

وزیر خزانه‌داری آمریکا: ارزیابی سیاست تحریم و درس‌هایی برای آینده

منیر سادات میر نظامی *

اشاره:

سیاست تحریم اقتصادی یکی از ابزارهای سیاست خارجی ایالات متحده برای حفظ امنیت ملی این کشور است. این سیاست پس از جنگ سرد به دلیل اعمالش بر چندین کشور، جایگاه مهمی در دستگاه تصمیم‌گیری ایالات متحده یافته است. سیاست تحریم به اشکال مختلف علیه ایران، عراق، لیبی و کره شمالی اعمال شده اما هدف تمامی آن‌ها به طور واحد تغییر رفتار این بازیگران بوده است. به دلیل ایجاد چالش‌های بین‌المللی جدید و چالش‌گران جدید، مقامات آمریکا نیازمند ارزیابی، بازبینی و اصلاح سیاست تحریم خود برای اعمال موثرتر و کم‌هزینه‌تر آن هستند.

مقدمه

هدف از اعمال تحریم‌ها از سوی ایالات متحده به مثابه ابزاری در حمایت از متحدان و فشار بر بازیگران معارض، تحقق اهداف خود در سیاست‌گذاری خارجی است. سابقه این نوع سیاست به جنگ جهانی دوم بازمی‌گردد. هفتاد و پنج سال پیش پس از اشغال دانمارک و نروژ توسط رژیم نازی، روزولت رئیس‌جمهور آمریکا در وزارت خزانه‌داری اداره‌ای برای بلوکه کردن دارایی‌های دولت نروژ و دانمارک در آمریکا و هم‌چنین در بسیاری از دیگر دولت‌های متحد خود ایجاد کرد. دستور اجرایی که روزولت در بهار ۱۹۴۰ امضا نمود از تصاحب آن دارایی‌ها توسط رژیم نازی برای تأمین هزینه جنگ در اروپا ممانعت به عمل آورد. پس از پایان یافتن جنگ جهانی دوم، سیاست تحریم به صورت مختلفی در قبال کشورهایی دیگر مانند کوبا اجرا شد. سیر تحول و تکوین سیاست‌های تحریم موجب شده است تا امروزه به گفته وزیر خزانه‌داری ایالات متحده از دو نوع مدل قدیم و جدید این سیاست سخن بگوییم.

و در عین حال تأثیرات ناخواسته نیز محدود شود. بازیگران هدف در این مدل جدید علاوه بر کشورها، بازیگران غیردولتی همانند باندهای قاچاق و گروه‌هایی است که از سوی دولت آمریکا تروریست شناخته شوند. البته خصوصیات فوق، ویژگی‌های کلی مدل جدید است و به معنای موفقیت کامل ایالات متحده در تحقق ویژگی‌های مذکور نیست. به همین دلیل بحث بر سر اصلاح، تغییر و کارآمدتر ساختن آن ادامه دارد.

جاکوب جی. لو^۱ وزیر خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا در سخنرانی خود در مؤسسه کارنگی در تاریخ ۳۰ مارس ۲۰۱۶ (۱۱ فروردین ۱۳۹۵)، بر سر تکوین و تکامل تحریم‌ها بحث نموده و درس‌هایی را که از چالش‌های گذشته و موفقیت‌های به دست آمده برداشت می‌کند، برمی‌شمرد و اهمیت حفاظت از آن را در مقابل نابودی آن بیان می‌دارد. هم‌چنین او نحوه گسترش استفاده از تحریم‌ها را در آینده برای امن‌تر ساختن جهان - در حالی که دنیا بیش از هر زمان دیگری از مسائل اقتصادی متأثر می‌شود - روشن می‌سازد.

مدل قدیمی تحریم به شکل بایکوت یک کشور علیه کشوری دیگر بود. در این مدل، توجهی به کاهش هزینه‌های ناخوشایند بایکوت بر شهروندان بیگناه هم در کشورهای هدف تحریم و هم در داخل خود ایالات متحده نمی‌شد. در مدل جدید، سیاست تحریم توسط مجموعه اطلاعات مالی وزارت خزانه‌داری، به طور راهبردی و با مشارکت شرکای عمومی و خصوصی طراحی و اجرا می‌شود. هدف نیز وارد کردن فشار بر دشمنان است تا انگیزه‌های شفاف‌تری برای تغییر رفتار در آن‌ها ایجاد

