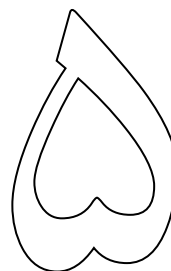


# تأثیر توافق ژنو بر تحریم‌های ایران



هادی سمتی\*  
شانی هرمزی\*\*

shani.hmz@gmail.com

تاریخ تصویب: ۹۳/۶/۳۰

فصلنامه روابط خارجی، سال ششم، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۳، صص ۱۲۵-۱۵۱.

\* استاد پیشین دانشگاه تهران

\*\* دانشجوی دکترای دانشگاه واترلو کانادا

تاریخ دریافت: ۹۳/۳/۱۲

## چکیده

توافق ژنو نقطه عطفی در صحنه سیاست خارجی ایران به‌طور عام و در مورد مناقشه بر سر برنامه هسته‌ای ایران به‌طور خاص بوده است. این توافق اندکی پس از روی کار آمدن دولت روحانی، فضای بین‌المللی در قبال ایران را تغییر داده و عزم سیاسی دولت جدید برای تعامل سازنده با دنیا را در مصداقی عملی به رخ کشیده است. هرچند این توافق اولیه فارغ از کاستی‌ها نیست، اما تأثیرات مثبت آن در عرصه داخلی و خارجی بسیار قابل ملاحظه است. این مقاله بر آن است تا به‌طور مشخص به این پرسش پاسخ دهد که: «تأثیر توافق ژنو بر تحریم‌ها علیه ایران چه بوده است؟». به‌نظر نویسندگان توافق ژنو یا برنامه اقدام مشترک به‌طور مشخص در چهار سطح تأثیر عمده‌ای بر تحریم‌ها علیه ایران داشته است: الف) اصل تحریم: اجرایی‌شدن توافق ژنو به‌طور مستقیم تخفیف تحریم‌ها را به‌دنبال داشته است؛ ب) فضای تحریم: این برنامه، فضای بین‌المللی تحریم علیه ایران را نیز تضعیف کرده و مقدمه‌ساز روند غیرامنیتی کردن ایران و برنامه هسته‌ای کشور شده است؛ ج) تحریم‌کنندگان: توافق ژنو تا اندازه‌ای باعث ایجاد اختلاف میان مجموعه تحریم‌کنندگان ایران و تغییر وزن و جابه‌جایی در صف موافقان و مخالفان تحریم شده است؛ د) اهداف تحریم: برنامه اقدام مشترک شکاف و اختلاف نظر در اهداف تحریم‌ها در مورد دو قطب برچیدن برنامه هسته‌ای ایران و شفافیت و محدودیت برنامه هسته‌ای ایران را آشکار کرده است.

**واژه‌های کلیدی:** توافق ژنو، تحریم، برنامه هسته‌ای، غیرامنیتی کردن

## مقدمه

برنامه هسته‌ای ایران در جریان یک فرایند امنیتی کردن موفق از سوی غرب و البته برخی سیاست‌های اشتباه داخلی به‌عنوان تهدید علیه صلح و امنیت جهانی معرفی شد و به‌دنبال آن قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت سازمان ملل متحد و تحریم‌های گسترده علیه ایران صادر و اعمال شد. در واقع افزایش دامنه و عمق تحریم‌ها علیه ایران به قطعه‌ای مهم در پازل فرایند امنیتی کردن ایران به‌طور عام و برنامه هسته‌ای آن به‌طور خاص تبدیل شد. در حالی که طولانی شدن و پیچیده شدن مناقشه هسته‌ای با افزایش تهدیدها و تحریم‌ها عملاً امیدواری به حل دیپلماتیک مسئله را کم‌رنگ می‌کرد، دو طرف با انجام توافق ژنو مسیر حرکت را به‌نحوی که کمتر پیش‌بینی می‌شد تغییر دادند. فهم ابعاد مختلف تأثیرات توافق ژنو بر روند پرونده هسته‌ای ایران و اساساً تصویر و جایگاه جدید بین‌المللی ایران بسیار مهم است. واضح است که مجال بررسی تمامی ابعاد و تأثیرات توافق ژنو در مقاله حاضر نیست، اما نویسندگان برآنند تا تأثیر این توافق را بر یکی از مهم‌ترین قطعات پازل موجود که همانا تحریم است بررسی کنند. اگر تأثیر توافق ژنو بر تحریم‌ها علیه ایران، به‌گونه‌ای مثبت باشد، در واقع می‌توان ادعا کرد که یکی از مهم‌ترین گام‌های عقب‌گرد در روند «امنیتی کردن» ایران و برنامه هسته‌ای برداشته شده است، و یا به‌عبارت دیگر گامی رو به جلو به سمت «غیرامنیتی کردن» و تبدیل پرونده هسته‌ای از پرونده‌ای امنیتی به پرونده‌ای سیاسی برداشته شده است؛ از این‌رو بررسی تأثیرات توافق ژنو بر تحریم‌ها علیه ایران بسیار حائز اهمیت است.

اما تأثیر و پیامد توافق ژنو بر تحریم‌های گسترده و پیچیده علیه ایران چه بوده است؟ پاسخ به این پرسش علاوه بر نکات یادشده به‌لحاظ فهم تحولات جاری و نیز

ادامه مسیر به سمت توافق جامع حیاتی است. در این راستا مقاله حاضر ابتدا به ساختار تحریم و به طور مختصر تحریم‌های سازمان ملل متحد، امریکا و اتحادیه اروپا علیه ایران می‌پردازد و سپس کارآمدی تحریم‌های ایران را براساس اهداف تحریم‌ها می‌سنجد و نگاهی به پیامدهای آن بر جامعه ایران می‌اندازد. در نهایت تأثیر توافق ژنو بر تحریم‌ها مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

### ۱. ساختار تحریم

تحریم‌های اقتصادی، به‌ویژه از سوی سازمان ملل، در طول بیست سال گذشته جایگاه روبه‌رشدی در حکمرانی جهانی پیدا کرده است، به‌طوری که دهه ۱۹۹۰ را «دهه تحریم»<sup>۱</sup> می‌نامند<sup>(۱)</sup> (Cortright and Lopez, 2002: 1). برداشت غالب از ابزار تحریم آن است که مجموعه‌ای از فشارهای سیاسی و اقتصادی می‌تواند منجر به تضعیف کشور هدف و اجبار آن به پیروی از خواسته‌های تحریم‌کننده یا تحریم‌کنندگان شود. در سطح دولت - ملت‌ها، تحریم‌های اقتصادی همیشه به‌عنوان گزینه‌ای در بین گزینه‌های موجود در خدمت سیاست‌گذاران برای برخورد با کشوری دیگر - صرفنظر از مؤثر بودن و یا مفید واقع شدن تحریم‌ها در دسترسی به اهداف بیان‌شده - مورد توجه بوده است (Baldwin, 199: 81-88). به‌عبارت دیگر، بین گزینه‌های دیپلماسی، به‌کار بردن نیروی نظامی و استفاده از اقدامات اجبارآمیز اقتصادی، سیاست‌گذاران در انتخاب گزینه سوم فقط در فکر مؤثر واقع شدن و یا «موفقیت» سیاست تحریم نیستند. موفقیت می‌تواند تنها یک عامل در کنار دیگر عوامل برای انتخاب سیاست مزبور باشد. مسئله دوم در انتخاب گزینه تحریم، رسیدن به هدف و یا اهدافی در سیاست خارجی در یک حوزه خاص، به‌عنوان مثال تغییر رژیم، عدم اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، حقوق بشر و تروریسم است. البته همیشه متصور است که هدف‌های پنهان و اعلام‌نشده‌ای وجود داشته باشد که در هر صورت قابلیت مورد مطالعه تجربی قرار گرفتن را نخواهند داشت. در مورد ایران نیز هدف‌های متنوعی در نظر بوده است که تغییر رفتار از سوی امریکا و متحدانش به‌عنوان سیاست رسمی اعلام شده است. اکثر تحریم‌های همه‌جانبه علیه جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با برنامه هسته‌ای وضع، و یا به‌طور دقیق‌تر به‌وسیله

آن توجیه شده است. مسئله سوم که حائز اهمیت است تدقیق مفهوم موفقیت تحریم‌ها در دستیابی به اهدافش است. گفته می‌شود که تحریم وقتی موفقیت‌آمیز است که پیش از رسیدن به مخاصمه، کشور تحریم‌شونده تن به خواسته و یا خواسته‌های تحریم‌کنندگان دهد. از تهدید به تحریم تا اعمال تحریم و تنبیه طرف‌های سوم نقض‌کننده تحریم‌ها مراتبی است که در توضیح موفقیت و یا شکست تحریم‌ها نقشی اساسی ایفا می‌کند. ادبیات موجود هنوز نتوانسته است مناقشه همیشگی در مورد موفقیت و یا شکست تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان ابزار سیاست خارجی را خاتمه دهد. جامعه دانشگاهی و محققان برخلاف دست‌اندرکاران اجرایی هنوز به کارآمدی تحریم‌ها بسیار بدبین هستند. درعین حال، تحقیقات و مطالعات سال‌های اخیر با تکیه بر موردهای جدید اعمال تحریم، این بدبینی را تا حدودی کاهش داده است. به‌هرحال هدف این مقاله بررسی نظری تحریم‌ها به‌طور عام و یا تحریم‌های خاص علیه ایران نبوده، بلکه هدف، اثرات توافق موقت ژنو است. ساختار هر تحریمی از چهار عنصر تشکیل شده است: الف) تحریم‌کنندگان؛ ب) تحریم‌شونده (هدف)؛ ج) تدابیر و اقدامات محدودکننده؛<sup>۳</sup> و د) اهداف تحریم<sup>۴</sup> (Charon, 2011: 2).

