

## اثرگذاری کنگره بر سیاست خارجی بهمن نعیمی ارفع\*

### آمریکا و جمهوری اسلامی ایران

۱۰۷

#### مقدمه

رویکردهای کنگره آمریکا در برابر جمهوری اسلامی ایران، مصداق بارز پیچیدگی فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی و قانون‌گذاری در نظام لیبرال دموکراسی متشکل از نقش آفرینان مختلف است. فرآیندی که در آن، سیاست‌گذاری، نتیجه تعاملات و تأثیر و تأثر نیروها و مؤلفه‌هایی مانند احزاب سیاسی، رییس‌جمهور، مشاورین ارشد وی (مانند مشاور در امور امنیت ملی)، سایر نخبگان سیاسی از جمله اعضای کنگره، گروه‌های ذینفوذ، رسانه‌ها و صاحبان صنایع و مدیران بنگاه‌های بازرگانی است. فرآیندی که سمت و سوی آن را بیش از عقلانیت - همان‌گونه که گراهام آلیسون نظریه پرداز سیاسی برجسته آمریکایی استدلال نموده - قدرت و مهارت نقش آفرینان تعیین می‌کند و تصمیم‌های گرفته شده بیش از آنکه نمودار روندی منطقی و عقلانی باشد، دستاورد تأمین متقابل نظرات و اقناع دیگران و سازش میان دیدگاه‌های گوناگون است. روشن است در چنین شرایطی نمی‌توان اهمیت نقش کنگره در شکل‌گیری رویه‌ها و رویکردهای دولت آمریکا در برابر جمهوری اسلامی ایران را - به ویژه در زمینه اعمال تحریم‌های یکجانبه - نادیده گرفت. در واقع، توجه به نقش

\* دیپلمات و کارشناس مسایل آمریکا (دیدگاه‌های مطرح شده در این مقاله، نظرات شخصی ایشان می‌باشد).  
فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل شناسی - آمریکاشناسی، سال پنجم، شماره ۲، بهار ۱۳۸۳، ص ۱۳۴ - ۱۰۷.

آفرینیهای کنگره در این باره، دقت و جامعیت هرگونه پژوهش و بررسی در مورد سیاستها و مواضع متخذه دولت آمریکا در برابر ایران را طی نزدیک به یک ربع قرن ارتقا می بخشد. بی تردید طی این مدت، خلاء حضور افراد و گروههای دارای نفوذ و پشتیبان جمهوری اسلامی ایران در واشنگتن و غالب بودن هیجانات و التهابات سیاسی همیشگی بر فضای روابط ایران و آمریکا (هیجانات و التهاباتی که با قضیه گروگانهای آمریکایی در تهران آغاز و با اتهامات وارده به ایران در زمینه پشتیبانی از تروریسم، نقض حقوق بشر، تلاش برای دستیابی به سلاحهای کشتار جمعی و ایجاد مانع در روند صلح خاورمیانه تداوم یافته است)، بستر لازم را برای ایجاد محیطی تنش آمیز و ستیزه جویانه علیه ایران در کنگره و بهره برداری افراد و گروههای مخالف و معاند جمهوری اسلامی ایران از این فضا فراهم و اتخاذ سلسله اقداماتی از سوی کنگره علیه کشور را تسهیل نمود. هدف این بحث، بررسی و تحلیل رویه ها و رویکردهای کنگره در این زمینه است.

### نگرشی بر رویکردهای کنگره

فعالیتها و اقدامات کنگره آمریکا در برابر جمهوری اسلامی ایران که با شدت و ضعف تنش و التهابات غالب بر روابط دو کشور، ارتباط مستقیم و تنگاتنگ داشته، اساساً در قالب صدور بیانیه ها و یا مشارکت در تدوین مقررات و قوانین ناظر بر تحریمهای یکجانبه آمریکا علیه ایران تبلور یافته است. بیانیه هایی که طی دو دهه اخیر، هر از چند گاهی در مورد موضوعی خاص مانند ابراز نگرانی نسبت به نقض حقوق بشر در ایران از سوی یکی از دو مجلس نمایندگان و سنا و یا مشترکاً از سوی هر دو مجلس صادره شده، جنبه توصیه ای داشته، لازم الاجرا نبوده، ولی به استمرار فضای تنش آمیز در روابط دو کشور کمک کرده است. در شرایط عدم حضور افراد و گروههای پشتیبان جمهوری اسلامی ایران در آمریکا از جمله کنگره، گروههای ذینفوذ مانند لابی اسرائیل و یا در مواردی افراد و گروههای مخالف و معاند جمهوری اسلامی ایران (مانند لابی عراق در طول جنگ تحمیلی و یا گروهک منافقین) در برانگیختن اعضای کنگره از آزادی عمل کاملی برخوردار بوده اند. بخش اساسی و تأثیرگذار

فعالیتها و اقدامات کنگره علیه ایران، معطوف به مشارکت در تهیه قوانین و مقررات ناظر بر اعمال تحریمهای یکجانبه بوده است. فرامین اجرایی رییس جمهور<sup>۱</sup> Executive Orders و مصوبات کنگره، مجموعه قواعد و مقررات ناظر بر تحریمهای یکجانبه آمریکا علیه ایران را در بر می گیرد. این تحریمها از گستردگی خاصی برخوردار بوده، حوزه های بازرگانی، مالی، سرمایه گذاری، تسلیحاتی و امنیتی (مانند انگشت نگاری و عکس برداری از ایرانیان به هنگام ورود به آمریکا) را شامل می شود.<sup>۲</sup> فرامین اجرایی رییس جمهور و یا مصوبات کنگره، متضمن اعمال تحریمهای یکجانبه در زمینه های مختلف علیه ایران، از نظر شدت و جامعیت به دو دوره زمانی مشخص، یعنی دوره پیش از سال ۱۹۹۳ و دوره پس از سال ۱۹۹۳ و شروع ریاست جمهوری بیل کلینتون از حزب دموکرات قابل تفکیک است. ویژگی بارز سیاستهای آمریکا در برابر ایران از سال ۱۹۸۰ تا آغاز سال ۱۹۹۳- یعنی در دوران دولتهای رونالد ریگان و جورج بوش- ایجاد توازن بین ایران و عراق بود.<sup>۳</sup> حال آنکه پس از شروع دوره زمامداری کلینتون، استراتژی «مهار دوگانه»<sup>۴</sup> Dual Containment متضمن تضعیف ایران و عراق تا سرحد امکان، در شکل گیری سیاستهای هیأت حاکمه آمریکا در برابر جمهوری اسلامی ایران نقش عمده ای ایفا کرد. این سیاست بستر مساعدی را برای اتخاذ یک سلسله اقدامات جهت تحریم ایران از طرف قوای مجریه و مقننه آمریکا فراهم آورد که نقطه اوج آن، دو فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷ (مورخ پانزدهم مارس ۱۹۹۵ متضمن ممنوعیت معاملات مشخص در مورد توسعه منابع نفتی ایران) و ۱۲۹۵۹ (مورخ ششم مه سال ۱۹۹۵ متضمن ممنوعیت کامل داد و ستد و سرمایه گذاری آمریکا با ایران) و قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) مصوب پنجم اوت سال ۱۹۹۶ (متضمن ممانعت از ورود جریان سرمایه به بخش انرژی ایران و محروم کردن ایران از ذخایر لازم جهت تقویت توانمندیهای استراتژیکش) است.<sup>۵</sup>

فرامین اجرایی و قوانینی که پیش از سال ۱۹۹۳ علیه ایران صادر و وضع شده از نظر شدت و جامعیت در مرتبه پایینتری قرار می گیرد. قانون کمکهای خارجی و بخشهایی که در مورد ایران به آن اضافه شده به ویژه بخش ۳۰۷ برگرفته از قانون امنیت بین المللی و همکاری مصوب سال ۱۹۸۵ که آمریکا را ملزم می سازد از اعطای سهم تخصیصی کمکهای خود به

برنامه های بین المللی از قبیل برنامه جهانی غذا در کشورهایی مانند ایران که در فهرست کشورهای پشتیبان تروریسم قرار دارد خودداری کند و قانون کنترل صدور تسلیحات مصوب سال ۱۹۸۶ که معیار خروج یک کشور از فهرست تروریسم آمریکا را ترسیم می کند و بر این اساس ایران از خرید سلاح آمریکایی ممنوع می گردد، از جمله مهمترین قوانین و مصوبات وضع شده، علیه ایران در این دوره محسوب می شوند.<sup>۶</sup> رویکردهای کنگره و قوه مجریه در زمینه اعمال تحریمهای یکجانبه، نمودار عدم اجماع نظر میان این دو نهاد است، اگرچه مصوبات کنگره علیه ایران غالباً با اختلاف آرای بالا به تصویب رسیده، ولی اتفاق نظر کاملی میان قوای مقننه و مجریه آمریکا در این باره حاصل نبوده و همان گونه که در ادامه بحث خواهد شد، در حقیقت، نگاه هیأت حاکمه آمریکا به این امر به مثابه نگاه به بحرانی ملی، همچون موضوع بحران افغانستان و مقابله با تروریسم بین المللی که اجماع کامل قوای مقننه و مجریه را برتابانده، نبوده است.

