

شرایط و سطح کامیابی سلاح اقتصادی

دکتر حسین رفیع *

چکیده

در عرصه روابط بین‌الملل، دولتها بعنوان بازیگران عمده از ابزارهای متعددی در راستای حصول اهداف و مقاصد خود بهره می‌جویند. در این پروسه، بویژه دیپلماسی و جنگ از ابزارهای کاملاً شناخته شده هستند. برای پرهیز از عدم تأثیرگذاری مطلوب دیپلماسی و نیز عوارض و زیانهای مادی و انسانی غیرقابل پیش‌بینی جنگ، کشورها از گذشته‌های دور و بطور مشخص‌تر دوران اخیر از سلاح اقتصادی نیز بعنوان ابزار سیاست خارجی استفاده برده‌اند. معیّدا کامیابی یا شکست سلاح اقتصادی متأثر از برخی شرایط و عوامل است:

الف: رابطه قدرت بین مجازات‌کننده و مجازات‌شونده، ب: همکاری بین‌المللی، ج: تفاوت اقتصادی قابل توجه بین مجازات‌کننده و هدف، د: وجود روابط خوب اقتصادی بین مجازات‌گر و مجازات‌شونده، ه: زمان و بهای مجازاتهای اقتصادی، ز: نابرابری سود اقتصادی مجازات‌گر و کشور هدف، ح: وجود یک اپوزیسیون سیاسی داخلی نسبتاً قوی، ط: عوامل همراهی‌کننده

تجمع این شرایط دشواری غیرقابل انکاری را پیش روی دارد و بواسطه آن و به لحاظ داده‌های تاریخی تئورسین‌ها نظرات مختلفی در این خصوص ابراز می‌دارند معیّدا آنچه در شرایط امروز مشاهده می‌گردد و صاحب‌نظران بر آن تأکید دارند اینکه در مجموع سطح کامیابی سلاح اقتصادی در حصول اهداف تعیین شده محدود است.

واژه‌های کلیدی: سلاح اقتصادی، مجازات اقتصادی، تحریم اقتصادی، سیاست خارجی و روابط بین‌الملل

مقدمه:

سلاح اقتصادی از ابزارهایی است که از گذشته دور در روابط بین ملتها به منظور تغییر یا تعدیل رفتار طرف مقابل بکار رفته است. این کاربرد بویژه با توسعه تجارت بین‌المللی و روابط مالی، بعنوان ابزاری در خد فاصل بین دیپلماسی و اقدام نظامی، وسعت بیشتری به خود گرفته است. سلاح اقتصادی در عین حالی که هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی و سنگین اقتصادی و انسانی عملیات نظامی را ندارد، پس از شکست دیپلماسی، برخی دولتها درصدد بر می‌آیند از آن طریق به اهداف سیاست خارجی خود دست یابند. اما یکی از مباحث مهم، میزان توفیق سلاح اقتصادی است. در چه شرایطی باید سلاح اقتصادی را بکار گرفت؟ عواملی که در شکست یا تأثیرگذاری سلاح اقتصادی مؤثرند، کدامند؟

دولتها همیشه اهداف خود را بروشنی و صراحت اعلام نمی‌کنند و به همین دلیل است که تحلیل موضوع تأثیرگذاری مجازاتهای اقتصادی بسیار پیچیده می‌گردد. اما در همه موارد، برای آنکه کشوری بتواند بواسطه سلاح اقتصادی به اهداف خود در سیاست خارجی نائل گردد، بایستی مجموعه شرایطی فراهم آید. بعبارت دیگر، همه کشورها نمی‌توانند از سلاح اقتصادی بعنوان ابزار سیاست خارجی بهره جویند.

۱) رابطه قدرت بین مجازات کننده و مجازات شونده:

جهان به شمال و جنوب و شرق و غرب تقسیم شده و همین امر اختلاف منافع زیادی را بین کشورها سبب گردیده است. جایی که سازمان ملل باید حقوق بین‌الملل و حل اختلافات کشورها را برای حفظ صلح بین ملتهای کره زمین تأمین نماید در این وضعیت در جامعه بین‌المللی غیرمتمرکز، قدرت دولتی تشخیص حقوق و مجازات نقض آن را در صلاحیت خود می‌یابد. (H.KHALIFA, 1995, p.50) در برابر این واقعیت، نابرابری قدرت به نفع کشورهای است که اساساً صادرکننده بوده و برای اعمال قدرت در تحمیل مجازات اقتصادی جایگاه بهتری دارند. لذا در رأس کشورهایی که قادر به کاربرد سلاح اقتصادی هستند قدرتهای اقتصادی غربی و بویژه

آمریکا هستند. این پدیده جدیدی نیست، از زمان نخستین جنگ جهانی هربرت هوور^۱ پی برد که چگونه از وابستگی غذایی اروپا برای تقویت سلطه اقتصادی آمریکا بهره‌برداری کند. (G SCELLE , 1978, p.225)

از طرف دیگر آمریکا از اهرمهای زیادی در قبال کشورهای در حال توسعه برخوردار است. انگیزه‌های زیادی اعلام شده و مجازاتهای متعددی علیه کشورهایی که بعنوان نقض کنندگان فاحش حقوق بشر ملاحظه شده‌اند اعمال شده است. بعنوان مثال می‌توان از تعلیق کمکهای امنیتی به آرژانتین و اتیوپی یا در حد وسیعتر کمک نظامی به شیلی واروگونه که در ۱۹۷۶ آغاز شد، نام برد. همینطور تعلیق کمک اقتصادی به اوگاندا از سال ۱۹۷۳ و سپس توقف تقریباً همه واردات واصله از آن کشور بویژه قهوه که کنگره به آن رأی داد و در ۱۰ اکتبر ۱۹۷۸ به امضای رئیس جمهور کارتر رسید، که باید بر علیه سیاست قتل عام اعمال شده توسط امین دادا به اجرا درمی‌آمد. همینطور می‌توان از ممنوعیتهایی در زمینه کمکهای غذایی علیه ویتنام، کامبوج، اوگاندا، کوبا، لائوس و موزامبیک یاد کرد.

به همین صورت آمریکا کنترل منظم فروش تسلیحات به ایران، لیبی، سوریه، جمهوری دموکراتیک یمن و عراق با برخی از ابزارها را- به بهانه حمایت این کشورها از تروریسم بین‌الملل- اعمال کرده است. علاوه بر این در موضوع لهستان، رئیس جمهور رونالد ریگان تصمیم به تعلیق برخی امتیازات اقتصادی اعطایی به لهستان و نیز در خصوص پروازهای غیر نظامی لهستان، حق ماهیگیری در آبهای سرزمینی آمریکا توسط ناوگان لهستان و غیره گرفت- برای اینکه مخالفت دولت آمریکا نسبت به اقدامات سرکوبگرانه دولت لهستان علیه سندیکاری همبستگی را به نمایش گذارد.

این کاربرد استراتژیک، فشارهای اقتصادی مشخص کننده عصر جنگ سرد بوده است. زمانی که برقراری روابط اقتصادی عموماً تابع معوضی مثل رعایت حقوق بشر یا عدم مداخله در امور داخلی دولتهای دیگر بوده است دو قانونی که اساساً درخواست اقدامات آمریکا علیه کشورهای کمونیست بوده یکی قانون ۱۹۱۷ مبنی بر ممنوعیت تجارت با دشمن است که در سال ۱۹۷۷ با قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی تکمیل شده است. این قانون توسط پرزیدنت کارتر

^۱ Herbert Hoover

برای اعمال قواعدی علیه ایران پس از گروگانگیری ۱۹۷۹ در تهران بکار گرفته شده است.)

