

ابراهیم علمی*

جایگاه تحریم در سیاست خارجی آمریکا

۵۵

چکیده

تحریم‌های اقتصادی به طور روزافزونی به یکی از وجوه آشکار سیاست خارجی آمریکا بدل شده است. به دلایل گوناگون این کشور به طور یک جانبه و خارج از چارچوب سازمان ملل، به اعمال تحریم علیه دیگر کشورها مبادرت می ورزد. هدف این نوشتار بررسی جایگاه تحریم در سیاست خارجی آمریکاست. در این نوشتار پس از بررسی تاریخچه تحریم در آمریکا، به شناسایی اهداف و دلایل این کشور از اعمال تحریمها پرداخته شده و سپس علل جذابیت تحریمها به عنوان ابزار سیاست خارجی آمریکا بررسی گردیده است و در ادامه میزان هزینه ها و کارآیی تحریمهای ایالات متحده مورد بحث قرار می گیرد. در بخش دیگری از نوشتار پیش روی، به علل کاهش کارآیی این تحریمها پرداخته شده و نتیجه پژوهشها و همچنین توصیه های محققان آمریکایی به سیاستمداران در مورد چگونگی اعمال تحریمها را مطرح می سازد.

کلید واژگان: تحریم، سیاست خارجی آمریکا، هزینه و میزان کارآیی تحریمهای آمریکا، علل کاهش کارآیی تحریمهای آمریکا.

* دانش آموخته کارشناسی ارشد روابط بین الملل، دانشگاه علامه طباطبائی.
فصلنامه مطالعات منطقه ای: اسرائیل شناسی-آمریکاشناسی، سال هفتم، شماره ۱ و ۲، زمستان و بهار ۱۳۸۵-۱۳۸۴، صص ۷۸-۵۵.

دیباچه

تحریمهای اقتصادی به طور روزافزونی به یکی از وجوه آشکار سیاست خارجی و اقتصادی آمریکا تبدیل شده‌اند. ایالات متحده بیش از سایر کشورها طی دهه ۱۹۹۰ از تحریمهای اقتصادی به عنوان ابزار سیاست خارجی استفاده کرده است. از آنجایی که تحریمهای اقتصادی یک جنبه در مقایسه با ابزار نظامی وسیله نسبتاً کم هزینه‌ای را در اختیار سیاستمداران آمریکایی قرار می‌دهند، این ابزار از نظر آنها بسیار جذاب هستند، به نحوی که این کشور طی پنج سال گذشته بیش از ۶۰ بار از این حربه به دلایل مختلف، علیه دیگران استفاده کرده است.

یکی از انتقادهایی که اخیراً از سیاست خارجی آمریکا در مورد اعمال تحریمها می‌شود، استفاده از تحریمهای اقتصادی است. در صورتی که تحریمها فوری‌ترین وسیله انتخابی در دسترس ایالات متحده، در دنیای پس از جنگ سرد هستند، اما اجماع نظر کلی سیاسی بر این است که تحریمها کار ساز نیستند.^۱ جدا از این مسئله که در مورد آن اتفاق نظر وجود دارد، تناقض بزرگی که در این رفتار ایالات متحده مشاهده می‌شود، این است که بزرگ‌ترین اقتصاد دنیا - و ملتی که به خاطر تشویق به آزادی تجارت و آزادی دریاها به خود می‌بالد - خود حامی استفاده از ابزارهای بین‌المللی تحریمهای اقتصادی شده است. این تناقض آشکار نباید تعجب برانگیز باشد. تشویق تجارت همزمان با تصویب تحریمها، یکی از پارادوکسهایی است که اغلب شالوده سیاست خارجی آمریکا را تشکیل می‌دهند.^۲ هدف این مقاله، بررسی جایگاه تحریم در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکاست. این مقاله در پی پاسخ به این پرسش است که: هدف ایالات متحده از کاربرد تحریمها چیست؟ یا به عبارت بهتر، آمریکا به چه دلایلی از تحریمها استفاده می‌کند؟ فرضیه این است که: تحریمها ابزار سیاست خارجی ایالات متحده هستند و در راستای اهداف سیاست خارجی این کشور به کار گرفته می‌شوند. در کنار پاسخ به پرسش اصلی، پاسخگویی به پرسشهای فرعی زیر نیز از اهداف این مقاله محسوب می‌شود: تحریمهای ایالات متحده تا چه اندازه تاثیرگذار بوده‌اند؟ هزینه این تحریمها بر اقتصاد این کشور به چه میزان بوده است؟ علل جذابیت تحریمها برای

سیاست مداران ایالات متحده چیست؟ و در نهایت اینکه، چه عواملی باعث کاهش کارایی این تحریمها شده اند؟

تعریف تحریم

در این پژوهش منظور از «تحریمهای ایالات متحده آمریکا» به معنی «اقدامات غیرنظامی آمریکاست که تأثیر نامطلوبی بر انتقال کالا، خدمات یا داراییهای مالی یک کشور خارجی خاص می گذارد و هدف از برقراری آن، تنبیه یا مجازات آن کشور و یا وادار ساختن آن به تطبیق رفتار خود با اهداف سیاسی، یا بیانگر ناکرسانی ایالات متحده آمریکا از اقدامات و رفتارهای آن کشور می باشد.»^۳ طبق این تعریف، تحریمها شامل برخی از تدابیر تجاری و مالی و ترکیبهای گوناگونی از آنها می شوند.

تاریخچه تحریم در ایالات متحده آمریکا

استفاده از تحریم به عنوان ابزار سیاست خارجی به وسیله بنیان گذاران ایالات متحده به صورت مستقیم مورد بحث واقع شده بود. جیمز مدیسون، پدر قانون اساسی، و توماس جفرسون، نویسنده اعلامیه استقلال، مدافعین سرسخت استفاده از اسلحه تجارت به عنوان ابزار دیپلماسی بودند. از نظر آنها تحریم به عنوان بهترین جایگزین برای جنگ و ابزاری برای دفاع از منافع آمریکا بود. در سال ۱۸۰۵ جفرسون طی نامه ای به مدیسون نتیجه گرفت که: «تأثیر یک تحریم را نمی توان نادیده انگاشت. در واقع، اگر سلاح تجارت بتواند به طور مناسبی از طریق قوه مجریه به کار گرفته شود - که برای من کاملاً آشکار است - می تواند ملتها را مجبور کند که به حقوق ما احترام بگذارند.»

جفرسون در سال ۱۸۰۸، هنگامی که سومین رئیس جمهور ایالات متحده بود، اظهار داشت که «در سیاست خارجی تنها سه گزینه وجود دارد: ۱. تحریم؛ ۲. جنگ؛ ۳. تسلیم و باج.» افکار مدیسون و جفرسون از تجربه آمریکای دوره استعمار شکل گرفته بود و هر دو استفاده از اهرم تجارت را به عنوان اولین گزینه ابزار سیاست خارجی تشویق می کردند.

مدیسون به عنوان یکی از اعضای نخستین مجلس نمایندگان، در ۱۷۸۹ برای استفاده گسترده از اهرم تجارت، اعمال نفوذ کرد.^۴ مدیسون در این راه از حمایت جفرسون که سپس وزیر خارجه دولت جورج واشنگتن شد، برخوردار بود. آنها در تلاشهایشان تنها نبودند. طبق گفته دایرة المعارف سیاست خارجی آمریکا: «بیشتر اعضای کنگره متقاعد شده بودند که ایالات متحده می تواند از سلاح اقتصادی به طور مؤثری استفاده کند. آنها به خاطر داشتند که بریتانیا قانون تمبر و قانون تاونزند را که حداقل بخشی از آن در پاسخ به تحریم (آمریکایی ها) بود، لغو کرده بود. رهبران جنوب از صمیم قلب اعتقاد داشتند که «سلاحهای تجاری مانند تحریم، می تواند از نخستین سلاحهای دیپلماتیک آمریکا باشد.» تجربه مستعمرات آمریکای شمالی و رهبران پیشین آنها در اعلان استقلال از بریتانیا، در اعتقاد به کارایی تحریمهای اقتصادی به عنوان وسیله ای مؤثر جهت دستیابی به اهداف سیاسی بسیار مؤثر بود. در مورد کارایی تحریمهای اقتصادی، مخالفت با قانون تمبر سال ۱۷۶۵ و قانون تاونزند سال ۱۷۶۷ تأثیر عمیقی بر افکار بنیان گذاران آمریکا گذاشت.