رویکرد کنگره در وضع لوایح و قوانین مربوط به اعمال تحریمهای یکجانبه علیه ایران، همچنین در برابر فرامین اجرایی رییس جمهور در این زمینه از دو منظر ابتکارات کنگره و نیز تأثیر گذاری بر رویه ها و تصمیمات رییس جمهور، شایان توجه است. برخی لوایح و قوانین ناظر بر اعمال تحریمهای یکجانبه، منشأ کنگره ای داشته و قوه مجریه در شکل گیری آنها نقش مستقیمی نداشته است. متقابلاً برخی فرامین اجرایی صادره از سوی رییس جمهور در زمینه تحریمها نتیجه پیش بینیهای رییس جمهور در مورد احتمال اتخاذ اقدامات حادثر کنگره علیه ایران و اجتناب از قرار گرفتن در موضع انفعالی در برابر کنگره بوده است. از سال ۱۹۸۸، کنگره هر ساله به هنگام بررسی قانون کمکهای خارجی (مصوب سال ۱۹۶۱) بندی را در بخش ۵۰۷ این قانون گنجانده که کمک مستقیم به چند کشور از جمله ایران را که در فهرست تروریسم قرار دارند، منع می کند. این ممنوعیت اعطای وام مستقیم، اعتبارات، بیمه و تضمینهای صادرات و واردات را در بر می گیرد که امکان لغو آن جز توسط کنگره میسر نیست. بند دیگری نیز از سال ۱۹۸۹، هر ساله به بخش ۵۲۳ این قانون اضافه شده که کمک غیر مستقیم به ایران را که شامل سهمیه های پرداختی آمریکا به سازمانهای بین المللی و

بانکهای بین‌المللی توسعه می‌شود، ممنوع می‌سازد.<sup>۷</sup> قانون کنترل صدور تسلیحات (مصوب سال ۱۹۸۶) که به آن اشاره شد، قانون ضد تروریسم (مصوب سال ۱۹۹۶) که بخش ۲۲۱ آن تعقیب قضایی کشوری که جهت انجام اقدامات تروریستی علیه اتباع آمریکابه تروریستها کمک مالی نموده را برای خانواده قربانیان تروریسم مجاز می‌دارد. براین اساس، خانواده آلیسا فلاتو Alisa Flatow شکایتی را علیه ایران به اتهام حمایت از گروه فلسطینی جهاد اسلامی و انجام عمل تروریستی علیه عضو این خانواده نزد دادگاههای آمریکا مطرح کرد که در نتیجه، ایران در سال ۱۹۸۸ از سوی قاضی دادگاه فدرال آمریکا، رویس لامبرت Royce Lamberth به پرداخت ۲۵۰ میلیون دلار خسارت محکوم شد و در همین زمینه نیز خانواده سه گروگان سابق آمریکایی در ایران شکایتی را تنظیم کردند که نهایتاً دادگاه ایران را به پرداخت ۶۵ میلیون دلار خسارت به آنان محکوم نمود که البته دولت جمهوری اسلامی ایران این اقدامات آمریکا را قویاً رد و محکوم کرد. همچنین قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) (مصوب سال ۱۹۹۶) از جمله مهمترین قوانین است که با ابتکار و پیشقدمی کنگره علیه جمهوری اسلامی ایران وضع شده است. قطع نظر از این قوانین، کنگره در سال ۱۹۹۸ به هنگام بررسی بودجه سالانه آمریکا، بندی را به پیشنهاد یکی از کمیته‌های فرعی مجلس نمایندگان به بخش مربوطه در قانون بودجه متضمن اختصاص چهار میلیون دلار در مرحله نخست، جهت راه اندازی بخش زبان پارسی رادیو آزاد اروپا مستقر در شهر پراگ به منظور اطلاع رسانی به مردم ایران اضافه نمود. دولت کلینتون تلاش کرد که تضمین نماید برنامه‌های این رادیو آن گونه که مد نظر کنگره بود تحریک‌آمیز نباشد. با این حال دولت ایران این اقدام را مداخله آشکار دیگری از جانب آمریکا در امور داخلی خود تلقی کرد.<sup>۸</sup> بخش دیگری از قدرت تأثیر گذاری کنگره بر فرآیند وضع تحریمهای یکجانبه، به اختیار این نهاد در مورد حذف یا حفظ نام جمهوری اسلامی ایران در فهرست تروریسم- که هر ساله از سوی وزارت خارجه آمریکا تهیه می‌شود- مربوط می‌گردد. حذف نام ایران از این فهرست توسط قوه مجریه، لزوماً به منزله لغو آن گروه از قوانین تحریم که توجیه اصلی شکل گیری آن قرار داشتن ایران در این فهرست است، نبوده و در هر مورد، تصمیم رییس جمهور به حذف نام ایران می‌بایست تصویب جداگانه کنگره را به همراه داشته باشد.<sup>۹</sup>

تأثیر گذاری بر رویه‌ها و تصمیمات رییس جمهور در زمینه فرامین اجرایی صادره در مورد ایران، جزو دیگری از رویکردهای کنگره در برابر جمهوری اسلامی ایران بوده است. برای نمونه، گفته می‌شود دو فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷ و ۱۲۹۵۹ به ترتیب، مورخ مارس و مه ۱۹۹۵ که تقریباً کلیه معاملات با ایران و سرمایه گذاری در این کشور را ممنوع می‌کند با تعجیل خاصی از سوی بیل کلینتون، رییس جمهور وقت صادر شد تا با توجه به التهابات سیاسی فزاینده و جوتنش آمیز علیه ایران در کنگره از اتخاذ اقدامات حادثر توسط کنگره در این زمینه جلوگیری نماید. با این حال، کنگره یک سال پس از آن، قانون جنجالی تحریم ایران و لیبی (ILSA) را تصویب کرد.<sup>۱۰</sup> مثال دیگر در این باره به موضوع جلوگیری از گسترش سلاحهای کشتار جمعی مربوط می‌شود. در سال ۱۹۹۸ هر دو مجلس نمایندگان و سنای آمریکا بحثهایی را در مورد تحریم کشورها و مؤسساتی که به اعتقاد آنان ایران را در دستیابی به سلاحهای کشتار جمعی و فن آوری موشکی کمک می‌کنند، آغاز کردند. آزمایش موشک میان برد شهاب ۳ با برد ۸۰۰ مایل از طرف ایران و پخش گزارشهایی در مورد همکاری روسیه و نهادهای علمی و پژوهشی این کشور با جمهوری اسلامی ایران در این زمینه بهانه‌های لازم را به کنگره داده بود تا بحث در مورد تنظیم لایحه ای را در این راستا شروع نماید. دولت کلینتون این لایحه را وتو نمود و به جای آن، فرمان اجرایی ۱۳۰۹۴ (مورخ ۲۸ ژوئن ۱۹۹۸) را متضمن تحریم نهادهای علمی و پژوهشی روسیه که به همکاری با ایران در حوزه انتقال فن آوری هسته ای و موشکی مبادرت نمایند صادر کرد. این فرمان اجرایی در واقع، بازتابی تعدیل شده از دیدگاههای کنگره و مفاد لایحه وتو شده در این زمینه بود.<sup>۱۱</sup>

### تحلیل روند تصویب و تمدید قانون تحریم ایران ولیبی

بی تردید بارزترین نمود نقش آفرینی کنگره در جهت وضع تحریمهای یکجانبه علیه جمهوری اسلامی ایران، در قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) مصوب پنجم اوت ۱۹۹۶ و تمدید آن در ژوئیه سال ۲۰۰۱ تجلی می‌یابد. این قانون در عرصه ای آکنده از زمینه سازیها و تعاملات نیروها و نقش آفرینان مختلف - به ویژه لابی اسرائیل - تبلور یافت و تصویب آن از

مصادیق برجسته شناخت گروه‌های ذینفوذ از نحوه کارکرد نظام سیاسی و قانون گذاری ایالات متحده آمریکا و پیشبرد اهداف آن در پرتو چنین شناختی بود. اعلام استراتژی مهار دو گانه از سوی مارتین ایندیک (Martin Indyk)، عضو سابق ارشد شورای امنیت ملی آمریکا در ۱۵ ماه مه سال ۱۹۹۳، در واقع به مثابه نشان دادن چراغ سبزی برای تشدید فعالیت گروه‌های ذینفوذ مخالف جمهوری اسلامی ایران در نهادهای سیاسی و قانون گذاری آمریکا بود. گرایش سنتی حزب دموکرات آمریکا به سوی اسرائیل، تصدی برخی از پست‌های کلیدی و مهم دولت کلینتون از سوی حامیان سیاست‌های اسرائیل را به دنبال داشت. به عنوان مثال، مارتین ایندیک - که گفته می‌شود طراح اصلی استراتژی مهار دوگانه و از حامیان اسرائیل است - چندی پس از اعلام استراتژی مذکور در فوق به سمت سفیر آمریکا در اسرائیل تعیین شد. این تغییر و تحول در شرایطی روی می‌داد که مهمترین گروه ذینفوذ لابی اسرائیل در آمریکا، یعنی ایپک (AIPAC) (کمیته امور عمومی آمریکا و اسرائیل) در پی فروکش کردن شدت بحران اعراب و اسرائیل در آن برهه از زمان به دلیل شروع گفت و گوهای صلح بین طرف‌های ذیربط، در پی حفظ موقعیت و توجیه حضور خود در صحنه سیاسی آمریکا برآمده بود.<sup>۱۲</sup> لابی مزبور ضمن برقراری تماس‌های نزدیک با اعضای کنگره، تعاملات خود را برای تصویب قانونی جامع جهت تحریم ایران آغاز کرد. واقع امر آن است که به هنگام بررسی‌های اولیه، موضوع تحریم‌های ایران توسط کمیته راه‌ها و روش‌های مجلس نمایندگان آمریکا تنها گروه ذینفوذ حاضر در این بررسی‌ها عوامل و کارگزاران ایپک بودند. به اعتقاد کاپمفر (Kaepmfer) و لوینبرگ (Lowenberg) دو تن از تحلیل‌گران سیاسی آمریکا، طرح تحریم‌ها پیامد فشارهای صاحبان منافع خاص می‌باشد.<sup>۱۳</sup> بدین لحاظ، جای شگفتی نیست که سناتور وقت، آلفونسو داماتو، سناتور جمهوری خواه از نیویورک که روابط نزدیکی با لابی یهودیان آمریکا داشت از سال ۱۹۹۳ پرچمدار موضوع اعمال تحریم‌های یکجانبه علیه ایران شد.

کمیته امور عمومی آمریکا و اسرائیل (AIPAC) هم‌زمان با تلاش‌های لابی اسرائیل در کنگره، فعالیت‌های همه جانبه‌ای را برای جلب افکار عمومی به پشتیبانی از طرح تحریم‌های جمهوری اسلامی ایران آغاز کرد. به عنوان مثال، سایتی را در شبکه اینترنت ایجاد نمود

که مملو از اطلاعات مختلف در مورد ایران بود و همچنین به روشهای مختلف، تهدیداتی راعلیه شرکتهایی که به سرمایه گذاری در ایران از خود تمایل نشان داده بودند تمهید نمود.<sup>۱۴</sup> طرح اولیه ای که سناتور داماتو در سال ۱۹۹۳ در مورد تحریم یکجانبه ایران ارایه داد با وجود جو ستیزه جویانه حاکم بر کنگره علیه جمهوری اسلامی ایران با استقبال چندانی مواجه نشد. در پی این امر لابی اسرائیلی فعالیتهای خود را تشدید کرد. با انتخاب سناتور داماتو به عنوان رییس کمیته بانک داری سنای آمریکا در سال ۱۹۹۵ مذاکرات و تعاملات ایپک، کاخ سفید، سناتور داماتو و مجلس نمایندگان و سنا در این زمینه وارد مرحله جدیدی شد که نهایتاً پس از جرح و تعدیلاتی در طرح اولیه، قانون تحریمهای سرمایه گذاری ثانویه Secondary Investment Sanctions یا به عبارتی قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) در اوت سال ۱۹۹۶ به تصویب کنگره و رییس جمهور رسید.<sup>۱۵</sup>