به‌طورکلی واژه تحریم می‌تواند تمام محدودیت‌ها بر حوزه‌های فرهنگی، علمی و ورزشی و فشارهای دیپلماتیک و اقتصادی را شامل شود (Orkin, 1990: 2). تحریم‌ها به دو نوع اصلی قابل تقسیم هستند: الف) تحریم‌های جامع<sup>۵</sup> و ب) تحریم‌های هدفمند<sup>۶</sup>. طبق تعریف، تحریم‌های جامع، دولت و جامعه‌محور و فراگیر و گسترده هستند، درحالی‌که تحریم‌های هدفمند، بازیگر و موضوع‌محور هستند و تنها افراد، کالاها و بخش‌هایی مشخص انتخاب و تحریم می‌شوند (Eriksson, 2011: 3). تحریم‌های هدفمند را «تحریم‌های هوشمند»<sup>۷</sup> نیز می‌خوانند، بدین معنا که

1. Senders
2. Target
3. Measures
4. Objectives
5. Comprehensive
6. Targeted
7. Smart Sanctions

تحریم‌های هوشمند همانند «بمب‌های هوشمند» عمل می‌کنند و تنها افراد، نخبگان و تصمیم‌گیرانی که مسئول هستند و همچنین بخش‌های تحت کنترل آنها مورد هدف قرار می‌گیرند و بنابراین کل جامعه، مردمان عادی یا طرف‌های سوم کمتر آسیب می‌بینند (Hufbauer and Oegg, 2000:1). پیامدهای غیرانسانی تحریم‌های جامع (کلاسیک) آن‌چنان وسیع بود که برخی آن را «تسلیحات کشتار جمعی»<sup>۱</sup> خوانده و تقبیح کرده‌اند<sup>(۲)</sup> (Arrove, 2002: 219). تحریم‌های اعمال‌شده علیه عراق به بخش کشاورزی، سیستم آموزشی و بهداشتی و همچنین کل زیرساخت‌های کشور و جامعه عراق به شدت ضربه زد (Said in Arrove, 2002: 219). تجربه‌های تحریم‌های کلاسیک به‌ویژه تجربه عراق زمینه تعریف و اعمال تحریم‌های هدفمند یا هوشمند را که قرار است پیامدهای غیرانسانی کمتری داشته باشد هموار کرد. از سال ۱۹۹۴ تمام تحریم‌های اعمال‌شده از سوی سازمان ملل، تحریم‌های هدفمند بوده است (Biersteker, Eckert and Tourinho, 2012: 6). تحریم‌های ایران مجموعه‌ای از انواع تحریم‌ها را شامل می‌شود که از سوی سازمان ملل، اتحادیه اروپا و امریکا، انگلیس و برخی کشورهای دیگر از جمله ژاپن، کره جنوبی، استرالیا، نیوزلند، کانادا، سوئیس و نروژ اعمال شده است. سه شاخه اصلی این تحریم‌ها با توجه به عناصر تحریم در جدول شماره (۱) قابل تقسیم‌بندی است.

جدول شماره (۱). شاخه‌های اصلی تحریم‌ها با توجه به عناصر تحریم

تحریم‌کننده	زمان	هدف	نوع تحریم / تدابیر
UN	از ۲۰۰۶ تاکنون	عدم اشاعه	هدفمند: تسلیحات، مالی، حمل‌ونقل و محدودیت‌های مسافرتی و توقیف اموال افراد و نهادها
US	از ۱۹۷۹ تاکنون	برنامه هسته‌ای، حقوق بشر و تروریسم	جامع
EU	از ۲۰۰۷ تاکنون	عدم اشاعه (۲۰۰۷) و حقوق بشر (۲۰۱۱)	«تدابیر محدودکننده» <sup>۲</sup> تا جامع

**تحریم‌های سازمان ملل:** با گزارش آژانس انرژی اتمی مبنی بر امتناع ایران از توقف برنامه غنی‌سازی در فوریه ۲۰۰۶، آژانس، پرونده ایران را به شورای امنیت سازمان ملل ارجاع داد که منجر به صدور قطعنامه‌های متعدد علیه ایران شد و هر بار با

1. Weapons of Mass Destruction

2. Restrictive Measures

اعلام عدم تبعیت ایران اقدامات سخت‌گیرانه‌تری اتخاذ گردید. اساساً واژه تحریم در منشور سازمان ملل وجود ندارد، اما ماده ۴۱ را معمولاً ماده تحریم‌ها می‌دانند. براساس این ماده شورا می‌تواند برای اثربخش کردن تصمیماتش از تدابیری که شامل استفاده از نیروی نظامی نمی‌شود استفاده کند و از اعضای سازمان ملل بخواهد که چنین تدابیری را به کار ببندند. این تدابیر می‌تواند شامل قطع روابط دیپلماتیک، قطع کامل یا بخشی از روابط اقتصادی، ارتباطات ریلی، دریایی، هوایی، پستی و غیره باشد (Charter of the UN, Article 41). مرحله پیش از تحریم مربوط به ماده ۴۰ است که تنها حالت درخواست دارد و الزام‌آور نیست و مرحله پس از تحریم مربوط به ماده ۴۲ است که وارد کاربرد نظامی می‌شود. لغو یا تعلیق تحریم‌هایی که به واسطه قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل وضع شده است، نیازمند صدور قطعنامه جدید است. از ژوئن ۲۰۱۰ به دلیل مخالفت چین و روسیه عملاً شورای امنیت سازمان ملل نتوانسته است تحریم‌های بیشتری علیه ایران تصویب کند (International Crisis Group Report, 25 February 2013:15).

**تحریم‌های ایالات متحده آمریکا:** تصویب تحریم‌ها در آمریکا به دو شکل انجام می‌شود: «فرمان اجرایی»<sup>۲</sup> از سوی رئیس‌جمهور یا تصویب به صورت قانون در کنگره. نخستین تحریم آمریکا علیه ایران در سال ۱۹۷۹ و در پاسخ به گروگان‌گیری دیپلمات‌های آمریکایی در ایران در قالب فرمان اجرایی از سوی رئیس‌جمهور کارتر اعمال شد. هدف تحریم، اعمال فشار برای آزادسازی گروگان‌ها و تدبیری که اتخاذ شد مسدود کردن اموال دولت ایران بود. چند سال بعد اهداف دیگری از جمله محدود کردن توانایی نظامی و نفوذ منطقه‌ای، محدود کردن ایران از آنچه حمایت مالی از سازمان‌های تروریستی خوانده می‌شد و فشار برای تغییر سیاست‌های داخلی کشور (از جمله در زمینه حقوق بشر) با هدف نهایی تغییر رفتار به فهرست اهداف اعلامی تحریم‌های آمریکا علیه ایران اضافه شد.<sup>(۳)</sup> (The Iran Project, 2012: 7-13). از اواسط دهه ۱۹۹۰ تمرکز تحریم‌های آمریکا بر هدف وادار کردن ایران به محدود کردن برنامه هسته‌ای خود قرار گرفت و از سال ۲۰۰۶



و به‌طور فراگیرتر از سال ۲۰۱۰، جامعه جهانی نیز با همین هدف با تحریم‌های امریکا همراه شد (Katzman, 2014: 1). هرچند تحریم‌های سازمان ملل علیه ایران به سال ۲۰۰۶ بازمی‌گردد، اما سال‌ها پیش از آن امریکا تلاش خود را برای وادار کردن سایر کشورها به تحریم ایران خارج از چارچوب سازمان ملل آغاز کرده بود. در واقع از سال ۱۹۹۶ امریکا تلاش خود را برای ایجاد اخلال در سرمایه‌گذاری بین‌المللی در بخش انرژی ایران با تصویب<sup>۱</sup> ISA نهادینه کرد و از این سال، کنگره و دولت‌های متوالی اقداماتی را انجام دادند تا شرکت‌های خارجی را وادار کنند که میان دو گزینه الف) ادامه فعالیت در بخش‌های وابسته به انرژی ایران و ب) مشارکت در بازار امریکا یکی را انتخاب کنند (Katzman, 2013: 1).

