

بزرگ‌ترین تحریم‌های اقتصادی جهان

از محاصره عراق تا جنگ مالی علیه روسیه

گروه گزارش: تحریم اقتصادی در قرن بیستم از یک ابزار محدود دیپلماتیک به سازوکاری پیچیده برای مهار دولت‌ها، تغییر رفتار سیاسی، تضعیف توان نظامی و قطع ارتباط کشورها با شبکه مالی جهانی تبدیل شد. از تحریم‌های اجباری سازمان ملل علیه رودزیا در سال ۱۹۶۶ تا فشارهای چندلایه علیه ایران، کوبا و کره شمالی و سپس محدودیت‌های گسترده مالی، فناوریانه و انرژی علیه روسیه، هر پرونده تحریمی منطق، دامنه و پیامد متفاوتی داشته است. عراق در سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۳ نمونه تحریم تقریباً جامع و چندجانبه بود؛ کوبا طولانی‌ترین الگوی تحریم یک‌جانبه آمریکا را تجربه کرده و ایران در چهار دهه گذشته به آزمایشگاهی برای تحریم‌های ثانویه، نفتی، بانکی و فناوریانه تبدیل شده است. با این حال، تاریخ تحریم‌ها نشان می‌دهد فشار اقتصادی به تنهایی الزاماً به تغییر سیاسی منجر نمی‌شود. موفقیت تحریم، بیش از شدت اسمی آن، به اجماع بین‌المللی، آسیب‌پذیری اقتصاد هدف، ظرفیت دور زدن محدودیت‌ها و وجود فشارهای اجتماعی و سیاسی داخلی وابسته است.



تحریم؛ سلاحی میان جنگ و دیپلماسی

سیاسی، نوع تحریم، میزان موفقیت و رابطه میان تحریم‌کننده و کشور هدف بررسی می‌کند. مجموعه پژوهشی مؤسسه پترسون برای اقتصاد بین‌الملل نیز تلاش کرده است هزینه و میزان موفقیت تحریم‌ها را در پرونده‌های تاریخی مقایسه کند. این مطالعات نشان می‌دهند تحریم‌ها در بسیاری از موارد توانسته‌اند هزینه تصمیم‌های سیاسی را افزایش دهند، اما تغییر رفتار یا تغییر حکومت معمولاً به عوامل دیگری نیز وابسته بوده است.

سنجید: گستره کالاها و خدمات مشمول محدودیت، سهم اقتصاد هدف از تجارت جهانی، مدت‌زمان تحریم، تعداد کشورها و نهادهای مشارکت‌کننده، میزان انزوای مالی و در نهایت، هزینه اقتصادی و انسانی آن. پایگاه داده جهانی تحریم‌ها، موسوم به GSDB، در نسخه GSDB-R۴ حدود یک‌هزار و پانصد پرونده تحریمی را از سال ۱۹۵۰ تا ۲۰۲۳ ثبت کرده است. این پایگاه پرونده‌ها را از نظر هدف

بانک‌های خارجی را میان همکاری با کشور هدف و حفظ دسترسی به بازار تحریم‌کننده قرار می‌دهند. به همین دلیل، مقایسه پرونده‌های تحریمی بدون تفکیک نوع و دامنه آن‌ها می‌تواند گمراه‌کننده باشد. تحریم تسلیحاتی آفریقای جنوبی با تحریم جامع عراق یکسان نیست. تحریم‌های بخشی روسیه نیز با محاصره مالی و تجاری کوبا یا تحریم‌های چندلایه ایران تفاوت دارد. معیار «بزرگ‌ترین» بودن تحریم را باید بر اساس چند شاخص

در ساده‌ترین تعریف، تحریم اقتصادی به معنای محدود کردن عمدی تجارت، سرمایه‌گذاری، انتقال فناوری، دسترسی مالی یا مبادلات کالایی با یک کشور، نهاد یا فرد است. با این حال، تحریم‌ها یک ابزار واحد نیستند. گاهی صادرات نفت یا واردات کالاهای راهبردی را هدف می‌گیرند؛ گاهی دارایی مقام‌ها و شرکت‌ها را مسدود می‌کنند؛ گاهی دسترسی بانک‌های کشور هدف به نظام پرداخت بین‌المللی را محدود می‌سازند و در مواردی نیز با اعمال تحریم ثانویه، شرکت‌ها و

رودزیا

آغاز تحریم‌های اجباری شورای امنیت

نخستین نمونه مهم تحریم اقتصادی اجباری شورای امنیت سازمان ملل به رودزیا جنوبی، یا رودزیا، بازمی‌گردد. شورای امنیت در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶، با تصویب قطعنامه ۲۱۳۲، تحریم‌هایی علیه این سرزمین اعمال کرد. هدف اصلی، مقابله با اعلام استقلال یک‌جانبه رودزیا و فشار برای پایان دادن به ساختار سیاسی تبعیض‌آمیز آن بود. اهمیت این پرونده در آن بود که تحریم اقتصادی برای نخستین‌بار در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد به ابزاری اجباری تبدیل شد. محدودیت‌ها حوزه‌هایی مانند تجارت، حمل‌ونقل، تأمین کالاهای راهبردی و ارتباطات اقتصادی را دربرمی‌گرفتند. با وجود این، تحریم‌ها به‌سرعت رژیم رودزیا را از پا نینداختند. ارتباطات منطقه‌ای، حمایت برخی بازیگران خارجی و امکان دور زدن محدودیت‌ها باعث شد فشار اقتصادی برای سال‌ها ادامه یابد. پایان این بحران بیش از آنکه محصول تحریم به‌تنهایی باشد، نتیجه ترکیب فشار بین‌المللی، جنگ داخلی، تغییر موازنه سیاسی و مذاکراتی بود که در نهایت به شکل‌گیری کشور زیمبابوه انجامید.

آفریقای جنوبی؛ تحریم علیه آپارتاید

آفریقای جنوبی یکی از شناخته‌شده‌ترین پرونده‌های تحریم سیاسی و اقتصادی در نیمه دوم قرن بیستم است. شورای امنیت در سال ۱۹۶۳ و در قطعنامه ۱۸۱، از کشورها خواست ارسال سلاح به آفریقای جنوبی را متوقف کنند. این اقدام در ابتدا عمدتاً جنبه توصیه‌ای داشت. نقطه عطف در سال ۱۹۷۷ رقم خورد؛ زمانی که شورای امنیت در ۴ نوامبر همان سال، با قطعنامه ۴۱۸، تحریم تسلیحاتی اجباری علیه حکومت آپارتاید برقرار کرد. در دهه ۱۹۸۰، فشارها از سطح تسلیحاتی فراتر رفت. آمریکا، کشورهای مشترک‌المنافع و شماری از دولت‌های اروپایی محدودیت‌هایی در زمینه سرمایه‌گذاری، وام‌دهی، تجارت، فناوری و روابط مالی با آفریقای جنوبی وضع کردند. تحریم‌ها در کنار اعتراض‌های داخلی، اعتصاب‌ها، فشار جنبش ضدآپارتاید و تغییر فضای بین‌المللی پس از جنگ سرد، هزینه حفظ نظام تبعیض‌نژادی را افزایش دادند. با این حال، نسبت دادن پایان آپارتاید به تحریم‌ها به‌تنهایی از نظر تاریخی دقیق نیست. تحریم‌ها یکی از عوامل فشار بودند اما ساختار سیاسی آفریقای جنوبی در نتیجه مجموعه‌ای از عوامل داخلی و خارجی تغییر کرد. تجربه آفریقای جنوبی نشان می‌دهد تحریم زمانی می‌تواند اثر سیاسی قابل‌توجهی ایجاد کند که با بحران مشروعیت داخلی و فشار اجتماعی سازمان‌یافته همراه باشد.

کوبا و کره شمالی تحریم‌های جامع و طولانی‌مدت

کوبا از سال ۱۹۶۰ در معرض تحریم‌های گسترده آمریکا قرار گرفت. چارچوب اصلی این محدودیت‌ها در مقررات کنترل دارایی‌های کوبا، موسوم به CACR، قرار دارد. تحریم کوبا یک رژیم جامع است اما در عمل دارای مجوزها و استثنائاتی برای سفر، مخابرات، حواله‌ها، خدمات حقوقی، انتشار آثار، کمک‌های بشردوستانه و برخی فعالیت‌های بخش خصوصی است. ویژگی اصلی تحریم کوبا، طولانی بودن آن و پیوند خوردن با هدف تغییر حکومت است. با وجود دهه‌ها فشار، تحریم‌ها نتوانستند ساختار سیاسی کوبا را تغییر دهند. در عین حال، ارزیابی دقیق اثر اقتصادی تحریم باید از مشکلات داخلی، وابستگی به شرکای خارجی، تغییر روابط با اتحاد شوروی و تحولات بازار جهانی جدا شود. کره‌شمالی نیز در زمره برنامه‌های جامع تحریمی آمریکا قرار دارد و هم‌زمان تحت تحریم‌های چندجانبه شورای امنیت است. قطعنامه ۱۷۱۸ شورای امنیت در ۱۴ اکتبر ۲۰۰۶، پس از نخستین آزمایش هسته‌ای این کشور، محدودیت‌های تسلیحاتی، مسدودسازی دارایی‌ها، ممنوعیت سفر و محدودیت‌های مالی و کالایی را ایجاد کرد. تحریم کره‌شمالی اگرچه توان دسترسی این کشور به منابع فناوری و درآمد خارجی را محدود کرده، اما تاکنون نتوانسته برنامه هسته‌ای و موشکی پیونگ‌یانگ را متوقف کند. این نتیجه، بار دیگر فاصله میان «ایجاد هزینه» و «تحقق هدف سیاسی» را آشکار می‌کند.

عراق؛ جامع‌ترین محاصره اقتصادی پس از جنگ سرد

عراق در سال ۲۰۰۳ نه از مسیر تحریم، بلکه در پی حمله نظامی آمریکا و متحدانش رخ داد. عراق را می‌توان جامع‌ترین تحریم چندجانبه پس از جنگ سرد دانست، اما نمی‌توان آن را نمونه‌ای موفق از تحریم سیاسی تلقی کرد. این پرونده نشان داد تحریم‌های فراگیر ممکن است اقتصاد کشور هدف را فرسوده کنند، اما فرسایش اقتصادی الزاماً به تغییر رفتار نخبگان حاکم منجر نمی‌شود. در مواردی حتی ممکن است هزینه اصلی را جامعه تحمل کند، در حالی که ساختار سیاسی با توزیع گزینشی منابع، کنترل بازار و انتقال هزینه‌ها به مردم، به بقای خود ادامه می‌دهد.

برنامه «فت در برابر غذا» با هدف اجازه دادن به عراق برای فروش مقدار محدودی نفت و تأمین کالاهای اساسی ایجاد شد. این برنامه اگرچه بخشی از فشار انسانی را کاهش داد، اما نتوانست پیامدهای ناشی از فروپاشی درآمدهای ارزی، تخریب زیرساخت‌ها و انزوای اقتصادی را به‌طور کامل جبران کند. کاهش قدرت خرید، افت ارزش پول، اختلال در واردات دارو و تجهیزات، فرسودگی زیرساخت‌های صنعتی و وابستگی شدید به سازوکارهای تحت نظارت خارجی، اقتصاد عراق را برای بیش از یک دهه در وضعیت بحرانی قرار داد. با این حال، این تحریم‌ها نتوانستند به‌تنهایی حکومت صدام حسین را وادار به تغییر پایدار کنند. تغییر رژیم

حمله عراق به کویت در اوت ۱۹۹۰، یکی از گسترده‌ترین رژیم‌های تحریمی تاریخ معاصر را به دنبال داشت. شورای امنیت در ۶ اوت ۱۹۹۰، با تصویب قطعنامه ۶۶۱، از دولت‌ها خواست تقریباً همه روابط تجاری و اقتصادی خود با عراق را متوقف کنند. این تحریم‌ها در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد اعمال شدند و از حمایت گسترده بین‌المللی برخوردار بودند.

تحریم عراق، برخلاف تحریم‌های هدفمند امروزی، طیف وسیعی از مبادلات تجاری، مالی و کالایی را دربرمی‌گرفت. صادرات نفت عراق متوقف شد و درآمدهای خارجی کشور به‌شدت کاهش یافت. بعدها

ایران؛ ۴ دهه فشار لایه لایه

بازار یا نظام مالی آمریکا روبه‌رو شوند. برجام در سال ۲۰۱۵ بخشی از تحریم‌های هسته‌ای را در برابر محدودیت‌های پذیرفته‌شده ایران کاهش داد. اما آمریکا در سال ۲۰۱۸ از توافق خارج شد و تحریم‌هایی را که پیش‌تر رفع یا تعلیق شده بودند، در ۴ نوامبر همان سال بازاعمال کرد. از آن زمان، تحریم‌های ایران در حوزه‌های هسته‌ای، موشکی، تروریسم، حقوق بشر، سپاه پاسداران، انرژی، پتروشیمی، کشتیرانی و شبکه‌های دور زدن تحریم‌ها ادامه یافته‌اند.

ایران نمونه‌ای متفاوت از عراق است. تحریم‌ها اقتصاد ایران را به‌طور کامل از تجارت رسمی جهانی جدا نکرده‌اند اما هزینه مبادله، ریسک سرمایه‌گذاری، هزینه واردات، دشواری انتقال پول و امکان دسترسی به فناوری را افزایش داده‌اند. اقتصاد ایران در طول این دوره با ابزارهایی مانند تهاتر، فروش غیرمستقیم نفت، استفاده از واسطه‌ها، شرکت‌های پوششی، نقل‌وانتقال‌های غیرشفاف و تغییر مسیرهای تجاری، خود را با محدودیت‌ها تطبیق داده است. نتیجه، شکل‌گیری اقتصادی با هزینه‌های پنهان بالا و شفافیت پایین‌تر است؛ اقتصادی که می‌تواند به تجارت ادامه دهد، اما معمولاً با

روسیه؛ تحریم‌های شبکه‌ای به جای محاصره کامل

تحریم‌های روسیه، به‌ویژه پس از الحاق کریمه در سال ۲۰۱۴ و حمله گسترده به اوکراین در سال ۲۰۲۲، بزرگ‌ترین نمونه تحریم‌های شبکه‌ای در اقتصاد جهانی معاصر هستند. آمریکا، اتحادیه اروپا، بریتانیا، کانادا، ژاپن و شمار دیگری از کشورها، بانک‌ها، شرکت‌های دفاعی، صنایع انرژی، کشتیرانی، فناوری‌های پیشرفته و شبکه‌های تأمین روسیه را هدف قرار داده‌اند. با این حال، روسیه مشمول تحریم جامع کشوری به معنای ممنوعیت کلی همه مبادلات نیست. محدودیت‌ها بر اساس شخص، نهاد، بخش اقتصادی یا نوع فعالیت اعمال می‌شوند. تحریم‌های بخشی انرژی، مالی و دفاعی، فهرست اشخاص و نهادهای مسدودشده، محدودیت‌های صادرات فناوری و سازوکار سقف قیمت نفت، اجزای اصلی این رژیم را تشکیل می‌دهند. سقف قیمت نفت تلاش می‌کند میان دو هدف متعارض تعادل ایجاد کند: کاهش درآمد روسیه و جلوگیری از شوک شدید به بازار جهانی نفت. در این سازوکار، تجارت نفت به‌طور کامل ممنوع نمی‌شود؛ بلکه خدمات بیمه، حمل‌ونقل و تأمین مالی برای محموله‌هایی که با قیمت تعیین‌شده معامله می‌شوند، مشروط می‌گردد. روسیه نیز با تغییر مسیر صادرات، استفاده از ناوگان‌های جایگزین، توسعه روابط با چین و هند، تهاتر، واسطه‌های منطقه‌ای و ایجاد سازوکارهای پرداخت غیرغربی، بخشی از فشار را جذب کرده است. بنابراین، تحریم‌های روسیه اگرچه هزینه‌های فناوری، سرمایه‌گذاری و تجارت خارجی این کشور را افزایش داده‌اند، تاکنون به انزوای کامل اقتصاد روسیه منجر نشده‌اند.

تحریم‌ها هزینه می‌سازند اما معجزه سیاسی نمی‌کنند

تجربه تاریخی نشان می‌دهد هیچ رابطه ساده‌ای میان شدت تحریم و تغییر رفتار سیاسی وجود ندارد. تحریم جامع عراق هزینه‌ای عظیم بر اقتصاد و جامعه تحمیل کرد اما حکومت این کشور تا زمان مداخله نظامی خارجی باقی ماند. تحریم طولانی کوبا ساختار سیاسی آن را تغییر نداد. فشار چندلایه علیه کره‌شمالی برنامه هسته‌ای این کشور را متوقف نکرد. در ایران، تحریم‌ها هزینه تجارت خارجی و دسترسی به منابع مالی را بالا بردند اما هم‌زمان اقتصاد غیررسمی و شبکه‌های دور زدن تحریم را تقویت کردند. در آفریقای جنوبی، تحریم‌ها زمانی اثرگذارتر شدند که با فشار داخلی و بحران مشروعیت سیاسی هم‌زمان شدند. درس مهم این است که تحریم را نباید با زیان یک‌باره اندازگیری کرد. اثر اصلی تحریم‌ها در بسیاری از کشورها از مسیر افزایش هزینه مبادله، کاهش سرمایه‌گذاری، افت بهره‌وری، فرسایش فناوری، تغییر مسیر تجارت، کاهش رقابت و انتقال ریسک به مصرف‌کننده ظاهر می‌شود.

سخن پایانی

تاریخ تحریم‌های اقتصادی، تاریخ فاصله میان وعده سیاسی و نتیجه واقعی است. تحریم‌کنندگان معمولاً از فشار اقتصادی برای تغییر رفتار، توقف برنامه نظامی یا وادار کردن حکومت‌ها به مذاکره استفاده می‌کنند اما کشور هدف نیز منفعل نمی‌ماند. مسیرهای تجاری تغییر می‌کنند، واسطه‌ها شکل می‌گیرند، بازارهای غیررسمی گسترش می‌یابند و هزینه تحریم از دولت به تولیدکننده و مصرف‌کننده منتقل می‌شود.