(MALLOY , 1981, P.488 et s

با عنایت به قدرت جهانی خود، آمریکا در گسترده‌ترین سطح، مجازاتهای اقتصادی را به خدمت گرفته است. اخیرترین مجازاتها علیه کشورهای جهان سوم مجازاتهای اعمال شده علیه لیبی، کوبا و ایران است. بعنوان مثال در خصوص کاربرد سلاح اقتصادی آمریکا علیه ایران بیل کلینتن در ۳۰ آوریل ۱۹۹۵ در نیویورک در برابر کنگره جهانی یهودیان، توقف کلیه سرمایه‌گذارها و مبادلات تجاری آمریکایی با ایران را اعلام داشت این تصمیم به بهانه حمایت از تروریسم و تلاش ایران برای دستیابی به سلاح هسته‌ای توجیه شده بود. (Le Monde , 03mai 1995,P.2)

گاهی حتی متحدین اروپایی آمریکا هدف فشارهای اقتصادی آمریکا بوده‌اند. بعنوان مثال اروپائیا از مشارکت جستن در اعمال مجازاتهای اقتصادی علیه شوروی که در دسامبر ۱۹۸۱ توسط آمریکا اعلام شده بود خودداری کردند. برای سربازگیری از متحدین اروپایی، ریگان بطور ناگهانی و بدون مشورت قبلی با دولتهای مربوطه در ۱۸ ژوئن ۱۹۸۲ بسط مجازاتهای اقتصادی اعلام شده در دسامبر ۱۹۸۱ به شعبه‌های تحت کنترل منافع آمریکایی و شرکتهای تولیدی سازنده تجهیزات نفتی و گازی تحت جواز آمریکایی وارد عمل شد که از صدور آنها به روسیه شوروی منع شوند (Export Administration Act(1979) Section 6 , teste dans II.M.,1975,) (P.1508

همین عکس‌العمل آمریکا را در قبال متحدین اروپایی در امر مجازاتهای تحمیلی علیه کوبا و ایران شاهد هستیم. اینها وسعت کاربرد زور (قدرت) در وضع مجازاتهای اقتصادی، حتی بین کشورهای با گروه ایدئولوژیک مشترک (آمریکا و اعضای اتحادیه اروپایی) را نشان می‌دهد. لذا متحدین آمریکا سریعاً احساس کرده‌اند که سیاست آمریکا بر آنها تحمیل می‌شود. بهمین جهت به محض اینکه آنها قادر بوده‌اند از کمک آمریکا اجتناب کنند و به محض اینکه تجارت با کشورهای سوسیالیست می‌توانست کراهات عدم رعایت قواعد تحریم (آمبرگو) را جبران کند، ارگانهایی که تحریم را هماهنگ می‌کردند نقش خود را از دست می‌دادند. بعنوان مثال CHINCOM (این تشکیلات BERMAN and GARSON , 1967,) مدافع سخت‌ترین قواعد برای تجارت باچین بود.)

P.918) در ۱۹۷۵ منحل شد یا COCOM - این تشکیلات توسط امریکا برای کنترل صادرات به کشورهای کمونیست و بویژه شوروی ایجاد شده بود- علیرغم اصلاحاتی که در مورد آن بعمل آمده بود بنویه خود غرق در ناتوانی شده بود.

از ۱۹۶۳ ظهور کشورهای صنعتی دیگر و تعدد صادرکنندگان، اغلب مسئولین آمریکایی را متقاعد کرده بود که تأثیر تحریم استراتژیک در قبال بلوک کونیست اندک خواهد بود. (BERMAN and GARSON , 1967, P.842)

عوامل فوق‌الذکر قاعده رابطه قدرت در وضع مجازاتهای اقتصادی را تضعیف کرده است. این موضوع به نفع اروپایی‌ها تمام شده که به نسبت قابل ملاحظه‌ای فروش خود به کشورهای سوسیالیست را توسعه دادند. نهایتاً پس از تحلیل ضرر خود در نتیجه نادیده‌گرفتن قواعد COCOM قانون اداره صادرات در ۱۹۶۹ استراتژی جدیدی را تصویب کرد که باید به آمریکائها اجازه می‌داد تا از تأخیر در پیشرفت اتحاد شوروی و متحدینش استفاده کنند. (Export Administration Act (1969), pp.192-196)

به کمتر از این اکتفا نمی‌شد که اصول قانون جنگ (Battle Act) به اجرا درآید و با این اصول و قواعد، کاربرد سلاح اقتصادی توسط ایالات متحده برای بردن متحدین سرکش خود در خط سیر اقدامات امریکا مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای مثال این موضوع در خصوص اجرای بایکوت اقتصادی علیه کوبا مورد پیدا می‌کرد. در ۱۹۶۴ در پاسخ به فرانسه و بریتانیا که تصمیم به فروش وسایل حمل و نقل غیرنظامی به کوبا گرفته بودند امریکا فشارهای قابل ملاحظه‌ای به این کشورها وارد کرد. گذشته از این، امریکا کشورهایی چون مراکش، ترکیه و اسپانیا را در آمبرگو علیه کوبا مشارکت داد کشورهایی که بنحو قابل توجهی وابسته به کمک اقتصادی یا نظامی بودند.

آنچه تا بحال توضیح دادیم بطور مقدماتی اصل «رابطه قدرت» در روابط شمال - شمال و بطور مشخص تر رابطه امریکا با متحدین غربی‌اش را نشان می‌دهد. اما در اغلب موارد قدرت اقتصادی توسط کشورهای شمال علیه جنوب بکار گرفته می‌شود جایی که رابطه قدرت واقعاً عیان است. در روابط شمال / جنوب دو فشار غالباً بکار گرفته شده، تعلیق کمکهای غذایی و مالی است. در خصوص تعلیق کمک غذایی شمال علیه کشورهای جنوب، بعنوان مثال می‌توان از تحمیل مجازات

آمریکا علیه نیکاراگوئه یاد کرد که به دلیل بستن سیستمیک [راه] توسط دولت ژنرال سوموزا^۱ بر تلاشهای کمیسیون میانجیگری OEA برای پایان جنگ داخلی مورد استفاده قرار گرفت. سلاح دیگر شمال علیه جنوب- همانطور که قبلاً خاطر نشان کردیم- تعلیق کمک مالی به کشورهای جنوب است. قدغن کردن وام (قروض) یا سرمایه‌گذاریها یا تهدید به انجام آن احتمالاً می‌تواند باعث کاهش سرمایه‌گذاری خارجی یا فرار سرمایه‌های خصوصی و عمومی از کشور هدف شود بویژه بانکها در مقابل رفتار بانکهای دیگر بین‌المللی حساس هستند وقتی که ریسکی را برای کار خود در یک کشور خاص ملاحظه نمایند.

همچنین بانکها از وام دادن به کشورهایی که سازمانهای مالی چند جانبه، تصمیم به تعلیق وامهای خود به آنها می‌گیرند اکراه دارند. بانکهای بین‌المللی در چند کشور صنعتی غرب متمرکز هستند و می‌توان گفت آنها همچون یک کارتل عمل می‌کنند. وقتی بانکی از وام دادن به کشوری- به دلیل مجازاتهای وضع شده یا تهدید به وضع آنها- خودداری می‌کند محتمل است که بانکهای دیگر افزایش ریسک را ملاحظه کنند و در نتیجه به وامهای خود به کشور هدف پایان دهند. (I.ELANDE, 1995, p.39)

در حالی که دولتهای شمال از ابزارهای فشار فراوانی در هدایت سیاست تجاری و مالی خود با جنوب برخوردارند، کاربرد فشار اقتصادی جنوب علیه شمال تقریباً وجود ندارد. کشورهای در حال توسعه از این جهت خود را با محدودیتهایی مواجه می‌بینند خواه بدین جهت که ابزار آن را ندارند یا خطر و ریسک ضرر می‌تواند عظیم‌تر از سود جستجو شده باشد و خواه نهایتاً برای اینکه محدودیتهای وسیعی را که در این راه باید متحمل شوند، می‌شناسند. اغلب کشورهای جهان سوم تولیداتی را صادر می‌کنند که در بازار جهانی با مازاد عرضه مواجه هستند مثل مواد اولیه، تولیدات کشاورزی یا حتی تولیدات کارخانه‌ای مثل منسوجات یا آهن. کشورهای توسعه یافته می‌توانند مجازاتی را روی واردات از دولت هدف وضع و تقویت نمایند. با بایکوت واردات علیه کالاهایی که در بازار با مازاد مواجه هستند، کاهش تعداد بازارهای متناوب، می‌تواند فشارهای قابل ملاحظه‌ای را بر کشور هدف وارد نماید.

^۱ SOMOZA

اما اغلب اوقات، حتی کشورهای شمال بکار گیرنده سلاح اقتصادی علیه کشورهای جنوب، نیاز به همکاری بین‌المللی یا حداقل همکاری متحدین خود علیه کشور هدف دارند. والاً، مجازاتهای اقتصادی یک سلاح مؤثری برای سیاست خارجی نخواهند بود. بهمین جهت به محض اعمال رسمی تحریم اقتصادی و مالی آمریکا علیه تهران در ۱۹۹۵، آقای ولایتی رئیس اسبق دستگاه دیپلماسی ایران گفت که: «تحریم اعلام شده توسط پرزیدنت کلینتون تأثیر مهمی بر اقتصاد ایران نخواهد داشت» (Figaro, 09-06-1995) این تأثیر مشروط سلاح اقتصادی توسط شمال با ملاحظه وضعیت جنوب به ما نشان می‌دهد که تا چه حد کشورهای جنوب از کاربرد سلاح اقتصادی علیه شمال ناتوانند.

