

هنر تحریم‌ها

نگاهی از درون میدان

این متن، ترجمه کتاب «هنر تحریم‌ها، نگاهی از درون میدان» نوشته ریچارد نفیو است. نفیو، مسئول تیم طراحی تحریم‌ها علیه ایران، در دوره دوم اوباما و چهره اصلی تیم پشتیبان مذاکره‌کنندگان این توافق در امور تحریم‌ها در وین بوده است. نفیو پیش از آن، به مدت ده سال مسئول امور ایران در شورای امنیت ملی در کاخ سفید و قائم‌مقام هماهنگی سیاست تحریم در وزارت خارجه ایالات متحده بوده است.

کد موضوعی: ۳۴۰

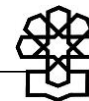
شماره مسلسل: ۱۵۸۶۱

خردادماه ۱۳۹۷

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه مرکز پژوهش‌های مجلس.....
۳.....	پیش‌درآمد مؤلف.....
۶.....	مقدمه.....
۱۰.....	تعریف مفاهیم.....
۱۱.....	چرایی اعمال تحریم‌ها.....
۱۷.....	عراق.....
۲۵.....	مقابله با ایران.....
۵۱.....	آغاز فشار بر ایران.....
۶۳.....	پاسخ و استقامت کشور هدف.....
۸۰.....	اعمال فشار شدید بر ایران و بازگشت این کشور به مذاکرات واقعی.....
۱۱۲.....	آن چه پیش رو داریم.....
۱۳۸.....	نتیجه‌گیری.....



هنر تحریم‌ها نگاهی از درون میدان

مقدمه مرکز پژوهش‌های مجلس

ریچارد نفیو، مسئول تیم طراحی تحریم‌ها علیه ایران، منجر به برجام، در دوره دوم اوباما و چهره اصلی تیم پشتیبان مذاکره‌کنندگان این توافق در امور تحریم‌ها در وین بوده است. نفیو پیش از آن، به مدت ده سال مسئول امور ایران در شورای امنیت ملی در کاخ سفید و قائم‌مقام هماهنگی سیاست تحریم در وزارت خارجه ایالات متحده بوده است. در حقیقت، نفیو را می‌توان فرمانده چریک‌های کت و شلواری جنگ تحریمی ایالات متحده علیه ایران خطاب کرد.^۱

نفیو در کتاب حاضر با عنوان «هنر تحریم‌ها، نگاهی از درون میدان» به تشریح چارچوب فکری و عملی خود در طراحی تحریم‌ها علیه ایران با هدف افزایش حداکثری تأثیر و موفقیت آنها می‌پردازد. این کتاب، به دلیل آنکه نه از بُعد نظری یا دانشگاهی، بلکه با دیدی کاملاً عملگرایانه و معطوف به مسئله تحریم‌گذاری می‌پردازد و توسط مسئول طراحی تحریم‌های ایران نوشته شده، از آثار دیگر در این زمینه متمایز است. این کتاب، در آستانه سال ۱۳۹۷ شمسی در آمریکا منتشر شده و از این بابت نیز در ارتباط با تحولات مرتبط با ایران، تازگی دارد.

این کتاب از زمان کوتاهی که منتشر شده تاکنون، در حد راهنمای آموزشی تحریم‌گذاری در سطوح بالای دستگاه سیاستگذاری آمریکا معرفی شده است. به عنوان مثال:

دنیل فرید هماهنگ‌کننده سابق وزارت خارجه آمریکا در امور تحریم‌ها، ضمن توصیه کتاب به همقطاران خود می‌نویسد: «نفیو توانسته کتاب آموزشی استادانه‌ای در این زمینه بنویسد. آنهایی که سروکارشان با کره شمالی، روسیه و ایران است و در مورد این کشورها نگرانی دارند از کتاب هنر تحریم‌ها مطالب زیادی می‌آموزند».

همچنین، رابرت اینهورن مشاور ارشد سابق دفتر عدم اشاعه در وزارت خارجه آمریکا و عضو برجسته مؤسسه بروکینگز می‌نویسد: «نفیو با استفاده از تجربه دست اول خود به عنوان یک مذاکره‌کننده و سیاستگذار آمریکایی توانسته راهنمای بسیار خوبی را در حوزه ایجاد و اجرای تحریم‌ها تدوین کند، تحریم‌هایی که به ابزاری جالب و بسیار مهم از سیاست دولت آمریکا تبدیل شده است، این کتاب حتماً

۱. خوان زارانه، معاون مدیریت مبارزه با تروریسم و جرائم مالی در خزانه‌داری آمریکا، در کتاب خود با عنوان جنگ خزانه، از کارشناسان تحریم ایران به عنوان چریک‌های کت و شلواری دولت ایالات متحده یاد می‌کند. خلاصه کتاب مذکور را می‌توانید از معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس دریافت کنید.

باید توسط مقامات و کارشناسان حوزه کره شمالی، ایران و روسیه خوانده شود و در مورد بقیه چالش‌های مهم امنیت ملی آمریکا نیز به کار گرفته شود».

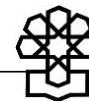
دنيس راس مشاور رئيس جمهور سابق آمريكا (باراك اوباما) نیز درباره کتاب می‌گوید: «از آنجا که خود نفیو یکی از افراد تأثیرگذار و اجراکننده تحریم‌ها بوده، نگاه وی و نتیجه‌گیری او در این زمینه از اعتبار بالایی برخوردار است و می‌تواند به سیاستگذاران کمک بسیار زیادی بکند».

نویسنده در این کتاب به بیان نوع نگاه خود به تحریم‌ها از منظر دوگانه «درد/ استقامت» می‌پردازد. وی توضیح می‌دهد که درد تحریم‌ها را چه زمانی، چگونه و بر کجا می‌توان وارد کرد و در عین حال، استقامت طرف مورد تحریم را چگونه و براساس چه شاخص‌هایی می‌توان سنجید و تحریم‌ها را چگونه متناسب با این شاخص‌ها، تنظیم و بازتنظیم کرد که بیشترین تأثیر را بر جای بگذارد به‌طوری که در نهایت دیپلماسی وارد شده و نفع حداکثری را برای تحریم‌گذار به ارمغان بیاورد.

نویسنده در جای‌جای کتاب خود نشان می‌دهد که تحریم‌گذاری به‌عنوان ابزار استراتژیک در دستگاه سیاست خارجی ایالات متحده، نه امری صرفاً فنی، بلکه بیشتر هنر تصمیم‌گیری و به کار گرفتن خلاقانه ابزارهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در این مورد است. به‌عنوان مثال، نفیو نشان می‌دهد که چگونه در عین تحریم اقلام مختلف، واردات کالاهای لوکس را از تحریم مستثنا کرده تا به احساس اجتماعی تحریم‌شدگی بیشتر دامن نزنند، یا مثلاً چگونه افزایش قیمت مرغ در ایران، موضوعی که هدف تحریم نبوده، به افزایش فشار تحریم‌ها کمک کرده است یا مثلاً چطور واردات برخی اقلام را منع نکرده تا ذخیره ارزی ایران با سرعت بیشتر و زودتر تحلیل برود و ...

نتیجه کلی کتاب برای مخاطب ایرانی و سیاستگذاران می‌تواند این نکته باشد که اولاً تحریم‌گذار تحریم را به‌عنوان ابزار اصلی و ثابت در جعبه ابزار تعامل خود با کشورهای دیگر می‌داند و این امر با اقدامات مقطعی قابل رفع نیست، چنان‌که در مواعید و زمینه‌های مختلف قابل استفاده مجدد است و ثانیاً و مهمتر از آن اینکه: آنچه سرنوشت جنگ تحریمی را مشخص خواهد کرد، «هنر استقامت» در ابعاد مختلف آن و به‌کارگیری روش‌های مختلف سنتی و خلاقانه است که در گام آخر می‌تواند نفع دیپلماتیک را برای کشور تحت تحریم رقم زند و بدون ساختن بستر استقامت، شروع از گام آخر می‌تواند نتایج معکوس به بار آورد.

محتویات این کتاب مورد تأیید مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیست و صرفاً با هدف آشنایی سیاستگذاران با نگاه، رویکرد و روش‌های طراحان سیاست تحریم علیه ایران منتشر می‌شود.



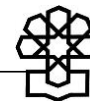
این کتاب در مورد استفاده از تحریم‌ها در سیاست خارجی توسط یکی از اشخاص اهل فن و به صورت عمده برای خود اهل فن و به صورت عام برای فعالان در حوزه سیاست خارجی نوشته شده است. این کتاب تحریم‌ها را در بافتار کلی راهبرد سیاست خارجی قرار داده و از مفاهیم و اصطلاحاتی استفاده می‌کند که به صورت آگاهانه به دلیل ماهیت معناساختی آنها انتخاب شده‌اند، یعنی مفاهیم و اصطلاحاتی چون درد و تحمل. این کتاب نه تنها تحریم‌ها را در چارچوب کارآیی و عدم کارآیی آنها بررسی می‌کند، بلکه سؤال‌های اساسی که در این حوزه به وجود می‌آید و اطلاعاتی که قبل از آغاز نظام تحریم‌ها مورد نیاز است و اینکه چه ساختاری باید به تحریم‌ها براساس این پاسخ‌ها و اطلاعات بدهیم را نیز مورد بررسی قرار می‌دهد. مهمتر اینکه کتاب حاضر تلاش می‌کند به مخاطبان خود که در حوزه سیاست خارجی فعال هستند چارچوب ذهنی ارائه کند تا بدانند چگونه، کجا و چطور تحریم‌ها را اعمال کنند. طراحی این کتاب اساساً مسائل پیش روی تحریم‌کنندگان را مدنظر قرار داده است، قائل به یک نگاه محتاطانه در اعمال تحریم‌هاست که در آن باید پذیرفت تحریم موفق تحریمی است که باید تدریجی و براساس آزمون و خطاهای مختلف باشد، که این آزمون و خطاها از نظریه‌های قدیمی موجود در حوزه تحریم فاصله می‌گیرد. برای این منظور کتاب حاضر صرفاً نخواستۀ مطالعه‌ای الگومحور و مفصل از موارد تحریم در دل تاریخ ارائه کند. کتاب‌هایی هستند که این نوع تحلیل را ارائه کرده‌اند و به خوانندگان پیشنهاد می‌شود آنها را مطالعه کنند. یکی از کتاب‌های شاخص در این زمینه که به چاپ سوم نیز رسیده، کتاب *بازنگری در تحریم‌های اقتصادی* نوشته گری هافباور، جفری شوت و کیمبرلی ان‌البوت است. این کتاب با جزئیات مفصل، ماهیت تحریم‌ها در دل تاریخ و اثرگذاری آنها در رسیدن به یک هدف مشخص را مورد بررسی قرار می‌دهد و همچنین یافته‌های مشخصی در مورد رفتارهای آتی در حوزه تحریم ارائه داده و مشخص می‌کند چه ترکیبی از ابزارها باید برای موفقیت برنامه‌های تحریم به کار گرفته شود. کتاب دیگر با نام «*چرا تحریم‌های اقتصادی عمل نمی‌کنند؟*» نوشته ریچارد پاپه نیز از همین روش تحلیلی استفاده می‌کند. خود آقای ریچارد پاپه در گفتگوی بعدی خود با دیوید بالدوین نیز اطلاعات جالبی در مورد نحوه اعمال تحریم‌ها در گذشته ارائه کرده و سؤالاتی در مورد موفقیت آنها نیز مطرح می‌کند. کتاب‌های دیگر نیز به طور مشخص ارزش تحریم‌ها در نظام اقتصادی را بررسی می‌کند نظیر کتاب مهم «*دولتمندی اقتصادی*» اثر دیوید بالدوین و «*پارادوکس تحریم‌ها*» اثر دان درنزر. دو کتاب «*جنگ از طریق ابزارهای دیگر*» نوشته رابرت بلک وین و جن هاریس و همچنین کتاب «*جنگ خزانه‌داری*» نوشته خوان زارانه نیز اطلاعات مفیدی در این زمینه در خود دارند، البته این کتاب‌ها تنها نمونه‌ای از صدها کتاب مقاله‌ای است که در دهه‌های گذشته نوشته شده‌اند و تلاش می‌کنند به این سؤال پاسخ دهند که آیا تحریم‌ها عمل کرده‌اند و چگونه این اتفاق افتاده است.

هر کدام از این کتاب‌ها می‌تواند اطلاعات ما را در مورد بحث تحریم‌ها، اثرگذاری آنها و جایگاه آنها در نظام حاکمیتی جدید افزایش دهد، اما آنچه من در این کتاب تلاش می‌کنم به عنوان نگاه جدید ارائه دهم بررسی و موشکافی در مورد عوامل بنیادی‌تر است، یعنی تحریم‌ها چگونه ایجاد درد می‌کنند، چگونه کار می‌کنند، چگونه درد مذکور می‌تواند نتایج عملی به همراه داشته باشد، خصوصاً در کشور دریافت‌کننده تحریم و اینکه استقامت^۱ او چگونه است، اطلاع‌رسانی بین دو طرف به چه نحو اتفاق می‌افتد و این مسئله چگونه بر نتیجه تحریم‌ها اثر می‌گذارد. سؤالات مهم دیگری نیز در این کتاب بررسی می‌شود تا نشان داده شود که تحریم‌ها چگونه باید در کنار یک راهبرد وسیع‌تر ملی به کار گرفته شوند و آن را تکمیل کنند تا مشکل خاصی را حل کند. کتاب حاضر در واقع تلاش کرده با تمرکز بر پرونده ایران که در حافظه اخیر ما وجود دارد خلأ موجود در مطالعات فعلی را پر کند.

نگاه نگارنده به عنوان یک سیاستگذار که دوره کاری‌اش را در طراحی و اعمال تحریم‌ها علیه ایران در پاسخ به توسعه برنامه‌های هسته‌ای به این کشور گذرانده می‌تواند نگاه مفیدی باشد. نگارنده معتقد است و به شدت بر این قضیه اصرار دارد که تحریم‌ها توانستند نقش مهمی در تغییر رفتار ایران ایفا کرده و این کشور را وادار به مذاکره در مورد برنامه هسته‌ای‌اش کنند. پس خود من از توافقی که با ایران به دست آمد به عنوان عاملی مهم در رفع تحریم‌ها دفاع می‌کنم. در زمان نوشتن این کتاب این توافق همچنان پابرجاست گرچه ممکن است تحت فشارهای شدیدی که دولت آقای ترامپ به وجود آورده این توافق دستخوش تغییر شود. امیدوارم بتوانم نشان دهم که سیاستمداران حوزه تحریم چه تفکری در مورد این مشکلات دارند و چگونه راهبردهایی را برای مقابله با آنها به کار می‌بندند و اینکه آیا ما در این مسیر درست رفته‌ایم یا کار غلط بوده است و اینکه در آینده چه اتفاقاتی خواهد افتاد.

به رغم وجود تحقیقات فراوان علمی و دانشگاهی در حوزه تحریم‌ها، این ابزار هنوز با مشکلاتی در حوزه اعمال و رسیدن به موفقیت مواجه است. پس بهتر است دوباره بر سؤالات بنیادین در این حوزه تمرکز کنیم و بیرسیم هدف از تحریم‌ها چیست. رابطه تحریم‌ها با بنیان‌های تعامل انسانی چگونه است. عنوان کتاب حاضر درست به همین سؤالات مربوط می‌شود. اگرچه بررسی علمی برخی از عناصر تحریم‌ها و اعمال آنها کاملاً لازم است، اما معتقدم طراحی تحریم‌ها همچنان یک کار هنری است که به انعطاف، قابلیت انطباق و کشف و شهود نیاز دارد و باید در آن بسیاری از حالت‌های انتزاعی و ریاضیاتی را در نظر گرفت. این کتاب در متن خود به مردم و افراد و چگونگی پاسخ آنها به فشار می‌پردازد. پیشنهادهایی را در مورد این مسئله ارائه می‌دهد که چطور می‌توانیم پاسخ طرف مقابل را در راستای منافع خود به عنوان اعمال‌کننده فشار قرار دهیم. همچنین این کتاب به رابطه میان نوع اعمال فشار از سوی یک کشور در

۱. Resolve در تمام این کتاب به «استقامت» ترجمه شده. به جای استقامت، می‌توان از واژه‌هایی مانند عزم و اراده، پایداری، ایستادگی و ... استفاده کرد. در هر حال، منظور از این واژه، اراده طرف تحت تحریم برای ایستادگی در مقابل تحریم‌ها، جذب اثر تحریم‌ها یا کاهش بار تحریمی بوده است.



برابر کشور دیگر از یک سو و آمادگی کشور هدف برای مقابله و تحمل و حتی فائق آمدن بر این فشارها از سوی دیگر می‌پردازد. درواقع کتاب می‌کوشد نشان دهد که این رابطه نقش مهمی در تأثیرگذاری تحریم‌ها به‌عنوان ابزاری در سیاستگذاری خواهد داشت. همچنین کتاب حاضر اهمیت تمرکز بر طراحی تحریم‌ها را خاطرنشان می‌کند، نه تنها به‌دلیل سنجش اینکه تحریم‌ها چگونه اثر می‌گذارند، بلکه برای مشخص کردن اینکه آیا اعمال تحریم‌ها اساساً فارغ از سازماندهی خوب آنها مفید خواهند بود یا خیر؟

تقدیر و تشکرها

این کتاب زمان زیادی را به‌خود اختصاص داد تا به ثمر بنشیند. من شب‌های متمادی دیروقت از محل کار خود در شورای امنیت ملی و وزارت خارجه به خانه برمی‌گشتم و این رفت‌وآمدها بعدها از خانه به دانشگاه کلمبیا نیز تکرار شد. پیش‌نویس‌های مختلف کتاب بارها تغییر کرد و یأس و ناامیدی‌های فراوانی را به‌وجود آورد. اما من به نوشتن ادامه دادم و دو فرد خاص نیز در بالا بردن اعتماد به نفس و پشتکار من نقش مهمی داشتند: پروفیسور باب ژرویس، یکی از نام‌های بسیار آشنا در حوزه روابط بین‌الملل و همچنین همسرم ارین نفیو. آقای ژرویس اهمیت بازگو کردن آن چیزهایی که در دانشگاه آموخته بودم را بارها به من ذکر می‌کرد و همسرم نیز بارها تذکر می‌داد که اگرچه خیلی‌ها هستند که تحریم‌ها را مطالعه کرده‌اند، اما کمتر کسی است که خودش در مورد آنها کار کرده باشد و آنها را به‌کار بسته باشد. امیدوارم از مطالعه این کتاب لذت ببرید و آن را مفید بدانید.

همچنین از شیرین جمشیدی^۱ و جوئل اسمیت برای کمک آنها در تحقیقات این کتاب تشکر می‌کنم. همچنین کالین استک، پیتز هارل و ارین همسرم برای نگاه‌های سازنده‌ای که بعد از مطالعه متن کتاب به من ارائه کردند. از ویراستار این کتاب، بریجت فلنری مک کوی، برای تلاش متفکرانه‌اش در به نتیجه رسیدن این کتاب تشکر می‌کنم.

مایلم همچنین از کارمندان مرکز سیاستگذاری انرژی جهانی دانشگاه کلمبیا، به‌ویژه جس مک کورمیک و مت روبینسون برای کمک آنها در تبدیل این کتاب از یک ایده مبهم به متن مکتوب و مدیر مرکز، جسیون بوردوف، برای حمایت از من، که در زمان نوشتن کتاب در دولت نبودم، تشکر کنم. همچنین از خانواده‌ام برای حمایتشان، چه در زمانی که مشغول نوشتن این کتاب بودم و چه در زمان تحریم‌ها تشکر می‌کنم.

در آخر، این کتاب به همه اشخاص در دولت آمریکا و همچنین شرکای ما که سال‌ها در مورد چالش هسته‌ای ایران با آنها همکاری کردم تقدیم می‌شود. در ۲۴ نوامبر ۲۰۱۳ (۳ آذر ۱۳۹۲)، روزی که برنامه

۱. شیرین جمشیدی، در زمان نگارش کتاب، دستیار تحقیقاتی در امور سیاست اقتصادی، تحریم‌ها و بازارهای انرژی مرکز مطالعات سیاست انرژی در دانشگاه کلمبیا بوده است. وی هم‌اکنون کارشناس سرمایه‌گذاری صندوق کمک ایالات متحده (USAID) در امور آسیا، خاورمیانه و شمال آفریقا است (مترجمان).

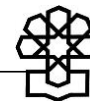
اقدام مشترک با ایران (JPOA)^۱ به نتیجه رسید، من در اتوبوسی بودم که از هتل اینترکانننتال محل اقامت ما در ژنو سوئیس به ساختمان متعلق به سازمان ملل، جایی که قرار بود به نتیجه رسیدن برجام اعلام شود، در حرکت بود. ساعت حدود ۳ بامداد بود. مدت زیادی بود که درست نخوابیده بودم و روز، شب و اوایل بامداد قبل از آن هم لحظات تاحدودی پرتنش را سپری کرده بودم. نمی‌توانم آنچه در مورد توافق بعد از اعلام آن گفتم را به‌روشنی به یاد بیاورم، اما آنچه به‌وضوح در خاطرم مانده، تبادل ایمیلی است که با دو نفر از همکارانم در وزارت خارجه، کورت کسلر و گئوف اودلوم انجام دادم. آنها به من بابت نقشی که در گفتگوهای پشت پرده منجر به برجام داشتم تبریک گفتند و من به آنها گفتم که این نه به من و یا حتی افرادی که در ژنو جمع شده بودند تعلق دارد، بلکه این یک برد تیمی و ناشی از همکاری میان افسران اطلاعاتی، نظامیان، کارشناسان غیرنظامی، تحریم‌گذاران، کارکنان کنگره و دیپلمات‌ها بود که در راستای رسیدن به یک هدف مشترک تلاش کرده بودند. من از شما چیزهای زیادی یاد گرفتم و از دوستی‌ها و لحظات خلوت‌مان، همچنین پیروزی‌ها و شکست‌هایمان بسیار سود بردم. این کتاب متعلق به همه شماست و ممکن است به تازه‌کارها توضیح دهد که حرفه‌ای‌ها، یعنی شما، چطور کار می‌کنید. این کتاب را همچنین به همه همکارانم که در زمان آقای دونالد ترامپ در دولت باقی مانده‌اند، تقدیم می‌کنم. ترامپ در مبارزات انتخاباتی بارها اعلام کرد که قصد دارد برجام را لغو کند^۲ و حداقل این خواست و اراده را در برنامه انتخاباتی او می‌دیدیم. حال باید دید دولت او که در همه جا ادعای بهتر بودن از اوباما را دارد می‌تواند واقعاً بهتر باشد یا خیر؟! اگر موفق شوند تاریخ مرا نخواهد بخشید و اگر موفق نشوند تاریخ آنها را نخواهد بخشید. با وجود این، من برای موفقیت وی امیدوارم و دعا می‌کنم.

مقدمه

آنها که در مورد تحریم‌ها می‌نویسند باید عملاً اگرچه نه قانوناً کار خود را با اذعان به این نکته شروع کنند که تحریم‌ها از زمان یونانیان قدیم وجود داشته است. این تأکید بر بنیان‌های تاریخی ابزار تحریم می‌خواهد نشان دهد اگرچه تحریم‌ها امروزه اشکال مختلفی به خود گرفته‌اند، اما پیوستار تفکر سیاست خارجی در این مورد همیشه وجود داشته است، اگرچه ساختار فرهنگی و سیاسی در گذر زمان تغییر کرده است. اما ارجاع به این پیوستار تاریخی نوعی ابهام در تفاوت‌های بنیادین به‌وجود می‌آورد و آن اینکه نگرش به تحریم‌ها در گذشته چگونه بوده است؟ این نگرش امروزه چگونه است؟ و نحوه رسیدن به اهداف در تحریم‌ها چطور می‌باشد؟ صد سال پیش از این، تحریم‌ها غالباً امتدادی از این رابطه متخاصمانه بوده‌اند و فرقی نمی‌کرد قبل یا بعد از آنها اقدام نظامی اتفاق می‌افتاد یا نه.

۱. همچنین موسوم به برنامه جامع اقدام مشترک یا JCPOA.

۲. در زمان انتشار کتاب در آمریکا (اسفندماه ۱۳۹۶) ترامپ، اعلام خروج از برجام نکرده بود. دو ماه بعد (اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷)، هنگامی که ترجمه کتاب در ایران به پایان رسیده است، ترامپ از برجام خارج شده است (مترجمان).



اگرچه قبل از سال‌های سده ۱۹۰۰ مثال‌هایی وجود دارد که نشان می‌دهد تحریم‌ها به خودی خود به‌عنوان یک ابزار مفید برای تهدید و تنبیه به‌کار گرفته می‌شده‌اند تا از یک درگیری بزرگ‌تر جلوگیری شود و از طریق آن به یک پیروزی دیپلماتیک رسید. اما این عملاً در سال‌های سده ۱۹۰۰ بود که تحریم‌ها گسترده‌تر شدند و با بسامد بیشتر خود به‌عنوان یک ابزار سیاست خارجی مستقل به‌کار گرفته شدند. این تحول شاید بیشتر به‌دلیل ماهیت تمامیت‌خواه جنگ‌ها باشد که از جنگ جهانی اول خود را نشان داد و بعدها دولتمردان می‌خواستند با استفاده از روش‌های جایگزین از خونریزی اجتناب کنند. به هر حال به همان اندازه که جنگ‌ها ویرانگرتر و خشونت‌بارتر می‌شدند قدرت اقتصادی کشورها نیز تحلیل می‌رفت و مردم نیز جان خود را از دست می‌دادند. در این زمان استراتژیست‌ها به دنبال راه‌های جدیدتری بودند تا بتوانند اراده خود را بر رقبا و حریفان دیکته کنند. در این بین قدرت اقتصادی جاده تجربه‌نشده‌ای بود، خصوصاً در زمان جنگ سرد که در آن با همه خشونت‌های جانبی که وجود داشت به‌کار گرفتن قدرت به قیمت تقابل مستقیم نبود، یعنی همان تقابلی که بسیاری از آن می‌ترسیدند.

بررسی راهبرد تحریم‌ها یعنی اینکه چطور توانسته‌اند افعال کشور هدف و مورد تحریم را تغییر بدهند در حال حاضر از اهمیت بالایی برخوردار است، اینکه چه بخواهیم یا نخواهیم تحریم‌ها به ابزاری محبوب در سیاست خارجی ایالت متحده آمریکا تبدیل شده و می‌تواند در آینده برای سایر قدرت‌های جهانی نیز به ابزاری مطلوب تبدیل شود. برای مثال روسیه وقتی با حمله به یکی از جنگنده‌هایش توسط کشور ترکیه در سال ۲۰۱۶ مواجه شد تصمیم گرفت از تحریم‌های اقتصادی استفاده کند تا اقدامات نظامی و این مسئله به‌رغم روحیه نظامی‌گری که در دولت روسیه وجود داشت، اتفاق افتاد. در این زمینه فقط روسیه نیست. چین هم برای مقابله با استقرار یک سامانه موشکی ساخت ایالت متحده آمریکا توسط کره جنوبی در پاسخ به تهدیدات موشک‌های بالستیک کره شمالی، این کشور را هدف تحریم‌های حوزه گردشگری، تجارت و هتلداری قرار داده است. در سال ۱۹۶۰ چندین و چند کشور از تحریم‌های اقتصادی برای اعمال قدرت و خواست خود در بافت‌های مختلف استفاده کردند.

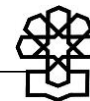
با این حال اگرچه تحریم‌ها توانسته‌اند نقش جدیدی در میان ابزارهای سیاست خارجه پیدا کنند، اما هنوز یک خلأ مفهومی در گفتمان عمومی در این زمینه احساس می‌شود. به نوعی که هیچ ارزیابی دقیقی از نقش کامل و جامع این تحریم‌ها در راهبردهای کشور وجود ندارد. بنیان‌های موفقیت یا ناکامی ابزار تحریم در شرایط خاص مورد بررسی قرار گرفته است و در این حوزه آثار فراوانی توسط نویسندگان مختلف در حوزه سیاست خارجی نیز نوشته شده که اثرگذاری تحریم‌ها را بررسی کرده یا میزان سودمندی این ابزار در میان سایر ابزارها را مورد مقایسه قرار داده است، اما آثار کمی به این مسئله پرداخته‌اند که اهل فن یا همان اجراکنندگان چگونه تحریم‌ها را طراحی می‌کنند و چگونه باید این تحریم‌ها در کنار سایر ابزارها برای رسیدن به یک هدف راهبردی جامع مورد استفاده قرار بگیرد.

این کتاب به صورت عام به تحریم‌های آمریکا علیه ایران از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۵ می‌پردازد. تحریم‌هایی که نویسنده و سایرین معتقدند توانسته در غالب یک راهبرد وسیع‌تر برای پیشگیری ایران از رسیدن به سلاح هسته‌ای موفقیت‌آمیز باشد. بخشی از این کتاب مبتنی بر وقایع و داستان‌های عینی است که به دلیل درگیر بودن شخص نویسنده در پروژه تحریم‌ها علیه ایران امکانپذیر شده است. با این حال این حکایت‌ها و داستان‌ها مبتنی بر واقعیت‌ها، اعداد، ارقام و تئوری‌های طراحی تحریم است که خود یک مأموریت بزرگ‌تر بوده است. این کتاب به جای اینکه بر رویدادهای خاص و جزئیات آنها تمرکز کند تلاش می‌کند راهبرد تحریم‌های آمریکا را در بافتار راهبردهای امنیت ملی به عنوان ابزاری برای پیشبرد سیاست‌های آمریکا قرار دهد و این کار با در نظر گرفتن اشتباهات تاکتیکی و شکست‌های موجود در این راه انجام می‌شود. برای این منظور کتاب حاضر دو موضوع مهم در نظام تحریم‌ها را بررسی می‌کند، یکی این کشور تحریم‌کننده چگونه بر کشور هدف اعمال فشار و درد می‌کند و دوم اینکه کشور هدف چه نوع استقامت و ایستادگی بر رفتار مشمول تحریم خود به نمایش می‌گذارد و از این طریق راهبردهایی برای تحریم ارائه می‌شود که بتوانند نقاط همپوشانی درد فزاینده و استقامت رو به زوال را شناسایی کرده و کشور تحریم‌گر در این نقاط بتواند روی طرف مقابل اثر گذاشته و او را وادار به پذیرش یک راه حل دیپلماتیک کند. ایران در این راه مثال اصلی تبیین چارچوب کتاب حاضر خواهد بود، گرچه به مثال‌های دیگر نیز در بافتار آنها اشاره خواهد شد.

این کتاب در کانون خود بر رابطه میان اعمال فشار یک دولت به دولت دیگر برای رسیدن به اهدافش از یک سو و آمادگی دولت مقابل برای پذیرش فشار، مقابله با آن و تحمل آن و حتی فائق آمدن از سوی دیگر می‌پردازد و می‌کوشد نشان دهد که این رابطه نقش مهمی در تعیین موفقیت تحریم‌ها به عنوان راهبردی مهم در امنیت ملی خواهد داشت.

همان‌طور که در فصل‌های بعد خواهیم دید این کتاب بر اهمیت طراحی تحریم‌ها نیز متمرکز می‌شود و بر این نکته تأکید می‌کند که هم طراحی تحریم‌ها و هم ارزیابی مجدد آنها در طول مسیر از اهمیت بالایی برای اثرگذاری آنها برخوردار است. با در نظر داشتن این ویژگی‌های اصلی می‌توانیم چارچوبی را برای کشورهای تحریم‌گر تعریف کنیم که بتوانند به اهداف خود برسند. این چارچوب ۶ مرحله‌ای از گام‌های زیر تشکیل شده است:

۱. شناسایی اهداف اعمال تحریم و تعریف گام‌های بازگشتی حداقلی از طرف کشور هدف به طوری که آن کشور بتواند از طریق آنها فشار را از روی خود بردارد.
۲. درک حداکثری ماهیت کشور هدف از جمله آسیب‌پذیری‌ها و منافع و تعهدش به هر آن کاری که باعث تحریم‌ها شده است و آمادگی آن کشور برای جذب فشار.
۳. ایجاد راهبردی دقیق، روشمند و دارای بازدهی برای افزایش تدریجی فشار بر نقاطی که آسیب‌پذیری در آن وجود دارد در عین اجتناب از نقاطی که آسیب‌پذیری ندارند.



۴. رصد اجرای تحریم‌ها و ارزیابی دوباره و مستمر فرضیات ابتدایی موجود در مورد استقامت کشور هدف، اثرگذاری تحریم‌ها در پایین آوردن این استقامت و چگونگی بهبود دادن راهبرد تحریم.
۵. ارائه یک نقشه راه مشخص به کشور هدف در مورد شرایط لازم برای رفع تحریم‌ها و همچنین پیشنهاد دنبال کردن مذاکره برای رسیدن به توافقی که بتواند فشار تحریم‌ها را کنار بزند، در عین اینکه نیازهای کشورهای تحریم‌کننده را برطرف کند.
۶. پذیرش این واقعیت که فارغ از خوب بودن نظام تحریم‌ها، کشور تحریم‌کننده ممکن است به دلیل نواقص ذاتی موجود در راهبرد یا عدم درک مناسب از هدف یا بالا رفتن استقامت کشور هدف در تحریم‌های خود با شکست مواجه شود. در هر حالت یک کشور باید آمادگی پذیرش شکست یا تغییر مسیر را داشته باشد یا به مسیر فعلی خود ادامه داده و ریسک تبعات بلندمدت آن را به جان بخرد.
- اما آخرین نکته اینکه شکست یا موفقیت تحریم‌ها مستقیماً به آنها ارتباط ندارند، زیرا آنها فقط ابزاری برای رسیدن به اهداف مشخص کشور تحریم‌کننده هستند. درواقع موفقیت و شکست به راهبرد کشور مذکور و نوع اجرای آن بستگی دارد. درواقع مسخره خواهد بود اگر بگوییم تحریم‌ها فارغ از راهبردی که پشت آنها بوده موفق بوده یا شکست خورده‌اند، درست همان‌طور که موفقیت یا شکست در جنگ را مستقیماً به نیرویی که در میدان جنگ است مربوط می‌کنیم و نه اندیشه‌ای که پشت سر آنها قرار داشته است. پس تحریم‌ها وقتی موفق هستند که در یک راهبرد مناسب به کار گرفته شوند، پس اگر اره درست نمی‌برد، پیچ‌گوشی را مقصر نکنیم!!
- ایران در این کتاب بسیار مورد خوبی بوده است. با مطالعه سطحی روزنامه‌ها در سال ۲۰۱۲ خیلی‌ها به این نتیجه رسیدند که تحریم‌ها موفق نبودند و یا اینکه می‌گفتند این تحریم‌ها هیچ‌وقت موفق نخواهند شد و برای اثبات حرف خود پیشرفت‌های فنی و تکنیکی ایران را مثال می‌زدند، اما وقتی توافق اولیه با ایران در ۲۰۱۳ منعقد شد (توافقی که بعدها در برجام تثبیت شد) بسیاری حرف‌های دیگری زدند و از تحریم‌ها تعریف و تمجید کردند و گفتند این تحریم‌ها ایران را به تعهداتش پایبند کرده است. هر دو این نگرش‌ها کاملاً غلط بودند و به موضوع نگاهی سطحی داشتند. تحریم‌ها وقتی مؤثر واقع شدند که مجموعه‌ای از عوامل مختلف در هماهنگی با همدیگر به‌صورت مناسب کار می‌کردند و البته در این بین عوامل زمانبندی مناسب و شانس نیز نقش مؤثری داشتند. به عبارت دیگر شرایط لازم برای موفقیت وجود داشت، اما این شرایط کافی نبود و نکته مهمتر اینکه در جریان اعمال راهبرد تحریمی آمریکا بسیاری از نواقص این ابزار خود را نشان داد که می‌توانیم از آنها برای آینده درس بگیریم، اما قبل از اینکه بخواهیم چارچوب فعلی را بسط و گسترش دهیم می‌باید برخی از اصطلاحات و بافتار علمی و همچنین محدودیت‌ها و استفاده از آنها را در این کتاب توضیح دهیم.

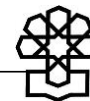
تعریف مفاهیم

بسیاری از مردم عادی می‌توانند تعریفی ظاهراً قابل قبول و ملموس از تحریم‌ها ارائه کنند. مردم می‌توانند عناصر تحریم‌ها نظیر جلوگیری از انجام فعالیت‌های تجاری در مورد برخی از کالاها یا تحریم تجاری کلی را مثال بزنند. از نتایج اقتصادی به‌دست آمده نظیر پیشگیری برای انجام فعالیت خاص اقتصادی را ذکر کنند. اما در مواردی برخی تعریف‌ها مفهوم جرائم و پیامدها را با سیستم و نظام فراگیر و مقرراتی که با فعالیت‌های اقتصادی معمول تداخل پیدا می‌کنند، اشتباه می‌گیرند و آنها را خلط می‌کنند.

این مسئله پیچیدگی و سردرگمی‌های موجود در مورد درون‌مایه تحریم‌ها و اینکه چطور اثرگذار می‌شوند را بیشتر می‌کند. بگذارید به یک مثال واضح اشاره کنم؛ ایالات متحده مجموعه‌ای وسیع از تحریم‌ها علیه ایران اعمال کرده است که این تحریم‌ها شامل تحریم‌هایی می‌شود که بعد از برنامه جامع اقدام مشترک و از ژانویه ۲۰۱۶ اعمال شده است. ایالات متحده تحریم‌هایی را نیز علیه افرادی اعمال می‌کند که تحریم‌های کلی را نقض کرده‌اند. همچنین تحریم‌هایی را نیز علیه افرادی اعمال می‌کند که به دیگران کمک می‌کنند و در رفتار قابل تحریم مشارکت داشته‌اند که خود این رفتار یک نوع نقض تحریم‌هاست.

ابعاد این مشکل معناشناختی زمانی بیشتر می‌شود که بخواهیم به‌طور همزمان جرائم چند هزار دلاری و مجموعه قوانین نهادی علیه تجارت بین دو اقتصاد عمده را در نظام تحریم‌ها در نظر بگیریم و آنگاه این دشواری پیش می‌آید که بخواهیم دقیقاً نشان دهیم تحریم‌ها در یک وضعیت خاص عمل کردند یا خیر؟

تحریم‌ها شاید توانسته باشند تجارت و اعتبار یک شرکت جریمه شده را مورد اثر قرار دهند، اما شاید نتوانسته‌اند از حمایت یک شرکت خاص از فعالیت‌های تروریستی جلوگیری کنند. اگر بخواهیم از شرایط موجود در یک جنگ الهام بگیریم می‌گوییم این مشکل روش‌شناختی معادل سردرگمی است که در اثرگذاری یک گروهان نظامی در درون جنگ با پیشرفت کلی یک ارتش در همان جنگ به‌وجود می‌آید. این اختلاف و تمایز بارها به‌وجود آمده است چراکه مثلاً یک گروهان نظامی موفق است درحالی که سایر گروهان‌ها به موفقیت نمی‌رسند. پس این نوع تمایز در تحلیل ما از تحریم‌ها نیز وجود خواهد داشت. برای ایجاد یک راهبرد تحریمی باید تمام معانی‌ای که از کلمه تحریم استنباط می‌شود را بررسی کنیم. از بالاترین و انتزاعی‌ترین نقطه شروع می‌کنیم، یعنی جایی که تحریم‌ها در آن مجموعه‌ای از آرایش‌های قوانین، اختیارات و الزامات هستند که در یک مصوبه یا دستور دولتی یا یک مصوبه سازمان ملل و سندهای دیگر ذکر می‌شوند و هدف از آنها محدود کردن و پیشگیری از یک رفتار غالباً اجتناب‌پذیر است و نتایج اعمال این فشار نیز بررسی و سنجیده می‌شود. یک معادل خاص برای این بافتار خود نظام تحریم‌هاست. در این چارچوب، اعمال تحریم‌ها درواقع ایجاد مجموعه‌ای از قوانین و رفتارهای نظام‌مند



و مادر می‌باشد که نقض آنها نقض نظام کلی تحریم خواهد بود که از طریق زیر پا گذاشتن قانون یا قاعده خاص اتفاق می‌افتد. به صورت عام این مقررات می‌توانند همه نوع فعالیتی را دربرگیرند و محدود به فعالیت اقتصادی نیستند. برای مثال؛ شورای امنیت سازمان ملل بارها از تحریم مسافرت به عنوان راهی از اعمال فشار بر دولت‌ها استفاده کرده است. این ممنوع‌السفر شدن تقریباً هیچ ارزش اقتصادی ندارد، اما از آن به عنوان روشی برای ایجاد محدودیت‌ها برای دولت مورد نظر، استفاده می‌شود. به طور مشابه از چنین تحریم‌هایی برای پیشگیری از دسترسی به برخی کالاها استفاده می‌شود، نظیر کالاهایی که کشور ایران و کره شمالی برای برنامه‌های موشکی خود نیاز داشته‌اند. در اینجا تأثیر کلی اقتصادی بسیار پایین است، اما ارزش راهبردی از اهمیت بالایی برخوردار است. به همین دلیل نگارنده در این کتاب از اصطلاح تحریم‌ها در محدوده وسیعی از اقدامات چه اقتصادی، چه فنی و چه شخصی استفاده خواهد کرد. به طور مشابه باید گفت در این کتاب در آنجاهایی که اعمال جرائم مستقیم به دلیل نقض نظام کلی تحریم مدنظر بوده از کلمه تحریم‌ها استفاده نمی‌کنیم و صرفاً از همان جرمه‌ها و پیامدهای اقدام استفاده خواهیم کرد.

جراحی اعمال تحریم‌ها

هدف از اعمال تحریم‌ها ایجاد سختی است یا به عبارت بهتر ایجاد درد و ناکامی، به نوعی که کشور هدف تحریم‌ها رفتار خود را تغییر دهد. شاید استفاده از کلمه درد یا فشار در این متن تحریک کننده باشد. چرا که غالباً همراه درد مفاهیمی چون شکنجه و سوءاستفاده خواهد آمد. اما در مقام اصطلاح، این کلمه دقیقاً مناسب است، زیرا می‌تواند احساسات را برانگیزد و یک نوع تجربه انسانی مشترک است که افراد می‌توانند از طریق آن، آنچه را تحریم به وجود می‌آورد، لمس کنند. درد همچنین نشان‌دهنده نوعی تمایل در طرف مقابل است که بخواهد از این درد اجتناب کند. به همین دلیل نگارنده اولین کسی نیست که از کلمه درد در این بافتار استفاده می‌کند. واژه درد هم نشان‌دهنده هدف تحریم‌هاست و هم محدودیت‌های ذاتی آنها. درد ایجاد اختلالی می‌کند که بسیاری از افراد می‌خواهند از آن اجتناب کنند، اما همین درد قابل مدیریت، تحمل و حتی در بلندمدت قابل انطباق پذیری است و حتی می‌تواند به نفع گیرنده و احساس کننده درد تمام شود، البته بعد فیزیکی و جسمی درد کمتر در تحریم‌ها لمس می‌شود. چه اینکه این دردها در طول دهه گذشته از کانال‌هایی چون اجتناب از تجارت با کشور مورد نظر و از طریق اعمال محدودیت‌های تحریمی لمس شده‌اند. درواقع نوع درد و شدت آن را نیز می‌توان تنظیم کرد، اما فراموش نکنیم که هدف تحریم‌ها همیشه ایجاد شرایط نامطلوب برای کشور و نهاد هدف است. این نهادها و کشورهای هدف باید درد را چنان لمس کنند که در نهایت مجبور به انجام رفتار دیگری شوند. در این حالت تحریم‌ها نوعی خشونت با خود دارند.

اجتناب از درد نوعی واکنش چشمگیر در افراد است و البته درجه و مقیاس آن در کشورهای مختلف و جوامع مختلف تفاوت دارد. تبدیل این واکنش بنیادی به حالتی که بتوان در تحلیل‌های امور بین‌الملل از آن استفاده کرد در واقع در دهه ۱۹۵۰ با انتشار راهبردهای هسته‌ای در آمریکا اتفاق افتاد. یکی از مهمترین نظریه‌پردازان بازدارندگی هسته‌ای، نویسنده فکید «توماس شلینگ» بود. او کار خود را با نام «سلاح‌ها و تأثیر» با مشاهده این نکته آغاز کرد که قدرت آسیب رساندن یعنی همان قدرت صرف برای تخریب اجسام و دارایی‌هایی که طرف مقابل برای آنها ارزش قائل است و قدرت وارد آوردن درد و ضرر خود نوعی قدرت چانه‌زنی دارد که استفاده از آن خیلی آسان نیست، اما بارها مورد استفاده قرار می‌گیرد. او در ادامه در کتاب خود می‌گوید، آسیب زدن برخلاف تصاحب و تصرف با زور یا دفاع شخصی به هیچ وجه نامرتبط با منافع دیگران نیست و ارزیابی ما مقدار درد و فشاری است که در طرف مقابل به وجود می‌آورد و باعث انگیزش قربانی در اجتناب از آن درد می‌شود.

شلینگ در کتاب خود از قدرت نظامی به عنوان یک عامل انگیزاننده نام می‌برد که این قدرت در نقطه مقابل تحریم‌ها قرار دارد. اما می‌توان گفت که هر دو مفهوم یکسان هستند. مفاهیم استقامت و مقاومت نیز که شلینگ در کتاب خود از آنها نام می‌برد به همین ترتیب با هم ارتباط پیدا می‌کنند، یعنی یک کشور می‌تواند فشار را جذب کند و همچنان به فعالیت‌های معمول خود ادامه دهد. در بسیاری از این موارد این مفاهیم در حالت نظامی توضیح داده شده است، اما اینجا نیز مانند مفهوم درد می‌توان گفت مفهوم استقامت در برابر درد و فشار همان توانایی است که یک اقتصاد در عین از دست دادن بسیاری از ظرفیت‌های تولیدی خود برای ادامه حیات دارد. یعنی مانند همان گروهان نظامی که وقتی از دست رفت یک ارتش کلی می‌تواند کار خود را پیش ببرد.

به دلیل آثار عملی متفاوت تحریم‌ها و اقدام نظامی، سیاستگذاران نگرشی متفاوت به این دو مسئله دارند. درگیری‌های نظامی، آسیب و تلفات برای طرفین ایجاد می‌کند و نتایج آن کاملاً ملموس است، اما آثار تحریم‌ها کمتر ملموس و محسوس بوده و اثر تخریبی کمتری دارد. شاید همین مسئله یکی از دلایل جذابیت فراوان تحریم‌ها به عنوان یک ابزار اعمال قدرت باشد. مطمئناً سیاستمداران و مقامات دولتی بهتر می‌توانند از زایل شدن یک چهارم تولید ناخالص ملی دفاع کنند تا از دست دادن هزاران نظامی و غیرنظامی در جنگ‌ها. اما در سطح راهبردی و سیاستگذاری، اعمال درد از طریق تحریم‌ها هدف یکسانی با عملیات نظامی دنبال می‌کند و آن ایجاد محرک‌های یکسان در طرف مقابل است به طوری که آن طرف مقابل یا مقاومت کند و یا از پا بیفتد. به عبارت بهتر یا راه سازش را در پیش بگیرد و یا راه بسیار دشوار تقابل را و از آنجایی که آسیب‌های تحریم‌ها کمتر دیده می‌شوند حداقل در برخی نظام‌های تحریم، این الزام وجود ندارد که باید حتماً تخریب کمتری هم ایجاد شود، خصوصاً برای کشورها و جمعیت‌هایی که به لحاظ اقتصادی از آسیب‌پذیری بیشتری برخوردارند.



تغییر عمده در سیاست‌ها نظیر دست برداشتن از احساس مالکیت نسبت به یک سرزمین شاید نیازمند اعمال فشار کمتری نسبت به سایر تغییرها در سیاست یک کشور باشد، مثلاً قطع همکاری با یک گروه شبه‌نظامی، اما کشورهای اعمال‌کننده تحریم شاید به‌صورت کامل از ابعاد تصمیمات خود اطلاع نداشته باشند، به‌نحوی که گاهی ممکن است در محاسبه عزم و اراده طرف مقابل دچار اشتباه شوند و ندانند که درد و فشار اعمال شده آیا تأثیرات خود را دارد یا خیر. اینکه از چه فشار و دردی باید استفاده کرد که کارآیی و بازدهی داشته باشد موضوعی است که باید کارشناسان اطلاعاتی و تحریم‌ها به آن بپردازند. اما در کانون و قلب این موضوع تمایل برای ایجاد سیاست فشاری وجود دارد که بتواند در طرف مقابل تغییر رفتار را ایجاد کند و همچنین یک نوع تمایل وجود دارد که سطح فشار اعمال شده با نتایج مطلوب نظر انطباق و همخوانی داشته باشد.

متأسفانه اعمال‌کنندگان تحریم غالباً مفهوم ایجاد درد در طرف مقابل را یا نادیده گرفته‌اند یا دارای ارزش کمی دانسته‌اند. دلایل مختلفی در این موضوع وجود دارد. تجربه نگارنده حاکی از این است که اعمال‌کننده تحریم می‌خواهد از تبعات انسانی موضوع بگریزد. همان‌طور که در فصل بعد خواهیم دید ایالات متحده در اعمال تحریم‌های هدفمند خود در عراق در دهه ۱۹۹۰ نوعی اصرار به خرج می‌داد که تحریم‌های هدفمند نتیجه خواهد داد. مسئله‌ای که البته عکسش اتفاق افتاد. در ادبیات تحریم‌ها هم می‌بینیم که بسیاری بر لزوم بی‌ضرر بودن و بی‌درد بودن تحریم‌ها بعد از قضیه عراق تأکید کردند و سعی داشتند تحریم‌های جدید را در مقابل تحریم‌های ناکارآی قبلی بگذارند.

به‌عبارت بهتر برای دفاع از جنبه‌های منفی که از تحریم برمی‌خیزد می‌توان چنین برداشت کرد که این آثار به خود تحریم‌ها مرتبط نیست و آثار جانبی آنهاست. این چارچوب به تحریم‌کننده این امکان را می‌دهد که از قبول مسئولیت در مقابل مشکلات بشردوستانه تحریم‌ها شانه خالی کند، در عین اینکه مسئولیت همه منافع و امتیازاتی را که از تحریم به‌وجود می‌آید، متوجه خود می‌کند. دولت ایالات متحده سال‌ها از این روش استفاده کرده است، به‌خصوص در مورد اعمال تحریم‌ها در کشور ایران در این زمینه دولت آمریکا مسئولیت خود در مورد مسائل بشردوستانه را در حداقل ممکن دانسته و از زیر بار آنها شانه خالی کرده است، اما ساده‌انگارانه خواهد بود که بخواهیم جنبه‌های منفی اعمال تحریم را در طراحی سیاست تحریم نادیده بگیریم. به‌عبارت بهتر وقتی شما توانایی کشور را برای به‌دست آوردن ارز خارجی از طریق صادرات کاهش می‌دهید، طبیعتاً فشار بر واردات آن کشور را به‌خصوص در زمینه غذا و دارو افزایش می‌دهید. درست است که یک تحریم‌کننده می‌تواند ادعا کند که مسئولیت تنظیم واردات یک کشور با خود آن کشور است و آن کشور می‌تواند از تقابل به‌صورت کلی پرهیز کند، اما این نافی دردناک بودن تحریم‌ها نیست، خصوصاً در میان عامه مردم و نمی‌توان گفت که تحریم‌ها هیچ نقشی در ایجاد چنین بحرانی نداشته‌اند. نکته جالب همه این داستان آن که هدف غایی از اعمال تحریم‌ها درد و تغییر

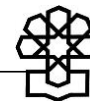
در سیاست‌های کشور هدف است و اگر بخواهیم بعضی از این دردها و فشارها را از برنامه تحریم برداریم ممکن است جنبه تبلیغاتی بهتری پیدا کند، اما هدف تحریم‌ها و کارآیی و اثرگذاری آن در جنبه عملی از بین خواهد رفت و اگر تحریم‌کننده بخواهد مسائل بشردوستانه را نیز مدنظر قرار دهد عملاً دردی که از تحریم‌ها به وجود می‌آید را نیز کاهش داده است.

این مسائل مجموعه‌ای از سؤالات را پدید می‌آورد، مثلاً اینکه شما چطور می‌توانید نظام تحریمی را به وجود بیاورید که حداقل درد ممکن را بر کشور هدف اعمال کند. چطور می‌توانید در عزم کشور هدف برای تحمل این دردها خلل وارد کنید، آن هم وقتی که به او اطلاع داده‌اید که چنین آثار نامطلوبی گریبان‌ش را خواهد گرفت. چطور می‌توانید به او اطلاع دهید که قرار است آستانه اعمال درد را بالاتر ببرید تا عزم و اراده او برای تحمل درد را بشکنید و آیا اینکه اساساً نقطه بهینه‌ای از اعمال درد وجود دارد که براساس آن شما به اهداف مطلوب در اعمال تحریم برسید و دیگر لازم نباشد پا را از آن فراتر بگذارید.

استقامت چیست؟

پاسخ به این سؤال در درک آثار تحریم‌ها و درد ناشی از آنها به کشور هدف بستگی دارد، به خصوص اینکه پاسخ کشور هدف و چگونگی پذیرش، استقامت و رویارویی با درد اعمال شده از کشور تحریم‌کننده چگونه خواهد بود؟

اینجا من از اصطلاح استقامت استفاده کرده‌ام تا بتوانم مفهوم پاسخ‌دهی کشور هدف و آمادگی کشور برای ادامه دادن رفتار معیوبش را توضیح دهم. در اینجا استقامت بهترین تعریفی که می‌تواند داشته باشد همان قاطعیت روان‌شناختی کشور هدف برای انکار پیروزی کشور تحریم‌کننده و همچنین ادامه دادن به مسیری است که برای خود انتخاب کرده است. این قاطعیت می‌تواند از منابع مختلفی به وجود بیاید، نظیر تمایل برای اجتناب از هرگونه اختلالی که می‌تواند از انحراف از سیاست‌های فعلی به وجود بیاید. اما نکته‌ای که در اینجا وجود دارد آستانه تحملی است که کشور هدف برای خود ترسیم کرده است و فکر می‌کند این آستانه تحمل بهتر از روش جایگزینی است که کشور تحریم‌کننده به او فشار می‌آورد تا آن را بپذیرد. اساساً تحریم‌ها با هدف تحت‌الشعاع قرار دادن این قاطعیت و عزم روان‌شناختی ایجاد شده است. برای این کار هم باید مبنا و پایه جسمی و فیزیکی موجود در طرف مقابل تحت تأثیر قرار بگیرد. برای مثال اگر کشور هدف می‌ترسد که وا دادن در برابر خواسته‌های تحریم‌کننده می‌تواند مشکلاتی را برایش به وجود بیاورد آنگاه کشور تحریم‌کننده، تحریم‌های دیگری را اعمال می‌کند. تحت‌الشعاع قرار دادن خواست کشور هدف برای جذب تحریم‌ها و فشاری که از آنها ناشی می‌شود نیز در اینجا بسیار مهم است.



کشورها می‌توانند راهبردهای مختلفی را برای مدیریت و مقابله با فشار وارد شده به کار ببرند. می‌توانند این فشار و درد را بپذیرند، با آثار آن کنار بیایند و یا فارغ از همه این مسائل به راه خود ادامه دهند. آنها می‌توانند این فشار را نفی کنند و مسیرهایی را به‌وجود بیاورند تا از آثار آن بگریزند، نظیر قاچاق و ایجاد یک نظام مقابله با تحریم‌ها از طریق کشورهای دیگر و یا ترکیبی از همه این‌ها به‌طوری که با فشار انس گرفته و خود را با آن منطبق کنند، هرچا لازم بود آن را بپذیرند و حتی از منافع آن استفاده کنند به‌طوری که بتوانند فعالیت‌های جدید اقتصادی یا همکاری‌های جدید سیاسی را ایجاد کنند.

از آنجایی که کتاب حاضر بیشتر به راهبرد تحریم‌ها می‌پردازد تا مسئله نفی تحریم‌ها، در ادامه به این نکته خواهیم پرداخت که تحریم‌کنندگان چگونه می‌توانند با عزم و استقامت طرف مقابل کنار بیایند و به آن پاسخ دهند و بر آن فائق بیایند و تعهد خود را به اعمال تحریم‌ها حفظ کنند. این حالت همان مفهوم استهلاکی شدن تحریم‌هاست که به آن خواهیم پرداخت. اما همان‌طور که در صفحات پیش رو خواهید دید بدون داشتن درک درست از نحوه تلاش دولت‌ها برای مقابله با درد و فشار، سیاست تحریم و تحریم‌کنندگان می‌تواند به مشکلاتی برخورد و اساساً نتواند تحریم‌های کارآمد را اعمال کند. آقای «نید لیب» نویسنده معروف این مسئله را در نتیجه‌گیری کتاب خود با نام «روانشناسی و بازدارندگی» ذکر می‌کند. او در این زمینه می‌گوید:

«سیاست‌گذاری که ریسک شروع کردن یک جنگ را به جان می‌خرند بیش از آنکه به قابلیت‌های نظامی و منافع طرف مقابل توجه داشته باشند، به فکر منافع سیاسی داخلی خود هستند، این افراد جنگجو عملاً عزم و اراده طرف مقابل را دستکم می‌گیرند حتی در زمانی که آن طرف مقابل و کشور موردنظر توانسته است افق‌های جدیدی را برای خود باز کند و ظرفیت‌های نظامی‌اش را برای دفاع تا حد قابل توجهی افزایش دهد».

با وام گرفتن از عبارت بالا از آقای لیب خیلی راحت می‌توانیم یک مقایسه مشابه در حوزه تحریم‌های اقتصادی و چگونگی اعمال آنها و فشاری که می‌تواند بر طرف مقابل ایجاد کنند به‌وجود بیاوریم. در اینجا نیز مانند عملیات نظامی و جنگ‌ها، راهبرد جامعی که از طریق آن تحریم‌ها اعمال می‌شود موفق نمی‌شود، اگر نوعی سوءدرک از عزم و استقامت کشور مورد تحریم وجود داشته باشد.

می‌توانیم ادعا کنیم که این عنصر از تئوری مرتبط با تحریم اگرچه از اهمیت بالایی برخوردار است، اما در بسیاری از برنامه‌های تحریم، درک درست از عزم طرف مقابل وجود ندارد یا نتوانسته خوب جاییفتد. حتی می‌توان گفت در بسیاری از برنامه‌های تحریم موضوع استقامت طرف مقابل در عرض و همسطح با بسیاری دیگر از ابزارهای تحریمی مورد بررسی قرار گرفته است. مثلاً ممکن است در یک برنامه تحریمی محروم کردن یک کشور از بنزین یا گازوئیل بتواند در آن کشور نه‌تنها مشکل اقتصادی، بلکه مشکل اجتماعی ایجاد کند، چرا که از نقطه‌نظر آمریکایی محروم کردن افراد و کشورها از حق داشتن خودرو برابر با گرفتن حقوقی است که خداوند

به انسان‌ها داده است. اما اعمال این نگرش مثلاً در مورد کشورهای که در آنها ابزار اولیه حمل‌ونقل عمومی از روش‌های الکترونیک و برقی است می‌تواند نتایج خنده‌داری به همراه داشته باشد، زیرا محروم کردن آن کشور از بنزین و سوخت شدت اعمال تحریم را کاهش خواهد داد.

برخی سیاستگذاران تحریم همیشه استدلال می‌کنند که کشور هدف می‌تواند فشاری را مشابه کشور تحریم‌کننده تحمل کند آن هم اگر زمین بازی عوض شود. به عبارت دیگر این افراد شرایط را در دو کشور یکسان می‌پندارند. اما باید گفت چنین نگرشی عملاً فاقد درک درست از همه جنبه‌ها بوده و عناصر فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی موجود را نادیده گرفته است. این عوامل سیاسی، اقتصادی و فرهنگی از اهمیت بسیار بالایی برخوردارند و می‌توانند تفاوت میان تحریم‌ها و نوع رسیدن به موفقیت و ناکامی را توضیح دهند. در برخی از موارد عدم درک درست از شرایط ملی یک کشور می‌تواند به اعمال تحریم‌هایی منجر شود که استقامت طرف مقابل را تقویت می‌کند. به عبارت بهتر تحریم‌هایی وضع می‌شود که کشور هدف از آنها استقبال می‌کند، چرا که وضعیت اقتصادی و سیاسی درون آن کشور را بهبود می‌دهد و حتی جایگاه بین‌المللی آن کشور را نیز ارتقا می‌بخشد.

اگر این موضوع را به دقت بررسی کنیم متوجه می‌شویم که مسئله مذکور یکی از مشکلات اصلی در هنگام اعمال تحریم‌هاست، یعنی عدم درک درست از این مسئله که آیا تحریمی که کشور تحریم‌کننده اعمال می‌کند همان آثاری را در کشور هدف خواهد داشت که تحریم‌کننده پیش‌بینی کرده است و اینکه اساساً کشور هدف چه نوع واکنشی در برابر این تحریم خواهد داشت. این مشکل بر بسیاری از ابعاد سیاستگذاری خارجی تأثیر گذاشته است و بیشترین تأثیر منفی آن نیز بر حوزه تحریم‌ها بوده است جایی که نبرد و جنگ روانشناختی میان دو طرف قضیه کاملاً خود را نشان می‌دهد. اگرچه در هنگام جنگ نیز باید استقامت روانشناختی طرف مقابل را مدنظر داشته باشیم، اما به هر حال قدرت نظامی می‌تواند باعث ناکارا شدن طرف مقابل شود حتی اگر استقامت او هیچ‌گونه آسیبی ندیده باشد. اما در شرایط تحریم‌ها این مسئله کاملاً متفاوت است، خصوصاً در دنیای امروز که همه چیز جهانی‌سازی شده و کالاها قابلیت تأمین از منابع مختلف را دارند و بسیاری می‌توانند به راحتی به آنها از طریق نرم‌افزارهای اینترنتی و روی گوشی‌های موبایل خود دسترسی داشته باشند.

اعمال تحریم‌ها در حال حاضر یک نوع جنگ خروس است که در آن هر طرف این جرئت را پیدا می‌کند که بر صورت طرف مقابل چنگ بیندازند و آسیبی را به طرف مقابل وارد کنند. در این حالت، آثاری که برای کشور تحریم شده به وجود می‌آید بخشی از خود تحریم‌هاست. برای کشور تحریم‌کننده این آثار ظریف‌تر و نرم‌تر هستند و می‌توانند شامل زیان اقتصادی، اختلال دیپلماتیک خصوصاً با متحدینی که قرار است به شما کمک کنند که این تحریم‌ها را اجرا کنید و ایجاد یک دام تعهدی گسترده خواهد شد، دامی که در آن کشور تحریم‌کننده خود را در شرایطی گرفتار می‌بیند که خروج از آن با پیروزی در اعمال تحریم‌ها امکانپذیر



نخواهد بود و گرنه اعتبار و جایگاه خود را در آینده از دست خواهد داد. پس یکی از عوامل کلیدی در موفقیت تحریم‌ها و اعمال آنها، داشتن درک درست از سطوح مرتبط با استقامت ملی در طرف مقابل است و اینکه کشور تحریم‌کننده چه اقداماتی باید انجام دهد تا این اراده کاهش پیدا کند.

در پایان این بخش مقدمه دوباره تأکید می‌کنم که داشتن دانش از حریف و میزان تحمل در او و آسیب‌پذیری‌های او مهمترین عامل در موفقیت تحریم خواهد بود. در گذشته غالباً طراحان تحریم و اجراکنندگان آن فکر می‌کردند که استقامت طرف مقابل نسبت مستقیم با میزان تعهد تحریم‌کنندگان به اجرای تحریم‌ها دارد. به عبارت بهتر خیلی از طرفداران این نوع نگاه به تحریم، گمان می‌کنند ناکامی در اتخاذ تصمیم مناسب و نشان دادن نقطه ضعف به طرف مقابل، او را تهییج می‌کند. از نظر آنها هر چه اقدام مؤثرتر و کشنده‌تر باشد شرایط بهتر خواهد بود. با چنین نگاه ساده‌انگارانه‌ای تحریم‌کنندگان احتمالاً در همان دامی افتادند که بسیاری از استراتژیست‌های نظامی در آن گرفتار شده‌اند و اصطلاحاً قبر خود را با این کار کنده‌اند. یعنی همان نداشتن درک کافی از حریف قبل از رفتن به میدان. به عبارت بهتر برای اینکه تحریم‌ها عمل کند و به نتیجه برسد، تحریم‌کننده می‌بایست دشمن را از خود او بهتر بشناسد. کارنامه ایالات متحده آمریکا از این منظر در گذشته هم خوب بوده است و هم بد، اما برای اینکه بفهمیم اهل فن در حال حاضر چگونه با این موضوع در طراحی و اعمال تحریم‌ها کنار آمده‌اند باید یک ناکامی بزرگ تاریخی را بررسی کنیم و آن نظام تحریم‌های اعمال شده علیه عراق سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ است.

عراق

جامعه جهانی دو دسته نظام تحریم را علیه عراق در دهه ۱۹۹۰ و ایران در سال ۲۰۰۰ اعمال کرد که به لحاظ تنوع ساختاری، حقوقی و مسائل دیگر بسیار با هم متفاوت بودند و پیامدهای مستقیم کاملاً متفاوتی داشتند. درواقع تحریم‌های اعمال شده علیه ایران را همه ستوده‌اند و آنها را کاملاً هدفمند و مؤثر دانسته‌اند که این نگرش حداقل در برخی محافل نمود داشته است، اما در مورد تحریم‌های عراق خیلی‌ها آنها را اشتباه دانسته و از آن به عنوان درس عبرتی برای آینده یاد کرده‌اند.

اشغال کویت توسط عراق و اشغال عراق در ادامه

در دوم آگوست ۱۹۹۰، تانک‌های عراقی از مرز خود با کویت عبور کرده و وارد این کشور شدند. اشغال کویت توسط عراق پس از ماه‌ها تنش فزاینده بین دو کشور در مورد حفاری و استخراج چاه‌های نفت، مشکلات اقتصادی عراق که ناشی از جنگ ایران و عراق بود، تعامل ضعیف میان عراق با کشورهای عرب خلیج فارس و ایالات متحده و سایر اعضای جامعه جهانی و مسائل دیگر اتفاق افتاد. در آن زمان صدام حسین گمان می‌کرد که جامعه جهانی موافق اشغال کویت توسط اوست و اگر هم موافق نباشد او و

ارتش بزرگش توانایی نظامی لازم برای مقابله با پاسخ محتمل را خواهد داشت. اشغال کویت توسط عراق نقض فاحش منشور سازمان ملل و رد اصول بنیادی‌ای بود که سازمان ملل براساس آن تأسیس شده بود، یعنی همان احترام برای تمامیت ارزی کشورها و حل و فصل مسالمت‌آمیز دعاوی و اختلافات میان کشورها. اقدام نظامی صدام حسین زمینه را برای یک پاسخ بین‌المللی بسیار متقاعدکننده فراهم کرد. در آن زمان بسیاری از کشورها در نقاط مختلف جهان دارای مرزهای نامشخص بودند و بسیاری از کشورها نیز دعاوی مرزی با کشوری داشتند که به لحاظ توان نظامی بسیاری از خود آنها بالاتر بود. به همین دلیل اشغال کویت توسط عراق نه تنها یک حمله به نظم جهانی قلمداد می‌شد، بلکه می‌توانست مشکلات عظیم‌تری را به لحاظ امنیتی برای سایر خاورمیانه و یا کشورهای دیگر جهان به وجود بیاورد، به خصوص کشورهایی که می‌ترسیدند تحت زور و مخاصمه کشورهای بزرگ‌تر قرار بگیرند. زمان حمله عراق به کویت نیز زمان خاصی بود و جنگ سرد تازه به اتمام رسیده بود و رهبران کشورها در نقاط مختلف جهان به دنبال الگوی جدیدی برای مدیریت امنیت و ثبات بین‌المللی بودند.

