




# The System of Sanctionism and the Political Economy of Sanctions in U.S. Domestic and Foreign Policy: An Analysis of the Effectiveness and Challenges of U.S. Sanctionism

## Rahim Baizidi

Corresponding Author, Assistant Professor in International Relations, Institute for Strategic Research, Tehran, Iran.


Email: rahimbaizidi@gmail.com

 0000-0003-3330-0395

## Seyed Saeed Mirtorabi

Associate Professor in International Relations, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran.

Email: saeedmirtorabi@gmail.com

 0000-0003-3697-2672

## Abstract

**Introduction:** Economic sanctions are deliberate actions designed to impose economic, trade, and political restrictions with the aim of exerting pressure, altering the behavior of other states, facilitating regime change, controlling armaments, or ending human rights violations. Sanctions have historically been among the most significant tools employed, particularly by superpowers, to pressure other nations and achieve their political objectives (Hufbauer et al., 2007). The implementation of economic sanctions represents a form of political intervention in normal economic relations, often occupying the middle ground between diplomacy and warfare. Historically, sanctions primarily manifested as economic blockades, such as the Continental System imposed by Napoleon I between 1806 and 1814, which sought to prevent European nations from trading with Britain. The framework of sanctions gained further sophistication with its inclusion in the Covenant of the League of Nations in 1919, marking its evolution as a more formalized international mechanism (Financial Crime Academy, 2024). After World War II, the economic sanctions regime underwent significant transformation, becoming enshrined in the United Nations Charter. During the Cold War, economic sanctions were not a pervasive policy tool and were applied only in select cases. However, the widespread use of sanctions emerged after the dissolution of the Soviet Union and particularly following the events of September 11, 2001. During this period, the United States, leveraging its position as the world's largest economy and the dominance of the US dollar, became the foremost global enforcer of sanctions. Thus, economic, trade, and financial sanctions transitioned from being a rare occurrence during the Cold War to one of the primary instruments of US foreign policy.

**Research Question:** Given the significance of sanctions, this study poses critical questions: What trajectory have US economic sanctions followed within the framework of domestic and foreign policy? Are US economic sanctions effective?

What challenges confront the US sanctions regime at the domestic level and in the international order?

**Research Hypothesis:** This research employs a case study approach, introducing the conceptual framework of "sanctionism" to explain the role of sanctions in US foreign policy across two periods: limited sanctionism (1945–1990) and expansive sanctionism (post-1990). It evaluates the effectiveness of these sanctions in achieving political objectives while addressing their challenges at both micro and macro levels. Since the 1990s, US sanctionism has undergone substantial evolution in terms of scope, depth, geographic reach, complexity, implementation regimes, and monitoring layers. While US sanctions have imposed significant economic impacts on targeted actors, they have generally failed to achieve their stated political objectives. Domestically, the US sanctions regime faces challenges such as the bureaucratic inertia complicating the process of lifting sanctions, the increasing complexity of sanctions regulations, the accumulation of numerous private sector requests for transactional clearances, and the absence of a comprehensive system for evaluating sanctions' effectiveness. Internationally, challenges include the emergence of rival economic and political coalitions, the proliferation of covert trade networks, the human costs of sanctions, and the risk to the global dominance of the US dollar.

**Results and discussion:** International economic sanctions are multifaceted instruments of foreign policy that, despite their widespread application, remain subject to extensive debate and criticism. The United States is the dominant sanctioning power in the global economy, with a significant portion of international sanctions, including those imposed by the UN Security Council, initiated under US leadership. This article examines the US's use of sanctions during two periods: limited sanctionism (1945–1990) and expansive sanctionism (post-1990). During the Cold War, US sanctions were limited in scope, simple in design, and primarily applied on a case-by-case basis. Following the Soviet Union's collapse and the expansion of global economic interdependence, the United States increasingly utilized sanctions as a foreign policy tool, capitalizing on its central role in global economic, trade, financial, and banking institutions. Another factor driving this trend is the utility of sanctions in occupying the middle ground between negotiation and military conflict. These developments have positioned the US as the leading power in global economic sanctions over recent decades.

Regarding their effectiveness, various economic and political theories assess the success or failure of sanctions based on factors such as economic dependency, achievement of the sanctioning state's political goals, behavioral changes in targeted actors, regime change, and related indicators. While acknowledging the economic damage inflicted on target states, most scholars have deemed sanctions to have limited success in achieving political objectives. A notable divide exists between policymakers, who often assert the effectiveness of sanctions in attaining political goals, and researchers, who tend to argue otherwise.

**Conclusion:** In summary, while the US sanctions regime has evolved significantly in terms of scope, depth, and influence in the global political economy, it faces numerous domestic and international challenges that cast doubt on its future trajectory. At the micro level (US political and legal structures), sanctions have become a one-sided process: their imposition is relatively straightforward, but their revocation is mired in bureaucratic inertia, resulting in an accumulation of active sanctions cases with diverse regulations. This has created situations where the US Treasury is unable to manage thousands of requests from individuals and private companies seeking approval for financial transactions. At the macro level, the

expansive US sanctions regime faces global challenges, including the growth of black-market trade, the erosion of the US dollar's dominance, unintended humanitarian costs, and adverse side effects. Sanctions have become an integral part of both the domestic and foreign policy of the United States, leaving the country with only two options: either fundamentally reconsider and restructure its current sanctions framework, limiting their application to serious cases, or continue on the present path and witness the gradual demise of sanctions as a viable tool of its foreign policy.

**Keywords:** Foreign policy, Political economy, United States of America, Economic sanctions, Sanctionism.

---

E-ISSN: 2588-6541 / Center for Strategic Research / Quarterly of Foreign Relations  
Quarterly of Foreign Relations is licensed under a Creative Commons Attribution-  
NonCommercial 4.0 International License.



 [10.22034/fr.2024.489822.1605](https://doi.org/10.22034/fr.2024.489822.1605)


---

# نظام تحریم‌گرایی و اقتصاد سیاسی تحریم در سیاست داخلی و خارجی آمریکا: واکاوی اثربخشی و چالش‌های تحریم‌گرایی آمریکا<sup>۱</sup>

رحیم بایزیدی

نویسنده مسئول، استادیار روابط بین‌الملل، پژوهشکده تحقیقات راهبردی، تهران، ایران.


Email: rahimbaizidi@gmail.com

 0000-0003-3330-0395

سید سعید میرترابی

دانشیار گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

Email: saeedmirtorabi@gmail.com

 0000-0003-3697-2672

## چکیده

تحریم اقتصادی یک سیاست برنامه‌ریزی شده با هدف اعمال محدودیت‌های اقتصادی، تجاری و سیاسی برای دستیابی به اهداف سیاسی از قبیل تغییر در رفتار بازیگران، تغییر رژیم و کنترل تسلیحات است. در طول چند دهه اخیر، آمریکا با استفاده از جهان‌روایی دلار و نقش کانونی خود در نظام اقتصادی، بانکی و مالی جهانی، کاربست تحریم‌ها را در سیاست خارجی خود افزایش داده به نحوی که بر اساس برخی برآوردها بیش از سه چهارم کل تحریم‌های جهان، از جانب این کشور اعمال شده است. با توجه به اهمیت مسئله تحریم‌ها، پژوهش حاضر، این پرسش‌های کلیدی را طرح می‌کند که تحریم‌های اقتصادی چه روندی را در چهارچوب سیاست خارجی آمریکا تجربه کرده‌اند؟ آیا تحریم‌های اقتصادی آمریکا اثرگذار هستند؟ چه چالش‌هایی پیش‌روی نظام تحریم‌های اقتصادی آمریکا در ساخت داخلی این کشور و همچنین نظم بین‌المللی وجود دارد؟ پژوهش حاضر با استفاده از روش موردپژوهی، ضمن ارائه چهارچوب مفهومی «تحریم‌گرایی» برای تبیین جایگاه تحریم‌ها در سیاست خارجی آمریکا در دو مقطع زمانی تحریم‌گرایی محدود (۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰) و تحریم‌گرایی گسترده (۱۹۹۰ به بعد)، به ارزیابی اثرگذاری این تحریم‌ها در دستیابی به اهداف سیاسی و همچنین چالش‌های پیش‌روی آن در سطوح تحلیل خرد و کلان پرداخته است. نتایج پژوهش حاکی از آن است که سیاست تحریم‌گرایی ایالات‌متحده از دهه ۱۹۹۰ تکاملی گسترده در زمینه‌های کمی، عمق، حوزه جغرافیایی، پیچیدگی، رژیم اجرا و لایه نظارت بر تحریم‌ها پیدا کرده است. گرچه تحریم‌های اقتصادی آمریکا اثرات اقتصادی را بر بازیگر تحریم شده تحمیل کرده، اما عموماً در دستیابی به اهداف سیاسی تعیین شده ناموفق عمل کرده‌اند. تحریم‌های آمریکا با چالش‌های مهمی در سطوح داخلی از

<sup>۱</sup> این اثر تحت حمایت مادی صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور (INSF) برگرفته شده از طرح شماره «۴۰۱۲۱۴۱» انجام شده است.

جمله فرایند دشوار لغو تحریم‌ها به دلیل اینرسی بوروکراتیک آمریکا، پیچیدگی فزاینده قواعد تحریمی، انباشت درخواست‌های متعدد شرکت‌های خصوصی و افراد برای استعلام تراکنش‌ها، نبود نظام جامع برای ارزیابی اثرگذاری تحریم‌ها و در سطح خارجی نیز ایجاد ائتلاف‌های اقتصادی و سیاسی رقیب، گسترش شبکه‌های پنهان تجاری و مبادلاتی، هزینه‌های انسانی تحریم‌ها و به خطر افتادن جهان‌روایی دلار مواجه است.

**کلیدواژه‌ها:** سیاست خارجی، اقتصاد سیاسی، ایالات‌متحده آمریکا، تحریم اقتصادی، تحریم‌گرایی.

شاپای الکترونیک: ۶۵۴۱-۲۵۸۸ / پژوهشکده تحقیقات راهبردی / فصلنامه روابط خارجی



doi 10.22034/fr.2024.489822.1605

## مقدمه و بیان مسئله

تحریم اقتصادی یک فعالیت یا عمل برنامه‌ریزی شده در راستای ایجاد محدودیت‌های اقتصادی، تجاری و سیاسی با هدف اعمال فشار، ایجاد تغییر در رفتار سایر دولت‌ها، تغییر رژیم، کنترل تسلیحات و یا پایان دادن به نقض حقوق بشر است. تحریم‌ها از جمله مهم‌ترین ابزارهایی بوده‌اند که به‌خصوص قدرت‌های جهانی از آن برای تحت فشار قرار دادن دیگر کشورها و دستیابی به اهداف سیاسی خود استفاده کرده‌اند (Hufbauer et al., 2007). اعمال تحریم‌های اقتصادی عملاً نوعی مداخله سیاسی در مناسبات معمول اقتصادی قلمداد می‌شود که می‌تواند فضای بین جنگ و گفت‌وگو را پر نماید.

از نظر تاریخی، تحریم‌ها عمدتاً در شکل محاصره اقتصادی بروز پیدا می‌کرد که یکی از معروف‌ترین موارد آن «محاصره یا سیستم قاره‌ای»<sup>۱</sup> بریتانیا توسط ناپلئون اول بین سال‌های ۱۸۰۶ تا ۱۸۱۴ بود که کشورهای قاره‌ای اروپا را از تجارت با بریتانیا باز می‌داشت. نظام تحریم‌ها با ورود به میثاق جامعه ملل در سال ۱۹۱۹ تکامل بیشتری پیدا کرده و عملاً جنبه بین‌المللی آن پررنگ‌تر شد (Financial Crime Academy, 2024).