هرچند ISA تنها یکی از تحریم‌های امریکا علیه ایران است، اما این تحریم توجه زیادی را به خود جلب کرده است؛ چراکه در واقع براساس این تحریم است که مجوز جریمه شرکت‌های خارجی داده می‌شود<sup>(۴)</sup> (Katzman, 2009: 1). علاوه بر این دو قانون دیگر در کنگره امریکا تصویب شده که با قانونی کردن بخش‌هایی از دستورالعمل‌های اجرایی رئیس‌جمهور و تقنین تحریم‌های جدید، جامعیت تحریم‌ها علیه ایران را کامل کرد. این دو عبارتند از قانون تحریم‌های جامع، پاسخ‌گویی و منع سرمایه‌گذاری ایران مصوب ژوئیه ۲۰۱۰ (CISADA) و سرفصل خاصی از بودجه دفاعی سال ۲۰۱۲ امریکا. لازم به یادآوری است که دو قانون دیگر به نام‌های کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه مصوب سال ۲۰۱۲ و قانون عدم اشاعه ایران، کره شمالی و سوریه مصوب ۲۰۱۲ (INKSNA) نیز بخش‌های دیگری از اقتصاد ایران را مورد تحریم قرار داده‌اند که به‌نوبه خود حائز اهمیت هستند. بنابراین امریکا خود به‌طور یکنجانبه و براساس سیاست تنبیه و پاداش، کشورهای دیگر را عملاً به تحریم بیشتر ایران خارج از چارچوب سازمان ملل وادار کرده است.

**تحریم‌های اتحادیه اروپا:** تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه ایران در سال ۲۰۰۷ و به‌دلیل آنچه تلاش ایران برای دستیابی به سلاح هسته‌ای خوانده می‌شود اعمال شده است. هرچند از سال ۲۰۱۱ حقوق بشر نیز به اهداف تحریم‌ها اضافه شد و اتحادیه



اروپا سخت‌ترین تحریم‌هایی که تاکنون بر کشوری اعمال کرده است را علیه ایران وضع کرد. یکی از شدیدترین تحریم‌های ایران، قطع ارتباط تمام بانک‌های ایرانی که از سوی اتحادیه اروپا ناقض تحریم‌های اتحادیه اروپا شناخته شده‌اند، از شبکه سوئیفت<sup>۱</sup> است، که در واقع به معنای جلوگیری از هرگونه تراکنش خارجی با آنها است. شبکه بانکی الکترونیکی سوئیفت، قطب جهانی فعالیت‌های بین‌المللی مالی و تجاری محسوب می‌شود. این تحریم در مارس سال ۲۰۱۲ توسط اعضای شورای اتحادیه اروپا علیه ایران وضع شد.<sup>(۵)</sup>

یکی از دلایلی که اروپایی‌ها را به سمت همراهی با تحریم‌های امریکا و اتخاذ محدودیت‌های بسیار شدید سوق داد، ترس آنها از حمله نظامی به ایران و به خطر افتادن منافع حیاتی‌شان در منطقه بوده است (Emery, 2010: 371). به گفته پرتزینسکی احتمال پیوستن دیگر کشورها به امریکا در تحریم ایران زمانی افزایش می‌یابد که امریکا بتواند آنها را قانع کند که درصدد طراحی عملیات جنگی علیه ایران است (Emery, 2010: 387). تحریم‌های گسترده اتحادیه اروپا علیه ایران درحالی اعمال می‌شود که ضوابط روشن و مشخصی برای خاتمه آنها وجود ندارد و برای لغو نیز نیازمند اجماع تصمیم‌گیری همه ۲۸ عضو است (Vaez, 2013: 5).

## ۲. ارزیابی تحریم‌ها

در مورد مؤثر بودن یا نبودن تحریم‌ها علیه ایران دو دیدگاه غالب وجود دارد. دیدگاه نخست بر این باور است که تحریم‌ها علیه ایران مؤثر نبوده است؛ به این دلیل که اهداف تحریم - توقف برنامه هسته‌ای ایران، رعایت حقوق بشر و عدم حمایت از تروریسم - محقق نشده است. دیدگاه دوم معتقد است تحریم‌ها مؤثر بوده است و شاهد آن وقوع تحولات مثبت در روابط میان ایران و امریکا و شکل‌گیری «برنامه اقدام مشترک» است. گزارش تحقیقاتی کنگره امریکا ادعا می‌کند که تحریم‌های سخت علیه ایران - که بخش‌های کلیدی انرژی و دسترسی کشور به سیستم مالی بین‌المللی را هدف گرفت - آن‌چنان به اقتصاد ایران ضربه زد که رهبران ایران ناچار به پذیرش توافقنامه موقت در ۲۴ نوامبر ۲۰۱۳ شدند که براساس آن

1. The Society for Worldwide Inaterebank Finacial Telecommunication (SWIFT)



برنامه هسته‌ای در مقابل تخفیف تحریم‌ها متوقف می‌شود. این گزارش همچنین انتخاب حسن روحانی در ۱۴ ژوئن ۲۰۱۳ را نشانه‌ای از افزایش فشار عمومی بر رژیم برای تخفیف تحریم‌ها می‌داند (Katzman, 2014: 47-60).

همان‌گونه که پیشتر ذکر شد، موفقیت تحریم تا حدود زیادی به تعریف عملیاتی از مفهوم موفقیت بستگی دارد. به‌علاوه، برداشت موفقیت از تحریم‌ها مهم‌تر از عینی بودن تأثیر است و سیاست‌گذاران بیشتر براساس چنین تصویری تصمیم‌گیری می‌کنند. به‌نظر می‌رسد از این منظر تحریم‌های ایران موفق‌تر عمل کرده است. بسیاری از متخصصان بر این باورند که علت اصلی «توفیق» تحریم‌های همه‌جانبه علیه ایران اعمال بی‌سابقه آن به‌وسیله بسیاری از کشورهای ثالث (اروپایی، آسیایی و منطقه‌ای) است. اما واقعیت آن است که هر دو دیدگاه تقلیل‌گرایانه هستند و حقیقت تأثیرگذاری تحریم‌ها علیه ایران جایی در میانه دو دیدگاه یادشده قرار دارد. به‌طور کلی مؤثر بودن تحریم‌ها براساس میزانی که سه هدف اصلی زیر را برآورده سازند ارزیابی می‌شوند: اجبار کردن<sup>۱</sup> (تغییر رفتار)؛ محدود کردن<sup>۲</sup> (محدود کردن فعالیت‌ها)؛ و علامت دادن و برچسب زدن به هدف<sup>۳</sup> (Biersteker, Eckert, Tourinho, 2012: 14).

**اجبار کردن:** تحریم‌های گسترده علیه ایران تاکنون ایران را مجبور نکرده است که از برنامه هسته‌ای خود دست بکشد. هرچند توافق ژنو نیز حاکی از آن است که ایران در مورد مسئله هسته‌ای خود به سیاق سابق حرکت نمی‌کند. به‌عبارت دیگر توافق ژنو که برخی از آن به‌عنوان نشانه مؤثر بودن تحریم‌ها یاد می‌کنند، نه به‌معنای مجبور کردن ایران به تغییر رفتار (دست کشیدن از برنامه هسته‌ای) است و نه به‌معنای استمرار رفتار ایران (ادامه بی‌کم‌وکاست برنامه هسته‌ای) است. پس از توافق ژنو ایران همچنان به غنی‌سازی (زیر ۵ درصد) ادامه می‌دهد و برنامه هسته‌ای خود را تعطیل نکرده است؛ هرچند این غنی‌سازی دیگر به روال سابق (بالای ۵ درصد) نیست. اما پاسخ این پرسش که چرا ایران این مسیر را انتخاب کرده است به مسائل

- 
1. Coercion
  2. Constraint
  3. Signaling and Stigmatizing

زیادی در کنار تحریم‌ها بازمی‌گردد؛ به‌عنوان مثال نمی‌توان نقش عوامل داخلی و منطقه‌ای را نادیده گرفت. نخستین عامل در حوزه مسائل داخلی به وضعیت اقتصادی نامناسب ایران بازمی‌گردد. این وضعیت نابسامان نه‌تنها نتیجه تحریم‌های گسترده بلکه در اثر «دوگانه تحریم و سوءمدیریت»، به‌ویژه در دوران پیش از ریاست‌جمهوری حسن روحانی بوده است. بخش دیگر مسائل داخلی به انتخابات ریاست‌جمهوری ایران در خرداد ۱۳۹۲ بازمی‌گردد که البته تا حد زیادی متأثر از بخش اقتصادی است. برای فهم درجه اهمیت این انتخابات در رفتار سیاست خارجی ایران و درنهایت توافق ژنو کافیت رویکردی Counterfactual اتخاذ کنیم. بدین معنا که تصور کنیم که روحانی انتخاب نمی‌شد و فردی از جناح رقیب و نزدیک به دولت پیشین برگزیده می‌شد (کسانی که پیچ‌وخم‌های سیاست ایران را دنبال می‌کنند به‌خوبی می‌دانند که چنین سناریویی بسیار محتمل بود و بسیاری از مردم حتی تحت شرایط سخت اقتصادی هنوز مصمم به شرکت در انتخابات نبودند) در این صورت بسیار بعید به‌نظر می‌رسد که تحولات رخ داده در حوزه سیاست خارجی ایران به‌وقوع می‌پیوست، حتی با وجود آنکه متغیر تحریم همچنان حضور داشته است؛ بنابراین حتی با وجود شرایط سخت اقتصادی و حتی با وجود برقرار بودن تحریم‌ها در صورتی که انتخابات نتیجه دیگری می‌داشت، فضای سیاست خارجی ایران نیز مختصات دیگری داشت. علاوه‌بر عوامل داخلی، عوامل منطقه‌ای به‌ویژه بحران سوریه نیز در رفتار سیاست خارجی ایران بسیار مؤثر بود. از مجموعه مسائل یادشده چنین برمی‌آید که ترجمه رفتار سیاست خارجی ایران در دوره روحانی آن نیست که صرفاً تحریم‌ها توانسته است هدف «اجبار» را تأمین کند. تحریم‌ها به اقتصاد ایران صدمه زده است اما نه تا آنجا که ایران را وادار کند تا از برنامه هسته‌ای خود دست بردارد.

**محدود کردن:** هرچند به‌سختی می‌توان ادعا کرد که تحریم‌ها هدف «اجبار» را تأمین کرده‌اند اما تا اندازه‌ای هدف «محدودسازی» را در معنای «کندسازی» برآورده کرده‌اند. گزارش کنگره آمریکا تأکید می‌کند که تحریم‌ها علیه ایران ممکن است از طریق اخلال در دستیابی ایران به فناوری خارجی منجر به کند شدن برنامه موشکی و هسته‌ای کشور شده باشد، اما ارزیابی‌های ایالات متحده حاکی از آن است که

تحریم‌ها ایران را از توسعه تسلیحات متعارف جدید به‌صورت بومی باز نداشته است و همچنین دیگر اهداف تحریم‌ها (توقف حمایت از تروریسم و نقض حقوق بشر) نیز برآورده نشده است (Katzman, 2013: 49-50). با این وجود استدلال آن است که به‌دلیل وابستگی ایران در فعالیت‌های هسته‌ای، تحریم‌ها می‌تواند این فعالیت‌ها را محدود و کند کند و در نتیجه عاملی مؤثر باشد که باید برقرار نگه داشته شود (Fitzpatrick, 2010: 1). البته نباید فراموش کرد که در فاصله زمانی ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵ که حسن روحانی، رئیس تیم مذاکره‌کننده هسته‌ای بود، ایران در حال تکمیل ۱۶۴ سانتریفیوژ غنی‌سازی اورانیوم بود (پیش از تحریم‌های سازمان ملل و اتحادیه اروپا و موج تحریم‌های فشرده امریکا)، اما امروزه و پس از سال‌ها تحریم و فشار سیاسی، ایران بیش از ۱۸۰۰۰ سانتریفیوژ دارد (Vaez, 9 oct, 2013). البته شاید سرعت توانمند شدن ایران می‌توانست در شرایط غیرتحریم بیشتر باشد.

**علامت‌دهی و برجسب زدن:** در میان اهداف سه‌گانه تحریم، هدف علامت‌دهی به‌ویژه با تحریم‌های سازمان ملل بیشتر از سایر اهداف تأمین شده است. تحریم‌های گسترده علیه ایران حساسیت حمایت از هنجار عدم اشاعه و همچنین اقتدار آژانس انرژی اتمی را در سطح جهانی بیش از پیش مطرح و برجسته کرد (<http://www.sanctionsapp.com>). این علامت‌دهی به ایران در قالب انتقال پیام هزینه عدم پیروی از خواسته‌های شورای امنیت سازمان ملل و به جهان در قالب اهمیت حمایت از هنجار عدم اشاعه بوده است. در مجموع باید گفت که تحریم‌ها علیه ایران در برجسب زدن و معرفی کردن کشور به‌عنوان تهدید موفق بوده است. همچنین توانسته است بیش از پیش توجه جامعه جهانی به مسئله عدم اشاعه و نقش نهادهای بین‌المللی در تحقق آن را جلب کند. البته باید توجه داشت که تیغه علامت‌دهی و برجسب‌زنی علیه ایران دو لبه دارد که یک‌سوی آن برجسته‌سازی هنجار عدم اشاعه است (علامت‌دهی) و لبه دیگر آن معرفی بازیگری است که ناقض این هنجار است (برجسب زدن). این تیغه هم‌راستای فرایند امنیتی‌سازی برنامه هسته‌ای ایران حرکت کرده است و بیش از دو هدف اولیه تحریم برش و تأثیر داشته است.

درنهایت باید توجه داشت که یکی از علل استفاده از تحریم‌های بین‌المللی با

وجود ناکارآمدی در اهداف اولیه آن، کارآمدی هدف سوم است. به عبارت دیگر تحریم‌ها دست کم و در بیشتر موارد یک هدف را در قالب «تنبیه بین‌المللی»<sup>۱</sup> برآورده می‌کنند (Nossal, 1989: 303). همچنین در بسیاری موارد وضع تحریم‌ها برای سیاستمداران کشورهای تحریم‌کننده، مصرف داخلی دارد. در مورد دغدغه‌های سیاست داخلی آمریکا در تصویب تحریم‌های مختلف علیه ایران بسیار نوشته و گفته شده است. دو نکته اساسی در این مورد قابل ذکر است. نخست بی‌هزینه بودن مخالفت با جمهوری اسلامی در مناقشات داخلی آمریکا و پرمفعت بودن اقدامات تندروانه علیه ایران است. بسیاری از سیاستمداران راست‌گرا به‌طور طبیعی خویی تندروانه و تهاجمی در عرصه سیاست خارجی به‌ویژه در مورد ایران دارند، و از آنجا که نسل جدید محافظه‌کاران نزدیکی ایدئولوژیک عمیق‌تری با اسرائیل دارند، همگامی با سیاست‌های اسرائیل برای آنها سودآور است. دموکرات‌ها و لیبرال‌های امریکایی نیز در موضوع ایران، به دلیل وابستگی به منابع مالی و حمایت‌های سیاسی جامعه کلیمی آمریکا، همسویی با سیاست‌های ضدایرانی را همیشه ترجیح می‌دهند. بنابراین به‌طور کاملاً منحصربفردی در ضدیت با ایران و تصویب لوایح علیه جمهوری اسلامی دموکرات‌ها و جمهوری خواهان ائتلاف گسترده‌ای را شکل داده‌اند، به‌گونه‌ای که بسیاری از اقدامات تحریمی علیه ایران بدون مخالفت جدی تصویب می‌شود، حتی اگر تحریم‌ها اهداف را برآورده نسازند و جنبه نمادین<sup>۲</sup> داشته باشند (Whang, 2011). بنابراین هدف سیاست اتخاذشده بدون معیار مؤثر بودن و یا موفق بودن تعریف می‌شود.

### ۳. پیامدهای تحریم‌ها

روی دیگر سکه اهداف تحریم و میزان مؤثر بودن یا نبودن آنها، پیامدهای تحریم بر مردم عادی و ایرانیانی است که تحریم زندگی روزمره‌شان را تحت تأثیر قرار داده است. سخن از کارآمدی تحریم‌ها علیه ایران بی‌توجه به آثار و پیامدهای آن بر زندگی مردم عادی نگاهی غیرانسانی است که جامعه جهانی باید نسبت به آن

1. International Punishment

2. Symbolic



حساس باشد. افتادن در چرخه تحلیل تحریم‌ها براساس کارآمدی آنها و تأمین اهداف سه‌گانه اجبار، محدودیت و علامت و کم‌توجهی به آثار و پیامدهای آن بر مردم عادی تحت تحریم نه‌تنها غیرانسانی بلکه ناقص و تقلیل‌گرایانه است. اساساً اهمیت بعد انسانی پیامدهای تحریم بود که موج اعتراضات به تحریم‌های جامع را برانگیخت و مقدمه معرفی نوع دیگری از تحریم‌ها با عنوان تحریم‌های هدفمند یا هوشمند شد؛ هرچند در مورد ایران به دلیل هدف قرار گرفته شدن شریان‌های اقتصادی کشور و اعمال گسترده تحریم‌ها از سوی بازیگران متعدد بین‌المللی دیگر نمی‌توان از اعمال تحریم‌های هدفمند یا هوشمند علیه ایران نام برد. به‌علاوه پیامدها و آثار تحریم، گریبان تمام ایرانیان را گرفته است. تحریم‌های ایران پیامدهایی از جمله تورم، سقوط ارزش ریال و فساد گسترده مالی را به‌همراه داشته است و حوزه‌هایی چون تجارت و بازرگانی، صنعت هوایی و پزشکی را به شدت متأثر ساخته است؛ ضمن آنکه زمینه‌ساز پدیده‌های نوظهور در قالب «مافیای تحریم» شده است. البته باید توجه داشت این پیامدها نه صرفاً نتیجه تحریم‌ها علیه ایران بلکه محصول «دوگانه سوءمدیریت و تحریم» است. درهم‌تنیدگی سوءمدیریت داخلی و تحریم‌ها آنچنان است که تفکیک پیامدها و ارجاع آن به هر یک از دو عامل یادشده، به‌تنهایی دشوار و تا اندازه‌ای ناممکن است.

آثار و پیامدهای منفی تحریم‌ها علیه ایران از سال ۲۰۱۱ و به‌دنبال تشدید تحریم‌ها از سوی آمریکا و اتحادیه اروپا و البته در دوره دوم ریاست‌جمهوری احمدی‌نژاد بیش از پیش در زندگی روزمره ایرانیان بروز یافت. صادرات نفت ایران که حدود ۸۰ درصد منابع ارزی کشور را تأمین می‌کند از ۲/۵ میلیون بشکه در روز در سال ۲۰۱۱ به نصف یعنی ۱/۲۵ میلیون بشکه در سال ۲۰۱۳ رسید. در این دوره افت ارزش ریال و افزایش تورم شدت قابل‌ملاحظه‌ای پیدا کرد که یکی از دلایل آن محروم شدن سیستم بانکی جهانی به‌واسطه تحریم‌ها بوده است (Katzman, 2013: 51-59). تحریم‌ها با تاثیرگذاری بر شریان‌های اصلی اقتصادی کشور به‌ویژه صنعت نفت و بانکداری تأثیرات مستقیم منفی بر زندگی ایرانیان گذاشته است. تحریم بانک مرکزی ایران که ابتدا از سوی آمریکا انجام شد نیز آشکارا وصول درآمدهای ارزی کشور را با مشکل روبه‌رو کرد. به اعتقاد رئیس اسبق بانک مرکزی ایران،

سید محمدحسین عادل‌لی، مهم‌ترین نتیجه تحریم بانک مرکزی بلوکه شدن درآمد نفت ایران است<sup>(۶)</sup> (عادل‌لی، ۱۳۹۰). این درحالی است که اساساً بانک مرکزی در جهان از مصونیت برخوردار است، چراکه به ملت‌ها ارتباط دارد<sup>(۷)</sup> (عادل‌لی، ۱۳۹۰). به هر روی تحریم‌ها بر صنعت نفت، صادرات نفت را کاهش داده است و تحریم بانک مرکزی درآمدهای نفتی را بلوکه کرده است و حذف ایران از شبکه بانکی الکترونیکی سوئیفت در کنار تحریم بانک مرکزی عملاً بانک‌های ایران را در تبادلات تجاری نه تنها در حوزه انرژی بلکه در سایر حوزه‌ها نیز محدود کرده است. با این وجود حامیان تحریم معتقدند هدف تحریم، مردم عادی نیستند و اگر آسیبی متوجه آنان می‌شود باید در قالب «آسیب جانبی»<sup>۱</sup> دیده شود، بدین معنا که به‌رغم هدف و نیت اصلی، ممکن است مردم عادی در جریان عملیاتی آسیب ببینند. هرچند این استدلال از منظر مخالفان تحریم بسیار سست و ناموجه است، چراکه اساساً در تحریم صدمه به مردم عادی امری لازم و ابزاری است.

حتی تحریم‌های هدفمند و هوشمند نیز با آنکه در دهه ۱۹۹۰ اشتیاق و خوش بینی زیادی را برانگیخت، نتوانسته است مشکل پیامدهای غیرانسانی و آسیب‌های جانبی را حل کند و درحقیقت تحریم‌های هوشمند آن‌چنان که ادعا می‌شود هوشمند نیست (Gordon, 2011: 332). به‌عنوان مثال هرچند دارو به‌طور مستقیم در فهرست تحریم‌ها علیه ایران نیست، اما به‌دلیل تحریم‌های دیگر بخش‌های کلیدی از جمله سیستم بانکی عملاً خرید، سفارش و حمل‌ونقل داروها با مشکلات جدی روبه‌رو شده است.<sup>(۸)</sup> نه تنها ایرانیان داخل کشور بلکه ایرانیان خارج از کشور نیز از پیامدهای منفی تحریم‌ها در امان نمانده‌اند و به‌ویژه برای نقل‌وانتقالات مالی خود با ایران و حتی در مواردی حفظ دارایی‌های شخصی خود با مشکل مواجه شده‌اند.<sup>(۹)</sup>

حال پرسش آن است که چنین پیامدهای منفی و گسترده‌ای حاصل تحریم‌های سازمان ملل است یا تحریم‌های یکجانبه آمریکا و چندجانبه اتحادیه اروپا؟ پاسخ این پرسش بسیار مشکل است اما آنچه می‌توان آشکارا بیان کرد آن است که با



وجود آنکه قطعنامه‌های سازمان ملل علیه ایران از متن ملایم‌تر و محدودتری برخوردار است، اما دارای ابهاماتی است که زمینه‌ساز تحریم‌های بسیار شدید امریکا و اتحادیه اروپا شده است و در نهایت به کل جامعه ایرانیان آسیب رسانده است. قطعنامه‌های سازمان ملل علیه ایران از کشورهای عضو می‌خواهد که از نقل و انتقال فناوری یا تراکنش‌های مالی که می‌تواند به برنامه هسته‌ای یا موشک‌های بالستیک ایران کمک کند جلوگیری کنند. این قطعنامه همچنین از اعضا می‌خواهد که در رابطه با ایران «احتیاط به خرج دهند»<sup>۱</sup>، به‌ویژه در مورد بانک صادرات و بانک ملی. واژه رعایت احتیاط در مورد ایران در متن قطعنامه‌های سازمان ملل علیه ایران بسیار مبهم و مهم است؛ چنان‌که با تکیه بر این ابهام اتحادیه اروپا، کانادا، ژاپن و کره جنوبی تحریم‌های شدیدتری را در راستای رعایت احتیاط علیه ایران اعمال کرده‌اند (Gordon, 2013). کشورهای تحریم‌کننده همواره می‌توانند ادعا کنند که یکجانبه عمل نکرده‌اند و فقط «احتیاط» کرده‌اند، همان‌گونه که شورای امنیت از آنها خواسته است و هم‌زمان شورای امنیت می‌تواند ادعا کند که تحریم‌های ناموجه وضع نکرده است و تحریم‌ها تنها متوجه تسلیحات هسته‌ای با کمترین هزینه انسانی است. این همان چیزی است که جوی گوردن<sup>۲</sup> آن را «قابلیت انکار دوطرفه»<sup>۳</sup> می‌خواند (Gordon, 2013). نتیجه این انکار دوطرفه چیزی نیست جز اعمال تحریم‌های گسترده که هرچند برخی از آنها به‌عنوان تحریم‌های هدفمند و هوشمند وضع شده‌اند اما در عمل پیامدهای غیرانسانی آن کل جامعه ایرانیان را دربرگرفته است.

#### ۴. توافق ژنو و تحریم‌ها

توافق ژنو یا برنامه اقدام مشترک<sup>۴</sup> به‌طور مشخص در چهار سطح تأثیر عمده‌ای بر تحریم‌ها علیه ایران داشته است: الف) اصل تحریم: اجرایی شدن توافق ژنو به‌طور مستقیم تخفیف تحریم‌ها را به‌دنبال داشته است. ب) فضای تحریم: این برنامه،

- 
1. Exercise Vigilance
  2. Joy Gordon
  3. Mutual Deniability
  4. Joint Plan of Action



فضای بین‌المللی تحریم علیه ایران را نیز تضعیف کرده و مقدمه‌ساز روند غیرامنیتی کردن ایران و برنامه هسته‌ای کشور شده است. ج) تحریم‌کنندگان: توافق ژنو تا اندازه‌ای باعث ایجاد اختلاف میان مجموعه تحریم‌کنندگان ایران و تغییر وزن و جابه‌جایی در صف موافقان و مخالفان تحریم شده است. د) اهداف تحریم: برنامه اقدام مشترک، شکاف و اختلاف نظر در اهداف تحریم‌ها در مورد دو قطب برچیدن<sup>۱</sup> برنامه هسته‌ای ایران و شفافیت و محدودیت<sup>۲</sup> برنامه هسته‌ای ایران را آشکار کرده است.

**تخفیف تحریم:** با اجرایی شدن برنامه اقدام مشترک در ۲۰ ژانویه ۲۰۱۴ تحریم‌ها علیه ایران تا اندازه‌ای تخفیف یافته است. این توافق اولیه شامل حدود ۷ میلیارد دلار از آزادسازی تحریم‌ها در یک دوره شش‌ماهه می‌شود. براساس متن توافقنامه ژنو، ضمن آنکه در دوره مقرر شش‌ماهه، تحریم جدیدی (مربوط به برنامه هسته‌ای) علیه ایران تصویب نمی‌شود، بخشی از تحریم‌های موجود نیز به حالت تعلیق درمی‌آید. تعلیق تحریم‌ها از جمله شامل موارد صادرات پتروشیمی ایران، طلا و فلزات گرانبها، صنعت خودرو و قطعات یدکی هواپیماهای غیرنظامی می‌شود. همچنین از آنجا که به دنبال تحریم‌ها ارتباط ایران با سیستم مالی جهانی قطع شده است، یک کانال مالی برای تجارت امور انسان‌دوستانه و تأمین نیازهای داخلی ایران و تجارت موارد غیرتحریمی تا مبلغی خاص ایجاد می‌شود (متن توافقنامه ژنو، ۲۰۱۳).

**تضعیف فضای تحریم:** برنامه اقدام مشترک نه تنها به صورت مستقیم منجر به تخفیف تحریم‌ها شده است، بلکه باعث شده است تا فضای مساعد جهانی تحریم علیه ایران تا حدودی متزلزل شود. این پیامد در قالب فرایند غیرامنیتی‌سازی<sup>۳</sup> نسبی با انجام توافق ژنو قابل تبیین است. برنامه هسته‌ای ایران در طول سال‌های گذشته به تدریج به عنوان تهدیدی وجودی علیه صلح و امنیت جهانی معرفی شد. این روند



1. Dismantle
2. Transparency and containing
3. Desecuritization



را می‌توان نمونه‌ای موفق از فرایند امنیتی شدن<sup>۱</sup> تلقی کرد که طی آن برداشت عمومی از برنامه هسته‌ای ایران به برداشتی تهدیدگونه تغییر یافت. انجام توافق ژنو یک گام به جلو در مسیر طولانی غیرامنیتی کردن ایران و برنامه هسته‌ای کشور تلقی می‌شود. این توافق چهره‌ای معقول‌تر از ایران به‌عنوان کشوری که دارای عزم سیاسی برای حل مناقشات خود با جهان است به تصویر کشیده و فضایی را رقم زده است که طرف مقابل دیگر به‌سهولت نمی‌تواند ایران و برنامه هسته‌ای کشور را تهدید جلوه دهد و بازیگران دیگر را نسبت به ضرورت اعمال تحریم‌های بیشتر علیه ایران متقاعد کند. تیم مذاکره‌کننده ایران تاکنون به‌خوبی قادر بوده است تا از توانمندی طرف مقابل در برچسب تهدید امنیتی زدن به ایران بکاهد. البته تغییر فضای بین‌المللی نسبت به ایران پیش از توافق و با روی کار آمدن دولت روحانی کلید خورده بود و توافق ژنو عاملی تشدیدکننده بود که به‌طور مستقیم فضای بین‌المللی تحریم را نیز متأثر ساخت. این تغییر فضا، پتانسیل مناسب‌تری را برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی ایجاد کرده است، هرچند باید توجه داشت که فضای کنونی بسیار شکننده و نامطمئن و استمرار آن به‌شدت به ادامه روند مذاکرات و نتیجه آن وابسته است.

**اختلاف بین تحریم‌کنندگان:** برنامه اقدام مشترک موجب شد تا میان برخی کشورهای تحریم‌کننده، نخبگان سیاسی داخل کشورهای تحریم‌کننده و تحریم‌کنندگان و متحدانشان اختلاف‌هایی ایجاد شود. البته نمی‌توان چندان به بقا و عمق این اختلاف‌ها خوش بین بود و انتظار می‌رود که به‌محض شکست مذاکرات، اختلافات نیز به‌سرعت رفع شود. ازجمله این اختلافات می‌توان به عدم همراهی کانادا در تعلیق تحریم‌ها علیه ایران اشاره کرد. درحالی‌که پس از توافق ژنو میان ایران و ۵+۱، آمریکا و اتحادیه اروپا بخشی از تحریم‌ها علیه ایران را به حالت تعلیق درآوردند، کانادا اعلام کرد که تحریم‌های این کشور علیه ایران به‌طور کامل باقی خواهد ماند<sup>(۱۰)</sup>. در زمینه اختلاف میان برخی کشورهای تحریم‌کننده و متحدان نیز می‌توان به‌طور مشخص از اسرائیل و عربستان سعودی نام برد. برخی کشورهای

عرب منطقه و در رأس آن عربستان سعودی اساساً از کاهش تحریم‌ها و فشارها بر ایران و چشم‌انداز خیزش ایران در منطقه واهمه دارند. علت اصلی تلاش آنها برای اینکه تحریم‌ها به قوت خود باقی بماند، مسئله هسته‌ای ایران حل نشود و رابطه ایران و امریکا بهبود نیابد، آن است که نمی‌خواهند توازن منطقه‌ای به نفع ایران تغییر کند (موسویان، خبرآنلاین، ۱۵ بهمن ۱۳۹۲)؛ توافق ژنو این اختلاف زاویه تحریم‌کنندگان و متحدان منطقه‌ای‌شان را روشن‌تر ساخت. توافق ژنو میان ایران و ۵+۱ نارضایتی اسرائیل، اصلی‌ترین متحد امریکا در منطقه را نیز برانگیخت و حتی در داخل اسرائیل نیز به جبهه‌گیری‌ها و اختلافات دامن زده شد. *بنیامین نتانیاهو*، نخست‌وزیر اسرائیل، توافق ژنو را یک «اشتباه تاریخی»<sup>۱</sup> خواند (Fox News, Nov. 24, 2013). البته چندان مشخص نیست که اختلافات و اظهاراتی از این دست تا چه اندازه واقعی است و تا چه اندازه هماهنگ شده است. به هر روی و با وجود اعلام نارضایتی‌ها دولت اواما بارها پس از این توافق بر پابندی خود بر تعهداتش به اسرائیل و حق اسرائیل بر دفاع از خود تأکید کرد. نمی‌توان کتمان کرد که اتخاذ سیاست‌های کلان منطقه‌ای از سوی امریکا بدون جلب رضایت نسبی اسرائیل دور از ذهن به نظر می‌رسد.

درنهایت توافق ژنو میان جمهوری اسلامی ایران و ۵+۱ به اختلافات میان نخبگان سیاسی در درون کشورهای تحریم‌کننده دامن زد؛ تا آنجا که دست‌کم در ایالات متحده امریکا منجر به ایجاد فضای دوقطبی موافقان و مخالفان افزایش تحریم‌ها علیه ایران شد و در مقاطعی دولت و کنگره را در مقابل هم قرار داد. اواما ضمن آنکه تحریم‌ها را عاملی مؤثر در محقق شدن توافق ژنو می‌داند، اما افزایش بیشتر تحریم‌ها را به‌ویژه در خلال انجام مذاکرات مخرب می‌داند و کنگره را تهدید کرده است که در صورت تصویب تحریم‌های بیشتر علیه ایران آن را وتو خواهد کرد (Jakes, 2014). یکی از اساسی‌ترین دستاوردهای فعال شدن فرایند دیپلماتیک اخیر و رسیدن به توافق ژنو تقویت مخاطبان و هواداران دیپلماسی برای حل و فصل معضل هسته‌ای در برابر مشتاقان ادامه مسیر دیپلماسی اجبار بوده است. فعال کردن



چنین پایگاهی و ساختن حلقه‌های جدید حامی مسیر گفتگو تا حدودی، البته هنوز شکننده، توازن قوای درون محافل متخصص عدم اشاعه و دیگر نخبگان را به سود رهیافت راستی‌آزمایی در مقابل رهیافت «برچیدن و یا تعلیق» تغییر داده است.

علاوه بر صداهای موافق تحریم‌های بیشتر علیه ایران در کنگره امریکا (چه از سوی جمهوری خواهان و چه دموکرات‌ها) آپیک<sup>۱</sup>، مهم‌ترین لابی طرفدار اسرائیل در کنگره نیز در صف موافقان تحریم‌های بیشتر قرار گرفت. این لابی بلافاصله پس از توافق ژنو خواستار تصویب تحریم‌های بیشتر علیه ایران شد. هرچند پس از مدتی و با فشار کاخ سفید این لابی از موضع تند خود عقب‌نشینی کرد و همراه با دولت دست‌کم در ظاهر- از به تعویق افتادن وضع تحریم‌های جدید حمایت کرد تا بتواند از سرزنش‌ها و انتقادات علیه خود بکاهد (Shalev, 2014). به نظر می‌رسد این لابی به‌طور قابل‌توجهی خود را در برخورد با برنامه هسته‌ای ایران در تنگنا قرار داده و به میزان بیشتری انزوای سیاسی را تجربه می‌کند.

**شکاف در اهداف تحریم:** توافق ژنو میان ایران و ۵+۱ فاصله میان اهداف تحریم‌ها علیه ایران از سوی تحریم‌کنندگان را عریان‌تر ساخت، به‌گونه‌ای که شکاف در مورد دو هدف الف) برچیدن<sup>۲</sup> برنامه هسته‌ای ایران و ب) محدودیت و شفافیت برنامه هسته‌ای ایران را بیش از پیش مقابل هم قرار داد. درحالی‌که اساساً تصویب تحریم‌ها علیه ایران با انگیزه تردید در مورد صلح‌آمیز بودن برنامه هسته‌ای ایران و لزوم شفاف‌سازی و دستیابی به اطمینان از غیرنظامی بودن برنامه هسته‌ای ایران شکل گرفت، اما همواره برخی از نیروهای تندرو، خواهان آن بودند که به‌طورکلی برنامه هسته‌ای ایران برچیده شود. این گروه چنین استدلال می‌کنند که یگانه راهی که جامعه جهانی می‌تواند از نیت واقعی ایران اطمینان به‌دست آورد نه محدودیت و شفافیت، بلکه برچیده شدن کل برنامه هسته‌ای است. «ادبیات برچیدن»<sup>۳</sup> از سوی برخی مقامات امریکایی به‌شدت مورد تأکید قرار گرفته است. از جمله *لیندسی*

- 
1. AIPAC
  2. Dismantle
  3. Dismantling Rhetoric

گراهام<sup>۱</sup>، سناتور جمهوری خواه می گوید که «تا زمانی که توافق خواهان برچیده شدن ساترئیویژها نشود، ما هیچ چیز به دست نیاورده ایم» (Porter, 2014). این توافق تدریجی که با نادیده گرفتن حقوق هسته‌ای ایران درصدد برچیدن کل برنامه هستند را منزوی تر ساخت و غرض و هدف اصلی آنها را به چالش کشید. در سوی دیگر، حامیان محدودیت و شفافیت در برنامه هسته‌ای ایران به دنبال آن هستند تا برنامه هسته‌ای ایران را هم به لحاظ کمیت (تعداد ساترئیویژها) و هم به لحاظ کیفیت (خلوص و غنی سازی) محدود و همچنین سازوکارهای نظارتی را تقویت کنند. این درحالی است که موضع ایران بر محدودیت موقت و شفاف سازی تمایل دارد. به هر روی تمایز میان حامیان برچیده شدن و حامیان محدودیت - شفاف سازی، با توافق ژنو آشکارتر شده است و این مسئله بازتابی از شکافی جدی در اهداف تحریم‌ها است.

اسرائیل و لابی قدرتمند آن آپیک سرلیست حامیان برچیده شدن برنامه هسته‌ای ایران را تشکیل می دهند. حتی پس از آنکه آپیک در چرخشی قابل ملاحظه از فشار برای اعمال تحریم‌های بیشتر پس از توافق ژنو عقب نشینی کرد، اما در بیان خواست خود مبنی بر برچیده شدن برنامه هسته‌ای ایران عقب نشینی نکرد. در بیانیه آپیک چنین اظهار می شود که این نهاد همچنان متعهد است تا از برچیده شدن برنامه هسته‌ای ایران اطمینان به دست آورد (JTA, 2014).

این درحالی است که ایران اعلام کرده است که برچیده شدن تأسیسات هسته‌ای خط قرمز ایران است، چنان که عباس عراقچی، معاون وزیر امور خارجه و مذاکره کننده ارشد هسته‌ای ایران، تأکید کرده است که ایران تلاش می کند تا هرگونه نگرانی احتمالی جامعه بین المللی درباره برنامه هسته‌ای ایران را رفع کند (شفافیت) اما قرار نیست که تأسیسات هسته‌ای خود را برچیند (پایگاه اینترنتی باشگاه خبرنگاران، ۱۶ بهمن ۱۳۹۲). دولت‌های ۱+۵ نیز در برنامه اقدام مشترک مینا را بر شفافیت محدودیت و نه برچیدن گذارده اند و اساساً اگر غیر از این بود توافقی در کار نمی بود.<sup>(۱۱)</sup> رویکرد غرب در تمرکز بر شفافیت و محدودیت در برنامه اقدام

مشترک، خود دستاورد قابل ملاحظه‌ای است، چراکه چنین رویکردی دلالت بر پذیرش واقعیت و استمرار برنامه هسته‌ای ایران دارد که حتی اگر به‌صراحت در جایی مکتوب نشده باشد، اما مبنای حرکت به‌سمت توافق جامع قرار گرفته است.

### نتیجه‌گیری

در مجموع باید گفت که اهمیت اصلی توافق ژنو در فرایندی است که در حال طی شدن است. اهمیت این فرایند به‌مراتب بیشتر از نتیجه آن است، چراکه شروع و استمرار چنین فرایندی باعث شده است تا فضای بهتری برای فهم متقابل و تعامل شکل گیرد. بستر گفتگوی میان ایران و غرب به دلایل متعدد تاریخی مملو از بدگمانی‌ها، سوء تفاهم‌ها و دشمنی‌هاست و پیش‌نیاز حل مسالمت‌آمیز اختلافات و مناقشات موجود و به‌ویژه مناقشه هسته‌ای، وجود حداقلی از فهم طرفین از منافع، ضرورت‌ها و محدودیت‌های یکدیگر است. توافق ژنو گام اولیه و مهمی در راستای ایجاد چنین فهم متقابلی است. در واقع همان‌گونه که در مقدمه ذکر شد، تأثیرات مثبت توافق ژنو بر ساختار و اعمال تحریم‌ها، روند «امنیتی شدن» ایران را خدشه‌دار کرده است و مسیر را برای آغاز روند «غیرامنیتی شدن» و یا به‌عبارتی رویارویی سیاسی به‌جای امنیتی با پرونده هسته‌ای ایران هموار کرده است. با این وجود ایران همچنان نیاز دارد تا اجماع ایجادشده علیه خود را که در قالب قطعنامه‌ها و تحریم‌ها تبلور یافته است، با اراده سیاسی قوی و اقدامات سنجیده، بیشتر متزلزل سازد. چنان‌که توضیح داده شد، توافق ژنو تاکنون تأثیراتی بر تحریم‌ها و به‌طورکلی بر اجماع علیه ایران چه در بعد ابزار و چه در بعد اهداف داشته است، اما این پیامدها همچنان بسیار سست، شکننده و برگشت‌پذیر هستند. بنابراین مذاکرات جاری نیازمند آن است تا در فضایی فارغ از جنجال و تنش‌آفرینی مورد حمایت قرار گیرد. محیط استراتژیک منطقه در حال تغییر است و آرایش نیروها و بازیگران نیز بیش از همیشه سیال بوده و تحولاتی غیرقابل پیش‌بینی می‌تواند هر لحظه دینامیسم موجود را تغییر دهد. این فضا به‌طور بالقوه برای ایران هم‌زمان فرصت و چالش‌هایی را ایجاد کرده است. ادامه مسیر موجود، یعنی دیپلماسی معطوف به فرایند، ظرفیت خوبی برای رسیدن به هدف غایی برچیدن رژیم تحریم‌ها علیه ایران را داراست.

## یادداشت‌ها

۱. در واقع پیش از ۱۹۹۰ تنها دو کشور رودزبای جنوبی (زیمباوه کنونی) (۱۹۶۸-۱۹۷۹) و افریقای جنوبی (۱۹۷۷-۱۹۹۴) از سوی سازمان ملل مورد تحریم قرار گرفتند.
۲. گروهی از اندیشمندان از جمله نوام چامسکی، ادوارد سعید و هووارد زین در واکنش به فجایع انسانی در اثر تحریم‌ها در عراق اظهارنامه‌ای در محکوم کردن تحریم‌ها امضا کردند و تحریم‌ها را نه یک سیاست خارجی بلکه کشتار جمعی دولتی خواندند (Arnove, 2002: 219).
۳. وزارت خارجه آمریکا در سال ۱۹۸۴ ایران را به فهرست دولت‌های حامی تروریسم اضافه کرد و به تبع آن محدودیت‌های جدیدی از جمله کنترل بر صدور اقلام با کاربرد دوگانه (Dual use) اعمال شد (The Iran Project, 2012: 23-25).
۴. ISA در اصل همان ILSA یا (The Iran and Libya Sanctions Act) است که در سال ۱۹۹۶ به امضا رسید، اما پس از آنکه این تحریم علیه لیبی در سال ۲۰۰۶ پایان یافت، به نام ISA بازنام‌گذاری شد (Katzman, 2013: 2).
۵. هرچند تحریم سوئیفت جزء تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه ایران محسوب می‌شود، اما جرقه آغازین آن به ایالات متحده آمریکا بازمی‌گردد. درحقیقت در ژانویه ۲۰۱۲ گروه اتحاد علیه ایران هسته‌ای ("United Against Nuclear Iran "UANT") از سوئیفت خواست تا ارتباط خود را با سیستم بانکی ایران از جمله بانک مرکزی ایران قطع کند. این گروه چنین ادعا می‌کرد که اساساً عضویت ایران در سوئیفت نقض تحریم‌های آمریکا و اتحادیه اروپا علیه ایران و برخلاف قوانین خود سوئیفت است. این ادعا ابتدا از سوی سوئیفت رد شد اما در فوریه ۲۰۱۲ کمیته بانکی سنای آمریکا تحریم‌هایی را علیه سوئیفت اعمال کرد تا در نهایت منجر به رضایت سوئیفت و اتحادیه اروپا شد (Wikipedia.org).
۶. مزیت تحریم بانک مرکزی بر تحریم نفت در آن است که تحریم بانک مرکزی برخلاف تحریم نفت شوک کمتری برای بازار نفت دارد، به علاوه عملاً اجازه نمی‌دهد که کشور به درآمدهای نفتی خود دست پیدا کند. پس هدف با هزینه کمتری برای تحریم‌کنندگان تأمین می‌شود (عادلی، ۱۳۹۰).
۷. دو تئوری مصونیت مطلق و محدود در این مورد وجود دارد. تئوری مصونیت مطلق معتقد است که از آنجا که بانک مرکزی در همه‌جای جهان متعلق به ملت است، لذا از هر نظر مصونیت دارد. اما تئوری مصونیت محدود معتقد است که مصونیت براساس کارکرد

است. در مورد ایران عده‌ای معتقدند درآمدهای نفتی جزء فعالیت‌های تجاری است و مصونیت فعالیت‌های تجاری قابل نقض است (عادلی، ۱۳۹۰).

