

The place of UN Security Council sanctions resolutions in the US sanctions strategy (2018-2020)

Mehdi Pakzat

Assistant Professor of the Faculty of Management and Economics, Imam Hossein University; Tehran, Iran. pakzat@gmail.com

Saeed Daghineh

Corresponding Author, Graduated in Nuclear physics from Khajeh Nasir Toosi University of Technology; Tehran, Iran. dsaeed64@gmail.com

Abstract

Iran's Eleventh government efforts toward termination of UN security council resolutions were made on this perception that the resolutions shape the basis of all sanctions and the regime of sanctions (international and unilateral sanctions) would collapse by terminating UN security council resolutions. However, following US withdrawal from JCPOA and re-imposing unilateral sanctions in 2018, it became evident that the government's perception wasn't accurate. Thus, an important question rises up that what was the main goal in US efforts for making consensus against Iran in UN security council? In this article it is presumed that US efforts mainly made in order to fortify its regime of unilateral sanctions through UN security council resolutions. Therefore, this article in context of Wendt's Constructivism and through document analysis aims to review sanction resolutions against Iran, deriving how these resolutions help US sanctions strategy on Iran. Accurate perception on UN security council resolutions's role in US sanctions strategy could significantly help accurately planning for better confronting economic and sanction pressure.

Keywords: *Security Council sanctions Resolutions, Resolution 1540, Venti Structure, Unilateral Sanctions, Targeted Sanctions*

جایگاه قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت سازمان ملل در راهبرد تحریمی آمریکا (۲۰۲۰-۲۰۱۸)

مهدی پاک‌ذات

عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه جامع امام حسین (ع)؛ تهران، ایران
pakzat@gmail.com

سعید داغینه

نویسنده مسئول، دانش‌آموخته ارشد فیزیک هسته‌ای، دانشگاه صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی؛ تهران،
dsaeed64@gmail.com ایران

چکیده

تلاش دولت یازدهم ایران جهت برچیدن قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت سازمان ملل با این دیدگاه صورت گرفت که این قطعنامه‌ها اساس تمامی تحریم‌ها هستند و با برچیدن قطعنامه‌های شورای امنیت، نظام تحریم‌ها (بین‌المللی و یک‌جانبه) فرو خواهد پاشید، اما به‌دنبال خروج آمریکا از برجام و اعمال مجدد تحریم‌های یک‌جانبه در سال ۱۳۹۷، مشخص شد که این دیدگاه در ست نبوده است. بنابراین این پرسش مهم مطرح می‌شود که «سا سا» تلاش آمریکا برای اجماع علیه ایران در شورای امنیت با چه هدفی صورت گرفته است؟. فرضیه مقاله آن است که آمریکا تلاش کرده با استفاده از قطعنامه‌های شورای امنیت به ایجاد هنجار بین‌المللی برای تقویت ساختار تحریمی خود بپردازد و همکاری دیگر کشورها به ایران را برای کاهش آثار تحریم، پرهزینه کند. بنابراین این مقاله در چهارچوب «سازمانگاری ونتی» و از روش تحلیل اسناد به بررسی قطعنامه‌های تحریمی علیه ایران پرداخته که چگونه این قطعنامه‌ها به پیشبرد راهبرد تحریمی آمریکا علیه ایران کمک کرده‌اند. درک صحیح نسبت به جایگاه قطعنامه شورای امنیت در راهبرد تحریمی آمریکا می‌تواند به برنامه‌ریزی صحیح در جهت مقابله با فشارهای اقتصادی و تحریمی کمک شایانی کند.

واژه‌های کلیدی: قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت، قطعنامه ۱۵۴۰، سازمانگاری ونتی، تحریم‌های یک‌جانبه، تحریم هدفمند

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۰۷ تاریخ بازبینی: ۱۴۰۰/۰۳/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۴/۱۸
فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال ۴، شماره ۲، تابستان ۱۴۰۰، صص ۲۲۵-۲۵۲

مقدمه

استفاده گسترده ایالات متحده از تحریم‌ها علیه کشورهای دیگر، نشان‌دهنده جایگاه راهبردی تحریم در سیاست خارجه ایالات متحده آمریکا است. جمهوری اسلامی ایران نیز در طول چهار دهه گذشته، همواره با تحریم‌های ایالات متحده مواجه بوده و تحریم‌های آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با دیگر کشورها با توجه به حجم و شدت تحریم‌ها بی سابقه بوده است (منظور و مصطفی پور، ۱۳۹۲، ص. ۲۱-۴۲). می‌توان تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا علیه ایران را به شش دوره به صورت زیر تقسیم کرد (منظور و مصطفی پور، ۱۳۹۲، ص. ۲۱-۴۲):



شکل ۱. مراحل تکامل سیستم تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران (نگارنده)

به مرور زمان و طی دوره‌های تحریمی آمریکا علیه ایران، نظام تحریم‌ها گسترده‌تر شده است، اما دوره بحران پرونده هسته‌ای ایران بعد از سال ۲۰۰۶، دوره ویژه‌ای است؛ چراکه در این دوران بیشترین حکم اجرایی (۸ حکم اجرایی) صادر و مهم‌ترین قوانین تحریمی (۴ قانون مصوب کنگره و سنا) تصویب شده است. این دوره تحریمی تقریباً موازی با صدور قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل، شامل «قطعنامه تحریمی ۱۷۳۷» در سال ۲۰۰۶، «قطعنامه ۱۷۴۷» در سال ۲۰۰۷، «قطعنامه ۱۸۰۳» در سال ۲۰۰۸ و «قطعنامه ۱۹۲۹» در سال ۲۰۱۰ می‌باشد.

