

رژیم تحریم‌های بین‌المللی:  
بنیان‌ها، فرایندهای  
تصمیم‌ساز، نهادهای مجری و  
سنجش کارایی

سید کاظم سجادی‌پور\*

فرهاد وکیلی\*\*



smksajjad@yahoo.com

\* استاد دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه

farhad.vakili@yahoo.com

تاریخ تصویب: ۹۴/۴/۵

تاریخ دریافت: ۹۴/۲/۱

فصلنامه روابط خارجی، سال هفتم، شماره اول، بهار ۱۳۹۴، صص ۶۴-۳۹.

## چکیده

تحریم‌های بین‌المللی به‌عنوان یک پدیده بین‌المللی دارای تاریخ تکاملی است. تحریم‌های سازمان ملل متحد پس از جنگ سرد، از سطح بالایی از سازمان‌یافتگی برخوردار است؛ به‌گونه‌ای که می‌توان از آنها با عنوان تکامل‌یافته‌ترین تحریم‌های بین‌المللی یاد کرد. سیستم بین‌المللی بدون قطب‌بندی پس از جنگ سرد، ظرفیت منشور ملل متحد و دیگر تحولات بین‌المللی، امکان مطرح‌شدن تحریم‌های بین‌المللی جهت نظم بین‌المللی را فراهم نموده است و این سیستم به سمت تولید هنجارها، اصول، قواعد و رویه‌هایی حرکت نموده است که در جهت نهادینه کردن تحریم‌های بین‌المللی در قالب یک رژیم بین‌المللی عمل می‌کنند. بنابراین؛ پرسش پژوهش اینگونه طرح می‌شود: تحریم‌های بین‌المللی پس از جنگ سرد، چگونه در قالب یک رژیم بین‌المللی قابل تبیین است؟ در پاسخ به این پرسش، تحریم‌های دوران پس از جنگ سرد بررسی شده و با استفاده از نظریه رژیم‌های بین‌المللی به طور اعم و نظریه پانگ به طور اخص، اجزای مختلف رژیم بین‌المللی تحریم که مربوط به دوران پس از جنگ سرد است و شامل اجزای ماهوی، تصمیم‌سازی، اجرایی-نظارتی و سنجش کارایی است، مفصل‌بندی شده است. بخش ماهوی شامل افزایش مداخله‌گرایی شورای امنیت، هنجاری شدن روابط بین‌الملل و طرح مفهوم مسئولیت حمایت؛ بخش تصمیم‌سازی شامل فرایندهای اینترلاکن، بین برلین و استکهلم؛ بخش اجرایی-نظارتی شامل کمیته‌های تحریم، واحد مرکزی و گروه کارشناسان است و نهایتاً سنجش کارایی که بازخورد تحریم‌ها را با توجه به اهداف اجبار، ممانعت و سیگنال‌دهی مورد بررسی قرار می‌دهد.

**واژه‌های کلیدی:** رژیم تحریم‌های بین‌المللی، بنیان‌ها، فرایندهای

تصمیم‌سازی، نهادهای مجری، سنجش کارایی

## مقدمه

وقوع تحولات شگرف بین‌المللی در قرن بیستم و بیست‌ویکم از جمله وقوع دو جنگ جهانی، تأسیس دو سازمان بین‌المللی فراگیر (جامعه ملل و سازمان ملل متحد)، فروپاشی نظام دوقطبی ناشی از جنگ سرد، همگی از فرایندهای بی‌پایان در جهت سامان‌دهی نظم بین‌المللی حکایت می‌کند. در دنیای پس از جنگ سرد، این فرایند همگام با درهم‌تنیدگی روزافزون ارتباطات واحدهای بین‌المللی با یکدیگر اعم از افراد، دولت-ملت‌ها، شرکت‌های چندملیتی و سایر بازیگران فراملی و فروملی، ادامه دارد. یکی از مظاهر این فرایند جهت سامان‌دهی نظم بین‌المللی، بهره‌گیری از تحریم‌های بین‌المللی است؛ هرچند بین‌المللی شدن تحریم‌ها و قرارگرفتن پدیده تحریم‌های بین‌المللی ذیل حقوق بین‌الملل مدون تنها با تأسیس جامعه ملل است که موضوعیت می‌یابد و این تحریم‌ها به‌عنوان ضمانت عدول از قوانین بین‌المللی و در رأس آن میثاق شمرده می‌شدند، اما سیستم بین‌المللی حاکم بر دوران پس از جنگ جهانی اول و پس از جنگ جهانی دوم، پدیده تحریم‌های بین‌المللی را به‌عنوان یکی از عوامل سامان‌دهی نظم بین‌المللی برنمی‌تابید.

پایان جنگ سرد، پایانی است بر جدال‌های داخلی شورا ناشی از نزاع‌ها و رقابت‌های دوران جنگ سرد. با پایان جنگ سرد، همکاری در موضوعات مختلف جهانی جایگزین رقابت شده و با مطرح شدن موضوعات جدید در دستور کار جهانی، شورای امنیت تحولاتی را در عملکرد خود تجربه می‌کند؛ یکی از این تحولات، تحول در زمینه تحریم‌هاست. در دوران جامعه ملل و جنگ سرد، اگرچه تحریم‌ها مطرح هستند، اما سخن گفتن از رژیم تحریم‌ها موضوعیت ندارد؛ ضمن آنکه باید به سازمان یافتگی بیشتر تحریم‌ها در دوران جنگ سرد و نزدیک شدن به

شاخص‌های رژیم بین‌المللی نیز اشاره شود. پایان جنگ سرد، شروع دوره‌ای از انواع تحریم‌ها است که از آن می‌توان با عنوان رژیم بین‌المللی تحریم یاد کرد؛ چراکه در این دوره تحریم‌ها واجد شاخص‌های مفهوم رژیم بین‌المللی بوده و اجزای تحریم یعنی اجزای ماهوی، تصمیم‌سازی، اجرایی-نظارتی و سنجش کارایی تشکیل دهنده یک مجموعه منسجم با عنوان رژیم بین‌المللی تحریم است. سیستم بین‌المللی بدون قطب‌بندی پس از جنگ سرد، ظرفیت منشور ملل متحد و تکامل یافته‌تر شدن سازمان‌های بین‌المللی، امکان مطرح‌شدن تحریم‌های بین‌المللی جهت نظم بین‌المللی را فراهم نموده است و این سیستم به سمت تولید هنجارها، اصول، قواعد و رویه‌هایی حرکت نموده است که در جهت نهادینه کردن تحریم‌های بین‌المللی در قالب یک رژیم بین‌المللی عمل می‌کنند.

این پژوهش به سازوکارهای تحریم‌های بین‌المللی پس از جنگ سرد در قالب مفهوم رژیم‌های بین‌المللی می‌پردازد و به دنبال پاسخ به این پرسش است که تحریم‌های بین‌المللی پس از جنگ سرد، چگونه در قالب یک رژیم بین‌المللی قابل تبیین است؟ در پاسخ به این پرسش، فرضیه پژوهش با استفاده از نظریه رژیم‌های بین‌المللی به طور اعم و نظریه یانگ به طور اخص، اینگونه سامان داده شده است: تحریم‌های بین‌المللی پس از جنگ سرد، به عنوان یک رژیم بین‌المللی به وسیله اجزای ماهوی، تصمیم‌سازی، اجرایی-نظارتی و سنجش کارایی این رژیم قابل تبیین است. در این پژوهش، برای پاسخگویی به پرسش پژوهش و آزمون فرضیه از راهبرد قیاسی-فرضیه‌ای (راهبرد نظریه آزما) استفاده می‌کنیم. همچنان که از نام‌های این راهبرد برمی‌آید، در اینجا به دنبال نظریه‌پردازی نیستیم بلکه در مقام نظریه‌آزمایی قرار داریم. با این وصف؛ ابتدا از فرضیه‌ای آغاز می‌کنیم که از نظریه رژیم‌ها مشتق شده است و بر مبنای آن پژوهش را طوری سامان می‌دهیم که فرضیه مذکور در پرتو داده‌هایی که به دست می‌آید، آزموده شود.