به دنبال جنگ هفت ساله یا آنچه که در آمریکا به جنگ فرانسه و هندی ها مشهور است، دولت بریتانیا به این نتیجه رسید که مستعمرات آمریکایی [بریتانیا] باید هزینه های دفاعی خود را بپردازند.^۵ در سال ۱۷۶۵ پارلمان بریتانیا در نشستی کوتاه، قانون مالیات بر تمبر را تصویب کرد. به موجب این قانون، لندن محق بود تا هر سال عوارضی معادل ۱۰۰ هزار لیره برای نگه داری یک ارتش ده هزار نفری در آمریکای شمالی از مردم مستعمرات وصول کند.^۶ این قانون پارلمان با مخالفت شدید مستعمرات روبه رو شد. در مورد قانون تمبر طیف مخالفتها از قطعنامه ها و سوزاندن تمبرها شروع و تا آشوب و بلوا و اعمال خشونت علیه ماموران مالیاتی ادامه یافت. یکی از موثرترین اقدامات برای مقابله با قانون تمبر، گسترش تاکتیک عدم واردات بود که می بایستی توافق تجار مستعمرات مبنی بر عدم واردات کالاهای بریتانیایی را شامل می شد. هدف عمده این تاکتیک، تولید کنندگان و بازرگانان بریتانیایی بودند که به طور مستقیم نتایج تحریم آمریکایی ها را احساس کردند. این امر منجر به درخواستهایی از پارلمان توسط بازرگانان و تولید کنندگان بریتانیایی شد که به طور صریح

اهمیت تجارت با آمریکا را برای رفاه و رونق تجارت بریتانیا متذکر شدند. سرانجام در سال ۱۷۶۶ پارلمان انگلستان تسلیم شد و قانون تمبر را لغو کرد.

اما قانون تاونزند در پی مخالفت مستعمرات با قانون مالیات تمبر، پدیدار شد و مهاجرنشینان را وادار به بازگشت به تاکتیک ممنوعیت واردات کرد.^۷ در آن زمان «چارلز تاونزند»، رییس خزانه داری انگلیس، ماموریت یافت که برای دولت یک برنامه جدید مالی طرح کند. وی در نظر داشت با گرفتن عوارض گمرکی بیشتر از کالاهای آمریکایی، بار مالی مردم انگلیس را سبک تر سازد.^۸ نخستین اقدام در مخالفت با این قانون در بوستون با متعهد شدن شهروندان به تحریم کالاهای بریتانیایی صورت گرفت. مخالفتها به جزایر رایلند گسترش یافت. در آنجا، تجاری که متعهد به ممنوعیت واردات کالاهای بریتانیایی نبودند، توسط مردم مورد تحریم قرار گرفتند. در اواخر ۱۷۶۹ بازرگانان در ۲۰ مستعمره از ۳۰ مستعمره - نیوهمپشایر استثناء بود - جنبشهای فعال ممنوعیت واردات کالا از بریتانیا را سازمان دهی کرده بودند. تخمین زده شده است که این تاکتیک باعث کاهش واردات کالاهای بریتانیایی به مستعمرات از ۲/۱۵ میلیون پوند در سال ۱۷۶۸ به ۱/۳۳ میلیون پوند در سال ۱۷۶۹ شد. مالیاتهای قانون تاونزند در مدت کوتاه حیات خود باعث تشویق مستعمرات به مقاومت شده بودند.^۹

در سال ۱۷۷۰ پارلمان انگلستان که با چنان مقاومت سختی روبه رو شده بود، اقدام به عقب نشینی سیاسی نمود و تمام پیشنهادهای تاونزند، به جز مقررات مربوط به چای را پس گرفت.^{۱۰} تجارب حاصله از تحریم زمینه را برای استقلال ایالات متحده فراهم کرد.^{۱۱} تجارب این دوران بر طرز تفکر بنیان گذاران آمریکا در مورد استفاده از تحریمها تأثیرات مثبتی گذارد. جفرسون در دومین دوره ریاست جمهوری اش - که از سال ۱۸۰۵ آغاز شد - از اختیارات قانونی خود برای بی طرفی آمریکا در برخوردهای بین انگلستان و فرانسه استفاده نمود. با این حال، کشورهای مزبور اقدام به محاصره سیاسی و اقتصادی آمریکا نمودند و در نتیجه ضربه های مهلکی بر بازرگانی این کشور وارد شد.^{۱۲}

جفرسون که هنوز با جنگ مخالفت می کرد، خواهان یک تحریم دایم بود. بنابراین، به

دنبال قطع کامل ارتباط کشتیرانی آمریکا با بنادر خارجی برآمد. قانون تحریم در دسامبر ۱۸۰۷ با هدف صدمه زدن به داد و ستد دو قدرت اروپایی تصویب شد، اما باعث بلاها و مصیبت‌های عظیمی در داخل کشور شد.^{۱۳} کشتی‌ها در اسکله‌هایشان پوسیدند، جنگل‌های عریان مملو از دکل‌های [کشتی] به ناگاه در بسیاری از بنادر روییدند، ورشکستگی و خودکشی و جرایم افزایش یافت.^{۱۴} در منطقه نیوانگلند مخالفت‌هایی که با این تحریم صورت می‌گرفت، جان تازه‌ای به فدرالیسم در حال انحطاط بخشید. یکی از شاعران منطقه نیوهامپشایر خشم خود را بدین گونه بیان می‌کند:

تمامی کشتیهایمان در حرکت هستند

آنهایی که زمانی اقیانوس را سفید کرده بودند

سفر کرده و با محموله خود باز گشته‌اند

و اکنون محکوم به فنا هستند

و طعمه‌هایی شده‌اند

برای جفرسون، کرم‌ها و تحریم^{۱۵}

دیری نگذشت که کشاورزان نیز خود را با خطر خسران و ورشکستگی روبه‌رو دیدند. زیرا روستاییان مناطق جنوبی و باختری نمی‌توانستند مازاد محصولات کشاورزی خود را به کشورهای خارجی صادر کنند و در نتیجه قیمت فرآورده‌های کشاورزی مثل غلات، گوشت و تنباکو روز به روز کاهش می‌یافت. در ظرف یک سال، میزان صادرات آمریکا به یک پنجم حجم سابق کاهش یافت.^{۱۶} در این زمان حروف کلمه انگلیسی «تحریم» (Embargo) برای نشان دادن مخالفت، به گونه‌ای مختلف جابه‌جا شده بود و معانی گوناگونی از آن برداشت می‌شد: «o-grab me» مرا نگهدار، «go bar em» برو آنها را زندانی کن، «mob rago» خشم جمعیت که مورد آخر به عنوان پیامد ناگزیر این سیاست نامحبوب و نامطلوب در نظر گرفته می‌شد.^{۱۷} جان راندولف عضو کنگره با زبان نیشدار خود، حامیان تحریم را متهم کرد که سعی می‌کنند ساقه را ببرند تا ذرت را درمان کنند. تلاش رییس جمهور جهت تحمیل قانون تحریم با مخالفت‌های آشکاری روبه‌رو شد. در نهایت جفرسون در رویارویی با خشم روزافزون عمومی،