هم‌زمانی فشارهای اقتصادی در بازه زمانی ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳ (۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲) با صدور قطعنامه‌های شورای امنیت، این فکر را در ذهن لایه‌های نخبگان سیاسی و مسئولین کشور قرار داد که اجماع پدیدآورده شده با قطعنامه‌های شورای امنیت باعث فشار اقتصادی شدید شده است و به دنبال آن، این جمع‌بندی حاصل شد که «قطعنامه‌های شورای امنیت اساس نظام تحریمی علیه ایران» هستند (ظریف، ۱۳۹۲). تیم مذاکره دولت یازدهم نیز با این دیدگاه وارد مذاکره چندجانبه با آمریکا شد و در نهایت «قطعنامه ۲۲۳۱» حاصل شد که برنامه جامع اقدام مشترک، موسوم به «برجام» را در بطن خود پذیرفت (Resolution 2231, 2015).

با خروج آمریکا از برجام در ۲۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ و بازگشت کامل تحریم‌ها در ۱۴ آبان ماه ۱۳۹۷، صادرات نفت ایران حتی نسبت به دوره قبلی تحریم‌ها دچار کاهش بیشتری شد و روابط بانکی با بانک‌های خارجی به وضعیت قبل از برجام بازگشت (جماران، ۱۳۹۷). تضعیف شدیدتر شریان‌های عمده تجارت خارجی کشور (فروش نفت و جابه‌جایی درآمدهای بزرگ) در دوره خروج آمریکا از برجام نسبت به دوره قبل از برجام، نشان داد که نظام تحریم‌ها با لغو قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل دچار فروپاشی نشده است و نظام تحریمی ایالات متحده آمریکا است که بیشترین مشکل را برای اقتصاد ایران به وجود آورده است.

اما مسئله اصلی اینجا است که آیا استفاده از ساختارهای بین‌المللی، از جمله شورای امنیت سازمان ملل، تنها با هدف ایجاد اجماع سیاسی و روانی علیه ایران صورت گرفت و یا اینکه کارکردهای دیگری نیز دارد. به‌طور مشخص با فرض

اینکه آمریکا از قطعنامه‌های شورای امنیت برای تقویت ساختار تحریمی خود استفاده کرده است، قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت چه نقشی در پیشبرد سیاست تحریم علیه ایران و تقویت این ابزار راهبردی داشته است؟

۱. پیشینه پژوهش

تاکنون پژوهش‌های متعددی درباره قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت صورت گرفته و با چهارچوب‌های مختلفی نسبت به قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت علیه ایران پرداخته شده است. در بعضی از پژوهش‌ها با اصل قرار دادن قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت به‌عنوان «تحریم‌های بین‌المللی»، تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا و اروپا علیه ایران را فراتر از قطعنامه‌های شورای امنیت و خلاف حقوق بین‌الملل دانسته‌اند و تحریم‌های یک‌جانبه را به‌عنوان ابزاری برای اعمال سیاست خارجه این کشورها به‌شمار آورده‌اند (اقبالی و خلیل‌زاده، ۱۳۹۵، ص. ۲۰۳-۲۲۶).

در مقاله «رژیم تحریم‌های بین‌المللی: بنیان‌ها، فرایندهای تصمیم‌ساز، نهادهای مجری و سنجش کارایی» به تحریم‌های قطعنامه‌های شورای امنیت در چهارچوب رژیم‌های بین‌المللی پرداخته شده و برای آنها تاریخ تکاملی قائل شده است. در پژوهش مذکور اجزای تحریم‌های بین‌المللی در بخش‌های اجزای ماهوی، تصمیم‌سازی، اجرایی - نظارتی و سنجش کارایی مفصل‌بندی شده است و در این مفصل‌بندی افزایش میزان مداخله‌گیری شورای امنیت، گسترش مباحث هنجاری، طرح مفهوم مسئولین و افزایش تعداد تحریم‌ها، جزء ماهوی و بنیان‌های اصلی این رژیم هستند (سجادپور و وکیلی، ۱۳۹۴، ص. ۳۹-۶۴).

همچنین پژوهش‌هایی وجود دارد که به آثار اقتصادی قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت پرداخته‌اند. پژوهشی در این زمینه با عنوان «بررسی تأثیر قطعنامه ۱۹۲۹ بر توان اقتصادی ایران» به تأثیر «قطعنامه ۱۹۲۹» بر اقتصاد ایران در سطوح خرد و کلان پرداخته و به این نتیجه رسیده که تحریم‌های برخاسته از «قطعنامه ۱۹۲۹» باعث تحلیل توان اقتصادی ایران خواهد شد؛ یعنی در بلندمدت آثار خود

را بر اقتصاد ایران خواهد گذاشت (متقی و دیگران، ۱۳۸۹، ص. ۹-۳۰). مشاهده می‌شود در این‌گونه پژوهش‌ها، آثار تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا و مقایسه میزان اثرگذاری تحریم‌های قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل و یک‌جانبه ایالات متحده نادیده گرفته شده است.

در آثار پژوهشی دیگری از جمله مقاله «تحریم‌های هوشمند شورای امنیت در پرتو قطعنامه: ۱۹۲۹ حفظ یا تهدید صلح؟» به ساختار تحریمی در قطعنامه‌های شورای امنیت پرداخته شده است. نتایج حاصل از تحلیل‌های پژوهشی این مقاله نشان می‌دهد که در قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت، تحریم‌های هوشمند در نظر گرفته شده‌اند (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰، ص. ۱۱۵-۱۶۲). طبق این پژوهش کارکرد تحریم‌های هوشمند این است که رفتار کشور تحریم شده در موارد مشخصی تغییر کند و در وضعیت معیشتی مردم عادی تغییری ایجاد ننماید. شورای امنیت سازمان ملل با وضع تحریم‌های هوشمند در نظر داشته است که رفتار ایران در حوزه‌های هسته‌ای و موشکی را تغییر دهد؛ هرچند که در بعضی جاها مردم را تحت تأثیر قرار داده است. این مقاله نیز تفاوتی بین آثار تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل و تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده قائل نشده است.

