



تحریم اقتصادی؛ سلاح سیاست بین الملل

دکتر سیدطاهر عرفانی*

چکیده

سیاست بین الملل معاصر بر اساس روابط و تعامل قدرت های بزرگ در حال تعامل است. کشورهایی که از باشگاه قدرت های بزرگ خارج است و در مقابل قدرت های بزرگ سر تسلیم فرود نمی آورند و به دنبال عدالت در عرصه بین الملل هستند به نحوی از انحاء توسط قدرت های بزرگ مورد تنبیه قرار می گیرند. یکی از ابزارهایی که قدرت های بزرگ در سیاست بین الملل مورد استفاده قرار می دهند، تحریم های اقتصادی است. در این مقاله کارکرد و موثریت تحریم های اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است و این مسئله اثبات شده است که تحریم های اقتصادی نتوانسته به عنوان یک سلاح نسبتا جدید در سیاست بین الملل کارکرد و تأثیرگذاری داشته باشد.

واژه های کلیدی: تحریم، تحریم اقتصادی، سیاست بین الملل، ایران، عراق، کره شمالی

مقدمه

در دنیای معاصر روابط شرق و غرب عالم بیشتر براساس منافع قدرت‌های بزرگ رقم می‌خورد. سیاست بین‌الملل امروزه براساس توزیع قدرت میان بازیگران برجسته و بزرگ است که به چرخش در می‌آید. در سیاست بین‌الملل دولت‌های که از قواعد بازی قدرتهای بزرگ تبعیت نکنند، باید از گردون بازی حذف شوند. به همین دلیل نظام بعد از جنگ جهانی دوم، نظام دو قطبی بود که براساس تعامل و تقابل شرق و غرب قرار داشت. بعد از جنگ سرد و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی نظام تک قطبی با ابرقدرت بودن آمریکا به وجود آمده است. کشورهای که در جمع قدرت‌های بزرگ قرار دارند، سعی می‌کنند با استفاده از ثوری سواری مجانی، با ایالات متحده هم‌نوا شده و نفع حداکثری را برای خود رقم زنند. در این میان کشورهایی که نمی‌خواهند وارد باشگاه کشورهای تمامیت خواه قرار گیرند، همیشه به انحراف مختلف از جانب قدرت‌های بزرگ مورد تنبیه و مجازات قرار گرفته‌اند.

از جمله مجازات‌ها و تنبیه‌های که در دوران معاصر بیشتر از جانب قدرت‌های بزرگ اعمال می‌شده است، تحریم اقتصادی کشورهایی است که از قوانین قدرت‌های بزرگ تبعیت نمی‌کنند. بعد از جنگ جهانی دوم مسئله تحریم‌های اقتصادی شدت بیشتری پیدا کرده و به عنوان یک ابزار در سیاست بین‌الملل مورد استفاده قرار می‌گرفته است. کشورهای مختلفی که قواعد بازی قدرت‌های بزرگ را نادیده گرفته‌اند و برای احقاق حقوق خود به پا خواسته‌اند، مورد این گونه مجازات‌ها واقع شده‌اند. در این مقاله این فرضیه به آزمون گذاشته می‌شود که: «تحریم اقتصادی به عنوان سلاح سیاست بین‌الملل کارکردی چندان نسبت به کشورهای قوی و متوسط ندارد و نمی‌تواند آن‌ها را وادار به تسلیم در مقابل قدرتهای بزرگ نماید.»

تعریف اصطلاحات:

مجازات (sanction)

یکی از مفاهیم و اصطلاحاتی که در این زمینه کاربرد دارد، اصطلاح sanction است که از نظر لغت و اصطلاح حقوقی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سانکشن که در لغت به معنای ضمانت اجراء، مجازات و تحریم آمده است (رمضانی نوری، ۱۳۷۵: ۶۷۰) در یونان مجازاتی بود که برای شکستن قانون یا فرمانی

مخصوصاً به خاطر تجاوز به امر مقدسی تعیین گردیده بود، بنابراین اصل لاتینی کلمه، نشانگر این است که تحریم صرفاً کیفری نیست که به علت تجاوز از مقررات تحمیل می‌شود، بلکه مجازاتی است برای عمل اشتباه که برخلاف اخلاق تلقی می‌شود و یا عملی که منافع و مصالح جامعه را به طور کلی ضایع می‌کند.

سانکشن‌ها در حقوق بین‌الملل و سایلی هستند که از طریق اقدامات دسته جمعی دولت‌ها برای اجرای مقررات حقوق بین‌المللی به کار می‌روند. ممکن است تحریم‌ها از آراء توبیخ آمیز و انتقادی دولتها در سازمان‌های بین‌المللی علیه دولت‌های دیگر آغاز و به تحریم روابط اقتصادی و یا استعمال قوای نظامی ختم شوند. (1971, Britanica)

کلسن حقوقدان مشهور اتریشی در کتاب خود مفهوم تحریم (sanction) را چنین بررسی می‌کند که: «قانون با توجه به ماهیت و طبیعت خود، یک نظام مبتنی بر جبر و زور است و این نظام جبری عبارتست از یک سلسله قواعد و مقرراتی که الگوی خاصی را برای رفتار و اعمال افراد تجویز می‌کند و با وضع سانکشن اجرای قواعد تضمین می‌گردد. (kelsen, 1951: 706)

کلسن معتقد است به طور کلی تحریم‌ها دارای خاصیت الزامی محروم کردن از حقوق می‌باشند یا به عبارت دیگر سانکشن‌ها ممکن است کسانی را از حق زندگی کردن محروم نمایند یا آرزوی او را سلب کنند یا امول و سایر امتیازات شخص را از او بگیرند.

ماده ۵ منشور ملل متحد می‌گوید: «هر عضو سازمان که شورای امنیت برضد او یک اقدام احتیاطی و یا قهری نموده باشد ممکن است به وسیله مجمع عمومی بنابر توصیه شورای امنیت از استفاده حقوق و مزایای مربوط به عضویت معلق گردد...» به نظر می‌رسد منظور تدوین کنندگان منشور از اقدام احتیاطی و قهری، مجموعه اقداماتی باشد که در راه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با توجه به مفهوم مواد ۳۹ و ۴۰ و ۴۱ و ۴۲ منشور به عمل می‌آید. (Goodrich, Hambro, Patricia, 1969: 96)

از آنچه که ذکر شد روشن می‌شود که sanction یا تحریم بعنوان مجازات و اقدامی بازدارنده در حقوق بین‌الملل مطرح می‌شود تا مانع تخلف از مقررات حقوق بین‌الملل گشته و رعایت آن را تضمین کند، که خود ممکن است مصادیق متعددی داشته باشد، اعم از نظامی و اقتصادی که بحث ما بیشتر نوع اقتصادی آن است.

تحریم اقتصادی Economic sanction

فرهنگ علوم اقتصادی، در معنی این واژه می‌گوید: «ضمانت‌های اجرای اقتصادی ضمانت تنفیذ» آنگاه در توضیحش ادامه می‌دهد که: اجرای اقتصادی، جریمه‌های اقتصادی، اعمال مجازات‌های اقتصادی، تدابیر قهری و اجباری و فشار آورنده دارای ماهیت اقتصادی است که در امور بین‌المللی برای اجرای قرار و مدارهای جمعی یا بمنظور اجبار یک ملت

سرکش بر پیروی از قوانین بین‌المللی اتخاذ می‌گردد. ماده ۴۱ منشور ملل متحد کاربرد ضمانت‌های اجرای اقتصادی را پیش‌بینی می‌کند. (فرهنگ، ۱۳۷۱: ۶۲۱)

ملاحظه می‌شود که در اینجا از عامل فشار و اجبار در تحریم سخن به میان آورده است. و در جای دیگر در فرهنگ علوم اقتصادی، بازرگانی در تعریف و توضیح همین اصطلاح و واژه چنین آمده است که: ضمانت‌های اقتصادی، تدابیر قهری پیش‌بینی شده جهت حسن اجرای قراردادهای اقتصادی میان دولت‌ها یا شرکت‌های تابعه که توسط مراجع ذیصلاح بین‌المللی به مورد اجرا گذاشته می‌شود. (نیک‌گهر، ۱۳۶۹: ۲۸۶)

این تعاریف تحریم اقتصادی را بعنوان مجازات جامعه بین‌المللی برای کشور معین مد نظر قرار می‌دهد لکن قبل از هر چیز مجازات در چارچوب یا متن حکومت قانون و اقتدار مشروع فهمیده می‌شود.

جنگ اقتصادی

از جمله مباحث مفهومی که مربوط به بحث است جنگ اقتصادی است که باید مورد بررسی اجمالی قرار گیرد.

