

تحلیل نسبت تحریم‌های اقتصادی یک‌جانبه با حقوق

بین‌الملل معاصر

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۱۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۲۴

عبداله قنبرلو *

چکیده

این مقاله به تحلیل نحوه تعامل دو متغیر حقوق بین‌الملل و تحریم‌های اقتصادی یک‌جانبه با یکدیگر می‌پردازد. سؤال این است که چرا با وجود گسترش حقوق بین‌الملل طی سده اخیر، گرایش دولت‌ها به استفاده یک‌جانبه از تحریم‌های اقتصادی افزایش یافته است. مقاله حاضر این پاسخ را مطرح می‌کند که حقوق بین‌الملل بر منع جنگ تمرکز کرده و در برابر استفاده یک‌جانبه دولت‌ها از تحریم‌های اقتصادی موانع محکمی ایجاد نکرده است. برای دفاع از ادعای مذکور از تحلیل نظری - حقوقی استفاده خواهد شد. مقاله به لحاظ نظری از دو تئوری لیبرالیسم و رئالیسم بهره می‌گیرد.

واژگان کلیدی: تحریم اقتصادی یک‌جانبه، حقوق بین‌الملل، منشور ملل متحد، امنیت دسته‌جمعی، صلاحیت دولت‌ها، حاکمیت ملی.

* دانشیار روابط بین‌الملل در پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال بیست‌وپنجم • شماره دوم • تابستان ۱۴۰۱ • شماره مسلسل ۹۶

مقدمه

تحریم اقتصادی در روابط بین‌الملل دربرگیرنده کلیه اقدامات تنبیهی اقتصادی است که از طرف فرستنده یا اعمال‌کننده تحریم شامل دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی علیه هدف یا مخاطب تحریم شامل دولت‌ها، شخصیت‌های حقیقی و حقوقی دولتی، یا شخصیت‌های حقیقی و حقوقی غیردولتی اعمال می‌شوند. اجبار اقتصادی یکی از مهمترین ابزارهای دیپلماسی است که نقش آن در تحولات سیاست بین‌الملل معاصر افزایش یافته است. پایان جنگ سرد با فروپاشی اتحاد شوروی، نقطه عطف مهمی در تاریخ تحریم‌های اقتصادی در روابط بین‌الملل است. خیزش گسترده و شدید تحریم‌های بین‌المللی در دهه پایانی سده بیستم سبب شد عده‌ای از محققان دوره مذکور را «دهه تحریم‌ها» بنامند (Coates, 2020). طی دهه‌های بعد هم چنین گرایشی کم‌وبیش بالا بوده است. از مشخصه‌های مهم روابط بین‌الملل در دوره پس از جنگ سرد، افزایش شدید در استفاده از تحریم اقتصادی توسط دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی بوده است. به علاوه، با وجود شرایط مشخصی که در منشور ملل متحد برای ضرورت استفاده از تحریم اقتصادی تعریف شده، بعضی دولت‌ها از جمله آمریکا قویاً به استفاده یک‌جانبه از تحریم اقتصادی یک‌جانبه تمایل داشته‌اند.

استفاده از تحریم اقتصادی عموماً با هدف ایجاد تغییر مطلوب در سیاست‌ها و تصمیمات دولت‌های هدف صورت می‌گیرد، اگرچه ممکن است به افراد و گروه‌های ثالث آسیب جدی بزند. تاکنون، زندگی بسیاری از مردمان جهان به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر تحریم‌های اقتصادی قرار گرفته است. استفاده گسترده از این ابزار، مسائل مختلفی را در تعامل میان دولت‌ها و زندگی ملت‌های جهان ایجاد کرده است. ضمن اینکه در کمک به استقرار امنیت بین‌الملل تا حدی مؤثر بوده، نابسامانی‌هایی ایجاد کرده که از مجرای دیگری موجب تهدید امنیت بین‌الملل شده است. در این راستا، ضرورت سامان‌دهی و قاعده‌مند کردن تحریم

نیز بیش از پیش احساس شده است. تحریم‌های اقتصادی به دلایل مختلف آنچنانکه باید، مورد توجه حقوق بین‌الملل نبوده‌اند. حقوقدانان مختلف با توجه به اصول و قوانین موجود تفاسیر مختلفی از ارتباط تحریم‌ها با حقوق بین‌الملل معاصر ارائه کرده‌اند. این تفاسیر از زوایای مختلف قابل دسته‌بندی هستند.

مقاله حاضر، در صدد بررسی نتیجه کشاکش دو متغیر تحریم‌های اقتصادی و حقوق بین‌الملل بر همدیگر است، به این معنی که آیا حقوق بین‌الملل تحریم‌های اقتصادی را محدود کرده، یا اینکه خود توسط آن تحریم‌ها محدود شده است. سؤال اصلی این است که چرا با وجود گسترش حقوق بین‌الملل طی سده اخیر، تمایل دولت‌ها به استفاده یک‌جانبه از تحریم‌های اقتصادی علیه دیگران افزایش یافته است. پاسخ این است که حقوق بین‌الملل عمدتاً بر منع جنگ تمرکز داشته و به‌رغم تمایل به تحدید اختیارات حاکمیتی دولت‌ها، در برابر استفاده یک‌جانبه دولت‌ها از تحریم‌های اقتصادی محدودیت‌های محکمی ایجاد نکرده است. به این ترتیب، حقوق بین‌الملل تاکنون در سامان‌دهی به مسئله تحریم‌های اقتصادی از کارایی لازم برخوردار نبوده است. برای تأیید این ادعا، از روش تحلیل نظری- حقوقی استفاده خواهد شد. مقاله به لحاظ نظری از دو تئوری لیبرالیسم و رئالیسم در روابط بین‌الملل بهره می‌برد.

الف) مبانی نظری

ظهور و گسترش حقوق بین‌الملل ریشه عمیقی در مکتب لیبرالیسم دارد. لیبرالیسم بر آن بوده که با وجود حوادث تلخی که در تاریخ روابط بین‌الملل رخ داده، امکان تحول به سمت یک جهان صلح‌آمیز با همکاری گسترده میان دولت‌ها وجود دارد. اینکه چگونه سازوکار همکاری و صلح شکل می‌گیرد، سؤالی است که لیبرال‌ها پاسخ‌های مختلفی برایش دارند. طیف

گسترده‌ای از لیبرال‌ها خصوصاً در سده بیستم گرایش زیادی به حقوق و سازمان‌های بین‌المللی پیدا کردند. تصور آنها این بود که دولت‌ها می‌توانند با توسعه نهادهای بین‌المللی روابط میان خویش را فاعده‌مند کرده و از بروز تنش و جنگ جلوگیری کنند (رک: دان، ۱۳۸۳). لیبرالیسم صلح و تفاهم را دست‌یافتنی می‌داند. دولت‌ها می‌توانند با ابزارهای مختلف مثل سازوکار امنیت دسته‌جمعی و تحریم از هنجارها و قوانین بین‌المللی محافظت کنند. تحریم می‌تواند به مثابه یک ابزار برای حفاظت از ارزش‌ها و هنجارهای پذیرفته‌شده در جامعه بین‌الملل استفاده شود. چنانکه در جریان تشکیل جامعه ملل و سپس سازمان ملل متحد رخ داد، در هر دو سازمان استفاده از سازوکار امنیت دسته‌جمعی و تحریم برای حفاظت از صلح و امنیت بین‌المللی پیش‌بینی شدند. بین مؤسسان این سازمان‌ها توافق وجود داشت که باید میان ملت‌هایی که رفتار درست دارند با ملت‌های دارای رفتار نادرست تمایز قائل شد و در صورت لزوم از ابزار تحریم علیه آنهایی که سزاوارش هستند، استفاده کرد (Hoffman, 1967: 144).

