

جنگ و تحریم‌های اقتصادی در سیاست خارجی آمریکا در دوران پساجنگ سرد

محمد رضا تخشید^{۱*}، فریا علی کریمی^۲

^۱ استادیار روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران

^۲ دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران

چکیده

با افزایش استفاده از ابزار تحریم، و همزمان کاهش توسل به جنگ در سیاست خارجی آمریکا در چند دهه اخیر، پرسش‌هایی در مورد اهمیت نسبی این دو ابزار اجبار در سیاست خارجی و احتمال جایگزینی تحریم‌های اقتصادی به جای جنگ به عنوان ابزار غالب در این سیاست مطرح شده است. بروز رویدادهای بین‌المللی مانند مداخله نظامی آمریکا در بوسنی، افغانستان و عراق، و حضور نیروهای نظامی غرب در خاورمیانه برای مبارزه با تروریسم، به پررنگ‌تر شدن اهمیت جنگ در مقایسه با ابزار غیرنظامی برای رسیدن به اهداف سیاست خارجی واشنگتن کمک کرد. در این پژوهش به این پرسش پاسخ داده خواهد شد که چگونه از ابزار تحریم به عنوان زمینه‌ساز یا جایگزین جنگ در سیاست خارجی ایالات متحده استفاده شده است. با در نظر گرفتن تفاوت بین تحریم‌های مذاکره‌ای و تنبیهی، لزوم کاستن از فشار تحریمی در پاسخ به همکاری دولت هدف، و نگاه به تحریم به منزله جایگزین جنگ، فرضیه مورد آزمون طرح شده است. از این رو، استدلال می‌شود که در سیاست خارجی آمریکا، میزان فشار تحریمی (حذف، کاهش یا افزایش تحریم‌ها) به اهمیت تحریم به عنوان جایگزین، زمینه‌ساز یا مکمل جنگ بستگی دارد و به میزان همکاری دولت هدف چندان وابسته نیست. برای آزمون این فرضیه از روش مطالعه موردی مقایسه‌ای اعمال تحریم و یا اقدام به جنگ علیه کره شمالی و عراق در بازه زمانی مشخص، تحلیل رویدادها و مواضع اعلامی دولت واشنگتن با توجه به نظریات کارشناسان استفاده شد.

واژگان کلیدی: ابزار اجبار، تحریم اقتصادی، تحریم مذاکره‌ای، تحریم تنبیهی، سیاست خارجی آمریکا

* نویسنده مسئول، رایانامه: takhshid@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۲۴ دی ۱۳۹۹، تاریخ تصویب: ۳ آبان ۱۴۰۰

© University of Tehran

۱. مقدمه

استفاده از ابزار اجبار از سوی دولت‌ها، سابقه‌ای بیش از خود سیاست خارجی دارد. در واقع، در دورانی که دیپلماسی به معنای امروز آن وجود نداشت، جنگ‌ها، زبان غالب میان کشورها بودند. به تدریج و با افزایش وابستگی متقابل کشورها به یکدیگر، اجبار در سیاست خارجی نیز از انحصار ابزار تنها نظامی (در قالب جنگ) بیرون آمد و گستره متنوعی از ابزار اجباری از سوی دولت‌ها به کار گرفته شدند. البته جایگاه جنگ به عنوان گزینه ناگزیر نهایی کماکان محفوظ ماند. از مهم‌ترین ابزار غیرنظامی اجبار در سیاست خارجی که در سال‌های اخیر، به طور فزاینده‌ای از سوی ایالات متحده به کار گرفته شده است، ابزار تحریم‌های اقتصادی است. در این زمینه پرسش‌های بسیاری در خصوص نسبت میان این ابزار اقتصادی اجبار در سیاست خارجی با ابزار سنتی اجبار یعنی جنگ، مطرح شده است. این پرسش‌ها در پی بررسی نقش تحریم‌ها به عنوان ابزار مستقل یا مکمل سیاست خارجی و همچنین، تبیین چگونگی نقش‌آفرینی تحریم‌ها در قالب جایگزین جنگ یا زمینه‌ساز آن بوده‌اند.

۲. دیپلماسی اجبار

اجبار در سیاست خارجی به معنای تحت تأثیر قرار دادن رفتار دیگر کنشگران از طریق تهدید (تنبیه) کردن است. بر این اساس، ابزار اقتصادی به معنای استفاده از اهرم تنبیه‌های (تهدیدهای) اقتصادی در جهت تأثیرگذاری بر رفتار دولت هدف نیز ذیل دیپلماسی اجبار قرار می‌گیرد (Drezner, 1997: 66). دو تعریف دفاعی و تهاجمی از دیپلماسی اجبار وجود دارد: الف) از زاویه نگاه دفاعی، دیپلماسی اجبار، تهدید به استفاده از زور علیه یک کنشگر با هدف متوقف کردن رفتاری یا تغییر آن توسط اوست؛ ب) از زاویه نگاه تهاجمی اما، دیپلماسی اجبار در واقع، همان راهبرد باج‌خواهی^۱ است. در تعریف دیگری، دیپلماسی اجبار، راهبرد سیاسی-دیپلماتیک است که به منظور نفوذ بر اراده دشمن یا ساختار انگیزشی‌اش به کار می‌رود (George, Hall & Simons, 1971: 15). در این زمینه، نخستین موضوعی که در خصوص کاربرد اعمال زور و اجبار در سیاست خارجی باید به آن توجه کرد، تفاوت میان استفاده اجباری از زور^۲ (یا قدرت اعم از قدرت اقتصادی، نظامی و ...) و استفاده از زور (قدرت) برای جنگیدن^۳ است (Sisson et al., 2020: 6). فهم این تفاوت در جهان رقابت‌زده امروز، موجب توسعه ادبیات اجبار (بدون جنگ) در سیاست خارجی ایالات متحده شده است، ادبیاتی که در نظریه‌پردازی سیاست خارجی عامل اجبار را در نظر می‌گیرند. در ۲۰۱۸، دولت امریکا

-
1. Blackmail Strategy
 2. Coercive uses of force
 3. Uses of force as war

به‌صراحت اعلام کرد که دوران تفوق مطلق پساجنگ سردی این کشور به پایان رسیده است (Sisson *et al.*, 2020: 1). در این زمینه، بری بلچمن و استفن کاپلان، نیروهای نظامی را تنها یکی از ابزار موجود دولت برای دستیابی به اهداف سیاسی معرفی کردند (Blechman & Kaplan, 1978; as cited in Sisson, *et al.*, 2020: 6). این دو با تأکید بر اهمیت دستیابی به نفوذ بر دولت هدف، بر استفاده از ابزار مختلف اجبار در سیاست خارجی (اعم از ابزار اقتصادی و...) در جهت به‌دست آوردن این نفوذ (بر دولت هدف) و تغییر رفتار آن دولت، مطابق با خواسته‌های ایالات متحده (یا هر دولت اجبارگر دیگری) تأکید کردند: «تصمیم‌گیرندگان باید به دنبال رسیدن به اهداف خود از طریق به‌دست آوردن نفوذ در کشور هدف باشند و نه صرفاً به‌واسطه تحمیل فیزیکی اراده آمریکا» (Sisson, *et al.*, 2020: 6).

بخش اعظم سیاست خارجی و سیاست‌های امنیتی دولت ایالات متحده، مستقیم یا غیرمستقیم، پیرامون مفهوم اجبار بنا شده است. در عرصه بین‌الملل، اجبار به‌دنبال تغییر رفتار دولت‌ها (یا در موارد خاص، بازیگران مهم غیردولتی) برای نمونه از طریق بازدارندگی در مقابل تهاجم یا وادار کردن دشمن به تسلیم (فیزیکی یا در برابر خواسته‌ها) است. در واقع، اعمال اجبار، ارسال یک پیام صریح یا ضمنی به دولت هدف است، پیامی با این مضمون به هدف که به‌جای «الف» باید «ب» را انجام دهد، زیرا عواقب «ب» برایش کمتر از «الف» است. در این زمینه باید میان اجبار^۱ با دو مفهوم ترغیب^۲ و اعمال زور مطلق^۳، تفکیک قائل شد. ترغیب، لطیف‌تر از اجبار است و به‌جای تلاش برای متقاعد کردن هدف به تغییر رفتار (مطابق با خواسته‌های دولت اجبارکننده)، سعی می‌کند تا ارزیابی هدف یا باورهای او را تغییر دهد (Byman *et al.*, 1999: 10). بسیاری از اقدام‌های نظامی کم‌مایه^۴ تأثیرات متقاعدکننده‌ای بر دیگر دولت‌ها دارند و به محیط راهبردی، شکل می‌دهند؛ اما تأثیرات آنها اغلب تدریجی است و نقش کمی در راهکارهای مقابله با بحران دارند. در مقابل، اقدام بدون شرط یا به‌کار بردن زور مطلق (بر مبنای ایده شکست نظامی دشمن) مستقیم‌تر از اجبار است و به‌جای دادن حق انتخاب به هدف، تلاش می‌کند تا توانایی دولت هدف برای انجام هر اقدامی خلاف نظر حمله‌کننده را از بین ببرد یا اساساً موضوع مناقشه را منتفی سازد (Schelling, 2008: 79).