در زمان معاصر، استفاده از نیروی فیزیکی (گزینه نظامی) در تحقق هدف جنگ، در بسیاری از موارد عملی نیست و در عین حال، مفهوم مجبور کردن تغییر رفتار طرف مخالف، یعنی تسلیم شدن مجبور شونده در مقابل میل اجبار کننده، با ابزاری به جز ابزار نظامی کماکان قابل قبول است، دریک تعریف جنگ اقتصادی «به نوعی از فعالیت‌های اقتصادی گفته می‌شود که به هنگام جنگ به منظور پیرایش ساختن دشمن انجام می‌گیرد، همانند در دست گرفتن کنترل عرضه مواد خام در کشورهای بیطرف و اعمال فشار بر این ممالک برای انقیاد بازرگانی آن‌ها یا دشمن، یا محاصره قلمرو دشمن و جلوگیری از ورود کالاهای ضروری به قلمرو مزبور. (فرهنگ، ۱۳۶۹: ۳۰۹)

در تعریف دیگر، جنگ اقتصادی عبارتست از دخالت دولتی، در روابط اقتصادی بین‌المللی، به منظور ارتقاء جایگاه اقتصادی، نظامی یا سیاسی یک کشور. (بیرشک، ۱۳۶۹: ۳۱۸)

بنابراین تعریف دیگر، مقصود از جنگ اقتصادی انجام یک سلسله عملیات جنگی برای تخریب مراکز اقتصادی و از کار انداختن چرخ اقتصادی یک کشور است. به گونه ای که دیگر دشمن قادر به ادامه نبرد در میدان جنگ نباشد. (آلن، ۱۳۷۵: ۳۷۷)

با نگاهی دقیق‌تر می‌توان گفت که جنگ اقتصادی به آن دسته از سیاست‌های اقتصادی مربوط می‌گردد که در کنار عملیات نظامی در زمان جنگ به کار گرفته می‌شوند و هدف از آن در اختیار گرفتن یا تصرف منابع استراتژیک است، بطوری که نیروهای نظامی بتوانند با حد اکثر توان عمل کنند یا دشمنان از این منابع محروم گردند و توانائی آن‌ها برای جنگیدن ضعیف شود. (هالستی، ۱۳۷۳: ۳۹۷)

انواع تحریم

تحریم را می‌توان از جنبه‌های مختلف مورد بررسی قرار داد و تقسیم بندی نمود که در این مقاله به چند نوع از تحریم اشاره کوتاهی صورت می‌گیرد:

۱. تحریم اجباری و فریبکارانه

گاه تحریم را به تحریم اجبار آمیز و تحریم فریبکارانه تقسیم می‌کنند. (یروم، ۱۳۷۶: ۴۴) و چنین ابراز می‌دارند که تحریم قهر آمیز یا اجبار آمیز در صدد تأثیر گذاری بر جامعه ای برای تغییر سیاستهای خود نیست. گرچه این جامعه کشور مورد نظر است که از پیامدهای تحریم قهر آمیز رنج می‌برد اما چنین تحریم‌هایی متوجه رهبری جامعه و نفوذ بر آن است و نه خود جامعه. از این رو تحریم قهر آمیز باید در برگیرنده پیام روشنی که بیانگر تغییر سیاست مورد نظر از جانب رهبری کشور مورد نظر است، باشد. دولت مردان کشور تحریم کننده ممکن است چنین پندارند که رهبران کشورهای مورد هدف برای این که مطرود جامعه خود واقع نشوند تسلیم می‌شوند. ولی برخلاف این پندار ممکن است رهبران کشور هدف، براساس محاسبه عقلایی و بهترین راه حل برای کشورشان، به تغییرات خواسته شده گردن نهند.

تحریم فریبکارانه از نظر مخاطب، نحوه عملکرد آن و هدف با تحریم قهر آمیز متفاوت است. این نوع تحریم جامعه کشور مورد هدف را آماج قرار می‌دهد و الزاما پیام روشن برای حکومت ندارد. تحریم فریبکارانه بجای سعی در اجبار طرف مقابل سعی در تهییج وی دارد، هدف این گونه تحریم‌ها ایجاد فاصله بین مردم و رهبران است به حدی که رهبران مواضع قدرتمند خویش را از دست بدهند. (پیشین)

در واقع نوع آغاز تقسیم بندی تحریم اقتصادی، به همین دو نوع کلی که از لحاظ (۱) هدف (۲) مخاطب (۳) شیوه اجرا، باهم تفاوت دارند برمی‌گردد. در تحریم اجباری هدف تغییر رفتار، مخاطب حکومت، روش آشکار و مستقیم است. برعکس در تحریم فریبکارانه هدف بی ثبات سازی، مخاطب مردم و شیوه پیچیده و آشکار و پنهان است. طرفداران تحریم براین باورند که تحریم نوع دوم در جوامعی کارآمد است که طبقه متوسط نسبت به دو طبقه فقیر و غنی حجیم تر باشد زیرا این طبقه متوسط است که چنانچه تحت فشار قرار گیرد، خواست سیاسی جدید پیدا می‌کند. (زهرانی، ۱۳۷۶: ۱۱)

۲. تحریم تجاری و تحریم مالی

گاه تحریم‌ها را به تحریم‌های تجاری و مالی تقسیم می‌کنند. تحریم‌های تجاری همان است که دولتی از ادامه روابط مرسوم تجاری خود با کشور دیگر امتناع می‌ورزد. ولی تحریم‌های مالی معمولی ترین شکلش قطع کمک‌های رسمی دولتی جهت توسعه کشورها می‌باشد.

اکثر تحریم‌های مالی مستلزم انجام تغییراتی در روابط دوجانبه اقتصادی و کمک‌های نظامی به کشورهای درحال توسعه بوده است. شدیدترین مرحله از تحریم مالی مسدود نمودن دارایی‌های کشور در کشور تحریم کننده است. یک چنین اقدامی نه تنها جریان مالی را متوقف می‌سازد بلکه به صورت مستقیم یا غیر مستقیم مانع از انجام فعالیت‌های تجاری می‌شود. نتایج و پیامدهای سیاسی و حقوقی مسدود نمودن دارایی‌های یک کشور نسبتاً شدید است. زیرا چنین امری به معنای بازداشتن کشور هدف از دستیابی به دارایی‌های خویش است. به دلیل اهمیت و پیامدهای جدی چنین اقدامی، مسدود ساختن دارایی‌های خارجی فقط در هنگام بروز خصومت‌های شدید انجام گرفته است. (باورو الیوت، ۱۳۷۶: ۱۷۹)

تحریم‌های مالی در مقایسه با تحریم‌های تجاری ممکن است شرایط دشوارتری را برای کشور هدف فراهم نماید و احتمالاً هزینه‌های بیشتری را با توجه به نرخ بهره برای کشور هدف به دنبال خواهد داشت و به دلیل جو نامطمئن و بی‌اعتمادی ناشی از اعمال تحریم‌ها، ضمانت‌های بیشتری برای اعتبارات و وام‌های ارائه شده به کشور هدف در خواست خواهد شد. تحریم‌های مالی خصوصاً آن دسته از تحریم‌هایی که شامل تأمین بودجه تجاری سرمایه‌گذاری‌های بازرگانی می‌شود ممکن است دامنه وسیعی از جریانات تجاری و بازرگانی کشور هدف را دچار وقفه کند. (همان، ۱۸۲)

۳. تحریم بین‌المللی و تحریم یک جانبه

در تقسیم بندی دیگر، تحریم اقتصادی را به تحریم بین‌المللی و تحریم یک جانبه تقسیم بندی می‌کنند. تحریم بین‌المللی عبارت است از تحریم‌هایی که از طرف شورای امنیت اعمال می‌شود. این تحریم در راستای حفظ صلح و به عنوان مجازات بین‌المللی در قبال سیاست تجاوزکارانه صورت می‌گیرد. تحریم‌ها به راحتی با ساختار سازمان ملل برای حل مشاجرات و تهدید صلح آنطور که از منشور استنباط می‌شود متناسب می‌باشد. به شرط عکس‌العمل تدریجی و رو به افزایش در درگیری، اما با حالتی آراسته و غیر نظامی، تنها تحریم‌هایی می‌باشند که با ایده آل‌های رفیع سازمان ملل به عنوان حافظ و ایجاد کننده صلح تناسب دارند. (لاپز و کارت، ۱۳۷۶: ۲۱)

براساس فصل هفتم منشور ملل متحد این اختیار به شورای امنیت سازمان ملل داده شده که وجود تهدید علیه صلح جهانی، نقض صلح و تجاوز را مشخص کند و در خصوص انجام اقدامات ضروری و متناسب با شرایط مذکور تصمیم‌گیری نماید. البته توانایی و اختیار شورای امنیت برای نشان دادن عکس‌العمل، الزاماً منجر به انجام اقدامی نخواهد شد. این مسئله بستگی به موافقت و یا حداقل عدم مخالفت تمامی پنج عضو دائم شورای امنیت دارد. (باورو و الیوت، ۱۳۷۶: ۱۹۶)

تنظیم کنندگان منشور سازمان ملل متحد تحریم اقتصادی را بعنوان سلاخی برای

و ادار کردن دولتها به رعایت مقررات این منشور در نظر گرفته و شرایط توسل به آن را دقیقاً در فصل هفتم منشور مشخص نموده اند. (Shitata, ۱۹۷۴: ۵۹۱)