متفکران لیبرال تجویزهای یکدستی در مورد شرایط استفاده از تحریم ندارند. آنها در مورد اینکه بر کدام یک از دو اصل تصمیم‌گیری دسته‌جمعی و توسعه هنجارهای بین‌المللی ارجحیت بدهند، اتفاق نظر ندارند. تخلف هم ممکن است درباره قوانین صورت گیرد و هم هنجارها. البته این دو ضرورتاً در تعارض با همدیگر نیستند. هنجارها دسته‌بندی عام‌تری دارند، به نحوی که برخی از آنها به صورت قانون درآمده‌اند و برخی دیگر فاقد صورت قانونی هستند. برخی لیبرال‌ها تأکید دارند که تحریم اقتصادی فقط و فقط در برابر دولت‌هایی قابل اعمال است که قوانین بین‌المللی را نقض کرده‌اند. این رویکرد قانون‌محورانه که در نیمه اول سده بیستم پررنگ بود، در دهه‌های اخیر نیز همچنان طرفدار داشته است (Schrijver, 1994). در چنین نگاهی به مسئله ضرورت تحریم، حقوق بین‌المللی مشابه حقوق داخلی تصور می‌شود که در آن از ابزار تنبیهی تحریم برای تضمین اجرای قوانین مصوب استفاده می‌کنند. از منظر

قانون‌گرایان، با اینکه حقوق بین‌الملل مجموعه کاملی نیست و هنوز هنجارهای بین‌المللی مختلفی به شکل قوانین بین‌المللی درنیامده‌اند، اما تجویز موسع تحریم تحت عنوان هنجارهای بین‌المللی موجب نگرانی است، چراکه امکان دارد به رفتارهای یک‌جانبه و سوءاستفاده‌جویانه بعضی دولت‌ها خصوصاً قدرت‌های بزرگ مشروعیت ببخشد. بنابراین، در استفاده از ابزار تحریم بایستی بسیار احتیاط کرد.

در مقابل، رویکرد پرتطرفداری وجود دارد که طبق آن ابزار تحریم نه فقط در برابر نقض قوانین، بلکه در برابر تخطی از کلیه هنجارهای بین‌المللی به کار می‌رود. طبق این نگاه، حقوق بین‌الملل ضعیف‌تر و ناقص‌تر از آن است که مجازات‌هایش محدود به ناقضان قوانین صریح گردد. نظم و امنیت بین‌المللی نیازمند رعایت استانداردهایی است که بسیاری از آنها به حالت قانون بین‌المللی درنیامده‌اند. امروزه، بعضی تهدیدات علیه صلح و امنیت بین‌المللی از عواملی نشأت می‌گیرد که در گذشته به عنوان امور داخلی کشورها تلقی می‌شدند. برای مثال، سرکوبگری و نقض حقوق بشر توسط دولت‌ها می‌تواند به مثابه تهدید علیه صلح و امنیت بین‌الملل شناخته شود. در چنین مواردی، اعمال تحریم می‌تواند ضمن کمک به صلح و امنیت بین‌المللی موجب اصلاح داخلی کشورها شده و در نهایت موجب هدایت جهان به وضعیتی انسانی‌تر شود. بعضی لیبرال‌ها تأکید کرده‌اند که تحریم اگر برای حفاظت از منافع جامعه بین‌الملل صورت گیرد، حتی در شکل یک‌جانبه‌اش مشروعیت می‌یابد. ممکن است حفظ منافع جامعه بین‌الملل در بعضی موقعیت‌ها به نادیده گرفتن برخی مقررات حقوق بین‌الملل بیانجامد. کنشگرانی که به نقض هنجارهای جامعه بین‌المللی میل دارند، نباید از گزند مجازات تحریم احساس مصونیت کنند. البته اعمال یک‌جانبه آن تنها در صورتی مجاز و مشروع است که برای حفاظت از هنجارهای بین‌المللی صورت گیرد (Doxey, 1996).

لیبرال‌ها در تحلیل نقش و کارکرد تحریم‌های اقتصادی در روابط بین‌الملل، آنها را به عنوان بخشی از سازوکارهای اعمال قدرت در نظم بین‌المللی لیبرال ارزیابی می‌کنند. یکی از مهمترین مشخصه‌های این نظم - که با رهبری دولت‌های لیبرال غربی برقرار شده - توسعه رژیم‌ها، نهادها، سازمان‌ها و هنجارهای بین‌المللی است که گرایش ملموسی به ترویج آرمان‌های لیبرالیسم دارند. همان‌طور که لیبرالیسم در داخل کشورها میل به توسعه آزادی، دموکراسی، رفاه و تفاهم دارد، در عرصه بین‌المللی نیز به دنبال جهانی عاری از جنگ و خشونت و مایل به توسعه همکاری و تفاهم است که انتظار می‌رود خروجی نهایی آن آرامش، رفاه و تسهیل امکان توسعه کشورها باشد. اما از آنجا که عرصه بین‌المللی اقتدار فائده‌ای مشابه دولت برای مقابله با بی‌قانونی، بی‌نظمی و ناامنی ندارد، نهادها و سازمان‌های بین‌المللی از تدابیر تنبیهی خاص خود برای مقابله با عاملان بی‌قانونی و بی‌نظمی استفاده می‌کنند. تحریم اقتصادی یک ابزار بسیار مهم در این زمینه است. بخش زیادی از دولت‌ها در چارچوب اهداف و منافع خویش مایل به همکاری در اعمال تحریم اقتصادی علیه ناقضان مقررات نظم بین‌المللی لیبرال هستند. وقتی دشمنان این نظم متوجه سلاح تحریم اقتصادی در دست مسئولان و حامیان نظم موجود باشند، انگیزه لازم برای اقدام علیه آن را از دست می‌دهند (Meiser, 2017: 23-24). بخش زیادی از تحریم‌های اقتصادی در جهان کنونی با منطق مذکور برقرار شده‌اند که نقش مهمی در حفاظت از نظم بین‌المللی لیبرال دارند.

در مقابل لیبرالیسم، رئالیسم تفسیر متفاوتی از نقش تحریم اقتصادی در روابط بین‌الملل ارائه می‌دهد. طبق این مکتب، با توجه به اینکه کنشگران اصلی سیستم بین‌الملل دولت‌ها هستند و دغدغه اصلی دولت‌ها هم قدرت ملی است، آنها طبیعتاً از تحریم اقتصادی به صورت سازوکاری برای تأمین این هدف بهره می‌برند. استفاده تحریم‌گران از مفاهیم لیبرالیستی برای توجیه تحریم از جمله حمایت از حقوق بشر واقعیت ملاحظاتی است سیاست قدرت را نفی

نمی‌کند. حتی اعمال تحریم اقتصادی توسط سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان ملل هم اساساً در چنین چارچوبی قابل تحلیل است. در تصمیم‌سازی‌های هر سازمان معمولاً اعضای قدرتمند نقش تعیین‌کننده‌تری دارند. این دولت‌ها از منظر رئالیسم بیشتر از اهداف و منافع سازمان به اهداف و منافع ملی خویش که در چارچوب مفهوم قدرت ملی تعریف می‌شود، می‌اندیشند و می‌کوشند تصمیمات سازمان را نیز در این جهت سامان دهند. حتی در اتحادیه اروپا که از لیبرال‌ترین سازمان‌های بین‌المللی جهان است، نقش تعیین‌کننده اعضای قدرتمند قابل احساس بوده است.

هانس جی. مورگنتا از نظریه‌پردازان مشهور رئالیست، تحلیل مفصلی از نقش روبنایی حقوق بین‌الملل ارائه می‌دهد. مورگنتا بر آن است که همه دولت‌ها معمولاً بدون وجود اجبار عینی اغلب اصول و قواعد حقوق بین‌الملل را رعایت می‌کنند، چراکه به نفع آنهاست. برای مثال، دولت‌ها معمولاً به تعهدات مربوط به همکاری‌های اقتصادی پایبندند، چراکه تداوم چنین همکاری‌هایی را به نفع خود می‌بینند اما بعضاً موقعیت‌هایی پیش می‌آید که دولتی رعایت و اجرای احکام حقوق بین‌الملل را علیه منافع مربوط به قدرت ملی تشخیص می‌دهد. در چنین مواردی، امکان دورزدن یا نقض تعهدات فراهم می‌شود. اساساً، در فرایند تدوین حقوق بین‌الملل ملاحظات و منافع قدرت‌های بزرگ نقش اساسی دارد. از بارزترین نمونه‌های این قضیه مکانیسم اجرایی شورای امنیت سازمان ملل متحد بر اساس فصل هفتم منشور است. در این سیستم، ضمن اینکه تصمیم‌گیری نهایی درباره صلح و امنیت بین‌الملل به شورای امنیت محول شده، موافقت همه اعضای دائمی شورا، ضروری تشخیص داده شده است (مورگنتا، ۱۳۷۹: ۴۷۲-۴۹۰). این نکته درباره حقوق مرتبط با تحریم‌های اقتصادی اهمیت زیادی دارد. از آنجا که قدرت‌های بزرگ ضرورت استفاده یک‌جانبه از تحریم اقتصادی در شرایط خاص را در نظر داشته‌اند، موانع قانونی محکمی در برابر آن ایجاد نکرده‌اند.

