

مبنای نظری تحریم‌های مربوط به برنامه هسته‌ای ایران: مقایسه دیپلماسی دولت‌های ترامپ و اوباما

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۳/۲۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۵/۱۸

عبداله قنبرلو*

چکیده

در فضای عملی روابط بین‌الملل، وضع‌کنندگان تحریم انگیزه‌های متفاوتی برای استفاده از این ابزار دارند. تغییر در سیاست برجامی دولت آمریکا یکی از موارد جالب توجه در این زمینه است. سؤال مقاله حاضر این است که نقطه عزیمت نظری تفاوت در دیپلماسی تحریمی دو دولت ترامپ و اوباما در قبال ایران با وجود تعهد این کشور به تعهدات برجام چه بوده است؟ فرضیه مقاله این است که در حالی که سیاست تحریمی دولت اوباما بیشتر مبتنی بر انگیزه متعهدسازی ایران به هنجارهای بین‌المللی بود، انگیزه اصلی دولت ترامپ پیشبرد حداکثری منافع آمریکا فارغ از محدودیت‌های حقوقی بین‌المللی است. از این منظر، برجام برای دولت اوباما، توافقی کارآمد و برای دولت ترامپ، ناکارآمد تلقی شده است. فرضیه به لحاظ نظری بر دو نظریه واقع‌گرایی و لیبرالیسم درباره کارکرد تحریم در روابط بین‌الملل متکی است. این فرضیه به نحو تحلیلی - تبیینی و با تکیه بر داده‌های معتبر بررسی خواهد شد.

واژگان کلیدی: منطق تحریم، لیبرالیسم، واقع‌گرایی، قواعد و هنجارهای بین‌المللی، منافع ملی، برجام، سیاست آمریکا در قبال ایران.

ghanbarloo1979@gmail.com

* دانشیار گروه روابط بین‌الملل در پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

فصلنامه مطالعات راهبردی ● سال بیست و یکم ● شماره دوم ● تابستان ۱۳۹۷ ● شماره مسلسل ۸۰

مقدمه

دولت ایران در موضوع رفع تحریم‌ها پس از توافق هسته‌ای با مشکلاتی مواجه شد که از وجود تمایل به استفاده حداکثری از تحریم‌های غیرهسته‌ای و همچنین عطش شدید به بازگرداندن یا منع انتفاع ایران از مزایای برجام توسط دولت آمریکا حکایت داشت. باراک اوباما در سال‌های پایانی دولتش دست به توافقی زد که از نگاه منتقدانش خصوصاً در حزب جمهوری‌خواه به چالش کشیده شد. در ماه‌های نزدیک به نهایی شدن برجام، گروهی از قانون‌گذاران جمهوری‌خواه این کشور در پیامی خطاب به مسئولان دولت ایران اعلام کردند که هرگونه توافق هسته‌ای با ایران برای تداوم پس از دوران ریاست جمهوری اوباما مستلزم تأیید کنگره خواهد بود. در عمل نیز کنگره، کاخ سفید را ملزم کرد تعلیق تحریم‌های ایران را در دوره‌های زمانی محدود و پس از احراز دقیق التزام ایران به برجام مورد تمدید قرار دهد.

با وجود این موارد، دولت آمریکا تن به تعهداتی داد که از پشتیبانی بین‌المللی گسترده‌ای برخوردار بود و کمتر کسی تصور می‌کرد دولت بعدی با جدیت برای خروج از آن برنامه‌ریزی کند. در عمل، با اینکه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی مکرراً پایبندی ایران به برجام را مورد تأیید قرار داده، دولت ترامپ شدیداً مایل بوده به بهانه‌های مختلف ایران را در معرض تحریم قرار داده و حتی تحریم‌های مرتبط با فعالیت‌های هسته‌ای ایران را بازگرداند. نهایتاً، رئیس‌جمهور آمریکا با این استدلال که توافق هسته‌ای از اساس مشکل‌داشته و خواسته‌های کشورش در مورد ایران را برآورده نکرده، خروج آمریکا از برجام را اعلام کرد و افزود که فرمان اجرایی لازم برای اعمال شدیدترین تحریم‌ها علیه ایران را امضا خواهد کرد.

اینکه چرا برجام با چنین سرنوشتی مواجه شد، مسئله اصلی این مقاله است. بر این مبنا، سؤال مقاله حاضر این است که نقطه عزیمت نظری تفاوت در دیپلماسی تحریمی دو دولت ترامپ و اوباما در قبال ایران با وجود تعهد این کشور به تعهدات برجام چه بوده است؟ در پاسخ، فرضیه مقاله این است که در حالی که سیاست تحریمی دولت اوباما بیشتر بر انگیزه متعهدسازی ایران به قواعد و هنجارهای بین‌المللی مبتنی بود، انگیزه اصلی دولت ترامپ پیشبرد حداکثری منافع ملی آمریکا فارغ از چارچوب‌ها و محدودیت‌های حقوقی بین‌المللی است. از این منظر، پذیرش برجام برای دولت اوباما سیاستی کارآمد بود؛ چون سیاست

هسته‌ای ایران را با هنجارهای بین‌المللی هماهنگ می‌کرد، اما برای دولت ترامپ با این استدلال که فاقد منفعت قابل توجه برای آمریکاست، ناکارآمد تلقی شد. فرضیه مقاله به لحاظ نظری بر دو نظریه واقع‌گرایی و لیبرالیسم درباره کارکرد ابزار تحریم در روابط بین‌الملل متکی است. تلاش می‌شود ریشه‌های مسئله مذکور به نحو تحلیلی-تبیینی و با تکیه بر معتبرترین داده‌های موجود بررسی شود.

الف. کارکرد و منطق تحریم‌های بین‌المللی

تحریم نوعی ابزار فشار غیرنظامی است که استفاده از آن در روابط میان دولت‌ها معمول بوده است. اما اینکه چه تحریم‌هایی، در چه سطحی و علیه کدام دولت‌ها لازم است، به سلیقه و ترجیحات خاص سیاستمداران بستگی داشته است. شناخت چیستی و مبنای نظری تحریم می‌تواند فهم روشن‌تری در این زمینه ایجاد کند.

۱. ماهیت تحریم‌ها

تحریم‌های بین‌المللی اقداماتی تنبیهی هستند، ولی بدون توسل به جنگ که توسط یک یا گروهی از دولت‌ها علیه یک یا گروهی از دولت‌های هدف اتخاذ می‌شوند. هدف از این اقدامات معمولاً ایجاد تغییر در برخی رفتارهای دولت‌های هدف اعلام می‌شود. تحریم اقدامی قهرآمیز است که اعمال آن می‌تواند نشانه ایجاد یا تشدید تخاصم باشد، بدون اینکه به برخورد نظامی حتمی منجر شود. هرچند در زمان تحریم هنوز دیپلماسی پایان نیافته، اما وارد فضایی غیردوستانه شده و ممکن است نهایتاً به جنگ منتهی شود. تحریم‌ها اشکال مختلفی دارند. از میان آنها نوع نظامی - تسلیحاتی آن بیش از بقیه رایج‌تر است، به طوری که حتی در صورت وجود فضای دوستانه میان دولت‌ها نیز جریان دارد. دولت‌ها معمولاً از اعطای برخی سلاح‌ها یا تکنولوژی‌های تسلیحاتی ممتاز حتی به دوستان خویش نیز امتناع می‌کنند. تحریم تسلیحاتی چنانکه در پیمان‌هایی مثل ان‌پی‌تی مشاهده شده، ممکن است به صورت ممنوعیت تولید بعضی سلاح‌ها با وجود در دسترس بودن تکنولوژی آنها باشد. تحریم تسلیحاتی با اینکه

می‌تواند در زمان جنگ‌ها آثار ملموسی در نتیجه جنگ ایجاد کند، اما در شرایط عادی اثر مخربی ایجاد نمی‌کند.

در شرایط عادی، دولت‌ها معمولاً به منظور تغییر رفتار رقبا یا دشمنان خویش از تحریم‌های اقتصادی استفاده می‌کنند. بر این اساس، تمرکز بحث پژوهش حاضر نیز روی تحریم اقتصادی است. با توجه به نقش اساسی شاخص‌های اقتصادی در رفاه ملی، تحریم اقتصادی می‌تواند آثار مخرب ملموسی در اقتصاد ملی به بار آورده و حتی ثبات سیاسی را تحت تأثیر قرار دهد. از این رو، تحریم اقتصادی می‌تواند انگیزه دولت هدف را برای تأمین خواسته دولت تحریم‌گر تحریک کند. در تعریف تحریم اقتصادی رایج است که گفته می‌شود اقدامی است «به منظور تغییر رفتار دولت هدف». این چیزی است که دولت‌های تحریم‌کننده در سیاست‌های اعلانی خویش بر آن تأکید می‌کنند. اما نباید از این نکته غافل شد که محدود کردن تحریم به این هدف ممکن است گمراه‌کننده باشد. این احتمال وجود دارد که انگیزه واقعی تحریم‌کننده از تغییر رفتار فراتر رفته و عملاً به نوعی مقدمه‌چینی برای تغییر رژیم تبدیل شود.