ارزیابی ادبیات علمی پیرامون پژوهش‌های انجام‌گرفته در زمینه رژیم‌های بین‌المللی از یک سو و تحریم‌های بین‌المللی از سوی دیگر، مشخص می‌سازد که ادبیات پژوهش در زمینه رژیم‌های بین‌المللی، از غنای کافی برخوردار است و در زمینه تحریم‌های بین‌المللی نیز آثار بسیاری به رشته تحریر درآمده است؛ اما در

مورد تبیین سازوکارهای تحریم‌های بین‌المللی از منظر مفهوم، خلأ پژوهشی وجود دارد و بنابراین نوآوری پژوهش، تحقیق بر روی موضوع مذکور است؛ ضمن آنکه مطالعه تحریم اساساً در حوزه مطالعاتی رشته سیاست بین‌الملل است. در بین پارادایم‌های موجود در سیاست بین‌الملل، پارادایم واقع‌گرایی، بیش از دیگر پارادایم‌ها به مطالعه تحریم پرداخته است؛ همچنان که نویسندگانی چون گری کلاید هافبوتز،<sup>۱</sup> دیوید بالدوین<sup>۲</sup> و جفری شات<sup>۳</sup> در این حوزه قرار می‌گیرند. با این وجود، پارادایم واقع‌گرایی بیشتر بر اهداف و کارکردهای تحریم‌ها تمرکز دارد و سازوکار درونی آنها را به طور شفاف مورد مطالعه قرار نمی‌دهد. همچنین در این پارادایم، بررسی حقوقی تحریم‌ها نیز چندان جای بحث ندارد. با وجود نقص‌های برشمرده شده، نوآوری این پژوهش استفاده از نظریه رژیم‌ها جهت مطالعه تحریم‌های بین‌المللی و رفع نقص‌های مذکور به وسیله این چهارچوب نظری است؛ چراکه نظریه رژیم‌ها قادر به تبیین بخش‌های مختلف ماهوی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت رژیم خواهد بود؛ ضمن اینکه این نظریه می‌تواند از موضوعاتی که همچون تحریم دارای ابعاد دوگانه سیاسی-حقوقی هستند، امکان فهم کامل‌تری را فراهم آورد.

پژوهش‌های انجام گرفته در زمینه رژیم‌های بین‌المللی را می‌توان به پژوهش‌هایی تقسیم نمود که در چهارچوب دو رویکرد ساختارگرایی تعدیلی و پارادایم گروسیوسی صورت گرفته‌اند. در پژوهش‌های دسته اول به نقش رژیم‌ها اذعان می‌کنند و معتقدند که در جهان دولت‌های دارای حاکمیت، کارکرد اصلی رژیم‌ها هماهنگ نمودن رفتار دولت‌ها جهت رسیدن به نتایج دلخواه در حوزه‌های موضوعی مشخص<sup>۴</sup> است؛ هرچند این کارویژه تحت شرایط محدودکننده<sup>۵</sup> به دست می‌آید (Krasner, 1983: 191). از جمله پژوهش‌های این رویکرد می‌توان به پس از هژمونی؛ همکاری و تضاد در اقتصاد سیاسی جهانی (Keohane, 1984)، علل

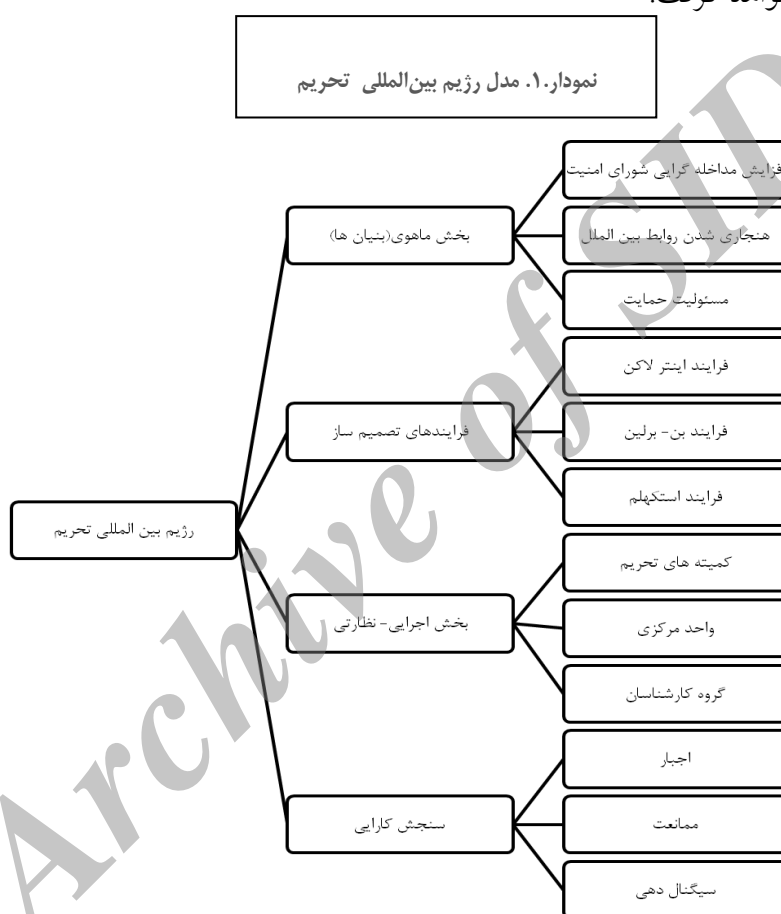
- 
1. Gary Clyde Hufbauer
  2. David Baldwin
  3. Jeffrey Schott
  4. Particular Issue-Areas
  5. Restrictive Condition

ساختاری و پیامدهای رژیم‌ها: رژیم‌ها به عنوان متغیرهای میانگیر (Krasner, 1982) و رژیم‌های بین‌المللی (Krasner, 1983) اشاره کرد. در پژوهش‌های دسته دوم، رژیم‌ها پدیده فراگیر همه سیستم‌های سیاسی محسوب می‌شوند (Krasner, 1982: 190-192). از جمله پژوهش‌های پارادایم گروسوسی می‌توان به رژیم‌های بین‌المللی: درس‌هایی از تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای (Puchala and Hopkins, 1982)، پویایی رژیم‌ها: ظهور و سقوط رژیم‌های بین‌المللی (Young, 1982) اشاره کرد.

در خصوص تحریم‌های بین‌المللی، پژوهش‌های صورت گرفته به دو دسته نظری و نظری-مطالعه‌موردی قابل تقسیم است. در دسته نخست به مباحث نظری در مورد تحریم‌ها پرداخته شده و نظریات مربوط به به‌کارگیری تحریم‌ها و نیز بررسی طراحی، اهداف، آثار و کارکردهای تحریم‌ها صورت پذیرفته است؛ از جمله پژوهش‌های دسته نخست می‌توان به نظریه‌های تحریم اقتصادی (زهرانی، ۱۳۷۶)، اثربخشی تحریم‌های هدفمند (موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۶)، تحریم‌های مالی هدفمند: دستورالعملی برای طراحی و اجرا (موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۷) اشاره کرد. در پژوهش‌های دسته دوم علاوه بر مباحث دسته نخست، به تجزیه و تحلیل موردی از تحریم‌هایی که تاکنون علیه برخی کشورها اعمال شده است، بحث می‌شود؛ از نمونه‌های دسته دوم می‌توان به تحریم‌های بین‌المللی در چشم‌انداز معاصر (Doxey, 2009)، تحریم‌های اقتصادی؛ ایده‌آل‌ها و تجارب (Daoudi and Dajani, 1983)، بازخوانی تحریم‌های اقتصادی (Hufbauer et.al, 2007) و اجبار، ممانعت و سیگنال‌دهی: تشریح تحریم‌های سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا بعد از جنگ سرد (Giumelli, 2011) اشاره کرد.

سازمان‌دهی پژوهش بدین صورت است که در گفتار اول، بخش ماهوی رژیم بین‌المللی تحریم که دربردارنده بنیان‌های شکل‌دهنده به رژیم بین‌المللی تحریم است، سامان داده می‌شود؛ در گفتار دوم، فرایندهای تصمیم‌ساز رژیم بین‌المللی تحریم که شامل فرایندهای اینترلاکن، بن-برلین و استکهلم بوده و در مورد نخست به تحریم‌های مالی، در مورد دوم به تحریم‌های تسلیحاتی، مسافرتی و هواپیمایی و در مورد سوم به بعد اجرایی تحریم‌ها اختصاص دارند، اشاره می‌شود؛ گفتار سوم به بخش اجرایی-نظارتی رژیم بین‌المللی تحریم اختصاص دارد که طی آن به نقش

کمیته‌های تحریم، واحد مرکزی و گروه کارشناسان پرداخته خواهد شد و در نهایت در گفتار چهارم به سنجش کارایی تحریم‌های بین‌المللی با بهره‌گیری از عمده‌ترین و جدیدترین مرجع در این زمینه یعنی تحقیقات کنسرسیوم تحریم‌های هدفمند، پرداخته خواهد شد. رژیم بین‌المللی تحریم در قالب مدل زیر مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.