از نگاه رئالیسم، دولت‌ها همواره موقعیت قدرت خود را در مقایسه با دیگران می‌سنجند و از ورود به همکاری‌هایی که به قوی‌تر شدن رقبا بیانجامد، می‌پرهیزند. اصل دوراندیشی اقتضا می‌کند از تسهیل تقویت دشمنان بالقوه پرهیز شود (گریکو، ۱۳۸۵: ۳۷۰-۳۶۶). حتی در صورتی که فضای همکاری میان دولت‌ها فراهم نیست، آنها نمی‌توانند درباره قوی‌تر شدن رقبا به ویژه آنهایی که در حال بالفعل کردن تهدیدات خویش هستند، بی‌تفاوت بمانند. یک راه مؤثر دولت‌ها برای جلوگیری از چنین سناریویی، استفاده از تحریم اقتصادی است. اگرچه تحریم‌گری رویه فراگیری میان دولت‌ها نیست، اما یک ابزار رایج دولت‌ها علیه آنهایی است که در حال اتخاذ مواضع تخاصمی و تبدیل شدن به یک تهدید جدی‌تر هستند. دولت‌ها با تحریم اقتصادی قدرت ملی دشمنان بالفعل یا احتمالی را تضعیف می‌کنند. با این منطق، دولت‌های قدرتمند مایل نیستند از طریق حقوق بین‌الملل دست خویش را در استفاده از این ابزار محدود کنند.

در هر تحریم اقتصادی، تحریم‌گر از مزیت‌های اقتصادی خویش به عنوان سلاحی برای اعمال قدرت و تأثیر بر تحریم‌شونده مطابق با منافع تحریم‌گر استفاده می‌کند. البته اینکه همه دولت‌ها بسته به توانمندی اقتصادی‌شان می‌توانند برای تأمین منافع مربوط به قدرت و امنیت ملی از سلاح تحریم استفاده کنند، به معنی سودمندی همیشگی آن نیست. در نگاه رئالیستی به روابط بین‌الملل، دولت یک کنشگر عقلانی است که به حداکثرسازی منافع خویش می‌اندیشد. بر اساس عقلانیت رئالیستی، هر تصمیم‌بایستی در جهت پیشینه‌سازی قدرت و امنیت در برابر رقبا تنظیم گردد. حال، اگر یک تحریم اقتصادی اثر ضدامنیتی به دنبال داشته یا موجب تنزل موقعیت قدرت دولت تحریم‌گر شود، غیرعقلانی قلمداد می‌شود. تحت شرایط مختلفی امکان دارد تحریم اقتصادی اثر بومرنگی ایجاد کرده و نهایتاً به عنوان یک تصمیم بی‌فایده یا مضر ارزیابی شود. اگرچه تحریم اقتصادی به مثابه

یک جایگزین یا مکمل اقدام نظامی نقش مهمی در تأمین منافع ملی دارد، اما عملاً تصمیم به استفاده از آن علیه یک یا گروهی از دولت‌ها فقط در صورتی مفید و عقلانی خواهد بود که بر محاسبات صحیح و جامع در مورد نتایج آن متکی باشد. استفاده نسنجیده از تحریم مشابه تصمیم نسنجیده برای آغاز یک جنگ می‌تواند اثر معکوسی ایجاد کند (قنبرلو، ۱۳۹۷: ۸۵). تئوری رئالیسم فرض را بر خردمندی دولت‌ها گذاشته و بر آن است که دولت‌ها معمولاً پس از محاسبه هزینه-فایده درباره پیامدهای احتمالی هر اقدام بر قدرت و امنیت ملی خویش، درباره آن تصمیم‌گیری می‌کنند. با این حال، امکان محاسبات اشتباه نیز همواره وجود دارد.

ب) حقوق بین‌الملل و مسئله تحریم اقتصادی یک‌جانبه

در حقوق بین‌الملل عمومی با وجود توجه جدی به موضوعاتی چون جنگ و مسابقه تسلیحاتی، موضوع تحریم‌ها در حاشیه قرار داشته است. برای فهم حقوق تحریم اقتصادی بایستی اصول و قوانین مختلفی را در ارتباط با هم بررسی کرد و از طریق آنها به جمع‌بندی رسید. بخش عمده مناقشه درباره ابعاد حقوقی تحریم اقتصادی به تحریم‌های یک‌جانبه مربوط است، چراکه در حقوق بین‌الملل تحریم‌های چندجانبه تحت شرایطی مجاز دانسته شده است. در میان محققان حقوق بین‌الملل، درباره قانونیت و مشروعیت تحریم اقتصادی یک‌جانبه توسط دولت‌ها دو گرایش عمده وجود دارد که در اینجا مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱. گرایش به سازگاری محدود حقوق بین الملل با تحریم اقتصادی

یک جانبه

طیفی از حقوقدانان و تصمیم‌گیران دولتی وجود دارند که درباره انطباق تحریم‌های یک‌جانبه دولت‌ها با حقوق بین‌الملل رویکرد سختگیرانه‌ای دارند. از نظر آنها، با توجه به اینکه حقوق بین‌الملل مجاری قانونی معینی برای اعمال تحریم ترسیم کرده، گرایش بعضی دولت‌ها به استفاده دلخواهانه از تحریم علیه دیگران نه تنها با حقوق بین‌الملل مغایرت دارد، بلکه می‌تواند به اهداف آن صدمه بزند. اولین نکته درباره مشروعیت تحریم‌ها سطح سازگاری تحریم با صلاحیت حاکمیتی دولت‌هاست. صلاحیت نتیجه پذیرش حاکمیت ملی و استقلال دولت‌هاست که طبق آن دولت‌ها می‌توانند برای اتباع خویش قانون وضع و اجرا کرده و در صورت تخطی، آنها را مجازات کنند. در حقوق بین‌الملل، اعمال صلاحیت دولت‌ها نسبت به اتباع خویش، اصلی پذیرفته‌شده است. همین حاکمیت ملی و استقلال دولت‌ها ایجاب می‌کند از اعمال صلاحیت خود بر اتباع دولت‌های دیگر جز در شرایط استثنایی از جمله اجازه دولت متبوع پرهیز شود. تحریم‌های اقتصادی معمولاً با اعمال صلاحیت بر اتباع کشورهای هدف همراه هستند. در برخی مواقع، اتباع کشورهای ثالث نیز هدف اعمال صلاحیت دولت تحریم‌گر قرار می‌گیرند. آمریکا مصداق روشن دولتی است که با تفسیر موسع از صلاحیت خویش، اتباع کشورهای دیگر را به طور گسترده ملزم به رعایت قوانین تحریمی خود کرده و در صورت تمرد، آنها را هدف مجازات قرار داده است. اگر دولت‌ها آزادی اعمال صلاحیت بر اتباع دولت‌های دیگر را داشته باشند، نظم و ثبات بین‌المللی آسیب اساسی می‌بیند. از آنجا که حقوق بین‌الملل به نظم بین‌المللی اهمیت می‌دهد، نمی‌تواند موافق تحریم‌گری یک‌جانبه دولت‌ها باشد.

اغلب کشورهای جهان صلاحیت دولت‌ها را با چهار اصل پذیرفته‌اند. اول، اصل سرزمینی بودن است که مهمترین اصل صلاحیت به شمار می‌آید. به موجب این اصل، دولت‌ها حق دارند نسبت به اموال و اشخاصی که درون مرزهای سرزمینی قرار دارند یا اموری که در محدوده سرزمینی اتفاق می‌افتند، جز در موارد استثنایی مثل نمایندگان دیپلماتیک کشورهای دیگر که از مصونیت‌های ویژه برخوردارند، اعمال صلاحیت کنند. دوم، اصل ملیتی یا تابعیتی بودن است که به موجب آن اعمال صلاحیت بر فعالیت‌ها و اقدامات اتباع کشور که در خارج مستقر هستند، ادامه می‌یابد. سوم، اصل حمایتی بودن صلاحیت است که طبق آن دولت‌ها می‌توانند بر اتباع کشورهای دیگر به‌خاطر جرایمی که علیه امنیت و منافع اقتصادی حیاتی کشور یا علیه اتباع آن کشور در خارج مرتکب شده‌اند، اعمال صلاحیت کنند؛ و چهارم، اصل جهانشمول بودن صلاحیت است که از حق دولت‌ها برای اجرای هنجارهای بنیادین حقوق بین‌الملل مثل منع برده‌داری، منع دزدی دریایی و مقابله با نقض فاحش حقوق بشر حکایت دارد. همه دولت‌ها می‌توانند بر ناقضان این هنجارها فارغ از اینکه در چه محلی رخ داده باشد، اعمال صلاحیت کنند (Alexander, 2009: 65-81).