بین تحریم اقتصادی و جنگ اقتصادی همسانی مفهومی زیادی وجود دارد. جنگ اقتصادی چنانکه در فرهنگ انگلیسی آکسفورد آمده، نوعی استراتژی اقتصادی متشکل از مجموعه‌ای از اقدامات است که اثر اولیه‌اش تضعیف اقتصاد دولت دیگر است، اما معمولاً به نیت دستیابی به اهداف بنیادی تری که جنبه سیاسی و امنیتی دارند، صورت می‌گیرد. در دوره جنگ نظامی بین دو یا چند کشور، ممکن است آنها از تکنیک‌های جنگ اقتصادی مثل محاصره اقتصادی یا تخریب زیرساخت‌های اقتصادی طرف مقابل به مثابه مکمل جنگ نظامی و تسهیل‌کننده پیروزی استفاده کنند، اما هر جنگ اقتصادی ضرورتاً توأم با جنگ نظامی نیست و ممکن است به عنوان جایگزین آن مورد استفاده قرار گیرد. زمانی که دو دولت از نظر توانمندی نظامی به سطح نسبتاً برابری دارند یا اینکه به دلایلی در مورد کارایی راه‌های خشونت‌آمیز اطمینان خاطر وجود ندارد، طرفی که اقتصاد قدرتمندتری دارد، انگیزه استفاده از ابزارهای غیرخشونت‌آمیز جنگ اقتصادی به عنوان جایگزین کم‌هزینه‌تر را پیدا می‌کند. در جهان امروز، ضمن اینکه

تمایل به استفاده از جنگ اقتصادی آرام به عنوان جایگزین جنگ نظامی بیشتر شده، ابزارهای آن نیز متنوع‌تر شده است (Rosenberg et al, April 2016).

با چنین توضیحی، به نظر می‌رسد تحریم اقتصادی نوعی نزاع با استفاده از ابزارهای اقتصادی است که در آن از روش‌های خشونت‌آمیز مانند تخریب مستقیم امکانات اقتصادی دولت هدف خودداری می‌شود. منتقدان جنگ اقتصادی برآنند که این نوع جنگ با ضربه زدن به زندگی جمعیت غیرنظامی، آثار ضداخلاقی و ضدانسانی ایجاد می‌کند.

چنین انتقادی در مورد تحریم‌های اقتصادی نیز همواره مطرح بوده است. تحریم‌های اقتصادی از دو وجه بر تصمیم کشور هدف تأثیر می‌گذارند: خساراتی که مستقیماً به آن وارد می‌کنند و تهدیدات صریح یا ضمنی که به موازات آن خسارات متوجه کشور هدف می‌کنند. نقش تهدیدات حتی ضمنی در به تمکین واداشتن کشور مخاطب بسیار مهم است. بنابراین، دولت‌هایی که در اعمال تحریم از نقش تهدیدکنندگی آن غافل می‌شوند، شانس موفقیت کمتری دارند. تهدید جدی با آسیب تحریمی کمتر نسبت به تهدید صوری با آسیب تحریمی بیشتر کارایی بهتری دارد. مهم است این پیام با دقت و ظرافت منتقل شود که تحریم‌کننده برای ایجاد تغییر در رفتار کشور تحریم‌شونده مصمم است و در این راه برای استفاده از فشارهای بیشتر و مؤثرتر آمادگی دارد. در این راستا، اگر تحریم‌کننده بتواند بسیج بین‌المللی قدرتمندتری ایجاد کند، شانس بالاتری برای موفقیت دارد (Lacy and Niou, 2004: 26-27).

تحریم‌های اقتصادی به لحاظ نظری بر این اصل متکی‌اند که محرک اصلی رفتار دولت‌ها اهداف و منافع ملی آنهاست و این منافع قابل محاسبه‌اند. آنها از میان گزینه‌های گوناگون به انتخاب گزینه‌ای روی می‌آورند که بیشترین منفعت را برایشان به دنبال داشته باشد. در عین حال، تحریم بر این مفروض متکی است که منافع ملی دولت‌ها درهم تنیده شده و دولت‌ها را به همدیگر وابسته کرده است. دولتی که وابسته‌تر باشد، طبیعتاً در برابر تحریم آسیب‌پذیرتر است. اگر دولت یا دولت‌هایی در پی بازداشتن دولت یا برخی دولت‌های دیگر از رفتار یا سیاست خاصی باشند، تلاش می‌کنند با استفاده از ابزار تحریم، آن رفتار یا سیاست را غیرعقلانی جلوه دهند. در چنین شرایطی، تحریم بر گزینه‌های طرف‌های تحت تحریم اثر می‌گذارد و آنها را به هماهنگی و همکاری با خواسته‌های تحریم‌کنندگان وامی‌دارد. تحریم‌ها

معمولاً شکل پلکانی دارند؛ به این معنی که در صورت عدم تأثیرگذاری، تشدید می‌شوند. با تشدید تحریم، زیان‌های رفتار منع شده افزایش می‌یابد و انتظار می‌رود بالاخره در نقطه‌ای اثرگذار باشد.

البته در عمل، قضیه به این سادگی نیست. مشکل از آنجا ناشی می‌شود که ارزش‌گذاری دولت‌ها بر منافع‌شان تابع منطق ثابت و جهانشمولی نیست. محاسبه اینکه یک دولت تحت چه سطحی از تحریم‌ها به تمکین واداشته خواهد شد، امر آسانی نیست. ممکن است نفس خود تحریم با توجه به اینکه اقدامی غیردوستانه و تحقیرکننده تلقی می‌شود، دولت هدف تحریم را بر ادامه رویه خویش مصرتر نماید؛ چون تمکین در برابر تحریم‌گران را اقدامی ذلت‌بار قلمداد می‌کند. ممکن است خسارات معنوی ناشی از تمکین در برابر تحریم بسیار سنگین‌تر از خسارات مادی تحریم برآورد شود. به این خاطر است که تشدید تحریم تا مرز ایجاد ورشکستگی و فروپاشی سیاسی توجیه‌پذیر می‌شود.

هرچند تحریم به مثابه اقدامی غیرنظامی برای بازداشتن از رفتار خاصی یا سوق دادن به انجام رفتاری خاص قدمت زیادی در روابط بین‌الملل دارد، اما از سده بیستم و خصوصاً دوره پس از جنگ سرد اهمیت بیشتری یافته است. استفاده گسترده از ابزار تحریم اقتصادی یکی از ویژگی‌های مهم روابط بین‌الملل در دوره پس از جنگ سرد بوده که در این فرآیند گروهی از دولت‌ها و در رأس آنها ایالات متحده نقش پیشرو داشته‌اند. دولت آمریکا تحت عناوین مختلفی از جمله نقض حقوق بشر، قاچاق مواد مخدر، تروریسم و گسترش هسته‌ای کشورهای خاصی را هدف تحریم‌های اقتصادی قرار داده است. در صورتی که امکان تفاهم بین‌المللی وجود نداشته، واشنگتن اقدام به وضع تحریم‌ها به صورت یکجانبه کرده است. با منطق اقتصادی شاید به این نتیجه رسید که چون تحریم در عصر وابستگی متقابل اقتصادی به صورت شمشیر دولبه عمل می‌کند، پس غیرعقلانی است. اما تحریم یک منطق سیاسی دارد که در ساده‌ترین عبارت می‌توان آن را استفاده از «محنت اقتصادی در ازای منفعت سیاسی»^۱ بیان کرد (Elliott, 2005: 3-4).

۲. مبنای تحریم در دو رهیافت لیبرالیسم و واقع‌گرایی

برای درک مفهوم منفعت سیاسی، باید فراتر از محاسبات اقتصادی محض رفت. تحلیل‌های مختلفی درباره مبنای سیاسی تحریم عرضه شده است. نظریه‌های مختلف در روابط بین‌الملل بسته به فهمی که از چیستی و منطق روابط بین‌الملل دارند، در مورد تحریم تحلیل ارائه می‌دهند. در اینجا، به دو نظریه کلیدی جریان اصلی نظریه‌های روابط بین‌الملل یعنی لیبرالیسم و واقع‌گرایی اشاره می‌شود. هر دوی آنها می‌پذیرند که تحریم ابزاری ضروری در روابط بین‌الملل است. اما در حالی که لیبرال‌ها نگاهی تجویزی به موضوع تحریم داشته و آن را به مثابه ابزاری بازدارنده و قانونی علیه ناقضان مقررات بین‌المللی می‌دانند، رئالیست‌ها تحریم را یکی از واقعیت‌های عادی روابط بین‌الملل می‌دانند که دولت‌ها از آن در چارچوب سیاست قدرت برای پیگیری منافع ملی خویش استفاده می‌کنند. نظریه‌پردازان لیبرال روابط بین‌الملل تحریم را ابزاری گریزناپذیر می‌دانند که به صورت دسته‌جمعی و با هدف منع تخطی از هنجارها و قوانین بین‌المللی به کار می‌رود.

