مسدودسازی دارایی‌های ونزوئلا به ارزش میلیاردها دلار و مشکلات گسترده در انجام انتقالات مالی و خرید تجهیزات، قطعات یدکی، داروها و مواد غذایی اشاره کرد. همچنین، مواردی را مستند کرده است که در آنها مسدودسازی پرداخت‌ها و معاملات، موجب اختلال در خرید داروها، واکسن‌ها و مواد و تجهیزات پزشکی ضروری شده است.³¹

اقتصاد ونزوئلا پیش از اعمال تحریم‌های بخش‌های خاص آمریکا نیز با مشکلات و افول در بخش نفت مواجه بود؛ اما تحریم‌های اخیر مستقیماً در تشدید عمیق وخامت اقتصادی و کاهش سطح زندگی ونزولایی‌ها نقش

²⁹U.S. Treasury Department, "Treasury Sanctions Venezuela's State-Owned Oil Company Petroleos de Venezuela, S.A.", January 28, 2019. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm594>

³⁰Executive Order 13884, "Blocking Property of the Government of Venezuela". 2019, August 5. Federal Register. <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/07/2019-17052/blocking-property-of-the-government-of-venezuela>

³¹Douhan, Alena. 2021. Visit to the Bolivarian Republic of Venezuela: Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights. A/HRC/48/59/Add.2. United Nations Human Rights Council. OHCHR. <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ahrc4859add2-visit-bolivarian-republic-venezuela-report-special>

داشتند. برآورد شده است که زیان‌های متحمل شده از سوی دولت در نتیجه کاهش درآمدهای مرتبط با تحریم‌ها، بین ۱۷ تا ۳۱ میلیارد دلار بوده است.

همچنین، نشان داده شده است که متوسط واردات عمومی ماهانه در طول سال ۲۰۱۹ حدود ۴۶ درصد کاهش یافت و سپس در سال ۲۰۲۰، ۵۰ درصد دیگر کاهش پیدا کرد؛ آن هم در اقتصادی که برای تأمین مالی واردات، به شدت به درآمدهای نفتی وابسته است.³²

۵. از اجبار تا قدرت مستقیم در سال ۲۰۲۶

در ۳ ژانویه ۲۰۲۶، پنتاگون اعلام کرد که یک عملیات نظامی در کاراکاس اجرا کرده است که در نهایت به بازداشت نیکلاس مادورو، رئیس‌جمهور منتخب، انجامید. دولت آمریکا این تجاوز را در چارچوب «تعقیب کیفری به اتهاماتی مرتبط با مواد مخدر و تروریسم» ارائه کرد؛ در حالی که این عملیات با اعتراض گسترده‌ای در شورای امنیت سازمان ملل متحد، در خصوص حاکمیت ونزوئلا و ممنوعیت استفاده از زور، مواجه شد.³³

این مقطع از آن جهت اهمیت دارد که این تصور را که الگوی ونزوئلا صرفاً «تحریم به جای جنگ» است، رد می‌کند. تا سال ۲۰۲۶، مداخله به استفاده مستقیم از قدرت نظامی رسید؛ با این حال، نوع اعمال قدرت همچنان با الگوی سال ۲۰۰۳ متفاوت بود؛ زیرا واشنگتن به عملیاتی متوسل شد که رهبری و مراکز مشخصی را هدف قرار می‌داد، نه تهاجم زمینی‌ای که در پی آن، یک نهاد اداره اشغالگر برای اداره تمامی دستگاه دولت تشکیل شود.