-
1. Coercion
 2. Persuasion
 3. Pure Force
 4. Low Profile Military Activities

۲.۱. ابزار غیرنظامی اجبار در سیاست خارجی

استفاده از نیروی نظامی در جهان امروز برای مقابله با تهدیدهای متعدد و چندبعدی عرصه امنیت بین‌الملل، به ابزاری پرهزینه و پرخطر برای ایالات متحده تبدیل شده است. در چنین شرایطی، بر اهمیت استفاده از گزینه‌های غیرنظامی در سیاست خارجی این کشور، افزوده شده است (Gompert & Binnendijk, 2016: iii). در این میان، سیاست‌هایی از جمله به‌کارگیری مهارت‌های دیپلماتیک، وعده کمک‌های اقتصادی و تلاش در جهت توسعه ارزش‌های آمریکایی، سیاست‌های ترغیبی کارآمد اما ناکافی‌اند و برای ایجاد بازدارندگی در مقابل دشمنان مصمم، نمی‌توان به آنها تکیه کرد (Gompert & Binnendijk, 2016: iii). بنابراین و با توجه به محدودیت‌های هر دو یعنی قدرت سخت و قدرت نرم، فضایی در میان این دو قدرت (به‌عنوان گونه سومی از قدرت) با عنوان «شیوه‌های غیرنظامی اعمال اجبار، ایجاد بازدارندگی، تضعیف کردن و تنبیه کردن» در سیاست خارجی تعریف می‌شود، قدرتی که در مقابله با تهدید قدرت‌های چالشگر علیه ایالات متحده، به‌کار می‌رود (Gompert & Binnendijk, 2016: 5). در واقع، افزایش هزینه‌ها، خطرها و کج‌فهمی افکار عمومی در دست زدن به جنگ، سبب افزایش اهمیت قدرت اجبار^۲ (البته در قالب غیرنظامی آن) در سیاست خارجی ایالات متحده شده است. در عین حال، جهانی شدن تجارت، سرمایه‌گذاری، مناسبات مالی، جریان اطلاعات و روند تولید، انتقال و توزیع انرژی، گزینه‌های قهری امیدوارکننده‌ای را به‌ویژه در مقابل دشمنانی که به دسترسی به چین نظام‌ها یا دارایی‌هایی وابسته‌اند، در اختیار ایالات متحده قرار می‌دهد (Gompert & Binnendijk, 2016: 6). به دو نکته مهم در مورد استفاده از ابزار غیرنظامی اجبار باید توجه شود: ۱. خطرهای ناشی از اعمال سرکوب علیه جامعه داخلی از سوی دولت هدف؛ و ۲. تنها کشور چین است که ابزار اجبارآمیز غیرنظامی علیه ایالات متحده را در اختیار دارد.

از جذاب‌ترین این شیوه‌های غیرنظامی اجبار برای ایالات متحده، تحریم‌های مالی (مانند قطع دسترسی کشور هدف به نظام بین‌بانکی جهانی) و تجاری، حمایت از مخالفان سیاسی صلح‌طلب طرفدار دموکراسی و عملیات سایبری تهاجمی‌اند. افزون‌بر این سه مورد، ایالات متحده از اهرم ایجاد ممانعت در بهره‌برداری و صادرات نفت و گاز از سوی کشورهایمانند ایران و روسیه استفاده کرده است و با توجه به موقعیتش در بازار جهانی نفت و گاز مایع، می‌کوشد تا تهدیدهای روسیه در زمینه قطع صادرات انرژی‌اش را کم‌اثر (یا بی‌اثر) کند (Gompert & Binnendijk, 2016: v). در واقع، منطقی که این‌گونه از قدرت بر مبنای آن شکل

1. Nonmilitary Ways of Coercing, Deterring, Weakening, and Punishing
2. Power 2 Coerce (P2C)

می‌گیرد، منطق استفاده از وابستگی‌های متقابل به‌مثابه سلاح است، ابزاری که قدرت‌های بزرگ و به‌ویژه قدرت هژمون، از آن به‌طور فزاینده‌ای و با هدف واداشتن دیگر دولت‌ها به تسلیم در برابر خواست‌هایشان استفاده می‌کنند. در مجموع، استفاده از شیوه‌های غیرنظامی اجبار در سیاست خارجی ایالات متحده به معنای تغییر جهت از الگوی «اعمال زور»^۱ به «اعمال قدرت»^۲ در این سیاست است (Gompert & Binnendijk, 2016: 4). در واقع، این تغییر جهت براساس این فهم است که تحت تأثیر قرار دادن محاسبات و تغییر رفتار دولت‌های هدف، به‌واسطه به‌کارگیری گستره وسیعی از ابزار و شیوه‌ها شامل استفاده یا تهدید به استفاده از زور، سازماندهی انزوای بین‌المللی، تحمیل دردهای اقتصادی، حمایت از مخالفان داخلی، تأثیرگذاری بر رسانه‌ها و شکل دادن به برداشتها ممکن است و با توجه به موقعیت زمانی و مکانی، هر کدام از ابزار این طیف (با درجات شدت مختلف، از تهدیدآمیز تا ملایم) به‌کار می‌روند.

۳. اقتصاد و سیاست خارجی

ظرفیت تأثیرگذاری و اهمیت اقتصاد در جهان امروز به اندازه‌ای است که نه‌تنها بر سیاست داخلی کشورها، بلکه بر سیاست خارجی آنها (و ابزار به‌کاررفته توسط دولت‌ها در روابط خارجی‌شان) نیز تأثیر گذاشته است. از یک‌سو، توسعه منافع اقتصادی، از مهم‌ترین اهداف کشورها از برقراری مناسبات با یکدیگر است و از سوی دیگر، همین کشورها از ظرفیت ایجادشده ناشی از وابستگی‌های اقتصادی و همچنین، ظرفیت برآمده از جایگاه و نفوذشان در شبکه‌های مالی و تجاری جهانی، به‌عنوان ابزاری برای کسب نفوذ و پیگیری اهداف سیاست خارجی‌شان استفاده می‌کنند (Blackwill & Harris, 2016: 20-21). در واقع، کارآمدی روزافزون ابزار اقتصادی، سبب اهمیت یافتن بیش از پیش مفهوم دولتمداری اقتصادی در هر دو حوزه داخلی و خارجی شده است، تحولی که به به‌کارگیری ابزار اقتصادی در سیاست خارجی انجامید است.

هرچند کاربرد ابزار اقتصادی به‌عنوان ابزار سیاست خارجی، به زمان کنونی محدود نبوده و نیست، اما تحولات سده اخیر چون افزایش وابستگی اقتصادی میان کشورها، شکل‌گیری نظام مالی بین‌المللی، بین‌المللی شدن زنجیره تأمین و تولید، اهمیت یافتن دغدغه‌های حقوق بشری، و البته، افزایش و شدت گرفتن واکنش‌های سیاسی داخلی و مقاومت عمومی در برابر درگیری‌های نظامی (چه از سوی جامعه داخلی کشور حمله‌کننده و چه جامعه داخلی کشور هدف) تمایل دولت‌ها به استفاده از گزینه‌های اقتصادی به‌منظور پیگیری اهداف سیاست

1. Force Projection
2. Power Projection

خارجی را بیش از پیش ساخته است. در این زمینه، باید توجه کرد که ابزار اقتصادی به‌مثابه دیگر ابزار (سیاسی، نظامی، فرهنگی و...) به پشتوانه دولت عامل بستگی دارند و به میزانی که ثروت اقتصادی یک دولت، بیشتر و نفوذ و تعیین‌کنندگی اقتصادی آن در سیستم جهانی قوی‌تر باشد، ابزار اقتصادی به ابزاری کارآمدتر برای آن دولت تبدیل خواهد شد، زیرا دنیای امروز، دنیای درهم‌تنیدگی است و استفاده از ابزار سیاست خارجی براساس میزان کارآمدی آنها (محاسبه هزینه- فایده) صورت می‌گیرد (Drezner et al., 2021: 29; Mastanduno, 2021: 67). بر این اساس، هرچه نفوذ مالی و تجاری کشوری بیشتر باشد، فایده استفاده از ابزار اقتصادی برای آن دولت بیشتر و هزینه‌اش کمتر خواهد بود.