تدوین از نگارندگان

### ۱. بنیان‌های شکل‌دهنده به رژیم بین‌المللی تحریم

جزء ماهوی رژیم بین‌المللی تحریم، طبق نظریه یانگ شامل اصول و حقوق و قوانین است. اصول که به معنای واقعیت‌ها و علت‌ها در رژیم بین‌المللی از آنها یاد

می‌شود و در حکم زیربنای رژیم‌های بین‌المللی و به زبان یانگ رژیم‌ها بر آنها بنیان نهاده شده‌اند، در رژیم بین‌المللی تحریم شامل افزایش میزان مداخله‌گرایی شورای امنیت، گسترش مباحث هنجاری، طرح مفهوم مسئولیت حمایت<sup>۱</sup> و افزایش تعداد تحریم‌ها است که هر یک از این موضوعات به نوبه خود باعث تغییر ماهیت تحریم‌ها در این دوره شده است. این اصول به واسطه قطعنامه‌های شورای امنیت و پویش‌های نظام بین‌الملل شناسایی شده‌اند؛ در ادامه به شأن وجود هر یک از این اصول خواهیم پرداخت و حقوق و قوانین مربوط به آن‌ها را بررسی خواهیم کرد.

افزایش میزان مداخله‌گرایی دربردارنده این پرسش است که آیا شورای امنیت متعهد به مداخله است؟ [و چگونه این افزایش مداخله ماهیت تحریم‌ها را تحت تأثیر قراردادده است؟]: زبان ماده ۲۴ منشور ملل متحد حکایت از این تعهد حقوقی برعهده شورا جهت اقدام به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارد. این تعهد به طور تلویحی از متن ماده ۳۹ منشور نیز برمی‌آید چون در آن مقرر شده که شورا باید وجود هر تهدیدی علیه صلح، نقض صلح و یا تجاوز را تشخیص داده و باید توصیه‌ها یا تصمیماتی در این باره صادر کند (وکیل و تحصیلی، ۱۳۹۲: ۹۹). اما آنچه در دوران پس از جنگ سرد رژیم بین‌المللی تحریم را تحت الشعاع خود قراردادده است، تفسیر موسع از ماده ۳۹ منشور است که طی آن شورا موارد بیشتری را نسبت به دوره جنگ سرد به عنوان مصداق تهدید علیه صلح، نقض صلح و یا تجاوز برشمرده است و بر مبنای آن به تحریم علیه موجودیت‌های مختلف اقدام نموده است. این وضعیت حتی موجب طرح مباحثی چون دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت توسط حقوقدانان شده است (شریف، ۱۳۷۳) که حاکی از تقویت اختیارات نامحدود شورای امنیت پس از جنگ سرد و بنابراین افزایش اختیارات این شورا در تصمیم به اعمال تحریم‌هاست. تحریم‌های شورای امنیت طی این دوره به دلایلی چون نقض حقوق بشر یا حقوق بشردوستانه بین‌المللی، سربازگیری از کودکان، خشونت جنسی در جنگ، به‌کارگیری یا فراهم نمودن حمایت از تروریسم بین‌المللی، توقف فرایند صلح یا اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی



اعمال شده‌اند (Carisch and Richard-Martin, 2011: 7).

گسترش مباحث هنجاری در سطح نظام بین‌الملل، از دیگر موضوعاتی است که بر جزء ماهوی رژیم بین‌المللی تحریم در دوره پس از جنگ سرد تأثیرگذار است، مارگارت داکسی معتقد است که دلایل تازه برای تحریم‌ها جهت توسعه هنجارهای بین‌المللی جدید در نیمه دوم قرن بیستم [و ابتدای قرن بیست‌ویکم]، فراسوی احترام به یکپارچگی سرزمینی و استقلال رفته و شامل حق تعیین سرنوشت در موقعیت‌های استعماری، برابری نژادی و طیف گسترده‌ای از حقوق بشر از جمله حق دارا بودن نظام‌های دموکراتیک سیاسی است. اگر تحریم‌های عادلانه -مثل جنگ عادلانه- پاسخ موجه به نقض هنجار است، طیف گسترده‌ای از سیاست‌های داخلی و خارجی ممکن است به نحوی مورد قضاوت قرارگیرند که سزاوار چنین پاسخی باشند (Doxey, 1996: 48).

یکی از نقش‌های مهم سازمان ملل، حمایت از هنجارهای بین‌المللی است. تحریم‌های نمادین، جهت مخابره مخالفت و به‌طور ضمنی یا صریح، جهت تنبیه خاطی، ابزارهای مهمی جهت دستیابی به این هدف هستند (Elliot, 2009-10: 87). این ابزارها از این جهت مهم تلقی می‌شوند که در دوران پس از جنگ سرد، با پدیده رقیق شدن مسائل ژئوپلیتیک و غلیظ شدن مباحث هنجاری مواجه هستیم. در دوره جنگ سرد رقابت‌های ژئوپلیتیک از مطرح شدن مباحث هنجاری در شورای امنیت جلوگیری می‌کرد ولی اکنون شورا نقض هنجارهای بین‌المللی را به‌عنوان مبنایی بر اعمال تحریم‌ها در نظر می‌گیرد.

یکی از مهم‌ترین و جدیدترین هنجارهایی که شورای امنیت در پی رسمیت بخشیدن و عملی نمودن آن است، مفهوم مسئولیت حمایت است. این مفهوم صورت تکامل یافته مفهوم مداخله بشردوستانه است که واجد ((مسئولیت)) و نه حق و ((حمایت)) نه قیمومیت است. این اصل در مواردی که دولتی قادر یا مایل نیست در برابر آسیب‌های جدی حمایت لازم را از مردم خود به عمل آورد، جایگزین اصل عدم مداخله می‌شود و مسئولیت بین‌المللی را اعمال می‌کند.

مواردی که تحریم‌ها جهت حمایت از مردمی که هم‌اکنون یا به‌صورت قریب‌الوقوع فجایع جمعی را تجربه می‌کنند، اندک هستند و نتایج گوناگونی را به

بار آورده‌اند. شورای امنیت سازمان ملل تحریم‌های هدفمند متنوعی را در سال ۲۰۰۵ در مورد دارفور، در ساحل عاج و لیبی در سال ۲۰۱۱ اعمال نموده است. در دارفور این تحریم‌ها بسیار اندک، بسیار دیر و غیرمرتبط به دیگر فشارهای دیپلماتیک بود؛ ساحل عاج و لیبی اولین نمونه‌های مستقیم اقدامات تحریمی جهت مسئولیت حمایت بود. هرکدام از این‌ها در نهایت میدان را به ابزارهای غیرنظامی دادند که در یک مورد منجر به کشته شدن حاکم قبلی و در مورد دیگر منجر به سقوط حاکم شد.

در یک تلاش جهت توقف خشونت بعد از انتخابات و تنفر قومی در ساحل عاج، تحریم‌های سازمان ملل با انتشار بیانیه مشاوران ویژه دبیرکل سازمان ملل در زمینه پیشگیری از نسل‌کشی و مسئولیت حمایت، فرانسیس دنگ<sup>۱</sup> و ادوارد لوک<sup>۲</sup> به کار گرفته شد. آن‌ها نگرانی جدی درباره "احتمال نسل‌کشی، جنایت علیه بشریت، جنایات جنگی و پاک‌سازی قومی" را اعلام نمودند و پیشنهاد کردند که شورا گام‌های فوری در جهت مسئولیت حمایت بردارد. در پاسخ به این نگرانی‌ها و ادامه امتناع رئیس‌جمهور پیشین گباگو<sup>۳</sup> در پذیرش شکست انتخاباتی خود، شورای امنیت نهایتاً قطعنامه ۱۹۷۵ را صادر کرد که مسئولیت اولیه هر دولت جهت حمایت از مردم را مجدداً تأیید می‌کرد (Lopez:n.d).<sup>۴</sup>

در دوره پس از جنگ سرد، مجموعه تحولاتی نیز باعث افزایش تعداد تحریم‌ها می‌شود که این وضعیت نیز ماهیت تحریم‌های اعمالی نسبت به دوره‌های قبل را دگرگون می‌کند. جای شگفتی نیست که تعداد زیادی تحریم در دوران پس از جنگ سرد به‌عنوان سلاح انتخابی ببینیم. سه دلیل این‌گویی اولیه از تعداد تحریم‌ها را توضیح می‌دهد (Stern and Druckman, 2000: 141-145). اول اینکه، این وضعیت گویای طبیعت و دامنه اختلافاتی است که سیستم بین‌المللی پس از جنگ

1. Francis Deng
2. Edward Luck
3. Gbagbo
4. Reaffirm

سرد را به تصویر می‌کشد. شادی اولیه در حدود سال ۱۹۸۹ در مورد "پایان تاریخ" و "نظم نوین جهانی" و همانند آن طولی نکشید. دوره پس از جنگ سرد، انباشته از دستورکارهای گسترده خود جهت جلوگیری از اختلافات، مدیریت آن‌ها و نهایتاً حل و فصل آن‌هاست. در روابط بین‌الملل معاصر، تحریم‌ها ابزار حل و فصل اختلافات هستند (Gottemoller, 2007-8: 99-100). دوم، محاسبه ریاضی است که نشان می‌دهد تحریم‌ها به‌عنوان جایگزین دخالت نظامی، جذاب‌تر از دوره‌های پیشین است. قدرت‌های بزرگ خود را مواجه با ادعاهای ضعیف جهت اخذ مشروعیت بین‌المللی به‌منظور استفاده از نیروی نظامی نسبت به دوره جنگ سرد می‌بینند و این در وضعیتی است که نیاز بیشتری به چنین مشروعیتی در این عصر کمتر ایدئولوژیک وجود دارد. سوم، تغییر در پویای سیاسی داخلی ایالات متحده در مورد تحریم‌هاست. تعداد و گستره گروه‌هایی که جهت اعمال تحریم‌ها فشار وارد می‌کنند، به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است. این‌ها مخصوصاً گروه‌های قومی و دیگر گروه‌های هویتی (مثل کمیته امور عمومی آمریکا و اسرائیل (آپیک) در مورد ایران و لیبی، بنیاد ملی کوبا- آمریکا در مورد کوبا)، گروه‌های حقوق بشری در برخی از موضوعات، گروه‌های مسیحیان محافظه‌کار در مورد آزادی‌های مذهبی و موضوعات حقوق بشری را شامل می‌شوند.