اما تحریمهای یک جانبه اقداماتی هستند که یک یا چند بازیگر بین‌المللی علیه یک یا چند بازیگر دیگر به منظور و ادار ساختن طرف مقابل به رعایت بعضی هنجارها که برای طرف اقدام کننده حایز اهمیت است صورت می‌گیرد البته بیشتر اهداف سیاسی را در پی دارد. (ظریف، میرزائی، ۱۳۷۶: ۹۲)

تاریخچه مختصری تحریم

۱. تحریم‌های یک جانبه

کشورهای اروپایی به تجربه دریافته بودند که برای پیروزی بر دشمن باید به محاصره تجاری متوسل شد، در مقابله با ژاپن از جنگ اقتصادی به عنوان یک سلاح اصلی در دیپلماسی ضد ژاپن استفاده شد زیرا نقاط ضعف استراتژیک ژاپن شناخته شده بود. نمونه بارز این امر، هنگامی خود را نشان داد که ارتش ژاپن در ژوئیه ۱۹۴۱ از پایگاهش در شمال هندوچین و مناطق اشغالی در سایگون به طرف جنوب حرکت نمود. در این هنگام کلیه دارائی‌های ژاپن در آمریکا مسدود شد، آمریکا برای قطع نفت و جلوگیری از وصول امکانات مورد نیاز اقتصادی، ژاپن را تحریم اقتصادی کرد. (میلوارد، ۱۳۷۵: ۳۷۸)

از جنگ جهانی دوم به بعد موارد زیادی از تحریم وجود داشته است، از ۱۹۴۷ به بعد، ایالات متحده قانون بحران اقتصادی که در طول جنگ مقرر شد، تحریم صادراتی استراتژیکی را بعنوان یک سلاح سرد در قبال کشورهای کمونیستی اروپای شرقی مقرر کرد. در سال ۱۹۵۱ دولتهای اتحادیه عرب سیستم تحریم خود را در قبال اسرائیل اعمال کردند که شامل اقدامات تحریمی و محاصره ای مختلفی می‌شد. در سال ۱۹۶۰-۶۱ ایالات متحده تحریم‌هایی را از لحاظ سرمایه، صادرات و واردات برکوبا بخاطر این که این کشور شرکتهای ایالات متحده را ملی اعلام نمود، تحمیل کرد. و در سال ۱۹۶۲ این تحریم به تصمیم دسته جمعی سازمان کشورهای امریکایی شد. (Holland, ۱۹۸۵: ۱۷۰)

در دهه هشتاد هم شاهد تحریم‌هایی هستیم که در سیاست بین‌الملل انجام می‌شود. مثلاً در سال ۱۹۸۰، بعد از مداخله نظامی شوری در افغانستان، ایالات متحده صادرات گندم خود به شوری را تحریم نمود. و نیز در همین سال در قضیه دیپلمات‌های امریکایی در تهران ایالات متحده در قبال ایران دست به تحریم زد که مورد حمایت جامعه اروپا قرار گرفت.

ایالات متحده با هدف بی ثبات نمودن رژیم لیبی و با محدود ساختن منابعی که در اختیار آن بود، در صدد برآمد تا سطح روابط اقتصادی غرب با لیبی را کاهش دهد، مهم‌ترین بازیگران خصوصی که واشنگتن تلاش نمود جهت تحقق استراتژی مذکور، آنان را تحت

تأثیر قرار دهد، هفت شرکت نفتی آمریکایی بودند، این شرکتها با مشارکت شرکت ملی نفت لیبی اقدام به استخراج نفت خام این کشور می نمودند. (رادمن، ۱۳۷۶: ۲۳۰) مواردی دیگر از تحریم‌های یک جانبه وجود دارد که نمی توان به همه آنها اشاره نمود.

تحریم‌های بین الملل

در جامعه ملل نیز سازوکار تحریم اقتصادی برای دولت متخلف و نقض کننده مقررات بین المللی، پیش بینی شد که به آن اشاره نخواهد شد. در اینجا مختصری از تحریم‌هایی که از جانب سازمان ملل اعمال می شود اشاره می کنیم.

در منشور سازمان ملل متحد مقرراتی در این مورد وضع شده است. طبق فصل هفتم منشور در صورت تهدید علیه صلح، نقض صلح و اعمال تجاوز از طرف دولت عضو، شورای امنیت سازمان ملل می تواند به منظور تضمین صلح متوسل به عملیات اجرایی شود. (آقایی، ۱۳۷۵: ۲۱۸)

در دوره جنگ سرد شورای امنیت فقط در دو مورد به تحریم مبادرت ورزید، برای اولین بار در سال ۱۹۶۵ در باره رودزیای جنوبی تحریم لازم الاجرا ولی محدودی را اعمال کرد (قطعنامه ۲۵۳، ۲۹، مه، ۱۹۶۸) ولی در سال ۱۹۶۸ دامنه این تحریم را به کلیه کالاهای صادراتی و وارداتی این کشور تعمیم داد و با تأسیس کمیته ای بر اجرای این تحریم‌ها نظارت می کرد. (قطعنامه ۴۱۸ نوامبر ۱۹۷۷) (داکسی، ۱۳۷۶: ۱۹۷)

عراق یک مورد آشکار برای اطلاق تحریم بین المللی است. جامعه ی جهانی به طور بی سابقه ای در محکوم کردن تجاوز صدام حسین علیه کویت، متحد شد. بلافاصله بعد از تهاجم عراق به کویت در ۶ آگوست ۱۹۹۰ شورای امنیت سازمان ملل به اتفاق آراء اولین سری از تحریم‌های اجباری را با تقاضای خروج عراقی‌ها، تحمیل نمود. {قطع نامه ۶۶۱} (لاپز و کارت، ۱۳۷۶: ۲۶)

اقتصاد سیاسی بین الملل و مسئله تحریم اقتصادی

نظریه‌های تحریم جزو جدانشدنی ادبیات مربوط به بکاگیری قدرت اقتصادی است. تصور این است که با وجود وابستگی اقتصادی یک کشور به کشور دیگر، در صورت قطع این روابط کشور اول آسیب جدی خواهد دید. با وجود این، نظریه‌های وابستگی به دو دسته تقسیم می شود: دسته اول آنهایی است که وابستگی اقتصادی را برابر با آسیب پذیری می داند و بنابراین تأکید می نماید که اگر فشار اقتصادی به کشوری وابسته وارد شود، این کشور در زمینه‌های دیگر نیز آسیب پذیر می شود. گروه دیگر از مکتب وابستگی کسانی هستند که می گویند وابستگی اقتصادی لزوماً به آسیب پذیری، بخصوص در بعد اجتماعی منجر نمی شود. بنابراین، چنانچه قرار است تأثیر تحریم اقتصادی بر جامعه مورد

بحث قرار گیرد، ناگزیر باید از سطح اقتصاد به سطح جامعه و جامعه‌شناسی حرکت نماییم. (Merom: ۱۹۹۰)

در سیاست بین‌الملل، تحریم اقتصادی بطور عمده بر مبنای مکتب واقعگرایی و نوواقعگرایی است. از دید واقعگراها روابط بین‌الملل در یک وضع خودسر شکل می‌گیرد. در چنین وضعیتی، نهادی فراملی که قادر به حفظ نظم، تدوین و اجرای قواعد باشد و خیر عامه را لحاظ کند، وجود ندارد. لذا هر کشوری سعی می‌کند به منظور دستیابی به اهداف خویش هرچه بیشتر تلاش نماید تا در دولت‌های دیگر تأثیر گذارد. بنابراین، استفاده از هرگونه ابزار، از جمله اقتصاد، واقعیتی از زندگی است که در این منظر توجه چندانی به جنبه‌های اخلاقی تحریم نمی‌شود. در اینجا تحریم اقتصادی جزئی از مهارت‌های دیپلماتیک است که طی قرون متمادی اعمال شده است. تحریم علاوه بر اهداف معمول، به عنوان یک استراتژی قهر آمیز و جایگزین جنگ لحاظ می‌شود. این استراتژی به منظور زمینه‌سازی تغییرات سیاسی-اجتماعی در کشور هدف یا حتی مقدمه‌ای برای جنگ اعمال می‌شود. این ابزار به خصوص از سوی آمریکا در کشورهایی مثل هائیتی بکار رفته است. بنابراین، تحریم نوعی مداخله نیز محسوب می‌شود. (زهرا، سیاست خارجی: ۲۰) در اینکه در سیاست بین‌الملل تحریم واقعا موثر است یا تأثیری چندانی ندارد، اتفاق نظر میان اندیشمندان وجود ندارد. تعدادی از اندیشمندان کارکرد تحریم را مورد ملاحظه قرار می‌دهند و معتقدند که تحریم می‌تواند دولت هدف را به خوبی به زانو در آورد. اما تعدادی دیگر از اندیشمندان اعتقادی به کارکرد تحریم‌ها در تسلیم شدن دولت هدف ندارد. دیوید بالدوین، معروف‌ترین محقق روابط بین‌المللی است که این دیدگاه را مطرح می‌کند که تحریم واقعا موثر است. وی با استفاده از چهارچوب تحلیلی قدرت، که از کتاب‌های قدرت اجتماعی برگرفته شده، چنین استدلال می‌کند که وقتی تحریم به عنوان بخشی از استعداد یک دولت برای اعمال نفوذ نسبت به دیگر بازیگران بین‌الملل مورد ملاحظه قرار گیرد، وسیله‌ای واقعا موثر در امر کشورداری به حساب خواهد آمد. تفاوت بالدوین با دیگران در این است که وی برخلاف آن‌ها، تغییر رفتار دولت مقابل را به عنوان هدف تحریم قرار نمی‌دهد. با این وصف وی نیز در تحلیل خویش از عقلانیت هدف-وسیله بهره می‌گیرد. (Richard Nossal, ۱۹۸۹: ۴۳)

