



The Role of Economic Sanctions in U.S. Foreign Policy: From Behavior Change to Regime Change

Ahmad Zare'an¹ | Mohammad Mehraban Helan² | Reza Zarei³

DOR: 20.1001.1.28210247.1404.5.1.2.3

Abstract

Today, the United States of America employs various tools to maintain its hegemony and survival. Over the past decades, economic sanctions have become one of the most frequently used instruments of U.S. foreign policy. Unlike the militaristic nature that dominated U.S. foreign policy during the bipolar world order, in the post-Cold War era, economic sanctions have rapidly evolved into a tool on par with military power in American foreign strategy. The perception of U.S. policymakers toward economic sanctions has shifted compared to previous eras, turning sanctions into a fixed and strategic principle in the country's foreign policy. Moreover, influenced by events in the field of international political economy and the accelerating and intensifying globalization of the economy, the position and popularity of sanctions among U.S. policymakers have increased. As a result, within the foreign policy decision-making process of the United States, there is now a strategic presumption that economic coercion can be used to control the world. Based on a descriptive-analytical approach and using document-based research methods, this article seeks to answer the question: What is the role of economic sanctions in U.S. foreign policy? The findings indicate that the United States resorts to sanctions when other efforts to achieve its goals have failed. Over time, the role of sanctions in U.S. foreign policy has shifted from deterrence and behavior modification to a weapon for overthrowing and changing opposing governments.

Keywords: United States of America, foreign policy, economic sanctions, regime change, behavior change.

Research Paper

Received:
01 October 2024

Revised:
16 March 2025

Accepted:
08 April 2025

Published:
22 June 2025

P.P: 59-87

ISSN: 2821-0247
E-ISSN: 2783-4743



1 Assistant Professor, Faculty of International Studies, Imam Hossein Comprehensive University, Tehran, Iran.

2 Lecturer and Researcher, Faculty of International Studies, Imam Hossein Comprehensive University, Tehran, Iran. 2017mehraban@gmail.com

3 Corresponding Author M.A. Student in Regional Studies (North American Studies), Imam Hossein Comprehensive University, Tehran, Iran. reza.ir313@gmail.com

Cite this Paper: zarean, A., Mehraban halan, M., & zarei, R. (2025). The Place of Economic Sanctions in United States Foreign Policy, From Behavior Change to Regime Change. American Strategic Studies, 5(17), 59-87.

Publisher: Imam Hussein University

© Authors



This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0).



مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۷/۱۰

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۱/۱۹

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۴/۰۱

صص: ۸۷-۵۹

شابا چاپی: ۲۸۲۱-۰۲۴۷

الکترونیکی: ۲۷۸۳-۴۷۴۳



جایگاه تحریم‌های اقتصادی در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا؛

از تغییر رفتار تا تغییر رژیم

احمد زارعان^۱ | محمد مهربان هلان^۲ | رضا زارعی^۳ ID

چکیده

امروزه ایالات متحده آمریکا از ابزارهای مختلفی برای حفظ هژمونی و بقاء خود بهره‌برداری می‌کند. طی دهه‌های گذشته تحریم‌های اقتصادی یکی از پرکاربردترین ابزارهای آمریکا بوده است. برخلاف غلبه ماهیت میلیتاریستی سیاست خارجی آمریکا در دوران نظم دوقطبی، در دوران پساجنگ سرد ابزار تحریم اقتصادی به سرعت به ابزاری هم‌تراز با نظامی‌گری در سیاست خارجی ایالات متحده تبدیل شده است. دیدگاه سیاستمداران آمریکا به تحریم اقتصادی در مقایسه با ادوار گذشته تغییر کرده و تحریم اقتصادی به یک اصل ثابت و راهبردی در سیاست خارجی این کشور تبدیل شده است. از سوی دیگر، تحت تأثیر حوادث و رویدادها در حوزه اقتصاد سیاسی بین‌المللی و سرعت گرفتن و شدت یافتن جهانی شدن اقتصاد، جایگاه و محبوبیت تحریم برای سیاستمداران ایالات متحده آمریکا افزایش یافته است؛ به نحوی که در حال حاضر در فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دستگاه سیاست خارجی ایالات متحده این گزاره راهبردی، مسلم تلقی می‌شود که می‌توان با ابزار قهریه اقتصادی، جهان را کنترل کرد. بر این اساس، این مقاله مبتنی بر رویکرد توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از روش مطالعه اسنادی، به دنبال پاسخ به این سؤال است که تحریم اقتصادی چه جایگاهی در سیاست خارجی ایالات متحده دارد؟ یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد آمریکا زمانی به اعمال تحریم متوسل می‌شود که سایر تلاش‌ها برای نیل به اهداف شکست خورده باشد. همچنین در گذر زمان، جایگاه ابزار تحریم در سیاست خارجی آمریکا از بازدارندگی و تغییر رفتار، به سلاخی برای براندازی و تغییر دولت‌های مخالف تحول یافته است.

کلیدواژه‌ها: ایالات متحده آمریکا، سیاست خارجی، تحریم اقتصادی، تغییر رژیم، تغییر رفتار.

۱- استادیار، دانشکده مطالعات بین‌الملل، دانشگاه جامع امام حسین(ع)، تهران، ایران.

۲- مدرس و پژوهشگر، دانشکده مطالعات بین‌الملل، دانشگاه جامع امام حسین(ع)، تهران، ایران.

۳- نویسنده مسئول: دانشجوی کارشناسی ارشد مطالعات منطقه‌ای گرایش آمریکای شمالی، دانشگاه جامع امام حسین(ع)، تهران، ایران.
reza.ir313@gmail.com

استناد: زارعان، احمد؛ مهربان هلان، محمد و زارعی، رضا. (۱۴۰۴). جایگاه تحریم‌های اقتصادی در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا؛ از تغییر رفتار تا تغییر رژیم. مطالعات راهبردی آمریکا، ۵(۱۷)، ۵۹-۸۷. DOR: 20.1001.1.28210247.1404.5.1.2.3

© نویسندگان

ناشر: دانشگاه جامع امام حسین(ع)



این مقاله تحت لیسانس آفرینندگی مردمی (Creative Commons License- CC BY) در دسترس شما قرار گرفته است.

مقدمه

ایالات متحده آمریکا در طول تاریخ سیاست خارجی خود، طیف گسترده‌ای از ابزارها را برای حفظ و گسترش منافع ملی به کار گرفته است. این ابزارها متناسب با تحولات نظام بین‌الملل تغییر کرده‌اند؛ از بازدارندگی نظامی و ایجاد پیمان‌های امنیتی در دوران جنگ سرد گرفته تا اتکای بیشتر به دیپلماسی رسمی و عمومی در دوران پساجنگ سرد. در حوزه دیپلماسی رسمی، ایالات متحده از مذاکره و پیمان‌های چندجانبه برای حفظ هم‌پیمانان خود استفاده می‌کند و هم‌زمان، دیپلماسی عمومی را در قالب حمایت از رسانه‌ها و برنامه‌های فرهنگی به خدمت می‌گیرد. قدرت نظامی نیز همچنان ستون اصلی سیاست خارجی آمریکا را تشکیل می‌دهد و شامل حضور پایگاه‌های نظامی و عملیات مداخله‌جویانه در شرایط مقتضی است. افزون بر این، نفوذ فرهنگی و قدرت نرم از طریق سازمان‌های آموزشی، هنری و ورزشی تقویت می‌شود و بخش قابل توجهی از تلاش‌های واشنگتن برای تأثیرگذاری بر افکار عمومی جهان را شکل می‌دهد. ابزارهای اطلاعاتی و عملیات پنهان نیز با جمع‌آوری اطلاعات راهبردی و اجرای مأموریت‌های ویژه، نقش تعیین‌کننده‌ای در فرآیند تصمیم‌گیری ایفا می‌کنند. در کنار همه این موارد، آمریکا از قدرت اقتصادی خود برای شکل‌دهی به رفتار دولت‌های دیگر بهره می‌گیرد. اعطای وام‌های راهبردی، سرمایه‌گذاری‌های کلان، مذاکره یا قطع پیمان‌های بازرگانی و بهره‌گیری از ظرفیت بازار مالی دلارمحور، افزایش یا کاهش تعرفه‌های تجاری و غیره، همگی اهرم‌های تأثیرگذاری بر سیاست داخلی و خارجی کشورها به‌شمار می‌روند. در مجموع، دستگاه سیاست خارجی ایالات متحده با ترکیبی از قدرت سخت، نرم و ابزارهای اطلاعاتی-اقتصادی، توان واکنش انعطاف‌پذیر در برابر تهدیدها و فرصت‌های جهانی را به دست آورده و جایگاه خود را به‌عنوان یکی از بازیگران اصلی در نظام بین‌الملل حفظ کرده است. یکی از ابزارهای پرکاربرد آمریکا در سیاست خارجی برای ایجاد تأثیر بر بازیگران نظام بین‌الملل «تحریم اقتصادی»^۱ است.

تحریم^۲ نوعی اجبار صریح‌اللعن است که بازیگران نظام بین‌الملل علیه دشمنان خود به کار می‌گیرند و شامل اختلال در مبادلات اقتصادی با دولت هدف در زمینه‌هایی از قبیل تجارت، سرمایه‌گذاری، کمک یا دسترسی به بازارهای مالی می‌شود. تحریم‌های اقتصادی می‌توانند با

1 economic sanction

2 Sanction

اهداف مختلفی مانند ابراز نارضایتی، منزوی کردن دولت هدف، تضعیف اقتصاد آن یا ایجاد تغییر در سیاست داخلی و خارجی اعمال شود. تحریم همچنین می‌تواند هزینه‌های مختلفی مانند آسیب رساندن به غیرنظامیان بی‌گناه، آسیب‌رساندن به مشاغل، بیگانه کردن متحدان، یا تحریک دیگران به انتقام‌جویی داشته باشد. تحریم غالباً نه برای اهداف ابزاری، یعنی نه برای ایجاد حداکثر درد برای هدف یا برای القای هدف برای انطباق با خواسته‌های تحریم‌کننده؛ بلکه برای اهداف بیانی یا نمایشی تحمیل می‌شود (Galtung, 1967).

باتوجه به درهم‌تنیدگی اقتصادی جهان در دو دهه اخیر، تحریم‌ها بیشتر از گذشته مورد توجه و اهمیت قرار گرفته و جایگاه آن به لحاظ استراتژیک تحول و ارتقا پیدا کرده است. تحریم فقط به حوزه اقتصادی محدود نمی‌شود؛ بلکه به حوزه‌های دیگر از جمله نظامی، علمی، پزشکی، ورزشی و... نیز تسری پیدا کرده است. از نظر کمی و کیفی، ایالات متحده بیشتر از هر کشور دیگری، از تحریم علیه دیگر کشورها استفاده کرده و این سیاست در حال تبدیل شدن به مهم‌ترین ابزار سیاست خارجی آمریکا علیه دیگران و نیز به یکی از ابزارهای حکمرانی جهانی این کشور بدل شده است (Rosenberg, 2016: 9).