۶. در اختیار گرفتن ثروت نفتی ونزوئلا

این تحول برای درک الگوی جدید آمریکا از اهمیت بیشتری برخوردار است. در ۹ ژانویه ۲۰۲۶، رئیس‌جمهور آمریکا فرمان اجرایی شماره ۱۴۳۷۳ را با عنوان «حفاظت از درآمدهای نفتی ونزوئلا» صادر کرد. سپس، در ۲۹

³²Oliveros, Luis. 2020. The Impact of Financial and Oil Sanctions on the Venezuelan Economy. Washington Office on Latin America. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/Oliveros-report-summary-ENG.pdf>

³³U.S. Department of War, "Trump Announces U.S. Military's Capture of Maduro", Jan. 3, 2026. <https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/4370431/trump-announces-us-militarys-capture-of-maduro/>

ژانویه ۲۰۲۶، دفتر کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا مجوز عمومی شماره ۴۶ را صادر کرد که به انواع مشخصی از نهادهای آمریکایی اجازه می‌داد، تحت شرایط معین، نفت ونزوئلا را خریداری، صادر و به فروش برسانند.³⁴ پس از آن نیز مجوزهایی صادر شد که تأمین رقیق‌کننده‌های نفتی و انجام فعالیت‌هایی در بخش‌های نفت و گاز را مجاز می‌کرد و همچنین امکان مذاکره درباره قراردادهای جدید سرمایه‌گذاری را فراهم می‌ساخت؛ مشروط بر اینکه اجرای این قراردادهای همچنان منوط به دریافت یک مجوز جداگانه از سوی آمریکا باشد.

متن دستورالعمل‌های مربوط به مجوز شماره ۴۹ تصریح می‌کند که درخواست‌های اجرای قراردادهای «مطابق با اولویت‌های سیاست خارجی و امنیت ملی ایالات متحده» ارزیابی می‌شوند. همچنین، برخی از مجوزهای نفتی، مشارکت اشخاص یا نهادهای مرتبط با روسیه، ایران، کره شمالی و کوبا را مستثنا می‌کنند. بنابراین، نظام مجوزها تا حدی به ابزاری تبدیل شده است که دسترسی به بخش نفت ونزوئلا را نه تنها به قواعد تجاری، بلکه به هم‌سویی ژئوپلیتیکی با آمریکا نیز مرتبط می‌کند.³⁵

تا ۲۷ اوت ۲۰۲۶، دفتر کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا صدور مجموعه‌ای از مجوزهای مرتبط با نفت و گاز، مواد معدنی، شرکت ملی نفت و گاز ونزوئلا و بخش ارتباطات را تکمیل کرده بود. این بدان معناست که نظام تحریم‌ها پس از تغییر رهبری از میان نرفته، بلکه از نو مهندسی شده است؛ به گونه‌ای که از ابزاری برای ممنوعیت تقریباً همه‌جانبه در برخی بخش‌ها، به ساختاری مبتنی بر مجوزهای گزینشی تبدیل شده است که انواع فعالیت‌ها و بازیگران مجاز به ورود را تعیین می‌کند و در نتیجه، کنترل آمریکا بر بخش‌های اقتصادی ونزوئلا را تقویت می‌سازد.

این نکته، مقایسه با عراق را به عمیق‌ترین سطح خود می‌رساند. در بغداد سال ۲۰۰۳، پل برمر می‌توانست یک قانون جدید سرمایه‌گذاری صادر کند؛ اما در ونزوئلا سال ۲۰۲۶، ایالات متحده قانون سرمایه‌گذاری ونزوئلا را صادر نمی‌کند، بلکه می‌تواند توانایی یک قرارداد مشخص برای فعالیت در سطح بین‌المللی یا استفاده از نهادهای آمریکایی را منوط به دریافت مجوز از وزارت خزانه‌داری آمریکا کند. به بیان دیگر، محل مداخله از قانون داخلی دولت به گره خارجی که قانون برای ایجاد یک اثر اقتصادی واقعی به آن نیاز دارد، منتقل شده است.

³⁴Executive Order 14373, "Safeguarding Venezuelan Oil Revenue for the Good of the American and Venezuelan People". 2026, January 9. Federal Register. <https://www.federalregister.gov/documents/2026/01/15/2026-00831/safeguarding-venezuelan-oil-revenue-for-the-good-of-the-american-and-venezuelan-people>

³⁵Office of Foreign Assets Control, "Venezuela Sanctions Regulations, 31 CFR part 591, GENERAL LICENSE NO. 46", January 29, 2026. <https://ofac.treasury.gov/media/934886/download?inline>

ثالثاً: مقایسه دو الگوی مداخله آمریکا

مقایسه میان عراق و ونزوئلا، تداوم تمرکز سیاست آمریکا بر نقاط و مؤلفه‌های تعیین‌کننده‌ای را آشکار می‌کند که توانایی دولت برای تصمیم‌گیری را شکل می‌دهند؛ با این تفاوت اساسی که ابزارهای مورد استفاده و میزان مداخله مستقیم در دو مورد، تفاوت چشمگیری داشته است.