معهداً، به نظر می‌رسد که نفت یکی از تولیدات مهمی است که به عنوان سلاح اقتصادی بکار گرفته شده است. لذا باید گفت که نفت یک ماده خام استراتژیک صادر شده توسط برخی کشورهای جنوب است که بویژه به کشورهای شمال صادر می‌گردد. پربارترین منطقه از نظر نفت، منطقه خاورمیانه است. لذا نفت این منطقه نقش بسیار مهمی در زندگی روزانه و صنعتی کشورهای شمال بازی می‌کند. نفت می‌تواند بعنوان محتمل‌ترین سلاح اقتصادی جنوب مورد ملاحظه قرار گیرد.

در خصوص تأثیر کاربرد نفت بعنوان یک سلاح سیاست خارجی کشورهای نفت‌خیز در قبال کشورهای بزرگ شمال می‌توان تردید داشت. اما فرضیه‌ای که بر اساس آن «کاربرد فشار اقتصادی که جنوب می‌تواند متوجه جنوب نماید» منطقی‌تر است. در این خصوص می‌توان تهدید توقف صادرات نفت کشورهای عرب متعاقب جنگ اسرائیل و اعراب در سال ۱۹۷۳ را یادآور شد که علیه کشورهای آفریقایی نیز بکار گرفته شد برای اینکه آنها روابطشان را با اسرائیل قطع نمایند. برای تضمین برخورداری از نفت مورد نیاز و بهره‌مندی از قیمت مناسب، این کشورها انتخاب دیگری نداشتند مگر اینکه تسلیم فشار اعراب شوند. (O.U.A.DOC.ECM/Res 21 (VIII), 21 november 1973) در این زمینه همچنین فشار کنفرانس اسلامی روی حکومت فیلیپین را ذکر می‌کنند. این حکومت به یک تحریم نفتی تهدید می‌شد چنانچه با نوعی خودمختاری ایالات جنوبی موافقت نکند. کشوری که از ۹۰ درصد کاتولیک، ترکیب یافته و می‌بایست به اقلیت

مسلمان یک نظامنامه (Statut) حاوی برخی حقوق و خود مختاریها اعطا می‌کرد. (J. p. GOMANE , Defence Nationale , janvier 1980, p.113)

۲- همکاری بین‌المللی

برای ایجاد تأثیر سیاسی مثبت، ضرورتاً لازم نیست مجازاتها چند جانبه باشند. در ۱۹۳۳، دولت بریتانیا مجازات واردات علیه شوروی را اعمال کرد و موفق شد شهروندان خود را که در روسیه بازداشت شده بودند، نجات دهد. در ۱۹۸۹، هند مجازاتهایی علیه نپال (سپرستی علیه رقیبش چین) اعمال کرد که هدف آن مجازات یک رفتار طرفداری از چین در سیاست خارجی نپال بود. معهدا مجازاتهای چند جانبه عموماً تأثیرات سیاسی مهمتری به نسبت مجازاتهای یک جانبه دارند. در جهان کنونی، برای ایجاد تغییرات واقعاً قابل ملاحظه در رفتار سیاسی یک کشور هدف از طریق ابزارهای اقتصادی، همکاری کشورهای دیگر که توانایی تأمین نیازهای آن کشور را دارند، حتی برای یک کشور ابرقدرت چون ایالات متحده ضروری است.

اما علی‌رغم مثالهای اخیر کاربرد مجازاتهای چند جانبه علیه عراق و صربستان - که موارد نادری هستند - معمولاً بدست آوردن موافقت تعداد زیادی کشورها (حتی متحدین) مشکل است. زیرا منافع اقتصادی هر یک همیشه در خصوص اقدامات سخت و جامع با هم تطبیق نمی‌کند. بعنوان مثال پس از وضع مجازاتها علیه ایران اکثریت متحدین آمریکا فراخوان این کشور برای پیوستن به تحریم تجاری اعلام شده توسط بیل کلینتون را رد کردند. سخنگوی اتحادیه اروپایی تأکید کرد که چنین اقدامی مانع آزادی بازرگانان است که خودشان بر اساس ملاحظات تجاری تصمیم بگیرند.

(Le Monde , 04-05-1995)

از طرف دیگر کشورهایی که تصمیم به یک مجازات چند جانبه می‌گیرند باید توجه کنند که هر اهمال و مسامحه‌ای در همکاری آنها بجای خاطر نشان ساختن اراده استوار مجازات کنندگان، پیام ضعف و سستی به کشور هدف ارسال خواهد داشت. به عنوان مثال در لهستان در سال (۱۹۸۱) متعاقب قانون حکومت نظامی، در بین متحدین غربی بحثی در خصوص وضع تحریم در مورد تجهیزاتی که باید برای ساختن یک خط لوله گاز طبیعی شوروی به کار گرفته شود در گرفت. به

نظر می‌رسید که این بحث پیشاپیش شاهدهی بر وجود اختلاف در بین متحدین غربی بود به جای آنکه پیام روشنی ارسال کند که بتواند مخالفت بالاتفاق در قبال مسکو را نشان دهد. (ELANDE , 1995, P.36)

دولت‌ها در جستجوی همکاری دولتهای دیگر بر نمی‌آیند مگر آنکه هدفهایی مهم و بلند پروازانه داشته باشند زیرا بهای سیاسی مجازاتهای چند جانبه بالاست. در این زمینه پروسه‌ای برای ایجاد یک اجماع در سازمانهای بین‌المللی ضرورت دارد.

عدم همکاری کشورها می‌تواند به طور جدی سطح موفقیت سلاح اقتصادی را تضعیف نماید. یکی از مشکلات مجازاتهای چند جانبه، مشخصه داوطلبانه‌ای است که اعمال مجازاتها می‌طلبند و لذا می‌تواند منجر به تأثیرات عکس شود. محرک عمل نقض تحریم‌ها قبل از هر چیز وابسته به مشخصه خیلی سودمند تجارت با کشورهای هدف است. موجودی فراوان کالا در بسیاری از بازارهای جهانی و رقابت همزمان برای فروش، انگیزش لازم برای اقدام به جانشینی توسط کشورهایی که در مجازاتها مشارکت ندارند ایجاد می‌کند و آنها می‌توانند از فرصت پیش‌آمده برای جانشینی عرضه‌کنندگان قبلی از موقعیت استفاده کنند. مشکل دیگر اینکه منشأ برخی تولیدات مثل گندم، گاز، نفت، یا اورانیوم به راحتی قابل مشخص نمودن نیست لذا برای یک کشور هدف نسبتاً ساده است که در خصوص این کالاها مذاکره کند. و درصدد برخورداری از کمک کشورهای مخالف تحریم برآید. این تأمین کنندگان کمک منفعت طلب نامیده می‌شوند.

(J. BEYERS , 1993,p.80) دولتهایی که در مجازاتها شرکت نکرده‌اند این امکان را دارند که از روابط اقتصادی با کشورهای هدف بهره‌برداری کنند. بعنوان مثال، در ۵ مارس ۱۹۹۵، کمپانی آمریکایی کونوکو CONOCO یک قرارداد نفتی با ایران امضاء کرد. کاخ سفید با انتقاد از قرارداد منعقد، به اعمال تحریم اقتصادی علیه ایران پرداخت. بعد از لغو این قرارداد کمپانی نفتی فرانسوی توتال اعلام کرد که آماده است جانشین کونوکو شود. لذا در ۱۳ ژوئیه همان سال، توتال قراردادی با شرکت ملی نفت ایران امضاء کرد. متعاقب امضای این قرارداد، آمریکائیه‌ها از ناکامی خود خیر دادند و از فرانسه تقاضا کردند که از این قرارداد چشم‌پوشی کند. اما یک سخنگوی وزارت امور

خارجه فرانسه پاسخ داد که دولت فرانسه در روابط بین شرکتهای نفتی مداخله نمی‌کند. (Le Monde , 07 et 09 mars 1995 et

