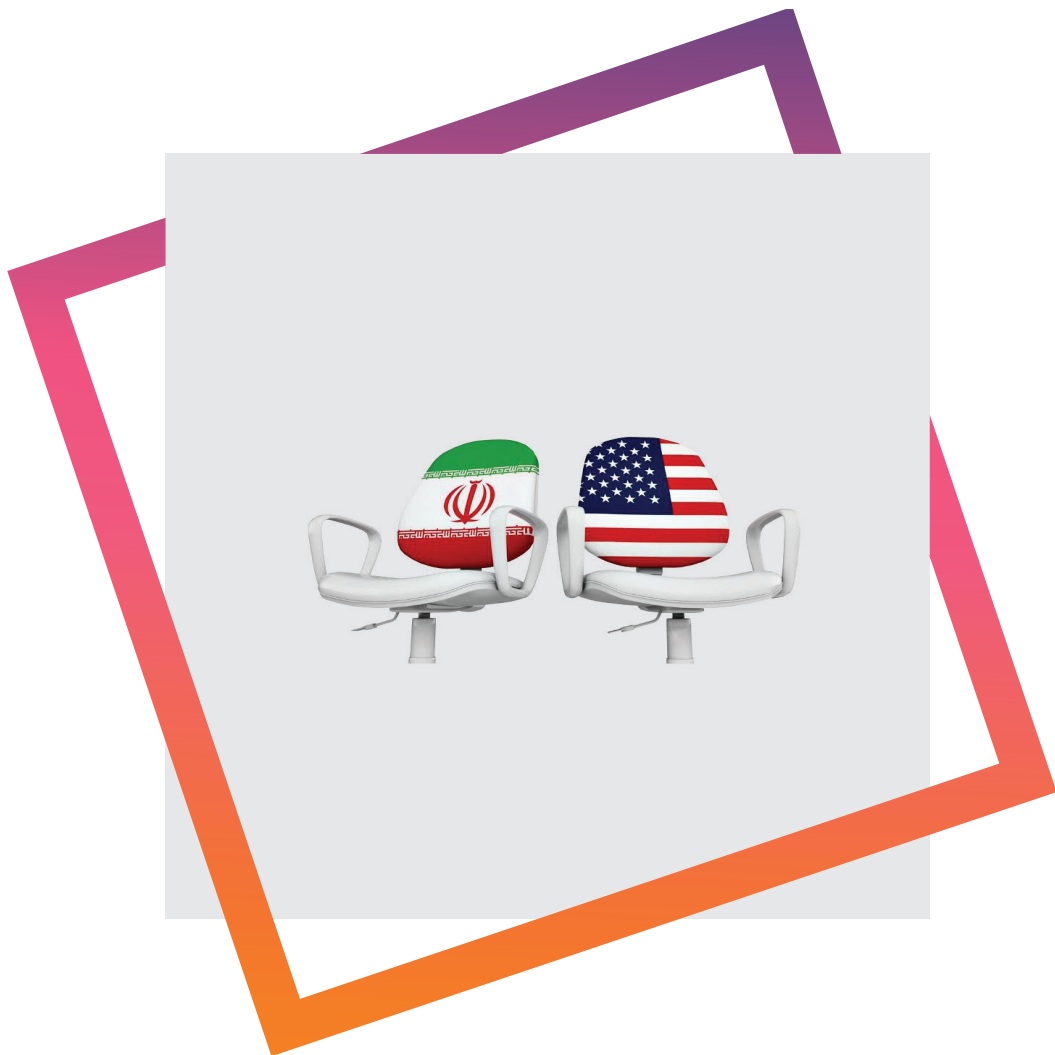




مرکز پژوهش های اتاق ایران

تأثیر پوشش سیاست داخلی آمریکا بر تحریم‌ها علیه ایران



آبان ۱۴۰۱

شناسنامه گزارش



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

تأثیر پوشش سیاست داخلی آمریکا بر تحریم‌ها علیه ایران

مدیریت اقتصاد کلان و آینده پژوهی

تاریخ انتشار: آبان ۱۴۰۱

واژه‌های کلیدی: تحریم، دموکرات، جمهوری خواه، سنا، کنگره، سیاست داخلی، اندیشکده، رقابت دوحزبی

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	چکیده کاربردی
۵	توصیه‌ها
۷	مقدمه
۸	تحریم ابزار سیاست خارجی
۱۱	تحریم در سیاست خارجی آمریکا
۱۳	رقابت دو حزبی
۱۶	دیدگاه‌های دولت و کنگره درباره تحریم‌های ایران
۲۴	نتیجه گیری و توصیه‌ها
۲۵	منابع

چکیده کاربردی

- کاربرد تحریم به عنوان ابزار سیاست خارجی کشورها روند فزاینده جهانی دارد. تحریم‌های ظالمانه آمریکا بر ضد ایران زمانی به هدف رسیده‌اند که اولاً همراهی متحدان آمریکا و نهادهای بین‌المللی را داشته باشد و ثانیاً اهداف مشخص و واقع‌بینانه‌ای را دنبال کند.
- برای حزب دموکرات آمریکا، تحریم به خودی خود هدف نیست بلکه تحریم باید بخشی از یک راهبرد جامع نسبت به ایران باشد. تحریم باید دارای راهبرد خروج و انعطاف لازم برای ترغیب ایران به مصالحه باشد. ضمن اینکه از نظر آنها استفاده بیش از حد از تحریم‌ها می‌تواند منجر به دور زدن تحریم‌ها توسط بازیگران بین‌المللی متعدد و در نتیجه تضعیف نظام مالی آمریکا و هژمونی دلار و در نتیجه معکوس شدن نتیجه تحریم‌ها شود.
- حزب جمهوری خواه از تحریم‌های همه‌جانبه و وسیع برای تخریب ظرفیت‌های راهبردی و حتی سقوط نظام سیاسی در کشورهای دیگر دفاع می‌کند. الگوی تاریخی انتخابات میان دوره‌ای و همبستگی آن با میزان محبوبیت پایین بایدن نشان می‌دهد که احتمالاً حزب دموکرات حدود ۳۰ کرسی مجلس نمایندگان و ۳ کرسی سنا را از دست خواهند داد. در کنگره آمریکا صرف‌نظر از سلطه اکثریت دموکرات و جمهوری خواه، طرح‌ها و پیش‌نویس‌های متعدد برای تحریم ایران وجود دارد. اما تبدیل آنها به قانون و استناد دولت آمریکا به این قوانین، مشمول رقابت میان حزب دارای اکثریت در کنگره و حزب مسلط بر کاخ سفید است.
- اگرچه هر دو حزب اصلی آمریکا تحریم را ابزار سیاست خارجی آمریکا می‌دانند، اما پیروزی هر کدام از این احزاب در انتخابات میان دوره‌ای کنگره در نوامبر ۲۰۲۲ تبعات متفاوتی برای اقدامات تحریمی آمریکا بر ضد ایران خواهد داشت. در صورت تسلط جمهوری خواهان بر مجلسین آمریکا، راه احیای برجام و لغو تحریم‌های هسته‌ای بر اساس قانون مرور توافق هسته‌ای ایران بسیار دشوار خواهد شد چرا که این احتمال وجود دارد که جمهوری خواهان سنا به حد نصاب دو سوم برای خنثی‌سازی وتوی رئیس جمهور نزدیک شوند. در صورت تسلط جمهوری خواهان بر مجلس نمایندگان، اگرچه احیای برجام ناممکن نخواهد بود اما اقدامات قانونی مجلس تحت سلطه جمهوری خواهان می‌تواند راه توافق با ایران را ناهموار کرده و احتمال ریسک سیاسی بایدن را بیش از پیش کاهش دهد.

توصیه‌ها

- ایران نباید اجازه دهد تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا به تحریم‌های چندجانبه بین‌المللی تبدیل شود. در شرایط کنونی هنوز امکان احیای برجام وجود دارد و بنابراین احتمال ارجاع پرونده هسته‌ای ایران

به شورای امنیت بسیار پایین است. اما در صورت کم‌رنگ‌شدن امیدها برای احیای برجام، کشورهای عضو برجام می‌توانند از کارت تهدید به استفاده از مکانیزم اسنپ‌بک و بازگشت تحریم‌های چندجانبه بین‌المللی استفاده کنند.

- چانه‌زنی ایران در مذاکرات احیای برجام باید چانه‌زنی مدیریت‌شده باشد؛ به این معنا که ایران نباید چانه‌زنی برای دریافت امتیاز بیشتر را به گونه‌ای دنبال کند که امکان احیای برجام یا رسیدن به توافق بهتر با آمریکا به کلی از بین برود و در واقع، اصل چانه‌زنی بی‌معنا شود. مذاکره‌کنندگان ایران باید از نقاط ضعف نظام تحریم‌ها مثل ابهام در راهبرد خروج یعنی مسیر لغو تحریم‌ها، در راستای غیرموجه‌سازی رویکرد غیرسازنده طرف امریکایی استفاده کرده و کشورهای دیگر را با موضع خود همراه کنند.

- هیأت حاکمه آمریکا به خصوص نخبگان دموکرات‌نگرانند که کاربرد افراطی تحریم‌ها بر ضد کشورهای دیگر منجر به تمایل تعداد بیشتری از کشورهای تحت تحریم آمریکا به ایجاد راه‌های تعامل پولی و مالی جایگزین دلار در عرصه جهانی شود. این نگرانی مؤید این توصیه است که ایران همزمان با تلاش برای رفع تحریم‌های آمریکا، باید راه‌های تعامل پولی و مالی جایگزین را با کشورهای دیگر از جمله چین و روسیه دنبال کند و از این طریق فشار به آمریکا برای رفع تحریم‌ها را افزایش دهد.
- حتی در صورت احیای برجام، تحریم‌های اولیه آمریکا باقی خواهد ماند و این می‌تواند موانعی را برای کار با بانک‌ها و شرکت‌های اقتصادی بزرگ ایجاد کند. در چنین شرایطی، فعالان بخش خصوصی می‌توانند نقش مهمی در تثبیت راه‌های جایگزین برای تعاملات پولی و بانکی بازی کنند.