شورای امنیت سازمان ملل متحد در پاسخ به این اشغال ظرف چهار روز تحریم‌هایی را علیه عراق تصویب کرد. قطعنامه شماره ۶۶۱ شورای امنیت، تحریم تسلیحاتی علیه عراق وضع کرد و تدابیر دیگری نیز اندیشید و به این کشور در مورد اقدامات آینده‌اش هشدار داد. قطعنامه ۶۶۱ در نوع خود هم نوعی ابراز تعهد جامعه جهانی به اقدام علیه اشغال عراق بود و هم در درون خود تبعاتی برای عراق پیش‌بینی کرده بود. این قطعنامه به سرعت و ظرف مدت پنج ماه با مجموعه دیگری از قطعنامه‌های تحریمی که ۶ عدد می‌شدند تکمیل شد که این تحریم‌ها روی هم رفته یک نظام تحریمی جامع را علیه عراق به وجود آورد. با این حال تحریم‌های مذکور نتوانست صدام را متقاعد کند که نیروهایش را از کویت بیرون بکشد. ائتلافی به رهبری ایالات متحده عملیاتی نظامی را در ژانویه ۱۹۹۱ برای اخراج عراق از کویت آغاز کرد. اما تحریم‌ها حتی بعد از پایان عملیات نظامی پابرجا ماند تا روشی باشد برای مهار کردن تحرکات نظامی صدام و ایجاد اطمینان در همسایگان عراق نسبت به آینده منطقه. از سال ۱۹۹۰ به بعد عملاً تحریم‌ها تجارت معمول را با عراق تحت تأثیر قرار دادند تا زمانی که ائتلاف دیگری تحت رهبری آمریکا خود عراق را در سال ۲۰۰۳ اشغال کرد.

ممنوعیت‌های اصلی ناشی از تحریم‌های اعمال شده بر عراق در آن سال‌ها عبارت از موارد زیر است:

- واردات هرگونه کالا و جنس که در عراق تولید یا بسته‌بندی شود و فرآیند تولیدش از درون عراق شروع شده باشد.

- هرگونه فعالیت توسط کشورهای عضو سازمان ملل در درون عراق که به صادرات کالاهای تولید شده در عراق منجر شود.

- فراهم کردن هرگونه منبع مالی و پولی و اقتصادی برای عراق یا هر شرکت تجاری، صنعتی یا ارائه‌دهنده خدمات در درون کشور عراق بجز آنهایی که در حوزه فعالیت‌های پزشکی و بشردوستانه فعال هستند.



- فروش هرگونه سلاح یا ماشین‌آلات و تجهیزات نظامی و سایر کالاهای مرتبط با عراق. نتیجه مستقیم این نظام تحریم شدید فرو ریختن تقریبی همه اشکال تجارت با عراق بود و این مسئله زمانی تشدید شد که ناتوانی عراق در تأمین ارز خارجی برای کالاهای بشردوستانه خود را نشان داد. جامعه جهانی در این دوره تلاش کرد آثار بشردوستانه و انسانی تحریم‌ها علیه عراق را کاهش دهد. برای مثال در سال ۱۹۹۵ شورای امنیت سازمان ملل اجازه داد مقادیر اندکی از نفت عراق به فروش برسد تا ممر معاشی برای مردم این کشور فراهم بیاید. غذا/در بر/بر نفت، نامی که بعدها به آن داده شد، با مشکلاتی از قبیل فساد مواجه شد، اما در عمل توانست تأثیر مثبتی بر تأمین کالاهای بشردوستانه به مردم عراق ایفا کند. جدای از این مسئله نظام تحریم‌ها علیه عراق، از شدت، کارایی و بازدهی بالایی برخوردار بود، چرا که عملاً امکان تسلیح دوباره را از عراق گرفته بود و این کشور چه از طرق معمول چه غیرمعمول نمی‌توانست انبارهای تسلیحاتی خود را تقویت کند. از این منظر می‌توان گفت که تحریم تسلیحاتی توانسته بود به هدف کلیدی خود برسد.

با این حال در آن زمان هیچ‌کس نمی‌دانست که چه باید کرد تا همه نگرانی‌های جامعه جهانی در مورد عراق مرتفع شود. متن قطعنامه ۶۸۷ شورای امنیت به‌صراحت ذکر می‌کرد که کشور عراق با توجه به تعهداتش می‌بایست همه برنامه‌های خود را برای تولید سلاح‌های کشتار جمعی و موشک‌های بالستیک فاش کرده و آنها را منهدم کند. تمهیدات دیگری نیز در این تحریم پیش‌بینی شده بود نظیر اینکه عراق باید مرزهای بین‌المللی با کویت را همان‌طور که قبل از اشغال کویت بوده بپذیرد و اجازه بازرسی در ارتباط با سلاح‌های کشتار جمعی یا موشک‌ها را در عراق بدهد، استقراض‌های دولتی که انجام داده را بازپرداخت کند، تروریسم را محکوم کرده و مأموریت‌های بشردوستانه بین‌المللی مربوط به سازمان‌هایی نظیر صلیب سرخ را در درون خاک خود بپذیرد. اما وقتی عراق عملاً همکاری و شفافیت لازم در پرداختن به نگرانی‌های قدیمی در مورد سلاح‌های کشتار جمعی خود را به نمایش نگذاشت ایالات متحده، انگلستان و سایر کشورها تشخیص دادند که این امتناع عراق نقض تعهدات این کشور در شورای امنیت سازمان ملل است و به این جمع‌بندی رسیدند که عراقی‌ها می‌خواهند سلاح‌های کشتار جمعی خود را توسعه بدهند.

اما این سوءدرک و سوءبرداشت توسط کشورهای مذکور فاجعه‌ای بزرگ به‌دنبال داشت، چرا که به اشغال عراق توسط آمریکا و متحدانش در قالب یک ائتلاف در مارس ۲۰۰۳ انجامید و بعدها نیز همه فهمیدند که عراق هیچ‌گونه دسترسی به سلاح‌های کشتار جمعی نداشته و نمی‌توانسته برنامه‌های سلاح‌های کشتار جمعی خود را نیز به‌راحتی بسط و گسترش دهد. اشغال عراق به خودی خود عملاً پایان استفاده از تحریم‌ها به‌عنوان اهرم فشار بر کشور عراق قلمداد می‌شد. اما آنچه باید مورد توجه ویژه قرار گیرد منطق اقدامات تحریک‌آمیز صدام حسین قبل از سال ۲۰۰۲ برای کشاندن آمریکا و انگلستان به جنگ است. صدام حسین مطمئناً این قدرت و اختیار لازم را داشت تا با نهادهای بین‌المللی برای بازرسی از تجهیزات و امکانات عراق همکاری کند. اما از طرف

دیگر صدام به این نتیجه رسیده بود که تمامیت ملی عراق و عزت و اعتبار آن به‌عنوان رئیس و رهبر کشور تحت‌الشعاع تعهد غربی‌ها قرار گرفته است و این را نوعی وادادگی می‌دانست. همگان قبول می‌کنند که صدام حسین یک دیوانه روانی بود که هزاران نفر از مردم خود را کشته بود، اما این مسئله خللی در حس خودخواهی و وطن‌پرستی او ایجاد نکرده بود. به عبارت بهتر آدم‌کشی او نافی این نبود که حس وطن‌پرستی و خودخواهی بر تصمیماتش تأثیرگذار بوده است.

درواقع کنترل صدام حسین بر عراق امکان حل و فصل مناقشه این کشور را بدون اقدام نظامی توسط آمریکا کم‌رنگ‌تر می‌کرد. در سایر کشورها فشار دموکراتیک و منافع سایر گروه‌ها ممکن است بر تصمیم‌گیری یک رهبر تأثیر بگذارد و به این منجر شود که او توافق صلح‌آمیز را پذیرفته و نیاز به اشغال را توسط کشورهای دیگر از میان بردارد. درواقع عقب‌نشینی نسبی عراق و آمادگی این کشور برای پذیرش بازرسی‌های جدید در سال ۲۰۰۲ بخشی از همین مکانیسم سیاسی و غیرنظامی است. با این حال ایالات متحده آمریکا در پایان سال ۲۰۰۲ و اوایل ۲۰۰۳ به این نتیجه رسید که گزارش عراق به بازرسان بین‌المللی حاوی نواقص فراوانی است، خصوصاً در مورد اقدامات گذشته عراق در توسعه سلاح‌های کشتار جمعی و این نواقص عملاً نقض تعهدات این کشور در عدم تکذیب و اشاعه سلاح‌های کشتارهای جمعی بوده است. بازرس ارشد سازمان ملل هانس بلیکس در گزارش خود به شورای امنیت سازمان ملل در ۷ مارس ۲۰۰۳ عملاً از یک معما و چالش بزرگ پیش روی جامعه جهانی در مورد عراق پرده برمی‌دارد. او در این گزارش می‌گوید:

«واضح است که اقدامات متعدد عراقی‌ها برای حل موضوعات خلع سلاح که از قدیم وجود داشته‌اند بسیار فعالانه و گاهی نیز بیش فعالانه بوده است، اما انجام این اقدامات ظرف ۳-۴ ماه سپری شده از قطعنامه جدید را نمی‌توان مصداق همکاری صمیمانه دانست. ضمن اینکه این اقدامات همه جنبه‌های مرتبط با مسئله را دربر نمی‌گیرد. با این حال ما از این اقدامات استقبال می‌کنیم و کمیسیون بازرسی سازمان ملل نیز با این امید که این اقدامات بتوانند در آینده مسائل خلع سلاح عراق را حل کنند از آنها استقبال می‌کند».

پس می‌بینیم عراق نتوانسته بود تعهدات و الزامات خود را برای انجام همکاری موردنظر ایالات متحده یا آمریکا و متحدانش فراهم کند، گرچه این اقدامات و ایجاد دسترسی‌ها بسیار بیشتر از انتظارات هانس بلیکس در سال ۲۰۰۲ به‌عنوان بازرس جدید بود. آمریکا و متعهدانش این سطح ترکیبی از رفتار را نشان‌دهنده نیت مثبت صدام حسین نمی‌دانستند و در عوض بر این نکته تأکید می‌کردند که عراق همکاری جامع و صمیمانه نداشته است و این مسئله ممکن است نشان‌دهنده این باشد که این کشور با این کار قصد پنهان نگه داشتن برنامه‌های تسلیحاتی خود از بازرسی‌های بین‌المللی را دارد. از اینها که



بگذریم صدام حسین تمام فرصت‌های لازم را برای پذیرفتن واقعیات داشت و اگر می‌خواست می‌توانست سطح دسترسی را در کشورش فراهم‌تر کند. او می‌توانست با شفافیت بیشتر عملاً ایالات متحده آمریکا و متحدانش را خلع سلاح کند و رژیم‌اش را حفظ کند، اما این کار را نکرد. به‌راستی چرا؟ بسیاری در این مورد صحبت کرده‌اند و توضیحات مختلفی را ارائه داده‌اند. گزارش سیا در مورد برنامه سلاح‌های کشتار جمعی عراق بعد از اشغال این کشور در سال ۲۰۰۳، چهار دلیل عمده را در این زمینه ذکر می‌کند:

۱. تمایل صدام برای اجتناب از ضعیف نشان داده شدن، خصوصاً در مقابله با رقبای منطقه‌ای مانند ایران و اسرائیل،
 ۲. تمایل صدام برای حفظ تصویر عراق به‌عنوان یک کشور قدرتمند و بزرگ در سطح جهانی،
 ۳. ترس صدام حسین از نزدیکانش و اینکه آنها بخواهند ائتلافی را علیه او تشکیل دهند،
 ۴. و تصور اینکه برنامه هسته‌ای عراق یک نتیجه منطقی از پیشرفت‌های تکنولوژی در این کشور است و فرصتی است تا توانمندی‌های حوزه فناوری در عراق را به جهان نمایش دهد.
- پس گرچه شاید مسخره به نظر بیاید، اما صدام حسین منافع ملی عراق را که می‌توانست تحت اشغال غربی‌ها نابود شود عملاً پایین‌تر از تمایل خود برای خوار شدن در جهان خارج می‌دانست. به‌عبارت بهتر صدام این آمادگی را داشت تا با احتمال اشغال در ذهن خود بازی کند فارغ از اینکه نشانه‌هایی وجود داشت که آمریکا و متحدانش این کار را خواهند کرد. این تمایل برای مقابله با اشغال یا به این دلیل بود که در استقامت نیروهای ائتلاف شک داشت یا از تبعات همکاری با غرب می‌ترسید. این مسئله موضوعی بود که سیاستگذاران آمریکایی فقط بعد از اشغال عراق درک کاملی از آن پیدا کردند.

درس‌هایی که از تحریم‌ها می‌آموزیم

به‌طور کلی موضوع عراق تبعات جالبی در مطالعه ما در مورد فشار تحریم‌ها ایجاد می‌کند و می‌تواند در این زمینه بسیار آموزنده باشد. به‌صورت تلویحی اگرچه مجموعه‌ای از تحریم‌ها و تهدید به اقدام نظامی توانستند بر عراق فشاری وارد کنند و برنامه تسلیحات کشتار جمعی این کشور را تحت تأثیر قرار دهند و حتی توانمندی‌های نظام معمول این کشور را تحت‌الشعاع قرار دهند، اما صدام حسین به این نتیجه رسیده بود که فشارهای مذکور کفایت لازم برای اجبار او به همکاری بازرسان بین‌المللی را نداشت. جدا از این مسئله که فشار تحریم‌ها به‌صورت مستمر نتوانسته‌اند همکاری موردنظر را در عراق به‌وجود بیاورند و عملاً مقوم استدلال‌های دولت آمریکا در این زمینه بود که تحریم‌ها نمی‌توانند مشکلات بنیادین مرتبط با عراق را حل کنند، اما تحلیل ما از تحریم‌های مرتبط با عراق می‌تواند مسئله دیگری را تأیید کند و آن اینکه مهم نیست با چه اندازه و با چه شدتی تحریم‌ها علیه عراق اعمال شده‌اند، بلکه مهم‌تر این است

که آنها توانستند استقامت عراقی‌ها برای مقابله در این زمینه را تشدید کنند و می‌توان گفت تحریم‌ها با همه شدت لازم نتوانستند استقامت عراقی‌ها را تضعیف نمایند. به عبارتی عراقی‌ها و حداقل صدام حسین آستانه تحمل خود را برای جایی که مجبور به همکاری با بازرسان سازمان ملل شوند بسیار بالا برده بودند و این را تحریم‌کنندگان به‌خوبی درک نمی‌کردند. البته می‌توان گفت که هر چقدر هم این فشارها افزایش پیدا می‌کرد عملاً چارچوب ذهنی صدام حسین و عراقی‌ها تغییر نمی‌کرد.

این بخش از مطالعه ما نشان‌دهنده یک نکته مهم دیگر در بررسی تحریم‌هاست و آن بررسی و مطالعه این نکته که چطور می‌توان تحریم‌ها را از کارکرد بهتری برخوردار کرد. تخمین میزان تحمل فشار حریف تا چه اندازه سخت است. از چه نوع فشارهایی می‌توان برای اهداف خاص استفاده کرد و استقامت حکومت مذکور در این زمینه چگونه خواهد بود.

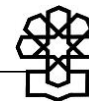
اقتصاد عراقی‌ها در تمام شرایط و اهداف خود از سال‌های دهه ۱۹۹۰ سقوط کرده و همان‌طور که سالیان در یادداشت‌ها و کتب خود می‌گوید اقتصاد عراق تا قبل از اشغال کویت و بعد از جنگ هشت‌ساله با ایران در شرایط بسیار بغرنجی قرار داشت. برخی از فعالیت‌های خاص اقتصادی هنوز پابرجا بود، مردم شغل‌هایی داشتند و محل درآمدی وجود داشت و می‌توانستند آنچه را که به‌عنوان درآمد کسب کرده بودند مصرف کنند. اما بلایی که تحریم‌ها بر سر عراق آورد بسیار بغرنج‌تر بود، چرا که ظرفیت اقتصادی عراق و توانایی این کشور برای بازسازی اقتصادش بعد از دو جنگ را عملاً کاهش داد. در این زمینه شاخص‌های زیر می‌تواند نشان‌دهنده اوضاع در آن زمان باشد:

۱. درآمدهای خالص تا ۹۰ درصد در اولین سال و بعد تا ۴۰ درصد بین سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۶ کاهش پیدا کرد.

۲. تولید صنعتی تا ۸۰ درصد کاهش پیدا کرد.

۳. در سال ۱۹۹۶ کارمندان و کارگران بخش عمومی و دولتی به‌صورت میانگین ۳ تا ۵ دلار در ماه درآمد داشتند در حالی که قبل از این تحریم‌ها درآمد آنها بین ۱۵۰ تا ۲۰۰ دلار در ماه بود.

صدام حسین توانست مقاومت خیره‌کننده‌ای در برابر فشار تحریم‌ها داشته باشد آنچه مشخص است اینکه خود او هیچ‌وقت متحمل این فشارها نشد. او نمی‌توانست در سطح بین‌المللی خودش را به نمایش بگذارد. اما گزارش‌ها حاکی است که او توانست ۹ قصر مجلل به ارزش ۲ میلیارد دلار در طول سال‌های دهه ۱۹۹۰ برای خود بسازد. علاوه بر این صدام حسین در برابر فرصت‌هایی که می‌توانست نگرانی‌های مردمش را مرتفع کند و حتی در برابر پیشنهاد همکاری کامل با سازمان ملل که می‌توانست باعث کم شدن یا از بین رفتن تحریم‌ها شود، مقاومت کرد. برای مثال مبنای و اصول برنامه غذا در برابر نفت را در سال ۱۹۹۱ توسط سازمان ملل تصویب شد، اما صدام حسین تمام فرصت‌های فعال کردن این برنامه که تا سال ۱۹۹۶ مسکوت گذاشت، آن هم وقتی که جامعه جهانی با فشار فراوان توانست او را متقاعد به پذیرش این



برنامه کند. حتی آن موقع نیز برنامه به دلیل وجود مسائلی چون فساد با ناکامی‌هایی مواجه بود و این فساد هم در عراق و هم در سازمان ملل وجود داشت، اما خود برنامه دارای یک توجیه ساده و بشردوستانه بود که صدام حسین سال‌ها از آن امتناع می‌ورزید و مسئله دیگر اینکه صدام حسین بارها نسبت به مردمان خود ظلم و ستم فراوانی انجام داد که نشان می‌داد او هیچ‌وقت به فکر رفاه مردم عراق نیست.

سرپیچی‌های مداوم صدام حسین این نظریه را در ذهن ناظران آمریکایی و بین‌المللی تقویت کرد که او شدیداً به انگیزه‌های خود در زمینه تسلیحات کشتار جمعی پایبند است. توانایی صدام حسین برای گریز از تحریم‌هایی که علیه او وضع شده بود آن هم به‌طور خیره‌کننده، این نظریه را تقویت می‌کرد که تحریم‌ها عملاً توان مهار عراق را به‌طور کلی ندارد، اما با همه این اوصاف صدام تلاش می‌کرد که همه را در جامعه جهانی پا در هوا و معلق نگه دارد و در عوض به خیال خود حافظ منافع ملی عراق باشد. این حالت ذهنی تا حدود زیادی نشان‌دهنده ابعاد پیچیده مسئله سنجش استقامت طرف مقابل است. یعنی در محاسبه این میزان استقامت شواهد و قرائنی که در اختیار داریم از چه درجه، اعتبار و ارزشی برخوردار هستند و هر سند و مدرکی چه معنایی می‌تواند در زمینه دفاع یک کشور از منافع خاص خود داشته باشد. اسناد و مدارکی که بعدها بیرون آمد مشخص کرد در زمانی که صدام حسین ظاهراً لجاجت فراوانی در محافظت از توانمندی‌های کشتار عراق انجام می‌داد، اصلاً سلاح کشتار جمعی در اختیار نداشت و لجاجت او نیز فقط در دفاع از تمامیت عراق بود. این مسئله می‌تواند درس بسیار معناداری برای اقدام‌های بعدی در حوزه ممانعت از اشاعه و گسترش سلاح‌ها باشد، همچنین می‌تواند در تحلیل و تخمین میزان واکنش یک کشور به فشارها نیز مؤثر واقع شود. تحریم‌های وضع شده علیه عراق توانستند مانع از تسلیح مجدد این کشور شده و زیرساخت‌های موجود برای گسترش سلاح‌های کشتار جمعی را نابود کند، یعنی به هدف خود رسیدند و بالاتر از آن نیز قابلیت‌های خود را نشان دادند. اما آمریکایی‌ها و سایرین نخواستند یا نتوانستند درک کنند که موفقیت مذکور متناسب با اهدافی بود که در ابتدا تحریم‌ها برای آنها تعریف شده بود و عملاً مسائل باقیمانده در عراق هیچ ربطی به حوزه عمل به تحریم‌ها نداشت و همین مسئله به نوعی این برداشت را در ذهن آمریکایی‌ها به‌وجود آورد که نظام تحریم‌ها به خودی خود ناکام مانده بود.

اما در پایان این تحریم‌ها نبودند که ناکام شدند، بلکه ناکامی اصلی به اعمال‌کنندگان تحریم‌ها و متحدان آنها و سیاستگذاران آنها اختصاص دارد که نتوانستند سهم درست موضوعاتی چون استقامت، اعتبار و پرتیژی که در موازنه مذکور وجود داشت را به‌خوبی درک کنند. به عبارت بهتر مشکل ابتدایی حل شده بود، اما هیچ‌کس این راه‌حل را به رسمیت نمی‌شناخت.

از منظر ما چند نقص عمده در اداره موضوع عراق در این دوره زمانی وجود دارد. مهمتر از همه اینکه در آن زمان اهداف متراکم و پیچیده‌ای در هنگام اعمال تحریم وجود داشت و این اهداف دچار سردرگمی بود، اما بدتر از آن اینکه نوعی ابهام وجود داشت که آیا اهداف مذکور برآورده شده بودند یا

خیر. چرا که کشورهای چون آمریکا و انگلستان به‌طور خاص انتظارات خود را از نوع عملکرد عراق بالاتر برده بودند. این سردرگمی به استهلاک تحریم‌ها منجر شد. معنای دیگرش این بود که وقتی آمریکا و انگلستان موضوع نیاز به جنگ علیه عراق را به جامعه جهانی ارائه دادند، حمایت چندانی از آن وجود نداشت. نکته دیگر اینکه درک موضوع در مورد تعهد صدام به روش‌های ارتجاعی‌اش، درک درست و کاملی نبود، اگرچه سیاستگذاران در آن موقع به‌خوبی اقتصاد عراق و آسیب‌پذیری‌های آن را تشخیص داده بودند. این عدم درک صحیح در مورد مسائل مختلف تنها باعث دوام پیدا کردن این فرضیه در آمریکا و کشورهای دیگر شد که عراق به‌دنبال سلاح هسته‌ای و سلاح‌های کشتار جمعی است و فقط در این بافتار و روش فکری می‌توان رفتارهای عراقی‌ها و صدام را توجیه کرد. به همین دلیل سیاستگذاران و تحلیلگران اطلاعاتی استانداردها و معیارهای خود را برای تعیین میزان مقاومت طرف مقابل به‌کار گرفته‌اند و در نتیجه در تشخیص مشکلات در عراق دچار سوءبرداشت شدند و راه‌حل‌ها را درست تشخیص ندادند. نکته سوم اینکه از آنجا که تحریم‌ها در همان ۶ ماهه اول به حداکثر خود رسیده بود، فرصتی برای افزایش تدریجی درج و فشار در دوره زمانی طولانی‌تر وجود نداشت. به‌عبارت بهتر بخش اعظم و حداکثری تحریم‌ها و فشار ناشی از آن در سال ۱۹۹۱ اعمال شد و این به آن معنا بود که دیگر امکان بالا رفتن تدریجی وجود نداشت تا از طریق آن بتوان عزم طرف مقابل را تجزیه و تحلیل و کنترل کرد. فقدان این گام‌های ثانویه و تکمیلی عملاً می‌تواند حسی از کشندگی در عراق را به‌وجود آورده باشد که در نهایت آثار ملموس به‌جا گذاشت و نکته آخر اینکه در آن شرایط هیچ گزینه دیگری غیر از اقدام نظامی برای حل‌وفصل مشکلات مرتبط با عراق و عدم پایبندی این کشور به الزامات شورای امنیت سازمان ملل باقی نمانده بود. پس می‌توان گفت که این فقدان راه‌حل‌های مختلف ناکامی خود نظام تحریم‌ها نبود، بلکه یک نوع ناکامی برای سیاستگذاری زیرساختی آن بود که هیچ‌گونه گزینه‌های جایگزین را در شرایط احتمالی اعمال تحریم‌ها در نظر نگرفته بود و محاسبه نشده بود که سناریوهای احتمالی وادادگی عراق چه خواهد بود. جالب اینکه حتی اگر عراقی‌ها کاملاً پا پس می‌کشیدند و به خواسته‌ها تن می‌دادند نیز ممکن بود گرفتار دام جنگ شوند چرا که ممکن بود آمریکایی‌ها و متحدان، این استدلال را مطرح کنند که سرکشی تاریخی عراقی‌ها و جنایت‌های شخصی صدام ارزش عقب‌نشینی‌های عراق را کمرنگ می‌کرد.

به هر حال، ایالات متحده چه آگاهانه و چه غیرآگاهانه تلاش کرد از این دست اشتباهات در اعمال تحریم‌ها علیه ایران مرتکب نشود.



مقامات آمریکایی از تجربه عراق درس‌های فراوانی آموختند. برخی از این درس‌ها، نوع پاسخ آمریکایی‌ها به برنامه هسته‌ای ایران را شکل داد. برنامه‌ای که در طول سالیان دهه نود وجود داشت. اما در آگوست ۲۰۰۲ وقتی معلوم شد ایران دو پایگاه هسته‌ای مخفی ساخته است همه نگاه‌های عمومی را به‌خود جلب کرد. این افشاگری‌ها باعث به راه افتادن یک تحقیق بین‌المللی به رهبری آژانس بین‌المللی انرژی اتمی شد و در نهایت تحریم‌های فراگیر علیه ایران شکل گرفت و در آخر نیز یک توافق هسته‌ای به‌وجود آمد که از طریق آن فرآیند حذف همان تحریم‌ها در سال ۲۰۱۵ کلید خورد.

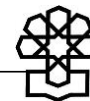
تاریخچه فعالیت‌های هسته‌ای ایران به‌صورت خلاصه

برخلاف برخی از باورهای موجود، برنامه هسته‌ای ایران در زمان دولت و حاکمیت فعلی یعنی جمهوری اسلامی که بعد از انقلاب شکل گرفت به‌وجود نیامده است، بلکه این برنامه تحت حاکمیت شاه ایران به‌وجود آمد که در این کشور از سال ۱۹۴۱ تا ۱۹۷۹ که البته با وقفه کوتاه در سال ۱۹۵۳ حکومت می‌کرد. هدف شاه از آغاز برنامه هسته‌ای ایران هم تأمین یک منبع بالقوه برای انرژی بود و هم ایجاد پیشرفت در ظرفیت‌های کلی علمی این کشور. برنامه هسته‌ای ایران درواقع خود به قانونی برای سرمایه‌گذاری‌های قابل توجه داخلی در زمینه استعداد و پول تبدیل شد. ایران با کمک غربی‌ها در سال ۱۹۶۷ یک رآکتور تحقیقاتی به اضافه سوخت غنی شده اورانیم با درجه بالا را از ایالت متحده آمریکا دریافت کرد. بعد از تأسیس سازمان انرژی اتمی ایران در سال ۱۹۷۴، صدها دانشجوی ایرانی به مؤسسات علمی مختلف در غرب فرستاده شدند تا هر آنچه ممکن است در مورد فیزیک هسته‌ای و حوزه‌های مرتبط با آن بیاموزند. ایران در زمان شاه سرمایه‌های فراوانی را برای پیشرفت ساختارهای هسته‌ای خود هزینه کرد تا بنیان لازم برای این کار را به‌وجود بیاورد و علاوه بر آن فعالیت‌های خود را گسترش دهد تا جایی که بودجه سازمان انرژی اتمی ایران در سال ۱۹۷۶ به تنهایی به یک میلیارد دلار رسید. رآکتورهای دوقلویی که قرار بود در بوشهر ساخته شوند درواقع اوج دستاوردهای شاه در برنامه هسته‌ای بود، اما به هیچ وجه پایان آن نبود و این کشور طبق برنامه قرار بود تا سال ۱۹۹۴ به حداقل ۲۳ هزار مگاوات برق هسته‌ای برسد، اما آنچه در زیر سطح بود و نمایان نبود و البته به نگرانی عمده‌ای برای آمریکایی‌ها حداقل در یک زمان مشخص تبدیل شده بود، تمایل شاه برای استفاده از دانش هسته‌ای فزآینده کشورش در زمینه دستیابی به سلاح‌های هسته‌ای بود. شاه برای به‌دست آوردن فناوری‌های مختلفی که جایگاه اصلی‌شان در تولید انرژی صلح‌آمیز هسته‌ای است تلاش می‌کرد، اما همین فناوری‌ها می‌توانست عامل کلیدی در تولید مواد هسته‌ای برای تسلیحات باشد. این فناوری‌ها که شامل آنچه از آن با نام چرخه سوخت هسته‌ای نام برده می‌شود عبارت بودند از: بازفرآیند سوخت مصرف شده که می‌تواند در تسلیحات

پولوتونیم مورد استفاده قرار بگیرد و غنی‌سازی اورانیم که در تولید سلاح‌های مبتنی بر اورانیم کاربرد دارد. درواقع تمایل شاه برای توسعه مکانیسم‌های بازفرآوری سوخت مصرف شده به‌صورت خاص نگرانی‌هایی را در ایالت متحده آمریکا در مورد انگیزه‌های کلی شاه از برنامه هسته‌ای به‌وجود آورده بود. آنچه امروز به نظر می‌آید این است که انگیزه شاه برای در نظر داشتن قدرت هسته‌ای درواقع همان ایجاد یک منبع انرژی مطمئن و تضمین آینده‌ای بود که در آن نفت و گاز ایران ممکن بود مانند همیشه برای تولید برق در دسترس نباشد و همچنین شاه تلاش می‌کرد از طریق فناوری هسته‌ای نوآوری‌های تکنیکی و فناوری بیشتری را در کشورش رقم بزند، اما در کنار آن پیگیری سیاست‌های تسلیحاتی هسته‌ای برای شاه درواقع ابزاری در راستای کنترل موضوعات امنیت منطقه‌ای بود تا از این طریق بتواند مانع از دخالت احتمالی غرب و شوروی شود و شکوه و عظمت ایران را به نمایش بگذارد. موازی با این مسئله تلاش فزاینده شاه برای خرید تسلیحات معمول در زمان بالا رفتن قیمت‌های نفت در دهه ۱۹۷۰ اتفاق افتاد، برخی معتقدند دلیل این مسئله همان انگیزه‌های منطقه‌ای شاه و وجود حس عدم اطمینان در دولت او بود که به‌صورت بنیادین در آن وجود داشت.

بعد از انقلاب ایران در سال ۱۹۷۹ دولت تمایل کمتری به پیگیری برنامه هسته‌ای داشت و دلیل اصلی آن نیز هزینه‌های بالای این برنامه قلمداد می‌شد. به‌موازات مذهبی‌تر شدن درون‌مایه انقلاب ایران در گذر زمان نوعی اعتراض اقتصادی در برابر ریخت‌وپاش‌های دوران شاه شکل گرفت و آن در زمانی بود که بی‌عدالتی اقتصادی بخش اعظمی از جمعیت این کشور را تحت‌الشعاع خود قرار داده بود. برنامه هسته‌ای نیز در درون چاله این سیاست افتاد و دولت انقلابی از پرهزینه بودن آن نهایت استفاده را کرد. اما در اواسط دهه ۱۹۸۰ سرمایه‌گذاری برای برنامه هسته‌ای ایران مجدداً از سر گرفته شد و دولت سرفصل‌های مختلف فناوری در این زمینه را تغییر داد. برخی از این فعالیت‌ها مشروع بوده و با جنبه‌های غیرنظامی برنامه هسته‌ای ارتباط داشتند نظیر ایجاد توان هسته‌ای، یا تولید برق هسته‌ای و یا تولید ایزوتوپ‌های پزشکی برای درمان بیماری‌های مختلف. در این زمینه ایران تلاش کرده است از منابع گوناگون برای درخواست همکاری در حوزه فناوری استفاده کند ازجمله خود آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و برخی از کشورهای دیگر، تا با این کار بتواند بنیان دانش و توانمندی‌های خود را در حوزه هسته‌ای افزایش دهد.

با این حال همه می‌دانیم که در اواخر دهه ۱۹۸۰ تا اوایل دهه ۲۰۰۰ ایران بار دیگر به‌دنبال فناوری‌هایی رفت که می‌توانستند به‌صورت مستقیم در توسعه و دستیابی به تسلیحات هسته‌ای به‌کار گرفته شوند. برخی از این تلاش‌ها را ایران به‌صورت مخفیانه و پنهان صورت می‌داد، اما بخش عظیمی از این پشتیبانی علمی را پدر برنامه تسلیحات هسته‌ای پاکستان یعنی عبدالقادر خان انجام داد. خان با مدد گرفتن از کارفرمای سابق خود شرکت اورنکو، برنامه تسلیحات هسته‌ای پاکستان را با به‌دست آوردن



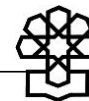
مخفیانه فناوری از این شرکت آغاز کرد و در گذر زمان از ارتباطات خود با شرکت‌های مختلف در سراسر جهان استفاده کرد تا شبکه اشاعه «ای کیو خان» را به وجود بیاورد. این شبکه در خلال فعالیت‌های خود فناوری‌های حساس هسته‌ای و طراحی‌های مرتبط با آنها را به لیبی و علاوه بر آن به ایران منتقل کرد. این احتمال نیز وجود دارد که این شبکه پژوهش‌های مرتبط با تسلیحات هسته‌ای را به عراق، سوریه و کره شمالی واگذار کرده است که البته این مسئله هنوز اثبات نشده است.

ایران در خریدهای خود بیشتر به دنبال تولید مواد مورد استفاده در صلاح‌های هسته‌ای از طریق استفاده از سانتریفیوژهای اورانیم بود و این کشور توانست دو نقشه و چند نمونه سانتریفیوژ را از آقای خان برای پیشبرد برنامه خود تهیه کند. در کنار تلاش‌های ایران برای ساخت و توسعه کلاهک‌های هسته‌ای که البته این مسئله نیز از طریق کسب اطلاعات از آقای خان اتفاق می‌افتاد، برنامه هسته‌ای ایران عملاً به دو شاخه برنامه اعلام شده و برنامه اعلام نشده تقسیم شد. برنامه اعلام شده در روی سطح کار می‌کرد و تجهیزات آن برای آژانس بین‌المللی انرژی اتمی شناخته شده بود و سایر کشورهای دنیا نیز از طریق پایبندی ایران به تعهداتش در ان پی تی و پادمان‌های آن از این برنامه آگاه بودند. برنامه اعلام نشده نیز از دو بخش تشکیل می‌شد، یکی فعالیت‌هایی که ایران طبق قانون می‌باید به آژانس گزارش می‌داد، اما از این کار امتناع می‌ورزید و بخش دیگر کارهایی که اساساً طبق قوانین بین‌المللی و تعهدات ایران در ان پی تی ممنوع بود و ایران می‌باید از آنها اجتناب می‌ورزید. خطوط مجزای کار در برنامه اعلام نشده هسته‌ای ایران شامل فعالیت‌هایی که سازمان انرژی اتمی ایران و دانشمندان انجام می‌دادند و همچنین فعالیت‌هایی که اشخاص دیگر یعنی پرسنل وزارت دفاع و سپاه پاسداران به سرانجام می‌رساندند، عملاً توانستند درک ایران از دانش هسته‌ای و قابلیت‌هایش برای استفاده از آن را افزایش دهند.

آمریکا و برخی از متحدانش آگاهی کافی از نحوه فعالیت‌های ایران داشتند و از این آگاهی کافی، عملاً نگرانی‌هایی درباره برنامه هسته‌ای ایران به وجود می‌آمد، اگرچه این دانش جامع و کامل نبود و اطلاعات کافی در مورد اشخاص درگیر در آن وجود نداشت. براساس این دانش اطلاعاتی، آمریکا و متحدانش تلاش کردند همکاری‌های هسته‌ای با ایران در طول سال‌های دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ را تضعیف کنند. همزمان با این تلاش، آمریکا تحریم‌های داخلی خود را در ایران به دلیل برخی از اقدامات آسیب‌رسان این کشور اعمال کرد، نظیر حمایت ایران از تروریسم. فرآیند اعمال این تحریم‌ها از ۱۹۸۴ شروع شد، یعنی سالی که آمریکا ایران را کشور حامی تروریسم نامید. واشنگتن در آن زمان (سال ۱۹۹۵) تحریم‌های فراگیری بر تمام فعالیت‌های اقتصادی و فعالیت‌های تجاری آمریکا با ایران وضع کرد، اما از آنجایی که تجارت میان ایران و آمریکا هیچ‌گاه به سطوح قبل از انقلاب نرسیده بود تأثیر این تحریم‌ها نیز بر ایران بسیار محدود بود.

برای بالا بردن اثر تحریم‌ها آمریکا سعی کرد از اهرم فشار خود بر کشورهای دیگر استفاده کرده و آنها را تشویق کند که از ایجاد فعالیت‌های جدید تجاری - اقتصادی با ایران بپرهیزند. این نگاه به صورت عالی در قانون تحریم‌های ایران و لیبی مصوب سال ۱۹۹۶ که به ایلسا معروف است خود را نشان داد. این تحریم‌ها هرگونه سرمایه‌گذاری‌های جدید در صنعت گاز و نفت ایران و لیبی را تحریم می‌کرد. درواقع قانون ایلسا نقطه آغاز فرآیند تحریم‌های همه‌جانبه آمریکا بر ایران بود که بعدها در برنامه جامع اقدام مشترک با ایران در سال ۲۰۱۵ خود را نشان دادند. خیلی از کشورهای دنیا در ابتدا قانون ایلسا را محکوم کردند و آن را فراتر از دایره شمول قوانین آمریکا دانستند، چرا که در آن زمان فکر می‌کردند مشکل ایران با آمریکا صرفاً محصول روابط منفی کلی میان دو کشور بعد از انقلاب ۱۹۷۹ است و درواقع محصولی از اصطکاکات میان دو کشور در قضیه گروگانگیری در سفارت آمریکا و قطع روابط دیپلماتیک میان دو کشور بوده است. اتحادیه اروپا به‌طور خاص از تصویب این قانون بسیار ناراحت شد چرا که این قانون در کنار قوانین تحریمی علیه کوبا اعمال می‌شد. حتی اتحادیه اروپا در آن زمان اعلام کرد که علیه این قانون در سازمان تجارت جهانی اعلام شکایت خواهد کرد و مصوباتی را نیز تصویب کرد که عملاً از هر شخص اروپایی می‌خواست از تبعیت از تحریم‌های غیر اتحادیه اروپا اجتناب کند. دولت کلینتون در اینجا وارد کار شد و به توافق با اتحادیه اروپا رسید تا چالش‌های پیش روی تحریم‌های آمریکا کمتر شود. درواقع اعمال تحریم‌های ایلسا علیه شرکت‌های اروپایی تا زمانی که آمریکا و اروپا همکاری‌های لازم برای پرداختن به چالش‌های ایران را داشتند، متوقف شد.

اما دنیا وقتی درک درستی از ایران و فعالیت‌های هسته‌ای و تهدیدات آن پیدا کرد که شواهد غیرمبهم و مشخصی از فعالیت‌های پنهان ایران فاش شد. این شواهد در سال ۲۰۰۲ بروز و ظهور جدی پیدا کرد یعنی وقتی که شورای ملی مقاومت ایران، گروهی که با سازمان مجاهدین خلق ایران مرتبط است، در یک کنفرانس خبری اعلام کرد که دو پایگاه هسته‌ای مخفی و زیرزمینی ایران را کشف کرده است که اولی یک سوله بسیار بزرگ در شهر نطنز بود که ظاهراً ایران قرار بود در آن یک نیروگاه با پنجاه هزار سانتریفیوژ بسازد و دومی یک نیروگاه برای تولید آب سنگین در شهر اراک. آب سنگین را می‌توان در متعادل کردن واکنش‌های هسته‌ای برای نوع خاصی از رآکتور هسته‌ای به کار برد که این رآکتور می‌تواند تولیدکننده مؤثری از پولوتونیوم باشد که در تسلیحات هسته‌ای کاربرد دارد. در این نقطه، ایران در مقابل چالش انتخابی مهمی قرار گرفت، این کشور یا باید پاک بودن و بی‌گناه بودن خود را به اثبات می‌رساند یا تلاش می‌کرد تمام سوابق فعالیت‌های پنهان گذشته خود را در اصطلاح زیر فرش پنهان کند. ایران در عمل دومی را انتخاب کرد، یعنی یک بازی فعالانه گرگ و موش را با آژانس انرژی اتمی و سایر کشورها در جامعه جهانی آغاز کرد.



معما و چالش اقدامات تحریمی علیه ایران بعد از سال ۱۹۹۶

نقش نویسنده در داستان هسته‌ای ایران در ابتدا نقشی محتاطانه بود. درگیری نگارنده در بحث برنامه هسته‌ای ایران در ابتدا بسیار کم بود. من به‌عنوان یک محقق عدم اشاعه در ژوئن ۲۰۰۳ به سازمان PNNL یا همان آزمایشگاه ملی پسیفیک شمال غربی پیوستم که این آزمایشگاه در NNSA یا همان اداره امنیت هسته‌ای ملی آمریکا در وزارت انرژی قرار دارد. این مؤسسه مانند سایر مؤسسات تلاش می‌کرد محققان تازه فارغ‌التحصیل شده را وارد دولت کند و هدفگذاری اصلی آن نیز مدیریت چالش گسترش و اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی بود. منشأ اصلی این برنامه در دستورالعمل کلی وزارت انرژی برای استخدام و ایجاد جایگاه‌های شغلی جدید در برنامه‌های کاهش تهدید با شوروی سابق قرار داشت، اما در گذر زمان نیازهای وزارتخانه ایجاب می‌کرد که برنامه و حوزه اثرگذاری آن گسترش پیدا کند.

در وزارت انرژی و مرکز NNSA من به‌عنوان کمک‌محقق ویژه برای یکی از معاونین استخدام شدم. وظیفه اصلی من درواقع تسهیل فعالیت‌های پرسنل حرفه‌ای در عین آموختن مسائل مختلف بود، خصوصاً در حوزه‌ای که خودم به‌عنوان تخصص انتخاب کرده بودم. البته استخدام من به این معنا بود که وزارت انرژی و مرکز NNSA می‌توانستند در هر جایی که لازم بود از من استفاده کنند. با شروع به‌کار در دسامبر ۲۰۰۳ فعالیت من شامل کمک به تیمی می‌شد که به برچیده شدن برنامه تسلیحات هسته‌ای لیبی تحت یک توافق جامع با این کشور کمک کرد. توافق مذکور بین لیبی، آمریکا و انگلستان امضا شد. شغل من در این گروه در ابتدا گرفتن فتوکپی بود، کاری که هم خوشحالی زیادی داشت هم خستگی و کسالت زیادی را به بار می‌آورد. در مورد من به‌صورت خاص این شغل تعریف شده بود که اسناد حساس که از لیبی به‌دست آمده بود کپی گرفته شود تا نهادهای مرتبط دیگر در دولت آمریکا بتوانند روی این اسناد فعالیت‌های تجزیه و تحلیل انجام دهند. مشارکت من در برنامه‌های مرتبط با لیبی در نهایت باعث شد گروه دیگری در وزارت انرژی از من دعوت کند تا در موضوعات وسیع‌تر عدم همکاری هسته‌ای مشارکت کنم، خصوصاً آنهایی که مرتبط با کره شمالی و ایران بود. در دو سال بعد من وظایف بیشتری را برعهده گرفتم و به‌عنوان افسر اجرایی در مرکز مذکور بر روی پرونده ایران متمرکز شدم و در سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ در ایجاد و ارائه گزارش‌های فنی در مورد برنامه هسته‌ای ایران به دولت‌های خارجی در نقاط مختلف دنیا فعالیت داشتم.

این برنامه بخشی از استراتژی کلی دولت آمریکا در تبیین موضوع برای جامعه جهانی و شدت تهدیدی بود که از فعالیت‌های ایران ناشی می‌شد. در اینجا ایالت متحده با چالش‌های مختلفی مواجه بود که بسیاری از آنها مستقیماً با آبروریزی دولت آمریکا در قضیه عراق مرتبط می‌شد.

نخست از طریق آژانس انرژی اتمی بسیاری از کشورها اطلاعات لازم در مورد فعالیت‌های از قبل اعلام نشده ایران را در حوزه هسته‌ای به‌دست آورده بودند که این اطلاعات می‌توانست بنیان اولیه برای

اعمال فشار آمریکا باشد. اما آمریکا اعمال فشار خود را بر این اطلاعات استوار نکرد و در عوض این عقیده را تبلیغ کرد که ایران به صورت فعال در حال پیگیری برنامه هسته‌ای تسلیحاتی است و صرفاً به دنبال فناوری‌های صلح‌آمیزی که بتواند در مقطعی در ساخت تسلیحات مورد استفاده قرار گیرد نیست. با این حال ادعاهای اثبات نشده آمریکا در مورد وجود سلاح‌های کشتار جمعی در عراق، شک جامعه جهانی در مورد یافته‌های اطلاعاتی آمریکا را بیشتر می‌کرد. بسیاری از متحدان آمریکا در مورد این ادعای واشنگتن که برنامه هسته‌ای ایران صرفاً با مقاصد تسلیحاتی است ابراز شک و تردید می‌کردند. آنها حاضر بودند برخی از استدلال‌های ایران را بپذیرند، خصوصاً در جایی که هیچ‌گونه شواهد مستقیم و غیرمبهم از فعالیت‌های پژوهشی ایران در ساخت سلاح هسته‌ای وجود نداشت. آنچه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به آن رسیده بود اینکه مواد پیدا شده در ایران مطمئناً می‌توانستند برای تولید سلاح به کار گرفته شوند، اما هدف اصلی آنها تولید انرژی صلح‌آمیز هسته‌ای بوده است. برای همه مشخص بود که ایران نتوانسته بود به الزامات خود تحت ان پی تی پایبند باشد، اما ایران همه استدلال را مطرح می‌کرد که جنگ‌طلبی آمریکایی‌ها و فشار آنها عملاً باعث این کار شده بود و فشار آنها و امتناع واشنگتن از انجام همکاری‌های صلح‌آمیز هسته‌ای با ایران در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ باعث شده بود که ایران به فعالیت‌های زیرزمینی روی بیاورد و این استدلال برای بسیاری در جامعه جهانی پذیرفتنی بود. نکته دوم اینکه از طریق اشغال عراق، آمریکا قابلیت‌های جنگ‌طلبانه خود را نشان داده بود ضمن اینکه آن کشور نتوانسته بود بعد از اشغال، امنیت لازم را در عراق به وجود بیاورد و این ناکامی در ایجاد نظم در عراق، خود باعث هرچه خالی‌تر شدن منابع مالی آمریکا شد، خصوصاً اگر می‌خواستیم بحث جنگ در افغانستان را نیز در نظر بگیریم و همه اینها باعث می‌شد شک بسیاری نسبت به توانایی آمریکا برای راه‌اندازی یک جنگ دیگر در منطقه به وجود بیاید و اساساً بسیاری این احتمال را غیرممکن می‌دانستند. نکته سوم اینکه نوعی عدم اطمینان ملموس میان آمریکا و بسیاری از متحدانش خصوصاً در اروپا در زمینه موضوع اشغال عراق به وجود آمده بود که می‌توانست حمایت احتمالی از اقدام نظامی آمریکا در منطقه را عملاً غیرممکن کند. همه اینها باعث شد آمریکا اساساً نوع نگرش خود را به ایران متفاوت از آنچه که با عراق وجود داشت قرار دهد و در این زمینه بیشتر به گزارش بازرسان بین‌المللی اتکا کند تا افسران اطلاعاتی خود تا از این طریق بتواند پرونده‌ای را علیه ایران تشکیل دهد. ایران خود نیز به این رویه کمک کرد. از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ ایران به صورت گزینشی و انتخابی بخش‌هایی از برنامه هسته‌ای خود را افشا کرد و این کار قبل از افشا شدن اطلاعات توسط آژانس با سایر نهادها انجام شد، اما در این افشاگری‌ها ایران اعتراف کرد که طیف وسیعی از فعالیت‌های هسته‌ای را انجام داده است که براساس پادمان‌های توافق ایران با آژانس و همچنین الزامات ان پی تی ایران می‌بایست سال‌ها قبل این فعالیت‌ها را به آژانس گزارش می‌کرده است. این فعالیت‌ها عبارت بودند از: طیف وسیعی از پروژه‌هایی که ایران در مکان‌های مختلف انجام داده بود



که هیچ کدام از آنها گزارش نشده بود و مواد مورد استفاده در آزمایش‌ها نیز به اطلاع آژانس نرسیده بود. این اعترافات در گزارش آژانس در ۱۵ نوامبر ۲۰۰۴ ذکر شده است و مجدداً به خواست آمریکا و متحدانش در سپتامبر ۲۰۰۴ نیز مورد تأکید قرار گرفته است، اگرچه فهرست این فعالیت‌ها کاملاً فنی و تکنیکی است، اما می‌توان از آنها به الگویی از اقدامات مستقیم ایران برای انجام فعالیت‌های حساس هسته‌ای رسید که این فعالیت‌ها عملاً از نگاه تیزبین بازرسان بین‌المللی دور مانده است. براساس اطلاعاتی که تا امروز در اختیار ما قرار گرفته اشتباهات و خطاهای ایران در گزارش‌دهی به سازمان‌های بین‌المللی را می‌توان به صورت خلاصه در موضوعات ذیل ذکر کرد:

الف) اشتباه در گزارش‌دهی

- واردات اورانیم طبیعی در سال ۱۹۹۱ و انتقال بعدی آن برای فرآوری.
- فعالیت‌هایی که بعداً برای فرآوری و استفاده از اورانیم طبیعی وارد شده انجام شده است از قبیل تولید و از دست رفتن مواد هسته‌ای در جاهایی که مناسب بوده است و تولید و انتقال پسماند به‌جا مانده،
- استفاده از UF_6 طبیعی وارد شده برای آزمایش سانتریفیوژها در کارگاه شرکت کالای الکتریک در سال‌های ۱۳۹۹ و ۲۰۰۲ و تولید متعاقب اورانیم غنی شده و تخلیه شده.
- واردات فلز اورانیم طبیعی در سال ۱۹۹۳ و انتقال بعدی برای استفاده در آزمایش‌های غنی‌سازی لیزر از قبیل تولید اورانیم غنی شده، از دست رفتن مواد هسته‌ای در جریان این عملیات و تولید و انتقال پسماند به‌جا مانده.
- تولید UO_2 ، UO_3 ، UF_4 و UF_6 و کربنات اورانیل آمونیم که به AUC معروف است از UO_2 وارد شده و U_3O_8 تخلیه شده و U_3O_8 طبیعی و تولید و انتقال پسماندهای به‌دست آمده.
- تولید UO_2 تغلیظ شده و طبیعی در مرکز ENTC و تشعشع‌زدایی در TRR، فرآوری این ایزوتوپ‌ها شامل جداسازی پولوتونیم، تولید و انتقال پسماند به‌دست آمده و ذخیره‌سازی ایزوتوپ‌های تشعشع داده شده در مرکز TNRC.

ب) اشتباه در اعلام

- غنی‌سازی پیلوت، مرکز غنی‌سازی پیلوت در کارگاه شرکت کالای الکتریک.
- ایجاد نیروگاه غنی‌سازی لیزر در TNRC و نیروگاه غنی‌سازی لیزر اورانیم پایدار در لشگرآباد.

ج) اشتباه در ارائه اطلاعات طراحی یا اطلاعات مرتبط با به‌روزرسانی طراحی‌ها

- کارگاه‌ها و پایگاه‌هایی که در آن اورانیم طبیعی وارداتی در سال ۱۹۹۱ و همچنین پسماند تولید شده از آنها دریافت، ذخیره‌سازی و فرآوری می‌شد که این پایگاه‌ها عبارت بودند از: JHM، TRI، ENTC، مرکز ذخیره‌سازی پسماند در اصفهان و انارک.

- پایگاه‌ها و کارگاه‌هایی در ENTC و TNRC که در آنها UO2، UO3، UF6، UF4، AUC از UO2 وارداتی تغلیظ شده و U3O8 تغلیظ شده و U3O8 طبیعی تولید می‌شدند.
- مرکز ذخیره‌سازی پسماند در اصفهان و انارک به‌صورت زمانبندی شده.
- مرکز غنی‌سازی پیلوت یا آزمایشی در شرکت کالای الکتریک.
- نیروگاه غنی‌سازی لیزر در TNRC و در لشگرآباد و در مکان‌هایی که پسماند به‌دست آمده مورد فرآوری و ذخیره‌سازی قرار می‌گیرد مثل مرکز ذخیره‌سازی پسماند در کرج.
- مرکز TRR که در آن اشعه‌دهی به ایزوتوپ‌های اورانیوم انجام می‌شد و همچنین مرکز TNRC که در آن جداسازی پولوتونیم اتفاق می‌افتاد و همچنین مرکز کار با پسماند در TNRC.

د) اشتباه در موارد متعدد در همکاری و تسهیل اعمال پادمان‌های ان‌پی‌تی

همان‌طور که گزارش آنها به‌صورت وسیع در مورد فعالیت‌های پنهانکاری ایرانی‌ها در غرب آمده است، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در پاراگراف‌های بعدی چنین نتیجه گرفت که تا سال ۲۰۱۳ همه مواد هسته‌ای اعلام شده در ایران مورد بررسی قرار گرفتند و می‌توان استدلال کرد که این مواد به‌هیچ‌وجه دچار انحراف به سمت فعالیت‌های ممنوعه نبوده با این حال آژانس در جایگاهی نیست که بتواند نتیجه‌گیری کند که هیچ‌گونه مواد هسته‌ای اعلام نشده یا فعالیت‌های این‌چنینی در ایران وجود ندارد. این جمع‌بندی و مشابه آن در سال‌های بعدی در تحقیقات آژانس مورد توجه قرار گرفت و این آژانس عملاً تا زمانی که بتواند ارزیابی کاملی از اظهارنامه‌های هسته‌ای ایران به‌دست بیاورد فرآیندش را ادامه خواهد داد (و این فرآیند براساس برنامه جامع اقدام مشترک می‌تواند حتی یک دهه دیگر طول بکشد و در ضمن باید فعالیت‌های اعلام نشده ایران در طول سالیان متمادی را نیز در نظر داشته باشیم).

براساس بندهای سی.اس.ای و اساسنامه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، اشتباه و ناتوانی ایران در ارائه اظهارنامه‌های مناسب و زمینه‌سازی برای بازرسی‌ها عملاً زمینه‌ساز یافته‌هایی توسط آژانس شد که ایران به تعهداتش پایبند نبوده است. در پاراگراف XIIC از اساسنامه آژانس آمده است که بازرسان آژانس می‌بایست هرگونه عدم پایبندی را به مدیر کل آژانس گزارش کنند و او نیز باید این موارد را در گزارشی به هیئت حکام آژانس ارائه کند. این هیئت سپس به کشور موردنظر اخطار می‌کند که باید چاره‌ای برای مرتفع کردن عدم پایبندی خود بیاندیشد. هیئت حکام سپس عدم پایبندی را به همه اعضا و شورای امنیت سازمان ملل و مجمع عمومی سازمان ملل گزارش خواهد کرد. بعد از دریافت این گزارش شورای امنیت سازمان ملل و مجمع عمومی می‌توانند در مورد پاسخ متناسب تصمیم‌گیری کنند.

براساس همین یافته‌ها بود که ایالت متحده تلاش کرد اقدام جهانی و بین‌المللی علیه ایران را شکل دهد. آمریکا و سایر کشورها از گزارش مذکور به‌عنوان تأیید نگرانی‌هایشان در مورد ماهیت فعالیت‌های هسته‌ای ایران استقبال کردند خصوصاً به این دلیل که مدیر کل آژانس محمد البرادعی که معروف بود



روابط خوبی با جورج بوش و دولت او در مورد عراق نداشته این گزارش را تنظیم کرده است. اگرچه آمریکا مشخصاً دنبال این بود که ایران را براساس گزارش نوامبر ۲۰۰۴ به شورای امنیت سازمان ملل ارجاع دهد، اما آن گزارش در اثنای مذاکراتی تنظیم شد که بین اعضای سه‌گانه اتحادیه اروپا یعنی فرانسه، آلمان و انگلستان در مورد تعلیق فعالیت‌های هسته‌ای ایران در جریان بود. هدف از این تعلیق، جایگزین کردن برنامه هسته‌ای ایران با نسخه‌ای بود که در اکتبر ۲۰۰۳ تعیین شده بود. اما این نسخه عملاً ماه‌ها بعد به دلیل عدم توافقی که در مورد عناصر کلیدی وجود داشت به تصویب نرسید و دچار مشکل شد. یکی از نکات مهم عدم توافق مدت زمانی بود که ایران می‌باید برنامه خود را تعلیق می‌کرد. قدرت‌های سه‌گانه اروپایی از گزارش آژانس و فشار آمریکا برای متقاعد کردن ایران به بازگشت به تعلیق کامل در فعالیت‌های چرخه سوخت هسته‌ای استفاده کردند تا بتوانند این کشور را به میز مذاکره بکشانند.

با این حال این تعلیق نیز خود، موضوع فشار شد، خصوصاً با تغییرات و تحولات سیاسی که در تهران اتفاق افتاد. در ژوئن ۲۰۰۵ محمود احمدی‌نژاد به عنوان رئیس‌جمهور ایران انتخاب شد. رئیس‌جمهور در قانون اساسی ایران، زبردست رهبر این کشور قلمداد می‌شود که این پست از سال ۱۹۸۹ در اختیار آیت‌الله علی خامنه‌ای است. در نتیجه رئیس‌جمهور ایران استقلال کامل و توان اجرایی مطلق ندارد. با این حال پست ریاست‌جمهوری در ایران جایگاه مهمی است چه اینکه هم به ایرانی‌ها نوعی حس کنترل دموکراتیک در نهادهای حاکمیتی خود را می‌دهد که خود این حس و احساس کنترل محل بحث‌های فراوانی در محافل دانشگاهی و غیره بوده است و همچنین از منظر فعالیت‌های روزمره دولت نیز جایگاه ریاست‌جمهوری از اهمیت بالایی برخوردار است. در اول اگوست ۲۰۰۵ دولت ایران به آژانس اطلاع داد که می‌خواهد برخی از فعالیت‌های مرتبط با تبدیل اورانیم را از سر بگیرد یعنی فعالیت‌هایی که بعد از توافق نوامبر ۲۰۰۴ و کشورهای اروپایی معلق شده بود. احمدی‌نژاد در ۳ اگوست کار خود را به عنوان رئیس‌جمهور آغاز کرد. وزارت خارجه ایران نیز اعلام کرد پیشنهاد دول اروپایی برای یک راه‌حل جامع و بلندمدت قابل پذیرش نیست. این اعلامیه سه روز بعد از روی کار آمدن احمدی‌نژاد صادر شد و به این ترتیب فعالیت‌های هسته‌ای در تأسیسات تبدیل اورانیم ایران در اصفهان در ۸ اگوست از سر گرفته شد. بعد از یک دوره شلوغ فعالیت‌های دیپلماتیک که در آن بسیاری از هیئت‌های عضو در آژانس تلاش کردند ایران را متقاعد کنند که به تعلیق برگردد، هیئت حکام آژانس قطعنامه‌ای را در ۲۴ سپتامبر ۲۰۰۵ تصویب نموده و در آن اعلام کرد ایران در وضعیت عدم انطباق و پایبندی با الزامات هسته‌ای‌اش در توافق پادمانی آژانس قرار دارد. با این حال ارائه گزارش رسمی به شورای امنیت سازمان ملل به زمان دیگری موکول شد تا امکان عملیات و فعالیت‌های دیپلماتیک برای حل موضوع فراهم شود. اما برای آمریکا و بسیاری از کشورهای دیگر این نکته روشن بود که دولت ایران یک روش بسیار تقابلی‌تر را

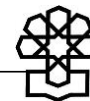
انتخاب کرده است. در آن شب هیئت آمریکایی عملاً خوشحال از این بود که گام بزرگی در جهت پرداختن به نگرانی‌هایش در مورد فعالیت‌های هسته‌ای ایران برداشته است. اما این جشن و خوشحالی تحت‌الشعاع این واقعیت قرار می‌گرفت که مصوبه آژانس به خودی خود نمی‌توانست بر ایران اعمال فشار کند. درواقع به‌جای اینکه مصوبه آژانس پایانی بر موضوع باشد تصمیم هیئت حکام آژانس نشان‌دهنده آغاز یک مبارزه و تقابل دیپلماتیک مبتنی بر فشار بود که می‌بایست علیه ایران به راه می‌افتاد.

پیش‌به‌سوی تحریم‌ها

هیئت حکام آژانس در چهارم فوریه ۲۰۰۶ اعلام کرد که ایران را به شورای امنیت سازمان ملل به‌دلیل نقض تعهدات هسته‌ای‌اش ارجاع می‌دهد. این مسئله وقتی اتفاق افتاد که دولت ایران عملاً فعالیت غنی‌سازی هسته‌ای را در ژانویه ۲۰۰۶ از سر گرفت. ارجاع پرونده عملاً آخرین تیر در ترکش دولت‌هایی بود که تا آن روز به ایران این امکان را داده بودند که بتوانند به فرآیند دیپلماتیک با سه دولت اروپایی برگردد. تصمیم به ارجاع ایران به شورای امنیت البته مخالفی داشت و ۲۷ عضو از هیئت ۳۵ نفره حکام مدافع گزارش بودند. تنها کوبا، سوریه و ونزوئلا در کنار ایران ماندند، روسیه و چین نیز رأی به ارجاع گزارش دادند و ایران بیش از هر زمان دیگری در شورای امنیت تنها و منزوی به‌نظر می‌رسید.

تنها چند روز قبل از رأی‌گیری چهار فوریه هیئت حکام آژانس، جورج بوش در سخنرانی ملی خود به‌صراحت اعلام کرد که آمریکا به تلاش خود برای بسیج کردن جهان در برابر تهدیدهای ایران خصوصاً از ناحیه برنامه هسته‌ای‌اش ادامه خواهد داد. رئیس‌جمهور آمریکا هشدار داد کشورهای جهان نباید اجازه بدهند نظام ایران به سلاح‌های هسته‌ای دست پیدا کند و بیانیه‌ای هم که توسط رئیس شورای امنیت سازمان ملل متحد در پایان مارس ۲۰۰۶ منتشر شد خاطرنشان کرد که شورای امنیت نسبت به این موضوع حساس خواهد ماند تا زمانی که ایران بتواند به تعهدات هسته‌ای خود عمل کند.

اما تبدیل شدن تمایل و احساسات بین‌المللی به یک نوع اقدام دسته‌جمعی در مقام حرف بسیار ساده بود. دولت بوش تصمیم گرفت مسیر اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران را دنبال کند و عملاً به این نتیجه رسیده بود که اقدام در سطح سازمان بین‌الملل بخش مهمی از هرگونه برنامه تحریمی و موفقیت آن علیه ایران خواهد بود، چه اینکه بیان درست مصوبات شورای امنیت سازمان ملل از تمام کشورها خواهد خواست که نسبت به آن پایبند باشند. اما سایر اعضای دائم شورای امنیت که حق و تو آنها می‌توانست مانع از تصویب تحریم‌ها علیه ایران شود، عملاً نیازمند هماهنگی‌های بیشتری برای اعمال تحریم‌ها بود. باید نخست یک بسته تشویقی به ایران ارائه می‌شد و به این کشور تهدید تحریم‌های مختلف نیز خاطرنشان می‌شد. این بسته توسط خاویر سولانا به‌عنوان رئیس سیاست خارجه اتحادیه اروپا در ۶ ژوئن ۲۰۰۶ و به نمایندگی از پنج عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل یعنی چین، فرانسه، روسیه،



انگلستان و آمریکا به اضافه آلمان به ایران ابلاغ شد. گروه مذکور به نام ۵+۱ معروف شد. از زمان شروع این حرکت در سال ۲۰۰۶ آمریکا و متحدانش تلاش کردند مسیری را در مقابل ایران برای پذیرش و حل و فصل دیپلماتیک بحران هسته‌ای قرار دهند که این مسیر همان ترکیب مذاکرات و تهدید تحریم‌ها بود.

به ایران دو ماه فرصت داده شد تا به پیشنهاد ۵+۱ پاسخ دهد. پیشنهادی که عملاً با تصویب قطعنامه ۱۶۹۶ در پایان جولای ۲۰۰۶ رنگ رسمی به خود گرفته بود. پاسخ ایران در ۲۲ آگوست ۲۰۰۶ نوعی ناراضی‌نمودی و ناخشنودی از بسته تشویقی ۵+۱ بود، گرچه این کشور اعلام کرد که می‌تواند با ۵+۱ وارد گفتگوهای بیشتر شود.

در این زمان من از وزارت انرژی به وزارت خارجه منتقل شده بودم و به‌عنوان یکی از افسران ارشد مسئول در پرونده برنامه هسته‌ای ایران در دفتر امنیت بین‌الملل و عدم اشاعه مشغول به کار بودم. وزارت خارجه نسبت به پیشنهاد متقابل ایران در برابر بسته تشویقی ۵+۱ کاملاً حساس شده بود و این پاسخ را مبهم و ناکافی می‌دانست. در عوض ما در وزارت خارجه تلاش کردیم قطعنامه‌ای را در شورای امنیت طراحی کنیم که تحریم‌هایی را علیه برنامه هسته‌ای ایران تحمیل کند و مسئولیت مشخص خود من نیز در این زمینه فراهم کردن فهرستی از افراد و نهادها بود که می‌توانستند در معرض هدف این مصوبه تحریمی قرار بگیرند.

بسته تشویقی ۵+۱ از ژوئن ۲۰۰۶ آغاز شده و تلاش کرد چارچوبی را برای تحریم‌های احتمالی به‌وجود بیاورد، تحریم‌هایی که متمرکز بر برنامه هسته‌ای و موشکی ایران بوده و دسترسی این کشور به کالاهای حساس هسته‌ای و موشکی را هدف قرار می‌داد و همچنین نهادها و افرادی که در اداره برنامه‌های موشکی و هسته‌ای نقش داشتند را مورد توجه قرار می‌دادند. در آن زمان دولت آمریکا به فکر تحریم‌های وسیع‌تر و گسترده‌تر اقتصادی نیز بود، اما مشاوره با سایر اعضای ۵+۱ نشان می‌داد که اعمال چنین تحریم‌هایی در این مرحله اولیه از فرآیند، امکانپذیر نخواهد بود.

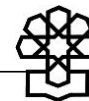
با همه اینها اعتماد کمی در دولت آمریکا وجود داشت که تحریم‌های سازمان ملل بتواند اوضاع را علیه ایران تغییر دهد و درواقع در برخی محافل این مسئله شدیدتر بود و برخی گمان می‌کردند تحریم‌ها به‌صورت کلی هیچ فایده‌ای نخواهد داشت. خاطرم هست که یک نگاه کلی این بود که تحریم‌های سازمان ملل هیچ‌وقت نخواهد توانست نحوه تفکر ایرانی‌ها را تغییر دهد چه برسد به اینکه بخواهد نگاه راهبردی آنها را در مورد تسلیحات هسته‌ای عوض کند. نگاهی که برخی در آن زمان اعتقاد داشتند برنامه هسته‌ای بخش جدایی‌ناپذیر از برنامه تحقیقاتی ایران است. این نگرش ذهنی بعد از تصویب قطعنامه ۱۷۳۷ در ۲۳ دسامبر ۲۰۰۶ کاملاً تغییر کرد، یعنی زمانی که مشخص شد ایرانی‌ها از تصویب اقدامات تحریمی علیه خود ناخشنود هستند و روسیه و چین نیز از این مصوبه حمایت کردند. در آن زمان مقامات ارشد دولت آمریکا فکر می‌کردند که ارزش خاص هر اقدام تحریمی کمتر از مجموعه اقداماتی بود که در قالب مصوبه تصویب شده بود. به همین دلیل ایالت متحده

در فکر طراحی مجموعه‌ای از مصوبه‌های تحریمی شورای امنیت بود که می‌توانستند پشت سرهم بر ایران اعمال شوند و به موازات انتشار گزارش‌های مدیر کل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در مورد عدم پایبندی ایران به تعهداتش این مصوبات تحریمی می‌توانست توسط شورای امنیت ملی آمریکا تصویب شود. این تحریم‌ها شامل تعلیق همه فعالیت‌های غنی‌سازی اورانیم ایران، بازفرآوری مربوطه و فعالیت‌های مرتبط با آب سنگین و همچنین تعهدات این کشور در ان پی تی می‌شد. ریتم و محکومیت مستمر بین‌المللی مسائلی بودند که می‌توانستند در مسیر تصویب این تحریم‌ها مورد استفاده قرار بگیرند.