در جهان کنونی که دولت‌ها بر سر ارزش‌های و هنجارهای مشترک به توافق رسیده و به سمت تشکیل جامعه بین‌المللی حرکت کرده‌اند، طبیعتاً لازم است سازوکارهایی برای تنبیه خاطیان احتمالی تعریف شود. همان‌طور که در درون کشورها ابزارها و استانداردهایی برای تنبیه ناقضان هنجارها و قوانین وجود دارد، در عرصه بین‌المللی نیز وجود چنین ابزارها و استانداردهایی ضروری است؛ به ویژه لازم است موانع بازدارنده محکمی در برابر ناقضان صلح و امنیت بین‌المللی وجود داشته باشد. تشکیل جامعه ملل و سپس سازمان ملل متحد حرکت‌هایی در این مسیر بودند. این دو سازمان، درست پس از پایان جنگ‌هایی تشکیل شدند که آغازکنندگان جنگ در آنها شکست خورده و طرف‌های پیروز- که ائتلاف بین‌المللی گسترده‌ای ایجاد کرده بودند- برای جلوگیری از تکرار جنگ مشابه دیگر اتفاق نظر داشتند. چنانکه فردریک هافمن توضیح می‌دهد، بین دولت‌های پیروز اجماع بالایی وجود داشت مبنی بر اینکه باید میان ملت‌هایی که رفتار خوب و درست دارند با ملت‌های دارای رفتار بد و نادرست، تمایز قائل شد و از ابزار تحریم علیه ملت‌هایی که سزاوارش هستند، استفاده کرد (Hoffman, 1967: 144).

مهم‌ترین مرجع بین‌المللی که امروزه در مورد تحریم‌ها تصمیم‌گیری می‌کند، سازمان ملل متحد است. تحریم‌ها در منطق لیبرالیستی نه تنها برای حفاظت از استقرار مقررات و هنجارهای بین‌المللی به کار می‌روند، بلکه خود نیز در چارچوب همان مقررات و هنجارها تعریف و اعمال می‌شوند. متفکران لیبرال در عمل، تجویزهای یکدستی در مورد شرایط مشروعیت تحریم ندارند. آنها در مورد اینکه بر کدام یک از دو اصل تصمیم‌گیری دسته‌جمعی و توسعه هنجارهای بین‌المللی ارجحیت بدهند، اتفاق نظر ندارند. تخلف هم ممکن است درباره قوانین و هم هنجارها صورت گیرد. البته این دو ضرورتاً در تعارض با همدیگر نیستند. هنجارها دسته‌بندی عام‌تری دارند، به نحوی که برخی از آنها به صورت قانون درآمده‌اند و برخی دیگر فاقد صورت قانونی هستند. برخی لیبرال‌ها تأکید دارند که تحریم اقتصادی فقط در برابر دولت‌هایی قابل اعمال است که قوانین بین‌المللی را نقض کرده‌اند. این رویکرد قانون‌محورانه که در نیمه اول سده بیستم پررنگ بود، در دهه‌های اخیر نیز طرفدار داشته است (Schrijver, 1994).

در چنین نگاهی به مسئله ضرورت تحریم، حقوق بین‌المللی مشابه حقوق داخلی تصور می‌شود که در آن از ابزار تحریم برای تضمین اجرای قوانین مصوب استفاده می‌شود. در مقابل، رویکرد پرطرفداری وجود دارد که طبق آن، ابزار تحریم نه فقط در برابر نقض قوانین، بلکه تخطی از کلیه هنجارهای بین‌المللی به کار می‌رود. بر اساس این نگاه، حقوق بین‌الملل ضعیف‌تر و ناقص‌تر از آن است که مجازات‌هایش محدود به ناقضان قوانین صریح شود. نظم و امنیت بین‌المللی نیازمند رعایت استانداردهایی است که بسیاری از آنها به حالت قانون بین‌المللی درنیامده‌اند. تحت چنین شرایطی، تحریم ابزاری است که برای تضمین رعایت کلیه هنجارها و استانداردهای بین‌المللی توسط دولت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد (Doxey, 1987). از منظر قانون‌گرایان، با اینکه نقض و ضعف حقوق بین‌الملل قابل قبول است، اما چنین تجویز موسعی از تحریم نیز موجب نگرانی است؛ چون امکان دارد به رفتارهای سوءاستفاده‌جویانه و یکجانبه بعضی دولت‌ها خصوصاً قدرت‌های بزرگ مشروعیت ببخشد. بنابراین، در استفاده از ابزار تحریم بایستی بسیار احتیاط کرد.

منتقدان، این نگرانی را درک کرده و به همین خاطر بر محوریت هنجارهای بین‌المللی تأکید دارند. چنانکه مارگارت داکسی (۱۹۸۷) بیان کرده، تحریم اگر برای حفاظت از منافع جامعه بین‌الملل صورت گیرد، حتی در شکل یکجانبه‌اش مشروع است. ممکن است حفظ منافع جامعه بین‌الملل تحت برخی شرایط به نادیده‌گرفتن برخی مقررات حقوق بین‌الملل بیانجامد. تحریم مجازاتی است بازدارنده علیه دولت‌هایی که استانداردهای بین‌المللی را نقض می‌کنند. البته امکان اعمال یکجانبه آن تنها در صورتی مجاز است که برای حفاظت از آن استانداردها صورت گیرد. بدیهی است که تهدید یا اعمال تحریم با انگیزه منافع تحریم‌کننده فاقد مشروعیت است؛ هرچند که در واقعیت سیاست بین‌الملل تشخیص انگیزه منافع جامعه بین‌الملل از انگیزه منافع سیاسی دولت‌ها آسان نیست. نکته فوق ما را به منطبق واقع‌گرایانه تحریم‌های اقتصادی نزدیک می‌کند. واقع‌گرایان برآنند که لیبرال‌ها خوش‌بینی مفرطی به روابط بین‌الملل دارند؛ چون روابط بین‌الملل در عمل آنگونه که لیبرال‌ها تصور می‌کنند، قانونمند و مدنی نیست.

آنها استفاده از واژه جامعه برای توصیف روابط بین‌الملل را نیز گمراه‌کننده می‌دانند. از نظر آنها، تحریم اقتصادی ابزاری است که دولت‌ها خواه‌ناخواه ممکن است برای تأمین منافع ملی خویش از آن استفاده کنند. چون منافع ملی و در رأس آنها قدرت و امنیت ملی راهنمای اصلی سیاست خارجی دولت‌هاست، تحریم در صورت اقتضا استفاده خواهد شد، هرچند که انطباق با هنجارهای بین‌المللی یا مشروعیت‌بخشی به آن هزینه‌های احتمالی تحریم را کاهش می‌دهد. هانس جی. مورگنتا در کتاب سیاست میان‌ملتها استدلال می‌کند که همه دولت‌ها معمولاً بدون وجود اجبار عینی اغلب اصول و قواعد حقوق بین‌الملل را رعایت می‌کنند، چون این به نفع آنهاست. اما موقعیت‌هایی پیش می‌آید که دولتی احساس می‌کند رعایت و اجرای احکام حقوق بین‌الملل بر جایگاه نسبی قدرتش تأثیر منفی می‌گذارد. در چنین مواردی، چنانکه آن دولت شرایط را مهیا ببیند، تعهدات خود را زیر پا می‌گذارد. به نظر مورگنتا، در طول تاریخ حقوق بین‌الملل، امنیت دسته‌جمعی گسترده‌ترین تلاشی است که برای رفع نقایص اجرای حقوق بین‌الملل صورت گرفته، هرچند در عمل به نتیجه ایدآلی که خواست حقوق بین‌الملل بوده، منجر نشده است.

از بارزترین نمونه‌های این قضیه، مکانیسم اجرایی شورای امنیت سازمان ملل بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد است. منشور به منظور به کارافتادن مطلوب مکانیزم اجرایی فصل هفتم، موافقت هر پنج عضو دائمی شورا را که ترکیبی از قدرتمندترین دولت‌های جهان می‌باشند، برای تصمیم‌گیری‌های اساسی شورا از جمله تحریم دولت‌های خاطی ضروری دانسته است. اما در عمل، موافقت یا مخالفت اعضای دائمی با اقدامات اجرایی علیه دولت دیگر در اصل به روابط قدرت میان آنها بستگی دارد (مورگنتا، ۱۳۷۹: ۴۹۰-۴۷۲). برخلاف لیبرال‌ها که تحریم اقتصادی را به مثابه ابزاری برای تنبیه رفتارهای غیرقانونی و هنجارشکنانه می‌دانند، واقع‌گرایان برآنند که تحریم یک ابزار سیاست خارجی در چارچوب منافع ملی است. در جهانی که در آن اقتدار فائده‌ای وجود ندارد، صحبت از حقوق و هنجارهای بین‌المللی گمراه‌کننده است. تصمیمات سازمان‌های بین‌المللی نیز در چارچوب منافع ملی دولت‌های هدایت‌کننده سازمان‌ها تحقق می‌یابد. دولت‌ها در مقام کنش‌گران اصلی و خودیار صحنه سیاست بین‌الملل ممکن است در شرایطی منافع خویش را از طریق اعمال تحریم علیه دولتی دیگر پیش ببرند، بدون اینکه با مانعی مواجه شوند.