پس از جنگ جهانی دوم، نظام تحریم‌های اقتصادی تحول بیشتری پیدا کرده و در منشور سازمان ملل نیز گنجانده شد. در دوران جنگ سرد، تحریم‌های اقتصادی هنوز سیاستی رایج به شمار نمی‌رفت و صرفاً در موارد خاصی اعمال می‌شد. گسترش اساسی تحریم‌ها در دوران پس از فروپاشی شوروی و همچنین پس از حملات ۱۱ سپتامبر، اتفاق افتاد. در این دوران ایالات متحده آمریکا به‌عنوان بزرگ‌ترین اقتصاد جهان و با اتکا بر جهان‌روایی دلار، به مهم‌ترین قدرت تحریم‌کننده جهان تبدیل شد. به عبارتی دیگر، تحریم‌های اقتصادی، تجاری و مالی از یک اقدام نادر در دوران جنگ سرد و قبل از آن به یکی از ابزارهای اصلی سیاست خارجی ایالات متحده تبدیل شد. پژوهش حاضر این پرسش‌های کلیدی را طرح می‌کند که تحریم‌های اقتصادی چه روندی را در چهارچوب سیاست خارجی آمریکا تجربه کرده‌اند؟ آیا تحریم‌های اقتصادی آمریکا اثرگذار هستند؟ چه چالش‌هایی پیش‌روی نظام تحریم‌های اقتصادی آمریکا در ساخت داخلی این کشور و همچنین نظم بین‌المللی وجود دارد؟

## ۱. نظام تحریم‌گرایی در ساخت داخلی و سیاست خارجی آمریکا

فرایند تدوین و تصویب تحریم‌ها در آمریکا، در قالب شبکه‌ای از اراده‌های سیاسی اقتصادی نیروهای داخلی و بازیگران خارجی شکل می‌گیرد که ضمن پیوند ارتباطی با یکدیگر دارای یک هدف مشترک یعنی کنترل رفتار بازیگر بی‌ثبات‌ساز از طریق محدودیت‌های تحریمی هستند. مسئله تدوین و تصویب تحریم‌ها به صورت ائتلافی از گروه‌های داخلی یک کشور و یا ائتلافی میان چند کشور با انگیزه‌های سیاسی و اقتصادی تعریف می‌شود. یک‌جانبه، دوجانبه و یا چندجانبه بودن در کنار منطقه‌ای و یا جهانی بودن تحریم‌ها به حجم و اندازه ائتلاف صورت‌بندی خاصی را می‌بخشد. در کنار موارد فوق سطوح موضوعی سیاسی، اقتصادی، نظامی و یا ترکیبی بودن نوع تحریم‌ها نیز گستره و ابعاد ائتلاف را مشخص می‌سازد (Pegu, 2020).

### ۱-۱. تحریم‌گرایی در ساخت داخلی و چهارچوب قانونی آمریکا

در ساخت سیاسی و حقوقی آمریکا، علاوه بر خود‌کنگره که نقشی فعال در تصویب قوانینی دارد که اختیارات تحریمی را با توجه به رویدادها و وضعیت‌های ژئوپلیتیکی خاص، کشورها یا مناطق خاص، یا رفتارهای مضر در سطح بین‌المللی، تعیین می‌کند، رئیس‌جمهور آمریکا بیشترین اختیارات را در اعمال تحریم‌های اقتصادی دارد. با توجه به ریاستی بودن ساختار نظام سیاسی آمریکا، مجموعه‌ای از قوانین مصوب در آمریکا، مجوزهای گسترده‌ای را در اعمال تحریم‌ها به دولت و شخص رئیس‌جمهور اعطا می‌کنند. برنامه‌های تحریم‌های ایالات‌متحده و سایر محدودیت‌های اقتصادی قهری مبتنی بر قوانینی هستند که به رئیس‌جمهور یا دیگر مقامات اجرایی این اختیار را می‌دهند تا معاملات اقتصادی بین‌المللی، واردات و صادرات یا ورود به ایالات‌متحده را محدود یا ممنوع کنند. در زیر، به برخی از مهم‌ترین قوانین مورد استفاده رئیس‌جمهور برای اعمال تحریم‌ها به طور مختصر پرداخته می‌شود:

- ❖ قانون تجارت با دشمن<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۱۷ که در زمان جنگ جهانی اول و پس از اعلان جنگ آمریکا با آلمان اجرایی شد، در شرایط اضطراری بین‌المللی به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد تا بیشتر مناسبات اقتصادی بین‌المللی را تنظیم کند. همچنین این قانون اختیارات اضافی متنوعی از

1. Trading with the Enemy Act of 1917 (TWEA)

- جمله مصادره اموال دشمنان خارجی را فراهم می‌کند. با این حال، در سال ۱۹۷۷، کنگره این قانون را اصلاح کرد تا تنها «در زمان جنگ» قابل استفاده باشد (Trading with the Enemy Act, 1917).
- ❖ قانون بانکداری اضطراری<sup>۱</sup> مصوب ۱۹۳۳ اختیار اعمال تحریم توسط رئیس‌جمهور را به زمان صلح بسط داد (Emergency Banking Act, 1933).
  - ❖ قانون کنترل صادرات<sup>۲</sup> مصوب ۱۹۴۹ نیز اختیارات شبه تحریمی را اعطا می‌کرد. این قانون توسط «قانون اداره صادرات»<sup>۳</sup> مصوب ۱۹۶۹ جایگزین شد. این قانون به رئیس‌جمهور اجازه می‌داد تا صادرات ایالات‌متحده را به دلایل امنیت ملی، سیاست خارجی و یا کمبود عرضه کنترل کند. این قانون با برخی اصلاحات در سال ۱۹۸۵، هنوز هم مبنای نظام کنترل صادرات ایالات آمریکا است (The Export Control Act, 1949).
  - ❖ قانون کنترل صادرات تسلیحات<sup>۴</sup> مصوب ۱۹۷۶ اختیار اعمال نظارت بر صادرات تسلیحات را به دولت اعطا می‌کند (The Arms Export Control Act, 1976).
  - ❖ قانون اختیارات اقتصادی در شرایط اضطراری بین‌المللی<sup>۵</sup> محور بیشتر برنامه‌های تحریمی ایالات‌متحده است. این قانون به رئیس‌جمهور این اختیار را می‌دهد تا برای مقابله با «تهدیدی غیرعادی و فوق‌العاده که منبع آن به طور کامل یا عمده خارج از ایالات‌متحده است و برای امنیت ملی، سیاست خارجی یا اقتصاد ایالات‌متحده تهدید محسوب می‌شود» مناسبات اقتصادی را تنظیم کند، مشروط بر اینکه رئیس‌جمهور در قبال چنین تهدیدی وضعیت اضطراری ملی اعلام کند. اختیار اعلام وضعیت اضطراری ملی به رئیس‌جمهور طبق قانون وضعیت‌های اضطراری ملی اعطا شده است (International Emergency Economic Powers Act, 1977).
  - ❖ قانون اصلاح کنترل صادرات<sup>۶</sup> به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد تا صادرات کالاهای با کاربری دوگانه را کنترل کند. کالاهای با کاربری دوگانه به کالاهای نرم‌افزارها یا فناوری‌هایی اطلاق می‌شود که هم کاربردهای

---

1. Emergency Banking Act
2. The Export Control Act
3. The Export Administration Act
4. The Arms Export Control Act of 1976
5. International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)
6. Export Administration Regulations (ECRA)

غیرنظامی و هم کاربردهای نظامی، تروریستی، سلاح‌های کشتار جمعی یا امثالهم دارند (US Export Administration Regulations, 2018).

❖ قانون مهاجرت و ملیت<sup>۱</sup> به‌ویژه مقررات موجود در بخش ۲۱۲، به رئیس‌جمهور آمریکا اجازه می‌دهد تا ورود تمامی خارجی‌ها یا هر گروهی از خارجی‌ها به‌عنوان مهاجر یا غیر مهاجر را معلق کند یا محدودیت‌هایی را برای ورود آن‌ها اعمال کند. این قانون همچنین به وزیر امور خارجه، با مشورت وزیر خزانه‌داری و دادستان کل، اختیار می‌دهد تا یک نهاد را به‌عنوان سازمان تروریستی خارجی<sup>۲</sup> معرفی کند (Immigration and Nationality Act, 1952).

❖ قانون کمک‌های خارجی سال ۱۹۶۱<sup>۳</sup> به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد تا کمک‌های خارجی به کشورهایی را که دولت آن‌ها به رفتارهای ناپسند معینی مشغول است، متوقف کند (Collins-Chase, 2023, pp. 2-3).

با استناد به قوانین مزبور و برخی قوانین دیگر، در سطح داخلی آمریکا، رئیس‌جمهور و بسیاری از مقامات دولتی به‌خصوص در وزارت خزانه‌داری، آزادی عمل بسیاری در اعمال تحریم علیه افراد، سازمان‌ها و دولت‌ها دارند. به‌عنوان مثال وزارت خزانه‌داری بر اساس اختیاراتی که از رئیس‌جمهور دریافت کرده می‌تواند هر فرد، شرکت یا دولتی را که دشمن امنیت ملی، اقتصاد و یا سیاست خارجی آمریکا تشخیص می‌دهد، حتی بدون تفهیم اتهام و یا محکومیت، تحت تحریم قرار دهد. به عبارتی دیگر در حالی که طی نمودن فرایند قضایی برای چنین تصمیماتی که زندگی افراد، فعالیت شرکت‌ها و مناسبات دولت‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، می‌بایست امری معمول باشد؛ اما به واسطه اختیاراتی که در زمینه اعمال تحریم‌ها از طرف کنگره به دولت آمریکا تفویض شده، طی نمودن فرایند قضائی و حقوقی در اعمال تحریم‌ها به طور کامل حذف شده و تبدیل به یک رویه اداری معمول گردیده است.

در لایه تدوین و تصویب تحریم‌ها در سطح داخلی آمریکا، یک صنعت میلیارد دلاری متشکل از شرکت‌های حقوقی، لابیست‌ها و سایر بازیگران دخیل، ایجاد شده است. به‌موازات رشد فزاینده تحریم‌ها، ساختارهای تحریمی در چهارچوب نهادی

1. Immigration and Nationality Act (INA)  
2. Foreign Terrorist Organizations (FTO)  
3. Foreign Assistance Act of 1961 (FAA)

داخلی آمریکا و شبکه تجاری و مالی بین‌المللی که آمریکا نقش کانونی در آن دارد، نیز تغییر پیدا کرده است. وزارت خزانه‌داری اصلی‌ترین مسئولیت را در شناسایی افراد، نهادها، شرکت‌ها و دولت‌های هدف بر عهده داشته و همچنین نظارت گسترده‌ای بر اجرای تحریم‌ها دارد. بر همین اساس، کارکنان دفتر کنترل سرمایه‌های خارجی (اوفک) که در دهه ۱۹۹۰ کمتر از انگشتان دو دست در یک اتاق نشست معمولی شاغل بودند، بعد از عملیات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ افزایش بی‌سابقه‌ای یافتند و تا سال ۲۰۲۰ به ۲۴۰ نفر افزایش یافت. در واقع بعد از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و ظهور بانکداری دیجیتال بود که سیاستمداران آمریکایی به قدرت نامحدود سیستم مالی خود در تقابل با سایرین پی بردند (Cohen, 2020).

در بخش تدوین و تصویب تحریم‌ها، آمریکا در گام نخست اقدام به تهدید و بازدارندگی از طریق اعمال تحریم‌ها می‌کند. هدف آمریکا در این مرحله، ایجاد بازدارندگی و دستیابی به اهداف مطلوب و یا حداقل رضایت‌بخش خود، با صرف کمترین هزینه است. این مرحله از تحریم‌ها متأثر از این واقعیت است که اعمال واقعی تحریم‌ها، علاوه بر کشور هدف، به کشور تحریم‌کننده و حتی متحدان آن نیز آسیب می‌رساند چرا که عملاً بازار تجاری کشور تحریم شده را از دست می‌دهند. بر همین اساس ترجیح آمریکا این است که قبل از ورود به فرایند اعمال تحریم‌ها، کشور هدف صرفاً با به‌کارگیری ابزار تهدید، رفتار خود را تغییر دهد (Drezner, 1999).