افزایش توجه دولت‌ها به ابزار اقتصادی سیاست خارجی، همچنین متأثر از چرخشی نرم و تدریجی از رویکرد اقتصاد آزاد به سرمایه‌داری دولتی، بر مبنای بازتقویت نقش دولت‌ها در اقتصاد است، تحولی که برآمده از خواست دولت‌ها به بهره‌گیری از ابزار اقتصادی به‌منظور دستیابی به اهداف سیاسی (و ژئوپلیتیک) است (Blackwill & Harris, 2016: 10). در چارچوب چنین فهمی، ابزار اقتصادی سیاست خارجی، به‌مثابه اهرم‌هایی هستند که دولت عامل با استفاده از آنها، سعی می‌کند دیگر بازیگران را به تغییر در رفتارشان وادارد، به‌گونه‌ای که دگرگونی‌های حاصل در خروجی‌های سیاست خارجی دیگران، منافع دولت عامل را در پی آورد. در این زمینه، ابزار متعدد اقتصادی از جمله رژیم‌های تجاری، همکاری‌های اقتصادی (در قالب موافقت‌نامه‌های دوجانبه و چندجانبه یا منطقه‌ای و بین‌المللی)، اعطای وام و کمک‌های بین‌المللی، سرمایه‌گذاری‌های فراملیتی و اعمال تعرفه‌ها و تحریم‌های بین‌المللی، از مهم‌ترین ابزار اقتصادی مورد استفاده توسط دولت‌ها در حوزه سیاست خارجی‌اند.

این ابزار هم ماهیت تشویق‌کنندگی (کمک‌های بین‌المللی و همکاری‌های تجاری) و هم ماهیت اجباری و تنبیهی (اعمال تعرفه و تحریم‌های اقتصادی) دارند (Coyle, 2004: 546). اما ماهیت آنارشیک (و سخت) نظام بین‌الملل، تحول در ساختار قدرت و معیارهای قدرتمندی، رقابت فزاینده میان کشورها و تضعیف جایگاه ابزار نظامی در نظام بین‌الملل از اواخر سده بیستم تا به امروز، سبب اهمیت بیشتر ابزار اقتصادی اجباری و به‌طور مشخص، تحریم‌های اقتصادی در سیاست خارجی کشورها شده است (Drezner, 1999: 7-9). به‌گونه‌ای که سده بیستم را سده اشتیاق فزاینده‌ی قدرت‌های بزرگ برای استفاده از اجبار اقتصادی و تحریم در سیاست خارجی می‌دانند.

۳.۱. تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان ابزار اجبار اقتصادی در سیاست خارجی

تحریم‌ها و به‌طور مشخص تحریم‌های اقتصادی (اعم از تحریم‌های تجاری یا مالی)، از جمله

مهم‌ترین ابزار غیرنظامی اعمال اجبار در سیاست خارجی و به بیان دقیق‌تر، ابزاری ژئواکونومیک (نقطه تلاقی اقتصاد بین‌الملل، ژئوپلیتیک و راهبرد) در جهان امروز هستند (Blackwill & Harris, 2016: 9) و نشان از اهمیت استفاده از قدرت اقتصادی در مناسبات بین‌المللی (و توجه به بعد ژئوپلیتیکی تجارت جهانی) دارند (Blackwill & Harris, 2016: 8). براساس تعریف، تحریم‌های اقتصادی، یکی از ابزار چهارگانه دولتمداری اقتصادی^۱ (اجبار اقتصادی، جنگ اقتصادی، نفوذ اقتصادی و تحریم‌های اقتصادی) در حوزه سیاست خارجی‌اند که با هدف تلاش برای تغییر رفتار دولت هدف به‌کار می‌روند و از آنجا که تلاشی برای نفوذ هستند، اقدامی سیاسی به‌شمار می‌روند، اقدامی که نه اهداف آن، بلکه ماهیت منحصربه‌فردش آن را از دیگر اقدام‌های اقتصادی در حوزه سیاست خارجی، متمایز می‌کند (Baldwin & Pape, 1998: 189-191). در تعریفی ساده‌تر، تحریم‌های اقتصادی به‌مثابه ابزاری جایگزین دیپلماسی، تبلیغات و نیروی نظامی، اقدامی با هدف متقاعد کردن دیگران به انجام ندادن رفتاری پذیرفته‌نشده برای کشور تحریم‌کننده تعریف می‌شوند (Rose, 2005: 461).

۱.۱.۳. دسته‌بندی تحریم‌های اقتصادی

این دسته، پرکاربردترین نوع تحریم‌ها با پیامدهایی فوری‌تر از دیگر انواع تحریم هستند. تحریم‌های اقتصادی به شیوه‌های مختلفی اعمال می‌شوند که رایج‌ترین آنها عبارت‌اند از:

الف) *تحریم‌های تجاری*: تحریم‌های تجاری، متداول‌ترین شکل دولتمداری اقتصادی هستند و اغلب و به‌اشتباه، این دو مفهوم با یکدیگر یکی گرفته می‌شوند. این نوع تحریم‌ها را می‌توان به دو دسته تحریم‌های صادراتی و تحریم‌های وارداتی تقسیم کرد که اولی، صادرات به کشور هدف و دومی، واردات از آن را ممنوع می‌کند (Krishner, 1997: 36).

ب) *تحریم‌های مالی*: دستکاری در روابط مالی بین‌المللی دولت هدف از ابزار به‌نسبت مدرن قدرت دولت‌هاست. در واقع، در طول تاریخ، اصطلاح تحریم‌های اقتصادی اغلب مترادف با تحریم‌های تجاری در نظر گرفته می‌شد، اما جهانی شدن بازار ارز، جریان‌های مالی و بیمه، و مرکزیت دولتی مانند آمریکا در این نظام مالی جهانی، امکان استفاده از تحریم‌های مالی را برای این دولت ایجاد کرده است، تحریم‌هایی که تمرکز آنها نه روی کالا یا کالاهایی خاص، بلکه روی شیوه معامله این کالاهاست (Nephew, 2018: 47). تحریم‌های مالی می‌توانند شامل ایجاد اختلال در روند سرمایه‌گذاری یا جلوگیری از اعطای وام به دولت هدف باشند. به هر حال، مشخص‌ترین شکل اعمال این تحریم‌ها، به‌کارگیری آنها به‌منظور قطع ارتباط دولت هدف با شبکه مالی و بانکداری بین‌المللی است (Krishner, 1997: 37). ایالات متحده از ۲۰۰۵

تاکنون، از تحریم‌های مالی به‌عنوان چماقی برای اعمال فشار بر بانک‌ها و مؤسسات مالی بین‌المللی و البته دولت‌های هدف، استفاده کرده است.

ج) *تحریم‌های پولی*: هدف از این تحریم‌ها، بی‌ثبات کردن ارزش ارز و بازار ارز کشور هدف است. این دسته از تحریم‌های اقتصادی، دارای تأثیرات اقتصادی واقعی، از جمله افزایش تورم و بدهی‌ها و همچنین، ایجاد اختلال در برنامه‌های اقتصادی بخش دولتی و خصوصی است. همچنین ماهیت ویژه پول به‌عنوان ذخیره ثروت شخصی و نمادی از حاکمیت ملی، تأثیرات روانی این دسته از تحریم‌ها را شایان توجه می‌سازد.

د) *مسدود کردن دارایی‌ها*: توقیف دارایی‌های دولت هدف، اعم از دارایی‌های فیزیکی، اوراق بهادار یا حساب‌های بانکی (Krishner, 1997: 37).