با همه اینها آمریکایی‌ها به این نتیجه رسیده بودند که اعمال فشار سیاسی اثر کوتاه‌مدتی بر ایران خواهد داشت و وارد کردن فشار اقتصادی از طریق سازمان ملل حتی با مشارکت روسیه و چین که اساساً موافق تحریم‌ها بودند بسیار سخت خواهد بود. آمریکا به همین دلیل راه‌های جایگزینی نیز برای بسیج کردن جامعه بین‌الملل در نظر داشت تا بتواند نقایص قانون ایلسا را برطرف کند و براساس آن نظام تحریمی جدیدی اعمال نماید.

این نوع نگاه باعث شد عزم جدی برای اعمال تحریم‌های کاملاً جدید و خلاقانه بر اقتصاد ایران ایجاد شود تا روابط میان‌بین این اقتصاد و سایر دنیا تحت تأثیر قرار بگیرد، این‌گونه تحریم‌ها هم می‌توانستند موفق باشند یعنی تبعات مصیبت‌های بشردوستانه تحریم‌های عراق را نداشته باشند و هم می‌توانستند ابتکار عمل را در اختیار آمریکا قرار دهند تا تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در این زمینه همچنان با آمریکایی‌ها باشد. اولین اقدام از این دست قبل از مصوبه‌های سازمان ملل یعنی در اول جولای ۲۰۰۵ به وجود آمد که همان تصویب دستور اجرایی شماره ۱۳۳۸۲ توسط جورج بوش برای اعمال تحریم اقتصادی بر افرادی بود که در اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی نقش داشتند. این دستور به صورت خاص به وزارت خزانه‌داری اجازه می‌داد تا در همکاری با وزارت خارجه اموال و دارایی‌های افراد درگیر در اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی را مسدود کند. مهمتر اینکه این تحریم باعث می‌شد افراد و نهادهای موردنظر در فهرست سیاه وزارت خزانه‌داری آمریکا نیز قرار بگیرند که بانک‌های سراسر دنیا افراد موجود در این لیست را از معاملات خود محروم می‌کنند. ایران یک هدف اصلی این برنامه بود چرا که از هشت نهاد تحریم شده در ابتدای این برنامه چهار نهاد ایرانی بودند.

در پایان سال ۲۰۰۶ ایالات متحده از دستور ۱۳۳۸۲ ریاست‌جمهوری نه تنها برای گسترش فهرست نهادها و افراد تحریمی استفاده کرد، بلکه از طریق آن روابط دیپلماتیک خود با بانک‌ها و شرکت‌ها در سراسر دنیا را افزایش داد. حتی بدون داشتن چارچوب‌های قانونی آمریکا تلاش می‌کرد به جامعه تجاری و اقتصادی در دنیا خطرات انجام معامله با ایران را گوشزد کند و به این ترتیب توان ایران برای انجام چنین فعالیت‌هایی را از پایه بخشکاند و شاید مهمتر از همه آنها اینکه ما در دولت آمریکا توانستیم راهبردی را برای ترکیب فرآیندهای مختلف به لحاظ ملی، دیپلماتیک و چندجانبه ایجاد کنیم که بتواند ایران را به تغییر رفتارش متقاعد نماید.



اعمال تحریم‌ها و ایجاد درد

بگذارید یک گام به عقب برگردیم و در مورد نحوه اعمال تحریم‌ها و وارد آوردن درد در سطح راهبردی صحبت کنیم. مسیرهای مختلفی برای ارزیابی نظام‌های سیاسی و اقتصادی و همچنین برآورد آثار اقدامات دولت‌ها بر تأثیرگذاری بر آنها وجود دارد. در این زمینه روش‌های علمی و دانشگاهی متقن و مطمئنی وجود دارد که دانشمندان در کتب مختلف از آن بحث کردند، نگارنده خوانندگان را به مطالعه این آثار که هم در درون کتاب از آنها نام برده شده هم در کتاب‌نامه ذکر آنها رفته ترغیب می‌کند. اما در تجربه من بسیاری از این الگوها و مدل‌های علمی به دلیل دشواری‌های ذاتی مدل‌سازی واکنش‌های ملی دارای نواقصی هستند، چه اینکه دولت‌های خاص نیز در شرایط خاص واکنش‌های ویژه‌ای در برابر محرکات دارند. در ادامه مدلی براساس تجربه شخصی خود پیشنهاد می‌کنم که درواقع ترکیبی از مشاهدات شخصی و دانشگاهی در این زمینه است که می‌تواند ارزیابی بهتری از کارایی و بازدهی اقدامات ارائه کند.

انواع تحریم‌ها

دشواری‌های ناشی از تحریم می‌تواند اشکال مختلفی به خود بگیرد. کارشناسان تحریم‌ها را ابزارهای اقتصادی و مخرب‌ترین تحریم‌ها را ابزارهایی می‌دانند که منافع اقتصادی کشورها را هدف قرار می‌دهد، اما تحریم‌های اقتصادی را می‌باید طبقه‌ای از تحریم‌ها دانست که مجموعه‌ای از اقدامات کلی یا به عبارت بهتر از نظر نگارنده تحریم‌ها انواع مختلف زیر را در خود دارند: سیاسی و دیپلماتیک، نظامی، تحریم‌های فناوری و اقتصادی. در ادامه هر کدام از این تحریم‌ها را به صورت جداگانه و البته خلاصه توضیح می‌دهیم.

الف) تحریم‌های سیاسی و دیپلماتیک

این تحریم‌ها بر جایگاه کشور هدف اثر گذاشته و برای آن هزینه ایجاد می‌کند که این تأثیر دیپلماتیک یا سیاسی است و به تبع آن با تحریم‌هایی مرتبط است که بر سطح دولت وارد می‌شود تا بر اشخاص و نهادها. اقدامات مرتبط نیز عبارتند از: تعلیق توانایی یک کشور برای مشارکت در سازمان‌ها و کمیته‌های بین‌المللی، منع صدور ویزا و سایر مجوزهای مرتبط با مسافرت و کاهش سطح روابط دیپلماتیک میان کشورها نظیر فراخوان سفیر چه به صورت موقت برای مشاوره و یا چه به صورت دائم. این تحریم‌ها دشواری‌هایی را بر کشور هدف وارد می‌کند، اما هزینه آن بیشتر به اعتبار و جایگاه بین‌المللی مربوط می‌شود تا زیان‌های اقتصادی. مهمتر اینکه این نوع تحریم‌ها به لحاظ مفهومی از مشاجرات دیپلماتیک که غالباً کشورها در سطوح مختلف با آن درگیر هستند متفاوت است. برهان و معیار اصلی برای تمایز میان دیپلماسی ساده از تحریم‌های دیپلماتیک این است که هزینه‌های محتمل و عمدی و ملموس ایجاد شده از طریق تحریم‌های دیپلماتیک برای کشور هدف کاملاً قابل لمس و احساس کردن است، اگر بخواهیم با مثال‌های متفاوت قضیه را توضیح دهیم مشارکت چند کشور در یک ائتلاف برای مقابله با مصوبه‌ای که دولت خاصی به دنبال تصویب آن است

نوعی دیپلماسی است، اما از سوی دیگر پایین آوردن سطح روابط دیپلماتیک با آن کشورهایی که با کشور تحریم‌کننده مخالفت می‌کنند نوعی تحریم دیپلماتیک قلمداد می‌شود.

با همین استدلال مشابه، فلسطینی‌ها و سایر حامیان آنها در جهان عرب از این دسته تحریم‌های دیپلماتیک برای دهه‌های متمادی علیه اسرائیل استفاده کردند. یعنی در کنار دنبال کردن تأسیس کشور مستقل فلسطینی، این کشورها تلاش کردند با حمله به اسرائیل در نهادهای چندجانبه بین‌المللی مشروعیت این رژیم را در سطح بین‌الملل کاهش داده و آن را در معرض انتقاد برای رفتارش نسبت به فلسطینیان قرار دهند.

ب) تحریم‌های نظامی

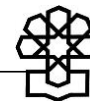
این تحریم‌ها دسترسی کشور به تجهیزات نظامی و کمک فنی را از بین می‌برد یا محدود می‌کند. چنین تحریم‌هایی می‌تواند شامل ممنوعیت‌های بین‌المللی مستقیم باشد نظیر تحریم‌هایی که شورای امنیت علیه عراق و ایران اعمال کرده است، یا تحریم‌های دولت‌محور که مانع از همکاری‌های نظامی می‌شوند یا آنها را محدود می‌کنند. هدف اصلی این تحریم‌ها فعالیت‌های نظامی است و این که دسترسی‌های قبلی یا همکاری‌هایی که وجود داشته است از بین برود و از این طریق کشور هدف فشار سیاسی را احساس کند و در بلندمدت توان نظامی‌اش تحلیل برود.

آمریکا از این ابزار علیه مخالفان و حتی متحدانش استفاده کرده است و مثلاً در پاسخ به تغییرات غیردمکراتیک در دولت‌های مصر و کشورهای دیگر فروش سلاح و تجهیزات نظامی را برای مدت مشخصی به این کشورها ممنوع کرده است. در سال ۱۹۷۴ آمریکا تحریم فروش سلاح بر ترکیه که یکی از متحدین آمریکا در ناتو بود و در جنگ سرد از اهمیت بالایی برخوردار بود اعمال کرد و این تحریم در پاسخ به اشغال قبرس توسط ترکیه اعمال شد.

ج) تحریم‌های حوزه فناوری

این حوزه شامل تأمین کالای خاص نظیر کالاهایی که می‌توانند در برنامه سلاح‌های کشتار جمعی مورد استفاده قرار بگیرند و پشتیبانی فنی در حوزه‌های مختلف می‌شود. هدف این دسته از تحریم‌ها ناتوان کردن و ایجاد اختلال در توسعه فناوری در یک کشور است که یا به‌صورت خاص نظیر ممنوع کردن کمک به توسعه فرصت‌های اقتصادی و منابع ملی مهم صورت می‌گیرد یا به‌صورت عمده در حوزه‌های مختلف انجام می‌شود. در این مسیر روش‌های مذکور تبعات بلندمدت‌تری از سایر انواع تحریم‌ها دارد و عملاً قابلیت سنجش بیشتری داشته و می‌توان از آنها علیه افراد و نهادها نیز استفاده کرد و دسترسی آنها به صادرات یا مشارکت در پروژه‌های مختلف را محدود یا ممنوع کرد.

تحریم‌های اعمال شده علیه صنعت نفت و گاز روسیه در سال ۲۰۱۴ نمونه‌ای از این تحریم‌هاست، اگرچه اثر این تحریم‌ها در زمان مذکور اقتصادی بودند، اما هدف غایی و نهایی اثرگذاری بر توانمندی‌های فنی و فناوری یک کشور بوده است. به طریق مشابه، اعمال تحریم‌ها بر کالاهایی که به کره شمالی و ایران



صادر و یا وارد می‌شدند حداقل قبل از سال ۲۰۱۶ دارای چنین ویژگی‌ای بودند، چراکه توان این کشورها برای دسترسی به کالاهایی که می‌توانست در برنامه‌های موشکی و هسته‌ای مورد استفاده قرار بگیرد محدود می‌شد اگرچه آن کالاهای می‌توانستند در حوزه‌های وسیع‌تر دیگری نیز استفاده شوند. اگر بخواهیم ساده‌تر مطلب را بیان کنیم این نوع از تحریم‌ها می‌تواند به‌صورت نامحدود بر رشد اقتصادی کشور تأثیر بگذارد چراکه توانمندی‌های بالقوه آن کشور را پایین‌تر آورده، ولی در عوض کل آن اقتصاد را از مسیرش خارج نمی‌کند. پس هدف اصلی این تحریم‌ها اختلال در توسعه فناوری در کشور مذکور است.

د) تحریم‌های اقتصادی

این بخش از تحریم‌ها پراستفاده‌ترین نوع از تحریم‌هاست و شاید بتوان گفت بیشترین اثر و ضربه را در کشور هدف ایجاد می‌کند. این نوع تحریم‌ها را می‌توان به بخش‌های مختلفی تقسیم کرد. مثلاً اقدامات خاصی که آسیب‌پذیری‌های مالی کشور هدف را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا آنهایی که کالاهای مهم کشور دیگری را تحریم می‌کند. هدف این تحریم‌ها وارد آوردن آسیب به توانایی کشور هدف در دسترسی و استفاده از منابع اقتصادی است به‌طوری که بتواند رفتار مورد انتقاد آن کشور را به‌صورت مستقیم تحت تأثیر قرار دهد و او را از فرصت‌ها و ابزارهای اقدام اقتصادی محروم کند و جرائمی را بر وی وارد آورد. این تحریم‌ها نیز قابل سنجش و اندازه‌گیری هستند و عناصر مختلف فعالیت اقتصادی نظیر ارتباطات مالی و انواع مختلف کنشگران یعنی افراد و نهادها و دسترسی آنها به بازارها را تحت تأثیر قرار می‌دهند یا می‌توانند بر کل مجموعه یک کشور اثرگذار باشند.

با در نظر گرفتن اهمیت این دسته از تحریم‌ها می‌توان گفت دو مسیر کلی و خاص برای اعمال آنها وجود دارد: یکی تصمیمات مرتبط با فعالیت‌های تجاری و معاملات و دیگری فعالیت‌های مالی. در طول تاریخ اصطلاح تحریم‌های اقتصادی غالباً معادل با تحریم‌های تجاری در نظر گرفته شده است که در آن یک کالای خاص مشمول ممنوعیت صادرات و واردات قرار گرفته است. تحریم‌های مالی در عوض به نوعی شیوه جدیدی از اعمال تحریم هستند که از مزیت هرچه جهانی‌تر شدن بازارهای ارز استفاده کرده و جریان‌های مالی و فرآیندهای بیمه‌ای را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهند. تحریم‌های مالی کمتر بر کالاهای و اجناس تجاری تمرکز می‌کنند و بیشتر بر نحوه انجام تجارت تمرکز دارند چراکه فرض اصلی این است که زیرساخت انجام فعالیت‌های تجاری مذکور، جریان‌های مالی است که در دنیا وجود دارد و برای ایالات متحده و اروپا این مسئله نیز مهم است که کشورهای غربی نقشی مرکزی و قانونی در این روندهای مالی ایفا می‌کنند. آمریکا از سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ از تحریم‌های مالی و تهدید قطع کردن کشورها از شبکه خدمات مالی خود به‌عنوان ابزاری برای تحریم استفاده کرده است. در سال ۲۰۱۴ همان‌طور که در فصول آتی خواهیم دید این ابزار برای روسیه مورد استفاده قرار گرفت و در روشی کاملاً جدید اوراق قرضه روسیه در خارج از این کشور را هدف قرار داد تا به این کشور فشار وارد کند. در نهایت جای این بحث

باقی می‌ماند که آیا توان و قدرت این نوع از تحریم اقتصادی از ماهیت این ابزار یعنی اختلال در جریان‌های مالی ناشی می‌شود و یا از ماهیت رفتار کشورهایی که آن را کنترل می‌کنند. اما آنچه مشخص است اینکه چنین ابزارهایی دارای قدرت بالایی هستند و می‌توانند در اعمال تحریم‌های اقتصادی مورد استفاده قرار بگیرند بدون اینکه در جریان کلی انتقال کالاهای مشروع خللی وارد شود. برای اطلاعات بیشتر در مورد تحریم‌های مالی و استفاده از آنها به کتاب خوب جنگ خزانة نوشته خوان زار/ته مراجعه کنید.

البته جدا کردن اقدامات تحریمی و دسته‌بندی آنها در حوزه‌های مختلف نوعی انتخاب شخصی است چرا که فقط در برخی شرایط خاص می‌توان نظام تحریم‌ها را دارای چنین دسته‌بندی‌هایی کرد و به آنها شکل داد. در عمل وقتی تحریم‌ها اعمال می‌شود اقدامات مختلف تحریمی از حدود مرز خود فراتر می‌روند تا تکثر اهداف تحریم و کشورهایی که در معرض آن قرار دارند را شامل شوند و آسیب‌پذیری‌های آنها را پوشش دهند. یکی از نکاتی که این کتاب می‌خواهد روی آن تأکید کند همین روش محتاطانه و دقیق در تقسیم‌بندی تحریم‌هاست که می‌تواند اثرگذاری استراتژی تحریم را بالاتر ببرد. برای مثال همان‌طور که در فصل قبل گفته شد در سال ۱۹۹۶ آمریکا تحریم‌هایی را بر ایران اعمال کرد که دسترسی این کشور به فناوری‌های آمریکایی در مایع‌سازی گاز طبیعی را محدود می‌کرد و لذا ایران نمی‌توانست از قابلیت‌های خود به‌عنوان دومین کشور دارای منابع گاز در جهان از این منابع در صادرات استفاده کند. درواقع تحریم مذکور به‌عنوان یک تحریم در حوزه فناوری اعمال شد، اما به‌صورت خاص در سال ۲۰۱۰ این تحریم آثار اقتصادی بسیار بالایی داشت. ازسوی دیگر می‌توان استدلال کرد که همه تحریم‌های حوزه فناوری نمی‌توانند ماهیت اقتصادی داشته باشند برای مثال آمریکا از دسترسی ایران به کالاهای دوجانبه و دارای دو کاربرد که هم در صنایع غیرنظامی استفاده می‌شوند و هم به‌صورت گسترده در پروژه‌های سلاح‌های کشتار جمعی نقش دارند، جلوگیری کرده است. اما این تحریم‌ها اثر اقتصادی نداشته‌اند.

با جدا کردن روش‌های تحریمی و قرار دادن آنها در چهار حوزه ذکر شده می‌توان دو موضوع را کاملاً روشن کرد. نخست اینکه تحریم‌ها یک مجموعه متنوع از ابزارها هستند که به‌صورت عام ارائه می‌شوند و دوم اینکه یک استراتژی موفق تحریمی تلاش می‌کند از مجموعه‌ای از ابزارهای موجود برای اعمال فشار و درد بر کشور هدف استفاده کند به نوعی که برخی از تحریم‌ها ممکن است از مسیرهای گوناگون یا در زمان‌های مختلف به کار گرفته شوند تا از شرایط نهایت استفاده برده شود. در فصل بعدی جزئیات بیشتری در مورد تمام همپوشانی‌های روش‌های تحریمی خصوصاً در مورد تحریم‌های ایران که از سال ۲۰۰۷ اعمال شد ذکر خواهیم کرد.



اعمال درد و تحریم‌ها در یک بافتار راهبردی

اعمال درد و فشار در یک کشور هدف در تحریم‌ها صرفاً اگر بخواهد فارغ از آثار آن درد و امکان توقف اعمال درد انجام شود، هیچ نتیجه خاصی نخواهد داشت. به عبارت بهتر طراح تحریم باید بداند که این درد چه نتایجی را به دنبال می‌آورد و آمادگی برداشتن فشار در زمانی که کشور هدف رفتارش را تغییر می‌دهد داشته باشد. در تجربه نگارنده، یک کشور غالباً از تحریم‌ها برای رفع نگرانی‌های زیر استفاده می‌کند:

- اثرگذاری بر رفتار و قابلیت‌های کشور هدف.
- نشان دادن تعهد کشور تحریم‌کننده برای ادامه دادن فشارها و اینکه این کشور قصد ندارد پا پس بکشد و این قضیه وقتی تقویت می‌شود که اعمال تحریم‌ها با هزینه برای کشور تحریم‌کننده یا تحریم شده همراه باشد.

- راضی کردن عناصر داخلی و خارجی و سایر طرف‌های ذی‌نفع و تقاضا از آنها برای ارائه یک پاسخ مشخص به هر سوءرفتاری که جریان دارد.

- نشان دادن تمایل برای بالا بردن فشار به‌خصوص وقتی که کشور هدف رفتار خود را تغییر نمی‌دهد.
آنچه مشخص است اینکه اختلاف‌نظر و فراوانی سلیقه در نوع استفاده از تحریم‌ها وجود دارد. برخی از نظام‌های تحریم به سرعت اعمال می‌شود و خیلی سریع هم اوج می‌گیرد و به مجموعه وسیعی از محدودیت‌ها تبدیل می‌شود، مانند تحریم‌های عراق در دهه ۱۹۹۰. برخی دیگر از نظام‌های تحریم زمان بیشتری می‌طلبند تا گسترش پیدا کنند، مانند تحریم‌های ایران و همان‌طور که گفته شد این تحریم‌ها نخست به‌عنوان یک حرکت بین‌المللی با تصویب قطعنامه ۱۷۳۷ سازمان ملل در دسامبر ۲۰۰۶ آغاز شد. هر دو روش یعنی چه روش سریع و چه روش تدریجی منافعی دارند که به ماهیت کشور هدف و نوع تخطی‌های او، میزان آسیب‌پذیری‌های این کشور، درجه حمایت‌های بین‌المللی برای تحریم‌ها و مسائل دیگر بستگی دارد.

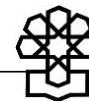
دو مورد از نظام تحریم‌ها که قبلاً بحث کردیم می‌توانند نقاط افتراق و اختلاف مفیدی را به نمایش بگذارند. در هر دو مورد نظام‌های تحریم با یک قدم نخست بزرگ و مهم شروع شد که این گام اولیه فضا و زمان را برای رشد تحریم‌ها در ادامه ایجاد کرد، اما تفاوت اصلی و مهم این است که در تحریم‌های عراق شدید شدن تحریم‌ها در مدت زمان کوتاهی صورت گرفت، آن هم به‌خاطر شرایط خاص موجود در آن موقع بود، یعنی اشغال یک کشور مثلاً کویت اتفاق افتاده بود و خطر دسترسی به سلاح‌های هسته‌ای توسط عراق وجود داشت که همه اینها باعث می‌شد حمایت بین‌المللی از اعمال تحریم‌ها علیه عراق نیز شکل بگیرد. همان‌طور که قبلاً گفته شد فقدان وجود یک فرصت برای افزایش تدریجی فشارها و ختم شدن سیاست تحریم به یک جنگ نظامی و آسیب دیدن استراتژی در بلندمدت در نهایت باعث بحث استهلاک تحریم‌ها و شکست سیاست تحریم در عراق شد.

تشدید یکی از ابزارهای مهم سیاستگذاری در بحث دیپلماسی است. به عبارت بهتر رقبا باید بفهمند که شما در مقام سیاستگذاری نه تنها آمادگی دارید که چند گام جلوتر بروید، بلکه اگر مشکل خود را با شما حل نکنند حتماً این کار را خواهید کرد و فشار را افزایش خواهید داد. انتخابی که اینجا به صورت تلویحی به وجود می‌آید این است که کشور رقیب می‌داند که یا باید در اینجا کارش را متوقف کند یا منتظر فشارهای بیشتر باشد. اعمال تحریم‌ها در این چارچوب معنا پیدا می‌کند، یعنی تشدید تحریم‌ها خود اقدام جدیدی است که می‌تواند در بخش‌های جدیدی از آن کشور اثر بگذارد یا فشار موجود در بخش‌های فعلی را بیشتر کند. در این حالت زمانبندی اعمال تحریم‌ها خود بخش مهمی از نظام تحریم است، این مسئله را در فصل‌های بعد خواهیم دید، خصوصاً وقتی که در مورد نظام تحریم‌های آمریکا بر فروش نفت ایران و کشورهای ثالث صحبت خواهیم کرد.

در گذر زمان کشور تحریم‌کننده درد و فشار بیشتری را وارد نظام تحریم می‌کند و تبعات منفی موجود را برای کشور تحریم شده به دلیل اصرارش بر رفتار قابل انتقاد افزایش می‌دهد. مهمتر اینکه این فشار و درد فزاینده می‌تواند نتیجه تحریم‌های جدید باشد و از خود تحریم‌های فعلی ناشی شود. دولت‌ها این توان را دارند که از طریق تحریم‌ها فشار را بالا و پایین ببرند. با این حال درد و فشار به خودی خود نامتناهی و بی‌پایان نیست. در برخی مقاطع گاهی پیش می‌آید که اصلاً اقتصادی برای تحریم کردن وجود نداشته باشد و امکان ممانعت از فعالیت‌های تجاری از کشور تحریم‌کننده سلب شود. چنین وضعیتی یا می‌تواند خیلی سریع به وجود بیاید یا در گذر زمان اتفاق بیفتد، اما غیرواقع‌گرایانه خواهد بود اگر فرض کنیم که یک کشور تحریم‌کننده می‌تواند در حوزه اختیاراتش تا ابد فشارها را افزایش دهد و آنها را بالا ببرد.

با توجه به وجود چنین محدودیت‌هایی باید گفت اعمال تحریم‌ها در مراحل ابتدایی به صورت شدید همچنان دست بالا را خواهد داشت. اگر تحریم‌ها را تدریجی بالا ببریم درواقع نوعی آستانه فشار را تعریف کرده‌ایم که می‌توانیم اقدامات محتمل دیگر را نیز طراحی کنیم. فشار و درد ناشی از تحریم‌ها نمی‌تواند منبع بی‌نهایتی از اهرم‌های فشار باشد، بلکه ارزش و مقدار مشخصی دارد. گاهی نیز ممکن است استفاده از فشار ناشی از تحریم‌ها به عنوان یک اهرم ارزش کمتری پیدا کند که این مسئله بیش از هر چیز به استقامت کشور تحریم شده و ماهیت آن بستگی دارد.

مسئله عزم و اراده کشور تحریم شده برای مقابله با تحریم‌ها در فصل‌های آینده با جزئیات بیشتری مورد بحث قرار خواهد گرفت. اما لازم است فکر کنیم که هیچ وقت تحمل فشار در دو شخص یکسان نخواهد بود و دو کشور هم نمی‌توانند فشارها را یکسان جذب کنند. کشور تحریم‌کننده نیز برداشت متفاوتی از درد و فشار ناشی از تحریم‌ها دارد. کشور تحریم‌کننده و ویژگی‌های او نیز در میزان دردناک بودن فشارها و تحریم‌های اعمالی تأثیر دارد. اینجا بحث خودپنداری فشارها پیش می‌آید، مسئله‌ای که در محافل اطلاعاتی دهه‌ها مورد بحث قرار گرفته است و در زمینه تحریم‌ها نیز توجه به آن لازم است.



برای ساده کردن موضوع می‌توانیم از یک مشکل عمومی دولت‌ها استفاده کنیم. مثلاً بحث بیکاری و عدم اشتغال. همه دولت‌ها ترجیح می‌دهند اشتغال گسترده ایجاد کنند تا با بیکاری گسترده دست به گریبان نشوند. شهروندانی که شغل دارند خوشحال‌تر هستند، از دولت خود رضایت بیشتری دارند و کمتر علیه آن خیزش می‌کنند که این مسئله البته به فرهنگ حاکم بر نظام دولتی و جامعه نیز بستگی دارد. در مقابل، شهروندان بیکار رضایت کمتری دارند و از عملکرد دولت خود نیز راضی نیستند. اما با همه این تعمیم‌ها نوع رفتار و واکنش یک جمعیت نسبت به بحران بیکاری در شرایط مختلف متفاوت است.

انتخابات سال ۲۰۱۶ آمریکا می‌تواند این تمایز را بیشتر نمایان کند. در روز انتخابات سطح بیکاری در جامعه کمتر از حدی بود که در قبل از بحران مالی سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ در آمریکا مشاهده شده بود. آقای جان ویلیامز رئیس بانک فدرال سانفرانسیسکو در ماه می ۲۰۱۶ اعلام کرد که ایالت متحده آمریکا عملاً به سطح کامل اشتغال برای شهروندانش باز گشته است. جدا از سایر نظراتی که وجود داشت چنین وضعیت اشتغال کامل می‌باید باعث رضایت بالاتر رأی‌دهندگان به مسائل اقتصادی می‌شد و عملاً رأی‌دهندگان را به سمت سایر معیارهای انتخاب کاندیدا سوق می‌داد. با این حال همان‌طور که در یک گزارش در وبسایت Five Thirty Eight نشان داده شد، بلافاصله بعد از انتخابات جهت‌گیری رأی‌دهندگان کاملاً متفاوت بود و نگرش آنها به بحث اشتغال و وضعیت مطلوب اقتصاد آمریکا تفاوت‌های عمده‌ای داشت. نکته‌ای که از اینجا استنباط می‌شود این است که حتی در یک جامعه مرفه مانند آمریکا نوع برداشت مردم از رشد و توان اقتصادی، ریسک بیکاری و نوع پاسخ‌دهی به آن متفاوت است و این تفاوت به‌صورت جدید در جامعه دیده می‌شود. به‌تبع این قضیه سطح تحلیل مورد نیاز برای درک آثار بیکاری در حوزه تصمیم‌سازی و حتی در سطح رأی‌دهندگان میانی در جامعه بسیار ناهمگون و نامتجانس است.

در کشوری با سنت اشتغال کامل و حتی تضمین‌هایی که دولت در مورد شغل ارائه می‌دهد، نارضایتی از بیکاری می‌تواند حتی از کشوری که نسل‌ها بیکاری را تجربه کرده است و مشکلات شدید اقتصادی دارد بیشتر باشد. این که دو کشور مذکور شرایط متفاوت داخلی دارند که می‌توانند به این نارضایتی دامن بزنند بحث کاملاً متفاوتی است. نکته مورد تأکید ما این است که بیکاری در کشور اول که وضعیت مرفهی دارد می‌تواند منبع نارضایتی بیشتری نسبت به کشور دوم باشد.

حال بگذارید به مثال تحریم‌ها برگردیم و این فرض را مطرح کنیم که تحریم‌ها بر هر دو کشور مذکور اعمال شده و تلاش می‌شود در صادرات آنها اختلال ایجاد کند. فارغ از فاکتورهای مشخص فردی نظیر مقدار جمعیت، می‌توان گفت مردم در جامعه‌ای که از سنت اشتغال بالاتری برخوردار است مطمئناً از اعمال چنین تحریم‌هایی بیشتر ناامید می‌شوند تا کشوری که در آن بیکاری یک نوع هنجار است و شبکه حمایت‌های اجتماعی به نحوی طراحی شده که عملاً بیکاری و عدم اشتغال در آن معنای کمتری دارد.

حال بگذارید فرض کنیم که کشوری با سابقه اشتغال قوی تحریم‌هایی را که می‌تواند ایجاد بیکاری

کند بر کشور دوم اعمال می‌کند. سیاستگذاران در کشور تحریم‌کننده مطمئناً فرضشان این است که حتی فارغ از مزیت کشور هدف تحریم‌های اعمال شده می‌تواند آثار ویرانگری بر آن کشور و انسجام داخلی آن داشته باشد، اما در عمل چنین نیست. کشور تحریم شده می‌تواند به راحتی از پس این حمله بر بیاید، چون سابقه اشتغال قوی نداشته است.

چنین موضوعاتی می‌تواند چالش‌های مهمی برای سیاست اعمال تحریم به وجود بیاورد. این همان شناخت از حریف است. به عبارت دیگر کشور تحریم‌کننده به نقطه‌ای می‌رسد که می‌بیند تحریم‌هایی که اعمال کرده عملاً بر کشور هدف تأثیر ندارد. در فرضیه‌ای که در بخش قبل ذکر کردیم مشکل اصلی ناکارایی تحریم‌ها نبود، بلکه عدم احساس این تحریم در کشور هدف بود به نوعی که درد مورد انتظار کشور تحریم‌کننده در کشور هدف ایجاد نشده بود و کشور تحریم‌کننده عملاً درک درستی از ماهیت کامل کشور هدف و چگونگی کارایی تحریم اعمال شده نداشت.

یکی از این راه‌ها برای پرداختن به این مشکل درک چگونگی اعمال درد و چگونگی احساس شدن آن است. لازم است بدانیم که اعمال درد و فشار بسته به شرایط می‌تواند بالا و پایین شود و براساس تغییراتی که در جامعه بین‌الملل به وجود می‌آید می‌توان نوعی شدت تدریجی در اعمال درد را به وجود آورد. اما همه این اقدامات وقتی بی اثر می‌شود که تحریم‌کننده اساساً دانشی از اثرگذار بودن درد نداشته باشد و نداند که آیا فشار و درد مذکور اثر مطلوب خود را خواهد داشت یا خیر.

ارزیابی سطح درد اعمال شده و چگونگی احساس شدن آن

سنجش و اندازه‌گیری فشار می‌باید به نسبت با مقادیر تعریف شده و آسیب‌پذیری‌های کشور هدف سنجیده شود و این نکته فهمیده شود که چه تحریم‌هایی چه هزینه‌هایی برای کشور هدف دارد و ارزیابی آنها خارج از این بافتار سودی نخواهد داشت. به نظر من می‌باید الگوی استاندارد و معیار مناسبی ایجاد شود تا این آسیب‌پذیری‌ها شناسایی شوند. ایجاد این الگو بدون داشتن اطلاعات کافی از خصوصیات ملی کشور هدف امکانپذیر نخواهد بود. به عبارت بهتر تحریم‌ها باید براساس هر مورد، مناسب‌سازی شود تا دچار استهلاک نشود.

یک روش برای سنجش، به دست آوردن نوعی برآورد از اولویت‌های ملی کشور هدف و اعتبار و جایگاه آن کشور است و اینکه چگونه می‌توان به آنها صدمه زد. عوامل کلیدی در به دست آمدن این ارزیابی می‌تواند هشت مورد زیر باشد که البته ترتیب چینش آنها براساس اهمیت آنها نیست؛ چرا که اهمیت آنها به کشور هدف بستگی دارد.



ماهیت نهادهای سیاسی در کشور هدف

این سؤال مطرح می‌شود که آیا کشور هدف دارای سیستم دموکراتیک است یا خیر؟ آیا گروه‌های سیاسی در آن کشور در امور جاری مملکت حرفی و اثری دارند یا اینکه یک گروه حاکم همه تصمیم‌ها را اتخاذ می‌کند. پاسخ به این سؤالات برای رسیدن به درک درست از تأثیرگذاری بر نیروهای سیاسی با هدف ایجاد فشار در آن کشور بسیار مهم خواهد بود. با توجه به اینکه کشورها همگی تفاوت‌هایی با هم دارند نکته مهم در ارزیابی این است که متوجه شویم عناصر مختلف در آن کشورها و در سیستم حکومتی دارای چه میزان قدرتی هستند. کره شمالی و گروه خلافت اسلامی یا داعش، مصادیق مختلفی از این پدیده هستند. کره شمالی دارای یک نظام حکومتی کاملاً مبهم است و مشخص نیست که بجز کیم جونگ اون رهبر این کشور، افراد دیگری نیز هستند که بتوان بر آنها اثر گذاشت یا خیر. در مقابل گروه داعش می‌تواند دارای نقاط مختلفی برای اعمال فشار در سیستم حاکمیتی خود باشد. تحریم‌هایی نیز که در سال ۲۰۱۶ بر فعالیتهای مالی داعش اعمال شد نشان داد که تحریم مستقیم اموال و دارایی‌های این گروه می‌تواند نتایج بهتری از فشار برای تغییر سیاست از سوی این گروه داشته باشد.

سازوکار کلان اقتصادی و سیستم مالی و آسیب‌پذیری‌های آن

در اینجا این سؤال را می‌پرسیم که کشور مورد تحریم یک اقتصاد پیشرفته است و در درون نظام بین‌المللی قرار دارد یا یک اقتصاد درحال ظهور که سعی می‌کند جای خود را در جهان پیدا کند. این تمایز بسیار مهم است چراکه نشان می‌دهد تا چه اندازه یک اقتصاد می‌تواند به فشارهای بین‌المللی حساس باشد و در برابر آنها آسیب‌پذیر بماند. این اطلاعات می‌تواند به تحلیل مؤثرتری از میزان مقابله کشور با تحریم‌ها کمک کند و یا اینکه نشان دهد که یک کشور تا چه اندازه می‌تواند خودش به کشور تحریم‌کننده آسیب بزند. سؤال‌های دیگری نیز باید مورد بررسی قرار بگیرد. مثلاً اینکه این اقتصاد مربوطه باز است یا بسته، خصوصی است یا دولتی. فشار اقتصادی به صورت خاص نیازمند درک درستی از نحوه احساس شدن درد تحریم‌هاست و اینکه در کجا و چه گروه‌هایی این درد بیشتر احساس می‌شود و در کجاها کمتر. نابرابری اقتصادی عامل مرتبط دیگری است که می‌باید در ارزیابی مورد بررسی قرار بگیرد.

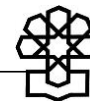
ماهیت روابط تجاری کشور مورد نظر

اگرچه این بخش نیز با موضوعات قبلی ارتباط نزدیک دارد، اما ارزیابی مستقل این عامل نشان می‌دهد که یک کشور در برابر اشکال مختلف فشار اقتصادی چه نوع آسیب‌پذیری‌هایی دارد. اگر یک کشور صرفاً به یک یا دو کشور دیگر برای تجارت خود وابسته است، آن گاه نظام تحریم‌ها می‌باید تلاش خود را برای اعمال فشار بر مجموعه کوچک‌تری از اقتصاد قرار دهد. اگر در مقابل کشور با تمام نقاط جهان تجارت

می‌کند بهتر است تحریم‌ها در یک یا دو حوزه خاص اقتصادی متمرکز شود و تلاش شود توان کشور هدف برای انجام معامله در آن حوزه‌ها کاهش پیدا کند. اینجا نیز ماهیت بخش اقتصادی مذکور و شرکت‌هایی که در آن فعال هستند از اهمیت بالایی برخوردار است و اینکه هم کشور هدف و هم آنهایی که با آن تجارت می‌کنند مدنظر تحریم‌کننده قرار بگیرند، اگر مسیر اصلی انجام تجارت بین دولت با دولت‌هاست، فشار اصلی تحریم به صورت مستقیم هم می‌باید بر کشور هدف و هم بر شرکای تجاری‌اش در سطح دولتی اعمال شود. اما در مقابل اگر فعالیت‌های بین‌المللی کشور هدف عموماً از طریق بخش خصوصی انجام می‌شود، روش اعمال فشار می‌باید تغییر کند و از اعمال فشار از طریق ابزارهای غیررسمی و خصوصی استفاده شود و شرکت‌های خارجی متقاعد شوند که از انجام کار با آن بخش مربوطه بپرهیزند، که این مسئله در مورد تحریم‌های ایران از ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ وجود داشت. نکته دیگر اینکه اگر اقتصاد کشور بسته است اعمال فشار از طریق منابع اقتصادی به صورت صرف سخت‌تر خواهد بود و ممکن است کارآیی لازم را نداشته باشد. یا مثلاً کشوری که دارای اوتارکی یا خودبسندگی سیاسی و اقتصادی است شاید از لحاظ اقتصادی ضعیف باشد، اما به لحاظ دفع فشارهای خارجی قدرت بالایی دارد.

ارزش‌های فرهنگی

این سؤال مطرح می‌شود که آیا جمعیت ساکن در کشور هدف انگیزه‌های مادی بالایی دارند یا خیر؟ آیا کشور مذکور و جمعیت آن به ارزش‌های سنتی و مذهبی خود در حوزه شهادت و فداکاری پایبندند؟ آیا برای آن مردم، نهادهای بین‌المللی مانند سازمان ملل و سایر نهادها مشروعیت و اعتبار لازم را دارند یا خیر؟ پاسخ به این سؤال‌ها می‌تواند نشان‌دهنده نوع واکنش مردم یک کشور به اعمال تحریم‌ها و درد ناشی از آنها باشد و کشور تحریم‌کننده نیز می‌فهمد که انتظارات خود را در مورد چگونگی اعمال درد و فشار و بازسازی آنها تنظیم کند تا بتواند بر اراده و عزم کشور هدف فائق بیاید. کشورهایی که برای سیستم سازمان ملل اهمیت قائل هستند، مثلاً تیمور شرقی که وجود خود را به سازمان ملل مدیون است، مطمئناً از تحریم‌هایی که دسترسی این کشور به سازمان ملل و حق رأی در آن را محدود می‌کند، بیشتر می‌ترسند. اما کشوری که سازمان ملل را کمتر قبول دارد و نهادهای مشابه آن را نمی‌پذیرد، این درد و فشار ناشی از تحریم در آن کمتر احساس خواهد شد. البته گاهی ممکن است ارزش‌های فرهنگی دچار اغراق و غلو شود و ارزیابی آنها باید با دقت کافی انجام شود. مثلاً اگر کشوری پایبند به فرهنگ مذهبی و ایثارگری و روحیه شهادت‌طلبی است، نباید گمان کرد که درد ناشی از تحریم‌ها در آن کشور احساس نخواهد شد، چه اینکه حافظه تاریخی بلندمدت نمی‌تواند دفاع کاملی در برابر سختی‌ها و دشواری‌های زندگی تا ابد باشد. به عبارت بهتر ممکن است پدر بزرگ شما در زمان خودش وقتی به مدرسه می‌رفت ده متر برف روی زمین بود، اما دانستن این مسئله شاید خیلی برای شما در دنیای امروز که دو متر برف را از روی زمین پارو می‌کنید اهمیت داشته باشد. ارزش‌ها و



تجارب فرهنگی بسیار مهم هستند و می‌باید در محاسبات لحاظ شوند، اما نباید خیلی تعیین‌کننده باشند و بهانه‌ای باشند تا تخفیفی در سایر حوزه‌های تحلیل اتفاق بیفتد.

براساس تجربه نگارنده، آنهایی که از این تجارب به‌عنوان استدلالی محکم برای تأیید یا رد یک مسئله استفاده می‌کنند درواقع به کلیشه‌ها چسبیده‌اند و از این راه تلاش می‌کنند از ارزیابی‌های پیچیده و دقیق بگریزند. بحث در مورد تحریم‌هایی که علیه ایران اعمال شد و شکل این تحریم‌ها یک مثال واضح در این زمینه است. برخی در بحبوحه طراحی تحریم‌ها می‌گفتند مذهب شیعه ویژگی‌هایی دارد که شهادت را می‌ستاید و حتی رنج کشیدن در آن مجاز شمرده شده است. اما آنچه در عمل اتفاق افتاد این بود که ایرانی‌ها نتوانستند پاسخی به تحریم‌های اقتصادی بدهند. پس می‌توان گفت که نگرش آن افراد نوعی غلو و اغراق در باورهای مذهبی و همچنین تجربه شخصی ایرانی‌ها در خود داشت. این افراد می‌توانستند چنین استدلالی را برای کشورهای دیگر هم مطرح کنند و مثلاً بگویند چون کاتولیک‌ها برای شهادت قدیس خود احترام قائلند ممکن است تحمل فشار بالایی داشته باشند. نگارنده توصیه می‌کند که فاکتورهای فرهنگی در ارزیابی تحریم‌ها لحاظ شود، اما این هشدار را هم می‌دهند که همیشه باید مرز مشخصی میان عناصر معنادار آگاهی ملی از یک سمت و کلیشه‌ها در سمت دیگر ایجاد بکنیم تا بتوانیم ارزیابی دقیقی داشته باشیم.

تاریخ اخیر

آیا کشور موردنظر دهه‌ها در جنگ بوده است یا دوره طولانی مدت صلح را پشت سر گذاشته است. حتی چنین سؤالات ساده‌ای نیز به ما کمک خواهد کرد نوع فشاری که قرار است بر کشور هدف اعمال کنیم را به‌خوبی بسنجیم و میزان آن را تشخیص دهیم. نکته دیگر اینکه کشورها می‌توانند در شرایط مختلف نگاه‌های مختلفی به فشار اعمال شده داشته باشند و مشخص شود چه فشارهایی را می‌توانند بپذیرند و به راه خود ادامه دهند و از پس کدام فشارها برنمی‌آیند. کشوری که مثلاً در جنگ پیروز از میدان خارج شده و کمتر آسیب دیده است می‌تواند مقاومت بیشتری در برابر فشارها اعمال کند تا کشوری که سال‌ها جنگیده و جان و مال زیادی از دست داده است، البته جنگ تنها عامل کلیدی در تاریخ اخیر نیست، بلکه وقایع دیگر نظیر تحولات عمیق سیاسی، بلایای طبیعی، رکودهای اقتصادی و... نیز می‌توانند در این ارزیابی نقش کلیدی داشته باشند.

جمعیت‌شناسی

آیا جمعیت کشور مذکور توازن لازم میان جوانان و افراد مسن یا بین مرد و زن را دارد یا خیر؟ ممکن است کشور مدنظر بسیار پیر یا بسیار جوان باشد، از یک گروه جنسی جمعیتی بیشتر از گروه دیگر برخوردار باشد. برخی از انواع فشارهای اقتصادی به‌صورت خاص می‌توانند جمعیت هدف جوان را بیشتر

از جمعیت پیر تحت تأثیر قرار دهند، نظیر تحریم‌هایی که به بیکاری به جامعه هدف منجر می‌شوند و شغل‌های بخش صنعتی و تولید را تحت تأثیر قرار می‌دهند. تحریم‌های مسافرتی خصوصاً آنهایی که آزادی حرکت افراد جوان و جمعیت شهری و دانشجویان را تحت تأثیر قرار می‌دهند نیز از همین دسته‌اند که می‌توانند در دسرهای مختلفی برای کشورها ایجاد کنند. پس دانستن ترکیب جمعیتی می‌تواند این تضمین را به وجود بیاورد که هدفگذاری تحریم‌ها دقیق‌تر انجام شود و آثار آن در حد نهایت باشد.

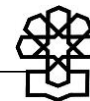
دسترسی به منابع بیرونی اطلاعات

آیا کشور موردنظر به منابع بیرونی اطلاعات دسترسی دارد تا از آن طریق بتوان بر برنامه‌های ملی تبلیغاتی کشورها و دستگاه‌های شایعه‌سازی داخلی غلبه کرد؟ آیا بخش‌هایی از جمعیت دسترسی آزادانه به اطلاعات دارند و می‌توانند استدلال‌های دولت خود را به چالش بکشند؟ یا اینکه اساساً دسترسی به چنین اطلاعاتی در حکم یک جرم تلقی می‌شود؟ اساساً اگر دسترسی آزادانه به اطلاعات وجود داشته باشد، کشور تحریم‌کننده دارای یک مزیت خواهد بود، اما داشتن اطلاعات کافی از خود آن کشور نیز بسیار مؤثر است و کشور تحریم‌کننده باید تلاش کند چارچوب ذهنی مردم آن کشور و حاکمیت آنها را در هنگامی که تحریم‌ها را تجربه می‌کنند به دست بیاورد و آن را ارزیابی کند.

سؤالات مرتبط با ایجاد تحریم‌ها

آیا اقداماتی که قابل دسترس هستند را می‌توان اعمال کرد یا خیر؟ مثالی از این موضوع این است که بایست جغرافیای فیزیکی منطقه را در نظر بگیریم، مثلاً کشور موردنظر یک جزیره کوچک است که به راحتی می‌توان تحریم را بر آن اعمال کرد یا کشور بزرگ است که مرزهای گسترده‌ای دارد که عملاً نمی‌توان آن مرزها را رصد کرد. نکته دیگر ارزش آن کشور در اقتصاد و سیاست جهانی است. پاسخ‌های مختلف به این سؤالات در بخش‌های دیگر ارزیابی ما نیز مورد بررسی قرار گرفته، اما انجام یک تحقیق مستقل و متمرکز در مورد اینکه خود فرآیند اعمال تحریم‌ها چگونه انجام می‌شود در اثرگذاری تحریم‌ها بسیار نقش خواهد داشت.

ایران و عراق مثال‌های متفاوتی از این ارزیابی‌های ملی در حوزه تحریم‌ها هستند. در عراق دوره صدام ما با کشوری مواجه بودیم که تحت حاکمیت یک دیکتاتور بود که هیچ تلاشی برای پنهان کردن روحیه دیکتاتوری خود نداشت. مردم عراق عملاً هیچ امکانی برای به چالش کشیدن تصمیمات دولت نداشتند و اگر هم این کار را می‌کردند تبعات شدیدی در انتظار آنها بود. صدام از طریق ترور و استفاده از سلاح‌های شیمیایی علیه کردها در شمال و شیعیان در جنوب بر خاک عراق تسلط داشت. اقتصاد عراق دولتی بود و به نفت وابستگی زیادی داشت که این مسئله به بیکاری مزمن در کشور منجر شده بود. وقتی تحریم‌ها بر عراق اعمال شد، این کشور تازه از تجربه جنگ خلاص شده بود، نخست جنگی که با همسایه‌اش ایران



هشت سال به طول کشید و سپس ایالت متحده و شرکانش به مدت ۶ هفته عراق را مورد حمله قرار دادند. دسترسی به اطلاعات اقتصادی نوعی اسرار دولتی محسوب می‌شد و قبل از پیدایش اینترنت، میانگین دسترسی مردم عراق به اطلاعاتی که در خارج از این کشور تولید می‌شد بسیار محدود بود. رادیو و تلویزیون‌های ماهواره‌ای وجود داشتند، اما تحت تأثیر پارازیت و اقدامات اختلالی قرار می‌گرفتند که باعث می‌شد عموم عراقی‌ها نتوانند هدف فشاری که غرب به آن وارد می‌کرد را درک کنند.

اما ایران در دهه ۲۰۰۰ یک مثال کاملاً متفاوت و متمایز است. در این دوره اگرچه یک نظام تمامیت‌خواه بر این کشور حاکم است اما دولت ایران تلاش می‌کند به نوعی از در سازش وارد شود و در این زمینه ذی‌نفعان و افراد مختلف بتوانند نگرانی‌ها و دیدگاه‌های خود را بیان کنند. علاوه بر این دولت ایران حس مشروعیت خود را از انقلاب ایران می‌گیرد، انقلابی که به‌هرحال قدرت را از یک شاه مقتدر و تمامیت‌خواه به‌دست مردم سپرد. با این حال سانسور و تهدید به تلافی اقدامات همچنان در ایران در این مقطع وجود دارد اما دسترسی به منابع اطلاعاتی و خبری خارجی و همچنین سهولت مسافرت ایرانیان به خارج از کشور این تضمین را به‌وجود می‌آورد که حتی دیدگاه‌های حاشیه‌ای سیاسی در این کشور نیز فهمیده شود و مورد درک قرار گیرد. اقتصاد ایران نیز به نفت متکی است و تحت کنترل دولت قرار دارد اما از تنوع و خصوصی‌سازی بالایی نیز برخوردار است. این کشور در آن مقطع زمانی توسعه صنایع جدید را در اولویت خود قرار داده تا وابستگی به یک حوزه مشخص را در اقتصاد کم کند. جمعیت ایران تقریباً جوان است که یکی از دلایل اصلی آن جنگ هشت‌ساله با عراق بوده است که در آن صدها هزار نفر از ایرانی‌ها کشته شدند. رهبری حاکمیت نیز از عراق مذهبی‌تر است و به شاخه شیعه از اسلام مرتبط می‌باشد که در آن ایثار و از خودگذشتگی و شهادت و شرافت مقاومت مورد تأکید قرار گرفته است.

از منظر طراحی تحریم‌ها می‌توان درس‌ها و نکات مهمی را از ویژگی‌های خاص هر کدام از این دو کشور استنتاج کرد. برای مثال می‌توان حدس زد که تحت تأثیر قرار دادن مردم عراق می‌تواند ارزش کمتری نسبت به عمل مشابه در ایران داشته باشد چرا که مردم عراق تأثیرگذاری کمتری در تصمیم‌سازی‌های دولت و حاکمیت کشور خود دارند. به‌طور مشابه اعمال تحریم در بخش خصوصی ایران می‌تواند اثر تنبیهی بیشتری نسبت به تحریم بخش خصوصی عراق داشته باشد و اثر خود را بیشتر نشان دهد. با فرض این قضیه، اتکای هر دو کشور به نفت به‌عنوان محرک اصلی اقتصادی نشان می‌دهد که تحریم‌های نفتی در هر دو کشور برای غربی‌ها مفید خواهد بود. موضوع مهم در تضمین موفقیت‌آمیز بودن تحریم‌ها در برابر هر دو کشور، نحوه ارتباط و ارتباط‌گیری در این کشورهاست به‌نوعی که این تضمین ایجاد شود که جمعیت هر دو کشور پیچیدگی دولت‌های متناظر خود و نقش آنها در ایجاد تحریم‌ها را درک کند. اگرچه در هر دو کشور سانسور وجود دارد اما ایران به‌دلیل نفوذ بالای فناوری‌های مدرن ارتباطی می‌تواند در این ارتباط‌گیری بهتر مورد استفاده قرار گیرد و چالش‌های کمتری نسبت به

عراق داشته باشد. درواقع عراق به لحاظ تکنولوژی‌های ارتباطی شاید چیزی حدود ۲۰ سال از ایران عقب‌تر بود. ازسوی دیگر ایرانی‌ها می‌توانستند این مسئله را قبول کنند که دولت سهمی از قدرت را به آنها داده و آنها می‌توانند در سرنوشت کشور نقش داشته باشند و این می‌توانست خواست آنها را در ایستادن در کنار دولت در مقابل سایر جهان تقویت کند.

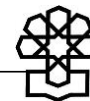
می‌توان از روش مشابهی برای سایر کشورهایی که از چارچوب منطقی این‌چنینی استفاده می‌کنند سود برد. هدف از این کار نخست شناسایی حوزه‌های تحریم است که می‌تواند اثر ملموسی داشته باشد و سپس شناسایی آسیب‌پذیری موجود در این حوزه‌هاست. درواقع حوزه‌ها به لحاظ اهمیتی که دارند و بسته به آسیب‌پذیری‌هایی که در آنها مورد هدف تحریم قرار می‌گیرند با هم متفاوتند.

اجازه دهید از یک مثال ملموس استفاده کنیم. ممنوع کردن انتقال سلاح به کشورهایی که به‌صورت عمده سلاح وارد نمی‌کنند اثر بسیار کمتری از تحریم سلاح در مورد کشورهای خواهد داشت که واردکننده عمده سلاح هستند. اما نکته این است که برخی کشورهایی که سلاح زیادی وارد نمی‌کنند خود صادرکننده سلاح هستند و ممکن است حتی در این شرایط تحریم سلاح بر این کشورها نیز بسیار اثرگذار باشد و روی کار آنها تأثیر بگذارد. برای مثال تحریم‌های نظامی ممکن است بسیار اثر کمی بر ایالت متحده داشته باشد. ظرفیت‌های بسیار گسترده تولید سلاح در داخل آمریکا استقلال بسیار خوبی را نصیب آن کرده است، اگرچه مواد اولیه تولید بسیاری از این سلاح‌ها از خارج تأمین می‌شود و اعمال چنین تحریم‌هایی ممکن است بر تولید اثر بگذارد اما اعمال تحریم تسلیحاتی بر آمریکا عملاً به‌عنوان یک ابزار خاصیتی ندارد و همین نکته در مورد سایر کشورهایی که دارای صنعت تسلیحاتی قوی در داخل خود هستند نیز مصداق پیدا می‌کند.

اما چنین استنتاجی را نمی‌توان در مورد تحریم‌های اقتصادی علیه آمریکا به کار برد. اگرچه حجم اقتصاد آمریکا بسیار بزرگ است و در سطح بین‌الملل نیز جایگاه ویژه‌ای دارد، اما همان‌طور که قبلاً نیز گفتم آمریکا به‌خودی‌خود نسبت به اختلال اقتصادی از خارج از مرزهای خود آسیب‌پذیر خواهد بود. برای مثال در سال ۲۰۱۲ وزارت اقتصاد این کشور یا همان فدرال ریزرو گزارشی تهیه کرد و در آن به نکات زیر اشاره کرد:

درآمد حاصل از جایگاه اقتصادی آمریکا در خارج نقش مهمی در یکی از موضوعات بزرگ پیش روی اقتصاد کلان بین‌الملل دارد یعنی پایدار بودن سطح کسری بودجه آمریکا در حال حاضر. سررسید دارایی‌های خالص که حدود ۳۳ درصد تراز کالاها و خدمات در سال ۲۰۱۰ بوده است می‌تواند عامل تثبیت‌کننده مهمی در حساب جاری فعلی آمریکا باشد. استقامت آتی آمریکا در این زمینه نیز تا حدودی به ثبات و استقامت این سررسیدهای درآمد خالص بستگی خواهد داشت.

پس می‌بینیم که به‌صورت تلویحی گزارش وزارت اقتصاد آمریکا نشان می‌دهد که عدم دسترسی آمریکا به بازارهای خارجی می‌تواند اثر آسیب‌رسان بسیار عمیقی در تراز حساب‌های جاری آمریکا داشته



باشد و به تبع آن توانایی آمریکا برای حفظ عملکرد مثبت اقتصادی‌اش تحت تأثیر قرار خواهد گرفت. عملاً امکان طراحی و مهندسی مجموعه‌ای از تحریم‌های بین‌المللی در این حالت به‌دلیل شرایط سیاست بین‌الملل وجود نخواهد داشت، یعنی امکان تحریم آمریکا در این زمینه وجود ندارد. اما به این معنی نیست که چنین تحریم‌هایی بر کار آمریکا و اقتصاد این کشور اثر نخواهد داشت.

نکته دیگر اینکه برخی از آسیب‌پذیری‌ها ممکن است کاملاً آشکار نباشند و از طریق یک تحلیل خاص و نیازمند آگاهی خاص تحلیل‌گران در مورد یک کشور و یا جمعیت آن باشند. برای مثال مؤسسه افکارسنجی پیو معتقد است جمعیت ساکن در اسرائیل [ارژیم صهیونیستی] نظر خوبی نسبت به سازمان ملل ندارند، اما این مسئله ممکن است در مورد نخبگان اسرائیل [ارژیم صهیونیستی] مصداق نداشته باشد. چندین و چند دیپلمات اسرائیلی [ارژیم صهیونیستی] در دوران حضور من در وزارت خارجه این نکته را به من گوشزد کردند که نقش سازمان ملل در تشکیل اسرائیل [ارژیم صهیونیستی] به این معناست که محکوم کردن سیاست اسرائیل [ارژیم صهیونیستی] توسط سازمان ملل آثار بسیار بالاتر از آن دارد که مردم عادی گمان می‌کنند. درست به همین دلیل است که خود من فهمیده‌ام چرا قطعنامه‌های سازمان ملل یا بیانیه‌های آن که اسرائیل [ارژیم صهیونیستی] را محکوم می‌کند یا قطعنامه‌هایی که مقامات اسرائیلی [ارژیم صهیونیستی] معتقدند که امنیت آن را به خطر می‌اندازد تا این اندازه برای دولت اسرائیل [ارژیم صهیونیستی] عصبانی‌کننده است. کشور ایران نیز حالت و نظر مشابهی را نسبت به سازمان ملل ابراز داشته است، یعنی گاهی به آن ابراز علاقه کرده و گاهی نیز از آن ابراز تنفر کرده است. گاهی استدلال کرده که سازمان ملل هیچ اختیاری برای نظارت در برنامه هسته‌ای‌اش ندارد درحالی که در همان زمان تمام تلاش خود را به کار بسته تا آن جایی که ممکن است در کمیته‌های فرعی سازمان ملل نقش بالایی را برعهده بگیرد.

از تجربه شخصی نگارنده چنین برمی‌آید که مهمترین نقطه عظیمت برای طراحی تحریم‌ها نه فقط در ارزیابی ابزارهای موجود بلکه در درک ماهیت یک کشور نهفته است. حال باید در این مورد بحث کنیم که فشار و درد به اقتصاد ایران و دولت این کشور بعد از سال ۲۰۰۶ چگونه وارد شد و چه مزیتی داشت.

آغاز فشار بر ایران

در سال ۲۰۰۷ آمریکا تلاش کرد فشار بر ایران را به‌صورت قابل توجهی از طریق متقاعد کردن کشورهای دیگر در مورد خطرناک بودن برنامه هسته‌ای ایران و شتاب آن در جهت نقض قوانین بین‌الملل افزایش دهد و این نکته را جا بیاندازد که ایران عملاً به سمت استفاده از سلاح‌های هسته‌ای می‌رود. در این مسیر خود ایرانی‌ها خوراک بسیار خوبی برای ما آمریکایی‌ها فراهم کردند که مهمترین کار در این زمینه تصمیم ایران برای از سرگیری غنی‌سازی اورانیم در تأسیسات نطنز بود. این تصمیم به آمریکا این امکان

را داد تا به صورت واضح و صریح نیاز برای متوقف کردن برنامه هسته‌ای ایران را قبل از آنکه دیر بشود را به جهانیان گوشزد کند. استدلالی که آمریکا در این زمینه مطرح می‌کرد بسیار ساده بود، اگر ایران قرار بود غنی‌سازی را آغاز کند آنگاه چه می‌شود؟ آمریکا سعی داشت به همه بفهماند که هر ماه که از غنی‌سازی اورانیم در ایران می‌گذرد و این کشور برنامه‌اش را گسترش می‌دهد آنها به سلاح هسته‌ای نزدیک‌تر می‌شوند. عملاً می‌بینیم سادگی و ساده‌سازی در دیپلماسی جواب می‌دهد.

ادامه اعمال فشارها در دوران جورج بوش

با همه این گفته‌ها، شبیح ناکامی سیاست‌ها در مورد عراق هنوز بر اقدامات آمریکا تأثیرگذار بود و قابلیت و توانایی این کشور برای ایجاد یک نوع بسیج بین‌المللی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. هنوز این سؤال وجود داشت که آیا درک ما آمریکایی‌ها از مقاصد هسته‌ای ایران کاملاً درست است یا خیر؟ در اوایل سال ۲۰۰۷ ارجاعات محدود و البته آشکاری در گزارش‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در مورد فعالیت‌های تسلیحات هسته‌ای ایران در گذشته وجود داشت اما هیچ کدام از آنها جامعیت کامل را نداشت. علاوه بر این غنی‌سازی اورانیم مانند همه فعالیت‌های هسته‌ای حساس دیگر نه تنها تحت ان پی تی مجاز است بلکه برخی کارشناسان بین‌الملل اعتقاد دارند یک حق مسلم برای کشورهای عضو ان پی تی است. آمریکا عملاً به این تفسیر از ان پی تی اعتقاد نداشت و مصمم بود که نشان دهد مقاصد ایران صرفاً و ماهیتاً نظامی است. اما جا انداختن این استدلال با توجه به میراث جنگ عراق و آبروی از دست رفته سرویس‌های اطلاعاتی آمریکا در مورد سلاح‌های کشتار جمعی و نبود سند مشخص در مورد فعالیت ایران برای ساخت کلاهک هسته‌ای بسیار دشوار بود.

در نتیجه راهبردی که در سال ۲۰۰۷ ایجاد شد تلاش کرد به صورت عمده بر سه فرضیه زیر استوار باشد:

- شواهد کافی وجود دارد که برنامه هسته‌ای ایران بیشتر می‌تواند برای پشتیبانی از تسلیحات هسته‌ای استفاده شود تا تولید برق هسته‌ای و ایرانی‌ها از استقلال تولید برق برای منحرف کردن افکار شرکای تجاری خود در سطح جهان استفاده می‌کنند. علاوه بر این سابقه و میراث طولانی ایران در انجام اقدامات موزیانه و آسیب‌رسان و حمایت مستمر این کشور از تروریسم و زیر پا گذاشتن حقوق بشر در درون این کشور خود نوعی ریسک اعتباری برای انجام معامله با ایران را به وجود می‌آورد.

- ریسک اعتباری‌ای که فعلاً در ذهن شرکای خارجی ایران وجود دارد هنوز به اندازه‌ای نرسیده که آنها از اقتصاد ایران به صورت کلی بیرون بکشند و باید به این مسئله وجود موانع متعدد قراردادی و حقوقی را نیز اضافه کنیم. صادرات نفت خام، خرید گاز طبیعی و سرمایه‌گذاری‌های عمده عملاً امکان توقف ندارند و شواهد و نشانه‌هایی هم از این کار دیده نمی‌شود. منابعی نیز که آنها تأمین می‌کنند بسیار ارزشمندند و از سودی که از این معاملات نصیب شرکت‌های ثالث می‌شود نیز بسیار بالاست که بسیاری از این شرکت‌ها یا تحت مالکیت دولت هستند یا ارتباطات نزدیکی با دولت دارند.



– اگرچه مواجهه مستقیم با دارایی‌های ملی کلیدی ایران نظیر صنعت نفت و گاز عملاً امکان تحقق ندارد می‌توان از روش‌های جایگزین برای تأثیرگذار کردن بر این دارایی‌ها استفاده کرد. به عبارت بهتر، اگرچه قطع کردن بازوهای اقتصادی ایران بسیار دشوار است اما تاندون‌ها، مفاصل و سایر بخش‌ها را می‌توان تحت تأثیر قرار داد چرا که آنها آسیب‌پذیری بیشتری نسبت به فشار دارند.

آمریکا به صورت خاص در سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ تلاش کرد تمام این موضوعات مرتبط را به صورت دقیق شناسایی کند.

یکی از مهمترین اهداف می‌توانست ارتباطات ایران با نظام بانکی بین‌الملل و مشارکتش در فعالیت‌های مالی بین‌المللی باشد. در سال ۲۰۰۷ کشور ایران به صورت کلی یک کشور نرمال و معمول در نظام مالی بین‌المللی بود و به عبارت بهتر در تمام اقتصادهای دنیا این تنها آمریکا بود که در سال ۲۰۰۷ محدودیت‌های مستقیمی را بر دسترسی ایران به فعالیت‌های مالی وضع کرده بود. سایر کشورها با ایران معامله داشتند که البته محدودیت‌های موردی خاص در این زمینه وجود داشت که به بحث حمایت از تروریسم، پولشویی، فساد و فعالیت‌های مشابه مالی مربوط می‌شد اما عموماً سایر کشورها ایران را پاک می‌دانستند و هیچ‌گونه سابقه‌ای از فعالیت‌های پنهانی این کشور که مستحق تحریم باشد را مشاهده نکرده بودند.

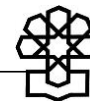
به تبع این مسئله اولین وظیفه آمریکا بود که نشان دهد تا چه اندازه مشارکت با بانک‌های ایرانی می‌تواند برای شرکت‌ها و نهادها خطر کمک به فعالیت‌های پنهان ایران را دربرداشته باشد. قطعنامه ۱۷۳۷ توانست گام مهمی در این مسیر بردارد، چرا که در پاراگراف عملیاتی شماره ۶ هرگونه خدماتی را که می‌توانست فعالیت‌های هسته‌ای اشاعه محور ایران را تسهیل کند یا به تحویل یک سیستم نظامی هسته‌ای منجر شود را ممنوع می‌کرد. در این زمینه خدمات مالی به صورت مشخص موردنظر بود. آمریکا از این مسئله به نفع خود استفاده کرد و با برجسته کردن میزان مشارکت بانک‌های دولتی ایران در ارائه این خدمات مالی تا آنجا که می‌توانست از این مسئله سود برد. شورای امنیت سازمان ملل متحد براساس این اطلاعات و همچنین اطلاعات خاصی که در مورد مشارکت نهادها در اشاعه هسته‌ای وجود داشت بانک سپه ایران را در لیست سیاه خود در قطعنامه ۱۷۴۷ که در مارس ۲۰۰۷ تصویب شد قرار داد.

این اقدام در کنار تحریم ۶ عضو سپاه پاسداران به آمریکا امکان داد تا بانک‌های بین‌المللی را در مقابل این سؤال قرار دهد که آیا شما می‌توانید ثابت کنید که خدماتی به بانک سپه یا افسران مربوطه سپاه ارائه نداده‌اید؟ به این ترتیب بانک‌های مختلف در سراسر جهان نیز، بانک سپه را به فهرست سیاه خود اضافه کردند و سایر نهادها و اشخاص تحریمی سازمان ملل را نیز مشمول همین اقدامات قرار دادند. مهمتر اینکه بانک‌ها تلاش کردند دانش خود در مورد اقتصاد ایران افزایش داده و ارتباطات خود با این اقتصاد را مورد بررسی دقیق‌تری قرار دهند. آنچه از این تحقیقات برای بانک‌ها به دست آمد چندان

مطلوب آنها نبود خصوصاً وقتی که آمریکا اطلاعات متقنی ارائه کرد که نشان می‌داد کدام بانک‌های ایرانی راه بانک سپه را رفته‌اند و به سپاه پاسداران و اعضایش در ایران خدمات مالی ارائه کرده‌اند. یکی از اقدامات آمریکا در این زمینه اعمال تحریم بر خود سپاه، وزارت دفاع ایران و پشتیبانی نیروهای مسلح، بانک‌های ملی و ملت و بسیاری از نهاد دیگر در ۲۵ اکتبر ۲۰۰۷ بود. در اطلاع‌رسانی صورت گرفته در مورد این اقدام تحریمی مشخص شد که بانک‌های ایرانی نه تنها در فعالیت‌های پنهانی سرویس‌های امنیتی ایران مشارکت می‌کردند، بلکه در آنها نقش مهمی داشتند. دولت آمریکا از این اطلاعات غیرمحرمانه استفاده کرده و با لابی کردن با دولت‌ها و همچنین شرکت‌ها و بانک‌های دیگر تلاش کرده ارتباطات آنها را با نهاد و اشخاص مذکور قطع کند.