تاکنون در پژوهش‌های بسیار کمی درباره قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران به جایگاه این قطعنامه‌ها در پیشبرد سیاست تحریم ایالات متحده پرداخته شده است. در حالی که صدور قطعنامه‌های تحریمی علیه ایران در شورای امنیت، اساساً به تبع پیگیری و جریان سازی ایالات متحده آمریکا بوده است. به عنوان یکی از محدود پژوهش‌ها در این زمینه می‌توان به مقاله «رویکردی سازه‌نگارانه به روند تکامل و تشدید سیاست تحریمی آمریکا علیه ایران (۱۹۸۰-۲۰۱۲)» اشاره کرد که در این مقاله بر اساس چهارچوب نظری سازه‌نگاری ونتی، روند تحولی تحریم‌های آمریکا را به سه دوره جنینی (دوران کارتر و ریگان)، انتقالی (دهه پایانی قرن بیستم) و سازمان یافته (بوش و اوباما) تقسیم نموده و در دوره سازمان یافته آمریکا در وجه هنجار سازی از ویژگی هنجار سازی بین‌المللی برای پیشبرد سیاست تحریمی خود استفاده کرده است و این ویژگی از طریق فعال‌سازی نقش آژانس بین‌المللی انرژی

اتمی و شورای امنیت محقق شده است (حسینی و عشرتی خلیل‌آباد، ۱۳۹۳، ص. ۳۱-۶۰). یعنی آمریکا توانسته است با متقاعد کردن اعضای شورای امنیت نسبت به تهدیدآمیز بودن برنامه هسته‌ای ایران برای امنیت بین‌الملل، قطعنامه‌های تحریمی علیه ایران صادر کند و همچنین تحریم‌های یک‌جانبه خود را به‌عنوان مکمل قطعنامه‌های تحریمی اعمال نماید که این اقدام الگویی نوآورانه است.

پژوهش‌هایی که تاکنون به قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران و جایگاه این قطعنامه‌ها در پیشبرد سیاست تحریمی ایالات متحده پرداخته‌اند برای قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت سازمان ملل نقش ایجاد‌کننده همگرایی و اجماع سیاسی علیه ایران قائل شده‌اند. مسئله این پژوهش بررسی کارکردهای مهم‌تر قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت در پیشبرد سیاست تحریمی ایالات متحده آمریکا به لحاظ ساختار اعمال تحریم است. در پژوهش‌های صورت‌گرفته حول قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت سازمان ملل از چهارچوب‌های نظری مختلفی از جمله «لیبرالیسم»، «واقع‌گرایی» و «سازمان‌نگاری» بهره گرفته شده است.

از منظر لیبرالیسم، تحریم تنها با هدف تنبیه جمعی یا سازمان‌یافته کشوری که قواعد جامعه بین‌المللی را نقض می‌کند، اعمال می‌شود و در این چهارچوب، ابتدا سازمان‌های بین‌المللی (شورای امنیت سازمان ملل) مرجع اصلی اعمال تحریم می‌باشند و سیاست مذکور، راه‌حل مؤثری برای ایجاد «بازدارندگی عمومی» در عرصه بین‌المللی است و در نهایت هدف این است که بازیگر متخلف مجازات شده و هنجارهای بین‌المللی تثبیت گردند (حسینی و عشرتی خلیل‌آباد، ۱۳۹۳، ص. ۶۰-۳۱). درباره این چهارچوب باید این واقعیت را در نظر گرفت با وجود اینکه قطعنامه‌های بین‌المللی تحریمی علیه ایران در «قطعنامه ۲۲۳۱» لغو شده بود با خروج آمریکا از برجام در ۲۸ اردیبهشت ۹۷ و بازگشت تحریم‌های یک‌جانبه در آبان‌ماه ۹۷، فشارهای اقتصادی کنونی بسیار بیشتر از دوره قبلی تحریم‌ها (که هم قطعنامه‌های تحریمی وجود داشت و هم تحریم‌های اروپا) است. بنابراین با توجه به این گزاره نمی‌توان اعتبار چندانی برای چهارچوب نظری لیبرالیسم در تحلیل جایگاه قطعنامه تحریمی شورای امنیت سازمان ملل قائل شد.

در دیدگاه رئالیستی، دولت‌ها بازیگران اصلی عرصه روابط بین‌المللی هستند و در رقابت با همدیگر، بقای آنها عالی‌ترین هدف است. به بیان دیگر، از آنجا که نگاه واقع‌گرایی به امنیت بین‌المللی، محدود به قلمروهای دولتی است، بنابراین حاکمیت و استقلال کشورها مهم‌ترین رکن امنیت بین‌الملل است. به همین جهت دولت‌ها منشأ اصلی تهدید و مسئول اولیه برقراری امنیت محسوب می‌شوند و امنیت ملی به‌صورت محافظت از دولت در مقابل تهدیدات خارجی تعریف می‌گردد (وثوقی و شیخون، ۱۳۹۱، ص. ۹۷-۱۲۸). با توجه به قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت علیه ایران، دولت‌ها تنها بازیگران روابط بین‌الملل نیستند و در قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت برای «نهادهای غیرحاکمیتی» جایگاه ویژه‌ای در امنیت بین‌الملل وجود دارد. از طرف دیگر، قدرت دولت‌ها کاملاً نابرابر است و دولت‌ها به‌طور کامل مستقل از یکدیگر عمل نمی‌کنند؛ به‌عنوان یک گزاره در این باره می‌توان به همراهی اتحادیه اروپا با ایالات متحده آمریکا در اعمال تحریم‌های یک‌جانبه و بین‌المللی علیه ایران اشاره کرد.