به نظر او، تحریم اقتصادی یک قدرت هوشمند است و در جایی که ابزار دیپلماسی به تنهایی کفایت نمی‌کند و نیروی نظامی پاسخ‌درستی نیست، کاربرد دارد. لو معتقد است، تحریم‌ها باید تا دهه‌ها گزینه قدرتمندی بماند و به همین دلیل مقامات ایالات متحده نیاز به مرور رویکرد خود نسبت به تحریم‌ها در آینده و نحوه کاربرد آن در موقعیت‌های چالش‌برانگیز راهبردی و حقوقی دارند. او همچنین اذعان می‌کند، قدرت تحریم‌های آمریکا در

* همکار علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی



توافق را در صدر این مأموریت‌ها قرار می‌دهد. رفع تحریم‌های تعهد شده در برجام، مشخص ساختن بخش‌هایی در تجارت که می‌تواند ارتباط با ایران را از سر بگیرند و هم چنین حفظ تحریم‌های مربوط به موضوعات غیر هسته‌ای ایران از جمله مواردیست که لو آن‌ها را جزو مأموریت‌های بعدی خزانه‌داری برمی‌شمرد. لو تأثیرات تحریم‌ها بر ضد روسیه را نیز مثبت ارزیابی می‌کند و بدتر شدن وضعیت اقتصادی، ضعیف‌تر شدن اعتماد به نفس و کاهش سرمایه‌گذاری در روسیه با کمترین تأثیر بر اقتصاد کلان آمریکا و اروپا را از جمله اهداف محقق شده تحریم‌های آمریکا مطرح می‌نماید.

لو درس سوم را اجرای تحریم‌ها دانسته و آن را حیاتی می‌داند. دلیل او برای تأکید بر این ویژگی آن است که برنامه‌های تحریم نیازمند سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها برای اجرا، حمایت از تلاش‌های دست‌اندرکاران آن، وجود محققان و تحلیل‌گرانی برای تعیین نقاط هدف و تشخیص نحوه ذخیره و به جریان انداختن سرمایه‌بازیگر هدف است. به نظر لو، اجرای تحریم‌های هدف‌دار به معنای تعهدی است که در نتیجه یک فرایند طولانی به وجود آمده است. این بدان معناست که بلو که کردن ذخایر پولی و سخت نمودن دسترسی مالی یک دولت به عنوان قدمی مهم در مرحله اعمال تحریم‌ها، نیازمند تصمیم‌گیری و در نتیجه مرور دقیق شواهد و طی شدن فرایند حقوقی سخت و پیچیده است. لو لازمه گذر کردن از مرحله اجرا را همکاری با دیگر متحدان، با شورای امنیت و صندوق بین‌المللی پول می‌داند.

تهدیدات پیش رو و خطرات استفاده مفرط از ابزار تحریم

لو کره شمالی و داعش را از تهدیدات پیش‌روی ایالات متحده معرفی می‌کند. او در نمونه کره شمالی، حمایت بین‌المللی را کلید اصلی می‌داند و در مورد داعش، شناسایی مسیرهای کمک مالی را مهم تلقی می‌کند و البته آمریکا را در ارتباط با هر دو تهدید موفق می‌داند.

البته لو می‌پذیرد که اعمال تحریم‌ها دارای هزینه و خطرات خاص خود مانند ضربه زدن به روابط دیپلماتیک، بی‌ثباتی در اقتصاد جهان، خطر تلافی و تحمیل هزینه‌های واقعی به شرکت‌های آمریکایی و غیر آمریکایی است. او در حوزه خطرات تحریم، میان تحریم‌های اولیه و ثانویه قائل به تفاوت است. برخلاف تحریم‌های اولیه که بر فعالیت‌های افراد و شرکت‌های آمریکایی متمرکز است، تحریم‌های ثانویه به طور کلی بر اشخاص خارجی اعمال می‌شود. این نوع تحریم‌ها افراد و شرکت‌های خارجی را در صورتی که

پیوند با نقش رهبری‌اش در دنیا است و تحریم‌ها در شرایطی اعمال می‌شود که ایالات متحده به عنوان بزرگترین اقتصاد دنیا، نقشی مسلط در سیستم مالی بین‌المللی و تجارت جهانی بازی می‌کند. از این رو لو تأکید می‌کند تحریم‌ها نباید به این سیستم مالی و تجاری و در نتیجه موقعیت اقتصادی آمریکا ضربه بزنند. در ادامه نقطه نظرات لو در ارتباط با نقاط قوت، تهدیدات پیش‌روی ایالات متحده، خطرات کاربرد افراطی تحریم‌ها و استراتژی تحریمی که مورد توصیه و تأکید اوست توضیح داده می‌شود.

