

کارآیی سیاست تحریم اقتصادی
و
چشم‌انداز قطعنامه شورای امنیت
علیه جمهوری اسلامی

دکتر هادی زمانی

۲۰۰۷

کارآیی سیاست تحریم اقتصادی
و
چشم انداز قطعنامه شورای امنیت
علیه جمهوری اسلامی ایران

هادی زمانی

HZ Books

فوریه 2007

Effectiveness of Economic Sanctions
&
UN Sanctions Against Iran

HZ Books

ISBN: 978 -0-9555968-2-7

London

2007

آثاری دیگر از این نویسنده :

- دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار- تجربه ایران، نشر کتاب ارزان،
سوند ۲۰۰۴
- ایران: فرصتها و چالشهای جهانی شدن، انتشارات بال، تهران، ۱۳۸۴
- توسعه اقتصادی و امنیت ملی، نشر hz، لندن ۲۰۰۷
- موانع تکوین دولت مدرن و توسعه اقتصادی در ایران: مشروطیت تا
جمهوری اسلامی، جلد اول، نشر hz، لندن ۲۰۰۷
- نفرین نفت - تجربه ایران، نشر hz، لندن ۲۰۰۸

فهرست مطالب

1. مقدمه
 2. تاریخچه
 3. کارآیی سیاست تحریم اقتصادی
 4. انواع تحریم ها
 5. شرایط موفقیت
 6. تحریم اقتصادی ایران
 7. کارآیی سیاست تحریم اقتصادی ایران
 8. چشم انداز قطعنامه شورای امنیت
- منابع

فصل نخست

مقدمه

عدم پیروی جمهوری اسلامی ایران از مصوبات قطعنامه 1737 میتواند به تحریم های اقتصادی گسترده علیه ایران منجر گردد، روندی که هم اکنون با تحریم های مالی غرب علیه ایران آغاز گشته است. تاثیر اقتصادی این قطعنامه و تحریم های متعاقب آن چه خواهد بود؟ اساساً، با توجه به کارآیی سیاست تحریم اقتصادی بطور کل، تحریم اقتصادی ایران بطور خاص و سابقه تحریم هایی که توسط شورای امنیت سازمان ملل تحت پوشش ماده 41 فصل هفت منشور سازمان ملل به اجرا گذاشته شده اند، آیا میتوان اطمینان داشت که قطعنامه 1737 و تحریم های متعاقب آن به بحران هسته ای ایران پایان دهند؟ نوشته حاضر تلاش مختصری برای پاسخ به این سوال و بررسی چشم انداز قطعنامه 1737 شورای امنیت سازمان ملل علیه جمهوری اسلامی ایران است.

در راستای فوق، بخش دوم نوشته به بررسی نکاتی از تاریخ تحریم های اقتصادی و قطعنامه های سازمان ملل اختصاص داده شده است. بخش های 3 تا 5 به بررسی کارآیی سیاست تحریم اقتصادی، انواع تحریم های اقتصادی و شرایط موفقیت آنها می پردازند. سپس، بخش های 6 و 7 تحریم اقتصادی ایران، پیامدها و کارآیی آنرا مورد بررسی قرار میدهند. در پایان، در بخش 8 ارزیابی مختصری از چشم انداز احتمالی قطعنامه 1737 ارائه شده است.

بررسی حاضر حاکی از آن است که سیاست تحریم اقتصادی ایران طی دوره 1980 – 2005، علیرغم تحمیل هزینه بسیار سنگین بر اقتصاد ایران، در نیل به اهداف خود از موفقیت نسبتاً کمی برخوردار بوده است. اما، قطعنامه 1737 و تحریمهای همراه آن، با همه جانبه کردن تحریم اقتصادی ایران، تدقیق اهداف آن، ایجاد هماهنگی بیشتر بین اهداف و ابزارهای تحریم و استفاده از ابزارهای موثرتر، به نحو چشمگیری کارآیی سیاست تحریم اقتصادی ایران را افزایش داده است. با این وصف، با توجه به سابقه کارآیی سیاست تحریم اقتصادی و میزان موفقیت تحریم هایی که توسط سازمان ملل به اجرا گذاشته شده اند، نمیتوان به موفقیت قطعنامه 1737 در حل بحران هسته ای جمهوری اسلامی ایران اطمینان داشت. در چنین شرایطی، احتمال فرا روئیدن بحران کنونی به رویارویی نظامی قابل توجه است.

فصل دوم

تاریخچه

بررسی تاریخ تحریم های اقتصادی حاوی نکات جالب و آموزنده ای است. یک بررسی اجمالی از تاریخ تحریم های اقتصادی نشان میدهد که:

1. از سال 1990، به دنبال فروپاشی اتحاد شوروی و پایان جنگ سرد، کاربرد سیاست تحریم اقتصادی به شدت افزایش یافته است.
2. دولت آمریکا بزرگترین سهم را در کاربرد سیاست تحریم اقتصادی داشته است.
3. از سال 2001، دو پدیده نسبتاً جدید در عرصه سیاست تحریم اقتصادی پدیدار گشته است: نخست، پیدایش و گسترش تحریم اقتصادی علیه افراد و سازمانهای غیر دولتی؛ دوم، گسترش فزاینده تحریم های هوشمند.

در فاصله جنگ جهانی اول تا سال 1990، یعنی در طول نزدیک به 75 سال، در مجموع 115 تحریم اقتصادی علیه کشورهای مختلف تصویب و به اجرا گذاشته شد¹ که بطور متوسط برابر است با 1.5 تحریم در سال. اما از سال 1990، تعداد تحریم های اقتصادی به شدت افزایش یافته است. برای مثال، در فاصله 1990 تا 1999 کشورهای جهان 66 تحریم اقتصادی را تجربه کردند.² به عبارت دیگر، میانگین سالانه تعداد تحریم ها نزدیک به 5 برابر گشت، یعنی از 1.5 تحریم در سال طی دوره 1918-1990 به 6.6 تحریم در سال طی دوره 1990-1999 افزایش یافت. به باور بسیاری از کارشناسان دلیل اصلی این افزایش خیره کننده را میبایست در فروپاشی اتحاد شوروی و پایان جنگ سرد جست.

دولت آمریکا همواره بزرگترین سهم را در کاربرد سیاست تحریم اقتصادی داشته است. در مجموع، دوسوم تحریم های اقتصادی جهان توسط دولت آمریکا اعمال گردیده است. شایان توجه است که به دنبال فروپاشی اتحاد شوروی و پایان جنگ سرد، سهم آمریکا در تحریم های اقتصادی جهان به شدت افزایش یافته است. طی دوره 1918-1990 دولت آمریکا مسئول 77 مورد از کل 115 تحریمهای اقتصادی

¹ Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliott, Jeffrey J. Schott, Nov. 2006, Economic Sanctions Restricted: History and Current Policy, Institute for International Economics, U.S.; 3Rev Ed edition (15 Dec 2007)

² همانجا

جهان، یعنی 67% کل تحریم ها بود. طی دوره 1990-1999 سهم آمریکا در کل تحریمهای اقتصادی جهان به 92% افزایش یافت.³ تنها در دوره اول ریاست جمهوری آقای کلینتون دولت آمریکا 61 تحریم اقتصادی را علیه 35 کشور جهان، با جمعیتی بالغ بر 2.3 میلیارد نفر، یعنی 42% کل جمعیت جهان و 790 میلیارد دلار صادرات، یعنی 19% صادرات جهان، به اجرا گذاشت. اهداف گوناگون این تحریم ها عبارت بودند از جلوگیری از نقض حقوق بشر: 22 مورد، مبارزه با تروریسم بین المللی: 14 مورد، منع گسترش سلاح های هسته ای: 9 مورد، حمایت از حقوق کارگران: 6 مورد، حفظ محیط زیست: 3 مورد و جلوگیری از گسترش مناقشات و جنگ های داخلی: 7 مورد.

تحریم های اقتصادی معمولاً علیه دولت ها اعمال میشوند. اما، پس از واقعه سپتامبر 2001 جهان شاهد پیدایش و گسترش سریع کاربرد تحریم های اقتصادی علیه افراد و سازمان های غیر دولتی بوده است. مسدود کردن حسابها و دارائی سازمان های تروریستی و ضبط دارایی شخصی مدیران سیاسی و رهبران سازمانهای تروریستی از این جمله اند. پدیده دومی که پس از سپتامبر 2001، به ویژه پس از تجربه تحریم اقتصادی عراق شاهد آن بوده ایم، اهمیت یافتن و گسترش سریع تحریم های هوشمند است که بخش های محدود و معینی از اقتصاد را هدف قرار میدهند تا ضایعات ناخواسته تحریم های اقتصادی را به حداقل برسانند.

شایان توجه است که تنها بخش کوچکی از تحریم های مذکور از پشتیبانی سازمان ملل برخوردار بوده و توسط آن سازمان اعمال شده اند. با این وصف، تحریم های سازمان ملل نیز روند مشابهی را تجربه کرده اند. در فاصله 1945 تا 1990، یعنی طی 45 سال، شورای امنیت سازمان ملل تنها دو کشور را مورد تحریم اقتصادی قرار داد: نخست رودزیای جنوبی در سال 1966، دوم آفریقای جنوبی در سال 1977. اما طی دوره 1990 تا 1999، یعنی در فاصله ده سال، شورای امنیت سازمان ملل 12 تحریم اقتصادی را به تصویب رساند. تنها در سال 1999، شورای امنیت چهار تحریم جدید علیه اتیوپی، اریتره، یوگسلاوی و افغانستان را به تصویب رساند و 20 تحریم دیگر را تجدید کرد.

به دلیل وجود حق وتو در شورای امنیت سازمان ملل، اعمال تحریم اقتصادی توسط این سازمان مستلزم کسب موافقت کلیه اعضای شورای امنیت است. طی دوره جنگ سرد انجام این امر کار بسیار دشواری بود و طرح های پیشنهادی به دلیل مخالفت و

³ Kaempfer and Lowenberg, International Economic Sanctions, Westview Press, 1992, Colorado

نهایتاً و تو این یا آن کشور غالباً به کنار گذاشته میشوند. پس از 1990، به دنبال فروپاشی اتحاد شوروی و پایان جنگ سرد انجام این امر بطور نسبی آسانتر گشت. با اینهمه، اعمال تحریم توسط شورای امنیت سازمان ملل روندی زمانبر و پر فراز و نشیب است. لذا، اکثر تحریم های اقتصادی همچنان در خارج از شورای امنیت سازمان ملل، توسط یک یا چند کشور به اجرا گذاشته میشوند.

در مجموع، تحریم هایی که با استناد به ماده 41 فصل هفتم منشور سازمان ملل، توسط شورای امنیت سازمان ملل به تصویب رسیده اند بالغ بر 20 مورد است که عبارتند از:

1. ایران: قطعنامه دسامبر 2006 بمنظور ممنوع کردن فروش و انتقال تجهیزات و فناوری هسته ای و موشکهای بالستیک به جمهوری اسلامی ایران و تحریم مالی (مسدود کردن حسابها و دارایی) افراد و سازمانهای جمهوری اسلامی که در این فعالیت ها درگیر میباشند.
2. کره شمالی: قطعنامه اکتبر 2006 جهت ممنوع ساختن فروش و انتقال فناوری هسته ای و تجهیزات نظامی سنگین به کره شمالی و تحریم مالی افراد و سازمانهای کره شمالی که در این امور فعال میباشند.
3. سودان: قطعنامه شورای امنیت در آوریل 2006 برای تحریم مالی و مسافرتی رهبران سیاسی سودان که در جنایات دارفور مشارکت داشته اند. همچنین، قطعنامه آوریل 1996 بمنظور محدود ساختن مسافرتها دیپلماتهای سودان به دلیل پشتیبانی و مشارکت این کشور در فعالیتهای تروریستی، از جمله قتل انور سادات.
4. جمهوری دموکراتیک کنگو: قطعنامه های متعدد طی سالهای 2000 - 2006 جهت ممنوع ساختن فروش و انتقال تجهیزات نظامی به کشور، مسدود کردن دارایی ها و ممنوعیت مسافرت رهبران سیاسی رژیم که در جنگهای داخلی درگیر میباشند.
5. ساحل عاج: قطعنامه های سالهای 2004 و 2005 جهت ممنوع ساختن فروش و انتقال تجهیزات نظامی به آن کشور
6. عراق: قطعنامه های متعدد در طول سالهای 1990 تا 2003 جهت تحریم اقتصادی کامل عراق در رابطه با حمله آن کشور به کویت و متعاقباً پیگیری برنامه توسعه سلاح های هسته ای و کشتار جمعی - این تحریمها در مه 2003 به دنبال حمله نظامی آمریکا به عراق و سقوط رژیم صدام پایان یافت، به استثنای ماده مربوط به منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی به عراق که همچنان محفوظ است.

7. لیبریا: قطعنامه های متعدد طی سالهای 1992 تا 2003 جهت منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی به لیبریا و ممنوع ساختن خرید الماس و چوب از آن کشور
8. سومالی: قطعنامه ژانویه 1992 جهت منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی و قطعنامه های متعاقب سال 2002 بمنظور اعمال و نظارت بر تحریم های اولیه
9. سیرالئون: قطعنامه های متعدد طی سالهای 1997 تا 2000 بمنظور منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی، محدود ساختن مسافرت رهبران جونتای سیرالئون و ممنوعیت خرید الماس از آن کشور
10. افغانستان: قطعنامه های متعدد طی سالهای 1999 – 2000 برای ممنوعیت پرواز هواپیماهای طالبان، مسدود کردن حسابها و دارایی های رژیم طالبان و ممنوعیت فروش و انتقال تجهیزات نظامی به افغانستان
11. اتیوپی و اریتره: قطعنامه های سالهای 1998 و 2000 جهت ممنوع ساختن فروش و انتقال تجهیزات نظامی به اتیوپی و اریتره
12. آنگولا: قطعنامه های متعدد طی سالهای 1993 – 2000 برای ممنوعیت فروش و انتقال تجهیزات نظامی به ستیزه گران یونیتا (UNITA)، ممنوعیت پرواز هواپیماهای یونیتا، ممنوعیت فروش قطعات یدکی هواپیما و ممنوعیت مسافرت و تحریم مالی رهبران سیاسی یونیتا (این تحریم ها در سال 2002 پایان یافت).
13. یوگسلاوی سابق: قطعنامه های متعدد طی سالهای 1991 تا 1999 بمنظور منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی و تحریم اقتصادی کامل یوگسلاوی (صرب و مونته نیگرو)، از جمله ممنوعیت پروازها و منع شرکت نمایندگان یوگسلاوی در رویدادهای ورزشی و فرهنگی، تحریم صرب های بوسنی، از جمله منع مسافرت مسئولین و افسران نیروهای مسلح صرب بوسنی و مسدود کردن حسابها و دارایی های صربهای بوسنی، منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی به کوزاوا و غیره (این تحریم ها در سپتامبر 2001 توسط قطعنامه 1367 پایان یافتند).
14. رواندا: قطعنامه های 1994 جهت منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی و قطعنامه 1995 بمنظور مجازات و تعمیم تحریمها به کشور های خاطی
15. هایتی: قطعنامه های متعدد طی سالهای 1993-1994 جهت ممنوع ساختن تجهیزات نظامی و تحریم مالی رهبران رژیم

16. لیبی: قطعنامه مارس 1992 و مارس 1993 بمنظور منع پروازهای لیبی، محدود ساختن مسافرت دیپلماتهای آن کشور و مسدود کردن حسابها و دارایی های رژیم. در سپتامبر 2003 سازمان ملل به تحریم های خود علیه لیبی پایان داد، اما دولت آمریکا به دلیل فعالیت های هسته ای لیبی از الغای این تحریم ها خودداری کرد. بالاخره، در سال 2004، به دنبال توقف برنامه های هسته ای لیبی، کلیه تحریمها علیه این کشور ملغی گشت.
17. آفریقای جنوبی: قطعنامه نوامبر 1977 جهت منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی که در مه 1994 پایان داده شد.
18. رودزیای جنوبی: قطعنامه 1966 بمنظور تحریم کامل واردات و صادرات کشور که در سال 1979 لغو گردید.
19. قطعنامه شورای امنیت در 2005 برای ممنوعیت مسافرت و مسدود کردن دارایی های افرادی که در قتل حراری شرکت داشتند. بواسطه تلاش های آمریکا، سوریه نگران است که این تحریم به تحریم گسترده تری علیه مقامات سوریه بیانجامد.
20. تحریم مالی و مسافرتی اعضاء و رهبران القاعده و طالبان که در واقع تعمیم قطعنامه های افغانستان برای تحدید و کنترل فعالیت های تروریستی سازمانهای مزبور است.

دو مورد آخر مربوط به کشور خاصی نمیشوند، بلکه سازمانها و فعالیت های تروریستی را هدف قرار میدهند. در حال حاضر تعداد تحریم های فعال در سازمان ملل بالغ بر 14 مورد است که توسط 9 کمیته کاری به اجرا گذاشته میشوند.⁴ تحریم های مربوط به ایران و کره شمالی از مهمترین و حساسترین این موارد میباشند.

تحریم لیبی یکی از موارد موفق سیاست تحریم اقتصادی سازمان ملل محسوب میشود. قطعنامه های سالهای 1992 و 1993 شورای امنیت علیه دولت لیبی که فروش تجهیزات نظامی به لیبی را ممنوع و دارایی های آن کشور را مسدود کردند نهایتاً دولت لیبی را وادار ساختند تا مسئولیت خود در بمبگذاری هواپیمای پان امریکن در لاکربی را بپذیرد و برنامه های هسته ای و توسعه سلاح های کشتار جمعی خود را متوقف سازد. تحریم لیبریا یکی دیگر از موارد موفق سیاست تحریم اقتصادی سازمان ملل است. قطعنامه های سالهای 1992، 2001 و 2003 که فروش تجهیزات نظامی به لیبریا را ممنوع و تجارت الماس و چوب آنرا متوقف

⁴ این شامل فعالیتهای سازمان ملل در اندونزی نیز میشود که به خاطر مسلح کردن نیروهای شبه نظامی در تیمور شرقی (East Timor) توسط صندوق بین المللی پول تحریم شده است.

کردند، نهایتاً به سقوط دولت چارلز تیلور و محکومیت وی در دادگاه لاهه برای جنایات جنگی انجامید.

از سوی دیگر، تحریم همه جانبه عراق در سال 1990 که پس از حمله این کشور به کویت به تصویب رسید، یکی از موارد بحث برانگیز سیاست تحریم اقتصادی سازمان ملل است. این تحریم که بیش از 12 سال ادامه یافت، پس از ویران ساختن اقتصاد عراق و تحمیل خسارات انسانی سنگین بر مردم این کشور، در دستیابی به هدف خود، یعنی تغییر رژیم یا تغییر رفتار رژیم ناموفق ماند و نهایتاً به حمله نظامی آمریکا به عراق و سرنگونی نظامی رژیم عراق انجامید. تحریم فراگیر یوگسلاوی نیز یکی دیگر از موارد بحث برانگیز سیاست تحریم اقتصادی سازمان ملل است. گرچه دامنه و شدت ضایعات اقتصادی و انسانی تحریم های یوگسلاوی بسیار کمتر از تحریم های عراق بود، اما این تحریم ها نیز خسارات قابل توجهی بر مردم یوگسلاوی تحمیل کردند و نهایتاً بدون تغییر در رفتار رژیم به بمباران آن کشور توسط ناتو انجامیدند. تحریم های سودان، سومالی، رواندا، آنگولا، سیرالئون و افغانستان نیز از موفقیت محدودی برخوردار بوده اند.

فصل سوم

کارآیی سیاست تحریم اقتصادی

ارزیابی تحریم های فوق بیانگر آن است که ضریب یا نرخ موفقیت تحریم های اقتصادی برابر با 34% است. به عبارت دیگر، تحریم های اقتصادی تنها در 34% موارد موفق بوده اند. شایان توجه است که پیش از جنگ جهانی دوم تحریم های اقتصادی از شانس موفقیت بیشتری برخوردار بودند. بر اساس اطلاعات موجود، نرخ موفقیت تحریم هایی که پیش از جنگ جهانی دوم، در فاصله بین دو جنگ جهانی به اجرا گذاشته شدند برابر با 50% است.

از جنگ جهانی دوم به این سو، به ویژه پس از دهه 1970، نرخ موفقیت تحریم های اقتصادی به شدت کاهش یافته است. برای مثال، میانگین نرخ موفقیت تحریم هایی که در فاصله 1970 تا 1990 به اجرا گذاشته شدند نزدیک به 20% است. دلیل این امر را میتوان در سه پدیده جستجو کرد. نخست آنکه روند جهانی شدن و رشد فزاینده تجارت بین المللی موجب شده است که هر کشور بتواند نیازهای اقتصادی خود را از کشورهای متعددی تامین کند و دیگر تنها به یک کشور وابسته نباشد. در نتیجه، کارآیی تحریم های اقتصادی یکجانبه که توسط یک کشور اعمال میشوند به شدت کاهش یافته است. دلیل دوم، چیره شدن جنگ سرد بر مناسبات بین المللی طی دوره 1945 – 1990 است که کسب اجماع و توافق لازم برای اعمال تحریم های همه جانبه توسط سازمان ملل را دشوار ساخت. دلیل سوم رشد سریع و سنجیده کاربرد سیاست تحریم اقتصادی پس از دهه 1990 است. این امر موجب گشت که در گزینش، طراحی و اجرای تحریم های اقتصادی دقت لازم انجام نپذیرد. در نتیجه بسیاری از تحریم هایی که پس از دهه 90 تدوین و بکار گرفته شدند برای اهداف مورد نظر نامناسب و فاقد کارآیی لازم بودند.

میبایست توجه داشت که کارآیی و نرخ موفقیت تحریم ها به اهداف مورد نظر آنها نیز بستگی دارند. در مجموع، تحریم هایی که اهداف بزرگ و بلند پروازانه ای را مد نظر قرار میدهند از شانس موفقیت کمتری برخوردار میباشند. بررسی های حاضر حاکی از آن است که نرخ موفقیت تحریم هایی که دارای اهداف بلند پروازانه بوده اند 23% است، که بطور نسبی 32% کمتر از میانگین نرخ موفقیت کل تحریم ها میباشد.

نرخ موفقیت تحریم ها به نوع تحریم و مشخصات ابزار بکار گرفته شده نیز بستگی دارد. برای مثال، نرخ موفقیت تحریم های مالی بالغ بر 41% است. از سوی دیگر، تحریم های مسافرتی (محدود کردن مسافرت افراد)، منع پروازهای بین المللی و تحریم های نظامی، یعنی منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی از موفقیت نسبتاً پایینی برخوردار بوده اند. در فاصله 1990 تا 1999 شورای امنیت سازمان ملل، بمنظور متوقف کردن جنگهای داخلی و مناقشات نظامی، در 10 مورد اقدام به تصویب تحریم های نظامی (منع فروش تجهیزات نظامی) کرد. اما بسیاری از این مناقشات ادامه یافتند و تحریم های مزبور نتوانستند به اهداف خود دست یابند. در موارد موفق، غالباً این تهدید نظامی بود که طرفین را وادار به کنار گذاشتن سلاح و توقف مناقشه نظامی کرد.

به دلیل پایین بودن نرخ موفقیت تحریم های مسافرتی و نظامی (منع فروش تجهیزات نظامی)، میانگین نرخ موفقیت مقوله تحریم های هوشمند که شامل تحریم های مالی، مسافرتی، نظامی و ممنوعیت پروازهای بین المللی میشود، تنها برابر با 20% است. اما از این مشاهده نمیتوان نتیجه گرفت که تحریم های هوشمند الزاماً ناموفق ترند. زیرا موفقیت بسیاری از تحریم های فراگیر به میزان قابل توجهی به دلیل کارایی عناصر هوشمند آنها میباشد. اساساً مقوله تحریم های هوشمند، به عنوان یک مقوله مستقل نسبتاً جدید است. لذا، تعداد مواردی که این تحریم ها بصورت مستقل اعمال شده اند، نه به عنوان بخشی از یک مجموعه بزرگتر، نسبتاً محدود است. در نتیجه ارزیابی کارایی مقوله تحریم های هوشمند اساساً دشوار است. آنچه محرز میباشد، آن است که عنصر مالی این مقوله دارای کارایی قابل توجهی است.

کارایی و نرخ موفقیت تحریم های اقتصادی به میزان زیادی بستگی به هزینه ای دارد که تحریم ها میتوانند بر اقتصاد تحت تحریم تحمیل کنند. بر اساس اطلاعات موجود، میانگین هزینه ای که کل تحریم های اقتصادی بر کشورهای تحت تحریم تحمیل کرده اند برابر با 2.4% کل تولید ناخالص ملی کشورهای مربوطه است.⁵ میانگین این هزینه برای موارد موفق 4.7%⁶ و برای موارد ناموفق 1.2% است. به عبارت دیگر، هزینه ای که تحریم های موفق بر کشورهای تحت تحریم تحمیل کرده اند بطور متوسط برابر با 4.7% و در موارد ناموفق معادل 1.2% تولید ناخالص ملی کشورهای مربوطه است (جدول 1 را ملاحظه کنید).

⁵ Kimberly Ann Elliott, Towards a Framework for Multilateral Sanctions, Annex 2, Report of the Meeting on the Viability of International Economic Sanctions, the Carter Centre, March 199

⁶ محاسبه نویسنده

میبایست توجه داشت که ارقام بالا مربوط به کل تحریم‌ها میشوند که اکثر آنها دارای اهداف نسبتاً کوچکی بوده‌اند. تحریم‌هایی که دارای اهداف بلند پروازانه میباشند در صورتی موفق خواهند بود که بتوانند هزینه بسیار سنگین تری را بر کشور تحت تحریم تحمیل کنند. بر اساس اطلاعات موجود، میانگین هزینه‌ای که این گونه تحریم‌ها بر اقتصاد کشور‌های تحت تحریم تحمیل کرده‌اند برابر با 4.5% کل تولید ناخالص ملی کشور‌های مربوطه است. مجدداً باید توجه کرد که این رقم مربوط به کل تحریم‌هایی است که اهداف بلند پروازانه داشته‌اند، که بسیاری از آنها ناموفق بوده‌اند. در موارد موفق، میانگین هزینه‌ای که این گونه تحریم‌ها بر اقتصاد کشور‌های تحت تحریم تحمیل کرده‌اند برابر با 20.5 درصد تولید ناخالص کشور‌های مربوطه است.⁷ در مواردی که هدف تحریم بسیار بلند پروازانه است، مانند تغییر رژیم، این هزینه می‌تواند چند برابر رقم پیش‌گفته باشد. برای مثال، تحریم اقتصادی عراق موجب شد که درآمد عراق از محل صادرات نفت 80% کاهش یابد⁸ و تولید ناخالص ملی آن از 60 میلیارد دلار به زیر 10 میلیارد دلار، یعنی 83% سقوط کند.⁹ به این ارقام می‌بایست 4.5 میلیارد دلار ذخیره ارزی عراق را که توسط آمریکا مسدود گشت¹⁰ و ضایعات انسانی تحریم عراق را نیز اضافه کرد.¹¹ با اینهمه، تحریم اقتصادی عراق در دستیابی به اهداف خود ناموفق ماند و نهایتاً به حمله نظامی علیه این کشور انجامید.

⁷ محاسبه نویسنده

⁸ در شرایط عادی، طی 1990-2000 عراق می‌توانست نزدیک 250 میلیارد دلار از محل صادرات درآمد داشته باشد. در اثر تحریم، درآمد عراق به 50 میلیارد دلار تنزل کرد. (M. G. O'Sullivan, Shrewd Sanctions, The Brookings Institute, 2003)

⁹ Economist Intelligence Unit, Country Profile, Iraq, 1996-97

¹⁰ Economic Intelligence Unit, Country Profile, Iraq, 1993

¹¹ طبق تخمین وزارت بهداشت عراق در سال 2000، تحریم اقتصادی عراق موجب مرگ 1.35 میلیون عراقی شده است. طبق یک بررسی محافظه کارانه تر تحریم اقتصادی عراق طی 1998-1990 موجب مرگ 227 هزار کودک زیر 5 سال گردید. منبع:

Garfield, Mobility and Mortality among Iraqi Children from 1990 to 1998

جدول 1: هزینه تحریم های اقتصادی (% تولید ناخالص ملی)

تحریم های ناموفق	تحریم های موفق	میانگین کل تحریم ها	
1.2%	4.7%	2.4%	کل تحریم ها
0.5%	20.5%	4.5%	تحریم هایی که دارای اهداف بزرگ بوده اند
عراق: افت درآمد صادرات نفت = 80%، افت تولید ناخالص ملی = 83%			

عامل دیگری که میبایست به آن توجه داشت طول عمر تحریم های اقتصادی است. شواهد موجود حاکی از آن است که میانگین طول عمر تحریم های اقتصادی در موارد موفق 2.9 سال و در موارد ناموفق 8 سال است. بر این اساس، تحریم هایی که به طور مرحله ای، پله به پله و طی یک مدت زمان طولانی به اجرا گذاشته شده اند دارای موفقیت کمتری میباشند. بر عکس، تحریم های قاطعانه که معمولاً طول عمر آنها کمتر است، از شانس موفقیت بیشتری برخوردارند.

فصل چهارم

انواع تحریم ها

تحریم های اقتصادی را میتوان از سه جهت گروه بندی کرد:

1. اهداف تحریم ها
2. تعداد کشورهای شرکت کننده
3. دامنه پوشش بخش های اقتصادی

جنبه های فوق دارای رابطه متقابلند و تحریم های اقتصادی هنگامی دارای بیشترین کارایی خواهند بود که در طراحی آنها جنبه های فوق رعایت شده و بین اهداف تحریم، دامنه پوشش و ابزارهای مورد استفاده تناسب برقرار باشد.

تحریمهای اقتصادی اساساً برای سه منظور بکار برده میشوند: نخست، مهار رژیم، دوم، تغییر رفتار رژیم و سوم، تغییر رژیم. طبیعتاً، هرچه هدف تحریم بلند پروازانه تر باشد، اجرای آن دشوارتر و پرهزینه تر خواهد بود. همانطور که در پیش اشاره شد، تحریم هایی که دارای اهداف بلند پروازانه هستند هنگامی موفق خواهند شد که بتوانند هزینه بسیار سنگینی بر کشور تحت تحریم وارد کنند. این امر مستلزم هدف قرار دادن بخش های متعدد و استراتژیک اقتصاد است که ضایعات اقتصادی و انسانی تحریم را بالا میبرد. چنانچه کشور تحت تحریم به لحاظ تجاری دارای اهمیت بین المللی باشد، هزینه تحریم های بلند پروازانه برای کشورهای اعمال کننده و حتی کشورهای غیر درگیر نیز میتواند بسیار بالا باشد. لذا، اجرای موثر تحریم های بلند پروازانه غالباً مستلزم جلب موافقت اقتصادی و سیاسی کشورهای متعددی است. این مشخصات شانس موفقیت تحریم های بلند پروازانه را کم میکند.

هدف تحریم هایی که عزم آنها تغییر رژیم است وارد کردن حداکثر هزینه در کوتاهترین زمان برای از پا درآوردن رژیم تحت تحریم و گاه آماده کردن شرایط برای حمله نظامی به آن کشور است. اما تحریم هایی که هدف آنها تغییر رفتار رژیم است میبایست علاوه بر اقدامات تنبیهی، با امتیازهای اقتصادی و سیاسی نیز همراه باشند تا انگیزه لازم برای ایجاد تغییر رفتار را بوجود آورند. بی توجهی به این نکته غالباً موجب شکست این گونه تحریم ها شده است. همچنین، این تحریم ها میبایست به گونه ای طراحی و به اجرا گذاشته شوند که پایگاه قدرت افراد و گروه هایی را که در درون کشور تحت تحریم خواهان تغییر رفتار رژیم هستند، تضعیف نکنند.

محور تحریم هایی که مهار رژیم را مد نظر دارند معمولاً بر پایه کنترل قدرت نظامی و سیاسی رژیم و حفظ توازن قوا در یک منطقه معین استوار است. این گونه تحریم ها همزمان در دو عرصه عمل میکنند. از یکسو، جریان عرضه فناوری و تجهیزات نظامی به رژیم مورد نظر را هدف قرار میدهند تا از دستیابی آن به تجهیزات و فناوری نظامی جلوگیری کنند. از سوی دیگر، منابع و سرچشمه های درآمد رژیم را هدف قرار میدهند تا بنیبه مالی آنرا برای خرید تجهیزات مربوطه در بازار سیاه تضعیف کنند.

به لحاظ تعداد شرکت کنندگان، تحریم های اقتصادی میتوانند یک جانبه، چند جانبه و همه جانبه باشند. همانطور که در بخشهای پیش اشاره شد، اکثر تحریم های اقتصادی سده بیستم توسط آمریکا و بصورت یکجانبه، بدون مشارکت سایر کشورها به اجرا گذاشته شده اند. این گونه تحریم ها، به دلیل آنکه هزینه اعمال آنها بر دوش تنها یک کشور است و کشور تحت تحریم میتواند نیازهای اقتصادی خود را از کشورهای دیگر که در تحریم شرکت نکرده اند برآورده سازد، معمولاً از کارایی و شانس موفقیت کمتری برخوردارند. از سوی دیگر، اعمال این تحریم ها مستلزم جلب موافقت سایر کشورها نیست و میتوان آنها را با سرعت به اجرا گذاشت. رقابت اقتصادی بین کشورها و احتمال بروز تناقض بین منافع و سیاست خارجی کشور تحریم کننده و سایر کشورها نیز میتواند موجب تضعیف کارایی تحریم های یکجانبه گردد.

در مقابل تحریم های یکجانبه، تحریمهای همه جانبه قرار دارند که مستلزم صدور قطعنامه توسط شورای امنیت سازمان ملل و فعال کردن ماده [41 فصل هفتم منشور سازمان ملل میباشد. از آنجا که کلیه کشورها قانوناً موظف به اجرای این تحریم ها میباشند، این گونه تحریم ها میتوانند از کارایی بسیار بالایی برخوردار باشند. اما، از آنجا که جلب موافقت کلیه اعضای دائمی شورای امنیت که دارای حق و تو هستند، دشوار و زمانبر است، تعداد این تحریم ها محدود بوده و تنها در شرایط خاصی عملی میباشند که کلیه اعضای دائمی شورای امنیت در مورد مخاطرات و هزینه رفتار کشور تحت تحریم و مناسب بودن طرح پیشنهادی تحریم توافق داشته باشند. بالاخره تحریم چند جانبه حد میان تحریم های یکجانبه و همه جانبه است و در موارد مناسب میتواند از کارایی و سرعت قابل توجهی برخوردار باشد.

به لحاظ دامنه پوشش بخش های اقتصادی، تحریم ها را میتوان بر دو گونه کلی، فراگیر و هوشمند (یا هدفمند) تقسیم بندی کرد. تحریم های فراگیر به تحریم هایی گفته میشود که آثار آنها قابل کنترل نبوده و دامنه خسارات و ضایعات آنها کلیه بخش

های اقتصادی و گروه های اجتماعی/جمعیتی را در بر بگیرد. به عبارت دیگر، ابزار اقتصادی بکار گرفته شده دقت لازم را ندارند تا بتوانند دامنه خسارات تحریم را به بخش های اقتصادی و گروه های جمعیتی معینی محدود سازند و از بروز ضایعات انسانی شدید و پیامدهای ناخواسته جلوگیری کنند.

از سوی دیگر، تحریم هوشمند به تحریم هایی گفته میشود که میتوانند فعالیتهای اقتصادی معینی را هدف قرار دهند و دامنه خسارات تحریم را به گروه های اجتماعی معینی که عامل بروز بحران میباشند محدود سازند. نمونه های برجسته تحریم های هوشمند عبارتند از:

- تحریم های مالی، مانند قطع جریان کمکهای مالی بلاعوض، قطع وامهای کم بهره، مانند وامهای بانک جهانی، قطع وامهای تجاری، توقف سرمایه گذاری ها و پروژه ها و مسدود کردن حسابها و دارایی سازمانها و افرادی که عامل بحران اند
- ممنوعیت های مسافرتی، مانند منع پرواز های بین المللی و منع مسافرتها بین المللی رهبران سیاسی، دبیرماتها و ورزشکاران
- منع فروش و انتقال تجهیزات نظامی

تحریم های اقتصادی فراگیر غالباً به رهبران سیاسی کشور تحت تحریم که عامل بروز بحران اند اجازه میدهند تا با سازمان دادن بازارهای سیاه به انباشت ثروت بپردازند و با استفاده از احساسات ناسیونالیستی مردم کشور خود، تاثیر سیاسی تحریم را خنثی سازند. از سوی دیگر، ضایعات انسانی تحریم های فراگیر با ایجاد نارضایتی در افکار عمومی جهان حفظ اجماع بین المللی را که برای ادامه تحریم لازم میباشد، دشوار میسازند. تحریم های هوشمند، رهبران سیاسی کشور تحت تحریم را از فرصتهای فوق محروم میسازند و با به حداقل رساندن ضایعات انسانی، حفظ اجماع جهانی برای ادامه تحریم را تسهیل میکنند. از سوی دیگر، تحریم های هوشمند با محدود کردن دامنه تحریم و دور زدن بخشهای غیر ضروری، هزینه اعمال تحریم را برای کشورهای تحریم کننده و بیطرف نیز کاهش میدهد. این امر مجدداً ایجاد و حفظ اجماع جهانی را تسهیل و انگیزه اقتصادی کشورها را بر زیرپا گذاشتن تحریم به حداقل میرساند.

در رابطه با ایجاد تغییر در رفتار کشور تحت تحریم، میبایست توجه داشت که در کشورهای دیکتاتوری رهبران سیاسی غالباً نسبت به منافع ملی کشور خود بی توجه اند و ساختار سیاسی مانع از آن میشود که فشار اقتصادی به فشار سیاسی تبدیل گردد. در نتیجه، در بسیاری از موارد هزینه سنگین تحریمهای اقتصادی، موفق به

تغییر رفتار رژیم نمیشود. اما همین رهبران نسبت به ثروتهای شخصی خود بسیار حساس اند، بطوریکه خطر از دست دادن آن میتواند به سرعت موجبات تغییر رفتار رژیم را فراهم آورد. به عبارت دیگر یک کاهش بزرگ در درآمد ملی کشور ممکن است موجب تغییر رفتار رژیم نگردد، اما مسدود کردن دارایی شخصی رهبران رژیم که معمولاً بسیار کمتر از درآمد ملی کشور است میتواند موجبات تغییر رفتار رژیم را فراهم آورد. به این ترتیب، تحریم مالی که یکی از انواع تحریم های هوشمند است میتواند با کمترین هزینه (هم برای کشور تحت تحریم و هم برای کشور تحریم کننده) در کوتاهترین زمان نتیجه مطلوب را بوجود آورد.

همانطور که در بخش پیش اشاره شد، تحریم های مالی در مقایسه با سایر تحریم ها از موفقیت بیشتری برخوردار بوده اند. دلیل این امر را میتوان در ساختار انحصاری بازار مالی جهان و تحولات فناوری جستجو کرد. ساختار بازار مالی جهان شدیداً انحصاری است و بخش عمده آن در حیطه کنترل چند کشور بزرگ، به ویژه آمریکا قرار دارد. این امر به کشورهای مزبور، به ویژه آمریکا امکان میدهد که تحریم های مالی را با سهولت و سرعت بیشتری به اجرا بگذارند. از سوی دیگر، تحولات فناوری، پیگیری و کنترل گردش پول را آسان ساخته است. این امر مجدداً اعمال و نظارت بر تحریم های مالی را به نحو چشمگیری تسهیل کرده و هزینه آنرا کاهش داده است. همچنین میبایست توجه داشت که سرمایه بسیار سیال است. حساسیت سرمایه نسبت به ریسک و سیالی بالای آن موجب میشود که تحریم های مالی دارای پیامدهای ثانویه سریع و گسترده ای باشند. تحریم مالی با افزایش ریسک سرمایه موجب فرار آن از کشور تحت تحریم میشود. این امر به سرعت موجب پیدایش شوکها و موجهای ثانویه گسترده ای در کل اقتصاد میگردد، مانند افزایش نرخ بهره، افزایش تورم، توقف سرمایه گذاری ها، افت تولید، افزایش بیکاری و کاهش درآمد دولت.

به دلیل ضایعات انسانی گسترده تحریم های فراگیر، از یکسو و برتری های تحریم های هوشمند، از سوی دیگر، کشورها، سازمان های بین المللی و در صدر آنها سازمان ملل، به نحو چشمگیری به تحریم های هوشمند روی آورده اند، به ویژه پس از تجربه تحریم فراگیر عراق که دارای ضایعات انسانی بسیار گسترده ای بود. اما تحریم های هوشمند نیز بدون مشکل نیستند و دارای چالشهای خاص خود میباشند.

برای مثال، وجود بازارهای سیاه تجهیزات نظامی یکی از علل اصلی افت کارایی تحریم های نظامی (ممنوعیت فروش تکنولوژی و تجهیزات نظامی) است. بازار سیاه تجهیزات نظامی بسیار پرسود است و بسیاری از کشورها در آن فعالند. لذا کنترل آنها دشوار و پر هزینه است. همچنین، در موارد متعددی تجهیزات و فناوری نظامی

دارای مصارف دوگانه (نظامی و غیر نظامی) میباشند. در این موارد کشور تحت تحریم، با ثبت واردات مورد نظر تحت عنوان «مصارف غیر نظامی» میتواند تحریم مربوطه را دور بزند و اعمال آنرا دشوار سازد. تحریم های مسافرتی نیز دارای مشکلات متعددی میباشند. برای مثال، منع پروازهای بین المللی امر کمک رسانی سازمانهای بین المللی نظیر صلیب سرخ و OXFAM را مختل میکند. در مورد سودان، این مشکل نهایتاً موجب شد که سیاست تحریم پروازهای بین المللی سودان عملاً کنار گذاشته شود. منع مسافرت رهبران سیاسی، دیپلماتها و افسران ارتش نیز دشوار است، زیرا راههای فرار متعددی برای گریز از این گونه تحریم ها وجود دارند. گرچه، تحولات فناوری اخیر در زمینه پاسپورت و کارتهای شناسایی الکترونیکی، تشخیص هویت و کنترل آمد و شدهای بین المللی، اجرای این تحریم ها را به میزان چشمگیری تسهیل کرده است.

بسیاری از مشکلات تحریمهای مالی، حقوقی و فنی میباشند. اعمال تحریم های مالی مستلزم وجود چارچوب حقوقی مناسب، پرسنل متخصص، ظرفیت اداری و زیر ساختهای فنی متعددی است. بسیاری از کشورها فاقد این امکانات در حد لازم میباشند. در برخی از کشورها اعمال تحریم های مالی میتواند با ضوابط حقوقی موجود در کشور تحریم کننده تناقض پیدا کند. در بیشتر موارد چارچوب حقوقی و قوانین موجود فاقد کارایی لازم برای اجرای تحریم های مالی میباشند. همچنین اجرای موثر تحریم های مالی مستلزم وجود پرسنل متخصص و سازمانهای تخصصی است که بخش عمده فعالیت آنها به اجرا و کنترل تحریم ها اختصاص داشته باشد. برای مثال، در آمریکا، سازمان کنترل دارایی های مالی (OFAC)¹² یک ادره تخصصی در وزارت دارایی آمریکا است، با پرسنل متخصص و بودجه اختصاصی که وظیفه اصلی آن اجرا و نظارت بر تحریم های اقتصادی میباشند. در بریتانیا، یک دفتر تخصصی در بانک مرکزی بریتانیا وظایف مشابهی را برعهده دارد. اما ظرفیت اداری و پرسنلی این سازمان قابل مقایسه با «OFAC» آمریکا نیست. غالب کشورهای دیگر فاقد ظرفیت اداری و پرسنلی لازم میباشند. همچنین، اجرای موثر تحریم های مالی مستلزم وجود زیرساختهای فنی، به ویژه نرم افزارهای

¹² Office of Financial Asset Control (OFAC)

در جنگ جهانی دوم، پس از حمله متفقین به نروژ و کشورهای بالتیک، ایالات متحده اقدام به تاسیس اداره کنترل دارایی های خارجی (Office of Foreign Funds Control) در وزارت دارایی خود نمود تا بدینوسیله دارایی های کشورهای نروژ و بالتیک را مسدود کند. پس از جنگ این اداره به اداره کنترل دارایی های مالی (Office of Financial Asset Control - OFAC) تغییر نام داد که ابزار اصلی دولت آمریکا برای اعمال تحریم های اقتصادی میباشند. سایر کشورها فاقد چنین ظرفیت سازمانی هستند.

پیشرفته برای تشخیص، پیگیری و کنترل مبادلات مالی است. سیستم های بانکی در بسیاری از کشورهای جهان فاقد این زیر ساختها میباشند.

یکی از جدی ترین مشکلات تحریم های مالی وجود به اصطلاح جزیره ها یا بهشت های مالیاتی است که تحت پوشش و کنترل نظام مالی جهانی قرار ندارند. بر اساس برآوردهای صندوق بین المللی پول، در سال 1997 میزان سپرده های این مراکز بالغ بر 4.8 تریلیون دلار، یعنی معادل 20% کل سپرده های نظام مالی جهان بود. گرچه این یک مفر بزرگ برای گریز از تحریم های مالی است، اما باید توجه داشت که سپرده های این مراکز نهایتاً برای خرید و فروش و سرمایه گذاری به مراکز رسمی نظام مالی بازمی گردند. لذا، تحریم های مالی چنانچه بتوانند خروج سرمایه از نظام بانکی جهان و بازگشت به آنرا پیگیری کنند، نهایتاً موفق خواهند شد تا دارایی های مورد نظر را هدف قرار دهند. به همین منظور، تحریم های مالی غالباً به گونه ای تنظیم میشوند که بتوانند شامل مبادلات مالی گذشته نیز باشند، تا این مفرها را تا حد ممکن تنگ و مسدود کنند.

یکی دیگر از راه های گریز از فشار تحریم های مالی، استفاده از مراکز بانکی و مالی کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد، مانند چین، روسیه، پاکستان، و پاره ای دیگر از کشورهای آسیا، اروپای شرقی، آمریکای لاتین و آفریقا است. این مراکز گرچه تحت پوشش و نظارت نظام بانک جهانی قرار دارند، اما الزاماً ضوابط و مقررات آنرا رعایت نمی کنند. از سوی دیگر، پیوستن کشورهای توسعه نیافته و در حال رشد به سازمان تجارت جهانی از شدت این مشکل تا حد قابل توجهی کاسته و در آینده نیز خواهد کاست. در این رابطه، مشکل جدی اعمال تحریم های مالی علیه افراد و سازمانهای درگیر در فعالیتهای تروریستی خواهد بود. زیرا حجم دارایی های درگیر در این فعالیت ها نسبتاً کوچک بوده و با سهولت بیشتری میتوانند از مفرهای موجود استفاده کنند.

بمنظور مقابله با مشکلات فوق و بهبود کارایی تحریم های هوشمند، در سال 1998 سازمان ملل دو گروه کاری، به رهبری سویس و آلمان را که به پروسه های «Interlaken» و «Bon» شهرت یافتند موظف به بررسی این مشکلات و ارائه راه کارهای موثر نمود. در سال 2001 این دو گروه نتایج تحقیقات و اقدامات خود را به صورت دو کتاب جامع دستور کار (manual) به سازمان ملل ارائه دادند. کتاب اول حاوی دستورات جامعی برای اجرای تحریم های مالی، از جمله طرح قوانین، ساختارهای اداری، نظام های نظارتی، طرح قطعنامه ها و خدمات فنی لازم برای اجرای موفق تحریم های مالی است. کتاب دوم شامل دستورات جامعی برای اجرای تحریمهای مسافرتی و نظامی میباشد.

فصل پنجم

شرایط موفقیت

در هر تحریم اقتصادی چهار مرحله را میتوان تمیز داد:

- طراحی¹³
- اجرا¹⁴
- نظارت¹⁵
- اعمال¹⁶

عدم رعایت اصول پایه ای و اتخاذ تصمیم های اشتباه در هر یک از مراحل بالا میتواند موجب شکست سیاست تحریم اقتصادی گردد.

در مرحله طراحی، توجه به اهداف تحریم دارای اهمیت پایه ای است. اهداف تحریم میبایست به گونه ای تعیین شوند که مشخص، روشن، قابل ارزیابی، واقع بینانه، قابل اجرا، نظارت پذیر و قابل اعمال باشند. اهداف چندگانه و مبهم در مراحل اجرا و اعمال تحریم موجب بروز مشکلات متعددی میشوند. اهدافی را که بسیار کلی، نادقیق و غیر قابل ارزیابی هستند را نمیتوان به راحتی به اجرا گذاشت، بر اجرای آنها نظارت کرد و میزان موفقیت آنها را سنجید. اهداف غیر واقع بینانه یا اساساً قابل اجرا نیستند و یا اینکه هزینه اجرا و اعمال آنها بسیار بالا است. اساساً، هدف تحریم هر چه محدودتر و مشخص تر باشد احتمال موفقیت آن بالاتر خواهد بود. تحریم هایی که هدف آنها تغییر رفتار رژیم است میبایست به گونه ای تدوین شوند که تنها بر پایه مجازات استوار نباشند. در غیر اینصورت، موفق به ایجاد انگیزه لازم برای تغییر رفتار رژیم نخواهند شد. همچنین، اهداف تحریم اقتصادی میبایست به گونه ای تعیین شوند که کشور های شرکت کننده بر سر آنها توافق داشته باشند. در غیر اینصورت، تحریم اقتصادی در اجرا با اشکال مواجه خواهد گشت. در این رابطه توجه به درک کشورهای درگیر از خطری که کشور تحت تحریم بوجود آورده است و ارزیابی آنها از شدت و جدی بودن خطر مزبور از اهمیت پایه ای برخوردار است. بالاخره باید توجه داشت که تحریم اقتصادی ابزاری برای پیشبرد سیاست خارجی است و در

¹³ Design

¹⁴ Implementation

¹⁵ Monitoring

¹⁶ Enforcement

رابطه با اهداف آن میبایست تدوین شود، نه برای پاسخگویی به فشارهای داخلی. تحریم هایی که تحت فشارهای داخلی تدوین میشوند غالباً ناموفق اند.

بعد از تعیین اهداف، میبایست نوع تحریم و ابزار اجرای آنرا انتخاب و طراحی کرد. این عمل باید به گونه ای انجام پذیرد که بین اهداف تحریم و ابزار اجرای آن تناسب وجود داشته باشد. بی توجهی به رابطه متقابل بین اهداف و ابزار تحریم موجب خواهد شد که ابزار تحریم نتوانند شرایط دستیابی به اهداف تعیین شده را فراهم آورند. هنگام تعیین اهداف و انتخاب ابزار اجرای تحریم میبایست به محدودیت هایی که ممکن است در روند اجرا، نظارت و اعمال تحریم بوجود آیند نیز توجه داشت. برخی از اهداف و ابزار تحریم ممکن است شیوه اجرا و نظارت خاصی را بطلبند که تامین آنها خارج از توانایی تحریم کنندگان باشد.

تحریم های اقتصادی میبایست به گونه ای طراحی و تدوین شوند که بتوانند هزینه سنگینی بر کشور تحت تحریم وارد کنند. مقدار و میزان سنگینی این هزینه به اهداف تحریم بستگی خواهد داشت. همانطور که در پیش اشاره شد، بر اساس شواهد موجود میانگین هزینه ای که تحریم های موفق بر اقتصاد کشور های تحت تحریم تحمیل کرده اند برابر با 4.7% کل تولید ناخالص کشور های مربوطه است. برای تحریم هایی که دارای اهداف بزرگ بوده اند این رقم بالغ بر 20.5 درصد میباشد. از سوی دیگر، تحریم ها میبایست به صورتی تدوین شوند که هزینه تحریم را برای کشورهای تحریم کننده و سایر کشورهای درگیر به حداقل برسانند.

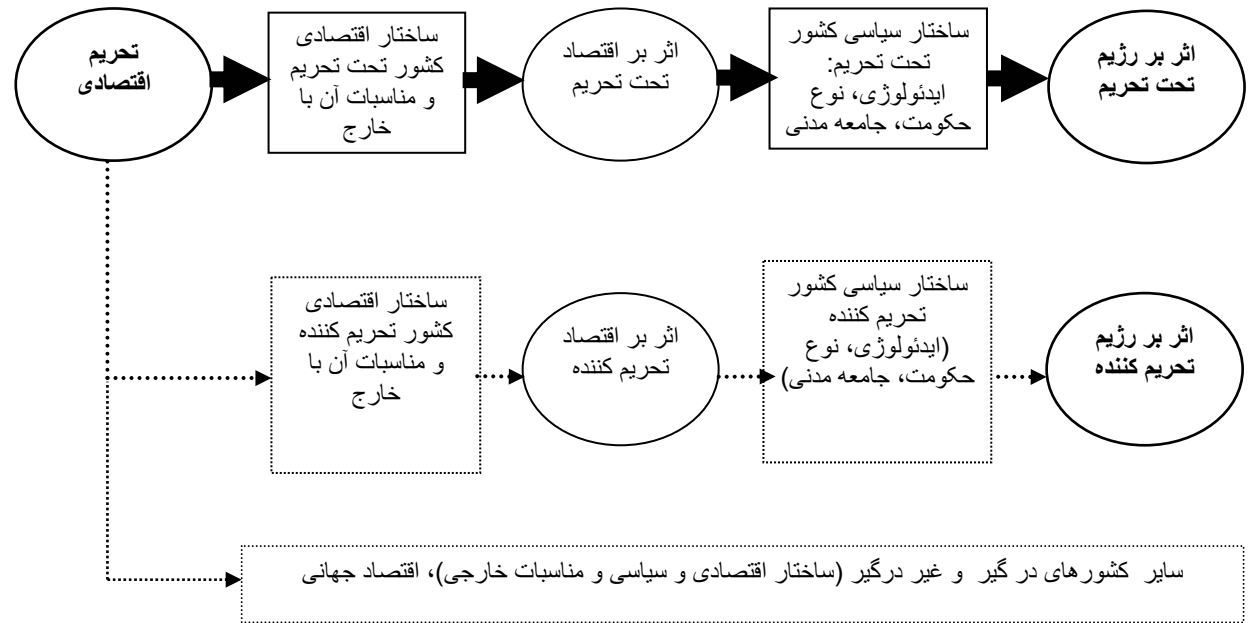
هنگام تعیین اهداف و انتخاب ابزار تحریم های اقتصادی میبایست به شرایط و ساختار اقتصادی و سیاسی کشور تحت تحریم نیز توجه داشت (نمودار 1 را ملاحظه کنید). برای اعمال تحریم اقتصادی، ابزار اعمال فشار اقتصادی میبایست موجود باشند. تحریم اقتصادی هنگامی دارای بیشترین شانس موفقیت خواهد بود که کشور تحت تحریم به تجارت بین المللی وابسته باشد، واردات آن دارای جانشین های متعدد نباشد و صادرات آن از کشورهای دیگر قابل تامین باشد. ضعف و ضربه پذیری اقتصادی، پایین بودن ذخیره ارزی و وجود بحرانهای اقتصادی نیز شانس موفقیت تحریم را افزایش میدهند. از سوی دیگر، ضعف بخش خصوصی و سیطره بخش دولتی بر اقتصاد شانس موفقیت تحریم را میکاهد. زیرا در چنین شرایطی، برای مقابله با تحریم اقتصادی، دولت میتواند منابع اقتصادی را با سهولت بیشتری جابجا کند. همچنین، شواهد حاکی از آن است که تحریم اقتصادی هنگامی دارای بیشترین شانس موفقیت خواهد بود که پیش از تحریم، کشور تحریم کننده دارای مناسبات تجاری گسترده ای با کشور تحت تحریم باشد. بر اساس ارزیابی های موجود، در مواردی که تحریم های اقتصادی موفق بوده اند، بطور متوسط 28% مناسبات

تجاری کشور تحت تحریم با کشور تحریم کننده بوده است. برای موارد نا موفق این رقم برابر 19% و برای تحریم هایی که دارای اهداف بزرگ بوده اند بالغ بر 36% است.

از نقطه نظر ساختار سیاسی کشور تحت تحریم، وجود دیکتاتوری به ویژه گونه های ایدئولوژیک، مذهبی و ناسیونالیستی، نبود نهادهای مدنی و نیروهای سیاسی موثر غالباً روند تبدیل اثر اقتصادی تحریم به تاثیر سیاسی را کند کرده، از شانس موفقیت تحریم میکاهد. از سوی دیگر، هرچه ساختار سیاسی یک کشور بازتر و رقابتی تر باشد و سازمانهای جامعه مدنی آن متشکل و فعال تر باشند، احتمال موفقیت تحریم اقتصادی بیشتر خواهد بود. وجود بی ثباتی و تشننت سیاسی نیز احتمال موفقیت تحریم را افزایش میدهد. برای تدوین تحریم های موثر و موفق، درک ساختار سیاسی و ویژگی های کشور تحت تحریم از اهمیت حیاتی برخوردار است.

موفقیت تحریم اقتصادی همچنین به ظرفیت و هزینه پذیری کشور تحریم کننده نیز بستگی خواهد داشت که به نوبه خود تابع ساختار و شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن خواهد بود.

نمودار 1



موفقیت هر تحریم اقتصادی مستلزم برنامه های موثر و کارآمدی برای اجرا و نظارت بر اجرای تحریم است. پیش از اجرای تحریم اقتصادی، این برنامه ها میبایست به دقت طراحی و تدوین شوند. مجدداً، این برنامه ها میبایست به گونه ای طراحی و تدوین شوند که با اهداف تحریم و ابزارهای برگزیده دارای تناسب باشند. همچنین، در طراحی و تدوین این برنامه میبایست به ظرفیت حقوقی، اداری و نیروی انسانی کشورهای تحریم کننده توجه داشت.

برنامه های اجرایی و نظارتی میبایست با دقت و صراحت روشن کنند که مسئولیت ایجاد هماهنگی و نظارت بر اجرای تحریم بر عهده کدام کشور، سازمان بین المللی یا سازمان تخصصی قرار دارد. این برنامه ها همچنین میبایست هزینه اجرا و نظارت بر اجرای تحریم را پیش بینی و تامین کنند.

برنامه های اجرایی و نظارتی میبایست همچنین به شرایط جغرافیایی و اقلیمی کشور تحت تحریم توجه داشته باشند. چنانچه کشورهای همسایه کشور تحت تحریم با اعمال تحریم اقتصادی مورد نظر مخالف باشند، اجرا، اعمال و نظارت بر تحریم دشوار و پرهزینه خواهد بود. بطور کلی، برنامه های اجرایی و نظارتی میبایست به انگیزه کشورها و موسسات برای زیر پا گذاشتن تحریم ها توجه داشته باشند. در تحلیل نهایی، کارایی هر تحریم اقتصادی به موقعیت حلقه های ضعیف در زنجیره تحریم اقتصادی بستگی خواهد داشت. برنامه های اجرایی و نظارتی میبایست این حلقه ها را مشخص و تدابیر لازم برای مقابله با آنها را پیش بینی کنند.

در مراحل اجرا و نظارت میتوان تدابیر متعددی اتخاذ نمود تا احتمال موفقیت تحریم اقتصادی را تقویت کرد. همانطور که در پیش اشاره شد، اجرای موفقیت آمیز تحریم اقتصادی مستلزم وجود قوانین و ظرفیت های اداری، فنی و پرسنلی لازم در کشورهای تحریم کننده است. سازمان ملل و حلقه های قوی کشورهای تحریم کننده میتوانند با تعیین دقیق این پیش نیازها و ظرفیت ها و ایجاد سازمان های کمک رسانی برای انتقال و ایجاد ظرفیت های لازم در کشورهای درگیر، اجرای تحریم اقتصادی را تسهیل و شانس موفقیت آنرا تقویت کنند.

یکی از مشکلات پایه ای تحریم های اقتصادی توزیع نابرابر و نامتناسب هزینه و منافع تحریم بین کشورهای تحریم کننده است. این امر اجرا و اعمال تحریم را دشوار میسازد. برای مقابله با این مشکل میتوان مکانیزم های مختلفی ایجاد کرد. برای مثال، کشورهایی که از تحریم بیشترین منافع را میبرند ولی کمترین بار مالی بر دوش آنها است میتوانند با ایجاد مراکز کمک رسانی و ارائه کمک های مالی و فنی به کشورهایی که منافع کمتری از تحریم نصیبشان میشود ولی بار هزینه

بیشتری بر دوششان است، توزیع نابرابر هزینه و منافع تحریم را تعدیل و شانس موفقیت تحریم را تقویت کنند. برای مثال، در مورد یوگسلاوی سازمان ملل کوشید تا با ایجاد یک مرکز کمک رسانی اختصاصی¹⁷ و ارائه کمکهای مالی به اردن، ترکیه و مصر اجرا و پیشبرد تحریم اقتصادی یوگسلاوی را تسهیل کند. در این رابطه، موسسات مالی بین المللی، مانند صندوق بین المللی پول و بانک جهانی میتوانند با ارائه وام و کمک های مالی نقش تعیین کننده ای ایفا کنند. توافق های پنهانی یکی دیگر از روشها برای تعدیل توزیع نابرابر هزینه و منافع تحریم اقتصادی است. البته، در عمل کلیه این مکانیزم ها با مشکلات متعددی مواجه میشوند، زیرا تعیین هزینه و منافع احتمالی تحریم های اقتصادی کار بسیار دشواری است. نهایتاً، عملی کردن این راه کارها مستلزم وجود یک سازمان اختصاصی بیطرف و مستقل برای ایجاد هماهنگی و توزیع عادلانه منافع و هزینه های تحریم است که در چارچوب کنونی سازمان ملل پیش بینی نشده است. نبود بودجه لازم برای کمک به کشور های درگیر مشکل پایه ای دیگری است که پیشبرد این راه کارها را دشوار میسازد.

برای اجرای موفقیت آمیز تحریم های اقتصادی، کشور تحریم کننده میبایست کانال ارتباطی بین خود و کشور تحت تحریم را در کلیه مراحل تحریم، همواره و تا حد ممکن باز نگاه دارد. این امر برای جمع آوری اطلاعات لازم برای تدوین تحریم های موثر، نظارت بر اجرای تحریم ها و ارزیابی تاثیر و کارایی آنها ضروری است. توجه به این امر در مورد تحریم هایی که هدف آنها تغییر رفتار رژیم میباشد به ویژه مهم است. زیرا تحریم کنندگان میبایست بتوانند علائم و نشانه های تغییر رفتار رژیم را به موقع دریافت کنند و با ارائه واکنش های مناسب و به هنگام، سیر تحولات را در جهت مطلوب هدایت کنند.

همانطور که در پیش گفته شد، طی دهه گذشته تحریم های مالی از اقبال و موفقیت چشمگیری برخوردار بوده اند. این امر شناخت و ارزیابی شرایط موفقیت این تحریم ها را در دستور روز قرار داده است. اجرای موفقیت آمیز این تحریم ها در درجه اول مستلزم تعیین دقیق موسسات و افرادی است که میبایست هدف گرفته شوند. سپس، میبایست دارایی ها، نیازمندیها، نقاط ضعف و چگونگی عملکرد شبکه های مزبور را شناسایی و ارزیابی کرد. انجام موثر این کار مستلزم تحت نظر قرار دادن افراد و موسسات مزبور و مشاوره با طرفداران تحریم در داخل کشور تحت تحریم، بمنظور جمع آوری و کسب اطلاعات لازم است. تحریم های مالی هنگامی از بیشترین شانس موفقیت برخوردار خواهند بود که بخش قابل توجهی از دارایی رژیم و رهبران کشور تحت تحریم در خارج از کشور مزبور باشد؛ کشور های تحریم کننده

¹⁷ Sanction Assistance Missions

بتواند آنها را شناسایی و کنترل کند؛ ظرفیت رژیم تحت تحریم برای بسیج سرمایه داخلی کم و وابستگی آن به سرمایه خارجی قابل توجه باشد؛ رژیم تحت تحریم نتواند با اهدای امتیازهای اقتصادی به کشورهای درگیر سیاست تحریم را متزلزل کند؛ کشورهای تحریم کننده بتوانند دسترسی رژیم تحت تحریم به بازار مالی خارج از نظارت نظام جهانی را کنترل کنند. بالاخره، رژیم تحت تحریم نتواند فشار مسدود کردن دارایی های خود را به راحتی به کل اقتصاد و مردم عادی منتقل سازد. در مورد تحریمهای مالی، اجرای سریع و غافلگیرانه تحریم از اهمیت پایه ای برخوردار است. در غیر اینصورت رژیم تحت تحریم موفق خواهد شد تا دارایی های خود را به مراکز مالی امن منتقل کند، یا آنها را به شکل هایی تبدیل نماید که کمتر در معرض خطر باشند.

آخرین مرحله هر تحریم اقتصادی مسئله اعمال آن است. مشکلاتی که در این مرحله در برابر تحریم کنندگان قرار میگیرد بستگی به نوع تحریم دارد. تحریم های یکجانبه، در مقایسه با تحریم های چند جانبه و همه جانبه، با مشکلات کمتری در مرحله اعمال تحریم مواجه میشوند. زیرا کشور تحریم کننده میتواند شرکتها و موسسات اقتصادی خود را مجبور به اجرای تحریم کند و در صورت عدم اجرا، آنها را مجازات نماید و در صورت لزوم به فعالیتهای اقتصادی آنها پایان دهد. تحریم های چند جانبه با مشکلات بیشتری مواجه میشوند، زیرا در میان تحریم کنندگان ممکن است یک یا چند کشور از انگیزه کمتری برای اعمال تحریم برخوردار باشند و یا اینکه به وسوسه کسب سود بیشتر به فریب سایر اعضای گروه و زیر پا گذاشتن تحریم اقتصادی بپردازند. در این راستا، تحریم های همه جانبه با بیشترین چالش مواجه میشوند. شورای امنیت سازمان ملل میتواند با تصویب قطعنامه های تحریم تحت پوشش ماده 41 فصل هفت منشور سازمان ملل، کشورهای عضو را موظف به اجرای تحریم اقتصادی تصویب شده نماید. اما در تحلیل نهایی، سازمان ملل فاقد ابزار لازم برای اعمال قهر میباشد تا به وسیله آنها بتواند تحریم ها را اعمال و کشورهای خاطی را مجبور به اجرای آنها نماید. البته شورای امنیت سازمان ملل میتواند کشورهای خاطی را مورد تحریم اقتصادی قرار دهد. این تهدید به میزان قابل توجهی مشکل اعمال تحریم را تخفیف میدهد. اما در نهایت مشکل نبود یک مکانیزم موثر در سازمان ملل برای اعمال تحریم ها برجای خود باقی است.

اجرای سریع و قاطعانه تحریم یکی از شرایط پایه ای برای موفقیت تحریم های اقتصادی است. کلیه مراحل چهارگانه تحریم اقتصادی میبایست به گونه ای تدوین و به اجرا گذاشته شوند که اجرای سریع و قاطعانه تحریم را میسر سازند. همانطور که در پیش گفته شد تحریم هایی که طول عمر آنها طولانی میشود، غالباً ناموفقند.

به هنگام تدوین استراتژی تحریم ها میبایست توجه داشت که تحریم اقتصادی زمانی دارای بیشترین شانس موفقیت است که بتوان آنرا همزمان با ابزارهای دیگر، به ویژه اقدام نظامی و فشارهای دیپلماتیک بکار برد. امکان اقدام نظامی و فشارهای دیپلماتیک روند تبدیل فشار اقتصادی به فشار سیاسی و نیل به اهداف تحریم را تسهیل میکند. در مورد اقدام های نظامی مشکلی که کشورها غالبا با آن مواجه میشوند آن است که فعال کردن این کانال، گاه موجب پیدایش شرایطی در داخل و خارج از کشورهای تحریم کننده میشود که انجام اقدام نظامی را "ناگزیر" میسازند.

فصل ششم تحریم اقتصادی ایران

تحریم های آمریکا علیه جمهوری اسلامی را میتوان به 6 دوره اصلی تقسیم بندی نمود که هر یک دارای ویژگی های خاص خود میباشد:

1. دوره گروگانگیری (1979-1981)
2. دوره جنگ ایران-عراق (1981-1988)
3. دوره بازسازی (1989 – 1992)
4. دوره پرزیدنت کلینتون، مهار دوجانبه (1993 – 2001)
5. پس از واقعه 11 سپتامبر 2001
6. قطعنامه شورای امنیت

اولین تحریم اقتصادی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران در سال 1980 در واکنش به گروگانگیری سفارت آمریکا انجام گرفت. این تحریم قرارداد فروش صدها میلیون دلار تجهیزات نظامی را که در زمان محمد رضا پهلوی به امضا رسیده بود لغو و فروش تجهیزات نظامی به جمهوری اسلامی را غیر قانونی نمود، 12 میلیارد دلار دارایی های دولت ایران در آمریکا را مصادره نمود و کلیه مبادلات تجاری بین ایران و آمریکا را ممنوع کرد. همچنین دولت ایالات متحده کلیه مناسبات دیپلماتیک خود با جمهوری اسلامی را قطع نمود. متعاقبا چندین کشور دیگر، از جمله اتحادیه اروپا و ژاپن به آمریکا پیوستند و فروش تجهیزات نظامی و اعطای وام به جمهوری اسلامی را ممنوع کردند و خرید نفت از ایران را متوقف ساختند. این تحریم در 19 ژانویه 1981، پس از آزاد سازی گروگانهای آمریکایی لغو گردید، اما بخش قابل توجهی از دارایی های ایران به دلیل مطالبات شرکتهای آمریکایی مسترد نشد.

علیرغم لغو تحریم، مناسبات اقتصادی و سیاسی بین دوکشور آمریکا و جمهوری اسلامی همچنان تیره ماند. با آغاز جنگ ایران – عراق، دولت ریگان تحریم های اقتصادی گستره ای را علیه ایران سازمان داد که هدف عمده آنها جلوگیری از فروش تجهیزات نظامی به ایران و جلوگیری از پیروزی ایران در جنگ بود.¹⁸

¹⁸ برای توضیحات بیشتر پیرامون این تحریم ها به مقاله نویسنده تحت عنوان «تحریم اقتصادی آمریکا، ارزیابی گذشته و چشم انداز آینده»، آوریل 2005، درسایت www.hadizamani.com مراجعه کنید.

پس از پایان جنگ ایران - عراق در سال 1988 و آغاز دوره بازسازی، تحریم های موجود همچنان برجای باقی ماندند، ولی جو ذهنی حاکم بر روابط بین ایران و آمریکا رو به بهبود گذاشت. میانجیگری جمهوری اسلامی در آزادسازی گروگانهای غرب در لبنان از یکسو و سکوت و تأیید ضمنی جمهوری اسلامی از حمله آمریکا به عراق در سال 1991 نقش مهمی در ایجاد این شرایط ایفا کرد. در این دوره، مناسبات اقتصادی و سیاسی بین ج.ا و اتحادیه اروپا به میزان قابل توجهی بهبود یافت.¹⁹

اما روند بهبود روابط ایران - آمریکا مدت قابل توجهی دوام نیاورد. پس از شکست عراق در جنگ 1991 (حمله آمریکا به عراق برای بیرون راندن آن از کویت)، بمنظور جلوگیری از برتری یافتن جمهوری اسلامی بر عراق و برهم خوردن توازن قوا در منطقه، دولت آمریکا با تصویب قانون «منع گسترش تجهیزات نظامی ایران و عراق»²⁰ در سال 1992 مجددا اقدام به تنگ کردن حلقه تحریم اقتصادی ایران نمود. این آغاز سیاست جدیدی بود که متعاقبا توسط دولت پرزیدنت کلینتون تحت عنوان «مهار دوجانبه» مدون گردید. هدف سیاست مهار دوجانبه علیرغم نام آن، عمدتا مهار اقتصادی و نظامی جمهوری اسلامی و جلوگیری از برتری یافتن آن بر منطقه بود. زیرا تحریم اقتصادی عراق و تضعیف روز افزون اقتصادی و نظامی آن توازن بین ایران و عراق را به نفع ایران بر هم زده بود. در این دوره تحریم های اقتصادی گسترده ای علیه ایران به تصویب رسید که از موارد مهم آن میتوان به تحریم کلیه مبادلات اقتصادی با جمهوری اسلامی و منع مشارکت شرکتهای آمریکایی در توسعه صنعت نفت ایران (در مه 1996) و تصویب قانون «تحریم ایران و لیبی»²¹ در آگوست 1996 اشاره کرد که دولت آمریکا را موظف نمود تا هر شرکت خارجی را که بیشتر از 20 میلیون دلار در صنعت نفت ایران سرمایه گذاری میکند تحریم و مجازات نماید.²²

در دور دوم ریاست جمهوری آقای کلینتون، بمنظور تشویق و تقویت روند اصلاحات در ایران، دولت آمریکا گام هایی در جهت رفع تحریم اقتصادی برداشت. اما، جمهوری اسلامی ایران نتوانست از این فرصت بهره برداری کند و اقدامات مربوطه به اندازه کافی پیوسته و چشمگیر نبودند تا بتوانند تاثیر قابل توجهی بر روند تحولات سیاسی جمهوری اسلامی بگذارند. با آهسته شدن روند اصلاحات در جمهوری

19 همانجا

²⁰ Iran-Iraq Arms Nonproliferation

²¹ Iran-Iraq Arms Nonproliferation

22 همانجا

اسلامی از یکسو و تشدید بحران اقتصادی و سیاسی عراق از سوی دیگر، روند تحریم جمهوری اسلامی به روال قبلی خود باز گشت.²³

با آغاز ریاست جمهوری پرزیدنت جورج بوش روند تحریم اقتصادی جمهوری اسلامی دوباره شدت گرفت. پس از واقعه 11 سپتامبر 2001، نگرانی دولت و افکار عمومی آمریکا نسبت به خطر تروریسم بین المللی، گسترش سلاح های هسته ای و عملکرد رژیم های عراق و جمهوری اسلامی به نحو بیسابقه ای افزایش یافت. در اکتبر 2001 ارتش آمریکا با همکاری ارتش های بریتانیا و استرالیا و «اتحادیه شمال» نیروهای افغانی، افغانستان را به اشغال خود درآورد. در ژانویه 2002 پرزیدنت بوش در خطابه خود به کنگره و مردم آمریکا، ایران، عراق و کره شمالی را «محورهای اهریمنی» خواند. بالاخره در مارس 2003 ارتش آمریکا و کشورهای متحد آن به عراق حمله کردند و حکومت صدام حسین را سرنگون ساختند. طی حمله به افغانستان و متعاقب آن حمله به عراق، با توجه به سکوت جمهوری اسلامی در برابر این اقدامات و تأیید و همکاری ضمنی با آن، اقدامات مهم جدیدی در زمینه تشدید تحریم جمهوری اسلامی انجام پذیرفت. اما، پس از سرنگونی حکومت صدام حسین و شکل گیری بحران هسته ای جمهوری اسلامی مسئله تحریم اقتصادی ایران شدت بیسابقه ای یافت.²⁴

بالاخره، با تصویب قطعنامه ۱۷۳۷ شورای امنیت علیه جمهوری اسلامی ایران در بیست و سوم دسامبر سال 2006، تحریم اقتصادی ایران به لحاظ کیفی وارد مرحله کاملاً متفاوتی گشت. این قطعنامه که براساس ماده ۴۱ فصل هفتم منشور سازمان ملل تنظیم و تصویب شده است از جمهوری اسلامی ایران میخواهد تا ظرف 60 روز کلیه فعالیت های بازفرآوری و غنی سازی، از جمله پروژه های مربوط به آب سنگین و تحقیق و توسعه خود را به حالت تعلیق درآورد. از سوی دیگر، قطعنامه 1737 کلیه کشورهای عضو را موظف میسازد تا از فروش و انتقال کالا و فناوری مرتبط با غنی سازی و سیستم های موشک بالستیک به ایران جلوگیری کنند و حسابها و دارایی سازمانها، موسسات و افراد فعال در برنامه هسته ای ایران را مسدود کنند. قطعنامه متعهد میشود که در صورت اجرای مفاد قطعنامه توسط جمهوری اسلامی ایران کلیه تحریم های مصوب قطعنامه را منحل سازد و در صورت عدم رعایت آنها توسط جمهوری اسلامی تحریمهای بیشتری را علیه ایران مورد بررسی قرار دهد.

تا پیش از قطعنامه فوق، تحریم های ایران اکثراً یکجانبه بوده و به دلیل عدم مشارکت سایر کشورها، به ویژه اتحادیه اروپا و ژاپن، از موفقیت محدودی برخوردار بوده

²³ همانجا

²⁴ همانجا

اند. قطعنامه فوق که براساس ماده ۴۱ فصل هفتم منشور سازمان ملل تنظیم و تصویب شده است، کلیه کشورهای عضو سازمان ملل را موظف به اجرای قطعنامه میکند و به این ترتیب برنامه تحریم اقتصادی ایران را وارد مرحله جدیدی میسازد که همه جانبه بوده و از کارآیی بسیار بیشتری برخوردار میباشد.

به موازات قطعنامه فوق، غرب، به رهبری آمریکا برنامه گسترده ای را برای تحریم مالی ایران آغاز کرده است که موارد مهم آن عبارتند از:

- کاهش همکاری 7 بانک بزرگ یو بی اس و کردیت سویس، آ ب ان امر و هلند، اچ اس بی سی و بارکلی انگلیس و سوسیتیه جنرال و کردیت لیونز فرانسه با جمهوری اسلامی ایران در مه 2006²⁵
- توقف کلیه مبادلات مالی (مستقیم و غیر مستقیم) موسسات آمریکایی با بانک صادرات در سپتامبر 2006
- توقف کلیه مبادلات سه بانک ژاپنی با بانک صادرات در سپتامبر 2006²⁶
- توقف کلیه مبادلات مالی (مستقیم و غیر مستقیم) موسسات آمریکایی با بانک سپه در ژانویه 2007
- توقف همکاری های تجاری بانک کامرس آلمان با جمهوری اسلامی در ژانویه 2007
- بلوکه شدن دارایی های ۱۰ شرکت و ۱۲ مقام ایرانی در ارتباط با برنامه هسته ای و موشکی ایران توسط دولت ژاپن در فوریه 2007 و اقدام برای جلوگیری از انتقال سرمایه های مرتبط با برنامه هسته ای و موشکی ایران
- بررسی اعمال تحریم های مالی علیه جمهوری اسلامی ایران توسط اتحادیه اروپا
- قرار دادن نام سه شرکت ایرانی 'کلایه الکترونیک'، 'کاوشیار' و 'صنایع انرژی پیشگام' در لیست شرکت های مرتبط با گسترش سلاح های

²⁵ UBS, Credit Suisse, ABN Amro, HSBC, Barclays, Societe Generale, Credit Lyons

²⁶ Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ, Mizuho Corporate Bank and Sumitomo Mitsui Banking Corp

- کشتار جمعی توسط وزارت امور خارجه آمریکا در فوریه 2007 و اقدام برای مسدود کردن تمامی اموال این شرکت ها در آمریکا
- تنظیم پیش نویس یک قطعنامه توسط شورای حکام برای کاهش کمک های فنی این نهاد به ایران و قرار دادن قطعنامه پیشنهادی در دستور کار اجلاس شورای حکام در اوایل ماه مارس 2007
 - تصویب طرحی برای گسترش تحریم ها علیه ایران و برحذر داشتن موسسه های مالی، بانک ها و شرکت های خارجی از شرکت در طرح های صنعت نفت و گاز ایران توسط کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان آمریکا. این مصوبه همچنین محصولات پتروشیمی و گاز طبیعی مایع شده ایران را در فهرست تحریم های آمریکا قرار می دهد.
- علاوه بر موارد فوق، دولت آمریکا کشورهای مختلف مانند ژاپن، مالزی، چین و روسیه را شدیداً تحت فشار قرار داده است تا سرمایه گذاری ها و پروژه های خود را در ایران به حالت تعلیق در آورند.

فصل هفتم

کارآیی سیاست تحریم اقتصادی ایران

برای ارزیابی هر تحریم اقتصادی میبایست به چهار نکته توجه داشت:

1. اثر تحریم اقتصادی، یعنی هزینه ای که تحریم بر کشور تحت تحریم وارد میکند
2. تاثیر تحریم اقتصادی، یعنی کارآیی آن در نیل به اهداف تعیین شده
3. مطلوبیت تحریم، یعنی هزینه ای که بر کشور تحت تحریم وارد میکند منهای هزینه کشور تحریم کننده
4. مطلوبیت نسبی تحریم، یعنی مطلوبیت تحریم در مقایسه با سایر ابزارهای موجود

تحریم اقتصادی هنگامی موفق و سیاست قابل توجیهی است که نخست، هزینه سنگینی بر کشور تحت تحریم تحمیل نماید. دوم، بتواند فشار اقتصادی را به فشار سیاسی موثر تبدیل کند و تغییرات مورد نظر را در رفتار و یا ماهیت رژیم تحت تحریم بوجود آورد. سوم، هزینه ای را که بر اقتصاد کشور تحت تحریم تحمیل میکند به مراتب بیشتر از هزینه آن برای اقتصاد کشور تحریم کننده باشد. چهارم، در مقایسه با سایر ابزار و سیاست های ممکن از مطلوبیت بیشتری برخوردار باشد.²⁷ هر چهار مورد، یعنی اثر، تاثیر، مطلوبیت و مطلوبیت نسبی هر تحریم اقتصادی، همگی به مشخصات و ویژه گی های خاص آن تحریم، مانند اهداف تحریم و ابزار بکار برده شده بستگی دارند. افزون بر این، اثر تحریم، به ساختار اقتصادی و تاثیر آن، به ساختار سیاسی کشور تحت تحریم وابسته است (نمودار 1 را ملاحظه کنید). از سوی دیگر، مطلوبیت و مطلوبیت نسبی تحریم، علاوه بر ساختار اقتصادی و سیاسی کشور تحت تحریم، به ساختار اقتصادی و سیاسی کشور تحریم کننده نیز بستگی دارد (نمودار 1).²⁸

²⁷ M. O'Sullivan, 2003, Shrewd Sanctions, The Brookings Institute, Washington D.C

²⁸ برای توضیحات بیشتر به مقاله نویسنده تحت عنوان «تحریم اقتصادی آمریکا، ارزیابی گذشته و چشم انداز آینده»، آوریل 2005، در سایت «www.hadizamani.com» مراجعه کنید.

هزینه ایران

بررسی و مقایسه شاخص های توسعه اقتصادی ایران پیش و بعد از انقلاب حاکی از آن است که میانگین نرخ رشد اقتصادی ایران از 9% در سال طی دوره 1959 - 1978 به حدود 3% در سال برای دوره پس از انقلاب کاهش یافته است. همزمان، میانگین نرخ سرمایه گذاری از 15% در سال به 1 الی 2 درصد در سال تنزل کرده، نرخ های تورم و بیکاری به نحو چشمگیری افزایش یافته و باروری عوامل تولید به شدت سقوط کرده است.²⁹ بی شک این تحولات هزینه سنگینی را بر ایران تحمیل کرده اند. اما تمامی این هزینه را نمیتوان به حساب تحریم اقتصادی آمریکا گذاشت. نابسامانی های ناشی از انقلاب، جنگ و سوء مدیریت اقتصادی رژیم جمهوری اسلامی نیز سهم برجسته ای در تحمیل این هزینه بر عهده داشته اند.

با اینهمه، یک ارزیابی ساده میتواند تصویری کلی از ابعاد هزینه ای که تحریم اقتصادی آمریکا بر ایران تحمیل کرده است بدست بدهد. همانطور که در پیش اشاره شد، میانگین کل هزینه ای که تحریم های اقتصادی سده بیستم بر اقتصادی های تحت تحریم تحمیل کرده اند برابر با 2.4% تولید ناخالص ملی کشورهای تحت تحریم است. این رقم برای تحریم هایی که موفق بوده اند 4.7% و برای موارد ناموفق برابر با 1.2% بوده است. هزینه تحریم هایی که دارای اهداف بلند پروازانه بوده اند به مراتب بیشتر است. میانگین هزینه این تحریم ها برابر با 4.5% تولید ناخالص ملی کشورهای تحت تحریم برآورد میشود. در مواردی که این تحریم ها موفق بوده اند، میانگین هزینه ای که بر کشورهای تحت تحریم وارد کرده اند بالغ بر 20.5 درصد تولید ناخالص ملی کشورهای مربوطه است.

چنانچه هزینه متوسط کل تحریم های ناموفق را محک ارزیابی هزینه تحریم اقتصادی ایران قرار دهیم و فرض را بر این بگذاریم که میانگین هزینه ای که تحریم اقتصادی آمریکا بر ایران تحمیل کرده برابر با 1% تولید ناخالص ملی ایران است، در آنصورت به رقمی نزدیک به 27 میلیارد دلار خواهیم رسید. به این مبلغ مبنایست دارایی های ایران را که توسط آمریکا مسدود گشت و بخشی از هزینه جنگ را نیز اضافه کرد. جمهوری اسلامی ایران خساراتی را که جنگ با عراق بر ایران تحمیل کرد، 150 میلیارد دلار برآورد نموده است. به دلیل تحریم اقتصادی آمریکا، در طول جنگ، ایران همواره ناچار بود تا برای تهیه تجهیزات نظامی مورد نیاز

²⁹ برای توضیحات بیشتر به فصل چهارم کتاب «دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار: تجربه ایران»، از این نویسنده، چاپ انتشارات ارزان، سوئد 2004، مراجعه کنید.

خود از بازارهای سیاه چندین برابر قیمت‌های رسمی بپردازد. در نبود تحریم اقتصادی آمریکا، حتی اگر جنگ با عراق نیز پیش می‌آمد، ایران می‌توانست تجهیزات مورد نیاز خود را ارزانتر، به مقدار بیشتر و با کیفیت بالاتر تهیه کند و جنگ را سریعتر به پایان برساند. چنانچه تنها 10% کل هزینه جنگ را به تحریم آمریکا نسبت بدهیم، در آنصورت هزینه تحریم اقتصادی ایران به رقمی نزدیک به 50 میلیارد دلار بالغ خواهد شد.

تحریم اقتصادی ایران کاملاً ناموفق نبوده و هدف آن احتمالاً بلند پروازانه تر از میانگین کل تحریم‌ها بوده است. بر این مبنی اگر فرض کنیم که میانگین هزینه تحریم ایران برابر با 2% تولید ناخالص ملی ایران بوده است و 20% هزینه جنگ عراق را به تحریم آمریکا نسبت دهیم در آن صورت به رقمی بالغ بر 100 میلیارد دلار خواهیم رسید. این برآورد، رقمی خارج از تصور نیست و می‌تواند تصویر معقولی از هزینه‌ای که تحریم آمریکا بر ایران تحمیل کرده است بدست بدهد.

تأثیر تحریم اقتصادی آمریکا بر روی جلب سرمایه‌گذاری خارجی، به ویژه در صنعت نفت قابل توجه است. تا سال 1990 به دلیل جنگ و وضعیت سیاسی کشور میزان سرمایه‌گذاری خارجی در ایران بسیار ناچیز بود. پس از پایان جنگ، در دهه 90 دولت جمهوری اسلامی بمنظور سرمایه‌گذاری در صنعت نفت اقدامات متعددی را برای جلب سرمایه‌گذاری خارجی آغاز نمود. اما تحریم اقتصادی آمریکا، به ویژه قانون تحریم ایران- لیبی موفق شد تا این اقدامات را به میزان قابل توجهی خنثی سازد و سرمایه‌گذاری در صنعت نفت ایران را تا اواخر دهه 90 به تأخیر اندازد. پس از مه 1998 قانون تحریم ایران- لیبی به تدریج کارایی خود را از دست داد و توسط شرکت‌های خارجی نادیده گرفته شد. با اینهمه تحریم اقتصادی آمریکا هزینه سنگینی را بر بخش نفت ایران وارد کرده است. تحریم آمریکا سبب شد تا شرکت‌های خارجی با محافظه‌کاری بسیار بیشتری با پروژه‌های ایرانی برخورد کنند و ایران را مجبور ساخت تا برای جلب شرکت‌های خارجی امتیازهای بیشتری به آنها بدهد. طی دهه 90، به دلیل افت سرمایه‌گذاری در صنعت نفت، تولید نفت ایران نزدیک به 300 هزار بشکه در روز زیر حد مورد انتظار بود. این امر زیان قابل توجهی را بر کشور تحمیل کرد، به ویژه آنکه ایران نتوانست از احیا بازار نفت در پایان دهه 90 بهره‌برداری مطلوب را بعمل آورد. در مجموع، به دلیل تحریم اقتصادی آمریکا تاسیسات و زیرساخت‌های نفتی ایران در حوزه جنوب از شرایط مطلوبی برخوردار نیستند و به شدت نیازمند سرمایه‌گذاری‌های کلان می‌باشند.

افزون بر این، تحریم آمریکا به منافع ایران در میدان‌های نفت و گاز دریای خزر زیان هنگفت و احتمالاً جبران‌ناپذیری وارد آورده است. تحریم اقتصادی آمریکا و

پشتیبانی آن از خط لوله باکو- سیحان - ترکیه، علیرغم آنکه عبور خطوط لوله گاز از مسیر ایران دارای توجیه اقتصادی قوی تری میباشد، مانع از آن شده است تا ایران بتواند از موقعیت استراتژیک خود در منطقه خزر و آسیای میانه بهره برداری کند و ایران را به ترانزیت اصلی انرژی برای کل منطقه تبدیل سازد. اگر تحریم اقتصادی آمریکا نتوانست جریان سرمایه گذاری خارجی در حوزه های نفتی خلیج فارس ایران را کاملاً متوقف سازد، تاثیر آن بر روی توسعه میدان های نفت و گاز ایران در دریای خزر و منافع استراتژیک ایران در این حوزه بسیار پر هزینه بوده است.

در مجموع تحریم اقتصادی آمریکا دسترسی ایران به بازار سرمایه و تکنولوژی پیشرفته را دشوار و پرهزینه کرده و توان رشد اقتصادی ایران را به میزان قابل توجهی کاهش داده است.³⁰

هزینه آمریکا

تحریم اقتصادی ایران برای آمریکا نیز دارای هزینه قابل توجهی بوده است. قبل از تصویب قانون تحریم ایران - لیبی، بازاریابی، انتقال و فروش نزدیک به یک پنجم نفت ایران در اختیار شرکت های آمریکایی بود. تحریم ایران - لیبی سبب شد تا شرکت های نفتی آمریکا نزدیک به 2 میلیارد دلار سودی را که میتوانستند از خرید و فروش نفت ایران در فاصله 1995-2000 کسب کنند از دست بدهند. افزون بر این، طی این دوره آمریکا میتوانست نزدیک به 2 میلیارد دلار به ایران صادرات داشته باشد. تحریم اقتصادی سبب شد تا آمریکا این بازار را از دست بدهد. البته زیان این امر برای آمریکا احتمالاً به مراتب کمتر از 2 میلیارد دلار بوده است، زیرا همانطور که جمهوری اسلامی توانست برای واردات از آمریکا جانشین های مناسب بیابد، آمریکا نیز توانست الگوی تجارت خارجی خود را تغییر دهد و برای صادرات خود به ایران بازارهای مناسب دیگری بیابد. با اینهمه، زیان احتمالی که بر آمریکا وارده شد، قابل توجه است.

مهمتر از این، در اثر تحریم اقتصادی آمریکا، شرکت های آمریکایی فرصت های سرمایه گذاری قابل توجهی را به ویژه در صنعت نفت ایران از دست داده اند که برای منافع بلند مدت آنها دارای پیامدهای پر هزینه ای میباشد. در نیمه دوم دهه 90،

³⁰ برای توضیحات بیشتر پیرامون تاثیرات اقتصادی تحریم اقتصادی آمریکا به مقاله نویسنده تحت عنوان «تحریم اقتصادی آمریکا، ارزیابی گذشته و چشم انداز آینده»، آوریل 2005، در سایت www.hadizamani.com مراجعه کنید.

ایران نزدیک به 50 میلیارد دلار پروژه را به مزایده گذاشت. تنها در زمینه نفت و گاز ارزش قراردادهای امضا شده بالغ بر 12 میلیارد دلار بود. در نبود تحریم اقتصادی، اولاً حجم و دامنه این فعالیتها میتوانست بسیار گسترده تر باشد. دوماً، احتمالاً بخش قابل توجهی از قراردادهای مذکور نصیب شرکت های آمریکایی میشد.

بر مبنای شواهد بالا، در یک تحلیل ساده و اولیه میتوان هزینه ای را که تحریم اقتصادی ایران برای آمریکا به همراه داشته، بین 20 تا 30 میلیارد دلار برآورد کرد. البته، هزینه ها و منافع استراتژیک قابل توجهی نیز در این معادله وجود دارند که ارزیابی و برآورد آنها بسیار دشوار است. در مجموع، براساس مطالب بالا میتوان نتیجه گرفت که هزینه تحریم اقتصادی ایران برای ایران چندین برابر هزینه مربوطه برای آمریکا بوده است.

تاثیر

ارزیابی تاثیر و دست آوردهای سیاسی تحریم اقتصادی ایران دشوار است. زیرا، اولاً این تحریم دارای اهداف متعدد و بعضاً مبهم و حتی نا گفته ای بوده که در طول عمر تحریم جایجا و متحول شده اند. دوماً، طی 27 سال گذشته رفتار رژیم جمهوری اسلامی دستخوش تغییرات متعددی شده که بیشتر ناشی از تحولات سیاسی ایران بوده اند تا تحریم اقتصادی آمریکا.

برای تحریم اقتصادی آمریکا علیه ایران اهداف متعددی برشمرده اند که عبارتند از تغییر رفتار رژیم در عرصه های خارجی و داخلی، مهار رژیم و جلوگیری از دستیابی آن به سلاح های هسته ای و بالاخره تغییر رژیم. در مجموع، شواهد موجود حاکی از آن است که تحریم اقتصادی آمریکا، علیرغم تحمیل هزینه اقتصادی سنگین بر ایران، در عرصه تاثیر گذاری بر ساختار و عملکرد رژیم جمهوری اسلامی و نیل به اهداف تعیین شده خود نسبتاً ناموفق بوده است. در عرصه سیاست خارجی تحریم اقتصادی آمریکا نتوانست جمهوری اسلامی را در انزوا نگاه دارد و رفتار جمهوری اسلامی در عرصه هایی که برای آمریکا دارای بیشترین اهمیت میباشند، مانند مخالفت با اسرائیل و برنامه صلح خاورمیانه تغییر نکرده است. در زمینه سیاست داخلی، به ویژه نقض موازین حقوق بشر، تحریم اقتصادی آمریکا فاقد تاثیر قابل توجهی بر روی رفتار رژیم بوده است. در زمینه نظامی، تحریم اقتصادی آمریکا از موفقیت بیشتری برخوردار بوده است، اما تاکنون نتوانسته است تلاشهای جمهوری اسلامی ایران برای دستیابی به فناوری هسته ای را متوقف سازد. بالاخره، علیرغم هزینه سنگینی که تحریم بر اقتصاد ایران تحمیل نموده، رژیم

جمهوری اسلامی ایران توانسته است به حیات خود ادامه دهد و از رشد اقتصادی نیز برخوردار باشد.

عدم موفقیت و ناکارآمدی سیاست تحریم اقتصادی آمریکا دارای عوامل متعددی است که مهمترین آنها عبارتند از وجود چندگانگی و ناسازگاری بین اهداف تحریم، عدم تناسب ساختار تحریم ها با اهداف مورد نظر، یک جانبه بودن تحریم ها و عدم موفقیت آمریکا در جلب حمایت سایر کشورها، کم توجهی آمریکا به ساختار و ویژگی های سیاسی جمهوری اسلامی و ناتوانی آمریکا در همراه کردن کاربرد تحریم با سایر راه کارها.

تحریم هایی که برای تغییر رفتار رژیم تدوین میشوند میبایست تنها بر پایه تنبیه استوار نباشند، بلکه دارای مکانیزم های تشویقی نیز باشند. اما، این امر با مقتضیات تحریم هایی که برای تغییر رژیم تدوین میشوند اساساً در تناقض است. این ناسازگاری موجب ناهماهنگی ساختار تحریم ها با اهداف مورد نظر و عدم کارایی تحریم ها میشود. مهمترین علت شکست تحریم اقتصادی آمریکا در مهار و تغییر رفتار جمهوری اسلامی را باید در آن جست که ریسک ناشی از تغییر رفتار برای جمهوری اسلامی بسیار هنگفت بوده درحالیکه هزینه ناشی از تحریم اقتصادی برای آن قابل تحمل بوده است. شعار تغییر رژیم عملاً انگیزه جمهوری اسلامی را برای تغییر رفتار تضعیف کرده، آنرا بسوی دستیابی به سلاح های هسته ای سوق داده است. این امر شانس موفقیت تحریم هایی را که برای مهار و تغییر رفتار رژیم تدوین شده اند، تضعیف کرده است.

یک جانبه بودن تحریم و ناتوانی آمریکا در جلب حمایت سایر کشورها دلیل پایه ای دیگر عدم موفقیت سیاست تحریم اقتصادی آمریکا است که خود از توزیع نابرابر منافع و هزینه های تحریم بین کشورهای درگیر و ارزیابی های متفاوت آنها از خطر جمهوری اسلامی ناشی میشود. همچنین، سیاست آمریکا در برابر جمهوری اسلامی عمدتاً بر پایه تحریم اقتصادی متکی بوده و آمریکا نتوانسته سیاست تحریم اقتصادی را همراه با ابزارهای دیگر بکار بندد تا از آن ترکیب موثری برای تاثیرگذاری بر جمهوری اسلامی بسازد. تا پیش از بحران هسته ای کنونی، تهدید نظامی هیچگاه گزینش مطرحی برای آمریکا نبود تا بتواند کارایی تحریم اقتصادی را تقویت کند. در دهه های 80 و 90 شرایط سیاسی ایران و جو بین المللی عملاً در موقعیتی نبود که استفاده از گزینه اقدام نظامی را برای آمریکا میسر سازد. پس از آن، حمله آمریکا به عراق و مشکلات متعاقب آن، با تضعیف احتمال کاربرد حمله نظامی علیه ایران، عملاً از کارایی سیاست تحریم های اقتصادی آمریکا علیه ایران کاست. از سوی دیگر، از ابزارهای دیپلماتیک و کانال های ارتباطی نیز استفاده

مطلوب بعمل نیامد. نبود یک دیالوگ موثر بین دو کشور، از یکسو، و شعار تغییر رژیم، از سوی دیگر، سبب شد تا تحریم اقتصادی نتواند به صورت کاتالیزوری در جهت تغییر رفتار جمهوری اسلامی عمل نماید.³¹

مطلوبیت نسبی

تحریم اقتصادی هنگامی یک انتخاب موجه است که نه تنها منافع آن بیشتر از هزینه های آن باشد، بلکه نسبت منافع به هزینه های آن در مقایسه با سایر ابزار و گزینه ها نیز بیشتر باشد. متاسفانه در مورد معادله «هزینه - منافع» گزینه های فوق و در نتیجه، مطلوبیت نسبی سیاست تحریم اقتصادی ایران اطلاعات کافی در دست نیست و در این زمینه بین تحلیلگران توافق نظر وجود ندارد. با اینهمه، هنگام ارزیابی موفقیت سیاست تحریم اقتصادی آمریکا میبایست به محدودیت گزینه های دیگری که آمریکا در برابر جمهوری اسلامی ایران در اختیار داشته است توجه کرد. در این رابطه دو گزینه اصلی قابل بررسی است: نخست گفتگوی سازنده و بهبود تدریجی روابط و دوم، اقدام نظامی.

گزینه اولی که آمریکا میتواند به جای سیاست تحریم اقتصادی در برابر جمهوری اسلامی اختیار کند عبارت بود از گفتگوی سازنده و آغاز یک پروسه تدریجی برای عادی سازی روابط اقتصادی و سیاسی. در چند سال آخر ریاست جمهوری کلینتون، دولت آمریکا عملاً به این سیاست روی آورد. اما متاسفانه از آن نتیجه مطلوبی بدست نیآورد. زیرا در جمهوری اسلامی نیرویی وجود نداشت که بخواهد و بتواند با آمریکا وارد گفتگویی سازنده جهت عادی سازی روابط شود. از سوی دیگر پیشنهاد های همکاری دولت آمریکا به اندازه کافی گسترده نبود تا بتواند انگیزه لازم را در جمهوری اسلامی بوجود آورد - برای مثال سرمایه گذاری در صنعت نفت را در بر نمیگرفت. وجه دیگر این راه کار آن بود که آمریکا هیچ اقدام خاصی برای تغییر رفتار رژیم جمهوری اسلامی بعمل نیآورد، بلکه تنها به بهبود روابط اقتصادی و تجاری خود با جمهوری اسلامی بپردازد به امید آنکه بهبود این روابط به نفوذ سیاسی و نهایتاً تغییر رفتار رژیم بیانجامد. عده ای از تحلیلگران بر این باورند که این دو وجه را اتحادیه اروپا آزموده و نتیجه مطلوبی از آن بدست نیآورده است. از این منظر، هرگونه تغییر در رفتار جمهوری اسلامی به دلیل تحولات داخلی ایران

³¹ برای توضیحات بیشتر پیرامون تأثیرات اقتصادی تحریم اقتصادی آمریکا به مقاله نویسنده تحت عنوان «تحریم اقتصادی آمریکا، ارزیابی گذشته و چشم انداز آینده»، آوریل 2005، در سایت www.hadizamani.com مراجعه کنید.

میباشد تا فشارهای خارجی. اما، عده ای دیگر از تحلیلگران معتقدند که این راه کار هنگامی میتواند به نتیجه مطلوب بیانجامد که آمریکا نیر در آن مشارکت میداشت.

در مورد گزینه دوم، یعنی اقدام نظامی، غالب تحلیلگران بر این باورند که تا پیش از بحران هسته ای کنونی، اقدام نظامی هیچگاه گزینش جدی و مطرحی برای آمریکا نبود. همانطور که اشاره شد، در دهه 90 شرایط سیاسی ایران و جو بین المللی عملاً در موقعیتی نبود که اقدام نظامی بتواند گزینه واقع بینانه ای باشد. پس از آن، حمله آمریکا به عراق و مشکلات متعاقب آن امکان و شانس موفقیت اقدام نظامی علیه ایران را عملاً تضعیف کرد. با اینهمه، عده ای دیگر از تحلیلگران و سیاستگذاران آمریکایی معتقدند که راه کار مقابله نظامی با جمهوری اسلامی ایران اجتناب ناپذیر بوده و هست.

در حال حاضر، عدم توفیق سیاست تحریم اقتصادی آمریکا در دستیابی به اهداف خود موجب توجه بیشتر به گزینه های فوق شده است.

قطعه نامه شورای امنیت

در مجموع، از ارزیابی بالا که عمدتاً به دوره 1980 تا 2005 مربوط میشود، میتوان نتیجه گرفت که سیاست تحریم اقتصادی آمریکا طی این دوره، علیرغم هزینه اقتصادی سنگینی که بر ایران تحمیل کرده، در نیل به اهداف تعیین شده خود از موفقیت نسبتاً کمی برخوردار بوده است. اما، تشدید بحران هسته ای و تصویب قطعه نامه شورای امنیت سازمان ملل علیه جمهوری اسلامی، تحریم اقتصادی ایران را به لحاظ کیفی وارد مرحله جدیدی کرده که میتواند کل این معادله را دگرگون کند. زیرا این دو تحول مشکلات پایه ای سیاست تحریم اقتصادی آمریکا علیه ایران را به میزان قابل توجهی کاهش داده اند.

تشدید بحران هسته ای اهداف تحریم آمریکا علیه ایران را شفافتر و دقیقتر ساخته و به آن مرکز ثقلی داده است که از حمایت جهانی بسیار گسترده ای برخوردار میباشد. این امر از شدت تناقض بین اهداف تحریم کاسته و اهداف تحریم را با ابزار آن سازگار و هماهنگ ساخته است. از سوی دیگر، تصویب قطعه نامه شورای امنیت که بر ماده 41 فصل هفت منشور سازمان ملل استوار است تحریم یکجانبه ایران را به یک تحریم همه جانبه تبدیل کرده است که اصولاً از کارایی بیشتری برخوردار میباشد. همچنین، افزایش شدت خطر بر احتمال کاربرد اقدام نظامی افزوده و برای اولین بار آنرا به اهرمی تبدیل کرده است که میتواند کارایی سیاست تحریم را تقویت

کند. در این راستا، دیپلماسی بین‌المللی نیز به نحو چشمگیری فعالتر گشته، بطوریکه جبهه موثر دیگری برای تقویت کارایی تحریم اقتصادی گشوده است. از سوی دیگر، در پی افزایش خطر و ریسکهای ناشی از بحران هسته ای شکاف‌هایی در درون حکومت جمهوری اسلامی در مورد چگونگی حل بحران هسته ای پدیدار گشته که مکانیزم سیاسی را که برای تبدیل فشار اقتصادی به فشار سیاسی و تغییر رفتار رژیم لازم می‌باشد فعال ساخته است.

برخورد روسیه و چین با بحران هسته ای ایران و قطعنامه شورای امنیت بسیار محافظه کارانه تر از اردوگاه غرب است و اساساً به بحران هسته ای ایران به صورت چالشی برای حفظ موقعیت خود در ایران و گسترش پایگاه خود در منطقه مینگرند. با اینهمه، چنانچه آمریکا و اتحادیه اروپا بتوانند اتحاد استراتژیک خود بر سر بحران هسته ای ایران را حفظ کنند، به احتمال بیشتر روسیه و چین ناچار به پیروی از سیاست غرب خواهند شد. تحولات فوق، علیرغم موضعگیری چین و روسیه، در مجموع تحولی جدی و سرنوشت ساز در چشم انداز تحریم اقتصادی آمریکا علیه ایران محسوب میشود.

به لحاظ اقتصادی، قطعنامه شورای امنیت و تحریمهای مالی غرب که در بخش پنجم به آنها اشاره شد، دسترسی ایران به بازار مالی و سرمایه جهانی را به نحو چشمگیری محدود خواهد کرد. این امر سرمایه‌گذاری و پروژه های کلان، به ویژه در بخش نفت را مختل و احتمالاً متوقف خواهد کرد. تاسیسات و زیرساختهای صنعت نفت ایران، به دلیل تحریم اقتصادی آمریکا و بی‌توجهی رهبران جمهوری اسلامی فرسوده شده، نیازمند تزریق سرمایه های کلان است. همچنین، آینده اقتصادی ایران وابسته به توانایی کشور در بهره برداری از فرصتهای جدیدی است که در حوزه های نفتی و گازی جنوب و شمال کشور فراهم آمده است. در مجموع، افزایش ظرفیت تولید نفت ایران به 7 میلیون بشکه در روز و بهره برداری از فرصتهای جدید نیازمند 100 تا 150 میلیارد دلار سرمایه گذاری طی یک دوره ده ساله است. قطعنامه شورای امنیت و تحریمهای مالی غرب، در صورت ادامه، تحقق این پروژه ها را دشوار و احتمالاً غیر ممکن خواهد ساخت.

تأثیر قطعنامه و تحریم های مالی غرب به بخش نفت محدود نخواهد شد، بلکه فعالیت سایر بخش های کلیدی اقتصاد را نیز مختل خواهد کرد. افزون بر این، شوک اولیه حاصل از قطعنامه و تحریم مالی غرب مجموعه ای از شوک های ثانویه بوجود خواهد آورد که دارای پیامدهای منفی گسترده ای برای اقتصاد ایران خواهند بود. برای مثال، حساسیت سرمایه در برابر ریسک های سیاسی و سیالی آن موجب خواهد شد تا سرمایه گذاران داخلی پروژه ها و سرمایه گذاری های جدید را به آینده موکول

کنند، فعالیت های خود را کاهش دهند و در جستجوی امنیت و سود بیشتر سرمایه های خود را به خارج از کشور منتقل کنند. این جریان، همراه با شوک اولیه حاصل از قطعنامه و تحریم های مالی موجب کاهش عرضه سرمایه در بازار، افزایش نرخ بهره، افزایش تورم، افت باروری تولید، کاهش واردات و افت مستقیم و غیر مستقیم صادرات خواهد گردید که نهایتاً به کاهش نرخ رشد اقتصادی، افت درآمد ملی و افزایش بیکاری خواهد انجامید. ارزیابی میزان و شدت پیامدهای فوق مستلزم زمان بیشتری است. اما در مورد سمت و سو و جدی بودن تاثیر آنها کمتر میتوان شک داشت.

واکنشهای اولیه مقامات جمهوری اسلامی حاکی از نگرانی حکومت نسبت به پیامدهای اقتصادی قطعنامه و تحریم مالی غرب است. در دسامبر 2006 شورای عالی اقتصاد طرح تبدیل ذخائر ارزی ایران به یورو را به تصویب رساند. در ژانویه 2007 وزیر نفت جمهوری اسلامی از توقف پروژه های بزرگ در بخش نفت خبر داد. هم اکنون، فرار سرمایه به خارج آغاز گشته است که در صورت شدت گرفتن تحریم ها و تصویب قطعنامه جدید علیه جمهوری اسلامی ایران به صورت تصاعدی افزایش خواهد یافت. این نابسامانی ها محیط اقتصادی ایران را به لحاظ ذهنی و عینی متشنج کرده، موجب افزایش نرخ تورم و کاهش نرخ رشد اقتصادی کشور گشته است.

احتمال سرایت و گسترش دامنه تحریم اقتصادی به صادرات نفت ایران، تصویر فوق را بغرنجتر میسازد. این امر میتواند توسط هر یک از طرفین این مناقشه انجام پذیرد. نخست، جمهوری اسلامی ممکن است برای مقابله با تحریم مالی غرب و مجازات کشورهای شرکت کننده اقدام به کاهش صادرات نفت ایران کند. دوم، در صورتیکه جمهوری اسلامی مصوبات قطعنامه 1737 را به اجرا نگذارد، شورای امنیت میتواند با صدور یک قطعنامه جدید صادرات نفت ایران را مورد تحریم قرار دهد. سوم، آمریکا یا گروهی از کشورهای تحریم کننده نیز میتوانند با اقدام نظامی ترانزیت نفت ایران را متوقف کنند.

در صورتیکه حجم بزرگی از صادرات نفت ایران از چرخه بازار خارج گردد، خسارات کلیه طرفین از اختلال در جریان نفت ایران هنگامت خواهد بود. در مورد ایران، 80% درآمد ارزی کشور از محل صادرات نفت است. توقف این درآمد ضایعات گسترده ای را بر ایران تحمیل خواهد کرد. تجربه مشابه عراق در این زمینه قابل توجه است. تحریم نفت عراق توسط شورای امنیت سبب شد تا درآمد ملی آن کشور از 60 به 10 میلیارد دلار، یعنی 83% تنزل کند. این امر خسارات انسانی، اقتصادی و اجتماعی گسترده ای بر عراق تحمیل کرد.

از سوی دیگر، توقف صادرات نفت ایران میتواند موجب افزایش قیمت نفت به بیش از بشکه ای 100 دلار گردد. پیامدهای این افزایش قیمت و اختلالهای ناشی از توقف صادرات نفت ایران میتواند برای کشورهای وارد کننده نفت شدیداً پرهزینه باشد. صادرات نفت ایران نزدیک به 2.5 میلیون بشکه در روز است. عربستان سعودی که مازاد ظرفیت آن بین 1.4 تا 1.9 میلیون بشکه در روز برآورد میشود میتواند بخشی از کاهش عرضه نفت ایران را جبران کند. امارات، کویت، نیجریه، نروژ، مکزیک، ونزوئلا و روسیه نیز میتوانند بخش دیگری از کسری تولید را تامین کنند. با این وجود، اختلال ناشی از قطع صادرات نفت ایران قابل ملاحظه خواهد بود. به ویژه، اگر کشورهایی که دارای مازاد ظرفیت تولید میباشند به جای جبران کسری تولید ایران به بهره برداری از افزایش قیمت بپردازند و یا اینکه جمهوری اسلامی با اقدامات تروریستی جریان نفت کشورهای منطقه را مختل کند.

شایان توجه است که در صورت قطع نفت ایران، توزیع خسارات آن بین کشورهای واردکننده نفت یکسان نخواهد بود. آمریکا و بریتانیا به واردات نفت ایران وابسته نیستند. آلمان 1% و فرانسه 6% نفت خود را از ایران تامین میکنند. از سوی دیگر، ایتالیا، ژاپن و چین، به ترتیب 9%، 12% و 20% نفت خود را از ایران وارد میکنند. منافع تجاری این گروه در ایران نیز قابل توجه است. برای مثال، ارزش صادرات ایتالیا و ژاپن به ایران به ترتیب برابر با 2.7 و 1.3 میلیارد دلار در سال است. ارزش سرمایه گذاری های آنها در ایران به ترتیب 3.2 و 2 میلیارد دلار برآورد میشود. چین و روسیه نیز دارای منافع تجاری و استراتژیک هنگفتی در ایران میباشند. بی شک توزیع نابرابر هزینه های تحریم اقتصادی ایران چالشی جدی در برابر تعمیق این تحریم ها و گسترش آنها به بخش نفت خواهد بود. البته، در صورتیکه آمریکا و اتحادیه اروپا بتوانند اتحاد استراتژیک خود را در برخورد با برنامه هسته ای جمهوری اسلامی حفظ کنند، میتوانند تدابیر مختلفی برای تعدیل این نابرابری بکار گیرند.

فصل هشتم

چشم انداز قطعنامه شورای امنیت

همانطور که در بالا اشاره شد، در اثر تعمیق بحران هسته ای ایران و تصویب قطعنامه 1737 شورای امنیت، کارآیی سیاست تحریم اقتصادی ایران به نحو چشمگیری افزایش یافته است. با این وصف، نمیتوان اطمینان داشت که سیاست تحریم اقتصادی ایران بتواند به بحران هسته ای ایران پایان دهد. چنانچه جمهوری اسلامی ایران بر این تصور باشد که عزم غرب بر تغییر رژیم جمهوری اسلامی ایران قرار دارد، در آنصورت ممکن است در برابر فشار تحریم ها مقاومت کند و بر پیشبرد برنامه هسته ای خود پافشاری نماید. در چنین شرایطی احتمال آنکه تحریم اقتصادی ایران به رویارویی نظامی بیانجامد قابل توجه خواهد بود.

در مجموع، برای بحران کنونی ایران و چشم انداز تحریم اقتصادی میتوان چهار سناریو متصور شد (نمودار 2 را ملاحظه کنید):

1. چنانچه برنامه جمهوری اسلامی واقعا تولید سلاح هسته ای و عزم آمریکا تغییر رژیم جمهوری اسلامی باشد، در آنصورت رویارویی نظامی سناریویی محتمل خواهد بود.
2. اگر آمریکا قصد تغییر رژیم جمهوری اسلامی را نداشته باشد، ولی جمهوری اسلامی در پی تولید سلاح هسته ای باشد، در آنصورت احتمال رویارویی نظامی همچنان قوی خواهد بود. زیرا در چنین شرایطی پافشاری جمهوری اسلامی بر توسعه سلاح هسته ای میتواند غرب را به سوی سناریوی اول سوق دهد.
3. برعکس، اگر آمریکا قصد تغییر رژیم جمهوری اسلامی را داشته باشد، اما جمهوری اسلامی واقعا به دنبال تولید سلاح هسته ای نباشد، در آنصورت احتمال وقوع جنگ کمتر خواهد بود. زیرا در چنین شرایطی حفظ اتحاد غرب برای آمریکا دشوار خواهد گشت. آمریکا در حال حاضر دارای منافع اقتصادی در ایران نیست، در صورتیکه منافع تجاری موجود و بالقوه اتحادیه اروپا در ایران بسیار گسترده است. در چنین شرایطی، مخالفت روسیه و چین با تعمیق تحریم ها علیه ایران میتواند به پیدایش و تعمیق

شکاف در اردوگاه غرب کمک کند. در صورت اتخاذ سیاست درست، جمهوری اسلامی نیز میتواند از بروز این شکاف بهره برداری کند. البته همچنان این ریسک وجود دارد که طرفداران راه حل نظامی در درون حکومت آمریکا بکوشند تا در فرصت باقیمانده ریاست جمهوری آقای بوش بحران را وارد فاز رویارویی نظامی کنند.

4. بالاخره، چنانچه آمریکا به دنبال تغییر رژیم جمهوری اسلامی نباشد و هدف جمهوری اسلامی از برنامه هسته ای واقعا صلح آمیز و برای گرفتن امتیاز از غرب باشد، در آنصورت رویارویی نظامی از کمترین احتمال برخوردار خواهد بود. در چنین شرایطی، قاعدتا دو طرف باید بتوانند با دادن و گرفتن امتیازهای مناسب به راه حلی دست یابند که برای دو طرف قابل پذیرش باشد. در واقع، این سناریو ظرفیت آنرا دارد که به یک «معامله بزرگ» بین آمریکا و جمهوری اسلامی بیانجامد.³² در اینصورت این نگرانی وجود دارد که جنبش دموکراسی خواهی و حقوق بشر ایران قربانی حل بحران هسته ای ایران گردد. البته، حتی در این سناریو نیز نمیتوان ریسک رویارویی نظامی را نادیده گرفت. زیرا خطای محاسبه هریک از طرفین میتواند بحران را به سمت مقابله نظامی سوق دهد.

نمودار 2

سناریو	جمهوری اسلامی ایران	آمریکا	ریسک
1	سلاح هسته ای	تغییر رژیم	بسیار بالا
2	سلاح هسته ای	تغییر رفتار رژیم	بالا
3	صلح آمیز	تغییر رژیم	نسبتا متوسط
4	صلح آمیز	تغییر رفتار	نسبتا کم

³² برای توضیحات بیشتر به مقاله نویسنده تحت عنوان «تحریم اقتصادی آمریکا، ارزیابی گذشته و چشم انداز آینده»، آوریل 2005، در سایت «www.hadizamani.com» مراجعه کنید.

	رژیم		
--	------	--	--

در حال حاضر احتمالاً بحران هسته ای ایران در نقطه ای بین سناریو های دوم و سوم قرار دارد (نمودار 2 را ملاحظه کنید). زیرا هم در آمریکا و هم در جمهوری اسلامی ایران، جناح های نیرومندی در حاکمیت حضور دارند که دارای برنامه های متفاوتی برای حل بحران هسته ای ایران میباشند. برنامه رسمی دولت آمریکا تغییر رفتار رژیم جمهوری اسلامی است. اما در درون دولت، جناح نیرومندی طرفدار سیاست تغییر رژیم جمهوری اسلامی است. از سوی دیگر، برنامه رسمی حکومت جمهوری اسلامی ایران استفاده صلح آمیز از برنامه هسته ای است، اما جناح های نیرومندی در درون حکومت جمهوری اسلامی به دنبال کسب توانایی کامل هسته ای میباشند. در نتیجه جو بی اطمینانی کامل بر مناسبات دو کشور حاکم است. در چنین شرایطی خطای محاسبه توسط هر یک از طرفین میتواند موجب شود که بحران هسته ای ایران به سوی سناریوی اول فرا رود. از سوی دیگر، هزینه تعمیق بحران و از کنترل خارج شدن آن برای هر دو طرف بسیار سنگین است. این امر، در صورت اتخاذ تدابیر مناسب توسط طرفین درگیر، میتواند بحران را بسوی سناریوی چهارم سوق دهد.

توفیق سناریوی چهارم ممکن است مستلزم دادن تضمین امنیت به رژیم جمهوری اسلامی در چارچوب یک برنامه منطقه ای باشد. اما این امر هنگامی یک سناریوی واقع بینانه خواهد بود که جمهوری اسلامی نه تنها برنامه تکمیل چرخه غنی سازی را متوقف سازد، بلکه سیاست خارجی خود در برابر مسائل منطقه، به ویژه عراق و اسرائیل را متحول کند و به سیاست آمریکا ستیزی خود پایان دهد. انجام این امر برای جمهوری اسلامی کار آسانی نخواهد بود، به ویژه اگر غرب بر انجام اصلاحات داخلی در ساختار حکومت جمهوری اسلامی نیز پافشاری کند.

در سناریوی چهارم همواره این نگرانی وجود خواهد داشت که اقبال جنبش دموکراسی خواهی و حقوق بشر ایران قربانی حل بحران هسته ای جمهوری اسلامی گردد. در این چارچوب، اپوزیسیون و سازمان های جامعه مدنی ایران میتوانند با اعمال فشار بر افکار عمومی جهان و سازمان دادن مقاومت در ایران به یافتن راه حلی صلح جویانه برای بحران هسته ای ایران که با منافع ملی ایران و مقتضیات جنبش دموکراسی خواهی و حقوق بشر ایران سازگار باشد، یاری دهند. در صورتیکه اپوزیسیون و سازمانهای جامعه مدنی ایران بتوانند به عاملی موثر در این معادله تبدیل شوند، غرب توانایی و انگیزه آنرا دارد که حل بحران هسته ای ایران را

به گونه ای به پیش براند که حمایت از جنبش دموکراسی خواهی و حقوق بشر ایران از دستور کار خارج نشود. عکس این امر الزاما صدق نخواهد کرد.

منابع

هادی زمانی، آوریل 2005، تحریم اقتصادی آمریکا، ارزیابی گذشته و چشم انداز آینده، «www.hadizamani.com»

هادی زمانی، 2004، دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار: تجربه ایران، انتشارات ارزان، سوئد

هادی زمانی، ایران: 1384، فرصت ها و چالشهای جهانی شدن، انتشارات بال، تهران

Ruediger Frank, 2006, The Political Economy of Sanctions Against North Korea, Asian Perspective, Vol. 30, No 3

The Carter Centre, March 1996, Meeting on the Viability of International Economic Sanctions

Kimberly Ann Elliott, April 2003, The Role of Economic Leverage in Negotiations with North Korea, Institute for International Economics

Kimberly Ann Elliott, Towards a Framework for Multilateral Sanctions, Annex 2, Report of the Meeting on the Viability of International Economic Sanctions, the Carter Centre, March 1996

Elliott, Kimberly Ann, "Factors Affecting the Success of sanctions" in Economics Sanctions", by David Cortright and George Lopez, Westview Press, 1995, Colorado

Kaempfer and Lowenberg, International Economic Sanctions, Westview Press, 1992, Colorado

Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliott, Jeffrey J. Schott, Nov. 2006, Economic Sanctions Restricted: History and Current

Policy, Institute for International Economics, U.S.; 3Rev Ed
edition (15 Dec 2007)

M. O'Sullivan, Shrewd Sanctions, The Brookings Institute,
Washington D.C. 2003

Report of Workshop on UN Sanctions Reform, Sponsored by
Switzerland, Germany and Sweden in Cooperation with the UN
Secretariat, 16-17 July 2004

Targeted Financial Sanctions, A Manual for Design and
Implementation: Contributors from the Interlaken Process, 2001

Financial Sanctions: Principles, Problems and Enforcement,
Chatham House, 19 April 2006

Targeted Financial Sanction: A Primer, Background Paper for
Targeted Financial Sanctions Simulation Exercise, May 2000,
War College, Newport- Prepared by Targeted Financial Sanction
Research Project Naval at the Watson Institute for International
Studies, Brown University