چنانکه از این اصول برمی‌آید، اعمال صلاحیت فراسرزمینی دولت‌ها در شرایط خاصی مجاز و مشروع است. با این حال، دولت‌ها درباره قلمرو صلاحیت فراسرزمینی تفاسیر یکسانی ندارند و به تبع آن درباره اعمال تحریم‌های فراسرزمینی متفاوت عمل می‌کنند. برای مثال، در حالی که تحریم‌های اروپا عملاً بر دولت‌ها و اتباع کشورهای هدف تمرکز دارد، تحریم‌های آمریکا گرایش شدیدی به فراسرزمینی شدن داشته و اتباع کشورهای ثالث را هم هدف قرار می‌دهد. گرایش فزاینده به فراسرزمینی شدن صلاحیت موجب تضعیف حقوق بین‌الملل می‌شود. از این روست که اتحادیه اروپا به‌رغم نزدیکی سیاسی به آمریکا، در موضوع تحریم‌های اقتصادی سیاستی متفاوت از آمریکا اتخاذ کرده است.

طیف گسترده‌ای از حقوقدانان برآنند که با توجه به فلسفه وجودی و روح حاکم بر حقوق بین‌الملل، تحریم اقتصادی اقدامی استثنایی است که در شرایط اضطرار مورد استفاده قرار می‌گیرد و نمی‌توان تصمیم‌گیری درباره آن را تحت اختیار مطلق دولت‌ها قرار داد. در مخالفت با آزادی عمل دولت‌ها در تحریم یک‌جانبه دیگران و نفی مشروعیت بین‌المللی آن دلایل مختلفی مطرح شده‌اند. سه استدلال رایج در این باره عبارتند از: منطق امنیت دسته جمعی، حق توسعه کشورها و نیاز صلح به همکاری اقتصادی.

- **منطق امنیت دسته‌جمعی در حقوق بین‌الملل:** با توجه به مصایب و هزینه‌های جنگ‌ها طی سده‌های اخیر به ویژه جنگ‌های جهانی اول و دوم جهانی، حقوق بین‌الملل اساساً بر پایه ضرورت گسترش هرچه بیشتر همکاری‌های بین‌المللی در زمینه‌های مختلف بنا شده و دولت‌ها موظف‌اند از توسل به هر نوع اقدامی که با این اصل مغایرت دارد، خودداری کنند. پیشرفت و توسعه حقوق بین‌الملل عمومی ایجاب می‌کند اقدامات دولت‌ها در صحنه بین‌المللی هماهنگ‌تر شوند و صلاحیت توسل به اقدامات تنبیهی از دولت‌ها به سازمان‌های بین‌المللی انتقال یابد. منشور ملل متحد تحریم اقتصادی را به عنوان سلاحی برای وادار کردن دولت‌ها به رعایت مقررات منشور در نظر گرفته و شرایط توسل به آن را در فصل هفتم مشخص کرده است. این نشان می‌دهد که مرجع مشروع توسل به تحریم اقتصادی خود سازمان ملل متحد است و تحریم اقتصادی یک‌جانبه حتی در شکل جمعی توسط دولت‌های عضو این سازمان با منشور مغایرت دارد. اولین بار پس از پایان جنگ جهانی اول و در ماده شانزده میثاق جامعه ملل بود که موضوع توسل به مجازات اقتصادی علیه دولتی که با نقض تعهدات میثاق، صلح را نقض کرده، پیش‌بینی شد. اعضا موظف

بودند فوراً دولت خاطی را در معرض انزوای تجاری و مالی قرار داده و شهروندان خود را از کلیه مراودات تجاری، مالی و شخصی با شهروندان دولتی که میثاق جامعه ملل را نقض کرده، منع کنند. کارایی این سازوکار، به دلایلی چون مشکل در احراز نقض میثاق و اختلاف میان اعضا پایین بود (Farrall, 2007: 52-56). منشور ملل متحد پیشرفت محسوسی در این زمینه داشت. برخلاف میثاق، منشور مسئولیت توسل به مجازات اقتصادی و نظامی را به شورای امنیت محول کرد و اقدامات دولت‌ها در این زمینه موقوف به اتخاذ تصمیم توسط این رکن شدند. حتی به موجب قراردادهای منطقه‌ای نیز هیچ‌گونه عملیات اجرایی و اقدامات قهرآمیز بدون اجازه شورای امنیت قانونی نیست. این محدودیت عملاً به معنی انتقال صلاحیت توسل به مجازات اقتصادی از دولت‌ها به سازمان ملل متحد است. در کنار منشور، منابع دیگری نیز بر ضرورت پرهیز از یک‌جانبه‌گرایی تأکید دارند. از جمله، «اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل درباره روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها وفق منشور ملل متحد» که به موجب قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی سازمان ملل در ۲۴ اکتبر ۱۹۷۰ به تصویب رسید، ضمن تأکید بر منع مداخله دولت‌ها در امور همدیگر، توسل به تنبیه اقتصادی را به منظور دست‌یافتن به هر نوع مزایا محکوم کرده است.

- **ضرورت حمایت از حق توسعه اقتصادی کشورها:** در جهان کنونی وابستگی اقتصادی کشورها به همدیگر واقعیتی اجتناب‌ناپذیر است و هیچ کشوری نمی‌تواند با انزوا به رشد و توسعه اقتصادی دست یابد. جامعه بین‌الملل به این واقعیت رسیده که به دلیل گسترش و تعمیق وابستگی متقابل بین‌المللی، تسهیل و توسعه دادوستد بین‌المللی از طریق ایجاد نهادهای مؤثر یک مسئولیت جهانی ضروری است. پس از جنگ جهانی دوم، کشورهای صنعتی با کمک گرفتن از سازوکارهای نهادی جدید

مثل موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گت) وارد دور جدیدی از رشد و توسعه اقتصادی شدند. در کنار آنها، اگرچه عده‌ای از کشورهای عقب‌مانده نیز تدریجاً در مسیر بهبود اقتصادی قرار گرفتند، اما تعداد زیادی از آنها با وجود کسب استقلال سیاسی همچنان با مشکل فقر و عقب‌ماندگی درگیر بودند. جمعی از آنها موضوع را از طریق سازمان ملل پیگیری کرده و خواستار حمایت کشورهای پیشرفته شمال از حق همه کشورها برای توسعه اقتصادی شدند. خواسته آن‌ها این بود که اگرچه مسئولیت اولیه پیشبرد توسعه اقتصادی بر عهده خود کشورهاست، اما جامعه بین‌المللی هم باید در این زمینه حامی و راهگشا باشد. سازمان ملل از ابتدای دهه ۱۹۶۰ اقداماتی در جهت تسهیل توسعه کشورهای در حال توسعه آغاز کرد که تاکنون ادامه داشته است. به منظور بهبود وضع رفاهی و توسعه اقتصادی ملت‌ها، حقوق بین‌الملل به کرات همکاری بین‌المللی خصوصاً در زمینه تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی را مورد تشویق قرار داده است. حتی تلاش شده امتیازات خاصی برای کشورهای در حال توسعه در نظر گرفته شود. برای مثال، منشور حقوق و وظایف اقتصادی دولت‌ها که در اجلاس سال ۱۹۷۴ مجمع عمومی سازمان ملل به تصویب اکثریت قریب به اتفاق اعضا رسید، بر لزوم کمک به کشورهای در حال توسعه از طریق تسهیل گسترش دادوستد بین‌المللی آنها تأکید دارد (Weston, 1981). در چنین شرایطی، تحریم اقتصادی یک‌جانبه خصوصاً به شکل ثانویه با هدف قطع یا کاهش روابط تجاری کشورهای دیگر نمی‌تواند در حیطه صلاحیت دولت قلمداد شود. از آنجا که پیشرفت و توسعه حقوق بین‌الملل در مسیر شناسایی حق تجارت و توسعه اقتصادی برای یکایک اعضای جامعه بین‌المللی بوده، تحریم اقتصادی

یک‌جانبه توسط بعضی دولت‌ها علیه دیگر اعضای جامعه بین‌الملل را نمی‌توان با حقوق بین‌الملل هماهنگ دانست.