اکثر نظری پردازان برای تحریم اقتصادی پنج هدف فرض می‌کنند: اطاعت، براندازی، بازدارندگی، نمادگرایی بین‌المللی، و نمادگرایی داخلی (زهرا، سیاست خارجی: ۲۲) ولی نوسال مدعی است تحریم پاسخ سیاسی بر اقداماتی است که از دید کشور تحریم کننده خطا می‌باشد. مجازات در اینجا در چارچوب حکومت قانون و اقتدار مشروع قابل فهم است. این رابطه یک رابطه‌هایی است؛ بدین معنا که صدمه وارده توسط دولت مشروع، و در ازاء تجاوز از قانون است. به عبارت دیگر هابز که یک واقعگراست، معتقد

است که مجازات در چاقوب حکومت قانون و اقتدار مشروع، قابل فهم است. ولی در سطح بین‌المللی، که نه قانون مشخص و نه حکومت مشروع و جهانی وجود دارد، چنین تنبیه یا مجازاتی عملی نیست. بنابراین از دیدها، این اعمال مجازات نیست، بلکه اقداماتی خصمانه است که در شرایط جنگ اعمال می‌شود. از این نظر اصولاً هیچ مجازاتی در سطح بین‌المللی نمی‌تواند وجود داشته باشد. (پیشین: ۲۳)

البته در سیاست بین‌الملل نه قدرت دولتی وجود دارد که بر متجاوزین صدمه مشروع تحمیل کند و نه قوانینی وجود دارند که بتوان از آن تجاوز کرد. واقعا آنچه را که آلفرد لیند اسمیت در باره مجازات در جوامع ابتدایی می‌گوید در مورد سیاست بین‌الملل نیز مصداق دارد: در جایی که هیچ دولت مرکزی وجود ندارد که بتواند کنترل اجباری بر گروه‌های فرعی که جامعه را می‌سازند اعمال کند، منطقی نیست که صحبت از تخلف از قانون یا ... مجازات کنیم. (زهرانی، ۱۳۷۶: ۷۲)

به باور تعدادی زیادی از نظریه پردازان اقتصاد سیاسی بین‌الملل تحریم اقتصادی بیشتر یک مُد است که یک روز خریدارانی دارد و روز دیگر از چشم‌ها می‌افتد. اطلاعات رسیده از موارد تحریم‌های اخیر بیانگر آن است که -علیرغم رفتار صرب‌ها- تحریم‌ها به هنگام استفاده برای تنبیه مهاجمان نظامی و کسانی که دیگر هنجارهای جامعه بین‌المللی را نقض می‌کنند، تا حدی موثر بوده است. اما تحریم‌ها به تنهایی، در ایجاد تغییر رهبری دولت در کشور هدف به طور مطلق بی اثر بوده است. (زهرانی، ۱۳۷۶: ۳۴)

موفقیت تحریم اقتصادی را باید براساس میزان تحقق اهدافی ارزیابی کرد که از طریق تحریم کسب می‌شوند. به عبارت دیگر، اعمال تحریم می‌تواند با ایجاد اختلال در کشور هدف، جلوگیری از تحقق اهداف کشور تحریم شونده، شکل‌گیری نماد بین‌المللی یا نماد داخلی برای اعمال قدرت و... کشور تحریم شونده را مجبور به پذیرش شرایطی کند که تحریم کنندگان دنبال می‌کنند. با وجود تمام فشارهای ناشی از تحریم، بررسی‌ها نشان می‌دهند که تحریم‌ها اغلب موفق نبوده‌اند و تنها هنگامی که هدف تحریم کشوری کوچک یا دولتی متزلزل بوده، تحریم‌ها به اهداف خود دست یافته‌اند. (آذری، ۱۳۸۷: ۲۱)

سازمان ملل متحد و سیاست تحریم اقتصادی پس از جنگ سرد

بعد از جنگ سرد سازمان ملل متحد به صورت قاطع تر و بیشتر در مسائل بین‌المللی مداخله را آغاز می‌کند. قبل از پایان جنگ سرد شورای امنیت سازمان ملل متحد فقط در دو مورد تحریم اقتصادی اجباری را اعمال می‌کند؛ یکی در مورد رودزیا و دیگر آفریقای جنوبی. بعد از جنگ سرد سازمان ملل متحد طبیعت فعالیت خود را تغییر می‌دهد و سطح بالایی از فعالیت تحریم اقتصادی را در دستور کار خود قرار می‌دهد. در نیمه آخر دهه ۱۹۹۰، سازمان ملل از وضعیت محاصره تجاری فراتر می‌رود و ابزارهای محدود شده

بیشتری را در دستور کار خود برای تحریم قرار می‌دهد که این موارد شامل محاصره نظامی، محدودیت مسافرت افراد مشخص، و مسدود نمودن دارایی‌ها را در دستور کار خود قرار می‌دهد. (Hufbauer, Schott, Elliott, ۲۰۰۸: ۱۳۲)

از سال ۱۹۹۰، سازمان ملل الزامی کرد تحریم‌های جامع تجاری و اقتصادی را علیه علیه، یوگسلاوی سابق و هائیتی و هم چنین تحریم‌های مختلف هدفمند علیه افغانستان، لیبی، اتحادیه ملی برای اتحاد کامل آنگولا، رواندا، لیبیا، سومالی، سودان، اتیوپی و اریتره و سیرالئون. (پیشین)

الگوی استفاده از تحریم از ۱۹۹۰ تغییر یافته است. تعداد موارد افزایش یافته، و همه موارد اصلی چند جانبه شده و تحت نظارت سازمان ملل در آمده است. شورای امنیت تحریم جامع یا نسبی علیه عراق، لیبی، هائیتی، سومالی، لیبیا، یوگسلاوی سابق، و خمرهای سرخ که مناطقی از کامبوج را در دست داشتند، را پذیرفته است. این روند به سوی چند جانبه گرایی به موازات کاهش تشبث به تحریم یک جانبه بوده است. عوامل چندی برای این تحولات رد نظر گرفته می‌شود، اول و مقدمتر، ختم جنگ سرد احتمالات جدید با اهمیتی برای ترتیبات امنیتی از طریق همکاری ایجاد کرده است. ترس از وتوی قدرت بزرگ کاهش یافته است، و چشم اندازی برای رفتار هماهنگ در عکس العمل با تهدیدات جدی نسبت به صلح، یا تأیید هنجارهای بین‌المللی مشترک، افزایش یافته است. در آمریکا و روسیه، سیاست خارجی از محدودیت‌های جنگ سرد رها گشته است، و در حال پذیرشی رهیافتی نسبت به چالش‌های امنیت بین‌المللی است که کمتر ایدئولوژیکی بوده و بیشتر از طریق همکاری است. (لاپز و کارت، ۱۳۷۶: ۱۸)

به صورت کلی می‌توان گفت که تحریم اقتصادی از جانب سازمان ملل و به صورت چند جانبه بعد از جنگ سرد به عنوان یک ابزار و سلاح نوین در سیاست بین‌الملل تبدیل شده است. سازمان ملل متحده نیز به دلیل اینکه بیشتر تحت تأثیر آمریکا و هم پیمانان آن است بیشتر ابزاری رفتار می‌کند و نمی‌تواند به صورت مستقل تصمیم گیری نماید. به همین دلیل با خواست آمریکا و بازیگران تحریم یعنی قدرت‌های بزرگ، سازمان ملل حربه تحریم را بیشتر مورد استفاده قرار می‌دهد تا اینکه بتواند دولت هدف را وادار به خواست‌های صحنه گردانان سازمان ملل و شورای امنیت کند. به همین دلیل می‌توان ادعا کرد که سازمان ملل تصمیمات چند جانبه را اعمال می‌کند اما خواست یک جانبه که بیشتر از جانب قدرت‌های بزرگ اعمال می‌شود.