با توجه به این وضعیت، برای آنکه مجازات کنندگان در این رقابت بازنده نباشند، محتمل است که شرکتهای آنها تحریک شوند که بطور غیرقانونی با انجام صادرات بسوی کشور هدف از طریق کشوری ثالث از مجازاتها طفره روند. حتی محتمل است که بطور خصوصی این شرکتها در اقدامات غیرقانونی خود توسط دولت مجازات‌گر تشویق شوند. زیرا دولت مجازات‌گر می‌خواهد از نقطه نظر سیاسی، از مجازاتها بهره‌برداری کند و از ضررهای اقتصادی که مجازاتها در پی دارند اجتناب کند. بعنوان مثال کشورهای عرب صادرکننده نفت، تصمیم به توقف صادرات نفت به آفریقای جنوبی گرفتند اما متعاقباً از راههای دیگر نفت در اختیار آن کشور قرار دادند (ELANDE, 1995, PP.39-41) گاهی ممکن است که خود مجازات‌کننده پس از ملاحظه اهداف مهمتر، مجازاتهای وضع شده را رعایت نکند. بعنوان مثال علی‌رغم مجازاتهای وضع شده علیه ایران و بویژه در زمینه نفتی، در ۲۰ اوت ۱۹۹۷ پرزیدنت کلینتون اعلام کرد که تحمیل وضع شده علیه ایران مانع مشارکت محدود کمپانیهای آمریکایی در عرصه‌های نفتی این کشور نیست. کلینتون تصریح کرد که این مشارکت مجاز است به شرطی که در چارچوب استخراج نفت در حوزه‌های نفتی دریای خزر باشد. باری استخراج نفت در این منطقه هدفی مهم برای آمریکا است. (اطلاعات بین‌المللی شماره ۸۰۱، ۱۳۷۶، ص ۲)

با ملاحظه مشکلات فوق‌الذکر باید گفت که سلاح اقتصادی بیشتر برای نائل آمدن به اهداف نسبتاً معتدل مؤثر است. در مواردی که هدف مجازات‌کننده معتدل باشد، اهمیت همکاری چند جانبه کاهش می‌یابد. همچنین باید یادآور شویم که اگرچه همکاری مؤثر بین‌المللی اجازه می‌دهد که هدفهای بلندپروازانه‌تری را نشانه رویم، اما این آسانتر است که با وضع مجازاتهای چند جانبه جزئی، به توفیق نائل آئیم. بنحوی که اغلب ملت‌ها مجازاتهای جزئی علیه کشور هدف وضع می‌کنند. تهدید به تشدید بعدی مجازاتها می‌تواند نگرانی هدف را سبب گردد. نهایتاً اغلب ملت‌هایی که مجازات‌هایی را تحمیل می‌نمایند می‌کوشند بیشتر یک مشروعیت سیاسی برای تلاشهای خود

کسب کنند و به دنبال انزوایی هستند که مانع از فلج ساختن جدی هدف شود. (M.DOXEY, Millennium, No 12, may 1983, p.85)

۳- تفاوت اقتصادی قابل ملاحظه بین مجازات کننده و هدف

سطح پیشرفت اقتصادی مجازات کننده باید خیلی جلوتر از کشور هدف باشد. به تعبیر دیگر تفاوت اقتصادی فاحش قابل ملاحظه‌ای بین مجازات‌کننده و هدف وجود دارد، یا همانطور که کیمبرلی آن الیوت^۱ می‌گوید: «کشور هدف خیلی کوچکتر از کشورهایی است که مجازات‌ها را وضع می‌کنند، ضعیف از نظر اقتصادی و بی‌ثبات از نظر سیاسی» (بطور متوسط قدرت اقتصادی کشورهای مجازات‌کننده تاکنون ۱۸۷ برابر بیشتر از کشورهای هدف بوده است). (K.A.ELLIOTT, 1995, p.152)

تولید ناخالص ملی (PNB) مجازات‌گر متوسط، عموماً ۱۰ بار بیشتر از تولید ناخالص ملی PNB هدف متوسط می‌باشد. در نیمی از موارد حتی ۵۰ برابر بیشتر است. در ۷۰٪ مواردی که منجر به بی‌ثباتی می‌شوند تولید ناخالص ملی ۱۰۰ بار بیشتر است. اغلب مجازاتگران آمریکا و متحدینش هستند و اغلب کشورهای هدف از جهان سوم می‌باشند. این دولتها از نظر اقتصادی ضعیف هستند. کشوری که از نظر اقتصادی ضعیف است، راحت‌تر دچار بی‌ثباتی می‌شود. اغلب اوقات کشورهای هدف با مداخله در حیات اقتصادی از خود دفاع می‌کنند. آنها می‌کوشند تعدد و جانشین سازی واردات را تعقیب کنند. (BEYERS, 1993, P.9.)

۴- وجود روابط خوب اقتصادی بین مجازات‌گر و مجازات شونده:

همانطوری که گاری کلید هاف‌بانر (Gary clyde HUFBAUER)، جفری اسکات^۲ و کمیولی آن الیوت^۳ می‌گویند: مجازات‌های اقتصادی وضع شده توسط یک کشور دوست (کشوری که روابط گسترده‌ای در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی با کشور هدف دارد) شانس توفیق

¹ Kimberly Ann Elliott

² Jeffrey SCHOTT

³ Kimberly Ann Elliott

بزرگتری به نسبت اقدامات یک مخالف - دشمن - دارند. (, G.C.HUFBAUER and ... , pp 99-100, 1990) در همین راستا ژان بیرز^۱ می‌گوید که مجازات‌ها اقتصادی علیه متحدین قبلی یا کنونی توفیق بهتری خواهند داشت تا مجازات‌های وضع شده علیه دشمنان. (, BEYERS , 1993, P. 9)

در اینجا هرگاه سخنی از روابط دوستانه بین کشورها به میان می‌آوریم منظور وجود روابط تجاری گسترده بین مجازات‌کننده و مجازات شونده است. با آگاهی از درصد تجارت با مجازات‌گر در تجارت کلی هدف، می‌توان تفکیکی بین روابط تجاری گسترده و نسبی برقرار کرد. روابطی که نسبت به تولید ناخالص ملی نسبی هستند. برای آنکه مجازات‌های وضع شده به توفیق دست یابند یک رشته روابط تجاری حدوداً ۲۵ درصدی ضروری است، یا آنگونه که ژان بیرز می‌گوید، برای توفیق سلاح اقتصادی، بطور متوسط مجازات‌گر باید معرف ۲۸٪ مبادلات هدف باشد (BEYERS, p.9). باید یادآور شد که در صورت ایجاد بی‌ثباتی، نزدیکی و پیوند تجاری بین عامل و هدف درحد بالایی است.

هنگامی که مجازات‌گر یک کشور دوست باشد، کشور هدف باید هزینه‌های سنگین تری پردازد. بعنوان مثال مجازات‌های وضع شده توسط کشورهای غربی، در حرکت حکومت آفریقای جنوبی به سمت اصلاحات سیاسی سهم داشته‌اند، زیرا این کشور ۸۰٪ از تجارت خارجی خود را به سمت شش کشور غربی هدایت کرده بود و از طرف دیگر همه سرمایه‌های خود را از آنها دریافت می‌داشت، باری این کشور پیوندهای فرهنگی و سیاسی وسیعی با آن کشورها برقرار کرده بود. همچنین رابطه تنگاتنگ بین مجازات‌گر و هدف بر تأثیر مجازات‌ها می‌افزاید ولی لازم به ذکر است که کمتر محتمل است که کشوری علاقمند باشد که در مجازات‌های اقتصادی وضع شده علیه یک کشور دوست شرکت کند. زیرا قطع روابط با یک ملت دوست به نسبت قطع رابطه با یک کشور دشمن (مخالف) گرانتر تمام می‌شود. (ELANDE, 1995, P.35)

¹ Jan BEYERS

۵- زمان

راجع به توفیق مجازات‌ها باید گفت که تقویم اجرا و اعمال آنها کلید موفقیت آنهاست. برای اجرای مجازات‌ها دو احتمال وجود دارد: ابتدائاً محتمل است مجازات‌ها را شروع کرد و به نحو رو به تزایدی مجازات جدیدی را بر آن افزود با این امید که تأثیری چند بعدی داشته باشد. در این صورت مشکل این است که کشور هدف از زمان لازم برخوردار است که خود را با شرایط جدید تطبیق دهد. احتمال دوم این است که مجازات‌ها کلاً و مستقیماً در یک زمان شروع شوند. که در این شرایط تأثیرات آنها می‌تواند تند و غافلگیر کننده باشد و کشور هدف فرصت ندارد که خود را با شرایط جدید تطبیق دهد. این وضعیت قانع‌کننده‌تر ارزیابی می‌شود.