مجبور به پذیرش این واقعیت شد که بیش از این نمی تواند تحریمها را تحمیل کند. جفرسون سه روز قبل از پایان ریاست جمهوری اش، تحریمها را لغو کرد.^{۱۸} در بهار ۱۸۱۲ و مقارن ریاست جمهوری دولت مدیسون، احساسات کنگره و عموم مردم نسبت به جنگ به عنوان تنها راه باقی مانده، تغییر کرد. کنگره تحریمهایی را با عنوان «پیش در آمدی بر جنگ» با تمدید ۹۰ روزه تحریمها علیه بریتانیا تصویب کرد. تصویب و اعمال تحریمها توسط دو رییس جمهور، جفرسون و مدیسون، منجر به تقاضای فدرالیست ها جهت [اضافه کردن] متمم هایی در قانون اساسی برای محدود ساختن تحریمهای تجاری، محدودیتهای تجاری و به طور کلی کاهش اختیارات رییس جمهوری گردید. آنها مخالف هر گونه محدودیت بر تجارت بوده و معتقد بودند که تعهدات تجاری، اهرم قوی تری را نسبت به تحریمها در اختیار می گذارد.^{۱۹}

دلایل و اهداف آمریکا از کاربرد تحریمها

ایالات متحده آمریکا، جهت تعقیب اهداف سیاست خارجی خود در سراسر جهان پرچمدار استفاده از تحریمهای اقتصادی است. این کشور به دلایل گوناگون در مقاطع مختلف زمانی از این ابزار استفاده کرده است. دلایلی که ایالات متحده جهت توجیه تحریمها به کار می برد، یک سری از مفاهیم کلی را در بر می گیرد که دارای طیف وسیعی هستند و از همین رو استناد به آنها جهت اعمال تحریمها آسان می باشد. در توجیه تحریمها دلایل فراوانی ذکر می شود که عبارتند از: حقوق بشر، مقابله با تروریسم، مقابله با مواد مخدر، حمایت از محیط زیست که یک سری مفاهیم کلی هستند که هم استناد به آنها آسان است و هم چهره ای موجه به سیاستهای ایالات متحده می دهند. همچنین، در توجیه تحریم دلایل دیگری نیز ذکر می شود که عبارتند از: تمایل به تأثیر گذاری بر سیاستها یا حتی ایجاد تغییر در نظام یک کشور، تنبیه و مجازات یک کشور به خاطر سیاستهایش، نشان دادن مراتب مخالفت نمادین با سیاستهای کشور هدف به دلایل مختلف، دادن اطمینان خاطر به مخاطبان در کشور تحریم کننده به اینکه دولت آن کشور با سیاستهای کشور هدف مخالف است و تفهیم به کشور هدف و متحدان بالقوه اش در اجرای عملیات لازم علیه آنها می باشد.^{۲۰}

از دیدگاه هوفبائور، اسکات و الیوت، یکی از اهدافی که بیشتر از بقیه جهت توجیه تحریم به کار می‌رود، «تغییر سیاستهای کشور هدف» است. همچنین بازدارندگی نیز یکی دیگر از اهداف تحریم است که در این صورت هدف از تحریم، بر حذر داشتن کشور تحریم شده از تعقیب برخی سیاستهای ناخوشایند در آینده است. منطق دیگر در برقراری تحریمها «نشان دادن تصمیم و اراده جهت اقدام» است. اغلب برای اینکه یک کشور تصمیم و اراده خود را به منصفه ظهور برساند، به وضع تحریم روی می‌آورد. این امر به ویژه در مورد آمریکا صادق است. زیرا این کشور برای اینکه بخواهد رهبری خود را در عرصه جهانی نشان دهد، به تحریم متوسل می‌شود. این نویسندگان درباره روسای جمهور آمریکا می‌گویند:

«به نظر می‌رسد آنان [روسای جمهور آمریکا] احساس می‌کنند که لازم است به نوعی مخالفت خود را با رفتارهای نامناسب خارجی نشان دهند، حتی با این احتمال که اقدام علیه کشور هدف در رفتار آن کشور تغییری پدید نمی‌آورد. در این موارد، تحریم به این نیت اعمال می‌شود که دست روی دست گذاشتن و اقدام نکردن بیشتر از برقراری تحریم، هزینه دارد. چرا که با انفعال آمریکا، سیاستمداران این کشور اعتماد عمومی داخلی و خارجی را از دست می‌دهند و متهم می‌شوند که به استفاده از نفوذ خود تمایلی ندارند.»^{۲۱}

اما باید در نظر داشت که اهداف و دلایل ایالات متحده در زمانها و مکانهای مختلف، متفاوت بوده است. به طور مثال، در دوره بعد از جنگ جهانی دوم ایالات متحده جهت محدود کردن افزایش قدرت نظامی شوروی تحریمها را برقرار کرد. در سالهای اولیه شروع جنگ سرد در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ آمریکا برای مهار نفوذ کمونیسم، کشورهای کمونیستی و شورهای که با این کشورها مناسبات تجاری داشتند را تحریم کرد. در دهه ۱۹۷۰، حقوق بشر یکی از اهداف سیاست خارجی آمریکا شد و حکومت‌های مارکسیستی-لنینیستی تحریم شدند. از اواخر دهه ۱۹۸۰ خطر تروریسم، مواد مخدر و گسترش تسلیحات از دلایل برقراری تحریمها بوده‌اند. از ۱۰۷ بار تحریم اقتصادی سالهای ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰، آمریکا با ۷۴ مورد تحریم در صدر جدول قرار دارد. در حالی که در این دوره زمانی انگلستان ۱۳ و شوروی ۱۱ مرتبه به اعمال تحریمها مبادرت ورزیده‌اند.^{۲۲} از دیدگاه دیوید بالدوین، ایالات متحده تحریمهای

اقتصادی را جهت نشان دادن این موارد به کار برده است: ۱. نشان دادن تعهدش نسبت به مخالفت با کمونیسم در نیمکره غربی، مانند تحریم کوبا؛ ۲. تصمیم این کشور مبنی بر مخالفت با گسترش حوزه نفوذ شوروی؛ مانند تحریم اتحاد شوروی پس از اشغال افغانستان توسط این کشور؛ ۳. عزم این کشور در مقاومت در برابر باج خواهی، مانند تحریم ایران؛ ۴. تمایل این کشور جهت توسل به اقدام نظامی در صورت تداوم رفتار غیرقابل قبول، مانند تحریم لیبی.

از نظر وی، ایالات متحده از تحریمهای اقتصادی متوسط جهت اعمال فشار نسبی نیز استفاده کرده است: ۱. به منظور حفظ حمایت همسایگان دولت تحریم شده، مانند تحریمهای ایران؛ ۲. جهت خنثی کردن تصویر خشن همیشگی خود در آمریکای لاتین، مانند تحریم کوبا؛ ۳. برای نشان دادن تمایل خود به حفظ تماس با دیگران، همانند مستثنی کردن فروشهای قراردادی از تحریم غله علیه شوروی. در اینجا ارایه نمونه ای عینی از چگونگی تحلیل اهداف و مقاصد تعدادی از تحریمهای اقتصادی خاص می تواند مفید باشد. یک نمونه خوب تفسیر بالدوین از تحریم کوبا توسط آمریکا است. از دید بالدوین - که به طور عمده توسط بیانیه های رسمی تایید می شود - اهداف و مقاصد ایالات متحده شامل موارد زیر بوده است:

۱. هدف آمریکا در مورد کوبا، کاهش تمایل و توان کاسترو برای صدور انقلاب، وارد آوردن فشار به کوبایی ها به خاطر حمایت از کاسترو و اعلان حمایت از مخالفین کاسترو در داخل و خارج کوبا بوده است. اگرچه آمریکا هر گونه تمایل برای سقوط کاسترو را رد می کرد، اما اساساً به این امر امیدوار بود.

۲. در مورد شوروی، عدم پذیرش کمونیسم یا شوروی در نیم کره غربی و اعمال فشار به این کشور به خاطر حمایت از کاسترو بود. گسترش نفوذ شوروی در این نیمکره به عنوان یک رویداد فوق العاده تلقی می شد که - مثل مداخله شوروی در افغانستان - ابزارهای فوق العاده ای برای انتقال این برداشت به کار گرفته شد.