۲.۱.۳. تحریم‌های اقتصادی تنبیهی و مذاکره‌ای

نوع دیگر دسته‌بندی تحریم‌ها که بسیار حائز اهمیت است و این پژوهش بر آنها تمرکز دارد، دسته‌بندی به دو گروه تحریم‌های تنبیهی^۱ و تحریم‌های مذاکره‌ای^۲ بر مبنای شیوه اجراء است. به‌طور سنتی، تحریم‌ها بر مبنای اصل مجازات دولت هدف قرار دارند. این الگو در واقع، الگوی تحریم‌های تنبیهی است که هدف از آن، تحمیل محرومیت اقتصادی به یک کشور به‌منظور منروی کردن و وادار کردن آن کشور به پذیرش خواست‌های اجبارگر و تغییر رفتار خود است. الگوی تحریم‌های مذاکره‌ای، بر مبنای ارزیابی روند تغییر رفتار دولت هدف و تخفیف‌های تدریجی در مقابل همراهی تدریجی آن دولت با خواسته‌های دولت اجبارگر قرار دارد (Rose, 2005: 469-473). به بیان دقیق‌تر، تحریم‌های تنبیهی بر مبنای اجبار مطلق و تحریم‌های مذاکره‌ای بر مبنای اجبار ضمنی قرار دارند، و برای افزایش قدرت چانه‌زنی در مذاکره مفیدند.

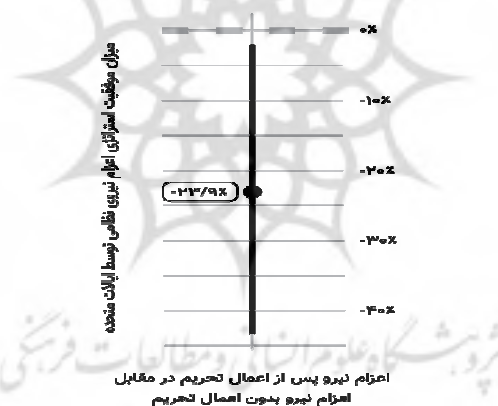
در اینجا توجه به چندجانبه‌گرایی نامتوازن در اعمال هر دو دسته سیاست‌های تحریمی تنبیهی و مذاکره‌ای علیه دولت هدف ضرورت دارد. این رویکرد به معنای جلب همکاری گستره وسیعی از کنشگران بین‌المللی شامل کشورهای شریک، سازمان‌های بین‌المللی و شرکت‌های چندملیتی (هر کدام از این کنشگران، بخشی از بار سیاست تنبیهی علیه دولت هدف را به دوش می‌کشند) به‌منظور اعمال هرچه شدیدتر تحریم‌های تنبیهی علیه هدف یا کاهش میزان فشار تحریمی (از سوی هریک از کنشگران مذکور) در پاسخ به همکاری دولت هدف است (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۸۱۲-۸۱۱).

1. Punitive Sanctions
2. Bargaining Sanctions

۴. نسبت میان تحریم و جنگ در سیاست خارجی آمریکا

استفاده دولت ایالات متحده از ابزار نظامی کاهش پیدا کرده است. متعاقب این کاهش و همچنین با توجه به افزایش استفاده از ابزار تحریم در سیاست خارجی ایالات متحده، پرسش‌های بسیاری در خصوص نسبت میان جنگ و تحریم در سیاست خارجی این کشور مطرح شده است؛ نسبتی که در این بخش، به بررسی آن خواهیم پرداخت. بسیاری از پژوهشگران و کارشناسان نظامی معتقدند که تحریم‌ها و اعمال زور و اجبار نظامی، شرکای خوبی (برای یکدیگر) نیستند. در این زمینه، استدلال کردند که تحریم‌ها به‌طور معناداری، احتمال موفقیت راهبرد اعمال زور و اجبار نظامی را کاهش می‌دهند. این تأثیر منفی، زمانی افزایش می‌یابد که تحریم‌ها در پی شروع عملیات نظامی، اعمال می‌شوند. همچنین این تأثیر منفی، زمانی دوچندان می‌شود که تحریم‌ها پیش از اقدام نظامی اعمال شده‌اند و سپس و در طی فعالیت نظامی، دوباره به‌کار می‌روند.

شکل ۱. تحریم‌ها سبب کاهش میزان موفقیت راهبرد اعمال نیروی نظامی



منبع: (Sisson, et al., 2020: 20)

این تأثیر منفی احتمال دارد به این دلیل باشد که اعمال تحریم در واقع، حامل این پیام برای کشور هدف است که ایالات متحده حاضر به پذیرش هزینه‌های رویارویی نظامی به‌منظور تغییر رفتار دولت هدف نیست و ترجیح می‌دهد تا از ابزار کمتر خشن و کم‌هزینه‌تر بهره ببرد، پیامی که از نگاه دولت هدف، بیانگر ضعف اراده ایالات متحده است. بر این اساس، حتی اگر تأثیر تحریم‌ها بر دولت هدف شدید باشد، مادامی که تصور می‌شود این تحریم‌ها، هزینه

ناچیزی برای ایالات متحده در بر خواهند داشت، دولت هدف آنها را نشان ضعف اراده دولت تحریم‌کننده (در نپذیرفتن هزینه‌های سنگین به منظور تغییر رفتار هدف) ارزیابی خواهد کرد (Lektzian & Sprecher, 2007: 416). همچنین، اعمال تحریم‌های جدید یا اضافی پس از شروع حمله نظامی، این پیام را به دولت هدف می‌دهد که دولت ایالات متحده مایل به پذیرش هزینه‌های نظامی بیشتر برای تغییر رفتار (دولت هدف) نیست، بنابراین احتمال تشدید درگیری وجود ندارد (Sisson, et al., 2020b: 165). این استدلال البته به معنای نفی فایده‌مندی تحریم‌ها نیست، بلکه مسئله ناکارآمدی به‌کارگیری توأمان دو گزینه تحریم و نظامی‌گری است. در این زمینه، سیاستگذاران باید به موضوعی مهم توجه کنند و آن، توجه دقیق به میزان سرمایه‌گذاری امریکا در خصوص موضوع مورد مناقشه و توجه به تمایل ایالات متحده به استفاده از نیروی نظامی (اگر تحریم‌ها موفق نباشد از نیروی نظامی استفاده خواهد کرد یا خیر؟)، پیش از به‌کارگیری تحریم‌هاست (Sisson, et al., 2020b: 173-174). بنابراین، از زاویه این نگاه، تحریم‌ها ابزار جایگزین جنگ در سیاست خارجی‌اند.

در سوی دیگر، تحریم می‌تواند به‌عنوان بستر ساز (یا زمینه‌ساز) جنگ عمل کند. در این زمینه استدلال می‌شود که اعمال تحریم‌ها (پیش از شروع جنگ)، هزینه‌های بین‌المللی (برآمده از مخالفت جامعه بین‌المللی) جنگ احتمالی آینده امریکا علیه کشور هدف را کاهش می‌دهد (بر مبنای این ادعا که امریکا ابتدا تمامی گزینه‌های غیرنظامی را علیه دولت هدف، امتحان کرده و نتیجه نگرفته است) و به اقدام نظامی احتمالی، مشروعیت می‌بخشد. به‌کارگیری تحریم‌ها به‌عنوان مرحله‌ای پیش از اقدام به جنگ، از راه معرفی کشور هدف به‌عنوان بازیگری سرکش و مهارنشده (با ابزار غیرنظامی)، پشتیبانی جامعه بین‌الملل از اقدام نظامی علیه آن کشور را افزایش می‌دهد. نکته دیگر آنکه، به‌واسطه اعمال تحریم‌ها در بازه زمانی طولانی، وابستگی‌های تجاری میان دولت امریکا و دولت هدف، تقریباً از بین می‌رود و این امر یکی دیگر از موانع پیش‌روی دست زدن به جنگ علیه کشور هدف را از بین می‌برد (Drury, 2011: 583).

تحریم‌ها همچنین، جایگاه دولت هدف در نظام تجاری و مالی بین‌المللی را تضعیف می‌کنند و این خود سبب کاهش مخالفت‌های بین‌المللی با به‌کارگیری ابزار جنگ علیه دولت هدف می‌شود. اعمال تحریم‌ها در سطحی گسترده و در بازه زمانی طولانی، در عمل دولت هدف را به یک کنشگر فراموش‌شده بین‌المللی تبدیل می‌کند (Drury, 2011: 585).

در این میان، دیدگاه سومی نیز وجود دارد که استفاده از نیروی نظامی (در واقع، تهدید به استفاده از این نیرو) را مکمل ابزار تحریم‌های اقتصادی و عامل کارآمدتر شدن آن می‌داند. براساس این دیدگاه، تهدید به استفاده از نیروی نظامی یا استفاده محدود و گزینشی از آن همزمان با اعمال تحریم‌های اقتصادی، محاسبه هزینه-فایده دولت هدف را تغییر می‌دهد و

احتمال همکاری آن دولت را بیشتر می‌کند. در واقع، استدلال محوری در اینجا این است که زمانی که دولت هدف گزینه به مراتب آسیب‌زاتری چون احتمال حمله نظامی را پیش‌روی خود می‌بیند، تلاش می‌کند با نشان دادن نرمش در مقابل دولت اجبارگر، مانع از اجرای سناریوی جنگ نظامی شود (بیات، ۱۳۹۲: ۵۱). البته این استدلال مشروط به این است که دولت هدف به اراده و توانایی به‌کارگیری نیروی نظامی توسط دولت اجبارگر باور داشته باشد.