دولت آمریکا در صورتی که بازیگر هدف همچنان به رفتار خود برخلاف خواست این کشور ادامه دهد، وارد مرحله تصویب و اعمال تحریم‌ها می‌شود. پس از مفصل‌بندی و اجرای ساختار تحریم‌ها، بخش نظارتی فعال خواهد شد. وظیفه بخش نظارتی در اعمال تحریم‌ها، کنترل سخت‌افزاری و نرم‌افزاری کشورها برای پایبندسازی آن‌ها به تحریم‌ها است. این مرحله در راستای این هدف تنظیم شده است که در صورت عدم تمکین سایر بازیگران (داخلی و خارجی) از تحریم‌های اعمال شده، عملاً کارایی آن‌ها به شدت کاهش خواهد یافت. لذا آمریکا در تلاش است با اتکا بر ساختار نظارتی قدرتمند خود در زمینه تحریم‌ها که عمده آن بر عهده وزارت خزانه‌داری این کشور است، مانع از بهره‌برداری کشور تحریم شده از ساختار اقتصاد جهانی شود.

در سطح نظارتی، هم‌پوشانی کاملی بین سطح اجرا و اعمال تحریم‌ها دربرگیرنده واحدهای دولتی و غیردولتی وجود دارد. نظارت و رصد با هدف کنترل فرایند اعمال

تحریم‌ها و مشخص نمودن متخلفان از طریق بهره‌گیری از تکنیک‌های کنترل مالی، پولی و گزارش‌های به دست آمده از فعالیت‌های بازیگران دولتی و غیردولتی حاضر در ائتلاف تشکیل می‌شود. جایگاه محوری آمریکا در نهادها و سازمان‌های مالی و تجاری بین‌المللی که نشئت گرفته از نظم تک-چندقطبی بین‌المللی است، در کنار جهان‌روایی دلار، منجر به کانونی شدن آمریکا در سطح نظارت بر اجرای تحریم‌ها شده است. ایالات متحده در این سطح هم نظارت بر تحریم‌های ثانویه را بر عهده دارد و هم بخش اعظم تحریم‌های جهانی (سازمان ملل) توسط این کشور مورد رصد و نظارت قرار می‌گیرد تا خاطیان احتمالی را شناسایی و مجازات نماید (Joshi & Mahmud, 2020). به‌عنوان مثال در طول چند سال اخیر ۱۰ بانک مهم به دلیل ارتباط مالی با ایران و برخی کشورهای دیگر، ۱۲ میلیارد و ۷۷۵ میلیون دلار جریمه مالی به آمریکا پرداخته‌اند. بانک یونی‌کردیت<sup>۱</sup> به‌تنهایی به دلیل ارائه خدمات مالی به شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران به میزان یک میلیارد و ۳۰۰ میلیون دلار جریمه مالی به آمریکا پرداخت کرده است (Katzman, 2022).

## ۲-۱. تحریم‌گرایی در سیاست خارجی آمریکا

در مرحله بعدی، شبکه جهانی اجرا و نظارت بر تحریم‌ها به‌عنوان کالبد تکنیکی اجرا و نظارت، ابزار کنترل و اجرای اهداف طراحی شده توسط ائتلاف تحریم‌کننده است. در این مرحله تعدادی از واحدها با استفاده از گره‌های ارتباطی مرتبط با هم، شبکه‌ای از تعاملات مبتنی بر تأمین اهداف مشترک را که اجرای تحریم‌ها بر علیه کشور هدف است، شکل می‌دهند. واحدها و بازیگران حاضر در شبکه اجرا و اعمال تحریم‌ها شامل دولت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات مالی و بازیگران مالی و بانکی غیردولتی وابسته به دولت‌ها هستند. قدرت‌های بزرگ جهانی و شرکت‌ها و سازمان‌های مالی و پولی جهانی در قالب پیوندهای ارتباطی با وزن و چگالی متفاوت و مرتبط با یکدیگر در این سطح قرار دارند (Baizidi, 2021). در سطح منطقه‌ای بازیگران دولتی و نهادهای مالی و پولی غیردولتی در تعامل با یکدیگر سازه عملی و اجرایی تحریم‌ها را در سطح منطقه شکل می‌دهند. این شبکه محدودسازی فعالیت‌های واحد هدف تحریم را از طریق مسدود کردن و محدود کردن کانال‌های خارجی انتقال و ورود منابع ارزی، فلزات گران‌بها و کالاها و انرژی به انجام می‌رساند.

به‌عنوان مثال بانک‌های بزرگ آمریکایی، اروپایی و حتی چینی در سطح جهانی و بانک‌ها و شرکت‌های بیمه در سطح منطقه‌ای در تعامل با یکدیگر به اعمال تحریم‌ها می‌پردازند (Hafner-Burton et al, 2009). رفتار سیاسی و اقتصادی سایر بازیگران در قالب محاسبه هزینه-فایده، بقا و استمرار تحریم‌ها سنجیده می‌شود. هزینه‌های سیاسی و اقتصادی عدم اجرای تحریم‌ها، تأثیر به‌سزایی بر رفتار قدرت‌های کوچک و متوسط و همچنین شرکت‌ها و بازیگران اقتصادی مهم دارد.

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در سطح بین‌المللی، اقلان‌سازی بازیگران فراملی است، چرا که اعمال تحریم‌ها به خودی خود در تقابل با اراده نظام اقتصاد جهانی و آزادی سرمایه مبتنی بر بازارمحوری و سودآوری می‌باشد. به عبارتی دیگر آمریکا به‌عنوان اصلی‌ترین بازیگر تحریم‌کننده باید با در پیش گرفتن رویکرد غیر بازاری با اراده بسیار قدرتمند افراد و شرکت‌های بزرگ برای سودآوری از بازار کشور تحریم شده، مبارزه نماید. این امر زمانی به چالش بزرگ‌تری تبدیل می‌شود که این افراد و شرکت‌ها از مزیت مطلق و نسبی در بازار کشور تحریم شده برخوردار باشند و ممکن است کشور تحریم‌کننده علاوه بر اهداف سیاسی، اهداف اقتصادی را نیز در راستای منافع شرکت‌های کشور خود در رقابت‌های جهانی دنبال کند. در چهارچوب این پیوندهای، ایالات‌متحده تلاش کرده به‌تنهایی خلأهای موجود در هرکدام از لایه‌ها و سطوح را پر نماید تا فرایند دور زدن یا مقابله با تحریم‌ها برای کشور هدف و یا سایر بازیگران خاطی (از نظر کشور تحریم‌کننده) دشوارتر گردد.

در چهارچوب لایه نظارت بر اجرای تحریم‌ها، اوفک در سال ۲۰۰۹ اولین دستورالعمل اجرایی تحریم‌های اقتصادی خود را منتشر کرد. به موجب این دستورالعمل، نقض تحریم‌ها به دو دسته فاحش<sup>۱</sup> و غیرفاحش تقسیم شد. نقض فاحش تحریم‌ها شامل جریمه‌های سنگین‌تری بود. علاوه بر این وزارت خزانه‌داری آمریکا اختیار اعمال تخفیف در جرائم تحریمی را داشت به نحوی که افراد، نهادها و شرکت‌هایی که تحریم‌ها را نقض کرده باشند، در صورت خودافشایی (اعتراف)، شامل ۵۰ درصد تخفیف در جریمه تحریمی می‌شدند. این دستورالعمل به‌سرعت در مورد برخی بانک‌هایی که تحریم‌های آمریکا را اجرا نکرده بودند، اعمال شد. علاوه بر این ایالات‌متحده استثناهای مربوط به «چرخه U»<sup>۲</sup> را اصلاح کرد. چرخه U بدین معنی بود که هر تراکنش دلاری در جهان می‌بایست از طریق یا به واسطه یک موسسه

1. Egregious

2. U-turn

آمریکایی (عمدتاً بانک) تأیید شود. ایالات متحده جهت تسریع در تراکنش‌های دلاری جهانی که مبدأ و مقصد آن آمریکا نبود، به برخی مؤسسات و بانک‌های خارجی اجازه داده بود تا از طریق دفاتر و نمایندگی‌های خود در آمریکا، این تراکنش‌ها را تأیید نمایند و نیازی به ورود مؤسسات آمریکایی دیگر نباشد. این مسئله باعث شده بود تا دست این مؤسسات و بانک‌های خارجی در دور زدن تحریم‌های آمریکا باز باشد و به راحتی امکان انجام تراکنش‌های دلاری را برای دولت‌ها، شرکت‌ها و افراد تحریم شده فراهم کنند.

## ۲. روند پژوهی تحول تحریم‌گرایی در سیاست آمریکا

در طول هشت دهه اخیر، با وجود چرخش‌های متعددی که در دولت‌های مختلف آمریکا رخ داده است، نظام تحریم‌گرایی این کشور دو دوره مهم را پشت سر گذاشته است؛ دوره اول از ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰ تحت عنوان نظام تحریم‌گرایی محدود و دوره دوم از ۱۹۹۰ به بعد تحت عنوان نظام تحریم‌گرایی گسترده. بررسی تحولاتی که در نقاط عطف تاریخ اعمال تحریم‌های آمریکا رخ داده، بیانگر روند رو به رشد تحریم‌ها به عنوان یک واقعیت پایدار در آینده اقتصاد جهانی است:

### ۱-۲. نظام تحریم‌گرایی محدود آمریکا در اقتصاد سیاسی بین‌الملل (۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰)

در دوران پس از جنگ جهانی دوم، تحریم‌های اقتصادی عمدتاً ابزاری مشروع و نسبتاً نادر در نظر گرفته می‌شدند تا با استفاده از آن‌ها، دولت‌های سرکش که اعتنایی به قواعد حقوق بین‌الملل نمی‌کنند، مجازات شوند (Grievé, 1969, p. 431). در این دوران، نظام تحریم‌های اقتصادی آمریکا نیز بسیار محدود و ابتدایی بود و دولت‌هایی مثل کوبای کمونیست و برخی کارتل‌های مواد مخدر در مکزیک و کلمبیا را شامل می‌شد. در این دوره، ایالات متحده به دلایل متنوعی تحریم‌هایی را اتخاذ کرد، از جمله تحریم‌هایی که عمدتاً به دلایل اقتصادی اعمال شدند. در بسیاری از موارد، تحریم‌های اقتصادی آمریکا در دوران اول پس از جنگ جهانی دوم، واکنشی از جانب این کشور به ملی‌سازی شرکت‌های آمریکایی توسط دولت‌های میزبان بود. از جمله مهم‌ترین کشورهای تحریم‌شده در این دوران شامل برزیل، کوبا، شیلی، اتیوپی و ایران می‌شدند (Freis and Waibel, 2024).

در دوران پس از جنگ جهانی دوم، ایالات‌متحده بزرگ‌ترین اقتصاد جهان بوده و بیش از ۴۰ درصد از تولید ناخالص داخلی جهان متعلق به این کشور بود که این مسئله ظرفیت‌های بسیاری را در اختیار این کشور قرار می‌داد. بر همین اساس ایالات‌متحده در سال ۱۹۴۸ تحریم‌هایی را علیه اتحاد جماهیر شوروی تصویب کرد که توسط نهادی به نام «کمیته هماهنگی برای کنترل صادرات چندجانبه»<sup>۱</sup> مورد نظارت قرار می‌گرفت. این کشور در سال ۱۹۴۹ نیز اولین مجموعه از تحریم‌ها علیه چین را وضع کرد که توسط «کمیته چین»<sup>۲</sup> مورد نظارت قرار می‌گرفت. در ادامه، کشورهای عضو ناتو به‌جز ایسلند و ژاپن در اعمال این تحریم‌ها به ایالات‌متحده پیوستند که باعث شد اثرگذاری این تحریم‌ها افزایش پیدا کند. البته ایالات‌متحده از سال ۱۹۷۲ تحریم‌های تجاری علیه چین را به طور محسوسی کاهش داد. با تداوم تحریم‌ها، بسیاری از متحدان ایالات‌متحده به تدریج تحریم‌ها علیه اتحاد جماهیر شوروی را کاهش دادند تا در نهایت ایالات‌متحده نیز مجبور شد تحریم‌ها را به محدودیت‌های تجاری کمتری کاهش دهد. اما در سال ۱۹۸۱، ایالات‌متحده مجدداً تحریم‌های جدیدی علیه اتحاد جماهیر شوروی وضع کرد که ظاهراً در پاسخ به اعلام وضعیت نظامی در لهستان در سال ۱۹۸۱ بود، اما بیشتر برای ممانعت از احداث خط لوله گاز طبیعی یامال از سیبری به آلمان غربی بود. برخلاف تحریم‌های قبلی، این تحریم‌ها نه تنها شامل شرکت‌های آمریکایی می‌شد، بلکه شامل شرکت‌های وابسته به آمریکا و حتی شرکت‌های غیرآمریکایی که از حق ثبت اختراع و مجوزهای آمریکایی استفاده می‌کردند، می‌شد. پس از اعتراض چندین کشور اروپایی، ایالات‌متحده در نوامبر ۱۹۸۲ این تحریم‌ها را به شرط تقویت کنترل‌های موجود بر انتقال کالاهای استراتژیک به اتحاد جماهیر شوروی، لغو کرد (Nephew, 2019).