۳. در مورد آمریکای لاتین، نشان دادن مخالفت شدید آمریکا با کمونیسم در نیم کره غربی، به ویژه تضمین دادن به حکومت های غیر کمونیست، هشدار به جنبش های

کمونیستی و ارسال پیام به تمام طرفهای علاقه مند که ایالات متحده قصد دارد به شدت با نفوذ کمونیسم مقابله کند. هدف دیگر این بود که با تضعیف اقتصاد کوبا تضمین کند که کوبای کمونیست به نمونه جذابی برای کشورهای همسایه بدل نمی شود.

۴. در مورد متحدین غربی، اثبات عزم ایالات متحده مبنی بر مخالفت با گسترش کمونیسم، که این، به عنوان بخشی از اعمال رهبری آمریکا در حفظ سیاست سد نفوذ پس از جنگ جهانی دوم قابل توجیه بود.

۵. در مورد دیگر کشورهای در حال پیشرفت، هدف آمریکا نشان دادن مخالفت خود با نفوذ کمونیسم و اتحاد شوروی بود.^{۲۳}

اگرچه تحریمهای اقتصادی همواره ابزار قدرتمندی در سیاست خارجی آمریکا بوده است، اما اکنون که جنگ سرد به پایان رسیده، اهمیت بیشتری یافته اند و بیشتر به کار گرفته می شوند. آمریکا از سال ۱۹۹۳ تا سال ۱۹۹۶، ۶۱ قانون و دستور اجرایی برای تحریم ۳۵ کشور تصویب کرده است.^{۲۴} ایالات متحده با توسل به ماده ۴۲ قانون فدرال راجع به تحریم دیگر کشورها، تا کنون ۱۴۲ بار اقدام به تحریم کرده است.^{۲۵} به گفته ریچارد چینی، وزیر دفاع پیشین آمریکا، هم اکنون ۷۰ کشور با دو سوم جمعیت جهان تحت تأثیر تحریمهای آمریکا قرار دارند.^{۲۶} در توجیه علت برقراری تحریمها، معمولاً به ۱۳ مورد زیر استناد شده است:

۱. تروریسم؛ ۲. گسترش سلاحهای کشتار جمعی؛ ۳. فعالیتهای مرتبط با مواد مخدر؛
۴. مصادره اموال؛ ۵. حقوق بشر؛ ۶. کمونیسم؛ ۷. تجاوز نظامی؛ ۸. فعالیتهای زیست محیطی؛ ۹. انتقال به دموکراسی؛ ۱۰. حقوق کارگران؛ ۱۱. اصلاح بازار؛ ۱۲. پناه دادن به جنایتکاران جنگی؛ و ۱۳. اقدامات مربوط به تحریم.^{۲۷}

علل جذابیت تحریمها به عنوان ابزار سیاست خارجی ایالات متحده

به رغم مخالفت دانشگاهیان و شرکتهای آمریکایی^{۲۸} با سیاست مداران ایالات متحده در مورد اعمال تحریمها و به رغم روشن بودن عدم کارایی آنها، روند استفاده از تحریمها توسط ایالات متحده همچنان روند صعودی داشته است. بنابراین، در اینجا به بررسی علل جذابیت

تحریمها در سیاست خارجی ایالات متحده می پردازیم:

۱. تحریمهای یک جانبه و چند جانبه ابزاری مطلوب در برابر دیدگان ایده آلیست های سنتی است که اساساً تحریمها و بایکوتهای بین المللی را به عنوان سنگ بنای امنیت دسته جمعی و جانشینی قدرتمند برای جنگ می بینند. ویلسون، ایده آلیست اصیل آمریکایی می گوید: «این درمان اقتصادی صلح آمیز، آرام و مرگبار را به کار گیرید تا دیگر نیازی به زور نباشد. چنین درمانی وحشتناک است. تحریمهای اقتصادی بر زندگی مردم خارج از کشور مورد هدف تأثیری ندارد، اما فشاری وارد می آورد که به اعتقاد من در زمان معاصر هیچ ملتی تاب مقاومت در برابر آن را ندارد.»

۲. تحریمهای یک جانبه ابزاری عامه پسند و عمومی هستند. تحریم راهی است برای سیاست مداران جهت پاسخ به فشار گروههای بسیج شده داخلی در حوزه های انتخابیه که خواهان انجام عملی به صورت فوری می باشند. آنها همچنین ابزار خوبی برای رهبران سیاسی جهت ایجاد اجماع نظر داخلی در مورد راه حل قبل از جنگ می باشند و در اندک مواقعی، تحریمهای یک جانبه می تواند مبنایی جهت اقدام چند جانبه باشد.^{۲۹} دونالد لاسمن معتقد است که، انگیزه تحریمها اغلب با سیاست داخلی - نه با سیاست خارجی - سر و کار دارد. تحریمها ابزاری هستند که کنگره یا رییس جمهور به کار می گیرند تا همبستگی یا همدردی خود را با گروههای کوچک رای دهنده نشان دهند. به طور مثال، در دهه ۱۹۷۰، ترکیه تحریم تسلیحاتی شد تا گروه فشار یونانی - آمریکایی خشنود شوند. در سال ۱۹۹۶، کلینتون، در کنگره یهودیان نیویورک افزایش تحریمها علیه ایران را اعلام کرد که موجب خشنودی بسیاری از نهادها و افرادی که در آنجا حضور داشتند، شد.^{۳۰}

۳. اگرچه مشکل است تلقیهای تاریخی را در ذهن تصمیم گیرندگان کنونی آمریکا ردیابی کرد، اما جذابیت تحریمها برای بسیاری از آمریکایی ها ممکن است ناشی از روزهایی باشد که ایالات متحده قدرت مسلط اقتصادی در اقتصاد جهانی بود و تقریباً نیمی از تولیدات جهانی را به خود اختصاص داده بود. اگرچه ایالات متحده در تلاش برای موقعیت خود بوده است، اما امروزه سهم این کشور از تولیدات جهانی تنها ۲۶٪ می باشد. بنابراین، ممکن است

حامیان تحریمهای یک جانبه، به طور تلویحی، درباره تواناییهای ایالات متحده جهت ایجاد تأثیرات اقتصادی در کشور هدف گزافه گویی کرده باشند.^{۳۱}

۴. تحریمهای کنگره ای، نتیجه منطقی رقابت بین دو شاخه مجریه و مقننه جهت کنترل سیاست خارجی است. لی همیلتون، نماینده کنگره، در سخنرانی تودיעی خود در مرکز مطالعات راهبردی و بین المللی اظهارداشت که «کنگره این احساس را دارد که هیچ گاه به اندازه کافی در امور خارجی مورد مشورت قرار نمی گیرد: در هر یک از دولتهایی که من خدمت کردم - و تجربه من به دوره لیندون جانسون بر می گردد - در مجموع هفت رئیس جمهور کنگره، در مسایل سیاست خارجی ایالات متحده به اندازه کافی با کنگره مشورت نکرده اند. در نتیجه هر رئیس جمهور به علت عدم توانایی جهت متقاعد کردن کنگره در مورد مزایای سیاستش، مشکلات زیادی یا حتی شکست را در برخی از موارد تجربه کرده است.» طبق گفته همیلتون، در واکنش به این کم توجهی، کنگره اغلب با یک روش ساده و عجیب به قوانین گوناگونی از جمله قوانین تحریمی که مستلزم پیروی دولت در موارد حساس سیاسی است، متوسل شده است. تحریمها همچنین ممکن است نشانگر نارضایتی کنگره از سرعت سیاست گذاری دولت باشد. نتیجه رنجش کنگره، اغلب قوانین تحریمی است که یک واکنش سیاسی کلی به وجود می آورد که تحت شرایط ویژه به تحقق اهداف خاص آمریکا کمک نمی کند. استفاده قوه مجریه از تحریمها نیز مشکلات را دو چندان می سازد، ولو اینکه از یک راهی که ذاتاً منعطف تر از رهیافت کنگره باشد، اعمال شوند.^{۳۲}