اما در ورای این مسئله باید دانست اگر مجازات‌ها جزئی و رو به تزاید، یا جامع و فوری هستند باید این سؤال را طرح کرد که آیا حداکثر تأثیر در کوتاه مدت حاصل می‌شود یا در بلند مدت؟

برای پاسخ به این سؤال تعدادی از محققین نظری کلی می‌دهند، با تصدیق اینکه، هر چه مجازات‌های اقتصادی بیشتر طولانی می‌شوند کمتر قرین توفیق هستند. کشور مورد هدف زمان خواهد داشت برای اینکه از کمک سایر دولت‌ها برخوردار شود و از طرف دیگر انگیزه مجازات‌کننده و همراهی افکار عمومی آن فروکش خواهد کرد (BEYERS, 1993, P.8.) در این خصوص بین مجازات‌های تجاری و مالی قائل به تفکیک می‌شوند. ایوان الاند^۱ معتقد است که مجازات‌های واردات و صادرات معمولاً تأثیر حداکثری خود را در کوتاه مدت دارند، به شرطی که موفق شوند برنامه‌های تجاری کشور هدف را مختل سازند. اما در دراز مدت، کشور مورد هدف می‌تواند طرف‌های تجاری خود را با طرف‌های جدیدی جانشین‌سازی کند. و از طرف دیگر، اقدام غیرقانونی تعدادی از مجازات‌کنندگان می‌تواند تأثیر مجازات‌های وضع شده را تضعیف نماید. برعکس، تأثیر مجازات‌های مالی، و نیز فرهنگی - بعنوان مثال محرومیت آفریقایی جنوبی از شرکت در فعالیتهای ورزشی بین‌المللی - با گذشت زمان افزایش می‌یابد. (ELANDE, 1995, PP.38 et 34)

در اینجا همچنین باید خاطر نشان کرد که هرگونه توقف پیش از موقع مجازات‌ها مستلزم برخی پیش‌بینی‌ها است زیرا توقف در مجازات‌ها قبل از نائل شدن به هدف‌های اعلام شده باعث می‌گردد که

^۱ IVAN ELANDE

سیاستمداران اندکی وجهه خود را از دست بدهند و در حالی که اجازه می‌دهند که انتظارات سیاسی برآورده نشوند از موضوع قبلی عقب‌نشینی می‌کنند.

در مورد زمان لازم برای آنکه مجازاتها مؤثر واقع شوند، مارگارت داکسی^۱ در کتاب خود تحت عنوان «مجازاتهای اقتصادی و اجبار (تحمیل) بین‌المللی» خاطر نشان می‌سازد که با توجه به موارد مشاهده شده در این چهاردهه اخیر [تا ۱۹۸۰] دوره ضروری برای حصول نتایج سیاسی (M.P.DOXEY: ECONOMIC Sanctions..., 1980, P.101) سه سال تخمین زده می‌شود. اما تحلیل‌گران تأکید می‌کنند که مهمترین تأثیر مجازاتها، از نظر اقتصادی - و در نتیجه از نظر سیاسی - در انتهای نخستین سال تحمیل مجازاتها حاصل می‌گردد. (M. NINCIC AND ... , 1983, P.109.)

۶- بهای مجازاتهای اقتصادی:

بهای مجازاتهای اقتصادی به دو نوع مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند. علیرغم اینکه محاسبه بهای مستقیم با عنایت به میزان کاهش تولید ناخالص ملی، نرخ سرمایه‌گذاری و واردات و صادرات خیلی مشکل نیست، معهذا به دلیل وجود هزینه‌های غیرمستقیم ممکن نیست که یک ارزیابی دقیقی از بهای مجازاتهای اقتصادی بعمل آید. از جمله هزینه‌های غیرمستقیم باید هزینه‌های تطبیق، بیکاری، ارزش رشد نامعلوم و غیره را ذکر کرد. برای آنکه مجازاتهای وضع شده موفق شوند، بهای متوسط مجازاتها معرف بیش از ۲ درصد تولید ناخالص ملی کشور هدف است. در صورت شکست، این بها بیش از یک درصد تولید ناخالص ملی نبوده است. برای وضع مجازاتها، مجازاتگران خودشان نیز بها پرداخت خواهند کرد. معهذا آنها از پرداخت بهایی مهم و سنگین پرهیز می‌کنند. خاطر نشان کنیم که بهای پائین پرداختی توسط مجازاتگر یکی از شرایط موفقیت کاربرد سلاح اقتصادی است. (A. LOPEZ and D. CORTRICHT, 1995, P.9)

لذا یک تفاوت اقتصادی خیلی آشکار بین مجازتگر و مجازت شونده لازم است. این امر می‌تواند به عنوان یک شرط غیرقابل اغماض برای توفیق سیاسی ابزارهای اقتصادی مورد ملاحظه قرار گیرد.

^۱ Margaret Doxey

به عنوان مثال هنگامی که بهای پرداختی توسط کشور هدف برابر یک درصد تولید ناخالص ملی است، برای مجازاتگر تولید ناخالص ملی ۵۰ بار بیشتر است. این موضوع می تواند کم اهمیت ملاحظه شود. برخورد مهمتر بهای مجازاتها بر روی بخش های مختلف اقتصاد داخلی مجازاتگر ظاهر می شود. به عنوان مثال تحریم غله آمریکا علیه شوروی سابق در سالهای (۱۹۸۰) فشار بسیار قابل ملاحظه ای را بر کشاورزان آمریکا وارد کرده است.

۷) نابرابری سود اقتصادی مجازاتگر و کشور هدف:

تصمیم به کاربرد سلاح اقتصادی گرفته نمی شود مگر اینکه روابط اقتصادی مجازاتگر با کشور هدف متضمن امتیازی بالاتر به نفع مجازاتگر باشد به عنوان مثال در روابط آمریکا - شوروی این نابرابری سود به آمریکا اجازه می داد که بتواند از اهرم کاربرد سلاح اقتصادی علیه شوروی سابق بهره ببرد (M.H.LABBE, 1994, PP.16-17)

۸) وجود یک اپوزیسیون سیاسی داخلی نسبتاً قوی

همان طور که ایوان الاند (ELANDE, 1995, PP.33-35) می گوید مجازاتهای اقتصادی به ندرت قادرند که کشور هدف را مجبور کنند که خواسته های مجازاتگران را بپذیرد مگر اینکه حداقل یک اپوزیسیون سیاسی قوی متحد با دولتهای مجازاتگر وجود داشته باشد و قادر باشد فشار موثری روی حکومت هدف اعمال کند.

هنگامی که اپوزیسیون سیاسی قوی در کشور هدف وجود دارد تهدید به مجازاتهای بعدی می تواند اپوزیسیون داخلی را تقویت کند. به تعبیر دیگر تأثیر اپوزیسیون داخلی قوی تر خواهد بود مشروط بر اینکه مجازاتهای جزئی وضع شده باشد و مجازاتگران تهدید به گسترش آن نمایند منافع سیاسی وضع تدریجی مجازاتها به ضرر عمده آنها پیشی می گیرد: دادن زمان به دولت هدف برای وفق دادن اقتصادش با شرایط تحریم. اما از طرف دیگر تحمیل مجازاتهای جامع می تواند نتایج مخالفی را حاصل کند. در واقع حکومت هدف در اغلب اوقات می تواند عوارض مجازاتها را به سوی مخالفین هدایت نموده و با کنترل ارگانهای قدرت دولت طرفداران آن را تقویت کند. علاوه بر آن هنگامی که مجازاتهای جامع به سرعت وضع و تحمیل می گردد حتی ممکن است اپوزیسیون

سیاسی کشور هدف برای حیات اقتصادی خویش با دولت خود متحد شود در نتیجه همه بر گرد پرچم حکومت گرد می‌آیند.

تأثیر اپوزیسیون داخلی به ویژه هنگامی قوی خواهد بود که اپوزیسیون بخشهایی از جامعه را در برگیرد که میزان قابل توجهی از تولید ناخالص ملی را تولید می‌کند و لذا قدرت سیاسی قابل ملاحظه‌ای را در اختیار دارد. به عنوان مثال در بخش جوامع سندیکایی

هنگامی که حکومت هدف، کنترل توتالیتری بر جامعه و بویژه بر وسایل ارتباط جمعی و شکل‌گیری اپوزیسیون سیاسی دارد تأثیر گردآمدن بر گرد پرچم دولت مسلط خواهد بود و در نتیجه اپوزیسیون سیاسی تأثیر کافی برای اعمال فشار بر حکومت هدف ندارد

گاهی عوامل دیگری وجود دارند که می‌توانند تأثیر اپوزیسیون داخلی را تضعیف نموده و برعکس تأثیر گردآمدن دور پرچم دولت را تقویت کنند در اینجا مثال صربستان را یادآور می‌شویم که تحریم به میلوزویچ اجازه داده بود که اپوزیسیون سیاسی را به عنوان خائن به وطن پرستی معرفی کند.