- در صورت احیای برجام، بانک‌ها و موسسات مالی بزرگ همچنان در ترس ناشی از امکان خروج مجدد آمریکا از برجام خواهند بود. بنابراین بخش خصوصی باید از ابزارهای خود در جهت واقعی‌سازی انتظارات از برجام استفاده کرده در نتیجه مانع از شکل‌گیری بحران انتظارات بی‌پاسخ در آینده نزدیک شود.

- یکی از موانع کار اقتصادی با ایران پس از امضای برجام در سال ۲۰۱۵ مشکل تبعیت بیش از حد^۱ شرکت‌ها و موسسات مالی از تحریم‌های آمریکا بود. این مشکل را تا حدودی می‌توان از طریق رایزنی‌های حقوقی و اقتصادی میان بخش‌های خصوصی ایران و شرکای خارجی حل کرد.

- بخش خصوصی ایران تا انتخابات میان دوره‌ای کنگره آبان امسال در شرایط ابهام نسبت به تعاملات اقتصادی و تجاری با شرکای آسیایی قرار خواهد داشت. چنانچه حزب جمهوریخواه بتواند کنگره آمریکا را در اختیار بگیرد، بیش از پیش به دنبال نظارت بر اجرای تحریم‌های کنونی بر ضد ایران و سختگیرانه‌تر کردن آنها خواهد بود و در این راستا، به اقدامات قانونی جدید برای تضعیف تعاملات

تجاری و اقتصادی ایران با همسایگان و دیگر کشورهای آسیایی دست خواهد زد. بنابراین در چشم‌انداز کوتاه‌مدت و میان‌مدت، تنوع‌بخشی به تعاملات تجاری با شرکت‌های خارجی و یافتن بازارهای هدف جایگزین توصیه می‌شود.

مقدمه

آمریکا از ابتدای انقلاب اسلامی و به بهانه‌های مختلف از جمله گروگان‌گیری در سفارت این کشور در تهران، عدم رعایت موازین حقوق بشری، حمایت از تروریسم و توسعه برنامه موشکی و هسته‌ای، ایران را تحت تحریم‌های اولیه و سپس ثانویه خود قرار داده است. در سیر اعمال تحریم‌های فزاینده آمریکا علیه ایران، تصویب قانون داماتو در سال ۱۹۹۹ در دوره ریاست جمهوری بیل کلینتون را می‌توان نقطه عطف مهمی دانست، چرا که بر اساس این قانون، تحریم‌های ثانویه علیه افراد، نهادها و شرکت‌های خارجی همکار با ایران اعمال می‌شد. ایران از اوایل دهه ۱۳۷۰ در صدد برآمد خلاء رابطه با آمریکا را از طریق همکاری با شرکت‌ها و نهادهای اقتصادی سایر کشورهای پیشرفته جبران کند و آمریکا را واکنش، تلاش کرد مانع همکاری اقتصادی سایر بازیگران بین‌المللی با ایران شود. نقطه عطف مهم دیگر در روند تحریم‌های آمریکا بر ضد ایران، ایجاد اجماع بین‌المللی در شورای امنیت بر ضد برنامه هسته‌ای ایران و صدور قطعنامه‌های تحریمی به خصوص قطعنامه ۱۹۲۹ بود. این تحریم‌ها ایران را در نوعی محاصره اقتصادی قرار داد چرا که کلیه کشورها از هرگونه تعامل اقتصادی، تجاری، صنعتی، بانکی، بیمه‌ای و ارائه خدمات به افراد، نهادها، شرکتها، کشتی‌ها، و نفتکش‌های ایرانی یا تحت مالکیت ایران منع میکرد. اگرچه تحریم‌های بین‌المللی با انعقاد برجام در سال ۱۳۹۴ و لغو قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت برداشته شد، اما تحریم‌های اولیه و برخی تحریم‌های ثانویه آمریکا تحت عناوین دیگر مانند مسائل حقوق بشری و حمایت از تروریسم باقی ماند. ضمن اینکه خروج دولت ترامپ از برجام عملاً همه تحریم‌ها لغو شده را برگرداند.

این روند طولانی و دائمی تحریم‌های آمریکا بر ضد ایران این تلقی اولیه را پدید می‌آورد که تحریم ایران به بخش جدایی‌ناپذیر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران تبدیل و به تعبیر جواد ظریف وزیر خارجه سابق ایران آمریکا به تحریم ایران معتاد شده است. بر این اساس، سوال اصلی این نوشتار این است که متغیرهای سیاست داخلی آمریکا چه تاثیری بر تحریم‌های این کشور بر ضد ایران داشته است؟ به عبارت دیگر، آیا دیدگاه‌ها و اقدامات بخش‌های مختلف حاکمیت، احزاب سیاسی اصلی و اندیشکده‌های فعال درباره ایران یکسان و در یک راستا بوده است؟ در واقع هدف این نوشتار بررسی ابعاد مختلف سیاست‌های تحریمی آمریکا بر ضد ایران با در نظر گرفتن متغیرهای سیاست داخلی این کشور است تا از این طریق،

عوامل واگرایی و همگرایی احتمالی بین بخش‌های مختلف نظام سیاسی و لایه‌های تصمیم‌سازی امریکا شناسایی و توصیه‌هایی برای مواجهه مناسب ایران با تحریم‌ها استخراج شود. به این منظور، ابتدا جایگاه تحریم به عنوان ابزار سیاست خارجی و به طور خاص، تحریم در سیاست خارجی امریکا اشاره خواهد شد و سپس در سه بخش به ترتیب آموزه‌های احزاب دموکرات و جمهوریخواه، دیدگاه‌های دولت و کنگره امریکا و اندیشکده‌های فعال درباره ایران بررسی خواهد شد. در پایان نتیجه‌گیری و توصیه‌ها خواهد آمد.

تحریم ابزار سیاست خارجی

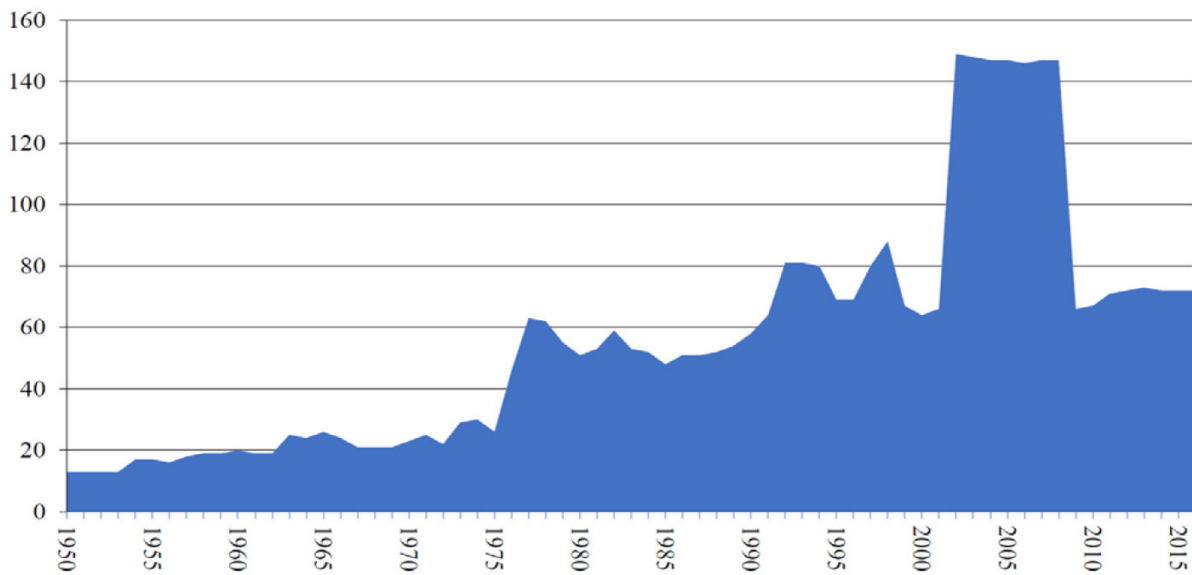
تحریم نوعی اقدام تنبیهی است که توسط دولت‌ها بر ضد یکدیگر با هدف تغییر رفتار یا حتی تغییر نظام سیاسی انجام می‌شود. سابقه این رویه به درازای تاریخ برمی‌گردد، اما در دوران مدرن، دولت‌ملت‌ها از ابزارهای بیشتر و کارآمدتری برای اعمال تحریم برخوردار شده‌اند؛ تا جایی که دولت‌های قدرتمند از تحریم به عنوان ابزار جایگزین جنگ در راستای تامین منافع ملی خود استفاده می‌کنند. در واقع، تحریم بدیل مسالمت‌آمیز اقدامات نظامی کشورها در مواجهه با کشورهای رقیب یا متخاصم است. دو گونه اصلی تحریم وجود دارد؛ تحریم نظامی تسلیحاتی که معمولاً در هنگامه درگیری‌های نظامی استفاده می‌شود و دیگری تحریم اقتصادی که ابزار فشار اقتصادی بر کشورهاست.

فراتر از اعمال یک‌جانبه تحریم‌ها، ظهور نهادهای بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم زمینه جدیدی را برای اعمال تحریم‌های جمعی یا چندجانبه بر ضد اشخاص حقیقی و حقوقی بین‌المللی فراهم کرد. تنظیم‌کنندگان منشور ملل متحد به شورای امنیت اختیار دادند تحریم را به عنوان اقدام اولیه پیش از صدور مجوز اقدام نظامی بر ضد کشورهای ناقض صلح و امنیت بین‌المللی به کار گیرند. بر این اساس، کشورهای قدرتمند به خصوص آمریکا طی هفتاد سال اخیر در کنار اعمال تحریم‌های یک‌جانبه، از نهادهای بین‌المللی مانند شورای امنیت برای اعمال تحریم‌های چندجانبه بین‌المللی استفاده کرده‌اند. به طور خاص، آمریکا پس از جنگ سرد کشورهای مختلف را به بهانه‌های حقوق بشری، تروریستی و منع گسترش تحت تحریم‌های اقتصادی قرار داده است (قنبرلو ۱۳۹۷: ۷۹-۸۰).