۵. مطالعه موردی به‌کارگیری ابزار جنگ و تحریم توسط دولت ایالات متحده علیه عراق و کره شمالی

در ابتدای این بخش ابتدا تصویری از تحولات صورت‌گرفته در روابط ایالات متحده با عراق و کره شمالی و تصمیم به اعمال تحریم یا جنگ (از سوی ایالات متحده) علیه این دو کشور، ارائه خواهد شد. به‌منظور بررسی رفتار یک دولت مشابه در آمریکا در برابر هر دوی این کشورها و همچنین بررسی اوج رفتار همکاری‌جویانه یا عدم همکاری دولت هدف، سال‌های ۱۹۹۳ و ۲۰۰۱ در مورد کره شمالی، و ۱۹۹۵ و ۲۰۰۱ در مورد عراق بررسی شده‌اند. سپس و در گام بعد، تحلیل این رساله از نقش‌آفرینی ابزار تحریم به‌عنوان جایگزین جنگ یا زمینه‌ساز آن، در سیاست ایالات متحده در قبال عراق و کره شمالی ارائه خواهد شد. روش پژوهش، روش تحلیل رویدادها مبتنی بر تحلیل احتمال وقوع یک رویداد (بر مبنای تحلیل تأثیرات متقابل عمل و رفتار سیاست خارجی ایالات متحده و دولت هدف بر یکدیگر) از میان مجموعه رویدادهایی است که امکان رخ دادن آنها وجود دارد.

۱. ۵. رویدادهای مهم در روابط آمریکا با کره شمالی در دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۳

همان‌طور که در نمودار ۱ نشان داده شده است، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در ۱۹۹۳، با توجه به نقایص گزارش اولیه کره شمالی، درخواست بازرسی از دو سایت مشکوک به ذخیره‌سازی زیاده‌های هسته‌ای داد تا بررسی‌های لازم برای درستی ادعای تخلف کره شمالی از مقررات معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای (ان.پی.تی) انجام گیرد و با امتناع کره شمالی برای پذیرش این تقاضا روبه‌رو شد. آژانس اعلام کرد که نمی‌تواند صلح‌آمیز بودن برنامه هسته‌ای کره شمالی را تأیید کند. در این سال، مذاکرات کره شمالی و آمریکا آغاز شد. رفتار دولت کره شمالی در آغاز تحریک‌آمیز و تهاجمی بود و به تدریج با تلاش برای تنش‌زدایی تغییر یافت. از جمله اقدام‌های تهاجمی این دولت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: عدم اجازه کره شمالی به بازرسان آژانس به‌منظور بازرسی از دو سایت هسته‌ای؛ اعلام کره شمالی مبنی بر قصد خروج از پیمان منع اشاعه سلاح‌های هسته‌ای؛ پرتاب موشک نودونگ ۱. اقدام‌های

سازنده با هدف کاهش تنش عبارت بودند از: شروع مذاکرات کره شمالی و امریکا؛ تعلیق تصمیم خروج از ان.پی.تی و اجرای کامل تعهداتش در عوض تضمین امریکا به عدم استفاده از زور هسته‌ای یا غیرهسته‌ای در قبال این کشور، و عدم دخالت در امور داخلی کره شمالی (Pardo, 2020; Masterson, 2020).

نمودار ۱. رویدادهای مهم در روابط امریکا و کره شمالی، ۱۹۹۳-۲۰۰۱



منبع: نگارندگان

مشاور ویژه کلیتون در ۲۰۰۱، ادعا کرد که دولت واشنگتن در اواخر دوران ریاست جمهوری وی، به توافق درباره برچیدن برنامه موشک‌های میان‌برد و دوربرد کره شمالی بسیار نزدیک شده و ترتیباتی برای گفت‌وگوهای دوجانبه در دیدار نمایندگان امریکا و کره شمالی ایجاد شده بود. راهبرد امریکایی‌ها استفاده از ابزار مذاکره و در عین حفظ فشار تحریمی بر کره

شمالی بود. تصمیم دولت جورج بوش مبنی بر آمادگی مذاکره با کره شمالی اعلام شد. با این حال، شاهد اعمال تحریم توسط آمریکا علیه کره شمالی به دلیل نقض قانون منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای ۲۰۰۰ ایران^۱ و انتقال فناوری موشکی به ایران و ممنوع کردن نهادهای آمریکایی از تجارت با کره شمالی بودیم. رفتار دولت کره شمالی را می‌توان «تعاملی در عمل و تهدیدآمیز در لفظ» توصیف کرد. اقدام‌های مهم رهبران کره شامل موارد زیر بود: ۱. لغو گفت‌وگوهای سطح وزیران با هدف آشتی سیاسی با کره جنوبی توسط کره شمالی؛ ۲. تهدید آشکار کره شمالی بر انتقام‌گیری سنگین و خشونت‌بار از آمریکا و آمادگی برای هر دو حالت مذاکره و جنگ؛ ۳. اعلام نماینده اتحادیه اروپا مبنی بر تعهد کره شمالی به متوقف کردن آزمایش‌های موشکی تا ۲۰۰۳؛ ۴. شروع دور دوم مذاکره بین دو کره؛ ۵. ادعای تأییدشده آمریکا در مورد انجام آزمایش موشکی توسط کره شمالی (Pardo, 2020; Masterson, 2020).

پاسخ‌های دولت آمریکا به کره شمالی را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد: ۱. همکاری نظامی با متحدان خود (ژاپن و کره جنوبی) به منظور ایجاد بازدارندگی در مقابل کره شمالی؛ ۲. اعمال نظام تحریمی گسترده یکجانبه و چندجانبه؛ ۳. به‌کارگیری سازوکارهایی مانند کنترل سختگیرانه بر صادرات به کره شمالی؛ ۴. دو ابتکار دیپلماتیک مهم با هدف کمک به کره شمالی در صورت برچیدن برنامه توسعه سلاح‌های هسته‌ای و موشکی‌اش (Masterson, 2020). در خصوص نقش‌آفرینی ابزار تحریم‌های اقتصادی در این میان، بررسی گاه‌شمار اشاره‌شده نشان از مذاکره‌ای بودن شکل تحریم‌های اعمالی علیه کره شمالی و نقش‌آفرینی تحریم به‌عنوان جایگزین ابزار جنگ در سیاست ایالات متحده علیه این کشور دارد. برای مثال در ۱۹۹۳، درحالی‌که کره شمالی با اعلام خروج از معاهده «منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای» (ان.پی.تی) رفتاری به‌شدت تحریک‌آمیز را در پیش گرفت، آمریکا با کاهش فشار تحریمی و دادن امتیازهایی از جمله راه‌اندازی راکتور آب سبک به کره شمالی، کره شمالی را متقاعد به تعلیق تصمیم خروجش کرد. همچنین در مذاکرات در این سال با کره شمالی، ایالات متحده به کره شمالی تضمین داد که از زور نظامی علیه این کشور استفاده نخواهد کرد. افزون‌بر این و در ۲۰۰۱، آمریکا با وجود حفظ و افزایش فشار تحریمی علیه کره شمالی (به‌واسطه همراهی نکردن این کشور با بازرسان) کماکان بر مذاکره و امکان کاهش محدودیت‌ها در صورت همراهی کره شمالی تأکید کرد.