۲. چهارچوب نظری

سازه‌انگاری یک نظریه ساختاری است که در بسیاری از رویکردهای روابط بین‌الملل از واقع‌گرایی علمی تا سازه‌انگاری پساساختارگرا به‌کار می‌رود. بر اساس نظریه اجتماعی سیاست بین‌الملل «الکساندر ونت»، سازه‌انگاری در سیستم بین‌الملل دارای پیش‌فرض‌ها و انگاره‌های زیر است (حسینی و عشرتی خلیل‌آباد، ۱۳۹۳، ص. ۳۱-۶۰):

- دولت‌ها واحدهای اصلی تحلیل سیاست بین‌الملل هستند.
 - ساختارهای اساسی در سیستم دولت‌ها بین‌ذهنی هستند.
 - هویت‌ها و منافع دولت‌ها در شکل‌گیری ساختارهای اجتماعی مؤثر است و متقابلاً در فرآیند تعامل با یکدیگر شکل می‌گیرد.
 - ساختار و کارگزار به‌صورت متقابل بر هم اثر می‌گذارند.
- در دیدگاه سازه‌انگاری، به‌ویژه سازه‌انگاری ونتی، اقدامات بازیگران را هنجارها و انتظارات یکسان نسبت به رفتار مناسب و ارزش‌ها هدایت می‌کنند. از

این دیدگاه بازیگران بر مبنای هنجارها تصمیم‌گیری کرده و بر مبنای پیشینه عوامل ذهنی، تجربه فرهنگی _ تاریخی و مشارکت نهادها سیاست‌گذاری می‌کنند (حق‌شناس، ۱۳۹۰). براساس این نظریه توان هنجارها و اثراگذاری آن بر روی رفتار سیاست خارجی به عمومیت آن بستگی دارد و اینکه چه شماری از بازیگران یک نظام اجتماعی یا بین‌المللی از یک هنجار بهره می‌گیرند.

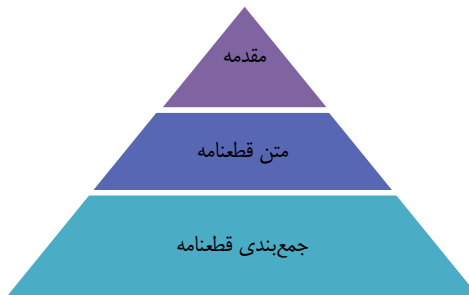
با توجه به انگاره‌ها و پیش‌فرض‌های نظریه سازه‌انگاری ونتی، در مبحث تحریم می‌توان چهارچوب‌های زیر را استخراج کرد (حسینی و عشرتی خلیل‌آباد، ۱۳۹۳، ص. ۳۱-۶۰):

- فرستنده تحریم‌های بین‌المللی دولت‌ها هستند.
- در تشکیل و اعمال یک رژیم تحریمی مؤثر، باید به قدرت استفاده‌گر از تحریم در ارسال خواسته‌های خود به صورت قانون و قابلیت آن در مشروعیت‌بخشی به اعمال تحریم اتکا داشت. تحریم تنها یک ابزار سیاست خارجه نیست و صرفاً به‌عنوان مجازات یا تنبیه نمی‌توان آن را در نظر گرفت. تحریم واقعی اجتماعی با خاستگاه اندیشه‌ای است.
- دولت‌ها برای استفاده مؤثر از تحریم به اشتراک‌گذاری منافع اولیه خود نیاز دارند؛ چراکه هدف از اعمال تحریم بازدارندگی خاص نیست، بازدارندگی عمومی نیز جزء هدف اصلی است.
- کارگزار برای پیشبرد اهداف مورد نظر از اعمال تحریم به ایجاد هنجار از طریق ائتلاف ملی، فراملی و در هر دو سطح دولتی و غیردولتی نیاز دارد. تحریم دارای زیربنای نهادی است و نهادینه شدن اقدام جمعی باعث می‌شود دولت‌ها در اعمال مؤثر تحریم، بخشی از مسائل ویژه را به سازمان‌های بین‌المللی و بین‌الدولی واگذار کنند.
- هویت کنشگران در شکل‌دهی هنجارهای سیاست تحریم مؤثر است. به این معنا که هر چقدر احساس یگانگی دولت‌ها نسبت به هم بیشتر باشد (به‌عنوان مثال کشورهایایی که خود را لیبرال و دموکرات می‌دانند)، هنجارهای مشترک در سیاست‌های تحریمی تقویت می‌شود و به سمت رویه‌های تحریمی جمعی بیشتر

حرکت می‌کنند و همکاری آنها در این باره بیشتر تقویت می‌شود. اگر به عملکرد آمریکا در دو دهه گذشته دقت شود، این فهم حاصل می‌گردد که آمریکا از هنجارهای بین‌المللی برای مشروعیت‌بخشی به اقدامات مقابله‌ای علیه ایران استفاده کرده است. به‌عنوان مثال تحریم‌هایی که اکنون برای واردات غذا و دارو وجود دارد با این بهانه اعمال می‌شود که سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و گروه‌های مرتبط با آن از کانال‌های بشردوستانه سوءاستفاده کرده و برای «تأمین مالی تروریسم» از آن بهره می‌گیرد. قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت نیز بر اساس همین هنجارها (مقابله با اشاعه هسته‌ای و موشکی) شکل گرفته‌اند. بنابراین چهارچوب سازه‌نگاری ونتی، چهارچوب مناسبی برای تحلیل جایگاه قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت در راهبرد تحریم ایالات متحده است و این پژوهش از طریق بررسی و تحلیل اسناد صورت می‌گیرد.