به قول نگویی اکنون شدت فعالیت در مورد مسئله تحریم‌ها متمرکز است. هدف عبارت است از استفاده از تحریم چون ابزاری برای تنظیم رفتار بین‌المللی. هم چنین روند تحریم‌ها در جهت تأکید بیشتر بر تحریم‌های چند جانبه است تا تحریم‌های یک جانبه. الیوت متذکر می‌شود که اکثر موارد استفاده از تحریم‌ها از زمان جنگ دوم جهانی تا حالا

یک جانبه بوده اند. دو سوم از مواردی که توسط انستیتوت مطالعات روابط بین‌المللی اقتصادی مورد مطالعه قرار گرفته توسط ایالات متحده اتخاذ شده و هشتاد درصد از آن‌ها نیز بدون مشارکت سایر کشورها بوده است. ولی از سال ۱۹۹۰ تا به حال تحریم‌های یک جانبه توسط ایالات متحده فقط یک بار تحمیل شده است. این تغییر در تأکید به طرف تحریم‌های چند جانبه و تصویب شده توسط سازمان ملل در مقابل یا به دور از اقدامات یک جانبه توسط آمریکا کاملاً مهم است. (فرانکلین و یوکاندانا، ۱۳۷۶: ۱۵۷)

ارزیابی تأثیر گذاری تحریم اقتصادی

در اینکه تحریم اقتصادی به عنوان یک ابزار در سیاست بین‌الملل چقدر می‌تواند کارکرد داشته باشد، اجماع نظر وجود ندارد و ادبیات اقتصاد سیاسی در این مورد متفاوت و متناقض است. تعدادی از اندیشمندان تحریم اقتصادی را دارای اثر گذاری زیاد روی دولت هدف می‌دانند ولی تعدادی دیگر معتقد است که تحریم اقتصادی نمی‌تواند اثر گذاری بالا داشته باشد. بنا به گفته‌ها فابور تحریم اقتصادی مالی یا محدودیت تجاری است که توسط دولتی استفاده می‌شود برای اینکه سیاست ملت دیگر را تغییر دهد و به حالت مشخص که خودش می‌خواهد تبدیل کند. این تعریف تمرکز خود را تنها روی اجبار اقتصادی به عنوان ابزاری برای اهداف سیاست خارجی می‌داند. دولت‌های از جهت سیاسی بی‌ثبات و از جهت اقتصادی گرفتار نسبت به اجبار به آسانی می‌توانند تسلیم شوند نسبت به دولت‌های قوی تر (Drury, ۲۰۰۵: ۳۵) ملت‌های که مورد تحریم اقتصادی قرار می‌گیرند در صورت ضعیف بودن توانایی کمتری دارد که در مقابل تحریم فرستنده مقاومت کند به دلایل اینکه اولاً اقتصاد آن‌ها چنان ضعیف است که کمبودی که از ناحیه تحریم بر آن‌ها اعمال می‌شود غیر قابل تحمل است، دوماً رژیم مورد هدف از جهت سیاسی بی‌ثبات است و در نتیجه کاهش دهد یا به حداقل برساند تأثیرهای ناشی از تحریم را. کشورهای با اقتصاد قوی پیامدهای تحریم را به راحتی می‌توانند تحمل کند. (Ibid)

جدایی از نقاط ضعف کشورهای تحریم کننده پیش بینی واکنش‌های کشور هدف نیز دشوار است. تجربه نشان داده است که ممکن است استراتژی‌های مختلفی از سوی کشورهای هدف جهت مقاومت و ایجاد تغییرات لازم در سیاست کشورهای تحریم کننده - حتی اگر تحریم‌های مورد نظر از حمایت سازمان ملل متحد و یا سازمان‌های منطقه‌ای برخوردار باشد- به کار گرفته شده و اتخاذ شود. از یک سو، کشورهای هدف می‌توانند از طریق تکیه بر کالاهای جایگزین به جای کالاهای که واردات آن‌ها ممنوع شده است، و با چشم پوشی کامل از واردات مذکور، خود اتکایی خود را افزایش دهند. از سوی دیگر کشورهای هدف می‌توانند از طریق قاچاق، و پرداخت قیمت بیشتر برای کالاهای وارداتی از زیر بار تحریم‌ها شانه خالی کنند. انگیزه دلالت‌ها برای کسب سود و منفعت بیشتر

نیز عامل قدرتمندی جهت ناکام ساختن تحریم‌ها محسوب می‌شود. (داکسی، ۱۳۷۶: ۲۰۲) هافبوردر مدل خود را در ۱۱۵ بخش در باره تحریم اقتصادی به کار می‌گیرد که این مسئله میان سال‌های ۱۹۱۴ و ۱۹۹۰ است و به این نتیجه گیری می‌رسد که در تنها ۳۴ مورد ابزارهای تحریم توانست به اهدافش دست پیدا کند. (Alexander, ۲۰۰۹: ۳۵)

گالتونگ استدلال می‌کند که تحریم می‌تواند انسجام سیاسی را در درون ملت هدف افزایش دهد، متعاقباً ثبات را افزایش می‌دهد و حکومت را تقویت می‌کند. البته این سناریو در مورد ملت‌هایی که شدیداً در محاصره قرار گرفته اند کمتر اتفاق می‌افتد. (Dury, ۲۰۰۵: ۳۵)

معدود تحریم‌هایی که در طول قرن حاضر موثر واقع شده اند دارای ویژگی‌های مشترکی بوده اند: الف) تحریم‌های بسیار با قدرت علیه حریف بسیار ضعیف، ب) تحریم‌هایی که علیه یک متحد اعمال شده و نه دشمن (تحریم‌هایی که علیه انگلستان و فرانسه برای خروج از سوئز در سال ۱۹۵۶ اعمال شد)، پ) و بالاخره مهم تر از همه تحریم‌هایی که به حاکمیت، هویت و غرور ملی یک ملت لطمه نزده است. اما هنگامیکه هدف تحریم سرنگونی یک رژیم یا برکناری یک دیکتاتور بوده است تحریم همواره با مقاومت موفقیت آمیز کشور تحریم شده همراه شده است. به عنوان مثال کوبای کاسترو ۳۵ سال از تحریم اقتصادی جان سالم بدربرده است. (حق جو: ۱)

تاریخچه طولانی و عموماً ناموفق تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی موجب آن شده است که برخی محققان و منتقدان مانند لیوت در سال ۱۹۹۳، فورلاند در سال ۱۹۹۳ و هاس در سال ۱۹۹۷ نتیجه گیری کنند که تحریم‌ها ابزاری ضعیف در عرصه حکمرانی هستند. این دانشندان دلایل ذیل را ارائه می‌کنند:

۱. در کشوری که مورد تحریم واقع شده، پاسخ معمولاً به شکل افزایش احساسات ناسیونالیستی و ذهنیت رویارویی با دشمن بروز می‌کند که پیامد آن تحریم حس مقاومت در آن کشور می‌باشد.

۲. دولت‌های دیگر معمولاً سعی می‌کنند، به شکل پنهان از کشور هدف تحریم حمایت کنند، اگرچه آشکاراً از تحریم حمایت کرده باشند.

۳. کشورهایی که دارای توانایی متوسطی هستند، می‌توانند تحریم را عقیم کنند. در این کشورها، دیکتاتورها توانایی سرکوب مردم را با توسل به قوای قهریه و انتقال فشار بر مردم عادی را دارا هستند. (طباطبایی، ۱۳۹۱: ۲۹)

رودزیای توانایی شگفت‌انگیزی را در زمینه مقاومت در برابر تحریم‌های لازم الاجرای سازمان ملل از خود نشان داد، و فقط پس از شروع جنگ‌های پارتیزانی و از دست دادن حمایت آفریقای جنوبی بود که این کشور مجبور به مذاکره و حل و فصل اختلافات شد. این در حالی بود که این انتظار وجود داشت که اکثریت مرد آفریقای جنوبی -مانند اکثریت مردم رودزیای- احتمالاً از اهداف کشورهای تحریم کننده حمایت کنند، در صورتی که این

مسئله در مورد دیگر کشورهای هدف صادق نبود. موسولینی در مقابل تحریم‌های جامعه ملل، و کاسترو در مقابل تحریم‌های آمریکا و سازمان کشورهای آمریکایی، توانستند حمایت‌های داخلی از اهداف خود را تقویت نمایند. (داکسی، ۱۳۷۶: ۲۰۲)

تحریم اقتصادی در صورتی که بتواند به موفقیت نزدیک شود، برای کشورهای تحریم‌کننده نیز بی ضرر نیست و خسارت‌های زیادی را تحمیل می‌کند. بنابراین، تحریم نمی‌تواند تأثیر یک جانبه داشته باشد بلکه هم بردولت هدف و هم بر دولت فرستنده ضررهایی را وارد می‌کند و نمی‌تواند استراتژی تحریم را بازی با حاصل جمع صفر در نظر گرفت. تحریم‌ها با توجه به ویژگی‌های کشورهای هدف و سطح اجماع بین‌المللی دارای تأثیرات گوناگونی هستند. همچنین به دلیل ساز و کار پیچیده اعمال تحریم و کارکردها و آثار چند بعدی آن علاوه بر کشور هدف، جامعه بین‌الملل نیز هزینه‌های بسیار زیادی برای اعمال تحریم، باید پردازد که البته با مشکلات متعددی در این زمینه مواجه می‌شود. این امر با شدت و ابعاد تحریم رابطه مستقیم دارد. به بیان دیگر نحوه مدیریت هزینه‌ها و منافع تحریم برای کشورها (تحریم‌کننده و تحریم‌شونده) از اهمیت بالایی برخوردار است. مخصوصاً کشورهای تحریم‌کننده‌ای که قصد ایجاد اجماع جهانی دارند باید بتوانند با منطقی معین هزینه و منافع تحریم را به طور عادلانه میان کشورهای تحریم‌کننده توزیع نمایند، در غیر این صورت نمی‌توانند به اجرای موفق تحریم امیدوار باشند. (آذری، ۱۳۸۷: ۲۲)