هدف اصلی قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) تضعیف بخش انرژی ایران و لیبی و جلوگیری از ورود جریان سرمایه به این بخش و محروم کردن ایران (و همچنین لیبی) از ذخایر لازم (به اعتقاد بنیان قانون) برای کمک مالی به گروههای تروریستی و تقویت توانمندیهای استراتژیکش است. لغو این قانون - طبق مفاد آن - به تحقق دو شرط حذف ایران از فهرست تروریسم و قطع تلاش برای دستیابی به سلاحهای کشتار جمعی بستگی دارد.<sup>۱۶</sup> سناتور وقت داماتو و گروههای ذینفوذ پشتیبان منافع اسرائیل در سراسر فرآیند منتهی به تصویب قانون تحریم ایران و لیبی با مقاومت یا مخالفت قابل اعتنایی از جانب گروههای ذینفوذ مخالف این فرآیند در داخل آمریکا - مانند صاحبان صنایع بزرگ به ویژه شرکتهای نفتی - مواجه نشدند. در واقع، همان گونه که گری سیک، عضو سابق شورای امنیت ملی آمریکا در دولت جیمی کارتر (۱۹۸۰-۱۹۷۷) استدلال نموده علت امر آن است که در آمریکا گروه ذینفوذی که به نفع ایسران فعالیت کند حضور ندارد. سیاستهای متخذه در برابر ایران پذیرفته شده است و چندان مورد اعتراض و جدل قرار نمی گیرد.<sup>۱۷</sup> وی می افزاید: «کسی به خاطر ایران رای نمی دهد، در کنگره نیز ایران حامی ندارد، بنابراین از نظر سیاسی، حفظ سیاستهای کنونی در برابر ایران برای هیأت حاکمه ارزان تمام می شود. برای تغییر این روند نیز تعجیلی احساس

نمی شود و هرگونه تغییر و تحولی متضمن هزینه های سیاسی بالقوه ای می باشد.<sup>۱۸</sup> در واقع امر تصویب قانون مزبور بدون مقاومت و مخالفتی خاص دست کم دو نکته مهم را مورد تاکید قرار داد: ۱. دخالت گسترده یک گروه ذینفوذ و سازمان یافته در فضایی هموار و بدون مانع؛ ۲. بی اهمیت بودن عینی یا ذهنی ایران نزد صاحبان منافع خاص در داخل آمریکا.

این دو مولفه، شرایطی را ایجاد کرد که رای علیه ایران به مثابه تجاوز به حریم خاصی تلقی نشود. به عبارت دیگر، رای علیه ایران (در داخل هیأت حاکمه آمریکا) برای هیچکس هزینه سیاسی در بر نداشت.<sup>۱۹</sup> روشن است که اعمال تحریمهای یکجانبه آمریکاعلیه ایران - به ویژه قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) - هزینه های زیادی را متوجه ایران نموده است. به عنوان مثال قرار دادی که وزارت نفت در سال ۱۹۹۵ با شرکت آمریکایی «کونکو Coneco» برای توسعه حوزه گازی پارس جنوبی منعقد کرد دو میلیارد و هفتصد میلیون دلار بود که پس از لغو این قرارداد به دلیل مخالفت دولت آمریکا و اعمال تحریم مزبور، ایران مشابه چنین قراردادی را با هزینه چهار میلیارد و سیصد میلیون دلار با شرکتهای توتال، گاز پروم و پتروناس منعقد نمود. این امر نشان می دهد که بخش قابل توجهی از منابع ارزی کشور ناگزیر بابت ترمیم چنین محدودیتهایی هزینه می شود. سایر قراردادهای نفتی نیز می تواند از این وضعیت متاثر باشد و هزینه های استخراج نفت را افزایش دهد.<sup>۲۰</sup> برخی حامیان تحریمهای جمهوری اسلامی ایران در آمریکا، در همین راستا اظهار کرده اند که قانون تحریم ایران و لیبی موجب ممانعت ایران از دستیابی به اهداف مورد نظرش در بخش انرژی گردیده به طوری که از پنجاه فرصت سرمایه گذاری خارجی در بخش نفت و گاز ایران، تنها هفت فرصت مورد استقبال سرمایه گذاران خارجی قرار گرفته است. در چنین صورتی ایران تا سال ۲۰۰۵ به وارد کننده نفت تبدیل خواهد شد. این محافل همچنین بر این باورند که ایران خود در گزارشی که در ماه اوت سال ۱۹۹۸ به سازمان ملل ارائه داد تاکید کرد که قانون مزبور به ازهم گسیختگی سیستم اقتصادی کشور و کاهش تولید ناخالص داخلی منجر شده است.<sup>۲۱</sup>

تعاملات کنگره و رییس جمهور در وضع قوانین و مقررات ناظر بر تحریمهای یکجانبه علیه ایران نمودار قدرت نمایی کنگره در این عرصه است. این قدرت نمایی شکل و کیفیت

تحریمها را تغییر داد و آنها را شدیدتر و نافذتر کرد. متقابلاً چنین رویکردی، قدرت مانور نهاد اجرایی آمریکا را محدود کرد و در مواردی این نهاد را به اتخاذ مواضع و اقدامات انفعالی در این زمینه و یا به پیروی از رویکرد کنگره وادار نمود. در چارچوب بررسی فرآیند تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) می توان چنین مدعایی را بار دیگر به محک آزمون گذارد. پس از شروع دوره نخست ریاست جمهوری جناب آقای خاتمی، مقامات مختلف آمریکایی - به ویژه در نهاد اجرایی این کشور - اظهار امیدواری کردند که انجام اصلاحات و تغییراتی در سیاستهای جمهوری اسلامی ایران - به ویژه در ابعاد گسترش آزادیها و خودداری از نقض حقوق بشر، توقف تلاش جهت دستیابی به سلاح کشتار جمعی و خودداری از حمایت تروریسم - بتواند راه را برای عادی سازی روابط دو کشور هموار سازد.<sup>۲۲</sup> در تاریخ هفدهم ژوئن ۱۹۹۸، مادلین آلبرایت وزیر خارجه وقت دولت کلینتون طی سخنانی در انجمن آسیایی Asia Society آمریکا که به «سخنرانی نقشه راه» Road Map Speech معروف گردید امکان عادی سازی روابط آمریکا و جمهوری اسلامی ایران را در پرتو اختیار راه اعتدال و واقع گرایی از جانب ایران متصور دانست و ضمن استقبال از اصلاحات دولت جناب آقای خاتمی، آمادگی واشنگتن را برای پاسخ به هرگونه اقدامات تهران در جهت اعاده و تقویت پایه های اعتماد و اطمینان در روابط اعلام کرد. وی افزود که بدین منظور، آمریکا گشایشهایی را در تعاملات و تبادلات فرهنگی و علمی بین مردم دو کشور تمهید نموده است و تاکید کرد که دو کشور می توانند در مورد شماری از زمینه ها - از جمله اعاده صلح در افغانستان و مبارزه با مواد مخدر - همکاری کنند.<sup>۲۳</sup> دولت آمریکا چندی پس از این تاریخ در دسامبر سال ۱۹۹۸ با حذف نام ایران از فهرست کشورهای عمده تولید کننده مواد مخدر، تلاش کرد پیامی برای دولت ایران ارسال کند و تنش حاکم بر روابط فیما بین را کاهش دهد، در همین راستا، واشنگتن گرچه نام ایران را در فهرست کشورهای حامی تروریسم که هر ساله توسط وزارت خارجه منتشر می شود باقی نگاه داشت، ولی با حذف عبارات تنیدی مانند فعالترین و خطرناکترین کشور حامی تروریسم، که طی سالها مکرراً در گزارشهای منتشره در این باره درج گردیده بود، سعی کرد بروز تغییرات و اصلاحاتی در سیاستهای جمهوری اسلامی ایران را مورد تایید قرار دهد.<sup>۲۴</sup>

انجام تعدیلاتی از سوی دولت آمریکا در برخی تحریمهای بازرگانی ایران و شناسایی سازمان مجاهدین خلق (گروهک منافقین) و شورای مقاومت ملی به عنوان یک گروه تروریستی در همین راستا شایان توجه بود. برپایه فرمان اجرایی ۱۳۰۵۹ مورخ اوت سال ۱۹۹۷ و مجوز ۲۸ آوریل سال ۱۹۹۸، موضوع تسهیل در تحریم بازرگانی و سرمایه گذاری ایران به تصویب دولت آمریکا رسید و دولت به صورت موردی فروشهای بازرگانی به ایران را - شامل دستاوردهای کشاورزی، تجهیزات پزشکی و دارویی - اجازه داد. در همین زمینه در سال ۱۹۹۹ با افزوده شدن اصلاحیه ای به فرمان اجرایی ۱۳۰۵۹ اجازه صدور ارقام کشاورزی، دارویی و تجهیزات پزشکی داده شد و در سال ۲۰۰۰ برپایه اصلاحیه دیگری بفرمان اجرایی ۱۳۰۵۹ نسبت به ورود فرش، خشکبار و خاویار ایران به آمریکا، تسهیلاتی در نظر گرفته شد. از سویی، گروهک منافقین پس از تصویب قانون ضد تروریسم (مصوب ۱۹۹۶) از طرف وزارت خارجه آمریکا به عنوان یک گروه تروریستی شناسایی شد. این امر مورد استقبال ایران قرار نگرفت، زیرا از شورای مقاومت ملی در این زمینه نامی برده نشد. در پی این امر در هشتم اکتبر سال ۱۹۹۹، وزارت خارجه آمریکا این شورا را متحد گروهک مزبور دانست. این اقدام موجب خرسندی جمهوری اسلامی ایران شد.<sup>۲۵</sup> ارسال چنین پیامهایی از جانب دولت آمریکا، خوشبینیهایی را در مورد امکان عدم تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) - که اعتبار پنج ساله آن در اوت سال ۲۰۰۱ پایان می یافت - ایجاد نمود. خاصه آنکه این تاریخ، کم و بیش با زمان انتخابات ریاست جمهوری در ایران - که طی آن، احتمال انتخاب مجدد جناب آقای خاتمی به ریاست جمهوری بسیار زیاد بود - مصادف می شد و شاید چنین انتظار می رفت که در آستانه چنین رویدادی در ایران، واشنگتن باتامل و ژرف نگری بیشتری مسئله تمدید، عدم تمدید و یا اصلاح قانون مزبور را مورد بررسی قرار دهد. در این احوال برخی تحولات و رویدادهای دیگر نیز به چنین خوشبینی هایی دامن زد: نخست آنکه یک مقام رسمی وزارت خارجه آمریکا در ماه مه سال ۲۰۰۱ (سه ماه پیش از انقضای اعتبار قانون تحریم ایران و لیبی) اعلام نمود که دولت آمریکا به جای پنج سال از دو سال تمدید قانون مزبور حمایت می کند و این در واقع، نوعی سازش میان دو دیدگاه موجود است که یکی از پنج سال تمدید و

دیگری از لغو تمدید حمایت می کند.<sup>۲۶</sup> دوم آنکه، دیک چنی معاون جورج بوش (پسر) رییس جمهور آمریکا طی اظهاراتی، از رفع تحریمها حمایت کرد و لغو آن را در جهت تامین منافع آمریکا دانست.<sup>۲۷</sup> سوم آنکه، برخلاف فرآیند منتهی به تصویب قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) در سال ۱۹۹۶ که مشخصه بارز آن نبود یک گروه ذینفوذ مخالف وضع قانون مزبور بود، این بار یکی دو گروه ذینفوذ آمریکایی مخالفت خود را با تمدید این قانون اعلام کردند و تحرکاتی را جهت تغییر نظر کنگره و رییس جمهور به عمل آوردند.