علاوه بر این ایالت متحده اهداف بالقوه دیگری را برای همان سیاست در مقابل خود می‌دید و به‌طور خاص هرگونه ارائه‌کننده خدماتی که نتواند عدم مشارکت خود در فعالیت پنهانی ایران را به اثبات برساند می‌توانست تحریم شود. بخش دیگری که می‌توانست در برابر این فشار آسیب‌پذیر باشد بخش حمل‌ونقل ایران بود. در طول سال ۲۰۰۷، آمریکا به دنبال فرصت‌هایی بود تا دسترسی ایران به حمل‌ونقل دریایی و عادی را که می‌توانست حمل بار برای این کشور را تسهیل کند محدود نماید یا آن را از بین ببرد. استدلال مطرح شده در این زمینه نیز این بود که ایران در ۲۰ سال گذشته از اقتصاد بین‌الملل و شبکه‌های حمل‌ونقل آن برای پشتیبانی از فعالیت‌های اشاعه خود استفاده کرده است و سؤالی که آمریکا از شرکت‌ها و دولت‌ها مطرح می‌کرد این بود که آیا شما می‌توانید اثبات کنید که در این زمینه نقشی نداشته‌اید؟

این استدلال به مرور طرفداران بیشتری پیدا کرد و حتی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی فعالیت‌های لجستیکی هسته‌ای ایران در ابتدای دهه ۱۹۸۰ را مورد بررسی دقیق‌تر قرار داد. در پاییز سال ۲۰۰۷ آژانس و ایران تلاش کردند موضوعات عدم انطباق و پایبندی ایران در گذشته را به سرانجام برسانند و به نتیجه‌ای در مورد مشکل عمده نقض مکرر تعهدات شورای امنیت توسط ایران برسند که باعث تعلیق غنی‌سازی و سایر فعالیت‌های هسته‌ای شده بود. تحقیق آژانس نشان داد که ایران به‌صورت عمدی از مکانیسم‌های کنترلی صادرات بین‌المللی فرار کرده تا به مقاصد خود برسد و از حضور خود در سیستم یکپارچه اقتصاد بین‌المللی نیز برای اهداف دیگر استفاده کرده است. استدلال ایران برای دفاع از خود در این زمینه این بود که تحریم‌های بین‌المللی عملاً توانایی این کشور برای مشارکت در فعالیت‌های تجاری معمول را محدود می‌کرد. این کشور اساساً اذعان کرد که به‌صورت گسترده از تحریم‌ها فرار کرده است و حتی اثبات کرد که نه تنها این انحراف از تحریم‌ها اتفاق افتاده بلکه ادعا می‌کرد که تبعیت از این تحریم‌ها نمی‌توانست مفید به فایده باشد. ایران به همین روش فعالیت خود را ادامه داد و توانست واسطه‌های جدیدی را برای خرید تجهیزات مورد نیاز خود پیدا کند. به این ترتیب بخش‌های بزرگ‌تری از اقتصاد ایران به دام این فعالیت‌های غیرمشروع افتاد و باعث شد آن بخش‌ها نیز در معرض تحریم‌های



گسترده‌تری قرار گیرد و تلاش کنند نظام تحریم‌ها را دور بزنند. به عبارت بهتر خود ایران زمینه اعمال تحریم بیشتر بر اقتصادش را فراهم کرد.

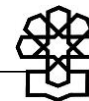
در همین حال آمریکا سعی می‌کرد فعالیت‌های معمول اقتصادی با ایران را نیز غیرقانونی کند. قطعنامه ۱۷۴۷ شورای امنیت در این زمینه کمک زیادی کرد چرا که از دولت‌ها و نهادهای مالی بین‌المللی می‌خواست وارد قراردادهای جدید برای ارائه خدمات مالی و وام‌ها به دولت ایران مگر در شرایط بشردوستانه نشوند. مؤسسات مالی بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به صورت خاص از شمول برنامه‌های ایران به دلیل نفوذ آمریکا کنار گذاشته شده بودند، یعنی عملاً آمریکا کاری کرده بود که ایران در این نهادهای بین‌المللی نمی‌توانست پروژه جدیدی را آغاز کند یا آن را پیش ببرد. اما شورای امنیت سازمان ملل نیز با هشدارهای مکرر خود در مورد منع افزایش حمایت از قراردادهای سرمایه‌گذاری و تجاری با ایران روند جدا کردن این کشور از اقتصاد معمول را نیز شتاب بخشید.

قطعنامه ۱۸۰۳ سازمان ملل که در مارس ۲۰۰۸ تصویب شد مشکل را برای ایران دو چندان کرد. این قطعنامه به صورت خاص توسط آمریکا طراحی شده بود. در آن زمان دولت آمریکا می‌دانست که کسب حمایت کامل شورای امنیت برای اعمال تحریم‌های همه‌جانبه علیه ایران همچنان غیرممکن بود. اما آمریکا می‌دید که اقداماتش برای هدف قرار دادن واسطه‌های میان ایران و اقتصاد جهانی تقریباً توانسته بود زندگی را برای ایرانی‌ها سخت‌تر کند اگرچه هیچ‌گونه افت چشمگیری در عملکرد اقتصادی ایران و شاخص‌های کلان آن دیده نمی‌شد. در آن زمان تولید ناخالص ملی ایران در حالت سالم و معمول خود یعنی حدود ۶/۲ تا ۶/۶ درصد مانده بود و اگرچه تورم و بیکاری در سطح بالایی قرار داشت اما صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۰۸ پیش‌بینی کرد که اقتصاد ایران به عملکرد قدرتمند خود تا زمانی که قیمت نفت بالا باشد ادامه خواهد داد. صندوق بین‌المللی پول از این نکته نگران بود که اصلاحات ساختاری که در اقتصاد ایران اتفاق می‌افتاد کفایت لازم را نداشته و روند خصوصی‌سازی نیز به نحوی اتفاق می‌افتاد که شرکت‌ها و نهادهای مختلف در واقع به دست بازیگران شبه‌دولتی می‌افتادند که بعدها مشخص شد بسیاری از این نقش‌آفرینان به سپاه پاسداران وابسته بودند. با همه اینها در گزارش‌های صندوق بین‌المللی پول هیچ نشانه‌ای از اینکه مشکل جدی در افق اقتصاد ایران وجود داشته باشد دیده نمی‌شد.

آمریکا اما نگرش متفاوتی به مسئله داشت چرا که دسترسی ایران به جریان‌های معمول تجارت بین‌الملل در حال محدود شدن بود. همان‌طور که معاون وزارت خزانه‌داری وقت آمریکا آقای استووارت لوی در گزارش خود به کمیته مالی سنا در ۱ آوریل ۲۰۰۸ می‌گوید: «نهادهای مهم مالی در سطح جهان عملاً تعامل با ایران را قطع کردند و به‌طور خاص با بانک‌های ایرانی رابطه‌ای در هیچ‌گونه از ارزهای خارجی ندارند. شعب خارجی و زیرمجموعه‌های بانک‌های دولتی ایران نیز به مشکلات مالی مهمی دچار شدند که کارایی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد چرا که بانک‌ها و شرکت‌ها در سراسر جهان از معامله با آنها پرهیز دارند».

در قطعنامه ۱۸۰۳ شورای امنیت سازمان ملل آمریکا فرصتی یافت تا این مشکلات را از طریق تمرکز بر سه حوزه یعنی خدمات مالی، حمل‌ونقل دریایی و حمل‌ونقل معمولی بزرگنمایی کند و روی مسئله اعتبارات صادراتی و ضمانت‌نامه‌ها نیز تمرکز نماید. دو عنصر اول یعنی خدمات مالی و حمل‌ونقل نیازمند زمان و اختیارات جدید بود، به نحوی که دولت‌ها بتوانند حمل‌ونقل دریایی انجام شده با شرکت کشتیرانی ایران و شرکت حمل‌ونقل ایران ایر را مورد بازرسی قرار دهند. اما نگاه کلی حاکم بر این اقدامات مانند راهبردهای دو سال گذشته بود یعنی تحریم‌ها باید می‌توانستند ادعای ایران در مورد معمول بودن و مشروع بودن فعالیت‌هایش را تحت تأثیر قرار دهند و حس خطرپذیری در معامله با ایران برای بانک‌ها و شرکت‌های بین‌المللی را بالا ببرند. با هدف قرار دادن اعتبارنامه‌ها و ضمانت‌نامه‌های صادراتی، آمریکایی‌ها تلاش می‌کردند پایه اقتصادی که معاملات با ایران بر مبنای آن انجام می‌شد و سودآور بود را تحت‌الشعاع قرار دهند. در اینجا نیز آمریکایی‌ها تلاش کردند از اطلاعات موجود در مورد ایران به فعالیت‌های تجاری درون این کشور و بین این کشور با سایر کشورها نهایت استفاده را ببرند.

هرکسی با کمترین اطلاعات در مورد شرایط ایران بعد از انقلاب می‌داند که کنشگران بین‌المللی اقتصادی همواره این نگرانی را داشتند که دولت و نهادهای دولتی ممکن است دارایی‌های آنها را در این کشور بدون اطلاع قبلی مصادره و ضبط کنند. این واقعیت که محمد مصدق نخست‌وزیر ایران در سال ۱۹۵۳ صنعت نفت را ملی اعلام کرد همیشه بر ذهن همه کنشگران فعال در صنعت نفت و گاز در ایران سایه افکنده است و به هر حال ایران پا را از این هم در بعد از انقلاب فراتر گذاشت. قانون اساسی ایران مالکیت تمام منابع گاز و نفت را از آن دولت می‌داند. شرکت‌های نفت و گاز نیز که بعد از انقلاب در ایران سرمایه‌گذاری کردند دارای یک مشکل بزرگ بودند و آن کنار آمدن با این واقعیت سیاسی بود به‌طوری که بتوانند سودآوری خود را نیز حفظ کنند. اعتبارنامه‌ها و ضمانت‌نامه‌های صادراتی توسط دولت‌های مختلف در سراسر جهان درواقع با هدف ارائه نوعی حس اطمینان به شرکت‌ها برای انجام فعالیت اقتصادی با ایران مورد استفاده قرار می‌گرفت و به‌عبارتی دولت‌ها تلاش می‌کردند با این اعتبارنامه‌ها و ضمانت‌نامه‌ها وزن دولت را پشت سر شرکت‌هایی قرار دهند که در ایران فعالیت می‌کنند و هنگام بروز مسائل سیاسی نامطلوب از آن شرکت‌ها حمایت کنند. حتی قبل از تصویب قطعنامه ۱۸۰۳ سازمان ملل، دولت آلمان تمایل و خواست خود برای تمدید ضمانت‌نامه‌های و اعتبارنامه‌های صادراتی برای تجارت با ایران را به‌شدت کاهش داده بود. بعد از تصویب قطعنامه ۱۸۰۳ این روند تشدید شد، حتی در شرایطی که خود قطعنامه مستقیماً به اعتبارنامه‌ها و ضمانت‌نامه‌ها اشاره نمی‌کرد و صرفاً خواهان هوشیاری شرکت‌ها و دولت‌ها بود. اتحادیه اروپا نیز در ۷ اگوست ۲۰۰۸ مقرراتی را تصویب کرد که نیازمند هوشیاری و احتیاط از سوی دولت‌های اتحادیه اروپا در زمینه صدور این اعتبارنامه‌ها و ضمانت‌نامه‌ها شد. دیگران نیز از این روند تبعیت کرده و اقدامات مشابهی اتخاذ کردند. اقتصاددان اصلی



آژانس اعتباری صادرات استرالیا در این زمینه نکاتی را در اگوست ۲۰۰۸ متذکر شده است که در کتاب‌نامه می‌توانید آن را بخوانید. مجموعه این اقدامات باعث شد بانک‌ها به‌صورت فزاینده‌ای از دادن اعتبار به ایران و انجام معاملات مشابه با فعالان اقتصادی در ایران بپرهیزند. نتیجه اینکه شرکت‌ها اگر می‌خواستند در ایران فعالیت‌های انجام دهند، ریسک این کار را باید خود می‌پذیرفتند و اساساً شرکت‌هایی که می‌توانستند می‌بایست اشکال دیگری از بیمه ریسک و خدمات مالی را برای کار در ایران پیدا می‌کردند. آقای لوی در گزارش خود به سنا در ۶ اکتبر ۲۰۰۹ در این زمینه چنین می‌گوید:

قدرت/استقرار خارجی ایران از سال ۲۰۰۶ به شدت کاهش پیدا کرده است که نشانگر تغییر عمده نسبت به سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ است، یعنی زمانی که میزان رشد سرمایه‌گذاری خارجی در ایران از کل منطقه خاورمیانه بالاتر بود. جذب سرمایه خارجی در ایران بین سپتامبر ۲۰۰۶ و سپتامبر ۲۰۰۸، ۱۸ درصد کاهش پیدا کرده است که در نقطه تقابل با رشد ۸۶ درصدی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی در منطقه خاورمیانه در مدت زمان مشابه قرار دارد و نکته دیگر اینکه شرکت‌های ایرانی اگر توانسته‌اند اعتبار از دست رفته را از طریق اعتبارهای داخلی جبران کنند، این کار را با هزینه‌های بسیار بالاتری انجام می‌دهند.

البته مسئله تحریم بانک‌ها و تحریم‌های اعتباری پایان فعالیت‌های تحریمی آمریکا نبوده است، چرا که این تحریم‌ها بعدها گسترش پیدا کرده و ارائه‌کنندگان خدمات بیمه را نیز تحت تأثیر قرار داد. آمریکا تلاش کرد همه انواع سرویس‌های مالی را به اقدامات پنهان بالقوه زیرساختی از سوی ایران ارتباط دهد. در این کار آمریکا بار و ریسک تجارت و فعالیت اقتصادی با ایران را به محافل و دایره‌های گسترده‌تر اقتصاد جهانی تعمیم داد و در این نقطه آمریکا مأموریت مذکور را به نحوی انجام داد که عملاً هیچ خللی در فروش نفت خام ایران انجام نشود، کالایی که هنوز مهمترین و حیاتی‌ترین منبع طبیعی در ایران بود و منبع اصلی درآمد صادرات این کشور قلمداد می‌شد.

یک مکانیسم کلیدی برای رسیدن به فشار تحریمی جدید، متحد شدن با نظام‌های تحریمی مشابه بود که ما آن را در وزارت خارجه/اقدامات ملی هماهنگ شده می‌نامیدیم. این پروژه به‌صورت یک برنامه کوچک و در سایه اشغال گرجستان توسط روسیه در تابستان ۲۰۰۸ اتفاق افتاد که این اتفاق عملاً مذاکرات پیرامون یافتن جایگزین برای قطعنامه ۱۸۰۳ شورای امنیت را معلق گذاشت. اگرچه بسیاری از عناصر پیش‌بینی شده در آن مصوبه جایگزین، بعدها در مصوبه شماره ۱۹۲۹ که در دولت اوباما تصویب شد نمود پیدا کرد، اما شرایط در آن زمان به نحوی شده بود که هیچکس دیگر گمان نمی‌کرد آمریکا و روسیه بتوانند به‌صورت مشترک در مصوبه‌ای متمرکز شوند که ایران را مورد تحریم‌های بیشتری قرار دهد. قطعنامه ۱۸۳۵ شورای امنیت در سپتامبر ۲۰۰۸ تصویب شد، اما بیشتر جنبه غیرعملی داشت و عملاً نوعی پاس دادن ادامه کار اعمال تحریم‌ها توسط دولت بوش به دولت بعدی آمریکا قلمداد می‌شد.

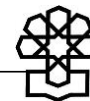
با همه اینها باید گفت اقدامات ملی هماهنگ شده به دولت آمریکا این امکان را داد تا از برخی منافع قطعنامه‌های شورای امنیت استفاده کنند، بدون اینکه بخواهند در این زمینه به سوی چینی‌ها و روس‌ها دست دراز کنند. در ابتدا این اقدامات باعث تشکیل یک کلوپ متحد شد که در آمریکا و شرکای عمده‌اش یعنی آلمان، فرانسه و انگلستان عضو بودند و می‌توانستند پیغام‌های مشخصی را برای اهداف مشخص تعیین کرده و از آنها بخواهند از انجام فعالیت تجاری و اقتصادی با دیگر کشورها بپرهیزند. به مرور زمان کشورهای دیگری نظیر ایتالیا، ژاپن، کره جنوبی، عربستان، امارات، کانادا و استرالیا به این کلوپ و باشگاه پیوستند و دامنه فعالیت‌ها نیز برای اعمال تحریم‌ها گسترش پیدا کرد. این گروه نشست‌هایی در رم، واشنگتن و مناطق دیگر برگزار کرد که در آنها آمریکا چارچوب اصلی برای نظام‌های تحریمی‌ای که قرار بود در دولت اوباما تدوین شود را بنیان نهاد.

آغاز دولت اوباما

مهمترین مسائلی که در مورد سیاست ایران در دولت اوباما در ابتدا وجود داشت عبارت بودند از تلاش اوباما برای تعامل دوباره با ایران که هم به صورت عمومی مطرح شد و هم در یک نامه خصوصی توسط او به رهبر ایران آیت اله خامنه‌ای در بهار ۲۰۰۹ به وی ابلاغ شد. این حرکت اوباما اهمیت بالایی داشت چرا که عملاً بافتار و فضای روابط ایران و آمریکا در هشت سال بعد را ترسیم می‌کرد. این اقدام همچنین توانست به جامعه جهانی بفهماند که آمریکا در تلاش است که همان مسیر تعامل با ایران توسط ۵+۱ را به صورت جدی دنبال کند. این کار نتایج خاص خود را داشت، اما می‌توانست به عنوان جزئی مهم از مسیر کلی تحریم‌ها قلمداد شود به نحوی که اگر ایران نخواست از پیشنهاد دوستانه دولت اوباما برای مذاکره استقبال کند، آن وقت مسیر کلی تحریم‌ها اهمیت بیشتری پیدا می‌کرد.

درواقع در بهار و تابستان سال ۲۰۰۹، کارشناسان تحریم در وزارتخانه‌های خارجه و انرژی آمریکا داشتند از ایده تحریم‌های بیشتر نسبت به ایران فاصله می‌گرفتند. همان‌طور که در بالا گفته شد بخش عمده‌ای از کار فشار بر ایران قبلاً انجام شده بود و در دل قطعنامه‌های متعدد سازمان ملل آمده بود و همچنین در قطعنامه‌های ملی آمریکا نیز بر آنها تأکید شده بود.

درواقع در تابستان سال ۲۰۰۹ این روند مسیر دوباره‌ای به خود گرفت و تشدید تحریم‌ها مورد دقت بیشتری قرار گرفت. در این مقطع به دستور شورای امنیت ملی آمریکا و وزیر خارجه وقت هیلاری کلینتون، وزارت خارجه بسته‌های جدیدی از اقدامات تحریمی را مدنظر قرار داد و گزینه‌های مختلف این اقدامات را در قالب پیشنهادهای تک‌صفحه‌ای و ساده ارائه کرد که می‌توانست فضای حاکم بر آنها، ارزش و منافع و مضرات آنها و مسائل دیگر در مورد آنها را بیان کند. این کار تحت نظارت و دستورات استیو مال کارمند ارشد وزارت خارجه آمریکا که در آن زمان مشاور معاون وزیر خارجه یعنی بیلبرنز بود



انجام می‌شد و خود من نیز به‌عنوان معاون آقای مال در این پروژه با سایر بخش‌های وزارت خارجه و همچنین وزارت خزانه‌داری همکاری می‌کردم تا بتوانم بسته‌های جدید اقدامات تحریمی را تهیه و تدوین کنم. این بسته‌های جدید تحریمی بخش‌های انرژی، حمل‌ونقل، خدمات مالی و برنامه هسته‌ای ایران، صنایع دفاعی و همچنین دسترسی دیپلماتیک این کشور به سایر نقاط جهان را مدنظر داشت. پیشنهادهای مذکور به‌صورت خلاصه برای کمیته معاونان شورای امنیت ملی آمریکا در سپتامبر ۲۰۰۹ توضیح داده شد که البته در کنار آن گزارش‌هایی در مورد اقدامات اعتمادساز آمریکا برای پیشنهاد به ایران نیز به‌عنوان بخش جدیدی از سیاست دیپلماتیک جدید آمریکا مطرح شد. در این زمینه هدف‌های تحریمی مانند پروژه رآکتور پژوهشی تهران یعنی TRR که در اکتبر ۲۰۰۹ به ایران پیشنهاد شده بود و من نیز روی آن کار کرده بودم وجود داشت. این پروژه پیشنهاد ارائه سوخت هسته‌ای برای رآکتور مذکور را به ایران ارائه می‌کرد تا در عوض آن ایران بسیاری از ذخیره‌های اورانیم غنی شده خود را تحویل بدهد. از منظر آمریکا این معامله خوبی بود، چرا که ایران سوخت هسته‌ای مورد نیاز خود را به‌دست می‌آورد، سوختی که عملاً نمی‌توانست در سلاح‌های هسته‌ای به کار گرفته شود، و همزمان ذخایر خطرناک اورانیم از این کشور خارج می‌شد. علاوه بر این با این کار ایران دیگر نمی‌توانست استدلالی برای غنی‌سازی اورانیم داشته باشد و مفهوم عرضه سوخت هسته‌ای توسط کشورهای خارجی نیز بیشتر تقویت می‌شد تا پاسخی به استدلال‌های ایران داده شود به‌طوری که این کشور نتواند برای تأمین سوخت هسته‌ای خود روی بازارهای بین‌المللی حساب کند و می‌بایست حتماً این صنعت را در داخل دنبال کند. متأسفانه سیستم سیاسی داخلی ایران پیشنهاد مذکور را به نوعی رد کرد و آن را زایل نمود. مذاکره‌کننده ارشد هسته‌ای ایران آقای سعید جلیلی ابتدا علاقه خود به این پیشنهاد را وقتی توسط آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و بیلبرنز مطرح شد نشان داد. درواقع آقای جلیلی موافقت موقت خود با این توافق و همچنین یک توافق دیگر برای دادن اجازه بازرسی از تأسیسات جدید غنی‌سازی ایران در فردو را اعلام کرد. آمریکا از وجود تأسیسات فردو اطلاع داشت، اما آن را پنهان نگه داشته بود تا از نیت ایران در این زمینه آگاه شود. جلیلی همچنین پذیرفت که مجدداً با کارشناسان فنی در ماه اکتبر دیدار کند. دو هفته بعد و تحت نظر آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، ایران، آمریکا، فرانسه و روسیه به‌صورت موقت در پیشنهاد مرتبط با رآکتور تحقیقاتی تهران توافق کردند، اگرچه سؤالاتی در مورد نحوه برنامه‌ریزی در آن باقی مانده بود و این پیشنهاد را برای تأیید دولت‌های مطبوع به پایتخت‌های خود فرستادند.

بلافاصله بعد از این قضیه مشخص شد که حمایت سیاسی لازم در تهران برای قرارداد مذکور وجود ندارد و نیاز به یک فشار جدید تحریمی احساس می‌شود. در پایان ماه اکتبر با توجه به احتمال پاسخ منفی از سوی ایران، من به‌همراه یک تیم کوچک به بروکسل و مادرید رفتم تا در مورد مسائل موجود به دولت‌های اتحادیه اروپا و همچنین دولت اسپانیا گزارشی در مورد برنامه‌های تحریمی آمریکا ارائه کنم.

در این دیدارها، ایده‌های مختلف برای تحریم ازسوی دو طرف مطرح شد و چارچوب اصلی برای تحریم‌های احتمالی اروپا در آینده در صورت پاسخ منفی ازسوی ایران گذاشته شد، خصوصاً در شرایطی که ایران به پیشنهاد راکتور تهران پاسخ منفی بدهد.

باز هم سیاست در تهران نقش ایفا کرد، این بار حتی سیاستمداران اصلاح‌طلب نیز با تلاش‌های احمدی‌نژاد برای رسیدن به یک توافق با آمریکا مخالفت می‌کردند. انتخاب مجدد احمدی‌نژاد در سال ۲۰۰۹ روی چهره سیاسی او اثر بسیاری گذاشته بود، چرا که تظاهرات خیابانی و اتهامات فراوان در مورد تقلب در انتخابات مشکلات فراوانی برای او ایجاد کرد. پس عملاً احمدی‌نژاد توانایی رسیدن به یک توافق را برای ایران نداشت. در نوامبر ۲۰۰۹ آقای اوباما به سفیر آمریکا در سازمان ملل یعنی خانم رایس و همچنین وزیر خارجه خانم کلینتون و یک وزیر دیگر اجازه داد تا برنامه‌های خود برای تحریم را پیش ببرند.

این اقدامات در سه شکل دنبال می‌شد که البته همگی در دل یک سیاست منسجم و یکپارچه نمود پیدا کرد، یعنی تحریم‌های سازمان ملل، اقدامات چندجانبه غیررسمی و فشار داخلی آمریکا بر شرکت‌های خارجی و بانک‌ها.

در این زمینه، مسیر سازمان ملل مهمترین نقش را ایفا می‌کرد، اگرچه انتظار برای اعمال تحریم‌های همه‌جانبه سازمان ملل همچنان انتظار بزرگی بود اما همه می‌دانستند که تحریم‌های سازمان ملل می‌تواند مبنای لازم برای اعمال اقدامات مشابه ازسوی دولت‌ها را فراهم کند و به اقدامات ملی بیشتر منجر شود. خانم رایس و تیم او همکاری‌های خود با دیگر سفرا از کشورها در سازمان ملل را تقویت کردند تا بتواند قطعنامه تحریمی جدیدی را ایجاد کند و مبنای کار آنها نیز ایده‌های تحریمی بود که از میانه سال ۲۰۰۸ به جا مانده بود. در آن زمان نشست‌های فراوانی در این زمینه برگزار شد تا همه به یک سیاست واحد در این زمینه برسند. دولت آمریکا موفق شد مفاهیم کلیدی در این زمینه را شناسایی کند و گزینه‌های مفید آمریکا را در سیاست تحریم‌ها مورد تأکید قرار دهد. به این ترتیب چهار حوزه کلیدی شناسایی شد که تمام این چهار حوزه توانستند بر قطعنامه ۱۹۲۹ سازمان ملل که در ۱۰ ژوئن ۲۰۱۰ تصویب شد جای خود را پیدا کند.

ایجاد زمینه‌ای برای اعمال تحریم‌های بیشتر در حوزه انرژی: از همان آغاز مشخص بود که شورای امنیت، تحریم‌های خاص و لازم‌الاجبار بر صادرات انرژی ایران را اعمال نخواهد کرد به‌رغم اینکه آمریکا اعلام کرده بود این صادرات انرژی مسیر مناسبی برای اعمال فشار اقتصادی بر ایران خواهد بود و همه می‌دانستند که ایران اتکا بسیار زیادی بر نفت برای کسب درآمد خارجی دارد. با علم به این نکته، آمریکایی‌ها از متحدان خود در اروپا و آسیا خواستند برنامه‌های ملی خاص خود برای تحریم بر حوزه انرژی ایران را اعمال کند. در این مسیر صرف اینکه سازمان ملل در قطعنامه‌های خود، حوزه انرژی ایران را به‌عنوان یک مشکل اصلی به رسمیت شناخته بود کفایت می‌کرد. آمریکا در این زمینه تلاش کرد



طراحی تحریم‌ها را به نحوی انجام دهد که تهدیدهای ملی ناشی شده از حوزه انرژی در ایران را به خوبی به نمایش بگذارد. نخست اینکه بخش انرژی ایران به این کشور کمک می‌کرد تا از فشار تحریم‌ها بگریزد و دوم اینکه می‌توانست پوششی برای فعالیت‌های پشتیبانی کالاهای هسته‌ای باشد که می‌توانست در صنایع تسلیحاتی هسته‌ای به کار گرفته شود. نتیجتاً تحریم سازمان ملل و بازه زمانی که این تحریم اعمال شد همین مسئله را مورد تأکید قرار داد و هشدار داد که:

سازمان ملل این نکته را به رسمیت می‌شناسد که دسترسی ایران به منابع انرژی ثابت و متنوع نقش مهمی در توسعه و رشد پایدار این کشور دارد، ضمن اینکه ارتباط بالقوه میان درآمدهای ایران از بخش انرژی و سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های هسته‌ای حساس در زمینه اشاعه وجود دارد و تجهیزات فرآوری شیمیایی و مواد مورد نیاز در صنعت پتروشیمی/اشتراکات بسیار زیادی با موادی دارند که در برخی از فعالیت‌های چرخه سوخت هسته‌ای به صورت حساس مورد استفاده قرار می‌گیرد.

ادامه محدود کردن بخش انرژی ایران با توجیه پنهانی بودن بسیاری از فعالیت‌ها در این بخش: دولت آمریکا درست مانند سه مصوبه و قطعنامه قبلی تحریمی علیه ایران می‌خواست انزوای مالی این کشور را تقویت کرده و اعمال تحریم توسط دولت‌های خارجی بر حوزه خدمات مالی مرتبط با ایران را آسان‌تر کند. این مسئله شامل خدمات بانکداری مستقیم و کمک صادراتی، بیمه و تمام اشکال سرویس‌ها و خدمات مالی می‌شد. قطعنامه سازمان ملل در این زمینه در نقاط مختلف هم در متن اصلی این اهداف را برآورده کرد و کشورها و سازمان‌ها را ملزم کرد که اموال و دارایی‌های بانک‌های مشخص شده نظیر بانک تجارت شرقی و همچنین سپاه پاسداران را و همچنین مهمترین بازوی اقتصادی سپاه یعنی قرارگاه خاتم‌الانبیا را مسدود کند.

افزایش اختیارات شورای امنیت برای بازرسی و بررسی محموله‌های کالایی: اگرچه دولت‌ها این اختیار را داشتند که از زمان آغاز نظام تحریم‌های سازمان ملل در سال ۲۰۰۶ محموله‌های ایران را بازرسی کرده و از عبور کالاهای حساس به سمت ایران جلوگیری کنند، اما خیلی از این دولت‌ها از تمام اختیارات خود در این زمینه استفاده نمی‌کردند. دولت آمریکا تلاش کرد شفافیت بیشتری را برای دولت‌ها در این زمینه ایجاد کند تا آنها از اختیارات خود برای بازرسی، مصادره و ضبط محموله‌های مشکوک در حوزه کالاهای موشکی و هسته‌ای حساس تا تسلیحات معمولی استفاده کنند.

تشدید اقدامات شناسایی و اعلام نقض نظام تحریم‌های سازمان بین‌المللی: دولت آمریکا در اینجا نیز تلاش کرد تفسیر واحدی از تحریم‌های سازمان ملل به وجود بیاورد که از طریق آن گروهی از کارشناسان بتوانند به شورای امنیت و اعضای آن در اعمال و اجرای الزاماتشان کمک کند. شورای امنیت به سرعت به بخشی مهم از اقدامات بین‌المللی در شناسایی و اطلاع‌رسانی پیرامون تلاش‌های ایران در گریز از تحریم‌ها تبدیل شد و فرمول‌ها و توصیه‌هایی در مورد اقدامات مفید دولت‌ها در اجرای قطعنامه

تحریمی ارائه کرد. گزارش‌های بازرسی شورا در مورد محموله‌های حساس به‌صورت خاص از اهمیت بالایی در منزوی کردن ایران و دست گذاشتن روی محموله‌های این کشور ایفا کرد، خصوصاً در مواردی که اشخاص و نهادهایی شناسایی شدند که با سپاه پاسداران در ارتباط بودند و قوانین مرتبط با حمل‌ونقل را در غرب آفریقا در سال ۲۰۱۰ زیر پا گذاشته بودند.

همان‌طور که گفتیم مسیر شورای امنیت در سال ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ تنها روش آمریکا برای اعمال تحریم نبود این کشور علاوه بر این مسئله متحدانش را تشویق می‌کرد تا از اقدامات داخلی و ملی خود نیز استفاده کنند ضمن اینکه دولت آمریکا در ارتباط تنگاتنگ با کنگره تلاش می‌کرد قوانین تحریمی جدید در این زمینه را به‌وجود بیاورد.

اعمال تحریم توسط متحدان آمریکا هم لازم بود و هم نقش تکمیلی برای قطعنامه ۱۹۲۹ داشت. آمریکا در این زمینه با همکاری نزدیک با اتحادیه اروپا، ژاپن، کره جنوبی، استرالیا، کانادا و سایرین گزینه‌های تحریمی علیه ایران را افزایش داد که می‌توانستند هم شامل تحریم‌های شورای امنیت باشند و هم اثر آنها را تقویت کنند. در این زمینه دو عنصر خاص بیش از سایرین نمود داشت.

نخست اینکه شرکا و متحدان آمریکا خصوصاً اروپا، ژاپن و کره جنوبی پذیرفتند که از سرمایه‌گذاری بیشتر در صنعت نفت و گاز ایران بپرهیزند و تمام پشتیبانی‌های فنی و مالی باقیمانده در این کشور را بیرون بکشند. اگرچه این دولت‌ها خرید نفت و گاز ایران را ممنوع نکردند اما این کار آنها دو اثر مهم و آسیب‌رسان بر ایران داشت، یعنی هم دولت ایران را از منابع مورد نیاز برای حفظ و ارتقا تجهیزات فعلی محروم می‌کرد و هم نشان می‌داد که منابع انرژی ایران می‌توانند اهداف پذیرفتنی و مشروع برای اعمال تحریم‌ها باشد. درست در همین زمان یک اعلامیه از دولت آمریکا صادر شد که نشان می‌داد آمریکا قرار است بر مبنای قانون تحریم‌های ایران تحقیق و تفحص در مورد شرکت‌های درگیر در سرمایه‌گذاری نفت و گاز در ایران را شروع کرده و آنهایی را که در این زمینه به ایران کمک می‌کردند را شناسایی کند.

نکته دوم اینکه شرکای آمریکا پذیرفتند بخش انرژی ایران را درون خطوط قرمز خود قرار دهند و انجام هرگونه فعالیت اقتصادی در این حوزه را نیازمند کسب مجوز قبلی بدانند، مثلاً هرگونه فعالیتی که بالای چهل هزار یورو ارزش داشته باشد می‌بایست نخست مجوز این دولت‌ها را کسب کند. در نتیجه این اقدامات توانایی ایران برای انجام فعالیت‌های معمول اقتصادی به‌شدت تحت تأثیر قرار گرفت و مهم‌تر اینکه حس مشروع بودن اقتصاد ایران در دنیا آسیب دیده بود و کار به جایی رسیده بود که ایران در نظام اقتصاد بین‌الملل یک مورد خاص شده بود و انجام فعالیت‌های تجاری با آن سخت و پیچیده و پرهزینه می‌توانست باشد. نتیجه اینکه اگرچه برخی شرکت‌های بزرگ به فعالیت‌های خود در ایران ادامه دادند و برخی از کشورهای کوچک نیز ریسک این مسئله را پذیرفتند اما در سال ۲۰۱۰ انبوهی از شرکت‌ها و نهادها از ایران خارج شدند.



مصوبه تحریم‌های آمریکا در مجلس این خروج را تقویت کرد. در ژوئن ۲۰۱۰ درست بعد از تصویب قطعنامه سازمان ملل، آقای اوباما قانون تحریم‌های جامع ایران را امضا کرد که به سیسادا معروف است. قانون سیسادا در خود اشکال مختلف تحریم‌ها را داشت که برخی از آنها تحریم‌های فعلی در حوزه نفت و گاز ایران را تقویت می‌کردند و یا جریمه‌های در نظر گرفته شده برای نقض نظام تحریم‌های آمریکا را بالاتر می‌بردند. اما شاید مهمترین بند قانون سیسادا ماده (۱۰۴) آن بود که مبنایی را برای اعمال یک تحریم همه‌جانبه مالی بر ایران ایجاد می‌کرد. در این بند که برای تهیه آن مذاکرات طولانی و مفصلی در قوه‌های مجریه و قانونگذاری آمریکا در سال ۲۰۰۹ انجام شده بود، آمریکا این توان را پیدا کرده بود تا دسترسی بانک‌های خارجی به بازار آمریکا را محدود کند اگر آن بانک‌ها با نهادهای تحریمی ایران یا سپاه پاسداران معامله کرده باشند. با گسترش یافتن لیست تحریمی آمریکا در مورد بانک‌های ایرانی، نظام مالی بین‌الملل نیز به این نتیجه رسید که هرگونه معامله با ایران می‌تواند به از دست رفتن بازار آمریکا برای او بیانجامد. اگرچه برخی نهادهای مالی بدون داشتن ارتباط با آمریکا می‌توانستند در چنین شرایطی دوام بیاورند و دشواری کمی داشته باشند، اما بانک‌های چند ملیتی می‌ترسیدند که این بند دامن آنها را بگیرد و به همین دلیل بلافاصله به جمع نهادهایی پیوستند که از تجارت با ایران سر باز می‌زدند. حقیقت آشکار در این زمینه این بود که ایران بازار بسیار خوبی برای شرکت‌ها و بانک‌های خارجی فراهم می‌کرد، اما بازار آمریکا به مراتب بزرگ‌تر و وسیع‌تر از ایران بود و هیچ‌کس نمی‌پذیرفت که فرصت‌های دسترسی به بازارهای آمریکا را به دلیل حضور در ایران از دست بدهد.

این سه سطح تحریم‌ها، یعنی سازمان ملل، تحریم‌های چندجانبه و تحریم‌های شرکتی و سازمانی که تحت فشار آمریکا اعمال شد از چند زاویه و جهت از ژوئن ۲۰۱۰ و زمان تصویب قطعنامه ۱۹۲۹ ایران را تحت فشار شدید قرار داد. در پایان تابستان ۲۰۱۰ ایران هر هفته با یک خبر بد مواجه می‌شد، به‌طوری که مصوبه‌های داخلی مختلف در آمریکا، اروپا، ژاپن، کره، استرالیا و کانادا تصویب می‌شد و علیه ایران اعمال می‌گردید. اما اگرچه فشار وارد شده بسیار شدید بود و امکان توقف آن وجود نداشت، اما این فشارها که در دو سال بعد نیز افزایش بسیار شدیدی پیدا کرد نتوانست به امتیازدهی ایران در مذاکرات آن سال‌ها بینجامد.

پاسخ و استقامت کشور هدف

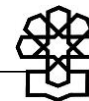
در فصول گذشته تحریم‌ها را به بخش‌های مختلف تقسیم کردیم. همچنین گفتیم که وزن درد ناشی از تحریم‌ها چه مقدار است و چه کار کنیم که کشور هدف به همان اندازه که می‌خواهیم درد تحریم را احساس کند. در فصول گذشته چگونگی انجام این اقدامات در ارتباط با ایران از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ را دیدیم. در این فصل به پاسخ کشورهای تحریم شده، نهادها و اشخاص دیگر به‌عنوان یک موضوع کلی می‌پردازیم. همان‌طور که در فصول گذشته گفتیم، درجه مقاومت کشور هدف و ایستادگی وی بر فعالیت

موضوع تحریم فارغ از درد اعمال شده توسط کشور تحریم‌کننده نکته‌ای است که به آن استقامت و اراده ملی کشور هدف گفته می‌شود. یک بخش اصلی استقامت در این زمینه میزان اهمیت موضوع تحریم‌ها در مقایسه با سایر اولویت‌های ملی خواهد بود.

نخست اینکه باید بفهمیم کشورها چگونه خود را براساس اولویت‌های ملی سازماندهی می‌کنند. کشورها اساساً طیف وسیعی از اولویت‌ها را دارند که در آن برخی وزن بیشتری نسبت به سایرین داشته و این مسئله به شخصیت ملی، تاریخ، ساختار حکومت، آرایش اجتماعی و نیازهای جمعیت مربوط می‌شود. در اینجا نیز اگرچه تحقیقات فراوان می‌تواند موضوع را با دقت بیشتری مشخص کند اما همپوشانی موجود تا حدود زیادی منطقی است، به نحوی که می‌توان گفت اولویت‌های انتزاعی‌تر وقتی پای بقای ملی در میان باشد کنار گذاشته می‌شود. به همین دلیل کشورهایی که به بحران می‌افتند، مباحث ملی فراوانی را راه می‌اندازند و سعی می‌کنند این ارزیابی را به‌دست بیاورند که آیا وضعیت جدید نیاز برای تغییر در اولویت‌های زیر ساختی را ایجاب می‌کند یا اینکه کشور باید همان مسیر قبلی خود را طی کند. آمریکا برای مثال از زمان حملات ۱۱ سپتامبر چنین بحث و مشکلی را داشته است و تعارض میان امنیت و ثبات از یک‌سو و آزادی‌های فردی ازسوی دیگر از زمان آن حملات بحث داغی را در آمریکا به راه انداخته است. کشورهای دیگر نیز بحث بالا و پایین بردن اهمیت اولویت‌های ملی خود را در شرایط خاص تجربه کردند.

کشورها اساساً برخی منافع را در گذر زمان نسبت به سایر منافع ترجیح می‌دهند. اشخاص نیز نگرش متفاوتی نسبت به اهمیت منافع در مدت زمان‌های مشخص دارند. اما کشورها اساساً سیستم‌ها و نظام‌های خاصی را برای تعریف این منافع و اولویت‌ها طراحی می‌کنند که ممکن است خیلی از این سیستم‌ها نوشته شده نباشند، مثلاً تمامیت ارضی یک اولویت بسیار مهم برای کشورهاست و درست به همین دلیل است که کشورهای مختلف، ارتش‌های منسجم و بزرگ را برقرار کردند و زیرساخت‌های لازم برای به‌کار گرفتن آنها در شرایط بحران را نیز ایجاد نموده‌اند. برای برخی کشورها قضیه کمی متفاوت است و تمایز میان اهمیت تمامیت ارضی و منافع دیگر مثلاً عملکرد اقتصادی ممکن است تمایز قوی و بزرگی باشد. در اروپا کشورهای منطقه شنگن اتحادیه اروپا تلویحاً به این نتیجه رسیدند که یک عنصر از تمامیت ارضی یعنی کنترل آمد و شد در مرزهای ملی اهمیت کمتری نسبت به هزینه‌های اقتصادی مسافرت‌های پر از تأخیر دارد. برخی کشورهای اروپایی نیز به این نتیجه رسیدند که واحد پول مشترک شاید ارزش فدا کردن واحدهای پول داخلی در کشورهای خودشان را داشته باشد، چه اینکه برخی کشورها نیز به این نتیجه رسیدند که از دلار آمریکا به‌جای واحد پول ملی استفاده کنند و از این طریق منافع اقتصادی بیشتری نصیبشان بشود.

پس می‌بینیم که اولویت‌ها در گذر زمان و با تغییراتی که اتفاق می‌افتد عوض می‌شود، جایگاه اولویت‌ها نیز می‌تواند تغییر کند. برای مثال کشورهای اروپایی متوجه محدودیت‌هایی شده‌اند که از یک واحد پول



مشترک برای آنها به وجود می‌آید، خصوصاً از زمان بحران مالی سال ۲۰۰۹ که این مشکل دوچندان شده است. این مسئله باعث شده که کشورهایمانند یونان به فکر بازیابی اقتدار ملی گذشته باشد.

همان‌طور که اولویت‌ها پایگاه ملی دارند و می‌بایست آنها را درون چارچوب تحلیلی مورد بررسی قرار داد، کشورهای تحریم‌کننده نیز می‌بایست درک خود را از آن اولویت‌ها مورد ارزیابی مجدد قرار دهند تا مطمئن شوند این درک سالم و بی‌نقص مانده است. خواست و اراده صدام حسین برای فدا کردن منافع مردمش برای پیش بردن گفتمان منافع ملی به خوبی برای همه شناخته شده است. عملاً منطقی است اگر بگوییم در زمان صدام هیچ میزان از درد و فشار ناشی که از تحریم نمی‌توانست تمایل او برای تبلیغ بر تمامیت ملی عراق را محدود کند، تمایلی که عملاً اجازه بازرسی‌های بین‌المللی از پایگاه‌های نظامی مشکوک را نمی‌داد. در پایان این تمایل نوعی آمادگی برای پذیرفتن اقدام نظامی علیه عراق را در او به وجود می‌آورد، حتی با علم به این موضوع که ۱۲ سال پیش همین اقدام نظامی توانسته بود ارتش او که چهارمین ارتش بزرگ دنیا بود را از پای در بیاورد.

همان‌طور که در فصول گذشته گفتیم کارشناسان و اندیشمندان در این مورد بحث زیادی را انجام دادند که چرا وضعیت در عراق به این شکل درآمد. اما منطقی‌ترین نتیجه‌ای که می‌توان گرفت این است که صدام فکر می‌کرد دخالت‌های خارجی به شدت توان بازدارندگی او در برابر رقبای منطقه‌ای را کاهش خواهد داد و از نظر داخلی نیز رقبا را جری خواهد کرد. شاید هم البته صدام دچار یک اشتباه ساده محاسباتی شده باشد، اما در هر دو حالت پذیرش او برای اشغال عراق پیش و مقدم دانستن اشغال بر بازرسی‌های بین‌المللی نشانگر نظام فکری خاص او در مورد منافع و اولویت‌هاست. این تصویر عملاً نشان می‌دهد تمایل صدام برای حفظ تمامیت ارضی عراق و اینکه اقتصاد عراق و رفاه مردم این کشور تضمین شده و عراق جایگاه مناسبی در جامعه بین‌الملل داشته باشد در رده بسیار نازل‌تری نسبت به مقاومت او در برابر همکاری با جامعه بین‌الملل قرا می‌گرفت.

البته مشخص است که استقامت و مقاومت صدام در گذر زمان ثابت نبود. در ابتدا او می‌خواست همه عناصر اولویت‌های ملی را حفظ کند، اما با اعمال یک دهه تحریم برخی از این اولویت‌ها در ذهن او رنگ باخت، برای مثال اگرچه صدام برای مدت حدود ۱۰ سال و تا سال ۲۰۰۲ به بازی گرگ و موش خود با بازرسان بین‌المللی ادامه داد، اما به نقطه‌ای رسیده بود که می‌توانست اجازه همکاری محدود در این زمینه را بدهد، چه اینکه بازرسان سازمان ملل در سال ۲۰۰۲ توانستند به این کشور قدم بگذارند. آمادگی عراق برای انجام همکاری محدود با بازرسان در پایان سال ۲۰۰۲ در عین ممانعت این کشور از تمدید همکاری‌ها و گسترش آنها به نحوی که مدنظر آمریکا، انگلستان و متحدان آنها بود نشان می‌داد که فشار وارد شده از ائتلاف بین‌المللی توانسته بود مقاومت صدام را تحت تأثیر بگذارد، اما کفایت لازم برای متقاعد کردن و همکاری کامل را نداشت و عملاً نتوانسته بود صدام را مجاب کند که قدرت را کاملاً واگذار نماید.

بالارفتن و تقدیس اولویت‌های یک کشور طبیعتاً با درک درست از آن کشور شروع می‌شود که در فصول گذشته از آن صحبت کردیم. اما رسیدن به درک کامل‌تر از این اولویت‌بندی‌ها برای ایجاد یک نظام تحریمی مؤثر نیازمند اقدامات بیشتری است. در این زمینه شواهد مختلف می‌تواند کمک زیادی را انجام دهد نظیر سرفصل‌های زیر که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت:

- تخصیص‌های بودجه،
- بیانیه‌ها و مواضع سیاسی،
- اقدامات موجود در قانون اساسی کشور،
- نگرش‌ها و نگرانی‌های مردمی،
- اسناد راهبردی ملی و سخنرانی‌ها.

برای برخی از کشورها درک کامل اولویت‌های ملی نیازمند مطالعه دقیق سازوکارهای نظام حاکم بر آن است. برای مثال در مورد کره شمالی می‌توان چنین استدلال کرد که یکی از اولویت‌های اصلی اما اظهار نشده این کشور برای طبقه نخبه حاکم، تسلط خانواده کیم و حزب کمونیست است. برای ایران این اولویت حفظ حکومت ایدئولوژیک از همه مهمتر است، مسئله‌ای که شاید در هیچ‌کدام از اسناد مذکور به‌صورت صریح بیان نشده باشد. با این حال تحلیلگران سیاست‌ها و مسائل سیاسی در یک کشور و جامعه‌شناسان می‌توانند کمک کنند تا شناسایی بهتری از اولویت‌های مذکور به عمل بیاید و طبقه‌بندی آنها مشخص شود.

خود اولویت‌ها دارای عناصر ساختاری هستند به نحوی که می‌توان اولویت‌های جنبی را شناسایی کرد و جایگاه آنها را مشخص کرد. برای مثال می‌توان تمامیت ارضی را کنترل بر تمام مرزها دانست همان‌طور که برای آمریکا معنا می‌شود یا در تعریفی وسیع‌تر از جغرافیا مانند آنچه کشورهای اروپایی دارند تمامیت ارضی می‌تواند متعهد بودن به مشارکت در ناتو و سایر سازمان‌های امنیت‌محور باشد طوری که مرزهای درونی به روی همدیگر باز شود. اقتصاد نیز به‌عنوان یک اولویت می‌تواند تفاوت‌های زیادی در کشورهای مختلف داشته باشد. برخی رشد اقتصادی و ارقام تورم و برخی دیگر نیز نرخ بیکاری یا حوزه‌های خاص اقتصادی را مدنظر قرار می‌دهند.

دیپلماسی فشار و راهبرد تحریم‌ها نیز تلاش می‌کند از تنوع منافع در کشورها استفاده کند و دسته‌ای از منافع را در برابر دسته‌ای دیگر از منافع قرار دهد. اساساً پیشنهادهایی که به یک کشور هدف در زمینه تحریم‌ها ارائه می‌شود همان اعمال مستمر فشار یا پایین آوردن فشار در برابر عقب‌نشینی یک کشور است و این بالا و پایین شدن فشار براساس ماهیت منافع آن کشور انجام می‌شود. اگر بخواهیم ساده‌تر بگوییم کشور تحریم‌کننده فشار را تا جایی بالا می‌برد که کشور هدف متقاعد به انجام کاری شود که در غیاب فشار انجام نمی‌داد.



پس یک نکته مهم در اعمال تحریم‌ها، شناسایی آستانه استقامت کشور هدف به‌صورت دقیق است و رسیدن به این نکته که چه اندازه فشار نیاز است تا از آن آستانه بتوانیم عبور کنیم. برای مثال می‌توان تمامیت ارضی یک کشور را هدف قرار داد و تهدید کرد تا از طریق آن تغییر سیاست در یک آستانه پایین‌تر استقامت اتفاق بیافتد. یعنی این امکان وجود دارد که با ایجاد تغییر در رفتار در یک سطح پایین‌تر از منافع ملی وقتی اتفاق بیافتد که اتفاقات و هدفگذاری‌هایی در سطح بالاتر منافع ملی انجام شود. برای مثال با ارائه مشوق‌های اقتصادی به یک کشور می‌توان او را به تغییر در برنامه هسته‌ای‌اش متقاعد کرد گاهی نیز ممکن است نیاز باشد تمامیت ارضی آن کشور تهدید شود تا آن کشور این تغییر در برنامه هسته‌ای را انجام دهد.

اگر قبول کنیم که استقامت براساس منافع موجود قابل تغییر است، به این نتیجه می‌رسیم که سطح استقامت در گذر زمان یکسان نخواهد بود و می‌تواند بسته به شرایط تغییر کند و این مسئله یکی از اهداف اصلی و کانونی تحریم‌هاست. اما برخی از جنبه‌های استقامت ممکن است اصلاً مشمول تغییر نشود برای مثال می‌توان استدلال کرد که حس استقامت در زمینه تمامیت ارضی در گذر زمان ثابت می‌ماند اما اعتبار دیپلماتیک می‌تواند بر اثر فشار تغییر کند. حتی می‌توان گفت که تمامیت ارضی شاید در گذر زمان ارزش این را پیدا کند که فدای حفظ شکوفایی اقتصادی شود، خصوصاً وقتی که این گذشت از تمامیت ارضی در مقابل منفعی که به‌دست می‌آید بسیار محدود باشد، مثلاً واگذار کردن یک جزیره برای رسیدن به سازش و صلح. این مسئله در گذشته اتفاق افتاده است و قدرت‌های اروپایی به‌صورت مکرر قبل و در حین دوران استعمار بخش‌هایی از سرزمین خود را معامله کردند. مثلاً تمایل چین برای واگذار کردن هنگ‌کنگ به بریتانیا در سال‌های سده ۱۸۰۰ در پاسخ به یک تهدید نظامی نشان‌دهنده ماهیت متغیر اولویت‌ها در زمان‌های خاص بوده که می‌تواند در پاسخ به یک محرک مشخص اتفاق بیافتد. البته چنین معامله‌ای مثلاً در مورد هنگ‌کنگ در حال حاضر امکان‌پذیر نخواهد بود، چرا که هم چین وضعیت متفاوتی پیدا کرده و هم بریتانیا نظام حاکمیت متفاوتی دارد.

پاسخ کشور هدف

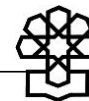
پاسخ‌های ارائه شده به تحریم‌ها توسط کشورهای هدف می‌توانند بسیار متفاوت باشند اما در نگاه کلی در دو حوزه تقسیم‌بندی می‌شود؛ می‌توان اثر تحریم‌ها را پذیرفت و آنها را مدیریت کرد یا آنها را کنار زد و در برابر آنها مقاومت نمود.

در زمینه «پذیرش» تحریم نمی‌توان گفت که هیچ کشوری از تحریم‌ها استقبال می‌کند. فصل حاضر قائل به این نظریه است که اساساً کشورها تلاش می‌کنند از درد ناشی از تحریم‌ها فرار کنند. البته کشورها تلاش می‌کنند که از شرایط بد به‌وجود آمده استفاده کرده و گاهی از منافع آن نیز بهره‌مند شوند که این مسئله را نیز در ادامه توضیح خواهیم داد که خود این نگرش نیز نوعی پاسخ به تحریم در

کشور هدف خواهد بود. اما نگاه عمومی این است که کشورها اساساً هیچ وقت برنامه‌ای برای قرار گرفتن در معرض تحریم‌ها ندارند. همان‌طور که در فصول گذشته گفتیم دلایل مختلفی برای چنین تصمیمی وجود دارد و ممکن است گاهی درون کشورها برخی از عناصر سیاسی به دلیل منافع که وجود دارند از تحریم‌ها استقبال کنند، اما به صورت کلی فرض را بر این می‌گیریم که اعمال تحریم‌ها و درد ناشی از آنها مسئله مطلوبی نیست و هیچ کس از آن استقبال نمی‌کند.

در عوض منظور ما از بحث «پذیرش» تحریم‌ها نوعی اذعان کردن به ناتوانایی‌های طرف مقابل است که این پذیرش صورت می‌گیرد اما با بی‌میلی اتفاق می‌افتاد. کشورهایی که از این پاسخ در برابر تحریم‌ها استفاده می‌کنند اساساً در برابر کشور هدف تسلیم نمی‌شوند و روش کلی کار خود را نیز عوض نمی‌کنند، اما در عین حال تلاش هم نمی‌کنند که اعمال تحریم‌ها را به چالش بکشند یا از پیامدهای آن به عنوان نتیجه فرار کنند. در عوض این کشورها خود را با اعمال تحریم‌ها انطباق می‌دهند و راه‌هایی را شناسایی می‌کنند که یا از آن سود ببرند یا از آن در جهت اهداف سیاسی خود چه در داخل چه در بیرون از کشور استفاده کنند. پاسخ و واکنش ونزوئلا به اعمال تحریم‌های آمریکا علیه هفت مسئول این کشور در سال ۲۰۱۵ می‌تواند نوعی از این نگرش باشد چرا که ونزوئلا می‌توانست به متحدان بین‌المللی خود این‌طور نشان دهد که توانسته در برابر امپریالیسم آمریکا مقاومت بکند و با این کار حتی جایگاه خود را بالاتر برد و رئیس‌جمهور ونزوئلا آقای مادورو هم توانست جایگاه خود را در میان مردم از این طریق ارتقا دهد. اما مقاومت و نپذیرفتن تحریم‌ها روش سنتی و مورد انتظار در مورد این سیاست است. در این حالت کشور هدف سعی می‌کند تحریم‌ها را دور بزند که این کار یا از طریق قاچاق اتفاق می‌افتد یا ایجاد ارتباطات اقتصادی با کشورها، شرکت‌ها و اشخاصی که می‌خواهند و آماده هستند ریسک تنبیه شدن در این زمینه را بپذیرند. چنین پاسخی می‌تواند به تحریم‌های جبرانی نیز از سوی کشور تحریم شده بیانجامد. مثلاً روسیه در سال ۲۰۱۴ تحریم‌های خود را در پاسخ به تحریم‌های اروپا بر این اتحادیه در زمینه واردات محصولات کشاورزی اعمال کرد. رویکرد کلی در این زمینه به حداقل رساندن آثار منفی تحریم‌ها از طریق گذر از آنها و دور زدن آنهاست به نحوی که کشور اولیه تحریم‌کننده نیز درد ناشی از تحریم‌ها را از طریق اقدامات جبرانی احساس کند.

ایران یک نمونه بارز از این مسئله است در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ خرد جمعی در واشنگتن ایجاد می‌کرد که اعمال تحریم‌ها بر واردات بنزین ایران و سایر محصولات نفتی و بنزینی می‌تواند دولت ایران را از پای در بیاورد. نماینده جمهوری خواه سنا آقای مارک کرک که یکی از طرفداران اصلی تحریم ایران بود در سال ۲۰۱۰ استدلال کرد که قرنطینه بنزین در مورد ایران می‌تواند چنان آثار وخیمی برای این کشور داشته باشد که او را متقاعد کند برنامه هسته‌ای‌اش را کنار گذاشته و سایر فعالیت‌های پنهانش را متوقف نماید. به همین دلیل تحریم واردات بنزین ایران در قانون سیسادا گنجانده شد. همان‌طور که در



فصل قبل گفتیم در جولای ۲۰۱۰ این تحریم به قانون تبدیل شد اما چه اتفاقی افتاد؟! ایران به جای اینکه بلافاصله امتیاز بدهد و فعالیت‌های پنهانش را کنار بگذارد روش‌های مختلف قاچاق را در پیش گرفت و در کنار آن نیز پالایشگاه‌های خود را باز طراحی کرد تا نیاز بنزین داخلی را تأمین کند. نتیجه این کار تولید بنزینی بود که بسیاری از کارشناسان اعتقاد دارند که به افزایش آلودگی در ایران منجر شد. پس ایران توانست از این فشار عبور کند. ناکامی در این مثال ازسوی آمریکا به دلیل خود اعمال تحریم‌ها نبود، چرا که واردات بنزین ایران به صورت میانگین سالانه از ۱۳۲۰۰۰ بشکه در روز در سال ۲۰۰۹ به ۳۹۶۰۰ بشکه در سال ۲۰۱۰ رسید. در عوض ناکامی اصلی عدم درک اهمیت این موضوع بود که ایران می‌تواند به زنده نگه داشتن حمل‌ونقل جاده‌ای خود ادامه دهد و از روش‌های معمول برای فائق آمدن بر مشکل تحریم‌ها استفاده کند. به عبارت بهتر ایران فشار ناشی از منع واردات بنزین را احساس کرد اما آن را قابل مدیریت کردن دانست و از آن عبور نمود. برای طرفداران منع واردات بنزین ناکامی این سیاست به لجاجت دولت ایران ارتباط داده شد که البته تا حدودی درست بود و برخی نیز حتی آن را نشانه‌ای از نیت‌های بد ایران در زمینه برنامه هسته‌ای دانستند. اما وقتی آمریکا به این نتیجه رسید که فشار تحریمی بیشتری نیاز دارد درک این نکته بسیار اهمیت داشت که به نتیجه نرسیدن منع واردات بنزین نتیجه لجبازی دولت ایران نبود بلکه به دلیل انتخاب حوزه غلطی بود که تحریم اعمال شده بود و کشور تحریم‌شونده توانست به راحتی با آن کنار بیاید.

هدف و نیت کشورها از نپذیرفتن و مقاومت در برابر تحریم به نوعی سوق دادن فشار به خود کشور تحریم‌کننده و سیاستگذاران آن است، به نوعی که شاید فشار و درد وجود داشته باشد اما آثار روانی آن از بین برود. نباید فراموش کنیم که استقامت، خود تابعی از تعاملات متغیر فیزیکی و روانشناختی است و می‌توان آن را نتیجه برآوردهای یک طرف از میزان تحملش از درد در آینده دانست و همچنین احتمال افزایش درد، همگونی آن درد و میزان شدت آن در آینده نیز باید در این محاسبه لحاظ شود. وقتی راهبردهایی برای حفظ استقامت وجود داشته باشد، کشورهایی که در معرض تحریم قرار می‌گیرند عزم خود را بالاتر برده و جایگاه خود را در این زمینه تقویت می‌کند.

سنجش و اندازه‌گیری استقامت

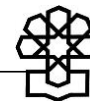
اینجا نیز درست مانند مسئله فشار و درد، خود مفهوم استقامت را می‌توان براساس میزان اطلاعات و دانش از کشور هدف ارزیابی کرد. همان‌طور که قبلاً گفتیم اگر ارزش منافع و اولویت‌های ملی برای یک فعالیت خاص بالاتر باشد احتمال تغییر رفتار در صورت اعمال فشار بر آن حوزه بیشتر خواهد بود. اما به این معنا نیست که استقامت طرف مقابل در این زمینه غیر قابل تغییر خواهد ماند. پس ماهیت فشار اعمال شده نیز اهمیت دارد.

با این حال سنجش تغییرات بسیار سخت‌تر و انتزاعی‌تر است زیرا به سازوکارهای داخلی یک کشور بیشتر بستگی دارد تا خود فشار ناشی از تحریم‌ها که می‌توان آنها را از فشار بیرونی سنجید و اندازه‌گیری کرد. با یک مثال ساده قضیه بیشتر روشن می‌شود، فرض کنید تحریم‌های خفیفی به دلیل یک رفتار خاص بر یک کشور اعمال شده است. همچنین فرض کنید یک کشور تحریم شده در جریان یک انتخابات قرار دارد و آنهایی که برای رسیدن به قدرت تلاش می‌کنند نشان می‌دهند در مقایسه با دیگران از توانایی مقاومت بیشتری نسبت به جهان خارج برخوردار هستند. نتیجه این که کشور تحریم‌کننده بر اثر سازوکارهای درونی به وجود آمده ممکن است یا فشار تحریم‌ها را بیشتر کند یا از ترس اینکه قضیه به هم بریزد کلاً آنها را کنار بگذارد.

در هر دو حالت نوعی ابهام بسیار زیاد در سنجش آثار تحریم بر استقامت ملی آن کشور وجود دارد و در صورت نبود اطلاعات کافی در این حالت افراد درگیر در معامله تحریمی ممکن است دچار سوءبرداشت و تصمیم‌های غلط شوند. اگر گمان کنید تحریم‌های شما در حال اثرگذاری است، در این حالت تمرکز شما بر اقتصاد آن کشور کمتر خواهد شد و اگر فکر کنید تحریم‌ها اثر نمی‌کنند ممکن است به دام این مسئله بیافتید که تحریم‌ها نیاز به شدت بیشتری دارند یا اینکه اثر معکوس می‌دهند. به عبارت بهتر اگرچه تحریم‌کنندگان برآوردهای اولیه در مورد فشار مورد نیاز تحریم‌ها را درست انجام داده‌اند، اما ممکن است در درک این مسئله که این فشار چقدر تغییر رفتار به وجود می‌آورد دچار اشتباه شوند.

بهترین راه برای فارغ آمدن بر این سردرگمی تدوین شاخص‌های بالقوه‌ای است که بتوان درک کلی از جریان اعمال تحریم‌ها را نشان دهد. وقتی این شاخص‌ها تدوین شد باید مدام مورد بازبینی و کنترل قرار گیرد و مشخص شود در مسیر اعمال تحریم‌ها پیشرفتی ایجاد شده یا اساساً اثر آنها از بین رفته است. چند شاخص بالقوه در این زمینه وجود دارد که ارزش آنها تا حدود زیادی به ماهیت کشور تحریم شده، ماهیت اقتصاد آن و ماهیت بازخوردهای درونی در آن کشور بستگی خواهد داشت، مهمترین آنها موارد زیر هستند:

- اظهارنظرهای عمومی مقامات دولتی،
 - سطح تبلیغات و تمرکز آن دولت،
 - شاخص‌های اقتصادی، خصوصاً آنهایی که نشان‌دهنده رشد و عملکرد پایدار در برابر تحریم‌ها هستند،
 - تحولات سیاسی داخلی،
 - اطلاعات افکارسنجی در مورد احساسات مردمی و حمایت دولت،
 - موضع‌گیری‌هایی که در مذاکرات و در عرصه بین‌المللی اتفاق می‌افتد.
- اجازه دهید با جزئیات بیشتر به هر کدام از شاخص‌های بالا بپردازیم.



اظهارنظرهای عمومی توسط مقامات دولتی

این اظهارنظرها در مقام سنجش استقامت ملی دشواری‌هایی دارند چرا که اساساً هدف از آنها نشان دادن سطحی مشخص از استقامت است. البته اگر یک اظهارنظر یا سخنرانی مقام مسئول نشان دهد که موضوع مربوطه دیگر اهمیت گذشته را ندارد یا کشور آمادگی عقب‌نشینی را دارد، سنجش میزان استقامت در این حالت از طریق آن اظهارنظرها راحت‌تر خواهد بود.

متأسفانه کشورهای مخالف با رفتارهای خود کمتر امکان چنین ارزیابی‌های راحتی را می‌دهد و حتی اگر زمانی کشوری در برابر تحریم‌ها پیشنهاد عقب‌نشینی کامل را بدهد حس غرور ملی اجازه بیان شفاف این مسئله را در مقابل مردم نخواهد داد. در عوض سخنرانی‌ها و اظهارنظرهای عمومی بیشتر می‌خواهند ضعف در برابر تحریم‌ها را نفی کند. وزیر اطلاع‌رسانی سابق عراق سعیدالصحافی یک مثال واضح در این زمینه است. او در جریان اشغال سال ۲۰۰۳ این کشور مدام پیروزی آمریکایی‌ها را مسخره می‌کرد و این درحالی بود که رسانه‌های غربی مدام گزارش می‌دادند که تانک‌های آمریکایی به حومه بغداد رسیده‌اند. مثال‌های کوچک‌تر در این زمینه نیز وجود دارند که نشان‌دهنده نگرش یکسان در مقامات دولتی در این زمینه است و ثابت می‌کند آنها به‌جای اینکه عموم مردم را از واقعیت‌ها آگاه کنند، به روندهای تبلیغاتی خود ادامه می‌دهند.

با همه اینها اظهارنظرهای مقام‌های دولتی می‌تواند اطلاعات خوب خود را نیز داشته باشند و کارشناسان امر با تمرکز بر سیاست‌های آن کشور می‌توانند منظور مقامات از صحبت‌های مختلف را درک کنند. درواقع سخنگوهای مختلفی در دولت‌ها وجود دارند که اگرچه مجبور شده‌اند مشکلات‌ها در بیانیه‌های خود کوچک جلوه دهند، اما می‌توان به صحبت‌های آنها تا حدود زیادی اعتماد کرد. برای مثال سخنگوهای دولتی در ایران مدت‌ها تلاش کردند آمریکا را به‌دلیل تحریم‌ها محکوم کنند و این تحریم‌ها را مایه پیشرفت اقتصاد داخلی ایران نشان دهند. با مطالعه دقیق اظهارات این سخنگویان، کارشناسان می‌توانند به راحتی افزایش فشار تحریم‌ها در گذر زمان را حدس زده و به این نتیجه برسند که این تحریم‌ها زندگی را برای دولت ایران سخت کرده و پیام‌رسانی‌های آن را نیز متفاوت کرده است. برای نشان دادن این مسئله می‌توانیم بیانیه‌های نماینده ایران در نشست‌های سالیانه صندوق پول و سازمان تجارت جهانی را بررسی کنیم. از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۰۸ این بیانیه‌ها نشان می‌داد که ایران از تحریم‌ها ناراضی است اما مشکل خاصی برای این کشور به‌وجود نیاورده است و نماینده این کشور با ارائه اعداد و ارقام نشان می‌داد وضعیت در حالت خوبی است. از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲ ایران از نشست سالیانه مذکور به‌عنوان مکانی برای ارائه شکایت‌هایش در مورد آثار تحریم‌ها استفاده می‌کرد، گرچه نماینده این کشور وارد جزئیات خاص نمی‌شد. از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۴ همان‌طور که خواهیم دید بیانیه‌های نماینده مذکور نشان می‌داد که دولت جدید آقای روحانی تلاش کرده بیان خود را تغییر دهد. در سال ۲۰۱۴

این نگرش از سوی دولت روحانی باز هم تغییر کرد و دولت ایران دوباره تلاش کرد از اعداد و ارقام استفاده بیشتری کند چرا که آنها اثر تحریم‌ها را بیشتر نشان می‌داد.