نمونه موردی یک: عراق

وضع تحریم بر کشور عراق بعد از حمله عراق به کویت در آگوست ۱۹۹۰ می‌تواند یک مطالعه موردی خوبی باشد. نیروی‌های صدام حسین در دوم آگوست ۱۹۹۰ به عراق حمله کرد. در مقطع زمانی از آوریل تا اواخر جولای ۱۹۹۰ سخنگویان مختلف ایالات متحده چراغ سبز به صدام در مورد حمله به کویت نشان دادند. تاجریان ایالات متحده با آگاهی کامل از رژیم عراق، تمجیدهایی زیادی را نثار صدام حسین می‌کردند؛ وزیر خارجه جمیز بیکیر تلاش‌هایی مبنی بر قرار دادن عراق در لیست تروریسم ایالات متحده را مانع می‌شد. اپریل گلاسنپی سفیر ایالات متحده در صحبت رو در رو با صدام حسین اعلام کرد: من تلاش فوق العاده شما را برای بازسازی عراق تمجید می‌کنم. ما در باره منازعه عرب-عرب دیدگاه و نظری خاص نداریم و در مورد منازعات مرزی شما با کویت مخالفتی نداریم. حمله بعدی عراق به کویت سبب تحریم‌های زیادی علیه عراق شد. (Simon, ۱۹۹۹: ۱۷۰) پیامدهای طاقت فرسای تحریم روی جمعیت شهروندان عراقی بود که در یک وضعیت نسل کشی قرار گرفتند، که مجبور بودند از دسترسی به غذا، آب آشامیدنی سالم و دارو محروم شوند. (simon, ۱۹۹۹: ۱۷۰) در دوم آگوست بی‌درنگ بعد

از حمله، شورای امنیت سازمان ملل قطعنامه ۶۶۰ را به تصویب رساند، که در آن خواستار عقب نشینی بدون قید و شرط عراق از کویت می‌شد. واشنگتن تحریم اقتصادی را اعمال کرد: رئیس جمهور بوش دستور داد که تمام دارایی‌های عراق بسته شود. قطعنامه ۶۶۱ مورخ ۶ اوت ۱۹۹۰، یعنی چهار روز بعد از تجاوز عراق به کویت، قطعنامه اصلی است که حاوی بخش اعظم تحریم‌ها علیه عراق است. با این حال، قطعنامه‌های دیگر نیز علیه عراق به تصویب شورا رسید که حاوی تحریم‌های جدید یا دقیق کردن تحریم‌های قبلی بود. این تحریم‌ها و برخی محدودیت‌های دیگر که متعاقبا وضع شد، تا بعد از حمله آمریکا به عراق و سرنگونی رژیم صدام حسین برقرار بود. بخش‌های غیر نظامی این تحریم‌ها تنها در ۲۲ مه ۲۰۰۳ از طریق قطعنامه ۱۴۸۳ لغو شد. (احمدی، ۱۳۸۴: ۷۱) تصویب حدود ۷۰ قطعنامه مهم و ماهوی که یا حاوی تحریم‌های جدید یا نحوه اعمال این تحریم‌ها بودند، طی دوره کوتاه در تاریخ سازمان ملل بی سابقه بود. در قطعنامه ۶۶۱ تحریم‌های اقتصادی و نظامی جامع و الزام آوری علیه عراق مقرر گردید که شامل ممنوعیت کامل کلیه صادرات به عراق و واردات از آن کشور بود. این قطعنامه هرگونه تجارت ممکن با عراق را منع کرد و تنها استثنا در آن عرضه کالاهایی برای مصارف صرفا درمانی، و مواد غذایی در وضعیت‌های بحران از نظر انسان‌دوستانه بود. (احمدی، ۱۳۸۴: ۷۳)

تصمیمات شورا برای واداشتن عراق به خلع سلاح

خلع سلاح عراق از سلاح‌های کشتار انبوه و تجهیزات و مواد مربوطه بلافاصله بعد از آزادی کویت از اشغال عراق در مرکز توجه شورای امنیت قرار گرفت و به تدریج، مجموعه ای از قطعنامه‌ها از تصویب شورا گذشت که با هم مرتبط بوده و شبکه ای از تعهدات الزام آور را برای عراق به وجود آوردند. مهم اینکه با توجه به وجود تحریم‌های جامع علیه عراق، ضمانت اجرای کافی نیز برای واداشتن بغداد به تبعیت از این قطعنامه‌ها وجود داشت. اگر چه بلافاصله بعد از آزادی کویت نشانه‌های نخستین اختلافات بین اعضای دایم شورای امنیت آشکار شد، اما تا چند سال بعد حداقل وحدت لازم برای حفظ اراده کافی جهت اعمال تصمیمات شورا در مورد خلع سلاح عراق همچنان وجود داشت. (احمدی، ۱۳۸۴: ۹۱)

قدرت‌های بزرگ برای اجرایی کردن تحریم‌ها به صورت شدید و بدون مسامحه کمیته‌ای را برای قطعنامه ۶۶۱ به وجود آوردند. از زمان اعمال تحریم‌ها بر عراق در سال ۱۹۹۰، فرایندی آغاز گردید که به موجب آن عراق می‌توانست به دنبال تصویب استثنائاتی از سوی کمیته ۶۶۱ برای تأمین اهداف بشردوستانه باشد. اما همزمان این کمیته آیین کاری را برای خود به تصویب رساند که به شکل اصولی مانع تصویب هر کالا، حتی آن‌هایی می‌شد که به وضوح مجاز و ضروری بودند. به علاوه، چون آیین کار و تصمیمات کمیته

۶۶۱ شفافیت نداشت یا منطبق با استانداردها نبود در نتیجه کمیته به گونه ای خودسرانه و غیر قابل پیش بینی عمل می‌کرد. این نیز به نوبه خود هر امکانی را برای آن که دولت عراق بتواند برنامه ریزی کند یا از واردات کالاهای بشر دوستانه به طور موثر بهره مند شود منتفی می‌ساخت. ایالات متحده نقش اصلی را در هر بخش از این فرایند بازی می‌کرد. (گوردن، ۱۳۹۲: ۸۷)

این تحریم‌ها گرچند به صورت چندجانبه بر عراق اعمال شد ولی نتوانست رژیم عراق را وادار به تسلیم نماید و صدام حسین همچنان بر اریکه قدرت باقی ماند و فشار هرچه بیشتر بر مردم اعمال می‌شد که توان دسترسی به خدمات بهداشتی و غذایی درست نداشتند. هر سه دولت روی کار آمده در ایالات متحده پیوسته براین باور بودند که رژیم عراق به چند دلیل مسئول آسیب و خسارات ناشی از تحریم‌هاست: رژیم صدام حسین پول‌های کشور را که می‌توانست صرف خرید مواد غذایی شود، صرف ساختن کاخ‌ها کرد. عراق با حمله به کویت موجب وضع تحریم‌ها شد. در صورتی که صدام با بازرسان تسلیحاتی همکاری می‌کرد، نظام تحریم‌ها برداشته می‌شد. خود صدام حسین میلیاردها دلار پول داشت ولی برای مردمش خرج نمی‌کرد. و این که حکومت عراق با قاچاق نفت و به دست آوردن پورسانت، آن را صرف تأمین تسلیحات یا وسایل تجملی برای نخبگان می‌کرد. و همچنین حکومت عراق با استفاده از در آمد غیر قانونی حاصل از برنامه نفت در برابر غذا تسلیحات و وسایل تجملی برای این طبقه نخبه می‌خرید. (گوردن، ۱۳۹۲: ۱۹۹)

در دوران زمانی ۱۹۹۰ تا به وجود آمدن حادثه یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، ایالات متحده تمام تلاش خود را معطوف تحریم‌های عراق نموده بود تا بتواند این رژیم را وادار به تسلیم کند. مسئله حمله به کویت و پس از آن دسترسی عراق به سلاح‌های کشتار جمعی، بهانه ای خوبی بود برای ایالات متحده و هم پیمانانش که فشارهای خود را روی عراق افزایش دهد، اما با تحولا به وجود آمده در یازدهم سپتامبر، گزینه نظامی را اختیار می‌کند، چون می‌بیند که تحریم عملا کارکردی چندانی روی رژیم عراق ندارد.