- **اثر صلح‌سازانه همکاری اقتصادی بین‌المللی:** در ادبیات حقوق بین‌الملل از اهداف مختلفی مثل حمایت از حقوق بشر، حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی، مسئولیت‌پذیری دولت‌ها، تسهیل رفع نیازهای معیشتی ملت‌ها و سلامت محیط زیست صحبت شده است. اما یک هدف بنیادی و زیربنایی حقوق بین‌الملل که بدون تحقق آن، سایر اهداف حقوق بین‌الملل به خطر می‌افتند، استقرار صلح و امنیت بین‌الملل است. در این راستا، تقویت عوامل تحقق صلح و امنیت بین‌الملل برای حقوق بین‌الملل اهمیت زیادی دارد. ایده تجارت و وابستگی متقابل اقتصادی به مثابه عامل استقرار صلح که توسط متفکران لیبرال تئوریزه شده، امروزه طرفداران بسیاری دارد. دادوستد بر اساس مزیت‌های تجاری بین دو ملت بر رفاه هر دو طرف اثر مثبت دارد. با گسترش بده‌بستان اقتصادی میان کشورها، آنها می‌آموزند که برای تداوم دستاوردهای اقتصادی و بهبود سطح رفاهی راهی جز مدارا و صلح ندارند. بر این اساس، توسعه روابط تجاری می‌تواند عامل فوق‌العاده مؤثری در جهت پیشرفت حقوق بین‌الملل باشد و عملاً مشکلات ناشی از فقدان ضمانت اجرا در حقوق بین‌الملل را برطرف کند. منشور ملل متحد با تأکید بر ضرورت گسترش روابط و همکاری بین‌المللی از جمله در امور اقتصادی تلویحاً همسویی دو متغیر دادوستد بین‌المللی و صلح را تأیید کرده است. در سال‌های بعد از آغاز فعالیت سازمان ملل، تئوری مذکور به تدریج قوت بیشتری گرفت. علاوه بر تشکیل نهادهای بین‌المللی جهانی مثل گت، چندین تشکل بین‌المللی در مناطق مختلف جهان از جمله اروپا برای توسعه روابط اقتصادی میان کشورها ایجاد شد. مجمع عمومی سازمان ملل در

اجلاس سال ۱۹۷۰ طی اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل درباره روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها طبق منشور ملل متحد، رابطه مستقیم بین تجارت و صلح را مورد تأکید قرار داد. اهمیت دادوستد بین‌المللی برای صلح جهانی ایجاب می‌کند دولت‌ها نه تنها در گسترش آن بکوشند، بلکه حتی‌الامکان از اقدامات اختلال‌زا مثل تحریم اقتصادی پرهیز کنند. از آنجا که آزادی عمل دولت‌ها در تحریم اقتصادی یک‌جانبه دیگران می‌تواند صلح بین‌المللی را در مخاطره قرار دهد، حقوق بین‌الملل نمی‌تواند آن را تأیید کند (ممتاز، ۱۳۶۰: ۲۲۳-۲۱۷).

فراتر از نکات فوق، باید در نظر داشت که تفسیر موسع و دلبخواهانه دولت‌ها از صلاحیت فراسرزمینی به بهانه مؤثرسازی تحریم‌های یک‌جانبه ناقض حق حاکمیت دولت‌های دیگر است. احترام به حق حاکمیت دولت‌ها مستلزم پذیرش حق تمامیت سرزمینی و استقلال سیاسی آنهاست. قانونگذاری و اجرای آن در قلمرو سرزمینی خویش حق انحصاری هر دولت است. چنین حقی در حقوق بین‌الملل عرفی نیز مورد تأیید قرار گرفته است. حقوق بین‌الملل فقط تحت شرایط خاص و استثنایی اعمال صلاحیت دولت‌ها در خارج از مرزهای سرزمینی خودشان را پذیرفته است. اعمال گسترده تحریم‌های ثانویه که در سیاست خارجی آمریکا رایج شده، از پیامدهای تفسیر موسع از صلاحیت فراسرزمینی است. این دولت در توجیه تحریم‌های ثانویه روی مسائلی چون مقابله با تهدید علیه امنیت ملی و اتباع آمریکا تأکید داشته است. اما درباره اینکه تا چه حد این‌گونه ادعاها واقعی و جدی بوده و تا چه حد گسترش تحریم‌های یک‌جانبه به رفع تهدیدات ادعایی انجامیده، مناقشه بسیاری وجود داشته است. برای مثال، مشخص نیست که دولت کوبا چه تهدید معناداری علیه امنیت ملی و شهروندان آمریکا ایجاد کرده و این سطح از تحریم چه ارتباطی با تهدیدات ادعا شده دارد. همینطور، معلوم نیست خروج از برجام و اعمال تحریم‌های ثانویه گسترده بر ایران در شرایطی که آژانس بین‌المللی

انرژی اتمی مکرراً تعهد ایران را تأیید کرده بود، چگونه در چارچوب دفاع از امنیت ملی آمریکا و اتباعش قابل توجیه است. چنین تعریفی از اعمال صلاحیت بارها هدف انتقاد دولت‌ها و سازمان‌های مختلف از جمله اتحادیه اروپا قرار گرفته است. این گونه تحریم اقتصادی دیگران در واقع نوعی تحمیل اراده بر دیگران به پشتوانه قدرت اقتصادی است که با حقوق بین‌الملل خصوصاً اصل برابری حاکمیت دولت‌ها تعارض دارد (Terry, 2020).

با اینکه استفاده از تحریم اقتصادی به مثابه اقدام متقابل برای جلوگیری از افعال متخلفانه دیگران در حقوق بین‌الملل تأیید شده، اما فشارهای تحریمی بی‌حساب و نسنجیده می‌توانند به تهدیدی جدی علیه حقوق بین‌الملل تبدیل شوند. دولت‌های بسیاری مایلند در توجیه تحریم‌های اقتصادی یک‌جانبه خویش آنها را نوعی اقدام متقابل در برابر فعل متخلفانه کنشگر هدف تعریف کرده و از خود رفع مسئولیت کنند. استدلال اقدام متقابل برای واداشتن دولت مسئول به پیروی از تعهدات و جبران خسارت دولت آسیب‌دیده، اگرچه ممکن است بخشی از افکار عمومی و نخبگان ناآگاه به حقوق بین‌الملل را قانع کند، اما ضرورتاً مشروعیت‌بخش نیست. از آنجا که در زمان تدوین چارچوب حقوقی اقدام متقابل احتمال سوء استفاده از آن پیش‌بینی می‌شد، به منظور قانونی تلقی شدن استناد دولت آسیب‌دیده به اقدام متقابل علیه دولت مسئول رعایت محدودیت‌هایی نظیر ضرورت، تناسب، موقتی یا قابل برگشت بودن، خودداری از صدمه به حقوق کشورهای ثالث و کنشگران بی‌گناه و آسیب‌ندیدن رعایت تعهدات اساسی لازم است (United Nations, 2007: 75-76). این محدودیت‌ها که ریشه در حقوق بین‌الملل عرفی دارند، تحریم اقتصادی یک‌جانبه به نام اقدام متقابل را تحت شرایط خاصی مشروع و موجه می‌کنند. در موارد مختلفی، تحریم‌ها به نحوی وضع شده‌اند که هم اصل متخلفانه بودن فعل دولت مسئول و هم رعایت شرایط صحیح اقدام متقابل از سوی دولت آسیب‌دیده مورد مناقشه بوده است.

رعایت اصول ضرورت و تناسب برای توجیه حقوقی تحریم اقتصادی اهمیت اساسی دارد. اصل ضرورت اقتضا می‌کند تحریم‌گر اقدامات تحریمی خویش را به مواردی محدود کند که برای تحقق اهدافش یعنی تغییر برخی سیاست‌ها و رفتارهای کشور هدف لازم است. انتظار می‌رود تحریم‌گر تأثیرگذاری محدودیت‌های تحمیلی بر دستیابی به هدف را در طول زمان مورد ارزیابی قرار داده و به تبع نتایج، درباره کم‌وکیف تحریم بازبینی انجام دهد. تحریم اقتصادی ممکن است ضمن فقیرسازی بخش غالب شهروندان کشور هدف، عده قلیلی از جمله نزدیکان به حکومت را ثروتمند کرده و در عمل مورد حمایت جمعی از تصمیم‌سازان پرنفوذ در دولت هدف قرار گیرد. در این صورت، اصرار بر ادامه تحریم اقتصادی با اصل ضرورت همخوانی ندارد. تحریم‌گر باید طرح‌های جایگزین داشته باشد تا در صورت مشاهده ناهمسویی بین آنچه می‌خواسته و آنچه در عمل به دست آمده، سیاست خویش را اصلاح کند. تحریم غیرضروری تحت عنوان اقدام متقابل، با حقوق بین‌الملل مغایرت دارد. به علاوه، با فرض تحقق شرط ضرورت، باید بین تخلف و تنبیه تناسب وجود داشته باشد. از آنجا که معمولاً فضای غیردوستانه یا بعضاً تنش‌آلودی در روابط بین دو طرف تحریم وجود دارد، تحریم‌گر ممکن است به افزایش تدریجی فشارها برای به‌تسلیم‌کشاندن مخاطب وسوسه شود. دیوان بین‌المللی دادگستری در توضیح اصل تناسب در منازعات مسلحانه تأکید کرده که مشروعیت اهداف نظامی، تحمیل درد و رنج فراتر از ضرورت از جمله به شکل آسیب جانی و مالی بر غیرنظامیان را توجیه نمی‌کند. این قاعده درباره تحریم اقتصادی نیز صادق است. فعل متخلفانه دولت هدف تحمیل فشار اقتصادی بیش از حد را توجیه نمی‌کند. حقوق بین‌الملل با فشار اقتصادی نامتناسب و بی‌حساب به ویژه بر شهروندان بی‌گناه کشور هدف و اتباع کشورهای ثالث مخالف است (Gutmann et al., 2018: 5-7).