۳. بررسی ساختار قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت

برای بررسی محتوای قطعنامه‌ها، ابتدا باید معماری محتوای قطعنامه‌ها استخراج گردد. اصولاً قطعنامه‌های شورای امنیت شامل بخش‌های زیر است (زمانی و مظاهری، ۱۳۹۰، ص. ۱۱۵-۱۶۲):



شکل ۲. معماری ساختار قطعنامه‌های شورای امنیت (نگارنده)

مقدمه قطعنامه‌ها معمولاً فاقد قدرت الزام‌آور است و شامل اهداف، اصول و کلیات قطعنامه، علل و پیش‌زمینه‌های صدور قطعنامه و تأکید بر قطعنامه‌های مرتبط پیشین

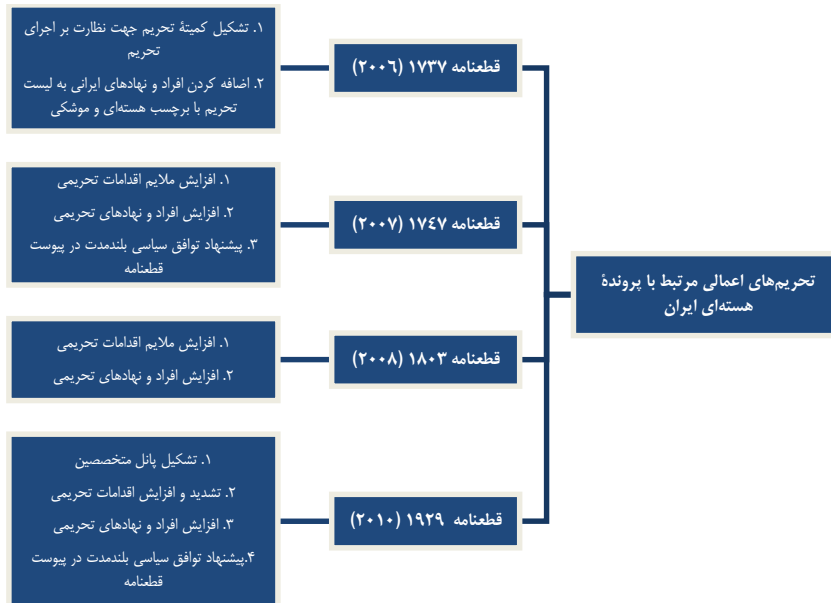
است. مقدمه قطعنامه بیشتر به‌عنوان عنصر تفسیر قطعنامه مورد توجه قرار می‌گیرد. اما متن قطعنامه که تحریم‌ها در این قسمت تشریح می‌گردد شامل موارد زیر است:

۱. موارد الزام‌آور برای مخاطب قطعنامه که در مورد قطعنامه‌های ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳، ۱۹۲۹ مخاطب ایران است.

۲. موارد الزام‌آور برای دیگر کشورها جهت اجرای مفاد قطعنامه.

۳. موارد معافیت‌ها و مستثنی شده از تحریم‌ها.

در قسمت جمع‌بندی قطعنامه، تأکیدات، موارد حمایتی، درخواست‌های غیرالزام‌آور حقوقی و پیوست‌ها قرار می‌گیرد. بنابراین آنچه که در تحلیل محتوای قطعنامه مورد توجه قرار می‌گیرد، متن قطعنامه به‌ویژه موارد الزام‌آور حقوقی برای دیگر کشورهاست. ذکر این نکته خالی از لطف نیست که در بعضی موارد، پیوست‌های یک قطعنامه حتی از متن قطعنامه نیز مهم‌تر است و ممکن است حتی باورقی قطعنامه از دیگر قسمت‌ها مهم‌تر باشد. دلیل چنین ادعایی این است که قطعنامه به‌طور اساسی یک متن حقوقی است و تک تک جزئیات در یک متن حقوقی مهم است. روند افزایش تحریم‌ها طی قطعنامه‌های صادر شده در شکل ۳ نشان داده شده است.



شکل ۳. تغییرات کلی تحریمی در قطعنامه‌های شورای امنیت علیه ایران

در متن قطعنامه، تعهداتی که مربوط به کشورهای عضو سازمان ملل می‌شود و باید دربارهٔ تحریم‌های اعمالی اقداماتی را صورت دهند به دو صورت «الزام‌آور شدید» و «الزام‌آور ضعیف» تقسیم می‌شوند؛ یعنی در برخی از موارد، شورای امنیت «تصمیم می‌گیرد» که کشورها اقداماتی را انجام بدهند و در موارد دیگر «درخواست می‌کند» از کشورها که اقدامات مشخصی را ترتیب بدهند. تفسیر حقوقی دستورات قطعنامهٔ شورای امنیت، امر پیچیده‌ای است، اما معمولاً «درخواست» قطعنامه، الزام ضعیف و «تصمیم» قطعنامه، الزام شدید محسوب می‌شود (اندیشکده راهبردی تبیین، ۱۳۹۴). موارد الزام‌آور شدید به شرح زیر است:

۱. ممنوعیت صادرات و انتقال مواد، قطعات، تجهیزات و فناوری‌هایی که به برنامهٔ غنی‌سازی ایران، فعالیت‌های راکتور آب سنگین و توسعهٔ سامانه‌های انتقال تسلیحات هسته‌ای ایران (موشک بالستیک) کمک می‌کند. لیست این اقلام در لیست اقلام یگانه و دوگانه رژیم تأمین اقلام هسته‌ای آمده است.
۲. برای اقلامی که معافیت تحریمی دارند، کشورها باید راستی‌آزمایی‌های مربوط به مصرف‌کنندهٔ نهایی و مصرف نهایی اقلام را انجام دهند و به کمیتهٔ تحریم ظرف ده روز انتقال اقلام را اطلاع بدهند.
۳. اطلاع به کمیتهٔ تحریم‌ها دربارهٔ ورود یا انتقال افراد تحریم شده به خاک کشورها.
۴. ممنوعیت ارائهٔ خدمات به ایران در حوزهٔ خدمات فنی، آموزش، تأمین مالی، دلّالی، خدمات مالی مربوط به تبادلات تجاری اقلام ممنوعه.
۵. ممنوعیت خرید اقلام ممنوعهٔ مشخص شده از ایران.
۶. مسدود کردن تمام دارایی‌ها و دیگر منابع مالی که در خاک آن کشورها قرار دارد، مربوط به افراد و نهادهای فهرست شده در پیوست قطعنامه و کسانی که شورای امنیت یا کمیتهٔ تحریم در فهرست قرار می‌دهد.