حملات تروریستی در یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ سیاست و حکومت در آمریکا را شدیداً تحت تأثیر قرار داد و به تبع آن سیاست خارجی آن کشور را عمیقاً متحول کرد. این تحولات موجب شد تا «مبارزه با تروریسم بین‌المللی» به طور اعم در رأس اولویت‌های سیاست خارجی آمریکا قرار گیرد و به تبع آن تلاشی گسترده و در عین حال عصبی برای مشخص کردن مصادیق تروریسم آغاز شود. در چنین شرایطی و در پی اقدامات اولیه بر علیه القاعده در افغانستان توجهات در واشنگتن بر عراق متمرکز شد. (احمدی، ۱۳۸۴: ۲۳۷)

دولت بوش در مورد عراق تقلاهای زیادی انجام داد تا کشورها هم پیمان خود را در این حمله با خود همراه کند و به صورت چند جانبه اقدام کند، اما به استثنای انگلستان کشورهای دیگر با آمریکا همراهی نکردند و ایالات متحده به صورت یک جانبه تصمیم

گرفت و در سال ۲۰۰۳ به عراق حمله نمود و رژیم صدام حسین را از بین برد. آنچه که می‌توان از تحریم عراق نتیجه گرفت این مسئله است که کارکرد و اثر گذاری تحریم در حدی نبود که بتواند اهداف کشورهای تحریم کننده را مبنی بر تسلیم صدام حسین، برآورده کند. در نتیجه گزینه تحریم اقتصادی، گرچند می‌تواند فشارهای مضاعف را بر روی مردم عادی و کم در آمد وارد کند، اما در مورد تغییر رژیم سیاسی به ندرت می‌تواند عملی باشد. سرانجام ایالات متحده مجبور می‌شود که گزینه جنگ را در پیش گیرد و نتوانست از تحریم‌های اقتصادی بهره برداری درست داشته باشد.

۲. نمونه موردی دو کره شمالی

پایان جنگ سرد فشار فوق العاده سیاسی و اقتصادی را روی مردم جمهوری خلق دموکراتیک کره تحمیل کرد، این انگیزه را به وجود آورد که سلاح‌های هسته را توسعه دهد. فشار اقتصادی به این دلیل تحمیل شد که روابط تجاری کره شمالی با روسیه و چین قطع شد. از ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۳ واردات نفت از چین و روسیه بیشتر از ۵۰ درصد کاهش یافت. علی‌رغم ایدئولوژی خود اتکایی کره شمالی، پیونگ یانگ در قسمت واردات نفت و گندم به روسیه و چین وابسته بود تا بتواند اقتصاد خود را به چرخش در آورد و مردم خود را تغذیه کند. (Drezner, ۱۹۹۹: ۲۷۶) این غیر ممکن است که تاریخ دقیق معین کنیم که چه لحظه‌ای برنامه‌ای ساخت بمب هسته‌ای کره شمالی شروع شده است. در سال ۱۹۶۵، اتحاد شوروی راکتور ۵ مگاوات برای تحقیق کره شمالی را تجهیز می‌کند. در دهه ۱۹۸۰ ماهواره شناسایی ایالات متحده نشان داد ساخت دو راکتور گاز سرب (Ibid) بعد از تلاش‌های که در کره به صورت مخفیانه انجام می‌شود و مراحلی پشت سر گذاشته می‌شود، در سال ۱۹۹۱، کره شمالی هم انگیزه و هم ابزار دسترسی به سلاح‌های هسته‌ای را داشت. در ۱۹۹۱، کره شمالی راکتور عملیاتی خود را در طی سه سال سه مرتبه تعطیل کرد تا سوخت‌های مصرف شده را از بین ببرد. تمام کشورهای درگیر در منطقه-کره جنوبی، ژاپن، چین، ایالات متحده و روسیه-از این مشکل آگاه شدند. (Drezner, ۱۹۹۹: ۲۷۸)

ایالات متحده بعد از مشورت با سئول، تصمیم گرفت تا انگیزه کره شمالی را نسبت به ساخت سلاح‌های هسته‌ای از بین برد. واشنگتن با تشویق قدرت‌های بزرگ دیگر منطقه تصمیم بر اعمال فشار روی کره شمالی گرفت که این کشور معاهده عدم تکثیر را بپذیرد. وزیر خارجه ایالات متحده وارن کریستوفر در مصاحبه مطبوعاتی متذکر شد که نتیجه ادامه فعالیت کره تحریم اقتصادی خواهد بود. (Mazarr, ۱۹۹۵: ۱۱۱) در ماه می ۱۹۹۲ هانس بلیکس، مدیر کل آژانس انرژی اتمی از کره شمالی دیدن کرد و تجهیزات مختلف هسته‌ای کره شمالی را مورد بازرسی قرار داد. مقامات کره شمالی اعلام

کرد که کارکنان آژانس انرژی اتمی مجاز هستند در هر زمان از هر سایت بازرسی به عمل آورند، قطع نظر از اینکه در گزارش آغازین آمده باشد یا نه. اما این فضا تا آخر ادامه پیدا نکرد. در فوریه ۱۹۹۳ کره شمالی درخواست آژانس را مبنی بر بازرسی نپذیرفت، که در نتیجه آن هانس بلیکس جلسه ای را با حضور دولت‌های عضو ترتیب داد تا این وضعیت رو به وخامت را مورد بررسی قرار دهند. در ماه مارس ایالات متحده و بریتانیا شورای امنیت را تحت فشار قرار داده بود تا تحریم‌هایی را بر کره اعمال کند اما نگران این بود که با وتوی چین مواجه شود. این روشن بود که در صورت تحریم نشدن از جانب شورای امنیت، ایالات متحده به صورت یک جانبه محاصره غذایی کره شمالی را تشدید خواهد کرد. (Simon, ۱۹۹۹: ۱۴۱) در دوازدهم مارس ۱۹۹۳ کره شمالی عقب نشینی خود را از معاهده عدم تکثیر (NPT) اعلام کرد که مورد محکومیت شدید ایالات متحده، کره جنوبی و ژاپن قرار گرفت. (Ibid)

از آن زمان تا هنوز با فراز و نشیب‌های مختلفی که در تحریم‌های سازمان ملل و ایالات متحده نسبت به کره شمالی وجود داشته است، اما هنوز کره شمالی وادار به تسلیم در برابر آمریکا نشده است و از حق خود مبنی بر دسترسی به سلاح هسته‌ای و انرژی هسته‌ای کوتاه نیامده است. با وجود اینکه مردم کره شمالی از جهت اقتصادی در تنگنا و مشکلات به سر می‌بند اما هیچ وقت سر به شورش نگذاشته اند تا دولت را مجبور کند که از برنامه‌های خود کوتاه بیاید. هنوز آمریکا به دنبال این است که از اهرم تحریم بتواند استفاده کند و کره شمالی را وادار به تسلیم کند اما موفق نبوده است. در نتیجه تحریم اقتصادی در به زانو در آوردن یک رژیم در کره شمالی نتوانسته موفق باشد.

۳. نمونه موردی سه ایران

ماهیت تحریم‌ها علیه ایران را می‌توان براساس مناقشه کلان بین ایران و آمریکا تحلیل کرد. مناقشه ای که بر پایه سه پارادایم قابل تبیین است. این سه پارادایم عبارت اند از: ایدئولوژی؛ ژئوپولیتیک و سوء برداشت. (زهرانی، ۱۳۷۸: ۱۳) در اینکه تحریم ایران از دید حقوق بین‌الملل قابل تحلیل است یا از دید سیاست بین‌الملل، باید گفت از دید حقوق بین‌الملل قانونیت ندارد. بنابراین، تحریم ایران از منظر سیاست بین‌الملل، آن هم از دید واقع گرایی، قابل تبیین است. در این سرمشق کلی، بحث بر سر میزان قدرت ایالات متحده آمریکا در تحت انقیاد در آوردن رقبای خویش برای رسیدن به اهداف تحریم علیه ایران، می‌باشد. آمریکا از تحریم جاری به عنوان یک استراتژی قهر آمیز و جایگزین برای جنگ استفاده می‌کند. مهم، هدف این استراتژی است. (زهرانی، ۱۳۷۶: ۲۴)

شروع تحریم آمریکا علیه ایران

سه روز بعد از تسخیر سفارت آمریکا در تهران، و بعد از آنکه امام خمینی اجازه نداد رمزی کلارک دادستان پیشین آمریکا و ویلیام میلر مدیر امور کارکنان کمیته اطلاعات مجلس سنا برای رساندن پیام کارتر وارد ایران شوند، دولت آمریکا تصمیم گرفت که ایران را مجازات کنند. اولین قدم تنبیهی در تاریخ ۱ نوامبر ۱۹۷۹ صورت گرفت. وزیر امور خارجه آمریکا براساس دستورالعمل کارتر براساس بخش ۲ قانون مهار مرور تسلیحاتی مانع ارسال محموله ای به ارزش ۳۰۰ میلیون دلار شامل قطعات یدکی نظامی شد که ایران قبلاً سفارش داده بود و بهای آنرا پرداخته بود. (طباطبایی، ۱۳۹۱: ۵۴) بعد از آزادی گروگان‌ها تحریم‌ها موقتا برداشته شد، اما در جریان جنگ ایران و عراق دوباره به بهانه‌های مختلف تحریم‌ها از سر گرفته شد. قطعنامه‌های شورای امنیت ۲۰۰۶-۲۰۰۷ با پیگیری‌های جدی آمریکا، پرونده هسته‌ای ایران از طرف کشورهای انگلستان، فرانسه و آلمان به شورای امنیت فرستاده شد و به تصویب قطعنامه ۱۶۹۶ منجر گردید. در این قطعنامه از ایران خواسته شده بود تا ۳۰ اوت سال ۲۰۰۶ فعالیت‌های مربوط به غنی‌سازی اورانیوم را متوقف نماید، در غیر این صورت با تحریم‌های اقتصادی و سیاسی رو به رو خواهد شد. عدم اعتنای ایران به قطعنامه فوق سبب طرح قطعنامه بعدی و اعمال تحریم‌هایی علیه ایران شد. (آذری، ۱۳۸۷: ۱۴۴)