در راس مخالفان تمدید تحریمهای ایران، ائتلافی مرکب از ۶۷۰ شرکت بزرگ و کوچک آمریکایی (فعال در بخشهای نفتی، صنعتی، کشاورزی و بازرگانی) موسوم به USA ENGAGE قرار داشت. بیل رینش (Bill Reinsch)، نایب رییس این ائتلاف و نیز رییس شورای ملی بازرگانی آمریکا National Foreign Trade Council ماهها پیش از تمدید این قانون در تماسهای خود با کنگره و نهادهای اجرایی آمریکا چنین استدلال می کرد که قانون مزبور غیر موثر بوده و با عدم تمدید آن می بایست راه را برای اتخاذ سیاستی مبتنی بر واقعیات جاری جهت خدمت به منافع ملی آمریکا هموار کرد.<sup>۲۸</sup> وی با تاکید بر اینکه ائتلافی که وی آن را رهبری می کند با اهداف قانون مزبور مخالفتی ندارد، ولی معتقد است که این قانون هرگز به اهداف خود دست نمی یابد، به نقل از گزارش بخش پژوهش کنگره اظهار کرد که از سال ۱۹۹۷ بیش از ۱۰/۵ میلیارد دلار در بخش صنعت نفت و گاز ایران از سوی شرکتهای فرانسوی - کانادایی، ایتالیایی، ژاپنی و انگلیسی سرمایه گذاری شده و قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) عامل بازدارنده ای در برابر آنان نبوده است. بیل رینچ همچنین ضمن تصریح این نکته که قانون مزبور به ابزار بی خاصیتی تبدیل شده که از کارکرد واقعی دستگاه دیپلماسی آمریکا جلوگیری می کند در ماه مه سال ۲۰۰۱ به کمیته فرعی روابط بین الملل (مسئول منطقه جنوب آسیا و خاورمیانه) مجلس نمایندگان آمریکا که مسئله تمدید قانون تحریم ایران و لیبی را بررسی می کرد دلایل اصلی مخالفت ائتلاف مزبور را با تمدید آن بدین شرح اعلام کرد: ۱. ناکارایی سیاست کنونی تحریم پس از سپری شدن سالها از وضع قانون؛ ۲. اثرات آن بر روابط آمریکا و متحدان و شرکای بازرگانی؛ ۳. امنیت بلند مدت آمریکا

در زمینه انرژی در شرایطی که آمریکا به منابع متنوع انرژی نیاز دارد؛<sup>۴</sup> . مستثنی کردن آمریکا از مشارکت در توسعه منابع انرژی در دو کشور (ایران و لیبی) که پیشرو اجرای پروژه‌های جدید در این زمینه خواهند بود.<sup>۲۹</sup>

گروه دینفود USA ENGAGE نامه‌هایی نیز در همین زمینه برای اعضای کنگره و نهادهای اجرایی آمریکا ارسال کرد. برای نمونه، در نامه مورخ ۲۳ ماه مه سال ۲۰۰۱ خود به اعضای کنگره نوشتند: ۱. قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) در تحقق هدف اصلی اش که توقف سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز ایران (و لیبی) بوده ناکام مانده است؛ ۲. انتخابات ریاست جمهوری هشتم ژوئن ۲۰۰۱ در ایران بر موازنه قوا در این کشور تأثیر می‌گذارد و تمدید این قانون پیش از این انتخابات، پیام نادرستی را به ایران می‌فرستد و مواضع نیروهای مخالف آمریکا در ایران را تقویت می‌کند؛ ۳. این قانون به کشاورزان آمریکا لطمه زده است؛ ۴. رفع تحریم‌های ایران، اولیتی مهم برای بخش خصوصی آمریکا، به ویژه در شرایط رکود اقتصادی و گسترش بحران انرژی است.<sup>۳۰</sup> این گروه دینفود آمریکایی همچنین از کنگره خواست که از مرتبط ساختن دولت به یک سیاست شکست خورده خودداری نماید و تمدید قانون مزبور را نابخردانه خواند.<sup>۳۱</sup> به رغم این تلاشها و تحرکات، کنگره اعتبار قانون تحریم ایران و لیبی را در ماه ژوئیه سال ۲۰۰۱ با اختلاف رای بسیار بالایی در هر دو مجلس سنا و نمایندگان (۹۶ رای موافق و دو رأی مخالف در مجلس سنا و ۴۰۹ رای موافق و شش رأی مخالف در مجلس نمایندگان) به مدت پنج سال دیگر تمدید کرد و جورج دبلیو بوش، رئیس‌جمهور آمریکا نیز آن را به امضا رساند.<sup>۳۲</sup> در قانون تمدید اعتبار تحریمها، دولت جورج دبلیو بوش، اصلاحیه‌ای را پیشنهاد و به تایید کنگره رساند که به موجب آن بتواند هر دو سال یک بار گزارش‌هایی را به کنگره در مورد اثرات این قانون بر وضعیت ایران و لیبی ارائه دهد. جورج دبلیو بوش پس از تصویب این قانون تأکید کرد در صورتی که ایران و لیبی در جهت کاهش نگرانی‌هایی که از جمله در ارتباط با حمایت از تروریسم به وجود آورده‌اند، همکاری کنند و اشنگتن می‌تواند برقراری روابط سازنده تری را با این دو کشور مدنظر قرار دهد.<sup>۳۳</sup> تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) دونگته مهم پیرامون فرآیند سیاست‌گذاری در نظام سیاسی

آمریکا و نیروهای شکل دهنده رویکرد کنگره در برابر ایران را مورد تاکید قرار داد: ۱. سیاست گذاری لزوماً دستاورد بحث و تعاملی منطقی و محاسبه ای عقلانی و قانع کننده میان نیروهای تاثیر گذار، در مورد منافع ملی نیست. شرایطی مانند حضور یک دولت میانه رو و اعتدال گرا در ایران از نظر آمریکا، نیاز واشنگتن به همکاری جمهوری اسلامی ایران در زمینه مسئله افغانستان و مبارزه با موادمخدر، مسئله انرژی و منافع کلان متصور بر حضور شرکتهای نفتی آمریکا در توسعه منابع نفت و گاز ایران، منطفاً عدم تمدید یا دست کم تعدیل در قانون تحریم ایران و لیبی (مصوب اوت ۱۹۹۶) رابه هنگام پایان دوره اعتبار پنج ساله اش در اوت سال ۲۰۰۱ ایجاب و آن را از منظر منافع ملی آمریکا قابل توجیه می ساخت؛<sup>۲۳۴</sup>. ظرفیت سازی در کنگره آمریکا برای جلب آرای لازم به نفع پیش نویس لوایح و قوانین پیشنهادی از جمله در عرصه سیاست خارجی، فرآیندی طولانی، مستمر و پیچیده بوده و مهارتها و آگاهیهای خاص نقش آفرینان را طلب می نماید. در فرآیند تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA)، گروهها و افراد مخالف تمدید این قانون مانند ائتلاف USA ENGAGE - قدرت برابری با گروههای ذینفوذ و نمایندگان موافق تمدید - (مانند لابی اسرائیل و سناتورها و نمایندگان که سالها است به دلیل مخالفت با جمهوری اسلامی ایران و اقلان دیگر اعضای کنگره در این جهت چهره هایی شناخته شده در صحنه قانون گذاری آمریکا هستند) را به دلیل مسئله ظرفیت سازی که در گذشته به آن اشاره شد، حایز نبوده، عرصه را به موافقان تمدید واگذار کردند. در همین راستا توجه به دونکته اساسی و تاثیر گذار ضروری به نظر می رسد: نخست آنکه، بخشی از فرآیند ظرفیت سازی به مسئله چهره جمهوری اسلامی ایران در صحنه سیاسی و افکار عمومی و اتهامات وارده به ایران مربوط می شود. چهره ای که در ایجاد ذهنیت منفی نسبت به ایران نزد اعضای کنگره و سایر دولتمردان نقش مهمی ایفا می کند. در پرتو چنین چهره ای، اظهارات حامیان تحریم ایران در کنگره، مانند سناتور بنجامین گیلمن (Benjamin Gilman)، رییس کمیته فرعی خاورمیانه و جنوب آسیا کمیته روابط بین الملل مجلس نمایندگان آمریکا که در ماه مه سال ۲۰۰۱ (سه ماه پیش از تصویب قانون تمدید تحریم ایران) مدعی شد که رفتار ایران نسبت به گذشته بدتر شده و این کشور،

تروریست‌ها را آموزش داده و در پی دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی است، چندان موجب شگفتی نشد. نامبرده در اظهارات خود ضمن رد این نظر که آمریکا باید به نوعی از دولت میانه رو ایران حمایت کند، تاکید کرد که نمی‌توان پیام‌های بی‌حاصل (باعدم تمدید قانون تحریم) برای رهبران ایران ارسال نمود.<sup>۳۵</sup>