نکته مهم دیگر رعایت تعهدات بین‌المللی اساسی ضمن تحریم است که پیوند تنگاتنگی با اصول ضرورت و تناسب دارد. یک مجموعه از تعهدات مهمی که معمولاً در تحریم‌های اقتصادی مورد غفلت قرار می‌گیرند، تعهدات حقوق بشری هستند. شواهد متعددی وجود دارند که نشان می‌دهند تحریم‌های اقتصادی اثر زیان‌باری بر امنیت و رفاه مردم عادی دارند. از آنجا که تحریم اقتصادی می‌تواند حقوقی چون مالکیت و تجارت را از مردم عادی سلب کرده و بعضاً تا حد به‌مخاطره‌انداختن حق حیات پیش رود، حقوق بشر را نقض می‌کند. با تضعیف توان رفاهی امکان دسترسی مردم به حقوق بنیادی دیگری چون آزادی بیان و آزادی تجمع هم تضعیف می‌شود. تحریم اقتصادی در صورتی که با رعایت محدودیت‌های تعریف‌شده در حقوق بین‌الملل توأم شود، مسائل حقوق بشری جدی به بار نمی‌آورد. به ویژه، عدم رعایت اصل تناسب عاملی بسیار مؤثر در هدایت تحریم اقتصادی به نقض حقوق بشر در کشور تحریم‌شده به شمار می‌آید. تجربه نشان می‌دهد تفسیر موسع و دلخواهانه دولت‌ها از اقدام متقابل برای توقف فعل متخلفانه در دیگر کشورها می‌تواند در اصل موضوع، انحراف ایجاد کرده و به حقوق بین‌الملل صدمه جدی بزند. تحریم اقتصادی در صورتی مشروع است که علاوه بر پیگیری هدف استقرار هنجارهای بین‌المللی در کشور هدف، از ابزارهای مشروع و سازگار با هنجارهای بین‌المللی بهره‌برد. از این زاویه، بسیاری از تحریم‌های اقتصادی تجربه شده در جهان به دلیل غفلت از این محدودیت‌ها با حقوق بین‌الملل مغایرت دارند.

۲. گرایش به سازگاری موسع حقوق بین‌الملل با تحریم اقتصادی

یک‌جانبه

طبق این رویکرد که طرفداران قابل توجهی میان حقوقدانان و سیاستمداران دارد، حقوق بین‌الملل از مجاری مختلفی دست دولت‌ها را برای اعمال تحریم اقتصادی علیه دیگران باز گذاشته است. نکته اول اینکه حقوق بین‌الملل عرفی منع مشخصی در برابر تحریم‌های اقتصادی ایجاد نکرده است. از رویه تاریخی دولت‌ها هیچ ممنوعیتی علیه استفاده از تحریم برداشت نمی‌شود. کشورهای ضعیف و فقیر به دلیل شرایط اقتصادی خاص خویش ممکن است استفاده اقتصادهای قوی‌تر از تحریم اقتصادی را مغایر با حقوق بین‌الملل بدانند. یک استدلال رایج میان آنها این است که منشور ملل متحد و قطعنامه‌های مجمع عمومی در حد کافی رویه دولت و دکتربین حقوقی ایجاد می‌کنند تا از آنها به یک قاعده حقوق بین‌الملل عرفی برای ممنوعیت استفاده از تحریم اقتصادی رسید. در مقابل، مخالفان برآنند که با فرض آغاز شکل‌گیری رویه عرفی ویژه در جهت منع استفاده از تحریم اقتصادی، هنوز فرایند ایجاد چنین قاعده‌ای کامل نشده و حقوق بین‌الملل عرفی همچنان مانع تحریم اقتصادی نیست. برعکس، استفاده فزاینده از تحریم اقتصادی در رویه جاری دولت‌ها قویاً از وجود این باور حکایت دارد که تحریم‌های اقتصادی از منظر حقوق بین‌الملل عرفی مجاز هستند. بنابراین، دولتی که به دنبال پیشگیری قانونی از تحریم‌شدن توسط یک یا چند دولت است، می‌تواند از طریق انعقاد قرارداد دوجانبه یا چندجانبه صراحتاً توسل به تحریم اقتصادی از سوی طرف‌های قرارداد را منع کند. البته این کار در عمل دشوار است و طرف‌های معاهده همچنان این امکان را دارند که از سازوکارهای قانونی دیگری برای اعمال تحریم اقتصادی استفاده کنند (Stalls, 2003: 121-122).

فارغ از اینکه حقوق بین‌الملل در مواردی مثل ماده ۴۱ منشور ملل متحد برای تحریم دولت‌ها توسط جامعه بین‌المللی امکان قانونی فراهم کرده، دولت‌ها بنا به حق حاکمیت ملی و

استقلال خویش از جمله در تعیین سیاست خارجی مجاز به اعمال محدودیت در روابط اقتصادی خارجی خویش هستند. در حقوق بین‌الملل، قانون صریح، قاطع و فراگیری وجود ندارد که تحریم اقتصادی یک‌جانبه را غیرمجاز اعلام کند. منشور ملل متحد اگرچه چارچوبی برای اعمال تحریم‌های اقتصادی چندجانبه فراهم کرده، اما هیچ‌یک از اصول و قواعد آن دولت‌ها را از اعمال محدودیت اقتصادی بر دیگران به اشکال گروهی یا انفرادی منع نمی‌کند. فصل هفتم منشور برای استفاده از تحریم اقتصادی توسط دولت‌ها مبنای قانونی انحصاری ایجاد نکرده است (Alexander, 2009: 57). بند چهار ماده دو منشور تصریح کرده که کلیه اعضای ملل متحد متعهد می‌شوند در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور یا استفاده از آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی کشورهای دیگر یا از هر روش دیگری که با اهداف ملل متحد ناسازگار است، خودداری کنند. با تفسیر موسع این بند ممکن است اجبار یا تحریم اقتصادی نیز مصداق روش‌هایی قلمداد شود که استفاده از آنها منع شده‌اند. با این حال تفسیر دولت‌ها در این زمینه متفاوت است. از آنجا که هدف اساسی سازمان ملل متحد حفاظت از صلح و امنیت بین‌المللی است، می‌توان به این جمع‌بندی رسید که استفاده یک‌جانبه از تحریم اقتصادی توسط دولت‌ها به شرط تبدیل نشدن به تهدید یا نقض صلح و امنیت بین‌المللی با حقوق بین‌الملل تعارض ندارد.