در فرایند سنجش پیامدهای تحریم‌ها، لازم است از رویکردی پرهیز شود که آن‌ها را تنها به‌عنوان ابزاری جانشین در نظر می‌گیرد. همان‌گونه که دیوید بالدوین^۱ یادآور می‌شود، هرگونه داوری درباره میزان کارآمدی تحریم‌ها نباید به‌شکل منفرد صورت گیرد؛ بلکه باید در مقایسه با دستاوردهای مورد انتظار از به‌کارگیری سایر سازوکارهای سیاست خارجی، نظیر دیپلماسی رسمی و عمومی، اقدامات پنهانی و حتی مداخله نظامی، ارزیابی شود (زهرانی، ۱۳۷۶: ۶۵). بنابراین، آنچه مورد نیاز است، صرفاً سنجیدن هزینه‌ها و منافع یک تحریم خاص نیست؛ بلکه مقایسه هزینه‌ها و منافع احتمالی است که از انجام کار دیگری یا انجام هیچ کاری ناشی می‌شود.

بررسی تاریخچه استفاده از ابزار تحریم اقتصادی توسط ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد به‌کارگیری این ابزار توسط این کشور موضوع جدیدی نبوده و سابقه تاریخی دارد. درواقع، تحریم جایگاه مهمی را در تاریخ ایالات متحده به خود اختصاص داده است. در حالی که انقلاب آمریکا تا حدودی شورش علیه تحریم‌های بریتانیا بود سابقه استفاده آمریکا از تحریم به ۱۸۰۷

1 David Baldwin

میلادی و دوران ریاست جمهوری جفرسون برمی‌گردد. تحریم‌ها به آغاز جنگ ۱۸۱۲ میلادی کمک کرد، نیم قرن بعد کنفدراسیون را تضعیف کرد و در طول جنگ اسپانیا و آمریکا در ۱۸۹۸ میلادی علیه اسپانیا وضع شد. وودرو ویلسون^۱ بیست و هشتمین رئیس جمهور آمریکا تحریم‌ها را «درمان وحشتناک» توصیف کرده بود (Mulder, 2023: 3). قانون تجارت با دشمن که در سال ۱۹۱۷ میلادی تصویب شد، نقش مؤثر و بنیادینی در سیاست‌های تحریمی ایالات متحده داشت. در حال حاضر نهادهای مختلفی در ایالات متحده متولی اعمال تحریم علیه کشورها و سازمان‌های مورد غضب این کشور هستند و ایالات متحده از این ابزار برای تحمیل هژمونی خود بر نظام بین‌الملل استفاده می‌کند. بر این اساس این مقاله هدف خود را بررسی جایگاه تحریم در سیاست خارجی ایالات متحده تعیین کرده است و برای دستیابی به این هدف، مبتنی بر رویکرد توصیفی-تحلیلی و با استفاده از روش مطالعه اسنادی، از داده‌هایی که با مراجعه به منابع کتابخانه‌ای و برخط گردآوری شده‌اند استفاده نموده است.

۱- پیشینه پژوهش

در مورد تحریم‌های اقتصادی-به‌عنوان ابزاری در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا که از دیرباز توسط این کشور مورد استفاده قرار گرفته- مطالعات متعددی انجام شده است. این ابزار برای دستیابی به اهداف سیاسی، اقتصادی و حتی نظامی به کار گرفته شده و تأثیرات آن بر کشورهای مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. یکی از مطالعات مهم در این زمینه توسط هافباور^۲، شیوت^۳ و الیوت^۴ (۲۰۰۷) انجام شده است. این پژوهشگران در کتاب خود با عنوان «بازنگری تحریم‌های اقتصادی» به بررسی تحریم‌های اقتصادی اعمال شده توسط ایالات متحده در طول چند دهه پرداخته‌اند. آن‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که تأثیر تحریم‌ها به شدت به نوع رژیم سیاسی کشور هدف، نوع تحریم و میزان هماهنگی بین‌المللی بستگی دارد. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که تحریم‌های اقتصادی تنها در صورتی مؤثر هستند که به درستی طراحی و اجرا شوند و همچنین با ابزارهای دیپلماتیک و نظامی همراه باشند (Hufbauer & Schott & Elliott, 2007).

1 Woodrow Wilson

2 Hufbauer

3 Schott

4 Elliott

ماسامیکو آسادا (۲۰۱۸) در کتاب «تحریم‌های اقتصادی در حقوق و رویه بین‌الملل»^۱، عمدتاً بر بررسی تحریم‌های اقتصادی در چارچوب حقوق بین‌الملل و پیامدهای عملی آن‌ها متمرکز شده است. او در بخش نخست، مبانی حقوقی تحریم‌ها را تبیین کرده و پیوند آن‌ها با اصول حاکمیت دولت‌ها و حقوق بشر را مورد واکاوی قرار می‌دهد. در ادامه، با ارائه مطالعات موردی، تأثیرات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تحریم‌ها بر کشورهای هدف را بررسی می‌کند و به‌ویژه بر نقش سازمان‌های بین‌المللی در هماهنگی و اجرای این تحریم‌ها تأکید دارد. آسادا همچنین با تکیه بر رویکردی چندجانبه، نتایج مثبت و منفی احتمالی تحریم‌ها را مورد ارزیابی قرار داده و بر ضرورت رعایت موازین اخلاقی و انسانی در اعمال آن‌ها اشاره می‌کند (Asada, 2018).

کانون انجمن وکلای آمریکا^۲ (۲۰۱۴) در کتاب «راهنمای بین‌المللی کنترل صادرات و تحریم‌های اقتصادی»^۳، به بررسی زمینه کنترل‌های صادراتی و تحریم‌های اقتصادی پرداخته است. این اثر با بررسی قوانین ایالات متحده، اتحادیه اروپا و دیگر کشورها، چارچوب‌های قانونی و چالش‌های حقوقی را تحلیل می‌کند. این پژوهش نشان داده که تحریم‌های اقتصادی و کنترل صادرات به‌عنوان ابزارهای سیاست خارجی، تأثیر قابل توجهی بر روابط تجاری و دیپلماتیک دارد. این کتاب با ارائه رویکردهای تطبیقی و راهبردی، به متخصصان حقوقی و سیاست‌گذاران کمک می‌کند تا سیاست‌های تجاری را به‌طور مؤثر مدیریت کنند و با چالش‌های قانونی روبه‌رو شوند (American Bar Association, 2014).

ایتان کسلر^۴ (۲۰۲۲)، در مقاله‌ای تحت عنوان «چگونه از تحریم‌های اقتصادی در سیاست خارجی ایالات متحده استفاده می‌شود»، به نقش کلیدی تحریم‌ها در تعاملات بین‌المللی آمریکا از زمان جنگ جهانی اول تاکنون می‌پردازد. او تحریم‌ها را به تحریم‌های اولیه (متمرکز بر محدودسازی مستقیم کشورهای هدف) و تحریم‌های ثانویه (ممانعت از همکاری نهادهای ثالث با کشور تحریم‌شده) تقسیم می‌کند. همچنین بر افزایش استفاده از تحریم‌های هوشمند پس از دهه ۱۹۹۰ تأکید دارد و نمونه‌هایی چون تحریم‌های سازمان ملل علیه یوگسلاوی، تحریم ایران پیش از برجام و تحریم روسیه پس از حمله به اوکراین را تحلیل می‌کند. کسلر با اشاره به شش عامل مؤثر

1 Economic Sanctions in International Law and Practice

2 american bar association

3 International Guide to Export Controls and Economic Sanctions

4 Ethan Kessler

در موفقیت تحریم‌ها از جمله هدف‌گیری نخبگان اثرگذار، ایجاد اجماع جهانی و ارائه مشوق‌ها معتقد است تحریم‌ها تنها زمانی می‌توانند مؤثر باشند که در کنار سایر ابزارهای دیپلماتیک و نظامی قرار گیرند. افزون بر این، او پیامدهای انسانی و اقتصادی تحریم‌ها و خطر کاهش نفوذ بلندمدت آمریکا را به دلیل اعمال بیش‌ازحد تحریم‌ها برجسته می‌سازد (Kessler, 2022).

ادوارد جی. کالینز-چیس^۱ (۲۰۲۳) در یادداشتی با عنوان «راهنمای تحریم‌ها: نحوه استفاده ایالات متحده از سازوکارهای محدودکننده برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی یا امنیت ملی»^۲ برای خدمات پژوهشی کنگره^۳، چارچوب‌های قانونی، ابزارهای اجرایی و اثربخشی تحریم‌های آمریکا را بررسی کرده است. این پژوهش نشان می‌دهد تحریم‌ها، از دهه ۲۰۰۰ به بعد، با تکیه بر محدودیت‌های مالی و تجاری، مسدودسازی دارایی‌ها، ممنوعیت ورود و کاهش کمک‌های خارجی، به ابزار کلیدی راهبردهای امنیت ملی و دیپلماسی اقتصادی آمریکا بدل شده‌اند. همچنین، وزارت امور خارجه، وزارت خزانه‌داری و وزارت بازرگانی اجرای تحریم‌ها را برعهده دارند. با این حال، موفقیت تحریم‌ها به حمایت بین‌المللی و قابلیت اجرای آن‌ها وابسته است و برخی تحلیل‌گران نسبت به آسیب‌های وارده بر شهروندان عادی و اثربخشی بلندمدت تحریم‌ها در تغییر رفتار دولت‌های هدف ابراز تردید می‌کنند (Collins-Chase, 2023).

لیانا دبلیو. روزن^۴ (۲۰۲۵)، در گزارش خود درباره «سیاست تحریم‌های ایالات متحده در کنگره ۱۱۹»، تغییرات کلیدی در سیاست تحریمی آمریکا را هم‌زمان با آغاز دوره دوم ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ بررسی می‌کند. او توضیح می‌دهد که ترامپ در ژانویه ۲۰۲۵ با صدور دستورات اجرایی، بخشی از تحریم‌های تصویب‌شده در دولت بایدن را لغو و سیاست‌های جدیدی اعمال کرده است. این سیاست‌ها شامل استفاده بیشتر از ابزارهای اقتصادی، به‌ویژه تعرفه‌گذاری علیه مکزیک، چین و کانادا برای تأمین منافع ژئوپلیتیکی آمریکا است. به گفته روزن، رویکرد ترامپ تا حد زیادی یکجانبه‌گرایانه بوده و کمتر بر همکاری با متحدان تأکید داشته است. این مسئله می‌تواند پیامدهای گسترده‌ای بر روابط بین‌الملل و اقتصاد جهانی داشته باشد؛ چراکه

1 edward g. collins-chase

2 Sanctions Primer: How the United States Uses Restrictive Mechanisms to Advance Foreign Policy or National Security Objectives

3 Congressional Research Service

4 Liana W. Rosen

موفقیت تحریم‌ها به واکنش سایر کشورها و همراهی متحدان بستگی دارد و ممکن است تنش‌های دیپلماتیک را تشدید یا نفوذ اقتصادی آمریکا را در برخی مناطق کاهش دهد (Rosen, 2025). جنیفر کی. السیا^۱ (۲۰۲۴) در پژوهشی با عنوان «اجرای تحریم‌های اقتصادی: یک مرور کلی»، مکانیزم‌های قانونی تحریم‌های اقتصادی آمریکا و نهادهای مسئول اجرای آن‌ها را تبیین می‌کند. او توضیح می‌دهد تحریم‌ها عمدتاً تحت چارچوب‌های قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی^۲ و قانون وضعیت‌های اضطراری ملی^۳ اعمال می‌شوند و به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهند دارایی‌های خارجی را مسدود کند و محدودیت‌های تجاری وضع نماید. السیا نقش کلیدی دفتر کنترل دارایی‌های خارجی و وزارت دادگستری را در اجرای تحریم‌ها برجسته ساخته و بر شناسایی و لیست‌گذاری افراد تحریم‌شده تأکید می‌کند. او همچنین به چالش‌هایی نظیر دور زدن تحریم‌ها از طریق شبکه‌های مالی پیچیده و تأثیر آن‌ها بر شرکت‌های آمریکایی اشاره می‌کند (Elsea, 2024).