به این ترتیب می‌توان گفت کارشناسان از طریق مطالعه این بیانیه‌ها می‌توانند تفاوت‌ها را حدس زده و نشان دهند که چطور می‌توان تفسیر درستی از آنها ارائه کرد. اما برخی از شاخص‌های مهم در حوزه بیانیه‌ها مسائل زیر هستند:

اعتراف ساده: وقتی یک کشور اعتراف می‌کند که مشکل تحریم دارد تقریباً نیمی از کار انجام شده است. اساساً این نوع اعتراف دشواری‌های خاصی برای هر دولت دارد چرا که به مخالفین نشان می‌دهد که آسیب‌پذیری‌هایی که آنها به دنبالش بودند تا از آن بهره‌برداری کنند کاملاً نمود پیدا کرده‌اند، گرچه تجربه نشان می‌دهد خیلی از دولت‌ها اعتقاد داشته‌اند که صدور چنین بیانیه‌هایی می‌تواند باعث ترس و القای حس وادادگی در مردم شوند. اما صرف همین اعتراف‌ها نشان می‌دهد که دولت‌ها به مردم خود متوسل شده‌اند و این توسل از طریق اعتراف به تحریم‌ها اتفاق افتاده است و اینکه آنها دردآور بوده‌اند و این درد، اگر تحریم‌ها اعمال نمی‌شد وجود نمی‌داشت. در هر دو حالت، صرف اعتراف کردن به واقعیت فشار ناشی از تحریم‌ها خود شاخصی است که نشان می‌دهد این فشار در حال اثرگذاری است.

تلاش برای ملی‌گرایی و ایجاد مقاومت بیشتر: اگرچه صرف اعتراف اولین نشانه است، اما سوق دادن کشور و شهروندان به سمت مقاومت در برابر فشار نیز خود شاخص بسیار مهمی است. تلاش برای مقاومت صرفاً محدود به اشخاص تحریم شده نمی‌شود بلکه دولت‌ها تلاش می‌کنند این نوع فشار را یک نوع جنگ اقتصادی نشان دهند که می‌تواند تأثیرات خود را بگذارد. استفاده از ارجاعات مذهبی نیز می‌تواند تأثیرگذاری این کار را بیشتر کند که البته این مسئله به مذهب خاص هر جامعه بستگی دارد.

استفاده از زبان متفاوت برای اطلاع‌رسانی و پیام‌رسانی داخلی و خارجی: یکی دیگر از شاخص‌های مهم در این زمینه زبانی است که براساس آن پیام‌ها منتقل می‌شود. استفاده از انگلیسی در یک کشور غیرانگلیسی نشان می‌دهد که پیام مربوطه صرفاً مصرف خارجی دارد و قرار است به سرمایه‌گذاران خارجی و دولت‌های خارجی منتقل شود. به طریق مشابه می‌توان گفت که استفاده از ترجمه‌های مبهم و درهم یا ترجمه‌های متناقض نشان‌دهنده تلاش در کشور تحریم شده برای گریختن از آثار مشکل‌سازی است که پیام مربوطه می‌تواند داشته باشد.

سطوح تبلیغاتی (پروپاگاندا) و نوع تمرکز در آنها

مسئله تبلیغات یا پروپاگاندا دولتی تا حدود زیادی متمایز از اظهارنظرها و سخنرانی‌های رسمی است. از این تبلیغات نیز می‌توان به عنوان شاخصی برای سنجش میزان استقامت کشور تحریم شده استفاده کرد، خصوصاً در پیام‌هایی که در این کارزار تبلیغاتی ارائه می‌شود.



تبلیغات دولتی در این کتاب نظامی از پیام‌های مورد حمایت دولت است که نمی‌توان آنها را به هیچ شخص یا سخنگوی خاصی منصوب کرد بلکه بیشتر پیام‌هایی هستند که از طریق رسانه‌های ارتباط جمعی مانند رادیو و تلویزیون، بیلبوردها، بروشورها و ابزارهای مشابه به بیرون منتقل می‌شود.

پیام‌های مربوطه می‌توانند بسته به نظام‌های سیاسی و اقتصادی ملی و همچنین فرهنگ غالب متفاوت باشد، اما اجزای اصلی و نموده‌های اصلی آنها موارد زیر را در برمی‌گیرد:

- تشویق مردم به قناعت و استفاده کمتر از کالاهای تجملاتی خصوصاً آنهایی که از خارج وارد می‌شود،
- احیای مبانی صنعت داخلی و توسعه صنایع جدید و بومی،
- متحد شدن بر گرد پرچم ملی،
- نگاه کردن به شرایط اقتصادی فعلی به عنوان یک جنگ اقتصادی که نیازمند اتحاد و همبستگی است،
- شناسایی و گزارش دادن موارد فساد در دولت و حاکمیت.

اگر بخواهیم خلاصه‌ای از این پیام‌ها ارائه کنیم می‌توانیم بگوییم که کشور تحت فشار است و شهروندان باید به آن کمک کنند. اولین شاخص مشکل ایجاد یک نظام تبلیغاتی هدفمند است و شدید شدن آن و تغییر کردن پیام‌ها در گذر زمان می‌تواند نشان‌دهنده نوع دریافت و حس مشکل از سوی دولت مربوطه باشد و نشان دهد که تحریم‌ها به صورت کلی چه فشاری را برجای گذاشته‌اند و از این طریق کشور تحریم‌کننده سنجش درست‌تری از آنها داشته باشد و همچنین میزان استقامت ملی را در این قضیه بسنجد.

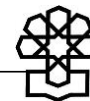
نکته مهم‌تر اینکه تشدید تبلیغات دولتی در گذر زمان می‌تواند نشان‌دهنده خلل در استقامت کشور مربوطه باشد، خصوصاً اگر پیام‌هایی که در این تبلیغات منتشر می‌شود دچار تغییر شوند. برای مثال پیام‌های دولت ایران به جمعیت این کشور در مورد ارزش و اهمیت پروژه‌های هسته‌ای از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳ را در نظر بگیرید، این پیام‌ها همیشه نماد اهمیت این پروژه‌ها به عنوان یک حق ملی بود. اما در پایان سال ۲۰۱۶ پیام‌های حاکمیت متفاوت شده بود و بیشتر بر پیشرفت کلی ملت ایران و توان این دولت در توسعه فناوری‌های جدید متمرکز بود و دیگر مثل سابق تأسیس پروژه‌ها و امکانات جدید هسته‌ای اهمیت نداشت بلکه روند کلی پیشرفت در تبلیغات مورد تأکید قرار می‌گرفت. این نوع پیام‌رسانی منطقی به نظر می‌رسید چرا که دولت ایران بسیاری از ظرفیت‌های هسته‌ای خود را واگذار کرده بود و براساس قرارداد برجام بین ۱۰ تا ۱۵ سال امکان استفاده از آنها را نداشت. اگر از بیرون نگاه کنیم می‌توان استدلال کرد که این نوع پیام‌رسانی وقتی آغاز شد که مذاکرات در مورد برنامه هسته‌ای شروع گردید. این مسئله به برخی عناصر درون حاکمیت ایران این امکان را داد که بحث ملی در این قضیه را دوباره طراحی کنند و نوع آمادگی در مردم برای دادن امتیازات به جهان خارج را ایجاد نمایند. به عبارت بهتر این مسئله نشان‌دهنده این بود که نشان دادن عزم و استقامت ملی حال تبدیل به نوعی آمادگی برای دادن امتیازات به جهان خارج شده بود و اینکه اساساً استقامت ایران برای حفظ برخی از پروژه‌های قبل تضعیف شده بود.

در عراق تبلیغات دولتی بسیار شخصی‌تر بود، هدفش جلا دادن چهره صدام حسین بود و نشان دادن توانایی ارتش عراق در مدیریت تهدیدهایی که از جهان خارج می‌آمد. درواقع صدام تلاش می‌کرد هرگونه اطلاعاتی را که می‌توانست جایگاه عمومی‌اش را به خطر بیاندازد را از بین ببرد و اجازه ظهور به آنها ندهد.

شاخص‌های اقتصادی

شاخص‌های اقتصادی مهمترین شاخص‌های سر راست سنجش استقامت ملی هستند، گرچه تفسیر آنها نیز به همین اندازه در مقایسه با بیانیه‌های دولتی و تبلیغات دولتی مشکل خواهد بود. به راحتی می‌توان تصویر ساده‌ای از وضعیت اقتصادی کشورهای در معرض تحریم ارائه کرد که البته این کار در مورد کره شمالی دشواری‌های خاص خود را دارد چرا که اطلاعات به سختی از این کشور بیرون می‌آید. علاوه بر این از طریق منابع خارجی می‌توان درستی این تخمین‌ها را برآورد کرد. اطلاعات تجاری برای مثال هم می‌تواند از کشور تحریم شده بیرون بیاید و هم از شرکای تجاری آن تا تفسیر دقیق‌تری از وضعیت اقتصادی آن کشور برای کشور تحریم‌کننده به وجود بیاید. حتی اطلاعات دیگر که صرفاً بر منابع داخلی متکی بوده‌اند نیز در این زمینه بسیار مفید خواهند بود. اطلاعات تورم و نرخ بیکاری ممکن است توسط یک کشور وارونه جلوه داده شود، اما مردم عادی در سطح خیابان نیز می‌توانند خیلی راحت به مشاهده‌کنندگان گزارش کنند که آیا شاغل هستند یا خیر و آیا چند ساعت در هفته کار می‌کنند و قیمت اجناسی که برای تأمین معاش خود می‌خرند به چه اندازه است. آمارهای رسمی نیز می‌تواند توسط مردم یک کشور مورد بررسی دقیق قرار گیرد که البته به بحث آزادی بیان و مسائلی از این دست نیز بستگی دارد. پس می‌بینیم که سنجش شاخص‌های اقتصادی چندان نیز راحت نیست، اما دشواری وقتی بیشتر می‌شود که نسبت این اعداد و ارقام و آمارها را با سنجش استقامت ملی مشخص کنیم. برای مثال کاهش پنج درصدی تولید ناخالص ملی می‌تواند یک واقعیت مهم اقتصادی باشد، اما چگونگی احساس شدن این کاهش و ارتباط آن با اثر تحریم‌ها مسئله را دشوارتر می‌کند و اینکه حجم کلی اقتصاد و نقاطی که این کاهش اثر گذاشته است چگونه مشخص می‌شود. بالا رفتن نرخ بیکاری از ۴۰ درصد نیز نشان‌دهنده یک بیماری اقتصادی جدی است، اما مثلاً همین نرخ در کشوری با نرخ معمول بیکاری ۲۰ درصد نمی‌تواند نشان‌دهنده یک مشکل اقتصادی مهم باشد. آمارهای تورم نیز ممکن است مشکلاتی از این دست در هنگام تفسیر به وجود بیاورد.

به عبارت دیگر همان‌طور که در جای‌جای این کتاب اشاره شده مهمترین عامل در تفسیر آثار شاخص‌های اقتصادی بر استقامت ملی اجتناب از مقایسه‌هایی است که به بافتار مربوط نمی‌شوند و خارج از بافت صورت می‌گیرند. شاخص‌های عملکرد اقتصادی ضعیف در برخی جاها بیشتر از جاهای دیگر نمود دارد. بنابراین سنجش و اندازه‌گیری آثار تحریم‌ها همان‌طور که در بالا گفته شد می‌بایست در



ارتباط با وضعیت موجود صورت بگیرد و نه وضع مطلوب و سنجش میزان استقامت ملی نیز می‌بایست همین ملاحظات را در نظر داشته باشد.

البته این امکان نیز وجود دارد که شاخص‌های اقتصادی چنان برای کشور حساس باشند که آن کشور از منتشر کردن آمار آنها ابا داشته باشد. مثلاً مورد عراق در دهه ۱۹۹۰، درواقع کشور مربوطه اطلاعات و شاخص‌های اقتصادی مذکور را به‌عنوان اطلاعات محرمانه ملی طبقه‌بندی می‌کرد. این مسئله به‌خودی‌خود البته می‌تواند نشان‌دهنده ماهیت آمار و ارقام اقتصادی و ترس کشور موردنظر از افشای آنها باشد. ایران در عوض اطلاعات و آمارهای اقتصادی خود را در سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۳ و در جریان تحریم‌ها منتشر کرد، گرچه این اعتقاد وجود دارد که دولت ایران به منظور ارائه دادن تصویری هر چه مثبت‌تر در این آمار دستکاری نمود. آمار رسمی نرخ بیکاری در ایران برای مثال تعداد مطلق ایرانیان بیکار و همچنین سطح تورم در کشور را پایین نشان داد، اما با همه اینها دولت‌ها نمی‌توانند برخی از آمار و ارقام را مخفی کنند یا ایجاد ابهام در آنها بسیار سخت است. برای مثال اگرچه ایران در جریان تحریم‌ها یک نرخ رسمی بین پول خود و دلار آمریکا را حفظ کرد اما عملاً در برابر بالا رفتن نرخ رسمی و انطباق آن با نرخ بازار سیاه مقاومت زیادی به خرج داد، نرخی که گاهی سه برابر نرخ رسمی دولتی دلار در ایران بود. به طریق مشابه امکان دستکاری زیاد در آمار تورم نیز وجود ندارد چرا که مردم عادی می‌توانند به بازار بروند و با یک محاسبه ساده هزینه کالاهایی را که دریافت می‌کنند و افزایش آن نسبت به روز قبل را در ذهن خود محاسبه نمایند. همین مسئله در مورد عراق و تلاش‌های این کشور برای حفظ یک داستان و روایت رسمی در مورد وضعیت اقتصادی‌اش در زمان تحریم‌ها مصداق داشت.

برای اجراکنندگان تحریم حتی آمارهای دستکاری شده نیز دارای ارزش هستند. اگر این آمارها خیلی زیاد دستکاری شده باشند، درجه عملکرد اقتصاد کشور مذکور و آسیب‌پذیری آن را براساس فاکتورهایی که مورد دستکاری قرار گرفته‌اند نشان می‌دهد که می‌تواند خود شاخصی از نقطه فشار حاد به آن اقتصاد باشد. برای مثال برای ایران اجراکنندگان تحریم به این نتیجه رسیدند که نرخ بیکاری یا کم‌کاری حساسیت‌هایی را در این اقتصاد به‌وجود می‌آورد و به همین دلیل آنها تلاش کردند این مشکل را تشدید کنند. سیاست‌های مشابهی نیز در مورد ضعف پول ملی ایران به‌کار گرفته شد چراکه این پول به عرضه و تأمین ارزهای خارجی بر اثر صادرات بستگی بالایی داشت. پس یکی از اجزای اصلی راهبرد تحت‌الشعاع قرار دادن ارزش باورداشتی پول ایران در ذهن مردم تلاش تحریم‌کنندگان برای کم کردن دسترسی ایران به ارزهای خارجی بود.

توسعه تحولات سیاسی داخلی

این شاخص ممکن است در سطح قضیه کمتر برای کشورهای فاقد دموکراسی کاربرد داشته باشد، اما باید بدانیم همه دولت‌ها دارای سیستم‌های سیاسی در درون خود هستند و همه سازمان‌ها سیاست را به‌کار

می‌بندند و هر کسی که تا به حال در گروهی با اعضای بیش از دو نفر کار کرده باشد می‌داند که آن گروه دارای مکانیسم‌های سیاسی است.

کیم جونگ اون رهبر کره شمالی یک رهبر اقتدارگرا و تمامیت‌طلب عینی است که منافع شخصی و ملی وی کاملاً متفاوت از منافع مردم است. به‌طور مشخص تملک و مالکیت تسلیحات هسته‌ای صرفاً برای خود آقای کیم و هیئت حاکمه او دارای ارزش است، چرا که به آنها امکان مقابله با دخالت خارجی را می‌دهد. اگرچه خود ویرانی ناشی از هرگونه جنگ در شبه جزیره کره در روزگار امروز حتی بدون سلاح‌های هسته‌ای نیز می‌تواند نقش یک عامل بازدارنده را ایفا کند. برای مردم کره شمالی رهبریت آنها این استدلال را مطرح می‌کند که سلاح‌های هسته‌ای محافظ آنهاست. اما با توجه به اینکه بزرگ‌ترین دشمن این مردم خود دولت آنهاست، تهدیدات خارجی نمی‌تواند بزرگ‌ترین مشکل برای مردم قلمداد شود.

برای آقای کیم این استدلال وجود دارد که هیچ‌گونه سطحی از فشار اقتصادی نمی‌تواند کفایت لازم برای براندازی او را داشته باشد، خصوصاً اگر حداقل در نظر داشته باشیم چه جریان‌های فکری بر ماهیت تثبیت شده رژیم او حاکم هستند و فرض را بر این بگذاریم که او می‌تواند کنترل هیئت حاکمه خود را از طریق مجموعه‌ای از مشوق‌ها و تهدیدها در اختیار داشته باشد. پس عملاً کیم در وضعیت بسیار خوبی برای حفظ اقتدارطلبی و تمامیت‌خواهی خود قرار دارد. او آمادگی کامل دارد تا آثار هرگونه فشار را به مردم خود منتقل کند و مردم نیز قدرتی برای تأثیرگذاری بر او نخواهند داشت. علاوه بر این در نتیجه انزوای اقتصادی این کشور بخش‌های اقتصادی کمی وجود دارند که می‌توان فشار را بر آنها اعمال کرد، اگرچه همان‌طور که در فصل آتی خواهیم دید این مسئله به‌هیچ‌وجه به معنای امکان‌ناپذیر بودن فشار اقتصادی در مورد کره شمالی نیست.

در مقابل دموکراسی‌های کارآمد آسیب‌پذیری بسیار زیادی نسبت به فشارهای سیاسی داخلی ایجاد شده از ناحیه تحریم‌ها خواهند داشت. برای مثال جنبش تحریم، عدم سرمایه‌گذاری و ممنوعیت معامله با اسرائیل [رژیم صهیونیستی] را در نظر بگیرید که با نام بی‌دی‌اس معروف شده و در پاسخ به نگرانی‌هایی در حوزه مذاکرات متوقف شده صلح میان اسرائیلی‌ها [صهیونیست‌ها] و فلسطینی‌ها و نحوه عملکرد رژیم صهیونیستی [اسرائیل] در برابر فلسطینی‌ها ایجاد شده است. برای یک اقتصاد آزاد و جامعه دموکراتیک مانند رژیم صهیونیستی [اسرائیل] جنبش بی‌دی‌اس تهدیدی جدی نه تنها برای رشد بالقوه کشور بلکه برای روابط دیپلماتیک آن با سایر کشورهای جهان محسوب می‌شود و ورود و حضور این کشور و یکپارچه شدن آن با جهان غرب و فرهنگش و ثبات سیاسی دولتش را به‌شدت به خطر می‌اندازد. برخی از اسرائیلی‌ها به حق از نحوه رفتاری که با آنها تحت جنبش بی‌دی‌اس می‌شود ناراحت و سرخورده هستند گرچه حتی برخی اسرائیلی‌ها نیز در حمایت از جنبش بی‌دی‌اس به دادگاه رفته‌اند و از آن حمایت کرده‌اند. فارغ از این مسائل بحثی در حال حاضر وجود دارد که دلایل و ریشه‌های زیرساختی این جنبش و پویای چيست و چه کسی مسئول تشدید این تحریم‌ها در چند سال گذشته بوده است. اختلاف‌نظرهایی



نیز در مورد هزینه‌های جنبش تحریمی بی‌دی‌اس وجود دارد و برخی اساساً اثرگذاری آن را مورد سؤال قرار می‌دهند و برخی دیگر نظیر مؤسسه رند در آمریکا از طریق یک ماشین حساب اینترنتی بسیار جالب محاسبه کرده‌اند که کشور اسرائیل ممکن است حدود ۴۷ میلیارد دلار را بر اثر تحریم‌های بی‌دی‌اس و مشکلات دیگر ناشی از آن در طول ۱۰ سال از دست بدهد. آنچه آشفتگی مذکور می‌تواند به‌عنوان یک پاسخ به‌وجود بیاورد خود مسئله دیگری است اما در جهت اهداف مطالعه حاضر می‌توان گفت که بحث تحریم‌های بی‌دی‌اس به‌صورت فعال دنبال می‌شود و فشار به دولت اسرائیل برای پرداختن به مسئله در حال ایجاد شدن است. این امکان وجود دارد که چنین فشاری اصلاً احساس نشود یا کمتر حس شود، خصوصاً وقتی که دولت اسرائیل [رژیم صهیونیستی] یک دولت دمکراتیک نباشد و به سیستم اقتصادی بازار آزاد اعتقاد نداشته باشد.

البته این امکان هم وجود دارد که آنچه در یک نوع از دولت اتفاق می‌افتد بیش از دولت‌های دیگر خود را نشان دهد. در کشورهای دمکراتیک تحولات سیاسی شفافیت بیشتری دارند، وزرا به‌دلیل ناکامی در مدیریت شرایطی که به اعمال تحریم‌ها منجر می‌شود ممکن است از کار برکنار شوند یا دستورات و وظایف جدیدی برای آنها تعریف شود و حتی رئیس دولت یک کشور می‌تواند در نتیجه اعمال تحریم‌ها یا ناکامی در مدیریت مؤثر و مفید شرایط برکنار شود.

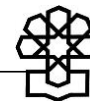
اما کشورهای دیکتاتوری و تمامیت‌طلب نیز دارای جریان‌های سیاسی خود هستند که البته مطالعه آنها برای بسیاری از کارشناسان و عوامل بیرونی جالب خواهد بود. در زمان جنگ سرد تحلیلگران اطلاعاتی و خبرنگاران روزنامه‌ها تلاش می‌کردند بفهمند که واقعاً در اتحادیه جماهیر شوروی چه کسی در قدرت قرار دارد و چه کسی صاحب قدرت نیست و برای این کار داستان‌سرایی‌ها می‌کردند. مثلاً کسانی که در تصاویر و عکس‌ها نزدیک به نخست‌وزیر شوروی می‌ایستادند زیر ذره‌بین قرار می‌گرفتند. مشابه همین رفتارها را می‌توان در ارزیابی جریان‌های حاشیه‌ای سیاسی در سایر کشورها نیز به‌کار برد. اما هدف از این کار چیست؟! تحولات سیاسی داخلی کشورها اساساً خیلی برای ما جلب توجه نمی‌کنند اما می‌توانند شاخص‌های بالقوه و مهمی از جابجایی واقعی قدرت و نفوذ در یک کشور باشند. در این حالت این تحولات می‌تواند به تغییراتی در دورنمای یک رژیم حاکم و نگرش آن بر موضوعات خاص اشاره کنند یا نشان‌دهنده میزان اهمیت یک اولویت یا منفعت ملی باشند. البته این سیگنال‌ها ممکن است مورد سوء تعبیر نیز قرار گیرند. در سال ۲۰۰۹ رئیس سازمان انرژی اتمی ایران آقای رضا آقازاده جای خود را به علی صالحی داد. برخی گمان می‌کردند این جابجایی نشانگر یک نوع تغییر نگرش ایرانی‌ها به داستان هسته‌ای است، چرا که صالحی به‌عنوان یک شخص اهل معامله شناخته می‌شد و غربی‌ها به او نسبت به آقازاده اعتماد بیشتری داشتند. با این حال پنج سال بعد در جریان مذاکرات منجر به انعقاد برجام، صالحی که دوباره به سمت مذکور بعد از دوره کوتاه فعالیت به‌عنوان وزیر خارجه منصوب شده بود مواضع‌های سخت و محکمی در میان سایر مذاکره‌کنندگان هسته‌ای ایران می‌گرفت. یکی از راه‌های تفسیر این جابجایی شاید این باشد که کنار گذاشتن

آقازاده هیچ‌گونه نشانه و سیگنالی برای غرب نبود بلکه تلاشی بود درون دولت ایران برای جایگزین کردن مدیری که شایستگی‌ها و توانایی‌های کمتری داشت با مدیری که می‌توانست بهتر عمل کند. به عبارت بهتر انتصاب صالحی نشان‌دهنده اهمیت برنامه هسته‌ای بود و نه اینکه ایرانی‌ها در نگاه خود به این مسئله دچار تردید و چرخش شده باشند. جالب اینکه تعداد سانتریفیوژهای نصب شده در ایران از زمان انتصاب اول صالحی در سال ۲۰۰۹ تا ژانویه ۲۰۱۱ دو برابر شد.

پس مانند سایر مسائل و فاکتورهای سنجش نباید تحولات سیاسی داخلی را به عنوان یک متغیر مهم و مستقل در نظر گرفت چرا که ممکن است ما در مورد این تحولات دچار سوء تعبیر شویم. این تحولات می‌بایست به عنوان عناصری مهم از یک تصویر بزرگ‌تر در نظر گرفته شوند. برای مثال انتصاب آقای صالحی در سال ۲۰۰۹ شاید نشانگر تغییر نگاه ایرانی‌ها نبود اما انتخاب حسن روحانی به مقام ریاست‌جمهوری در ژوئن ۲۰۱۳ با وعده بازسازی اقتصاد ایران از طریق تعامل سازنده با جهان خارج می‌توانست نشان‌دهنده یک تحول واقعی در نگرش دولت ایران باشد به نحوی که نشان می‌داد ایرانی‌ها هم علاقه بیشتری به تعامل با خارجی‌ها دارند و هم می‌خواهد نگرانی‌های آنها در مورد برنامه هسته‌ای ایران مرتفع کند. انتخاب روحانی در واقع پایان دوران تشدید دیوانه‌وار تحریم‌ها علیه ایران بود و برنامه انتخاباتی او نیز بر لزوم رفع تحریم‌های بین‌المللی به عنوان ابزاری برای رسیدن به رشد اقتصادی تمرکز می‌کرد. تحول سیاسی انتخاب روحانی و امکان یافتن او برای رسیدن به ریاست‌جمهوری ایران با توجه به فیلترهای فراوانی که در نظام سیاسی ایران در مورد اشخاص وجود دارد را می‌توان به عنوان شاخصی از تضعیف استقامت و اراده ایرانی‌ها برای ایستادگی در برابر غرب و آمادگی آن برای اتخاذ نگرش جدید تلقی کنیم.

اطلاعات افکارسنجی در مورد احساسات مردمی و حمایت حکومت

در اینجا به موضوع اطلاعات به دست آمده از افکارسنجی‌ها و باز نمودهای دیگر در حوزه احساسات مردمی در مورد یک مسئله می‌پردازیم. در اینجا نیز باید گفت مانند مسئله تحولات سیاست داخلی شاخص مذکور را می‌توان در کشورهای دموکراتیک بهتر از کشورهای دیکتاتوری مورد ارزیابی قرار داد. با این حال در بسیاری از دیکتاتورهای مسیره‌ها و روش‌هایی برای سنجش و ارزیابی نگرش مردم خصوصاً از طریق افکارسنجی وجود دارد. البته افکارسنجی در نظام‌های دیکتاتوری همیشه ابهامات زیادی را با خود داشته است و فقط وقتی می‌توان به آنها اطمینان کامل داشت که حمایت‌های صرف از سیاست دولت از روش و دستور کار آنها کنار برود. اما تا آنجایی که افکارسنجی بتواند اولویت‌ها و منافع ملی را به صورت درست شرح دهد، این ابزار نقش مفیدی برای ایجاد تصویری بزرگ‌تر از نگرش کشور هدف خواهد داشت. از این مهم‌تر اینکه نظرسنجی‌ها را می‌توان برای شناسایی موضوعاتی مورد استفاده قرار داد که می‌توانند دلایل اصلی در ایجاد نارضایتی‌های عمومی، تظاهرات و اعتراضات باشند.



نظرسنجی‌های دوره صدام در عراق عملاً امکان ظهور و بروز نداشتند و دسترسی به آنها دشوار است. نتایج رسمی انتخابات عراق غالباً آرا صدام را بالای ۹۹ درصد نشان می‌داد. در ایران در عوض انباشت مستمری از نظرسنجی‌ها در دهه ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ وجود دارد که می‌تواند به خارجی‌ها این امکان را دهد که در مورد ماهیت تحولات فکر مردمی در این کشور اطلاعات درستی به‌دست بیاورد. برای مثال قبل از سال ۲۰۰۵ برنامه هسته‌ای جایگاه بالایی در ذهن ایرانی‌ها نداشت. بعد از تحریم‌های اعمال شده بین ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۳ و وقتی که برنامه هسته‌ای به تیترو روزنامه‌های هر روز تبدیل شده بود، نظرسنجی‌ها نشان می‌داد علاقه عمومی و وابستگی و احساس تعلق به این برنامه هسته‌ای بسیار بیشتر شده است. همچنین اطلاعات افکارسنجی با توجه به احساسات عمومی در مورد خطر تحریم‌ها برای اقتصاد ایران و اهمیت رفع این تحریم‌ها در یک قرارداد در گذر زمان تغییر کرد. با این حال افکارسنجی و نظرسنجی در یک نظام تمامیت‌طلب مانند حکومت ایران چالش‌های خود را نیز دارد که این چالش‌ها بسیار فراتر از مشکلاتی است که افکارسنجی را در نقاط دیگر جهان تهدید می‌کند. برای مثال برای پیدا کردن یک حجم نمونه مناسب برای نظرسنجی و سایر شاخص‌های علمی مورد استفاده در این کار، افکارسنجان و مؤسسات افکارسنجی با مشکلات فراوانی مواجه بوده‌اند. با این حال می‌توان گفت افکارسنجی می‌تواند اطلاعات سیاستگذاران را افزایش دهد اما خیلی نمی‌تواند تعیین‌کننده باشد.

موضع‌گیری‌های کشور در مذاکرات بین‌المللی و جامعه جهانی

آخرین شاخصی که اینجا بررسی می‌شود نمایندگان یک کشور و پیام‌ها و بیانیه‌های آنها در تشریح منافع ملی آن کشور در جریان مذاکرات و نشست‌های مختلف است. واقعیت این است که فرصت‌های فراوانی برای نمایندگان دولت‌ها در تشریح دورنما و نگرانی‌ها و اولویت‌های کشورشان در مذاکرات و جلسات بین‌المللی در سازمان ملل و همچنین در آژانس‌های تخصصی و کارگروه‌های دیگر بین‌المللی وجود دارد. بیانیه‌ها و موضع‌گیری‌هایی که در این مجالس و دیدارها مطرح می‌شود شاید تفاوت چندانی با بیانیه‌های عمومی و رسمی دولت‌ها نداشته باشد، اما در برخی موارد این موضع‌گیری‌ها می‌تواند نگاه ما را در مورد محاسبات انجام شده توسط دولت‌ها در برآورد مشکلاتشان روشن‌تر کند. مطمئناً این مسئله در خود مذاکرات نیز نمود دارد، یعنی وقتی مذاکرات و ملاقات‌ها به مرزهایی فراتر از بیانیه‌های یکنواخت می‌رسند، طرفین مذاکره دیدگاه‌های خود در مورد حل‌وفصل یک موضوع خاص را تبادل می‌کند و ماهیت منافع کشور خود را بهتر به نمایش می‌گذارند. گاهی این موضع‌گیری‌ها می‌توانند جابجا شوند و ایجاد سردرگمی کنند اما در اغلب موارد نوعی تجانس و همگونی میان موضع‌گیری‌های عمومی و خصوصی وجود دارد.

با همه اینها به کجا می‌رسیم؟

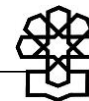
شناخت راه‌های سنجش و ارزیابی درد ناشی از تحریم‌ها و شرایط استقامت کشور هدف اساساً کار مفیدی است، اما بدون در نظر گرفتن بافتی که این مسائل در آن اتفاق می‌افتند شناخت مذکور به جایی نخواهد رسید. بدتر اینکه شاخص‌های مورد بحث می‌توانند ما را به مسیرهای مختلفی ببرند و اگر این اتفاق بیفتد نه تنها طراحی و اثر تحریم‌ها را خوب درک نمی‌کنیم، بلکه لحاظ کردن درد ناشی از تحریم‌ها و استقامت کشور هدف می‌تواند تنها به ابزاری برای توجیه یا انتقاد از پس‌زمینه ذهنی تصمیم‌گیران در هنگام اتخاذ تصمیم‌ها تبدیل شوند.

تا حدودی می‌توان گفت که اجتناب از این خطرات و ریسک‌ها امکان‌پذیر نیست. اساساً سیاست دولت‌ها به نقاط عدم دقت و اطمینان در موضع‌گیری‌های ملی و نگرش‌ها محدود است و وقتی از طریق درست فهمیده نشدن موضع‌گیری کشورها منافع نصیب آنها شود این مشکل دوچندان می‌شود، گرچه گاهی نیز به صورت عمدی سوءتعبیرهایی به وجود می‌آید که مشکلات خاص خودش را دارد. کتاب حاضر فرض را بر این می‌گذارد که کشورها اساساً آن مسیرهایی را برای بیان نظرات و دیدگاه‌های خود انتخاب می‌کنند که تعبیرهایی شبیه به واقعیت و حقیقت را از بیانیه‌های رسمی آنها به وجود بیاورد. اگر یک کشور اصرار می‌کند در یک حوزه دارای استقلال است و حاضر به واگذاری آن نیست پس آنگاه فرض نادرست بودن آن موضع‌گیری و استفاده از این فرض برای وارد شدن در گفتگو با آن کشور اشتباه بزرگی خواهد بود. در عوض راه درست‌تر این است که فرض کنیم که موضع‌گیری ابراز شده حداقل نوعی بیان کشور مذکور است که نیازمند توجه جدی است، گرچه می‌تواند در آینده دچار بازنگری شود. پس یک کشور در گذر زمان ممکن است موضع‌گیری‌های خود را اصلاح کند و ما به عنوان عوامل بیرونی می‌بایست موضع‌گیری‌های اولیه را نتایج مطلوب تلقی کنیم.

با داشتن این فرضیات می‌توان اطلاعات درستی در مورد توجیه‌پذیر بودن تحریم‌ها، خود اقدامات تحریمی و نگرش کشور هدف و دورنمای فکری آن برای ارائه یک موضع‌گیری کلی از منافع خود و خواست آن برای اعمال فشار اقتصادی و میزان استقامت را به دست بیاوریم.

اعمال فشار شدید بر ایران و بازگشت این کشور به مذاکرات واقعی

در فصول گذشته به شدید بودن تحریم‌ها از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ اشاره کردیم و گفتیم که اگرچه این فشار در حال افزایش بود پاسخ ایران در پایان سال ۲۰۱۰ به هیچ وجه پاسخ مطلوب و سازنده‌ای نبود. با این حال تنها سه سال بعد کشورهای ۱+۵ یعنی چین، فرانسه، آلمان، روسیه، انگلستان و آمریکا تحت همکاری اتحادیه اروپا توانستند به توافقی با ایران برسند که نه تنها شدت بغرنج بودن شرایط را کاهش داد، بلکه مسیری برای یک توافق جامع‌تر در سال ۲۰۱۵ به وجود آورد. در اینجا می‌توان گفت هم فشار



و درد مضاعف و هم استقامت و مقاومت مضاعف هر دو بخشی از داستان تحریم‌ها علیه ایران هستند، اما در پایان فشار و دردی که از ناحیه ۱+۵ و خصوصاً آمریکا به ایران تحمیل شد توانایی این کشور برای استقامت در برابر تحریم‌ها را تحت تأثیر قرار داد و نیاز به بازگشت به میز مذاکره و رسیدن به توافق را در این کشور تقویت کرد.

تشدید فشار

همان‌طور که در فصل پنجم گفتیم آمریکا راهبرد سه‌گانه تحریمی را از ابتدای سال ۲۰۱۰ به‌کار گرفت که در آن اعمال تحریم‌های چندجانبه از سوی کشورها هم در سطح سازمان ملل و هم در سطح ملی با اقدامات یک‌سویه اجبارگرایانه آمریکا ترکیب شد. آمریکایی‌ها سپس بخش اعظمی از سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ را به این کار صرف کرد که کشورها را متقاعد کند با اعمال کامل تحریم‌هایی که قبلاً علیه ایران وضع کرده بودند همراه شوند.

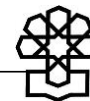
البته این کار بسیار سخت‌تر از آن چیزی بود که به نظر می‌رسید. در مسیر انجام کار، موضوعات اجرایی بزرگی وجود دارند که بر روندهای اداری در مورد تحریم‌ها اثر می‌گذارند. این مسائل زحمات زیادی در بخش نیروی کار در جریان تحریم‌ها به‌وجود می‌آورد چه اینکه نیازمند جمع‌آوری اطلاعات محرمانه است به راستی آزمایی اطلاعات نیازمند خواهد بود و تحقیق و تفحص فراوانی را می‌طلبد. ضمن اینکه این مسائل به‌لحاظ سیاسی حساس هستند و در برخی موارد باید تصمیماتی در مورد ادامه دادن قراردادهای خصوصی، تجارت و روابط دیپلماتیک اتخاذ شود که اساساً عناصر داخلی موافق چنین تصمیماتی هستند اما در عین حال قدرت‌های خارجی با آن مخالفت می‌کنند. نکته آخر و البته نه پایانی اینکه این مسائل حساسیت‌های اقتصادی زیادی را هم برمی‌انگیزد و نیازمند تصمیماتی هستند که در آنها سودهای اقتصادی فعالیت‌های تجاری را برای رسیدن به یک هدف بالاتر قربانی می‌شوند گر چه گاهی شدت مسئله خیلی زیاد نیست و حتی ممکن است برای کشور مورد همکاری در اعمال تحریم‌ها اهمیت چندانی نداشته باشد.

مسئله و موضوع ایران دارای تمام این سه شکل از دشواری بود. به یک دلیل راهبرد ایران برای استقامت در برابر تحریم‌ها دارای اقدامات انحرافی بسیار پیچیده و گاهاً سراسر است بود. واسطه‌های تأمین اجناس و کالاها که برای ایران به‌صورت مخفیانه کار می‌کردند شرکت‌های صوری را در نقاط مختلف دنیا تأسیس کرده بودند که اغلب این مسئله در جاهایی اتفاق می‌افتاد که مقررات و ضوابط ملی ضعیفی بر کار شرکت‌ها حاکم بود. تأمین‌کنندگان مالی ایران نیز به طریق مشابه از خلأهای موجود در نظارت بر بخش خدمات مالی و مسائل قانونی آن استفاده می‌کردند تا مسیرهایی را برای به جریان انداختن پرداخت‌ها به ایران و ارائه ارز به این کشور به‌وجود بیاورند. آمریکا در جایگاهی قرار داشت که می‌توانست

به دولت‌های خارجی کمک کند با برخی از این چالش‌ها مقابله کنند اما امکان مقابله با همه آنها وجود نداشت. ضمن اینکه ظرفیت آمریکا نیز نامحدود نیست و تعداد تحریم‌های اعمال شده و اولویت‌های اعمال آنها که از ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳ وجود داشت، گاهی آنقدر زیاد بود که اعمال‌کنندگان و اجراکنندگان از پس اجرای همه آنها برنمی‌آمدند. نکته دیگر اینکه منابع اطلاعاتی نیز محدود هستند و استفاده از آنها محدودیت‌هایی دارد خصوصاً اگر نیت استفاده از این منابع غور کردن در اطلاعات محرمانه دولت‌های خارجی باشد. حتی در مواردی که آمریکا می‌خواسته دخالتی انجام بدهد تا یک تحقیق و تفحص خارجی به سرانجام برسد محدودیت‌هایی وجود داشته که عملاً امکان متقاعد کردن کشور خارجی برای پیوستن به جریان مذکور و امکان کمک آمریکا به آن کشور را محدود می‌کرده است. در نتیجه بسیاری از ناظران و حتی خیلی از همکاران خود من در آن سال‌ها اقدامات آمریکا در این زمینه را به یک بازی ناپایان تشبیه می‌کردند. البته در بسیاری از موارد من در گزارش‌های خود به دولت ذکر می‌کردم که ما در بسیاری از این بازی‌ها برنده از میدان خارج می‌شدیم.

نکته دیگر اینکه چهره ایران در آن دوران در جامعه جهانی چهره کاملاً بد و غیرمطلوبی نبود. بسیاری از کشورها خصوصاً اعضای سازمان جنبش عدم تعهد یعنی جنبشی که در جریان جنگ سرد تشکیل شد و نمی‌خواست در دل مناقشات آمریکا و شوروی گرفتار بیاید و در دهه ۱۹۹۰ نیز به‌عنوان ابزاری برای پیشبرد منافع جهان در حال توسعه حیات مجددی یافت در آن سال‌ها از بسیاری از موضع‌گیری‌های ایران خصوصاً در مورد برنامه‌های هسته‌ای کشور حمایت می‌کردند. این کشورها و حتی برخی از کشورهایی که اساساً در باشگاه متحدان آمریکا قرار دارند ایران و سیاست‌هایش را برای خود و جهان تهدید نمی‌دانستند و در نتیجه آمریکا می‌بایست یک سازماندهی همه‌جانبه برای اقدام بین‌المللی به‌وجود می‌آورد که همه کنش‌گران از آن حمایت کنند. البته سیاست تعامل که از سوی دولت اوپاما اتخاذ شد، جز بخش‌های مهم راهبرد تحریم بود و سیاست و تلاش‌های دوران بوش برای مخفیانه جلوه دادن برنامه هسته‌ای ایران و متناقض بودن آن با تعهدات این کشور در زمینه عدم اشاعه نیز می‌توانست بخشی از همین راهبرد باشد. دولت اوپاما از ارکان راهبرد دیپلماتیک آمریکا استفاده کرده و با یک استدلال ساده اما قوی این مسئله را جا انداخت که ناکامی در حل کردن موضوع هسته‌ای ایران به‌لحاظ دیپلماتیک احتمال جنگ دیگری در خاورمیانه را افزایش خواهد داد. موضوعی که هیچ کشوری در جامعه جهانی خواهان اتفاق افتادن آن نبود. اوپاما بر این خطر بارها و بارها تأکید کرد و این تأکید به‌صورت روشن از این مسیر اتفاق می‌افتاد که دولت او آمادگی کامل برای استفاده از زور و اجبار به‌منظور پیشگیری از دسترسی ایران به سلاح هسته‌ای را دارد اگرچه این استفاده از زور مطلوب نظر او نبود.

جالب اینکه موضع‌گیری‌های متخصصانه خود ایران خصوصاً از دسامبر ۲۰۱۱ تا ژانویه ۲۰۱۲ توانست ریسک و خطر مربوطه را بیشتر به دنیا نشان دهد و جامعه جهانی را متقاعد کند که باید اجبار بیشتری

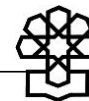


بر ایران اعمال شود تا این کشور با برنامه تحریم همکاری بیشتری داشته باشد. در پایان ماه دسامبر مقامات ایرانی موضعی را اتخاذ کردند که نشان می‌داد خواهان بستن تنگه هرمز هستند، یعنی تنگه‌ای بسیار حیاتی برای کل خلیج فارس. نمایندگان نظامی آمریکا در منطقه خلیج فارس در این زمان موضع قدیمی آمریکا را مورد تأکید قرار دادند که می‌گفت هیچ کشوری حق ندارد دریانوردی آزادانه در تنگه‌ها را مختل کند که این موضع‌گیری‌ها باعث شد جنگ لفظی میان ایران و آمریکا در هفته‌های بعد از آن شکل گیرد. البته تنش‌ها نهایتاً فروکش کرد که بخشی از آن به دلیل عقب‌نشینی خود ایرانی‌ها از این جنگ لفظی بود. به نظر می‌رسد پیغام و پسغام‌ها از کشورهای مهم خارج از منطقه خصوصاً چین و هیئت‌هایی که در آن زمان به منطقه اعزام شد توانسته باشند ایران را متقاعد کنند که در این زمینه تا حدودی عقب‌نشینی کند گرچه مسئله نیز به راحتی قابل اثبات نیست جدای از همه این مسائل و همزمان با اختیارات تحریمی‌ای که آمریکا قرار بود به‌دست بیاورد که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت امکان اعمال فشار بر ایران از این نقطه زمانی به بعد آسان‌تر شده بود.

به لحاظ اقتصادی نیز ایران در ماه‌های پایانی سال ۲۰۱۰ در وضعیت بسیار خوبی قرار داشت. به‌عنوان یکی از عرضه‌کنندگان مهم نفت جهانی در دوران بالا بودن قیمت‌های نفت و به دلیل پیش‌بینی‌هایی که در زمینه کاهش ارزش می‌شد خصوصاً به دلیل جنگ‌هایی که در عراق و لیبی در جریان بود ایران در جایگاهی بود که بتواند در زمینه دسترسی به منابع نفتی‌اش قدرت چانه‌زنی بالایی داشته باشد. علاوه بر این خود کشور ایران یک بازار بزرگ بالقوه قلمداد می‌شود که در آن ۸۰ میلیون نفر اشتیاق فراوانی برای درگیر شدن در اقتصاد جهانی دارند. همان‌طور که قبلاً گفتیم آمریکا تلاش می‌کرد این جایگاه ایران را به‌خاطر برنامه‌های تحریمی موجود تضعیف کند، که البته نباید دشواری‌های این کار را فراموش کنیم. بسیاری از کشورها دارای منافع اقتصادی در ایران بودند و ماهیت رقابت بین‌المللی نیز متقاعد کردن یک کشور برای بیرون کشیدن بانک‌ها و شرکت‌هایش است. این مسئله اجبار به اتمام فعالیت‌های تجاری با ایران را دشوار می‌کرد چرا که شرکت‌های کشور دیگر ممکن بود اقدام مشابهی انجام ندهند و از فرصت‌های جدید ایجاد شده در بازار ایران نهایت استفاده را ببرند. این حالت به‌صورت خاص در کشورهای شرق آسیا نمود بیشتری پیدا می‌کرد خصوصاً در جایی که تنش‌های تاریخی و قدیمی موجود بین چین، کره جنوبی و ژاپن توانایی هر کشور برای اعتماد به کشور دیگر را به‌شدت کاهش می‌داد. آمد و شده‌های سیاسی فراوان و اطلاع‌رسانی‌های مشخص به این سه کشور توسط آمریکا می‌توانست نقش مهمی در متقاعد کردن آنها برای پیوستن به اقدامات تحریمی علیه ایران داشته باشد. نگرانی‌های مشابهی نیز در اروپا وجود داشت که البته این نگرانی‌ها از جنس رقابت میان کشورهای اروپایی نبود بلکه بسیاری از کشورهای این منطقه نسبت به تجارت خود آمریکا با ایران حساس بودند. به‌عبارت بهتر خیلی از اروپایی‌ها این نگرانی را ابراز می‌کردند که آمریکا صرفاً به دنبال تحریم‌هایی علیه

ایران است که بتواند فرصت‌های اقتصادی برای واشنگتن در بازار ایران به‌وجود بیاورد و این استدلال را مطرح می‌کردند که اگر تحریم‌ها اثر کند تا اروپایی‌ها از بازار ایران بیرون بکشند شرکت‌های آمریکایی بلافاصله این جای خالی را پر خواهند کرد. من و همکارانم در وزارت خارجه آمریکا وقت زیادی صرف ارائه مقایسه‌های اقتصادی به این کشورها کردیم و تأکید نمودیم که برای مثال تفاوت فاحشی میان انواع کالاهایی وجود دارد که آمریکا به ایران می‌فروشد چه اینکه اغلب این کالاهای در حوزه کشاورزی بود و مقیاس فعالیت تجاری آمریکا با ایران از چند میلیون دلار تجاوز نمی‌کرد، درحالی که تجارت اروپا با ایران میلیاردها دلار بود. با این حال این استدلال نه تنها در جریان اعمال نظام تحریم‌ها بلکه در جریان اعمال برجام نیز پابرجا باقی ماند چه اینکه تحریم‌های آمریکا علیه ایران حتی بعد از تصویب برجام نیز به قوت خود باقی بود.

با تمام این دشواری‌ها آمریکا توانست پیشرفت‌هایی دست بیاورد به‌طوری که از پایان سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۱ آمریکا موفق شد فشار را به تدریج افزایش دهد و بخش‌های جدیدی از اقتصاد ایران در معرض تحریم‌ها قرار گرفتند و اشخاص بیشتری نیز در ایران تحریم شدند. برای مثال در ژوئن ۲۰۱۱ تنها چند هفته بعد از اینکه من از وزارت خارجه بیرون آمدم و پستی در مورد برنامه ایران در شورای امنیت ملی در کاخ سفید برعهده گرفتم آمریکا تحریم‌هایی را علیه شرکت تاید واتر خاورمیانه که یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های عملیات بنادر در ایران بود، اعمال کرد. این تحریم‌ها باعث اصطکاک جدی در تجارت جهانی شد چرا که هرگونه محموله‌ای که به ایران می‌رسید می‌توانست در معرض تحریم‌ها و جریمه‌های آمریکا قرار بگیرد. البته خیلی از این محموله‌ها تحریم نشدند اما پیامی که تحریم‌ها به فعالان تجاری بین‌المللی می‌داد کاملاً روشن بود. در نوامبر ۲۰۱۱ آمریکا تحریم‌هایی را علیه تأمین و حمایت از بخش پتروشیمی ایران اعمال کرد، بخشی که عملاً ایران از آن برای فرار از فشار تحریمی آمریکا علیه اقتصاد استفاده کرده بود و به حوزه مهمی از صادرات برای این کشور تبدیل شده بود و ده‌ها میلیارد دلار گردش مالی در سال ۲۰۱۱ به این بخش اختصاص داشت. از آنجا که صنایع پتروشیمی از نفت به‌عنوان خوراک اصلی خود استفاده می‌کنند، تحریم بخش پتروشیمی عملاً منزوی کردن بخش نفت و گاز ایران را نیز به‌همراه داشت. تا اینجا واقعیت این بود که اگرچه فشار بر ایران بیشتر می‌شد، اما هم دولت آمریکا هم برخی از متحدانش به‌خصوص اسرائیل این نگرانی را داشتند که تحریم‌ها شتاب و سرعت لازم برای تغییر محاسبات هسته‌ای ایران را ندارد. درواقع در این دوره زمانی ایران سانتریفیوژهای جدیدی نصب کرده و از آنها بهره‌برداری کرد خصوصاً ماشین‌های پیشرفته‌تری نصب شد و این کشور توانست در سطوح مختلف کار غنی‌سازی را انجام دهد. نتیجه این تحولات این بود که ایران داشت رفته رفته به آستانه گریزی که آمریکا برای رسیدن این کشور به سلاح هسته‌ای تعریف کرده بود نزدیک‌تر می‌شد و به این ترتیب شور و اشتیاق بیشتری برای عملیات نظامی یا افزایش تحریم‌ها به‌وجود می‌آمد.



دولت اوباما به هر حال حامی رویکرد دیپلماتیک بود و به دنبال شدیدتر کردن تحریم‌ها رفت و کنگره آمریکا نیز تمرکز خود را بر این مسئله قرار داد. اینجا البته تفاوتی میان نگرش‌های مختلف در زمینه طراحی بهینه تحریم‌های آمریکا و شدت آنها وجود داشت. گفتمان قالب این بود که کنگره آمریکا که از روند آرام دولت اوباما در این زمینه ناراضی بود تحریم‌های تهاجمی جدیدی را بر بخش‌های دولتی و اجرایی آمریکا تحمیل کرد که نقطه آغاز آن صادرات نفت ایران بود که در معرض تحریم‌ها در سال ۲۰۱۲ قرار گرفت. به هر حال کنگره آمریکا یک منبع فشار به دولت بود تا دولت به این نتیجه برسد که چطور می‌تواند فشار به ایران را به حداکثر ممکن برساند. جدای از این دولت اوباما در همان زمان مشغول طراحی مکانیسم‌هایی بود که بتواند درآمد نفت ایران را مورد هدف قرار دهد و در ضمن ارتباطات مالی این کشور را نیز تحریم کند، اما مشکل از اینجا شروع می‌شد که عملاً راهی بهینه برای هدف قرار دادن بخش نفت ایران و بانک مرکزی این کشور وجود نداشت که بتواند قابلیت عملی شدن داشته باشد در عین اینکه در بازارهای نفت جهانی و سیستم مالی بین‌المللی در دوره‌ای که بازیابی اقتصادی از رکود سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۰۹ اتفاق می‌افتاد اثر منفی نگذارد. شاید امروز یادآوری این نکته سخت باشد اما آسیب‌پذیری اقتصاد جهانی و آسیب‌پذیری متحدان کلیدی آمریکا در آن زمان مسئله بسیار مهمی بود. نکته دیگر اینکه برخی از شرکای اصلی آمریکا نظیر ژاپن با شرایط خاصی مواجه بودند. این کشور تازه از آثار سونامی سال ۲۰۱۱ و بحران نیروگاه هسته‌ای فوکوشیما خلاص می‌شد و قطع کردن جریان نفت ایران به روی این کشورها و سایر بازارهای بین‌المللی اقدام احمقانه‌ای می‌توانست باشد که آثار معکوس به جا می‌گذاشت و می‌توانست بر منافع کلی آمریکا خصوصاً در مورد ایران اثرگذار باشد. از همه اینها گذشته اگر آمریکا دقت لازم را به خرج نمی‌داد ممکن بود کشورهای فشار تحریمی آمریکا علیه ایران را نادیده بگیرند درست مانند پایان دهه ۹۰ و مسائلی که در مورد عراق اتفاق افتاد. نکته دیگر اینکه اگر قرار بود نتیجه فشار مضاعف تحریمی آمریکا افزایش در قیمت نفت جهانی باشد آنگاه وظیفه آمریکا برای محروم کردن ایران از درآمدهای خارجی به دلیل بالا رفتن درآمد ناشی از فروش نفت دشوارتر می‌شد. پس باید راهی برای افزایش فشار در ایران و فقط بر ایران پیدا می‌کردیم بدون اینکه بر قیمت‌های نفت اثر بگذاریم و بر اقتصاد خود آمریکا و متحدانش آسیب زنیم و مسئولیت بحرانی که بعد از آن به وجود می‌آمد را نیز برعهده بگیریم.

تمرکز کنگره آمریکا بر این موضوع مشکلات دولت را کمتر کرد چرا که کنگره عزم خود را برای تصویب مصوبه‌های جدید در این زمینه جزم کرده بود. مذاکرات میان بخش‌های قانونگذاری و اجرایی دولت در آمریکا به پیش‌نویس توافقی منجر شد که هیچ کدام از دو طرف قبل از نوامبر ۲۰۱۱ فکر آن را هم نمی‌کردند، یعنی ایجاد یک سیستم جیره‌بندی برای خرید نفت از ایران که به کشورها امکان می‌داد نفت ایران را بخرند و با بانک مرکزی ایران معامله داشته باشند اما میزان خرید آنها در گذر زمان

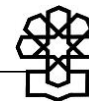
کاهش پیدا کند. این توافق در بند «۱۲۴۵» قانون مجوز دفاع ملی آمریکا نمود پیدا کرد که این قانون سه بخش اصلی داشت که عبارت از موارد زیر است:

- این قانون به رئیس‌جمهور امکان می‌داد در صورتی که بازارهای جهانی نفت کشش قطع صادرات نفت ایران را نداشت بلافاصله تحریم‌ها را متوقف کند.

- این قانون امکان مستثنا کردن برخی کشورها از تحریم‌ها را فراهم می‌آورد. یعنی کشورهایی که در یک دوره ۱۸۰ روزه توانسته بودند مقدار خرید نفت خود از ایران را به‌شدت کاهش دهند.

- این قانون این امکان را نیز فراهم می‌کرد که دولت کشورهایی را که نتوانسته‌اند در دوره ۱۸۰ روزه خرید نفت خود از ایران را کاهش دهند به‌صورت کامل و گسترده از نظام مالی آمریکا کنار بگذارند. حتی در یک دوره با تأخیر، دولت اوباما به کنگره اصرار کرد که اختیارات سیاست‌های جدید تحریمی را کاملاً به دولت واگذار کند که البته این مسئله به موفقیت منجر نشد. اما دولت آمریکا با جدیت کار اعمال تحریم‌ها را پیش برد و خیلی سریع در ژانویه ۲۰۱۲ من و همکارانم فرآیندی را تدوین کردیم که از طریق آن بتوانیم نحوه اثرگذاری تحریم‌های نفتی را بسنجیم و مشخص کنیم چه مقدار کاهش درآمدهای نفتی ایران مدنظر تحریم‌های آمریکاست. دولت در یک سطح عالی تلاش می‌کرد که تحریم‌ها را پیش ببرد، آن هم در زمانی که برخی در کنگره اعتقاد داشتند دولت اوباما مطمئناً با استفاده از اختیاراتی که برایش وضع شده به سرعت از اعمال تحریم‌ها بیرون خواهد کشید و اصلاً فکر می‌کردند دولت اوباما جرئت لازم و انگیزه کافی برای پیش بردن این تحریم‌ها را ندارد. شواهد اما چیزی غیر از این را نشان می‌داد. ما در تیم اجرای تحریم‌ها توافق کردیم که به‌دنبال یک هدف ۲۰ درصدی در کاهش صادرات نفت ایران در یک دوره ۱۸۰ روزه باشیم، گرچه هدفگذاری اولیه ما با توجه به مذاکراتی که با برخی از اعضای سنا انجام داده بودیم بسیار بالاتر از این بود. نکته دیگر اینکه ما در تیم تحریم یک حرکت عمده برای فعالیتهای دیپلماتیک و جمع‌آوری اطلاعات و همچنین رصد نحوه اعمال تحریم‌ها در کشورهای مختلف تشکیل دادیم و همچنین تلاش کردیم برخی از اشتباهات موجود در دستور اجرایی شماره ۱۳۶۲۲ که در جولای ۲۰۱۲ تصویب شده بود را برطرف کنیم این امکان را به‌وجود بیاوریم که تحریم‌های آمریکا در خود خریداران نفت نیز اعمال بشود و صرفاً بانک‌های مرتبط با آنها را دربرنگیرد.

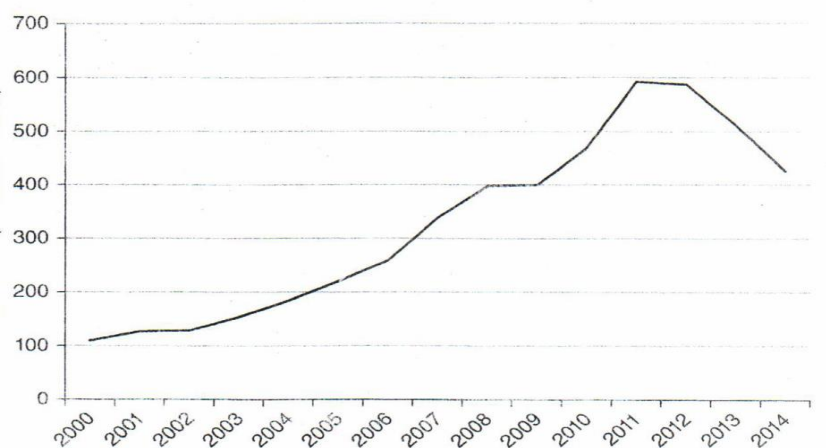
نتیجه‌ای که به‌دست آمد یک موفقیت بی‌نظیر بود و اقتصاد ایران با کاهش رشد تولید ناخالص ملی از ۳ درصد تا ۶/۶ درصد بین سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۲ مواجه شد که این کاهش در نمودارهای ۱ و ۲ می‌بینیم. نرخ بیکاری و تورم در ایران نیز ۲ رقمی باقی ماند و در سال ۲۰۱۲ پول ملی ایران تا ۳ برابر با کاهش ارزش تنها در چند هفته مواجه شد و این مسئله به تحلیل شدید منابع ارزی این کشور منجر گردید. نکته بدتر اینکه این مشکلات اقتصادی در کنار و بالاتر از محقق نشدن انتظارات و شاخص‌های اقتصادی اتفاق افتاد. یعنی اگر مثلاً تحریم‌ها در زمانی اتفاق می‌افتاد که ایران صرفاً امیدهای واهی برای



رشد در اقتصاد خود ترسیم کرده بود مسئله کاملاً متفاوت می‌شد اما آسیب به اقتصاد ایران در دوران بالا بودن قیمت‌های نفت به‌وجود آمد یعنی عملاً این کشور می‌بایست با درآمدهای سرشار نفتی مواجه می‌شد و مشکلی به‌لحاظ منابع ارزی برایش به‌وجود نمی‌آمد. انتظارات بین‌المللی در زمینه رشد اقتصادی ایران نیز تحت تأثیر قرار گرفت و از بین رفت تحریم‌ها همچنین اصلاحات اقتصادی که احمدی‌نژاد در سال‌های پایانی ریاست‌جمهوری‌اش ترسیم کرده بود را مختل کرد. عملاً این اصطلاحات در سال ۲۰۱۲ در نتیجه مشکلات سیاسی داخلی و به سرایش افتادن اقتصاد ایران که انعطاف این کشور در زمینه برنامه‌ریزی اقتصادی را از بین می‌برد متوقف شد.

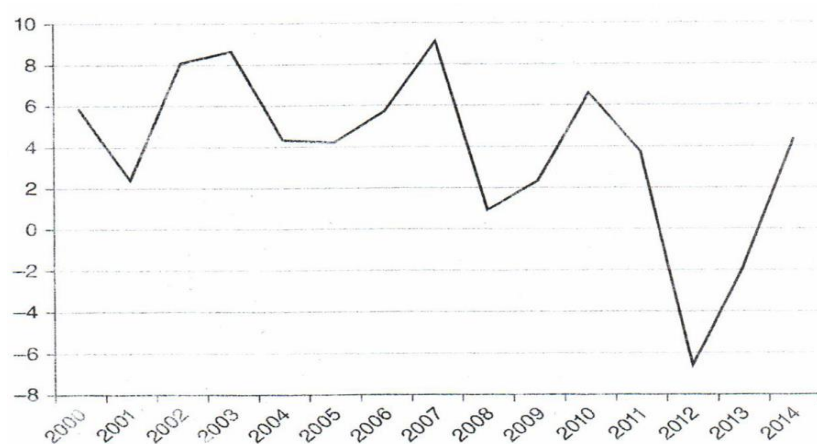
آمریکا تلاش کرد رسیدن به این اصلاحات اقتصادی را تا آنجایی که می‌تواند به تعویق بیندازد و دشوار کند و این مسئله در همان آغاز تحریم‌ها اتفاق بیفتد نه اینکه در زمانی که این تحریم‌ها بر مسائل بشردوستانه اثر گذاشته است یا واردات یا مصرف کالاها را تحت تأثیر قرار داده است چرا که این قضیه می‌توانست به ایران کمک کند وارداتش را کاهش دهد. از آنجا که مردم ایران عملاً می‌توانستند چنین کالاهایی را خریداری کنند و واردات نیز جریان داشت پایین آمدن ارزش پول ملی و بالا رفتن ارزهای خارجی عملاً امکان خرید این کالاها را از بسیاری از ایرانی‌ها گرفت و تنها افراد ثروتمند و کسانی که در موضع قدرت بودند می‌توانستند همچنان از منافع مرتبط بودن ایران با شبکه‌های بین‌المللی سود ببرند. به این ترتیب ارز به‌صورت مداوم از ایران خارج می‌شد و کالاهای تجملاتی وارد این کشور می‌شد و بحث نابرابری درآمدی و تورم روز به روز در ایران قوت بیشتری می‌گرفت که در نمودار ۳ جزئیات آن را می‌بینیم. این شرایط نتیجه یک انتخاب درست و تصمیمی بود که مبنای آن اعمال فشار بر دولت ایران و حاکمیت این کشور از محل منابع داخلی بود. بحران ارز در اکتبر ۲۰۱۲ نمود بیشتری پیدا کرد و مردم ایران به خیابان‌ها ریختند تا نسبت به درآمد کاهش یافته خود اعتراض کنند. آمریکا و متحدانش از دانش خود در مورد انقلاب ایران و احتمال به‌وجود آمدن ناهماهنگی اقتصادی به‌عنوان راهی عامدانه برای جدا کردن حاکمیت از مردم استفاده کردند و به این ترتیب دولت دیگر نمی‌توانست با غرور و افتخار در مورد برنامه هسته‌ای‌اش تبلیغ کند چرا که این تبلیغات هزینه بیشتری در انتظار عمومی برایش داشت.

نمودار ۱. تولید ناخالص ملی ایران از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴ (میلیارد دلار)



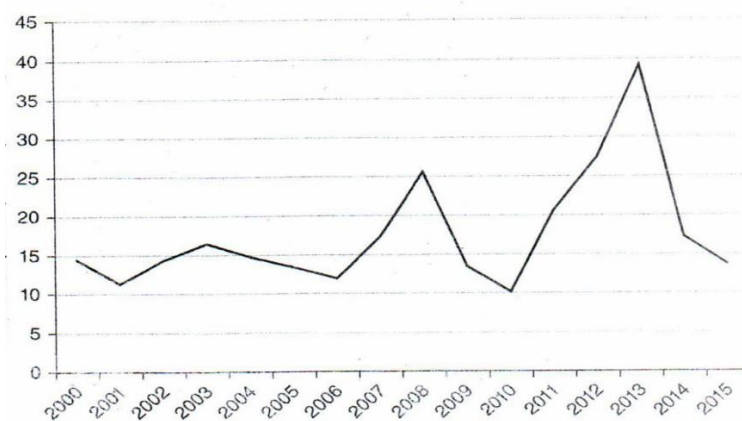
مأخذ: بانک جهانی، شاخص‌های توسعه جهانی.

نمودار ۲. نرخ رشد تولید ناخالص ملی ایران از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۴ (درصد)

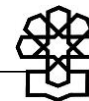


مأخذ: همان.

نمودار ۳. نرخ‌های تورم ایران از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۵ (درصد)



مأخذ: همان.



برنامه تحریم‌های آمریکا نتایج دیده نشده و حاشیه‌ای نیز به وجود آورد که توانست به واشنگتن برای افزایش حس فشار و عدم آسایش در درون اقتصاد ایران کمک کند. برخی از این آثار کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند و اصلاً مورد هدف آمریکایی‌ها نبودند، اما نقش بسیار مهمی در تغییر محاسبات دولت ایران و تغییر در افکار عمومی داشته‌اند. برای مثال افزایش قیمت مرغ در سال ۲۰۱۲ از این دست مسائل بود. آمریکا هیچ‌گونه تحریمی علیه واردات مرغ ایران وضع نکرده بود اما قیمت مرغ در سال ۲۰۱۲ به دلیل تورم ایجاد شده از ناحیه تحریم‌ها بالا رفت گرچه یک دلیل آن نیز سوءمدیریت اقتصادی در ایران بود. افزایش قیمت به یأس بیشتر عمومی منجر شد، یأسی که حتی در سال‌های متمادی تحریم‌های مالی مشاهده نشده بود. افزایش قیمت مرغ درست در ایام تعطیلات در ایران به وجود آمد که در آن مرغ اهمیت بسیار بالایی دارد و درست مانند حالتی است که در اواسط ماه نوامبر قیمت بوقلمون در آمریکا سه برابر شود. این افزایش قیمت حس معمول بودن را که حاکمان ایران به دنبال حفظ آن در افکار عمومی بودند به شدت تحت تأثیر قرار داد.

آمریکا در رویکرد تحریم‌های جراحی‌گونه خود علیه ایران یک گام فراتر رفت و در ژوئن ۲۰۱۳ مجموعه‌ای سازمان‌یافته از تحریم‌ها را بر صنعت خودروسازی ایران اعمال کرد تا این کشور توانایی اخذ کمک خارجی در زمینه تولید را نداشته باشد. فراموش نکنیم این تحریم‌ها به هیچ وجه بر قطعات جانبی برای خودروهای موجود و کل مجموعه ماشین‌ها در ایران اثری نداشت. هدف اصلی این تحریم‌ها مشاغل حوزه تولید و درآمدهای ناشی از صادرات از این بخش بود به نحوی که بتواند تلاش دولت ایران برای کاهش اتکا به صادرات نفت و ایجاد اشتغال برای حدود ۵۰۰ هزار نفر در بخش‌های غیرنفتی را محدود کند. درست همزمان با اعمال همین تحریم‌ها، آمریکا توانایی شرکت‌ها و دولت این کشور برای فروش فناوری‌های مخابراتی به ایران را افزایش داد تا به عموم مردم ایران کمک کند درک درست‌تری از تبعات سخت ایجاد شده برای اقتصاد کشورشان داشته باشند و ارتباط میان یکدیگر را افزایش دهند. در این زمینه مجوز فروش کلی در ماه می همان سال صادر شد. سپس در ژوئن ۲۰۱۳ مردم ایران حسن روحانی را به مقام ریاست جمهوری انتخاب کردند که او وعده اصلی خود را ایجاد اصلاحات اقتصادی و آغاز سیاست خارجی سازنده قرار داده بود.

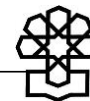
استقامت ایرانی

در دوره قبل از انتخاب روحانی هنوز ایران به زانو درنیامده و سرنوشت خود را نپذیرفته بود. این کشور اقداماتی را برای مقابله با تحریم‌ها نشان داده و استقامت خود را در شش شاخص استقامت مطالعه شده در این کتاب که در فصول گذشته ذکر شد به نمایش گذاشت که البته این اقدامات در بسیاری از حوزه‌ها با همدیگر همپوشانی داشت.