ایالات متحده در عراق پس از سال ۲۰۰۳، قدرت بالفعل در داخل نهادهای دولت در اختیار داشت؛ در حالی که در ونزوئلا، تا سال ۲۰۲۶، بخش عمده نفوذ خود را از طریق تحریم‌ها، نظام مالی، نفت، دارایی‌ها، قدرت نظامی و به رسمیت شناختن سیاسی اعمال کرده است.

این تحول را می‌توان با مقایسه شش متغیر زیر با وضوح بیشتری مشاهده کرد.

۱. رهبری سیاسی

مداخله در عراق با سرنگونی نظامی رهبری سیاسی و نظام حاکم آغاز شد و سپس بلافاصله به ایجاد یک قدرت انتقالی جدید تحت اشغال انجامید. تغییر رهبری، نقطه ورود به فرایند بازسازی کامل نظام سیاسی و ساختار نهادی بود.

اما در ونزوئلا، واشنگتن مسیری تدریجی را در پیش گرفت که با تحریم‌ها، انزوا و به رسمیت شناختن خوان گوایدو به عنوان رئیس‌جمهور موقت در سال ۲۰۱۹ آغاز شد و سپس، پیش از گذار به مداخله نظامی مستقیم و بازداشت نیکلاس مادورو در ۳ ژانویه ۲۰۲۶، ادامه یافت. تجربه بحران سال ۲۰۱۹، آزمونی از سوی آمریکا برای الگوی تغییر نظام‌های سیاسی بود که بر ترکیب فشار اقتصادی، مشروعیت جایگزین و فعال‌سازی موازنه‌های داخلی، به جای الگوی سنتی اشغال، استوار بود^{۳۶}.

تداوم در اینجا در آن است که رهبری سیاسی به عنوان یک عنصر مرکزی برای جهت‌دهی مجدد به دولت در نظر گرفته شده است. اما تحول اساسی در جدا کردن رأس نظام از فروپاشی کامل دستگاه دولت نمایان می‌شود؛ در عراق، حذف رهبری با اداره همه‌جانبه اشغالگر همراه بود، در حالی که نهادهای اصلی دولت ونزوئلا پس از مداخله نظامی ۲۰۲۶ به فعالیت خود ادامه دادند.

^{۳۶} امل مختار، مرجع قبلی.

۲. تغییر شکل نخبگان سیاسی

اشغال عراق توسط آمریکا به طور قابل توجهی چشم‌انداز سیاسی را بازتوزیع کرد. نیروهای مخالف سابق در نهادهای حکومتی انتقالی به جایگاه برجسته‌ای رسیدند و به بخشی از ساختار جدید تقسیم قدرت تبدیل شدند. مطالعات عراق نشان می‌دهد که دوره پس از ۲۰۰۳ شاهد تغییر شکل نخبگان حاکم و روابط بین جناح‌های سیاسی بود که به شکل‌گیری سیستم جدیدی برای توزیع نفوذ و قدرت کمک کرد.^{۳۷}

با این حال، در ونزوئلا، مداخله بر توزیع مجدد مشروعیت بین نخبگان موجود متمرکز بود، از به رسمیت شناختن مخالفان گرفته تا اعمال تحریم‌ها علیه مقامات، ارائه امکان لغو آنها در ازای تغییر در سمت‌ها و حتی تلاش برای تشویق به جدایی در درون دولت. بنابراین، رویکرد آمریکا از تغییر شکل محیط نهادی که نخبگان در عراق در آن فعالیت می‌کنند، به محاسبه مجدد هزینه‌های انتخاب‌های نخبگان موجود در ونزوئلا تغییر یافت.