۱) Decide

۲) Call upon

۷. کشورها می‌توانند سود یا دیگر دریافتی‌های مربوط به حساب‌های مسدود شده را مسدود کنند.

۸. گزارش اقدامات صورت‌گرفته دربارهٔ بندهای تحریمی به کمیتهٔ تحریم ظرف شصت روز.

موارد الزام‌آور ضعیف که شورای امنیت از کشورهای عضو سازمان ملل درخواست کرده است به شرح زیر می‌باشد:

۱. درخواست از کشورها برای انجام اقدامات مراقبتی و نظارتی دربارهٔ ورود افراد یا انتقال افراد از طریق قلمرو آنها که مرتبط با برنامهٔ هسته‌ای و موشکی ایران هستند.

۲. درخواست از کشورها برای ترتیب اقدامات نظارتی و مراقبتی و جلوگیری از ارائهٔ آموزش تخصصی به افراد ایرانی از سوی افراد تبعه آنها یا در خاک آنها در مورد مواردی که به فعالیت‌های هسته‌ای و موشکی ایران کمک می‌کند.

۳. درخواست از کشورها برای ترتیب اقدامات مراقبتی و نظارت در تأمین، فروش یا انتقال مستقیم یا غیرمستقیم تسلیحات متعارف، موشکی و اقلام مربوط، خدمات فنی، آموزش، خدمات مالی، سرمایه‌گذاری، واسطه‌گری به ایران و به نفع ایران.

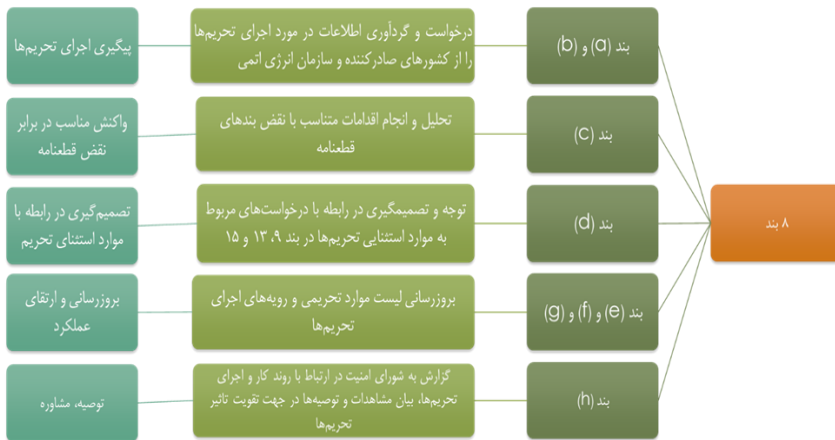
۴. درخواست از تمام کشورها و مؤسسات مالی بین‌المللی برای عدم ورود به تعهدات جدید برای کمک مالی، خدمات مالی، وام به دولت جمهوری اسلامی ایران به جز در موارد توسعه‌ای و بشردوستانه.

۵. درخواست از کشورها برای ترتیب اقدامات نظارتی و مراقبتی دربارهٔ فعالیت‌های مؤسسات مالی در خاک آنها با بانک‌های ایرانی، به‌ویژه بانک ملی و صادرات و شعب خارجی این بانک‌ها.

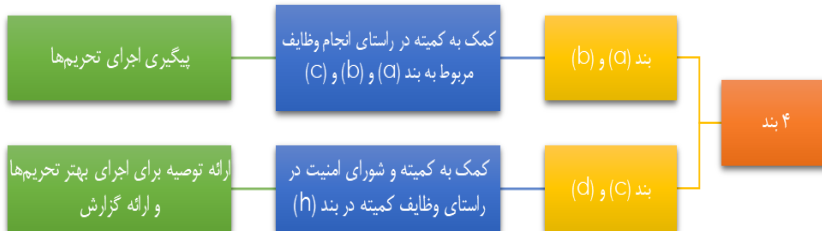
۶. درخواست از کشورهای برای جلوگیری از باز کردن حساب جدید، شعبه جدید، دفتر جدید و انعقاد قرار جدید مالکیتی یا سهام‌داری بانک‌های ایرانی در خاک آنها.

۷. درخواست از کشورها برای بازرسی از محموله‌های عبوری در قلمروی آنها به مبدأ و مقصد ایران طبق چهارچوب حقوق و مقررات ملی و در تطابق با قوانین

بین‌المللی، به‌ویژه قانون دریا و قراردادهای هوانوردی غیرنظامی؛ به شرط اینکه دلایل منطقی وجود داشته باشد که هواپیما یا کشتی در حال انتقال اقلام ممنوعه است. علاوه بر تعهداتی که کشورها در اجرای قطعنامه دارند و اهمیتی که این تعهدات در تحلیل اهداف آمریکا برای استفاده از قطعنامه شورای امنیت دارند، اتفاق مهم در این قطعنامه، ایجاد سازوکاری برای اجرای تحریم‌ها با مأموریت اصلی مراقبت و نظارت دربارهٔ دور زدن تحریم‌هاست. این سازوکار نظارتی عبارت است از کمیتهٔ تحریم و پانل متخصصین که در بند ۱۸ «قطعنامهٔ ۱۷۳۷» شورای امنیت، وظایف کمیتهٔ تحریم در هشت بند گفته شده است که می‌توان موارد گفته شده را در شکل ۴ مشاهده کرد. در این بندها رصد، پیگیری و نظارت بر روی اجرای تحریم جزء اصلی‌ترین وظایف کمیتهٔ تحریم است.