برداشت قوه مجریه آمریکا نیز نسبت به چهره ایران در آمریکا و صحنه بین‌المللی، - به رغم برخی اظهارات مثبت که پیشتر به آن اشاره شد و اختلاف نظر با کنگره در مورد دوره تمدید قانون تحریم ایران و لیبی - تفاوت چندان با برداشت کنگره نداشت و به اعتقاد برخی تحلیل‌گران سیاسی، دولت کلینتون از چند ماه پیش از واگذاری قدرت به دولت دبلیو جورج بوش (در ژانویه سال ۲۰۰۱) به این نتیجه رسیده بود که سیاست عادی‌سازی آرام و تدریجی روابط با ایران، نتایج اندکی به بار آورده که دلیل اصلی آن، مسایل داخلی ایران بوده که هرگونه پیشرفت در جهت عادی‌سازی روابط را در آینده نزدیک غیر محتمل می‌سازد.<sup>۳۶</sup> بدین ترتیب، جای شگفتی نیست که جورج دبلیو بوش، رییس‌جمهور آمریکا نیز پس از تصویب قانون تمدید تحریم ایران و لیبی در اوت سال ۲۰۰۱ اظهار کند که در نگرانی کنگره نسبت به سیاست و رفتار جمهوری اسلامی ایران شریک است. وی همچنین ایران را به دلیل آنچه ادامه حمایت از تروریسم و مخالفت با فرآیند صلح خاورمیانه خواند، قابل سرزنش دانست.<sup>۳۷</sup> گروه‌های ذینفوذ حامی تمدید تحریم‌ها به ویژه لابی اسرائیل نیز تبلیغات اصلی خود را برای پیشرفت اهداف مورد نظرشان بر این محور متمرکز نموده بودند. این گروه‌ها ایجاد مانع در فرآیند صلح خاورمیانه، تهدید ثبات منطقه‌ای، تلاش جهت دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی و حمایت از تروریسم بین‌المللی را محور عمده زمینه‌سازی و تبلیغات خود علیه ایران قرار داده، تاکید می‌کردند که تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA)، ایران را از توانایی دستیابی به سلاح‌های کشتار جمعی و حمایت از تروریسم باز می‌دارد.<sup>۳۸</sup>

نکته قابل‌اعتنا درباره اهمیت مسئله چهره جمهوری اسلامی ایران در صحنه سیاسی و افکار عمومی آمریکا این است که حتی مهمترین گروه مخالف تمدید تحریم‌ها در آمریکا، یعنی ائتلاف USA ENGAGE نیز در چارچوب اعلام مخالفت خود، نشانه‌ای که حاکی از ناباوری

آنان نسبت به اتهامات وارده به ایران از سوی حامیان تمدید تحریمها باشد بروز ندادند و حتی همان گونه که پیشتر اشاره شد، بیل رینچ یکی از رهبران این ائتلاف تصریح کرد که آنان با اهداف قانون تمدید تحریم مخالفتی نداشته، بلکه بر این باورند که چنین قانونی به اهداف خود دست نمی یابد. دوم آنکه، مخالفت یک یا چند گروه ذینفوذ و حتی کشورهای عضو اتحادیه اروپا به تنهایی برای جلوگیری از تصویب و یا تمدید قانونی با پیامدهای گسترده همچون قانون تحریم ایران ولیبی ( ILSA ) کافی نیست. در کوتاه مدت، تغییر برداشت و ذهنیت منفی که تقریباً بیشتر اعضای کنگره آمریکا در مورد جمهوری اسلامی ایران دارند اگر گفته نشود غیرممکن، بی اغراق، امری فوق العاده دشوار است. درست است که آگاهی اعضای کنگره نسبت به مسایل جهانی و بین المللی، طی سه دهه اخیر رشد داشته، ولی همان گونه که هنری کیسینجر وزیر خارجه وقت آمریکا در دولتهای نیکسون و فورد اظهار نموده نباید از نظر دور داشت که هنوز هم شمار قابل ملاحظه ای از اعضای دو مجلس قانون گذاری بزرگترین دموکراسی جهان صنعتی، با تنوع و پیچیدگی معضلات جهانی آشنایی چندانی ندارند.<sup>۳۹</sup> در چنین شرایطی، افراد و گروههای ذینفوذی که در فرآیند تصویب و تمدید قانون مزبور فعال بوده و مشارکت داشته اند از خلاء نزدیک به یک ربع قرن نبود تماس دوجانبه و تعاملات میان دولتمردان ایرانی و آمریکایی و به طریق اولی عدم حضور افراد و گروههای حامی ایران در کنگره جهت تحکیم حلقه های ارتباطی با مراکز تصمیم گیری در نهادهای سیاسی آمریکا به ویژه کنگره، نهایت بهره را برده، به پشتوانه چنین سابقه ای به سهولت توانستند آرای لازم را برای تمدید قانون مزبور جمع آوری نمایند. در واقع، عملکرد آنان متکی بر شناخت کافی و وافی نسبت به نحوه کارکرد نهادهای سیاسی و قانون گذاری آمریکا و نیروهای تاثیر گذار بر فرآیند تصمیم گیریها بوده است. در مقابل، معدود حرکت های مخالف تمدید این قانون - از جمله از جانب ائتلاف USA ENGAGE - فاقد انسجام و مهارت لازم برای تضمین موفقیت در چنین عرصه دشواری بود. شاید نبود نیرو و انگیزه های قدرتمند که از تجسم منافع اقتصادی عینی نشأت گیرد، بیشترین ضعف و آسیب پذیری ائتلاف مزبور را در برابر نیروهای موافق تحریم رقم زد.<sup>۴۰</sup> به هر روی، در چنین وضعیتی حرکتها و نیروهای مخالف تحریم

نتوانستند نمایندگان و سناتورهای صاحب نفوذ و دارای قدرت رهبری را در صف حامیان خود قرار دهند، حال آنکه نیروها و گروههای ذینفوذ موافق تمدید قانون مزبور، موفق شده بودند که از ماهها پیش از شروع بررسیهای مربوط به تمدید این قانون، اعضای صاحب نام کنگره را به اعلام صریح نظرات خود پیرامون ضرورت تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) ترغیب نمایند. بدیهی است که چنین نظراتی سهم بسزایی در زمینه سازیهای لازم برای پیشبرد اهداف صاحبان منافع خاص (از جمله لابی اسرائیل که از تمدید دوره اعتبار قانون مزبور سود می بردند) داشت.<sup>۴۱</sup> بدین ترتیب پیش بینیهای برخی از مقامات دولت فدرال، چند ماه پیش از تمدید قانون مزبور - متضمن اینکه تحریمها از حمایت دو حزبی برخوردار است و آرای کافی برای لغو آن وجود ندارد - تعجب چندانی نزد محافل سیاسی آگاه ایجاد نکرد.<sup>۴۲</sup> همچنین جای شگفتی نبود که عوامل و کارگزاران کمیته امور عمومی آمریکا - اسرائیل (AIPAC) از جمله مدیر اجرایی این کمیته به آسانی به اعضای کنگره دسترسی داشته و با حضور در نشستهای کمیته های ذیربط مجلس نمایندگان و سنا جهت بررسی موضوع تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA)، استدلالهای خود را برای تمدید این قانون مطرح می کردند.<sup>۴۳</sup> به طور خلاصه، حامیان تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) این بار نیز همچون زمان تصویب این قانون در سال ۱۹۹۶، هزینه سیاسی قابل اعتنایی را برای وضع تحریمهای یکجانبه علیه ایران متحمل نشدند. تامل در فرآیند تصویب و تمدید قانون مزبور و درک ژرفای پیامدهای این گونه رویکردهای هیأت حاکمه آمریکا و کنگره به عنوان بخشی حیاتی و تاثیر گذار از این پیکره، بر منافع ملی جمهوری اسلامی ایران می تواند طراحی را هکارهایی را برای دفاع از این منافع تسهیل نماید.

### نتیجه گیری

هدف اصلی این پژوهش، بررسی و تحلیل رویکردها و اثر گذاری کنگره بر سیاست خارجی آمریکا در برابر جمهوری اسلامی ایران بوده است. این پژوهش تلاش کرده نقش آفرینی اعضای کنگره را - به عنوان افرادی هدفمند، جهت دار و واجد گرایش - در عرصه سیاست گذاری خارجی از جمله در برابر ایران تبیین، آثار آن را بر منافع کشور تعیین و راهبرد

و نیز راهکارهایی را (همان گونه که در ادامه مطرح خواهد شد) به منظور پاسداری از منافع ملی ایران در برابر چنین فرآیندی طراحی نماید. سیاست گذاری در حوزه سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکا- جز در موارد بحرانهای ملی- لزوماً دستاورد روندی عقلانی نبوده، بلکه می تواند برآیند تأمین متقابل نظرات، اقناع دیگران، بده و بستانهای گروههای رقیب و سازش میان دیدگاههای نقش آفرینان مختلف باشد. بر همان مدار چنین استدلال گردید که ویژگی بارز نظام لیبرال دموکراسی آمریکا، تأثیر گذاری شایان ملاحظه افراد و گروههای ذینفوذ بر فرآیند تصمیم گیریها و سیاست گذاریها است. حضور طبیعی چنین نقش آفرینانی که هریک، اهداف و انگیزه های ویژه خود را برای مخالفت با جمهوری اسلامی ایران داشته اند در مقابل خلاء حضور نزدیک به یک ربع قرن افراد و گروههای ذینفوذ حامی جمهوری اسلامی ایران در هیأت حاکمه آمریکا به ویژه کنگره، زمینه ساز تصویب لوایح و قوانین مهمی علیه ایران از جمله قانون تحریم ایران و لیبی شده است. نیروی برخاسته از زمینه سازیهای از این دست در نظام سیاسی آمریکا سهمگین بوده و می تواند به آسانی بر ملاحظات برخاسته از توجه به منافع ملی چیره گردد. شکل گیری رویکردهایی مانند آنچه به تصویب قانون مزبور توسط واشنگتن منجر شد، هزینه های سیاسی، امنیتی و اقتصادی قابل اعتنایی را بر ایران تحمیل کرده است که مصادیق آن به روشنی در جهت گیریهای آمریکا در قضیه جنگ تحمیلی و اعمال تحریمهای یکجانبه علیه کشور مشاهده شده است. این سخن بدان معنا نیست که عدم نقش آفرینی کنگره در این زمینه مانع از ایجاد فضایی ستیزه جویانه در میان هیأت حاکمه آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران و در نتیجه وضع تحریمهای یکجانبه می گردید، بلکه این مفهوم را افاده می نماید که قدرت نمایی کنگره، در این عرصه، شکل و کیفیت تحریمها را تغییر داده، آن را شدیدتر و نافذتر کرد که این خود لاجرم هزینه های بیشتری را بر ایران تحمیل نمود. بدین ترتیب، واقعیت انکار ناپذیر، این است که امنیت ملی ایران ناگزیر با رویه و رویکردهای هیأت حاکمه آمریکا در این زمینه، از جمله کنگره به عنوان بخش مهمی از این پیکره، گره خورده است. از آنجایی که نگرش واشنگتن به ایران- به ویژه در برابر مسئله تحریمهای یکجانبه- نگرشی از منظر بحران ملی نبوده،

بنابراین، طبیعی است که تعاملات کنگره و رییس جمهور در جهت سیاست گذاری در برابر ایران در فضایی مشحون از زمینه سازیهای مختلف صورت گرفته است؛ فضایی که نقش مؤثر فرد و گروه در تصمیم گیریهای سیاست خارجی آمریکا را نشان داده غالباً اختلاف، شکاف و رقابت میان کنگره و رییس جمهور را برمی تابد. روشن است که کشورهای مختلف با داشتن شناخت و آگاهیهای کافی و وافی نسبت به چنین شرایطی توانسته اند منافع ملی خود را پاسداری و پیشبرد اهدافشان را تمهید نمایند.