تحریم صرفاً ابزار اقویا علیه ضعیفا نیست. دولت‌های کوچک‌تر نیز احتمال دارد از ابزار تحریم علیه قدرت‌های بزرگ‌تر استفاده کنند. در تاریخ سده اخیر نمونه‌های مختلفی از این گونه تحریم‌ها اتفاق افتاده که در برخی موارد آثار جدی به دنبال داشته‌اند. تحریم نفتی اعراب علیه حامیان قدرتمند اسرائیل در سال ۱۹۷۳ نمونه‌ای جالب توجه در این زمینه است. طبیعتاً دولت‌هایی که اقتصاد قدرتمند یا مزیت اقتصادی خاصی دارند، توانمندی بیشتری برای اعمال کاراتر تحریم دارند. قدرت‌هایی که منافع خود را در مقایسه جهانی تعریف کرده و به تبع آن در منازعات سیاسی-امنیتی جهان درگیر شده‌اند، استعداد بیشتری برای استفاده از توانمندی‌های اقتصادی خویش به صورت سلاح سیاسی علیه مخالفان خود دارند. پذیرش این اصل که همه دولت‌ها می‌توانند در چارچوب لوازم کشورداری خویش از تحریم علیه مخالفان استفاده کنند، به معنی سودمندی همیشگی آن نیست. در نظریه واقع‌گرایی روابط بین‌الملل، دولت کنش‌گر خردمندی است که به حداکثرسازی منافع خویش می‌اندیشد. بر اساس عقلانیت واقع‌گرایانه، هر تصمیم باید در راستای بیشینه‌سازی قدرت و امنیت در برابر رقبا تنظیم شود.

بنابراین، اگر تحریم اقتصادی اثر ضدامنیتی به دنبال داشته یا موجب تنزل موقعیت قدرت دولت تحریم‌گر شود، غیرعقلانی قلمداد می‌شود. تحت شرایط مختلفی امکان دارد تحریم اقتصادی اثر بومرنگی ایجاد کرده و نهایتاً به عنوان تصمیم غیرعقلانی ارزیابی شود. حتی دولت‌های قدرتمند هم در صورت استفاده بی‌حساب از تحریم علیه مخالفان ممکن است ناخواسته زمینه ضعیف‌تر شدن خویش را در برابر رقبای ثالث فراهم کنند. همچنین، در صورتی که دولتی با اقتصاد قوی‌تر از تحریم برای اعمال فشار بر دولتی دیگر با اقتصاد ضعیف ولی توانمندی نظامی بالا استفاده کند، خود را از مجاری مختلف در معرض اثر بومرنگی تحریم قرار می‌دهد (Schepp and Schmergal, 2014). هرچند تحریم به‌مثابه یک جایگزین یا مکمل اقدام نظامی نقش مهمی در تأمین منافع ملی دارد، اما عملاً تصمیم به استفاده از آن علیه یک یا گروهی از دولت‌ها فقط در صورتی مفید و عقلانی خواهد بود که بر محاسبات جامع و صحیح در مورد نتایج آن متکی باشد.

بر اساس منطوق‌های متفاوتی که در نظریه‌های لیبرالیسم و واقع‌گرایی در مورد علل و انگیزه‌های اعمال تحریم ارائه شده، تحلیل‌های متفاوتی در مورد پایان آن ایجاد می‌شود. لیبرال‌ها انگیزه اصلی تحمیل تحریم علیه برخی دولت‌ها را هدایت آنها به تمکین در برابر قوانین و هنجارهای بین‌المللی می‌دانند. در نتیجه، تحریم تا زمانی ادامه خواهد یافت که هدف مذکور حاصل شود. اما با توجه به اینکه واقع‌گرایان تحریم را در چارچوب منافع ملی دولت‌های تحریم‌کننده تئوریزه می‌کنند، پایان تحریم را نیز در گرو تحقق همان منافع می‌دانند. پیچیدگی قضیه از آنجا ناشی می‌شود که فهم دقیق مصداق منافع ملی مشکل است. حتی امکان تغییر چستی منافع در طول زمان نیز وجود دارد. احتمال دارد انگیزه توقف سیاست خاص مانند توسعه موشک‌های بالستیک توسط دولت هدف با گذشت زمان به انگیزه تغییر رژیم تبدیل شود. در نتیجه، با توقف آن سیاست خاص و حتی همکاری‌های بیشتر دولت هدف، فشارهای دولت تحریم‌گر متوقف نمی‌شود.

دولت‌ها مایلند پیش از توسل به چاره‌نهایی یعنی عملیات نظامی علیه دولت هدف، توانمندی‌های استراتژیک آن را تضعیف و فرسوده کنند. تحریم اقتصادی گزینه‌ای است که

می‌تواند در این راه مورد استفاده قرار گیرد. در اینجا، تحریم همان هدف عملیات نظامی را دنبال می‌کند، ولی با ابزارهای ملایم‌تر (Damrosch, 1993: 300).

ب. رفتار آمریکا در قضیه رفع تحریم‌های هسته‌ای ایران

در دیپلماسی دولت آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران طی چهار دهه گذشته، استفاده از ابزار تحریم تحت عناوین مختلف رواج داشته؛ هرچند طی یک و نیم دهه اخیر فعالیت‌های هسته‌ای به‌مثابه مبنای اصلی تحریم‌ها عمل کرده است. دولت‌های حاکم بر آمریکا طی دهه‌های اخیر با وجود اختلافات در مورد نحوه برخورد با ایران، در مورد ضرورت محدودسازی یا مهار ایران هم‌عقیده بوده‌اند.

۱. برجام و مسئله تحریم‌های ایران

تحریم‌های مرتبط با برنامه هسته‌ای ایران که عمدتاً از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۳ تدوین و به اجرا درآمدند، در سه بخش اساسی قابل طبقه‌بندی هستند: تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل، تحریم‌های یکجانبه آمریکا و تحریم‌های یکجانبه اتحادیه اروپا. این تحریم‌ها اساساً با این استدلال وضع شدند که ایران از طریق تلاش برای ساخت تسلیحات هسته‌ای، صلح و امنیت بین‌المللی را مورد تهدید قرار داده است. سنگین‌ترین و مخرب‌ترین آنها از طرف آمریکا تحمیل شدند که اهم آنها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

الف. صادرات بنزین و فرآورده‌های پالایشی به ایران با محدودیت مواجه شد و کشورها ملزم شدند از هرگونه کمک فنی یا تجهیزاتی به این کشور جهت تأمین بنزین و فرآورده‌های پالایشی مورد نیاز خویش خودداری کنند؛

ب. بخش‌های انرژی و پتروشیمی ایران با تحریم‌های بی‌سابقه‌ای مواجه شدند. قرار شد کلیه اشخاصی که به تهیه کالاها، خدمات و تکنولوژی‌های مورد نیاز بخش‌های انرژی و پتروشیمی ایران کمک کرده یا به نحو دیگری مثل خدمات حمل و نقل و بازاریابی در خدمت

حفظ یا توسعه این بخش‌های اقتصاد ایران قرار بگیرند، در معرض مجازات قرار گیرند. حتی سرمایه‌گذاری مشترک با ایران برای توسعه منابع نفتی در خارج از این کشور نیز ممنوع شد؛

ج. فعالیت‌های کشتی‌رانی و کشتی‌سازی ایران هدف تحریم قرار گرفتند. هرگونه کمک به این بخش از جمله انعقاد یا تمدید قراردادهای بیمه‌ای ممنوع شد؛

د. واردات نفت خام، میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی یا محصولات پتروشیمی از ایران توسط شرکت‌های آمریکایی یا غیرآمریکایی به شدت محدود شد. کشورهای واردکننده نفت ایران در صورتی می‌توانستند به واردات نفت از این کشور ادامه دهند که میزان واردات را به نحو قابل ملاحظه‌ای کاهش داده باشند؛

ه. نهادهای مالی خارجی از ارائه خدمت یا کمک به اشخاصی که به نحوی در خدمت ایران برای پیشبرد سیاست‌های موسوم به «توسعه سلاح‌های کشتار جمعی» و «حمایت از تروریسم» قرار می‌گیرند، منع شدند. خزانه‌داری آمریکا این اختیار را پیدا کرد که چنین نهادهایی را تحت مجازات قرار دهد؛

و. بخش مالی ایران از جمله بانک مرکزی و بانک‌های خصوصی این کشور به بهانه شراکت در فعالیت‌های مالی غیرمجاز و پول‌شویانه ایران نه تنها از دسترسی به شبکه مالی آمریکا محروم شدند، بلکه ارتباطات‌شان با نهادهای مالی غیرآمریکایی نیز شدیداً محدود شد. همچنین، خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک‌های ایرانی ممنوع شد. این تحریم، ارتباطات تجاری ایران را نیز مشکل و محدود کرد؛

ز. کل دارایی دولت و نهادهای مالی ایران در آمریکا بلوکه شدند. نه تنها تراکنش‌های دلاری نهادهای مالی ایران در آمریکا متوقف شد، بلکه دسترسی این نهادها به اموال بلوکه‌شده‌ای که به صورت دلاری در بانک‌های خارجی موجودند، با مانع مواجه شد؛