هزینه های تحریمهای ایالات متحده

مطالعات نشان می دهد که تحریمهای ایالات متحده در سال ۱۹۹۵، احتمالاً صادرات ایالات متحده را به ۲۶ کشور هدف از ۱۵ تا ۱۹ میلیارد دلار کاهش داده باشد. در سال ۱۹۹۵، ایالات متحده از حالت اشتغال کامل برخوردار بوده است و در حالت اشتغال کامل، صادرات کمتر به یک کاهش کلی در اشتغال تبدیل نمی شود. این بدان معنی است که کارگران کمتری در بخش صادرات اقتصاد شاغل هستند و بیشتر کارگران در بخشهای دیگر

اشتغال دارند. طبق مطالعه وزارت بازرگانی ایالات متحده، یک میلیارد دلار کالای صادر شده به ایجاد ۱۵/۵۰۰ شغل به طور مستقیم در شرکتهای صادراتی و نیز غیر مستقیم برای عرضه کنندگان، کمک کرده است. با احتساب رشد قدرت تولید، این رقم احتمالاً ۱۳/۸۰۰ شغل در سال ۱۹۹۵ بود. مگر اینکه رقم ۱۵ تا ۱۹ میلیارد دلار کاهش تخمین زده شده در صادرات ایالات متحده، به وسیله صادرات به دیگر بازارها جبران شده باشد. در آن صورت خسارت مشاغل بخش صادرات - البته نه کل اقتصاد - بین ۲۰۰ تا ۲۶۰ هزار شغل می باشد.

۶۷

مطالعات گوناگون نشان داده اند که دستمزد بخش صادرات بهتر از میانگین دستمزدهاست. بنابراین، در شرایط اشتغال کامل اقتصاد، زیان صادرات به معنی صدمه به دستمزدهاست. دستمزد بالاتر بخش صادرات با احتساب اشتغال مستقیم و غیر مستقیم، تقریباً ۱۲ تا ۱۵ درصد است. در صورتی که از سال ۱۹۹۵ میانگین دستمزد در بخش تولید تقریباً ۳۴۰۰۰ دلار بود، دستمزد اضافی تر بخش صادرات تقریباً ۴ هزار دلار برای هر کارگر بود، (۱۲ درصد ۳۴۰۰۰ دلار). این رقم بدین معنی است که به عنوان پیامد تحریمهای ایالات متحده، کارگران آمریکایی احتمالاً در سال ۱۹۹۵ بین ۸۰۰ میلیون تا ۱ میلیارد دلار در بخش صادرات از دستمزد اضافی محروم شده اند. اگرچه این تخمینها برای سال ۱۹۹۵ می باشند، اما در هر سالی که تحریمها اعمال شوند، هزینه های مشابهی را تحمیل خواهند کرد.^{۳۳} تحقیق دیگری در مرکز مطالعات راهبردی و بین المللی به وسیله ارنست پریگ، برآورد می کند که این تخمین هزینه ها را کم برآورد کرده است؛ زیرا شامل هزینه های خدمات و سرمایه گذاری نمی شود.^{۳۴}

همچنین مطالعات اخیر در بخش صادرات کشاورزی، نشان می دهد که هزینه خالص همه تحریمهای اقتصادی آمریکا بر اقتصاد کشاورزی این کشور، سالیانه حدود ۵۰۰ میلیون دلار است. البته این مبلغ فقط بالغ بر یک درصد صادرات بخش کشاورزی به ارزش ۴۹ میلیارد دلار می باشد که وزارت کشاورزی آمریکا در سال ۱۹۹۹ پیش بینی کرده است. اما در زمانی که کشاورزان آمریکایی به بیشترین کمک نیاز دارند، حتی کمترین میزان زیان بازرگانی

می تواند ابعاد جدی به خود بگیرد.^{۳۵} در اقتصاد ۹ تریلیون دلاری ایالات متحده، چنین هزینه هایی زیاد نیست. اما این هزینه ها برای شرکتها، کارگران و انجمنها که از این تحریمها متأثر می شوند، بسیار زیاد است. به طور مشابه اگرچه ما مدارک کمی دال بر تأثیر دوام طولانی مدت تحریمها پس از لغو آنها داریم، اما تأثیرات بلندمدت تحریمها احتمالاً برای بخشهایی از قبیل تجهیزات زیرساختی و به طور کلی صادرات، بسیار شدیدتر باشد.^{۳۶} علاوه بر این، شورای صادرات ریاست جمهوری تأثیرات منفی غیرمستقیم تحریمهای یک جانبه را این گونه بیان می کند: به وجود آوردن مزایا برای رقبای خارجی، مبالغه در مورد بلاتکلیفی کالاهای آمریکایی، عدم اعتماد عرضه کنندگان آمریکایی و احتمال تلافی به وسیله کشورهای ثالث.^{۳۷}

میزان کارآیی تحریمهای ایالات متحده

یافته های اولیه یک بررسی از ۱۸۵ مورد تحریم - توسط موسسه مطالعات اقتصاد بین الملل - نشان می دهد که در دهه های گذشته کارآیی تحریمهای اقتصادی در دستیابی به اهداف اعلام شده شان کاهش یافته است. در اوایل دوران پس از جنگ تقریباً ۵۰٪ از تحریمهای ایالات متحده - یک جانبه یا چند جانبه - حداقل در دستیابی محدود به اهداف تعیین شده خود، موفق بودند. اما از ۱۹۷۰، میزان موفقیت تحریمهای ایالات متحده به طور پیوسته کاهش یافته است. بین ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ تحریمها فقط در موارد خاص موفق بودند. حتی این کاهش در مورد تأثیر تحریمهای یک جانبه ایالات متحده بیشتر نیز است. بین سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، میزان موفقیت تحریمهای یک جانبه ایالات متحده از ۶۲٪ به ۱۷٪ تنزل یافته است. این کاهش نزولی حتی در دهه ۱۹۸۰ نشانگر فقط ۸٪ موفقیت برای تحریمهای یک جانبه ایالات متحده است. در حالی که میزان موفقیت تحریمهای یک جانبه ایالات متحده دارای سیر نزولی است، اما اصرار در مورد اعمال تحریمهای یک جانبه همچنان ادامه دارد. ایالات متحده در دهه ۱۹۷۰ در ۳۲ مورد تحریم دخیل بود و ۷۵٪ آنها ابتکار عملهای یک جانبه ایالات متحده بودند. در تمایزی آشکار و برخلاف عقل سلیم، در دهه ۱۹۹۰ حدود ۷۱٪ از ۳۸ مورد تحریم ایالات متحده در تقاطع تحریمهای دیگر فرستندگان تحریم کنندگان،

در مواردی بود که ایالات متحده حمایت بین المللی عمده‌ای را به همراه داشت و تنها ۲۹٪ ریسک یک جانبه آمریکا بود.^{۳۸}