به موازات اعمال تحریم توسط کشورها، تحقیقات فراوانی در زمینه ابعاد، پیامدها و کارآمدی تحریم‌ها صورت گرفته است. به عنوان نمونه، فلبرمایر و همکاران (Felbermayr, Kirilakha, Syropoulos, Yalcin, and Yotov 2020) با بررسی سیر تحول تحریم‌های بین‌المللی در بازه زمانی ۱۹۵۵-۲۰۱۶ به یافته‌های مهمی رسیده‌اند؛ از جمله اینکه اعمال تحریم‌ها در دهه‌های اخیر افزایش یافته است؛ اروپا بیشترین کشورهای تحریم‌کننده و آفریقا بیشترین کشورهای تحریم شونده را در خود جای داده‌اند؛ تنوع تحریم‌های اعمالی بیشتر شده است؛ سهم تحریم‌های تجاری در حال کاهش و تحریم‌های مالی و مسافرتی در حال

افزایش بوده است؛ هدف اصلی تحریم‌ها به شکل فزاینده به موضوعات حقوق بشری و دموکراسی متمایل شده است و نهایتاً اینکه موفقیت تحریم‌ها تا سال ۱۹۹۵ بالا رفته‌اند و از آن زمان کاهش یافته‌اند. شکل ۱ کمیّت کشورهای تحت تحریم در بازه شش دهه اخیر را نشان می‌دهد. اوج گیری تحریم‌های بین‌المللی در دهه اول قرن جدید میلادی ناشی از حوادث ۱۱ سپتامبر و پیامدهای بین‌المللی آن بوده است (Felbermayr, Kirilakha, Syropoulos, Yalcin, and Yotov 2020).

شکل ۱ تعداد کشورهای تحت تحریم (Felbermayr, Kirilakha, Syropoulos, et al. 2020:5)



جدای از روند کلی تحریم‌های بین‌المللی، تحقیقات زیادی در زمینه موفقیت یا ناکامی تحریم‌ها در رسیدن به اهداف انجام شده است. یافته اصلی اکثر این تحقیقات این است که تحریم‌های اقتصادی در تغییر رفتار کشورهای تحت تحریم ناکام بوده‌اند (Haass 1997; Gause 1999; Nurnberger 2003). به عنوان نمونه، همان طور که جدول زیر نشان می‌دهد هفبائر و همکاران با بررسی بیش از ۲۰۰ مورد تحریم‌های مختلف اعمالی بر ضد کشورها به این نتیجه رسیده‌اند که فقط حدود ۳۴ درصد این تحریم‌ها تا حدودی در رسیدن به اهداف خود موفق بوده‌اند. آن دسته از تحریم‌هایی که هدف محدودی مانند آزادی زندانیان سیاسی را دنبال می‌کرده‌اند، حدود ۵۰٪ به موفقیت رسیده‌اند، اما تحریم‌هایی که اهداف دیگر مانند تغییر نظام سیاسی و تضعیف قدرت نظامی کشورها را دنبال کرده‌اند فقط ۲۰ تا ۳۰ درصد با موفقیت همراه بوده‌اند (Hufbauer, Schott, Elliott, and Oegg 2007:158–159).

شکل ۲ Hufbauer p. 159

Table 6.1 Success by policy goal

Policy goal	Success cases	Failure cases	Total	Success ratio (percent of total)
Modest policy changes	22	21	43	51
Regime change and democratization	25	55	80	31
Disruption of military adventures	4	15	19	21
Military impairment	9	20	29	31
Other major policy changes	10	23	33	30
All cases	70	134	204	34

یکی از مهم‌ترین مباحث در ادبیات پژوهشی درباره تحریم، کارآمدی تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه است. باپات در پژوهش خود میزان موفقیت تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه را مورد بررسی قرار داده است. همان‌طور که در شکل ۳ در زیر آمده است، یافته‌های او نشان می‌دهد که بر خلاف بسیاری از ادعاها درباره کارآمدتر بودن تحریم‌های یک‌جانبه به نسبت تحریم‌های چندجانبه (Drezner 2003; Hufbauer, Schott, Elliott, et al. 2007)، درصد موفقیت تحریم‌های چندجانبه بالاتر است. به بیان دقیق‌تر، کمترین میزان تاثیرگذاری تحریم‌ها در حالتی است که یا تحریم‌های یک‌جانبه بر یک موضوع واحد اعمال می‌شود یا تحریم‌های چندجانبه بر موضوعات متعدد. در مقابل، بیشترین تاثیرگذاری تحریم‌ها زمانی است که تحریم‌ها به شکل چندجانبه بر یک موضوع واحد و مشخص اعمال می‌شوند یا تحریم‌های چندجانبه بر موضوعات متعدد همراه با نقش‌آفرینی نهادهای بین‌المللی اعمال می‌شوند (Bapat and Morgan 2009:1090).

شکل ۳ مقایسه موفقیت تحریم‌های یک‌جانبه و چندجانبه Bapat 2009: 1090

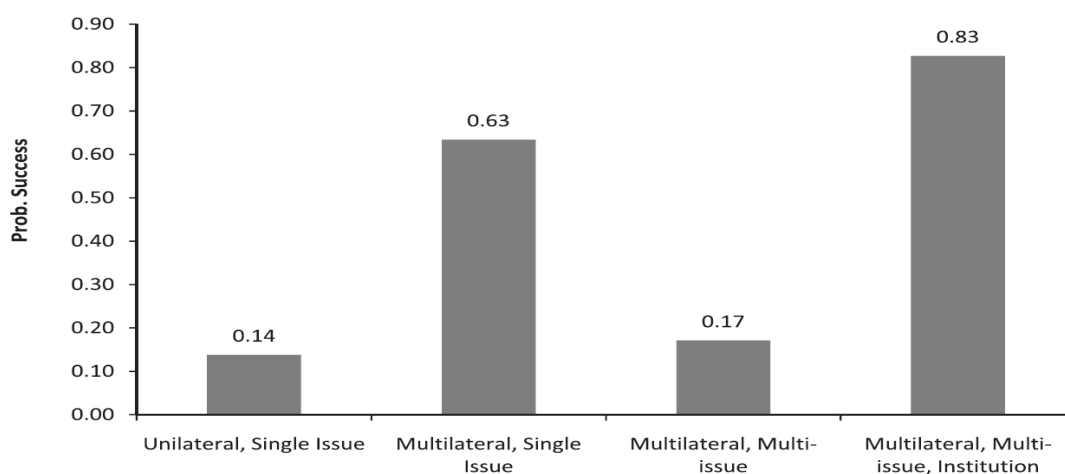


FIG 1. Sanctions Success Predicted Probabilities

اگر بخواهیم به طور خاص موفقیت تحریم‌های آمریکا را مورد بررسی قرار دهیم، همان گونه که در جدول زیر آمده است تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا بر ضد کشورهای دیگر توفیق چندانی نداشته است. به عنوان نمونه، در فاصله زمانی ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۹ از ۴۱ مورد تحریم یک‌جانبه آمریکا بر ضد کشورهای دیگر فقط ۸ مورد و در بازه زمانی ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰ از ۱۱ مورد تحریم یک‌جانبه آمریکا فقط ۲ مورد به موفقیت رسیده است. این آمار نشان‌دهنده ناکامی تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا بر ضد کشورهای دیگر در پنج دهه گذشته بوده است.

شکل ۴ Hufbauer ص ۱۲۸

Table 5.1 Success by period

Policy goal	1914-44		1945-69		1970-89		1990-2000	
	Success cases	Failure cases	Success cases	Failure cases	Success cases	Failure cases	Success cases	Failure cases
Modest policy changes	2	0	5	4	7	10	8	7
Regime change and democratization	0	4	7	6	9	22	9	23
Disruption of military adventures	2	4	2	2	0	6	0	3
Military impairment ^a	3	0	0	6	4	10	2	4
Other major policy changes	0	1	2	13	3	4	5	5
All cases	7	9	16	31	23	52	24	42
All US cases	3	5	14	14	13	41	17	33
Unilateral US cases ^b	0	3	10	6	8	33	2	9

a. Military impairment failures for 1990-2000 include the 2002-06 phase of Case 93-1: US, UN v. North Korea.

b. Cases where the United States is the only sender and international cooperation is nonexistent or minor (1 or 2 on our index of cooperation).

در مجموع می‌توان گفت که در سالهای اخیر کشورهای قدرتمند به شکل فزاینده از تحریم به عنوان ابزار سیاست خارجی خود استفاده کرده‌اند اما اثرگذاری این تحریم‌ها بر کشورهای تحت تحریم در معرض تردید و ابهام جدی قرار دارد. معمولاً تحریم‌هایی با موفقیت بیشتر همراه بوده‌اند که اهداف معین و محدودی را دنبال کرده‌اند و با پشتیبانی نهادهای چندجانبه بین‌المللی اعمال شده‌اند.

تحریم در سیاست خارجی آمریکا

آمریکا با اتکاء به قدرت هژمونیک خود پس از جنگ جهانی دوم، بیشترین تحریم‌ها را بر ضد کشورهای دیگر اعمال کرده است. درخواست آمریکا برای لغو عضویت کوبا در سازمان کشورهای امریکایی در دهه ۱۹۶۰ یکی از اولین نمونه‌های این رویه بوده است (دومینگس و هتنه ۱۳۹۱: ۳۲۵-۳۳۱). به طور خاص، بنیان اصلی تحریم‌ها بر ضد ایران پس از ماجرای گروگانگیری در سفارت آمریکا در تهران در نوامبر ۱۹۷۹ اعمال شد. در مقطع بحرانی انقلاب اسلامی، آمریکا نه تنها یکی از متحدان راهبردی خود در خاورمیانه را از دست داد بلکه در بازگرداندن دیپلمات‌های خود در تهران توفیقی نیافت. در واکنش، مهمترین اقدام عملی آمریکا در آن برهه سرنوشت‌ساز، صدور فرمان اجرایی ۱۲۱۷۰ توسط جیمی کارتر رئیس‌جمهور وقت آمریکا با توسل به قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی آمریکا (۱۹۷۷)^۱ و قانون وضعیت اضطراری ملی (۱۹۷۶)^۲ بود. این اولین بار بود که این قانون مورد استفاده قرار می‌گرفت (Hewitt and Nephew 2019).