به‌طور خلاصه، در تحریم‌های پس از جنگ سرد، دولت‌های هدف عموماً آسیب‌پذیرتر از آن‌هایی هستند که از تحریم‌ها استفاده می‌کنند؛ اقتصاد آن‌ها وابستگی بیشتر و در برخی مواقع بازتر است، احتمال اینکه آن‌ها بتوانند یک حمایت‌کننده در سطح قدرت‌های بزرگ پیدا کنند، اندک است و آن‌ها احتمالاً از نخبگان داخلی احساس فشار بیشتری می‌کنند. تحریم‌ها می‌توانند ضربه بزنند و نسبت به دوره‌های قبل بیشتر آسیب وارد کنند اما کارآمدی سیاسی آن‌ها در برخی جهات دچار مشکل است. تشکیل ائتلاف‌های بین‌المللی نسبت به قبل و اعمال تحریم‌ها آسان‌تر است؛ چراکه اجماع هنجاری بین‌المللی به‌طور نسبی به وجود آمده است. طرح رژیم بین‌المللی حقوق بشر در کنار رژیم بین‌المللی تحریم باعث طرح

1. The End Of History
2. World New Order

موضوع حقوق بشری شدن تحریم‌ها در دوره جدید شده است.

## ۲. فرایندهای تصمیم‌ساز رژیم بین‌المللی تحریم

جدای از سیستم تصمیم‌گیری در شورای امنیت که به صورت رسمی در منشور ملل متحد بدان پرداخته شده است، به برخی فرایندهای تأثیرگذار در این تصمیم‌گیری‌ها اشاره می‌شود. برخی مراکز تحقیقاتی به مطالعه چگونگی طراحی قطعنامه‌ها و تحریم‌ها می‌پردازند و به نوعی اتاق فکر طراحی و اعمال تحریم‌ها هستند و اگر بخواهیم به منشأ تصمیم‌گیری یا همان تصمیم‌سازی در رژیم بین‌المللی تحریم بپردازیم، باید فرایندهایی را که تاکنون توسط این مراکز تولید شده‌اند، مورد بررسی قرار دهیم. در این خصوص سه فرایند مهم وجود دارد: نخست، فرایند اینترلاکن که بر روی تحریم‌های مالی تمرکز داشت (۱۹۹۹-۱۹۸۹)؛ دوم، فرایند بن-برلین که به تحریم‌های تسلیحاتی، ممنوعیت‌های مسافرتی و ممنوعیت‌های هواپیمایی می‌پرداخت (۲۰۰۰-۱۹۹۹)؛ سوم، فرایند استکهلم که بر فرایند ارتقای اجرای تحریم‌ها تمرکز داشت (۲۰۰۳-۲۰۰۰). در زیر هر یک از این فرایندها را بررسی می‌کنیم.

اولین اقدام جامع را به منظور امکان‌سنجی تحریم‌های مالی هدفمند، دولت سوئیس در سال ۱۹۹۸ انجام داد که به فرایند اینترلاکن معروف شده است. دولت سوئیس در پاسخ به پیشنهاد کوفی عنان، دبیرکل سازمان ملل مبنی بر اثربخش کردن تحریم‌ها، نمایندگان دولت‌ها، مقامات بانک مرکزی، اعضای دبیرخانه سازمان ملل، سازمان‌های مختلف بین‌المللی و بخش بانکداری خصوصی و دانشگاهی را به منظور بررسی ابزار تحریم‌های مالی هدفمند گرد هم آورد (موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۷۸: ۷-۲).

در مجموع نتایج به دست آمده از نشست‌های اینترلاکن حاکی از آن بود که تحریم‌های مالی هدفمند از نظر فنی امکان‌پذیر هستند، اما انجام یک‌سری اقدامات جانبی در سطوح ملی و بین‌المللی و همچنین در داخل دبیرخانه سازمان ملل برای توسعه همه‌جانبه و اثربخش نمودن این ابزارها ضروری است.

برای توسعه بیشتر اقدامات و ارائه نتایج کاربردی حاصل از بررسی‌هایی که

پیش از این به‌واسطه فرایند اینترلاکن درباره تحریم‌های مالی هدفمند صورت گرفته، دولت سوئیس از موسسه مطالعات بین‌المللی توماس واتسون در دانشگاه براون<sup>۱</sup> خواست، مسئولیت پژوهش به‌منظور توسعه در محصول خاص مربوط به نتایج فرایند اینترلاکن را بپذیرد؛ دستورالعملی برای تهیه پیش‌نویس قطعنامه‌های شورای امنیت برای اعمال تحریم‌های مالی هدفمند و دستورالعمل راهنما برای دولت‌ها به‌منظور ایجاد تشکیلات قانونی و مدیریتی و روش‌های اجرای تحریم‌های مالی هدفمند در سطح ملی.

به پیروی از فرایند اینترلاکن، وزارت امور خارجه آلمان با همکاری دبیرخانه سازمان ملل و مرکز بین‌المللی تغییر، تلاشی را جهت بررسی استفاده از ممنوعیت‌های مسافرتی، تحریم‌های هواپیمایی و تحریم‌های تسلیحاتی به‌وسیله سازمان ملل را آغاز نمود. این اقدامات، همانند تحریم‌های مالی هدفمند، در ارتباط با آن‌هایی که مورد استفاده قرار می‌گیرند، می‌تواند جهت گروه‌ها هدف معین، بخش‌های اقتصادی یا اشخاص مناسب‌سازی شوند ( Bonn International Center for Conversion, 2011).

گروه تحقیق کارشناسان به این منظور تشکیل شده و طی سال ۲۰۰۰، گزارش‌های پیش‌نویس را تهیه نمودند که در همایش نهایی کارشناسان (۳-۵ دسامبر ۲۰۰۰) بر روی آن‌ها بحث شد. مشارکت‌کنندگان در این هم‌اندیشی نه تنها در مورد کارگروه‌ها نظر دادند، بلکه طرح‌های خود را در محتوای وسیع بحث تحریم‌ها جایابی نمودند. گزارش‌های نهایی با تفسیرهای مرتبط از بحث کارشناسان در "طراحی و اجرای تحریم‌های تسلیحاتی و مسافرتی و تحریم‌های مرتبط هواپیمایی: نتایج فرایند بن-برلین" منتشر شد. این سند به همراه کتابچه راهنمای اینترلاکن در نشست ۲۲ اکتبر شورای امنیت در اختیار این شورا قرار گرفت. یافته‌های نهایی فرایند بن-برلین را می‌توان بر این اساس ذکر کرد:

(۱) راه‌حل‌های مربوط به اجرای تحریم‌های تسلیحاتی: استفاده از زبان استاندارد در طراحی قطعنامه‌های تحمیل‌کننده تحریم‌های تسلیحاتی؛ توسعه به

اتفاق آراء لیستی از کالاها و خدماتی که ذیل تحریم‌های تسلیحاتی قرار می‌گیرند؛  
بازبینی اجرای تحریم‌های تسلیحاتی به‌طور منظم.

۲) راه‌حل‌های مربوط به اجرای ممنوعیت‌های مسافرتی: استفاده از واژه  
"ممنوعیت مسافرتی" که معنای وسیع‌تری نسبت به "ممنوعیت ویزا" دارد؛ تعیین  
دقیق اهداف و لحاظ نمودن ممنوعیت‌ها به کسانی که رفتار نخبگان را تحت‌تأثیر  
قرار می‌دهند (مثل اعضای خانواده آن‌ها)؛ لحاظ نمودن اقداماتی جهت قادر نمودن  
افراد جهت حذف نامشان از لیست؛ لحاظ نمودن رویه‌هایی جهت تعیین زمان و  
چگونگی معافیت‌ها و استثناهایی که باید به ممنوعیت‌ها داده شود؛ تعیین  
محدودیت‌های زمانی برای ممنوعیت‌های مسافرتی که ممکن است اهمیت کم‌تری  
نسبت به تحریم‌های تسلیحاتی داشته باشند.