علل کاهش کارآیی تحریمهای ایالات متحده

در مورد علل کاهش کارآیی تحریمهای ایالات متحده، می‌توان دلایل مختلفی را ذکر کرد. در این ارتباط می‌توان به جهانی شدن اقتصاد بین الملل، توسعه سریع ارتباطات در سطح جهان و گسترش اینترنت اشاره کرد. جهانی شدن اقتصاد باعث پدیداری عرضه کنندگان بیشتر و مبادله آسان تر شده است. درعین حال گسترش سریع ارتباطات به کشورهای هدف تحریم این امکان را می‌دهد که قادر به شناسایی و ایجاد روابط بازرگانی با عرضه کنندگان دیگر باشند. کشورهای کوچک شاید مانند سالهای قبل به قطع عرضه برخی از کالاها حساس باشند، اما آنها احتمالاً به خاطر شناخت و دسترسی به عرضه کنندگان دیگر، کمتر آسیب پذیر خواهند بود.^{۳۹} تقریباً برای آمریکا غیر ممکن است که به تنهایی یک کشور را از بازار پول و ارز خود محروم سازد، مگر اینکه کشورهای غربی نیز در این راه با او همراه شوند. مسئله بعدی در عصر پس از جنگ سرد، کاهش موردهای جدید تحریم در کشورهای آمریکای لاتین و افزایش موارد جدید تحریم در کشورهای آفریقایی است. در معنای عام کلمه، این امر منعکس کننده چرخش آمریکای لاتین به دولت مداری دموکراتیک و در مقابل افزایش وقوع جنگهای داخلی، رهبریهای خودکامه و قتل عامهای وسیع در آفریقا است. این تغییر مکان جغرافیایی از حیات خلوت ایالات متحده [آمریکای لاتین] به حیات خلوت اروپا [آفریقا]، یکی دیگر از عوامل کاهش تحریمهای یک جانبه آمریکا و افزایش ابتکار عملهای اروپا می‌باشد. در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، کشورهای آمریکای لاتین ۲۰ تحریم را تجربه کردند که ۱۷ مورد آنها، تحریمهای یک جانبه ایالات متحده بودند. دلیل بعدی را می‌توان این گونه توجیه کرد که فروپاشی شوروی، سازمان ملل را از محدودیتهای دوره جنگ سرد آزاد کرد و باعث حضور فعال تر این سازمان در امور بین المللی شد. در این مورد می‌توان ۹ مورد تحریم اقتصادی فوری در مقایسه با تنها دو مرتبه تحریم قبل از ۱۹۹۰ اشاره کرد. با پایان رقابت ابرقدرتها،

ایالات متحده با چالشهای سیاست خارجی مختلفی مواجه شد. در بیشتر موارد تهدیدهای جدید، نگرانی عمده ایالات متحده یا متحدان غربیش به حساب نمی آیند. عدم تمایل به درگیر کردن منابع مالی عمده یا نیروی نظامی، اغلب ایالات متحده را وادار به اعمال نفوذ بر متحدانش جهت توسل جستن به تحریمها کرده است.^{۴۰}

در نهایت اینکه، افول هژمونی ایالات متحده و همچنین گسترش اقتصاد این کشور در عرصه جهانی موجب شده است تا فعالیتهای خارجی سرمایه گذاران و بانکهای این کشور، حساسیت کمتری را نسبت به منافع دولت آمریکا نشان دهند. به عبارت دیگر، افول هژمونی ایالات متحده توانایی این کشور در گسترش و تعمیم تحریمها- حتی به عملیات خارجی شرکتهای چند ملیتی آمریکایی- را تضعیف نموده است. بهترین نمود این امر، تلاش دولت ریگان در سال ۱۹۸۲ جهت اعمال مجازاتهایی علیه همکاری اروپای باختری با شوروی در زمینه ساخت لوله گاز معروف به قضیه خط لوله (Pipeline Case) می باشد. در واقعه مذکور، مقاومت شرکتهای آمریکایی و کشورهای میزبان، مانع از گسترش و تعمیم مقررات دولت آمریکا در زمینه «کنترل صادرات فناوری به شوروی» به شعبه های اروپایی شرکتهای چند ملیتی آمریکایی شد. بدین ترتیب می توان گفت، این شرکتهای توانایی دموکراسی آمریکا و اثربخشی سیاست خارجی این کشور را در زمینه تحریمها به چالش کشیده اند.^{۴۱}

نتایج پژوهش محققان آمریکایی در مورد تحریمها

در سال ۱۹۹۷، مرکز مطالعات راهبردی و بین المللی واشنگتن طرح مطالعاتی گسترده ای را در زمینه تحریمهای اقتصادی یک جانبه ایالات متحده اجرا کرد. هدف این طرح آن بود که نکات منفی و مثبت این تحریمها را بررسی و جایگزینهای موثری برای تغییر سیاست تحریم، تدوین و توصیه کند. اعضای کمیته هماهنگی برای این طرح عبارت بودند از: مقامات اجرایی، کارکنان کنگره آمریکا، استادان و متخصصان، تحلیلگران سیاسی و رهبران غیر حکومتی؛ ریاست این کمیته را اعضای کنگره از هر دو حزب بر عهده داشتند. این کمیته دو گزارش جالب در این باره منتشر کرد.^{۴۲} این مطالعه نتیجه می گیرد که «تقریباً همه

تحریمهای یک جانبه ایالات متحده با ناکامی مواجه شده اند.^{۴۳} در این گزارشها توصیه شده است که برخورد سازنده با کشورهایی که رفتارشان تهاجمی است، موثرتر بوده و ضرر آن به منافع آمریکا کمتر از هنگامی بوده که ارتباطات اقتصادی و سیاسی به خاطر اعمال تحریمهای فراگیر یک جانبه، قطع شده است.^{۴۴} در کتابی دیگر،^{۴۵} که حاصل این تحقیقات است در واقع جزییات طرح مطالعاتی مرکز مطالعات راهبردی و بین المللی تشریح شده است و در آن جنبه های مختلف تحریمهای فراگیر یک جانبه آمریکا در گذشته، حال و آینده نزدیک تشریح شده است. این کتاب، به ویژه به تشریح تحریم ویتنام در گذشته، ایران و کوبا در زمان کنونی و چین و میانمار- کشورهای که ممکن است در آینده هدف تحریم قرار گیرند- می پردازد. ارزیابی فنی و بحثهای گسترده ای که در سراسر این مطالعه عرضه می شود، به خوبی روشن می سازد که هیچ یک از پنج مورد تحریمهای یک جانبه به اهداف اولیه خود دست نیافته اند. بنابراین، نباید انتظار داشت که تحریمهای آنی با موفقیت همراه شوند. همچنین در تحقیق دیگری که توسط اداره بودجه کنگره در سال ۱۹۹۹ صورت گرفته است، نشان می دهد که تحریمهای یک جانبه اغلب اوقات تغییر کمی در رفتار کشورهای خاطی به وجود آورده اند و اغلب نتایج عکس بوده است. چرا که تحریمهای یک جانبه موجب تقویت رژیمهای نامشروع می شوند، به کارگران و شرکتهای آمریکایی صدمه می زنند و برای اعتبار آمریکا در جامعه جهانی هزینه بر هستند، ضمن اینکه به طور تاسف باری موجب صدمه به خیلی از افرادی می شوند که این تحریمها جهت کمک به آنها طراحی شده اند.^{۴۶}

در مجموع، نتایج تحقیقات نشان می دهد که تحریمهای اقتصادی یک جانبه در اکثر مواقع بی تأثیر هستند؛ چرا که نه تنها رژیمهایی که تحت تحریمهای فراگیر قرار گرفته اند کمترین تغییری در رفتاری که باعث تحریمها شده انجام نداده اند، بلکه در برخی موارد راه و روشی که تحریمها اعمال کرده اند باعث منزوی شدن ایالات متحده به جای کشورهای هدف گردیده است. این امر به ویژه در مورد تحریمهای ثانویه ایالات متحده در قبال کوبا صحت دارد. به هر حال، اعتبار ایالات متحده در اجرای سیاست خارجی اش لطمه خورده است. ضمن اینکه شکست چنین تحریمهایی در دستیابی به اهداف سیاست خارجی خود، فقط در

جهت وخیم تر شدن آبرو و اعتبار آمریکا عمل می کنند.^{۴۷} یافته ها نشان می دهند که:

۱. پرستیژ ایالات متحده به عنوان یک قدرت جهانی از بابت استفاده غیر موثر از چنین تحریمهایی آسیب دیده است؛^۲ استفاده از تحریمهای ثانویه باعث شده است که میان ایالات متحده و نزدیک ترین متحدانش شکاف ایجاد شود؛^۳ کناره گیری اقتصادی ایالات متحده، باعث شده است عمده ترین وسیله انتقال دهنده اصول و ارزشهای آمریکایی، بخش خصوصی و از جمله سازمانهای غیر حکومتی مختلف نیز از دست بروند؛^۴ تحریمهای اقتصادی یک جانبه به ندرت به اهداف عمده سیاست خارجی خود دست یافته اند؛^۵ ایالات متحده به خاطر این تحریمها به راحتی به عنوان کشوری بی رحم تصویر شده است؛ زیرا آسیبهایی که از ناحیه تحریمهای فراگیر - که قطع کننده مواد غذایی و پزشکی هستند - براقشار آسیب پذیر و ضعیف کشور هدف وارد می شوند، بسیار شدید می باشد؛ و^۶ ایالات متحده با قطع سرمایه گذاری و صادراتش، منافع ناشی از تحریمهای یک جانبه را به جیب رقبا می ریزد.^{۴۸}

توصیه های محققان آمریکایی در مورد اعمال تحریمها

محققان مرکز مطالعات راهبردی و بین المللی واشنگتن سپس پیشنهادهای خود را در مورد تحریمها این گونه بیان می کنند: ۱. هنگامی که کشورهای بیگانه مرتکب اعمال خلاف می شوند، سیاست خارجی - جز در برخی موارد - باید مبتنی بر متعهد ساختن باشد، نه منزوی ساختن؛^۲ حتی در صورت متعهد کردن، ایالات متحده نباید از اعمال تحریمهای بازرگانی علیه کشور خاطی خودداری کند. دیپلماسی اغلب همراه با ترغیب و تنبیه است؛^۳ در صورت اعمال تحریمهای یک جانبه، این کشور باید همیشه تلاش کند تا متحدان خود و همچنین شرکای عمده بازرگانی کشور هدف را به منظور اعمال قوی ترین اهرم فشار ممکن باخود همراه سازد؛^۴ هنگام اعمال تحریمها باید انعطاف پذیری لازم برای رییس جمهور تامین شده باشد، به نحوی که رییس جمهور بتواند به تغییرات رفتاری کشور هدف پاسخ دهد؛^۵ اقدامات هدفمند باید در حد ممکن دقیق انتخاب شوند، به نحوی که خسارت غیر مستقیم به حداقل برسد و تسلیم شدن دولت هدف باعث خسارتهای نامتناسب به پرستیژ ملی اش نشود.

سیاست گذاران آمریکا باید بر رهبران کشورهای هدف، نه مردم کشور هدف، به خاطر رفتار خلافشان فشار آورند. در صورتی که تحریمها فراگیر هستند، نباید منجر به قطع مواد غذایی و دارویی شوند. چنین امری اهداف را اشتباهی نشانه می‌رود؛ ۶. سیاست گذاران باید از استفاده سنجیده هویج و چماق حمایت کنند، به ویژه هنگامی که شواهد دال بر این است که با گزینه‌های دوستانه ایالات متحده بهتر به اهداف سیاست خارجی خود رهنمون می‌شود؛ ۷. پاسخ به اقدامات ناخوشایند باید متناسب با اعمال خلاف باشد. ماهیت اقدامات ایالات متحده باید به طور مستقیم مرتبط با درجه امنیت ایالات متحده و دیگر منافع اصولی آن- که مورد تهدید واقع شده اند- باشد؛ ۸. تحلیل‌های اطلاعاتی پیشرفته در سطوح خرد و کلان راجع به نقاط ضعف و قوت یک کشور جهت امکان طراحی و اجرای سریع تحریمها در زمان مورد نیاز، ضروری است؛ ۹. قبل از آنکه ایالات متحده تحریمهای یک جانبه را اعمال کند، باید ارزیابی سریع اما دقیق انجام شود تا هر نوع پیامد سیاسی، دیپلماتیک بر روابط ایالات متحده و دیگر کشورها و همچنین تحلیل مفصل هزینه‌های آتی اقتصادی بر شرکتها و کل اقتصاد آمریکا بررسی شود؛ ۱۰. از کاربرد فراسرزمینی تحریمهای ایالات متحده باید اجتناب شود. تاکنون آشکار شده است که اقدامات ثانویه از حمایت بین‌المللی برخوردار نیستند و به طور موثری فشار را از رژیم هدف به ایالات متحده منتقل می‌کنند. علاوه بر این، اقدامات ثانویه به روابط ما با متحدانمان که به حمایتشان نیازمندیم، لطمه زده است؛ ۱۱. به عنوان یک قانون کلی، تهدید مناسب به استفاده از تحریم، احتمالاً موثرتر از خود تحریمها خواهد بود؛ ۱۲. بهبود فرآیند تصمیم‌گیری در مورد تحریمها نیازمند مشورت میان شاخه‌های اجرایی و قانونگذاری در مورد اعمال تحریمهای احتمالی است؛ و ۱۳. اهداف سیاست خارجی باید در تصمیم‌گیری در مورد تحریمها برجسته باشند، که این امر نیازمند تعریف دقیق و پیشاپیش اهداف است. تعریف دقیق اهداف سیاست خارجی و یا کل هزینه‌هایی که به خاطر اعمال تحریمهای یک جانبه وارد شده‌اند، به ندرت صورت گرفته است. بنابراین، به نظر می‌رسد تحریمها زمانی که فقط در پاسخ به فشارهای سیاسی داخلی اعمال شده‌اند، باعث تضعیف اعتبار سیاست خارجی ایالات متحده می‌شوند.^{۴۹}

امروزه تحریمهای اقتصادی به صورت یکی از ابزارهای سیاست خارجی ایالات متحده بدل شده و در راستای این اهداف به کار گرفته می شوند. اگرچه از یک سو با توجه به جهانی شدن اقتصاد و عدم همراهی متحدان ایالات متحده با تحریمهای اقتصادی این کشور، روز به روز از میزان کارایی این تحریمها کاسته شده است و از سوی دیگر، شرکتهای اتحادیه های تجاری و صنعتی ایالات متحده مخالف این تحریمها می باشند، اما به نظر نمی رسد سیاستمداران ایالات متحده به سادگی از این ابزار صرف نظر کنند؛ زیرا این تحریمها به رغم هزینه برای شرکتهای آمریکایی، هزینه زیادی را بر اقتصاد بزرگ ایالات متحده تحمیل نمی کنند. علاوه بر این، مخالفتهای داخلی علیه تحریمها آنچنان نیست که برای سیاستمداران آمریکایی در بر دارنده هزینه ای باشد تا آنها را در استفاده از این ابزار منصرف کند. پس به نظر می رسد، تا زمانی که تحریمهای ایالات متحده هزینه ای سنگین برای اقتصاد ایالات متحده و سیاستمداران این کشور در بر نداشته باشند، روند اعمال تحریمها همچنان ادامه یابد. □

جدول شماره ۱- میزان کاربرد و کارایی تحریمهای اقتصادی

زمان	کل موارد تحریم	تعداد تحریمهای موفق	درصد موفقیت تحریمها
۱۹۱۴-۴۴	۱۴	۷	%۵۰
۱۹۴۵-۵۹	۲۴	۸	%۳۳
۱۹۶۰-۶۹	۲۳	۱۲	%۵۲
۱۹۷۰-۷۹	۴۲	۱۳	%۳۱
۱۹۸۰-۸۹	۳۱	۸	%۲۶
۱۹۹۰-۹۹	۵۱	۱۵	%۲۹
کل	۱۸۵	۶۳	%۳۴

تحریمهایی که ایالات متحده در آنها مشارکت داشته است

زمان	کل موارد تحریم	تعداد تحریمهای موفق	درصد موفقیت تحریمها
۱۹۱۴-۴۴	۶	۳	%۵۰
۱۹۴۵-۵۹	۱۲	۶	%۵۰
۱۹۶۰-۶۹	۱۸	۱۰	%۵۶
۱۹۷۰-۷۹	۳۲	۸	%۲۵
۱۹۸۰-۸۹	۲۱	۳	%۱۴
۱۹۹۰-۹۹	۳۸	۱۰	%۲۶
کل	۱۲۷	۴۰	%۳۱

تحریمهای یک جانبه ایالات متحده

زمان	کل موارد تحریم	تعداد تحریمهای موفق	درصد موفقیت تحریمها
۱۹۱۴-۴۴	۳	۰	۰
۱۹۴۵-۵۹	۶	۴	%۶۶
۱۹۶۰-۶۹	۱۳	۸	%۶۲
۱۹۷۰-۷۹	۲۸	۵	%۱۷
۱۹۸۰-۸۹	۱۳	۱	%۸
۱۹۹۰-۹۹	۱۱	۲	%۱۸
کل	۷۴	۲۰	%۲۷

Source: Gary Clyde Hufbauer, Barbara Oegg, "From Blunt Weapons to Smart Bombs: The Evaluation of US Sanctions," *Global Dialogue*, Vol. 2, No. 3, Summer 2000 p. 86.