در ایران نیز پژوهش‌های متعددی در مورد تحریم‌های اقتصادی و نقش آن‌ها در سیاست خارجی ایالات متحده انجام شده است. برای مثال، رفیعی و همکاران (۱۴۰۲) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی آثار رویکرد فشار و کنترل ایالات متحده آمریکا بر صنعت نفت و گاز ایران و تقابل آن با حق توسعه» ابتدا به سیر تاریخی تحریم در سیاست خارجی آمریکا پرداخته و نشان داده‌اند که این ابزار، از اهرمی محدود برای بازدارندگی جنگ در آغاز قرن بیستم، به سازوکاری فراگیر برای اعمال فشار و کنترل بدل شده است. در ادامه، با ذکر تحولاتی نظیر تصویب قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی و گسترش تحریم‌های هوشمند پس از حوادث ۱۱ سپتامبر، روشن می‌شود که ایالات متحده در دهه‌های اخیر تحریم را از سطح ابزاری گذرا فراتر برده است. همچنین، نمونه‌هایی مانند تحریم‌های ایران پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که آمریکا این اهرم را برای ایجاد محدودیت در حوزه‌های بانکی، نفتی و مالی به کار می‌گیرد. بر این اساس، نویسندگان نتیجه می‌گیرند که تحریم در سیاست خارجی واشنگتن، نقشی تعیین‌کننده و چندلایه ایفا می‌کند. همچنین، آقایی و همکاران (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان «بررسی تأثیر تحریم‌های

1 Jennifer K. Alsia

2 International Emergency Economic Powers Act

3 National Emergencies Act

اقتصادی و تجاری بر روابط تجاری ایران و کشورهای شریک عمده تجاری» عنوان کرده‌اند تحریم اقتصادی همواره به مثابه ابزاری اثرگذار برای تحقق اهداف سیاسی در روابط بین‌الملل مطرح بوده است. پژوهشگران معتقدند تحریم‌های گسترده، توانایی کاهش چشمگیر تجارت میان کشور تحریم شونده و طرف‌های تجاری را دارند؛ در حالی که تحریم‌های محدود، اغلب کمتر مؤثر واقع می‌شوند. در ایران نیز برخی مطالعات از الگوی جاذبه بهره برده‌اند تا نشان دهند تحریم‌ها درعین کاهش صادرات و واردات، آثار نامتوازن بر بخش‌های اقتصادی بر جای می‌گذارند. مقاله با استفاده از داده‌های اقتصادسنجی طی دوره ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۴، تأثیر تحریم‌های ضعیف و شدید را بر مبادلات تجاری ایران و شرکای عمده‌اش بررسی کرده و نتایج پژوهش‌های پیشین را در چارچوب مدل جاذبه تعمیم‌یافته تکمیل می‌کند. در نهایت، حسن‌زاده و همکاران (۱۴۰۰) در مقاله‌ای با عنوان «تأثیر تحریم‌های اقتصادی سازمان ملل و ایالات متحده آمریکا بر شاخص فلاکت کشورهای هدف» به بیان تأثیرات تحریم‌ها پرداختند. در این پژوهش، نویسندگان ابتدا به گسترش تحریم‌ها در دهه‌های اخیر اشاره می‌کنند و توضیح می‌دهند که ایالات متحده بیشترین نقش را در اعمال تحریم‌های اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم بر عهده داشته است. سپس، به برخی مطالعات پیشین اشاره می‌کنند که نشان می‌دهد تحریم‌ها عمدتاً از طریق کاهش رشد اقتصادی، افزایش تورم، کاهش اشتغال و گسترش شکاف فقر، بر رفاه جامعه اثر منفی می‌گذارند. بررسی مطالعات گذشته نشان می‌دهد که پژوهش‌های متعددی در مورد تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان ابزاری در سیاست خارجی ایالات متحده انجام شده است. این پژوهش‌ها از سه حیث قابل نقد و بررسی هستند: تأثیرگذاری تحریم‌ها، اهداف تحریم‌ها و روند استفاده از تحریم در بازه‌های زمانی مختلف.

در زمینه تأثیرگذاری تحریم‌ها، پژوهش‌های کلاسیک نظیر هافباور، شیوت و البوت (۲۰۰۷) نشان داده‌اند که میزان موفقیت تحریم‌ها به نوع رژیم سیاسی کشور هدف، میزان هماهنگی بین‌المللی و طراحی مناسب بستگی دارد. این یافته در پژوهش‌های جدیدتر نیز مورد تأکید قرار گرفته است، به‌ویژه در تحلیل‌های ماساهی‌کو آسادا (۲۰۱۸) که به پیامدهای حقوقی و اجتماعی تحریم‌ها می‌پردازد. با این حال، برخی پژوهش‌های اخیر، مانند یادداشت ادوارد جی. کالینز-چیس (۲۰۲۳)، نشان می‌دهند که تحریم‌ها در تغییر سیاست‌های کلان کشورهای هدف کمتر

موفق بوده‌اند و عمدتاً باعث ایجاد مشکلات اقتصادی و فشار بر غیرنظامیان شده‌اند. همچنین، مطالعه حسن‌زاده و همکاران (۱۴۰۰) نشان داده که تحریم‌ها شاخص فلاکت کشورها را افزایش داده و پیامدهای منفی اقتصادی گسترده‌ای دارند.

در رابطه با اهداف تحریم‌ها، نتایج پژوهش‌های پیشین نشان می‌دهد که تحریم‌ها می‌توانند اهداف مختلفی داشته باشند، از جمله فشار اقتصادی، محدودسازی توانایی نظامی، تنبیه دولت‌های مخالف و مهار نفوذ منطقه‌ای. پژوهش‌هایی نظیر اثر کسلر (۲۰۲۲) نشان می‌دهند که تحریم‌های آمریکا از دهه ۱۹۹۰ به بعد، بیش از پیش بر تحریم‌های هوشمند و هدفمند متمرکز شده است. همچنین، برخی مطالعات مانند گزارش لیانا دلبیو. روزن (۲۰۲۵) بر اهداف ژئوپلیتیکی آمریکا در اعمال تحریم تأکید دارند، به‌ویژه زمانی که تحریم‌ها به‌عنوان ابزاری برای رقابت اقتصادی با چین و روسیه به‌کار رفته‌اند. با این حال، در اغلب موارد، تحریم‌ها موفق به ایجاد تغییرات بنیادین در سیاست‌های کشورهای هدف نشده‌اند.

در خصوص میزان و روند استفاده از تحریم‌ها، مطالعات نشان می‌دهند که از دهه ۲۰۰۰ به بعد، تحریم‌ها به ابزار کلیدی سیاست خارجی آمریکا تبدیل شده‌اند. مطالعات السیا (۲۰۲۴) و انجمن وکلای آمریکا (۲۰۱۴) نشان می‌دهند که از ابتدای قرن ۲۱، تحریم‌های اقتصادی آمریکا از سطح یک ابزار موقتی و محدود، به یک راهبرد دائمی در سیاست خارجی این کشور تبدیل شده‌اند. در همین راستا، مطالعه رفیعی و همکاران (۱۴۰۲) نشان داده است که آمریکا در طول زمان، به‌ویژه پس از تصویب قوانین تحریمی جدید در دهه ۲۰۰۰، از این ابزار به‌عنوان راهی برای مهار مخالفان و تحمیل فشارهای اقتصادی استفاده کرده است.

با توجه به این که در مطالعات گذشته، بحث تغییر رژیم به‌عنوان یکی از اهداف کلیدی تحریم‌های آمریکا کمتر مورد بررسی عمیق قرار گرفته است، پژوهش حاضر بر این بُعد از تحریم‌ها تمرکز دارد.

۲- مبانی نظری

اقتصاد امری مهم و ضروری برای ادامه حیات سیاسی بازیگران نظام بین‌الملل در داخل و مدیریت تعاملات خارجی آن‌ها شمرده می‌شود. همواره از اقتصاد به‌عنوان یکی از ابزارهای

سیاست خارجی در دو سطح ایجابی و سلبی استفاده شده است. یکی از وجوه سلبی اقتصاد در تنظیم روابط خارجی «تحریم» است (پورحسن، ۱۴۰۱: ۲۸۸). «رابرت گیلپین»^۱ از نظریه پردازان روابط بین‌الملل بر این باور است که تحریم، «دستکاری روابط اقتصادی با اهداف سیاسی» است (رابرت گیلپین، ۱۹۸۷؛ زهرانی، ۱۳۷۶: ۴۴). در بیانی دقیق‌تر می‌توان تحریم اقتصادی را امتناعی نظام یافته از برقراری روابط اقتصادی یک دولت با یک گروه یا دولتی دیگر به منظور مجازات و یا تغییر رفتار آنان تعریف کرد. تحریم‌ها به عنوان ابزار حل اختلاف یا دستیابی به مقاصد خاص در دوران معاصر به حساب می‌آید و گاهی نارضایتی برخی اعضا و یا جوامع بین‌المللی را از رفتار داخلی و یا بین‌المللی عضو دیگر منعکس می‌کنند (پورحسن، ۱۴۰۱: ۲۸۸). تحریم اقتصادی را می‌توان به عنوان سیاستی در میانه قدرت نرم و سخت ارزیابی کرد. در واقع فایده مهم این ابزار برای کشور اعمالگر، استفاده نکردن از قوای نظامی به منظور دستیابی به اهداف خود است (حسینی محبوب و دیگران، ۱۳۹۹). تحریم اسلحه‌ای اقتصادی در میدان مبارزه غیرنظامی است که دیپلماسی را از سطح گفتگو ارتقا و به مرحله عمل می‌رساند (مجاهد و دیگران، ۱۳۹۷: ۸۸). هدف واقعی از اعمال تحریم در رابطه بین کشورها افزایش هزینه‌ها برای رفتار کشور مورد تحریم است تا آن عملی که کشور اعمال کننده نمی‌پسندد را انجام ندهد (D'Amato, 2010: 1).

باتوجه به نکات بیان شده پیرامون اهداف بنیادین تحریم، می‌توان برای آن نیز ماهیتی چندوجهی تصور نمود. براین اساس تحریم‌ها به چند دسته تقسیم می‌شوند. تحریم اقتصادی که سابقه طولانی در تاریخ دارد شامل تحریم کالا و خدمات می‌شود. در طول جنگ سرد، ایالات متحده با وضع تحریم بر کالاهایی با استفاده دو منظوره اقتصادی- نظامی و همچنین وضع تحریم در حوزه مالی و بانکداری علیه کشورهای بلوک شرق، آنان را تحت فشار گذاشت. به‌طور کلی آمریکا معمولاً از طریق نهادهای مالی بین‌المللی به وضع تحریم علیه دیگران می‌پردازد.