۱۲۵

نگاه تک وجهی به نحوه کارکرد نظام سیاسی آمریکا و به طریق اولی، نگرش تهی از شناخت علمی نسبت به فرآیندهای پیچیده سیاست گذاری در این کشور، ساده انگاری را در ارزیابی سیاستهای آمریکا ترویج نموده، ظرف تحلیل امور و وقایع را آنچنان خرد و محدود می سازد که شاید تنها جمع بندیهایی مانند کنترل و هدایت امور از مرکز و نهادی منسجم و یکپارچه از آن استخراج شود. در همین راستا باید توجه کرد که برجسته نمودن غیرواقعی بینانه نقش لابی اسرائیل در تکوین سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا در برابر ایران می تواند به سطحی نگری در طراحی رویکردهای جمهوری اسلامی ایران در برابر سیاستهای آمریکا بینجامد. در واقع، پندارهای نادرست درباره نیروهای مؤثر بر راهبری سیاست خارجی آمریکا اغلب زمانی شکل می گیرد که تصور شود ملاحظاتی صرفاً برخاسته از محاسبات دقیق و عقلانی نسبت به منافع ملی آمریکا بر فرآیندهای سیاست گذاری در آمریکا ناظر و جاری است. بدین ترتیب، جای شگفتی نیست که در این میان، مسئله انعطاف پذیری نظام سیاسی آمریکا در پاسخ گویی به منافع خاص و فشارهای سیاسی افراد و گروههای مختلف تأثیر گذار و صاحب نفوذ مورد غفلت قرار گیرد. اصلاح چنین برداشتی در کشور زمینه طراحی راهبرد و نیز راهکارهایی را به منظور پاسداری از منافع ملی جمهوری اسلامی ایران، در چارچوب تعاملات کنگره و رییس جمهور در عرصه سیاست گذاری نهادهای سیاسی و قانون گذاری ایالات متحده آمریکا هموار می سازد.

طراحی راهبرد و در پی آن، راهکارهایی جهت تغییر فضای مخالف و ستیزه جویانه علیه ایران در کنگره آمریکا در شرایط نبود ارتباطات رسمی سیاسی میان دو کشور با مشکلات ساختاری همراه بوده، بدین لحاظ دقت و ظرافتهای خاصی را ایجاب می نماید. به رغم این مشکلات در سطور ذیل تلاش شده اجزای راهبرد پیشنهادی در این زمینه تبیین گردد. گام نخست در طراحی راهبردی جهت دفاع از منافع ملی کشور در برابر اقدامات و سیاستهای متخذه هیأت حاکمه آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران - به ویژه آنچه که در این پژوهش شرح آن رفت - تمرکز بر روی نقش افراد و گروهها در فرآیندهای سیاست گذاری در حوزه سیاست خارجی آمریکا است. به عبارت دیگر، تجسم نظام سیاسی آمریکا به عنوان یک کلیت واحد و منسجم می بایست تغییر یابد و شیوه های متنوع و پیچیده کارکرد این نظام مورد شناسایی قرار گیرد. گام دوم متضمن تمهید زمینه رشد اعتراض و جدل در هیأت حاکمه آمریکا پیرامون پیگیری سیاستها و رویکردهای ستیزه جویانه علیه ایران است. این امر، خود مستلزم آن است که هزینه های سیاسی اتخاذ مواضع خصمانه در برابر جمهوری اسلامی ایران افزایش یافته و نقش آفرینانی که تاکنون در این عرصه فعال میباشند بوده اند دیگر خود را مانند گذشته در حاشیه امنیت احساس نکنند. رویارویی با این واقعیت که حفظ سیاستهای کنونی آمریکا در برابر ایران برای نقش آفرینان ذریبط ملزم با پرداخت هزینه های سیاسی است بر رویکردهای این گونه نقش آفرینان اثر گذار خواهد بود. لازمه این مهم، ظرفیت سازی در کنگره و شناسایی افراد و گروههایی درون کنگره و نیز خارج از آن است که به مرور بتوانند به عنوان حامیان ایجاد روابط متعارف و منطقی با جمهوری اسلامی ایران در برابر نیروهای طرفدار حفظ وضعیت کنونی - به ویژه حامیان تداوم تحریمها علیه ایران - ایستادگی نمایند. نباید فراموش کرد که تحولات یازدهم سپتامبر سال ۲۰۰۱، حساسیت اعضای کنگره نسبت به محیط بین المللی را افزایش داده است، به همان اندازه که تحولات سیال باشد و حساسیتهای نقش آفرینان افزایش یابد، آنان آمادگی تغییر در دیدگاههای خود را پیدا خواهند کرد. بدیهی است در این راستا تلاش جهت اصلاح چهره ایران نزد

اعضای هیأت حاکمه (اعم از کنگره، رییس جمهور و سایر نهادهای تأثیر گذار) و افکار عمومی آمریکا دستیابی به این هدف را تسهیل می بخشید.

شکی نیست که امروزه چهره کشورها در صحنه بین المللی، نیرو و مؤلفه ای بسیار تأثیر گذار در تعیین جایگاه کشورها در عرصه های جهانی بوده و رکن با اهمیتی از اجزای متشکله قدرت ملی محسوب می شود. رفتار قاعده مند کشور در صحنه های داخلی و بین المللی می تواند نقش مهمی در این زمینه ایفا نماید. رویکردهای سازنده و مثبت ایران در برابر حادثه تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، بحران افغانستان (از حیث کمکی که به پایان یافتن حکومت طالبان کرد و سهم مؤثر آن در تشکیل دولت موقت در بن و کمکهای مالی سخاوتمندانه دولت ایران برای بازسازی افغانستان که در اجلاس ماه ژانویه سال ۲۰۰۲ توكیو اعلام شد) و فضای مساعدی که ایده گفت و گوی تمدنها جهت تعاملات بین المللی کشور ایجاد نموده - در صورت بهره برداری مناسب و سنجیده - می توانست به سهم خود به اصلاح چهره مورد بحث در صحنه جهانی کمک نماید. گام سوم متضمن تعیین چارچوب زمانی در راستای هدایت تلاشهای هماهنگ کشور به منظور توقف اعمال تحریمهای یکجانبه و به طور مشخص، قانون تحریم ایران و لیبی است. همان گونه که پیشتر اشاره شد، در قانون تمدید اعتبار تحریمهای ایران و لیبی مورخ ژوئیه سال ۲۰۰۱، دولت جورج بوش اصلاحیه ای را پیشنهاد کرده، به تأیید کنگره رساند که به موجب آن، رییس جمهور دو سال پس از اجرای این قانون می تواند گزارش یا گزارشهایی را به کنگره در مورد اثرات اجرای این قانون بر وضعیت ایران (و لیبی) ارائه دهد. این اصلاحیه بدان معنا است که امکان توقف اجرای قانون مزبور پیش از پایان دوره اعتبار پنج ساله آن میسر است، مشروط بر آنکه جمهوری اسلامی ایران توانسته باشد ظرفیت سازیها و زمینه سازیهای لازم را در کنگره جهت چالش تداوم اعمال تحریمها با استفاده از مفر پیش بینی شده در اصلاحیه پیشنهادی رییس جمهور فراهم کرده باشد. به عبارت دیگر، ایران با توجه به گذشت نزدیک به شش ماه از زمان تمدید قانون تحریم ایران و لیبی، یک سال و نیم<sup>۴۴</sup> زمان در اختیار دارد تا در چارچوب قواعد حاکم بر تعاملات اعضای کنگره، افراد و گروههای ذینفوذی را درون کنگره و خارج از آن جهت چالش حامیان

ادامه تحریمها مورد شناسایی قرار داده و مخالفت با تحریمها را از طریق آنان به گونه ای عینی سازمان دهی نماید. افراد و گروههایی که بدین ترتیب مورد شناسایی قرار گرفته و با آنها ارتباط برقرار می شود (اعم از اعضای رسمی کنگره و افراد و گروههای ذینفوذ خارج از این نهاد مانند اعضای ائتلاف USA ENGAGE) تنها در صورتی می توانند نیروی مخالف مؤثری در برابر حامیان تداوم تحریمها باشند که خود به دیدگاه روشنی نسبت به منافع عینی مترتب بر رفع تحریمها برای منافع خاص خود و یا به عبارتی افراد و گروههایی که آنها نمایندگی می نمایند دست یافته باشند. پیشبرد راهبرد پیشنهادی، مذکور در فوق، خود در پرتو به کارگیری راهکارهایی که به تغییر فضای ستیزه جویانه در کنگره علیه جمهوری اسلامی ایران منجر شود میسر خواهد بود. ذیلاً راهکارهایی که می تواند به تحقق این هدف کمک، نماید پیشنهاد می شود.

۱. تعمیق تعاملات نخبگان علمی و فرهنگی دو کشور: ایده گفت و گوی تمدنها بستر مساعدی را برای اصلاح چهره جمهوری اسلامی ایران در صحنه بین المللی فراهم آورده است. این ایده، گشایشهایی را جهت گسترش تعاملات نخبگان علمی و فرهنگی ایران و آمریکا فراهم آورده است. از آنجایی که مراکز علمی و دانشگاهی آمریکا از جمله نقش آفرینان مهم در عرصه های سیاست گذاری در این کشور به شمار می آیند، تغییر ذهنیت دست اندرکاران مراکز مزبور نسبت به ایران و شناسایی و تدارک افراد و گروههای حامی برقراری روابط سازنده و مبتنی بر احترام متقابل میان دو کشور در این مراکز، در راستای منافع ملی ایران محسوب می شود. این امر در بلند مدت به تغییر نحوه نگرش هیأت حاکمه آمریکا نسبت به جمهوری اسلامی ایران کمک خواهد کرد.

۲. برقراری ارتباط با صاحبان صنایع و مدیران شرکتهای مختلف و ذینفوذ آمریکایی: صاحبان صنایع و مدیران شرکتهای مختلف به ویژه شرکتهای نفتی از نیروهای مؤثر و ذینفوذ در چارچوب نظام سیاسی و اقتصادی آمریکا، محسوب می شوند. بسیج این نیروها در چارچوب یک برنامه ریزی حساب شده در برابر تحریمهای متخذ علیه ایران می تواند به مثابه اهرم تعادلی در مقابل حامیان ادامه تحریمها عمل نماید. بدین ترتیب، برقراری تماسهای

منظم و نشستهای ادواری میان نمایندگان جمهوری اسلامی ایران با این نیروها به منظور طراحی راههای مقابله با فشار افراد و گروههای موافق تحریم توصیه می شود.