در سال ۱۹۵۰، ایالات‌متحده کره شمالی را با استناد به قانون تجارت با دشمن تحریم کرد. در همین سال، وزارت خزانه‌داری آمریکا «دایره کنترل دارایی‌های خارجی»<sup>۳</sup> را ایجاد کرد تا بلوکه کردن همه دارایی‌های چین و کره شمالی که در صلاحیت قضایی ایالات‌متحده بودند، را مدیریت کند. در سال ۱۹۶۰، ایالات‌متحده کوبا را نیز با استناد به همین قانون تجارت با دشمن تحریم کرد. در سال ۱۹۸۰، ایالات‌متحده در پاسخ به حمله شوروی به افغانستان، با تحریم غلات با استناد به

1. The Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom)

2. China Committee (Chincom)

3. Division of Foreign Assets Control

قانون اداره صادرات ۱۹۷۹ عمل کرد. این تحریم پس از اینکه آرژانتین، استرالیا، کانادا و فرانسه، غلاتی به اتحاد جماهیر شوروی ارائه کردند، عملاً به پایان رسید. ایالات متحده بر اساس قانون قدرت‌های اقتصادی اضطراری بین‌المللی تحریم‌های مختلفی را نیز علیه ایران و لیبی وضع کرد. به‌عنوان مثال، پس از بحران تسخیر سفارت آمریکا در ایران، کارتر رئیس‌جمهور وقت آمریکا، با تکیه بر این قانون، داریی‌های دولت ایران را از طریق صدور یک دستور اجرایی مسدود کرد ( Executive Order No. 12170, Nov. 14, 1979). پس از این تاریخ، سوریه در سال ۱۹۷۹ و ایران در سال ۱۹۸۴ توسط ایالات متحده به‌عنوان دولت حامی تروریسم معرفی شدند.

به صورت کلی در دوران اولیه پس از جنگ جهانی دوم، نظام تحریم‌های اقتصادی آمریکا هنوز به بلوغ کافی نرسیده و نظام دوقطبی حاکم بر جهان نیز گزینه‌های بدیلی را در اختیار سایر بازیگران قرار می‌داد تا با این تحریم‌ها مقابله کنند. به عبارتی دیگر، رقابت شدید بر سر حوزه‌های نفوذ بین شرق و غرب، مانع از اعمال مؤثر تحریم‌ها توسط آمریکا شده بود. اعمال سنگین تحریم‌ها می‌توانست کشورها را به ابرقدرت رقیب نزدیک سازد و از این رو سطح تهدیدات علیه خود آمریکا نیز افزایش یابد.

درس دیگری که آمریکا در این دوران به‌خصوص از جنگ ویتنام گرفت، پرهزینه بودن جنگ بود. هر تلفاتی که آمریکا در جنگ‌ها و درگیری‌های فرامنطقه‌ای می‌داد، به‌شدت بر افکار عمومی این کشور تأثیرگذار بوده و حتی می‌توانست ورق انتخابات را در این کشور به نفع حزبی که در قدرت نیست، برگرداند. از این رو آمریکا به دنبال تقویت مکانیسم‌های جدید اعمال فشار علیه دولت‌های دشمن یا رقیب بود. فروپاشی شوروی به‌عنوان ابرقدرت رقیب، این فرصت را در اختیار آمریکا قرار داد تا نظام تحریم‌های اقتصادی خود را وارد دوران کاملاً جدیدی نماید.

## ۲-۲. نظام تحریم‌گرایی گسترده آمریکا در اقتصاد سیاسی جهانی (از ۱۹۹۰)

قدرت‌های بزرگ از نظر تاریخی برای دستیابی به اهداف خود از ابزارهای گسترده‌ای از قبیل جنگ، مداخله در امور داخلی، نفوذ، تهدید نظامی و تحریم استفاده می‌کردند (Baizidi, 2024b). در چند دهه اخیر به دلایلی از قبیل ظهور بازدارندگی هسته‌ای که می‌تواند یک تهدید موجودیتی برای هر کشوری باشد و همچنین هزینه کمتر ابزارهای اقتصادی از جمله اعمال تحریم‌ها در قیاس با ابزارهای نظامی، تغییر اساسی در ترکیب و میزان استفاده از هرکدام از ابزارهای سیاسی، نظامی و اقتصادی

رخ داده است. بر همین مبنا، از اوایل دهه ۱۹۹۰ به دلایل متعددی از قبیل فروپاشی شوروی، گسترش تروریسم و سایر تهدیدهای نوظهور و همچنین به موازات تضعیف مؤلفه‌های اقتصاد سیاسی بین‌الملل و حرکت در مسیر جهانی شدن اقتصاد، نظام تحریم‌های اقتصادی آمریکا نیز در چندین مرحله گسترده‌تر، پیچیده‌تر، عمیق‌تر و مؤثرتر شده است (Nephew, 2018, p. 137) که به تشریح مهم‌ترین نقاط عطف آن پرداخته می‌شود:

گسترش تحریم‌های هنجاری و حقوق بشری: گام نخستینی که آمریکا در دوران تحریم‌گرایی گسترده برداشت، مبتنی بر هنجارهای حقوق بشری بود تا بدین ترتیب مشروعیت تحریم‌های خود را از اصول اخلاقی کسب کرده باشد. در حالی که تحریم‌های پیشین عمدتاً با استناد به تهدید امنیت ملی وضع می‌شد، از اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، به یکباره نقش هنجارهای ارزشی از قبیل حقوق بشر در اعمال تحریم‌ها افزایش چشم‌گیری یافت. تحریم‌های مربوط بر آپارتاید در آفریقای جنوبی و تحریم‌های حقوق بشری میانمار از این موارد بودند.

تحول در ژئوپلیتیک تحریم‌ها: در اوایل دهه ۱۹۹۰، روسیه در عصر پسا شوروی همراهی بسیاری با قطعنامه‌ها و طرح‌های تحریمی ایالات‌متحده آمریکا داشت و همین مسئله منجر به تغییر ژئوپلیتیک تحریم‌ها شد. تا قبل از این دوران کشورهایی از قبیل کوبا و نیکاراگوئه در مرکز تحریم‌های آمریکا قرار داشتند، اما از این دهه، بازیگران جدیدی از قبیل رواندا، سومالی، سودان، یوگسلاوی و عراق، به اهداف تحریم‌های آمریکا افزوده شدند. اجماع‌سازی موفق آمریکا علیه کشورهای مزبور باعث شده بود تا میزان تأثیرگذاری تحریم‌ها نیز به طرز قابل توجهی افزایش یابد.

گسترش تحریم‌های هسته‌ای: در دهه ۱۹۹۰ یکی از مهم‌ترین عوامل تحریم‌های ایالات‌متحده، تلاش این کشور برای ممانعت از گسترش تسلیحات هسته‌ای بود. در این چهارچوب در وهله نخست آرژانتین، برزیل، هندوستان، پاکستان، آفریقای جنوبی و کره جنوبی مورد تحریم قرار گرفتند. در سال ۱۹۹۴، کنگره آمریکا از رئیس‌جمهور این کشور خواست تا قدرت‌های هسته‌ای غیررسمی (طبق تعریف پیمان منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای) که بمب هسته‌ای به‌دست می‌آورند یا آن را مورد آزمایش قرار می‌دهند و یا کشورهایی که سلاح هسته‌ای خود را به یک کشور غیرهسته‌ای ارائه می‌کنند، مورد تحریم قرار دهد. هند و پاکستان از جمله اولین کشورهایی بودند که پس از آزمایش تسلیحات هسته‌ای، در این چهارچوب تحریم شدند. البته ایالات‌متحده به دلیل ملاحظات مربوط به سیاست خارجی و ممانعت از

چرخش این کشورها به سمت قدرت‌های دیگر، سه سال بعد، این تحریم‌ها را لغو کرد (Rathbone et al, 2013, p. 1067).

تولد تحریم‌های ثانویه: در چهارچوب تحریم‌های ثانویه، دولت آمریکا افراد، نهادها، شرکت‌ها و کشورهای خارجی را از مبادله با لیست تحریم شده‌ها باز می‌دارد. در صورتی که فرد، نهاد یا شرکتی خارجی، تحریم‌های آمریکا در مورد یک بازیگر تحریم شده را اجرا نکند آمریکا با مکانیسم‌هایی از قبیل محرومیت از بازار آمریکا، ممنوعیت دسترسی به دلار آمریکا و همچنین اعمال جرائم مالی؛ آن‌ها را مجازات می‌کند. آمریکا در سال ۱۹۹۶ «قانون تحریم‌های ایران و لیبی (ایلسا)»<sup>۱</sup> و «قانون آزادی و همبستگی دموکراتیک کوبا» (موسوم به قانون لیبرتاد یا هلمز برتون)<sup>۲</sup> را تصویب کرد. این قوانین به نوعی آغاز اعمال مؤثر تحریم‌های ثانویه آمریکا بود. در چهارچوب این قوانین حوزه سرزمینی تحریم‌های آمریکا گسترش پیدا کرده و تمامی شرکت‌های غیرآمریکایی که به نوعی در فعالیت‌های مرتبط با تحریم‌های آمریکا فعالیت داشتند را شامل می‌شد. تا پیش از اعلام این تحریم‌ها، شرکت نفتی آمریکایی کونوکو<sup>۳</sup> در مارس ۱۹۹۵ قراردادی به ارزش یک میلیارد دلار را با ایران برای توسعه میدان‌های نفتی A و E سیری به امضا رساند که با مخالفت برخی جناح‌های سیاسی در آمریکا مواجه شده و منجر به واکنش دولت این کشور و صدور چند فرمان اجرایی شد. بعدها بیل کلینتون، رئیس‌جمهور وقت آمریکا، با صدور فرامین اجرایی ۱۲۹۵۷ و ۱۲۹۵۹، تحریم‌های ثانویه علیه ایران را گسترش داد. در این دوره در حالی که برخی شرکت‌های آمریکایی نفت خامی به ارزش ۴ میلیارد دلار از ایران وارده کرده بودند، آمریکا کشورهای اروپایی را تحت فشار قرار می‌داد با ضمن پایبندی به تحریم‌های ثانویه، شراکت نفتی و تجاری خود با ایران را محدود کنند (Franssen and Morton, 2002). در پاسخ به فشارهای تحریمی آمریکا علیه شرکت‌های اروپایی، اتحادیه اروپا در ۲۲ نوامبر ۱۹۹۶ قوانینی را تحت عنوان «قوانین مسدودکننده»<sup>۴</sup> تصویب کرد که بر اساس آن شرکت‌های اروپایی ملزم به رعایت قوانین ایلسا نیستند. اتحادیه اروپا از این نیز فراتر رفته و دولت‌های اروپایی را تشویق کرد تا تحریم‌هایی علیه شرکت‌هایی که قانون ایلسا را رعایت می‌کنند، اعمال کرده و حتی علیه آمریکا در سازمان تجارت جهانی اقامه دعوی کنند.