۳) راه‌حل‌های مربوط به اجرای ممنوعیت‌های هواپیمایی: چندین شکل از  
ممنوعیت‌های هواپیمایی وجود دارد که از یک ممنوعیت هواپیمایی ویژه تا یک  
ممنوعیت کلی در مسافرت هوایی بین‌المللی درجه‌بندی می‌شود؛ به‌علاوه،  
ممنوعیت‌ها به خاطر تأمین خدمات خطوط هوایی هدف و تعطیلی دفاتر آن‌ها  
ممکن است لحاظ شود؛ دقیق بودن در تعیین استثنایها و معافیت‌ها در ممنوعیت‌های  
تحمیل‌شده؛ لحاظ نمودن فرصت قبل از تحمیل ممنوعیت‌های هواپیمایی به  
هواپیماهای هدف جهت بازگشت به پایگاه مبدأ خود.

فرایند استکهم بر این فرض است که اجرای تحریم هدفمند، مؤثر است. در  
این فرایند قصد بر آن است که تحریم توسط زنجیره‌ای از اقدامات، که تمام سطوح  
تصمیم‌گیری از جمله شورای امنیت، کمیته تحریم، دولت‌های عضو، سازمان‌های  
اجرایی، سازمان‌های دولتی بین‌المللی، بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی را  
دربر می‌گیرد، اجرا می‌شود (موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۶: ۱۲-۸)؛ نتایج  
فرایند استکهم در ۱۰ محور به‌صورت توصیه‌هایی خلاصه شده است: ۱. طراحی  
قطعنامه‌های تحریم و در نظر گرفتن اجرای آن؛ ۲. حفظ حمایت بین‌المللی برای  
رژیم تحریم‌ها؛ ۳. وجود الزامی نظارت، پیگیری بهبود و تقویت اقدامات در  
سرتاسر دوره تحریم؛ ۴. افزایش قدرت تحریم از طریق دبیرکل؛ ۵. آموزش مطالب  
بیشتر و متفاوت از کمیته ضد تروریسم سازمان ملل متحد؛ ۶. نیاز به ظرفیت‌سازی و



برنامه‌های آموزشی برای افزایش کارایی تحریم؛ ۷. تقویت اجرای تحریم به وسیله مدلی قانونی؛ ۸. تفاوت در اجرای تحریم‌ها، بسته به نوع تحریم؛ ۹. تعیین کننده بودن دقت در تحریم‌های هدفمند؛ ۱۰. گزارش اجرای تحریم.

### ۳. بُعد اجرایی - نظارتی رژیم بین‌المللی تحریم

مسئولیت اجرا و نظارت بر تحریم بسته به نوع تحریم متفاوت است؛ به گونه‌ای که در تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا، وزارت خزانه‌داری این مسئولیت را داراست. در اتحادیه اروپا مسئولیت اجرای تمام تحریم‌های نظامی به‌عهد تک‌تک کشورهای عضو گذاشته شده است. مسئولیت اجرای سایر تحریم‌ها از جمله مالی و تجاری و ممنوعیت پرواز به‌عهد کمیسیون است، زیرا این تحریم‌ها محدودیت در جامعه اقتصادی اروپا را نیز شامل می‌شوند (یواکیم، ۱۳۸۶: ۵)؛ شورای اتحادیه اروپا نیز مسئولیت نظارت را برعهده دارد.

در تحریم‌های بین‌المللی مرتبط به شورای امنیت، هرچند اجرای تحریم‌ها به‌عهد تک‌تک اعضا گذاشته شده است اما شورای امنیت، نهاد کمیته تحریم را به‌طور اختصاصی برای هر رژیم تحریم به‌عنوان رکن فرعی شورا بر مبنای ماده ۲۹ تأسیس کرده است تا در حوزه اجرا و نظارت بر تحریم فعالیت کند. مبنای دیگر ایجاد ارگان‌های فرعی، بند ۲۸ دستورکار موقت شورای امنیت است که می‌گوید: «شورای امنیت می‌تواند یک کمیسیون، کمیته یا یک گزارشگر را برای یک موضوع خاص تعیین کند. شورای امنیت تعدادی ارگان فرعی برای تسهیل اجرای تحریم‌ها از جمله کمیته‌های تحریم، کمیسیون‌های خلع سلاح و کمیسیون‌های تحقیق، گروه کارشناسان و سازوکارهای نظارتی تأسیس نمود» (www.un.org, 1 March 2015).

کمیته‌های تحریم، عمومی‌ترین نوع ارگان فرعی هستند که برای تسهیل مدیریت، نظارت و اجرای تحریم‌ها ایجاد شده‌اند. کمیته‌های تحریم شامل یک نماینده از یکایک اعضای شورای امنیت می‌باشند و ریاست آن سالانه بین اعضا چرخشی خواهد بود؛ رئیس و دو معاون کمیته در آغاز هر سال انتخاب می‌شوند.

کمیته‌های تحریم نقش برجسته‌ای را در نظارت بر اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در تحریم‌های هدفمند دارند. وظایف بررسی و بازبینی اقدامات صورت

گرفته دولت‌های عضو برای اجرای تحریم‌ها (شامل درخواست و دریافت گزارش‌های دوره‌ای) و نظارت بر نقض تحریم به مرکز کمیته‌های تحریم واگذار شده است. کمیته‌های تحریم وظیفه تهیه و نگهداری لیست افراد و نهادهای (کشورها، سازمان‌ها، شرکت‌ها) مرتبط بر تحریم‌ها را برعهده دارند. در چنین مواردی که معمولاً گروهی مستقل از کارشناسان و یا نوعی مکانیزم نظارتی نیز وجود دارد، کمیته تحریم حمایت لازم را از کارشناسان به عمل می‌آورد تا تحقیقات آنان مطابق با قطعنامه‌های شورای امنیت انجام شود.

دریافت، تنظیم و ارائه گزارش‌هایی از نتیجه کار آن‌ها به شورای امنیت نیز از دیگر وظایف کمیته‌های تحریم است. همچنین ممکن است از نهادهای تخصصی سازمان ملل نیز درخواست همکاری نماید، به‌عنوان مثال درخواست انجام ارزیابی تأثیرات انسانی رژیم تحریم‌های خاص به‌طور معمول وظیفه بررسی نتایج انسانی تحریم و سایر معافیت‌ها در مقابل اقدامات تحریم نیز برعهده کمیته تحریم گذاشته شده است. در واقع کمیته‌های تحریم وجه عمومی سازمان ملل در زمینه تحریم می‌باشند؛ چراکه مسئولیت انتشار همه اطلاعات مربوط به احکام منظم تحریم که مخاطب آن خود کمیته‌ها هستند را از طریق ایجاد پایگاه‌های خبری به‌عهده دارند.

اولین کمیته تحریم در سال ۱۹۶۸ جهت نظارت بر تحریم علیه رودزیا تشکیل شد. تاکنون کمیته‌های مختلفی تأسیس و منحل شده است اما کمیته‌های تحریم فعال در ۱۴ نوامبر ۲۰۱۴، شامل کمیته قطعنامه ۷۵۱ و ۱۹۰۷ (سومالی و اریتره)، کمیته قطعنامه ۱۲۶۷ و ۱۹۸۹ (القاعده و طالبان)، کمیته قطعنامه ۱۵۱۸ (عراق)، کمیته قطعنامه ۱۵۲۱ (لیبریا)، کمیته قطعنامه ۱۵۳۳ (جمهوری دموکراتیک کنگو)، کمیته قطعنامه ۱۵۷۲ (ساحل عاج)، کمیته قطعنامه ۱۵۹۱ (سودان)، کمیته قطعنامه ۱۶۳۶ (لبنان)، کمیته قطعنامه ۱۷۱۸ (جمهوری خلق کره)، کمیته قطعنامه ۱۷۳۷ (ایران)، کمیته قطعنامه ۱۹۷۰ (لیبی)، کمیته قطعنامه ۱۹۸۸ (طالبان)، کمیته قطعنامه ۲۰۴۸ (گینه بیسائو)، کمیته قطعنامه ۲۱۲۷ (جمهوری آفریقای مرکزی) و کمیته قطعنامه ۲۱۴۰ (یمن) هستند (www.un.org, 2 March 2015).