تحریم‌های اقتصادی در یک تقسیم‌بندی کلان به دو بخش تجاری و مالی منشعب می‌شوند (پورحسن، ۱۴۰۱: ۲۸۹). تحریم‌های مالی شامل قطع خدمات مالی به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی است و طبق سازوکار نهادهای مالی بین‌المللی به سه حوزه بانک، بیمه و بازار سرمایه تقسیم می‌شوند. تحریم‌های حوزه بانکی هم مشتمل بر مجموعه سیاست‌ها، قوانین و اقداماتی است

1 Robert Gilpin

که یک یا چند بانک از کشور یا کشورهای تحریم کننده ضد بانک‌های کشور هدف انجام می‌شود (Stuart and Ness, 2022: 27-28).

از تعاریفی که صورت گرفت می‌توان به این نکته رسید که تحریم در واقع تهدید و استفاده سیاسی از اقتصاد به منظور تنبیه و مجازات کردن و ایجاد تغییر در رفتار یا نگرش یک بازیگر برای پیروی از معیارها و ارزش‌های بین‌المللی کشور و یا کشورهای ذی‌نفوذ در نهادهای بین‌المللی است. پرسش و بحث مهمی که پیش می‌آید این است که این معیارها در کجا سنجش می‌شوند. برای پاسخ به این سؤال باید مفهوم رژیم‌های تحریم^۱ را درک کرد. رژیم به یک‌سری باید و نباید گفته می‌شود که باعث شکل‌گیری الگوهای رفتاری می‌شود. بر این اساس، منظور از رژیم‌های بین‌المللی مجموعه‌ای از رویه‌ها، اصول، قوانین و چهارچوب‌هایی است که انتظارات بازیگران در آنجا محقق می‌شود (پورحسن، ۱۴۰۱: ۲۹۰).

از سده ۱۹ میلادی تا کنون، قدرت‌های بزرگ تلاش کرده‌اند نظاماتی را در عرصه بین‌المللی با هدف کنترل رفتار سایر بازیگران با آن نظامات، تنظیم کنند. در قرن ۱۹ از تحریم در مواردی به عنوان ابزاری برای حفظ اصول حقوقی اروپایی در سیستمی که چند قدرت بزرگ حاضر در اروپا در تحولات تأثیرگذار بودند با ادعای حفظ و پشتیبانی از تمدن در برابر بربریت استفاده می‌شد (Coates, 2019: 14). در ادامه، بنیاد رژیم بین‌المللی تحریم ابتدا در میثاق جامعه ملل^۲ و سپس در منشور سازمان ملل متحد بنا نهاده شد. ایالات متحده به‌ویژه پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و آغاز هژمونی تک قطبی خود و با توجه به ظرفیت اقتصادی، سیاسی و بین‌المللی‌اش، تلاش کرده است تعریف کننده قواعد و سیستم رژیم بین‌المللی تحریم‌ها باشد و بر آن نظارت کند.

همان‌طور که اشاره شد هدف اصلی و اساسی از اعمال تحریم‌های اقتصادی، جلوگیری از سرپیچی کردن بازیگران نظام بین‌الملل از هنجارها، ارزش‌ها و اصول و همچنین تشویق آنان به پیروی از موارد گفته شده توسط وضع‌کنندگان تحریم است. سیاست تحریم بیشتر بر روی کشورهایی تأثیرگذار است که به اقتصاد جهانی وابسته شده‌اند و این ابزار وسیله‌ای برای دیپلماسی

1 Sanction Regimes

2 League Of Nations

اجبار شده است تا تحریم شوندگان که قواعد اقتصادی و سیاست جهانی را قبول ندارند، مجبور به تغییر رفتار شوند (Event, 2022).

هزینه‌های سرسام‌آور یک جنگ نظامی باعث شده تا راهبرد بازدارندگی به میزان قابل توجهی مورد توجه و انتخاب دولت‌ها قرار بگیرد. به‌طور کلی بازدارندگی به افزایش قدرت و تهدید طرف اول برای طرف دوم است تا او را از انجام کاری که برای طرف اول ناخوشایند است، باز دارد و همچنین بازداشتن طرف مقابل از انجام عملی که در صورت انجام آن، دچار خسارت گزاف و غیرقابل اجتنابی خواهد شد (Huth, 1999: 25-48). راهبرد بازدارندگی باعث می‌شود طرف مقابل محتاطانه دست به عمل بزند و حتماً در تصمیمات خود محاسبه هزینه و فایده کند و به اصطلاح بی‌گدار به آب نزند. این راهبرد که از سوی تحریم‌کننده اتخاذ می‌شود، خصوصاً در فضای اقتصاد جهانی، باعث ایجاد مسئله‌ای در دولت تحریم‌شده می‌شود که عمل و تصمیم بعدی چه میزان هزینه‌ای بر دوش کشور و راهبردهای کلان خواهد داشت، همچنین با درهم تنیدگی موجود در فضای اقتصاد جهانی، چه میزان هزینه و یا سود برای دیگران خواهد داشت.

اگر چه بازدارندگی بیشتر در حوزه نظامی شناخته می‌شود؛ اما با توجه به توفیقات پایین آمریکا در جنگ‌های معاصر، از تحریم‌های اقتصادی نیز به‌منظور ایجاد بازدارندگی استفاده می‌شود. در راهبرد بازدارندگی به‌وسیله اعمال تحریم اقتصادی، کشور یا کشورهای اعمال‌کننده تحریم می‌کوشند تا با محاصره اقتصادی و مسدود کردن دسترسی‌های کشور یا کشورهای تحریم‌شده به بازارهای مالی و جهانی و همچنین تنبیه و مجازات نقض‌کنندگان تحریم، رفتار آنان را در حوزه‌های مدنظر تحریم‌کنندگان تغییر دهند (Kim, 2018: 2). بر این اساس، اصطلاح جدیدی به نام «بازدارندگی اقتصادی»¹ وارد ادبیات اقتصاد سیاسی بین‌الملل شده است. طراحان راهبرد بازدارندگی اقتصادی معتقدند که این راهبرد شبیه به راهبرد بازدارندگی نظامی می‌تواند بر تصمیمات و تفکرات دولت هدف براساس اصل هزینه-فایده مؤثر باشد. براین مبنا بازدارندگی اقتصادی نشان می‌دهد که ابزارها و سیاست‌های غیر نظامی بازدارندگی می‌توانند طرف مقابل را از عمل تهاجمی خود بازدارند (Kim, 2018: 2). بازدارندگی اقتصادی مبتنی بر سه راهبرد قابل تبیین است:

1 Economic Deterrence

- ۱- بازدارندگی اقتصادی از طریق تنبیه؛ در این راهبرد، کشور تحریم کننده از طریق افزایش هزینه‌های سیاسی داخلی و همچنین اقتصادی به اعمال فشار می‌پردازد؛
 - ۲- بازدارندگی اقتصادی از طریق انکار؛ در این راهبرد کشور تحریم کننده از سه طریق اقدام به تهدید برای کاهش احتمال موفقیت نظامی می‌کند:
 - الف) کاهش میزان منابع مازاد برای استفاده نظامی؛
 - ب) محدود کردن دسترسی به فناوری‌های پیشرفته؛
 - ج) محدود کردن قابلیت عملیاتی از طریق اعمال محدودیت در مواد راهبردی و منابع مالی؛
 - ۳- بازدارندگی اقتصادی از طریق کاهش^۱؛ در این راهبرد با اعمال تهدید از طریق کم کردن فرصت‌ها تلاش می‌شود تا کشور تحریم شده با کاهش و خروج سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی در مناطق مورد مناقشه رو به‌رو شود؛ همچنین از بین بردن اموال و دارایی‌های اقتصادی هم در دستور کار قرار می‌گیرد (Kim, 2018: 3).
- پیش‌فرض اصلی در اتخاذ راهبرد بازدارندگی اقتصادی این است که کشور رقیب یک بازیگر عقلانی در عرصه جهانی است و محاسبه هزینه-فایده نموده و سپس تصمیم می‌گیرد که در برابر سیاست طرف مقابل چه واکنشی نشان دهد و یا حتی تغییر رفتار دهد.

۳- تاریخچه استفاده از تحریم توسط آمریکا

مایکل ماندلبائوم^۲ تحول در سیاست خارجه را آمریکا را به چهار دوره تقسیم می‌کند:

۱. قدرت ضعیف: از ۱۷۶۵ تا ۱۸۶۵؛
۲. قدرت بزرگ: از ۱۸۶۵ تا ۱۹۴۵؛
۳. ابرقدرت: از ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰؛
۴. قدرت هژمون: ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۵.

ماندلبائوم اعتقاد دارد که استفاده از ابزار اقتصادی، فصل مشترک این چهار دوره در سیاست خارجی ایالات متحده بوده است (Mandelbaum, 2022). تحریم در سیاست خارجی آمریکا مکرراً مورد استفاده قرار گرفته و به‌طور مستمر در دولت‌های مختلف جزیی جدا نشدنی از

1 Punishment, denial, and diminution

2 Michael Mandelbaum

برنامه‌های آنان علیه بازیگران خارجی که منافع ایالات متحده را تهدید می‌کنند بوده است. بکارگیری تحریم‌ها در تاریخ ایالات متحده به بدو تأسیس آن به‌ویژه دوره رییس‌جمهور جفرسون در سال ۱۸۰۷ میلادی برمی‌گردد. اولین تحریم جفرسون تحت عنوان «قانون ایمبارگو»^۱ در بحبوحه درگیری فی مابین فرانسه و بریتانیا، بر روی تجارت، اعمال شد. آمریکا در آن زمان و به‌منظور حفظ منافع خود از سه ابزار تحریم، جنگ و باج استفاده کرد (Fish, 2000: 10).

قانون تجارت با دشمن^۲ در سال ۱۹۱۷ تصویب شد و از مهم‌ترین قوانین بنیانی آمریکا در زمینه سیاست تحریمی است، به نوعی که می‌توان گفت از مهم‌ترین قوانین برای استفاده از تحریم در سیاست خارجی آمریکاست. در جزییات این قانون مواردی چون جلوگیری از تجارت با آلمان و همچنین ضبط و مصادره اموال کشور مذکور در آمریکا آمده است. بعد از پایان جنگ اول جهانی همه بندهای این قانون به غیر از یک بند ملغی گشت؛ بخش ۵ (ب) این قانون به رییس‌جمهور مجوز می‌داد تا تمام تراکنش‌های مالی مربوط به دول خارجی را بررسی، تنظیم و ممنوع کند (Coates, 2019).

در سال ۱۹۴۰ دولت آمریکا به موجب قانونی که کنگره در سال ۱۹۳۳ در خصوص اعلام وضعیت اضطراری تصویب کرد، بخش کثیری از اموال و دارایی‌های آلمان را مسدود نمود. ایالات متحده مشابه همین اقدام را علیه ژاپن در ژوئیه ۱۹۴۱ پس از حمله ژاپن به اندونزی اعمال کرد و به موجب آن، ذخایر طلای ژاپن در آمریکا مسدود گشت به نحوی که این کشور در تهیه نفت و وسایل ضروری مورد نیازش دچار مشکل شد. این اقدام آمریکا باعث تحریک بخشی از سیاست‌مداران جنگ‌طلب امپراطوری ژاپن شد. آن‌ها با متقاعد کردن دولت این کشور برای حمله به بندر «پرل هاربر»^۳، آتش جنگ را شعله‌ورتر کردند. دیگر مصوبه کنگره، یعنی «قانون قدرت‌های اقتصادی اضطراری بین‌المللی»^۴ در ۱۹۷۷، قدرت بسیاری به رییس‌جمهور آمریکا در ذیل دستور اجرایی داد (Hanania, 2020).