برای مثال ایرانی‌ها تلاش کردند حس حمایت مردمی و دولتی از برنامه هسته‌ای را به حداکثر ممکن برسانند. اقدامات تبلیغی نیز برای حفظ حمایت عمومی از این حوزه افزایش پیدا کرد. مثلاً در سال ۲۰۰۷ دولت ایران روی پول ملی خود تصویر تأسیسات هسته‌ای را چاپ کرد و در پشت اسکناس نقشه‌ای از تأسیسات کلیدی هسته‌ای بر روی نقشه ایران چاپ شد. رئیس‌جمهور وقت ایران محمود احمدی‌نژاد حتی تلاش کرد برای پاسداشت دستاوردهای هسته‌ای این کشور چند روز تعطیل را در تقویم بگنجاند. او در روز فناوری هسته‌ای در ۹ آوریل در چند مقطع مختلف تأسیسات هسته‌ای متفاوت را در نقاط مختلف افتتاح کرد. با قرار دادن برنامه هسته‌ای در معرض حمایت عمومی، محمود احمدی‌نژاد سعی می‌کرد شرایطی را ایجاد کند که چه برای دولت او و چه برای دولت‌های بعدی امکان مصالحه بر سر برنامه هسته‌ای وجود نداشته باشد و این برنامه در آینده نیز ادامه پیدا کند. این قضیه امروز نیز مردم ایران را تحریک می‌کند. در سال ۲۰۰۷، ۷۸ درصد مردم ایران حامی توسعه انرژی هسته‌ای بودند و در سال ۲۰۱۴، ۷۵ درصد ملت ایران اعتقاد داشتند که کشور باید بتواند فناوری هسته‌ای خود را توسعه و گسترش بدهد. در آن زمان فناوری هسته‌ای به یک حق مسلم تبدیل شده بود و منابع اورانیم کشور نیز از تقدس بالایی برخوردار شده بود و دستاوردهای ایران و دانشمندان‌اش به‌عنوان دستاورد کل ملت قلمداد می‌شد. حمله به دانشمندان هسته‌ای ایران توسط مهاجمان ناشناس در سال ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ این اعتقادات عمومی به برنامه هسته‌ای را تقویت کرد و قربانیان قتل‌های مذکور شهدای ملی نام گرفتند.

دولت ایران نیز تلاش کرد حس معمول بودن وضعیت اقتصادی را در قسم اعظمی از زمان تحریم‌ها به نمایش بگذارد. مقامات دولتی آمار اقتصادی مطلوب را مدام تبلیغ می‌کردند، خصوصاً آنهایی که در دوره تحریم آسیبی ندیده بودند و در فصول گذشته به آن اشاره کردیم. در کنار این مسئله دولت قراردادهایی را با کشورهای مختلف به امضا رساند تا نشان دهد که اقتصاد ایران آسیبی ندیده و به‌کار معمول خود ادامه می‌دهد. ایرانی‌ها از فرصت ایجاد شده از تحریم‌های بین‌المللی برای ایجاد یک برنامه اصلاحاتی و آزادسازی اقتصاد و مصون کردن آن در برابر تحریم‌های خارجی استفاده کردند و درست در همان زمان ایران تلاش می‌کرد انسجام درونی را از طریق دعوت مردم به اقتصاد مقاومتی و پایان دادن به آثار تحریم‌ها از طریق دور زدن آنها افزایش دهد. همچنین اقداماتی نیز برای تلافی تحریم‌ها انجام داد نظیر ممانعت از پرواز برخی از شرکت‌های هواپیمایی اروپایی به ایران خصوصاً بعد از اینکه اتحادیه اروپا مانع از پرواز برخی از هواپیماهای ایران‌ایر به اروپا شد.

تحریم‌ها همچنین کمک کردند اقتصاد ایران در مسیر مثبتی قرار بگیرد. برای مثال تلاش آمریکا برای کاهش صادرات نفت خام در سال ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ را در نظر بگیرید. این تحریم فشار چشمگیری بر اقتصاد ایران وارد کرده و تا حدود زیادی باعث شد ایرانی‌ها به‌دنبال یک قرارداد برای حل‌وفصل موضوع باشند. صادرات نفت و گاز به‌عنوان تأمین‌کننده بیش از ۸۱ درصد تولید ناخالص ملی در ایران نقش



مهمی در سال ۲۰۱۱ داشت و می‌توانست هدف جذابی برای تحریم‌های آمریکایی باشد. در عین حال اعمال فشار تحریم‌ها در این حوزه می‌توانست به توسعه بخش‌های غیرنفتی ایران نیز بیانجامد، خصوصاً بخش سیمان.

این توسعه کمک کرد دولت از برخی آثار دفعی تحریم‌های نفتی مصون بماند چه اینکه دولت تلاش کرد فرصت‌های جدیدی را در بازار برای محصولات تحریم نشده خود پیدا کند. عملاً ایران توانست حضور خود و کالاهای غیرنفتی‌اش در این بازارها را به‌صورت مستقیم بر اثر تحریم‌ها افزایش دهد یعنی تحریم‌هایی که توانایی این کشور برای صادرات یک کالا را محدود کرده بود به توسعه توانایی ایران در کالاهای دیگر انجامید. پس اینجا بالاتر از نشان دادن استقامت، ایران توانسته بود از طوفان تحریم‌ها نیز بگریزد. اما در سطح بین‌المللی و سیاسی دولت ایران تلاش می‌کرد توانایی و آمادگی‌اش را برای مقابله با خواسته‌های خارجی در مورد برنامه هسته‌ای یا محدود کردن آن نشان دهد. این کار به سه روش کلی انجام شد.

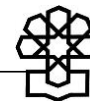
نخست ایران اشتباهات گذشته همکاری با آژانس را اصلاح کرد و سعی کرد نشان دهد که آمریکا و متحدانش فشار و جنبشی علیه ایران به راه انداختند که کاملاً سیاسی است. این مسئله از سال ۲۰۰۳ از زمانی آغاز شد که ایران تصمیم گرفت با آژانس همکاری کرده و اعمال قوانین شفافیت و بازبینی تأسیسات هسته‌ای به‌صورت پیش‌دستانه را قبول کند که همان پذیرفتن پروتکل الحاقی آژانس بود و با سه کشور اروپایی یعنی فرانسه، آلمان و انگلستان نیز مذاکراتی در مورد برنامه هسته‌ای‌اش انجام دهد. این مسئله حتی بعد از رئیس‌جمهور شدن احمدی‌نژاد ادامه پیدا کرد که البته روش همکاری کمی تقابلی بود. همان‌طور که قبلاً گفتیم ایران در سال ۲۰۰۷ متقاعد شد نقشه راهی را پیاده کند که براساس آن اطلاعاتی به آژانس داده و خلأهای اطلاعاتی قبلی را پر کند. اما پرداختن به برخی مسائل اصلی هسته‌ای خصوصاً ابعاد فعالیت‌های هسته‌ای که ایران در زمینه تسلیحات هسته‌ای در گذشته انجام داده و به آن اعتراف نکرده بود به زمان دیگری موکول شد. به این ترتیب ایران همکاری‌هایش با آژانس را منظم‌تر کرد و به آژانس امکان دسترسی بیشتر به امکاناتش را داد، به نحوی که بتواند از این همکاری در معاملات بعدی استفاده کند. جالب اینکه دولت اوباما نیز درست از این فرصت توافقی هسته‌ای سال ۲۰۱۵ استفاده کرد و جالب اینکه خیلی از کسانی که از این روش معامله‌ای در دسترسی‌ها و بازدیدها از اماکن هسته‌ای از ایران انتقاد می‌کردند همان روش را در سال ۲۰۰۷ به کار گرفته بودند.

کار دوم ایران در این زمینه این بود که دولت این کشور به‌صورت مشخص اعلام کرد که در توافقی که از طریق مذاکره به‌دست می‌آید براساس قوانین بین‌المللی چه مسائلی را خواهد پذیرفت و چه مسائلی را نخواهد پذیرفت. درواقع ایرانی‌ها سعی کردند براساس تلاش‌های قبلی خود فضایی را در جهان به‌وجود آورند که نگاه آنها بیشتر به مثابه یک قربانی باشد تا یک مهاجم. درواقع در نمایشی که ایرانی‌ها در سطح

جهان به راه انداخته بودند، مسئله هسته‌ای کشور به یک پرسش بزرگ‌تر در مورد ماهیت فعالیت‌های هسته‌ای و حقوق هسته‌ای کشورها تبدیل شد تا بحث حل‌وفصل اقدامات در دسرساز احتمالی ایران. درواقع ایرانی‌ها تلاش کردند برنامه هسته‌ای خود را کاملاً منطبق با NPT و مقررات آن در بند «۴» در زمینه حق برخورداری از فناوری هسته‌ای نمایش دهند. این کار از روش‌های مختلف به انجام می‌رسید مثلاً حضور فعال در همایش بازبینی NPT در سال ۲۰۰۵ و ۲۰۱۰ و همچنین نشست‌های متعدد جنبش عدم تعهد و هیئت حکام آژانس بین‌المللی هسته‌ای. نگرانی‌های مذکور قبل از ایجاد برنامه هسته‌ای ایران نیز وجود داشت اما ایران با پیشبرد دقیق‌تر و محکم‌تر دلایل و استدلال‌های خود و نشان دادن نحوه انتقال فناوری هسته‌ای میان کشورها تلاش می‌کرد حمایت بیش از ۱۰۰ کشور در جهان را به‌دست آورد که البته تا حدود زیادی نیز در این کار موفق بود. ضمن اینکه ایرانی‌ها با اعلام عمومی از رئیس آژانس و دیپلمات‌های خارجی می‌خواستند تا از تجهیزات هسته‌ای این کشور بازدید کنند تا بدین ترتیب شفافیت را در مورد برنامه هسته‌ای خود به نمایش بگذارند. همچنین ایران از طریق اعداد و آمار تلاش کرد که نشان دهد از تمام اعضای دیگر آژانس شفافیت بیشتری در مورد فعالیت‌های هسته‌ای‌اش داشته است و نشان داد چند ساعت بازرسی بیشتر از سایر کشورهای آژانس پذیرفته است، البته بدون اینکه یادآوری کند که بازرسی‌های مذکور بر اثر ۳۰ سال عدم همکاری با بازرسی‌های هسته‌ای بوده است و عملاً این همکاری‌ها هیچ نتیجه‌ای نیز در حل‌وفصل مسائل گذشته نداشته است.

فارغ از این مسائل، ایران توانست ذهنیت بین‌المللی در مورد مشروع بودن برنامه‌ای هسته‌ای خود را به‌وجود آورد و آمریکا و متحدانش نیز چه در اعمال برنامه تحریم‌ها و چه در مذاکرات بعدی با ایران این مسئله را تا حدود زیادی پذیرفتند. این حس مشروعیت بخشی از پیشنهاد ۱+۵ در ایران در می ۲۰۰۶ شروع شد که نشان داد تعلیق کردن به‌جای اتمام برنامه هسته‌ای ایران می‌تواند کفایت لازم به‌عنوان یک راهکار را داشته باشد. قطعنامه ۱۷۳۷ نیز در بندهای خود و شروط خود این تعلیق را ذکر کرد و عنوان نمود تعلیق برنامه هسته‌ای به‌جای برچیده شدن آن برای طرف‌های جهانی کافی خواهد بود و هیچ‌جا در این قطعنامه از پایان یافتن و حذف چرخه هسته‌ای سوخت ایران سخنی به میان نیامده است. این مشروعیت بخشی با پیشنهاد دوم ۱+۵ در می ۲۰۰۸ به ایران تثبیت شد. در این پیشنهاد نشان داده شد که برنامه هسته‌ای ایران مانند سایر اعضای NPT خواهد بود اگر حس اعتماد میان طرفین به‌وجود بیاید و اطمینان کافی از صلح‌آمیز بودن فعالیت‌های هسته‌ای ایران ایجاد شود.

جامعه اطلاعاتی در آمریکا کمک زیادی به اقدامات ایران برای مشروعیت بخشی به برنامه هسته‌ای‌اش کرد. اگرچه تا اواخر نوامبر ۲۰۰۷ هنوز این شک وجود داشت که برنامه هسته‌ای ایران مقاصد تسلیحاتی دارد اما برآوردهای جامعه اطلاعاتی آمریکا در دسامبر ۲۰۰۷ و خصوصاً برآورد اطلاعات ملی NIE این مسئله را نشان می‌دهد که ایران تلاش‌هایش برای ساخت کلاهک هسته‌ای در سال ۲۰۰۳ و سال ۲۰۰۴



را متوقف کرده است و عملاً شک و شبهه مذکور از بین رفته و حس اضطراری بودن مسئله ایران نیز از بین رفت. شواهدی نیز از تلاش‌های قبلی ایران برای ساخت کلاهک هسته‌ای وجود داشت که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در دسامبر ۲۰۱۵ به این نتیجه رسید که قبلاً این تلاش‌ها وجود داشته‌اند. جامعه اطلاعاتی آمریکا نیز در برآوردهای خود به‌نوعی اذعان می‌کرد که آمریکا هنوز بر این اعتقاد است که ایران دست از گزینه سلاح هسته‌ای نکشیده است. اما روی هم رفته با یافته‌های به‌دست آمده نشان داده شد که برنامه هسته‌ای ایران آن‌طوری که آمریکا می‌خواست نشان دهد نبوده است.

سومین کار ایرانی‌ها تلاش آنها برای توسعه مستمر برنامه هسته‌ای خود بود، در عین اینکه تمایل خود برای مذاکره را نیز حفظ می‌کردند و نشان می‌دادند که از میز مذاکره عقب نمی‌کشند و نهایتاً خواهان یک توافق هستند. زمان‌هایی وجود داشت که من به‌عنوان نگارنده امیدوار بودم ممانعت ایرانی‌ها از حضور بازرسان یا ابراز تمایل آنها برای بیرون کشیدن از معاهده NPT کار ما را راحت‌تر خواهد کرد. چرا که این کارها می‌توانست به‌شدت ایران را منزوی کند. اما ایران به هیچ وجه در دام این تله و دام نیفتاد چرا که می‌دانست چنین نافرمانی مشهودی به آمریکا و متحدانش امکان اعمال فشار آبی و شدید را بر ایران خواهد داد.

در عوض ایران تعداد سانتریفیوژهای خود را افزایش داد یا ظرفیت‌های آنها را بالا برد و سطح اورانیوم غنی شده را ارتقا بخشید و یک رآکتور نیز در اراک تأسیس کرد. اگرچه این اقدامات در تقابل با قطعنامه‌های سازمان ملل قرار داشت، اما از لحاظ حقوقی و قانونی نشان می‌داد ایران همچنان در چارچوب الزامات بین‌المللی خود حرکت می‌کند. به‌عبارت بهتر مسائل حقوقی به هیچ وجه مانع از ادامه فعالیت‌های ایران نشد. با توسعه ظرفیت‌های هسته‌ای، ایران هم حس استقامت ملی خود را تقویت کرد و هم پیام قدرتمندی به جهان خارج داد، پیامی که نشان می‌داد این کشور به برنامه هسته‌ای خود پایبند بوده و در هر صورتی آن را ادامه خواهد داد.

اقدامات ایران مزیت دیگری نیز داشت و می‌توانست اهرم‌ها و برگ‌های برنده بیشتری به این کشور در مذاکرات احتمالی بدهد. همان‌طور که آمریکا مجموعه تحریم‌های بین‌المللی خود را بیشتر می‌کرد و زمینه چانه‌زنی با ایران را تقویت می‌کرد تا فشار احتمالی را از این طریق وارد کند. ایران نیز مسیر مشابهی در پیش گرفته بود و با افزایش تعداد سانتریفیوژها فشار به آمریکا را بالا می‌برد تا آمریکا نیز ترغیب به رسیدن به یک توافق با ایران شود و این‌گونه نباشد که صرفاً با کشوری که توان ناچیز هسته‌ای دارد وارد مذاکره شود.

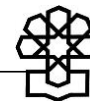
همه در یک گذرگاه حیاتی

در سال ۲۰۱۳ آمریکا و ایران به همراه متحدانشان در سراسر جهان در یک بزننگاه مشخص و دردسرساز قرار گرفته بودند. ایران به سهم خود توانسته بود نشان دهد که حاضر است از برنامه هسته‌ای خود دفاع کند و ضمناً به جهان نیز فهمانده بود که خواهان توافقی است که در آن بتوانند بخش‌های زیادی از برنامه فعلی هسته‌ای خود را حفظ نمایند. به عبارت بهتر ایران هزینه و بهای برنامه هسته‌ای خود را بالاتر برده بود و به آن به عنوان چیزی بیش از یک اولویت ملی می‌نگریست و عملاً به دنیا اثبات کرده بود که این کشور حاضر نیست تمام ظرفیت‌های هسته‌ای خود را واگذار کند. این کشور خط قرمزهای مختلفی برای یک توافق آتی ترسیم کرده بود و نشان داده بود که مثلاً پیشرفت در برنامه هسته‌ای ایران تحت هر شرایطی باید اتفاق بیفتد و این برنامه نمی‌تواند به هیچ وجه به عقب برود. به عبارت بهتر ایران نه تنها هزینه‌های بازی را با ساخت هر سانتریفیوژ بالا برده بود بلکه ارزش این برنامه را نیز برای خود در سطح بالاتری به دنیا نشان داد.

از سوی دیگر آمریکا در زمینه مسئله اقتصاد دست بالاتر را داشت و کشورهای مختلف در جهان از این سیاست آمریکا حمایت می‌کردند که ایران می‌بایست به صورت پیش‌دستانه به تعهدات خود در زمینه هسته‌ای پایبند باشد. البته این حمایت محدود بود و کشورهای مختلف حاضر نبودند برای همیشه فشار را به ایران را اعمال کنند. اگرچه نگرانی‌هایی در کشورها در مورد برنامه هسته‌ای ایران وجود داشت اما خیلی از کشورها در جهان اعتقاد داشتند که راه مرتفع شدن این نگرانی‌ها مطمئناً از بین بردن برنامه هسته‌ای ایران به طور کامل نخواهد بود.

نکته دیگر اینکه اقتصاد ایران در تابستان سال ۲۰۱۳ به ثبات نسبی رسیده بود و نرخ تورم و بیکاری با پایان آمدن ارزش پول ملی بعد از کشوقوس‌های فراوان توانسته بود ثبات نسبی را تجربه کند. علاوه بر این دورنمای انزوای ایران در آینده نیز محدودیت‌های بیشتری پیدا می‌کرد چه اینکه اولاً بازار نفت جهان که در آن قیمت‌ها به بالاترین حد ممکن رسیده بود نگرانی‌هایی را ایجاد می‌کرد و ثانیاً اقدامات تحریمی وسیعی نیز علیه ایران اعمال شده بود که کار را برای آینده سخت می‌کرد. اگر دولت اوباما می‌خواست در آسیب رساندن به اقتصاد ایران پیشرفت بیشتری داشته باشد این آسیب‌رسانی می‌بایست از ابزارهایی اتفاق می‌افتاد که عملاً بر مردم ایران نیز تأثیر می‌گذاشت و به تبع آن بر اقتصاد جهانی تأثیرگذار می‌بود چه اینکه ایران تأمین‌کننده روزانه یک میلیون بشکه نفت در بازار جهانی بود. با علم به تجربه تحریم‌های عراق در دهه ۱۹۹۰ هیچ کس خواهان به راه انداختن یک بحران انسانی در ایران و اثر گذاشتن بر اقتصاد جهانی نبود.

ایران نیز به سهم خود ثبات و امنیت مطلق را در نگاه جهانیان نداشت. این کشور با علم به انقلاب‌ها و خیزش‌هایی که در جهان عرب اتفاق افتاده بود نسبت به تبعات تحریم‌های اقتصادی و آثاری که می‌تواند بر ثبات سیاسی این کشور داشته باشد هوشیار شده بود. اگرچه بعد از انتخاب حسن روحانی به



مقام ریاست جمهوری وضعیت اقتصادی تا حدودی بهتر شده بود اما پیشرفت اقتصادی چشمگیری نیز اتفاق نمی افتاد. روحانی خیلی صریح به عموم اعلام کرد که نظام بانکی در حال ورشکستگی است و صریحاً اعلام کرد که هیچ برنامه اصلاحات اقتصادی نمی تواند به اندازه تلاش برای راحت شدن از شر تحریم ها به این کشور کمک کند. روحانی این مسئله را شعار انتخاباتی خود قرار داده بود و عقلاً در ایران نیز می دانسته اند که برای حفظ نظام در ایران باید برای از بین بردن تحریم ها تلاش کنند.

در سال ۲۰۱۳ هم آمریکا و هم ایران به عینه می دیدند که عدم اطمینان بسیار زیادی در مسیر پیش رو وجود دارد و هیچ تضمینی نیست که سیاست های آنها بتواند نتایج مطلوبی در ادامه به همراه داشته باشد. در عوض از طریق گفتگوهای محرمانه ای که در عمان آغاز شد و سپس در سوئیس و آمریکا ادامه پیدا کرد، آمریکا و ایران تلاش کردند به راه حل مسالمت آمیزی در این زمینه برسند و کار را تمام کنند. من این توفیق را داشتم که به مذاکرات محرمانه مذکور بپیوندم خصوصاً به عنوان یکی از کارمندان وزارت خارجه و همزمان به عنوان معاون هماهنگ کننده ارشد تحریم ها در کل وزارت خارجه. نقش من در مذاکرات مذکور تدوین سیاست های رفع تحریم در مذاکرات با ایران بود اگرچه با توجه به پس زمینه هسته ای که داشتم به تیم ایجادکننده محدودیت های هسته ای نیز در این زمینه کمک کرده ام و اینکه توالی و آرایش اجزای هسته ای و تحریمی محتمل با ایران چطور خواهد بود.

در مذاکراتی که انجام شد ما و ایرانی ها تلاش کردیم به یک معامله برد - برد برسیم که در آن ایران محدودیت هایی را بر برنامه هسته ای اش بپذیرد و شفافیت بیشتری در آن ایجاد کند به طوری که این محدودیت ها و شفافیت ها بالاتر از تعهدات فعلی ایران در NPT باشد و در عوض آمریکا و متحدانش تحریم های بین المللی را علیه ایران کاهش دهند. اولین گام از این فرآیند در نوامبر ۲۰۱۲ با اتخاذ برنامه همکاری مشترک و تأیید آن توسط کشورهای ۱+۵ و ایران برداشته شد. این سند بسیار دقیق بود و به هر دو طرف امکان خارج شدن از فشار را از طریق پایین آوردن فعالیت های هسته ای ایران و کاهش تحریم ها می داد که البته این گام ها و اقدامات خیلی زیاد نبودند. سند برنامه همکاری مشترک نقایصی نیز به لحاظ جامعیت یک توافق داشت چرا که هم ایران خواهان خلاص شدن از تحریم های بیشتری بود تا اقتصادش را بازسازی کند و آمریکا و متحدانش نیز نیازمند شفافیت ها و محدودیت های بیشتری برای اعمال بر ایران بودند تا بتوانند به تضمین های بیشتری در مورد صلح آمیز بودن برنامه هسته ای آن کشور برسند. بعد از تأیید برجام مذاکرات مفصلی در ۲۰ ماه آینده بین دو طرف در گرفت. که نهایتاً به تصویب سند برجام رسید که بر مبنای سند اولیه یعنی برنامه همکاری مشترک ایجاد شد. در ژانویه ۲۰۱۶ برجام به رسمیت شناخت شد و اجرای آن توسط ۱+۵ و ایران آغاز شد.

هم برنامه همکاری مشترک و هم برنامه جامع اقدام مشترک یعنی برجام در آمریکا و در ایران و در پایتخت های کشورهای دیگر مورد بررسی دقیق قرار گرفت و هر دو سند توانستند از دل انتقادات سربلند

بیرون ببایند. در ایران انتقادهای بیشتر معطوف به امتیازات زیادی بود که در زمینه هسته‌ای داده شده بود که برخی از عناصر تندرو در میان مردم و در حاکمیت این امتیازها را خیانت به حقوق ملی ایران توصیف کردند. در آمریکا این انتقاد وجود داشت که امتیازات هسته‌ای که ایران داده است نه کافی است و نه به لحاظ زمانی کفایت لازم را دارد و اینکه کاهش تحریم‌ها می‌تواند به ایران کمک کند که فعالیت‌های شیطنت‌آمیز خود مانند حمایت از تروریسم را به روش‌های دیگر دنبال کند. اساساً بحث در مورد برجام در دو منظر کلی اتفاق افتاد. اینکه فشار بیشتر نهایتاً در استقامت و تعهد ملی ایرانی‌ها اثرگذار خواهد بود و دوم اینکه فشار بیشتر نمی‌توانست این مسئله را تحت تأثیر قرار دهد و انجام این کار خطرات بسیار زیادی می‌توانست داشته باشد و ممکن بود باعث تشدید مشکل شود.

یک تفاوت اصلی میان این دو نوع نگرش درجه اطمینانی بود که بیان‌کنندگان آنها داشتند. مخالفان سند برجام معتقد بودند که امکان اعمال درد و فشار بیشتر در ایران وجود داشت و این درد و فشار می‌توانست آثار مطلوبی داشته باشد. موافقان برجام این احتمال را رد نمی‌کردند، اما معتقد بودند که اگر چنین سیاستی موفق نمی‌شد عملاً امکان رسیدن به یک توافق دیپلماتیک در آینده از بین می‌رفت، زیرا افزایش تحریم‌ها هم سخت بود و هم ایران آنها را نمی‌پذیرفت. در نهایت ترس موافقان برجام این بود که وزن تحریم‌ها خواه یا ناخواه در آینده کاهش پیدا می‌کرد و عملاً توافقی که با ایران بسته می‌شد بدتر از توافقی بود که در سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۵ با این کشور منعقد شد.

در حال حاضر نمی‌توان با قطعیت گفت حق با کدام دسته از افراد بوده است، اما مهم این است که بعد از سال‌ها اعمال تحریم و فشار ایران رفتار خود را عوض کرد. البته ممکن است در مورد درجه تغییر رفتار بحث‌های زیادی وجود داشته باشد خصوصاً با توجه به اتهاماتی که در مورد دولت ایران وجود دارد و اینکه این دولت آمادگی این را داشت تا توافقی سختگیرانه‌تر را در سال ۲۰۰۵ بپذیرد، یا اینکه اساساً نقش تحریم‌ها در این میان چه بود.

اما فراموش نکنیم بعد از مذاکرات دیپلماتیک سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۰۵ بین ایران و سه کشور اروپایی که در آن اروپایی‌ها پیشنهادهایی را به ایران دادند این کشور صرفاً به دفاع از چرخه سوخت هسته‌ای و امتناع از پذیرفتن مصالحه حتی در یک شکل موقت سوق داده شد. در حالی که در توافقات برنامه همکاری مشترک و برجام چنین نبود. دورنما و نگرش ایران به اولویت‌های ملی در نتیجه توافقات سیاسی باید تغییر می‌کرد و در دوره زمانی بین ۲۰۰۶ - ۲۰۱۳ ایران نشان داد که برنامه هسته‌ای از اهمیت بیشتری نسبت به منافع اقتصادی‌اش برخوردار است. اما وقتی مذاکرات در مورد برجام در ۲۰۱۵ به پایان رسید هدفگذاری اولویت‌ها در ایران در کوتاه‌مدت برای همیشه تغییر نکرده بود و کشور آماده بود محدودیت‌هایی را در کنار بازرسی‌ها در برنامه هسته‌ای‌اش بپذیرد که عملاً این محدودیت‌ها در سال ۲۰۰۶ به هیچ‌وجه از سوی ایران پذیرفته نمی‌شد. با توجه به نقش رهبر ایران در تصمیم‌گیری‌ها در



مذاکرات و نتیجه آنها نمی‌توان چنین نتیجه گرفت که تغییر رئیس‌جمهور در این کشور باعث تغییر نگرش نسبت به مسئله هسته‌ای شده باشد. علاوه بر این برخی از مدافعان برنامه همکاری مشترک و برجام در تهران بین سال‌های ۲۰۱۳ - ۲۰۱۵ مخالف کوچک‌ترین اقدامات اعتمادساز میان احمدی‌نژاد و کشورهای غربی در مورد رآکتور تحقیقاتی تهران در سال ۲۰۰۹ بودند. پس به عینه می‌بینیم که موضع‌گیری این افراد نیز در گذر زمان تغییر محسوسی کرده است. با توجه به این مسئله و با همه این گفته‌ها محدودیت‌هایی نیز در مورد میزان عقب‌نشینی ایران در مذاکرات وجود داشت. ایرانی‌ها مدام به مذاکره‌کنندگان آمریکایی از آغاز گفتگوها در ۵+۱ در ۲۰۱۳ می‌گفتند که آماده پذیرفتن محدودیت‌های موقت در برنامه هسته‌ای هستند، اما به هیچ‌وجه پایان یافتن این برنامه را نمی‌پذیرند و مخالف محدودیت‌هایی خواهند بود که تا ابد در این برنامه اعمال شود. این موضع‌گیری ثابت باقی ماند، اگرچه برخی تغییرات جزئی در نحوه مذاکره ایرانی‌ها به وجود آمد، اما اصرار بر موضع اصلی را در طول همه مذاکرات می‌توان مشاهده کرد.

بسیاری از منتقدان برجام معتقدند که تیم مذاکره‌کننده آمریکایی صرفاً مواضع ایرانی‌ها را پیش روی خود گذاشته و آنها را غیرقابل تغییر دانسته و آنها را پذیرفته است، در حالی که چنین نبود. هیئت آمریکایی ماه‌ها زمان صرف بررسی دورنمای برنامه هسته‌ای ایران در آینده و حتی برنامه موشکی این کشور کرده است. خود من به شخصه معتقدم که این موضع‌گیری نقش مهمی در ایجاد برجام داشته است و آمریکا به هیچ وجه خواهان توافقی نبوده است که صرفاً منافع ایران را در نظر بگیرد. اگرچه در گذر زمان مشخص بود که براساس شاخص‌هایی که قبلاً گفتیم ایرانی‌ها آماده بودند برخی از مواضع خود را اصلاح کرده و برای کم شدن تحریم‌ها به دادن یکسری امتیازات تن بدهند، اما عملاً امکان متقاعد کردن آنها به پذیرش همه خواسته‌ها وجود نداشت. اظهارات مذاکره‌کنندگان ایرانی دقیقاً نشان‌دهنده این روش فکری است و به خوبی میزان استقامت ایرانی‌ها در برابر فشار را مشخص می‌کند و می‌توان فهمید که اگرچه در آن مقطع زمانی استقامت ایرانی‌ها شکسته شده بود، اما به‌طور کلی از بین نرفته بود.

حال که داستان ایران را کامل مطالعه کردیم بهتر است به این مسئله بپردازیم که اساساً چرا این مسئله اتفاق افتاد و درک خود را از این نکته افزایش دهیم که نقطه تغییر اساسی که توانست به نتیجه مذکور منجر شود چه بوده است و از این راه تلاش کنیم بفهمیم چطور می‌توان سازوکاری را به وجود آورد که اجرا و اعمال تحریم‌ها از حالت غیرمطمئن خود خارج شود.

تلاش برای یافتن نقاط تغییر

در فصل‌های قبلی فشار ناشی از تحریم‌ها و استقامت کشورها را بررسی کردیم و نشان دادیم که چه روش‌هایی برای طبقه‌بندی عواملی که هر دو طرف دعوا می‌توانند برای ایجاد فشار استفاده کنند، وجود دارد. موضوع پرونده ایران را نیز در گذر زمان بررسی کردیم. در این فصل تلاش می‌کنیم نقاط همپوشانی

این دو نیرو را که همان نقطه کور عملیات تحریم است نشان دهیم یعنی چگونگی قرار دادن یک کشور در معرض فشاری که بتواند بلافاصله رفتار آن کشور را تغییر دهد و این تغییر رفتار نیز در یک حالت توافق دوطرفه اتفاق بیفتد. نگارنده معتقد است سند برجام توانست این نقطه همپوشانی را به دست بیاورد و از دل این همپوشانی میان درد و استقامت فرصتی را به کشور هدف بدهد تا خود را از مهلکه بیرون بکشد. رسیدن به نقطه تغییر رفتار ناشی از همپوشانی فشار و استقامت نیازمند ایجاد یک چارچوب راهبردی مشخص برای اعمال فشار است. با توجه به مسائلی که در فصل‌های قبل بیان کردیم نگارنده معتقد است که چارچوب تحریم‌ها باید براساس چارچوبی باشد که در مقدمه این کتاب ویژگی‌های آن را بیان کردیم و اینجا یکبار دیگر آنها را ذکر می‌کنیم.

– این چارچوب باید اهداف اعمال فشار تحریم را شناسایی کرده و گام‌های لازم حداقلی از سوی دولت هدف برای دفع این فشارها را نیز در نظر بگیرد.

– درک ماهیت کشور هدف و آسیب‌پذیری‌ها، مراحل و تعهداتش به اقداماتی که باعث تحریم شده است با آمادگی‌اش برای جذب فشار را تا حد امکان افزایش دهد.

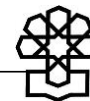
– راهبردی به وجود بیاورد تا فشار بر نقاطی که آسیب‌پذیری‌هایی وجود دارد در عین امتناع از نقاطی که آسیب‌پذیری وجود ندارد به صورت تدریجی و محتاطانه و مؤثر افزایش پیدا کند.

– اجرای راهبرد به صورت مستمر رصد شود و فرضیات ابتدایی موجود در مورد استقامت کشور هدف و اثرگذاری فشار تحریم‌ها در شکستن آن استقامت و بهبود خود راهبرد تحریم مورد ارزیابی مجدد قرار گیرد.

– نقشه راه مشخصی در مقابل کشور هدف قرار داده شود تا او بداند شرایط لازم برای رفع فشارها چیست و پیشنهاد مذاکرات لازم برای رسیدن به توافقی که می‌تواند فشار را کنار بزند در عین در نظر داشتن نیازهای کشور تحریم‌کننده به طرف مقابل ارائه شود.

– این احتمال که فارغ از نظام‌مند بودن تحریم‌ها، کشور تحریم‌کننده ممکن است به دلیل ناکارایی ذاتی راهبرد تحریم در سیاست خود دچار ناکامی شود نیز در نظر گرفته شود. گرچه همان‌طور که گفتیم این ناکامی می‌تواند بر اثر سوءدرک از کشور هدف یا بالا رفتن غیرمنطقی استقامت آن کشور و ظرفیتش برای مقاومت نیز باشد. در هر حالت یک کشور باید آمادگی پذیرش ناکامی و شکست خود را داشته باشد و مسیر را عوض کند یا اینکه ریسک ادامه دادن مسیر فعلی که می‌تواند در بلندمدت طبعات تلخ‌تری را به همراه داشته باشد را به جان بخرد.

در ساده‌ترین حالت می‌توانیم چنین فرض کنیم که مثلاً تحریمی اعمال شده است و کشور هدف پاسخ می‌دهد و بعد از یک یا دو سال شرایط به نحوی تغییر می‌کند که دو طرف مایل به نزدیکی بیشتر می‌شوند، یک یا هر دو طرف ممکن است خواهان عقب‌نشینی باشد یا اجازه ایجاد یک توافق موقت یا بلندمدت را بدهند که از طریق آن تحریم‌ها رفع شود و روابط معمولی و عادی بین دو کشور جریان



بگیرد. درواقع مطالعه تاریخ تحریم‌ها که در آثار نویسندگانی مختلف دیده می‌شود نشان می‌دهد الگوی مذکور در اعمال اکثر نظام‌های تحریمی وجود داشته است و البته این مسئله بیشتر در مورد نظام‌های تحریمی خفیف مصداق پیدا کرده است.

اما در نظام‌های تحریمی شدید کمتر چنین حالت ساده‌ای اتفاق می‌افتد. شاید یکی از دلایل آن این باشد که اساساً تحریم‌ها ابزار نامناسبی برای استفاده در شرایط مذکور بوده‌اند. با همه اینها نبود یک چارچوب مشخص راهبردی در اعمال تحریم‌ها و تبعیت از قوانین آن می‌تواند دلیل این مسئله نیز باشد و به سه دلیل اصلی شکست تحریم‌ها بینجامد که این سه دلیل عبارتند از: شمولیت کم تحریم‌ها، شمولیت زیاد تحریم‌ها، اهداف سردرگم و متناقض.

شمولیت کم

گاهی به‌رغم تلاش‌های زیاد کشور تحریم‌کننده اعمال تحریم‌ها درد کافی برای ایجاد تغییر سیاست کشور هدف را به‌وجود نمی‌آورد. درواقع اعمال تحریم‌ها تا زمان رسیدن به یک نقطه تغییر باید ادامه پیدا بکند و این قانون کلی است و خود اعمال تحریم در مسیری که برایش تعریف شده ادامه پیدا می‌کند. درد و فشار بر کشور هدف نیز در این زمینه افزایش پیدا می‌کند و در یک مرحله کشوری که به او فشار وارد شده با ایجاد تغییر در سیاست‌های خود از تحمل درد بیشتر جلوگیری می‌کند.

با این حال برخی از روش‌های تحریمی وجود دارند که هیچ وقت اهداف خود را برآورده نمی‌کنند و عملاً نمی‌توانند رفتار طرف مقابل را اصلاح کنند که مثال‌های بارز این مسئله تصمیم کشور ایران برای اعمال تحریم‌های متقابل بر برخی از کشورهای اروپایی از سال ۲۰۰۶ - ۲۰۱۳ بود. این اقدام شاید تأثیر سیاسی در داخل ایران داشت، اما از منظر تأثیرگذاری بر راهبرد کشور تحریم‌کننده یعنی متقاعد کردن آنها به عقب‌نشینی از تحریم‌هایی که علیه ایران اعمال می‌کردند، تحریم‌های جبرانی مذکور ازسوی ایران عملاً به شکست انجامید و از این منظر نتایج مفیدی به‌همراه داشته باشد.

اما اینکه چرا این تحریم‌های جبرانی شکست خوردند خود سؤال جالبی است. شاید مشکل در عدم تناسب تحریم‌های جبرانی بود که ایران اعمال کرد. درواقع در این حالت اقتصاد اروپا تأثیر زیادی روی خود احساس نکرد که بخواهد سیاست‌هایش را تغییر بدهد. منطقاً ایران باید تلاش می‌کرد تحریم‌های خود و فشارها بر طرف‌های اروپایی را افزایش دهد تا به نتایج مطلوب برسد. درواقع ایران می‌توانست در این مسیر گام بردارد، اما این تصمیم را نگرفت در عوض ایران به فروش نفت به اروپایی‌ها و واردات از این کشورها ادامه داد.

برای توجیه این مسئله می‌توان از دو استدلال منطقی استفاده کرد. نخست اینکه مقامات ایران به این نتیجه رسیدند که تشدید تحریم‌های جبرانی علیه اروپا آمادگی اروپا برای افزایش تحریم‌ها علیه

ایران را افزایش خواهد داد. با مطالعه اظهارات مقامات اروپایی در مورد پرونده ایران و واقعیت‌های ساده اقتصادی موجود در مورد فرصت‌ها و وزن اقتصادی اروپا کاملاً برای ناظران بیرونی و همچنین برای سیاستگذاران ایرانی مشخص بود که استقامت اروپایی با تحریم‌های جبرانی ایران تغییری نخواهد کرد. با این حال اروپا حاضر نبود ایران را به‌طور کلی و در بلندمدت کنار بگذارد و به همین دلیل تلاش کرد روش‌هایی را در پیش بگیرد. شاید اگر ایرانی‌ها در اعمال تحریم‌های خود بر اروپا روش اغراق‌آمیزی را به کار می‌گرفتند می‌توانستند نگاه اروپایی‌ها را به سمت خود بیشتر جلب کنند و برخی از روابط تجاری با اروپا را حفظ کنند.

توضیح دوم این است که رهبران ایران به این نتیجه رسیده بودند که کشورشان بیشترین آسیب را از تشدید تحریم‌های جبرانی علیه اروپا خواهد دید. از منظر سازش اقتصادی ایرانی‌ها به این نتیجه رسیدند که ممکن است بر اثر اعمال تحریم‌ها بر اروپا خود ایران دچار مشکل شود و امکان رسیدن به یک راه‌حل دیپلماتیک بیش از پیش از دوش ایران برداشته شود در نتیجه به جای تشدید کردن تحریم‌ها علیه اروپا هر دو طرف سعی کردند روش عاقلانه و منطقی‌ای را در پیش بگیرند.

حال اگر بخواهیم خیلی انتزاعی به موضوع نگاه کنیم می‌توان گفت شکست نظام تحریم در رسیدن به اهداف اولیه می‌تواند باعث شود کشور تحریم‌کننده یک بازنگری را در آن اهداف انجام دهد. در این حالت این سؤال پیش می‌آید که آیا خود اقدام تحریمی دچار سوءمدیریت شده است و مسیر را اشتباه رفته است یا اینکه ابزارهای اعمال تحریم کافی نیستند. همان‌طور که در بالا گفتیم اگر یک کشور تحریم‌کننده تصمیم بگیرد که با گسترش نظام تحریم‌ها موفقیت آنها را تضمین کند یا اینکه آنها را اصلاح کند یا هدفگذاری‌ها را از نو تعریف کند، آنگاه ممکن است دوباره مسئله شمولیت پایین تحریم‌ها به وجود بیاید، یعنی بازنگری مجدد در هدف‌ها خود به مانعی در اعمال تحریم‌ها تبدیل خواهد شد. ازسوی دیگر کشور تحریم‌کننده ممکن است به این نتیجه برسد که راهبرد تحریم نواقص بسیار زیادی دارد. در این حالت آن کشور یا سیاست تحریم را اصلاح کرده و یا از ابزارهای جدید و سختگیرانه‌تری استفاده می‌کند، نظیر اقدام نظامی و یا اینکه اهداف تغییر می‌کنند تا با ابزارهای فعلی هماهنگی بیشتری داشته باشد. این بازنگری ازسوی دولت تحریم‌کننده الزاماً نیازمند یک بازنگری سیاسی رسمی نیست، بلکه می‌تواند در برخی ابعاد راهبرد اتفاق بیفتد، اگرچه ممکن است این اتفاق هم بیفتد، اما صرف اینکه رهبر یک کشور تحریم‌کننده به این نتیجه برسد که مسیر انتخاب شده درست نیست کفایت خواهد کرد.

شمولیت بالای تحریم‌ها و تبعات ناخواسته

اثرگذاری بیش از اندازه تحریم‌ها وقتی اتفاق می‌افتد که فشار تحریم‌ها باعث شود کشور هدف یا از رفتار فعلی خود فاصله نگرفته و آن را تقویت کند و یا آن را تشدید کند. شمولیت بالای تحریم‌ها و اثرگذاری



بیش از اندازه آنها بسیار پیچیده‌تر از اثرگذاری پایین‌تر از حد انتظار است. یک دلیل آن این است که این مسئله کمتر قابل اثبات خواهد بود در اثرگذاری کم می‌توان تشخیص داد که کشور هدف عملاً رفتار خود را تغییر نداده است، اما در مقابل در شمولیت بالا و اثرگذاری بالا مدافعان سیاست تحریمی و ناظران بیرونی ادعا می‌کنند که ناکامی و شکست تحریم‌ها به دلیل رویکرد غلط آنها نبوده بلکه به ماهیت تقابلی کشور هدف بستگی داشته است. در اینجا نیز مانند شمولیت پایین تحریم‌ها استدلال اصلی این است که تحریم‌ها و شکست آنها صرفاً به این دلیل بود که آنها مانعی ناکافی برای رفتار کشور هدف بوده‌اند و نه اینکه خود آنها باعث رفتارهای کشور هدف شده باشند.

اما ایراد این نگرش این است که به هیچ عنوان به کشور تحریم شده این حق را نمی‌دهد که تحریم‌ها را خشونتی از سوی کشور تحریم‌کننده بر خود بداند. درواقع این نگاهی است کاملاً غلط که می‌گوید تحریم یک فشار راهبردی نیست، بلکه اقدامی تماماً دفاعی است که کشور تحریم‌کننده برای دفاع از خود به کار می‌بندد. همان‌طور که در این مورد در جاهای دیگر نیز نوشته‌اند استدلال مذکور بر مبنای سخن‌سرایی‌های فراوان پیرامون تحریم‌ها و ماهیت خود ابزارها و چگونگی به کار گرفته شدن آنها شکل گرفته است و به همین دلایل اساساً نقص دارد.

اگر تحریم‌ها را ابزاری از فشار بدانیم می‌فهمیم که امکان اثرگذاری بیش از حد آنها وجود دارد و می‌فهمیم چرا پاسخ به آنها گاهی از ابزارهای سیاسی و اقتصادی فراتر می‌رود.

این مسئله به‌خصوص در اعمال تحریم‌ها در جایی که آسیب‌رسانی بالایی دارند و امکان پاسخ‌های عجیب از سوی کشور هدف را ایجاد می‌کنند، وجود دارد. مثال شاخص این مسئله تحریم‌های نفت آمریکا علیه ژاپن در دهه ۱۹۳۰ میلادی است. برخی از تحلیلگران استدلال کردند که این تحریم‌ها دولت پادشاهی ژاپن را از بقای اقتصادی خود ترساند و همین مسئله باعث شد در ۱۹۴۱ به بندر پیرل حمله کند. برای آمریکا تحریم نفت مذکور نشان‌دهنده نوعی قاطعیت و هشدار به ژاپن بود که ژاپن را از یک منبع حیاتی انرژی در زمان جنگ محروم می‌کرد، اما آنچه آمریکا نفهمیده بود نگاه ژاپن به تحریم‌ها بود که آن را بهانه و دلیل اصلی جنگ و به نوعی خود اعلان جنگ می‌دانستند. استدلال مشابهی را می‌توان در مورد اثرگذاری بیش از حد تحریم‌ها و شمولیت زیاد آنها در برابر آلمان در دوران بین جنگ دانست که در شکل پرداخت غرامت‌ها بود.

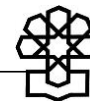
در احتمال اثرگذاری بیش از تحریم‌ها کشور تحریم‌کننده باید در این حالت کمی خودداری به خرج بدهد، به‌خصوص در شرایطی که احتمال پاسخ نامتناسب کشور هدف وجود دارد. در ضمن اگر کشور هدف معتقد است اوضاع می‌تواند بهتر شود و این کشور خود را با فشار انطباق دهد در این حالت تحریم‌ها عملاً توانایی خود را از دست خواهد داد. تاحدودی مشکلی که اینجا به وجود می‌آید شبیه حالتی است که در یک جنگ محدود برای کشور حمله‌کننده وجود دارد. در این جنگ محدود احتمال عقب‌نشینی

و تسلیم شدن کامل کشور هدف وجود ندارد و به همین دلیل این کشور در کوتاه‌مدت کمتر تمایلی به سازش داشته و ترجیح می‌دهد بحران و مشکل را طول بدهد. این احتمال هم وجود دارد که کشور هدف دست به اقدامی تقابلی بزند که از حد توان کشور تحریم‌کننده بالاتر باشد و یا حتی مانند ژاپنی‌ها در ۱۹۴۱ اقدامات شدیدی مانند اشغال یک جزیره انجام دهد.

عملاً نمی‌توان مرز مشخصی ترسیم کرد و نشان داد که کجا تحریم‌ها از حد و حدود خود تجاوز می‌کنند و باعث پاسخ نامتناسب از سوی کشور هدف می‌شوند و فقط می‌توان گفت که موفقیت در اعمال تحریم‌ها به بررسی دقیق منافع کشور هدف و دانستن اندازه فشار وارد شده به آن کشور بستگی خواهد داشت. رویکرد پیشنهاد شده در زمینه اندازه‌گیری استقامت کشورها نیز می‌تواند در این زمینه مفید باشد چه اینکه انواع تحریم‌های مورد نیاز برای درک اینکه یک کشور تسلیم خواهد شد می‌تواند شاخص‌هایی را به همراه داشته باشد که نشان دهد کشور هدف نه تنها تسلیم نمی‌شود، بلکه ممکن است شرایط را بغرنج‌تر کند، اما در نهایت این احتمال همان قضیه‌ای است که طرفداران تحریم‌ها را به شک می‌اندازد و طرفداری آنها از تحریم‌ها را با مشکلاتی مواجه می‌کند.

ریسک دیگری که از اثرگذاری بیش از اندازه تحریم‌ها به وجود می‌آید ایجاد درد ناخواسته است که گاهی تأثیرات عکس در کشور هدف می‌گذارد. اساساً هرگونه اقدام سیاست خارجی که در خود ریسک تبعات ناخواسته را داشته باشد متضمن آثار و تبعات راهبردی نیز هست. برای مثال تصمیم به حمله نظامی امکان سناریوهای دیگر را از حمله‌کننده می‌گیرد، حتی اگر سناریوی دوم نقش مهمی در سرنوشت کشور مذکور داشته باشد. تحریم‌ها نیز همین ریسک را دارند. استفاده از تحریم‌ها برای کاهش توانایی یک صادرکننده نفت برای عرضه نفت خود به بازارها به این معناست که بازار به خودی خود توانایی تحمل فشار ناشی از عقب‌نشینی یک عرضه‌کننده مهم را نخواهد داشت.

اما آثار ناخواسته تحریم‌ها بیشتر به جنبه‌های بشردوستانه آنها مربوط می‌شود. همان‌طور که در فصل دوم گفتیم عراق در دهه ۱۹۹۰ به مثالی بارز از ایجاد شدن تبعات انسانی ناخواسته بر اثر تحریم‌ها تبدیل شد و صدها هزار عراقی فشارهای ناشی از تحریم‌ها را تحمل کردند که در این زمینه فشار سیاست‌های دولت عراق نیز این درد را دوچندان کرد. نظام‌های تحریم با آثار ناخواسته انسانی می‌توانند بحران‌های بشردوستانه با آثار گسترده به وجود بیاورند. برای مثال در ایران در سال‌های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳ گزارش‌هایی وجود داشت که دارو و تجهیزات پزشکی نایاب شده بودند که این مسئله نه به دلیل ممنوعیت معامله آنها بلکه به دلیل بالا رفتن قیمت آنها برای مردم عادی ایران بود که بر اثر پایین آمدن ارزش پول ملی و کاهش عرضه این داروها و تجهیزات اتفاق افتاده بود. آمریکا و متحدان از طریق تحریم‌ها مستقیماً به پایین آمدن ارزش پول ملی ایران یعنی ریال کمک کرده بودند و در نتیجه نقش مهمی، اگرچه ناخواسته، در ایجاد این مشکل داشتند.



اثرگذاری بیش از حد تحریم‌ها در این حالت صرفاً مسئله انسانی و مرتبط با فعالان حقوق انسانی نیست. فشار تحریم نادرست که از مسیر نامناسب اعمال شده باشد می‌تواند اثرگذاری نظام تحریم‌ها را با بالا بردن استقامت کشور هدف تحت‌الشعاع قرار دهد، زیرا به کشور هدف امکان می‌دهد تقصیر مسئله را به دوش خارجی‌ها انداخته و از پذیرفتن نقش خود در این شرایط شانه خالی کنند و به این ترتیب دور باطلی از ایجاد تنفر عمیق نسبت به جهان خارج در آن کشور به‌وجود خواهد آمد. کشورهای تحریم‌کننده باید از شاخص‌های نظام تحریمی و آثار ناخواسته چشمگیر آن آگاهی داشته باشند و توانایی پاسخگویی در شرایط محتمل در خود به‌وجود بیاورند، زیرا این آثار می‌تواند هم در کوتاه‌مدت و هم در بلندمدت اثر معکوس به‌وجود بیاورد.

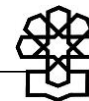
اقدام آمریکا برای تحریم ایران از طریق سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مثال آموزنده‌ای در این قضیه است. از سال ۲۰۰۶ - ۲۰۱۰ بخش اعظمی از سیاست آمریکا شناسایی عمده فعالیت‌های شیطن‌آمیز سپاه بوده که از طریق آن بتواند مبنایی برای تحریم اقتصادی ایران و منزوی کردن این کشور به‌لحاظ اقتصادی به‌وجود بیاورد. این نگاه بسیار سراسر بود و خود ایرانی‌ها نیز به شکل گرفتن آن کمک می‌کردند. سیاست‌گذاران و تحریم‌کنندگان باید نشان می‌دادند که سپاه کنشگر بدی بود و از متحدان خود می‌خواستند که از هرگونه فعالیت اقتصادی با سپاه و عوامل و واسطه‌هایش را ممنوع کنند. در این زمان راهبرد مذکور عناصر دیگری نیز به‌خود گرفت. به‌لحاظ قانونی آمریکا اعلام کرد که هرگونه معامله خاص و چشمگیر با سپاه و مرتبطینش می‌تواند افراد را از سیستم مالی آمریکا جدا کند. این تصمیم بر اثر قانون جامع تحریم‌های ایران گرفته شد به‌لحاظ دیپلماتیک آمریکا تلاش کرد دایره محکومیت سپاه را گسترش دهد و این نیرو را در فهرست‌های سپاه مختلف قرار دهد، به‌خصوص عناصری از سپاه که تحت قانون‌های آمریکا مرتکب نقض حقوق بشر شده بودند، در سوریه فعال بودند یا به برنامه موشکی ایران و مسائل دیگر کمک کرده بودند. سپاه که از قبل در ایران قدرت بالایی داشت به‌عنوان کانون و مرکز تمام رفتارهای دولت ایران در محافل مختلف توسط واشنگتن معرفی شد. در اینجا نیز ادعای مذکور براساس بنیان واقعی شکل گرفت، اما هدف راهبرد آمریکا این بود که سپاه و ایران را کاملاً چسبیده به‌هم و غیرقابل جداسازی نشان دهد و امکان اعمال تحریم‌های هرچه بیشتر بر ایران حتی از مسیرهای قانونی به‌دلیل فعالیت‌های سپاه را فراهم کند.

گرچه تحریم‌های آمریکا بر سپاه بسیار واضح و روشن بود، اما جالب اینکه سپاه در این دوره زمانی و بر اثر تحریم‌ها تقویت شد. اما به‌راستی چطور این اتفاق افتاد؟ به‌نظر نگارنده دو عامل مهم می‌تواند این وضعیت را توضیح دهد. نخست اینکه افسران سپاه در موقعیت خوبی برای استفاده از فساد موجود در اقتصاد ایران قرار داشتند؛ یعنی فساد که در دوران دولت محمود احمدی‌نژاد از ۲۰۰۵ - ۲۰۱۳ تقویت شده بود. این افسران ارتباطات و ثروت لازم برای اشغال کانون اقتصاد ایران را از طریق منابع

مختلف در اختیار گرفته بودند. نکته دوم اینکه تحریم‌های آمریکا و خصومت با سپاه این فشار را به نظام ایران وارد کرد که هم بر سپاه بیشتر متکی شود و هم آن را مورد حمایت قرار دهد. سپاه ابزار اصلی ایران برای تأمین ابزارهای حساسی بود که تحت تحریم‌ها قرار گرفته بودند به این ترتیب سپاه به قهرمان حاکمیت ایران تبدیل شده و منافع اقتصادی ناشی از فعالیت‌های قاچاق را هم به خود اختصاص می‌داد. به همین دلیل به موازات اینکه ایران در برابر فشارهای اقتصادی فقیرتر و آسیب‌پذیرتر می‌شد، سپاه از قدرت بیشتری برخوردار می‌گردید.

واقعیت‌هایی از این دست اجرای سند برجام را با مشکلاتی مواجه کرد، چه اینکه شرکت‌ها و نهادهای بین‌المللی عملاً حتی اگر در یک طرف معامله مشروع قرار می‌گرفتند می‌توانستند به یک کنشگر نامشروع تبدیل شوند و فراموش نکنیم حتی براساس برجام سپاه قرار نیست از لیست تحریم‌های آمریکا کنار گذاشته شود که این مسئله شرکت‌های غیرایرانی را در معرض جرائم و تنبیهات ناشی از نقض تحریم‌های آمریکا قرار می‌دهد. به همین دلیل وزارت خزانه‌داری آمریکا با اتخاذ تصمیمی عجیب اعلام کرد که معامله با نهادهای تحت کنترل سپاه الزاماً مشمول تحریم نخواهد شد و این تأییدیه در اواخر سال ۲۰۱۶ برای تبیین برجام منتشر گردید. با این حال براساس تحلیل خبرگزاری رویترز در ژانویه ۲۰۱۷ بسیاری از ذی‌نفعان قراردادهای خارجی با ایران تحت برجام همچنان در برخی از سطوح با سپاه تعامل داشته‌اند. واضح است که مسئله مذکور باعث شده طرفداران سند برجام که امیدوار بودند این سند و توافق به گشایش اقتصادی در ایران بینجامد و به بریده شدن دست سپاه از سطح حاکمیت منجر شود را ناامید کرد زیرا نقطه مقابل این قضیه، حداقل در کوتاه‌مدت، اتفاق افتاد. با توجه به ترس موجود که هنوز هم در مورد سپاه در آمریکا و در جامعه جهانی وجود دارد می‌توان چنین نتیجه گرفت که تحریم‌های آمریکا و تمرکز آنها بر سپاه در مقطع آغازین تحریم‌ها عملاً آسیب کمی به سپاه وارد کرده و در عوض باعث شده در اجرای برجام نیز مشکلاتی به وجود بیاید. بدتر اینکه با توجه به پاسخ سپاه به تحریم‌ها و قرار گرفتن این نیرو در کانون مسائل ایران، صرفاً می‌توان گفت که رویکرد آمریکا در برابر سپاه توانست میزان قدرت این نیرو را افزایش داده و کنترل این نهاد را بر ایران و امور این کشور بالاتر ببرد.

نکته مهم‌تر اینکه بسیاری از ناظران فعالیت‌های ایران در سال‌های ۲۰۰۶ - ۲۰۱۵ و خصوصاً برخی در دولت آمریکا اصلاً از مسئله قدرت‌گیری سپاه شگفت زده نشدند. باید گفت شرایط خاصی که وجود داشت باعث اتخاذ چنین راهبردی از سوی آمریکا و متحدانش شد. درواقع اگرچه مسئله تحریم‌های سپاه ممکن است میزان بهره‌مندی ایران از منافع برجام را کاهش داده باشد، اما این احتمال نیز وجود دارد که اگر آمریکا سیاست دیگری اتخاذ می‌کرد عملاً نمی‌توانست فشار لازم برای رسیدن به برجام را در ایران ایجاد کند. هدف نگارنده از ارائه این مشاهدات این نیست که نشان دهد آمریکا باید رویکرد متفاوتی را در مورد نظام تحریم‌ها در سال ۲۰۰۶ - ۲۰۱۰ اتخاذ می‌کرد، بلکه می‌خواهم بگویم که آثار دست دوم و دست سوم تحریم‌ها خیلی وقت‌ها امکان



پیش‌بینی ندارند یا پیش‌بینی آنها بسیار سخت است. با توجه به این مسئله آثار ناخواسته تحریم‌ها نیازمند مطالعه وسیع هم در دانشگاه و هم توسط اعمال‌کنندگان تحریم است که باید شرایط سپاه پاسداران را در نظر گرفته و آن را در طراحی نظام‌های تحریم آتی مورد استفاده قرار دهند.

اهداف متناقض و سردرگم

یک فرض کلی را مطرح کردیم و آن اینکه کشور تحریم‌کننده به دنبال مجموعه‌ای از اهداف مشخص و متحد است و در بسیاری از موارد این مسئله مصداق دارد که کشور تحریم‌کننده شاید نتواند به هدفش برسد، اما می‌داند که به دنبال چه چیزی است و در نتیجه آستانه‌های مشخصی را تعریف کرده که تحریم‌ها باید از آنها عبور کنند.

این مسئله همیشه مصداق ندارد و تفاوت‌های میان تحریم‌های عراق با ایران به‌خوبی این مشکل را یادآوری می‌کند. در مورد عراق اهداف تعریف شده در آغاز تحریم بسیار ساده و مشخص بود، یعنی همان پایان دادن توانایی عراق به تهدید همسایگانش از طریق سلاح‌های کشتار جمعی و پیشگیری از تهاجم‌های دیگر صدام به نقاط مختلف. در گذر زمان اهداف جابجا شدند و دیگر امکان مهار صدام وجود نداشت که بخشی از آن به این دلیل بود که نظام تحریم‌ها در گذر زمان فرسوده شده بود و اساساً همه به این نتیجه رسیده بودند که صدام غیرقابل مهار است و تنها هدف قابل قبولی که باقی می‌ماند کنار گذاشتن صدام از قدرت بود و هدف غایی مهار عراق از این طریق می‌توانست به‌دست بیاید.

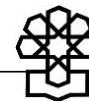
اما مشکل این است که فشار تحریم‌ها حتی در ترکیب با تهدید استفاده از نیروی نظامی کفایت لازم برای مجاب کردن صدام به کنار رفتن از قدرت در عراق قبل از شروع درگیری‌ها در مارس ۲۰۰۳ را نداشت. جابجا شدن اهداف تحریم‌ها یعنی فاصله گرفتن از مهار تهدیدات عراق و رفتن به سمت اینکه تضمینی ایجاد شود که این کشور دیگر نتواند همسایگانش را تهدید کند عملاً بار و وزن استفاده از اقدام نظامی در کنار تحریم‌ها را افزایش داد و با افزایش سطح توقعات، آمریکا و متحدانش به این نتیجه رسیدند که ابزارهای غیرنظامی برای رسیدن به هدف کفایت ندارند و شکست خواهند خورد. به‌خصوص وقتی مشخص شد که فشار آمریکا و متحدانش بر صدام با گریز او از این تحریم‌ها و نگران نبودنش در مورد مشکلاتی که برای مردم به‌وجود می‌آید کم‌اثر و بی‌اثر خواهد شد.

در مورد ایران نیز ابهامات مشابهی در مورد اهداف و دستاوردهای تحریم‌های هسته‌ای وجود داشت. در عالی‌ترین سطح، هدف آمریکا پیشگیری از تولید و تصاحب سلاح هسته‌ای توسط ایران بود. اینکه ایران قابلیت رسیدن به این سلاح‌ها را دارد به‌دلیل راه‌اندازی و به‌کارگیری موفقیت‌آمیز سانتریفیوژهای هسته‌ای این کشور در دوران ریاست‌جمهوری بوش به اثبات رسیده بود. ایران حتی اگر تجهیزات فعلی‌اش تخریب می‌شد توانایی سازماندهی مجدد برنامه تسلیحات هسته‌ای را هر زمان که می‌خواست داشت.

نگارنده معتقد است که دولت بوش تنها مسئول وضعیت بغرنج پیش آمده در مورد ایران نبود، کما اینکه در این مورد در فصل سوم بحث کردیم و گفتیم ایران توانمندی پنهان خود در این زمینه را عملاً با به‌دست آوردن سانتریفیوژها در اواخر دهه ۱۹۸۰ و آزمایش‌هایی که در دهه ۱۹۹۰ انجام داد به‌دست آورده بود. وظیفه اصلی برای بوش پدر، کلینتون و بوش جوان و دولت اوباما پیدا کردن راه‌حلی برای برنامه هسته‌ای ایران بود که بتواند عملاً امکان توسعه فیزیکی سلاح‌های هسته‌ای را از این کشور گرفته و عزم سیاسی موجود برای پیگیری این برنامه تسلیحاتی را نیز در ایران از بین ببرد.

در سال ۲۰۰۹ بحث‌هایی در واشنگتن در این زمینه و همچنین در پایتخت‌هایی در خاورمیانه در گرفت و همه در این مورد بحث می‌کردند که آیا می‌توان از طریق اقدامات غیرنظامی این اهداف را محقق کرد یا خیر. این بحث موافقان و مخالفانی داشت و برداشت‌های موجود نیز مبتنی بر نگاه‌های مختلفی بود، مثلاً اینکه حتی اگر تحریم‌ها بتواند ایران را وادار به دادن امتیاز کند هیچ اطمینانی به این کشور وجود ندارد که برنامه هسته‌ای خودش را ادامه دهد و احتمال تقلب و فریبکاری در آن بسیار خواهد بود. سؤالات اساسی‌تری نیز مطرح می‌شد خصوصاً در مورد ماهیت حاکمیت ایران. برخی اصرار داشتند و هنوز هم اصرار دارند که سیستم فعلی حاکمیت ایران اساساً امکان روابط خوب با غرب و برخی از همسایگان منطقه‌ای‌اش را ندارد. این افراد کمابیش معتقدند که تغییر حاکمیت در ایران پیش‌شرط لازم برای ثبات پایدار در خاورمیانه و نظم سیاسی مفید در این منطقه خواهد بود و اینکه تغییر در حاکمیت ایران برای مردم ایران نیز بهتر خواهد شد. تحلیلگران و سیاستمداران طرفدار این نظریه تحریم‌ها را جزئی مهم از راهبرد مقابله با ایران و طیف رفتارهای غلط آن می‌دانستند می‌گفتند تا آنجایی که تمام اجزای این رفتار غلط کاملاً از بین نرفته باشد راه‌حل دیپلماتیک برای برداشتن تحریم‌ها علیه ایران امکان‌پذیر نخواهد بود. برخی در این گروه حاضر بودند اصطلاحات محدودی بر سیاست تحریم‌های آمریکا علیه ایران تحمیل شود، خصوصاً آنهایی که از سیستم درون ایران آگاهی داشتند. برخی نیز معتقد بودند اجزای اصلی و بنیادین سیاست آمریکا در برابر ایران باید در هر معامله و قرارداد دیپلماتیکی نیز حفظ شود. برای مثال آنها معتقد بودند که وضعیت حقوق بشر در ایران بر اثر انعقاد قرارداد هسته‌ای تغییری نخواهد کرد و علاوه بر پرداختن به موضوعات هسته‌ای ایران، این کشور باید در مورد حمایتش از گروه حزب‌الله در لبنان تضمین‌هایی بدهد تا بتواند از منافع برداشته شدن تحریم‌ها برخوردار شود.

اما در مقابل گروهی دیگر از جمله دولت اوباما به‌صورت کلی طرفدار منطق دیگری بودند. فرض آنها این بود که دولت اوباما و متعهدانش به‌صورت کلی باید با اعمال فشار تحریم سیاست‌ها و رفتارهای کلی ایران را تغییر دهند. برای این گروه از تحلیلگران و سیاستمداران نیاز به داشتن دورنمایی مطمئن‌تر از اینکه تحریم‌ها چه خواهند کرد و چه اهدافی را به‌دست خواهند آورد وجود داشت. اصولاً در این گروه افراد کمی بودند که طیف رفتارهای مخرب ایران را بپذیرند و درواقع اکثر آنها کاملاً مخالفت خود با



رفتارهای ایران را ابراز می‌کردند اما درک آنها از اهداف نظام تحریم که از ۱۹۹۶ - ۲۰۱۲ طراحی شده بود متفاوت بود و نوع نگاه آنها به گزینه‌های محتمل حتی در شرایط ایدئال نیز متفاوت بود. در نتیجه دورنمایی که از برجام ترسیم می‌کردند نیز فرق می‌کرد و اینکه چگونه می‌توان موفقیت آن را اندازه گرفت. علاوه بر این برخی مانند خود من به راهبرد متفاوتی معتقد بودند که مقابله سیاسی و اقتصادی در بطن آن قرار داشت و کمتر به منزوی کردن ایران می‌اندیشید، چه اینکه این روش می‌توانست اثرگذاری بهتری در پرداختن به وضعیت سیاسی داخلی ایران و بحث حقوق بشر داشته باشد. طرفداران این راهبرد معتقد بودند از ابزارهای متفاوتی نظیر محدودیت‌های حمل و نقل دریایی باید برای کنترل حمایت ایران از تروریسم در خارج از کشور استفاده کرد.

برای یک مدت مشخص ترکیبی از تهدید نظامی آمریکا و اتحاد بین‌المللی در زمینه اعمال تحریم‌ها، شاخصه اصلی این بحث قلمداد می‌شد و خیلی‌ها در واشنگتن و در کشورهای دیگر که با برنامه هسته‌ای ایران و گسترش آن مخالف بودند می‌توانستند به هر حال به بخشی از این راهبردها خود را متصل کنند. این ویژگی روش تقابلی با ایران محصول یک نگاه تمامیت‌گرا در تحریم‌ها بود که در آنها مجموعه‌ای از تحریم‌ها علیه اشخاص و نهادها به دلیل طیفی از رفتارهای نامناسب اعمال شده بود. در برخی از موارد مانند سپاه پاسداران، نهادهای خاص چند بار از طریق ابزارهای حقوقی مورد تحریم قرار گرفته بودند. با اعمال فشار به سپاه و سایرین در ایران این ذهنیت در دنیا جا انداخته شده بود که بسیاری از رفتارهای ایران سزاوار انزوای بین‌المللی برای این کشور است. با این حال اگرچه در آن زمان این مسئله به خوبی جا افتاده بود، اما دولت اوباما یک اشتباه تاکتیکی انجام داد که کمک کرد مشکلاتی ایجاد شود که در دل مذاکرات سال‌های ۲۰۱۳ - ۲۰۱۶ نیز به خوبی خود را نمایان ساخت.