1. Iran and Libya Sanctions Act (ILSA)

2. Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms–Burton Act)

3. Conoco

4. blocking statute

پس از حمایت کامل اتحادیه اروپا از شرکت‌های اروپایی در عدم اجرای تحریم‌های فرا سرزمینی آمریکا، شرکت نفتی توتال قراردادی به ارزش ۷۶۰ میلیون دلار با ایران امضا کرد، دولت ترکیه نیز قرارداد گازی با ایران امضا کرد و در ادامه شرکت توتال با همراهی گازپروم و پتروناس یک قرارداد ۲ میلیارد دلاری با ایران برای توسعه پارس جنوبی به امضا رساند که همگی نقض قانون ایلسا محسوب می‌شدند. در نهایت دولت آمریکا مجبور شد معافیت‌هایی را برای برخی شرکت‌ها از قبیل توتال، گازپروم و پتروناس در نظر بگیرد و از طرفی دیگر کشورهای اروپایی نیز از شکایت در سازمان تجارت جهانی بپرهیزند و با آمریکا مقابله به مثل نکنند. با وجود مخالفت‌های اولیه، تحریم‌های ثانویه در حال حاضر یکی از مهم‌ترین پایه‌های تحریمی آمریکا به شمار می‌آید و شرکت‌ها و افراد بسیاری از ترس محدودیت‌های اعمالی آمریکا، آن را اجرا می‌کنند.

گسترش تحریم‌های مالی و بانکی: تا پیش از سال ۲۰۰۳، سیاستمداران آمریکایی نمی‌دانستند بدون حتی یک سنت هزینه، تنها با استفاده از نظام بانکی و مالی جهان که به شدت به نظام بانکی و مالی آمریکا وابسته است، می‌توانند سایر دولت‌ها را تحت فشار قرار دهند. از این نظر، تحریم‌های کره شمالی که از سال ۲۰۰۳ آغاز شد نقطه عطفی مهم در تاریخ تحریم‌های آمریکا به شمار می‌آید. در این سال کره شمالی خروج خود از معاهده منع گسترش را اعلام کرد و مدتی بعد نیز اعلام کرد که به یک قدرت اتمی (نظامی) تبدیل شده است. در مقابل، وزارت خزانه‌داری آمریکا نه تنها بانک ماکائو را برای مسدودسازی تراکنش‌ها به پیونگ یانگ تحت فشار قرار داد، بلکه تمامی بانک‌های دیگر را نیز تهدید کرد تا از مبادله با کره شمالی بپرهیز کنند. این اقدام فشار مضاعفی را بر کره شمالی وارد ساخت تا جایی که حتی سیاستمداران آمریکایی نیز از میزان اثرگذاری تحریم‌های مالی و بانکی غافلگیر شدند.

ظهور تحریم‌های ترکیبی و اجماع‌سازی ملی و بین‌المللی: در دهه ۲۰۰۰، در کنار تحریم‌های ایالات متحده که برای مقابله با توسعه برنامه هسته‌ای ایران هدف‌گذاری شده بود، آمریکا تلاش‌های مضاعفی را برای اجماع‌سازی بین‌المللی علیه ایران به کار بست و در نهایت موفق شد پرونده ایران را از آژانس بین‌المللی انرژی اتمی<sup>۱</sup> به شورای امنیت سازمان ملل ارجاع داده و در آنجا نیز با اقناع چین و روسیه

1. IAEA

۵ قطعنامه را علیه ایران به تصویب برساند. هم‌زمان با تشدید تحریم‌های بین‌المللی، در سال ۲۰۱۰، کنگره «قانون جامع تحریم‌های ایران، مسئولیت‌پذیری و محرومیت ایران»<sup>۱</sup> را تصویب کرد که تحریم‌های ایران را فراتر از برنامه هسته‌ای گسترش داد تا شرکت‌ها و افرادی که به بخش نفت ایران کمک می‌کنند را نیز شامل شود. تحت تأثیر این تحریم‌ها، در سال ۲۰۱۲، جامعه جهانی ارتباطات مالی بین بانکی (سوئیفت)<sup>۲</sup> بانک‌های ایرانی را اخراج کرد. گرچه امضای توافق اتمی (برنامه جامع اقدام مشترک یا برجام) به ایران کمک کرد تا از تحریم‌های ایالات‌متحده، اتحادیه اروپا و تحریم‌های هسته‌ای شورای امنیت سازمان ملل معاف شود، اما پس از گذشت مدت زمان کوتاهی، ایالات‌متحده از این توافق خارج شده و نه‌تنها تحریم‌های قبلی را احیا کرد، بلکه تحریم‌های جدیدی را ذیل کمپین فشار حداکثری اعمال نمود. تحریم‌های اعمال شده علیه لیبی نیز وضعیت مشابهی با ایران داشت (Stein and Cocco, 2024).

ظهور تحریم‌های هوشمند: انتقادات وارد شده در زمینه اثرات جانبی اعمال تحریم‌ها باعث شد تا مفاهیم جدیدی از قبیل تحریم‌های هوشمند<sup>۳</sup> وارد ادبیات تحریم شوند. در واقع هدف از تحریم‌های هوشمند، به حداقل رساندن اثرات جانبی مرتبط با اعمال تحریم‌ها بر مردم عادی است. در چهارچوب تحریم‌های هوشمند، سیاست‌هایی از قبیل مسدودسازی دارایی‌ها، ممنوعیت‌های مسافرتی و تحریم‌های تسلیحاتی علیه گروه‌ها، رهبران، احزاب و بازیگران خاص اعمال می‌شود تا ضمن کاهش اثرات جانبی، اثرگذاری تحریم‌ها بر اهداف تعیین شده بیشتر شود (Gordon, 2011).

### ۳-۲. آمریکا، آبر تحریم‌گر اقتصاد جهانی

سیر تطور تاریخی تحریم‌های آمریکا از تحریم‌های محدود و موردی به تحریم‌های هوشمند و ترکیبی، ایالات‌متحده آمریکا را به بزرگ‌ترین قدرت تحریم‌کننده جهان و یا به عبارتی ابرقدرت تحریم‌گر در اقتصاد جهانی تبدیل نماید. در طول دوران پس از جنگ جهانی دوم، مقبولیت دلار به‌عنوان ارز جهانی، منافع سیاسی و اقتصادی بی‌شماری برای آمریکا در پی داشته است. در سطح جهانی حدود ۴۰ درصد از

1. CISADA
2. SWIFT
3. Smart Sanctions

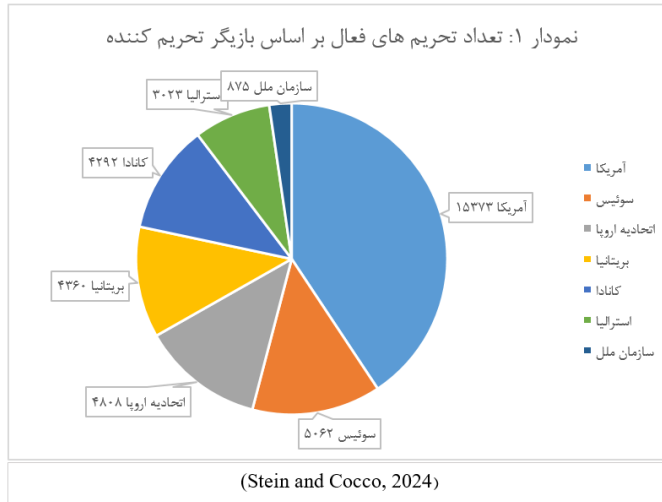
معاملات به واسطه دلار انجام می‌شود و حدود ۶۴ درصد از ذخایر ارزی نیز جهان به دلار است. ۶۴ درصد بدهی‌های بین‌المللی و ۵۹ درصد وام‌های بین‌المللی نیز با ارز دلار پرداخت می‌شود. لذا علاوه بر گردش دلار در اقتصاد آمریکا، این ارز در سطح جهانی نیز به صورت گسترده مبادله می‌شود. با وجود اینکه کاهش ۲۵ برابری قدرت خرید دلار آمریکا در طول ۱۰۰ سال، منافع اقتصادی بی‌شماری را نصیب آمریکا نموده، دولت این کشور از جهان‌روایی دلار بهره گرفته تا به نوعی منافع اقتصادی خود را در اقتصاد سیاسی جهانی از جمله در مسئله تحریم‌ها تأمین نماید (Dunnigan, 1999).

کاربست تحریم‌ها توسط آمریکا در چهارچوب راهبرد کلان حفظ برتری، سطوح چهارگانه بین‌المللی، منطقه‌ای، ملی و فروملی را در نظر دارد. در این چهارچوب تحریم‌ها در سطح بین‌المللی، قدرت‌های چالشگر را هدف گرفته و مانع از شکل‌گیری فرایند انتقال قدرت می‌شود. در سطح منطقه‌ای، تلاش می‌کند متحدان منطقه‌ای، عهده‌دار برقراری نظم منطقه‌ای شده و چالشگران منطقه‌ای همچون ایران نیز به حاشیه رانده شوند. در سطح ملی و فروملی نیز با اتکا بر رویکرد «فشار مضاعف»<sup>۱</sup>، آمریکا تلاش می‌کند تحریم‌ها را کارآمد سازد. در چهارچوب این رویکرد، اعمال تحریم‌ها بر کشور هدف، باعث می‌شود رهبران کشورهای هدف همانند مورد معمر قذافی، از درون در دو سطح شامل نخبگان رقیب و اقشار مختلف جامعه تحت فشار قرار گرفته و در نهایت تن به خواست‌های سیاسی قدرت تحریم‌کننده دهند.

مؤلفه‌های مزبور باعث شده تا آمریکا به بزرگ‌ترین تحریم‌گر اقتصاد جهانی بدل شود. بر اساس داده‌های گروه بحران<sup>۲</sup>، از سال ۱۹۵۰ تاکنون ۴۲ درصد از تمامی تحریم‌های اعمال شده در سطح جهانی، توسط آمریکا اعمال شده است. بر اساس یک ارزیابی دیگر دو سوم کل تحریم‌های اعمال شده از دهه ۱۹۹۰ تا سال ۲۰۲۱ توسط آمریکا اعمال شده است (Manu, 2021). با استناد به داده‌های جدیدتر تا سال ۲۰۲۴، تحریم‌های آمریکا بیش از سه برابر کل تحریم‌های اعمال شده توسط همه کشورها و نهادهای بین‌المللی است. به عبارتی دیگر، آمریکا به‌تنهایی حدود ۷۵ درصد کل تحریم‌های جهان را اعمال کرده است. در این چهارچوب یک‌سوم تمامی کشورهای جهان به میزان‌های متفاوتی تحت تحریم آمریکا قرار گرفته‌اند. برخی از این کشورها صرفاً در چهارچوب شمول تحریم‌های موردی محدود قرار گرفته‌اند که

1. Multiple Pressure  
2. Crisis Group

اثرگذاری محدودی دارند، اما برخی دیگر از کشورها، با تحریم‌های گسترده ساختاری مواجه بوده‌اند. در این میان حدود ۶۰ درصد از کشورهای کم درآمد جهان به نوعی متأثر از تحریم‌ها و مجازات مالی آمریکا هستند (Stein and Cocco, 2024).