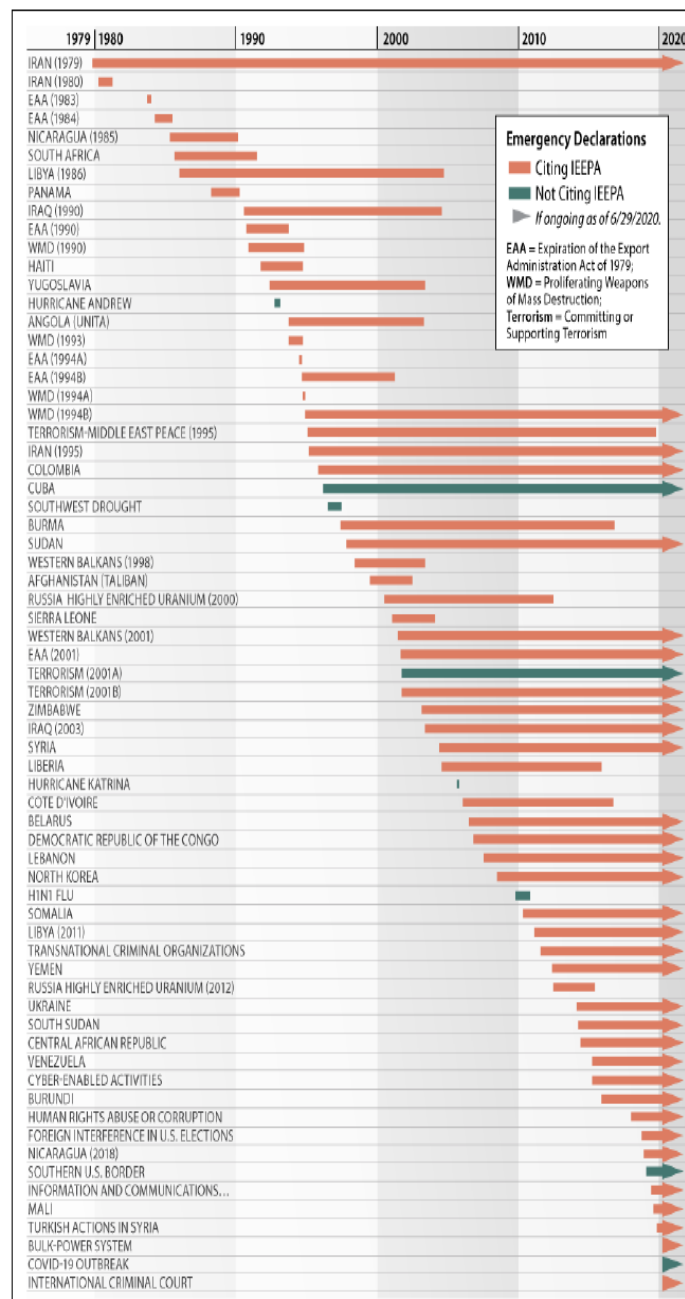
1 International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)

2 National Emergencies Act

Casey and Fergusson 2020). رئیس‌جمهور آمریکا به واسطه این دو قانون، از اختیارات گسترده برای اعلام وضعیت اضطراری ملی و اعمال تحریم بر ضد کشورهای هدف برخوردار است و کنگره برای لغو وضعیت اضطراری ملی کار بسیار سختی در پیش دارد و تاکنون این کار را انجام نداده است. ضمن اینکه رئیس‌جمهور آمریکا می‌تواند از طریق لوایح تحریمی و تبدیل آنها به قانون، کشورهای دیگر را تحریم کند (Weber and Schneider 2020:4).

شکل ۵ کشورهای تحت تحریم آمریکا بر اساس قانون وضعیت اضطراری ملی Casey and Fergusson 2020: 16

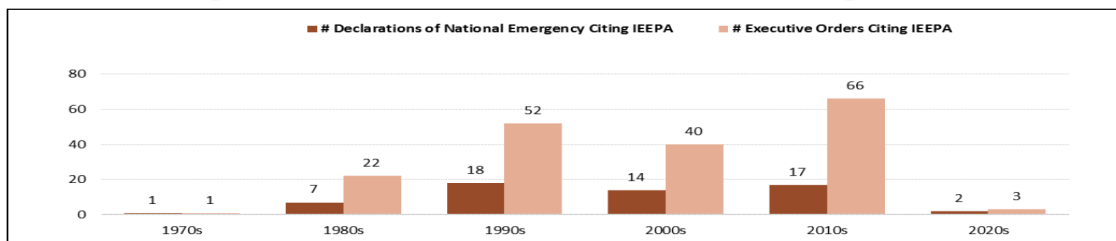
Figure 1. Timeline of NEA and IEEPA Use



همان طور که نمودار بالا نشان می‌دهد، ایران اولین و طولی‌مدت‌ترین نمونه اعمال تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا با توسل به قوانین داخلی این کشور بوده است. البته ایران تنها نمونه در این زمینه نیست بلکه بیش از ۶۰ کشور یا نهاد دیگر نیز به دلایل مختلف تحت قوانین وضعیت اضطراری آمریکا در چهار دهه گذشته تحریم شده‌اند. همان طور که نمودار زیر نشان می‌دهد، استناد به این قوانین در چهار دهه گذشته روند کمابیش افزایشی داشته است.

شکل ۶ موارد توسل به قانون وضعیت اضطراری ملی آمریکا ۱۸: Casey and Fergusson 2020

Figure 2. Declarations and Executive Orders Citing IEEPA



Source: CRS, 2020s current to July 1, 2020.

Notes: Executive orders include declarations of national emergency that cite IEEPA that were made by executive order and any subsequent modifications or amendments to an emergency or such an order.

Each year since 1990, Presidents have issued roughly 4.5 executive orders citing IEEPA and declared 1.5 new national emergencies citing IEEPA.⁹⁹ (Figure 2).

بعد از اشاره به بنیان تحریم‌های آمریکا بر ضد ایران، در ادامه به مولفه‌های سیاست داخلی آمریکا و به طور خاص، دیدگاه‌های دو حزب سیاسی رقیب در زمینه تحریم ایران اشاره خواهیم کرد.

رقابت دو حزبی

دیدگاه‌های حزب جمهوری خواه درباره تحریم ایران

مجمع ملی حزب جمهوری خواه در مبارزات انتخاباتی سال ۲۰۲۰ به شکل تمام‌عیار از ریاست جمهوری مجدد دونالد ترامپ حمایت کرد. این حزب اعلام کرد که تدوین و تصویب پلتفرم جدید حزبی را تا انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۲۴ به تأخیر می‌اندازد. بنابراین برای تحلیل مواضع رسمی این حزب باید به آخرین پلتفرم این حزب در سال ۲۰۱۶ رجوع کرد. بر اساس محتوای این متن ۶۶ صفحه‌ای، این حزب خود را طرفدار صلح از طریق قدرت و استثنانگرایی آمریکایی می‌داند؛ به این معنا که آمریکا برای حفظ امنیت خود در جهان خطرناک کنونی و کسب مجدد جایگاه طبیعی رهبری جهان آزاد باید هم به قدرتمندترین نیروی نظامی جهان تبدیل شود و هم توان تحریم‌های گسترده بر ضد دشمنان آمریکا یعنی چین، روسیه و تروریسم اسلامی در خاورمیانه را داشته باشد. از نظر حزب جمهوری خواه، خاورمیانه امروز از هر زمانی بعد از جنگ جهانی دوم به مکان خطرناک‌تری تبدیل شده است. دیدگاه حزب درباره توافق

برجام نیز کاملاً منفی است. آنها برجام را توافق شخصی میان اوباما و ایران می‌دانند که هیچ الزامی را برای رئیس‌جمهور بعدی ایجاد نمی‌کرد (Republican National Convention 2016).

دیدگاه‌های حزب دموکرات درباره تحریم ایران

حزب دموکرات آمریکا در مانیفست خود در سال ۲۰۲۲ خود ضمن تأکید بر اهمیت تحریم‌ها در راستای پیشبرد منافع ملی آمریکا، استفاده نادرست و بیش از حد از تحریم‌ها را عامل دوزدن سیستم مالی آمریکا و در نتیجه آسیب دیدن هژمونی دلار به عنوان ارز مرجع بین‌المللی می‌داند. در این مانیفست حزبی آمده است:

«تحریم‌های مالی و اقتصادی هنگامی که به صورت استراتژیک به عنوان یکی از ابزارهای مورد استفاده در کنار متحدانمان برای دستیابی به اهداف سیاسی روشن استفاده می‌شود، راهی مؤثر برای پیشبرد بسیاری از اهداف اصلی امنیت ملی ایالات متحده است. اما زمانی که تحریم‌ها به شکل نامناسب استفاده می‌شوند یا بیش از حد اعمال می‌شوند، نه تنها منافع ما را تضعیف می‌کنند، بلکه یکی از بزرگترین دارایی‌های استراتژیک ایالات متحده یعنی جایگاه سیستم مالی آمریکا را تهدید می‌کنند. دموکرات‌ها مخالف اعمال نادرست تحریم‌ها هستند. تحریم‌های اقتصادی و مالی که کسب‌وکارهای خارجی را تشویق می‌کند تا سیستم مالی ما را دور بزنند، قدرت و پتانسیل تحریم‌ها را تحلیل می‌برند، پتانسیل دیپلماسی ما را تضعیف می‌کنند، به اقتصاد ما آسیب می‌رسانند و نقش کلیدی دلار آمریکا را به عنوان ارز ذخیره جهان تهدید می‌کنند» (Democratic National Committee 2022:86).

به نظر می‌رسد که نگرانی حزب دموکرات از کاربرد نامناسب تحریم و پیامدهای معکوس آن بیشتر ناظر بر اعمال تحریم‌ها در دوره ریاست جمهوری ترامپ است؛ دورانی که آمریکا بدون توجه به بسترهای بین‌المللی، تحریم‌هایی را بر ضد کشورهای دیگر از جمله ایران اعمال و زمینه را برای دور زدن این تحریم‌ها توسط کشورهای شریک ایران فراهم می‌کرد. در ادامه باید دید که الگوهای تاریخی چه پیش‌بینی از رقابت این دو حزب در انتخابات میان‌دوره‌ای کنگره در نوامبر ۲۰۲۲ دارند.