نقش کمیته تحریم ۱۷۳۷ در عمل بسیار حائز اهمیت خواهد بود؛ چراکه همان‌گونه که بیان شد، در رویه شورا در ارتباط با تحریم‌ها همواره تفاسیر مختلفی



از قطعنامه‌های صادره ارائه شده است و در این راستا نقش کمیته‌های تحریم بسیار چشمگیر است. کمیته‌های تحریم خود، شورای امنیت کوچک تری هستند که آسان‌تر تصمیم‌گیری نموده و کم‌تر کانون توجهات خارجی بوده‌اند (زمانی و سادات میدانی، ۱۳۸۵: ۴۲). دو نهاد دیگر در زیرمجموعه کمیته تحریم وجود دارند که به این کمیته در ایفای مسئولیت‌ها کمک می‌نمایند.

کانون تماس<sup>۱</sup>: شورای امنیت جهت مطمئن شدن از روندهایی که منصفانه و شفاف بودن فرارگیری اشخاص و موجودیت‌ها در فهرست‌های تحریم و حذف از آن‌ها را ممکن می‌سازد، همچنین جهت اعطای استثنائات بشردوستانه، در ۱۹ دسامبر ۲۰۰۶ قطعنامه ۱۷۳۰ (۲۰۰۶) را تصویب نمود که طی آن از دبیرکل جهت تأسیس واحد مرکزی در چهارچوب دبیرخانه (رکن فرعی شورای امنیت) درخواست نموده تا تقاضاهای حذف را دریافت نموده و به وظایف مشروح در قطعنامه‌های مذکور عمل نماید.

این نهاد مرکزی خوانده می‌شود؛ زیرا برای تمام کمیته‌های تحریم که فعال هستند کار می‌کند. وظیفه اصلی واحد مرکزی، دریافت تقاضاهای حذف از فهرست از سوی مدعیان (شامل افراد، گروه‌ها و مؤسساتی که در فهرست تحریم‌ها قرار گرفته‌اند) است. شخصی که مدعی خارج شدن از فهرست است، بین روش قبلی حذف از فهرست (که از طریق دادن درخواست به دولت متبوع یا دولت محل اقامت یا محل سکونت بود) و روش جدید (که از طریق دادن درخواست مستقیم به واحد مرکزی است)، حق انتخاب دارد. با این حال، تصمیم نهایی در خصوص حذف از فهرست با کمیته تحریم‌ها است که براساس اجماع تصمیم‌گیری می‌کند (Clemens, 2008: 1529).

گروه کارشناسان<sup>۲</sup> گروه کارشناسان، یک نهاد نیمه‌قضایی یا به عبارت بهتر اداری است که صلاحیت رسیدگی به موارد خاصی از درخواست‌های ارائه شده برای خروج از فهرست تحریم را دارد. از جمله موارد مشابه این نهاد می‌توان به گروه‌های نظارتی متعددی که متعاقب معاهدات حقوق بشری سازمان ملل متحد

1. Focal Point

2. Panel of Experts

تأسیس شده‌اند، نظیر کمیته حقوق بشر و کمیته ضدشکنجه اشاره کرد. اگرچه تصمیمات آن از نظر حقوقی لازم‌الاجرا نیستند، اما در سطح وسیعی پذیرفته شده‌اند. به علاوه امکان دسترسی مستقیم افراد به گروه وجود دارد (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰: ۱۴۵-۱۴۴). در مورد تحریم ایران، شورای امنیت در پاراگراف ۲۹ قطعنامه ۱۹۲۹، گروه کارشناسان را تحت هدایت کمیته تحریم با ۸ کارشناس تأسیس نموده تا به کمیته در ایفای مسئولیت های مذکور در پاراگراف ۱۸ از قطعنامه ۱۷۳۷ (۲۰۰۶) و پاراگراف ۲۸ از قطعنامه ۱۹۲۹ (۲۰۱۰) کمک نماید (www.iaea.org, 7 March 2015). گروه کارشناسان مربوط به تحریم‌های ایران در هریک از قطعنامه‌های ۱۹۸۴ (۲۰۱۱)، ۲۰۴۹ (۲۰۱۲)، ۲۱۰۵ (۲۰۱۳) و ۲۱۵۹ (۲۰۱۴)، به مدت یک سال تمدید شده است.

#### ۴. سنجش کارایی تحریم‌های بین‌المللی

جهت روشن شدن آنچه در این بخش از کارایی تحریم‌ها موردنظر است، باید کارایی را از چند مفهوم دیگر تفکیک کنیم:

(۱) اثر: <sup>۱</sup> هزینه تحریم بر کشور تحریم شونده که می‌تواند دارای اثرات سیاسی، اقتصادی و فرهنگی باشد.

(۲) مطلوبیت: <sup>۲</sup> مطلوبیت تحریم در نیل به اهداف موردنظر، یعنی هزینه تحمیل شده بر کشور تحریم شونده منهای هزینه اعمال تحریم برای کشور تحریم کننده است.

(۳) مطلوبیت نسبی: <sup>۳</sup> تحریم در مقایسه با سایر ابزارهای موجود مثل جنگ و دیپلماسی از چه مطلوبیتی برخوردار است.

با توضیح این سه مفهوم مشخص می‌شود که این مفاهیم با کارایی <sup>۴</sup> که به معنای مؤثر بودن در نیل به اهداف موردنظر و تأثیر تحریم بر رفتار و ماهیت رژیم است، تفاوت دارد.

1. Impact
2. Utility
3. Relative Utility
4. Effectiveness

در میان محققان بر سر کارایی تحریم‌ها اجماع وجود ندارد اما اکثریت محققان بر ناکارآمدی تحریم‌ها صحه می‌گذارند. همان‌طور که ام.ای داودی و ام.اس دجانی در بررسی خود از هفت دهه تحقیقات و اعلام نظرهای دولتی در مورد تحریم‌ها نشان داده‌اند، این نظریه که اقدامات مزبور اهرم غیرموثر کشورداری است، تقریباً به صوت امری بدیهی جلوه‌گر شده است (زهرانی، ۱۳۷۶: ۶۵). محققان دیگری چون گالتونگ، والنستین و هافبوئر و جفری شات نیز بر ناکارآمدی تحریم‌ها تأکید می‌کنند. دیدگاهی تجدیدنظرطلبانه نیز وجود دارد که این اعتقاد عمومی را که تحریم‌ها مؤثر نیستند، به مبارزه می‌طلبد. از این نظر توسط دیوید بالدوین قویاً حمایت به عمل آمد؛ وی استدلال می‌کند که برخلاف تأکیدهای مکرر مجریان و محققین، تحریم‌ها واقعاً مؤثر هستند و مشکل واقعی عبارت از فهم دریافت شده است (زهرانی، ۱۳۷۶: ۶۵).

اینکه تحریم‌ها از چه میزان کارایی برخوردار هستند، نیاز به مطالعه و بررسی میدانی دارد. تاکنون مؤثرترین و گسترده‌ترین مطالعه بر کارایی تحریم‌ها مربوط به موسسه اقتصاد بین‌الملل<sup>۱</sup> است که ۱۱۶ مورد تحریم را در فاصله سال‌های ۱۹۱۴ تا ۱۹۹۰ عنوان کرده است و با استفاده از سیستم درجه‌بندی، سعی بر این نکته دارد که آیا تحریم‌ها در کشور هدف، مقاصد کشور تحریم‌کننده را برآورد ساخته و آیا سبب اصلی تغییرات در کشور هدف بوده است؟ طبق نتایج این مطالعه، نرخ موفقیت کلی برای این ۱۱۶ مورد، تنها ۳۴ درصد بوده است. به این ترتیب، این تحریم‌ها به‌طور متوسط در یک‌سوم حد مورد انتظار ظاهر شده‌اند. همچنین ۵۲ مورد از آن‌ها، تحریم‌های یک‌جانبه از سوی ایالات متحده علیه کشورهای مختلف بوده که تنها شش مورد از آن‌ها موفق تشخیص داده شده و پنج مورد از آن‌ها شامل کمک‌های مالی، وام‌ها و سرمایه‌گذاری تجاری بوده‌اند (مصطفی آذری، ۱۳۸۷: ۲۵-۲۴).

برخی از محققین معتقدند که تحریم‌های هدفمند از کارایی بیشتری نسبت به تحریم‌های جامع برخوردار هستند؛ هرچند هنوز بر روی موازین حقوق بشری در



تحریم‌های هدفمند و نیز سازوکارهای اجرای این نوع از تحریم‌ها بحث بسیاری وجود دارد و به نظر می‌رسد تا تحقق موازین حقوق بشری در این نوع تحریم‌ها فاصله وجود دارد. کاسگرو<sup>۱</sup> در این خصوص معتقد است که تحریم‌های هدفمند چنانچه به‌درستی هدف‌گذاری شوند و تا زمانی که فرستندگان بر اهمیت اهدافشان متفق‌القول باشند، نسبت به تحریم‌های جامع از کارایی بالاتری برخوردارند (موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، (ب) ۱۳۸۶: ۵۱). جهت سنجش این ادعا جدیدترین گزارش کنسرسیوم تحریم‌های هدفمند که مربوط به نوامبر سال ۲۰۱۳ است و کارایی تحریم را مورد مطالعه قرار داده است، مورد بررسی قرار می‌گیرد ( Targeted Sanctions Consortium, 2013: 23-12).