۳. نهاد نظامی و امنیتی

این متغیر یکی از آشکارترین وجوه تفاوت میان دو الگو را نشان می‌دهد. پل برمر در ۲۳ مه ۲۰۰۳، آیین‌نامه اجرایی شماره ۲ نهاد اداره اشغالگر را صادر کرد که به موجب آن ارتش، نیروی هوایی، نیروی دریایی، گارد جمهوری و دیگر دستگاه‌های امنیتی و نظامی منحل شدند. سپس در اوت همان سال، دستور شماره ۲۲ برای ایجاد «ارتش جدید عراق» صادر شد. بدین ترتیب، سیاست آمریکا از انحلال دستگاه‌های پیشین به ایجاد ساختار امنیتی جدید تحت نظارت نهاد اداره اشغالگر تغییر یافت.

اما در ونزوئلا، سیاست آمریکا شکل متفاوتی به خود گرفت؛ به گونه‌ای که تحریم‌ها رهبران نظامی و امنیتی را هدف قرار دادند و از مشوق‌های سیاسی و اقتصادی برای واداشتن مقام‌ها به ترک خدمت یا تغییر مواضع خود استفاده شد. پس از عملیات ژانویه ۲۰۲۶ نیز بخش عمده دستگاه نظامی و امنیتی همچنان پابرجا ماند.

این امر نشان‌دهنده گذار از انحلال و بازسازی نهاد به اعمال فشار بر رهبری آن و تغییر رفتار آن است، در حالی که ساختار سازمانی آن حفظ شده است.

۴. بوروکراسی و نهادهای دولتی

اشغال عراق توسط آمریکا به عمق دستگاه اداری نفوذ کرد. آیین‌نامه شماره ۱ سلطه اشغالگر، برکناری رهبران بعضی از سمت‌هایشان را تصریح کرده و برخی از اعضای حزب را از کار در بخش دولتی منع می‌کرد. این فرآیند

^{۳۷} مشکل بازسازی دولت در عراق پس از سال ۲۰۰۳. (۲۰۲۵). مجله حقوق و سیاست زنان، ۲۱-۳۸. <https://doi.org/10.21271/zjlp.23.40.2>

بررسی صلاحیت به سطوح ارشد اداری در وزارتخانه‌ها، دانشگاه‌ها، بیمارستان‌ها و نهادهای دولتی گسترش یافت. بنابراین، بعضی‌زدایی فراتر از مسئله حزب به عنوان یک سازمان سیاسی رفت و شرایط دسترسی به خود دستگاه دولتی را بازتعریف کرد. مطالعات عراق، چالش‌های دولت‌سازی پس از سال ۲۰۰۳ را به این تحولات اولیه و درگیری‌های بعدی پیرامون نهادها، تقسیم قدرت و اقتدار مرتبط می‌داند.³⁸

در ونزوئلا، مداخله بیشتر از آنکه عضویت در دستگاه اداری را مستقیماً هدف قرار دهد، توانایی نهادها برای فعالیت را از طریق تأمین مالی، تحریم‌ها و دسترسی به خارج از کشور هدف قرار داد. بدین‌ترتیب، تحولی از بازترکیب نیروهایی که در داخل دولت فعالیت می‌کنند به کنترل منابع و عرصه‌های خارجی‌ای که نهادها برای فعالیت خود به آنها نیاز دارند مشاهده می‌شود.

۵. اقتصاد و منابع

اقتصاد از نظر ابزارها، پایدارترین و پویاترین متغیر به نظر می‌رسد. در عراق، قدرت اشغالگر به واشنگتن اجازه داد تا مستقیماً در ساختار اقتصادی و قانونگذاری مداخله کند. این دوره شاهد هدایت اقتصاد به سمت بازار آزاد، کاهش نقش دولت، باز شدن کشور به روی سرمایه‌گذاری خارجی، سازماندهی مجدد بخش بانکی و اصلاح قوانین اقتصادی تحت نظارت مستقیم قدرت اشغالگر بود.³⁹

در ونزوئلا، کنترل آمریکا بر نقاط تماس با سیستم‌های مالی و نفتی جهانی مورد استفاده قرار گرفت. جمال وکیم استدلال می‌کند که این تحریم‌ها بخشی از «جنگ‌های خفه‌کننده» آمریکا با هدف فشار بر دولت ونزوئلا و مطیع کردن مجدد حوزه اقتصادی و ژئوپلیتیکی آن بود.⁴⁰ از سال ۲۰۱۷ و ۲۰۱۹، تحریم‌ها به محدودیت‌های مستقیم بر تأمین مالی، شرکت نفت، دارایی‌ها و معاملات خارجی تبدیل شده‌اند، قبل از اینکه پس از سال ۲۰۲۶ به سیستمی از مجوزهای آمریکایی تبدیل شوند که دامنه‌های گسترده‌ای از تجارت نفت، سرمایه‌گذاری و معاملات با شرکت نفت و گاز را تعریف می‌کند.

این تحریم‌ها سپس به عنوان محدودیت‌های مستقیم بر تأمین مالی، شرکت نفت، دارایی‌ها و معاملات خارجی اعمال خواهند شد. بنابراین، قدرت اقتصادی آمریکا از اصلاح قوانین اقتصادی در داخل کشور اشغالی به کنترل

³⁸ عبدالرضا، اسعد، و کاظم، احمد. (2024) مشکل بازسازی دولت عراق تحت فلسفه جدید تحول. مجله مطالعات بین‌المللی، (95-96).

<https://jcis.uobaghdad.edu.iq/index.php/politics/article/view/453>

³⁹ فؤاد و البیاتی، مرجع پیشین.

⁴⁰ واکیم، جمال. 2020 «ونزوئلا و جنگ‌های خفه‌کننده آمریکایی: کنترل کارائیب و ورود به آمریکای لاتین». المستقبل العربی، شماره 74-61: 493 بیروت: مرکز

مطالعات وحدت عربی. <https://slink.com/6vjrkhl>

تا درجات مختلف، دسترسی کشور هدف به امور مالی، بازارها، دارایی‌ها و انرژی تغییر یافته است. این مقایسه نشان می‌دهد که اقتصاد به عنوان ابزاری مستقیم برای تغییر شکل دامنه تصمیم‌گیری حاکمیتی در هر دو مورد عمل می‌کند.

۶. تغییر جهت‌گیری خارجی

سرنگونی رژیم عراق منجر به تعریف مجدد محیط خارجی این کشور و ایجاد یک رابطه استراتژیک و امنیتی جدید با ایالات متحده شد، در حالی که قدرت‌های عراقی و منطقه‌ای همچنان بر سر جهت‌گیری سیاست خارجی رقابت می‌کردند. بنابراین، مورد عراق نشان می‌دهد که بازسازی نهادها به قدرت‌های خارجی توانایی قابل توجهی برای تعیین نقطه شروع می‌دهد، در حالی که نتایج بعدی با منافع نخبگان محلی و قدرت‌های منطقه‌ای در تعامل است.

در ونزوئلا، فشار ایالات متحده از ابتدا به موقعیت این کشور در آمریکای لاتین و روابط آن با قدرت‌هایی مانند روسیه، چین، ایران و کوبا مرتبط بود. واکیم به مورد ونزوئلا در چارچوب مبارزه گسترده‌تر برای تسلط ایالات متحده در کارائیب و آمریکای لاتین پرداخت و استدلال کرد که واشنگتن همچنین با رژیم ونزوئلا به عنوان دروازه‌ای برای نفوذ قدرت‌های رقیب بین‌المللی در حوزه‌ای که ایالات متحده آن را حاشیه استراتژیک خود می‌داند، رفتار می‌کند.⁴¹

پس از سال ۲۰۲۶، بُعد اقتصادی ارتباط نزدیک‌تری با تغییر جهت‌گیری خارجی پیدا کرد، چرا که به اصطلاح «مجوزهای» ایالات متحده شروع به تنظیم بخش‌های نفت، گاز، معدن، سرمایه‌گذاری و مخابرات کرد و به واشنگتن این توانایی را داد تا بر هویت شرکای ونزوئلا و کانال‌های اقتصادی که از طریق آنها می‌توانست فعالیت کند، تأثیر بگذارد.

⁴¹المرجع السابق.

جدول مقایسه بین شش متغیر

متغیر	عراق پس از ۲۰۰۳	ونزوئلا ۲۰۱۴-۲۰۲۶	تداوم	تغییر
رهبری سیاسی	سرنگونی نظامی رژیم، اشغال کشور و سپس ایجاد یک قدرت انتقالی جدید.	فشار، تحریم‌ها و به رسمیت شناختن یک جایگزین از سال ۲۰۱۹؛ سپس مادورو در سال ۲۰۲۶ توسط ارتش دستگیر شد، در حالی که بخش بزرگی از تشکیلات موجود همچنان پابرجاست.	آمادگی برای هدف قرار دادن رهبر رژیم، زمانی که به عنوان مانعی برای تغییر مسیر تلقی شود	از حذف همزمان رژیم و دستگاه حاکم گرفته تا هدف قرار دادن سر [رژیم] و در عین حال اجتناب از نابودی کل کشور.
نخبگان سیاسی	یک شورای حکومتی و گذار نهادی، ظهور نخبگان مخالف سابق و توزیع مجدد گسترده قدرت را ممکن ساخت.	حمایت و به رسمیت شناختن نخبگان مخالف؛ تحریم‌ها، مشوق‌ها و جدایی‌ها؛ سپس برخورد با بخش‌هایی از نخبگان موجود پس از سال ۲۰۲۶	استفاده از توزیع مجدد مشروعیت و انگیزه‌ها برای تغییر ائتلاف حاکم	از ایجاد یک محیط نخبگان جدید در درون وضعیت اشغال گرفته تا مدیریت جدایی‌ها و تفاهم‌ها از بیرون
نظامی و امنیتی	انحلال نهادهای کلیدی، ایجاد ارتش جدید و بازسازی وزارتخانه‌های دفاع و امنیت	تحریم علیه رهبران، تشویق به جدایی، و سپس حفظ این نهاد پس از عملیات نظامی ۲۰۲۶.	نهاد امنیتی، مرکزی حیاتی برای هرگونه تغییر سیاسی است.	از برجیدن و بازسازی گرفته تا جذب نیرو، اعمال فشار و حفظ تداوم
بوروکراسی	بعثی زدایی گسترده و بازتعریف شرایط دسترسی به بخش عمومی	نه پاک‌سازی همه‌جانبه بوروکراتیک؛ بلکه تحریم افراد و نهادها و محدودیت بر منابع و معاملات	هدف قرار دادن افراد و نهادهایی که تداوم رژیم را حفظ می‌کنند	از تجدید ساختار دستگاه اداری گرفته تا تأثیرگذاری بر توانایی آن در عملکرد و تأمین مالی خود

متغیر	عراق پس از ۲۰۰۳	ونزوئلا ۲۰۱۴-۲۰۲۶	تداوم	تغییر
اقتصاد و منابع	دستورهای صادرشده از سوی سلطه اشغالگر در حوزه‌های سرمایه‌گذاری، بانک‌ها، تجارت، مالیات و شرکت‌ها	تحریم‌های مرتبط با تأمین مالی، PDVSA و دارایی‌ها؛ سپس مجوزهای سازمان‌یافته آمریکایی برای نفت و سرمایه‌گذاری پس از سال ۲۰۲۶	اقتصاد به عرصه‌ای برای اعمال قدرت و ابزار فشار و نیز حوزه‌ای برای بازتوزیع نفوذ تبدیل شد	از قانون‌گذاری در داخل کشور گرفته تا کنترل کانال‌های تأمین مالی، بازار و مجوزهای بین‌المللی
جهت‌گیری بیرونی	پس از سقوط رژیم، یک تغییر موضع اساسی رخ داد، اما پیامدهای بعدی آن در معرض درگیری‌های عراق و منطقه‌ای قرار گرفت.	تحریم‌ها و صدور مجوز همچنین روابط با شرکایی مانند روسیه، ایران و کوبا را هدف قرار می‌دهد؛ برخی از مجوزهای سال ۲۰۲۶ صراحتاً آنها را مستثنی می‌کنند.	تلاش برای کاهش توانایی کشور هدف برای فعالیت در اتحادیه‌ایی که با منافع آمریکا در تضاد هستند.	از تغییر محیط خارجی از طریق اشغال رژیم گرفته تا استفاده از بازار، صدور مجوز و منابع به عنوان ابزارهای همسویی

نتیجه‌گیری

مقایسه میان عراق و ونزوئلا به این نتیجه بنیادین می‌انجامد که تحول در الگوی مداخله آمریکا، اساساً در محل اعمال کنترل، ابزارهای آن و هزینه‌های آن رخ داده است؛ در حالی که مراکز قدرت در درون دولت همچنان حوزه ثابت هدف‌گذاری باقی مانده‌اند. شش متغیر مورد بررسی، از یک گذار تدریجی از الگوی بازسازی دولت هدف از درون به الگویی حکایت می‌کنند که می‌کوشد از طریق کنترل گزینشی بر مؤلفه‌های حیاتی دولت و کانال‌های ارتباطی آن با خارج، گزینه‌ها و انتخاب‌های آن را از نو تنظیم کند.

نخستین تفاوت در حوزه رهبری سیاسی آشکار می‌شود؛ جایی که ابزار مداخله از سرنگونی نظام و ایجاد یک نظم سیاسی جایگزین کامل به سمت تفکیک هدف قرار دادن رهبری از فروپاشی دستگاه دولت تغییر کرده است. در ارتباط با این تحول، دومین تفاوت به نخبگان سیاسی مربوط می‌شود؛ به گونه‌ای که سیاست آمریکا از بازسازی عرصه نخبگان و قواعد توزیع قدرت به سمت تأثیرگذاری بر محاسبات نخبگان موجود از طریق تحریم‌ها، مشوق‌ها، شناسایی و مهار تحول یافته است.

سومین تفاوت در درون تشکیلات نظامی و امنیتی با تغییر از برچیدن و بازسازی به حفظ این نهاد در عین اعمال فشار بر رهبری و وفاداری‌های آن مشخص می‌شود. چهارمین تفاوت، مربوط به بوروکراسی، نشان‌دهنده دگرگونی از بازتعریف دسترسی به دستگاه دولتی به تأثیرگذاری بر توانایی خود دستگاه در عملکرد و دسترسی به منابع است.

پنجمین و مهم‌ترین تفاوت در اقتصاد و منابع نهفته است: واشنگتن از قدرت قانونگذاری مستقیم در اقتصاد کشور اشغالی به کنترل کانال‌های مالی، نفتی و سرمایه‌گذاری که اقتصاد کشور را به نظام بین‌المللی متصل می‌کند، تغییر یافته است. این تغییر با ششمین تفاوت، یعنی جهت‌گیری سیاست خارجی، تکمیل می‌شود، جایی که فرآیند تغییر موضع از ایجاد یک محیط سیاسی جدید پس از اشغال به استفاده از بازارها، مجوزها، دارایی‌ها و تحریم‌ها برای تغییر شکل شبکه شرکا و اتحادها تغییر یافته است.

بنابراین، هر دو مورد، تکاملی از اشغال دگرگون کننده به کنترل گزینشی بر شرایط حاکمیت را نشان می‌دهند. مدل دوم، نیاز به مدیریت مستقیم دولت را کاهش داد و در عین حال توانایی تأثیرگذاری بر مراکز تصمیم‌گیری کلیدی را حفظ کرد. محدودیت‌های هر دو مدل همچنان منوط به ظرفیت جامعه، نهادها، نخبگان و قدرت‌های منطقه‌ای برای تغییر کاربری ابزارها و ساختارهای تحمیلی و تولید نتایجی است که از طرح اولیه آمریکایی فراتر می‌رود.



مرکز رصد و تحلیل نَسَق

مرکزی پژوهشی که به رصد و مطالعه تحولات سیاسی و اجتماعی در غرب آسیا و جهان اسلام می‌پردازد.

nasaqcenter.org • info@nasaqcenter.org

کلیه حقوق محفوظ است © ۲۰۲۶