با وجود رشد نهادهای بین‌المللی و حرکت گسترده برای ایجاد یک جامعه بین‌المللی، حقوق بین‌الملل همچنان بر اصل حاکمیت ملی دولت‌ها تأکید دارد که طبق آن در صورتی که منافع دولتی به علت اقدامات مغایر با مقررات و هنجارهای بین‌المللی توسط دولت‌های دیگر به مخاطره بیافتد، حق دارد از کلیه امکانات خویش از جمله توانمندی‌های اقتصادی برای اقدامات مقتضی در برابر دیگران استفاده کند. تردیدی نیست که با پیشرفت و توسعه حقوق بین‌الملل، دولت‌ها عموماً پذیرفته‌اند که بایستی در حل و فصل اختلافات بین‌المللی مگر به

منظور دفاع مشروع از توسل به قوه قهریه خودداری کنند. این ممنوعیت بدین معنی نیست که حل و فصل اختلافات به روش‌های مسالمت‌آمیز حقوقی و سیاسی در همه موارد امکان‌پذیر است. شرط لازم برای انتخاب این روش‌ها توافق صریح طرف‌های اختلاف است که حصول بدان با توجه به وضع بحرانی احتمال دارد میسر نباشد. در چنین وضعیتی، طبیعتاً دولتی که از سیاست‌ها و اقدامات غیرمسئولانه دیگران متضرر شده، می‌تواند برای پیگیری منافع خویش از گزینه فشار اقتصادی استفاده کند (ممتاز، ۱۳۶۰: ۲۱۵). از این منظر، تحریم اقتصادی یک‌جانبه نه تنها با حقوق بین‌الملل مغایرت ندارد، بلکه تحت شرایطی می‌تواند به اجرای آن کمک کند. یکی از مفاهیمی که در توجیه حقوقی تحریم اقتصادی استفاده می‌شود، «اقدامات متقابل^۱» است. تدوین‌کنندگان حقوق بین‌الملل این مسئله را در نظر داشته‌اند که در واقعیت روابط بین‌الملل، دولت‌ها ممکن است به دلایلی از انجام تعهدات بین‌المللی خودداری کرده یا آن را به نحو ناقص و سلیقه‌ای انجام دهند. به علاوه، به دلیل ممنوعیت صریح و مؤکد توسل به زور ممکن است بعضی دولت‌ها نقض یک تعهد بین‌المللی را سودمندتر بدانند. در چنین وضعی، اقدام متقابل می‌تواند تا حدی خلأ ضمانت اجرا را پر کرده و شرایط نقض را سخت کند. در روابط بین‌الملل، بسیار اتفاق می‌افتد که دولت‌ها در امور مختلف مثل تجارت و رفتار با اتباع خارجی، در ازای امتیازاتی که از دیگران می‌گیرند، امتیازدهی متقابل^۲ داده و ادامه این فرایند را تشویق می‌کنند. مفهوم اقدام متقابل اساساً درباره رفتارهای منفی و هنجارشکنانه به کار می‌رود، بدین معنی که در ازای فعل متخلفانه یک کشور، اقدامات تنبیهی متقابل از جمله به شکل تحریم اقتصادی صورت می‌گیرد تا مخاطب را از ادامه رفتار خلاف منع کند. کمیسیون حقوق بین‌الملل در توضیح این مفهوم تحت عنوان «معاذیر رافع عمل متخلفانه^۳»، اشاره کرده اقدامی

-
1. countermeasures
 2. reciprocity
 3. Circumstances Precluding Wrongfulness

که در قبال دولت‌های دیگر متخلفانه قلمداد می‌شود، اگر با رعایت محدودیت‌ها و شرایط به منظور بازداشتن دولت خاطی از نقض تعهدات انجام شود، متخلفانه به حساب نمی‌آید. این اقدام در رابطه بین دو طرف آسیب‌دیده و آسیب‌زننده در صورت اضطرار و گریزناپذیری طرف آسیب‌دیده با هدف توقف اقدام متخلفانه یا جبران خسارت وارده قابل انجام است و طرف آسیب‌دیده باید ضمن رعایت اصل تناسب، موقتی یا برگشت‌پذیر بودن اقدام متقابل و پایبندی به تعهدات اساسی به نحوی اقدام کند که کنشگران بی‌گناه متضرر نشوند. تصمیمات قضایی، رویه دولت‌ها و دکترین یا عقاید علمای حقوق امکان مشروعیت اقدام متقابل در شرایط خاص را تأیید می‌کنند (United Nations, 2007: 75-76).

طبیعتاً، بسیاری دولت‌های تحریم‌گر ممکن است تحریم اقتصادی یک‌جانبه خویش علیه دیگران را در چارچوب مفهوم اقدام متقابل توجیه کنند. طی دهه‌های اخیر، دولت‌های مختلفی از جمله آمریکا در توجیه اقدامات تحریمی خویش علیه دیگران از مفهوم اقدام متقابل استفاده کرده‌اند. اینکه آیا انگیزه و لوازم حقوقی اقدام متقابل رعایت می‌شود یا نه، بحث‌انگیز بوده است. با فرض اینکه تحریم اقتصادی با هدف توقف اقدام متخلفانه مخاطبان برقرار شده باشد، درباره توجه به محدودیت‌ها از جمله گریزناپذیری، تناسب، رعایت حقوق کنشگران ثالث مثل شهروندان بی‌گناه کشور هدف و پرهیز از رفتار تبعیض‌آمیز با دولت‌های متخلف ابهام بسیاری وجود دارد. تحریم اقتصادی باید ضمن اینکه به توقف اقدام متخلفانه دولت هدف کمک کند، با رعایت شرایط و محدودیت‌ها خصوصاً پرهیز از آسیب به منافع کنشگران ثالث همراه باشد، اما دولت‌ها در عمل رویه یکپارچه‌ای در این باره نداشته‌اند.

حقوق بین‌الملل حتی تحت شرایط خاصی، دست دولت‌ها را برای تحریم اقتصادی دولتی که از جانب آنها تهدید یا اقدام مستقیمی علیه منافعشان انجام نشده، باز گذاشته است. این‌گونه

تحریم‌ها در واقع اقدامات تنبیهی^۱ برای مقابله با نقض مقررات و هنجارهای بنیادین بین‌المللی مثل نقض حقوق بشر دوستانه بین‌المللی است. البته در اینجا هم رعایت اصل تناسب، حقوق کنشگران ثالث و به طور کلی پرهیز از آسیب‌زدن به دیگر قوانین بین‌المللی ضرورت دارد (Alexander, 2009: 62-63). نقض هنجارهای بین‌المللی گاهی اوقات به قدری شدید و تکان‌دهنده است که بعضی حقوق‌دانان حتی اقدام نظامی علیه حکومت‌های ناقض را توجیه‌پذیر می‌دانند. آنتونیو کاسسه^۲، از صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل طی مقاله‌ای درباره دخالت نظامی ۱۹۹۹ ناتو علیه یوگسلاوی در جنگ کوزوو که بدون مجوز شورای امنیت سازمان ملل صورت گرفت، استدلال می‌کند که اقدام ناتو اگرچه خارج از چارچوب شکلی حقوق بین‌الملل رایج رخ داد، اما با توجه به هدف دخالت یعنی توقف خشونت‌های وسیع و سیستماتیک توسط دولت یوگسلاوی، اخلاقی و قابل دفاع بود. اگر راه‌های صلح‌آمیز حل مسئله بی‌نتیجه مانده و اقدام فهرآمیز قانونی توسط شورای امنیت ناممکن شود، دخالت نظامی یک‌جانبه دولت‌ها برای توقف نقض حقوق بشر به شرط عدم مخالفت اکثر دولت‌های عضو سازمان ملل می‌تواند مشروع تلقی شود (کاسسه، ۱۳۸۰: ۷۷-۷۹). وقتی تحت شرایط خاص اقدام نظامی یک‌جانبه علیه دولتی که هنجارهای بین‌المللی را نقض کرده، مشروعیت بیابد، به طریق اولی استفاده از تحریم اقتصادی یک‌جانبه نیز تحت شرایطی می‌تواند مشروع تلقی شود.

یکی از کنشگران معروفی که به منظور اجرای قواعد بنیادین حقوق بین‌الملل در گستره جهانی از ابزار تحریم استفاده می‌کند، اتحادیه اروپاست. تحریم‌های اتحادیه اروپا که به اقدامات محدودکننده^۳ معروف هستند، ابزاری برای پیشبرد سیاست خارجی و امنیتی این سازمان هستند. حمایت از قواعد آمره حقوق بین‌الملل در سیاست اتحادیه نقش اساسی دارد.

-
1. punitive sanctions
 2. Antonio Cassese
 3. restrictive measures

از منظر این سازمان منطقه‌ای، نقض فاحش حقوق بشر^۱ توسط دولت‌ها مصداق نقض قواعد آمره حقوق بین‌الملل است و استفاده از تحریم یک‌جانبه علیه آن با حقوق بین‌الملل مغایرت ندارد. در رژیم تحریمی اتحادیه، تلاش شده حتی‌الامکان شخصیت‌های دخیل در اقدام متخلفانه یا مجرمانه هدف مجازات قرار گرفته و کنشگران بی‌گناه از گزند تحریم‌ها مصونیت داشته باشند. هدف این نوع تحریم، مجازات مؤثر خاطی و منع ادامه خطاست که البته باید با رعایت استانداردهای حقوق بین‌الملل همراه باشد (Van der Have, 2020).