۲. ۵. رویدادهای مهم در روابط آمریکا با عراق در دوره ۲۰۰۱-۱۹۹۵

به رویدادهای مربوط به تحریم واشنگتن علیه عراق در نمودار ۲ اشاره شده است. در ۱۹۹۵،

تأثیر برنامه نظامی رژیم صدام بر وضعیت کلی روابط امریکا با عراق به تدریج بیشتر شد. در پاسخ به شواهد ارائه شده از سوی آنسکام^۱، عراق برای نخستین بار وجود برنامه تولید سلاح‌های بیولوژیک تهاجمی را پذیرفت، اما اعلام کرد هیچ‌گونه سلاح بیولوژیکی نساخته است. رهبران عراقی تهدید کردند که در صورت برداشته نشدن تحریم‌ها تا ۳۱ اوت، به همه همکاری‌های خود با آنسکام و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی پایان خواهند داد. در پی فرار داماد صدام، بغداد آمادگی خود را برای افشاگری‌های بیشتر در مورد برنامه سلاح‌های کشتار جمعی اعلام کرد. در همین زمان، اطلاعاتی از سوی اسرائیل و بازرسان آژانس در مورد ارسال ژيروسکوپ‌های روسی هدایت‌کننده موشک به عراق ارائه شد. رفتار عراق دوگانه تحریک‌آمیز و تعاملی بود؛ از یک سو آمادگی خود را برای افشای اطلاعات مربوط به برنامه سلاح‌های نامتعارف خود اعلام کرد. از سوی دیگر، با تعیین مهلت تهدید کرد که همکاری با آژانس و آنسکام را متوقف خواهد کرد، مگر آنکه تحریم‌های امریکا و غرب علیه این کشور برداشته شود. دولت واشنگتن در برابر صدام، سیاست ادامه فشار حداکثری علیه عراق با همکاری جامعه جهانی را انتخاب کرد. قطعنامه ۹۸۶ سازمان ملل در ۱۵ آوریل ۱۹۹۵ به تصویب رسید و فرمول جدید برنامه «نفت در برابر غذا» تعیین شد، که براساس صدور مجوز فروش ۲ میلیارد دلار نفت در هر شش ماه و مجوز به دولت عراق در خصوص توزیع کمک‌های بشردوستانه قرار داشت. صدام حسین مجبور به پذیرش اجرای این قطعنامه شد (Katzman, 2003; Katzman, 2005: 5).

در ۲۰۰۱، روابط بین دولت بوش و رژیم صدام رو به وخامت گذاشت. سیاستمداران امریکایی از همکاری بین‌المللی برای اعمال تحریم علیه بغداد انتقاد می‌کردند و جورج بوش اعلام کرد که رژیم بازرسی‌های آژانس از پنیر سوئیسی حفره‌های بیشتری دارد. با این حال، واشنگتن در صدد بود تا ارتباط بین محمدعطا از سازمان‌دهندگان اصلی حمله‌های ۱۱ سپتامبر را با سرویس اطلاعات عراق نشان دهد. رفتار دولت بغداد هم تحریک‌آمیز و تهدیدکننده بود و تلاش می‌شد تا در اجرای بازرسی‌ها از مراکز مشکوک به تولید تسلیحات کشتار جمعی خود جلوگیری کند و مانع از دسترسی کامل آژانس به مراکز نظامی شود. با توجه به طرفداری تندروها و نومحافظه‌کاران از سیاست تغییر رژیم، منطقی بود که صدام از مخالفان داخلی و اهداف پنهان دولت امریکا نگرانی داشته باشد. در نتیجه، سیاست ابهام را به‌عنوان بخشی از راهبرد بازدارندگی شناخته بود و به موازات همکاری اجباری با بازرسان، پنهان‌کاری و پرهیز از همکاری کامل را تضمین‌کننده بقای خود تشخیص داده بود. راهبرد دولت واشنگتن در قبال تهدید عراق، اتکا به دیپلماسی در عین حفظ فشار تحریمی بود. مشاوران ارشد تیم بوش به

رفتار رژیم صدام و کارآمدی تحریم‌های بین‌المللی برای تغییر رفتار بغداد با دید منفی می‌نگریستند. تندروها در دولت بوش حامی سیاست‌های شدیدتر و در اولویت قرار گرفتن سیاست تغییر رژیم بودند. در این دوران، تلاش‌ها معطوف به فراهم کردن مقدمات عملیات نظامی علیه عراق، ادامه فشار حداکثری علیه بغداد و استفاده محدود از زور به‌طور مثال بمباران شبکه پدافند هوایی عراق توسط هواپیماهای انگلیسی و امریکایی بود (Katzman, 2003).

نمودار ۲. رویدادهای مهم در روابط آمریکا و عراق، ۱۹۹۵-۲۰۰۱



منبع: نگارندگان

در پی تجاوز عراق به کویت، سیاست امریکا در قبال عراق، از اتحاد به سمت سیاست مهار (در واقع، مهار دوگانه ایران و عراق)، تغییر جهت پیدا کرد و امریکا با اعمال رژیم تحریمی سخت‌گیرانه علیه عراق، سعی در مهار و خلع سلاح این کشور داشت. در ادامه و در پی حمله تروریستی ۱۱ سپتامبر، راهبرد امریکا در قبال عراق بار دیگر تغییر داده شد، و هدف تغییر رژیم در عراق در دستور کار قرار گرفت؛ راهبردی که با توسل به دلایل زیر، توجیه شد:

۱. ادعای تولید و در اختیار داشتن سلاح‌های ممنوعه کشتار جمعی توسط دولت عراق؛ ۲. متهم کردن عراق به نقش داشتن در حمله ۱۱ سپتامبر؛ ۳. این تصور که افکار عمومی عراق از سرنگونی صدام، استقبال خواهند کرد؛ و ۴. از بین بردن کنترل رژیم بعث بر اقتصاد عراق و از جمله صنعت نفت این کشور (Katzman, 2003: 1-18).

نکته شایان توجه در مورد عراق، تنبیهی بودن جنس تحریم‌های اعمالی علیه این کشور است، به این معنا که طی یک روند، فشارها علیه عراق افزایش پیدا کرده است و این مسئله ضمن تضعیف انگیزه دولت عراق برای همکاری، به‌نوعی آماده‌سازی مقدمات جنگ علیه این کشور (از طریق تضعیف توانایی‌های آن و تحلیل بردن منابعش) بوده است. در این زمینه، توجه به وقوع رویدادهای مهم در روابط امریکا و عراق در سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۱ بسیار گویاست. برای مثال، در مقابل نرمشی که عراق در ۱۹۹۵ در زمینه افشای اطلاعات بیشتر در مورد برنامه تسلیحاتی خود نشان می‌دهد، فشار تحریمی علیه این کشور کاهش نمی‌یابد (تنها و به شکل نامتناسبی، مقیاس برنامه «نفت در برابر غذا» توسعه داده می‌شود). درک ماهیت تنبیهی بودن تحریم‌ها علیه عراق با هدف تغییر رژیم و انجام اقدام نظامی علیه این کشور، سبب تغییر راهبرد دولت بغداد در جهت ایجاد شکاف در رژیم بازرسی‌ها و قرار دادن ابهام در مرکز استراتژی بازدارندگی این کشور می‌شود، رفتاری که در ۲۰۰۱، به‌طور کامل مشهود است. شمار تحریم‌های ضد ایران تا ژانویه ۲۰۲۱ در مجموع ۱۷۳۳ مورد مشخص شده بود. رتبه بعدی کشور تحریم‌شده از سوی واشنگتن به سوریه با ۶۷۶ تحریم تعلق دارد (Schott, 2021: 1). برای اعمال فشار حداکثری بر سیاستمداران ایرانی، تحریم‌های ضد دولت تهران شامل تحریم ۹۳۹ نهاد، ۱۴۰ بانک و ۳۹۴ فرد بود. در گزارش کتزن برای کنگره امریکا مربوط به این مساله، نام نهادها و افرادی که هدف تحریم مالی و اقتصادی یک‌جانبه یا چندجانبه قرار گرفته‌اند، با ذکر تاریخ و دلیل (به‌طور مثال، ارتباط با برنامه انرژی هسته‌ای و موشک بالستیک، صنایع دفاعی و نیروهای فرماندهی نظامی) ذکر شده است (Katzman, 2021: 66-90).

۶. نتیجه

در مورد چگونگی استفاده از ابزار تحریم به‌عنوان جایگزین یا زمینه‌ساز جنگ، یافته‌های این پژوهش بیانگر نقش‌آفرینی تحریم در قالب هر دوی این الگوهاست. در واقع، تأثیرگذاری مؤلفه‌هایی از جمله شدت تنش و هزینه‌های مرتبط با یک اقدام خاص (در اینجا جنگ یا تحریم) علیه دولت هدف، سبب به‌کارگیری تحریم‌های تنبیهی یا مذاکره‌ای علیه آن دولت می‌شود. در توضیح این تأثیرگذاری، باید توجه کرد که تهدید وجودی متوجه سرزمین کره جنوبی به‌عنوان متحد آمریکا از سوی کره شمالی و تهدید عاجل نشانی از احتمال مجوز شدن تروریست‌ها به سلاح‌های کشتار جمعی توسط دولت عراق، دو عامل بسیار مهم در طراحی دو نظام تحریمی متفاوت علیه این دو کشور بوده‌اند. در این زمینه، تحریم‌ها علیه عراق از جنس تحریم‌های تنبیهی با کارکرد مقدمه‌چینی برای جنگ و تحریم‌ها علیه کره شمالی، مذاکره‌ای و جایگزین ابزار جنگ بوده‌اند.