رقابت دو حزب در انتخابات میان دوره ای کنگره نوامبر ۲۰۲۲

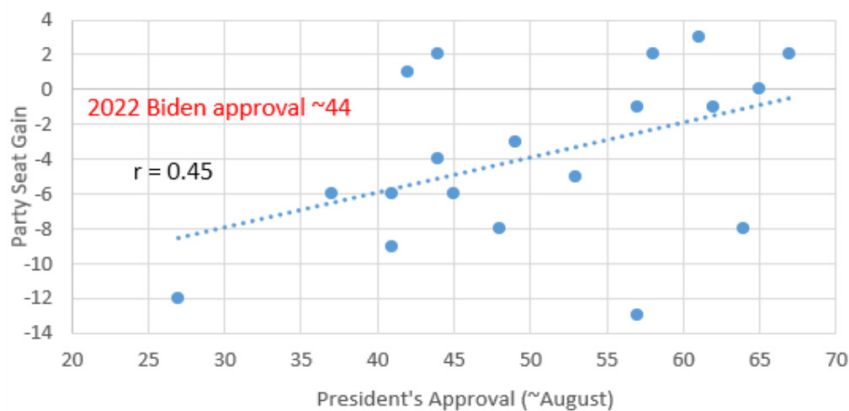
در ۲۲ انتخابات میان دوره‌ای کنگره از ۱۹۳۴ تا ۲۰۱۸ حزب حاکم در کاخ سفید به طور متوسط ۲۸ کرسی مجلس نمایندگان و ۴ کرسی مجلس سنا را از دست داده است. بر اساس این الگو، می‌توان پیش‌بینی کرد

که دموکرات‌ها حدود ۳۰ کرسی مجلس نمایندگان و ۳ کرسی سنا را از دست خواهند داد. در بهترین شرایط، از دست دادن حداقل ۱۲ کرسی در مجلس نمایندگان برای دموکرات‌ها قابل پیش‌بینی است.

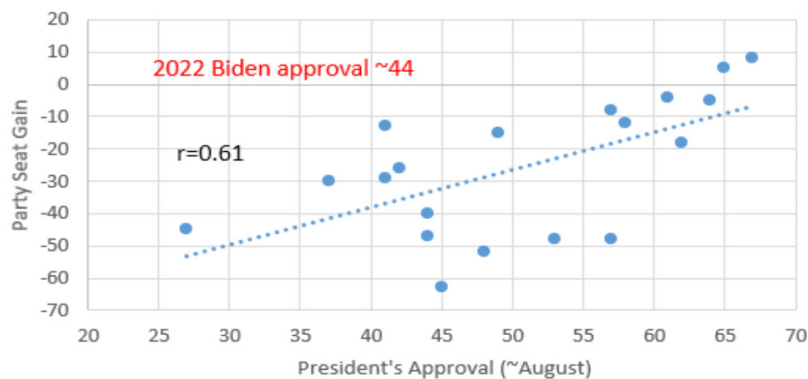
همان طور که در شکل‌های زیر مشخص است، تغییر کرسی‌ها در انتخابات میان دوره‌ای همبستگی زیادی با میزان محبوبیت رئیس‌جمهور مستقر دارد. با توجه به محبوبیت حدود ۴۰ درصدی بایدن می‌توان بر اساس تجربه تاریخی انتخابات‌های قبلی گفت که روسای جمهور با محبوبیت ۴۰ تا ۴۵ درصدی حدود ۱۳ تا ۶۳ کرسی را در مجلس نمایندگان از دست داده‌اند. در انتخابات میان دوره‌ای پیش‌رو دموکرات‌ها باید از ۲۲۲ کرسی مجلس نمایندگان و ۱۴ کرسی سنا دفاع کنند و این مسئله کار را برای آنها سخت خواهد کرد.

شکل ۷ تغییر کرسی‌ها در انتخابات میان دوره‌ای

**Presidential Approval and Senate Seat Loss/Gain
by the President's Party 1946-2018**



**Presidential Approval and House Seats Loss/Gain
by the President's Party 1946-2018**



دیدگاه‌های دولت ترامپ درباره تحریم ایران

ترامپ در یکی از اولین مصاحبه‌های خود به عنوان نامزد ریاست جمهوری در مارس ۲۰۱۶ از ضرورت خروج آمریکا از توافق هسته‌ای، افزایش تحریم‌ها بر ضد ایران و رسیدن به توافق بهتر با ایران صحبت کرد (Trump 2016). او بعد از ورود به کاخ سفید نیز از ابزار شدیدترین تحریم‌های اقتصادی بر ضد ایران استفاده کرد. ترامپ در سخنرانی خود در سال ۲۰۱۷ درباره راهبرد آمریکا در قبال ایران ۱۰ بار از واژه تحریم استفاده کرد. او رفع تحریم‌های ایران بعد از انعقاد برجام را اشتباه تلقی کرد و به وزارت خزانه داری دستور داد کل مجموعه سپاه پاسداران را به خاطر حمایت اش از تروریسم تحت تحریم قرار دهد. همچنین ترامپ از کشورهای دیگر می‌خواهد ایران را به خاطر برنامه موشک‌های بالستیک و حمایت از تروریسم تحت تحریم قرار دهند (Trump 2017).

دولت ترامپ از برجام در ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ (۸ می ۲۰۱۸) خارج شد و تحریم‌های یک‌جانبه را به طور مرحله‌ای بازگرداند. وزارت خزانه داری آمریکا روز ۶ آگوست ۲۰۱۸ (۱۵ مرداد ۱۳۹۷) بخش‌هایی از تحریم‌های یک‌جانبه را که بر اساس برجام لغو یا تعلیق شده بود بازگرداند. این تحریم‌ها از جمله شامل دسترسی به دلار و طلا، فلزات خام یا نیمه‌خام مانند آلومینیوم و آهن، خودروسازی ایران، خرید و فروش و تامین قطعات هواپیما، مبادلات نفتی و هرگونه خرید مواد پتروشیمی از ایران، شرکت ملی نفت، نفتیران و شرکت ملی تانکرسازی ایران، هرگونه مبادله مالی بین موسسات مالی بین‌المللی با بانک مرکزی ایران یا موسسات مالی ایرانی، منع سرمایه‌گذاری در بخش انرژی، همکاری با ایران در قالب تعهدات خدماتی، بیمه‌ای و بیمه اتکایی و ممنوعیت واردات فرش و مواد غذایی مانند پسته از ایران و صادرات هواپیماهای تجاری و قطعات و خدمات آن به ایران است.^۱ دولت ترامپ در فروردین ۱۳۹۸ نام سپاه را در لیست سازمان‌های تروریستی خارجی آمریکا قرار داد. برای اولین بار در طول تاریخ مدرن بود که بخشی از ارگانهای رسمی نظامی یک کشور، از سوی کشوری دیگر به عنوان گروه تروریستی شناخته می‌شود.

بعد از خروج آمریکا از برجام ماشین تحریم‌های آمریکا بر ضد ایران مجدداً فعال شد. در تاریخ ۲۶ مارس ۲۰۱۹ (۶ فروردین ۱۳۹۸) برایان هوک نماینده آمریکا در امور ایران اعلام کرد که آمریکا شبکه مالی شامل ۲۵ فرد و شرکت جدید در ایران، ترکیه و امارات متحده عربی را هدف تحریم‌ها قرار می‌دهد که به دور زدن تحریم‌های ایران کمک و منابع مالی سپاه پاسداران را تأمین می‌کنند. هوک مدعی شد که بانک انصار مسئول تأمین حقوق پرسنل نیروهای قدس و نیروهای خارجی تحت حمایت ایران در سوریه است.

همچنین هوک از تحریم وزارت دفاع ایران به خاطر حمایت از تروریسم و حمایت‌های لجستیک از سپاه

1 <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-reimposing-certain-sanctions-respect-iran/>

پاسداران خبر داد.^۱

یکی از مهم‌ترین جنبه‌های این اقدام آمریکا را می‌توان کاهش توان ایران برای دور زدن تحریم‌ها از طریق ایجاد هراس از کار اقتصادی نزد شرکت‌ها و مؤسسات کوچک مالی و اقتصادی کشورهای مختلف بود. پمپئو در مصاحبه مطبوعاتی برای اعلام این تصمیم آمریکا، به همه شرکت‌ها و مؤسسات اقتصادی هشدار داد که باید به شدت مراقب کار اقتصادی با ایران باشند چرا که به ادعای او بیش از ۶۰ درصد اقتصاد ایران تحت نفوذ مجموعه‌های اقتصادی سپاه است و کار اقتصادی با این مجموعه‌ها می‌تواند در زمره اقدامات جنایی تلقی شود.^۲

یکی از مصادیق مهم گسترش تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا بر ضد ایران در دولت ترامپ، تحریم ۳۹ شرکت پتروشیمی ایران و نمایندگی‌های وابسته آن در خارج از کشور در تاریخ ۱۷ خرداد ۱۳۹۸ و به لحاظ نمادین مهم‌تر از آن، تحریم مقام رهبری، دفتر ایشان و تمام مجموعه‌ها و مؤسسات وابسته بود. بر اساس فرمان اجرایی شماره ۱۳۸۷۶ رئیس‌جمهور آمریکا در تاریخ ۳ تیرماه ۱۳۹۸ (۲۴ ژوئن ۲۰۱۹)، آمریکا تمام افراد و مؤسسات وابسته و منسوبان رهبری و دفتر ایشان در داخل و خارج کشور را تحت تحریم قرار داد. همچنین بر اساس این فرمان، وزارت خزانه داری آمریکا اجازه دارد که با مشورت وزارت خارجه این کشور، افراد و نهادهای خارجی دیگری را که آگاهانه با افراد و مؤسسات تحریم شده بر اساس این فرمان اجرایی همکاری مالی دارند در لیست تحریم قرار دهد. این تحریم‌ها جاده تعامل با ایران برای دولت بایدن را ناهموار کرده است؛ ناهمواری‌هایی که هم بی‌اعتمادی ایران نسبت به آمریکا را دوچندان کرده و هم تاکنون راه احیای برجام و رفع مجدد تحریم‌ها را در دولت بایدن سد کرده است. در ادامه، دیدگاه‌های دولت بایدن درباره تحریم‌های ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