۸. بسیاری از شرکت‌ها و کمپانی‌های مختلف از جمله کمپانی‌های دارویی حاضر نیستند تا هیچ تراکنشی، حتی در حالتی که هیچ منع قانونی وجود ندارد با ایرانیان انجام دهند. به‌عنوان مثال کمپانی سوئیسی GAVI که برای کشورهای در حال توسعه واکسن تهیه می‌کند به دلیل محدودیت‌هایی که آمریکا بر کمپانی‌های حمل و نقل گذاشته است، به سختی می‌تواند اقلام دارویی را به کوبا و سودان بفرستد (Gordon, 2013).

۹. یکی از بانک‌های کانادا به نام TD در اقدامی در سال ۲۰۱۲ حساب‌های زیادی از مشتریان ایرانی خود را براساس تحریم‌های کانادا علیه ایران بدون ارائه دلایل و شواهد مسدود کرد (Kalbasi, 2012).

۱۰. استفن هارپر، نخست‌وزیر کانادا گفت: «تحریم‌های ما علیه ایران به‌طور کامل برجا خواهد ماند حتی اگر گروه ۵+۱ از اتاوا برای کاهش تحریم‌ها درخواست کند» (خبرگزاری فارس، ۳۰ دی ۱۳۹۲).

۱۱. جان کری، وزیر امور خارجه آمریکا و کاخ سفید در مقاطعی و بارها اظهار داشته‌اند که تهران باید بخش‌هایی از برنامه هسته‌ای خود را برچیند. اما حقیقت آن است که در متن توافق‌نامه سخنی از برچیده شدن نیست. هرچند در آنچه کاخ سفید به‌عنوان Fact Sheet در تاریخ ۲۳ نوامبر ۲۰۱۳ منتشر کرده است عنوان می‌شود که ایران توافق کرده است تا اتصالات تکنیکی لازم برای غنی‌سازی بالای ۵ درصد را برچیند. برخی معتقدند که استفاده از ادبیات برچیده شدن توسط مقامات آمریکایی برای مصرف داخلی و به‌ویژه آرام کردن گروه‌های طرفدار اسرائیل است (Porter, 2014).



## منابع

### الف - فارسی

پایگاه اینترنتی باشگاه خبرنگاران. ۱۳۹۱/۱۱/۱۶. «برچیده شدن تأسیسات هسته‌ای خط قرمز ایران».

خبرگزاری فارس. ۱۳۹۱/۱۰/۳۰. «کانادا تحریم‌ها علیه ایران را لغو نمی‌کند».

عادلی، سیدمحمدحسین. ۱۳۹۰/۱۱/۱۲. «آثار و پیامدهای تحریم بانک مرکزی»، سایت اینترنتی *دیپلماسی ایرانی*.

متن توافقنامه ژنو:

[http://www.nytimes.com/interactive/2013/11/25/world/middleeast/iran-nuclear-deal-document.html?\\_r=1&](http://www.nytimes.com/interactive/2013/11/25/world/middleeast/iran-nuclear-deal-document.html?_r=1&)

موسویان، سیدحسین، «موسویان: تا ملک عبدالله زنده است روابطمان باید ترمیم شود»، مصاحبه خبر آنلاین با سیدحسین موسویان، ۱۵ بهمن ۱۳۹۲.

### ب - انگلیسی

Arnove, Anthony. 2002. ***Iraq under Siege, The Deadly Impact of Sanctions and War***, South End Press.

Balwin, Daniel. 1999/2000. "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", ***International Security***, Vol. 24, No. 3.

Biersteker, Thomas, Sue Eckert and Marcos Torino. August 2012. ***Designing United Nations Targeted Sanctions; Initial Finding of the Targeted Sanctions Consortium (TSC) Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions***, The Graduate Institute.

Charon, Andrea. 2011. ***UN Sanctions and Conflict, Responding to Peace and Security Threats***, London: Routledge.

Charter of the UN, **Article 41**: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>.

Coburn, Thompson, "Swiss Bank Pays Record \$ 536 Million Fine for OFAC

- Violations: U.S. Banks May Want to Review Relevant Procedures": <http://documents.jdsupra.com/65f898b7-4490-48e0-a7db-dad353df104b.pdf>
- Cortright, David and A. Lopez, George. 2002. **Smart Sanctions, Targeting Economic Statecraft**, Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Emery, Christian. 2010. "The Transatlantic and Cold War Dynamics of Iran Sanctions, 1979 – 1980", **Cold War History**, 10 (3).
- Eriksson, Mikeal. 2011. **Targeting Peace, Understanding UN and EU Targeted Sanctions**, Ashgate.
- "Israel's Netanyahu Calls Iran Nuclear Deal Historic Mistake". November 24, 2013. **Fox News**.
- Fitzpatrick, Mark. 14 September 2010. "Why Iran Sanctions Must Stay", **The Guardian**, <http://www.theguardian.com>.
- Gordon, Joy. 2011. "Smart Sanctions Revisited", **Ethics & International Affairs**, No.3.
- Gordon, Joy. March 27, 2013. "UN Sanctions on Iran: The Dance of Mutual Deniability", **The Fletcher Forum of World Affairs**: <http://www.fletcherforum.org/2013/03/27/gordon/>.
- Hufbauer, Gary Clyde and Oegg, Barbara. February 23, 2000. "Targeted Sanctions: A Policy Alternative?", **Paper for the Symposium Sanctions Reform? Evaluating the Economic Weapon in Asia and the world**, Peterson Institute for International Economics: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=371>.
- International Crisis Group. 25 February 2013., "Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions", **Middle East Report**, No. 138: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iran/138-spider-web-the-making-and-unmaking-of-iran-sanctions.aspx>.
- Jakes, Lara. Jan, 28 2014. "Obama Threatens to Veto New Sanctions Against Iran", **The Associated Press**: <http://bigstory.ap.org/article/obama-threatens-veto-new-sanctions-against-iran>.
- JTA. February 7, 2014. "AIPAC backs off Call for new Iran Sanctions", **The Times of Israel**: <http://www.timesofisrael.com/aipac-backs-off-call-for-new-iran-sanctions/>.
- Kalbasi, Bahman. 11 July 2012. "TD Bank: Iranian – Canadians Caught Up in Sanctions Row", **BBC Persian**: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-18803129>.



- Katzman, Kenneth. Decembers 9, 2009. "Iran Sanctions", **Congressional Research Service**.
- Katzman, Kenneth. October 11, 2013. "Iran Sanctions", **Congressional Research Service**.
- Katzman, Kenneth, January 15, 2014. "Iran Sanctions", **Congressional Research Service**.
- Nossal, Kim Richard. Spring, 1989. "International Sanctions as international Punishment", **International Organization**, Vol. 43, No. 2.
- Porter, Gareth. February 7, 2014. "U.S. "Dismantling" Rhetoric Ignores Iran's Nuclear Proposals", **Inter Press Service (IPS) News Agency**: <http://www.ipsnews.net/2014/01/u-s-dismantling-rhetoric-ignores-irans-nuclear-proposals/>.
- Shalev, Chemi. Feb. 8, 2014. "AIPAC's Self – Inflicted Wounds in Iran Sanctions Campaign Puncture its Power of Deterrence", **Haaretz**: <http://www.haaretz.com/opinion/.premium-1.573087>.
- The Iran Project. 2012. "Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran".
- Vaez, Ail. August 5, 2013. "Iran Sanctions; Which Way Out?", **United States Institute of Peace, The Iran Primer**.
- Vaez, Ali. 9 oct 2013. "Iran's Nuclear Program: Cause for Concern, but not Alarm", **Al Jazeera**: <http://america.aljazeera.com/articles/2013/10/9/iran-nuclear-programprimer.html>.
- Whang, Taehee. September 2011. "Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States", **International Studies Quarterly**, Vol. 55, Issue. 3.