۹- عوامل همراهی کننده

تنها با کاربرد عوامل اقتصادی تغییر رفتار یک دولت کار آسانی نیست. لذا برای تقویت فاکتورهای اقتصادی، آنها با عوامل دیگری همچون عملیات محرمانه، اقدامات شبه نظامی یا مداخلات وسیع همراهی می‌شوند. این عوامل همراهی‌کننده نتایج خیلی خوبی در صورت بی‌ثباتی به همراه خواهند داشت. در واقع سیاستهای همراهی‌کننده در همه مجازاتها حضور داشته‌اند و می‌توان گفت که مجازاتهای اقتصادی که از عوامل همراهی‌کننده برخوردار نبوده‌اند به ندرت منجر به بی‌ثباتی شده‌اند (A. C. PIERCE: JUST WAR... 1996, P.109) معهذا باید یادآور شد که در صورتیکه ابزارهای اقتصادی با عوامل دیگر همراهی شوند مشکل ارزیابی سهم عوامل مختلف در پیروزی سلاح اقتصادی است زیرا مجازاتهای اقتصادی همچنین می‌توانند به عنوان عوامل همراهی‌کننده یک سیاست نظامی خشن مورد ملاحظه قرار گیرند (X BEYERS, 1993, PP. 7-8).

گاهی به دلیل بکارگیری سریع ابزارهای نظامی، مجازاتهای اقتصادی زمان کافی برای به نتیجه رسیدن ندارند. بعنوان مثال جورج بوش امیدی نداشت که مجازاتهای اقتصادی بتواند صدام حسین را مجبور به ترک کویت نماید. در پایان سپتامبر ۱۹۹۰ کمتر از دو ماه بعد از وضع مجازاتها و بدون دادن زمان کافی که این مجازاتها بتوانند تأثیرات اقتصادی داشته باشند، جورج بوش به طور خصوصی در صحنه اداری آمریکا بزرگترین مدافع اقدام نظامی تهاجمی علیه صدام حسین شد. (B. WOODWARD, 1991, PP.298-301) موضع وی مخالف موضع مشاور عمده نظامیش کالین پاول بود که معتقد بود باید به مجازاتها زمان بیشتری داده شود تا بتوانند قبل از آغاز جنگ مؤثر واقع شوند.

سطح موفقیت سلاح اقتصادی:

همیشه این سؤال اساسی برای بسیاری از الیتهای سیاسی مطرح بوده که احتمال اینکه سلاح اقتصادی بتواند به اهداف از پیش تعیین شده خود برسد چیست؟ یا چقدر است؟ به تعبیر دیگر آیا مجازاتهای اقتصادی مؤثر هستند؟ برای پاسخ به این سؤال باید نخست موفقیت را تعریف کرد. موفقیت مجازاتهای اقتصادی به دو دلیل و معیار پاسخ می‌گوید: ابتدا باید پرسید تا چه سطحی هدف دیپلماتیک تعیین شده حاصل شده است؟ سپس سهم دقیق مجازاتها در حصول این نتیجه را (در مقایسه با دیگر فاکتورها از جمله اقدام نظامی) (ELLIOTT, 1992, P.152) ارزش‌گذاری کرد.

نظرات مختلف تنوریسین‌ها:

با ملاحظه معیارهای خاطر نشان شده، پاسخهای پژوهشگران مختلف محتاطانه و مشروط بوده است. از نظر نین‌سیک^۱ و والن استین^۲ تأثیر مجازاتهای اقتصادی بیشتر با تردید همراه است (NINCIC AND ... , P.6) مارگارت داکسی که بعد از جرج لاپز و دیوید کارترایت شیخوخیت مطالعات در مورد مجازاتها را دارد اظهار می‌دارد که مجازاتها رسماً موفق به تغییر مؤثر سیاست خارجی و نظامی کشور هدف نمی‌شوند. (DOXEY: international sanctions)

^۱ Nincic

^۲ Wallen Steen

in.... , 1987 P.92) ریچارد فالک^۱ قطعی می‌داند که مشکل مربوط به مجازات‌ها ناشی از این است که آنها نمی‌توانند مؤثر واقع شوند یا مشکل است که آنها را مؤثر کرد (P. FALK: The Use of... , 1992, P.1)

اما مطالعات تجربی عمده در این زمینه، توسط هاف‌باثر، اسکات و الیوت انجام شده است. با مطالعه بیش از صد مورد از مجازات‌های اقتصادی هاف‌باثر و همکارانش نتیجه گرفتند که اگرچه نمی‌توان گفت که این مجازات‌ها هیچگونه تأثیری نداشته‌اند، کاربرد سلاح اقتصادی در سیاست خارجی رضایت‌بخش به نظر نمی‌رسد. تأثیر مجازات‌ها برای نائل شدن به هدفهای سیاست خارجی خیلی پایین است و بستگی به اجبار کشور هدف به انجام و یا قبول اقداماتی دارد که قبلاً در مقابل آنها با سماجت مقاومت می‌کرده است (G.C.HUFBAUER and... , 1990, P.92) هاف‌باثر و همکارانش ارزیابی کردند که درجه موفقیت مجازات‌ها فقط سی و چهار درصد است. (۱۵۱) اما در عوض برای بی‌ثباتی حکومت هدف، سطح موفقیت شامل نیمی از موارد (۵۰ درصد) است و بطور کلی این نکته که کشورهای کوچک در مقابل مجازات‌های اقتصادی شکننده هستند، مورد تصدیق قرار می‌گیرد. (G. C. HUFBAUER and... 1990, PP.2 et 93) در واقع به نظر می‌رسد که این سطح موفقیت برای اعضای اکیپ هاف باثر یک سورپریز بوده است. باری آنان نتیجه گرفتند که موفقیت مجازات‌های اقتصادی به ویژه در زمینه بی‌ثباتی دولت هدف اوج می‌گیرد اما در قبال سایر انواع هدف‌ها خیلی کمتر تأثیر گذارند. این سطح بالای موفقیت به طور رسمی با دیرباوری که در ادبیات موضوع به چشم می‌خورد منافات دارد و می‌تواند با نتایج مجازات‌های به کار رفته به منظور دیگر اهداف سیاست خارجی مقایسه شود. در خصوص مجازات‌های اقتصادی ژان بیرس این نکته را مورد ملاحظه قرار می‌دهد که یک نتیجه مثبت نتیجه‌ای است که در آن مجازات‌های اقتصادی نائل شدن به هدف نهایی را اجازه داده‌اند. آنچه در صد بیان آن است این که رفتار کشور هدف تغییر کرده است و این تغییر رفتار نتیجه مجازات‌های اقتصادی است. برای هاف‌باثر، اسکات و الیوت موفقیت در حد وسیعی بستگی به نوع هدف‌هایی دارد که مجازات‌گر در پی آن بوده است. همان‌طوری که قبلاً خاطر نشان شد، زمانی که هدف بی‌ثبات ساختن یک دولت است، مجازات‌های

^۱ Richard Falk

اقتصادی در ۵۲ درصد موارد موفق می‌شوند و وقتی که منظور ممانعت یا توقف یک حادثه نظامی است، (۱۵۴) مجازاتهای اقتصادی در ۳۳ درصد موارد توفیق داشته‌اند. (BEYERS, 1993, P.7).

توفیق محدود سلاح اقتصادی

با مشاهده‌ی مواردی که قبل از ۱۹۷۳ شروع شدند و آنهایی که بعد از این تاریخ آغاز گردیده‌اند ملاحظه می‌کنیم که موفقیت توسل به مجازاتها کمتر و کمتر در این سالهای اخیر خالص بوده‌اند. آنچه که هنوز عیان است تأثیر ضعیف‌تر و ضعیف‌تر مجازاتهای به کار رفته حتی برای نائل شدن به یک هدف معتدل است: با این وضع درصد موفقیت از ۷۵ درصد به ۲۱ درصد، برای اقداماتی که عموماً توسط آمریکا- عمده‌ترین کشور به کار برنده سلاح اقتصادی بکار گرفته شده- کاهش یافته است.

ما تصریح می‌کنیم که مجازاتهای اقتصادی در خدمت دولت‌های قوی هستند و نه دولت‌های ضعیف. چرا که رابطه قدرت به ضرر آنهاست. در این شرایط علیرغم اینکه مجازاتهای اقتصادی اغلب موضوع بحث و تحقیق حقوق‌دانان بوده است، غیر قابل تصور است که بتوان پذیرفت که مجازاتهای اقتصادی بتوانند مجازاتهای واقعی حقوقی را تشکیل دهند زیرا یک دولت ثروتمند مثل ایالات متحده از تأثیر این مجازاتها هراسی نخواهد داشت برعکس همین مجازات به کار رفته علیه یک دولت در حال توسعه می‌تواند احتمالاً نتایج بسیار قابل ملاحظه‌ای داشته باشد.