دیدگاه‌های دولت بایدن نسبت به تحریم ایران

اگر بخواهیم دیدگاه شخصی بایدن درباره کاربرد تحریم‌ها بر ضد ایران را ارزیابی کنیم باید به مواضع او به عنوان کنگره آمریکا در سالهای دور نگاهی داشت. بایدن هم‌زمان با اوج‌گیری بحران هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۶ به‌عنوان عضو ارشد کمیته روابط خارجی سنا نسبت به محاسبه دقیق و همه‌جانبه پیامدها و خطرات ناشی از هرگونه اقدام تحریمی بر ضد ایران هشدار داده بود. از نظر بایدن پیامدهای چنین اقداماتی را باید در سه حوزه داخلی آمریکا، افکار عمومی و گروه‌های سیاسی داخلی کشورهای هدف و متحدان بین‌المللی آمریکا محاسبه و کنترل کرد. بایدن در سال ۲۰۰۶ این سؤال را مطرح می‌کند که «تحریم ایران چه هزینه‌ای برای ایران، آمریکا و متحدان کلیدی آمریکا» دارد؟ او همچنین می‌پرسد که چرا دولت بوش

1 <https://in.reuters.com/article/usa-iran-sanctions/u-s-sanctions-firms-accused-of-helping-fund-irans-revolutionary-guards-idINKCN1R71RL>

2 <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2019/04/290963.htm>

پسر، مردم آمریکا را از هزینه‌های اقتصادی ناشی از تحریم ایران آگاه و آنها را آماده نمی‌کند؟ او همچنین نگران است که اروپا، روسیه و چین از تحریم‌های آمریکا بر ضد ایران به این دلیل حمایت نکنند که آمریکا مسیر مذاکره و دیپلماسی با ایران را آزمون نکرده است (Biden 2006b). به نظر بایدن تحریم یکی از ابزارهای سیاست خارجی آمریکاست، اما کارامدی آن منوط به همراهی افکار عمومی آمریکا، همراهی متحدان آمریکا، ابتناء بر راهبرد بلندمدت، ایجاد شکاف در هیات حاکمه کشور مورد تحریم و روشن بودن شرایط خاتمه تحریم‌هاست (Biden 2006a).

اگرچه بایدن بارها و بارها بر آمادگی آمریکا برای برداشتن تحریم‌های اعمالی دوره ترامپ صحبت کرده است، در عین حال، گزینه بازگرداندن تحریم‌های ایران با استفاده از مکانیزم اسنپ‌بک (Biden 2020a) و تداوم تحریم‌های هدفمند بر ضد ایران به خاطر نقض حقوق بشر، حمایت از تروریسم و توسعه برنامه موشک‌های بالستیک را مورد تأکید قرار داده است (Biden 2020b). همین موضع را می‌توان در سخنان رابرت مالی نماینده آمریکا در امور ایران و مسئول مذاکره با ایران شنید. رابرت مالی در جلسه کمیته روابط خارجی سنای آمریکا تأکید دارد:

«احیای برجام مستلزم برداشتن تحریم‌های هسته‌ای ایران است چرا که هدف اولیه این تحریم‌ها، پرداختن به تهدید هسته‌ای ایران بوده است. در صورت آمادگی ایران برای محدود کردن برنامه هسته‌ای، آمریکا آماده رفع تحریم‌های ایران است. در عین حال، آمریکا تحریم‌های باقی مانده را در کنار سایر ابزارهای در اختیارش برای فشار به ایران و هدف قرار دادن بقیه فعالیت‌های خطرناکش استفاده خواهد کرد» (Malley 2022).

دیدگاه‌های کنگره نسبت به تحریم ایران

کنگره آمریکا نقش تعیین‌کننده‌ای در اعمال تحریم‌های ایران بازی می‌کند. این نقش هم ناشی از اختیارات قانونی اعطایی کنگره به رئیس‌جمهور آمریکاست که امکان تحریم ایران را بر اساس دستورات اجرایی فراهم می‌کند، هم ناشی از قوانین تحریمی که مستقیماً توسط نمایندگان کنگره وضع و در صورت عدم وتوی رئیس‌جمهور اجرایی می‌شوند. برای اینکه بتوان تأثیر متغیر سیاست داخلی را بر روند تحریم‌های ایران ارزیابی کرد، باید تلاش‌های سه کنگره اخیر آمریکا در پیشنهاد و وضع قوانین تحریمی بر ضد ایران را بررسی کرد که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

کنگره ۱۱۴ام (۲۰۱۵-۲۰۱۶)



قانون مرور توافق هسته‌ای ایران^۱ یا اینارا در سال ۲۰۱۵ برای هموارسازی راه توافق با ایران به تصویب کنگره آمریکا رسید. بر اساس این قانون، کنگره مدت زمان معینی در اختیار دارد تا نقض احتمالی توافق از سوی ایران را بررسی کرده و توافق را مردود اعلام کند. بر اساس این قانون چنانچه تغییرات اساسی در متن برجام رخ دهد، برجام باید مجدداً توسط کنگره بررسی شود. همچنین بر اساس این قانون رئیس جمهور آمریکا هر نود روز یکبار باید تبعیت کامل، قابل راستی‌آزمایی و شفاف ایران از توافق را به کنگره گزارش دهد. دولت ترامپ از اکتبر سال ۲۰۱۷ از ارسال این گزارش به کنگره خودداری کرد. همچنین بر اساس این قانون دولت آمریکا موظف است هر ۱۸۰ روز یکبار درباره تبعیت ایران از توافق هسته‌ای و اینکه آیا بانکهای ایرانی در تامین مالی تروریسم یا پیشرفت برنامه موشک‌های بالستیک ایران یا حمایت از تروریسم نقش داشته‌اند به کنگره گزارش دهد. کنگره ۱۱۴ ام بازه زمانی قانون تحریم‌های ایران^۲ را که در دسامبر ۲۰۱۶ منقضی می‌شد تا دسامبر ۲۰۲۶ تمدید کرد. این قانون با ۴۱۹ رای موافق و یک رای مخالف در مجلس نمایندگان و ۹۹ رای موافق بدون رای مخالف در سنای آمریکا به تصویب رسید و بدون امضای اوپاما رئیس‌جمهور وقت آمریکا به قانون تبدیل شد.

کنگره ۱۱۵ ام (۲۰۱۷-۲۰۱۸)

در سال ۲۰۱۷ *قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم‌ها*^۳ یا همان قانون کاتسا در حالی به تصویب کنگره آمریکا رسید که آمریکا همچنان عضو برجام بود. این قانون شامل تحریم‌ها بر ضد ایران، روسیه و کره شمالی است. بر اساس این قانون فروش تسلیحات به/صادرات از ایران و همه افراد شرکت‌ها و نهادهایی که در برنامه موشک‌های بالستیک ایران مشارکت دارند تحت تحریم قرار می‌گیرند. بر این اساس، دولت آمریکا موظف است ارزیابی خود درباره فعالیت، افراد شرکت‌ها و نهادهای ایرانی در حوزه برنامه موشک‌های بالستیک و حمایت از تروریسم را به کنگره گزارش دهد. این قانون زمینه را برای قرارگرفتن نام سپاه در ذیل برچسب اس دی جی تی^۴ مطابق فرمان اجرایی ۱۳۲۴۴ بوش پسر بعد از ۱۱ سپتامبر فراهم کرد (Dubowitz 2022:21).

کنگره ۱۱۶ ام (۲۰۱۹-۲۰۲۰)

در این کنگره یازده پیش‌نویس قانون مرتبط با تحریم‌های ایران پیشنهاد شد؛ از جمله برای فشار به کشورهای همسایه ایران مانند امارات متحده عربی برای جلوگیری از نقض تحریم‌های آمریکا بر ضد ایران، مقابله با برنامه موشک‌های بالستیک ایران، تحریم گروه‌های شبه‌نظامی تحت حمایت ایران در

1 Iran Nuclear Agreement Review Act

2 Iran Sanctions Act

3 The Countering America's Adversaries through Sanctions Act of 2017 (CAATSA)

4 Specially Designated Global Terrorist (SDGT)

منطقه و قانون حقوق بشر و مسئولیت پذیر کردن ایران در قبال گروگانگیری^۱. در کنگره ۱۱۶ ام از یک سو، برخی نمایندگان مانند جاش گادهیمر از ضرورت انتشار گزارش‌های دوره‌ای درباره فساد اقتصادی مقامات ایران مانند آنچه درباره الیگارش‌های روس انجام می‌شود دفاع می‌کنند (US House of Representatives 2019:26)، از سوی دیگر، برخی دیگر این‌گونه اقدامات را نمادین می‌دانند و آن را با شکست تحریم‌های آمریکا بر ضد مقامات روسیه یا الیگارش‌های نزدیک به پوتین مقایسه می‌کنند. به نظر آنها تحریم ثروتمندان فاسد دولتی نمی‌تواند منجر به تضعیف اقتصاد ایران شود بلکه کارآمدی تحریم‌های آمریکا منوط به حمایت نهادهای بین‌المللی و متحدان آمریکا است (US House of Representatives 2019:7).

کنگره ۱۱۷ ام (۲۰۲۱-۲۰۲۲)

در کنگره فعلی آمریکا حدود ۲۷ پیش‌نویس قانون مرتبط با تحریم‌های ایران وجود دارد که از این تعداد، فقط پیش‌نویس قانون مقابله با پهنادهای ایران^۲ توسط ۷۷ نفر از نمایندگان کنگره در مهرماه ۱۴۰۰ مطرح شده و به تصویب مجلس نمایندگان آمریکا رسیده است. این پیش‌نویس برای تبدیل شدن به قانون باید به تصویب سنا هم برسد. تعدادی پیش‌نویس دیگر توسط سناتورهای صاحب‌نفوذی مانند تام کاتن، تد کروزر و باب مندز در راستای جلوگیری از رفع تحریم‌های ایران، حفاظت از امنیت اسرائیل در قبال گروه‌های مورد حمایت ایران و وضع تحریم بر ضد مقامات ارشد ایران مانند آیت‌الله خامنه‌ای و ابراهیم رئیسی پیشنهاد شده و در نوبت بررسی قرار دارد.

دیدگاه اندیشکده‌های آمریکا در قبال تحریم‌های ایران

برخی از اندیشکده‌های آمریکایی نقش مهمی در بررسی، توجیه و حتی پیشنهاد تحریم‌های جدید بر ضد ایران ایفا کرده‌اند. محققان این اندیشکده‌ها که معمولاً از مقامات دولت‌های پیشین آمریکا هستند، با تهیه گزارش، یادداشت‌های روزنامه‌ای، پروژه‌های پژوهشی، نشست‌های کاربردی، مصاحبه با رسانه‌ها و روزنامه‌ها و حتی چاپ کتاب سعی می‌کنند سهمی در صنعت تحریم آمریکا بر علیه کشورهای دیگر از جمله ایران داشته باشند. در اینجا به چهار اندیشکده مهم که بیشترین ادبیات درباره مسائل ایران را تولید می‌کنند یعنی بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها، بنیاد میراث (هریتج)، شورای روابط خارجی و شورای آتلانتیک می‌پردازیم.

4 <https://www.congress.gov/quick-search/n?wordsPhrases=Iran+sanctions&wordVariants=on&titles=on&congressGroups%5B%5D=0&congresses%5B%5D=116&legislationNumbers=&legislativeAction=&sponsor=on&representative=&senator=>

2 Stop Iranian Drones Act

بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها

بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها یکی از تندروترین اندیشکده‌های ضد ایرانی و از جدی‌ترین طرفداران اعمال تحریم‌های شدید بر ضد ایران است. این اندیشکده قرابت زیادی با دیدگاه‌های دولت ترامپ داشت. بسیاری از محققان آن از جمله گودلبرگ به تدریج در پست‌های مختلف دولت ترامپ قرار گرفتند و در زمینه ایران به دولت ترامپ مشاوره دادند. بیراه نیست اگر گفته شود که آموزه‌های ترویجی این اندیشکده یکی از عوامل مهم خروج آمریکا از برجام بود.

علی‌رغم پایان کار دولت ترامپ، مقامات این اندیشکده همچنان در عرصه‌های سیاستگذاری خارجی آمریکا فعال‌اند. آنها به موازات مذاکرات احیای برجام بارها در جلسات استماع کنگره آمریکا شرکت کرده‌اند و درباره پیامدهای منفی احیای برجام برای آمریکا هشدار داده‌اند. یکی از فعال‌ترین اعضای این اندیشکده، دبوویتز در جلسه استماع کمیته روابط خارجی سنا در تاریخ ۴ اردیبهشت ۱۴۰۱ (۲۵ می ۲۰۲۲) از پیامدهای اقتصادی احیای برجام برای ایران صحبت کرد. بر اساس ادعای او در صورت احیای برجام و رفع تحریم‌ها، ایران در مدت ۱۲ ماه می‌تواند نزدیک به ۲۷۵ میلیارد دلار و در عرض پنج سال نزدیک به ۸۰۰ میلیارد دلار درآمد کسب کند. بر اساس این برآورد، حدود ۸۶ تا ۱۳۰ میلیارد دلار از دارایی‌های بلوکه‌شده ایران فوراً آزاد خواهد شد، حدود ۱۲ میلیارد دلار به شکل سالانه از هزینه‌های واردات ایران کاهش خواهد یافت، حدود ۷۳ میلیارد درآمد سالانه ناشی از رفع تحریم‌های نفتی و حدود ۵۰ میلیارد دلار سالانه درآمد ناشی از صادرات عاید ایران خواهد شد (Dubowitz 2022:14-15). دبوویتز تلاش می‌کند سپاه پاسداران را ذینفع اصلی رفع تحریم‌ها تصویر کند و نتیجه بگیرد که رفع تحریم‌ها منجر به افزایش توان تسلیحاتی ایران و تشدید اقدامات به اصطلاح بی‌ثبات‌کننده ایران در منطقه خواهد شد (Dubowitz 2022:4-7).

از نظر دبوویتز مسئله بسیار خطرناک دیگر این است که در سال ۲۰۲۵ مکانیزم اسنپ‌بک برجام که آمریکا را قادر می‌کند تحریم‌های سازمان ملل را به‌طور یک‌جانبه بازگرداند منقضی خواهد شد؛ ضمن اینکه امکان بازگشت تحریم‌های ایران از طریق مکانیزم‌های چندجانبه موجود نخواهد داشت چرا که چین و روسیه احتمالاً موافق بازگرداندن تحریم‌های ایران نخواهند بود. دبوویتز اذعان می‌کند که اجرای تحریم‌های غیر نفتی بر کشوری مانند ایران که دارای مرزهای خاکی و آبی وسیع با همسایگان متعدد است، بسیار مشکل‌تر از اعمال تحریم‌های نفتی است به خصوص زمانی که همسایگان ایران معمولاً چشم خود را بر دور زدن تحریم‌ها ایران می‌بندد اما اگر ایالات متحده حاضر باشد منابع مورد نیاز و سرمایه سیاسی برای فشار به همسایگان ایران را در اختیار قرار دهد می‌تواند این تحریم‌ها را اجرا کند

(Dubowitz 2022:10-16)

دوبوویتز با آگاهی از حساسیت موضوع روسیه برای هیات حاکمه آمریکا به خصوص به خاطر حمله این کشور به اوکراین، تلاش می‌کند احیای برجام را منجر به تضعیف اقدامات تحریمی آمریکا بر ضد روسیه و مفری برای دور زدن این تحریم‌ها تصویر کند. به نظر او هیچ توافق جدیدی با ایران نباید به مثابه پاداشی برای روسیه و نهادهای نظامی و مالی این کشور باشد. کنگره آمریکا باید قانونی را برای جلوگیری از اجرای توافق ۱۰ میلیاردی ایران و شرکت روس اتم برای توسعه پروژه‌های هسته‌ای صلح‌آمیز ایران تصویب کند. ضمن اینکه در توافق جدید نباید مواد هسته‌ای مازاد ایران به روسیه منتقل شود؛ چرا که این موضوع به ابزاری برای باج‌گیری هسته‌ای پوتین تبدیل خواهد شد. در صورت وضع تحریم‌های ثانویه بر ضد روسیه، ایران ممکن است خواستار مصونیت از این تحریم‌ها باشد و در نتیجه، وضع هرگونه تحریم بر علیه بانک‌های ایرانی همکار با روسیه را به مثابه نقض توافق هسته‌ای تلقی کند. بنابراین کنگره آمریکا باید با وضع قوانین تحریمی، جلوی تبدیل شدن ایران به هاب دور زدن تحریم‌های مسکو را بگیرد. توصیه دیگر دوبوویتز به نمایندگی از بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها این است که ایالات متحده باید تحریم‌های تروریستی را بر علیه بانک مرکزی، شرکت ملی نفت و شرکت تانکر ایران حفظ کند چراکه این سه نهاد تامین‌کننده مالی سپاه پاسداران هستند (Dubowitz 2022:40).

متیو زیگ^۱ از بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها توصیه‌هایی در راستای افزایش کارآمدی تحریم‌ها ارائه کرده است. به نظر او تحریم به خودی خود هدف نیست بلکه باید بخشی از یک راهبرد وسیع تر نسبت به ایران باشد؛ تحریم‌ها باید همزمان از انعطاف‌پذیری و قاطعیت لازم برخوردار باشد؛ هماهنگی بین کنگره و دولت برای رفع احتمالی تحریم‌ها ضروری است و نهایتاً نظارت مؤثر بر تحریم‌ها باید وجود داشته باشد (US House of Representatives 2019:68-73)

بنیاد میراث

بنیاد میراث (هریتج) یکی از اندیشکده‌های محافظه‌کار ضدایرانی نزدیک به لابی‌های اسرائیلی و عربی تلقی می‌شود. نویسندگان این اندیشکده در یکی از گزارش‌های خود که در فروردین ۱۴۰۱ منتشر شده است، نسبت به پیامدهای خسارت‌بار احیای برجام برای آمریکا هشدار داده‌اند. به نظر آنها عقب‌نشینی‌های آمریکا برای احیای برجام منجر به تقویت توان نظامی ایران، تقویت شبه نظامیان مورد حمایت ایران، افزایش سرکوب داخلی و تسریع در برنامه هسته‌ای ایران خواهد شد. پیش‌بینی آنها این است که توافق جدید با ایران از برجام اولیه فاجعه‌بارتر خواهد بود چرا که هم راه را برای هسته‌ای شدن ایران باز نگه خواهد داشت هم با رفع تحریم‌ها بازوی نظامی ایران در منطقه یعنی سپاه پاسداران را تقویت خواهد کرد. این نویسندگان نیز تلاش می‌کنند بین احیای برجام و تحریم‌ها بر ضد روسیه ارتباط برقرار کنند.

1 Matthew Zweig

به ادعای آنها احیای برجام منجر به گسترش روابط اقتصادی و نظامی روسیه و ایران، دور زدن تحریم‌های غرب بر ضد روسیه و در نتیجه، تقویت توان اقتصادی پوتین خواهد شد. به نظر آنها چین و روسیه ذینفعان اصلی از احیای برجام خواهند بود. راه جایگزین پیشنهادی آنها محروم کردن ایران و بازوهای نظامی‌اش از منابع مالی، حمایت از همکاری اسرائیل و اعراب برای ایجاد جبهه متحد امنیتی و اقتصادی در مقابل ایران در قالب چتر دفاع هوایی و موشکی یکپارچه و ایجاد بازدارندگی نظامی در مقابل ایران است (Carafano and Milstein 2022).