نتیجه‌گیری

چنانکه از بررسی دو گرایش فوق درباره رابطه بین حقوق بین‌الملل و تحریم اقتصادی استنباط می‌شود، حقوق بین‌الملل موضع صریح و قاطعی درباره مجاز و غیرمجاز بودن یا کم‌وکیف استفاده از تحریم اقتصادی در روابط بین‌الملل ندارد. حقوق بین‌الملل اساساً تعریف استانداردی از چیستی و مؤلفه‌های تحریم اقتصادی ارائه نداده است. واقعیت این است که منشور ملل متحد در مقام مهم‌ترین منبع حقوقی نظم‌دهنده به روابط بین‌الملل، با وجود مقیدسازی اعضای خویش به رعایت اصولی برای برقراری صلح و امنیت در روابط بین‌الملل شامل برابری حاکمیت دولت‌ها، حسن نیت دولت‌ها در انجام تعهدات، ترجیح حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی، منع دولت‌ها از توسل به زور و منع دولت‌ها از مداخله در امور داخلی دیگران، عبارت روشنی مبنی بر ممنوعیت استفاده از تحریم اقتصادی در روابط خارجی دولت‌ها ندارد. منشور با وجود تعریف و تجویز یک مکانیسم درباره اعمال تحریم‌های چندجانبه بر دولت‌هایی که به موجب فصل هفتم منشور به عنوان ناقض یا تهدیدکننده صلح و

1. gross human rights violations

امنیت بین‌المللی شناخته شده‌اند، تصریح نکرده که تحریم اقتصادی یک‌جانبه مجاز است یا نه و اگر مجاز نیست، چه برخوردی باید با تحریم‌گران یک‌جانبه صورت گیرد.

حقوقدانان بر اساس برداشت و استنباطی که از منابع موجود حقوق بین‌الملل دارند، درباره قانونیت و مشروعیت استفاده دولت‌ها از تحریم اقتصادی اعلام‌نظر می‌کنند. در حالی که یک طیف، از مطالعه منابع حقوق بین‌الملل بیشتر به بازبودن دست دولت‌ها در تحریم اقتصادی می‌رسند، طیفی دیگر برآنند که حقوق بین‌الملل دست دولت‌ها را در تحریم اقتصادی دیگران جز در شرایط خاص و استثنایی بسته است. با توجه به بلا تکلیفی موضوع تحریم اقتصادی در حقوق بین‌الملل، دولت‌ها عموماً بر اساس منافع و مصالح خویش درباره مجازبودن یا نبودن تحریم اقتصادی موضع‌گیری می‌کنند. در حالی که گروهی از دولت‌های قدرتمند توسعه‌یافته ترجیح می‌دهند ابزار تحریم را در اختیار داشته و در صورت لزوم مورد استفاده قرار دهند، دولت‌های ضعیف در حال توسعه معمولاً از ممنوعیت آن حمایت می‌کنند. با این حال، قاعده فراگیری در این باره وجود ندارد. در بعضی موارد، ممکن است مواضعی متفاوت از آنچه در این گروه‌بندی ذکر شد، اتخاذ شود. از آنجا که منافع دولت‌ها بسته به شرایط خاص هر تحریم تغییرپذیر است، موضع آنها درباره قانونی یا غیرقانونی بودن تحریم نیز امکان تغییر دارد.

در واقعیت روابط بین‌الملل، سیاست دولت‌های قدرتمند درباره تحریم دولت‌های دیگر تابع استانداردهای متفاوتی بوده است. در حالی که اتحادیه اروپا گرایش پررنگ ولو محدودی به استفاده از تحریم اقتصادی برای حمایت از قوانین یا هنجارهای بین‌المللی داشته، آمریکا معمولاً موضع یک‌جانبه‌ای اتخاذ کرده و بعضاً نظیر آنچه در دوره دونالد ترامپ در خصوص توافق هسته‌ای ایران رخ داد، اقدام به تحریم اقتصادی با نقض صریح مقررات حقوق بین‌الملل همراه بوده است. تجربه استفاده گسترده از فشار اقتصادی توسط آمریکا نشان می‌دهد حقوق بین‌الملل سازوکارهای قدرتمندی برای منع تحریم‌های مغایر با مقررات و هنجارهای بین‌المللی

ندارد. با فرض اینکه تحریم اقتصادی در چارچوب مقررات حقوق بین‌الملل مجاز باشد، استفاده تهاجمی دلبخواهانه از آن تعارض آشکاری با روح حاکم بر حقوق بین‌الملل دارد. جامعه بین‌الملل به‌رغم رشد و شکوفایی قابل توجه طی سده اخیر، هنوز در منع سوءاستفاده از ابزار تحریم توسط دولت‌ها از توانمندی کافی برخوردار نیست. از این رو، به نظر می‌رسد تحلیل رئالیستی درباره نقش و کارکرد تحریم‌های اقتصادی انطباق بیشتری با واقعیت‌های جاری روابط بین‌الملل دارد.



منابع

- دان، تیم (دی ۱۳۸۳)، «لیبرالیسم» جان بیلیس و استیو اسمیت، تدوین، جهانی‌شدن سیاست: روابط بین‌الملل در عصر نوین، جلد اول: زمینه تاریخی، نظریه‌ها، ساختارها و فرایندها، ترجمه ابوالقاسم راه‌چمنی و دیگران، تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- قنبرلو، عبدالله (تابستان ۱۳۹۷)، مبنای نظری تحریم‌های مربوط به برنامه هسته‌ای ایران: مقایسه دیپلماسی دولت‌های ترامپ و اوباما، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال ۲۱، ش ۲، ۷۵-۱۰۰.
- کسیسه، آنتونیو (مهر و آبان ۱۳۸۰)، مشروعیت بین‌المللی اقدامات بشردوستانه قهرآمیز در جامعه جهانی؟، ترجمه جعفر سروی، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، ش ۱۶۹ و ۱۷۰، ۸۱-۷۶.
- گریگو، ژوزف ام. (تابستان ۱۳۸۵)، اقتدارگرایی و محدودیت‌های همکاری: نقوی واقع‌گرا از نوترین نهادگرایی لیبرال، اندرو لینکلتر، تدوین، مفاهیم اساسی در روابط بین‌الملل: جامعه و همکاری در روابط بین‌الملل، ترجمه بهرام مستقیم، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
- ممتاز، جمشید (تابستان ۱۳۶۰)، تحریم اقتصادی و حقوق بین‌الملل عمومی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۲۲، ش ۰، ۲۲۶-۲۱۵.
- مورگنتا، هانس جی. (۱۳۷۹)، سیاست میان‌ملت‌ها، ترجمه حمیرا مشیرزاده، چاپ دوم، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.

- Alexander, Kern (2009), *Economic Sanctions: Law and Public Policy*, New York: Palgrave Macmillan.
- Coates, Benjamin (January 2020), "A Century of Sanctions" Origins: Current Events in Historical Perspective, Vol. 13, No. 4, Retrieved June 10, 2021, from: <https://origins.osu.edu/article/economic-sanctions-history-trump-global>.
- Doxey, Margaret P. (1996), *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 2nd edn., Basingstoke: Macmillan.
- Farrall, Jeremy Matam (2007), *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Gutmann, Jerg et al. (May 2018), "Economic Sanctions and Human Rights: Quantifying the Legal Proportionality Principle", Institute of Law and Economics (ILE) Working Paper Series, No. 12, Retrieved September 2, 2021, from: www.econstor.eu/bitstream/10419/178615/1/ile-wp-2018-12.pdf.
- Hoffman, Frederick (1967), "The Function of Economic Sanctions: A Comparative Analysis", *Journal of Peace Research*, Vol. 4, No. 2, 140-59.
- Meiser, Jeffrey W. (2017), "Liberalism" Stephen McGlinchey, Rosie Walters, and Christian Scheinpflug, eds., *International Relations Theory*, Bristol: E-International relations.
- Schrijver, Nico J. (1994), "The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective", Harry H. G. Post, ed., *International Economic Law and Armed Conflict*, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Stalls, Justin D. (Fall 2003), "Economic Sanctions" *University of Miami International and Comparative Law Review*, Vol. 11, No. 2, 115-172.
- Terry, Patrick C. R. (December 2020), "Enforcing U.S. Foreign Policy by Imposing Unilateral Secondary Sanctions: Is Might Right in Public International Law?", *Washington International Law Journal*, Vol. 30, No. 1, 1-27.
- United Nations (2007), *Yearbook of the International Law Commission 2001*, Vol. II, Part Two, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session, New York and Geneva: United Nations.
- Van der Have, Nienke (2020), "The Proposed EU Human Rights Sanctions Regime" *Security and Human Rights*, Vol. 30, No. 1-4, 56-71.
- Weston, Burns H. (July 1981), "The Charter of Economic Rights and Duties of States and the Deprivation of Foreign-Owned Wealth", *American Journal of International Law*, Vol. 75, No. 3, 437- 475.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی