



بررسی رویکرد حزبی و سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده (۱۹۹۳ تا ۲۰۲۰)



دکتر علیرضا کوهکن* - علیرضا شکبیا** - زینب سادات موسوی***

This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

چکیده

موضوع مهاجرت، پیامدهای آن و در نتیجه سیاست‌های مهاجرتی به مرور زمان و با افزایش تعداد و جمعیت مهاجرین خصوصاً بعد از جنگ جهانی دوم به‌طور جدی مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت. در این میان سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده آمریکا بسیار بیشتر و جدی‌تر از سیاست‌های مهاجرتی دیگر کشورها پویایی داشته و برای هر دولت و حزب این کشور اهمیت خاصی داشته است. تاکنون سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده برگرفته از شرایط داخلی، بین‌المللی، حوادث و رویدادها، و متناسب با اهداف این کشور تغییراتی داشته است. به‌عنوان مثال پایان جنگ سرد، واقعه یازده سپتامبر، بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸ و رقابتی شدن فضای نظام بین‌الملل و دور شدن از نظام تک‌قطبی از جمله موارد تأثیرگذار بر سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده است. سؤال اصلی این پژوهش این است که «حزب خواستگاه دولت چه میزان در تغییر سیاست‌ها و قوانین مهاجرتی مؤثر است؟» این پژوهش با روش کیفی و با شیوه مطالعه مقایسه‌ای به بررسی تشابه و تفاوت ریشه‌های امنیتی و اقتصادی سیاست‌های مهاجرتی در چهار دولت منتخب کلینتون، بوش، اوباما و ترامپ پرداخته و همچنین تغییرات صورت گرفته در قوانین و سیاست‌های مهاجرتی آنها می‌پردازد. نتیجه نهایی به‌دست آمده از این پژوهش نیز این است که ریشه سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده ارتباطی با خواستگاه حزب نداشته و متغیرهای دیگری چون عوامل امنیتی و اقتصادی در این امر دخیل هستند.

کلیدواژگان

مهاجرت، سیاست‌های مهاجرتی، قوانین مهاجرتی، حزب، دولت، ایالات متحده

* نویسنده مسئول، دانشیار روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبایی / ایمیل: koohkan@atu.ac.ir

** کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبایی.

*** کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبایی.

مقدمه

با وقوع جنگ جهانی دوم و جابه‌جایی گسترده جمعیت مسئله مهاجرت و مهاجرین، برای کشورها اهمیت فراوانی پیدا کرد و در نتیجه مقوله مهاجرت مورد توجه جدی روابط بین‌الملل و مطالعات امنیتی قرار گرفت. تبعات اقتصادی، امنیتی، فرهنگی و اجتماعی مسئله مهاجرت، کشورهای میزبان را با بحران‌ها و فرصت‌های متنوعی روبه‌رو کرد. مهاجرت متخصصین برای فرار از جنگ به ایالات متحده موجب رشد قابل توجه جامعه آکادمیک این کشور در سال‌های جنگ و پس از آن گردید و از طرفی دیگر تنوع فرهنگی ایالات متحده را نیز پیش‌پیش کرد. ایالات متحده به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین قدرت‌های اقتصادی و نظامی همواره به‌عنوان کشوری مهاجرپذیر شناخته می‌شود. در این میان مسئله مراقبت از مرزها برای این کشور کمتر مقوله‌ای نظامی و معطوف به جنگ با دیگر کشورهای دنیا بوده است؛ اما واقعه یازده سپتامبر موضوع مراقبت از مرزها را وارد عرصه نوینی کرد. تعریف متفاوت از دشمن به‌عنوان یک عنصر تهدیدآمیز علیه امنیت ملی این کشور و همچنین آغاز پروژه جنگ علیه تروریسم، موجب بازبینی سیستم‌های مهاجرتی و همچنین کنترل سخت‌گیرانه تر صدور ویزا مورد در ایالات متحده گردید. پس از یازده سپتامبر علاوه بر پررنگ شدن نگاه امنیتی به مسئله مهاجرت و مرزها، مسائل اقتصادی نیز برای صدور کارت سبز مورد توجه جدی قرار گرفت. به همین جهت مسئله مهاجرت از یک مقوله صرفاً امنیتی و نظامی به مقوله اقتصادی نیز وارد شد و اثرات شگرفی بر سیاست‌گذاری مهاجرتی ایالات متحده آمریکا گذاشت.

هرچند موضوع مهاجرین همواره از دغدغه‌های رأی‌دهندگان آمریکایی بوده است، با این حال با وعده دونالد ترامپ برای ساخت دیواری در مرز ایالات متحده و مکزیک در سال ۲۰۱۶ و همچنین محدودیت‌های گسترده برای سفر و اخذ ویزای ایالات متحده، بحث‌های مرتبط با ارتباط نوع حزب (جمهوری‌خواه یا دموکرات) با اتخاذ سیاست‌های مهاجرتی شدت یافت. تا آنجا که این موضوع به یکی از اساسی‌ترین موضوعات مورد توجه رسانه‌ها در کوران انتخابات ریاست‌جمهوری ۲۰۱۶ قرار گرفت. هدف این مقاله موشکافی تأثیر خاستگاه حزب دولت‌های منتخب (کلینتون، بوش، اوباما و ترامپ) بر اتخاذ سیاست‌های مهاجرتی و تغییر قوانین مرتبط با مهاجرت است. مشخص کردن نقاط تشابه و تفاوت ریشه‌های امنیتی و اقتصادی سیاست‌های مهاجرتی این دولت‌ها و همچنین بررسی روند تغییرات صورت گرفته در قوانین و سیاست‌های مهاجرتی از مواردی است که در این مقاله، به آنها خواهیم پرداخت؛ بنابراین سؤال اصلی مقاله عبارت است از: حزب خاستگاه دولت چه میزان در تغییر سیاست‌ها و قوانین مهاجرتی، مؤثر است؟ در پاسخ به این سؤال فرضیه مقاله حاضر نیز این است که ریشه تغییرات سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده با نوع حزب ارتباطی

¹. Green Card

نداشته و این موضوع بیشتر متأثر از متغیرهای امنیتی و اقتصادی دچار تغییر و دگرپرسی شده است. به بیان دیگر رؤسای جمهور و دولت متبوع آنها به‌عنوان نماد اصلی حزب در ساختار قدرت ایالات متحده بیشتر از آنکه بتوانند باتکیه بر شعارهای انتخاباتی به تغییر سیاست‌ها پردازند مجبور به تغییر این سیاست‌ها مبتنی بر نیازهای واقعی، فوق‌العاده و ملموس این کشور در صحنه اجرایی شدند. به همین جهت بین سیاست‌های اعلامی و اعمالی آنها تفاوتی مشهود وجود دارد که می‌توان آن را در آمار مهاجرین این دوره زمانی نشان داد. پاسخ به سؤال مطرح‌شده با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و با روش مقایسه‌ای به دست خواهد آمد.

۱- پیشینه

علی‌رغم وجود اهمیت موضوع، تحقیقات موجود کمتر به ارزیابی و بررسی عوامل درونی سازنده تصمیمات سیاست‌های مهاجرتی در ایالات متحده پرداخته‌اند.

مقاله‌ای از جمشیدی و عازمی تحت عنوان «عوامل تحول سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده آمریکا، ۱۹۱۷-۲۰۱۶» به بررسی این دامنه موضوعی پرداخته است. نویسندگان با ورود به موضوع مهاجرت در ایالات متحده عوامل مؤثر تغییر و تحولات این سیاست‌ها را بررسی کرده و علی‌رغم شناسایی اثرگذاری مداوم عوامل خارجی، عوامل داخلی را در تحول سیاست‌های مهاجرتی این کشور پررنگ‌تر می‌دانند. این اثر اگرچه در تفکیک عوامل مؤثر بر تحول سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده به داخلی و خارجی بررسی ساختارمندی را دارد به بررسی نتایج محسوس این سیاست‌ها ورودی نداشته است. به همین سبب بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده در چهار دولت و مقایسه خروجی این قوانین می‌تواند به روشن‌تر شدن این بخش نیز کمک شایانی نماید.

مقاله دیگری از پورعطار و دیگران با عنوان «تأثیر سیاست‌های مهاجرتی اوپاما در امنیت ملی آمریکا» نیز به بررسی مقوله مهاجرین در ایالات متحده پرداخته است. این مقاله با بررسی تحول قوانین مهاجرت در دولت اوپاما به اثرگذاری تصمیمات اجرایی دولت اوپاما در حوزه امنیت ملی اشاره دارد. پژوهشگران این اثر با بررسی بسیار دقیق روند تحولات قوانین در دولت اوپاما تلاش کرده‌اند تا به هدف خود دست یابند، اما در نتیجه‌گیری این مقاله شاهد گزاره‌های دقیق و قابل‌پیگیری در حوزه اثرگذاری سیاست‌های مهاجرتی دولت اوپاما در امنیت ملی آمریکا نیستیم. به همین جهت در مقاله حاضر تلاش می‌کنیم تا با بررسی موشکافانه قوانین به هدف نهایی خود نیز پاسخ قابل‌ارزیابی ارائه دهیم.

در منابع انگلیسی اما گزارش‌هایی زیادی توسط یک مؤسسه اندیشه‌ورز در ایالات متحده تحت عنوان «مؤسسه سیاست‌های مهاجرت» وجود دارد که این گزارش‌ها ارزیابی‌های زیادی از تحول

¹. Migration Policy Institute

سیاست‌های مهاجرتی داشته‌اند. تفاوت بسیار مهم این مقاله و ضرورت انجام آن در مقایسه روند سیاست‌گذاری دولت‌های گوناگون در طی سال‌های ۱۹۹۳ الی ۲۰۲۰ است. این امر موجب می‌گردد تا به درک صحیح‌تری از چرایی تفاوت یا تشابه سیاست‌گذاری‌ها دست یابیم.

۲- مبانی نظری

آنچه نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک را از نظریه نواقع‌گرایی متمایز می‌سازد تمرکز این نظریه بر عناصر درونی دولت‌ها در عرصه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری سیاست خارجی است. به‌طور کلی چهار مفروض اساسی موجب این تمایز می‌شود: اول، «دولت‌ها همیشه توانایی دریافت صحیح محرک‌هایی سیستم را ندارند؛ دوم، رهبران همواره پاسخی عقلانی به محرک‌های سیستمی نشان نمی‌دهند؛ سوم، سیستم بین‌المللی همیشه تصویری روشن از تهدیدات و فرصت‌ها فراهم نمی‌آورد؛ چهارم، به علت محدودیت درونی سیاسی و یا اقتصادی، دولت‌ها همیشه در پاسخ به نیازهای بین‌المللی شان موفق نیستند» (Ripsman, 2017).

به‌این ترتیب دولت‌ها با وضعیت دوجبهی مواجه می‌شوند. اول اینکه آنها گاهی به‌صورت متناقضی به محرک‌های سیستمی پاسخ می‌دهند. این مسئله موجب می‌شود ادراک متفاوت دولت‌ها منجر به رویکردهای متفاوتی در صحنه بین‌المللی شود و دوم اینکه، هنگامی که محیط بین‌المللی تهدیدی مشخص را برای دولت‌ها نشان نمی‌دهد آنها با طیف وسیعی از گزینه‌ها برای اتخاذ تصمیم مواجه می‌شوند که عملاً انتخاب تصمیم بهینه را دچار ابهام می‌سازد (Ripsman, 2017). در کنار این مسئله در نظریه واقع‌گرایی نوکلاسیک ما با دامنه وسیعی از واحدها مواجه هستیم که در تصمیم‌سازی یک دولت در عرصه بین‌المللی مداخله می‌کنند. به همین جهت است که عناصر ساختاری دولت‌ها در مدل‌های تصمیم‌گیری آنها نیز تأثیرگذار خواهد بود. به‌این ترتیب است که این نظریه ابزار مناسب تحلیلی برای درک نزاع‌های درون ساختاری یک دولت را برای ما فراهم می‌آورد.

توجه به این مسئله نیز حائز اهمیت است که در این نظریه دولت‌ها در محیط آنارشیک پیرامونی شان انگیزه تأمین امنیت را به‌صورت صرف دنبال نمی‌کنند، بلکه آنها تلاش می‌کنند بر محیط پیرامونی خود مسلط شده و از این طریق به وضعیت عدم‌اطمینانی که برایشان در این فضا وجود دارد پاسخ دهند (Rose, 1998: 152). به‌این ترتیب سیاست خارجی در این نظریه از یک‌پارچه که محرک‌های خارجی یا همان سیستمی با اثرگیری از عوامل درونی به وجود می‌آورد، سروشکل می‌یابد (Rose, 1998: 154). مواردی که همگی قدرت توضیح‌دهندگی آنچه در تغییرات سیاست‌های دولت‌های مختلف در ایالات متحده در عرصه سیاست‌های مهاجرتی رخ داده است را می‌افزاید.

۳- تاریخچه

ایالات متحده از ابتدای شکل‌گیری تا به امروز به‌عنوان کشوری مهاجرپذیر شناخته می‌شود. این مهم با توجه به ماهیت چندفرهنگی ایالات متحده همواره زمینه پذیرش مهاجرین را در این کشور فراهم آورده است. با این همه این روند مهاجرپذیری همیشه یکسان نبوده است. والتر اوانینگ اشش دوره متفاوت سیاست‌گذاری ایالات متحده در حوزه مهاجرین را بررسی کرده است. وی اولین دوره را دوران مهاجرت بدون محدودیت عنوان می‌کند که حداثی سال‌های ۱۴۹۸ الی ۱۸۷۴ میلادی رخ داده است. حداثی سال‌های ۱۸۷۵ الی ۱۹۲۰ اولین محدودیت‌های قانونی و تمرکز زایی در حوزه حکمرانی مهاجرت رخ می‌دهد. در سال ۱۸۹۱ اولین قوانین برای دیپورت مهاجرین غیرقانونی تصویب می‌شود و این اجازه به دولت فدرال داده می‌شود تا این افراد را از کشور اخراج کند. محدودیت‌های این دوره زمانی بیشتر متوجه کارگران چینی بوده است. دوره سوم که سال‌های ۱۹۲۱ تا ۱۹۶۴ را پوشش می‌دهد اولین دستورالعمل‌های مبتنی بر اعداد را در حوزه مهاجرین اعمال می‌کند. این دوره محدودیت‌های بسیار بیشتری را برای مهاجرین آسیایی مقرر کرد. در همین دوران به‌واسطه جنگ جهانی دوم زمینه‌های امنیت و اقتصاد در تصمیم‌گیری‌های مهاجرتی این کشور ظهور پیدا می‌کند. سال‌های ۱۹۶۵ الی ۱۹۸۵ دوره دیگری است که در این برهه زمانی جنبش حقوق اجتماعی در ایالات متحده بالا گرفته است. این برهه زمانی اولین دوره است که مفهوم پناهنده وارد سیستم‌های مهاجرتی ایالات متحده می‌شود. ۱۹۸۶ تا ۲۰۰۰ اصلاحات کلان سیستم مهاجرتی ایالات متحده آغاز و محدودی حقوق مهاجرین مشخص می‌گردد. دوره پایانی نیز از ۲۰۰۱ تا امروز است که مقوله کنترل مهاجرت به مفهوم امنیت ملی گره‌خورده است (Eving, 2008: 2-7).

۴- بررسی رویکرد حزبی و سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده (۱۹۹۳ تا ۲۰۲۰)

در ادامه به مقایسه سیاست‌ها و قوانین مهاجرتی چهار دولت منتخب کلینتون، بوش، اوباما و ترامپ پرداخته خواهد شد.

۴-۱- کلینتون

بیل کلینتون در سال ۱۹۹۳ در شرایطی روی کار آمد که جنگ سرد به پایان رسیده و جهان در وضعیت خلأ ناشی از فقدان قطب شوروی در نظام بین‌الملل قرار داشت. این وضعیت اهمیت نقش رهبری ایالات متحده را بیش از پیش ساخته بود. کلینتون در اسناد امنیت ملی خود مکرراً به اهمیت تثبیت نقش رهبری ایالات متحده در جهان تأکید داشت (The White House, 1996: 3). وی معتقد بود برای پیشبرد نقش رهبری باید به شکلی فعالانه درگیر امور جهانی بود و به گسترش بازار آزاد، دموکراسی و ارزش‌های آمریکایی در جهان پرداخت. علاوه بر این، معتقد بود هر نوع دخالتی در

¹. Walter A. Ewing

جهان باید مطابق با منافع، ارزش‌ها و امنیت آمریکا باشد (The White House, 1996: 15). وی از جریان پناهندگان به‌عنوان یک خطر امنیتی که موجب ایجاد چالش‌های جدیدی برای استراتژی ایالات متحده می‌شود، یاد می‌کرد (The White House, 1996: 17-18). از نظر او امنیت و رفاه درون مرزهای آمریکا با مسائل خارج از مرزهای این کشور مرتبط بود و همین مسئله موجب اهمیت نقش رهبری آمریکا در جهان می‌شد (The White House, 1996; 1999). واقعه بمب‌گذاری در مرکز تجارت جهانی در فوریه ۱۹۹۳^۱ و حادثه به گل نشستن کشتی گلدن ونچر در کونینز در ژوئن همان سال که حامل صدها نفر مسافر قاچاق از چین بود، نگرانی‌های مرتبط با از کنترل خارج شدن موضوع مهاجرت را افزایش داد (Goodman, 2018).

در اسناد امنیت ملی کلیتون مکرراً از پناهندگان به‌عنوان تهدیدکنندگان امنیت ایالات متحده یاد می‌شود: «ما همچنین با خطرات امنیتی روبرو هستیم که صرفاً ماهیت نظامی ندارند. یک رده نوظهور از مسائل فراملی... و جریان پناهندگان، به طور فزاینده‌ای بر ثبات بین‌المللی تأثیر می‌گذارند و در نتیجه چالش‌های جدیدی را متوجه ایالات متحده می‌سازند...» (The White House, 1996: 17-18). وی بر اهمیت لزوم مقابله با این تهدید به‌انحاء مختلف حتی به‌صورت نظامی تأکید داشته است (The White House, 1995: 19-20).

کلیتون جهت جلوگیری از ورود بیگانگان خطرناک، مهاجرین مشکوک و پناهندگان تهدیدآفرین دو نوع استراتژی را در تغییر قوانین پیش گرفت. ایجاد تغییراتی در قوانین برای جلوگیری از ورود بیگانگان خطرناک و ایجاد تغییراتی در قوانین مرتبط با پناهندگی که شرایط دریافت پناهندگی را سخت‌تر می‌ساخت. برخی تغییرات ایجاد شده در قوانین مرتبط با پناهندگی می‌توانست از طرح ادعاهای دروغین برای دریافت پناهندگی و ورود بیگانگان غیرمجاز به ایالات متحده جلوگیری نماید: مانند قانون کنترل جرایم خشن و اجرای قانون ۱۹۹۴^۲ و قانون اصلاح مهاجرت غیرقانونی و مسئولیت مهاجر ۱۹۹۶^۳.

قانون ۱۹۹۴ در بخش ۱۳۰۰۵، حق دریافت مجوز اشتغال توسط متقاضی پناهندگی را لغو کرد^۴ و همچنین در بخش ۱۳۰۰۰۶، کنترل‌های مرزی را با افزایش منابع لازم برای گشت‌های مرزی، برنامه بازرسی، شاخه اخراج بیگانگان جهت دستگیری بیگانگانی که مخفیانه و یا با مدارک جعلی وارد ایالات متحده می‌شوند و یا کسانی که پس از تاریخ انقضای ویزای غیرمهاجرتی خود در کشور باقی می‌مانند بالا برد (H.R.3355, 1994). قانون ۱۹۹۶، مقرراتی را جهت «اخراج سریع»

^۱. دو نفر از کسانی که در این حادثه مشارکت داشتند برای پناهندگی در ایالات متحده درخواست داده بودند.

^۲. violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994.

^۳. Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996.

^۴. مگر در صورت صلاحدید دادستان کل کشور.

ایجاد کرد. به‌عنوان مثال در بخش ۳۰۲ به افسر مهاجرت این اجازه داده شده است که تحت شرایط خاصی بیگانه‌ای را بدون بررسی بیشتر از آمریکا اخراج کند^۱ و یا اگر تشخیص دهد بیگانه ترس معتبراً ندارد، باید او را بدون بررسی بیشتر اخراج کند. طبق بخش ۱۱۰ قانون ۱۹۹۶، دادستان کل موظف است حداکثر پس از دو سال از تاریخ تصویب این قانون، سیستم خودکار کنترل ورود و خروج را ایجاد کند. همچنین ایجاد ایستگاه‌های پیش‌بازرسی در برخی از فرودگاه‌های خارجی در بخش ۱۲۳ قانون و اضافه‌شدن لزوم شناسایی بیومتریک برای ورود به ایالات متحده در بخش ۱۰۴ از دیگر موارد ذکر شده در این قانون هستند (II S.2611, 1996).

کلینتون در کنار افزایش قوانین سخت‌گیرانه نسبت به مهاجرین، پناهندگان و شرایط اعطای اقامت دائم، اقدام به ایجاد قوانینی جهت منعطف‌تر شدن شرایط برای اقشار و ملیت‌های خاصی نمود. قانون تعدیل نیکاراگوئه و امداد آمریکای مرکزی^۲ و انعقاد توافقنامه فلورس^۳ در سال ۱۹۹۷ از این قبیل موارد هستند. افزایش ویزای مبنی بر اشتغال موقت از سال ۱۹۹۴ (Kandel & Wasem, 2016: 18) و همچنین افزایش میزان محرومیت بر اساس اتهام عمومی^۴ بلافاصله پس از تصویب قانون سال ۱۹۹۶ (Wasem, 2015: 10) نشان از اهمیت اقتصادی مهاجرین برای کلینتون داشت؛ اما همچنان تغییرات گسترده قوانین مرتبط با پناهندگی و شرایط اعطای تابعیت اهمیت مسائل تروریستی و امنیتی در نگاه کلینتون را نشان می‌داد.

در نتیجه این تغییرات بود که اخراج رسمی و بازگشت داوطلبانه از آمریکا به طور پیوسته افزایش یافت (Kandel & Wasem, 2016: 27) و همچنین «در نتیجه قوانین تهاجمی سال ۱۹۹۶ تعداد افراد بازداشت شده و اخراج شده از ایالات متحده به میزان قابل توجهی افزایش یافت» (Goodman, 2018). طبق آمار، تعداد پذیرش مهاجرین در دولت کلینتون نسبت به دولت قبل کاهش مشهودی داشته است و از تعداد پنج میلیون و چهارصد و بیست و شش هزار و هشتاد و چهار نفر، در مجموع چهارساله دولت قبل -۱۹۸۹ تا ۱۹۹۲- به تعداد سه میلیون و سیصد و چهل و سه هزار و ششصد و چهل و شش نفر در مجموع چهار سال ابتدایی دولت کلینتون رسید. تعداد مهاجرین پذیرفته شده در طول دوره هشت‌ساله دولت کلینتون، نسبت به دولت قبل و دولت‌های بعدی - تا سال ۲۰۱۹- در کمترین میزان خود قرار داشت:

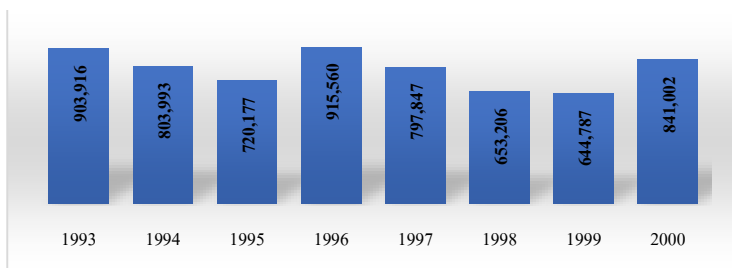
^۱. در صورتی که بیگانه تقاضای پناهندگی نداشته باشد.

^۲. شرایط پناهندگی

^۳. Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act.

^۴. Flores Settlement Agreement (FSA).

^۵. Public charge.



نمودار ۱: آمار مهاجرین در دولت کلینتون

Chart 1: US Department of Homeland Security.

Source: (Yearbook of Immigration Statistics, 2000)

۴-۲- بوش

دولت جورج بوش پس از شروع به کار خود با واقعه تاریخی یازده سپتامبر که تأثیری مهم بر امنیت ملی این کشور داشته است مواجه گردید. این بحران باعث تحول ساختاری سیستم مهاجرتی و بازبینی قواعد و اصول موجود در این زمینه شد. دولت بوش با اشاره به تحول منبع تهدیدات موجود علیه این کشور از یک تغییر اساسی به فضای حاکم بر دنیای دوقطبی جنگ سرد سخن گفت که شکل جدیدی از مبارزه را طلب می‌کرد. «تهدیدی که اکنون از سوی دولت‌های سلطه‌جو متوجه آمریکا است، کمتر از تهدید دولت‌های ورشکسته است» (The White House, 2002: 1). تحول بنیادین منبع تهدید در نهایت منجر به اتخاذ رویکردی متفاوت گردید که دشمن ایالات متحده را این‌گونه معرفی می‌کرد: «... دشمن، تروریسم از پیش برنامه‌ریزی شده و خشونت بارانگیزه سیاسی است که علیه بی‌گناهان مرتکب می‌شوند» (The White House, 2002: 5). بوش در مسیر مبارزه با تروریسم به تأثیر وقایع خارجی بر وضعیت داخل ایالات متحده اشاره کرده و معتقد بود: «... جامعه ما باید به روی مردم، ایده‌ها و کالاها از سراسر جهان باز باشد» (The White House, 2002: 31). اشاره مستقیم به مسئله پذیرش مردم، ایده‌ها و کالاها از سراسر جهان نشان از نحوه مواجهه دولت بوش با مقوله مهاجرت و تأثیرات فرهنگی آن و همچنین اهمیت تجارت آزاد و تأثیرات اقتصادی‌اش بر کارگران ایالات متحده داشت که البته در این راستا اعمال سیاست‌هایی را در جهت مراقبت از کارگران لازم می‌دانست (The White House, 2002: 19).

دولت بوش در مسیر تأمین امنیت ایالات متحده در داخل مرزهای این کشور تأسیس یک وزارت‌خانه جدید به نام وزارت امنیت داخلی^۱ را در کنار اصلاح ساختارهای مدیریت بحران مانند اصلاح شیوه مدیریت پلیس فدرال^۲ پیشنهاد کرد (The White House, 2002: 6). باین‌وجود این

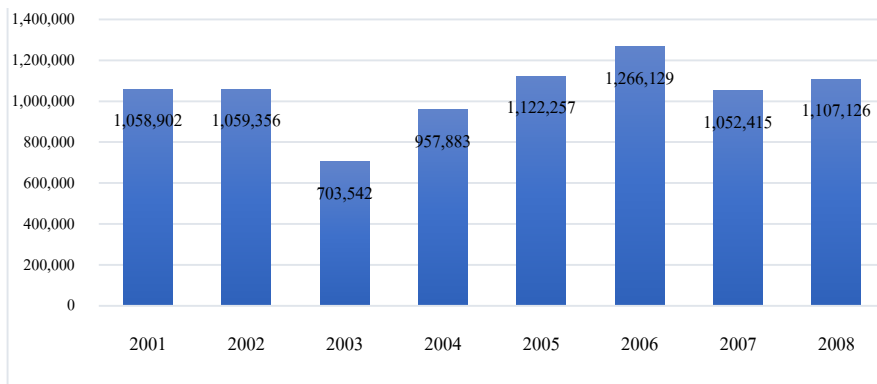
^۱. Department of Homeland Security.

^۲. FBI

تغییرات کافی نبوده و دولت بوش با همکاری سنا دست به اصلاحات جامع و وسیع قوانین مهاجرتی، دستگاه‌های امنیتی و سیستم حفاظت از مرزها زد. قانونی که در سال ۲۰۰۴ تحت عنوان «اصلاح دستگاه‌های اطلاعاتی و پیشگیری از تروریسم در سال ۲۰۰۴» به تصویب مجلس سنا و امضای رئیس‌جمهور رسید؛ استفاده از سیستم تکنولوژی‌های پیشرفته را برای نظارت دقیق‌تر بر مرزها در بخش ۵۱۰۲، در کنار برخورداری نیروهای حفاظت مرزی از امکانات بیشتر محافظتی هوایی در بخش ۵۲۰۱، مطرح کرد. این قانون در بخش ۵۳۰۱، در خصوص صدور ویزاهای غیرمهاجرتی برای افراد ۱۴ تا ۷۹ سال دستورالعمل‌هایی را مطرح ساخت که موجب گردید صدور ویزا برای خارجی‌هایی که در کشور ثالث درخواست ویزا می‌دهند یا اتباع کشوری هستند که ایالات متحده آنها را حامی تروریسم می‌شناسد و یا عضو گروه پرخطری که توسط وزارت کشور ایالات متحده شناسایی شده‌اند، تنها به صورت مصاحبه حضوری ممکن باشد که مورد پایانی ابتکار جدیدی در این قانون بوده است. همچنین در بخش ۷۲۰۳ این قانون به آموزش افسران داخل سفارت برای ارزیابی پرونده متقاضیان ویزا و بررسی دقیق مدارک ارائه شده با استفاده از اطلاعات وزارت کشور ایالات متحده پرداخته شده است (S.2845, 2004). قانون دیگری که آن هم توسط سنا تصویب و مورد تأیید رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده قرار گرفت قانون «اصلاحات گسترده مهاجرت در سال ۲۰۰۶» بود که تلاشی برای اصلاح و برخوردی جامع‌تر نسبت به قانونی که در سال ۲۰۰۴ به تصویب رسیده بود داشت. قانون‌گذاران با تصویب این قانون تصمیم به افزایش میزان نیروهای تمام‌وقت به سالانه ۲۴۰۰ نیرو جهت محافظت از مرزها گرفتند و همچنین ابزارهای تکنولوژیک برای محافظت از مرزها برای افزایش دقت نظارت نیروهای مرزی مورد استفاده قرار گرفت. جمع‌آوری اطلاعات مهاجران با روش بیومتریک و برقراری این سیستم در تمامی بنادر و نقاط ورودی به ایالات متحده و همچنین اتصال پایگاه اطلاعاتی وزارت امنیت داخلی به تمامی سیستم‌های اطلاعاتی دیگر، اصلاح قوانین کیفی فرار از بازرسی، افزایش میزان پذیرش مهاجرین مبتنی بر اشتغال در بخش‌های گوناگون از مواردی هستند که در این قانون به آنها اشاره شده است (S.2611, 2006).

پاسخ به بحران ۱۱ سپتامبر موجب افزایش نظارت‌های مرزی در عین مشخص‌تر کردن روند صدور ویزاهای گوناگون اعم از توریستی، تحصیلی، کاری و اقامتی در کنار فراهم آوردن امکان افزایش تعداد صدور ویزا گردید. برای فهم بهتر از این رویکرد به آمار مهاجرین وارد شده به ایالات متحده در حداث سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۸ خواهیم پرداخت.

۱. کارگران غیرمتخصص تا ۳۰ درصد، افراد با مهارت‌های خاص و مدرک‌های خاص تا ۱۵ درصد، افراد با مهارت کم با حداقل سابقه کاری ۲ سال آموزش و یا تجربه تا ۳۵ درصد.



نمودار ۲: آمار مهاجران در دولت بوش

Chart 2: US Department of Homeland Security
(Yearbook of Immigration Statistics, 2009)

همان‌طور که در آمارها مشخص است میزان پذیرش مهاجرین بعد از بحران یازده سپتامبر و به‌خصوص در سال ۲۰۰۲ تغییر چشمگیری نداشته است. اما دو سال پس از آغاز برنامه‌های اصلاحی (۲۰۰۳ و ۲۰۰۴)، شاهد کاهش تعداد پذیرش مهاجرین بوده‌ایم. با این حال این سیاست دائمی نبوده و در سال‌های بعد باز هم تعداد پذیرش مهاجرین به‌مانند گذشته بیش از یک میلیون نفر بوده است.

۴-۳- اوپاما

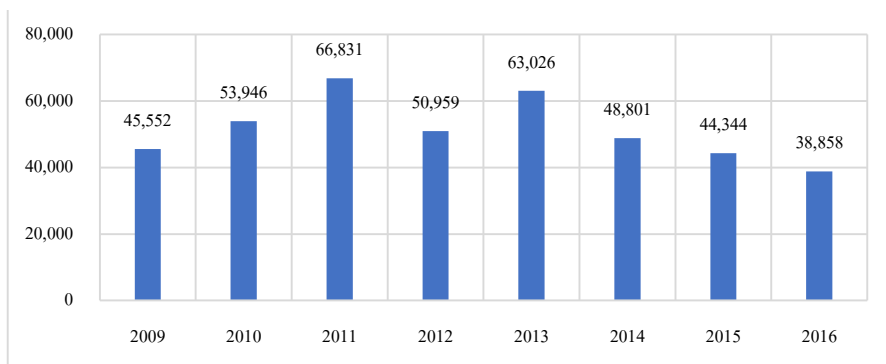
اوپاما در سال ۲۰۰۸ با وعده اصلاحات گسترده در زمینه سیاست‌های مهاجرتی در انتخابات ریاست‌جمهوری به پیروزی رسید (Reuters, 2011). در سند امنیت ملی که توسط دولت او در سال ۲۰۱۰ منتشر شد، اقتصاد جهانی به‌عنوان تهدید جدیدی علیه امنیت ملی ایالات متحده در قرن ۲۱ معرفی شده که سرعت رقابت را برای مردم و کسب‌وکارهای آمریکایی به شدت افزایش داده است. این مسئله به علت بروز بحران اقتصادی سال ۲۰۰۸، در این سند از اهمیت ویژه‌ای برخوردار شده بود و دولت اوپاما نیز راه مقابله و کنترل این نوع تهدیدات جدید را تجدید یا بازیابی رهبری آمریکا در عرصه بین‌المللی معرفی می‌کرد (The White House, 2010: 1). این سند، امنیت ملی را بسیار وابسته به داخل مرزهای ایالات متحده می‌داند: «امنیت ملی ما از خانه آغاز می‌شود...» (The White House, 2010: 9) و همچنین رفاه مردم ایالات متحده را مرتبط با اقتصاد جهانی دانسته و شکوفایی اقتصادی ایالات متحده را به‌عنوان منبع قدرت این کشور معرفی می‌کند. زیرا شکوفایی اقتصادی باعث می‌شود تا هزینه‌های بیشتری را برای ارتش فراهم آورده و موجب افزایش قدرت تأثیرگذاری و نفوذ ایالات متحده در خارج از مرزهای این کشور شود (The White House, 2010: 10).

¹. Renewing

9. در این مسیر اطمینان از داشتن نیروی کار خبره (The White House, 2010: 10) و مسئله حفاظت مؤثر از مرزها مورد توجه قرار گرفته (The White House, 2010: 15) و افزایش نظارت بر مرزها باهدف افزایش امنیت ایالات متحده اتخاذ می‌شود که در بخش‌های متنوعی از جمله سیستم گمرک و... مورد تأکید قرار می‌گیرد (The White House, 2010: 18,29,30). در کنار این مسئله تأکید بر مهاجرپذیر بودن یا به تعبیر دیگر استفاده از عبارت «ملت مهاجرین» برای اشاره به ایالات متحده نشان از اهمیت زیاد مسئله مهاجرت و مهاجرین برای دولت اوپاما دارد.