تحریم‌های آمریکا علیه ایران از آن زمان به بعد ادامه داشت تا اینکه دولت محمود احمدی نژاد بر سر کار آمد که در این دوران با توجه به گفتمانی که از جانب رئیس جمهور آمریکا مطرح شد، تحریم‌های ایران تشدید شد، اما هیچ وقت نتوانست هدف آمریکا را در تسلیم شدن ایران و یا تغییر حکومت برآورده کند. تحریم‌های ایران سبب شد که این کشور به خودکفایی نسبی دست پیدا کند و در تلاش شود تا به راحتی تحریم‌ها را دور بزند. این روند در طول سال‌ها دولت آمریکا را مستأصل کرده و به ستوه آورده بود و گاه از گزینه نظامی در مقابل ایران حرف می‌زد، که این کار نیز برای آمریکا به راحتی مقدور نبود و هزینه‌های بسیار بالایی برای آن کشور داشت. به این دلیل که ایران را نمی‌شد با عراق و افغانستان مقایسه کرد و دست کم گرفت. با روی کار آمدن دولت حسن روحانی و مطرح شدن گفتمان مذاکرات هسته‌ای در سطح بین‌الملل، این مشکل بعد از دوازده سال در بیانیه مشترک «برجام» که مورد موافقت جمهوری اسلامی ایران و قدرتهای بزرگ دنیا قرار گرفت، خود را به حل و فصل شدن نزدیک کرد.

با توجه به تحریم‌هایی که از جانب آمریکا در سطح بسیار وسیع انجام شد، نشان داده می‌شود که این کشور نتوانست از ابزار تحریم به خوبی منتفع شود و ایران روز بروز در عرصه‌های مختلف قوی تر شد. به همین دلیل چون گزینه ای دیگر برای آمریکا وجود نداشت، تسلیم دیپلماسی و گفتگو شد که در این دیپلماسی بازی با حاصل جمع مثبت

اتفاق افتاد. گرچند طرفین به صورت مساوی امتیاز نگرفتند اما بازی با حاصل جمع صفر نیز نبود. سرانجام خودکفایی و مقاومت جمهوری اسلامی ایران جواب داد و دنیا را به زانو در آورده و آنها را مجبور کرد که با ایران جز از راه تعامل و دیپلماسی از طریق اجبار و فشار نمی توان رابطه برقرار کرد. به همین دلیل در این روزها سخنانی های جان کری و باراک اوباما بیشتر حول این که در درپلماسی مذاکرات هسته ای ما برنده شده ایم، سعی می کند افکار عمومی آمریکا را تغییر دهد و مخصوصا نظر کنگره را برگرداند تا منع این توافق نشود.

نتیجه‌گیری

تحریم اقتصادی به عنوان یک سلاح در سیاست بین‌الملل در یک سده اخیر به کرات مورد استفاده قرار گرفته است. قدرت‌های بزرگ هر زمان که منافع خود را از جانب کشورهای دیگر در خطر دیده اند، از ابزارهای مختلف استفاده کرده اند که یکی از آن ابزارها و نسبتاً کم هزینه برای قدرت‌های بزرگ تحریم اقتصادی است. هدف از تحریم اقتصادی وادار کردن کشور هدف به تسلیم شدن در مقابل خواست قدرت‌های بزرگ بوده است. به همین دلیل تحریم‌های یک جانبه و چند جانبه از سوی آمریکا و کشورهای بزرگ دیگر، علیه کشورهایی که خواست آن‌ها را بر نتاییده است اعمال شده است. اما آنچه که در این تحقیق به اثبات رسید این مسئله بود که تحریم‌ها به ندرت می‌تواند دولت‌های تحریم کننده را به هدفش نزدیک کند. در مواردی زیادی دولت‌های تحریم کننده نتوانسته به هدف خود برسد و طراحی تحریم با ناکامی مواجه شده است. به دلیل اینکه دولت مورد تحریم معمولاً دولت متوسط بوده که توانسته در مقابل تحریم‌ها به خوبی به خودکفایی برسد، نقشه طراحان تحریم معمولاً ناکام مانده است. نمونه‌های موردی کره شمالی، ایران و عراق نشان می‌دهد که چگونه پلان‌های تحریم ایالات متحده و قدرت‌های بزرگ چه به صورت یک جانبه و چه به صورت چند جانبه ناکام مانده است.

منابع

۱. احمدی، کوروش، شورای امنیت سازمان ملل و مسئله خلع سلاح عراق، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۴
 ۲. آقایی، سید داوود، نقش و جایگاه شورای امنیت سازمان ملل متحد در نظم نوین جهانی، پیک فرهنگ، ۱۳۷۵.
 ۳. آلن.س. میلوار، جنگ، اقتصاد، جامعه، ترجمه سید حسین میر جلیلی، دانشگاه امام حسین، ۱۳۷۵
 ۴. بیرشک، احمد و دیگران، فرهنگ اندیشه نو، انتشارات مازیار، ۱۳۶۹
 ۵. رضائی نوری، محمود، فرهنگ حقوقی مدین، انگلیسی فارسی، مدین، ۱۳۷۵
 ۶. زهرانی، مصطفی، نظریه‌های تحریم اقتصادی، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۶
 ۷. زهرانی، مصطفی، تحریم اقتصادی از نظر تا عمل، مجله سیاست خارجی، شماره ۱، بهار ۱۳۷۶
 ۸. طباطبایی، علی، لابی یهودیان آمریکا: کارگزار تحریم ایران، پژوهشکده تحقیقات راهبردی.
 ۹. ظریف، محمد جواد، میرزائی، سعید، تحریم‌های یک جانبه آمریکا علیه ایران، مجله سیاست خارجی، سال یازدهم، بهار ۱۳۷۶، انتشارات وزارت امور خارجه.
 ۱۰. فرهنگ، منوچهر، فرهنگ علوم اقتصادی، انگلیسی به فارسی ج ۱، نشر البرز، ۱۳۷۱
 ۱۱. کی. جی. هالستی، مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل، ترجمه بهرامی مستقیمی و مسعود طارم سری، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۳
 ۱۲. گوردن، جوری، جنگ پنهان، ایالات متحده و تحریم‌های عراق، ترجمه دکتر زهرا کسمتی، تهران، نشرنی، ۱۳۹۲.
 ۱۳. لاپز، جرج و دیوید، کارت رایت، عصر تحریم، جایگزینی برای مداخله نظامی، ترجمه علی اکبر رضایی، دفتر مطالعات سیاسی، ۱۳۷۶
 ۱۴. میلوارد، آلن اس، جنگ، اقتصاد و جامعه، دانشگاه امام حسین، ۱۳۷۵.
 ۱۵. نیک گهر، عبدالحسین، فرهنگ علوم اقتصادی، بازرگانی و مالی، انگلیسی، فرانسه، فارسی. انتشارات علمی صفار، تهران، ۱۳۶۹
 ۱۶. هاف باور، گری، الیوت، کمبرلی، تحریم‌های مالی و سیاست خارجی، ترجمه شهران پیشکاری، مجموعه مقالات نظریه‌های تحریم اقتصادی، دفتر مطالعات سیاسی، ۱۳۷۶.
 ۱۷. پروم، ژیل، دموراسی، وابستگی... ترجمه اصغر صارمی شهاب، مجموعه مقالات نظریه‌های تحریم، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۶.
- Alexander, Kern, economic sanction: law and public policy, Palgrave Macmillan, ۲۰۰۹.
- Drezner, Daniel, economic statecraft and international relations, Cambridge, ۱۹۹۹.
- North Holland, V., ۱۹۸۵, Encyclopedia of public international law and ۲/۳.
- Eyler Robert, economic sanctions: international policy and political economy at work, Palgrave Macmillan, ۲۰۰۷.
- Gil Merom, democracy, dependency, and stabilization. The shake of Allendes' regime political science quarterly, spring ۱۹۹۰
- Hans Kelsen, the law of the united nations, a critical analysis of its fundamental problems (new york: Fredrick A. Praeger, ۱۹۵۱)
- Kim Richard Nossal, international sanctions as international punishment, international organizations, ۴۳, spring ۱۹۸۹.