به نقل از دیوید بالدوین، آمریکا به چهار دلیل تحریم‌های اقتصادی را اعمال کرده است:

-
- 1 Embargo Act
 - 2 The Trading with the Enemy Act
 - 3 Pearl Harbor
 - 4 The International Emergency Economic Powers Act

۱. نشان دادن تعهداتش نسبت به مقابله کمونیسم^۱ در نیم کره غربی با تحریم کوبا؛
 ۲. جلوگیری آمریکا از گسترش حوزه نفوذ و توسعه شوروی در جهان^۲؛
 ۳. اراده آمریکا برای مقابله با کشورهایی که در در مقابل باج‌خواهی او مقاومت می‌کنند مثل تحریم ایران؛
 ۴. تمایلات آمریکا جهت استفاده از قوای نظامی در صورتی که کشور هدف به رفتار غیرقابل قبول خود ادامه دهد؛ مانند تحریم لیبی (علوم، ۱۳۸۴: ۱۱).
- آمریکا پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، از ابزار تحریم علیه نظام نوپای جمهوری اسلامی استفاده کرد، به‌طوری که این سیاست به عنصر ثابت سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران طی ۴ دهه اخیر تبدیل شد. لازم به ذکر است که برای نخستین بار آمریکا در ۱۹۸۱ از تحریم‌های ثانویه استفاده کرد. دولت ریگان به بهانه سرکوب گروه‌های مدنی توسط دولت کمونیست لهستان، شوروی را با وضع تحریم‌هایی برای جلوگیری کردن از ساختن خط لوله گاز از سبیری به اروپای غربی مجازات نمود (پورحسن، ۱۴۰۱: ۲۹۲).
- در دهه ۹۰ و با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی که به پایان یافتن جنگ انجامید، دوره‌ای جدید در حوزه تحریم‌های بین‌المللی پدید آمد. در این دوره با قدرت گرفتن جورج بوش پدر که رویای نظم نوین جهانی را در سر داشت، نه تنها از قوای نظامی به شکل حداکثری آن علیه عراق برای پایان اشغال کویت استفاده نمود؛ بلکه با وضع تحریم‌های بسیار باعث شد تا این دهه به «دهه تحریم‌ها» معروف شود. در این دهه سهم آمریکا از وضع تحریم ۹۲ درصد بود و فقط در فاصله سال‌های ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۶، آمریکا ۳۵ کشور را تحریم کرد (Haass, 1997: 74). بهانه‌های ایالات متحده برای تحریم علیه کشورهایی مانند یوگسلاوی، رواندا و آنگولا، حقوق بشر و برای عراق، تهاجم به کویت و برای کشورهای افغانستان، سودان و لیبی، حمایت از تروریسم بود (Katzman, 2007: 2).
- «قانون داماتو»^۳ قدم مهم و نقطه عطفی در تحریم‌های ایالات متحده در سال ۱۹۹۵ بود که موجب تقویت رژیم تحریم‌های بین‌المللی شد. این قانون در واقع به پیشنهاد سناتور آلفونس

1 Communism

۲- به عنوان مثال، ایالات متحده، شوروی را پس از اشغال افغانستان تحریم کرد.

3 D'Amato Act'

داماتو^۱ در کنگره بررسی و به موجب آن خواستار تحریم و اعمال محدودیت در سرمایه‌گذاری در بخش انرژی ایران شد و در ادامه در سال ۱۹۹۶ قانونی علیه ایران و لیبی تصویب گشت که به قانون «ایلسا»^۲ معروف شد (Katzman, 2007: 2). در سال‌های بعد خصوصاً پس از حادثه ۱۱ سپتامبر، ایالات متحده به استفاده بیشتر و ابزاری از تحریم ادامه داد به نحوی که تحریم به یکی از ابزارهای حکمرانی آمریکا بدل شده است. در سال ۲۰۱۴ وزارت خزانه‌داری آمریکا اعلام کرد که تحریم در مرکز امنیت ملی آمریکا جای دارد (Rosenberg and others, 2016).

سیاست خارجی ایالات متحده در دوران باراک اوباما (۲۰۰۹-۲۰۱۷)، با طرح «قدرت هوشمند»^۳، به همکاری‌های چندجانبه و اعمال تحریم‌های گسترده علیه ایران تمایل داشت که نهایتاً به توافق برجام در سال ۲۰۱۵ انجامید. در این چارچوب، تحریم‌ها ابزاری مکمل برای دیپلماسی بودند. اما در دوره ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ (۲۰۱۷-۲۰۲۱)، شدت تحریم‌ها افزایش یافت: ضمن خروج یک‌جانبه از برجام در سال ۲۰۱۸، دولت ترامپ راهبرد «فشار حداکثری»^۴ علیه ایران را در پیش گرفت و هم‌زمان با آغاز جنگ تعرفه‌ای با چین، تحریم‌های فراگیری نیز علیه ونزوئلا اعمال کرد. این تحریم‌ها شامل مسدودسازی دارایی‌های نفتی و ممنوعیت معاملات با نهادهای کلیدی ونزوئلا بود و وضعیت اقتصادی آن کشور را وخیم‌تر ساخت. از سال ۲۰۱۴، روسیه نیز به واسطه الحاق شبه‌جزیره کریمه با دور تازه‌ای از تحریم‌ها روبه‌رو شد و این محدودیت‌ها در سال ۲۰۲۲، به دلیل حمله روسیه به اوکراین، شدیدتر شد. طبق گزارش «دفتر کنترل دارایی‌های خارجی» (اوفک) در وزارت خزانه‌داری ایالات متحده، تا پایان سال ۲۰۲۱ بیش از ۲۷۰۰ شخص حقیقی و حقوقی روسیه تحت تحریم قرار گرفتند که محدودیت‌های مالی و تجاری سنگینی را تجربه می‌کنند (US Department of the Treasury, 2021). در دوره جو بایدن نیز، تحریم‌ها علیه روسیه ادامه پیدا کرده و هم‌زمان فشار حداکثری علیه ایران تا حدود زیادی حفظ شده است؛ امری که نشان می‌دهد تحریم در کنار دیگر ابزارها، یکی از ستون‌های اصلی سیاست خارجی واشنگتن باقی مانده است.

1 Alfonse D'Amato

2 Iran and Libya Sanctions Act (ILSA)

3 Smart Power

4 Maximum pressure

۴- ساختار نهادی تحریم‌ها در آمریکا

در سال‌های اخیر وضع و اعمال تحریم‌ها در سیاست خارجی ایالات متحده، نهادینه شده است، چنان که هم اینک علاوه بر دستگاه سیاست خارجی، نهادهای دیگری نیز در این کشور متولی وضع تحریم علیه بازیگران هدف هستند. براین اساس ساختار تحریم در آمریکا دارای سه ضلع سازمان اطلاعات مرکزی (سیا)،^۱ وزارت امور خارجه و وزارت خزانه‌داری است. دو دستور کار اصلی برای این مثلث تعریف شده است: نخست جمع‌آوری اطلاعات و دوم اقدام برای تنبیه متخلفان از تحریم است. اصلی‌ترین نهاد در این بین، وزارت خزانه‌داری است. اهمیت این وزارت‌خانه در امور تحریمی از زمانی افزایش یافته است که جنبه مالی در استراتژی این سیاست افزایش یافته و مهم‌ترین وظیفه این وزارت‌خانه در بعد خارجی، به اعمال و حفظ ساختار تحریم‌ها بدل گردیده است (US Department of the Treasury, 2022-A).

اصلی‌ترین بخش در تحریم‌های ثانویه ایالات متحده و در بخش ساختار اجرایی آن، «دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا» یا با اختصار «اوفک»^۲ است. از وظایف تعریف شده برای اوفک، اعمال تحریم‌های وضع شده توسط ایالات متحده و سازمان‌های بین‌المللی از طریق جمع کردن اطلاعات مالی و بازرگانی و نظارت بر تبادلات اقتصادی است. همه افراد حقیقی و حقوقی آمریکایی چه در داخل و چه در خارج این کشور باید قبل از هر نوع عمل تجاری و بازرگانی، حتماً به سایت اوفک که در آن لیست افراد و کشورهای تحت تحریم آمده است، مراجعه و اطمینان حاصل کنند که طرف مورد معامله یا سوژه قابل سرمایه‌گذاری در لیست سیاه اوفک قرار نداشته باشند (ibid). یکی دیگر از نهادهای ساختار رژیم تحریم‌های آمریکا، قانون عمومی آن است که در سال ۲۰۱۷ رئیس‌جمهور وقت یعنی دونالد ترامپ تحت عنوان قانون «کاتسا»^۳ که منظور از آن «مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم‌ها» است، به اجرا درآمده است (US Congress, 2017: 888).

۵- اهداف ایالات متحده آمریکا از اعمال تحریم‌ها

تحریم اقتصادی برای ایالات متحده ابزاری کلیدی در پیشبرد اهداف راهبردی سیاست خارجی محسوب می‌شود. بررسی روند تحریم‌ها در سه دهه اخیر نشان می‌دهد که دولت‌های مختلف

1 Central Intelligence Agency

2 OFAC = The Office of Foreign Assets Control

3 CAATSA = Countering America's Adversaries Through Sanctions Act

آمریکا، با وجود تفاوت‌های حزبی، هنگامی که سایر روش‌ها ناکام بمانند یا برای اعمال فشار کافی نباشند، به تحریم روی می‌آورند. اگرچه در ظاهر، توجیهاتی چون مقابله با تهدیدهای امنیتی یا الزام‌آوری هنجارهای بین‌المللی مطرح می‌شود، اما در عمل، مهار رقبای بالفعل و بالقوه و وادارسازی آن‌ها به تغییر رفتار، مهم‌ترین محرک استفاده از تحریم‌هاست (Timothy, 2020: 197). جایگاه برتر دلار در نظام مالی بین‌الملل نیز، به واشنگتن اجازه می‌دهد با هزینه‌ای کم‌تر از مداخله نظامی، فشار اقتصادی سنگینی ایجاد کند (Gavin, 2015: 9).