شکل ۴. تشریح وظایف کمیتهٔ تحریم به تفکیک بندهای «قطعنامهٔ ۱۷۳۷» (نگارنده)



شکل ۵. تشریح وظایف پانل متخصصین به تفکیک مفاد «قطعنامه ۱۹۲۹» (نگارنده)

در بند ۲۹ «قطعنامه ۱۹۲۹» در مورد تشکیل پانل متخصصین و وظایف آنها گفته شده است که اهم وظایف این پانل، کمک به نظارت و تحلیل مشکلات اجرایی تحریم‌ها و ارائه پیشنهادهای و توصیه‌ها جهت بهبود روند اجرایی تحریم‌ها می‌باشد. این وظایف را می‌توان در شکل ۵ مشاهده نمود.

از مقایسه بندهای مربوط به تعهدات کشورها در متن قطعنامه‌ها این نتیجه به دست می‌آید که مسئله ترتیب اقدامات «مراقبتی و نظارتی» بیشترین وجه اشتراک را بین قطعنامه‌های تحریمی دارد. از طرف دیگر در «قطعنامه‌های ۱۹۲۹» (۲۰۱۰) و «۱۸۰۳» (۲۰۰۸) از نقش سازمان FATF (گروه ویژه اقدام مالی) در تولید دستورالعمل برای کشورها جهت اجرای تعهدات مالی که ذیل قطعنامه دارند استقبال شده است. سازمان FATF، نهادی بین‌الدولی است که درباره مباحث مقابله با تأمین مالی اشاعه، تأمین مالی تروریسم و پول‌شویی اقدام به تولید توصیه و راهنما جهت ایجاد سازوکارهای کنترلی و نظارتی می‌کند و همچنین کشورها را از نظر ریسک پول‌شویی، تأمین مالی تروریسم و اشاعه‌ای رتبه‌بندی کرده و متناسب با رتبه، اقدامات و توصیه‌هایی ترتیب می‌دهد. در واقع سازمان FATF نهاد سیاسی چندجانبه‌ای در امر نظارت و کنترل بر جریان‌های مالی است (براتی و بهنیا، ۱۳۹۷). بنابراین می‌توان این‌طور نتیجه‌گیری کرد که مسئله «نظارت و مراقبت» در اجرای تحریم از نظر ایالات متحده آمریکا بسیار مهم است. چنانچه پس از لغو قطعنامه‌های تحریمی در «قطعنامه ۲۲۳۱» نیز این سازوکار نظارتی تعطیل نشده است و وظایف آن به کمیسیون مشترک برجام منتقل شده است (عابدینی و شارق، ۱۳۹۵، ص. ۱۴۹-۱۷۱). علاوه بر این، با مطالعه اسناد برنامه راهبردی وزارت بازرگانی آمریکا و وزارت خزانه‌داری آمریکا در سال ۲۰۱۸، به عنوان مراکز اجرای تحریم‌های تجاری و مالی، می‌توان پی برد که نظارت و کنترل بر روی تبادلات تجاری و مالی مسئله‌ای راهبردی برای ایالات متحده آمریکاست (US Department, 2018).

علاوه بر این، درباره دست‌بندی تحریم‌ها می‌توان گفت، تعهداتی که در قطعنامه‌ها به لحاظ حقوقی الزام شدید دارند در چهارچوب «تحریم‌های هدفمند» قرار دارند و در مواردی که الزام حقوقی ملایم و ضعیفی وجود دارد، این موارد در

چهارچوب «تحریم‌های جامع» قرار دارند که درخواست از کشورها برای ترتیب اقدامات نظارتی و مراقبتی نیز جزء موارد الزام‌آور حقوقی ملایم و ضعیف هستند.

۴. ارتباط قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت با «قطعنامه ۱۵۴۰»

یکی از اسنادی که در حوزه «مراقبت و نظارت» قطعنامه تحریمی ایران مورد توجه قرار گرفته است، «قطعنامه ۱۵۴۰» است. «قطعنامه ۱۵۴۰» در سال ۲۰۰۴ ذیل فصل هفت منشور سازمان ملل مورد تصویب شورای امنیت قرار گرفت (Security Council Resolution 1540, 2004). این قطعنامه ابزار پیوند دهنده حقوقی بین فعالیت‌های اشاعه‌ای (طراحی، تولید، ذخیره، انتقال، واسطه‌گری و دلالی، صادرات، حمل و نقل، مصرف، تأمین مالی و ...)، ابزارهای انتقال تسلیحات کشتار جمعی (موشک بالستیک، پهپاد و ...) و مبحث تروریسم است. به بیان دیگر، این قطعنامه ابتدا هنجارهای مختلف اشاعه اعم از هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیکی را در بر می‌گیرد و سپس فعالیت‌هایی که می‌تواند در بحث اشاعه اتفاق بیفتد، از جمله قاچاق و خرید غیرقانونی مربوط به اقلام و مواد این تسلیحات را به ابزار انتقال آنها یعنی موشک پیوند می‌دهد. همچنین این قطعنامه بحث اشاعه تسلیحات کشتار جمعی را با بازیگران غیرحاکمیتی، به‌ویژه گروه‌های تروریستی مرتبط می‌کند. این پیوند بین فعالیت‌های اشاعه، ابزارهای انتقال تسلیحات کشتار جمعی و گروه‌های غیر حاکمیتی (تروریستی) مواردی است که در کنوانسیون‌ها، معاهدات و رژیم‌های حقوقی بین‌المللی سابقه نداشته است؛ یعنی آمریکا از تمام هنجارهای مرتبط با فضای امنیتی استفاده کرده تا از این طریق، پایه و اساس حقوقی جهت سازوکارهای نظارتی و کنترلی در عرصه بین‌المللی ایجاد نماید.