شورای روابط خارجی

شورای روابط خارجی یکی از اندیشکده‌های تأثیرگذار آمریکایی است که دیدگاه‌های متعادل‌تری درباره ایران نسبت به بقیه اندیشکده‌ها دارد. ریچارد هاس رئیس این اندیشکده در یکی از جلسات استماع کنگره در دوره ترامپ شرکت کرده و علت ناکامی سیاست‌های تحریمی دولت ترامپ در قبال ایران را بر شمرده است. به نظر هاس تحریم‌های اقتصادی آمریکا بر ضد ایران در واقع نوعی جنگ اقتصادی بر ضد این کشور است. در مقابل، ایران برخی اقدامات نظامی را برای هزینه‌دار کردن تحریم‌های آمریکا و مجبور کردن آمریکا به رفع تحریم‌ها در پیش گرفته است. مشکل آمریکا این است که هیچ راه‌حل جایگزین دیپلماتیکی همراه با اعمال این تحریم‌ها پیشنهاد نداده است. پیشنهاد ریچارد هاس، مذاکره برای رسیدن به توافق قوی‌تر و طولانی‌تر با ایران در قبال رفع تحریم‌هاست (Haass 2020:16-17).

شورای آتلانتیک

این اندیشکده یکی از فعال‌ترین اندیشکده‌های آمریکایی در زمینه سیاست خارجی است. دیوید مورتلاک^۱ یکی از نویسندگان آن در جلسات استماع کمیته خدمات مالی مجلس نمایندگان آمریکا به بیان دیدگاه‌های انتقادی خود درباره تحریم‌های ایران می‌پردازد. به نظر او تحریم‌ها باید همراه با استراتژی خروج از تحریم‌ها یا پایان تحریم‌ها باشد. اگر هدف تحریم‌های آمریکا تغییر رفتار از طریق تهدید تحریم‌هاست، این هدف زمانی محقق می‌شود که هم تهدید معتبر باشد هم راهی برای خروج از تحریم‌ها وجود داشته باشد. برخلاف این رویکرد، دولت ترامپ رهیافت «همه یا هیچ» را در قبال ایران دنبال کرد و امید واهی داشت که از طریق تحریم‌های اقتصادی نظام سیاسی ایران را سرنگون کند؛ در حالی که به نظر او بدون راه‌حل دیپلماتیک جایگزین، این رویکرد منجر به بدتر شدن اوضاع خواهد شد (US House of Representatives 2019:5). یکی دیگر از محققان شورای آتلانتیک در گزارشی با اشاره به تأخیر و توقف‌های فراوان در مذاکرات احیای برجام، پیشنهاد می‌دهد که دو طرف از خواسته‌های حداکثری خود

1 David Mortlock

کوتاه بیابند و به سطح پایین‌تر از بازگشت کامل رضایت دهند تا بتوان هم تنش‌ها را مدیریت کرد و هم شرایط را برای مذاکرات کامل‌تر در مورد جزئیات احیای برجام فراهم کرد (O'Toole 2021).

نتیجه‌گیری و توصیه‌ها

سوال اصلی نوشتار این بود که سیاست داخلی آمریکا چه تاثیری بر تحریم‌ها علیه ایران گذاشته است. اهمیت این سوال این است که چنانچه بتوان نشان داد مولفه‌های سیاست داخلی مانند رقابت‌های حزبی، دیدگاه‌های دولت و کنگره و اندیشکده‌های مختلف نسبت به تحریم‌های ایران متفاوت است، می‌توان ضمن کسب برآورد دقیق از راهبرد کلان آمریکا نسبت به ایران، راه‌هایی را برای تاثیرگذاری بر این مولفه‌ها جستجو کرد. این واقعیت قابل انکار نیست که تحریم‌ها به شکل فزاینده به ابزار سیاست خارجی آمریکا تبدیل شده است. اما این تحریم‌ها زمانی به اهداف خود رسیده اند که با همراهی متحدان آمریکا و برای رسیدن به اهداف مشخص اعمال شده اند. نگاه حزب دموکرات آمریکا این است که تحریم‌ها به خودی خود هدف نیست بلکه باید بخشی از یک راهبرد جامع نسبت به ایران باشد. در عین حال، تعداد فراوان طرح‌های تحریمی در کنگره آمریکا که عمدتاً توسط اعضای جمهوری خواه کنگره پیشنهاد شده اند گویای این واقعیت است که حزب جمهوری خواه از تحریم‌های همه‌جانبه با هدف فروپاشی اقتصادی و سقوط نظام سیاسی ایران دفاع می‌کند. در صورت تسلط جمهوری خواهان بر مجلسین آمریکا، راه احیای برجام و لغو تحریم‌های هسته‌ای بر اساس قانون مرور توافق هسته‌ای ایران بسیار دشوار خواهد شد چرا که این احتمال وجود دارد که جمهوری خواهان سنا به حد نصاب دو سوم برای خنثی‌سازی وتوی رئیس جمهور نزدیک شوند. در صورت تسلط جمهوری خواهان بر مجلس نمایندگان، اگرچه احیای برجام ناممکن نخواهد بود اما اقدامات قانونی مجلس تحت سلطه جمهوری خواهان می‌تواند راه توافق با ایران را ناهموار کرده و احتمال ریسک سیاسی بایدن را بیش از پیش کاهش دهد.



منابع

- BAPAT, NAVIN A., AND T. CLIFTON MORGAN. (2009) Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data. *International Studies Quarterly* 53: 1075–1094.
- BIDEN, JOE. (2006a) Hearing Before The Committee On Foreign Relations United States Senate One Hundred Ninth Congress Second Session. A Nuclear Iran: Challenges And Responses. Available at <https://www.govinfo.gov/app/details/CHRG-109shrg30835>.
- BIDEN, JOE. (2006b) Iran's political/nuclear ambitions And u.s. Policy options A compilation of Statements by witnesses Before the Committee on foreign relations United states senate One hundred ninth congress. Available at <https://www.govinfo.gov/app/details/CPRT-109SPRT27613/context>.
- BIDEN, JOE. (2020a) Biden interview with Thomas Friedman,. Available at <https://www.nytimes.com/2020/12/02/opinion/biden-interview-mcconnell-china-iran.html>.
- BIDEN, JOE. (2020b) There's a smarter way to be tough on Iran. Opinion by Joe Biden. Available at <https://edition.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html> ¼.
- CARAFANO, JAMES, AND ADAM MILSTEIN. (2022) Consequences of Biden's Iran Deal Will Be Dangerously Worse for the World. Available at <https://www.heritage.org/middle-east/commentary/consequences-bidens-iran-deal-will-be-dangerously-worse-the-world>. (Accessed September 22, 2022).
- CASEY, CHRISTOPHER A., AND IAN F. FERGUSSON. (2020) *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- DEMOCRATIC NATIONAL COMMITTEE. (2022) Party Platform - Democrats. Available at <https://democrats.org/where-we-stand/party-platform/>. (Accessed September 21, 2022).
- DREZNER, DANIEL W. (2003) The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization* 57 (3): 643–659.
- DUBOWITZ, MARK. (2022) <https://www.foreign.senate.gov/download/testimony05252203>. Available at <https://www.foreign.senate.gov/download/testimony05252203>. (Accessed September 22, 2022).

- FELBERMAYR, GABRIEL, ALEKSANDRA KIRILAKHA, CONSTANTINOS SYROPOULOS, ERDAL YALCIN, AND YOTO V. YOTOV. (2020) The global sanctions data base. *European Economic Review* 129.
- GAUSE, F. GREGORY. (1999) Getting It Backward on Iraq. *Foreign Affairs* 78 (3): 54–65.
- HAASS, RICHARD. (2020) House Hearing, 116th Congress - FROM SANCTIONS TO THE SOLEIMANI STRIKE TO ESCALATION. EVALUATING THE ADMINISTRATION'S IRAN POLICY - Document in Context -. Available at <https://www.govinfo.gov/app/details/CHRG-116hhr38916/context>. (Accessed September 23, 2022).
- HAASS, RICHARD N. (1997) Sanctioning Madness. *Foreign Affairs* 76 (6): 74.
- HEWITT, KATE, AND RICHARD NEPHEW. (2019) How the Iran hostage crisis shaped the US approach to sanctions. *Brookings*.
- HUFBAUER, GARY CLYDE, JEFFREY J. SCHOTT, KIMBERLY ANN ELLIOTT, AND BARBARA OEGG. (2007) *Economic sanctions reconsidered*. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- MALLEY, ROBERT. (2022) <https://www.foreign.senate.gov/download/testimony05252201>. Available at <https://www.foreign.senate.gov/download/testimony05252201>. (Accessed September 22, 2022).
- NURNBERGER, RALPH. (2003) Why sanctions (almost) never work. *The International Economy* 17 (4).
- O'TOOLE, BRIAN. (2021) Rejoining the Iran nuclear deal. Not so easy. *Atlantic Council*.
- REPUBLICAN NATIONAL CONVENTION. (2016) *REPUBLICAN PLATFORM 2016*.
- TRUMP, DONALD. (2017) Remarks by President Trump on Iran Strategy. Available at <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/13/remarks-president-trump-iran-strategy>. (Accessed December 12, 2017).
- TRUMP, DONALD J. (2016) Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views. Available at https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?_r=0.
- US HOUSE OF REPRESENTATIVES. (2019) *Assessing the use of sanctions in addressing national security and foreign policy challenges. Hearing before the Subcommittee on National Security, International Development and Monetary Policy of the Committee on Financial*



Services, House of Representatives, One Hundred Sixteenth Congress, first session, May 15, 2019. Washington: U.S. Government Publishing Office.

WEBER, PATRICK M., AND GERALD SCHNEIDER. (2020) How many hands to make sanctions work? Comparing EU and US sanctioning efforts. *European Economic Review* 130: 103595.

قنبرلو, عبدالله (۱۳۹۷) مبنای نظری تحریم‌های مربوط به برنامه هسته‌ای ایران. مقایسه دیپلماسی دولت‌های ترامپ و اوباما. *فصلنامه مطالعات راهبردی*. (80): 75-100.

دومینگس, ادم و بیوردن هتنه. (۱۳۹۱) *مقایسه اتحادیه اروپا و نفتا. در دیدگاه‌های کشورهای جنوب درباره منطقه گرایی نو*. بیوردن هتنه, آندارش اینوتای و اوزوالدو سونکل. تهران: وزارت امور خارجه.