اهداف گوناگونی برای تحریم‌ها مطرح می‌شود که شامل:

۱-۵- تغییر رژیم: تحریم‌ها اغلب به‌عنوان ابزاری برای سقوط حکومت‌های مخالف آمریکا مورد استفاده قرار می‌گیرند. این سیاست بر این فرض استوار است که با تضعیف اقتصادی و سیاسی دولت‌های هدف، احتمال سرنگونی آن‌ها توسط نیروهای داخلی افزایش می‌یابد. ایالات متحده در دهه‌های اخیر، به‌ویژه در مورد کشورهایی مانند ایران، عراق، ونزوئلا، کره شمالی و روسیه، از این استراتژی استفاده کرده است؛

۲-۵- اجبار دولت هدف به تغییر سیاست: در برخی موارد، هدف ایالات متحده از تحریم‌ها این نیست که مستقیماً رژیم یک کشور را تغییر دهد، بلکه تلاش دارد رفتار و سیاست‌های آن را مطابق با منافع خود تنظیم کند. برای مثال، تحریم‌های اعمال‌شده علیه ایران در سال‌های اخیر با هدف محدود کردن برنامه هسته‌ای و موشکی ایران و تحریم‌های ضد روسیه به‌منظور وادار کردن مسکو به عقب‌نشینی از اوکراین طراحی شده‌اند؛

۳-۵- ارسال پیام هشدار به سایر کشورها: یکی دیگر از اهداف تحریم‌های آمریکا این است که به سایر کشورها نشان دهد که هرگونه مخالفت با نظم بین‌المللی تحت رهبری واشنگتن، هزینه‌های سنگینی خواهد داشت. برای مثال، تحریم‌های گسترده علیه روسیه پس از حمله این کشور به اوکراین، علاوه بر اعمال فشار بر مسکو، یک پیام هشدارآمیز به چین و سایر کشورهایی که ممکن است در آینده به اقداماتی مشابه دست بزنند، ارسال می‌کند؛

۴-۵- تقویت نفوذ جهانی و اعمال کنترل بر اقتصاد بین‌المللی: از آنجا که ایالات متحده کنترل قابل توجهی بر نظام مالی جهانی، بانک‌های بین‌المللی و مبادلات دلاری دارد، تحریم‌های اقتصادی به واشنگتن اجازه می‌دهند که اقتصاد کشورهای هدف را تحت فشار قرار دهد و در عین

حال، نفوذ اقتصادی و سیاسی خود را گسترش دهد. این امر باعث می‌شود که حتی متحدان آمریکا نیز مجبور به تبعیت از سیاست‌های تحریمی این کشور شوند (Mei, 2024).

طی سه دهه گذشته، تحریم‌های آمریکا بارها برای مهار رقابلی چون ایران و چین به کار رفته است. در مورد ایران، شدت تحریم‌ها به حدی رسیده که برخی آن را با اصول حقوق بین‌الملل و هنجارهای سازمان تجارت جهانی در تعارض می‌بینند (پورحسن، ۱۴۰۱: ۲۹۶). راهبرد بازدارندگی اقتصادی در این میان، رویکردی کلیدی بوده است که به‌ویژه در دوره باراک اوباما با عنوان «بازدارندگی نرم»^۱ دنبال شد (Timothy, 2020: 197).

ریچارد نفیو، معمار اصلی تحریم‌های ایران، در کتاب «هنر تحریم‌ها» بر ایجاد درد و سختی متمرکز است و معتقد است هر اندازه هزینه بر دولت هدف بیشتر شود، احتمال تغییر رفتار آن‌ها افزایش خواهد یافت (Nephew, 2017: 11). این منطق، در مواردی به تغییر تدریجی سیاست‌ها یا موافقت با مذاکره بینجامد، اما برخی شواهد نشان می‌دهد تحریم‌ها گاه موجب تقویت همبستگی داخلی یا شکل‌گیری راهبردهای دور زدن تحریم در کشور هدف می‌شود. با این حال، توانمندی مالی آمریکا و وابستگی گسترده اقتصاد جهانی به دلار، اعمال فشار یک‌جانبه یا چندجانبه را تسهیل می‌کند (Gavin, 2015: 9).

دولت ترامپ از تحریم به‌ویژه در تلاش برای ایجاد تغییر رژیم در ونزوئلا و ایران استفاده زیادی کرده است. به‌عنوان مثال، جان بولتون مشاور امنیت ملی دولت اول ترامپ، در یادداشتی نوشت که اگر نیکلاس مادورو، رئیس‌جمهور ونزوئلا قدرت را رها نکند، «او و دوستانش از نظر مالی خفه خواهند شد». روز بعد، کاخ سفید تحریم‌هایی را علیه یک بانک بزرگ ونزوئلا و چهار شرکت تابعه آن وضع و اعلام کرد که ایالات متحده «به اقدامات خود برای تحت فشار گذاشتن مادورو، نظام او و کسانی که از او حمایت می‌کنند، ادامه خواهد داد تا زمانی که از مسیر خارج شوند و اجازه دهند یک انتقال دموکراتیک رخ دهد» (Cohen, 2019).

اگرچه دولت ایالات متحده به‌طور صریح در اوایل دولت ترامپ خواستار سرنگونی نظام ایران نشده بود، اما خواسته‌هایی که از تهران مطرح کرده آن‌قدر سخت‌گیرانه بودند که، همان‌طور که رابرت بلک‌ویل^۲، سفیر پیشین ایالات متحده استدلال کرده است، «عملاً اجرای آن‌ها برای ایران

1 Soft Deterrence

2 Robert Blackwill

غیرممکن است، مگر با ایجاد تغییرات اساسی در رهبری و نظام حکومتی خود». به عبارت دیگر، دونالد ترامپ خواستار تغییر رژیم در ایران است، بدون این که صراحتاً آن را اعلام کند. در آن زمان، ایالات متحده گامی دیگر در این راستا برداشت و اعلام کرد که معافیت‌هایی که به سایر کشورها برای خرید نفت ایران داده می‌شد، دیگر تمدید نخواهد شد. تلاشی برای کاهش صادرات نفت ایران به صفر (Weinberg, 2019).

یو می^۱ دو سازوکار اصلی برای اثرات تحریم که می‌تواند منجر به تغییر رژیم شود مطرح می‌کند:

۱- سازوکار تخلیه: این سازوکار نشان می‌دهد که تحریم‌ها با کاهش منابع مالی حکومت‌های هدف، توانایی آن‌ها برای سرکوب یا تطمیع مخالفان داخلی را کاهش می‌دهند. در نتیجه، دولت دیگر قادر به خرید رضایت مخالفان داخلی از طریق امتیازات اقتصادی یا سیاسی نیست و همین امر باعث افزایش بی‌ثباتی می‌شود. این وضعیت انگیزه‌هایی را برای گروه‌های مخالف فراهم می‌کند تا حکومت را به چالش بکشند، زیرا سقوط رهبر هدف می‌تواند به برداشته شدن تحریم‌ها منجر شود؛

۲- سازوکار تحریک: این سازوکار بیان می‌کند که تحریم‌ها باعث کاهش جذابیت راه‌حل‌های مذاکره‌ای برای دولت هدف می‌شوند و آن را به سمت اتخاذ سیاست‌های سرکوبگرانه سوق می‌دهند. از آنجا که تحریم‌ها هزینه‌های اقتصادی زیادی بر حکومت هدف تحمیل می‌کنند، رهبران ممکن است ترجیح دهند به جای امتیاز دادن به مخالفان، آن‌ها را سرکوب کنند. این امر موجب افزایش احتمال بروز درگیری‌های داخلی و حتی جنگ داخلی می‌شود (Mei, 2024).

بنابراین، هرچند تحریم‌ها در پاره‌ای از مواقع به اهداف اعلام‌شده نمی‌رسند و حتی ممکن است نتیجه معکوس داشته باشند، بهره‌گیری از این ابزار همچنان برای واشنگتن جذاب است. از یک سو، استفاده از تحریم‌ها اعتبار و بازدارندگی آمریکا را در قبال رقبایی که به هنجارهای این کشور بی‌اعتنا هستند حفظ می‌کند و از سوی دیگر، هزینه مستقیم نظامی را تا حد زیادی کاهش می‌دهد. در مجموع، می‌توان گفت «تغییر رفتار»^۲ دولت هدف، مهم‌ترین دلیل توسل آمریکا به تحریم‌هاست، خواه این تغییر در سطحی محدود باشد یا تا مرز براندازی پیش برود. جایگاه

1 Yu Mei

2 Behavior change

منحصربه‌فرد دلار در اقتصاد جهانی و سادگی نسبی تشدید فشار اقتصادی نیز تضمین می‌کند که تحریم‌ها همچنان در مرکز سیاست خارجی ایالات متحده باقی بمانند.

۶- رابطه تحریم، براندازی و جنگ

درباره ارتباط و نسبت جنگ با تحریم در دوران گذشته رابطه شفاف و مشخصی وجود ندارد؛ اما برخی اعتقاد دارند که امکان جایگزینی تحریم با جنگ وجود دارد و می‌توان از آن به عنوان جایگزینی برای جنگ نظامی بهره برد. در مواردی تحریم پیش درآمدی برای براندازی و آغاز درگیری و جنگ بوده است.

در دهه ۱۹۶۰، هرمن کان^۱ با طرح مفهوم «نردبان تصاعد»^۲ به بررسی ارتباط میان جنگ و تحریم پرداخت. شش مرحله از این نردبان به تحریم اختصاص دارد. در این نردبان، بخشی از عملکرد دولت اعمال‌کننده تحریم ایجاد درد و تحمیل فشار به دولت تحریم‌شونده است و جنگ در آخرین مرحله یا آخرین پله نردبان قرار دارد. کان معتقد است در صورت عدم تأثیر تحریم، گزینه جنگ محتمل و در دسترس است (D'Amato, 2010: 37).

در دهه گذشته ایالات متحده در کشورهایی مثل ونزوئلا، سوریه و ایران امکان طراحی کودتا نداشت و به همین منظور بیشتر روی وضع تحریم به منظور تغییر رژیم^۳ در بین سیاست‌یون امریکایی اتفاق نظر وجود داشت. هدف از اعمال تحریم برای کشورهای وضع‌کننده تحریم به‌ویژه آمریکا، ایجاد نارضایتی داخلی و برهم‌زدن نظم در جوامع هدف بوده است تا به مقصود خود که ایجاد بی‌ثباتی و سپس تغییر رژیم است نائل شوند. مشابه این عمل در گذشته و در تاریخ سیاست خارجی ایالات متحده رخ داده است. در سال ۱۹۶۴ میلادی جرج بال^۴ وزیر خارجه وقت آمریکا در مورد تحریم علیه کوبا چند مورد را مطرح کرد که از مهم‌ترین آن‌ها تغییر رژیم مستقر در کوبا بود (Stuart and Ness, 2022: 4). هدف اصلی ایالات متحده از وضع تحریم گسترده علیه عراق و اعمال فشار زیاد بر آن- که موجب کاهش حدود ۵۰ درصدی تولید ناخالص داخلی آنان و محروم کردن این کشور و مردمش از درآمد سرشار نفتی شد- برهم زدن ثبات داخلی و شوراندن

1 Herman Kahn

2 Escalation ladder

3 Regime change

4 George Wildman Ball

مردم علیه رژیم صدام بود (Rosenberg and others, 2016: 16). به اعتراف روزنامه نیویورک تایمز اعمال تحریم علیه عراق موجب جان دادن بیش از نیم میلیون کودک عراقی در دهه ۱۹۹۰ میلادی شد (Crossette, 1995). براین هوک درباره تحریم‌های آمریکا علیه ایران در زمان دونالد ترامپ بیان کرده بود: «راهبرد ما درباره ایران چهار ستون دارد. فشار اقتصادی، انزوای دیپلماتیک و بازدارندگی نظامی و چهارمین ستون مهم، حمایت ما از مردم ایران است. هربار که در ایران اعتراضی رخ داده، ما در کنار مردم بوده‌ایم. ما بارها حمایت خود را ابراز کرده و مطالبات آن‌ها را تأیید کرده‌ایم. سعی کرده‌ایم که رژیم را وادار به انتخاب کنیم. آن‌ها می‌توانند بین کره جنوبی [نمایانگر رفاه اقتصادی] و دمشق یکی را انتخاب کنند. برای آن‌ها بسیار سخت است که بتوانند هر دو را انجام دهند. گزارش‌های مطبوعاتی، ارزیابی ما را تأیید می‌کند که رژیم پولی ندارد تا برای درگیری‌های مختلف در این منطقه هزینه کند» (Seib, 2020). این اظهار نظر به خوبی رابطه تحریم با بی‌ثبات‌سازی امنیتی را نشان می‌دهد. براین هوک این شائبه را که دولت ترامپ در برابر ایران راهبرد منسجم ندارد را قاطعانه رد کرد و گفت که این مورد را دولت مردان ایرانی به خوبی درک کرده‌اند. تخمین وی از خسارات وارده تحریم‌های آمریکا بر پیکره اقتصاد ایران حدود ۲۰۰ میلیارد دلار است، او گفت: «دولت ایالات متحده آمریکا از وضعیت فعلی که به‌طور فزاینده‌ای برای رژیم تهران دردناک است، خوشحال است و آمریکا نیز عجله‌ای ندارد» (Philips, 2020). از نمونه‌های دیگر استفاده ابزاری از تحریم‌ها، سوریه و ونزوئلا هستند. تحریم‌های گسترده علیه ونزوئلا موجب ابر تورم^۱ ۱۳۰ هزار درصدی در سال ۲۰۱۸ شد (World Data, 2020) با این حال، اعمال تحریم‌ها نتوانست آمریکا را به مقصود خود که تغییر رژیم در کشور ونزوئلا بود برساند.