در نظر نگارنده این بحث با برجام دوباره زنده شد، چرا که اهداف راهبرد تحریم دچار سردرگمی بود. هر طرف بحث مذکور یعنی طرفداران و مخالفان توافق با ایران استدلال‌های خود را در مورد درک نادرست طرف مقابل از تحریم‌ها داشتند و اینکه امتیازاتی که تحت برجام به ایران داده می‌شد ممکن بود نامناسب باشد. این پیچیدگی بعدها بیشتر شد، به خصوص وقتی که سردرگمی در اهداف راهبرد تحریم، نگرش متفاوت و تحلیل متفاوت از خود تحریم‌ها و اینکه چقدر می‌توانند ایران را به دادن امتیاز مجاب کند نیز به پیچیدگی‌های بحث افزود.

برای بعضی هیچ محدودیتی در این زمینه وجود نداشت و فکر می‌کردند تحریم‌ها کاملاً بر ایران اثر خواهد گذاشت. برخی دیگر اما نسبت به مفید بودن تحریم‌ها بر ایران مشکوک بودند. در نهایت این بحث هیچ پاسخ مشخصی پیدا نکرد و هر طرف از این بحث نیز مدام تلاش کردند استدلال‌های خود را محکم‌تر کنند.

اما به هر حال اگر بخواهیم تحلیل دقیقی از سند برجام ارائه دهیم باید میان دو گروه مذکور و نگاه‌هایشان نسبت به برجام نوعی آشتی برقرار کنیم. سؤال این نیست که آیا برجام خوب بوده است یا

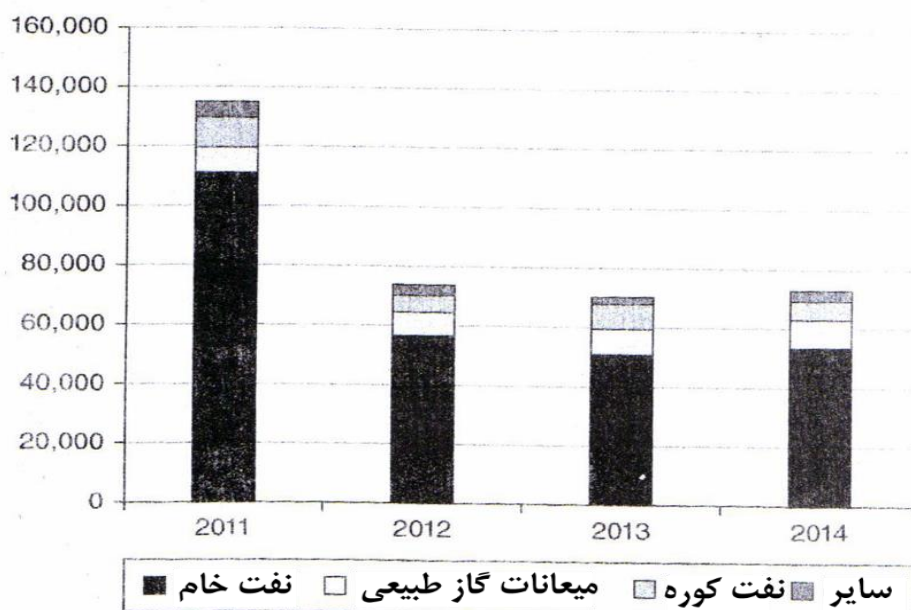
نه، بلکه سؤال اصلی این است که آیا فشار بیشتر می‌توانست نتایج بهتری را به همراه داشته باشد، یعنی اگر دامنه، مدت زمان و شدت محدودیت‌های موجود بر ایران در برجام افزایش می‌یافت آیا می‌توانست ایران را وادار به دادن امتیاز بیشتر کند.

طرفداران برجام معتقدند تحریم‌های بیشتر نمی‌توانست الزاماً توافق بهتری را به همراه داشته باشد، حتی اگر امکان اعمال چنین فشار بیشتری وجود می‌داشت. همان‌طور که قبلاً گفتم بسیاری از طرفداران برجام معتقدند در زمان شروع مذاکرات برای این سند فشار ناشی از تحریم‌ها بر روی ایران در حال از دست رفتن بود و توقعات موجود در این کشور نیز حالت منطقی‌تری به خود می‌گرفت. استدلال اصلی این نگرش به انتخاب آقای حسن روحانی به ریاست جمهوری در ژوئن ۲۰۱۳ مربوط می‌شود، چه اینکه این شخص کارشناسان مختلف در حوزه‌های فنی و اداری را برای اداره کشور انتخاب کرد که همین افراد می‌توانستند با شرایط بهتر کنار بیایند. اما بخش دیگری از استدلال به نقطه اوجی مربوط می‌شود که تحریم‌ها در سال ۲۰۱۳ به آن رسیده بودند. شاخص‌های مختلف این قضیه را تأیید می‌کند. حتی مخالفان برجام نیز تاحدودی به این قضیه اذعان دارند. سه شاخص مهم در اینجا عبارتند از ثبات فزاینده صادرات نفت ایران که البته در سطوح پایین‌تری نسبت به قبل از سال ۲۰۱۱ اتفاق افتاده بود و می‌توانید آن را در نمودار ۴ ببینید. دوم افزایش تجارت غیرنفتی با ایران که آن نیز در جدول ذیل مشخص است، که البته این افزایش تجارت در سطحی نبود که بتواند جبران از دست رفتگی درآمدهای نفتی ایران را کند و سوم بازدهی اصلاحات اقتصادی که ایران قبل از سال ۲۰۱۳ انجام داده بود، نظیر کاهش یارانه‌ها و کنترل قیمت‌ها در حوزه محصولات انرژی و برنامه‌ریزی‌هایی که برای خصوصی‌سازی اقتصاد انجام می‌شد.

توقع میزان درد و فشار برای موافقان برجام البته در این نقطه اوج باقی نماند و بعد از آن کاهش پیدا کرد. توقعات موجود در سیاستگذاران این است که اگر تحریم‌ها از این نقطه فشار عبور می‌کرد و فشار آن پایین می‌آمد تبعات آن می‌توانست مانند تبعات تحریم‌های عراق در دهه ۱۹۹۰ باشد. سیاستگذاران علاوه بر آن به فکر ریسک استهلاک تحریم‌ها نیز بودند که می‌توانست به ایران کمک کند منافع از بین رفتن تحریم‌ها را بدون دادن هزینه‌ای در اختیار بگیرد. علم اقتصاد نیز در این محاسبات نقش ایفا کرد. در زمانی که مذاکرات با ایران در سال ۲۰۱۳ آغاز شد، نفت هنوز بشکه‌ای بیش از ۱۰۰ دلار معامله می‌شد و به زبان ساده اقتصادی می‌توان گفت این قضیه می‌توانست به نفع ایران باشد.



نمودار ۴. تراز تجاری ایران، صادرات (تن مکعب) از سال ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴ (به دلار آمریکا)



مأخذ: مقاله مشورتی صندوق بین‌المللی پول در مورد ایران (موسوم به آرتیکل فور)، ۲۰۱۴.

جدول تراز تجاری ایران از سال ۲۰۱۱ – ۲۰۱۶ (به دلار آمریکا)

عنوان / سال	۲۰۱۱-۲۰۱۲	۲۰۱۲-۲۰۱۳	۲۰۱۳-۲۰۱۴ (برآورد)	۲۰۱۴-۲۰۱۵ (برآورد صندوق)	۲۰۱۵-۲۰۱۶ (برآورد صندوق)
تراز تجاری	۶۷۰۶۸	۳۰۹۷۵	۳۲۷۶۱	۲۶۱۹۲	۱۸۰۰۰
صادرات	۱۴۴۸۷۳	۹۸۰۳۳	۹۳۵۶۰	۹۲۲۲۶	۸۸۵۲۴
نفت و گاز	۱۱۸۲۳۱	۶۲۹۱۶	۵۶۳۲۸	۵۲۷۵۴	۴۶۴۷۲
نفت خام	۹۳۷۲۵	۴۴۳۴۵	۳۷۸۳۷	۳۴۵۵۵	۲۹۴۸۲
محصولات پتروشیمی و گاز طبیعی	۲۴۵۰۶	۱۸۵۷۱	۱۸۴۹۱	۱۸۱۹۹	۱۶۹۹۰
غیر از نفت و گاز	۲۶۶۴۲	۳۵۱۱۷	۳۷۲۳۱	۳۹۴۷۲	۴۲۰۵۲
واردات	-۷۷۸۰۵	-۶۷۰۵۸	-۶۰۷۹۹	-۶۶۰۳۴	-۷۰۵۲۴

مأخذ: مقاله مشورتی صندوق بین‌المللی پول در مورد ایران (موسوم به آرتیکل فور)، ۲۰۱۴.

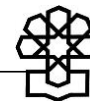
مدافعان برجام به هیچ وجه به صورت مطلق اعتقاد نداشتند که فشار بر ایران می‌توانست افزایش پیدا کند، بلکه معتقد بودند مخالفان برجام درک درستی از میزان استقامت ایران در برابر تحریم‌ها ندارند. این استدلال بر سه بنیان اصلی استوار بود. نخست اینکه ایران آماده بود در دفاع از برنامه هسته‌ای خود فشار چشمگیری را بپذیرد، چه اینکه این برنامه به یک دارایی ارزشمند تبدیل شده بود. دوم اینکه ایران معتقد بود می‌تواند بهتر از آمریکا و متحدانش عمل کرده و روی دست آنها بلند شود که این مسئله به خوبی در افزایش تعداد سانتریفیوژها و صبر و تحمل ایران مشخص است و سوم اینکه ایران اساساً تمایل

و قابلیت سازش کردن با آمریکا به عنوان یک دشمن منفور، خصوصاً در مورد موضوعات مهم منطقه‌ای و داخلی را ندارد. این سه عامل با هم ترکیب شده تا نوعی دورنمای استقامت گسترده را در ایران به وجود آورد و امکان پاپس کشیدن ایران را کمتر کند و توان دادن امتیازات بیشتر توسط مذاکره‌کنندگان ایرانی را از آنها بگیرد.

مدافعان برجام معتقد بودند که اعمال فشار بیشتر می‌توانست برجام بهتری را به همراه داشته باشد اما مشخص نبود که چه اندازه فشار می‌توانست استقامت ایران را تحت تأثیر قرار دهد. ضمن اینکه مخالفان برجام نیز نمی‌توانستند دقیقاً مشخص کنند که ایران چه نوع توافقی را خواهد پذیرفت که در عین حال مورد قبول طرف مقابل نیز باشد. با این حال مخالفان برجام با اطمینان ابراز می‌کردند که فشار اقتصادی بیشتر به ایران باعث خواهد شد مذاکره‌کنندگان این کشور به دادن امتیازهای بیشتر راضی شوند و اگر این قضیه در کوتاه‌مدت اتفاق نیفتد حتماً در بلندمدت به دلیل ترس ایران از آشوب‌های داخلی بر اثر تحریم‌ها اتفاق خواهد افتاد. اما جالب اینکه هم مخالفان و هم موافقان برجام به نوعی حس اطمینان در مورد پیش‌فرض‌های خود رسیده بودند و آن این بود که فشار می‌توانست اثر داشته باشد اما سؤال این بود که این فشار تا چه اندازه اثر خواهد داشت و به چه سرانجامی خواهد رسید.

مخالفان هیچ وقت قبول نمی‌کردند که سیاست اعمال فشار بیشتر تا چه اندازه توانست در عراق به شکست بینجامد. درست بر همین مبنا بود که دولت اوباما استدلال می‌کرد که اگر قرار است جنگی در بگیرد بر اثر شکست برجام خواهد بود، یعنی مخالفت و استقامت این کشور در برابر محدودیت‌های کامل در برنامه‌های هسته‌ای‌اش احتمال در گرفتن جنگ را ایجاد خواهد کرد همان‌طور که در مورد عراق این اتفاق افتاد. همکاری نکردن ایران می‌توانست نشانه‌ای از نیت سوء این کشور در بلندمدت باشد که با اعمال تحریم‌ها و فشارهای بیشتر این مسئله آشکار نمی‌شد. تنها تغییر نظام و اقدام نظامی می‌توانست تضمین کامل را برای مدافعان فشار داشته باشد. این مسئله بسیار مهم است چه اینکه بخش دیگری از بحث فشار به ایران را تشکیل می‌دهد. یعنی اینکه مخالفان برجام تماماً نمی‌توانستند سطح تحمل ریسک ایران را در آینده مشخص کرده و بر مبنای آن معیار و استاندارد را برای مذاکرات به وجود آورند. دقیقاً مانند شرایطی که در بحث فشار به عراق اتفاق افتاد. براساس منطق این افراد، اعمال فشار بیشتر به زانوزدن ایرانی‌ها و عقب‌نشینی آنها منجر خواهد شد، نتیجه‌ای که عملاً از ایران در آن دوره بر نمی‌آمد و به همین دلیل و به خاطر اصرار بیش از حد آنها به فشار، این افراد نمی‌توانستند دستاوردهای برجام را به خوبی درک کرده و بفهمند که چگونه نظام تحریم‌ها کمک کرده بود یک توافق بر اثر مذاکره با ایران به دست آید.

سنجش سطوح درد و استقامت کشور هدف در این شرایط و در میان این بحث‌های داغ در مورد برجام از اهمیت بالاتری برخوردار بود، چه اینکه تا قبل از این در محافل بحث‌های مرتبط با تحریم، چنین بحثی در نگرفته بود. قبل از توافق هسته‌ای ایران، نظام‌های تحریم غالباً فشار تحریم‌ها را پایین



می‌آوردند. نظام‌های تحریم غالباً وقتی به فروپاشی سیستم تحریم‌ها یا آغاز عملیاتی نزدیک می‌شدند فشار تحریم‌هایشان خودبه‌خود از بین می‌رفت، یعنی به هر حال یا تحریم‌ها اثر نمی‌کرد یا یک درگیری نظامی شدید اتفاق می‌افتاد. اما در قضیه ایران یک مورد کمیاب اتفاق افتاد، یعنی دو طرف بالاخره به یک آتش‌بس در نتیجه مذاکرات رسیدند و هیچ گلوله‌ای نیز شلیک نشد. جالب اینکه در یک آتش‌بس عادی هم دو طرف می‌دانند که چه مسائلی را وسط گذاشته‌اند و چه چیزهایی را فدا کردند، اما در مورد قرارداد هسته‌ای ایران تصویری که وجود داشت بسیار پر از ابهام بود.

نتیجه‌گیری سنجش فشار

راهبرد تحریم‌ها بر یک بنیان اصلی استوار است یعنی ترکیب فشارهای مختلف را می‌توان بر یک کشور اعمال کرد تا بر استقامت آن فائق آمده و او را وادار به تغییر سیاست کرد. شناسایی نقطه بهینه‌ای که در آن فشار تحریم‌ها و استقامت کشور از یک توازن کافی برای رسیدن به سازش برخوردار است بسیار سخت خواهد بود.

دشواری در اینجا تا حدودی به ریسک اثرگذاری بیشتر از حد یا کمتر از حد تحریم‌ها بستگی دارد، ضمن اینکه دلیل دیگرش نیز این است که همیشه اطلاعات موجود هم در مورد کشور تحریم‌کننده و هم کشور هدف و هم در مورد تحلیل آنها از وضعیتی که در آینده پیش خواهد آمد ناقص و ناکامل است. اگر فرض کنیم که لحظه‌ای وجود دارد یا لحظاتی که در آنها استقامت و فشار به یک توازن می‌رسند و به نفع هر دو طرف است که به یک توافق دست پیدا کنند آن گاه وظیفه ما این است که بفهمیم که استقامت و فشار چه تعامل و رابطه‌ای با هم دارند.

وجود این نقطه تغییر کاملاً تحلیل ما و درک ما از رابطه میان کشور تحریم‌کننده و کشور هدف تحریم را دچار تحول جدی می‌کند و ما به این درک خواهیم رسید که رقابت این دو طرف یک رقابت مبتنی بر زمان، منابع و خواست آنها خواهد بود. برای کشور تحریم‌کننده مسئله افزایش فشار تا حد ممکن برای کاهش هرچه سریع‌تر استقامت در طرف مقابل اهمیت دارد. برای کشور تحریم شده مأموریت اصلی حفظ استقامت و جلوگیری از آسیب دیدن و از بین رفتن آن است. هر دو طرف منطق خاص خود را برای دنبال کردن این راهبردها دارند و مثلاً کشور تحریم‌کننده متحدانش را بسیج می‌کند تا آسیب‌پذیری‌های موجود در کشور هدف را بیشتر تحت تأثیر قرار دهد یا از امکانات حقوقی و قانونی خود استفاده کند. اما ابزارهای دقیق مدنظر ما در این مقطع از تحلیل اینها نیستند. صرف اینکه بپذیریم این ابزارها وجود دارند و استفاده می‌شوند کافی است.

درست اینجاست که مشخص می‌شود چارچوب موردنظر این مطالعه از چه اهمیتی برخوردار است چه اینکه به کشور تحریم‌کننده تصویر واضحی از منافع نقاط مطلوب آسیب‌پذیری‌ها و نقاط ضعف

موردنظر نظام تحریم‌ها را می‌دهد. درواقع به تحریم‌کننده این امکان را می‌دهد که فهرستی از اهداف موردنظرش را تعیین کرده آنها را برجسته کند و ابزارهایی برای آسیب رساندن به هدف را مورد شناسایی قرار دهد. همچنین نشان می‌دهد چه زمانی برای اثرگذاری تحریم‌ها نیاز خواهد بود و تا چه اندازه‌ای استفاده از زمان به‌عنوان سلاح به خودی خود مؤثر خواهد بود، نظیر اقداماتی که برای کاهش صادرات نفت ایران انجام شد و تا چه اندازه زمان دادن به تحریم‌ها می‌تواند باعث آسیب به خود تحریم‌ها شود، مثلاً اقدامات انجام شده برای کاهش صادرات نفت ایران می‌توانست نقشی در مذاکرات نهایی در اجرای برجام نداشته باشد. اگر این مجموعه اقدامات درست انجام شود می‌توان نقاط ضربه‌زدن را شناسایی کرد و از نقاط دیگر اجتناب کرد. نباید فراموش کنیم اعمال فشار در برخی نقاط می‌تواند اثر معکوس داشته باشد و به نتیجه نهایی نرسد. درست مانند یک ورزشکار ماهر در هنرهای رزمی که باید نقاط ضربه زدن به حریف را دقیقاً شناسایی کرده و امکان دفاع از او را بگیرد.

این نکته آخر، نقش مهمی در حرکت کلی نظام تحریم‌ها دارد که البته تا به حال توجه درستی به آن نشده است خصوصاً از طرف کسانی که نگران آثار انسانی و بشردوستانه تحریم‌ها هستند. درست است که تحریم‌های هدفمند می‌تواند مشکلات انسانی و بشردوستانه به‌وجود آورند، برای مثال افزایش قیمت مرغ در ایران که قبلاً راجع به آن صحبت کردیم صرفاً به خود کالای مرغ مربوط نبود، بلکه در تمام کالاهای کشاورزی و پزشکی و دیگر کالاهای مصرفی نیز اثر گذاشت. تورم را می‌توان از طریق کنترل قیمت‌ها تنظیم کرد، اما در نبود این سیاست تورم می‌تواند در طیف گسترده‌ای از کالاها اثر بگذارد. تحریم‌هایی که تلاش می‌کنند تورم را بالا ببرند عملاً هزینه زندگی برای شهروندان متوسط را بالا خواهند برد. با این حال با تحریم‌های هدفمند، تلاش برای تغییر سیاست کشور هدف به نحوی انجام می‌شود که بیشترین و بالاترین بازدهی ممکن ایجاد شود. این مسئله در تحریم‌های عراق در دهه ۱۹۹۰ اتفاق نیفتد اما در مورد ایران تا حد زیادی اتفاق افتاد. در فصل بعد به این مسئله می‌پردازیم که آیا چارچوب تحلیلی که در این کتاب آن را گسترش دادیم را می‌توان برای این هدف و مقصد در سایر تحریم‌ها نیز به کار برد یا خیر؟

آن چه پیش رو داریم

در پایان دولت اوباما تحریم‌ها به ابزاری ممتاز در سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکا تبدیل شد، به نحوی که در سند راهبرد امنیت ملی سال ۲۰۱۵ بارها از تحریم‌ها به‌عنوان ابزار اصلی اعمال قدرت ملی یاد شده است که یکی از مهمترین نقل‌قول‌ها را در اینجا ذکر می‌کنیم و گزیده‌ای از سند مذکور را مورد بازبینی قرار می‌دهیم.



با اعمال تحریم‌ها ما می‌توانیم هزینه مناسبی را بر متجاوزین اعمال کنیم. تحریم‌های اقتصادی هدفمند ابزاری مناسب برای تحمیل هزینه بر آن کنشگران غیرمسئول است که دست به تجاوز نظامی، اشاعه پنهانی و یا خشونت و تهدید علیه قوانین بین‌المللی و هنجارها زده‌اند و همچنان مایل هستند این روش را دنبال کنند. ما از تحریم‌های چندجانبه چه از طریق سازمان ملل اگر ممکن باشد و چه از تحریم‌های تک‌جانبه در صورت نیاز استفاده خواهیم کرد. ما به طراحی دقیق تحریم‌ها ادامه خواهیم داد تا به اهداف مشخصی دست پیدا کنیم، در عین اینکه تبعات ناخواسته این قضیه را برای دیگر بازیگران اقتصادی و اقتصاد جهانی و جمعیت جهانی به حداقل ممکن برسانیم. در بسیاری از موارد استفاده ما از تحریم‌های هدفمند و سایر ابزارهای اجبارگرایانه نه تنها به منظور پاسداشت هنجارهای بین‌المللی است بلکه نقش بازدارندگی از تهدیدهای موجود برای ثبات و نظم منطقه‌ای را نیز در نظر داریم.

در زمان نوشتن این کتاب جهت‌گیری آتی آمریکا نامشخص است. انتخاب آقای ترامپ در سال ۲۰۱۶ میزان آمادگی آمریکا برای استفاده این کشور از اقتصاد به‌عنوان یک اهرم فشار در آینده را تحت‌الشعاع قرار داده است. به‌عنوان یک فعال اقتصادی که در کابینه خود از افراد مختلف اقتصادی استفاده می‌کند، آقای ترامپ مطمئناً مخالف ابزارها و روش‌هایی در سیاست خارجی است که دسترسی افراد به اقتصاد آمریکا را به خطر می‌اندازد و فرصت‌های انجام معاملات اقتصادی برای آمریکایی‌ها را در خارج محدود می‌کند. ازسوی دیگر برنامه‌های انتخاباتی آقای ترامپ دقیقاً نشان‌دهنده تهدیدهایی از این دست بود. یعنی خود او در مبارزات انتخاباتی بارها تأکید می‌کرد که دست افراد از اقتصاد آمریکا را کوتاه‌تر خواهد کرد و تلاش خواهد نمود صنعت تولید داخلی را تقویت کرده و کمتر مشغول تلاش برای رسیدن به اهداف سیاست خارجی خاص باشد. البته ترامپ تنها سیاستگذار دولت آمریکا نیست. کنگره آمریکا تمایل زیادی برای استفاده از ابزار تحریم دارد، حتی اگر ترامپ مخالف باشد و این مسئله در تصویب قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم در قانون جولای ۲۰۱۷ کاملاً خود را نشان داده است و ناکارایی ترامپ در این زمینه را به اثبات رسانده است.

در این فصل به‌جای اینکه به پیش‌بینی تصمیمات آتی ترامپ بپردازیم، که البته با توجه به ناهمگون بودن مواضع او بسیار کار دشواری است، سعی می‌کنیم سه مورد مجزا را بررسی کنیم که تا پایان سال ۲۰۱۶ تحریم‌ها در آنها نقش مهمی داشته‌اند و این سه مورد در مصوبه تحریمی کنگره در ماه جولای نیز جزء موضوعات مهم بوده‌اند. این سه مورد عبارتند از رفتارهای بد منطقه‌ای ایران و نقض حقوق بشر توسط این کشور، تجاوز روسیه به تمامیت ارضی اوکراین و برنامه هسته‌ای کره شمالی. نگارنده روش‌هایی را برای تفکر در این سه معضل و کارایی روش‌ها در پرداختن به آنها ذکر می‌کند. برای این کار از چارچوبی که در مقدمه این کتاب ارائه دادم و در طول کتاب آن را گسترش دادم استفاده خواهم کرد تا توصیه‌هایی را به آمریکا و متحدانش برای مقابله با موضوعات مذکور ارائه کنم و نشان دهم که آنها چطور باید با این مسائل مقابله کنند.

ایران

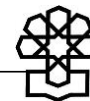
از آنجایی که بخش اعظمی از این کتاب حاوی تجربیات من در مورد تحریم‌های آمریکا علیه ایران بوده است در ادامه کمتر به این موضوع خواهم پرداخت. صرفاً این نکته کفایت خواهد کرد که بگویم رفتارهای ایران در خاورمیانه و در درون این کشور نگرانی‌هایی را برای آمریکا و متحدانش و همچنین شرکایش در منطقه و فراتر از آن به وجود آورده است. این فعالیت‌ها عبارتند از ارائه حمایت مالی و فیزیکی به گروه‌هایی که آمریکا آنها را سازمان‌های تروریستی می‌داند نظیر حزب‌الله و دیگرانی که در ثبات کشورهای منطقه تأثیر می‌گذارند، نظیر رئیس‌جمهور سوریه بشار اسد و جنبش حوثی‌ها در یمن. این فعالیت‌ها دقیقاً همان‌هایی هستند که در فصول ۷ و ۸ اشاره کردیم و گفتیم می‌توانند اختلاف‌نظرهایی را در حاکمیت آمریکا در مورد نحوه حمایت از توافق برجام به وجود آورند و اساساً این سؤال را پیش بکشند که آیا باید به اجرای برجام در دولت ترامپ متعهد بود یا خیر.

سند برجام اهمیت و ارزش بسیاری برای آمریکا داشته است چه اینکه توانسته توانایی ایران برای توسعه سلاح‌های هسته‌ای یا پیشرفت به‌سوی آنها را محدود کند. توانایی که می‌توانست برداشت‌های ما درباره امنیت ملی آمریکا را تغییر دهد. همان‌طور که آمریکا بارها در جریان نظام تحریم‌های قبل از برجام به صراحت بیان کرده بود، کشورهای حاشیه خلیج فارس و فراتر از این منطقه اساساً از ایران بدون سلاح‌های هسته‌ای بسیار می‌ترسند و اگر ایران صاحب چنین سلاح‌هایی می‌شد فکر کنید ترس آنها از این کشور به کجا می‌رسید. از این منظر کشورهای منطقه نیز مایل به حفظ برجام هستند، چه اینکه شاهزاده ترکی الفیصل که یکی از متفکران اصلی عربستان سعودی است در نوامبر ۲۰۱۶ به صراحت این تمایل را بیان کرد.

اگر فرض کنیم که حفظ برجام یکی از اولویت‌های آمریکا و متحدانش است، آنگاه راهبردی برای مقابله با ایران از جمله با استفاده از تحریم‌ها به‌دلیل رفتارهای دیگرش می‌بایست تدوین شود و البته این راهبرد باید با بندهای سند برجام تداخل نداشته باشد و از آنها اجتناب کند. چارچوبی که در این کتاب آن را توسعه دادیم می‌تواند برای این هدف مورد استفاده قرار گیرد.

نخست اینکه آمریکا می‌بایست دوباره اهدافی را برای اعمال فشار تعریف کرده و گام‌های بازگشتی حداقلی لازم برای ایران را نیز تعریف کند تا این کشور بتواند با برداشتن این گام‌ها فشار تحریم را رفع کند. در این مورد سه حوزه اصلی شناسایی می‌شود:

– یک حذف یا کاهش محسوس حمایت نظامی یا مالی ایران از گروه‌هایی که تهدیدی برای ثبات و یکپارچگی خاورمیانه محسوب می‌شوند و تعهد این کشور برای امتناع از این گروه‌ها در آینده. این اقدام باید شامل کشورهایی نظیر یمن، بحرین، عراق و عربستان شود که البته در این کشور آخر ایران نقش حداقلی دارد، گرچه مقامات عربستان معتقدند ایران در این کشور نیز دخالت دارد. ضمن اینکه حمایت



ایران از گروه‌های تروریستی فلسطینی را نیز نباید فراموش کنیم. در حالت مطلوب اقدامات ایران باید شامل قطع حمایت از اسد رئیس‌جمهور سوریه و گروه حزب‌الله شود، اگرچه فشار بین‌المللی برای این کار ممکن است موفقیت‌های کامل نداشته باشد.

– دوم همکاری با گزارشگر ویژه سازمان ملل در حوزه حقوق بشر در ایران و اتخاذ تصمیمات معنادار برای پرداختن به نگرانی‌های موجود حقوق بشر در درون ایران نظیر بحث اقلیت‌های مذهبی و سایر گروه‌های جمعیتی که در معرض این ریسک هستند.

– سه همکاری با نهادهای بین‌المللی در پرداختن به تهدیدهای تروریسم جهانی نظیر القاعده و داعش. این اقدام می‌تواند شامل تسلیم کردن اعضای القاعده که در خاک ایران هستند باشد یا اینکه ایران می‌تواند به تلاش‌های بین‌المللی برای از بین بردن تهدیدات القاعده و داعش بپیوندد.

اما کار دیگری که در مورد ایران باید انجام دهیم این است که تا آنجایی که ممکن است میزان آسیب‌پذیری‌های ایران، منافعش و تعهد این کشور برای حمایت از تروریسم و موارد نقض حقوق بشر و همچنین آمادگی این کشور برای جذب این سیاست‌ها را بفهمیم.

به‌طور مشخص بعد از ۱۰ سال اعمال تحریم‌های فعال، آمریکا و جامعه جهانی آسیب‌پذیری‌های ایران در مورد تحریم‌ها را به‌خوبی شناخته‌اند. نفت و گاز دو صنعت مهم ایران هستند و صنایعی چون پتروشیمی، خودروسازی و کالاهای مصرفی و هیدروکربن‌ها نیز در این زمینه اهمیت زیادی دارند. ایران بحث اصلاحات اقتصادی را ادامه می‌دهد که البته با توجه به ماهیت بحث‌های خصوصی‌سازی و حضور عناصری چون سپاه و نگرانی‌های آنها در مورد نقششان در اقتصاد ایران این برنامه اصلاحات با تزلزل پیش می‌رود. بخش مالی ایران نیز هنوز بسیار شکننده است و به‌دلیل استقراض‌های نامناسب و سرمایه‌گذاری‌های ضعیف در معرض ورشکستگی است. رفع تحریم‌ها تحت سند برجام هنوز به ایران امکان ترمیم کامل این بخش‌ها را نداده است. ازین منظر هنوز ایران آسیب‌پذیری‌های فراوانی نسبت به تحریم‌ها دارد. اما از طرف دیگر توانایی آمریکا و کشورهای دیگر برای استفاده از این گزینه‌ها به‌دلیل توافق برجام محدود شده است.

از طرفی می‌دانیم که ایران لجاجت زیادی را در مقابله با تلاش‌های ما برای پرداختن به دخالت‌های منطقه‌ای را دارد، حتی اگر تحریم‌های ما می‌توانست در این زمینه اعمال شود ایران به‌شدت با این‌گونه دخالت‌ها مخالفت می‌کند. آمریکا در ۱۹۸۴ دولت ایران را دولت مدافع و حامی تروریسم تلقی کرد و تحریم‌های جامع آمریکا در ۱۹۹۵ در پاسخ به حمایت ایران از حملات تروریستی در نقاط مختلف جهان تصویب شد. خصوصاً حملات سال ۱۹۹۶ بر برج‌های خوبر در عربستان که ۱۹ افسر آمریکایی در آن کشته شدند و ۳۵۰ نفر دیگر نیز زخمی شدند که این حملات تا حد زیادی سیاست‌های منطقه‌ای ایران را به نمایش گذاشت. همان‌طور که در جاهای دیگر نیز نوشته‌ام، ایران به حمایت خود از تروریسم و

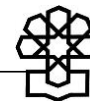
مشارکت در فعالیت‌هایی که حقوق بشر در این کشور را به مخاطره می‌اندازد به‌رغم همه برنامه‌های تحریمی شدید علیه اقتصادش در آن سال‌ها ادامه داد. این لجاجت و استمرار شاید یک دلیلش اهمیت بسیار زیاد آن فعالیت‌ها برای ایران و حفظ رژیم در این کشور باشد که این مسئله را در مورد نقض حقوق بیشتر خود نشان می‌دهد یا اینکه فعالیت‌های مذکور نقش مهمی در سیاست‌های خارجی دارند. علاوه بر این فعالیت‌های مذکور هزینه‌های کمی نیز برای این کشور دارد. به عبارت بهتر تحریم‌ها می‌توانند برنامه هسته‌ای چند میلیارد دلاری که نیازمند حمایت جهانی است را از بین ببرند و این کار را بسیار راحت‌تر انجام می‌دهند تا یک برنامه کمک تسلیحاتی چند میلیون دلاری که صرفاً نیازمند انتقال سلاح از یک نقطه به نقطه دیگر برای استفاده یک سازمان تروریستی است.

نکته دیگر اینکه با توجه به شرایط سیاست داخلی ایران، عقب‌نشینی از حمایت از گروه‌های تروریستی و پایان نقض حقوق بشر آسیب‌پذیری‌های چندانی را در ایران به وجود نمی‌آورد. این امکان وجود دارد که مردم ایران حتی بدون وجود سازمان‌هایی مانند بسیج و نیروهای امنیتی مغضوب آمریکا به حمایت خود از جمهوری اسلامی در آینده نیز ادامه بدهند، اما مطمئناً رژیم بدون داشتن این ابزارها تسلط کمتری بر مردم خود خواهد داشت. در نتیجه از منظر سیاست‌گذاری ملی، رهبران ایران به این نتیجه می‌رسند که با همکاری با آمریکا و تلاش‌هایی که برای بهبود حقوق بشر در ایران انجام می‌شود ممکن است آسیب‌پذیری زیادی در خود به وجود آورند. به طریق مشابه اگرچه آنها ممکن است حمایت از حزب‌الله را ادامه دهند اما مطمئناً سیاستمداران ایرانی به‌خصوص آنهایی که اصلاح‌طلب‌تر هستند می‌دانند که این حمایت می‌تواند میزان تأثیرگذاری سیاست خارجی ایران را در نقاط دیگر کاهش دهد. با توجه به این مسائل آنهایی که به دنبال اعمال تحریم بر ایران هستند باید میزان آسیب‌پذیری ایجاد شده از اعمال تحریم‌ها بر اثر این مسائل را دقیقاً در نظر بگیرند و بدانند که نتیجه نهایی چنین فشارهایی چه خواهد بود.

مسئله سوم این است که آمریکا می‌بایست سیاستی را تبیین کند که به صورت دقیق و منسجم و با بازدهی بالا فشار را بر نقاطی که آسیب‌پذیری‌ها وجود دارد افزایش بدهد در عین اینکه از نقاطی که این آسیب‌پذیری‌ها در آن وجود ندارد اجتناب کرده و بر آنها فشاری وارد نکند.

در اینجا برخلاف مسئله هسته‌ای که تا مدت زمان زیادی برای رهبران ایران اهمیت نداشت و صرفاً در دهه ۲۰۰۰ برای آنها اهمیت پیدا کرد، تدوین یک سیاست تحریمی که بتواند منافع ملی ایران را تحت تأثیر قرار دهد و این کشور را وادار کند در زمینه مسائل تروریسم و حقوق بشر امتیازاتی را بدهد از دشواری‌های بیشتری خواهد بود.

برای اینکه این سیاست‌ها اثرگذاری بیشتری داشته باشند طراحان سیاست تحریمی باید این نکته را در نظر بگیرند که اعمال فشار صرف بر اقتصاد و حاکمیت ایران ممکن است این کشور را مجاب نکند



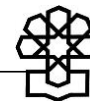
که از حمایتش از حزب‌الله دست بردارد. ایران در گذشته نیز فشارهای زیادی در این زمینه را متحمل شده و البته به همین فعالیت‌ها ادامه داده است. درست است که آمریکا هنوز یک تحریم جامع و جهانی بر ایران اعمال نکرده است. این احتمال نیز درست است که ممکن است ایران در پاسخ به این تحریم‌های جهانی دست از فعالیت‌های مذکور بردارد اما حتی اگر تحریم‌ها منجر شود ایران به صورت کامل دست از حمایت از حزب‌الله بردارد ایجاد یک اجماع کامل جهانی در مورد این فعالیت‌های ایران مأموریتی است که تا به حال هیچ‌کدام از رئیس‌جمهورهای جمهوریخواه و دمکرات در آمریکا نتوانسته‌اند آن را انجام دهند. برای مثال آمریکا برای دهه‌های متوالی حزب‌الله را تحریم کرده است، اما اتحادیه اروپا چنین تحریم‌هایی را فقط از پنج سال پیش علیه این سازمان اعمال نموده است و صرفاً هم این تحریم‌ها بر شاخه نظامی حزب‌الله اعمال شده است و برای حزب‌الله نیز بسیار راحت خواهد بود که منابعش را از شاخه نظامی به شاخه‌های دیگر منتقل کند و ناگفته پیداست که چنین تحریم‌هایی چندان اثرگذار نخواهد بود. اما همین تحریم نیز مدت‌ها طول کشید تا شکل بگیرد. به همین دلیلی راهبرد تحریم باید این مسئله را در نظر داشته باشد که نگاه جهان به ایران مانند نگاه آمریکا نخواهد بود، خصوصاً با توجه به حمایت ایران از جنگ در برابر داعش و سایر گروه‌های تروریستی در سوریه که در کنار حمایت ایران از اسد اتفاق افتاده است، ضمن اینکه تمایل ایران برای حفظ استقلال در منطقه خاورمیانه ایجاد فشار به ایران را دشوارتر خواهد کرد. اگرچه آمریکا و متحدانش در خاورمیانه از این واقعیت ناخرسندند که فعالیت‌های ایران در سوریه بیشتر جهت منافع شخصی ایران است، اما کشورهای دیگر نگاه متفاوتی به این مسئله سوریه دارند، خصوصاً اروپا که با بحث موج مهاجمان از سوریه و خاورمیانه مواجه است.

بهترین راهبرد تحریم در این زمینه راهبردی است که احتمال کم ایجاد حمایت بین‌المللی از تحریم‌ها را بپذیرد و اذعان کند که آمریکا باید در تحریم‌های خود همچنان یک‌جانبه عمل کند. تحریم‌های هدفمند که بر اشخاص و کنشگران خاص معطوف می‌شود در این زمینه مفید خواهد بود، خصوصاً تحریم‌هایی که خود ایران را هدف قرار دهند، اما در عین حال نهادهای خارجی و شرکت‌هایی که با این کشور در این زمینه همکاری می‌کنند را نیز تحت تأثیر قرار دهند. بانک‌ها، شرکت‌های حمل‌ونقل، شرکت‌های بیمه و نظایر آن می‌توانند تحت توجه این تحریم‌ها قرار گیرند، خصوصاً آنهایی که به سازمان‌های تروریستی آمریکا یا کسانی که به نقض حقوق بشر مشغول هستند کمک می‌کنند. این کار هزینه تجارت با ایران و مرتبطینش را بالا خواهد برد و بر سرمایه‌گذاری و تجارت اثر منفی خواهد داشت. البته اقتصاد ایران با این تحریم‌ها ویران نخواهد شد اما شرایط برای ایران دشوار خواهد شد، خصوصاً در بافتار رقابت با سایر اقتصادهای در حال ظهور در جهان. فشار داخلی بر ایران افزایش پیدا خواهد کرد و این کشور متوجه خواهد شد که سیاست‌هایش هزینه‌های مشخص و روشنی دارد. درواقع به جای تحریم جامع علیه صنعت نفت ایران که هزینه فعالیت‌های تروریستی این کشور را می‌دهد،

اعمال تحریم‌های هدفمند قابلیت اغنای بین‌المللی بیشتری داشته و به مردم ایران نیز پیام روشن‌تری را منتقل می‌کند، اگرچه خود مردم ایران نیز شاید مخالف برخی از مبانی این سیاست تحریمی باشند، ضمن اینکه این تحریم‌های هدفمند برای بانک‌ها و شرکت‌های بین‌المللی نیز قابلیت مدیریت بهتری دارند. این راهبرد که در قانون تحریم‌های کنگره در جولای ۲۰۱۷ نیز آمده، خواهان شکیبایی و صبوری بیشتری در اعمال تحریم‌هاست، ضمن اینکه از آمریکا و تحریم‌کنندگان می‌خواهد که قبول کنند که در اینجا برخلاف برنامه هسته‌ای ایران در آن احتمال رسیدن به ظرفیت‌های تسلیحاتی بالایی وجود داشت، ماهیت تهدید فعلی ایجاد شده از سوی ایران قابل مدیریت شدن است و نگرانی زیادی را ایجاد نمی‌کند. یک استدلال مخالف با این قضیه این است که راهبرد مذکور ممکن است در مقاطعی در تعارض با برجام قرار بگیرد. با این حال تا زمانی که راهبرد تحریم‌ها در یک بخش خاص به‌صورت عمده متمرکز نشود، نگرانی از تداخل تحریم‌ها با برجام به نوع تفسیر ایران از این توافق بستگی خواهد داشت. تفسیر آمریکا که در خود متن برجام نیز به‌صراحت ذکر شده این است که آمریکا حق دارد از قوانین تحریمی خود که قبل از برجام وجود داشته در زمینه تروریسم و حقوق بشر استفاده کند اما از این تحریم‌ها در یک بخش خاص به‌صورت عمده استفاده نکنند. پس ساختار تحریم‌ها از قبل وجود دارد و توصیف و مبنای عمل است که می‌بایست مورد مذاقه و بررسی قرار گیرد.

این کار به این معنا نیست که الزاماً راهبرد تحریم‌های جدید در هیچ جا با بندهای برجام در تناقض نخواهد بود. مثلاً می‌توانیم تصور کنیم که یک بانک ایرانی که براساس برجام از تحریم‌ها خلاص شده در حال حاضر انتقال پول از ایران به یک سازمان تروریستی را تسهیل کرده است و براساس این کار مورد تحریم قرار می‌گیرد. اگر رویکرد ما در اینجا براساس مدارک و شواهد باشد و اگر فقط همان بانک به‌جای بخش کلی بانکداری مورد هدف قرار بگیرد آن گاه هم نهادهای ایرانی خود را از چنین مشکلی مصون نگاه خواهند داشت و هم جامعه جهانی راهبرد مذکور را درک خواهند کرد. این نوع اعمال تحریم به‌صورت خفیف در چند جا اجرا شده است. بانک‌های ایرانی فعال در انگلستان برای مثال از معامله با برخی از نهادها و اشخاص در ایران به‌خاطر ریسک تحریم‌ها اجتناب می‌کنند. اقدام یکی از بانک‌های ایرانی برای همکاری با FATF در سال ۲۰۱۶ به‌دلیل اجتناب از ریسک مشکلات بانکی در درون ایران خبرساز شد. این اقدام براساس همان فرضیات تحریمی آمریکا شکل گرفت و نشان‌دهنده رویکرد مقامات آمریکایی در دهه گذشته بود؛ یعنی اگر ایران می‌خواهد در اقتصاد بین‌المللی مشارکت داشته باشد باید به معیارها و استانداردهای آن نیز پایبند باشد.

نکته چهارم آمریکا و متحدانش می‌بایست اجرای تحریمات را رصد کرده و به‌صورت مستمر فرضیات ابتدایی خود درباره استقامت ایران اثرگذاری درد ناشی از تحریم‌ها و نوع بهبود راهبرد تحریم‌ها را مورد ارزیابی مجدد قرار دهند. این کار بسیار واضح و مشخص است و بایستی انجام شود. با این حال با توجه



به محدودیت‌هایی که در بخش‌های قبل گفتیم اثبات اثربخش بودن واقعی تحریم‌ها سال‌ها زمان می‌برد. نکته پنجم آمریکا و متحدانش می‌بایست به ایران بفهمانند که چه اقداماتی برای رفع درد و فشار باید انجام شود و پیشنهاد انجام مذاکرات برای رسیدن به یک توافق که می‌تواند فشار تحریم‌ها را از بین ببرد و در عین حال نیازهای آمریکا را نیز پاسخگو باشد می‌بایست به ایران ارائه شود.

از آنجایی که راهبرد تحریم‌هایی که در مورد آن صحبت کردیم براساس شواهد و رفتارها بنیانگذاری شده است و نه براساس خود ایران، دو مسیر مشخص برای رفع نظام تحریم‌ها وجود دارد. به لحاظ اداری، در صورتی که رفتارهای بد دیگر اتفاق نیفتد یا شواهدی به دست بیاید که تحریم‌های اولیه را تحت الشعاع قرار بدهد، این تحریم‌ها می‌تواند از بین برود. به لحاظ دیپلماتیک در ازای تعهد ایران برای آماده‌سازی آمریکا و متحدانش می‌توانیم تحریم‌ها را از این کشور برداریم.

در اینجا نیز آمریکا و متحدان باید آینده‌نگری مناسبی داشته باشند. بدون شک آنهایی که مخالف برجام بودند با این استدلال که آمریکا نمی‌تواند اساساً با حاکمیت فعلی ایران به توافق برسد، خصوصاً به دلیل رفتارها و روحیه تهاجمی این حاکمیت، ممکن است اینجا نیز شک و شبهه زیادی به میان بیاورند و ممکن است بگویند که ایرانی‌ها هیچ‌وقت به هیچ قراردادی پایبند نخواهند بود و اساساً هیچ معامله‌ای با ایران بر سر این موضوعات قابلیت اجرا و اعتبارسنجی ندارد. با این حال باید بپذیریم که این نوع استدلال در هر قراردادی که با ایران ببندیم وجود خواهد داشت، چه این قرارداد از طریق مذاکرات به دست بیاید چه به دلیل عقب‌نشینی ایران به دلیل فشارهای اقتصادی و سیاسی که البته این دومی احتمال بسیار کمتری دارد. فقط از طریق سازماندهی مجدد حاکمیت ایرانیان همان تغییر نظام است که می‌توان از این مشکل فرار کنیم و اگر بخواهیم مشکلات و دشواری‌های ذاتی این رویکرد را ذکر کنیم و از کنار آنها بگذریم مشکلاتی در راهبرد تحریم به وجود خواهد آمد. در نتیجه سازماندهی یک توافق می‌تواند نتیجه چنین راهبردی باشد یعنی بیشتر باید تلاش کنیم مهندسی درستی از تحریم‌ها داشته باشیم و بدانیم در چه شرایطی به اهدافشان دست پیدا می‌کنند.

اگر به نگاه اول معتقد باشیم هر توافقی که به دست می‌آید نیازمند مشارکت و حمایت منطقه‌ای است. حمایت ایران از تروریسم صرفاً بخاطر عقاید تخریب‌گرایانه و ویران‌گر این کشور برای از بین بردن نظام‌های حکومتی در نقاط مختلف جهان نیست بلکه بیشتر از مجموعه‌ای از منافع این کشور ناشی می‌شود که برخی از آنها به تاریخچه انقلابی‌گری این کشور مربوط است و برخی نیز از منافع و نیازهای امنیت ملی این کشور ناشی می‌شود. ایجاد نا آرامی و انقلاب‌ها در خارج ممکن است به ایدئولوژی مربوط باشد و ممکن است تابعی از مسئله دفاع یک کشور. در نتیجه برای اینکه ایران بپذیرد که مشارکتش در این فعالیت‌ها را قطع کند نیاز به تضمینی در مورد موقعیتش در منطقه خواهد داشت. مطمئناً طرف‌های منطقه‌ای نیز که آمادگی برای حضور در یک توافق با تهران را دارند چنین درخواست‌هایی را از آمریکا

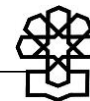
خواهند کرد و به عبارت بهتر خواهان تضمین‌های مطلق و عینی در مورد عدم حمایت قطعی ایران از سازمان‌هایش خواهند بود.

پس یک گام ابتدایی ایجاد تضمین برای همه طرف‌های موجود در منطقه در مورد تمامیت ارضی و سیستم‌های سیاسی همسایگان آنها خواهد بود. فراتر از انجام امور دیپلماتیک برای آغاز چنین فرآیندی، ایجاد تضمین‌های مذکور می‌تواند بنیان لازم برای توافق بر موضوعات خاص و اقدامات لازم برای انجام و اجرای یک توافق را به وجود بیاورد. پس از آن مسائل مشخص به صورت جداگانه نیز می‌بایست مورد نظر قرار بگیرد نظیر شناسایی سطوح و اشکال قابل قبول حمایت، مکانیسم‌های تبعیت، فرآیندهای بازگشت تحریم، فرآیندهای برداشته شدن تحریم و مسائلی نظیر این تا بتوان چارچوبی را برای ایران ایجاد کرد تا از مشارکت در فعالیت‌های بد منطقه‌ای اجتناب کرده و در عوض به امتیازات تعریف شده خاصی برسد. این کار دیپلماتیک ممکن است زمانبر و سخت باشد و سال‌ها برای انجام آن زمان نیاز باشد.

مشکل اصلی درست در اینجا است یعنی تا چه میزان جو بین‌المللی لازم برای مذاکرات دارای پیچیدگی خواهد بود. در مذاکرات برجام مشکلات عینی مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران که در تحریم‌های غرب مدنظر بود و حتی موضوعات نامتجانس‌تر نظیر اوکراین خود را نشان داد. مذاکره‌کنندگان برجام می‌توانستند از این مشکلات عبور کنند که البته دلیل آن چندجانبه بودن گفتگوها و نظرات مختلفی بود که در این مورد ابراز می‌شد و این مسئله فشار خاص خود را به مذاکره‌کنندگان اعمال می‌کرد. در مذاکرات منطقه‌ای این کار دشوارتر خواهد بود، خصوصاً با توجه به عوامل مخربی که به صورت متعدد برای تحت‌الشعاع قرار دادن پیشرفت‌ها در مذاکرات وارد عمل می‌شوند. حملات تروریستی، تقابلات نظامی در منطقه خلیج فارس و حتی اقدامات موزیانه و حوادث خاص که ممکن است بر اثر شانس اتفاق بیفتد ممکن است در جریان مذاکرات بر روی راه‌حل نهایی اثر بگذارند. به همین دلیل ایجاد و حفظ فضای درست برای گفتگوها بسیار دشوار است، اما به هر حال برای به موفقیت رساندن چنین گفتگوهایی ایجاد چنین فضایی نیاز خواهد بود.

در زمینه مسئله حقوق بشر ایران می‌توان از ترکیبی از تحریم‌ها و مذاکرات به عنوان ابزاری برای بهبود شرایط استفاده کرد. اینجا نیز مهمترین ابزار مذاکراتی، توافق‌های منطقه‌ای نیست چه اینکه بسیاری از کشورهای منطقه درگیر با مسائل حقوق بشر هستند. در عوض می‌توان از طریق مذاکرات و تعامل با مقامات ایرانی و اروپایی نظیر گفتگوی ده ساله‌ای که ما در این زمینه داشتیم و یا از طریق فشار افزایشی بر ایران در زمینه عملکردش در حقوق بشر و پیشرفت‌هایی که این کشور انجام داده شرایط کلی حقوق بشر در ایران را بهبود داد.

بحث ششم / اینکه آمریکا و متحدانش می‌بایست این احتمال را بپذیرند که فارغ از خوب بودن راهبردهای تحریمی آنها، این اقدامات ممکن است با شکست مواجه شود. آمریکا و متحدان می‌بایست



آمادگی اذعان به شکست‌ها یا تغییر مسیر را داشته باشند یا اینکه ریسک ادامه دادن مسیر فعلی که می‌تواند نتایج بدی در بلندمدت داشته باشد را به جان بپذیرند.

همان‌طور که قبلاً گفته شد راهبرد تحریم در مسیر رسیدن به اهداف خود با دشواری‌های فراوانی مواجه می‌شود، خصوصاً در شرایطی که نظام حاکم بر ایران تغییر نمی‌کند و البته بارها گفته‌ایم اقدام بالقوه آمریکا برای تغییر رژیم در ایران با توجه به روابطی که این دو کشور داشته‌اند آثار معکوس خواهد داشت. با توجه به پیچیدگی‌های موجود در این اقدامات، آمریکا و متحدان بهتر است به توافق دوجانبه‌ای با ایران برسند و از تحریم‌ها به‌عنوان منبع و اهرمی لازم برای اعمال فشار استفاده کنند که این حالت نیز می‌تواند با شکست مواجه شود یا به‌دلیل اینکه خود این اقدام ماهیتاً دشوار است یا به‌دلیل عوامل ناهمگونی که در قضیه دخیل هستند. اگر این اقدام شکست بخورد باید درعوض بر اقداماتی متمرکز شد که آسیب‌های ایجاد شده از ناحیه رفتارهای منطقه‌ای ایران را به حداقل می‌رساند، یعنی مثلاً یک سیاست مهار کامل را اجرا کرد یا در قضیه حقوق بشر می‌بایست دست به اقداماتی زد که وضعیت متوسط زندگی ایرانی‌ها را به‌طور کلی بهبود ببخشد.

روسیه در اوکراین

دولت روسیه و حامیان اصلی اقتصادی آن در درون این کشور درحال حاضر در معرض شدیدترین تحریم‌ها هستند که بدتر از آنها فقط در مورد کره شمالی اعمال شده است. اعمال تحریم‌ها علیه روسیه به‌دلیل نقش این کشور در بی‌ثباتی‌های اوکراین و الحاق جزیره کریمه در سال ۲۰۱۴ انجام شده و حاوی سخت‌ترین و شدیدترین فشارهای دیپلماتیک بوده است که این شدت از سال ۲۰۱۷ به بعد شتاب بیشتری نیز گرفته است. تحریم‌های مذکور بر اثر قیمت‌های پایین نفت تقویت شده و توانسته‌اند اثر اقتصادی مستقیمی بر روسیه بگذارند، چه اینکه کاهش رشد تولید ناخالص ملی روسیه در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵، بالا رفتن تورم و کاهش ارزش پول ملی این کشور به‌خوبی این مسئله را نشان می‌دهد. نکته دیگر اینکه تحریم‌های مذکور توانسته‌اند نگرشی منفی را در مورد حرکت روسیه به سمت دموکراسی و عضویتش در جامعه جهانی به‌وجود بیاورند و به این مسئله اضافه کنید اخراج روسیه از گروه جی ۸ را که در سال ۲۰۱۴ اتفاق افتاد و آن گروه از آن به بعد جی ۷ نامیده شد. همه اینها نمود تغییراتی است که بر اثر تحریم‌ها در روسیه اتفاق افتاده است.

اما این سؤال هنوز پابرجاست که آیا تحریم‌ها توانسته‌اند بر رفتار روسیه خصوصاً در حوزه اوکراین تأثیر بگذارند و اگر نه دورنمایی وجود دارد که این تحریم‌ها بتوانند در آینده چنین اثری بگذارند. مورد روسیه نمود بارزی از چارچوب فشار و استقامت تحریم‌هاست که در این کتاب به آن پرداخته‌ایم. اگرچه دونالد ترامپ ممکن است در دوران خود به فکر کم کردن تحریم‌ها علیه روسیه باشد، کاری که البته با

مصوبه جولای ۲۰۱۷ کنگره بسیار سخت خواهد شد، اما نظام تحریم‌ها علیه روسیه نیازمند مطالعه و تعمق بیشتری است تا همگان بفهمند که چارچوب به کار گرفته توسط آمریکا با توجه به مهم بودن مسئله و کشور هدف چه بوده است.

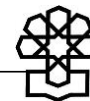
رویکرد تحریمی تا به حال

آمریکا و اتحادیه اروپا تحریم‌های خود را در پاسخ به فعالیت‌های روسیه در اوکراین در مارس ۲۰۱۴ علیه مسکو تصویب کردند. اما منشأ این بحران بسیار به عقب‌تر برمی‌گردد و به دوران فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی مربوط است، یعنی وقتی که کشور مستقل اوکراین شکل گرفت. در این کشور همواره یک شکاف اجتماعی و فرهنگی میان جمعیت روس‌زبان در شرق و اوکراینی‌زبان‌ها در غرب اوکراین وجود داشته است که این شکاف نشان‌دهنده اختلاف‌ها و تفاوت‌های عمیق‌تر در کل منطقه بوده است. در سال ۲۰۱۳، این تفاوت‌ها به شکل بارزی خود را نشان داد، خصوصاً وقتی اوکراینی‌ها برای مشارکت بیشتر اقتصادی در اتحادیه اروپا تلاش کردند و از طریق انعقاد یک تفاهمنامه، فرآیند پیوستن به این اتحادیه را کلید زدند. این توافق سال‌ها میان اوکراین و اتحادیه اروپا مورد بحث قرار گرفته بود و نهایتاً در سال ۲۰۱۳ امضا شد یعنی در آن سال مشخص شد که طرفین آمادگی نهایی کردن چنین قراردادی را پس از مدت‌ها مذاکره دارند.

در آگوست ۲۰۱۳ دولت روسیه تصمیم گرفت که آشکارا مخالفت خود در مورد توافق مذکور را ابراز کرده و نشان دهد این توافق عملاً به معنای جدا شدن اوکراین و افتادن این کشور در دامنه نفوذ اروپا و به تبع آن فاصله گرفتن از روسیه خواهد بود. روس‌ها برای این کار واردات از اوکراین را در معرض بازرسی‌های شدیدتر قرار دادند و عملاً باعث شدند روند تجارت میان دو کشور کند شود. روس‌ها درواقع هشدار می‌دادند که اگر اوکراین بخواهد در مذاکرات با اتحادیه اروپا پیش برود، بازرسی بر محموله‌هایش دائمی خواهد شد. در سال ۲۰۱۳ روسیه ۲۵ درصد بازار اقتصاد اوکراین را به خود اختصاص می‌داد و عملاً این به این معنا بود که اگر اوکراین بخواهد به فرآیند اروپایی شدن ادامه بدهد دست به یک نوع خودکشی زده است.

در پاییز ۲۰۱۳ دولت اوکراین در همکاری نزدیک با اتحادیه اروپا مسیرهایی را برای جبران خسارت‌های ناشی از کاهش تجارت با روسیه از طریق اروپا به وجود آورد اما روسیه نیز به نشانه قدرت اقتصادی خود فشار به اوکراین را افزایش داد و شرایطی به وجود آمد که در نهایت رئیس‌جمهور وقت اوکراین ویکتوریا نوکوویچ تصمیم گرفت از مذاکرات وقت اوکراین و اتحادیه اروپا بیرون بیاید.

روس‌ها که ظاهراً در پس این اقدام بودند اصلاً گمان نمی‌کردند تبعات این تصمیم می‌تواند بر روندهای سیاسی داخلی در اوکراین تأثیر عمیق بگذارد. تظاهرکنندگان بلافاصله در خیابان‌های شهر



کیف جمع شدند و عصبانیت خود در مورد توقف مذاکرات با اتحادیه اروپا را ابراز کردند. بقیه تظاهرکنندگان که حامی رئیس‌جمهور و تصمیمش بودند و به مسکو تمایل داشتند نیز بلافاصله به خیابان آمدند و انتظار می‌رفت تقابل جدی میان دو گروه شکل بگیرد. در دسامبر ۲۰۱۳ بعد از هفته‌ها تظاهرات و اعتراضات خیابانی پلیس اوکراین تلاش کرد افراد را از مکان‌های عمومی در کیف خصوصاً از محوطه بزرگی که در این شهر به «میدان» معروف است بیرون براند. در ۱۷ دسامبر روسیه تلاش کرد به یانوکوویچ یک بسته اقتصادی گرانقیمت ارائه کند که در آن قیمت واردات گاز از روسیه یک‌سوم کاهش پیدا کرده و همچنین روسیه پانزده میلیارد دلار استقراض خارجی اوکراین را خریداری می‌کرد. اما در ماه‌های ژانویه و فوریه ۲۰۱۴ شرایط بدتر شد و خشونت در خیابان‌های کیف افزایش پیدا کرد و نهایتاً در پایان ماه فوریه عملاً دولت اوکراین سقوط کرد، یانوکوویچ از کشور فرار کرده و دولت و کشور را به نیروهای غرب‌گرا سپرد. دولت جدید نیز با ممنوع کردن زبان روسی به عنوان زبان دوم باعث افزایش تنش‌ها در شرق اوکراین شد.

در ماه فوریه ۲۰۱۴ جزیره کریمه کم‌کم از اوکراین جدا شد و در مارس ۲۰۱۴ رسماً از روسیه تقاضا کرد که به این کشور بپیوندد. دولت روسیه نیز این تقاضا را پذیرفته و به صورت رسمی در ۱۸ مارس جزیره کریمه را به خود ملحق کرد. آشوب و خشونت سپس به تمام شرق اوکراین کشیده شد و ظهور گروه‌های شبه نظامی طرفدار روسیه، که البته خیلی‌ها اعتقاد داشتند نیروهای نظامی روسیه نیز به رغم انکار مسکو در درون آنها هستند، به گسترش آشوب دامن زد.

آمریکا و اتحادیه اروپا با اعمال تحریم بر روسیه و اشخاص و نهادهایی در اوکراین که ظاهراً در خشونت در شرق اوکراین دخیل بودند و به تصاحب کریمه کمک کرده بودند به این قضیه پاسخ داد. تحریم‌ها بر حوزه‌هایی نیز اعمال شد که همکاری با روسیه را در زمینه نظامی و فعالیت‌های دفاعی محدود می‌کرد. در سپتامبر ۲۰۱۴ آمریکا و اتحادیه اروپا دامنه تحریم‌ها را گسترش داده تا بخش‌های بیشتری از اقتصاد روسیه را دربرگیرد که این اقدامات عبارت از موارد زیر بود.

– جلوگیری از ارائه اوراق قرضه جدید یا اسناد مالی دیگری که سررسید آنها بالاتر از ۳۰ روز باشد آن هم به اشخاصی که در حوزه فعالیت‌های مالی روسیه مشغول بودند.

– جلوگیری از ارائه اوراق قرضه‌ای که سررسید آنها بیش از ۹۰ روز باشد به اشخاصی که در حوزه انرژی در روسیه فعالیت می‌کردند.

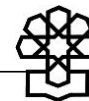
– جلوگیری از صادرات کالاها و خدمات به حوزه خدمات مالی یا فناوری‌هایی که به کشف و حفاری منابع آب عمیق مربوط باشد یا حفاری‌های قطب شمال یا پروژه‌های نفت شل که بتوانند به تولید نفت روسیه کمک کنند آن هم به افرادی که در حوزه انرژی روسیه فعال بودند.

– ممانعت از ارائه اوراق قرضه دارای بالاتر از سررسید ۳۰ روز به اشخاص فعال در حوزه دفاع در روسیه.

– اعمال تحریم بر اشخاص فعال در بخش دفاعی روسیه.

این تحریم‌ها با هدف اعمال هزینه‌های اقتصادی بر روسیه و مجاب کردن این کشور برای پیدا کردن منابع مالی جدید در پروژه‌های نفت و گاز خارج از دامنه سرمایه‌گذاران آمریکایی و اروپایی اعمال شد. در شرایط معمول منابع مالی جایگزین معمولاً منابع داخلی خواهند بود، با این حال تحریم‌ها زمانی اعمال شد که قیمت‌های نفت جهانی به شدت در تابستان و پاییز ۲۰۱۴ پایین آمد و از نقطه اوج خود یعنی بیش از ۱۱۵ دلار در هر بشکه برای نفت برنت در ۱۹ ژوئن ۲۰۱۴ این قیمت ۵۲ درصد کاهش پیدا کرده و با بیش از ۵۵ دلار در هر بشکه نفت برنت در پایان همان سال رسید و با این کار درآمدهای صادراتی روسیه به شدت افت کرد. ولادیمیر پوتین رئیس‌جمهور روسیه در آوریل ۲۰۱۵ اعلام کرد که درآمدهای نفتی از دست رفته حدود ۱۶۰ میلیارد دلار به اقتصاد این کشور ضرر زده است و حفره عظیمی در درآمد ۳۵۰ میلیارد دلاری که روسیه از صادرات انرژی که این کشور در سال‌ها به آن انس گرفته بود وارد کرده است. با همه اینها اقتصاد روسیه یک سنت قدیمی داشت که می‌توانست با کم کردن واردات، کمبودهای حوزه صادرات را جبران کند. سیاستی که با اعمال تحریم‌های جبرانی دولت روسیه علیه اروپا شدت بیشتری گرفت. همان‌طور که قبلاً نیز گفتم اقتصاد روسیه توانست نوعی توازن را از طریق کاهش واردات با درآمد از دست رفته در صادرات در سال ۲۰۱۴ ایجاد کند و از آثار سوء این مسئله در ارزش پول ملی خود جلوگیری کند، کاهشی که البته در پاییز ۲۰۱۴ شروع شد و تا اوایل سال ۲۰۱۵ ارزش روبل کاهش پیدا کرد.

در اوایل سال ۲۰۱۵ اقتصاد روسیه در حالت بدی بود و بسیاری از منابع ارزی روسیه برای بازپرداخت بدهی‌های خارجی این کشور صرف می‌شد. این فشار چالش‌هایی را برای ذی‌نفعان اصلی اقتصادی روسیه ایجاد کرد و یکی از بانک‌های مهم این کشور نیازمند ۱۸ میلیارد دلار وام در دسامبر ۲۰۱۵ بود تا خود را نجات دهد. تداوم کاهش قیمت‌های نفت و اصرار غربی‌ها به اعمال تحریم‌ها، فشار بر روسیه و آسیب بر این کشور را افزایش داده بود. در ژوئن ۲۰۱۷ آمریکا بر تحریم‌های خود اصرار کرده و فهرست اشخاص و نهادهای موضوع تحریم را به صورت مقطعی به‌روزرسانی کرد تا با فهرست تحریم‌های اتحادیه اروپا هماهنگ شود. همان‌طور که گفته شد کنگره نیز مصوبه‌ای را در جولای ۲۰۱۷ تصویب کرد که محدودیت‌های اعمال شده بر شهروندان آمریکایی در مورد مشارکت در پروژه‌های نفت و گاز و سایر فعالیت‌های مرتبط با روسیه را محدود می‌کرد. اگرچه سؤال‌هایی در مورد نوع اجرای این تحریم‌ها در دولت آقای ترامپ وجود دارد، اما روند کلی این است که آمادگی در این دولت برای ادامه فشارها بر روسیه وجود داشته و اثر عملی آن نیز این بوده که به روسیه نشان داده شود که در حالت فقدان پیشرفت سیاسی در اوکراین فشارهای تحریمی ادامه پیدا کرده و حتی امکان افزایش آنها نیز وجود خواهد داشت. در مقابل این فشار فزاینده، روسیه، اوکراین و اروپایی‌ها دو دور مذاکره برای حل بحران را برگزار کردند که هر دو در آغاز خود شامل یک آتش‌بس در مناطق شرقی اوکراین بود. اولین دوره مذاکرات که



به مینسک ۱ معروف بود به شکست انجامید، اما مذاکرات مینسک ۲ که در فوریه سال ۲۰۱۵ انجام شد توانسته تا حدودی موفق باشد اگرچه مفاد این توافق نیز بارها نقض شده است و هر دو طرف جنگ در موارد متعدد آن را زیر پا گذاشته‌اند. ضمن اینکه فرآیند سیاسی مورد نیاز در توافق مینسک ۲ تحت فشار مسائل سیاسی داخلی در اوکراین و مناقشات موجود در کیف نیز بوده است و از آن آسیب دیده است. در زمان نوشتن این کتاب، ضرب‌الاجل‌های توافق مینسک بارها تمدید شده اما هنوز هیچ اثری از پایبندی طرفین توافق به آن دیده نمی‌شود و به نظر می‌رسد که تحریم‌های اعمال شده بر روسیه برای مدت‌زمان طولانی ادامه خواهد داشت.