در یک نظم حقوقی غیرمتمرکز، جایی که دولت‌ها و سنگینی آنها در سیاست بین‌المللی توضیح دهنده و معرف صفت اساسی کاربرد سلاح اقتصادی در روابط بین‌الملل است کاملاً موافقیم که کاربرد سلاح اقتصادی یک پدیده سیاسی است. (KHALIFA, 1995, P.56)

با وجود این، علی‌رغم نظم آنارشیک جهان، حتی موضع یک ابرقدرت مثل آمریکا در اقتصاد جهانی، تنها موفقیت محدود سلاح اقتصادی را تأیید می‌کند. البته شناخت سطح توفیق سلاح اقتصادی و میزان راندمان مجازاتهای اقتصادی مشکل است. در این خصوص می‌توان تحریم آمریکا علیه شوروی سابق را ذکر کرد که پس از تجاوز به افغانستان در سال ۱۹۷۹ پیش آمد این تحریم تا اندازه‌ای برای بازداشتن شوروی از تکرار تجاوزش علیه مناطق استراتژیک‌تر مثل ایران،

پاکستان و خلیج فارس بود اندازه‌گیری تأثیر پیام بازدارندگی این مجازاتها آسان نیست زیرا عدم ادامه یک سیاست خاص توسط یک کشور هدف که موضوع اعتراض مجازات‌کننده است نمی‌تواند معیار کافی برای توجیه تأثیر مجازاتهای اقتصادی باشد.

با توجه به اینکه تحلیلهای تأثیر سلاح اقتصادی به ما می‌گویند که این سلاح قادر نیست که به هدفهای اعلام شده نائل آید، برماست که این ایده را بپذیریم که این تأثیرگذاری محدود است. به همین جهت است که اداره حسابداری کل ایالات متحده به این نتیجه رسیده است که هدف اولیه مجازات‌ها مشکل‌ترین هدفی است که می‌توان به آن رسید (Economic Sanctions: *effectiveness as Tools of Foreign Policy*, 1993, P.11). به عنوان مثال نمی‌توان چشمها را بر تقویت مجازاتهای اقتصادی علیه رژیم سفیدپوست آفریقای جنوبی در سالهای ۱۹۸۰ بست. چیزی که نقش عمده‌ای در تغییر اساسی در این کشور پس از پایان دهه (۱۹۸۰) ایفاء کرده است. هدفهای سمبلیک مجازاتها احتمالاً راحتترین هدفهای قابل دسترسی هستند اما آنها نیز براحتی از یک ارزیابی تحلیلی شانه خالی می‌کنند. هنگامی که یک رهبر در وضع مجازاتها برای رضایت خاطر طرفدارانش شرکت می‌کند، افکار عمومی می‌تواند به عنوان نشانه ملامت بین‌المللی یک رژیم خاص یا به عنوان اظهار حمایت از یک نرم بین‌المللی نقض شده باشد. رهبران می‌توانند اغلب اوقات به همبستگی با بسیاری از کشورها از طریق ارائه وضع مجازاتها به عنوان علامت موفقیت مراجعه کنند. اما در صورتی که این معیارها بیشتر ذهنی و غیردقیق است و تعریفی روشن از توفیق مجازاتهای اقتصادی مشکل است.

در لحظه وضع مجازاتها، مردان سیاسی می‌توانند یک زبان جاذب به کار برند. اما تحلیل‌گران باید با عنایت به داده‌های عقلایی‌تر در جستجوی چیز دیگری باشند. آنها باید این نکته را مورد توجه قرار دهند که آیا مجازاتهای اعمال شده و تحریمهای بکار رفته می‌توانند واقعاً مؤثر واقع شوند. توجه آنها باید به ویژه متوجه محیطی باشد که در آن مجازاتها وضع می‌گردند. در این حالت هدف آنها معتدلتر هستند تا هدفهای سیاستمداران، و چنانچه مردان سیاسی در انظار عمومی در خصوص تأثیر مجازاتها خوش بین هستند مع هذا این اطمینان نیست که آنها واقعاً فکر می‌کنند که مجازاتها به تنهایی به آنها اجازه می‌دهند که به اهداف بلندپروازانه خود دست یابند. برای راضی کردن افکار

عمومی خود محتمل است که مردان سیاسی در خصوص برد مجازاتها مبالغه می کنند. (J.BARBER , International Affairs , July 1979, p.344) اما آنها بنحوی کامیاب می شوند که موضع خودشان را در رابطه قدرت با کشور هدف تقویت کنند. همچنین سیاستمداران می توانند حدس بزنند که مجازاتها حداقل خواهند توانست پیامهای سمبلیک بدهند که ما قبلاً آنها را ذکر کرده ایم بدون آنکه در خدمت اهداف بلندپروازانه شان همچون بازداشتن دولت هدف از یک تجاوز و یا تغییر سیستم دولتی اش باشند. (M.S.DAUDI and M.S.DAJANI 1983, PP.168-169) در یک محیط بین المللی آنارشیک و بدون نظم، هدفهای سمبولیک مهم و حتی احتمالاً حیاتی هستند. ملتها به دقت برای شناخت بهتر مقاصد آنها و تصمیماتشان رفتار دیگر کشورها را تحلیل می کنند. (ELANDE , 1995, P. 31)

اهداف کاربرد مجازاتهای اقتصادی علیه عراق عبارت بودند از: اجبار صدام حسین به تخلیه کویت، تضمین پذیرش قطعنامه های سازمان ملل متحد و سقوط صدام حسین از قدرت. این امر مستلزم آن بود که ملتهای بسیج شده علیه عراق با این اهداف موافق باشند چیزی که اثبات آن مشکل بود. باری جهانی ترین مجازاتهایی پذیرفته شده که در عین حال سخت ترین آنها در تاریخ جهان بودند وضع شدند، که همراه با یک محاصره سخت دریایی و دارای تأثیرات اقتصادی مصیبتباری بر اقتصاد عراق بودند. مع هذا هیچ یک از اهداف فوق الذکر حاصل نشد لذا اینچنین به نظر می رسد که نتایج بدبینانه گرفته شده توسط ژان گالتونگ (John GALTUNG , J.GALTUNG , World Politics , April 1967 , pp.26-28, 31, 47-48) بی اساس نباشد.

کاهش توفیق سلاح اقتصادی:

گالتونگ می گوید که مجازاتها ضمن داشتن تأثیرات اقتصادی داخلی می توانند بلا تأثیر شوند حتی اگر با عوامل غیر اقتصادی حمایت شوند. گالتونگ برای اخذ این نتیجه که رهبران ملتهای هدف می توانند درد و رنجهای اقتصادی ایجاد شده توسط ملتهای خارجی را برای متحد کردن مردم خویش برگرد پرچم حکومت مورد استفاده قرار دهند، اصطلاح rally around the flag effects را به کار می برد. در این صورت به جای ایجاد واگرایی در دولت هدف، مجازاتها می توانند بیشتر سبب دامن زدن به ناسیونالیسم و همگرایی سیاسی گردند. از سوی دیگر می توان

ملاحظه کرد رژیمهای هدفی که شدیداً همه ابعاد جامعه- به ویژه وسایل ارتباط جمعی و اپوزیسیون سیاسی را کنترل می‌کنند- می‌توانند از آثار گردآمدن برگرد پرچم حکومت به طور وسیع تر از جوامع دموکراتیک برخوردار گردند. این مسئله به ویژه زمانی اوج می‌گیرد که مجازاتها تأثیر اقتصادی سختی برجا گذارند: رژیم حاکم در کشور هدف می‌تواند همه مشکلات خودش را به قدرتهای خارجی نسبت دهد.

گالتونگ نخستین گام را برداشته است تا نشان دهد که درجه توفیق سیاسی ضرورتاً بستگی به سطح زیانهای ایجاد شده توسط مجازاتها ندارد. بدون واردکردن یک زیان اقتصادی سخت بر ملت هدف، مجازاتها می‌توانند به طور سمبلیک بر قاطعیت ملت مجازاتگر دامن زنند که برای اینکه مانع از یک رفتار غیر قابل قبول بعدی شود، از نقطه نظر سیاسی ملت هدف را منزوی کند یا حتی برای نشان دادن حمایتش از متحدین یا از اپوزیسیون سیاسی در کشور هدف. (ELANDE , 1995 , P.32)

نوع تأثیر اقتصادی مورد نظر کشور مجازاتگر یا افزایش بهای تجارت برای ملت هدف است، یا کندکردن رشد اقتصادی آن. چنانچه منظور برقراری یک محاصره سخت نظامی برای کنترل جدی مرزهای کشور هدف باشد در این صورت می‌توان امیدوار شد که مجازاتها بتوانند به هدفهای اقتصادی محدود خودشان برسند. در واقع حتی تأثیرات اقتصادی مجازاتهای چند جانبه و جامع می‌توانند به طور فاحشی توسط قاچاقچیان و ملت‌هایی که در مجازاتها شرکت نکرده و می‌خواهند از موقعیت و فرصت استفاده کنند، تضعیف گردد.