در یک تحول دیگر، ماهیت و جایگاه تحریم به یک ابزار جنگی تغییر پیدا کرده است. به عبارت دیگر ایالات متحده از تحریم برای رسیدن به منافع خود، به مثابه سلاح جنگی استفاده کرده است. دونالد ترامپ در زمان ریاست جمهوری خود از اقتصاد، به جای ابزاری برای اجبار و به عنوان سلاح جنگی بهره برد (Drezner, 2019: 16). ادوارد فیشمن^۲ پژوهشگر اندیشکده مرکز امنیت آمریکای جدید در مقاله‌ای با هدف بررسی تبدیل ماهیت تحریم‌ها به سلاح جنگی، به دیدگاه یک نظریه پرداز ایتالیایی استناد کرد که در سال ۱۹۲۱ میلادی در کتابش نوشت: «با ورود

1 Hyperinflation

2 Edward Fishman

هوایماهای جنگی به جنگ، ماهیت جنگ دچار تغییر می‌شود زیرا خطوط دفاعی دشمن دچار زیان عظیم خواهند شد». فیثمن معتقد است تحریم‌ها نقش نیروی هوایی را برای راهبرد امنیت و همچنین سیاست خارجی آمریکا بازی می‌کند. فیثمن در مقاله خود می‌نویسد: «جنگ اقتصادی، درست مانند نیروی هوایی در دهه ۱۹۲۰، چگونگی تلاش آمریکا برای پیشبرد منافع خود در جهان را در دهه اخیر تغییر داده است. رهبران آمریکا تحریم‌ها را وسیله‌ای کم هزینه برای قدرت افکنی آمریکا می‌دانند که بدون رویارویی مستقیم با نیروهای دشمن، مهم‌ترین عناصر حیاتی کشورها یعنی صنعت، زیرساخت‌ها، سازمان‌های دولتی و اراده مردم را هدف قرار می‌دهد. دلار آمریکا همان نقش فرمان هوایما را بازی می‌کند. دلار فرمان مالی جهان است و تجارت فرامرزی بدون آن میسر نیست. استفاده از دلار می‌تواند به‌طور یک‌جانبه زیرساخت‌های کشورهای هدف را با سرعت ویرانگری نابود کند. آگاهی آمریکا از نقش مخرب تحریم موجب شده است این کشور در دهه اخیر مرتباً از تحریم علیه دیگر کشورها استفاده کند. درحالی که آمریکا قبلاً تحریم‌ها را عمدتاً برای اهداف محدود اعمال می‌کرد، در دهه اخیر از آن برای تحقق اهداف بلند پروازانه خود استفاده می‌کند. همچنین دولت‌های آمریکا به‌ویژه ترامپ از تحریم به‌عنوان ابزاری جهت تحت تأثیر قرار دادن رهبران کشورهای خارجی برای تصمیم‌گیری در موضوعات بحرانی و حاد و حتی تغییر رژیم استفاده می‌کرد. به نتیجه رسیدن تحریم‌ها در چنین مواردی منوط به تأثیرگذاری گسترده صدمات تحریم‌ها به ورای افراد و اقتصاد کشور مورد هدف است. براساس چنین محاسباتی آمریکا، روسیه، ونزوئلا و چین را هدف تحریم‌های خود قرار داده است» (Fishman, 2020).

استفاده ایالات‌متحده از تحریم به‌عنوان سلاح، در جنبه‌های مختلف قابل تحلیل و بررسی است. تبدیل تحریم‌های مالی به جنگ مالی یکی از مصداق‌های این استفاده از تحریم به مثابه سلاح است. نوری تحریم‌های مالی را «جنگ مالی»^۱ نام‌گذاری می‌کند و اعتقاد دارد: «ما در عصر جدیدی از جنگ‌های مالی زندگی می‌کنیم؛ توانایی اختلال و قطع جریان‌ها و شبکه‌های مالی دشمنان ما، ابزار راهبردی متفاوتی را در اختیار ایالات‌متحده قرار داده است. جنگ‌های مالی سریعاً توسعه خواهند یافت و اینک بخش مرکزی راهبردهای امنیت بین‌الملل را شکل داده‌اند» (نوری، ۱۳۹۹: ۱۰۹). مایکل هیدن^۲ از مدیران اسبق سیا اذعان داشته است که تحریم مالی مانند یک

1 Financial Warfare

2 Michael Vincent Hayden

بمب دقیق هدایت شونده در قرن بیست و یکم عمل کرده است (Coates, 2019). با توجه به امکان‌ها و انتخاب‌هایی که این ابزار به استفاده کننده آن می‌دهد دولت‌های مختلف آمریکا از دموکرات گرفته تا جمهوری خواه، مخصوصاً از دولت جورج بوش پسر تا جو بایدن، تا حد زیادی به این ابزار تکیه کرده‌اند و استفاده از آن روندی افزایشی داشته است. به زعم ایونت^۱ «فشار و اجبار اقتصادی راه حل میانه جنگ و دیپلماسی بوده و زود بازده است؛ افزودن دندان به دیپلماسی است و به این معناست که اگر جواب نداد، گاز بگیر» (Event, 2022).

استفاده مداوم ایالات متحده از ابزار تحریم‌ها به تهدیدی گسترده برای سایر کشورها تبدیل شده است. با یک بررسی کلی می‌توان دریافت که آمریکا برای منافع خود، حاضر به استفاده از تحریم علیه هر کشوری است و از هر بهانه‌ای برای فشار علیه دیگران استفاده می‌کند. در کشورهای مورد تحریم آمریکا، تفکر مقاومت به مرور زمان شکل گرفته و این تفکر اجتناب‌ناپذیر است. ایده تشکیل باشگاه تحریمی‌ها که توسط ایران مطرح شده است هم از همین اندیشه و راهبرد نشأت می‌گیرد. طرح «باشگاه کشورهای تحریمی» با هدف ایجاد ائتلافی میان کشورهای تحت تحریم برای مقابله با اثرات منفی تحریم‌ها و کاهش سلطه اقتصادی آمریکا بر نظام مالی جهانی مطرح شده است. این باشگاه در نظر دارد با ایجاد ساختاری منسجم، همکاری‌های اقتصادی و سیاسی میان اعضا را تقویت کرده و با استفاده از ابزارهایی مانند پیمان‌های پولی چندجانبه، حذف سوئیفت و استفاده از پیام‌رسان‌های مالی جایگزین، وابستگی به نظام مالی تحت سلطه دلار را کاهش دهد. طبق اهداف و افق‌های ترسیم شده در این طرح، تأثیرات تحریم آمریکا کاسته می‌شود و با بزرگ‌تر شدن و کارآمدتر شدن این باشگاه، امید است که تحریم‌ها ناکارآمد شود (پورحسن، ۱۴۰۱).

نتیجه‌گیری

سیاست تحریم به‌عنوان ابزاری برای تحت فشار قرار دادن دولت‌های مخالف، ریشه‌ای تاریخی دارد و در گذر زمان با تحول در ساختار نظام بین‌الملل، ابعاد و کارکردهای متفاوتی پیدا کرده است. از تحریم‌های جامعه ملل که نخستین تلاش‌های بین‌المللی در این زمینه بودند تا تحریم‌های سازمان ملل که ساختارمندتر و فراگیرتر عمل می‌کردند، می‌توان شاهد روند تکاملی این ابزار بود.

1 Event

در دوران معاصر، به‌ویژه پس از جنگ سرد، شاهدیم که ایالات‌متحده در جایگاه قدرت هژمونیک، تحریم‌ها را به یکی از ابزارهای اصلی سیاست خارجی خود بدل کرده است. این تحریم‌ها همواره در پی تغییر رفتار دولت‌های مخالف واشنگتن بوده‌اند؛ با این حال، شواهد نشان می‌دهد که در دهه‌های اخیر، این هدف به تدریج از «تغییر رفتار» به «براندازی نظام سیاسی» در برخی کشورها تغییر یافته است.

افزون بر بُعد فنی و اقتصادی تحریم‌ها، بعد راهبردی و سیاسی آن نیز حائز اهمیت است. ایالات‌متحده، به‌ویژه زمانی که مذاکره، ائتلاف‌سازی دیپلماتیک یا حتی تهدید نظامی در دستیابی به اهدافش ناکام می‌ماند، از حربه تحریم بهره می‌گیرد. این راهبرد، هزینه نظامی و سیاسی کمتری نسبت به مداخله مستقیم دارد و درعین حال امکان ایجاد اختلال جدی در ساختار اقتصادی کشور هدف را فراهم می‌کند. با افزایش دامنه تحریم‌ها، دولت آمریکا می‌کوشد شرایطی رقم بزند که منجر به شکل‌گیری نارضایتی داخلی و در نهایت فروپاشی یا دست‌کم تضعیف شدید حاکمیت رقیب شود. این رویکرد را می‌توان مصداقی از «جنگ اقتصادی» دانست که در برخی موارد، عملاً جانشین جنگ نظامی می‌شود.

در عین حال، نگاهی به تجربه‌های اخیر کشورهایی همچون ایران، ونزوئلا یا روسیه نشان می‌دهد که اگرچه تحریم‌ها فشار اقتصادی و معیشتی سنگینی بر شهروندان وارد می‌کنند و حتی می‌توانند سبب نقض حقوق اولیه نظیر دسترسی به دارو و تجهیزات پزشکی شوند، اما الزاماً به تغییر رژیم یا رفتار مدنظر تحریم‌کننده منجر نمی‌شوند. اغلب، دولتی که تحت تحریم قرار دارد، تلاش می‌کند به تقویت همبستگی داخلی و شکل‌دهی به ائتلاف‌های جدید روی آورد یا با توسعه ساختارهای مالی و پرداخت موازی، بخشی از اثرات تحریم را خنثی سازد. این اقدامات، اگرچه دشوار و بعضاً زمان‌بر هستند، اما می‌توانند توان تحریم‌کننده را برای رسیدن به هدف براندازی محدود کنند.