دولت اوپاما در سال ۲۰۱۱ سند دیگری تحت عنوان ایجاد سیستم مهاجرت قرن بیست و یکم^۱ منتشر کرد که در آن برنامه جامع و اجرایی دولت وی برای اصلاح سیاست‌های مهاجرتی اعلام شد. در این سند به اختصاص منابع بی‌سابقه برای امنیت مرزها به صورت زیر اشاره شده است:

- قراردادن نیروهای بیشتر در مرزها: افزایش نیروها از ۱۰۰۰۰ نفر به ۲۰۷۰۰ نفر در سال ۲۰۱۰.
- افزایش منابع تحقیقاتی وزارت امنیت داخلی،
- افزایش دوربین‌های نظارتی بر مرزهای جنوبی،
- همکاری مشترک با کانادا و مکزیک برای ایمن‌تر کردن امنیت مرزهای شمالی و جنوبی،
- کاهش ۳۶ درصدی ورود مهاجرین غیرقانونی به ایالات متحده از طریق مرزهای زمینی (The White House, 2011: 5-7).



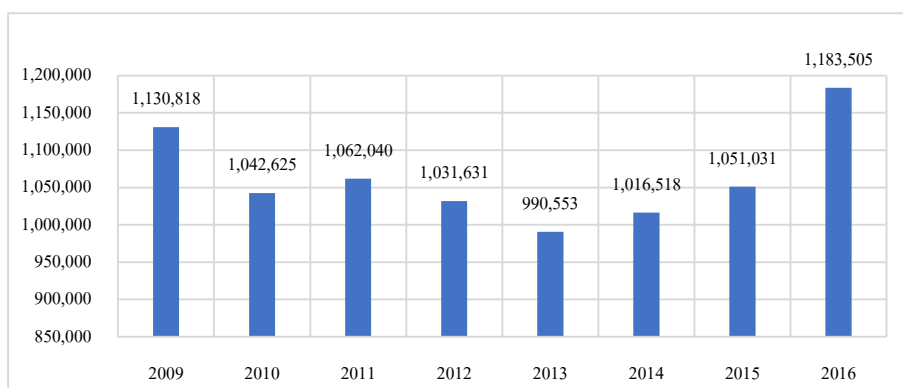
نمودار ۳: آمار مهاجرین در دولت اوپاما

Chart 3: US Department of Homeland Security
(Yearbook of Immigration Statistics, 2018)

هدف دولت اوپاما از انتشار این سند فراخوانی برای اصلاح مسئله مهاجرت بوده است. به این طریق که از یک سو فواید مهاجرین قانونی برای اقتصاد ایالات متحده را نشان داده و از سوی دیگر خطرات حضور مهاجرین غیرقانونی را مورد تأکید قرار داده است. اما با شکست حزب دموکرات

¹. Building A 21st Century Immigration System

در انتخابات مجلس نمایندگان و سنا شکست خورده و جمهوری خواهان به مخالفت با طرح‌های دولت اوباما برآمده و از تصویب قانون اصلاحات مهاجرت اجتناب کردند. این مسئله راه را برای اعمال تغییرات بیشتر و اصلاح قوانین مهاجرت در دولت اوباما مسدود کرد. هرچند رئیس‌جمهور با صدور دستورهای اجرایی تلاش نمود این مشکلات را پشت سر بگذارد؛ اما شروع دعاوی حقوقی بین تعدادی از ایالات درگیر با مسئله مهاجرت، با دولت فدرال و رأی مساوی دادگاه عالی فدرال به این پرونده حقوقی، موجب شد موضوع اصلاح قوانین مهاجرت مسکوت نگاه داشته شود. خروجی سیاست‌های دولت در جذب مهاجرین در جدول آماری زیر قابل مشاهده است:



نمودار ۲: آمار مهاجرین متخصص پذیرش شده در دولت اوباما

Chart 4: US Department of Homeland Security

Source: (Yearbook of Immigration Statistics, 2018)

همان‌طور که اشاره شد دولت اوباما قصد داشت تا بیش از پیش پذیرای نخبگان از نقاط مختلف دنیا باشد. آمار تعداد نخبگان پذیرش شده در سال‌های ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۶ نشان می‌دهد که این دولت توفیق چندانی در مسیر رسیدن به خواست‌های خود نداشت؛ تنها میزان مهاجرین نخبه در دولت دوم اوباما افزایش داشته است. این مسئله می‌تواند به علت عدم همراهی مجلس نمایندگان و سنا با برنامه‌های اجرایی رئیس‌جمهور باشد.

۴-۴- توامپ

دونالد ترامپ برای پاسخ‌دادن به آنچه بحران سال‌ها سیاست‌های اشتباه معرفی می‌کرد، در مسیر بازبایی قدرت ایالات متحده پا به عرصه انتخابات گذاشت. وی در این مسیر هدف خود را احیای قدرت ایالات متحده آمریکا در تمامی زمینه‌های اقتصادی و نظامی معرفی کرد. همین مسئله موجب گردید تا ترامپ پس از پیروزی در انتخابات سال ۲۰۱۶ در سند امنیت ملی خود از استراتژی تحت عنوان «اول آمریکا» که اولویت اساسی آن تأمین منافع ایالات متحده بدون توجه به مسائل جهانی

بود پرده‌برداری کند. او این استراتژی را تأمین‌کننده آزادی، رفاه، امنیت و قدرت رهبری بین‌المللی ایالات متحده معرفی کرده است (The White House, 2017a: 1). اولویت و اهمیت مسئله اقتصاد برای افزایش قدرت ایالات متحده در این سند این‌گونه تصویر شده است: «ایالات متحده پیروزی‌های نظامی خود را با پیروزی‌های سیاسی و اقتصادی مبتنی بر اقتصاد بازار و تجارت عادلانه، اصول دموکراتیک و مشارکت‌های امنیتی مشترک تحکیم کرد.» این مسئله در جایی اهمیت بیشتری پیدا کرده که در کنار مسئله رقابت قرار گرفته است: «ایالات متحده به رقابت‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی فزاینده‌ای که در سراسر جهان با آن روبرو هستیم پاسخ خواهد داد.» (The White House, 2017a: 2). این سیاست مقابله با رقبا، در قسمت دیگری از این سند این‌گونه تصویر شده است: «این رقابت‌ها ایالات متحده را مجبور می‌کند تا در سیاست‌های دو دهه گذشته تجدیدنظر کند...» (The White House, 2017a: 3). بنابراین استراتژی امنیت ملی مبتنی بر اول آمریکا دونالد ترامپ اقدامی در چهار بعد زیر است: اول، محافظت از مردم آمریکا، سرزمین و شیوه زندگی آمریکایی؛ دوم، ارتقا رفاه آمریکا؛ سوم، حفظ صلح از طریق قدرت؛ و چهارم پیشبرد نفوذ آمریکا.

در ذیل بخش اول این سند یعنی حفاظت از مردم آمریکا، سرزمین و شیوه زندگی آمریکایی است که دولت ترامپ تلاش می‌کند تا ارتباط معناداری را میان مسئله امنیت و سیاست و اقتصاد ایالات متحده تصویر نماید. تصویری که در آن: «دشمنان، منابع قدرت آمریکا از جمله نظام دموکراتیک و اقتصاد ما را هدف قرار می‌دهند... همه این اقدامات پایه‌های سبک زندگی آمریکایی را تهدید می‌کند. برقراری مجدد کنترل قانونی مرزهایمان اولین قدم در جهت محافظت از میهن آمریکا و تقویت حاکمیت آمریکا است» (The White House, 2017a: 7). برقراری ارتباطی معنادار میان امنیت و سبک زندگی آمریکایی در جایی اهمیت ویژه‌تری پیدا می‌کند که مسیر پاسخ به این بحران‌های مطرح شده، کنترل مرزها در نظر گرفته می‌شود. اما این تنها بخشی نیست که اشاره مستقیم به مسئله اهمیت امنیت اقتصادی دارد: «بازیگران دولتی و غیردولتی با بهره‌برداری از نقاط آسیب‌پذیر در حوزه‌های زمینی، هوایی، دریایی، فضایی و فضای مجازی، امنیت مردم آمریکا و سرزندگی اقتصادی ملت را در معرض خطر قرار می‌دهند» (The White House, 2017a: 8).