ح. مالکیت دولت ایران بر درآمدهای ناشی از صادرات نفت نمی‌تواند توجیه‌کننده تسهیل انتقال درآمدهای پولی نفت از طریق شبکه بانکی به ایران شود. بنابراین، چنین درآمدهایی غیرقابل انتقال می‌شوند. حتی تسویه بدهی‌ها از طریق این درآمدها و یا مبادله نفت با دیگر کالاها نیز محدود و مشروط شد. تأمین اسکناس دلار یا فلزات گرانبها برای دولت ایران نیز

نوعی نقض تحریم قلمداد شد. در این راستا، خرید و فروش و یا کمک به تجارت فلزات گرانبها با ایران ممنوع اعلام شد؛

ط. کمک به صنایع خودروسازی ایران شامل تأمین کالاها، خدمات و تکنولوژی‌های مورد نیاز این صنایع یا تسهیل نقل و انتقالات مالی آنها هدف تحریم قرار گرفت؛

ی. با تحریم واحد پولی ایران، داد و ستد به ریال برای شهروندان و شرکت‌های آمریکایی غیرممکن شد. قرار شد اتباع آمریکایی که عامدانه در معاملات مهم از ریال ایران استفاده کرده یا به حفظ حساب‌های ریالی در خارج از ایران اقدام کنند، مجازات شوند؛

ک. تدابیر سخت‌گیرانه‌ای برای اشخاص حقیقی یا حقوقی ناقض یا دورزننده تحریم‌های ایران خصوصاً تسهیل مبادلات مالی، فروش و حمل و نقل نفت و فرآورده‌های نفتی ایران اتخاذ شد. از جمله دولت آمریکا این اختیار را یافت که از روابط تجاری این اشخاص با اتباع ایالات متحده جلوگیری کند. قرار شد در صورت تخطی شعبه‌های شرکت‌ها از قوانین تحریم، شرکت‌های مادر در معرض مجازات قرار گیرند (Samore et al, 2015: 10-11, 30-36).

با وجود تحریم‌های کم‌سابقه‌ای که از سوی قدرت‌های غربی شکل گرفت، تمایل به ادامه مسیر تحریم همچنان بالا بوده است. گشایش در مذاکرات هسته‌ای بین ایران و گروه ۵+۱ سبب شد روند گسترش و تعمیق تحریم‌های فلج‌کننده‌ای که به نام فعالیت‌های هسته‌ای ایران جریان داشت، متوقف شود. برجام یا توافق هسته‌ای ایران و دولت‌های گروه ۵+۱ که نتیجه مدت‌ها مذاکره طولانی و سخت بین تیم مذاکرات طرف‌های معاهده بود، در ۱۴ ژوئیه ۲۰۱۵ به امضا رسید و چند ماه بعد، از ۱۷ ژانویه ۲۰۱۶ (۲۷ دی ۱۳۹۴) به اجرا درآمد. این معاهده ضمن توقف بحران هسته‌ای ایران، با استقبال گسترده‌ای در سطح جهانی مواجه شد. ایران و قدرت‌های بزرگ پس از نزدیک به یک و نیم دهه مناقشه بالاخره بر سر چارچوب همکاری جامع‌الطرفی به توافق رسیده و اجرای آن را آغاز کردند. قدرت‌های بزرگ حاضر شدند تقریباً کلیه تحریم‌های مرتبط با برنامه هسته‌ای را رفع کنند. تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل در حالی کنار رفتند که ایران حاضر به اجرای مفاد آنها نشده بود.

۲. مسائل رفع تحریم‌ها در دوره‌های اوباما و ترامپ

از ابتدای اجرای برجام در دولت اوباما مشکلاتی در موضوع رفع تحریم‌ها بروز کرد که بخش عمده آن ریشه در بقای مسائل غیرهسته‌ای در روابط تهران و واشنگتن داشت. در هفته‌های آغازین اجرای برجام، آمریکایی‌ها تحریم اشخاص و شرکت‌های ایرانی یا مرتبط با ایران را به بهانه‌های غیرهسته‌ای از جمله فعالیت‌های موشکی آغاز کردند. این حرکت‌ها در حالی انجام می‌شد که مقامات ایران با وجود رفع تحریم‌های بانکی، به بقای محدودیت‌ها در نقل و انتقالات پولی بین‌المللی کشور معترض بودند. در اواخر فروردین ۱۳۹۵ رئیس بانک مرکزی ایران طی سفر به ایالات متحده برای شرکت در اجلاس بانک جهانی از بقای موانع بانکی علیه ایران انتقاد کرد. ولی‌الله سیف در مصاحبه با تلویزیون بلومبرگ اظهار کرد که سه ماه پس از اجرایی شدن برجام هنوز ایران امکان دستیابی به ۱۰۰ میلیارد دلار دارایی ضبط شده‌اش را در خارج از کشور ندارد و بانک‌های اروپایی کماکان نگران مواجه‌شدن با جریمه‌های سنگین دولت آمریکا هستند. وی اعلام کرد که در حالی که ایران به طور کامل به تعهداتش پایبند بوده، آمریکا به تعهداتش التزام کامل ندارد و اگر این روند ادامه یابد، توافق هسته‌ای شکست خواهد خورد.

سیف از دفتر کنترل دارایی‌های خارجی در وزارت خزانه‌داری آمریکا خواست تا از طریق یک اعلام رسمی، بانک‌های اروپایی را از نگرانی خارج کرده و فضای مناسبی برای اجرای برجام فراهم سازد (Seif, 2016). رد و واکنش، مقامات آمریکایی اعلام کردند که کشورشان به تعهدش پایبند است و محدودیت‌های باقی‌مانده به‌خاطر مشکلاتی فراتر از برجام است. باراک اوباما در توجیه وضع موجود استدلال کرد که ایجاد اعتماد و اطمینان برای از سرگیری فعالیت شرکت‌ها در ایران فرایندی زمان‌بر است و وجود چنین تردیدهایی را نمی‌توان غیرطبیعی دانست. به علاوه اینکه مشکل اصلی از سوی ایران است، چون برخی رفتارهای آن موجب سلب اعتماد یا ایجاد تردید در بین شرکت‌ها می‌شود. ایران باید به شرکت‌ها اطمینان دهد که به دنبال رفتارهای تحریک‌آمیزی که ریسک زیان به‌خاطر همکاری با ایران را افزایش می‌دهد، نیست.

اوباما تحقق خواسته‌های ایران را مستلزم رعایت روح برجام دانست و از ایران خواست برای حفظ روح برجام سیگنال‌هایی به جامعه جهانی و شرکت‌ها بفرستد مبنی بر اینکه به انجام اقدامات تحریک‌آمیزی که شرکت‌ها را مردد می‌سازد، اقدام نمی‌کند. وی تصریح کرد: «همواره گفته‌ام که من نمی‌توانم قول بدهم ایران از این فرصت و این پنجره برای بازگشت به جامعه بین‌الملل استفاده خواهد کرد» (Obama, April 1, 2016). اغلب مقامات دولت اوباما در موضع‌گیری‌هایشان تأکید داشتند که تحقق کامل مزایای اقتصادی برجام برای ایران مستلزم این است که ایران ملاحظات آمریکا در حیطه‌هایی خارج از این توافق را از جمله توقف حمایت از حزب الله لبنان و محدودسازی برنامه موشکی رعایت کند. اوباما در آخرین روزهای حضورش در کاخ سفید، پس از آنکه اجازه داد تصمیم‌کننده مبنی بر تمدید قانون داماتو یا ایسا بدون امضای وی به قانون تبدیل شود، فرمان وضع اضطراری در مورد ایران را به مدت یک سال دیگر تمدید کرد. همچنین، جان کری، وزیر خارجه دولت اوباما نیز در آخرین روزهای حضور در کابینه در یادداشت خداحافظی از دولت به نکات جالبی پیرامون ایران اشاره کرد.

وی اعلام کرد حال که پروژه کنترل فعالیت‌های هسته‌ای ایران به نتیجه رسیده، وقت آن است که فشار بر ایران برای محدودکردن برنامه‌های موشکی این کشور ادامه یابد. کری تصریح کرد: «ما باید به فشار و عقب‌راندن ایران در مسائل برنامه موشکی، حمایت از تروریسم، بی‌توجهی به حقوق بشر و مداخله ثابت‌زداپانه در امور همسایگانش ادامه دهیم». وی به دولت منتخب آمریکا توصیه کرد که به جای تلاش برای برهم‌زدن توافق هسته‌ای، ایرانی‌ها را برای عقب‌نشاندن از بلندپروازی‌های موشکی تحت فشار قرار دهد (Kerry, January 5, 2017). مشکلات مذکور به معنای عدم بهره‌برداری ایران از منافع برجام نبود. در اولین سال اجرای برجام، روند کلی تحولات حاکی از آن بود که ایران در کنارزدن بخش زیادی از تحریم‌ها موفق عمل کرده و در نتیجه گشایش‌های قابل توجهی پیش روی ایران قرار گرفته است. فضای برجام باعث شد ایران مناسبات آسان‌تری با دنیای خارج داشته باشد و از فرصت‌های پیش رو به نحو مطلوب استفاده کند. اوضاع به نحوی تغییر یافت که ایران توانست مجدداً به قدرت نفتی فعال در اوپک تبدیل شود و فرایند رشد اقتصادی خویش را با شتاب بیشتری طی کند.