رژیم تحریم‌ها طی زمان دگرگون می‌شوند. برای مثال، تحریم‌های سازمان ملل علیه سومالی در مدت ۲۰ سال ادامه داشته است اما اهداف آن‌ها از چیزی که در ژانویه ۱۹۹۲ به دنبال آن بوده‌اند تا به امروز دگرگون شده است. طی این دوره اهداف اساسی رژیم تحریم‌ها دچار تغییر شده، زمینه اعمال تحریم‌ها به‌طور اساسی دگرگون شده و حتی تحریم شونده‌گان اولیه دیگر مطرح نیستند. اگر به تحریم‌هایی که به‌صورت مورد-کشور بررسی می‌شوند، به‌صورت واحد منفرد نگاه شود، فهم تحلیلی تفاوت‌ها و نوسان‌ها در هر رژیم طی زمان غیرممکن خواهد بود. به این دلیل، این تحلیل تحریم‌های گسترده مورد-کشور را به دوره‌های متفاوت<sup>۲</sup> که در هریک از این دوره‌ها، رژیم تحریم‌ها به لحاظ اهداف، انواع، تحریم شونده‌گان و زمینه، پایدار می‌مانند؛ تقسیم می‌کند. این شیوه، ارزیابی دقیق‌تر اقدامات اتخاذشده به‌وسیله شورای امنیت به‌منظور دستیابی به اهداف متفاوت خود، در طی زمان را امکان‌پذیر می‌سازد.

بیشترین میزان در مطالعات تطبیقی کارایی تحریم‌ها (که تحریم‌های هدفمند را به همراه تحریم‌های جامع و اقدامات یک‌جانبه تجمیع می‌کند)، نشان از این دارد که تحریم‌ها در یک‌سوم از موارد مؤثر هستند. تحلیل‌ها از ۶۲ دوره تحریم‌های هدفمند سازمان ملل طی ۲۲ سال نشان می‌دهد که تحریم‌ها در اجبار، ممانعت یا سیگنال

1. Kasgro

2. Episodes-Periods

دادن به تحریم شونده به‌طور میانگین در ۲۲٪ از موارد مؤثر هستند. کارایی تحریم‌ها از طریق دو متغیر ارزیابی می‌شود: نتیجه سیاسی و سهم تحریم‌های سازمان ملل در حصول به نتیجه موردنظر. نتیجه سیاسی با یک مقیاس ۵ امتیازی ارزیابی شده است، ۱ کمترین تأثیر و ۵ بیشترین تأثیر را نشان می‌دهد و سهم تحریم‌های سازمان ملل در یک مقیاس ۶ امتیازی ارزیابی شده است. سهم منفی و ۵ مهم‌ترین سهم تحریم‌های سازمان ملل در حصول به نتیجه را نشان می‌دهد. فقط وقتی اقدامات سازمان ملل مؤثر لحاظ می‌شود که نتیجه سیاسی در مقیاس ۴ یا ۵ ارزیابی شده است و وقتی که سهم تحریم‌های سازمان ملل در حصول به نتیجه حداقل در مقیاس ۳ است که این بدین معناست که تحریم‌ها، اقدامات دیگر را تقویت کرده‌اند. این الگو وقتی جالب‌تر و حاوی اطلاعات بیشتری است که تحلیل بر مبنای اهداف متفاوت تحریم‌ها تقسیم شده است (به‌عنوان مثال اجبار به تغییر رفتار، ممانعت از فعالیت‌های یک تحریم شونده یا فرستادن یک سیگنال قدرتمند). در این نقطه پی‌می‌بریم که تحریم‌های هدفمند که به دنبال اجبار به تغییر رفتار تحریم شونده هستند، با تأثیر کم‌تری عمل می‌کنند. این تحریم‌ها در اجبار به یک تغییر رفتار فقط در ۱۰٪ از موارد مؤثر هستند. در مقابل، تحریم‌ها در ممانعت از رفتار تحریم شونده (افزایش هزینه‌ها و ترغیب به تغییرات در استراتژی)، تقریباً در یک‌سوم از موارد یا ۲۸٪ موارد مؤثر عمل می‌کنند. این تحریم‌ها در فرستادن سیگنال‌ها به مخاطبان تحریم شونده تقریباً مؤثر هستند؛ چراکه در ۲۷٪ موارد این چنین می‌کنند.

جدول ۱. توزیع کارایی تحریم‌ها

مؤثر	ترکیبی	غیرمؤثر	
۱۰٪	۲۷٪	۶۳٪	اجبار
۲۸٪	۲۲٪	۵۰٪	ممانعت
۲۷٪	۴۴٪	۲۹٪	فرستادن سیگنال

(Targeted Sanctions Consortium, 2013: 14)

کنسرسیوم تحریم‌های هدفمند هم مجموعه داده‌های کمی و هم ارزیابی کیفی از ۲۲ رژیم تحریم سازمان ملل متحد را بهبود بخشیده است. دوره‌های مشخص در رژیم تحریم‌های هر کشور، واحد اصلی تحلیل را تشکیل می‌دهد و پایگاه داده‌هایی که

ایجاد شده‌اند، شامل ۶۲ مورد برای تحلیل تطبیقی، با ۲۸۸ متغیر برای هر کدام است. خلاصه‌های اجرایی کیفی از هر مورد-کشور، بر مبنای یک الگوی وسیع از عناصری که برای هر دوره لحاظ شده‌اند، تهیه شده است.

عوامل زیر بررسی شده و به وسیله هر گروه تحقیقاتی به منظور ارزیابی پیوسته و جامع کارایی تحریم‌های سازمان ملل طبقه‌بندی شده‌اند:

(۱) زمینه: موقعیت تحریم‌های سازمان ملل در مورد پیشینه نزاع مشخص یا تهدید، دولت‌های عضو که به صورت مستقیم تحت تأثیر قرار گرفته‌اند، سازمان منطقه‌ای مرتبط، ارتباط با تحریم‌های یک‌جانبه یا منطقه‌ای موجود، مقدم بودن تهدید به تحریم بر اعمال تحریم و نتایج مشخص وقایعی که باعث تحمیل تحریم‌های هدفمند شورای امنیت می‌شود را تصویر می‌کند.

(۲) هدف: تحریم‌هایی را که اهداف متفاوت ولی همزمان دارند - اجبار به تغییر رفتار تحریم شونده؛ ممانعت از فعالیت‌های ممنوع به وسیله محدود نمودن دسترسی تحریم شونده‌گان به منابع ضروری و سیگنال دادن/برچسب‌زدن به تحریم شونده‌گان بابت نقض هنجارهای بین‌المللی - شناسایی می‌کند. یک ارزیابی دقیق از اهداف سیاسی مشخص تحریم‌ها که خواست پیشرفت را دارد، لازم است.

(۳) اهداف/هنجارها: تحریم‌ها جهت پاسخ به مجموعه‌ای از تهدیدات به صلح و امنیت بین‌المللی استفاده می‌شوند: نزاع مسلحانه (آتش‌بس درگیری‌ها، مذاکره در مورد یک توافق، عملی کردن موافقت‌نامه‌های صلح، حمایت از حقوق بشر)، مقابله با تروریسم، مقابله با سلاح‌های کشتار جمعی، حمایت از نتایج انتخابات، حمایت از مدیریت منابع مؤثر و حمایت از غیرنظامیان. همه تحریم‌های سازمان ملل در جهت حمایت یا تقویت هنجارهای بین‌المللی سیگنال می‌دهد.

(۴) تحریم شونده‌گان: برای هر هدف از تحریم معمولاً چندین تحریم شونده وجود دارد (مثال رهبری دولت، گروه شورشی، تسهیل‌کننده‌های فعالیت‌های ممنوع، یا حمایت‌کننده‌های کلیدی). تشخیص تحریم شونده‌گان به‌ویژه جهت اجبار یا ممانعت مهم است، همچنان که تحریم شونده‌گان و حامیان آن‌ها (مانند بازیگران بومی، منطقه‌ای یا جهانی چون همسایگان و سازمان‌های غیردولتی) می‌باید تشخیص داده‌شده و از طریق تحریم‌های سازمان ملل به آن‌ها سیگنال داده شود.

۵) نوع تحریم: مجموعه گسترده‌ای از تحریم‌ها در دسترس است؛ تحریم‌های شخصی (مسدود کردن دارایی‌ها و ممنوعیت مسافرت یا محدودیت‌های اخذ ویزا)، تحریم تسلیحات (کالاهای خاص با قابلیت استفاده دوگانه)، تحریم‌های حمل و نقل (ممنوعیت‌های پرواز یا کشتیرانی)، کالاها (مثل نفت، الماس، الوار و غیره) یا اقدامات مالی؛ این‌ها باید بر مبنای شرایط ویژه مرتبط به تحریم‌شوندگان انتخاب شوند.