با ورود به موضوع کنترل مرزها و سیاست‌های مهاجرتی بود که بازبینی سیاست‌های مرزی و نظارت بر آنها مورد تأکید قرار گرفت: «تقویت کنترل بر مرزها و سیستم مهاجرت در امنیت ملی، رونق اقتصادی و حاکمیت قانون امری اساسی است» (The White House, 2017a: 9). همچنین دولت ترامپ با تأکید بر نقش تاریخی مهاجرین در شکل‌گیری ایالات متحده در خصوص مهاجرین غیرقانونی معتقد بود: «مهاجرت غیرقانونی بار سنگینی بر اقتصاد، آسیب رساندن به کارگران آمریکایی، ایجاد خطرات ایمنی عمومی و توانمندسازی قاچاقچیان و سایر مجرمان است» (The White House, 2017a: 8). در ادامه سند تفکیکی بین مسئله مهاجرین قانونی و غیرقانونی قرار داده

شده و تلاش می‌شود تا اهداف اصلاحات قانونی خود را برای مقابله با بحران‌های مهاجرین غیرقانونی تشریح سازد: «ایالات متحده همچنان از مهاجران قانونی که تهدیدی امنیتی ایجاد نمی‌کنند و ورود آنها با منافع ملی سازگار است استقبال خواهد کرد، درحالی‌که هم‌زمان غربالگری و بررسی مسافران را بهبود می‌بخشد، راه‌های خطرناک نفوذ را برطرف می‌کند، قوانین منسوخ شده را اصلاح می‌کند و آسیب‌پذیری‌هایی را که به راحتی قابل بهره‌برداری هستند، از بین می‌برد» (The White House, 2017a: 9).

در مسیر رسیدن به اهداف ذکر شده، به چهار اقدام اولویت‌دار در این سند اشاره می‌شود: اول، ساخت دیوار مرزی؛ دوم، افزایش بررسی‌ها و پایش مهاجران احتمالی، پناهندگان و سایر بازدیدکنندگان خارجی؛ سوم، اعمال قوانین مهاجرت چه در مرز و چه در داخل کشور جهت بازدارندگی در مهاجرت غیرقانونی ایجاد؛ چهارم، سرمایه‌گذاری در فناوری برای مقابله با تهدیدات جدید در زمینه حمل‌ونقل هوایی، زمینی و حمل‌ونقل دریایی و همکاری با شرکای بین‌المللی و صنعت برای افزایش استانداردهای امنیتی (The White House, 2017a: 10).

دونالد ترامپ علاوه بر تلاش در کاهش ورود غیرقانونی و جلوگیری از ورود افراد خطرناک به ایالات متحده؛ نشان داد که در جهت کاهش کلی جریان مهاجرین به آمریکا حرکت کرده و جمعیت بالای مهاجرین را خطری برای منافع و امنیت ایالات متحده تلقی می‌کرده است. نگاه ترامپ به پناهندگان، نگاهی بسیار امنیتی و منفی بوده و در نتیجه سعی در محدود ساختن پذیرش پناهندگان داشت: «بدین وسیله اعلام می‌شود ورود بیش از ۵۰۰۰۰ پناهنده در سال مالی ۲۰۱۷ به ضرر منافع ایالات متحده خواهد بود؛ بنابراین هرگونه ورودهای این چنین را تا زمانی که معین کنم... لغو می‌نمایم» (The White House, 2017b). وی همچنین از زمان وضع قانون اسکان مجدد پناهندگان در سال ۱۹۸۰، پذیرش پناهندگان را به کمترین تعداد رسانده بود (Pierce & Selee, 2017: 1).

پایان دادن به برنامه کودکان آمریکای مرکزی که در سال ۲۰۱۴ توسط اوباما ایجاد شده بود (Rosenberg, 2017)، تعلیق پذیرش برخی از همسران و فرزندان خردسال پناهندگان حاضر در آمریکا (Pierce & Selee, 2017: 1) و افزایش اقدامات امنیتی جهت بررسی و پذیرش مهاجرین و غیر مهاجرین از هفت کشور تحت عنوان «محافظت از ملت در برابر ورود تروریست‌های خارجی» که البته با مخالفت‌هایی روبه‌رو شد (S.274, 2017) از جمله اقدامات ترامپ جهت کاهش تعداد پناهندگان در آمریکا بود. لوایحی همچون تضمین آینده آمریکا در سال ۲۰۱۸ (H.R. 4760, 2018) و امنیت مرزی و اصلاح مهاجرت در سال ۲۰۱۸ (H.R. 6136, 2018) که مورد تصویب قرار

¹. Central American Minors Program (CAM)

². Securing America's Future Act of 2018

³. Border Security and Immigration Reform Act of 2018

نگرفت نیز تلاشی بود جهت محدودیت در قوانین پناهندگی.

توجه ترامپ به مرزهای جنوبی ایالات متحده، یکی دیگر از موارد مهم در سیاست‌های مهاجرتی وی بود. مانند درخواست ۵,۷ میلیارد دلاری کاخ سفید از کنگره برای ساخت «سد فولادی» در مرز آمریکا و مکزیک (Levine & Forgey, 2019). پروتکل‌های حمایت از مهاجران^۱ نیز که توسط وزارت امنیت داخلی ایالات متحده اعلام شد، یکی دیگر از موارد مرتبط با تلاش برای جلوگیری از ورود غیرقانونی از مکزیک به آمریکا بود. طبق این پروتکل افرادی که از مکزیک به طور غیرقانونی و بدون داشتن مدارک کافی وارد ایالات متحده می‌شوند، به مکزیک بازگردانده خواهند شد تا منتظر فرایند بررسی وضعیت مهاجرتی خود بمانند (Homeland Security, 2019a). همچنین تلاش ترامپ برای قراردادن مکزیک به عنوان «سومین کشور امن»^۲، در جهت کاهش جریان مهاجرین از آمریکای مرکزی به سمت ایالات متحده بود. دولت ترامپ عقیده داشت اکثریت افراد برای جست‌وجوی شغل به ایالات متحده می‌آیند و نه فرار از آزار و شکنجه (Partlow & Miroff, 2018).

یکی دیگر از سیاست‌های مهم ترامپ، «سیاست تحمل صفر»^۳ بود که در سال ۲۰۱۸ توسط وزارت دادگستری اعمال شد؛ جهت جلوگیری از ورود غیرقانونی، قاچاق بیگانگان، قاچاق کودکان و ادعاهای دروغین پناهندگی در مرزهای جنوب غربی (Sessions, 2018). این در حالی است که در دولت‌های قبل، عبور غیرقانونی از مرزها به ندرت تحت تعقیب قرار می‌گرفت. این تعقیب کیفری مستلزم بازداشت بزرگسالان در مراکز جنایی فدرال است که کودکان را نمی‌توان در آنجا نگه داشت (Kandel, 2019: 2-3). در نتیجه این سیاست بود که جدایی کودکان از والدین رخ داد و موجب مخالفت‌های شدیدی در داخل و خارج از آمریکا گردید. تلاش برای پایان‌دادن به توافقنامه فلورس نیز در راستای جلوگیری از افزایش تعداد کودکان بی‌سرپرست در آمریکا و کاهش ورود غیرقانونی خانواده‌های بیگانه از مرزهای جنوبی بود که در سال ۲۰۱۹ توسط وزارت امنیت داخلی و وزارت سلامت و خدمات انسانی آمریکا اعلام شد (Homeland Security, 2019b). کاهش و یا لغو برنامه‌های حمایت از مهاجرین قانونی و غیرقانونی، تلاش دیگر ترامپ برای کاهش تعداد و جریان مهاجرین به آمریکا بود. برنامه‌ها و سیاست‌های اجرایی ترامپ و دولت او نمایانگر اهمیت ویژه مسائل اقتصادی علاوه بر مسائل امنیتی برای وی بوده است. به‌عنوان مثال؛

¹. Migrant Protection Protocols (MPP)

². Safe Third Country

³. Zero Tolerance Policy

⁴. Department of Health and Human Services (HHS)

پایان‌دادن به برنامه‌های حمایتی اقدام معوق برای والدین آمریکایی‌ها و مقیمان دائمی قانونی که از سال ۲۰۱۴ اجرا شده بود (Homeland Security, 2017) و سپس لغو برنامه اقدام معوق برای کودکان رسیدگان^۱ که از سال ۲۰۱۲ اجرا شده بود (Sessions, 2017)، افزایش محدودیت‌ها و سخت‌گیری‌ها برای اعطا ویزا کاری H-1B (Thadani, 2017)، ایجاد تعلیق‌های موقت در پردازش و بررسی درخواست‌های ویزا H-1B و ازسرگیری بررسی مجدد آن^۳ (U. S. Citizenship and Immigration Services, 2017a; 2017b; 2018; 2019)، از جمله سیاست‌های واضح مرتبط با مهاجرین و اقتصاد است.