۳. **تمهید تعاملات با اعضای کنگره:** یکی از مؤثرترین روشهای تغییر ذهنیت منفی اعضای کنگره آمریکا نسبت به ایران و اصلاح چهره کشور، برقراری تماس مستقیم با نمایندگان کنگره است. در سال ۲۰۰۱، چند نشست غیر رسمی میان سفیر و نماینده دائم جمهوری اسلامی ایران نزد سازمان ملل متحد در نیویورک با برخی از اعضای ذینفوذ کنگره برگزار گردید که هدف آن جستجوی حوزه‌هایی است که دو کشور در آن دارای علایق مشترک هستند.<sup>۴۵</sup> این نشستها فرصت مغتنمی برای تبیین مواضع و دیدگاههای جمهوری اسلامی ایران در فضایی است که اطلاعات نادرست علیه ایران از سوی گروهها و افراد مخالف و معاند در مقیاسی گسترده، پخش و انتشار یافته و به طور طبیعی بر اذهان نمایندگان کنگره و نیز افکار عمومی اثر می گذارد. تداوم چنین نشستهایی و متنوع ساختن آن می تواند به تدریج، درک عمیقتری را نسبت به جمهوری اسلامی ایران و منافع متقابل دو کشور نزد اعضای کنگره ایجاد نموده و متقابلاً فضای حرکتی گروهها و افراد مخالف از جمله حامیان تحریمهای ایران را محدود و زمینه سازی در کنگره علیه کشور را به مراتب دشوارتر از گذشته نماید.

۴. **استفاده از نیروی بالقوه جامعه ایرانی مقیم آمریکا:** از ویژگیهای نظام سیاسی و اجتماعی آمریکا، حضور فعال نمایندگان جوامع خارجی ساکن این کشور مانند اقلیتهای چینی، ژاپنی، کره ای، یونانی و غیره در فرآیندهای سیاست گذاری جهت دفاع از منافع و حقوق این اقلیتهای در آمریکا و حتی حقوق و منافع کشور مادر است. این اقلیتهای با ایجاد تشکلهای مختلف توانسته اند حضوری پرمفهوم در حیات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایالات متحده آمریکا داشته باشند و تأثیر بسزایی بر جریان افکار عمومی و نحوه نگرش اعضای کنگره و دولتمردان آمریکایی نسبت به خود و کشور متبوعشان برجای گذارند. متأسفانه چنین امری در مورد جامعه یک میلیونی ایرانی<sup>۴۶</sup> مقیم آمریکا مصداق نداشته و مسئولین ذیربط کشور نتوانسته اند آن گونه که شایسته است از این نیروی عظیم در جهت اعتلای کشور و پیشبرد اهداف ملی بهره برداری نمایند. بی شک می توان از این نیروی عظیم

در قالب ایجاد تشکلهای صنفی و غیره و تمهید زمینه تعاملات آنان با هیأت حاکمه آمریکا برای پاسداری از منافع ملی کشور از جمله برای مقابله با تداوم تحریمهای یکجانبه علیه ایران استفاده کرد. چگونگی برنامه ریزی در این حوزه خود می تواند موضوع پژوهشهای مستقلی باشد.

**۵. استفاده از شیوه های حرفه ای و تخصصی جهت اصلاح چهره کشور در جامعه آمریکا:** همان گونه که پیشتر اشاره شد اصلاح چهره جمهوری اسلامی ایران، شرط لازم برای مبادرت به امر ظرفیت سازی در کنگره، به منظور مقابله با نیروهای مخالف و حامیان حفظ فضای ستیزه جویانه میان ایران و آمریکا در کنگره این کشور است. قدرت رسانه های گروهی در آمریکا و پیچیدگی نظام سیاسی این کشور، چگونگی اصلاح چهره کشورها در آمریکا را به موضوعی کاملاً حرفه ای و تخصصی تبدیل کرده است، به طوری که قاعده مندی در رفتار کشورها لزوماً برای اصلاح چهره و ارتقای وجهه آنها در جامعه آمریکا کافی نیست. امروزه صدها بنگاه تخصصی آمریکایی که بنگاههای روابط عمومی (Public Relations Firms) نامیده می شوند در حوزه اصلاح چهره، ارتقای وجهه و پیشبرد اهداف ملی کشورهای مختلف در جامعه آمریکا فعالیت می کنند. این بنگاهها با ارایه توصیه های لازم و نیز زمینه سازیهای مقتضی کشورهای ذیربط را جهت ایجاد فضای مطلوب به نفع خود نزد افکار عمومی و هیأت حاکمه آمریکا یاری می دهند. برای نمونه، این بنگاهها به نمایندگان کشورهای طرف قرارداد با خود توصیه می نمایند که چگونه و در چه زمانی با نقش آفرینان دینفود آمریکایی در عرصه های مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و رسانه ای دیدار نموده و یا چه مقالاتی را در رسانه های آمریکایی منتشر نمایند و حتی تهیه این مقالات را نیز برعهده می گیرند. کشورهایی مانند اسپانیا، یونان، ارمنستان و قبرس، قراردادهایی را با چنین بنگاههایی به همین منظور منعقد ساخته، در چارچوب فرآیندی حساب شده در راه ارتقای وجهه خود در آمریکا گام بر می دارند.<sup>۴۷</sup> مناسب به نظر می رسد که جمهوری اسلامی ایران نیز استفاده از چنین راهکاری را در کنار دیگر ابزارهای لازم جهت اصلاح چهره و ارتقای وجهه خود در آمریکا با هدف غایی پاسداری از منافع ملی کشور مد نظر قرار دهد.

**۶. موانع و دشواریهای پیشبرد راهبرد و راهکارهای پیشنهادی:** پیش شرط اساسی

جهت ورود به عرصه خطیر اجرای راهبرد و راهکارهای مورد اشاره، برطرف ساختن مشکلات و آفاتی است که مانع از طراحی سیاستهای سنجیده پویا و کارآمد در کشور در مقابل رویکردهای هیأت حاکمه آمریکا در برابر جمهوری اسلامی ایران می‌گردد. فرآیندهای پیچیده سیاست‌گذاری مقامات واشنگتن در حوزه سیاست خارجی - به ویژه در برابر جمهوری اسلامی ایران - حصول نظر میان نخبگان و سیاست‌گذاران کشور در زمینه تعریف و تبیین منافع ملی و موثرترین روشهای پاسداری از این منافع را در برابر آمریکا، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. ضعف در شناخت و فهم تعاملات نقش‌آفرینان مختلف حوزه سیاست‌گذاری خارجی در آمریکا و مسئله لابی و زمینه‌سازی (لابی‌گری) در شکل‌گیری رویکردهای سیاست خارجی آن کشور، نبود شناخت دقیق و جامع نسبت به جامعه و فرهنگ سیاسی حاکم بر آمریکا، عدم توجه جدی و بایسته به پیامدهای استمرار نزدیک به یک قرن فضای ستیزه‌جویانه علیه جمهوری اسلامی ایران در نهادهای سیاسی و قانون‌گذاری آمریکا، گرایش به کلی‌گویی و کم‌توجهی به جزئیات امور در این زمینه، حضور نهادهای موازی در حوزه سیاست خارجی در کشور و بعضاً دخالت‌های غیر مسئولانه (البته این سخن بدان معنا نیست که دستگاه دیپلماسی کشور خود را از توجه به آرا و نظرات اندیشمندان و صاحب‌منصبان علمی داخلی و بین‌المللی پیرامون مسایل سیاست خارجی بی‌نیاز احساس نماید. توجه به این مهم کارایی و پویایی دستگاه‌های مسئول کشور در برخورد با تحولات سریع و پیچیده روابط بین‌الملل در قرن بیست و یک و هزاره سوم را ارتقا بخشیده، اصل پاسخگویی دستگاه سیاست خارجی را که لازمه یک دیپلماسی فعال و کارآمد است، تقویت می‌نماید.) در فرآیندهای سیاست‌گذاری در این حوزه، اهم مشکلات و آفات فراروی جمهوری اسلامی ایران، در عرصه طراحی سیاست‌های بایسته، منطقی و معقول در برابر آمریکا است. بدون شک، همدلی و تلاش دست‌اندرکاران و مسئولین ذیربط در جهت رفع چنین مشکلات و آفاتی، اقتدار و انسجام دستگاه دیپلماسی کشور در پاسداری از منافع ملی را ارتقا بخشیده، زمینه پیشبرد راهبرد و راهکارهایی - مانند آنچه در این پژوهش طراحی و پیشنهاد شده - را هموار می‌سازد. □

**پاورقیها:**

۱. فرمان اجرایی، قاعده یا مقرراتی است که از سوی رییس جمهور آمریکا یا فرماندار یا یک مقام اجرایی بلند پایه وضع می گردد و اثری برابر با قانون دارد. فرامین اجرایی به مواد قانون اساسی، پیمان نامه ها و اساسنامه ها جنبه اجرایی بخشیده و آنها را قابل اجرا می سازد. در دهه های اخیر - همزمان با گرایش فزاینده قوه مقننه به واگذار نمودن تعیین بسیاری از جزئیات قوانین به قوه مجریه آمریکا - رییس جمهور به نحو فزاینده ای نسبت به صدور فرامین اجرایی اقدام می کند. اختیار رییس جمهور در این زمینه از رویه ها، عرف و تفسیر قانون اساسی نشأت می گیرد.

2. Kenneth Katzman, *U.S.-Iranian Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws and Regulations*, occasional paper, Washington, D.C., The Atlantic Council of the United States, December 1999, pp.1-5.

۳. سیاست اعلام شده دولت آمریکا مبنی بر حفظ تعادل و توازن میان ایران و عراق، تناقض آشکار با حمایت های گسترده واشنگتن از عراق در قضیه جنگ تحمیلی داشت و در صحنه عمل چرخش فاحشی به سمت عراق در سیاست های آمریکا ایجاد شده بود.

۴. سیاست مهاد دو گانه نمودار تغییر نگرش آمریکا به جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۹۹۳ و اتخاذ سیاست های تهاجمی تر در برابر ایران از سوی هیأت حاکمه این کشور است. این سیاست، زمینه را برای تشدید تحریم های یکجانبه علیه ایران فراهم آورد. اهداف اصلی اعلام شده این سیاست، تضعیف ایران و همچنین عراق تا سرحد امکان و وادار کردن جمهوری اسلامی ایران به دست کشیدن از اقداماتی است که اساس اتهامات وارده از سوی آمریکا به ایران را تشکیل می دهد، مانند پشتیبانی از تروریسم، نقض حقوق بشر، تلاش جهت دستیابی به سلاح های کشتار جمعی و ایجاد اختلال در روند صلح خاورمیانه. برای مطالعه بیشتر بنگرید:

Kenneth Katzman, *op.cit.*, pp.7-12

5. *Ibid.*, pp. 7-15.