بر اساس میزان ادراک تهدیدآمیزی که ایالات متحده از بازیگران و قدرت‌های بین‌المللی دارد، کمیت و شدت تحریم‌ها نیز تغییر می‌کند. به‌عنوان مثال در سال‌های اخیر ایران و روسیه تحت تحریم‌ترین کشورهای جهان بوده‌اند. به صورت کلی کشورهای تحت تحریم را از نظر شدت میزان تحریم‌ها می‌توان در چهار گروه دسته‌بندی کرد:

جدول ۱: دسته‌بندی کشورها بر اساس میزان شدت تحریم‌ها

سال آغاز تحریم	کشور	میزان شدت تحریم‌ها
۱۹۷۹	ایران	درجه ۴: شدیدترین و گسترده‌ترین تحریم‌ها
۲۰۱۴	روسیه	
۱۹۷۹	سوریه	
۱۹۵۰	کره شمالی	
۱۹۶۲	کوبا	
۲۰۰۵	ونزوئلا	درجه ۳: تحریم‌های متوسط و نسبتاً گسترده
۲۰۱۲	یمن	
۱۹۹۹	افغانستان	

سال آغاز تحریم	کشور	میزان شدت تحریم‌ها
۲۰۱۴	چین	درجه ۲: تحریم‌های متوسط و غیرساختاری
۱۹۹۷	سودان	
۲۰۰۳	میانمار	
۲۰۰۶	بلاروس	
۱۹۸۶	لیبی	
۲۰۰۷	لبنان	درجه ۱: تحریم‌های کم و غالباً موردی
۲۰۱۸	نیکاراگوئه	
۲۰۱۹	مالی	
۲۰۱۰	سومالی	
۲۰۲۱	اتیوپی	
۲۰۰۶	کنگو	
۲۰۰۲	زیمبابوئه	

(Stein and Cocco, 2024)

### ۳. ارزیابی اثربخشی تحریم‌ها: آیا تحریم‌ها اثرگذارند؟

با وجود تلاش‌های پیچیده آمریکا در موثرسازی تحریم‌ها، در زمینه ارزیابی میزان موفقیت تحریم‌ها، می‌توان به دو گروه فکری و سیاسی اشاره کرد. گروه اول از جمله دونالد لوسمن (Losman, 1979)، یوهان گالتونگ (Galtung, 1988)، مارگارت داکسی (Doxey, 1990)، دانیل درزner (Drezner, 1999)، گری هافبائر و جفری اسکات (Hufbauer & Schott, 2001)، معتقد به عدم کارایی تحریم‌ها در سیاست بین‌الملل هستند. در مقابل گروه دوم، از جمله دیوید بالدوین (Baldwin, 1985)، دائودی و داجانی (Daudi & Dajani, 1983)، ریچارد نفیو (Nephew, 2018)، جیکوب لئو و کنت کاتزمن (Katzman, 2017)، معتقد به اثرگذاری تحریم‌ها در دستیابی به اهداف سیاسی هستند. غالب اندیشمندان و سیاستمداران با توجه به اینکه اعمال تحریم‌ها، یک مجازات اقتصادی با هدف سیاسی است، اثرگذاری تحریم‌ها را در دو حوزه اقتصادی و سیاسی مورد سنجش قرار می‌دهند. در حالی که غالب تحلیلگران و سیاستمداران در مورد تأثیرات مخربی که تحریم می‌تواند بر اقتصاد کشورهای تحریم شده بگذارد، اجماع نظر دارند؛ اما در زمینه اثرگذاری تحریم‌ها در دستیابی به اهداف سیاسی نظرات متفاوتی وجود دارد. با وجود نظرات متناقض در زمینه اثرگذار بودن تحریم‌ها، رویکرد غالب از دیدگاه سیاستمداران آمریکایی تاکنون، مبنی بر اثرگذاری تحریم‌ها بوده است. آن‌ها معتقدند که اعمال تحریم‌ها، سیاستی است که فاصله بین گفت‌وگو و جنگ را پر

می‌کند، چرا که بین این دو، ابزار مؤثر دیگری برای اعمال فشار وجود ندارد (Jonathan, 2010).

چنانچه اثربخشی تحریم‌ها بر اساس توانایی آن‌ها در تغییر رفتار ارزیابی شود، بخش عمده‌ای از نظریه‌پردازان نظر مخالفی دارند. مطالعات بسیاری به بررسی اثرگذاری تحریم‌ها پرداخته‌اند که از جمله می‌توان به مطالعه نونکیچ و نومیر<sup>۱</sup> اشاره کرد. آن‌ها بر اساس داده‌های آماری به این نتیجه رسیدند که تحریم‌های اقتصادی سازمان ملل بین ۲/۳ تا ۳/۵ درصد بر کاهش رشد اقتصادی سالانه کشور تحت تحریم اثر می‌گذارد. با اعمال تحریم‌های جامع توسط سازمان ملل این عدد به ۵ درصد کاهش رشد سالانه نیز می‌رسد. در مقابل، تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا تأثیرگذاری کمتری بر کاهش رشد اقتصادی کشورهای تحت تحریم داشته و تأثیر آن‌ها بین ۰/۵ تا ۰/۹ درصد کاهش رشد اقتصادی سالانه متغیر بوده است (Neuenkirch and Neumeier, 2015).

با توجه به اینکه حدود ۳۹ درصد از موارد اعمال تحریم با هدف تغییر رژیم صورت گرفته است، بر اساس برخی ارزیابی‌های دیگر، تنها ۳۴ درصد از این موارد تاکنون موفق بوده‌اند (Hufbauer, Schott, and Elliot, 2008). این در حالی است که پژوهشگران دیگری از قبیل «رابرت پیپ»<sup>۲</sup> رقم ۴ درصد را برای مؤثر بودن تحریم‌ها در دستیابی به اهداف سیاسی به دست آورده‌اند. پیپ معتقد است که در بسیاری از مواردی که به‌عنوان موفقیت اعمال تحریم‌ها در نظر گرفته شده است، تغییر رژیم نتیجه تحریم نبوده، بلکه کشور تحریم‌کننده در نهایت از ابزارهای دیگری از قبیل اعمال زور برای تغییر رژیم استفاده کرده است. برخی دیگر از موارد نیز با استفاده از میانجیگری حل و فصل شده‌اند و در موارد دیگر نیز دولت تحریم شده، تغییری معنادار در رفتار خود اعمال نکرده است (Pape, 1998).

تأثیر تحریم‌ها بر حقوق بشر و محیط زیست نیز مسئله‌ای بسیار پربحث بوده است (Baizidi and Abbasi Khoshkar, 2022). در حالی که بخش قابل توجهی از تحریم‌های آمریکا با استناد به نقض حقوق بشر انجام شده است، اما بسیاری از اندیشمندان و پژوهشگران، با استناد بر تأثیراتی که تحریم‌ها بر زندگی انسان‌های عادی می‌گذارد، معتقدند که اعمال تحریم‌ها در تضاد با استانداردهای حقوق بشری بوده و این تحریم‌ها نه‌تنها تأثیری در بهبود استانداردهای حقوق بشری ندارند، بلکه

1. Neuenkirch and Neumeier  
2. Robert A. Pape

کیفیت زندگی شهروندان کشورهای تحت تحریم را نیز تنزل می‌دهند ( Peksen, 2009).

با توجه به ملاحظات مربوط به اثرات انسانی و همچنین در راستای افزایش تأثیرگذاری تحریم‌ها، ایالات‌متحده مکانیسم تحریم‌های خود را در سه زمینه پیچیده‌تر، عمیق‌تر و هوشمندتر کرد:

❖ گسترش تحریم گروه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و افراد: در حالی که دولت‌ها هدف سنتی تحریم‌ها بودند، ایالات‌متحده مکانیسم گسترده‌ای از برنامه‌های تحریمی را توسعه داد تا تحریم‌هایش به طور خاص علیه گروه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و افراد درگیر در موضوع تحریم هدف‌گذاری شود. این مسئله باعث می‌شد تا این نهادها حتی در کشور خودش نیز در ارتباط با برخی از نهادها و شرکت‌ها (به دلیل ترس از سرایت تحریم‌های آمریکا) تحت فشار قرار گیرند؛

❖ توسعه تحریم‌های ثانویه در مقابل تحریم‌های اولیه: تحریم‌های «ثانویه» که گاهی به‌عنوان تحریم‌های فراسرزمینی نیز خوانده می‌شوند، از طریق تهدید جرائم مالی، تحریم‌ها را به افراد غیرآمریکایی گسترش می‌دهد. برای مثال، تصویب قانون جامع تحریم‌های ایران در سال ۲۰۱۰ به وزارت خزانهداری دستور داد تا مقرراتی را برای محدود کردن مؤسسات مالی خارجی که در فعالیت‌های خاصی با ایران درگیر هستند، اجرا کند. اولین اقداماتی که برای قطع ارتباط بانک‌های خارجی از سیستم مالی ایالات‌متحده انجام شد، در سال ۲۰۱۲ علیه «بانک کونلون»<sup>۱</sup> در چین انجام شد. یک دهه بعد، تحریم‌های ثانویه تحت دستور اجرایی ۱۳۹۰۲ در سال ۲۰۲۰ گسترش یافت، به‌ویژه در مورد یک مؤسسه مالی خارجی که «به‌طور آگاهانه معامله مالی قابل توجهی» که شامل کالاها یا خدمات خاصی مرتبط با ایران است، انجام داده یا تسهیل کرده است؛

❖ تقویت جریمه‌های اجرایی: برنامه‌های تحریم همیشه با ممنوعیت‌هایی همراه بوده‌اند که به طور کلی به افراد و نهادهای شرکتی تحت حوزه‌های قضایی کشور تحریم‌کننده مربوط می‌شود. عدم اجرای تحریم‌ها می‌تواند جریمه‌های مدنی و کیفری در پی داشته باشد. در طول سال‌های اخیر

1. Bank of Kunlun

دفتر دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری چندین بار میزان جریمه‌ای که می‌توانسته اعمال کند را افزایش داده است. قانون اولیه در سال ۱۹۷۷ جریمه نقض تحریم را تا ۱۰,۰۰۰ دلار فراهم می‌کرد. در سال ۲۰۰۶ مبلغ جریمه تا ۵۰ هزار دلار افزایش یافته و در سال ۲۰۰۷ مجدداً این مبلغ به ۲۵۰ هزار دلار یا «مقداری که دو برابر مبلغ معامله‌ای است که مبنای نقض است» اصلاح شد. اصلاحات بعدی، این ارقام را به بیش از ۳۵۶ هزار دلار در سال ۲۰۲۳ افزایش داد.

با همه این‌ها آمریکا در افزایش اثرگذاری اقتصادی تحریم‌های خود تا حدودی موفق عمل کرده است، بدین معنی که کشورهای تحت تحریم به میزان‌های مختلفی تحت تأثیر اثرات مخرب اقتصادی تحریم‌ها قرار می‌گیرند. وضعیت عراق پس از جنگ اول خلیج‌فارس به‌خوبی گویای اثرگذاری اقتصادی تحریم‌های گسترده بود (Baizidi, 2024a). این تحریم‌ها صادرات نفت و واردات بسیاری از ملزومات اساسی به این کشور را مسدود کرده و نه‌تنها بازسازی سیستم انرژی این کشور را عملاً ناممکن ساخت، بلکه دسترسی به اساسی‌ترین کالاهای اساسی از قبیل آب و نان را نیز دشوار ساخته بود که منجر به گسترش بیماری‌هایی از قبیل وبا و حصبه نیز گشت. در همان دوره این پرسش اساسی پیش‌روی بسیاری از پژوهشگران و سیاستمداران قرار داشت که آیا تحمیل این همه سختی، درد و رنج به مردم عراق، در نهایت منجر به تأمین اهداف سیاسی شد؟ ایالات‌متحده، پس از اعمال شدیدترین تحریم‌های اقتصادی علیه عراق، نه‌تنها دستاورد سیاسی قابل توجهی کسب نکرد، بلکه نهایتاً مجبور شد اهداف سیاسی خود را با مداخله مستقیم نظامی تأمین نماید. با وجود این، تحریم‌های هوشمند تنها در ۲۲ درصد مواقع توانسته‌اند به اهداف سیاسی تعیین شده دست یابند. این نوع از تحریم‌ها حتی در کاهش اثرات جانبی اعمال تحریم‌ها بر مردم عادی نیز تا حدود زیادی ناموفق بوده‌اند (Kanji, 2016). آفریقای جنوبی در دوران آپارتاید و صربستان از معدود مواردی بوده‌اند که اعمال تحریم‌ها در مورد آن‌ها موفق عمل کرده است. با وجود این موفقیت‌های محدود، بیش از هشت دهه از تحریم‌های کوبا، چهار دهه از تحریم‌های ایران، نیکاراگوئه و کره شمالی، بیش از یک دهه از تحریم‌های سوریه و روسیه می‌گذرد، اما نه‌تنها نظام سیاسی حاکم بر این کشورها تغییری نکرده، بلکه الگوی رفتاری عمده این کشورها در قبال آمریکا، تخصصی‌تر نیز شده و موجب تقویت پیوندهای بین آن‌ها در تقابل با آمریکا شده است (Stein and Cocco, 2024).