۶) تعامل با دیگر ابزارهای سیاسی: تحریم‌ها هرگز به‌تنهایی به کار گرفته نمی‌شوند و تقریباً همیشه دربرگیرنده اقدامات دیپلماتیک هستند. عملیات حفظ صلح سازمان ملل، ارجاع به دادگاه‌های حقوقی بین‌المللی یا استفاده از زور. درجه و هماهنگی این ابزارها در دستیابی به ترکیب مناسب ابزارها جهت تحقق اهداف سیاسی دارای اهمیت است.

۷) تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم: تأثیرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی / روانشناسی تحریم‌ها معمولاً فقط پس از اعمال تحریم‌ها قابل تشخیص است، اما می‌باید در طرح رژیم تحریم‌ها و در ارتباط با اهداف تحریم‌ها لحاظ شود.

۸) نتایج ناخواسته: هم نتایج منفی تحریم‌ها (مثل تقویت رهبری و گروه‌های سیاسی، افزایش فساد و جرم، تغییر منابع، تحمیل بار بر کشورهای همسایه یا نگرانی‌های بشردوستانه) و هم نتایج مثبت آن (مثل افزایش ظرفیت نظارتی و اجرایی، افزایش اعتبار سازمان ملل)، باید قبل از تحمیل پیش‌بینی شده و طی دوره تحریم‌های سازمان ملل رصد شوند.

۹) فرار از تحریم: تلاش‌ها جهت فرار از تحریم‌ها همواره اتفاق می‌افتد و باید پیش‌بینی شود. روش‌های معمول شامل تغییر تجارت از طریق کشورهای جهان سوم و شرکت‌های در پوشش نام‌های دیگر، استفاده از پیمانکارهای خصوصی (بازار سیاه)، بندرهای امن ذخایر موجود است.

مجموعه شاخص‌های مذکور می‌تواند میزان کارایی تحریم‌های بین‌المللی را مشخص نماید و به عنوان بخش پایانی رژیم بین‌المللی تحریم بازخورد تحریم‌ها را مشخص نماید.

## نتیجه‌گیری

تحریم‌های بین‌المللی به‌عنوان یک پدیده بین‌المللی دارای تاریخ تکاملی است. تحریم‌های جامعه ملل به‌عنوان نخستین تجربه تحریم‌های بین‌المللی دارای حداقلی از ویژگی‌های سازمان‌یافتگی است. تحریم‌های سازمان ملل متحد در دوران جنگ سرد، در این ویژگی گامی به‌جلو بوده و نهایتاً تحریم‌های سازمان ملل متحد پس از جنگ سرد، از سطح بالایی از سازمان‌یافتگی برخوردار است؛ به‌گونه‌ای که می‌توان از آن‌ها با عنوان تکامل‌یافته‌ترین تحریم‌های بین‌المللی یادکرد. بنابراین، در پاسخ به پرسش پژوهش با عملیات پژوهشی توصیفی-تبیینی و عملیاتی نمودن نظریه رژیم‌های بین‌المللی بر روی پدیده تحریم‌های بین‌المللی با استفاده از چهارچوب نظریه یانگ شامل اجزای ماهوی، تصمیم‌سازی، اجرایی-نظارتی و سنجش کارایی رژیم بین‌المللی تحریم به تشریح مختصات این رژیم بین‌المللی پرداختیم که طی آن مشخص شد افزایش میزان مداخله‌گرایی شورای امنیت، گسترش مباحث هنجاری، طرح مفهوم مسئولیت و افزایش تعداد تحریم‌ها، عناصر تشکیل‌دهنده جزء ماهوی این رژیم بین‌المللی و بنیان‌های اصلی این رژیم هستند. فرایندهای تصمیم‌سازی اینترلاکن، بن‌برلین و استکهلم که بر طراحی قطعنامه‌ها تأثیرگذار بوده‌اند نیز به‌عنوان عناصر تشکیل‌دهنده جزء تصمیم‌سازی تلقی می‌شوند؛ کمیته‌های تحریم، واحد مرکزی و گروه کارشناسان که جزء اجرایی و نظارتی رژیم بین‌المللی هستند و نهایتاً شاخص‌های سنجش کارایی که جزء پایانی این رژیم بین‌المللی محسوب می‌شوند. رژیم بین‌المللی تحریم در قالب یک مدل در نمودار زیر نشان داده است



## منابع

### الف - فارسی

- آذری، مصطفی. ۱۳۸۷. تحریم اقتصادی: آثار و پیامدها، سیاست‌ها و راهکارها، تهران: **موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد**.
- شکوه، کلاته، حسن و مهدی. ۱۳۸۶. اثربخشی تحریم‌های هدفمند؛ راهبردهای اجرایی گزینه‌های سیاستی سازمان ملل، تهران: **موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد**.
- میرمحمدی، سیدمحمد. ۱۳۸۷. ترجمه، تحریم‌های مالی هدفمند؛ دستورالعملی برای طراحی و اجرا، تهران: **موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد**.
- تحریم و اقدامات هدفمند برای حل تعارضات. ۱۳۸۶. سلسله گزارش‌های بررسی **تحریم**، شماره ۱، تهران: **موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد**، بهمن.
- زهرانی، مصطفی. ۱۳۷۶. نظریه‌های تحریم اقتصادی، تهران: **وزارت امور خارجه**، **موسسه چاپ و انتشارات**.
- زمانی، سیدقاسم و سادات میدانی، سیدحسین. ۱۳۸۵. عملکرد شورای امنیت در پرونده هسته‌ای ایران: از ارجاع تا تحریم، **مجله پژوهش‌های حقوقی**، شماره ۱۰.
- زمانی، سیدقاسم و مظاهری، جمشید. ۱۳۹۰. تحریم‌های هوشمند شورای امنیت در پرتو قطعنامه ۱۹۲۹: حفظ یا تهدید صلح؟، **مجله حقوقی بین‌المللی**، سال بیست و هشتم، شماره ۴۴.
- شریف، محمد. ۱۳۷۳. **دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت**، تهران: **انتشارات اطلاعات**، چاپ اول: ۱۳۷۳.
- وکیل، امیرساعد و تحصیلی، زهرا. ۱۳۹۲. ایران و تحریم‌های بین‌المللی، تهران: **انتشارات مجد**.

### ب - انگلیسی

- Doxey, Margaret. 2009. **International Sanctions in Contemporary perspective**, Basing Stoke: Palgrave Macmillan .
- Daoudi, M.S. and Dajani, M.S. 1983. **Economic Sanctions: Ideals and Experiences**, London: Routledge and Kegan Paul.
- Carisch, Enrico and Richard-Martin, Loriane. December 2011. Global Threats and the Role of the United Sanctions , **International Policy Analysis**,

FES New York.

- Doxey, Margaret. 1996. **International Sanctions In Contemporary Perspectives**, Second Edition, London: MacMillan.
- Elliot, Kimberly Ann. Winter 2009-10. Assessing UN Sanctions after the Cold War: New and Evolving Standards of Measurement, **International Journal**, Vol. 65, No.1, UN Sanction.
- Feinaugle, A.Clemens. 2008. The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Law for the Protection of Individuals, **German Law Journal**, Vol.1, No 11, ().
- Giumelli, Francesco. 2011. **Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions After the cold war**, European Consortium for Political Research press (ECPR press).
- Gottemoller, Rose. Winter 2007-8 .The Evolution of Sanctions in Practice and Theory, **Survival 49**, No. 4.
- Hufbauer, Gary Clyde et.al. November 2007. **Economic Sanctions Reconsidered**, 3rd Edition, Peterson Institute.
- <http://www.un.org/sc/committees/index.htm> (2015/3/2).
- krasner, Stephen D. 1983. **International Regimes**, Ithace Connell University press.
- Lopes, George A. Tools, Tasks And Tough Thinking: Sanctions And R2P, **A Policy Brief**, Global Center For The Responsibility To Protect: New York.
- Provisional Rules of Procedure of the Security Council, Available At: [www.un.org/docs/sc/scrules.html](http://www.un.org/docs/sc/scrules.html) (2015/3/1).
- **Results of the Bonn-Berlin Process**. 2011.editor; Michael brzoska, Bonn International Center for Conversion .
- RES 1929/SC. Available at: [https:// www. iaea. org/ sites/ default/ files/ unsc\\_ res1929-2010. pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf)(2015/3/7).
- Stern, Paul C and Druckman, Daniel. 2000. **International Conflict Resolution after the Cold War**, Committee on International Conflict Resolution, National Academy Press, Washington D.C .
- Stephen D.Krasner. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. Spring 1982. **International Organization**, Vol. 36, No.2, International Regimes .
- Young, Oran R. spring 1982. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes", **International Organization**, Vol. 36, No.2,.