پاورقیها:

1. Richard N. Hass(ed.), "Economic Sanctions and American Diplomacy," *Council on Foreign Relations*, 1998, p.1.
2. Daniel W.Fisk, "War, Embargo or Nothing: US Sanctions in Historical Perspective," *Global Dialogue*, Vol. 2, No. 3, Summer 2000 p. 110.
3. Erin Day, *Economic Sanctions Imposed by the United States against Specific Countries: 1979 Through 1992*, CRS Report for Congress 92-631f, 10 August, 1992.
4. Daniel W Fisk, *op.cit.*, p.111.
5. *Ibid.*
۶. فرانک ال شوئل، آمریکا چگونه آمریکا شد؛ تاریخ ایالات متحده آمریکا، ترجمه ابراهیم صدقیانی تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲ ج دوم، ص ص ۹۸-۹۷
7. Daniel W Fisk, *Ibid.*
۸. فرانسیس ویتنی، ناتان کلیک، وودگری، تاریخ مختصر آمریکا، بی نا، بیتا ص ۳۳.
9. *Ibid.*, p.112.
۱۰. فرانسیس ویتنی و دیگران، پیشین، ص ۳۴.
11. Daniel W. Fisk, *Ibid.*
۱۲. فرانسیس ویتنی و دیگران، پیشین، ص ۶۲.
13. Joseph Newman (ed.), *A Bicentennial Illustrated History of the United States*, US News and Report Inc, 1975, Vol. 1, p. 179.
14. Daniel W. Fisk *Ibid.* p.114.
15. Thomas A. Baily, *A Diplomatic History of the American People*, Meredith Corporation, 1969, Eighth ed p. 127.
۱۶. فرانسیس ویتنی، پیشین، ص ۶۲.
17. *Ibid.*
18. Joseph Newman, *opc.it.*, p. 180.
19. Daniel Fisk, *op.cit.*, p.114.
20. Barry E.Carter, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard US Legal Regime*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p.12.
21. Gary Hufbauer, Jeffrey Scott and Kimberly Ann Elliot, *Economic Sanctions Recondidered: History and Current Policy*, Institute for International Economics, 1990, p.11.
22. *Ibid.*
23. Kenneth W.Abbot, "Coercion and Communication: Frameworks for Evaluation of Economic Sanctions," *NewYork Journal of International Law and Politics*, No. 19, 1987, pp. 707-721.

24. *A Catalogue of New US Unilateral Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993-1996*, National Association of Manufactures Washington D.C 1997, cited on Hossein Alikhani, *Sanctioning Iran Anatomy of a Failed Policy*, I. B.Tauris, 2000, p. 30.
25. *Overview and Analysis of Current Unilateral Economic Sanctions*, Publication 3123 US- International Trade Commission, 1998 , p. XI. cited on Hossein Alikhani, *Ibid.*
26. Richard B.Cheney. *Defending Liberty in a Global Economy* in Soilveig and Daniel T. Grisworld (eds.), *Economic Casualties: How US Foreign Policy Undermines Trade, Growth and Liberty*, CARO Institute, Washington DC1995, p.23. cited on Hossei Alikhani, *Ibid.*
27. Hossein Alikhani, *Ibid.*, p. 30.
۲۸. شرکتهای آمریکایی، مخالف تحریمهای یک جانبه ایالات متحده علیه دیگر کشورها هستند. از همین رو ائتلافی را برای این کار تشکیل داده اند. USAENGAGE ائتلافی است از ۶۴۵ شرکت کوچک و بزرگ، گروههای کشاورزی و اتحادیه های تجاری که در این زمینه فعالیت می کنند. پایگاه اطلاع رسانی آنها در اینترنت پایگاه اطلاعاتی خوبی در زمینه تحریمها به طور کلی و تحریمهای ایالات متحده به طور خاص می باشد. این پایگاه از طریق این آدرس قابل دسترسی است: www.usaengage.org
29. Joseph J. Collins and Gabrielle D.Bowdoin, *Beyond Unilateral Economic Sanctions: Better Alternatives for U.S. Foreign Policy*, Washinton D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1999, p.5.
30. Donald Losman, "Sanctions Paradox," *Washington Times*, November 18,1999.
31. Joseph J.Collins and Gabrielle D.Bowdoin, *op.cit.*, p.9.
32. *Ibid.*, pp.9-10.
33. Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliot , Tess Cyruss, Elizabeth Winston, *US Economic Sanctions. Their Impact on Trade, Jobs and Wages*, Working Paper, Institute for International Economics. April1997, available on: www.iie.com. also *Estimates of the Domestic Costs of Sanctions*, March 1999. available on: www.cbo.gov also *A Critique Research by Hufbauer and Colleagues on the Direct Costs of Sanctions*, available on: www.cbo.gov. and, Elizabeth Ann Winston, Kimberly Ann Elliot, *Economic Sanctions Reduce US Exports By \$15 Billion to 20 Billion Annually*, News Release, available on: www.iie.com
34. Ernest H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the US National Interest*, Washington, D.C.: Center for Strategic and Internationl Studies, 1999, chap. 7.
35. "Role of Sanctions in US National Security Policy," Federal News Service. 10 June 1999.

36. Gary Clyde Hufbauer, Barbara Oegg, "From Blunt Weapons to Smart Bombs: The Evaluation of US Sanctions," *Global Dialogue*, Vol. 2, No. 3, Summer 2000, p. 89.
37. "President's Export Council, Unilateral Economic Sanctions," p. 9-10, cited on Joseph J. Collins and Gabrielle D. Bowdoin *op.cit.*, p.5.
38. Gary Hufbauer and Barbara Oegg, *op.cit.*, pp.85-86.
39. Joseph J. Collins and Gabrielle D. Bowdoin, *op.cit.*, p. 6
40. Gary Clyde Hufbauer, Barbara Oegg, *op.cit.*, p. 87.
41. Kenneth, A. Rodman, "Sanctions Beyond Borders: Multinational Corporations and U.S. Economic Statecraft," Rowman & Little Field Publishers, 2001, pp. 37-70.
42. Douglas Johnston, Sidney Weintraub, *Altering U.S. Sanctions Policy: Final Report of the CSIS Project on Unilateral Economic Sanctions*, Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1999. and Joseph J. Collins and Gabrielle D. Bowdoin, *Beyond Unilateral Economic Sanctions: Better Alternatives for US Foreign Policy*, Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1999.
43. Joseph J. Collins, *op.cit.*, p.vi.
44. Douglas Johnston, *op.cit.*, p.vii.
45. Ernest H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the US National Interest*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1999.
46. "Congressional Budget Office, CBO Study Flawed, Inconsistent, and Underestimates Real Costs to U.S. Unilateral Sanctions," available on: www.cbo.gov
47. Douglas Johnston, *op.cit.*, p. 11.
48. *Ibid.*, p.viii.
49. *Ibid.*, pp. 21-23.