در این زمینه، سیاست فشار حداکثری دولت ترامپ علیه ایران، در واقع، نماد تغییر نظام تحریمی علیه ایران از تحریم‌های مذاکره‌ای به تحریم‌های تنبیهی بود. در حالی که ایران رفتاری همکاری‌جویانه (در چارچوب برجام) داشت و در واقع برنامه هسته‌ای ایران، از زاویه نگاه غربی، مهار شده بود. دولت ترامپ با مانوری غیرواقعی و اغراق‌گونه روی تهدید منطقه‌ای ایران (به‌عنوان هزینه قابل توجه) و به‌طور مشخص تهدید امنیتی از سوی ایران برای متحدان آمریکا در منطقه و به‌ویژه اسرائیل، نظام تحریمی تنبیهی را علیه ایران به‌منظور تضعیف توان داخلی و منطقه‌ای کشور و با هدف امتیازگیری بیشتر اعمال کرد. موضوع مهم دیگر، در خصوص تغییر نظام تحریمی علیه ایران این است که در پی توافق برجام و دستیابی طرف امریکایی به خواسته حداقلی‌اش یعنی مهار برنامه هسته‌ای ایران، دولت ترامپ احساس کرد که با افزایش فشار تحریمی علیه ایران می‌تواند تقاضایی حداکثری از ایران داشته باشد. در عمل طرفداران این سیاست سخت‌گیرانه به اهداف خود نرسیدند.

بیانیه نبود تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد؛ و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را که شامل پرهیز از دزدی ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه‌ی سوژه یا پژوهش‌شونده، سوءرفتار و غیره می‌شوند، به‌طور کامل رعایت کرده‌اند.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. بیات، محسن. (۱۳۹۵) «جهانی شدن اقتصادی و نقش تهدید نظامی در راهبرد آمریکا برای کارآمدی تحریم ایران»، فصلنامه سیاست، ۴۶، ۱: ۴۳-۶۵. <DOI:10.22059/jppq.2016.57321>

۲. مصلی‌نژاد، عباس. (۱۳۹۴) «چندجانبه‌گرایی نامتوازن در سیاستگذاری تحریم اقتصادی ایران» فصلنامه سیاست، ۴۵، ۳: ۸۰۱-۸۲۴ <DOI: 10.22059/jpq.2015.55588>.

ب) انگلیسی

3. Baldwin, David A.; and Robert A. Pape. (1998, Fall) "Evaluating Economic Sanctions," *International Security* 23, 2: 189-198, <DOI:10.1162/isec.23.2.189> (Accessed 8 July 2021).
4. Blackwill, Robert D.; and Jennifer M. Harris. (2016). *War by Other Means: Geo-economics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
5. Blechman, Barry M.; and Stephen S. Kaplan. (1978) *Force without War: US Armed Forces as a Political Instrument*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
6. Byman, Daniel; Mathew Waxman; and Eric Larsen. (1999) *Air Power as A Coercive Instrument*. Santa Monica, CA: Rand Corporation. Available at: https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1061.html (Accessed 6 July 2021).
7. Coyle, John. (2004) "Rules of Origin as Instruments of Foreign Economic Policy: An Analysis of the Integrated Sourcing Initiative in the U.S.-Singapore Free Trade Agreement," *Yale Journal of International Law* 29, 2: 1-36. Available at: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol29/iss2/12> (Accessed 6 July 2021).
8. Drezner, Daniel. (1997, Spring) "Allies, Adversaries, and Economic Coercion: Russian Foreign Economic Policy since 1991," *Security Studies* 6, 3: 65-111, <DOI:10.1080/09636419708429315>.
9. Drezner, Daniel. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
10. Drezner, Daniel W.; Henry Farrell and Abraham L. Newman, eds. (2021) *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
11. Drury, A. Cooper. (2005) *Economic Sanctions and Presidential Decisions: Models of Political Rationality*. New York: Palgrave Macmillan.
12. George, Alexander L.; David K. Hal, and William R. Simons. (1971) *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*. Boston: Little, Brown and Company.
13. Gompert, David; and Hans Binnendijk. (2016) *The Power to Coerce*. Santa Monica, CA: Rand Corporation Press. Available at: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1000.html (Accessed 8 July 2021).
14. Katzman, Kenneth. (2003, February 19) "Iraq: Weapons Threat, Compliance, Sanctions, and U.S Policy," *Issue Brief for Congress*, Congressional Research Service, IB92117. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20030219_IB92117_a7a3cb1c7bef619a84cb09acced599c48d17ebe2.pdf (Accessed 9 July 2021).
15. ————. (2005, June 14) "Iraq: Oil-For-Food Program, Illicit Trade, and Investigations," *CRS Report for Congress*, RL30472. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL30472.pdf> (Accessed 9 July 2021).
16. ————. (2021, April 6) "Iran Sanctions," *CRS Report* RS20871. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf> (Accessed 4 July 2021).
17. Krishner, Jonathan. (1997) "The Micro Foundations of Economic Sanctions," *Security Studies* 6, 3: 32-64, <DOI:10.1080/09636419708429314>.

18. Lektzian, David J.; and Christopher M. Sprecher. (2007, April) "Sanctions, Signals, and Militarized Conflict," *American Journal of Political Science* 51, 2: 415-431, <DOI:10.1111/j.1540-5907.2007.00259.x>.
19. Mastanduno, Michael. (2021) "Hegemony and Fear," in Daniel W Drezner, Henry Farrell and Abraham L. Newman, eds. *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, Ch.3.
20. Masterson, Julia. (2020, July) "Chronology of US-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy," *Arms Control Association- Fact Sheets & Briefs* (*armscontrol.org*). Available at: <https://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron> (Accessed 9 July 2021).
21. Nephew, Richard. (2018) *The Art of Sanctions*. New York: Columbia University Press.
22. Pardo, Ramon. (2020) *North Korea-US Relations: From Kim Jong Il to Kim Jong Un*. New York: Routledge.
23. Peterson, Timothy M.; and Cooper A. Drury. (2011) "Sanctioning Violence: The Effect of Third-Party Economic Coercion on Militarized Conflict," *Journal of Conflict Resolution* 55, 4: 580-605, <DOI:10.1177/00220027110393915>.
24. Rose, Eucild A. (2005, September) "From a Punitive to a Bargaining Model of Sanctions: Lessons from Iraq," *International Studies Quarterly* 49, 3: 459-479, <DOI:10.1111/j.1468-2478.2005.00373.x>.
25. Schelling, Thomas. (2008) *Arms and Influence*. New Haven, CT: Yale University Press.
26. Schott, Jeffrey J. (2021, January 11) "US Sanctions have not yet Heavily targeted China's Financial Institutions," Peterson Institute for International Economics (*piie.com*). Available at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-sanctions-have-not-yet-heavily-targeted-chinas-financial-institutions> (Accessed 11 January 2021).
27. Sisson, Melanie W.; James A. Siebens; and Barry M. Blechman, eds. (2020_a) *Military Coercion and US Foreign Policy: The Use of Force Short of War*. London: Routledge.
28. Sisson, Melanie W.; James A. Siebens; and Barry M. Blechman. (2020_b) "Coercion in The Past, and The Future of Competition," in Melanie W Sisson; James A. Siebens; and Barry M. Blechman, eds. *Military Coercion and US Foreign Policy: The Use of Force Short of War*. London: Routledge, Ch. 9.



Research Paper

Economic Sanctions and War in US Foreign Policy in the Post-Cold War Era

Mohammad Reza Takhshid^{1*}, Fariba Alikarami²

¹ Assistant Professor, Department of International Relations, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Iran

² A PhD Candidate in International Relations, Faculty of Law & Political Science, University of Tehran, Iran

Received: 13 January 2021, Accepted: 25 October 2021

© University of Tehran

Abstract

The adoption of coercive instruments by governments has a longer history than foreign policy itself. In the absence of diplomacy, armed conflicts were the primary means of communication among countries. Over time and with the growing interdependence of countries, military means (i.e., armed conflicts) as the sole conduit of coercion in foreign policy were supplanted by a wide range of coercive means available for governments to use. However, war as the ultimate inevitable option or the last resort has remained relevant. Economic sanction has been one of the most important non-military coercive instruments of foreign policy that has increasingly been used by the United States in recent years.