این دستاوردها برای سیاستمداران ضدایرانی آمریکا که در دولت پس از اوپاما فعال‌تر شدند، بسیار ناخوشایند بود.

از این‌رو، مشکلات و مانع‌سازی‌های عمده بر سر برجام پس از پایان ریاست جمهوری اوپاما و آغاز به کار دولت دونالد ترامپ آشکار شدند. ترامپ از دوران انتخابات سرسختانه با برجام مخالفت کرده و اعلام کرده بود که در صورت رسیدن به قدرت، آمریکا را از آن خارج خواهد کرد؛ چون توافق مذکور را مغایر با منافع آمریکا می‌داند (Lorber, November 16, 2016). وی در عمل نیز پس از آغاز دوران ریاست جمهوری فشارهای فرسایشی علیه ایران و توافق هسته‌ای را آغاز کرد. ایران در معرض امواج تحریمی جدید با یک استراتژی سه مرحله‌ای است. مرحله اول، اجرای دقیق و سخت‌گیرانه تحریم‌های غیرهسته‌ای است که در زمان انعقاد برجام وجود داشتند، اما طرف‌های توافق از کنار آنها گذشتند. دوم، تدوین و تحمیل تحریم‌های غیرهسته‌ای جدید است که نمود عمده آن در تحریم‌های قانون کاتسا^۱ مشاهده شد و مرحله سوم، بازگرداندن تحریم‌های هسته‌ای و در عین حال گسترش آنهاست که دولت آمریکا هشدار داد در صورت تداوم وضع موجود به آن اقدام خواهد کرد. دولت ترامپ چنین وانمود کرد که نارضایتی دیگران از جمله متحدان اروپایی آمریکا برایش اهمیت حیاتی ندارد و در صورت صلاحدید به صورت یکجانبه از برجام خارج شده و تحریم‌ها را مجدداً بازمی‌گرداند.

رئیس‌جمهور آمریکا اساساً بر آن بوده که هرچند تحریم‌ها به عقب‌نشینی محدود ایران در برنامه هسته‌ای ایران کمک کرد، اما دولت اوپاما توافق خوبی امضا نکرد. آمریکا در ازای رفع تحریم‌ها باید از ایران چیزهای بیشتری در چارچوب منافع آمریکا طلب می‌کرد. بر این اساس، خود توافق نیاز به اصلاح دارد و در صورت عدم همکاری ایران، دلیلی بر ادامه تعهد آمریکا به برجام وجود ندارد. سیاست اولیه ترامپ تلاش برای اصلاح اساسی توافق بود. اما به موازات آن، وی با همکاری نمایندگان و سناتورهای کنگره به اعمال موج جدیدی از تحریم‌های غیرهسته‌ای اقدام کرد. ترامپ به کرات از توافق موجود ابراز نارضایتی کرد تا جایی که در اولین سخنرانی خود در نشست مجمع عمومی سازمان ملل (سپتامبر ۲۰۱۷) آن را مایه شرم

آمریکا دانست. استدلال اصلی وی و همفکرانش این بود که برجام به نفع آمریکا تنظیم نشده است.

رئیس جمهور آمریکا طی سخنانی در تبیین استراتژی آمریکا در قبال ایران در اکتبر ۲۰۱۷ ضمن تأکید بر اینکه ایران طی چهار دهه گذشته همواره با خصومت در قبال آمریکا ظاهر شده و پس از برجام نیز به رویه همیشگی اش ادامه داده، اعلام کرد: «همچنان که بارها گفته‌ام، توافق ایران یکی از بدترین و یک طرفه‌ترین معاملات است که آمریکا تاکنون به آنها وارد شده است. تفکری که این توافق را ایجاد کرده، همان تفکری است که مسؤول سال‌ها توافق‌های تجاری وحشتناک بوده و میلیون‌ها شغل را در کشور ما به نفع کشورهای دیگر قربانی کرده است. ما نیاز به مذاکره‌کنندگانی داریم که با قدرت بیشتر منافع آمریکا را نمایندگی می‌کنند». ترامپ دولت اوباما را مورد انتقاد قرار داد که چرا درست در زمانی که نظام سیاسی ایران در آستانه فروپاشی بود، با برداشتن تحریم‌ها نجاتش داد. وی با متهم کردن ایران به نقض توافق گفت که نمی‌تواند پایبندی ایران به توافق را تأیید کند و نخواهد کرد. ترامپ همچنین اعلام کرد که در هماهنگی با کنگره ضمن تلاش برای وضع تحریم‌های جدید، برای اصلاح اساسی برجام تلاش خواهد کرد (Trump, October 13, 2017).

دولت جدید آمریکا از هر فرصتی برای اعمال فشار و تحریم بر ایران استفاده کرد. برای نمونه، این دولت در دی ماه ۱۳۹۶ و در آستانه دو سالگی برجام، به دنبال اعتراضات پراکنده که در چند شهر ایران اتفاق افتاد، لیست تحریمی جدیدی معرفی کرد که در آن علاوه بر برنامه‌های موشکی و تسلیحاتی، نقض حقوق بشر نیز به عنوان زمینه تحریم جدید معرفی گردید. در این چارچوب، چهارده فرد و شرکت مرتبط با ایران از جمله رئیس قوه قضاییه در لیست تحریم‌ها قرار گرفتند. تحریم فوق در حالی اتفاق افتاد که دولت ترامپ خود را آماده اعلام موضع در مورد تعلیق ۱۲۰ روزه تحریم‌های هسته‌ای می‌کرد. رئیس جمهور آمریکا چند ساعت پس از اعلام تحریم‌ها، ضمن هشدار جدید موافقت خود با تعلیق چهار ماه تحریم‌ها را اعلام کرد، اما تصریح کرد این آخرین بار است که آمریکا با تعلیق تحریم‌ها موافقت می‌کند، مگر اینکه اصلاحات جدی در برجام صورت گیرد.

اصلاحات مورد نظر وی عبارت بودند از اینکه اولاً، ایران موافقت کند هر سائیتی که بارزسان بین‌المللی برای راستی آزمایشی برجام نیاز دارند، فوراً قابل دسترسی شود؛ ثانیاً، محدودیت چندساله تعهدات برداشته شده و فعالیت‌های هسته‌ای ایران برای همیشه تحت مراقبت و کنترل قرار گیرد؛ ثالثاً، محدودیت در فعالیت‌های موشکی ایران نیز به برجام اضافه شود، به نحوی که توسعه و آزمایش موشک‌های بالستیک قابل تجهیز به کلاهک هسته‌ای به‌مثابه نقض برجام تلقی شده و آمریکا بتواند به سرعت تحریم‌های سنگین را برقرار کند. از نگاه ترامپ، باید این اطمینان برای آمریکا فراهم شود که ایران حتی به ساخت سلاح هسته‌ای نزدیک هم نمی‌شود. کاخ سفید در عین حال مسؤولیت اصلی پیشبرد اصلاحات در توافق هسته‌ای ایران را بر دوش اروپایی‌ها انداخت. رسانه‌های خبری به نقل از کاخ سفید اعلام کردند که مذاکرات آینده آمریکا بر سر توافق هسته‌ای با متحدان اروپایی‌اش خواهد بود، نه ایران (Holland, January 12, 2018). در مجموع، رفتار آمریکا به سمتی سوق یافت که حتی با وجود برجام، امکان بهره‌برداری ایران از منافع آن را مشکل می‌کرد.

طبق توافق، تا زمانی که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، ایران را متعهد به مفاد توافق متعهد اعلام می‌کند، طرف‌های مقابل نمی‌توانند مانع انتفاع ایران از منافع برجام شوند. مقامات آمریکا آگاه بوده‌اند که تهدیدات مکرر مبنی بر خروج از توافق یا تحمیل اصلاحاتی که واضح است ایران به آنها تن نمی‌دهد، انتفاع ایران از توافق مذکور را مشکل می‌کند. در حالی که ایران از کوتاهی دولت اوباما در موضوع استفاده از منافع توافق گله داشت، رفتار دولت اخیر به نحوی بوده که گویا کل برجام در مسیر اشتباهی شکل گرفته است. در نهایت، پس از مدت‌ها کش و قوس و تهدیدات دولت ترامپ، نهایتاً گزینه خروج این کشور از برجام قطعی شد. رئیس‌جمهور آمریکا در ۸ می ۲۰۱۸ (۱۹ اردیبهشت ۹۷) رسماً خروج آمریکا از برجام را اعلام کرد و به تمامی شرکت‌ها و تجار فرصت داد ظرف مدت چند ماه از فعالیت در ایران خارج شوند. وی در توجیه خروج کشور از توافق هسته‌ای به بعضی سیاست‌های ایران از جمله پیشبرد برنامه موشکی و حمایت این کشور از گروه‌های شبه‌نظامی در منطقه اشاره کرده و ادعا کرد که برجام نه تنها تأثیری بر مهار این سیاست‌ها نگذاشته، بلکه حتی جلوی دسترسی ایران به بمب هسته‌ای را نیز نگرفته است.