در این میان، جایگاه مسلط دلار در نظام پولی و مالی بین‌الملل برگ برنده ایالات‌متحده به‌شمار می‌رود و واشنگتن را قادر ساخته است تا محدودیت‌های بانکی و تجاری گسترده‌ای بر کشورهای مخالف تحمیل کند. همین مسئله سبب شده است که آمریکا همچنان تحریم را ابزاری جذاب برای پیشبرد سیاست خارجی خود بداند. از یک سو، هزینه مداخله نظامی مستقیم به مراتب

بالاست و مشروعیت داخلی و بین‌المللی آن هم به‌سادگی تأمین نمی‌شود؛ از سوی دیگر، تحریم می‌تواند مسیر جایگزینی برای تضعیف دولت‌های مخالف به‌ویژه در فضای رسانه‌ای کنونی باشد، بی‌آنکه واکنش شدید افکار عمومی جهانی یا ورود به یک مخاصمه نظامی گسترده را در پی داشته باشد.

در مجموع، تحریم‌ها گرچه در مواردی ناکارآمد یا همراه با عواقب پیش‌بینی‌نشده نظیر افزایش همبستگی داخلی در کشور هدف بوده‌اند، اما همچنان بخش مهمی از جعبه‌ابزار سیاست خارجی آمریکا را تشکیل می‌دهند زیرا انتخاب‌ها و گستره فعالیت‌های تحریم شونده را تا حدود زیادی محدود می‌کند. تجربه نشان می‌دهد که ابزار تحریم، به‌دلیل هزینه کمتر نسبت به مداخله نظامی، ظرفیت بیشتری برای ادامه حیات در استراتژی‌های بلندمدت دارد و به‌ویژه در برنامه‌های تغییر رژیم یا وادارسازی دولت‌های مخالف به عقب‌نشینی، همچنان مورد توجه مقامات واشنگتن باقی خواهد ماند.

فهرست منابع

- آقای، م.، رضاقلی‌زاده، م.، محمدرضایی، م. (۱۳۹۷). بررسی تأثیر تحریم‌های اقتصادی و تجاری بر روابط تجاری ایران و کشورهای شریک عمده تجاری. فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۸(۲۸)، ۶۸-۴۹.
- پورحسن، ناصر. (۱۴۰۱). تحول در سیاست تحریمی آمریکا: از ابزار بازدارندگی تا جنگ (با تأکید بر رویکردهای رسانه‌ای). پژوهشنامه رسانه بین‌الملل، ۹(بهار و تابستان)، ۴۵-۸۵.
- حسینی محبوب، ح.، عزیزی، س.، و محبی، م. (۱۳۹۹). تحریم‌های اقتصادی یکجانبه در میانه اعمال قدرت نرم و سخت. مطالعات قدرت نرم، ۲۵، ۳۱-۴۹.
- زهرانی، م. (۱۳۷۶). نظریه‌های تحریم اقتصادی. تهران: وزارت امور خارجه، موسسه چاپ و انتشارات.
- سجادپور، س. ک. و وکیلی، ف. (۱۳۹۴). رژیم تحریم‌های بین‌المللی: بنیان‌ها، فرایندهای تصمیم‌ساز، نهادهای مجری و سنجش کارایی. فصلنامه روابط خارجی، ۷(۳)، ۱۲۳-۱۵۰.
- علوم، ا. (۱۳۸۴). جایگاه تحریم در سیاست خارجی آمریکا. مطالعات منطقه‌ای، ۲۵ و ۲۶، ۵۵-۷۸.
- قاسمی، ف. (۱۳۸۴). رژیم‌های بین‌المللی. تهران: میزان.
- قاسمی، ع.، ساردویی‌نسب، م.، و رفیعی، م. ت. (۱۴۰۲). بررسی آثار رویکرد فشار و کنترل ایالات متحده آمریکا بر صنعت نفت و گاز ایران و تقابل آن با حق توسعه. مطالعات فقه اقتصادی، ۵(۲)، ۸۸۵-۹۰۲.
- کریمی، ع.، فتوره‌چی، ز.، و حسن‌زاده، م. (۱۴۰۰). تأثیر تحریم‌های اقتصادی سازمان ملل و ایالات متحده آمریکا بر شاخص فلاکت کشورهای هدف. پژوهشنامه اقتصادی، ۲۱(۸۱)، ۱۹۷-۲۲۹.
- مجاهد، ف.، جودکی، م.، ذاکرمسکر، ا.، و علوی، س. (۱۳۹۷). طراحی مدل مفهومی الزامات استفاده از ابزار تحریم در پیشبرد اهداف سیاست خارجی ایالات متحده. فصلنامه اقتصاد دفاع، ۸(۳)، ۷۳-۹۴.
- نفیو، ر. (۱۳۹۷). هنر تحریم‌ها، نگاهی از درون میدان (ترجمه معاونت اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی). کد موضوعی ۳۴۰، شماره مسلسل ۱۵۸۶۱.
- نوری، و. (۱۳۹۹). تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا. مطالعات راهبردی، ۲۳(۱)، ۸۳-۱۱۳.

- American Bar Association. (2014). International Guide to Export Controls and Economic Sanctions. Chicago, IL: American Bar Association.
- Asada, M. (Ed.). (2018). Economic Sanctions in International Law and Practice. London: Routledge.
- Associated Press. (2024). Russia's adaptability to US sanctions stymied their effectiveness, economists say. AP News. <https://apnews.com/article/bbc3f8df0211f2305b6ca7a2f602fd5a>
- Berlin, M.P. (2022). The effects of sanctions. Retrieved from https://freepolicybriefs.org/wpcontent/uploads/2022/05/freepolicybriefs20220509_v1-2.pdf
- Bolton, J. (2020). The room where it happened: A White House memoir. Simon & Schuster.

- Cbcnews. (2021). Biden administration imposes sanctions against China over abuse of Uyghurs. Retrieved from <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/biden-administration-imposes-sanctions-against-china-over-abuse-uyghurs-n1286100>
- CFR. (2019). A conversation with Brian Hook. Retrieved from <https://www.cfr.org/event/conversation-brian-hook>
- Coates, B. (2019). A century of sanctions. Retrieved from <https://origins.osu.edu/article/economic-sanctions-history-trump>
- Collins-Chase, E.G. (2023). Legal frameworks, enforcement tools, and the effectiveness of U.S. sanctions (CRS Report No. R47829). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov>
- Crossette, B. (1995). Iraq Sanctions Kill Children, U.N. Reports, Available at: <https://www.nytimes.com/1995/12/01/world/iraq-sanctions-kill-children-un-reports.html>
- Cohen, D., Weinberg, Z. (2019, April 29). Sanctions can't spark regime change. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-04-29/sanctions-cant-spark-regime-change>
- D'Amato, A. (2010). The moral and legal basis for sanctions. Faculty Working Papers. 95. Retrieved from <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/facultyworkingpapers/95>
- Drezner, D. W. (2019). Economic statecraft in the age of Trump. The Washington Quarterly, 42 (3), 7–24.
- Elsa, J.K. (2024). Enforcing Economic Sanctions: An Overview (CRS Report No. IF12063). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov>
- Event, Virtual. (2022). Containing crisis: Strategic concepts for coercive economic statecraft on China. Retrieved from <https://www.cnas.org/events/virtual-event-containing-crisis-strategic-concepts-for-coercive-economic-statecraft-on-china>
- Fish, Daniel W. (2000). war, embargo or nothing: US sections in historical perspective. global dialogue, vol.2, No.3.
- Fishman, E. (2020). How to fix America's failing sanctions policy. Retrieved from <https://www.cnas.org/publications/commentary/how-to-fix-americas-failing-sanctions-policy>
- Gavin, F.J. (2015). Strategies of inhibition; U.S. grand strategy, the nuclear revolution, and nonproliferation. International Security, 40 (1).
- Galtung, J. (1967) Retrieved February 7, 2025, from <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1574001306020278>
- Gilpin, R. (1987). The Political Economy of International Relations. Princeton University Press.
- Haass, R. (2020). The world: A brief introduction. New York: Penguin Press.
- Hanaia, R. (2020). Ineffective, immoral, politically convenient: America's overreliance on economic sanctions and what to do about it. Policy Analysis, No. 884. Cato Institute. Retrieved from <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/ineffective-immoral-politically-convenient-americas-overreliance>
- Hufbauer, G.C., Schott, J.J., Elliott, K.A. (2007). Economic sanctions reconsidered (3rd ed.). Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Huth, Paul. K. (1999). Deterrence and International Conflict: Empirical Findings and Theoretical Debate. Annual Review of Political Science, 2, pp. 25–48.
- Katzman, K. (2007). The Iran sanctions act (ISA). Order Code RS20871. Retrieved from <https://sgp.fas.org/crs/row/RS20871.pdf>
- Kessler, E. (2022). Working Paper: How Economic Sanctions Are Used in U.S. Foreign Policy [CCGA Template].

- Kim, D.J. (2018). Economic deterrence through economic engagement. *Foreign Policy Analysis*, 15 (2).
- Mandelbaum, M. (2022). *The four ages of American foreign policy: Weak power, great power, superpower, hyperpower*. Oxford University Press.
- Mulder, N. (2022). *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, Yale University Press.
- Phillips, J. (2020). Trump Applies More "Maximum Pressure" on Iran, Available at: <https://www.heritage.org/middle-east/commentary/trump-applies-more-maximum-pressure-iran>
- Nephew, Richard (2017) *The Art of Sanctions: A View from the Field*, Center on Global Energy Policy Series: Columbia University Press.
- Rosen, L.W. (2025). U.S. sanctions policy in the 119th Congress (CRS Report No. IF12894). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov>
- Rosenberg, E., Drezner, D., Solomon-Strauss, J., Goldman, Z.K. (2016). The new tools of economic warfare effects and effectiveness of contemporary U.S. financial sanctions. *The Center for a New American Security (CNAS).
- Seib, J. (2020). Virtual meeting: A conversation with Brian Hook. Retrieved from <https://www.cfr.org/event/virtual-meeting-conversation-brian-hook>
- Stuart, D., Ness, I. (2022). *Sanctions as war: Anti-imperialist perspectives on American geo-economic strategy*. Boston: Brill.
- The U.S. Department of the Treasury. (2022). The Ukraine-/Russia-related sanctions program. Retrieved from <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/Ukraine-russia-related-sanctions>
- Timothy J.L. (2020). *In the Shadow of the Cold War, American Foreign Policy from George Bush Sr.to Donald Trump*, Cambridge University Press
- U.S. Congress. (2017). *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)*. PublicLawNo.115-44. Retrieved from <https://www.congress.gov/115/plaws/publ44/PLAW115publ44.pdf>
- US Department of the Treasury (2022-A). Office of foreign assets control - sanctions programs and information. Retrieved from <https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>
- US Department of the Treasury (2022-B). Chinese military companies sanctions. Retrieved from <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/chinese-military-companies-sanctions>
- U.S. Department of the Treasury. (n.d.). Ukraine-/Russia-related sanctions. Retrieved February 7, 2025, from <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions>
- World data. (2022). Inflation rates in Venezuela|. Available at: <https://www.worlddata.info/america/venezuela/inflation-rates.php>
- Mei, Y. (2024). Leader-contingent sanctions as a cause of violent political conflict. *Political Science Research and Methods*, 1–20. <https://doi.org/10.1017/psrm.2024.13>