6. *Ibid.*, pp. 64-65 and 148-149.

7. *Ibid.*, pp.64-65.

8. *Ibid.*, pp. 120-119.

9. *Ibid.*, pp. 1- 5.

10. Faredeh Farahi, "Economic Statecraft or Interest Group Politics: Understanding U.S. Sanctions against Iran," *The Iranian Journal of International Affairs*, Vol. IX, No. 1, Spring 1997, pp. 57- 58.

11. Kenneth Katzman, *op.cit.*, p.155.

12. Farideh Farahi, *op.cit.*, p. 67.

13. *Ibid.*, p. 66.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*, p. 68.

16. Kenneth Katzman, *op.cit.*, pp. 45-47

بر پایه قانون تحریم ایران و لیبی، هیچ شرکت خارجی مجاز نیست بیش از بیست میلیون دلار در ایران برای گسترش منابع انرژی این کشور سرمایه گذاری نماید. در غیر این صورت با مجازات های مختلفی مانند محرومیت از اعتبارات بانک صادرات و واردات آمریکا برای صادرات کالاها یا خدمات به کشور یا کشور مشمول تحریم، محرومیت از دریافت مجوزهای ویژه صادرات برای انتقال کالاها به کشور مشمول تحریم و یا منع خرید کالاها یا خدمات از کشور مشمول تحریم از طرف دولت آمریکا مواجه خواهد شد. وضع این قانون، کشمکش هایی را میان آمریکا و متحدان اروپایی اش و همچنین شمار دیگری از کشورها که به سرمایه گذاری در بخش نفت ایران علاقه مندی نشان داده بودند، ایجاد کرد که حادث ترین آن در قضیه سرمایه گذاری سه شرکت توتال فرانسه، گاز پوم روسیه و پتروناس مالزی در پروژه توسعه حوزه گازی پارس جنوبی در خلیج فارس بروز یافت. کلینتون نهایتاً با استفاده از اختیارات ویژه خود و با استناد به مسئله منافع ملی آمریکا شمول ILSA به سه شرکت مزبور و پروژه

پارس جنوبی را لغو کرد. دولت آمریکا در این باره تصریح نمود که سه کشور فرانسه، روسیه و مالزی موافقت کرده اند که به آمریکا در امر مبارزه با تروریسمی که از جانب ایران حمایت می شود کمک نموده و از صادرات اقلام غیرنظامی دارای کاربرد دوگانه به ایران جلوگیری نمایند. به اعتقاد بسیاری، دولت آمریکا این تصمیم را عمدتاً به منظور اجتناب از رویارویی با اتحادیه اروپا و سازمان بازرگانی جهانی (WTO) اتخاذ کرد.

۱۷. ریشه های اختلاف، گفت و گو با گاری سیک، روزنامه اطلاعات، ۳۱ تیرماه ۱۳۷۶، ص ۹.

۱۸. همان.

19. Farideh Farahi, *op.cit.*, p.70.

۲۰. ابراهیم متقی، «بازخوانی کارشناسانه پرونده تحریم»، روزنامه ایران، ۱۵ مرداد ۱۳۸۰، ص ۲.

21. AIPAC, Internet edition, 5 September 2000.

22. Kenneth Katzman, *op.cit.*, pp. 15- 22.

23. *Ibid.*, pp.15-22.

24. *Ibid.*, pp. 1- 5 .

25. *Ibid.*

۲۶. تلکس ویژه خبری مورخ ۱۳۸۰/۳/۱۹ خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) از میدا نیویورک.

۲۷. تلکس ویژه خبری مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۲ خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) از میدا لندن به نقل از روزنامه تایمز مالی.

28. USA ENGAGE URGES Administration to oppose renewal of Ilsa ,USA ENGAGE, JUNE 7, 2001, [http:// Usaengage.org/resources/ilsa-oppose-renewal, html](http://Usaengage.org/resources/ilsa-oppose-renewal.html).

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. Patrick Clawson, "Khatamis New Term and ILSA New Life," *Policy Watch*, The Washington Institute for Near East Policy, August 2, 2000, <http:// www. Washington Institute.org/ watch/ policy watch/ policy watch 2001/549 . htm>.

۳۳. تلکس ویژه خبری مورخ ۱۳۸۰/۵/۱۳ خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) به نقل از خبرگزاری فرانسه

۳۴. روزنامه کریستین ساینس مانیتور (*Christian Science Monitor*) چاپ آمریکا دوماه پیش از تمدید قانون مزبور در گزارشی تحلیلی در همین زمینه تصریح کرد که جورج بوش رییس جمهور آمریکا سیاستمداری واقع گرا است و می داند که آمریکا به همکاریهای ایران در زمینه کاهش بهای نفت، استخراج و به بازار آوردن نفت دریای خزر و نیز نقش استراتژیک ایران در آسیای میانه نیاز دارد ولی با شرایط کنونی ممکن است تحریمها را به مدت چند سال دیگر به منظور یافتن مفری جهت، گریز از آن تمدید کند. برای مطالعه بیشتر بنگرید به تلکس ویژه خبری مورخ ۱۳۸۰/۳/۱۳ خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) از میدا نیویورک.

۳۵. تلکس ویژه خبری مورخ ۱۳۸۰/۳/۲۲ خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) از میدا لندن به نقل از روزنامه تایمز مالی.

36. Ray Takeyh, "what has impeded progress in U.S-Iran Relations," *The Washington Institute for Near East Policy*, June 12 , 2001.

37. Patrick Clawson, *op.cit.*

همچنین بنگرید به تلکس ویژه خبری مورخ ۱۳۸۰/۵/۱۳ خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) به نقل از خبرگزاری فرانسه.

38. AIPACS Executive Director Testifies in Support of Ilsa Renewal.org, result.

28. Mahmood Sariolghalam, "Justice for All," *The Washington Quarterly*, Summer 2000, p. 113.

۴۰. به عنوان مثال می توان به نوع برخورد سریع، منسجم و قدرتمند شرکتهای نفتی آمریکایی در مقابل تلاش برخی اعضای کنگره و گروههای ذینفوذ حامی حقوق بشر در آمریکا جهت تحریم نیجریه به دلیل نقض گسترده حقوق بشر در دوران حکومت نظامیان در اوایل دهه ۱۹۹۰ در این کشور اشاره کرد. مقاومت شرکتهای نفتی آمریکایی مانع از تصویب قانون تحریم علیه نیجریه شد. بنگرید به :

Farideh Farahi, *op.cit.*, p. 71.

۴۱. بنجامین گیلمن، رییس کمیته فرعی خاورمیانه و جنوب آسیا کمیته روابط بین الملل مجلس نمایندگان آمریکا و سناتور دموکرات چارلز شومار از ایالت نیویورک و سناتور جمهوری خواه گوردون اشمیت از ایالت اروگن از جمله نمایندگان فعال کنگره بودند که در دفاع از طرح تمدید قانون تحریم ایران و لیبی (ILSA) تلاش وافری به خرج دادند. برای مطالعه بیشتر بنگرید به :  
تلکسهای ویژه خبری مورخ ۱۳۸۰/۳/۲ و ۱۳۸۰/۳/۱۳ خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا) از مبدا لندن و نیویورک.

۴۲. تلکس ویژه خبری مورخ ۱۳۸۰/۳/۱۲ خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا).

۴۳. مدیر اجرایی AIPAC پس از تصویب تمدید قانون تحریم ایران و لیبی با حضور در نشست کمیته فرعی خاورمیانه و جنوب آسیا مجلس نمایندگان، ضمن سپاسگزاری از کنگره برای تصویب اعتبار قانون مزبور برای یک دوره پنج ساله دیگر، مدعی شد که کنگره در سال ۱۹۹۶ این قانون را به دلیل پیشسازی ایران در حمایت از تروریسم، مخالفت با فرآیند صلح خاورمیانه و تلاش برای دستیابی به سلاحهای کشتار جمعی وضع کرد. وی افزود که عدم تمدید این قانون، پیام نادرستی را به ایران ارسال می کرد و ایران آن را به مثابه تضعیف مخالفت آمریکا با سیاستها و برنامه های آن کشور که منافع حیاتی ما (اسرائیل) را تهدید می کند تلقی می کرد. برای مطالعه بیشتر بنگرید به :

AIPACS Executive Director Testifies in Support of ILSA Renewal, September 5, 2001.

۴۴. منظور از تاریخ پایان نگارش این پژوهش در دی ماه سال ۱۳۸۰ است.

45. Congressional Group Holds Informal Discussion with Iranian Diplomat, October 19/2001/ Eurasia Insight, [http:// www. euraimet. org/ departments/ insight/ articles / eav 101801. html](http://www.euraimet.org/departments/insight/articles/eav101801.html).

همچنین بنگرید به گزارش نشست شورای ایران و آمریکا، روزنامه ایران، ۱۰/۱۰/۱۳۸۰، ص ۲. در این نشست مادلین آلبرایت وزیر خارجه پیشین آمریکا و چند تن از اعضای مهم کنگره از جمله آرن اسپکتر رییس کمیته قضایی و امور عمومی سنای آمریکا و هادی نژاد حسینیان سفیر و نماینده دائم جمهوری اسلامی ایران نزد سازمان ملل متحد در نیویورک حضور داشته و سخنانی بیان کردند. مادلین آلبرایت گفت که ایران مصمم است در ثبات و پیشرفت منطقه نقش کلیدی ایفا کند و اسپکتر نیز اظهار کرد که کنگره موضع ایران را در حادثه ۱۱ سپتامبر و بحران افغانستان مثبت ارزیابی می کند. وی افزود در حال حاضر روابط دوستانه ای میان ایران و آمریکا حاکم نیست ولی پس از حادثه تروریستی یازدهم سپتامبر، علایم مثبتی مشاهده شده است. ایران کشور مهمی با هفتاد میلیون جمعیت و منابع عظیم نفت است.

۴۶. کارشناس میز آمریکا در وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران در گفت و گوی ۹/۱۰/۱۳۸۰ شمار ایرانیان مقیم آمریکا را به نقل از آخرین آمار دفتر حفاظت منافع جمهوری اسلامی ایران در واشنگتن یک میلیون نفر اعلام نمود.

۴۷. پژوهشهای پیمایشی نگارنده.