Many questions have been raised regarding the relationship between this coercive economic tool of foreign policy and the traditional tool of coercion (i.e., war). These questions seek to examine the role of sanctions as an independent or complementary tool of foreign policy, and to explain how sanctions play a role in substituting or preparing the grounds for war. In this paper, the authors attempt to find an answer for the following questions: What role do economic sanctions play in U.S. foreign policy? How is sanction used as the forerunner of war or its alternative? In the research hypothesis, it is asserted that understanding economic sanction as an alternative to war leads to decreasing the pressure of sanctions in response to targeted government's cooperation, while perceiving economic sanction as a complement (and precursor) to war leads to maintaining (or increasing) the pressure of sanctions, despite the targeted state's relative acceptance of the demands of the coercive state.

To answer these questions, the authors first explain the importance of coercive tools in US foreign and security policy based on the differences between military-civilian coercive tools, and the distinction between soft

* Corresponding Author Email: takhshid@ut.ac.ir

power, hard power and “power to coerce” (P2C). Accordingly, we distinguish between the forced “use of force” to defend and the “use of force” to initiate wars. Also, the boundaries between implicit coercion and absolute coercion are drawn. In the next step, we identify the relative position of economic sanction (and war) as the coercive tools of US foreign policy; and the relationship between coercive diplomacy and economic sanction is also explained. Then, the typology of sanctions and specifically the distinction between bargaining and punitive sanctions are explored. Sanctions are not used in a vacuum, and are primarily imposed against adversaries, the next section provides a chronology of events showing the nature of US relations with two of its nemeses, namely North Korea and Iraq in order to collect data required to test the research hypothesis, using event data analysis.

The findings show that economic sanction can play a role as either the precursor or an alternative to war. Given the US government's ultimate strategy toward the targeted state and the latter's potential to create significant costs for the US, this role is defined at three levels: regional, international and US domestic arena. The event data analysis of US-North Korean relations shows that the high destructive power of the North Korean government (given its possession of nuclear weapons) led to the role of economic sanction as an alternative to war against that country. In contrast, the case of Iraq reflects the strategy of regime change towards that country, a strategy that was facilitated by the use of economic sanction as an instrument of weakening an adversary before waging a full-scale war to accomplish foreign policy objectives.

Key Words: Coercive Instruments, Economic Sanctions, Punitive Sanctions, Bargaining Sanctions, US Foreign Policy

Declaration of conflicting interests

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

Funding

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

ORCID iDs: <https://orcid.org/0000-0003-0624-3938>

References

- Baldwin, David A.; and Robert A. Pape. (1998, Fall) “Evaluating Economic Sanctions,” *International Security* 23, 2: 189-198, <DOI:10.1162/ isec. 23. 2. 189> (Accessed 8 July 2021).
- Bayat, Mohsen. (2016) "Jahāni shodan-e eghtesādi va naghsh-e tahdid-e nezāmi dar rāhbord-e Amricā barāye tahrīm-e Īrān (Effect of Economic Globalization on America's Strategy for Efficiency of Sanctions against Iran)," *Faslnāmeḥ-ye Siyāsāt (Politics Quarterly)* 46, 1: 43-65, <DOI:10.22059/jpq.2016.57321>. [in Persian]

- Blackwill, Robert D. and Jennifer M. Harris. (2016). *War by Other Means: Geo-economics and Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Blechman, Barry M.; and Stephen S. Kaplan. (1978) *Force without War: US Armed Forces as a Political Instrument*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Byman, Daniel; Mathew Waxman; and Eric Larsen. (1999) *Air Power as A Coercive Instrument*. Santa Monica, CA: Rand Corporation. Available at: https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1061.html (Accessed 6 July 2021).
- Coyle, John. (2004) "Rules of Origin as Instruments of Foreign Economic Policy: An Analysis of the Integrated Sourcing Initiative in the U.S.-Singapore Free Trade Agreement," *Yale Journal of International Law* 29, 2: 1-36. Available at: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol29/iss2/12/> (Accessed 6 July 2021).
- Drezner, Daniel W.; Henry Farrell and Abraham L. Newman, eds. (2021) *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Drezner, Daniel. (1997, Spring) "Allies, Adversaries, and Economic Coercion: Russian Foreign Economic Policy since 1991," *Security Studies* 6, 3: 65-111, <DOI:10.1080/09636419708429315>.
- . (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Drury, A. Cooper. (2005) *Economic Sanctions and Presidential Decisions; Models of Political Rationality*. New York: Palgrave Macmillan.
- George, Alexander L.; David K. Hal, and William R. Simons. (1971) *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*. Boston: Little, Brown and Company.
- Gompert, David; and Hans Binnendijk. (2016) *The Power to Coerce*. Santa Monica, CA: Rand Corporation Press. Available at: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1000.html (Accessed 8 July 2021).
- Katzman, Kenneth. (2021, April 6) "Iran Sanctions," *CRS Report RS20871*. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf> (Accessed 4 July 2021).
- . (2005, June 14) "Iraq: Oil-For-Food Program, Illicit Trade, and Investigations," *CRS Report for Congress*, RL30472. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL30472.pdf> (Accessed 9 July 2021).
- . (2003, February 19) "Iraq: Weapons Threat, Compliance, Sanctions, and U.S Policy," *Issue Brief for Congress*, Congressional Research Service, IB92117. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20030219_IB92117_a7a3cb1c7bef619a84cb09acced599c48d17eb e2.pdf (Accessed 9 July 2021).
- Krishner, Jonathan. (1997) "The Micro Foundations of Economic Sanctions," *Security Studies* 6, 3: 32-64, <DOI:10.1080/09636419708429314>.
- Lektzian, David J.; and Christopher M. Sprecher. (2007, April) "Sanctions, Signals, and Militarized Conflict," *American Journal of Political Science* 51, 2: 415-431, <DOI:10.1111/j.1540-5907.2007.00259.x>.

- Mastanduno, Michael. (2021) "Hegemony and Fear," in Daniel W Drezner, Henry Farrell and Abraham L. Newman, eds. *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, Ch.3.
- Masterson, Julia. (2020, July) "Chronology of US-North Korean Nuclear and Missile Diplomacy," *Arms Control Association- Fact Sheets & Briefs* (*armscontrol.org*). Available at: <https://www.armscontrol.org/factsheets/dprkchron> (Accessed 9 July 2021).
- Mossalanejad, Abbas. (2015) "Chand'jānebe'garāi-'i nāmotevāzen dar siāsat'gozāri-'i tahrīm-e eghtesādi-ye Irān (Unbalanced Multilateralism in Policymaking of Iran's Economic Sanction)," *Faslnāmeḥ-ye Siyāsāt* (*Politics Quarterly*) 45, 3: 801-824, <DOI:10.22059/jpq.2015.55588>. [in Persian]
- Nephew, Richard. (2018) *The Art of Sanctions*. New York: Columbia University Press.
- Pardo, Ramon. (2020) *North Korea-US Relations: From Kim Jong Il to Kim Jong Un*. New York: Routledge.
- Peterson, Timothy M.; and Cooper A. Drury. (2011) "Sanctioning Violence: The Effect of Third-Party Economic Coercion on Militarized Conflict," *Journal of Conflict Resolution* 55, 4: 580-605, <DOI:10.1177/0022002710393915>.
- Rose, Eucild A. (2005, September) "From a Punitive to a Bargaining Model of Sanctions: Lessons from Iraq," *International Studies Quarterly* 49, 3: 459-479, <DOI:10.1111/j.1468-2478.2005.00373.x>.
- Schelling, Thomas. (2008) *Arms and Influence*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Schott, Jeffrey J. (2021, January 11) "US Sanctions have not yet Heavily Targeted China's Financial Institutions," Peterson Institute for International Economics (*piie.com*). Available at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-sanctions-have-not-yet-heavily-targeted-chinas-financial-institutions> (Accessed 11 January 2021).
- Sisson, Melanie W.; James A. Siebens; and Barry M. Blechman, eds. (2020_a) *Military Coercion and US Foreign Policy: The Use of Force Short of War*. London: Routledge.
- . (2020_b) "Coercion in The Past, and The Future of Competition," in Melanie W Sisson; James A. Siebens; and Barry M. Blechman, eds. *Military Coercion and US Foreign Policy: The Use of Force Short of War*. London: Routledge, Ch. 9.



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.