ترامپ نه تنها تحریم‌های یکجانبه کشورش در موضوع هسته‌ای را بازگرداند، بلکه اعلام کرد تحریم‌های جدیدتری نیز به آنها اضافه خواهند شد. وی در این باره تصریح کرد: «ما بالاترین سطح تحریم اقتصادی را برقرار خواهیم کرد. هر ملتی که به ایران در پیگیری تسلیحات هسته‌ای کمک کند، ممکن است قویاً هدف تحریم آمریکا قرار گیرد» (Trump, May 8, 2018). تصمیم دولت آمریکا با واکنش‌های منفی گسترده‌ای از جمله توسط سران دولت اوپاما مواجه شد. متحدان نزدیک واشنگتن در اروپا با تقبیح این تصمیم، مجدداً تأکید کردند که توافق هسته‌ای توافقی چندجانبه است و لغو یکجانبه آن قابل پذیرش نخواهد بود.

ج. تحریم در منطق سیاست خارجی دولت اوپاما و ترامپ

مشکلاتی که در موضوع برجام طی دوره ترامپ رخ داد، مقوم نظریه واقع‌گرایی در مورد تحریم‌هاست که اساساً وضع و رفع تحریم را فقط و فقط چارچوب منافع ملی قدرت‌های وضع‌کننده می‌داند؛ حتی اگر در مغایرت با حقوق و هنجارهای بین‌المللی قرار گیرد. یکی از تفاوت‌های اساسی خط‌مشی دولت‌های اوپاما و ترامپ در سیاست خارجی همین موضوع بوده است. دو رئیس‌جمهور به منطق استفاده از ابزار تحریم در سیاست خارجی نگاه مشابهی ندارند. در منطق سیاست خارجی دولت اوپاما که بیشتر با بین‌الملل‌گرایی لیبرال سازگار است، آمریکا هرچند از یک نقش مشروع رهبری در جهان برخوردار است، اما ایفای چنین نقشی نباید با سلطه‌گری همراه باشد. بالعکس، رهبری آمریکا در جهان باید جهت‌گیری خیرخواهانه داشته و توأم با جلب رضایت بین‌المللی باشد. آمریکا ضمن اینکه نیازمند همکاری دولت‌های متحد و شریک است، به وجود نهادهای بین‌المللی قدرتمند نیز نیاز اساسی دارد. این نهادها که محصول وابستگی متقابل و نیاز به همکاری بین‌المللی متقابل هستند، ابزارهای مهمی برای حل مشکلات بین‌المللی و در عین حال پیشبرد منافع آمریکا هستند.

بنابراین، واشنگتن باید با سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی همکاری کرده و از تقویت نقش آنها در جهان حمایت کند. اقدامات انفرادی و یکجانبه گزینه مناسبی برای پیشبرد منافع ملی آمریکا از جمله تداوم نقش هژمونی جهانی این کشور نیست (کالاها، ۱۳۸۷: ۱۸۱-۱۷۲). دولت اوپاما بین‌الملل‌گرای لیبرال بود که ضمن تلاش برای پیشبرد منافع آمریکا، برای قواعد و

هنجارهای بین‌المللی اهمیت زیادی قائل بود. رئیس‌جمهور پیشین آمریکا بر این باور بود چون ایران از طریق فعالیت‌های هسته‌ای به دنبال نقض قواعد و هنجارهای بین‌المللی است، پس جامعه جهانی باید از طریق ابزار تحریم مانع این تخطی توسط ایران شود. طبق این منطق، اگر جامعه جهانی به این نتیجه برسد که فعالیت‌های هسته‌ای ایران تحت کنترل درآمده و راه حرکت به سمت ساخت سلاح بسته شده، دلیلی برای ادامه تحریم وجود ندارد. اواما بر آن بود که این مسیر منافع آمریکا را بهتر تأمین می‌کند. وی حتی مایل بود الگوی برجام را به مسائل جاری دیگر بین تهران و واشنگتن تسری دهد تا از طریق تعامل، ایران را با خط‌مشی آمریکا هماهنگ کند.

رئیس‌جمهور پیشین آمریکا باور داشت که بهبود روابط با ایران نه فقط به نفع هر دو طرف، بلکه به نفع جامعه جهانی است. اما عملکرد دولت ترامپ نشان داده که حقوق و هنجارهای بین‌المللی برایش اهمیت چندانی ندارند. علاوه بر خروج از برجام که با قطعنامه شورای امنیت مغایرت دارد، اقدامات دیگری مثل خروج از توافق اقلیمی پاریس، انتقال سفارت آمریکا از تل‌آویو به بیت‌المقدس و آغاز جنگ تجاری با شرکای تجاری نیز صورت گرفته؛ که بی‌اعتنایی آشکار دولت جدید به قواعد و هنجارها را نشان می‌دهد. منطق سیاست خارجی این دولت را می‌توان با عبارت برتری‌جویی یکجانبه توصیف کرد که قبلاً در سیاست خارجی دولت بوش پسر نیز ملموس بود. از این زاویه، ایالات متحده تنها کنش‌گری است که می‌تواند رهبری جهان را بر عهده گیرد و در این راه نیاز اساسی به همکاری دولت‌های دیگر حتی متحدانش ندارد. این نقش همچنین قابل واگذاری به نهادهای بین‌المللی نیز نیست و بنابراین، تعهد آمریکا به حقوق بین‌الملل محدود و مشروط است. نهادهای بین‌المللی ممکن است در خدمت هژمونی آمریکا قرار گرفته و به رهبری آن کمک کنند، اما جایگزین آن نیستند. اساساً این امریکاست که باید مدیریت نهادهای بین‌المللی را بر عهده گیرد، نه بالعکس. حتی ممکن است بعضی مواقع وجود این نهادها برای رهبری آمریکا خطرناک باشد؛ که در آن صورت آمریکا نباید در دوزدن یا نقض آنها تردید کند. نهادهای بین‌المللی هرگز نباید آمریکا را از اقداماتی که در راستای پیشبرد منافعش ضروری می‌داند، بازدارند (کالاها، ۱۳۸۷: ۴۷). برای دولت ترامپ جذابیت تحریم نه به‌خاطر نقش آن در استقرار قواعد و هنجارهای

بین‌المللی، بلکه به‌خاطر پیشبرد منافع خود آمریکا است. به عبارت دیگر، با ورود ترامپ به کاخ سفید، نقطه عزیمت نظری سیاست تحریمی آمریکا در قبال ایران از لیبرالیسم به واقع‌گرایی تغییر جهت داد. ترامپ برخلاف اوباما که خود را مایل به تغییر رفتار ایران معرفی می‌کرد، آشکارا از تغییر نظام سیاسی حمایت کرده؛ سیاستی که در حقوق بین‌الملل معاصر شدیداً نفی شده است. بر همین اساس، معتقد است که دولت پیشین با رفع تحریم و نجات حکومت ایران از خطر فروپاشی، به منافع آمریکا ضربه زد. ترامپ در عین حال مایل بوده از مسئله ایران به عنوان یک کالای قابل داد و ستد استفاده کند. عملکرد وی نشان می‌دهد که حاضر است در ازای منافی که از طریق رقبا و دشمنان منطقه‌ای ایران دریافت می‌کند، فشارها علیه ایران را بدون محدودیت افزایش دهد.

در خط‌مشی دولت کنونی آمریکا، بازسازی روابط با ایران از طریق پذیرش واقعیت‌های موجود این کشور اهمیت چندانی ندارد؛ چون منافع آن کمتر از زیان‌هایش است. برعکس، این دولت به دنبال تحریک ایران به رفتارهایی بوده که بر شدت خصومت بین دو کشور افزوده؛ موجب تسهیل بازگشت تحریم‌های فلج‌کننده هسته‌ای شده و نظام سیاسی ایران را در تنگنای شدید امنیتی قرار دهد. دولت ترامپ شدیداً به تضعیف قدرت منطقه‌ای ایران میل داشته و از تغییر رژیم در این کشور حمایت کرده است. بر این اساس، توقف تحریم‌های فلج‌کننده توسط دولت اوباما برای وی اقدامی غیرعقلانی و مخالف منافع آمریکا به نظر می‌رسد. البته این مشکل با خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌های فلج‌کننده قابل حل است، هرچند به هنجارهای بین‌المللی آسیب زده و نارضایتی متحدان را به دنبال داشته باشد. حقوق بین‌الملل و اعتبار بین‌المللی آمریکا در خط‌مشی دولت ترامپ اهمیت حاشیه‌ای دارد و این نکته را می‌توان در اقدامات مختلف این رئیس‌جمهور شامل تحقیر سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه سازمان ملل متحد و سازمان جهانی تجارت مشاهده کرد. البته این دولت مصمم بوده از موازین حقوقی بین‌المللی برای ایجاد بسیج بین‌المللی برای تحریم ایران استفاده کند.

اتهامات مکرر به ایران نظیر حمایت از تروریسم، برنامه‌های موشکی و سیاست‌های منطقه‌ای بی‌ثبات‌ساز همگی با هدف ترویج چهره‌ای ضد صلح و قانون‌شکن از ایران و ایجاد جبهه بین‌المللی قدرتمندی علیه آن انجام می‌شوند. اما مقررات و هنجارهای بین‌المللی در این

نگاه تا حدی مهم است که در خدمت پیشبرد سیاست «اول آمریکا» قرار گیرد. در غیر این صورت، قابل احترام نخواهند بود. بر اساس این منطق، به نظر نمی‌رسد حتی در صورت پذیرش محدودیت‌های بیشتر در فعالیت‌های هسته‌ای ایران، امکان بازگشت آمریکا به برجام فراهم شود.

نتیجه‌گیری

در مورد مبنای نظری تحریم در روابط بین‌الملل، مناظره اساسی بین دو مکتب لیبرالیسم و واقع‌گرایی وجود دارد. نظریه‌پردازان لیبرال روابط بین‌الملل نگاه نسبتاً ساده‌ای به این موضوع دارند که طبق آن، تحریم ابزاری گریزناپذیر است که از سوی اعضای جامعه بین‌الملل به منظور منع تخطی از هنجارها و قوانین بین‌المللی به کار می‌رود. همان‌طور که در درون کشورها طبق قانون مجازات‌هایی برای ناقضان قوانین و هنجارها پیش‌بینی شده، در جامعه بین‌المللی نیز وجود چنین ابزارها و مقرراتی ضروری است. دولتی که در مسیر نقض یا تهدید هنجارها قرار گرفته، باید از سوی جامعه بین‌الملل به صورت جمعی یا حداقل توسط دولت‌های حامی نظم جاری در حد مؤثر و با هدف بازدارندگی مجازات شود. در مقابل، تحریم اقتصادی از نگاه واقع‌گرایی ابزاری است که دولت‌ها ممکن است به صورت یکجانبه یا چندجانبه برای تأمین منافع ملی خویش و نه حفظ قواعد و هنجارهای بین‌المللی استفاده کنند. البته دولت‌ها مایلند وضع تحریم‌ها به‌ویژه در شکل چندجانبه آن را به نام دفاع از قوانین و هنجارها توجیه کرده و انگیزه واقعی خویش یعنی همان منافع ملی را پشت‌الفاظ حقوقی و اخلاقی پنهان کنند.

ممکن است دولتی که هدف تحریم گروهی از دولت‌ها قرار گرفته، قوانین تعریف‌شده بین‌المللی را هم تهدید کرده باشد، اما ریشه اصلی تحریم منافع خود دولت‌هایی است که تحریم‌ها را کارگردانی و هدایت می‌کنند. بنابراین، تحریم‌های سازمان ملل را نباید به مثابه ابزارهایی برای حفظ جامعه بین‌الملل قلمداد کرد. در جهان واقعی، می‌توان نشانه‌هایی از هر دو منطق لیبرالیستی و واقع‌گرایی را پیدا کرد. در موضوع توافق هسته‌ای ایران، شواهد موجود نشان می‌دهد که در حالی که سیاست دولت اوباما در موضوع تحریم ایران با منطق لیبرالیستی تحریم‌ها هماهنگی بیشتری داشته، در خط‌مشی دولت ترامپ که نهایتاً به خروج این کشور از

برجام منجر شد، تبیین واقع‌گرایی از تحریم‌ها گویایی بیشتری دارد. برای دولت اواما پذیرش محدودیت‌های هسته‌ای توسط ایران کافی بود تا تقریباً کلیه تحریم‌های مرتبط با آن متوقف شوند. اما برای دولت ترامپ، توافق هسته‌ای اساساً به این خاطر مطرود بوده که منطبق با منافع حداکثری دولت آمریکا نیست.

مطلوب دولت ترامپ توافقی است که قدرت ایران را هرچه بیشتر محدود کرده؛ تسلط آمریکا بر منطقه را تسهیل و رضایت خاطر متحدان منطقه‌ای آمریکا را جلب کند. از این‌رو، این دولت به روش‌های مختلف تلاش کرد برجام را به شکست کشانده و تحریم‌های سنگین را با شدتی بیشتر گذشته بازگرداند. در سیاست خارجی دولت اواما میل شدیدی به بین‌المللی‌گرایی لیبرال وجود داشت که قویاً به حفظ حقوق و نهادهای بین‌المللی اهمیت می‌داد. البته این به معنی چندجانبه‌گرایی محض در سیاست خارجی دولت اواما نیست و منافع آمریکا در دوره وی نیز بعضاً فراتر از مرزهای لیبرالیستی تعریف می‌شد. اما محوریت با اصول و قواعد بین‌المللی لیبرال بود. در چارچوب چنین سیاستی، این باور وجود داشت که چون ایران از طریق فعالیت‌های هسته‌ای به نقض قواعد و هنجارهای بین‌المللی اقدام کرده، جامعه جهانی باید با استفاده از ابزار تنبیهی تحریم، ایران را به تمکین در برابر هنجارهای بین‌المللی بازگرداند. طبق این منطق، اگر جامعه جهانی به این نتیجه برسد که فعالیت‌های هسته‌ای ایران متوقف شده و راه حرکت این کشور به سمت استفاده نظامی از تکنولوژی هسته‌ای بسته شده، تحریم قابل توقف است.

اواما با تکیه بر این منطق، توافق هسته‌ای را پذیرفت. اما عملکرد ترامپ نشان داد که هنجارهای بین‌المللی برایش اهمیت حاشیه‌ای دارد. از این نظر، جذابیت تحریم نه به خاطر استقرار حقوق بین‌الملل، بلکه به خاطر پیشبرد منافع آمریکاست که عمدتاً با اعمال سلطه بر جهان تعریف می‌شود. البته هنجارها و قوانین بین‌المللی به صورت مطلق کنار گذاشته نشده‌اند، اما اهمیت‌شان عمدتاً از این حیث است که می‌توانند به مثابه ابزاری برای تسهیل سلطه آمریکا عمل کنند. از این منظر، بازگشت آمریکا به برجام یا رفع مجدد تحریم‌ها منوط به تغییرات اساسی در سیاست‌های ایران فراتر از موضوع هسته‌ای است. در غیر این صورت، آمریکا آزاد است بدون محدودیت، فشارهای تحریمی بر ایران را حتی به هزینه فروپاشی اجتماعی و تغییر

رژیم در این کشور ادامه دهد. بنابراین، دیپلماسی ایران برای رفع تحریم نیاز به بازبینی طبق شرایط جدید دارد.

Archive of SID

منابع

- کلاهان، پاتریک (۱۳۸۷) منطق سیاست خارجی آمریکا: نظریه‌های نقش جهانی آمریکا، ترجمه داود غرایاق زندی، محمود یزدان‌فام، و نادر پورآخوندی، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- مورگنتا، هانس جی. (۱۳۷۹) سیاست میان ملت‌ها، ترجمه حمیرا مشیرزاده، وزارت امور خارجه، چاپ دوم.
- Elliott, Kimberly Ann (2005) Trends in Economic Sanctions Policy: Challenges to Conventional Wisdom, in: Peter Wallensteen and Carina Staibano (eds.), **International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System**, London & New York: Routledge.
- Hoffman, Frederick (1967) The Function of Economic Sanctions: A Comparative Analysis, **Journal of Peace Research**, Vol. 4, No. 2.
- Schrijver, Nico J. (1994) The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective, in: Harry H. G. Post (ed.), **International Economic Law and Armed Conflict**, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Doxey, Margaret P. (1987) **International Sanctions in Contemporary Perspective**, New York: St. Martin's Press.
- Damrosch, Lori F. (1993) The Civilian Impact of Economic Sanctions, Lori F. Damrosch (ed.), **Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts**, New York: Council on Foreign Relations Press.
- Lacy, Dean and Emerson M. S. Niou (2004) A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats, **The Journal of Politics**, Vol. 66, No. 1.
- Schepp, Matthias and Cornelia Schmergal (July 21, 2014) The Boomerang Effect: Sanctions on Russia Hit German Economy Hard, Translated by Charles Hawley, **Spiegel Online**.
- Samore, Gary et al (June 2015) Sanctions Against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables, **Belfer Center for Science and International Affairs**, Harvard Kennedy School.
- Rosenberg, Elizabeth et al (April 2016) The New Tools of Economic Warfare: Effects and Effectiveness of Contemporary U.S. Financial Sanctions, **Center for a New American Security**.
- Obama, Barack H., interview (April 1, 2016) Press Conference by President Obama, 4/1/2016, **The White House**, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/04/01/press-conference-president-obama-412016>.
- Seif, Valiollah, interview (April 15, 2016) Iran Seeks Access to Its \$100 Billion via U.S. Financial System, **Bloomberg**, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-15/iran-seeks-access-to-its-100-billion-via-u-s-financial-system>.
- Lorber, Eric B., (November 16, 2016) President Trump and the Iran Nuclear Deal, **Foreign Policy**, <http://foreignpolicy.com/2016/11/16/president-trump-and-the-iran-nuclear-deal>.
- Kerry, John (January 5, 2017) Exit Memo from Secretary Kerry to President Obama, **U.S. Department of State**, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/01/266480.htm>.
- Trump, Donald J (May 8, 2018) Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action, **The White House**, www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/.
- Trump, Donald J (October 13, 2017) Remarks by President Trump on Iran Strategy, **The White House**, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy>.
- Holland, Steve (January 12, 2018) Trump Issues Ultimatum to 'Fix' Iran Nuclear Deal, **Reuters**, www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-decision/trump-issues-ultimatum-to-fix-iran-nuclear-deal-idUSKBN1F108F.