درس‌هایی که باید آموخت

به نظر لو، سیاست تحریم در مدل جدید دارای سه ویژگی است که بایستی حفظ و تقویت شود: حمایت گسترده بین‌المللی، توانایی تخفیف و رفع تحریم‌ها همپای تغییر رفتار بازیگران هدف، اجرای تحریم‌ها.

لو درس اول یعنی حمایت گسترده را از آن‌رو مهم می‌داند که معتقد است، پنج دهه بایکوت یکجانبه آمریکا علیه کوبا به دلیل نداشتن چنین خصوصیتی - نداشتن حمایت بین‌المللی - به شکست منجر شد چنان که حتی کانادا و اروپا قانونی را به تصویب رساندند که شرکت‌های داخلی را از اجرای این تحریم‌ها منع می‌کرد. لو بر مبنای تجربه تحریم ایران، داعش و کره شمالی قطعنامه‌های شورای امنیت را بهترین راه برای رسیدن به اجماع می‌داند اما در عین حال با توجه به تجربه تحریم روسیه معتقد است در موارد دیگر، بهترین رویکرد می‌تواند اقدام از طریق گروه ۷ یا گروه‌های غیررسمی کشورهای متحد باشد. البته لو بر حفظ حق اقدام یکجانبه ایالات متحده برای حفاظت از امنیت ملی خود صحه می‌گذارد اما توصیه او استثنا بودن اقدامات یکجانبه و جلوگیری از قاعده شدن آن است.

درس دوم از نظر وزیر خزانه‌داری ایالات متحده، آمادگی برای تخفیف تحریم‌ها هم‌زمان با تغییر رفتار کشورهای هدف است. بر اساس تحلیل لو، در پی تعهد ایالات متحده به رفع تحریم‌ها، بازیگران هدف، انگیزه قدرتمندی برای تغییر رفتارشان پیدا خواهند کرد. او نمونه ایران و رسیدن به توافق هسته‌ای با آن را مصداق چنین توانایی می‌داند. در واقع، لو رفع تحریم‌های هسته‌ای را به همراه دیپلماسی آمریکا انگیزه‌ای برای ایجاد و دستیابی به تغییر در محاسبات ایران معرفی می‌کند. در عین حال لو مأموریت ایالات متحده را با انجام چنین توافقی پایان یافته نمی‌داند و مسئولیت دولت آمریکا در حمایت از منافع خود هم در متن و هم در روح



می‌کند؛ بدیلی که برای حفظ تأثیر آن در مدت زمان طولانی باید از آن عاقلانه استفاده نمود به صورتی که لازم است در بدو امر اهداف به روشنی مشخص شود و زمانی که اهداف تحقق یافت کاهش یابد.

نتیجه‌گیری

تحلیل‌ها شامل نقاط قوت سیاست تحریم به عنوان درس‌ها و هم‌چنین خطرات استفاده از تحریم به عنوان هزینه‌های اقدام می‌شود. باید توجه داشت که این تحلیل نکاتی را در فرایند اجرا و موفقیت تحریم‌ها نادیده می‌گیرد و برخی از تهدیدات پیش روی این سیاست را بیان نمی‌کند. در بخش اجرای سیاست تحریم، عامل وضعیت اقتصادی کشور هدف بسیار تعیین‌کننده‌ای است. به نظر می‌آید، اگر کشور هدف دارای پیوندهای اقتصادی گسترده و عمیق با دیگر بازیگران جامعه بین‌المللی باشد، ایالات متحده نمی‌تواند اجماع بین‌المللی را برای تصویب و اجرای تحریم‌ها ایجاد نماید. هم‌چنین قدرت اقتصادی و تاب‌آوری اقتصادی دولت هدف می‌تواند در جریان اعمال این سیاست مانع ایجاد نماید و یا برعکس آن را تسهیل کند. اهمیت این عامل به اندازه‌ای است که ایران پس از برجام و رفع تحریم‌ها، در صدد پیاده‌سازی الگوی اقتصاد مقاومتی است. در مورد داعش نیز لو اعتراف می‌کند که هنوز نتوانسته با درآمدهای این گروه که حاصل از فعالیت‌های اقتصادی داخلی‌شان است مقابله نماید.

عامل دیگر که لو در بخش خطرات پیش‌روی تحریم‌ها نادیده می‌گیرد، امکان تشکیل اتحاد و پیوند میان دولت‌هایی است که هدف سیاست تحریم ایالات متحده هستند. این عامل آن‌گاه اهمیت می‌یابد که چندین کشور به‌طور هم‌زمان از سوی آمریکا تحریم شوند و یا در فاصله‌ای اندک از یکدیگر آن را تجربه نمایند. برای مثال، روسیه و ایران هر دو در معرض این سیاست قرار گرفته‌اند و مجموعه پیوندهایی را برای مقابله با این وضعیت برقرار نموده‌اند. روشن است که تا پیش از تحریم روسیه، این دولت اراده‌ای جدی برای معاملات پایاپای، سرمایه‌گذاری‌های دوجانبه و برقراری دیگر تعهدات اقتصادی با ایران نداشت.

تحلیل‌ها از جنبه‌ای دیگر نیز دارای اهمیت است. تأکید وی بر استفاده منطقی و ضروری از تحریم‌ها و هشدار نسبت به خطرات استفاده بی‌رویه از این سیاست نشان می‌دهد، مقامات فعلی کاخ سفید مخالف استفاده از این ابزار در دیپلماسی اقتصادی خود به خصوص در قبال کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا هستند و تنها بهره‌بردن از این ابزار را در مقابل تهدیدات خاص امنیتی موجه می‌دانند.

ارتباط خاصی با طرف مورد تحریم داشته باشند از سیستم مالی ایالات متحده محروم می‌کند حتی اگر فعالیت‌هایشان به طور مستقیم با ایالات متحده مرتبط نباشد. با این توضیح، لو تحریم‌های ثانویه را برای ایالات متحده هزینه‌بر ارزیابی کرده و بیان می‌کند این اقدامات حتی از سوی برخی از نزدیک‌ترین متحدان آمریکا به عنوان تلاش‌های فراسرزمینی برای تحمیل سیاست خارجی آمریکا به بقیه دنیا تصور می‌شود و اگر شرکت‌های خارجی احساس کنند که تحریم‌ها بدون توجیه کافی یا به دلایل نامناسب اجرا می‌شود، انتظار می‌رود که آن‌ها در جستجوی راهی برای فرار از تجارت در آمریکا یا با دلار آمریکا باشند.

در نتیجه توصیه او اعمال تحریم‌ها در زمان اطمینان از تحقق اهداف و توازن میان سود و هزینه سیاست تحریم به نفع ایالات متحده است. بر اساس تحلیل او، مهم است ابزارهایی چون تحریم، موثر و در دسترس باقی بماند و البته استعمال مفرط تحریم‌ها این خطر را دارد که توانایی دولت آمریکا برای استفاده موثر از تحریم‌ها را کاهش دهد. از این رو، به نظر لو آمریکا باید مراقب انتظارات رو به ظهور در این فضای تحریم باشد و اجازه ندهد این گونه تصور گردد که تحریم جواب نخست به هر بحران و چالش جدیدی است به خصوص با توجه به فرایند طولانی شکل‌گیری اجماع بین‌المللی در حمایت از تصویب و اعمال تحریم‌ها. در نتیجه، لو تحریم‌ها را راه قدرتمندی برای حمایت از منافع امنیت ملی آمریکا دانسته و معتقد است، باید برای تحمل بار تحمیل تحریم‌ها هوشیار بود و آن را تنها برای تهدیدات مهم علیه امنیت ملی، سیاست خارجی یا اقتصاد به کار برد و تنها زمانی این کار را انجام داد که هزینه‌ها و فایده‌ها به دقت مورد ارزیابی قرار گرفته باشد. طبق ارزیابی لو، تحریم‌های ثانویه باید تنها در شرایط اضطراری که تهدید شدید است، اجماع بین‌المللی وجود دارد و تحریم‌های متعارف کفایت نمی‌کند اعمال شود.

نگاهی به آینده

بر اساس ارزیابی نقاط قوت، تهدیدها و خطرات اعمال تحریم‌ها، لو با وجود اذعان بر متمرکز و قدرتمند بودن ابزارهای اقتصادی معتقد است این تحریم‌ها جوابی به هر تهدیدی نیستند. در واقع، تحریم‌ها زمانی که با فکر و در هماهنگی با دیگر ابزارهای قدرت ملی به کار برده می‌شوند، می‌توانند از سیستم مالی ایالات متحده حفاظت نموده و با تهدیدات امنیت ملی آن مقابله نمایند. پس لو تحریم‌ها را بدیل قدرتمندی برای درگیری نظامی به عنوان گزینه نهایی معرفی