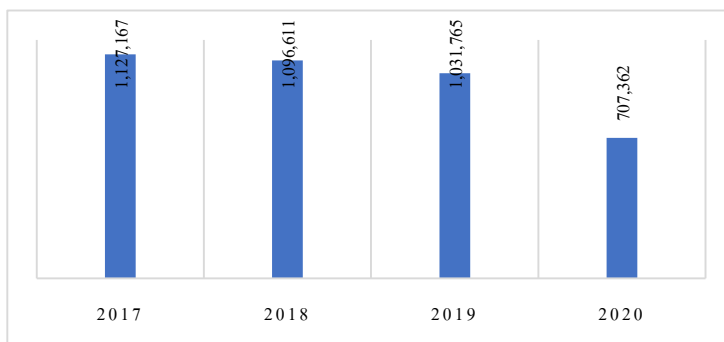
ترامپ با نگاهی منفی به مهاجرین و خصوصاً مهاجرین غیرقانونی و پناهندگان؛ نظارت بر مرزها، غربالگری و بررسی مسافران را افزایش داده و شرایط اعطا ویزا را سخت‌تر ساخت. او سعی داشت با افزایش بررسی‌ها و اخراج‌ها، از ورود و ادامه حضور مجرمان خطرناک و کسانی که به طور غیرقانونی به ایالات متحده می‌آیند جلوگیری کند و همچنین با بالابردن و سخت کردن شرایط اعطا ویزای کاری H-1B و حذف برنامه‌هایی همچون DACA، از یک سو شرایط کاری و اقتصادی را برای مردم ایالات متحده بهتر سازد و از سوی دیگر از ورود افراد متخصص به آمریکا اطمینان حاصل نماید. مخالفت ترامپ با اعطا اقامت و تابعیت بر اساس روابط خانوادگی و بخت و اقبال «ویزا تنوع فرهنگی»^۴ نیز در همین جهت، یعنی فراهم کردن شرایط برای ورود افراد بر اساس لیاقت و شایستگی‌های آنها بود. در دولت ترامپ یک روند کاهشی پذیرش مهاجرین از سال ۲۰۱۷ تا ۲۰۱۹ را شاهد بودیم؛ اما برخلاف اینکه انتظار می‌رفت در این دولت با کاهش بسیار زیاد تعداد مهاجرین پذیرفته شده مواجه شویم؛ اما تغییرات چشمگیری نسبت به دولت‌های قبل مشاهده نشد. عدم چشمگیر بودن تغییرات نزولی می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد از جمله؛ عدم همراهی کنگره با سیاست‌ها و اقدامات دولت ترامپ و همچنین یک دوره‌ای بودن دولت ترامپ:

^۱. Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (DAPA)

^۲. Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)

^۳. برای نمونه در سال‌های ۲۰۱۷، ۲۰۱۸، ۲۰۱۹.

^۴. The Diversity Visa (DV Lottery)

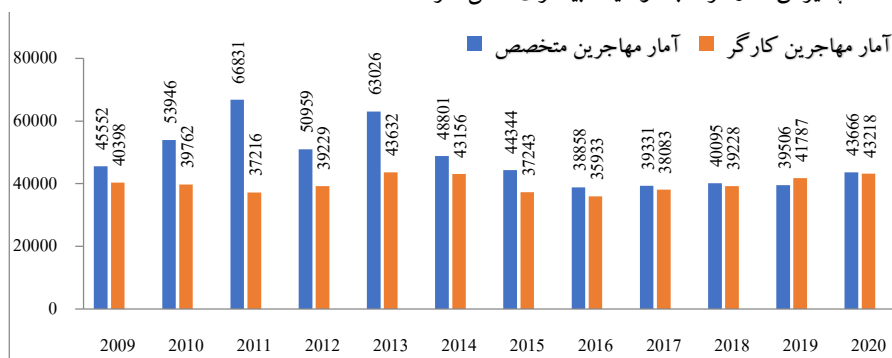


نمودار ۳: آمار مهاجرین در دولت ترامپ

Chart 5: US Department of Homeland Security

Source: (Yearbook of Immigration Statistics, 2021)

در رابطه با تعداد پذیرش مهاجرین کارگر نسبت به دولت قبل، در دولت ترامپ تغییرات چندانی حاصل نشده و در مورد پذیرش مهاجرین متخصص یک‌روند کاهشی در دولت ترامپ نسبت به دولت اوباما طی شده است؛ اما در خود دولت ترامپ روند پذیرش مهاجرین متخصص و کارگر تقریباً ثابت باقی مانده است. در رابطه با افزایش پذیرش تعداد متخصصان نسبت به پذیرش تعداد کارگرها در هر دولت؛ دولت اوباما نسبت به دولت ترامپ در افزایش پذیرش متخصصین نسبت به تعداد پذیرش کارگرها با موفقیت بیشتری عمل کرده است:

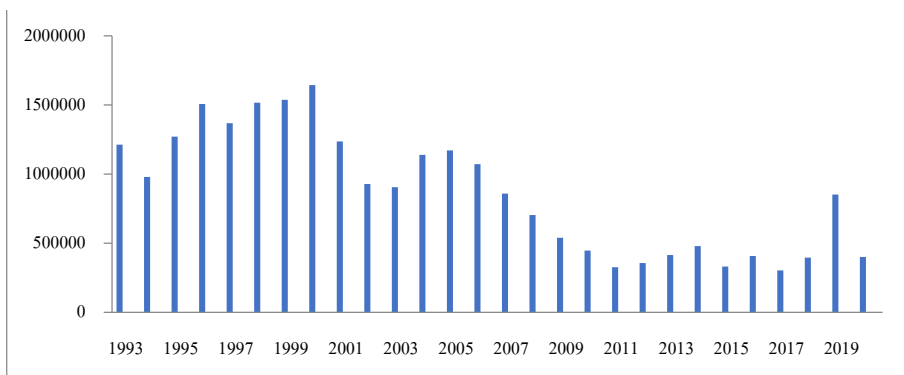


نمودار ۴: آمار مهاجرین متخصص پذیرش شده در دولت های اوباما و ترامپ

Chart 6: US Department of Homeland Security

Source: (Yearbook of Immigration Statistics, 2021)

در رابطه با کاهش تعداد بازداشت‌ها در مرزهای جنوب غربی ایالات متحده نیز، تغییرات چشمگیری نسبت به دولت قبل حاصل نشده است و از سال ۲۰۱۸ با روند افزایشی تعداد بازداشت‌ها مواجه می‌شویم:



نمودار ۵: آمار بازداشت شدگان در مرز جنوب غربی

Chart 7: US Department of Homeland Security

Source: (Yearbook of Immigration Statistics, 2021)

نتیجه‌گیری

مقوله مهاجرت و مهاجرین در ایالات متحده پیوند بسیار نزدیکی با سیاست خارجی و سیاست داخلی این کشور دارد. از یک سو اقدامات رئیس‌جمهور در پاسخ به اقتضای جایگاه بین‌المللی این کشور دچار تحول می‌شود و از سوی دیگر کنگره با عنایت به مسائل داخلی این کشور به همراهی یا مقابله با سیاست‌های رئیس‌جمهور می‌پردازد. این شیوه تعاملی میان دولت و کنگره موجب تحول و یا عدم تحول قوانین گردیده است.

در مقاله حاضر مقوله مهاجرت در چهار دولت کلینتون، بوش، اوباما و ترامپ مورد بررسی قرار گرفت. در یک نگاه مقایسه‌ای میان دو دولت دموکرات کلینتون و اوباما مشخص گردید که دولت‌های برآمده از این حزب دو سیاست کاملاً متضاد را در مواجهه با مقوله مهاجرت دنبال می‌کردند؛ به این معنا که در یک سو شاهد سیاست ضد‌مهاجرتی دولت کلینتون و از سوی دیگر شاهد سیاست حمایت‌گرایانه از مقوله مهاجرت در دولت اوباما بودیم. مشابه این تضاد رویکرد در دو دولت حزب جمهوری‌خواه، یعنی بوش و ترامپ نیز قابل رویت بود. از یک سو بوش با وجود مواجهه با بحران تروریستی یازده سپتامبر نه تنها سیاست ضدیت با مهاجرت را دنبال نکرد؛ بلکه تعداد مهاجرین در سال‌های پس از یازده سپتامبر در دولت بوش افزایش داشته است؛ در حالی که دولت ترامپ اساساً رویکرد موافقی در مواجهه با مهاجرین نداشته و به دنبال کاهش ورود مهاجرین به این کشور بوده است؛ بنابراین آن چیزی که از برآیند بحث‌های بالا به دست آمد پاسخی است به سؤال ابتدایی این مقاله و تایید فرضیه مقاله یعنی؛ ریشه سیاست‌های مهاجرتی ایالات متحده ارتباطی با نوع حزب نداشته و متغیرهای امنیتی و اقتصادی در این امر دخیل هستند.

در بخش تحول قوانین مربوط به حوزه مراقبت از مرزها و صدور ویزا شاهد بودیم که در هر

دوره مورد بررسی بر میزان سخت‌گیری‌ها و یا بررسی‌های موردنیاز برای صدور ویزا افزوده شده است. این مراحل در دولت کلینتون با مدرن‌تر شدن ساختارها آغاز و در دوران بوش و با وقوع یازده سپتامبر بسیار گسترده‌تر شده است. این سیر در جدول زیر قابل مشاهده است:

موضوع	قانون ۱۹۹۴	قانون ۲۰۰۴	قانون ۲۰۰۶
تحوالات سیستم مراقبت از مرزها	افزایش منابع برای گشت‌های مرزی، برنامه بازرسی و اخراج بیگانگان	استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته از قبیل سنسورها، فیلم‌ها و هواپیماهای بدون سرنشین برای نظارت دقیق‌تر بر مرزها	جمع‌آوری اطلاعات مهاجران با روش بیومتریک و برقراری این سیستم در تمامی بنادر و نقاط ورودی به خاک ایالات متحده و همچنین اتصال پایگاه اطلاعاتی وزارت امنیت داخلی به دیگر سیستم‌های اطلاعاتی
تحوالات سیستم صدور ویزا	لغو شدن حق دریافت مجوز اشتغال توسط متقاضی پناهندگی	آموزش افسران داخل سفارت برای ارزیابی پرونده متقاضیان ویزا.	اصلاح قوانین کیفری فرار از بازرسی / گسترده شدن دسته‌بندی موارد ویزای فوری برای اعضای خانواده درجه یک

جدول ۱: مرزها و تحولات قوانین در ایالات متحده

Table 1: Boundaries and evolution of laws in the United States

منبع: (نگارندگان، ۱۴۰۱)؛ (Authors, 2023)

در پایان لازم به ذکر است هرچند این سیاست‌ها اهمیت بسیاری داشته‌اند؛ اما زمانی توان عملیاتی پیدا کرده‌اند که حمایت بازوی دوم سیاست خارجی یعنی کنگره به کمک دولت آمده و سیاست‌های اعلامی دولت‌ها در اسناد امنیت ملی را مورد تأیید قرار داده است. برای همین در دولت‌های باراک اوباما و دونالد ترامپ شاهد آن بودیم که علی‌رغم وجود برنامه‌های گسترده اصلاحی در حیطه مسئله مهاجرت، سیاست‌های این دو دولت به علت عدم همراهی کنگره ناکام ماند. ارتباط شدید مقوله مهاجرت با عرصه سیاست داخلی و تصمیمات کنگره، موجب می‌شود دولت‌ها در این عرصه احتیاج مبرمی به حمایت کنگره داشته باشند.

References

- Ewing, W. A. (2008). Opportunity and exclusion: A brief history of US immigration policy. Immigration Policy Center. <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/opportunity-and-exclusion-brief-history-us-immigration-policy>
- H.R.4760 - 115th Congress (2017-2018): Securing America's Future Act of 2018. (2018, June 21). <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4760>

3. H.R.6136 - 115th Congress (2017-2018): Border Security and Immigration Reform Act of 2018. (2018, June 27). <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/6136>
4. Homeland Security. Migrant Protection Protocols. (2019a, January 24). Retrieved November 18, 2022, from <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>
5. H.R.2202 - 104th Congress (1995-1996): Immigration Control and Financial Responsibility Act of 1996. (1996, September 26). <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/2202>
6. S.2845 - 108th Congress (2003-2004): Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004. (2004, December 17). <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/senate-bill/2845>
7. Kandel, W. A. (2019). The Trump administration's "zero tolerance" immigration enforcement policy. Congressional Research Service, (R45266). Retrieved November 18, 2022, from <https://crsreports.congress.gov/>
8. Kandel, W., & Wasem, R. E. (2016). US immigration policy: Chart book of key trends. Washington, DC: Congressional Research Service, (R42988). Retrieved October 20, 2022, from <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R42988>
9. Pierce, S., & Selee, A. (2017). Immigration under Trump: A review of policy shifts in the year since the election. Migration Policy Institute. <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-under-trump-review-policy-shifts>
10. Ripsman, N. M. (2011). Neoclassical realism. In Oxford Research Encyclopedia of International Studies. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.36>
11. Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics* 51(1), 144-172. doi:10.1017/s0043887100007814.
12. S.2611 - 109th Congress (2005-2006): Comprehensive Immigration Reform Act of 2006. (2006, May 25). <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/2611>
13. S.274 - 115th Congress (2017-2018): A bill to nullify the effect of the recent executive order that temporarily restricted individuals from certain countries from entering the United States. (2017, February 2). <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/274>

14. H.R.3355 - 103rd Congress (1993-1994): Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994. (1994, September 13). <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/3355>
15. Wasem, R. E. (2015). Immigration: Visa Security Policies. Retrieved September 27, 2022, from <https://crsreports.congress.gov/>
16. The White House. (1995). A National security strategy of engagement and enlargement. Retrieved November 23, 2022, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1995.pdf?ver=pzgo9pkDsWmIQqTYTC6O-Q%3d%3d>
17. The White House. (1996). A National security strategy of engagement and enlargement. Retrieved November 23, 2022, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1996.pdf?ver=4f8riCrLnHIA-H0itYUp6A%3d%3d>
18. The White House. (1999). A National security strategy for A new century. Retrieved November 23, 2022, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1999.pdf?ver=SLo909OTm51Ah0LQWBrRHw%3d%3d>
19. The White House. (2002). The national security strategy of the United States of America. Retrieved December 15, 2022, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=oyVN99aEnrAWijAc_O5eiQ%3d%3d
20. The White House. (2010). National security strategy. Retrieved November 16, 2022, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf?ver=Zt7IeSPX2uNQt00_7wq6Hg%3d%3d
21. The White House. (2011). Building a 21st century immigration system. Retrieved November 23, 2022, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/immigration_blueprint.pdf
22. The White House. (2017a). National security strategy of the United States of America. Retrieved November 5, 2022, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>

23. Reuters. (2011, October 28). Factbox: Has Obama delivered on his 2008 campaign promises? Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-usa-campaign-obama-promises-idUSTRE79R3M920111028>
24. Homeland Security. (2017, June 15). Rescission of Memorandum Providing for Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (“DAPA”). Retrieved November 25, 2022, from <https://www.dhs.gov/news/2017/06/15/rescission-memorandum-providing-deferred-action-parents-americans-and-lawful>
25. Rosenberg, M. (2017, August 17). U.S. ends program for Central American minors fleeing violence. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-minors/u-s-ends-program-for-central-american-minors-fleeing-violence-idUSKCN1AW2OZ>
26. Sessions, J. (2017, September 5). Attorney General Sessions Delivers Remarks on DACA. The United States Department of Justice. Retrieved November 20, 2022, from <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-sessions-delivers-remarks-daca>
27. Thadani, T. (2017, December 17). More H-1B hopefuls denied under Trump, data show. San Francisco Chronicle. Retrieved November 28, 2022, from <https://www.sfchronicle.com/business/article/More-H-1B-hopefuls-denied-under-Trump-data-show-12437578.php>
28. Sessions, J. (2018, May 7). Attorney General Sessions Delivers Remarks Discussing the Immigration Enforcement Actions of the Trump Administration. The United States Department of Justice. Retrieved November 17, 2022, from <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-sessions-delivers-remarks-discussing-immigration-enforcement-actions>
29. Goodman, C. (2018, June 11). Angry that ICE is ripping families apart? Don’t just blame Trump. Blame Clinton, Bush and Obama, too. The Washington Post. Retrieved October 15, 2022, from <https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2018/06/11/angry-that-ice-is-ripping-families-apart-dont-just-blame-trump-blame-clinton-bush-and-obama-too/>
30. Partlow, J., & Miroff, N. (July 10, 2018). U.S. and Mexico discussing a deal that could slash migration at the border. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/us-and-mexico-discussing-a-

- deal-that-could-slash-migration-at-the-border/2018/07/10/34e68f72-7ef2-11e8-a63f-7b5d2aba7ac5_story.html?outputType=amp
31. U. S. Citizenship and Immigration Services. (2018, August 28). USCIS Extends and Expands Suspension of Premium Processing for H-1B Petitions to Reduce Delays. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.uscis.gov/archive/uscis-extends-and-expands-suspension-of-premium-processing-for-h-1b-petitions-to-reduce-delays>
 32. U. S. Citizenship and Immigration Services. (2019, March 11). USCIS Resumes Premium Processing for All H-1B Petitions. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.uscis.gov/archive/uscis-resumes-premium-processing-for-all-h-1b-petitions>
 33. Levine, M., & Forgey, Q. (2019, June 1). The White House asks Congress for \$5.7 billion for 'steel barrier'. Politico. <https://www.politico.com/story/2019/01/06/trump-emergency-border-wall-government-shutdown-1082712>
 34. The White House. (2017b, January 27). Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States. Federal Register. <https://www.federalregister.gov/d/2017-02281>
 35. U. S. Citizenship and Immigration Services. (2017a, March 3). USCIS Will Temporarily Suspend Premium Processing for All H-1B Petitions. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.uscis.gov/archive-alerts/uscis-will-temporarily-suspend-premium-processing-for-all-h-1b-petitions>
 36. U. S. Citizenship and Immigration Services. (2017b, July 24). USCIS to Resume H-1B Premium Processing for Certain Cap-Exempt Petitions. Retrieved November 23, 2022, from <https://www.uscis.gov/archive/uscis-to-resume-h-1b-premium-processing-for-certain-cap-exempt-petitions>
 37. Homeland Security. (2019b, August 21). DHS and HHS Announce New Rule to Implement the Flores Settlement Agreement; Final Rule Published to Fulfill Obligations Under Flores Settlement Agreement. Retrieved November 18, 2022 from <https://www.dhs.gov/news/2019/08/21/dhs-and-hhs-announce-new-rule-implement-flores-settlement-agreement>