۴- ارزیابی موفقیت، با ملاحظه تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم مجازاتها

تأثیرات مستقیم و عمده مجازاتها عبارتند از: افزایش هزینه‌های ملت هدف با افزایش هزینه‌های واردات و حمل و نقل کالاها، توسعه بازارهای جدید صادرات، و افزایش نرخ بهره سرمایه‌ها. تأثیرات غیرمستقیم مجازاتها می‌توانند گامی مهمتر از تأثیرات مستقیم باشند. هنگامی که مجازاتهای جزئی وضع می‌گردند و تهدید به تقویت و تشدید آنها در صورت نیاز می‌شود، اعتماد سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان خارجی و حتی علاقمندان داخلی تضعیف می‌شود. این امر مانعی اساسی برای رشد اقتصادی کشور است.

مجازاتہا همچنین می‌توانند بطور قابل ملاحظہ‌ای اقتصاد کشور هدف را تضعیف کنند. متحمل است کہ دولت هدف صنعت جدیدی را برای تضمین استقلال خود در زمینہ تولیداتی کہ مورد تحریم است توسعه دهد. از طرف دیگر منابع بکار رفته می‌تواند بہتر در بخشہای دیگر اقتصاد بکار گرفته شوند. (ELANDE, 1995, P.38).

اگر توفیق سلاح اقتصادی قابل اعتراض باشد، معہذا بارہا این سلاح بہ مجازاتگران امکان دست‌یافتن بہ اهداف تعیین شدہ را دادہ است. در این خصوص بعنوان مثال می‌توان مجازاتہای بکار رفته علیہ آفریقا جنوبی را ذکر کرد. آفریقای جنوبی موردی است کہ مجازاتہای بکار رفته نقشی مثبت ایفاء کرد، با اعمال فشار کافی بر دولت هدف برای آنکہ خواستہای دولتہای کشورہای مجازاتگر را بپذیرد. (W.H.KAEMPFER and ..., American Economic Review, vol 78, september 1988, p.2. کہ مجازاتہا کفایت نکرده‌اند کہ حکومت، اصلاحات را شروع کند. معہذا ابزارہا بہ ہمراہ فشار روانی کہ برانگیختہ‌اند بر رژیم آپارتاید پایان دادند.

نتیجه گیری:

بنابر آنچه ذکر شد روشن گردید توفیق و کامیابی سلاح اقتصادی در روابط بین‌الملل مشروط به شرایطی است که اولین لازمه آن وجود رابطه قدرت بین کشورهای بکارگیرنده سلاح اقتصادی و دولت یا دولتهای هدف است. در این راستا تفاوت اقتصادی قابل توجه بین طرفین، نابرابری سود اقتصادی آنها و بهای متفاوت پرداختی در رابطه با مجازاته‌های اقتصادی بین مجازات‌گر و مجازات‌شونده، ضروری است ضمناً وجود یک اپوزیسیون سیاسی قوی می‌تواند بر تأثیرگذاری بیشتر سلاح اقتصادی مدد رساند. همچنین کشور مورد تحریم قادر است کالاهای ضروری خود را از منابع مختلف دیگر موجود تأمین نماید، مگر اینکه همکاری گسترده بین‌المللی توسط دولتهای مختلف مانع از آن گردد. با همه این اوصاف صرف ابزارهای اقتصادی برای حصول هدف کافی نیست و بهره‌گیری از عوامل مختلف همراهی کننده می‌تواند درجه تأثیرگذاری سلاح اقتصادی را تحت تأثیر مثبت قرار دهد.

تجمع شرایط فوق‌الذکر و برخورداری از همکاری کشورهای متعددی که دارای منافع اقتصادی مختلفی هستند به اندازه کافی دشوار است لذا با توجه به روش اعمال مجازات‌ها اعم از کلی، گسترده و فوری، یا جزئی و رو به گسترش در مراحل مختلف، شرایط دولت هدف و سطح کنترل سیاسی آن و فراهم شدن شرایطی که قبلاً مذکور افتاد عواملی هستند که نتیجه نهایی تأثیرگذاری سلاح اقتصادی را مشخص می‌کنند. با توجه به استواری مجازات‌گران و همکاری کشورها می‌توان به تأثیرگذاری سلاح اقتصادی به عنوان یک ابزار سیاست خارجی امیدوار بود معهداً بر خلاف سیاستمداران، سیاست‌شناسان با احتیاط در این خصوص سخن گفته و بر محدودیت تأثیر آن تأکید دارند و در این راستا برخی موارد عینی از مجازاته‌های کم تأثیر وضع شده در گذشته روابط بین‌المللی را مثال می‌آورند ولی در عین حال بدبینی مطلق در این زمینه وجود ندارد چرا که مثالهایی از تأثیرگذاری مجازاته‌های اقتصادی وجود دارد ولی در هر حال محدودیتهای این تأثیرگذاری را هرگز نباید فراموش کرد.

- BERMAN Harold g.and GARSON gohn R.: U.S. Export Controls Past,present and future, Columb L . Rev. may 1967.
- BEYERS gan: Succes ou echec des sanctions economiques, in Economic Sanction and International Relations, Publie Par pax Christi international, traduite en francais par Genevieve Godinot, 1993.
- BARBERg,: International Affairs, guly 1979.
- DOXEY Margaret P,: Economic Sanctions and International Enforcement, NewYork:Oxford University press, 1980.
- DOXEY Margaret: International Sanctions: Trials and Strength or Tests of wakness? , in Millennium, No 12,may 1983.
- DAOUDI M.s. and DAGANI M.S. :, Economic Sancions: Ideals and Experience, Boston: Routled and Kegan Paul, 1983.
- Export Administration Act (1969), and Export Administration Act (1979), Section 6, teste dans IIM, 1975.
- ELANDE Ivan:, Economic Sanctions as Tools of Foreign policy, in Economic Sanctions, Edited by D. Cortright and G.Lopez, Boulder: Westview Press,1955 .
- ELLIOTT Kimberly Ann:, Sanctions: les armes de la paix?, in Politique Internationale, no 57, automne 1992.
- ELLIOTT Kimberly Ann: , Factors Affecting the Success of Sanctions, in Economic Sanctions, Edited by D. Cortright and G. Lopez, Boulder: Westview Press,1995.
- Economic Sanctions: effectiveness as tools of foreign policy,: Washington: US. General Accounting Office, 1993.
- Figaro,09-06-1995.
- FALK Richard:, The Use of Economic Sanctions in the Context of a Changing world Order, a paper delivered at Conference on International Economic Sanctions in the Post- cold War Ear, Philadelphia, Penvsylvania,Octobre 17, 1992.
- GOMANEG.P. :, LASEAN, in Defence Nationale, Janvier 1980.
- GALTUNG John:, On the Effects of International Economic Sanctions, Whit exemple from the Caes of Rhodesia, World politics, Vol 19, no3, April 1967.
- KHALIFA Hachemi Hadj: , Les Sanctions economiques en Droit International Contemporain, These en Doctorat, Univ. de Nice, 1995

- KAEMPFER William H. and LOWENBERG Anton D.: , The Theory of International Economic Sanctions,: American Economic Review, Vol 78, September 1988.
- Le Monde, 30 mai 1995, 04 mai 1995, 07 et 09 mars 1995.
- LOPEZ George A. and CORTRIGHT David: Economic Sanctions in Contemporary Global Relations, in Economic Sanctions, Panacea or peacebuilding in a post – Cold War World? Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press 1995.
- LABBE Marie- Hclene: , Larme economique dans les relations internationals, paris: PUF, 1994.
- MALLOY M.P. : Embargo Programs of the U.S.Treasury Department, Colum J. Transnat 11, 1981, no 3.
- NINCIC Miroslav and WALLENSTEEN Peter: Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World politics, New York: praeger, 1983.
- O.U.A. DOC.ECM/RES21(VIII) , 21 NOVEMBRE 1973.
- PIERCE Albert C. : , Just War principales and Economic Sanctions, in Ethics and International Affairs, Vol 10, 1996.
- SCELLE G .: Comment meurt lautre moitie du monde, Paris: R . LAFFONT, 1978.
- WOODWARF Bob; , The Commanders, New York: simon and Schuster, 1991.