#### ۴. چالش‌های پیش‌روی آمریکا در تحریم‌گرایی

آمریکا در طول هشت دهه اخیر توان بسیاری را جهت ارتقا و موثرسازی تحریم‌های اقتصادی خود به کار بسته و با وجود عدم موفقیت در زمینه دستیابی به اهداف سیاسی، تا حدودی در زمینه افزایش هزینه‌های اقتصادی برای کشورها و بازیگران تحت تحریم موفق عمل کرده است. پیچیدگی نظم سیاسی و اقتصاد جهانی در کنار مؤلفه‌های داخلی در آمریکا باعث شده تا چالش‌های مهمی فراروی سیاست تحریم‌گرایی آمریکا قرار گیرد به نحوی که اثربخشی تحریم‌ها به‌عنوان ابزاری مؤثر در تأمین اهداف سیاست خارجی آمریکا را بیش‌ازپیش تحت تأثیر قرار خواهد داد (Kirshner, 2002). در ساخت سیاسی و حقوقی آمریکا، تحریم‌ها بیشتر از اینکه یک فرایند پویا از تصویب و لغو باشد به یک رودخانه یا مسیر یک‌طرفه تبدیل شده که فرایند اعمال آن بسیار ساده، اما لغو آن بسیار پیچیده و دشوار است. وضعیت اعمال تحریم‌ها از این نظر به سمت و سوی غیرقابل کنترلی در حرکت است که درخواست‌های رسمی مقامات دولتی آمریکا مبنی بر تحریم افراد، شرکت‌ها و دولت‌ها توسط وزارت خزانه‌داری مدام در حال افزایش است و این وزارتخانه نیز در اغلب موارد چاره‌ای جز تمکین در قبال درخواست‌های مطرح شده را ندارد. در این چهارچوب با افزایش روزافزون چالش‌ها، روز به روز بر شمار تحریم‌ها نیز افزوده شود، اما تحریم‌های بسیار کمتری لغو می‌شود. در نمودار ۲ روند اعمال و حذف تحریم‌ها از اوایل دهه ۱۹۹۰ تا سال ۲۰۲۴، نشان داده شده است (Stein and Cocco, 2024).

نمودار ۲: تحریم‌های اعمال شده (ستون بالا) و لغوشده (ستون پایین) توسط آمریکا (۱۹۹۲-۲۰۲۴)



(Stein and Cocco, 2024)

بنابراین یکی از چالش‌های عمده، سخت بودن فرایند تغییر، کاهش یا لغو تحریم‌ها به دلیل سیاست داخلی و اینرسی بوروکراتیک این کشور است. این چسبندگی چالش‌هایی را برای صلح‌سازی ایجاد می‌کند، زیرا در حالی که مقامات آمریکایی تلاش می‌کنند تا از تحریم‌ها به‌عنوان اهرمی مؤثر در مذاکرات استفاده کنند، با فرایند پیچیده و مخالفت‌های سیاسی متعددی در ساخت سیاسی و حقوقی داخلی مواجه می‌شوند که مانع از لغو مؤثر تحریم‌ها می‌شود. تحریم‌های اقتصادی علیه کره شمالی، ایران و لیبی از چنین وضعیتی برخوردار بود. با وجود تلاش‌های این کشورها در پایبندی به توافقات ایجاد شده با آمریکا، در نهایت تحریم‌ها به صورت مؤثر لغو نشده و کل فرایند صلح‌سازی لغو گردید (Crisis Group, 2022).

انباشت گسترده تحریم‌ها و پیچیدگی قواعد تحریمی حاکم بر آن‌ها در وزارت خزانه‌داری آمریکا که هرکدام در قالب ساختارهای قانونی و حقوقی خاصی مورد تحریم قرار گرفته‌اند، برای وزارت خزانه‌داری به چالش مهمی تبدیل شده است. این نهاد به صورت روزانه با درخواست‌های متعدد شرکت‌های خصوصی و افراد برای استعلام در مورد قانونی بودن تراکنش‌های مالی و بانکی مواجه است که برخی از آن‌ها هیچ‌گاه پاسخ داده نمی‌شود. این مسئله بخش قابل توجهی از توان و ظرفیت این نهاد برای اعمال و نظارت مؤثر بر تحریم‌ها را هدر می‌دهد. شفاف‌سازی تحریم‌های اعمال شده و همچنین پرونده‌های قضایی علیه دفتر کنترل دارایی‌های وزارت خزانه‌داری، نیز از دیگر چالش‌های عمده تحریم‌گرایی در ساخت داخلی این کشور و به‌خصوص در وزارت خزانه‌داری است.

مسئله دیگر نبود نظام جامعی برای ارزیابی اثرگذاری تحریم‌ها است. آمریکا هیچ سیستم یا سازوکاری برای ارزیابی همه‌جانبه هزینه‌ها یا اثربخشی تحریم‌ها ندارد و این مسئله ممکن است منجر به افزایش بی‌رویه تحریم‌ها توسط آمریکا بدون توجه به میزان اثرگذاری آن‌ها شود.

نظام تحریم‌گرایی گسترده آمریکا در سطح جهانی نیز با چالش‌های مهمی مواجه است. در حالی که نظم جهانی از وضعیت تک-چندقطبی به سمت نظم چندقطبی در حرکت است، اعمال مؤثر تحریم‌های اقتصادی به تدریج با دشواری‌های بیشتری مواجه می‌شود. در حال حاضر نیز کشورهایی که تحت تحریم قرار دارند، با ایجاد ائتلاف‌های اقتصادی و سیاسی، اثرات تحریم‌ها را کاهش داده‌اند. از سوی دیگر، تنوع ساختارهای قدرت در جهان چندقطبی به معنای آن است که اجماع بین‌المللی برای اجرای تحریم‌ها به‌سختی حاصل خواهد شد. در سطح بین‌المللی دولت‌ها یا بازیگران

تحت تحریم در حال گسترش شبکه‌های پنهان تجاری و مبادلاتی خود هستند که این امر نیز به نوبه خود، تجارت در بازار سیاه را بیش از هر زمان دیگری رونق داده است. چالش‌های تحریم زمانی عمیق‌تر می‌شود که متحدان و بازیگران هم‌سو نیز با آن مخالف باشند. شمار روزافزون تحریم‌ها، نه تنها افراد، شرکت‌ها و کشورهای هدف را تحت تأثیر قرار داده، بلکه رهبران برخی کشورهای متحد از قبیل کشورهای اروپایی را نیز ناراحت کرده است. یکی از موارد اختلافی، بر سر جرائم مالی بوده که آمریکا علیه بانک‌ها و شرکت‌های اروپایی وضع کرده بود.

هزینه‌های انسانی تحریم‌ها نیز از دیگر پیامدهای بحث برانگیز تحریم‌ها به شمار می‌آید. به‌عنوان مثال تحریم‌های جامع اقتصادی علیه عراق در دهه ۱۹۹۰ منجر به بحران‌های جدی انسانی شد که جان هزاران انسان را به مخاطره انداخت و همین مسئله مشروعیت تحریم‌ها را به‌عنوان یک ابزار در دستیابی به اهداف سیاسی، زیر سؤال برده است (Gordon, 1999). تحریم‌های اقتصادی آمریکا علیه ایران نیز وضعیت مشابهی دارند. گرچه ایالات‌متحده بارها اعلام کرده که دسترسی به دارو از شمول تحریم‌های این کشور معاف است، اما در عمل بسیاری از شرکت‌ها از ترس تحریم‌های ثانویه و یا به همان دلیل پیش‌گفته مبنی بر معیوب بودن نظام پاسخگویی و عدم شفاف‌سازی وزارت خزانه‌داری در زمینه استعلام مناسبات و تراکنش‌های مالی غیرتحریمی، دسترسی به داروها نیز عملاً در شمول تحریم‌ها قرار گرفته است.

اما اساسی‌ترین بلندمدت، جایگاه دلار است که با تشدید روند تحریم‌ها، در بلندمدت به مخاطره خواهد افتاد. گرچه آمریکا می‌تواند از کنترل خود بر دلار برای تحت فشار قرار دادن سایر کشورها استفاده کند، اما همین مسئله در بلندمدت باعث می‌شود تا بازیگران تحریم شده، به سایر روش‌های مبادله و یا حداقل سایر ارزهای جهان‌روا روی بیاورند و همین موضوع منجر به تضعیف جایگاه دلار به‌عنوان یک ارز قابل اعتماد خواهد شد. در صورتی که برخی از اقتصادهای بزرگ جهانی از قبیل چین تحت تأثیر تشدید تنش‌های تجاری با آمریکا، در این مسیر گام بردارند، دلار آمریکا به‌عنوان یک ارز جهان‌روا با چالشی بسیار جدی مواجه خواهد شد و همین مسئله تحریم‌های آمریکا را بی‌اثر می‌سازد. این خطر مهم در سال ۲۰۱۴، زمانی که روسیه اقدام به الحاق کریمه به خاک خود کرد، مطرح شد. تا آن زمان عمدتاً دولت‌هایی تحت تحریم قرار گرفته بودند که ارتباط کمی با نظام بانکی و مالی جهان داشتند، اما روسیه یکی از ۱۰ اقتصاد بزرگ جهان بود. تحریم‌های جدیدتر روسیه

پس از بحران اوکراین گرچه منجر به بروز بحران مالی نشد، اما نرخ تورم را به دلیل افزایش قیمت حامل‌های انرژی، به طرز قابل توجهی افزایش داد.

به خاطر همین چالش‌های داخلی و بین‌المللی بود که چندین بار طرح‌های مهمی برای اصلاح ساختار تحریم‌های اعمال شده توسط آمریکا ارائه شده تا از استفاده بیش از حد از آن‌ها جلوگیری شود. در سال ۱۹۶۰ مدت زمان کمی قبل از اعمال تحریم‌های آمریکا علیه کوبا، وزارت خزانه‌داری این کشور نگرانی‌هایی را در مورد استفاده بیش از حد از تحریم‌ها و احتمال سوءاستفاده از این سیاست توسط برخی افراد و گروه‌های خاص مطرح کرد (Freis and Waibel, 2024). بعدها نیز چندین طرح اصلاحی برای ایجاد تغییر در سازوکار اعمال تحریم‌ها ارائه شد که هیچ‌کدام موفقیت چندانی کسب نکرد. جدیدترین طرح اصلاحی در قالب یک پیشنهاد ۴۰ صفحه‌ای توسط وزارت خزانه‌داری در سال ۲۰۲۱ به دولت آمریکا تحت ریاست جمهوری جو بایدن ارائه شد که یکی از محورهای مهم طرح اصلاحی مزبور، محدود ساختن اعمال تحریم‌ها بر مواردی است که اصول اساسی بین‌الملل در زمینه صلح و امنیت به مخاطره بیفتد. طرح پیشنهادی وزارت خزانه‌داری در نهایت توسط کاخ سفید به ۸ صفحه کاهش پیدا کرد تا به نوعی مشخص گردد که خود دولت آمریکا نیز ظرفیت اصلاح ساختار معیوب تحریم‌ها را ندارد (Stein and Cocco, 2024). به عبارتی دیگر، تحریم‌ها به بخشی جدایی‌ناپذیر از سیاست داخلی و خارجی آمریکا تبدیل شده‌اند و این کشور دو گزینه بیشتر پیش‌روی خود ندارد؛ آمریکا برای حفظ مؤثر تحریم‌ها یا مجبور است در ساختار فعلی تحریم‌ها تجدید نظر اساسی کرده و اعمال آن‌ها را محدود به موارد خاصی نماید و یا اینکه با تداوم روند فعلی، شاهد مرگ تدریجی تحریم‌ها به‌عنوان یک ابزار در سیاست خارجی خود باشد.

### نتیجه‌گیری

تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی ابزاری پیچیده و چندوجهی در سیاست خارجی هستند که با وجود استفاده گسترده از آن‌ها، همواره موضوع بحث و نقد بوده‌اند. ایالات متحده آمریکا بزرگ‌ترین قدرت تحریم‌کننده در اقتصاد جهانی به شمار می‌آید. حتی بخش قابل توجهی از تحریم‌های بین‌المللی از جمله تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل نیز با ابتکار عمل آمریکا، اعمال می‌شود. در این مقاله ضمن ارائه چهارچوب مفهومی تحریم‌گرایی، اعمال تحریم‌ها توسط آمریکا در دو دوره «تحریم‌گرایی محدود» (۱۹۹۰-۱۹۴۵) و «تحریم‌گرایی گسترده» (از ۱۹۹۰ به بعد)

مورد بررسی قرار گرفت. ساخت تحریم‌های اقتصادی ایالات‌متحده در دوران جنگ سرد، بسیار محدود، ساده و عمدتاً موردی بود. پس از فروپاشی شوروی و رشد شاخص‌های جهانی شدن اقتصاد، ایالات‌متحده با استفاده از نقش کانونی خود در نهادها و مناسبات اقتصادی، تجاری، مالی و بانکی جهانی، به مرور کاربست تحریم‌ها را در سیاست خارجی خود افزایش داد. یکی از دلایل دیگر برای افزایش کاربست تحریم‌ها، قابلیت این ابزار در پر کردن فضای خلأ بین مذاکره و جنگ است. تحولات مزبور باعث شد تا آمریکا در طول چند دهه به بزرگ‌ترین قدرت تحریم‌گر در اقتصاد سیاسی جهان تبدیل شود.