استفاده از الگوی پیشنهادی

موضوع روسیه و اوکراین فرصتی است تا چارچوب تحریم‌ها در یک مسئله زنده مورد ارزیابی قرار بگیرد و امکان اعمال اصلاحات در یک چنان نظام تحریمی ارزیابی شود. نخست آمریکایی‌ها می‌بایست اهداف اعمال درد و فشار تحریم‌ها را مشخص کنند و همان‌طور که گفته شد گام‌های بازگشتی حداقلی را برای روسیه معین نمایند تا این کشور متوجه شود در چه صورتی می‌تواند فشارها را از روی خود بردارد. از نقطه آغاز فشار تحریم‌ها، مقامات آمریکایی تأکید کردند که هدف تحریم‌ها پایان دادن به دخالت روسیه در اوکراین و اعمال فشار مسکو بر دولت کیف است و همچنین حل‌وفصل موضوع جزیره کریمه. رئیس‌جمهور قبلی آمریکا آقای اوباما این مسائل را در زمان اعمال تحریم‌ها در مارس ۲۰۱۴ به صراحت بیان نمود، اما هنوز ابهاماتی وجود دارد که روسیه باید دقیقاً چه کارهایی انجام دهد تا تحریم‌ها از روی این کشور برداشته شود.

نخست اینکه آمریکا و مقامات اروپایی بیانیه‌های متناقض و مبهمی را در این مورد صادر کردند و هنوز کسی نمی‌داند که تحریم‌ها دقیقاً در کجا می‌تواند رفع شود. در اوایل سال ۲۰۱۶ آمریکا و مقامات اروپایی به صراحت اعلام کردند که تحریم‌های اعمال شده علیه روسیه در صورتی که مفاد قرارداد توافق مینسک ۲ به صورت کامل اجرا شود از روی این کشور برداشته خواهد شد، اما تحریم‌هایی که صرفاً به دلیل اشغال کریمه بر روسیه وضع شده که بیشتر بر اشخاص روسی و اکرائینی اعمال گردیده، تا زمانی که جزیره کریمه در اختیار روسیه باشد ادامه پیدا خواهد کرد. دولت ترامپ هم نظرات متفاوتی در این زمینه ارائه کرده اما بر موضع مذکور پایبند بوده و کنگره آمریکا نیز در جولای ۲۰۱۷ در مصوبه جامع تحریمی خود بر آن تأکید کرده است. اگر بپذیریم که موضوع به این ترتیب است باید گفت تصویری روشن و منطقی به روسیه در این زمینه ارائه شده است.

اما نکته دوم اینکه آمریکایی‌ها باید تا آنجایی که ممکن است درک درستی از آسیب‌پذیری‌ها، منافع، تعهدات و میزان دخالت روسیه در تمامیت ارضی اوکراین و آمادگی روسیه برای پذیرش فشار را به دست

بیاورند. از منظر هدفگذاری بر آسیب‌پذیری‌های اقتصاد روسیه، تحریم‌ها توانسته موفقیت عمده‌ای به‌دست بیاورد. کشورهای تحریم‌کننده ظرافت بسیار بالایی در شناسایی نقاط ضعف اقتصاد روسیه به خرج داده‌اند و توانسته‌اند توانایی روسیه در مدیریت استقراض‌های خارجی‌اش را تحت تأثیر قرار بدهند. درک این نقطه ضعف به آمریکا و اتحادیه اروپا این امکان را داد تا با اعمال فشار دقیق بر اقتصاد روسیه به هدف خود دست پیدا کنند، در عین اینکه اروپایی‌ها از عرضه گاز طبیعی توسط روسیه نیز همچنان بهره‌مند بمانند و اینکه این تحریم‌ها باعث فروپاشی اقتصادی گسترده‌تر نشوند. بدین ترتیب فشار و درد ایجاد شد و این ذهنیت برای روسیه به‌وجود آمد که اگر شرایط را عوض نکند تحریم‌های جدی‌تری در آینده متوجه این کشور خواهد بود. البته تحریم‌کنندگان کمی هم از شانس برخوردار بودند، مثلاً اگر تحریم‌ها علیه روسیه در زمانی اتفاق می‌افتاد که نفت بالای ۱۰۰ دلار بود، شاید آثاری که بر اقتصاد روسیه وارد می‌شد آسیب‌های بسیار می‌بود. با این حال فارغ از مسئله زمانبندی مناسب تحریم‌ها، طراحی درست آنها نیز نقش مهمی ایفا کرد. اگرچه استقراض‌های فعلی آسیب‌پذیری کمی پیدا کردند اما نیاز روسیه به سرمایه‌گذاری خارجی و اتکای این کشور به صادرات نفت و گاز همچنان اهداف خوبی برای اعمال فشار تحریم تلقی می‌شوند. مصوبه جدید تحریمی کنگره آمریکا که در جولای ۲۰۱۷ تصویب شد سعی می‌کند بر این آسیب‌پذیری‌ها بیشتر تمرکز کرده و انگیزه و تمایل تجار و شرکت‌ها برای معامله با صنعت نفت و گاز روسیه را کاهش دهد و امکان ارائه دانش فنی در این حوزه به روسیه را از شرکت‌ها سلب نماید، ضمن اینکه امکان اعمال تحریم‌های بیشتر در آینده خصوصاً بر اوراق قرضه دولت روسیه را نیز به‌وجود می‌آورد.

با توجه به همه موفقیت‌هایی که تحریم‌ها علیه روسیه داشته اما این تحریم‌ها عملاً نتوانسته درک کاملی از ارزش‌های ملی روسیه و آمادگی این کشور برای جذب هزینه‌های تحریم‌ها، خصوصاً آنهایی که به قضیه کریمه مرتبط هستند داشته باشد. نظام تحریم‌ها هنوز باید درک درست‌تری از این مسئله پیدا کند که روسیه آمادگی کامل دارد که در زمینه تصاحب جزیره کریمه هرگونه فشار و دردی را متحمل شود. همان‌طور که در بالا گفتیم نظام تحریم‌ها به‌خودی خود در دو موضوع مناقشات شرق اوکراین و جزیره کریمه تفاوت‌هایی دارد، اما با این حال به‌نظر می‌رسد بر اعمال تحریم‌های مرتبط با جزیره کریمه میزان آمادگی روسیه برای پذیرش این فشارها درست لحاظ نشده است.

نکته سوم در اعمال تحریم‌ها این است که آمریکایی‌ها می‌بایست راهبردی را برای افزایش فشار به‌صورت دقیق و سازمان‌یافته بر نقاطی که آسیب‌پذیری‌های بیشتری وجود دارد طراحی کنند، در عین حال این نظام تحریمی از نقاطی که آسیب‌پذیری زیادی ندارند اجتناب کند. تا به حال نظام تحریم‌ها از نوعی صوری و متانت در اعمال فشار و درد به روسیه برخوردار بوده است. این شکیبایی البته کاملاً به راهبردهای استراتژیک مربوط نبوده چه اینکه اروپایی‌ها مدام اصرار داشتند که تحریم‌های شدیدتر علیه



روسیه اعمال نشود زیرا می‌تواند تجارت معمول و مشروع میان اروپا و روسیه را به خطر بیندازد. دولت ترامپ نیز دارای رویکرد نامتجانسی نسبت به روسیه بوده است و همین مسئله باعث شده انتظارات برای اعمال فشارهای بیشتر تحریمی به روسیه کاهش پیدا کند و ابهامات زیادی نیز در مورد نحوه اجرای تحریم‌ها علیه روسیه در دوران دولت ترامپ وجود دارد. با این حال بسیاری در درون بازارها هنوز منتظر فشارهای جدید بر روسیه هستند و این فشارها را اگر از سوی کنگره بر اروپا و ترامپ تحمیل شود می‌پذیرند.

همان‌طور که قبلاً گفتیم تحریم‌کنندگان تا به حال امکان فشار بر روسیه را در فرصت‌های متعدد مورد استفاده قرار داده‌اند و امکان افزایش فشار تدریجی و روشمند بر روسیه نیز از دست رفته است و عملاً این مسئله باعث شده تحریم‌کنندگان نتوانند از فشارهای سیاسی وارد شده به امتیازات سیاسی از طرف روسیه برسند. مطمئناً پیشرفت‌های محسوسی در نظام تحریم‌ها به وجود آمده است، خصوصاً از این منظر که اشخاص و سازمان‌های بیشتری به لیست تحریم‌ها در بین سال‌های ۲۰۱۵ - ۲۰۱۷ اضافه شدند. اما نتیجه اینکه اگرچه تحریم‌ها کاهش پیدا نکرده‌اند اما نیروی اصلی موجود در پشت آنها کاهش پیدا کرده و دچار زوال شده است. مثلاً خود من در سفری که در دسامبر ۲۰۱۶ به مسکو داشتم متوجه شدم رستوران‌ها در این شهر توان سرو پنیر پارمیسان را نداشتند. اما به هر حال این ناتوانی هدف تحریم‌کنندگان نبود و هیچ وقت کاهش عرضه چنان محصولاتی باعث نخواهد شد روسیه به پای میز مذاکره بیاید. به لحاظ سیستماتیک روسیه هنوز تحت فشار است اما امکان تبدیل این فشار اقتصادی به تغییر سیاست عملاً در سیستم تحریم‌ها دیده نمی‌شود. آنچه مشخص است اینکه این روش باید تغییر کند و طراحی تحریم‌های بیشتر همراه با جریمه‌های سنگین‌تر برای اقتصاد روسیه باشد تا این کشور فشار را احساس کند. به عبارت بهتر روسیه خود را با فشار ناشی از تحریم‌های فعلی انطباق داده است و اگر قرار است فشار شدید جدیدی به روسیه اعمال نشود حداقل نباید به روسیه اجازه داد از این توان انطباق خود برای کم کردن فشار ناشی از تحریم‌ها استفاده کند. تحریم‌هایی که در جولای ۲۰۱۷ اعمال شد نقطه آغازی بر این قضیه است، اما اتخاذ تصمیمات بیشتر و هدف قرار دادن بخش‌های بیشتری از اقتصاد روسیه یعنی فراتر از نفت و گاز نظیر توانمندی این کشور برای جذب سرمایه‌گذاری بین‌المللی در حوزه استقراض‌های خارجی باید مدنظر قرار گیرد، خصوصاً حالا که آمریکا و اتحادیه اروپا در اتحاد با یکدیگر تلاش می‌کنند کمک کشورهای مختلف در دنیا نظیر ژاپن به روسیه را کاهش دهند.

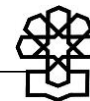
اما نکته چهارم اینکه باید اجرای راهبرد تحریم رصد شده و فرضیات ابتدایی در مورد استقامت روسیه و اثرگذاری فشار تحریم‌ها در پایین آوردن این استقامت و نوع بهبود راهبرد تحریم مورد ارزیابی مجدد قرار بگیرد. بسیاری از افراد در دولت آمریکا و در دولت‌های اروپایی اجرای تحریم‌ها را رصد می‌کنند، اما مشخص است که بسیاری از این اجراکنندگان تحریم با این احتمال مواجه هستند که نیروی

فشار ناشی از این تحریم‌ها در حال زوال است و اثرگذاری قبلی خود را ندارد. اما همان‌طور که گفته شد می‌بایست ارزیابی مجددی از فرضیات صورت بگیرد و فشار تشدید شود تا استقامت روسیه در برابر تحریم‌ها و فشارهای ناشی از آن به‌مرور زمان کاهش پیدا کند.

اگرچه آمریکا و اروپا اصرار دارند که روسیه باید کنترل خود بر جزیره کریمه را پایان دهد، اما هیچ نشانه‌ای که بتواند نشان دهد روسیه ممکن است این کار را انجام دهد وجود ندارد. روسیه جزیره کریمه را در ساختار سیاسی خود حل کرده و این سرزمین را بخشی از کشور خود می‌داند. مردم ساکن در کریمه نیز اعلام کرده‌اند که حاضرند بخشی از روسیه باقی بماند و حداقل نظرسنجی‌های مختلف این قضیه را تأیید می‌کند. متن توافق مینسک ۲ در مورد اوکراین نیز به نوعی این قضیه را تأیید می‌کند که کریمه و کنترل روسیه بر آن باید جدای از دخالت روسیه در شرق اوکراین در نظر گرفته شود. اگرچه این مسئله به‌صراحت در توافق مذکور ابراز نشده است اما می‌توان گفت اگر چنین اذعان‌هایی در توافق مینسک ۲ وجود نداشت روسیه حاضر به پذیرش آن نمی‌شد و روس‌ها با علم به اینکه آمریکایی‌ها و اروپایی‌ها به نوعی کنترل مسکو بر کریمه را پذیرفته‌اند، حاضر شدند این توافق را امضا کنند.

در حال حاضر شاخص‌هایی از اثرگذاری تحریم‌ها در روسیه وجود دارد، نظیر رکود، تورم و کمبود برخی از کالاها که عموم مردم روسیه آن را احساس می‌کنند و همچنین تهدید بزرگ‌تری وجود دارد که ممکن است سیستم مالی روسیه در آینده دچار ورشکستگی شود که این قضیه در بین ثروتمندان روسیه بیشتر احساس می‌شود. اما باید گفت با همه این اقدامات دولت روسیه فعلاً عملکرد خوبی در مقابله با تحریم‌ها در داخل این کشور داشته است. بر مبنای یافته‌های یک سازمان غیردولتی روسی که نظرسنجی‌های مختلف در این کشور را انجام می‌دهد نرخ محبوبیت آقای پوتین در روسیه در دسامبر ۲۰۱۵ بالای ۸۵ درصد بوده است که نشان می‌دهد از محبوبیت او نسبت به فوریه و مارس ۲۰۱۴ چیزی کم نشده است. حتی اگر فرض کنیم که نتایج این نظرسنجی‌ها توسط دولت تا حدودی دستکاری شده است، اما هیچ مدرکی وجود ندارد که اثبات کند پوتین محبوبیت خود را در میان مردم روسیه در زمان مشکلات اقتصادی از دست داده باشد. در نتیجه اگرچه فشار اقتصادی به روسیه وارد شده، اما نمی‌توان استدلال کرد که این فشار دقیقاً بر پوتین وارد آمده و او را مجاب کرده که از مسیرهای دیگری برای پرداختن به مشکلات ناشی از تحریم استفاده کند.

در این زمینه روس‌ها تلاش کردند بازارهای جدیدی برای صادرات انرژی خود پیدا کرده و منابع مالی جدیدی را برای آن ایجاد کنند تا صرفاً به آمریکا و ایالات متحده متکی نباشند. در دسامبر ۲۰۱۵ روسیه برنامه‌های خود را برای صدور اولین اوراق قرضه دولتی در چین اعلام کرد که ظاهراً یک میلیارد دلار ارزش داشت. بانک‌های خصوصی روسیه نیز از سال ۲۰۱۳ اقدامات مشابهی را انجام دادند. گزارش‌های مشابهی نیز وجود داشته که روسیه و چین روابط خود در حوزه گاز طبیعی را افزایش خواهند داد و ارزش معاملات



در این حوزه را به چهارصد میلیارد دلار در بلندمدت خواهند رساند. راهبرد روسیه مدیریت مشکل از طریق بی‌اثر کردن تحریم‌هاست و کمتر به نگرانی‌های اروپا و آمریکا در این زمینه توجه دارد. منافع روسیه در نامزد شدن دونالد ترامپ برای انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا نیز البته وجود داشته که موضوع این کتاب نیست اما شاید بتوان گفت علاقه روسیه به این مسئله ناشی از تمایل این کشور برای مقابله با فشار تحریم‌ها بوده است. روس‌ها همچنین تلاش کردند از شتاب تحریم‌ها کم کنند و برای این کار به دولت‌های اروپایی خصوصاً آنهایی که می‌توانند اجماع اروپایی علیه روسیه را بشکنند نزدیک شدند ضمن اینکه تلاش کردند با توافقنامه‌های آتش‌بس در اوکراین همکاری بیشتری انجام دهند تا بهانه را از دست کسانی بگیرند که به دنبال فشار بیشتری علیه روسیه در اروپا و آمریکا هستند. البته ترس مستمر برخی از اروپایی‌ها از اینکه ممکن است تحریم‌ها علیه روسیه از کنترل خارج شود و امکان دارد روسیه جریان گاز بر روی اروپا را قطع کند به روس‌ها در این زمینه کمک کرده است، درحالی که همه می‌دانند این کارها ضربه شدیدی به اقتصاد روسیه خواهد زد. پس از منظر فشار و استقامت، استقامت روس‌ها بسیار قوی به نظر می‌رسد و یا حداقل در سطح قضیه و در ظاهر چنین به نظر می‌آید.

نکته پنجم/اینکه آمریکایی‌ها باید شرایطی که روسیه می‌تواند از طریق آنها فشار تحریم‌ها را کنار بزند به صورت آشکار به روس‌ها پیشنهاد کنند و همچنین پیشنهاد مشخصی بدهد که چطور می‌توان از طریق مذاکرات به یک توافق جامع رسید که تحریم‌ها را کنار بزند در عین اینکه نیازهای آمریکا و اروپا برطرف شود.

در این زمینه غربی‌ها سیگنال مشخصی داده‌اند که این کشور چه کار باید بکند که تحریم‌ها کنار زده شوند. برای این کار مذاکراتی انجام شده و ماهیت اصلی فعالیت‌های رفع‌کننده تحریم را به نمایش گذاشته شده است. اما سؤالی که بی‌پاسخ مانده این است که نیازهای غربی‌ها به عنوان کشورهای تحریم‌کننده دقیقاً از چیست. در آمریکا و اروپا به صورت کلی این حس ثابت وجود دارد که اوکراین عملاً نمی‌تواند تمامیت ارضی خود را مانند شرایط قبل از سال ۲۰۱۳ به دست بیاورد اما هنوز خبرها و گزارش‌هایی بیرون می‌آید که نشان می‌دهد برخی دیگر در اروپا احساس متفاوتی نسبت به مسئله اوکراین دارند. همان‌طور که در بخش‌های قبلی گفته شد پذیرش این نکته که روس‌ها حاضر نیستند به هیچ وجه کریمه را پس بدهند خود نکته مهمی در اروپا و آمریکا بوده است، اما پیغام‌های متناقضی که از اروپا و همچنین از دولت آمریکا در این زمینه بیرون می‌آید تا حدودی باعث سردرگمی مسکو شده است.

نکته ششم/اینکه آمریکا و متحدان باید این امکان را بپذیرند که فارغ از هدفمند بودن و نظاممند بودن تحریم‌ها و اینکه خوب طراحی شده‌اند این اقدامات ممکن است به شکست بینجامند و این شکست ممکن است بر اثر نارسایی‌های ذاتی راهبرد تحریم و همچنین درک نادرست از هدف و بالا رفتن غیرمنطقی استقامت روس‌ها و ظرفیت آنها در این مقابله باشد. در هر حالت آمریکا و متحدان می‌بایست

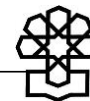
آماده باشند که این نکته را بپذیرند که شکست آنها طبیعی بوده است و به همین دلیل مسیر خود را عوض کرده و یا اینکه مسیر فعلی را ادامه دهند و تبعات آن را نیز که ممکن است در بلندمدت به وجود آید بپذیرند.

همان‌طور که قبلاً گفته شد تحریم‌های اروپا و آمریکا قبل از دولت ترامپ نیز با شدت علیه روسیه دنبال می‌شد. حال باید مذاکرات بیشتری با مقامات اوکراینی انجام گردد تا مشخص شود که آیا ممکن است توافقی به دست آید که بتواند منافع اوکراین و تمامیت ارضی این کشور را تضمین کند و همچنین امنیت سایر کشورهای شرق اروپا را تأمین نماید و آیا این توافق امکان‌پذیر خواهد بود و از طرف دیگر باید با روس‌ها نیز در مورد تحریم‌ها مذاکراتی صورت گیرد و مشخص شود که نقطه پایان تحریم‌ها دقیقاً کجا خواهد بود، خصوصاً در شرایط فعلی که آقای ترامپ تمایل دارد تحریم‌ها علیه روسیه کلاً به پایان برسد.

این نتیجه‌گیری حاوی نکته مهمی در مورد تحریم‌هاست و آن اینکه اگر اهداف فشار تحریم جابجا شوند و عوض شوند، این جابجایی اهداف نباید با بی‌احتیاطی صورت گیرد. اگر آمریکا الحاق جزیره کریمه به روسیه را نمی‌پذیرد و مخالف شرایط فعلی در اوکراین است به دلیل ضرورت حفظ موضع متحد با اروپایی‌ها و پایبند ماندن به توافق مینسک ۲ می‌توان عملاً از الحاق کریمه به روس‌ها صرف‌نظر کرد. پذیرش این مسئله می‌تواند در پایان نتایج خوبی به همراه داشته باشد زیرا عملاً باعث می‌شود یکی از بزرگ‌ترین مشکلات تاریخی روس‌ها با اوکراینی‌ها از میان برداشته شود. اما از منظر درد و استقامت ناشی از تحریم‌ها پذیرش الحاق کریمه که البته معکوس شدن آن و از بین رفتن آن یکی از اهداف اصلی تحریم‌ها بود می‌تواند آثار زیان‌بار بسیار زیادی داشته باشد مگر اینکه نظام تحریم‌ها به نوعی بازطراحی شود تا این واگذاری و الحاق مورد پذیرش عمومی قرار گیرد. این مسئله آستانه‌های نامشخص را برای کشور هدف تحریم به وجود می‌آورد و همچنین می‌تواند باعث سوءدرک در کشورهای تحریم‌کننده شود. پس شفافیت اهداف و انتقال درست آنها به تمام طرف‌های قضیه نقش مهمی در موفقیت تحریم‌ها خواهد داشت. به همین دلیل تلاش آمریکایی‌ها و اروپایی‌ها برای ایجاد شفافیت بیشتر در قضیه تحریم‌های اوکراین در سال ۲۰۱۶ توانسته تا حد زیادی این مشکل را مرتفع کند.

جمهوری دمکراتیک خلق کره یا همان کره شمالی

جمهوری دمکراتیک خلق کره یا همان کشوری که عموماً با نام کره شمالی می‌شناسیم از زمان پیدایش خود بعد از جنگ جهانی دوم یک کشور ممنوعه در نظام جهانی قلمداد شده است. کره شمالی به عنوان یک کشور زیردست اتحاد جماهیر شوروی و چین در دوران جنگ سرد تا حد زیادی از جهان غرب فاصله گرفته و منزوی شد. با این حال حتی در این بافتار رفتارهای کره شمالی بسیار عجیب و غریب و گاهی تهدیدکننده و خطرناک بوده است. برای مثال کره شمالی دست به یک سلسله عملیات گسترده آدم‌ربایی



در اوایل دهه ۱۹۴۰ زد که حداقل تا اوایل دهه ۱۹۷۰ ادامه پیدا کرد و هدف از این کار جمع کردن گروهی از متفکران، منابع اطلاعاتی و اطلاعات فرهنگی برای استفاده دولت کره شمالی بود. در دوران جنگ سرد، افسران اطلاعاتی کره شمالی و نیروهای ویژه توانستند با استفاده از تونل‌های حفر شده در زیر مرز به کشور کره جنوبی نفوذ کرده که برخی از این تونل‌ها حتی امکان اشغال پنهان کره جنوبی را برای کره شمالی فراهم می‌کرد و در هر ساعت هزاران سرباز کره شمالی می‌توانستند از طریق این تونل‌ها عبور کنند. اشغال کوئبلو در ۱۹۶۸ توسط کره شمالی باعث تنش‌های جدی میان این کشور و آمریکا شد و بحث‌های فراوانی در آمریکا در مورد روش مقابله با کره شمالی در گرفت و امکان از سرگیری جنگ کره نیز بالا بود. در این وضعیت اقدامات کره شمالی از زمان پایان جنگ سرد، خصوصاً برنامه این کشور برای دسترسی به سلاح‌های هسته‌ای و آزمایشات بعدی که در این حوزه انجام داد و همچنین آزمایش موشک‌های بالستیک دوربرد همه نشان‌دهنده تاریخچه‌ای از اقدامات است که عملاً هیچ کشور دیگری در دنیا خواهان پیگیری آن نبوده است. چنین اقداماتی از سوی کره شمالی عملاً نشانه‌هایی از یک نظام سیاسی است که تهدیدی برای همسایگان و امنیت بین‌المللی و ثبات جهانی به صورت کلی قلمداد می‌شود.

رویکرد تحریم‌های کره تا به حال

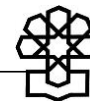
جامعه جهانی به اقدامات کره شمالی پاسخ داده است، خصوصاً به برنامه هسته‌ای و موشکی این کشور و این پاسخ از طریق اعمال تحریم‌های سازمان ملل بر کره شمالی بوده است. این تحریم‌ها از قطعنامه سازمان ملل در اکتبر ۲۰۰۶ آغاز می‌شود که در آن شورای امنیت تجارت با کره شمالی در حوزه کالاهای هسته‌ای و موشکی را ممنوع کرده و تحریم‌های مالی را بر مجموعه‌ای از اشخاص و نهادها وضع کرده است که این فهرست اشخاص و نهادها در حال حاضر یعنی در ژوئن ۲۰۱۷ بالغ بر ۵۳ شخص و ۴۶ نهاد از زیرمجموعه دولت و ارتش کره شمالی می‌شود. سپس تحریم‌ها گسترش یافت و جنبه‌های مختلف اقتصاد کره شمالی خصوصاً صادرات اصلی این کشور یعنی زغال‌سنگ را دربرگرفت و بر ارتباطات کره شمالی با اقتصاد بین‌المللی اثر گذاشت. در دسامبر ۲۰۱۶ عملاً براساس تحریم‌های سازمان ملل امکان روابط دیپلماتیک کاملاً آزادانه برای کره شمالی در کشورهای عضو سازمان ملل از کشورها سلب شده است و کشورها موظفند محموله‌های ارسالی به کره یا وارد شده از این کشور را کاملاً بازرسی کنند، ضمن اینکه مجاز نیستند طیفی از فعالیت‌های مالی و اقدامات مرتبط را به کره شمالی و عناصر مرتبط با آن ارائه دهند.

خود دولت‌ها نیز نظام‌های تحریمی جداگانه را علیه کره شمالی اعمال کرده‌اند. آمریکا در این سال‌ها برنامه تحریم‌های ملی خود علیه کره را مدام گسترش داده که اوج آن ممنوعیت کامل و جامع هرگونه رابطه با کره شمالی در مارس ۲۰۱۶ بوده است و این ممنوعیت جامع بر مبنای چند دهه اقدامات تحریمی

خاص شکل گرفته است. کره جنوبی و ژاپن نیز نظام‌های تحریمی خود را داشته‌اند و در سال‌های گذشته تلاش کردند فشار بیشتری را به کشورهای دیگر بیاورند که آنها نیز از تجارت با کره شمالی امتناع کنند. برای مثال در دسامبر ۲۰۱۶ ژاپن ورود هرگونه کشتی که قبلاً در بنادر کره شمالی بوده به بنادر خود را ممنوع کرد. تعاملات اقتصادی کره جنوبی با کره شمالی نیز مدت‌هاست که در حد بسیار پایینی بوده است و بجز دو سه پروژه مشترک هیچ تعامل اقتصادی خاصی میان این دو کشور همسایه صورت نگرفته است. کره جنوبی در دوران ریاست‌جمهوری پارک تلاش کرد روابط اقتصادی و سیاسی خود را با چین گسترش دهد تا چین را متقاعد کند که از رابطه با کره شمالی فاصله گرفته یا روابطش را با این کشور کاهش دهد. تمایل کره جنوبی برای استقرار سیستم دفاع موشکی آمریکا در سال ۲۰۱۶ نیز نوعی اهرم برای اعمال فشار به چین بود تا رویکردش در برابر کره شمالی را تغییر دهد. اگرچه پاسخ چینی‌ها به این اقدام تا حدودی امید به همکاری در این مسئله را از بین برده است. متحدان اروپایی و کشورهای دیگر نیز سعی کرده‌اند فشار مخصوص به خود را بر کره شمالی داشته باشند و دیپلمات‌های اروپایی سفرهای متعددی به کشورهای مختلف انجام داده‌اند تا آنها را مجاب کنند که از روابط اقتصادی و نظامی با کره شمالی فاصله بگیرند.

تمام این اقدام‌ها برای اعمال فشار بر کره شمالی صورت گرفته است به نحوی که این کشور رفتار خود را تغییر دهد. شواهد و نشانه‌هایی وجود داشته است که نشان می‌دهد این فشارها تا حدودی با موفقیت همراه بوده است. برای مثال در کتاب «جنگ خزانه‌ها» نوشته خوان زاراته این نویسنده به موضوع بانک دلتا آسیا اشاره می‌کند که در سال ۲۰۰۵ مشخص شد حدود ۲۵ میلیون دلار از سرمایه‌های شخصی و خانوادگی آقای آقای کیم را در اختیار دارد. اعمال تحریم‌ها در سال ۲۰۰۵ علیه این بانک باعث عصبانیت کره شمالی شد و بسیاری معتقدند نقش مهمی در متقاعد کردن کره شمالی به حضور در مذاکرات ۶ جانبه با آمریکا و کشورهای دیگر یعنی چین، ژاپن، روسیه، کره جنوبی و آمریکا ایفا کرد، که این مذاکرات به برچیده شدن و بازرسی امکانات هسته‌ای کره شمالی در سال ۲۰۰۷ انجامید. قبل از آن تصمیم چین برای قطع جریان صادرات سوخت‌های گرمایشی به کره شمالی نیز نقش مهمی در کشاندن کره شمالی به مذاکرات ۶ جانبه داشت، اگرچه بررسی دقیق فعالیت‌های موشکی و هسته‌ای کره نشان می‌دهد که این اعمال فشار از سوی چین عملاً نقش چندانی در اصلاح رفتار کره شمالی نداشته است.

پس، این فشارها سطحی بوده است. نکته این است که فشار تحریم بر کره شمالی شکل گرفته است اما نباید فراموش کنیم که این فشار به جهان خارج نیز وارد شده است. از سال ۲۰۰۵ کره شمالی پنج آزمایش هسته‌ای انجام داده است. این کشور ادعا می‌کند که با این آزمایش‌ها توانسته توان خود در حوزه فنی را بالا ببرد و از این طریق هفت سلاح هسته‌ای و حرارتی جدید را تولید کند. اگرچه شک و شبهه منطقی فراوانی وجود دارد که کره شمالی واقعاً توانسته باشد به این حد از پیشرفت فنی برسد، اما این پیشرفت‌ها غیرممکن هم نیست. ضمن اینکه می‌توان تصور کرد کره شمالی توانسته کلاهک‌های هسته‌ای



قابل سوار شدن بر روی موشک را به وجود بیاورد، به خصوص کلاهک‌هایی که خود کره شمالی بتواند آنها را تولید کرده و به صورت استاندارد بر روی موشک‌ها سوار کند. با توسعه فنی این مسئله، کره شمالی نشان داده که نه تنها ظرفیت‌های فیزیکی لازم برای تهدید و حتی حمله به دشمنانش را دارد، بلکه می‌تواند در آینده نزدیک سواحل غربی آمریکا را نیز هدف قرار دهد. همچنین این کشور توانسته استقامت چشمگیری در مقابل فشار یکنواخت تحریمی غرب و چین به نمایش بگذارد.

اما اینکه این توانایی‌ها تا چه حد است، هنوز سؤال است که پاسخی به آن داده نشده است. بنابر گزارش‌های منابع غیردولتی مختلف این امکان وجود دارد که کره شمالی در آینده برنامه هسته‌ای و ظرفیت‌های هسته‌ای را با یک پیمان‌نامه صلح با آمریکا معامله کرده و از طریق آن سربازان آمریکا از کره بیرون رفته و از اقتصاد بیمار کره شمالی حمایت شود. این احتمال نیز وجود دارد که کره شمالی هیچ برنامه‌ای برای واگذار کردن برنامه‌های هسته‌ای و موشکی خود نداشته و صرفاً فضا را برای پیشرفت بیشتر آن در آینده فراهم می‌کند. با توجه به تاریخ نظام‌های دیکتاتوری و تمایل آنها برای کنار گذاشتن برنامه‌های سلاح‌های کشتار جمعی نظیر آنچه برای معمر قذافی و لیبی اتفاق افتاد یا اینکه گرفته شدن این سلاح‌ها به صورت اجباری مانند آنچه در مورد صدام اتفاق افتاد، آقای کیم جونگ اون رهبر کره شمالی شاید در حال حاضر به این نتیجه رسیده باشد که سلاح‌های هسته‌ای و موشک‌های دوربرد بخشی اصلی از نظام حاکمیتی او هستند و این نظام را در برابر حملات بیرونی محافظت می‌کند.

آمریکا از زمان بیل کلینتون تا دوره آقای ترامپ سیاست واحدی را برای مقابله با کره شمالی و سلاح‌های هسته‌ای‌اش به کار بسته است. علاوه بر این کنگره آمریکا نیز به صورت مستمر آمادگی خود را برای اعمال فشار بر کره شمالی به دلیل رفتارهایش اعلام کرده و نشان داده مایل است مصوبه‌ها و تحریم‌های بیشتری را تصویب کند. در نتیجه این احتمال وجود دارد که تحریم‌ها در آینده نیز به عنوان بخشی از سیاست آمریکا در مقابل کره ادامه پیدا کند.

استفاده از الگوی پیشنهادی ما

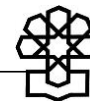
سؤال اساسی که مطرح می‌شود این است که تحریم‌ها با چه هدفی اعمال می‌شوند. استفاده از الگوی پیشنهادی ما احتمالات این مسیر و نیازهای آمریکا را بیشتر مشخص می‌کند.

نخست باید اهداف/اعمال درد را شناسایی کرده و گام‌های بازگشتی حداقلی برای کره شمالی برای رفع تحریم‌ها را نیز تعیین کنیم. در اینجا بهتر است نقاطی را برای اعمال درد انتخاب کنیم که نیازمند اقدامات بازگشتی حداقلی لازم از سوی کره شمالی باشد. این مسئله به این دلیل است که هرگونه تصمیم در مورد آینده نظام کره شمالی و اینکه تا کجا پیش می‌رود به توقعات آمریکا از تحولات نظامی و سیاسی کره شمالی در آینده بستگی خواهد داشت.

در ظاهر قضیه، اهداف آمریکا و اقدامات بازگشتی حداقلی از سوی کره شمالی با هم همپوشانی دارند. آمریکا می‌خواهد کره شمالی تسلیحات هسته‌ای را در کنار برنامه موشکی کنار بگذارد و آنها را برای اعتبارسنجی به جامعه جهانی تسلیم کند. کره جنوبی، ژاپن و سایر کشورهای ذی‌نفع نیز دنبال این هدف هستند. این هدف با بیانیه گفتگوهای ۶ جانبه سال ۲۰۰۵ انطباق دارد که در آن کره شمالی متعهد شد همه ظرفیت‌های تسلیحاتی هسته‌ای و برنامه موشکی را واگذار کرده و آنها را برای اعتبارسنجی به پادمان‌های آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای و سازمان‌های دیگر واگذار کند. این هدف با بیانیه مشترک سال ۱۹۹۲ در مورد غیرهسته‌ای شدن شبه‌جزیره کره نیز که از سوی دو کره صادر شد انطباق دارد. حداقل این تبعیت در بندهای منطبق با برنامه هسته‌ای مشخص است. برنامه موشک‌های دوربرد کره شمالی نیز در وضعیت مبهم‌تری قرار دارد. اگرچه تحریم‌های پیاپی سازمان ملل کره شمالی را از آزمایش موشک‌های بالستیک منع کرده است، اما این نکته کلیدی باقی می‌ماند که تا جایی که کره شمالی واقعاً تغییر سیاست جدی انجام ندهد آمریکا دلیلی برای عقب‌نشینی نخواهد داشت. خصوصاً با علم به تاریخچه پرفراز و نشیب تعلیق آزمایش‌های موشکی کره و دیگر توافق‌هایی که برای تعلیق در این زمینه اتفاق افتاده است.

در اینجا مشکل دیگری که در مورد برنامه هسته‌ای کره شمالی وجود دارد و خود را نشان می‌دهد اینکه، این کشور آمادگی خاصی برای کنار گذاشتن برنامه‌های هسته‌ای و موشکی نشان نداده است. درواقع در بیانیه ۶ جانبه سال ۲۰۰۵ کره شمالی اظهار کرد که حق داشتن انرژی صلح‌آمیز هسته‌ای را دارد و سایر طرف‌های این بیانیه نیز با آن موافقت کردند و پذیرفتند آب سبک برای مصرف در رآکتور کره شمالی به این کشور داده شود. از این منظر سطح توقعات ما از کره شمالی و اقدامات آتی آن تا حد زیادی مشخص می‌شود. همان‌طور که سطح توقعات ما در موضوع ایران و روسیه مشخص بود و به عبارتی همه به دنبال یک راه‌حل دیپلماتیک هستند که بر اثر تحریم‌ها کره شمالی برنامه هسته‌ای خود را در اختیار همگان قرار بدهد تا مدیریت شود، اما احتمال حذف آن وجود نخواهد داشت. فشار به کره شمالی برای پذیرفتن برخی از محدودیت‌ها در مورد برنامه موشکی نیز در این زمینه بسیار لازم خواهد بود، خصوصاً با توجه به ماهیت تحریک‌آمیز این برنامه و انتقادهای مشابهی که در مورد نپرداختن توافق برجام به توانایی‌های موشکی ایران به خود دیده است.

نکته دوم اینکه آمریکایی‌ها می‌بایست تا آنجا که ممکن است آسیب‌پذیری‌ها، منافع و تعهد کره شمالی به برنامه‌های هسته‌ای و موشکی این کشور را درک کنند تا آمادگی این کشور برای جذب فشار را نیز مورد تحلیل قرار دهند. همگان از آسیب‌پذیری‌های گسترده کره شمالی آگاهی دارند. کارشناسان نیز می‌توانند تصویر دقیق‌تری از نظام سیاسی و اقتصادی در این کشور ارائه دهند. اگرچه منابع اطلاعاتی در این مورد بسیار اندک است اما به اندازه کافی چنین منابعی برای ترسیم تصویری مناسب از نظام



حاکم در این کشور وجود دارد. این آسیب‌پذیری‌ها ممکن است به دلیل تسلط یک طبقه حاکم بر کشور کره شمالی از میزان اهمیت بالا یا پایینی برخوردار باشد. رهبری کره شمالی عملاً نشان داده که تمایلی برای در نظر گرفتن منافع مردمش ندارد و درواقع یک طبقه حاکم منزوی از همه منافع کار قشر کارگر برخوردار می‌شود. در دوران رهبری کیم جونگ اون و تا حدود کمتری در دوران رهبری پدرش کیم جونگ ایل این مسئله تا حدودی تغییر کرد. نشانه‌هایی وجود داشته که این کشور به سمت اقتصاد بازارمحور متمایل شده است. اما هنوز نشانه‌های کمی در دست داریم که نشان دهد رفتار دولت کره شمالی با طبقه کارگر در آینده بتواند تغییر جدی پیدا کند.

به همین دلیل موضوع کره شمالی اساساً در جامعه بین‌المللی بسیار متفاوت از ایران و روسیه است. در این حالت کره شمالی ویژگی‌هایی شبیه به نظام عراق در دوران صدام را نشان می‌دهد، یعنی نظامی که حاضر است درد را به‌عنوان یک افتخار ملی بپذیرد و عملاً این درد را به مردم خود وارد کند. دولت کره استقامت بسیار زیادی در دفاع از برنامه‌های موشکی و هسته‌ای خود به نمایش گذاشته است. با در نظر داشتن این مسئله می‌توان گفت که نظام حاکم بر این کشور تا حد زیادی نسبت به دردی که به مردم از ناحیه فشار بیرونی وارد می‌شود بی‌اعتنا خواهد بود و حاضر است هر اقدامی را برای حفظ منافع هسته‌ای و موشکی خود انجام دهد.

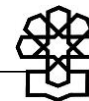
از سوی دیگر تجربیاتی از نحوه مواجهه کره شمالی با فشار بیرونی وجود دارد، خصوصاً تجربه بانک دلتای آسیایی که در قسمت‌های قبل از آن صحبت کردیم. سؤال این است که چه نوع فشاری به‌صورت مناسب در زمان مناسب و برای اهداف مناسب باید به کره شمالی وارد کرد تا این کشور مجاب به پذیرش خواسته‌های ما شود. از این منظر شناسایی آسیب‌پذیری‌های ملی کره به‌خودی‌خود کفایت نخواهد کرد، بلکه باید آسیب‌پذیری‌های نظام حاکم بر این کشور و حتی آسیب‌پذیری‌های شخصی افراد مؤثر در حکومت شناسایی شود. در این حالت اعمال تحریم بسیار راحت‌تر از اعمال فشار به کل یک کشور خواهد بود. از سوی دیگر عدم درک درست از آسیب‌پذیری‌های کشور هدف می‌تواند خطر غیرمؤثر شدن این فشارها را نیز به‌همراه داشته باشد.

ضمن اینکه این مسئله می‌تواند این معنا را نیز داشته باشد که آسیب‌پذیری‌های کره شمالی و اعمال فشار بر آنها بیشتر فرصت‌های آتی را از آنها سلب می‌کند تا فرصت‌ها و موقعیت‌های فعلی. تا آنجایی که کره به رفتار فعلی خود ادامه بدهد یک مشکل بین‌المللی خواهد بود و شاید این مسئله برای بسیاری در طبقه حاکم پذیرفتنی باشد. اما برای خود شخص کیم جونگ اون که تلاش می‌کند کشورش را یک کشور مدرن در دنیا معرفی کند این مسئله اصلاً پذیرفتنی نیست. به هر حال کیم تلاش کرده حتی به‌صورت ظاهری تأسیساتی را در کشورش بسازد که با تأسیسات مشابه در کره جنوبی برای میزبانی المپیک زمستانی رقابت کنند. این به این معنا نیست که می‌توان صرفاً با دادن میزبانی رقابت‌های

بین‌المللی به کیم او را متقاعد به واگذاری برنامه‌های هسته‌ای و موشکی‌اش کرد اما به هر حال در تصویری که از اعمال فشار بر کره ترسیم می‌کنیم باید همه احتمالات و انگیزه‌ها را در نظر داشته باشیم چرا که همه آنها می‌توانند در تنظیم یک راهبرد درست کمک کنند. خصوصاً در زمانی که هدف اصلی و واقعی نظام تحریم‌ها در تمام اشکال خود یک شخص واحد در پیونگ یانگ پایتخت کره جنوبی است. نکته سوم/اینکه آمریکا می‌بایست راهبردی را برای افزایش تدریجی فشار بر نقاط بیشتر آسیب‌پذیر به صورت مؤثر و روشمند و اجتناب از نقاطی که آسیب‌پذیری کمتری دارند تهیه کند. با درکی که ما از کره شمالی داریم و قرار دادن آن بر عنصر دوم چارچوب مشخص شده در این کتاب حال می‌توانیم راهبردی را تنظیم کنیم که بتواند فشار زمان‌مند و مشخصی را بر کره شمالی وارد نماید. درواقع به جای اعمال تحریم‌هایی که به صورت تقابلی باشد یعنی نشان‌دهنده اقدامات متقابل آمریکا در برابر اقدامات کره باشد، یعنی سیاستی که در دو دولت گذشته آمریکا نیز جریان داشته است، گروه دولت آقای ترامپ می‌بایست رویکرد جامع‌تری را در این زمینه به کار بندند که در آن پیشنهادهایی به کره شمالی منظور شده باشد و مشخص شود که تحریم‌ها به چه شکلی اعمال خواهد شد.

نخست این راهبرد می‌تواند حاوی یک پیشنهاد برای گفتگوهای خصوصی به جای اعمال تحریم‌های بیشتر باشد. تیم ترامپ باید با مذاکره‌کنندگان کره شمالی بیشتر درگیر شده و براساس این گفتگوها بفهمد که دورنمای کره شمالی از توافق نهایی چیست. چه امتیازاتی این کشور خواهد داد و در ازای آن چه اتفاقی می‌افتد. تقریباً مشخص است که این حالت دورنمای مطلوب کره شمالی خواهد بود. اما اینکه نیازهای پایانی این کشور چه چیزهایی است مسئله‌ای است که در آینده مشخص خواهد شد.

اگر فرض کنیم کره شمالی خواهان یک حل‌وفصل منطقی در پایان این داستان است، آنگاه آمریکا می‌تواند گام‌های دوجانبه‌ای را ترسیم کند و نقاط پایین و حداقلی را نیز به نمایش بگذارد. برای مثال اتحاد دو کره به عنوان بخشی از یک توافق ابتدایی دور از ذهن خواهد بود و در نتیجه کره شمالی نیز نمی‌تواند در مراحل ابتدایی توافق آمریکا را مجاب کند که سربازانش را از کره بیرون بکشد. اما گام‌های کوچک‌تری وجود دارد که هر دو طرف می‌توانند برای کاهش تنش‌ها بردارند، مثلاً توقف آزمایش‌های موشکی و مانورهای مشترک گسترده. از اینجا می‌توان به گام‌های اساسی‌تر و بزرگ‌تر رسید که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت. در میان مدت آمریکا می‌بایست تصویر دقیق‌تری به کره شمالی در مورد تبعات شکست مذاکرات ارائه کند. این مسئله می‌تواند هم در مورد تحریم‌ها باشد و هم فشارهای خاصی که بر شرایط مالی و فعالیت‌های خارجی طبقه حاکم در کره شمالی اثر می‌گذارد. این نوع نگرش کاملاً منطبق با رفتار فعلی آمریکا و همچنین راهبردهای سازمان ملل است. آنچه در اینجا نیست عدم همکاری کامل چین و خواست این کشور برای اعمال فشار پایدار بر کره خواهد بود. البته این مسئله ممکن است در آینده تغییر کند چه اینکه در پایان ماه آوریل ۲۰۱۷ چینی‌ها تمایل بیشتری به اعمال فشار در این زمینه نشان دادند و



خرید زغال سنگ را از کره شمالی به صورت کلی ممنوع کردند. این امکان نیز وجود دارد که همکاری مذکور در برخوردهایی که میان دولت ترامپ و دولت چین به وجود می آید کاملاً از بین برود چه اینکه مناقشات زیادی بین این دو دولت خصوصاً در مورد دریای چین جنوبی وجود دارد که هنوز حل نشده است. آمریکا می بایست خواست خود برای همکاری با چین برای رسیدن به یک راه حل دیپلماتیک در موضوع کره شمالی را به این کشور به اثبات برساند و حتی حاضر باشد امتیازاتی را نیز در این زمینه به چین بدهد. اما آمریکا باید این را نیز به چین بفهماند که خواهان مشارکت بیشتر چین در این زمینه است که اگر این مشارکت اتفاق نیفتد ممکن است تبعات ناخواسته ای برای چین به همراه داشته باشد، نظیر استقرار بیشتر نیروهای آمریکا در منطقه که به امنیت چین لطمه می زند. تحریم نهادهای چینی نیز باید در نظر گرفته شود خصوصاً در جایی که نیاز است. اما مهمترین ملاحظه چین در ارتباط با کره شمالی مسائل اقتصادی نیست بلکه خطر بی ثباتی در شبه جزیره کره است که می تواند به چین سرایت کند، خصوصاً بحث مهاجرتی که از کره شمالی به چین سرازیر می شوند یا استقرار نیروهای نظامی بیشتر آمریکا در منطقه. پس آمریکا می بایست انتخاب های چین در این زمینه را مشخص کند تا این کشور نیز تمایل برای اجتناب از بی ثباتی و بحران را نشان دهد و به کره شمالی فشار بیشتری وارد کند تا این کشور به توافقی در زمینه بحران هسته ای و موشکی خود با جهان غرب برسد و البته این نظام تحریم نیازمند همکاری کشورهای دیگر به غیر از چین نیز خواهد بود.

در میان مدت البته نظام تحریم ها که در حال حاضر اعمال می شود باید ادامه پیدا کند تا توانایی کره شمالی برای به دست آوردن مواد و تجهیزاتی که به برنامه های موشکی و هسته ای اش کمک می کند از بین برود و همچنین مانع از صادرات سلاح از سوی کره شمالی شود. براساس گزارش ۲۷ فوریه ۲۰۱۷ شورای امنیت سازمان ملل، کره شمالی فعالیت های مذکور را بی توجه به قطعنامه های تحریمی سازمان ملل ادامه داده است که این فعالیت ها باعث شده رژیم حاکم در پیونگ هانگ به ارزش خارجی مورد نیاز خود برای ادامه فعالیت ها دسترسی داشته باشد. پس جلوگیری از انتقال ارز و قراردادهایی که می تواند به کره شمالی در این زمینه کمک کند باید یکی از اولویت های نظام تحریم باشد.

نکته چهارم؛ آمریکایی ها می بایست اجرای تحریم ها را به صورت مستمر رصد کنند و فرضیات ابتدایی خود درباره کره شمالی را مورد ارزیابی مجدد قرار دهند. این قسمت نیازمند توضیح زیادی نیست چرا که در قسمت های قبل در مورد آن صحبت شد.

نکته پنجم؛ آمریکا باید شرایط لازم برای رفع تحریم ها را به کره شمالی گوشزد کرده تا این کشور بداند چه مسیری را برای مذاکرات و رسیدن به توافق برای رفع تحریم ها دنبال کند تا شرایطی به وجود بیاید که آمریکا و متحدانش نیز راضی شوند. همان طور که در بالا گفته شد و فارغ از مسیر فعلی تحریم ها این کار می بایست یکی از بخش های اصلی راهبرد تحریم باشد. خصوصاً با توجه به اینکه کره شمالی توجه زیادی به ماهیت آسیب پذیری های اقتصادی خودش و عقب نشینی در این زمینه ندارد.

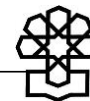
ششم/اینکه؛ آمریکا و متحدان می‌بایست این احتمال را در نظر بگیرند که فارغ از خوب بودن راهبرد تحریم، اقدامات آنها ممکن است یا به دلیل نواقص موجود در خود راهبرد و یا درک غلط از کشور هدف و یا بالا رفتن استقامت کره شمالی ممکن است با شکست مواجه شود. در هر حالت آمریکا و متحدان می‌بایست آمادگی اذعان به شکست و تغییر مسیر را داشته باشند یا مسیر فعلی را با همه ریسک‌ها و مشکلاتش که ممکن است در بلندمدت به وجود بیاید را ادامه دهند.

اگرچه این عنصر از چارچوب به صورت یک امکان مطرح شده است اما می‌توان منطقاً اظهار کرد که این مسئله می‌تواند محتمل‌ترین نتیجه راهبرد تحریم باشد که البته در نهایت به هیچ‌گونه حل و فصل دیپلماتیک منجر نخواهد شد. آمادگی کره شمالی برای جذب فشار با این فرض که رهبری این کشور می‌تواند به حیات خود ادامه دهد و مردم بیشتر فشار را متحمل خواهند شد، عملاً کفایت و کارایی تحریم‌ها را از بین خواهد برد. به همین دلیل راهبرد پیشنهادی تلاش می‌کند دیپلماسی را بیش از پیش در کانون توجه قرار دهد و نشان دهد که در صورت شکست سیاست تحریم، راهبرد آمریکا می‌بایست تهاجمی‌تر شده و به سمت مهار کره شمالی پیش برود تا هرچه بیشتر اثر تهدیدات این کشور از طریق بازدارندگی هسته‌ای و موشکی گرفته شود و مانع از اشاعه توسط این کشور شود و به مردم کره شمالی کمک کند تا آمادگی لازم برای سقوط حکومت و عوض شدن رژیم را داشته باشند.

در این حالت کره شمالی نشان‌دهنده یکی از موضوعات اصلی حاکم بر این کتاب است و آن اینکه تحریم‌ها اساساً ابزاری برای اعمال فشار هستند نه بیشتر و نه کمتر. اعمال فشار می‌تواند به رسیدن به راه حل کمک کند اما فقط در شرایطی که واقعاً چنین راه‌حلی وجود داشته باشد. در پایان اثرگذاری تحریم‌ها به عنوان یک ابزار ارتباط نزدیکی با یکپارچگی خود سیاست تحریمی خواهد داشت و آمادگی کشور هدف برای پاسخگویی به فشاری که به آن اعمال می‌شود نیز باید در این بین لحاظ شود.

نتیجه‌گیری

این کتاب با یادآوری مسائل مختلف در مورد تحریم‌ها آغاز شد و اینکه تحریم‌ها چه جایگاهی در سیستم حکومتی در گذر تاریخ داشتند و چه تغییراتی در قرن گذشته به خود دیدند. این مشاهده از درک مسیرهای اعمال تحریم، ابزارهای استفاده از آنها و منطق موجود در استفاده از آنها نشئت می‌گیرد و اینکه این مسائل در گذر زمان و در عصر جدید چه تغییراتی کرده‌اند. مواردی که در این کتاب به آنها پرداخته شد و خصوصاً بحث ایران، لزوم این بحث را مشخص کرد، خصوصاً وقتی که جزئیات ابزارهای تحریم را با دقت بیشتری در نظر گرفتیم. واقعاً چه کسی در ۴۳۲ سال پیش از میلاد در آتن و در یونان فکر می‌کرد که نظام تحریمی براساس ابزارهای خودش بتواند سازوکار پرداخت وام‌های یک بانک به بانک دیگر در هزاران کیلومتر آن سوتر را مشخص کند. چه کسی در آن زمان فکر می‌کرد که نظام



تحریمی وجود داشته باشد و مهندس آن مثلاً آقای جان کری وزیر خارجه آمریکا بتواند در وزارت خارجه کشور تحریم شده، یعنی روسیه، بنشیند و با آقای سرگی لاوروف ملاقات کند و همزمان آنها بتوانند با دولت‌های اروپایی از طریق ویدئو کنفرانس درباره موضوعات دیگر نظیر اوضاع خاورمیانه و تغییرات اقلیمی صحبت کنند. جهان امروز مکان کاملاً متفاوتی نسبت به ۴۳۲ سال قبل از میلاد است و درس‌هایی که ما از ابزارهای مورد استفاده در آن زمان فراگرفته‌ایم کاملاً متفاوت با شرایط فعلی است. اما دلیل اینکه محققان حوزه تحریم از مفاهیم جنگ‌های قبل از میلاد مسیح برای بررسی تحریم‌ها استفاده می‌کنند این است که نشان دهند در برخی موارد مردم تغییر زیادی نسبت به آن زمان نکرده‌اند و انگیزه‌ها و تمایلات آنها نیز تغییری نکرده است، مسئله‌ای که من نیز در این کتاب به آن پرداخته‌ام. درواقع درد و فشار در برابر استقامت و مقاومت قرار می‌گیرد. اینها در کنار عناصر طبیعت انسانی و وجود می‌توانند رابطه میان منافع اقدامات و تصمیمات دولت‌ها و فرهنگ‌ها را در تمام جهان معین کند و این مقایسه به راحتی قابل انجام است که البته کتاب حاضر سعی کرده از تحلیل‌های ریاضیاتی بسیار انتزاعی در این مقایسه اجتناب کند و در عوض روشی را برای ارزیابی تحریم‌ها و طراحی آنها و بالا بردن اثر آنها ایجاد کند که براساس لحاظ کردن منافع ابتدایی، چارچوب‌های ذهنی، ارزش‌ها و غیره است و در عوض به طراحان تحریم‌ها و برنامه‌های تحریمی خاص این امکان را بدهد که براساس شرایط و اقتضائات خود موادی را به تحلیل و مدل الگوی خود برای پرداختن به مشکلات و کشورهای مختلف اضافه کنند. نتیجه‌ای که از این کتاب گرفته می‌شود یک فرآیند ۶ مرحله‌ای از ایجاد نظام تحریم و اعمال آن است که در چارچوب کلی تأثیرگذاری بر استقامت کشور هدف از طریق فشار تعریف می‌شود. این ۶ مرحله عبارتند از:

- یک؛ شناسایی اهداف اعمال تحریم و تعریف گام‌های بازگشتی حداقلی از طرف کشور هدف به طوری که آن کشور بتواند از طریق آنها فشار را از روی خود بردارد. این کار می‌بایست با دقت و شفافیت بالایی انجام شود خصوصاً در ارتباط با شرایطی که فرض می‌شود پیروزی در آنها به دست می‌آید. درواقع اگر بخواهیم نظام تحریم را بدون اهداف خاص آن تعریف کنیم این نظام تحریم هیچ اثری نخواهد داشت و بی‌فایده خواهد بود، همان طور که ایجاد یک چارچوب تحلیلی برای سنجش اثرگذاری اقدامات تحریمی نیز از همین روش تبعیت می‌کند. برای مقاصد این کتاب تعریف شرایط پیروزی نیز اجازه می‌دهد تا تحلیلی از سطوح استقامت حریف هم در شرایط مطلوب و هم در حوزه سایر منافع به وجود بیاوریم. مهمتر اینکه در این مرحله لازم نیست این اقدامات حداقلی را به کشور هدف ابلاغ کنیم و به دلایل فنی که در مذاکرات به وجود می‌آید شاید باعث شود هیچ وقت شرایط مطلوب نظر ما به طرف مقابل منتقل نشود. اما به هر حال کشور تحریم‌کننده خودش باید از این شرایط و اهداف اطلاع داشته باشد.

- دوم؛ درک حداکثری ماهیت کشور هدف از جمله آسیب‌پذیری‌ها و منافع و تعهدش به هر آن

کاری که باعث تحریم‌ها شده است و آمادگی آن کشور برای جذب فشار. این کار نیازمند تحلیل عمیق و دقیق کشور هدف و تعریف اولویت‌های ملی آن با شفافیت حداکثری است. این اولویت‌ها می‌بایست براساس ارزش طبقه‌بندی شوند، حتی اگرچه جداسازی این اولویت‌ها در این طبقه‌بندی ممکن است مصنوعی باشد. نکته موجود در اینجا صرفاً این نیست که توالی ریاضیاتی دقیقی از منافع کشور هدف را به‌وجود بیاوریم بلکه مهم درک این نکته است که هدف سیاست‌های تحریم دقیقاً کجاست و قرار است در این سلسله‌مراتب چه نقاطی را تحت تأثیر قرار دهد. در این مسیر اعمال تحریم‌ها می‌تواند با درکی از میزان فشار اقدامات همراه شود. برای ایجاد این سازه بهتر است درکی هرچه کامل‌تر و جامع‌تر از تاریخ و فرهنگ کشور موردنظر داشته باشیم و از ایجاد تخمین‌های سطحی و اغراق‌گرایانه در مورد اهمیت یک اولویت یا منفعت ملی اجتناب کنیم. توجه ویژه نیز می‌بایست به این نکته داده شود که از مقایسه نکته به نکته آن کشور با وضعیت خودمان پرهیز کنیم و به هیچ وجه خودمان را در جای آن کشور قرار ندهیم و به‌عبارت بهتر فکر نکنیم که کشور تحریم شده ذهنیتی مشابه در مورد مشکلات با کشور تحریم‌کننده دارد.

- سوم؛ ایجاد راهبردی دقیق، روشمند و دارای بازدهی برای افزایش تدریجی فشار بر نقاطی که آسیب‌پذیری در آن وجود دارد در عین اجتناب از نقاطی که دارای آسیب‌پذیری نیستند. درواقع سیاستگذاران می‌بایست میزان آمادگی خود برای اعمال فشار بر رقیب را کاملاً تعریف کنند تا بتوانند بر کشور تحریم شده غلبه کنند. سیاستگذاران می‌بایست از پیش بدانند که آیا آمادگی برای ورشکست کردن کشور هدف را دارند به نحوی که به هر حال مردم آن به فقر مطلق بیفتند، البته لازم نیست در گام اول براساس این اطلاعات قدمی بردارند اما می‌بایست آمادگی این مسئله را داشته باشند و بدانند تا چه جایی می‌توانند پیشرفت کنند و اینکه تحریم‌ها تا چه اندازه می‌توانند اثرگذار باشند به نحوی که مشکلات ناخواسته را در کشور هدف نظیر مشکلات انسانی به‌وجود نیاورند. شاید در اینجا لازم نباشد که سیاستگذاران محدودیت‌های سیاست‌های تحریمی خود را به‌صورت کامل بدانند اما به هر حال اطلاع از آنها و چالش‌هایی که ممکن است بر اثر آنها به‌وجود بیاید لازم است. استقامت کشور تحریم‌کننده و درک میزان استقامت در کشور رقیب نیز در ایجاد موفقیت نقش مهمی دارد. برای مقاصد تحلیل حاضر این اطلاعات البته با هدف دیگر موردنظر قرار می‌گیرد، یعنی کمک به سازماندهی سازه‌های درد و فشار بر کشور هدف.

- چهارم؛ رصد اجرای تحریم‌ها و ارزیابی دوباره و مستمر فرضیات ابتدایی موجود در مورد استقامت کشور هدف، اثرگذاری تحریم‌ها در پایین آوردن این استقامت و چگونگی بهبود دادن راهبرد تحریم. این کار می‌بایست با جمع کردن عناصر اصلی در مورد استقامت شکل بگیرد به نوعی که تصویری از میزان اثرگذاری تحریم‌ها ایجاد شود و سنجش میزان فشار نیز به‌دست بیاید.



- پنجم؛ ارائه یک نقشه راه مشخص به کشور هدف در مورد شرایط لازم برای رفع تحریم‌ها و همچنین پیشنهاد دنبال کردن مذاکره برای رسیدن به توافقی که بتواند فشار تحریم‌ها را کنار بزند، در عین اینکه نیازهای کشورهای تحریم‌کننده را برطرف کند. همان‌طور که در مورد ایران گفته شد هر نظام تحریمی که برای رسیدن به راه‌حل سیاسی و دیپلماتیک طراحی می‌شود و نه صرفاً برای اعمال درد سادیستی بر کشورها، نیازمند ایجاد نوعی گفتگو با کشور هدف خواهد بود. برای اینکه تحریم‌ها اثر کافی و لازم را داشته باشند و نقشی در ایجاد راه‌حل ایفا کنند کشور تحریم‌کننده می‌بایست در نوع اطلاع‌رسانی به کشور هدف کاملاً صریح و مشخص باشد و در مورد تحریم‌ها به او توضیح داده و چگونگی رفع آنها را نیز برایش تعیین نماید.

- ششم؛ پذیرش این واقعیت که فارغ از خوب بودن نظام تحریم‌ها، کشور تحریم‌کننده ممکن است به دلیل نواقص ذاتی موجود در راهبرد یا عدم درک مناسب از هدف یا بالا رفتن استقامت کشور هدف در تحریم‌های خود با شکست مواجه شود. در هر حالت یک کشور می‌بایست آمادگی پذیرش شکست یا تغییر مسیر را داشته باشد یا به مسیر فعلی خود ادامه داده و ریسک تبعات بلندمدت آن را به جان بخرد. این مرحله می‌تواند حاوی هرگونه چارچوبی در حوزه سیاست‌های خارجی و مسائل امنیت ملی باشد اما به هر حال این مرحله به صورت خاص برای تحریم‌ها منظور شده است. همان‌طور که قضیه عراق نشان می‌دهد، تحریم‌ها در گذشته نوعی ابزارهای اعمال فشار بودند که همه انتظار داشتند ادامه پیدا کرده و نتایجی را به همراه داشته باشد. علاوه بر این اگر و زمانی سیاست زیربنایی تحریم‌ها با شکست مواجه شد تقصیرها به گردن خود ابزارها می‌افتد. این روشی است که در مورد تحریم‌های گذشته وجود داشته است و باید گفت که نه تنها مسیر بدی برای تحلیل سیاست‌های تحریم بوده، بلکه به درگیری‌هایی در بلندمدت نیز منجر شده است و تحلیل‌هایی از این دست بود که در مورد نظام تحریم عراق وجود داشت و در نهایت به جنگ سال ۲۰۰۳ در این کشور منجر شد. بنابراین نباید فراموش کنیم که هیچ کشوری بدون ارزیابی هزینه‌ها و منافع جنگ و بدون انجام دادن فرآیندهای دیپلماتیک معمول وارد جنگ نخواهد شد و تحریم‌ها نیز می‌بایست از روش مشابهی تبعیت کنند.

در پایان اجراکنندگان تحریم می‌توانند چارچوب‌های ذهنی و برداشت‌های خاص خود را از نظام تحریم‌ها و نحوه اثرگذاری آنها بر کشور هدف براساس منافع کشور تحریم‌کننده داشته باشند، اما به هر حال تحریم‌ها صرفاً ابزاری برای گرفتن دشمن و زمین زدن آن نیست و می‌تواند آثار دیگری داشته باشند. تحریم‌های نفت ژاپن و تحریم صدام حسین بعد از جنگ اول خلیج فارس نشان داد دشمن به دام افتاده شده هیچ گزینه‌ای در اختیار ندارد و عملاً نمی‌تواند رقبای خود را راضی کند و چنین دشمنانی که در دام افتاده‌اند ممکن است پاسخ‌های قاطعی را به نمایش بگذارند و ایجاد دردسر کنند.

پس هدف طراحی یک نظام پریپیچ‌وخم از تحریم‌هاست که در نهایت بتواند سیاست کشور

تحریم‌کننده را اعمال کنند و مسیر را تا پایان به درستی طی کنند. در این مسیر می‌بایست مدام دیوارهایی در کنار راه کشید تا از ایجاد نتایج غیرقابل پیش‌بینی جلوگیری کرد یعنی همان انحراف از مسیر اصلی تحریم‌ها، ضمن اینکه مسیرهای چندگانه‌ای برای رسیدن به یک هدف واحد باید ترسیم کرد و با همه اینها همه مسیرها باید در یک مسیر بزرگ‌تر قرار بگیرند که کشور تحریم‌کننده آن را مشخص کند.

پس وظیفه اصلی طراحان تحریم و تحلیلگران آنها این است که مسیر درست در این زمینه را طراحی کنند. درواقع یک لابی‌رنت تودرتو بسازند تا درون راهروهای آن کشور تحریم‌کننده بتواند مقاصد خود را پیش ببرد. اگر این هزارتو طراحی خوبی داشته باشد و در طراحی آن مقامات ارشد کشور تحریم‌کننده نقش ایفا کرده باشند نتایج مثبتی به بار خواهد آورد. به عبارت بهتر این مقامات باید اجراکنندگان تحریم و دیپلمات‌های خود را برای طراحی بهتر این هزارتو به کار بگمارند تا مطمئن شوند کشور تحریم‌کننده به اهداف خود می‌رسد، ضمن اینکه در طول اجرای تحریم‌ها نیز مدام باید به فکر این باشند که راه‌های گریز را ببندند و حریف خود را به سمت مسیری هدایت کنند که مدنظر کشور تحریم‌کننده است.

نکته آخر اینکه وقتی تحریم‌کننده به نتایج مطلوبش رسید می‌بایست به تحریم‌شده این امکان را دهد که از منافع خارج آمدن از لابی‌رنت تودرتو بهره‌مند شود. به عبارت بهتر کشور تحریم‌شونده می‌بایست بفهمد که به نتایج مطلوب رسیده است و با گذر از این هزارتو حال آزادانه می‌تواند کارهای خود را پیش ببرد. آنهایی که به‌خوبی با بازی گربه و موش تحریم‌ها آشنایی دارند می‌دانند که وقتی اهداف کشور تحریم‌کننده تأمین می‌شود کشور تحریم‌شده می‌تواند از شر تحریم‌ها خلاص شده و از منافع وعده داده شده به آن استفاده کند. اگر کشور تحریم‌کننده پیروزی را نپذیرد و بخواهد اهداف جدیدی را تعریف کند تهدیدی جدی برای کل نظام تحریم‌ها به وجود می‌آید. اما اگر از نتایج به دست آمده راضی باشد می‌تواند از طراحی که در هزارتوی خود به وجود آورده نیز راضی شود. کشور تحریم‌شده نیز این نکته را بداند که فقط او در این لابی‌رنت قرار نگرفته است بلکه همه اعضای جامعه جهانی ممکن است در آینده لازم باشد از دل این هزارتو عبور کنند.

و آخر الامر اینکه سازنده این لابی‌رنت باید بداند که کشور تحریم‌شده به تنهایی نمی‌تواند از دل این راه پر پیچ‌وخم بگذرد و در جاهایی نیاز به کمک کشور تحریم‌کننده دارد یا اینکه کشور تحریم‌کننده باید تشخیص بدهد سطح اهداف را پایین‌تر بیاورد تا حالت منطقی‌تری پیدا کنند، چه اینکه فقط این کشور تحریم‌شده نیست که می‌خواهد به پایان این لابی‌رنت برسد و کشور تحریم‌کننده نیز بالاخره به دنبال پایانی برای این داستان است. پس تحریم‌کننده نیز می‌خواهد که تحریم‌شده این مسیر را به پایان برساند چرا که آنجاست که موفقیت روش کشور تحریم‌کننده به اثبات خواهد رسید. پس کارآیی، انعطاف و خلاقیت و قابلیت انطباق باید صفات اصلی کشور تحریم‌کننده باشند و همین صفات هستند که به او کمک می‌کنند تا فشار ناشی از ابزارهای تحریم را با اهداف دیپلماتیکی که از آنها انتظار دارد منطبق کند و کار خود را به سرانجام برساند.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۸۶۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: هنر تحریم‌ها نگاهی از درون میدان

نام دفتر: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ترجمه و تدوین: گروه مترجمان

متقاضی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نفیو

۲. تحریم

۳. هنر تحریم

۴. برجام



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۳/۱