در مورد اثرگذاری تحریم‌ها، نظریه‌های اقتصادی و سیاسی مختلف، موفقیت یا ناکارآمدی تحریم‌ها را بر اساس عواملی چون وابستگی اقتصادی، موفقیت در تأمین اهداف سیاسی کشور تحریم‌کننده، تغییر در رفتار بازیگران هدف، تغییر رژیم و سایر شاخص‌های مربوطه مورد ارزیابی قرار داده‌اند. عمده اندیشمندان با وجود اذعان بر اثرات مخرب تحریم‌های اقتصادی بر کشور هدف، میزان موفقیت تحریم در دستیابی به اهداف سیاسی را بسیار کم ارزیابی کرده‌اند. در این زمینه یک تفاوت رویکرد اساسی بین سیاستمداران و پژوهشگران نیز وجود دارد، به نحوی که عمده سیاستمداران قائل به مؤثر بودن تحریم‌ها در تأمین اهداف سیاسی هستند، در حالی که عمده پژوهشگران نظر مخالفی را طرح می‌کنند.

در مجموع، نظام تحریم‌گرایی آمریکا گرچه تکامل، عمق و اثرگذاری قابل توجهی در اقتصاد سیاسی جهانی کسب کرده، اما با چالش‌های متعدد داخلی و بین‌المللی نیز مواجه است که آینده این سیاست را با پرسش‌های کلیدی مواجه ساخته است. در سطح خرد (ساخت سیاسی و حقوقی آمریکا)، تحریم‌ها به یک فرایند یک طرفه شباهت پیدا کرده که اعمال آن‌ها بسیار ساده، اما فرایند بوروکراتیک لغو آن‌ها به دلیل اینرسی بوروکراتیک آمریکا بسیار دشوار است که همین مسئله منجر به انباشت بزرگی از پرونده‌های تحریم‌های فعال با قوانین متفاوت شده، تا جایی که در بسیاری از موارد، وزارت خزانه‌داری قادر به پاسخگویی به هزاران درخواست استعلامی از جانب افراد و شرکت‌های خصوصی برای تأیید تراکنش‌های مالی و بانکی نیست. نظام تحریم‌گرایی گسترده آمریکا در سطح جهانی نیز با چالش‌های مهمی از قبیل گسترش تجارت بازار سیاه، تضعیف جایگاه دلار، اثرات جانبی و هزینه‌های انسانی تحریم‌ها مواجه است.

### تقدیر و تشکر

بدین وسیله از حمایت بنیاد ملی علم ایران، در انجام این تحقیق کمال تشکر و قدردانی را داریم.

## References

- Azodi, Sina (2018), Historical Traumas Underline Iranian Reliance on Missiles, Atlantic Council, Available at: [www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/historical-traumas-underline-iranian-reliance-on-missiles/](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/historical-traumas-underline-iranian-reliance-on-missiles/). (Accessed on: 22/4/2022)
- Baizidi, Rahim (2021) Strategies and International Geopolitical, Geoeconomic, and Geocultural Regimes of the United States in Global and Regional Ordering, World Politics, Vol. 10, No. 2, pp. 31-60, (doi: 10.22124/WP.2021.19713.2843)
- Baizidi, Rahim (2024a) Sectarian Model of Power Distribution and Political Efficiency in Governmental Structure of Iraq and Lebanon, Geopolitics Quarterly, Vol. 19, No. 4, pp. 45-66. (doi: 10.22034/IGQ.2023.143225)
- Baizidi, Rahim (2024b) Internationalization of Iran's Deterrence in the Middle East, Eurasia and South Asia. Central Eurasia Studies, Vol. 17, No. 1. Pp 53-81. Doi: 10.22059/jcep.2024.364228.450162. Available at: [https://jcep.ut.ac.ir/article\\_98202.html?lang=en](https://jcep.ut.ac.ir/article_98202.html?lang=en)
- Baizidi, Rahim and Amir Abbasi Khoshkar (2022) Global Environmental Crisis and Structural Challenges in the International System. Scientific Quarterly of Political and International Approaches, Volume 13, Issue 3 - Serial Number 69, pp. 57-85. Doi: 10.29252/piaj.2022.225988.1203.
- Baldwin, David (1985) Economic Statecraft. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, Ian (2 November 2020) US Sanctions Agency Is Losing Record Number of Employees. Export Compliance Daily. Available at: <https://exportcompliancedaily.com/news/2020/11/02/us-sanctions-agency-is-losing-record-number-of-employees-2010290028>
- Collins-Chase, Edward J. (2023) Sanctions Primer: How the United States Uses Restrictive Mechanisms to Advance Foreign Policy or National Security Objectives. Congressional Research Service. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47829>
- Crisis Group (4 October 2022) U.S. Sanctions, Peacemaking and Reform. Available at: <https://www.crisisgroup.org/content/us-sanctions-peacemaking-and-reform>
- Daudi, M.S. and M.S. Dajani(1983). Economic Sanctions: Ideals and Experience. London: Rutledge and Kegan Pact.
- Doxey, Margaret (1990). "International Sanctions", In World Politics: Power, Interdependence and Dependence. Canada: Harcourt Brace, Jovanovich.
- Drezner, Daniel W. (1999), The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. Cambridge University Press.
- Dunnigan, James F. (1999) Dirty Little Secrets of the Twentieth Century. William Morrow Paperbacks; 1st Edition.
- Executive Order 12957
- Executive Order 12959
- Executive Order No. 12170, Nov. 14, 1979
- Export Administration Regulations, 2018
- Financial Crime Academy (13 September 2024) History Of Sanctions: The Sanction Origin And Fundamentals. Available at: <https://financialcrimeacademy.org/history-of-sanctions-the-sanction-origin/#:~:text=The%20History%20Of%20Sanctions,->

- The% 20methods% 20used&text=One% 20of% 20the% 20first% 20recorded,m  
arkets% 20in% 20the% 20Athenian% 20empire.
- Franssen, Herman and Elaine Morton (2002) A Review Of US Unilateral Sanctions Against Iran. The Middle East Economy Survey, VOL. XLV, No 34, 26-August-2002. Vailable at: <http://www.mafhoom.com/press3/108E16.htm>
  - Freis, James H. and Waibel, Michael (July 10, 2023) The United States-Led Development of Financial Sanctions Since 1945 in Régis Bismuth, Luc Thévenoz and Chiara Zilioli (eds), International Sanctions: Monetary and Financial Law Perspectives (Brill 2024), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4582682>
  - Galtung, Johan (1988). "on the Effects or International Economic Sanction". World Politics, Vol., XIX april
  - Gordon, J. (1999) Economic sanctions against Iraq: Human and economic costs. Middle East Report, (211), 22-25.
  - Gordon, Joy. "Smart Sanctions Revisited." Ethics & International Affairs, vol. 25, no. 3, 2011, pp. 315–335., doi:10.1017/S0892679411000323
  - Grieve, Muriel J. (1969) Economic Sanctions Theory and Practice. International Relations, Volume 3, Issue 6. doi.org/10.1177/004711786900300603.
  - Hafner-Burton, Emilie M.; Miles Kahler and Alexander H. Montgomery (2009) Network Analysis for International Relations. International Organization, Vol. 63, No. 3 (summer, 2009), pp. 559-592 (34 pages). Published By: Cambridge University Press
  - Hufbauer, G. C., Schott, J. J., & Elliott, K. A. (2007). \*Economic Sanctions Reconsidered\*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.
  - Hufbauer, Gary Clyde and Jeffrey Schott (2001). "Using Sanctions to Fight Terrorism". Institute for International Economics.
  - Hufbauer, Gary Clyde; Schott, Jeffrey J.; Elliott, Kimberly Ann; Oegg, Barbara (2008). Economic Sanctions Reconsidered (3 ed.). Washington, DC: Columbia University Press. p. 67. ISBN 9780881324822. Retrieved 2018-05-10. By far, regime change is the most frequent foreign policy objective of economic sanctions, accounting for 80 out of the 204 observations.
  - Immigration and Nationality Act, 1952
  - International Emergency Economic Powers Act, 1977
  - Joshi, Sumit & Mahmud, Ahmed Saber (2020) Sanctions in networks. European Economic Review, Volume 130, November 2020, 103606.
  - Kanji, Laura. "Moving Targets: The Evolution and Future of Smart Sanctions." Harvard International Review 37.4 (2016): 39–42. ProQuest. Web. 30 Nov. 2023
  - Katzman, Kenneth (2017). Iran Sanctions. CreateSpace Independent Publishing Platform.
  - Katzman, Kenneth (2022) Iran Sanctions. Congressional Research Service, RS20871. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>
  - Kirshner, J. (2002). \*The Future of the Dollar in a Multilateral International System\*. Cornell University Press.
  - Losman, Donald L. (1979). International Economic Sanctions. Albuquerque: University of New Mexico Press.

- Manu Karuka (December 9, 2021). "Hunger Politics: Sanctions as Siege Warfare". *Sanctions as War*. BRILL. pp. 51–62. doi:10.1163/9789004501201\_004
- Morton, Louis (1962). *United States Army in World War 2: War in the Pacific, Strategy and Command: The First Two Years*. GPO. pp. 376–386.
- Nephew, Richard (2018) *the Art of Sanctions: A View from the Field*. Columbia University Press.
- Nephew, Richard (22 March 2019) 'Transatlantic Sanctions Policy: From the 1982 Soviet Gas Pipeline Episode to Today,' Center on Global Energy Policy, Columbia University, <[https://www.energypolicy.columbia.edu/wp-content/uploads/2019/03/TransatlanticSanctionsPolicy-CGEP\\_Report\\_111722.pdf](https://www.energypolicy.columbia.edu/wp-content/uploads/2019/03/TransatlanticSanctionsPolicy-CGEP_Report_111722.pdf)>, accessed 25 January 2024.
- Neuenkirch, Matthias; Neumeier, Florian (2015-12-01). "The impact of UN and US economic sanctions on GDP growth" (PDF). *European Journal of Political Economy*. 40: 110–125. doi:10.1016/j.ejpoleco.2015.09.001. ISSN 0176-2680
- Pape, Robert A. (Summer 1998). "Why Economic Sanctions Still Do Not Work". *International Security*. 23 (1): 66–77. doi:10.1162/isec.23.1.66
- Pegu, Ranjit (2020) INTERNATIONAL RELATIONS: A SYSTEMATIC STUDY OF NETWORKS. *JOURNAL OF CRITICAL REVIEWS*, VOL 07, ISSUE 04, 2020.
- Peksen, Dursen (2009). ""Better or Worse?": The Effect of Economic Sanctions on Human Rights". *Journal of Peace Research*. 46: 59–77. doi:10.1177/0022343308098404
- Rathbone, Meredith, Peter Jeydel and Amy Lentz (2013) *Sanctions, Sanctions Everywhere: Forging a Path through Complex Transnational Sanctions Laws*. *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 44, No. 3.
- Stein, Jeff and Federica Cocco (2024) How four U.S. presidents unleashed economic warfare across the globe. *Washington Post*. Available at: <https://www.washingtonpost.com/business/interactive/2024/us-sanction-countries-work/>
- Taylor, Brendan (2010) *Sanctions as Grand Strategy*. Adelphi series, Routledge: 1 edition.
- *Trading with the Enemy Act, 1917*
- US State Department, *State Sponsors of Terrorism*. Available at: <https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism/>, accessed 25 August 2023.