آنچه که به‌عنوان محرک و انگیزه تصویب «قطعنامه ۱۵۴۰» در شورای امنیت قرار گرفت (از نظر طرف غربی)، گسترش فعالیت‌های اشاعه‌ای در سطح جهان بود. توسعه برنامه هسته‌ای کره شمالی، توسعه برنامه هسته‌ای در عراق، ساخت تسلیحات هسته‌ای توسط عبدالقادر خان در پاکستان، افشای ابعاد نظامی از برنامه هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۳، از جمله فعالیت‌های اشاعه‌ای بود. همچنین کشورهای غربی شاهد انتقال فناوری، تجهیزات و سامانه‌های مرتبط با تسلیحات کشتار

جمعی به دیگر کشورها هم بودند که در این باره انتقال راکتور هسته‌ای کره شمالی به سوریه و همچنین انتقال موشک‌های بالستیک کره شمالی به معمر قذافی در لیبی، انتقال محموله موشک‌های بالستیک از کره شمالی به یمن، انتقال سانتریفیوژ از پاکستان به ایران نمونه‌هایی از این مسئله بود. از طرف دیگر افزایش فعالیت‌های گروه‌های تروریستی، از جمله القاعده و حادته‌های مرتبط با گروه‌های تروریستی (واقعه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱) و امکان دستیابی این گروه‌ها به تسلیحات کشتار جمعی برای کشورهای غربی مایه نگرانی بود. این عوامل باعث شد کشورهای بلوک غرب به سمت اقدام برای جلوگیری از فعالیت‌های اشاعه‌ای بروند (Tobey, 2015).

بررسی پیشینه تاریخی «قطعنامه ۱۵۴۰»، به خوبی روند ایجاد سازوکار نظارتی و کنترلی بر اساس هنجارهای امنیتی توسط آمریکا را تبیین می‌کند. سندی مربوط به دفتر خدمات پژوهشی کنگره آمریکا در سال ۲۰۱۸ درباره «طرح امنیت اشاعه‌ای» قبل از تصویب «قطعنامه ۱۵۴۰» توضیح می‌دهد (Nikitin, 2018). بعد از توطئه ۱۱ سپتامبر، آمریکا اقدام به راه‌اندازی طرح امنیت اشاعه‌ای نمود که بر اساس آن آمریکا و دیگر کشورهای عضو طرح اقدام به توقف محموله‌های مشکوک به قاچاق مواد و تجهیزات سلاح‌های کشتار جمعی در قلمرو خود می‌کردند. این طرح اولین پاسخ نظام‌مند و سیستماتیک ایالات متحده آمریکا به این مسئله محسوب می‌شد.

اما برای اجرای مؤثر طرح امنیت اشاعه‌ای موانع و مسائلی وجود داشت. این مسئله، خلأ حقوقی و قانونی برای جلوگیری از ابعاد مختلف اشاعه بود. نخست اینکه، کشورها تعهدی نسبت به انتقال تسلیحات کشتار جمعی و یا فناوری مرتبط با آنها به گروه‌های غیردولتی (تروریستی) نداشتند. دوم اینکه، بعضی از کشورهایی که صاحب فناوری‌های مرتبط با تسلیحات کشتار جمعی بودند، عضو سازمان‌های چندجانبه سیاسی و کنوانسیون‌های حقوقی نبودند؛ از جمله چین که عضو گروه تأمین‌کنندگان هسته‌ای نبود. سوم اینکه، کشورهای غربی نمی‌توانستند دیگر

کشورها را نسبت به توقیف محموله‌های قاچاق و غیرقانونی (صادرات، باز _ صادرات، واسطه‌گری، حمل و نقل و ...) مجبور کنند. همه این عوامل باعث شد که نیاز برای ایجاد سازوکاری جهت پر کردن خلأ حقوقی ایجاد شود. سند دفتر پژوهش کنگره آمریکا درباره طرح امنیت اشاعه‌ای یا PSI در مورد این خلأ قانونی توضیح می‌دهد (Nikitin, 2018):

«در مورد اینکه آمریکا باید برای توسعه اختیارات قانونی بین‌المللی جهت جلوگیری از اشاعه در آب‌های آزاد و حریم هوایی بین‌المللی تهاجمی‌تر کار کند، اختلاف عقیده وجود دارد. قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل می‌تواند برای فعالیت‌های جلوگیری کننده، ذیل فصل هفت سازمان ملل فضا ایجاد کند که این کار به شورای امنیت اجازه می‌دهد با استفاده از تحریم‌ها یا زور، کشورها را مجبور به همکاری با قطعنامه‌هایش کند».

سند دفتر پژوهش کنگره آمریکا در ادامه در مورد تصویب «قطعنامه ۱۵۴۰» و نقش آمریکا در تصویب عنوان می‌کند:

«درحالی‌که «قطعنامه ۱۵۴۰» سازمان ملل ذیل فصل هفت مورد پذیرش قرار گرفت، با این حال نه اختیار اجرایی ایجاد می‌کند و نه به‌طور مشخص به توقیف کردن یا PSI اشاره می‌کند. اولین پیش‌نویس‌های قطعنامه را که ایالات متحده ارائه داده بود، ادبیات صریح درباره درخواست از کشورها برای برخورد و جلوگیری از محموله‌های مرتبط با WMD بود، اما با اعتراض چین، کلمه «منع» از قطعنامه برداشته شد و به «اقدام به همکاری برای جلوگیری از قاچاق غیر قانونی» در تسلیحات کشتار جمعی تغییر یافت».

سند مذکور بیان می‌کند که آمریکا کار پخت‌وپز قطعنامه در شورای امنیت را انجام داده است، اما به دلیل اعتراض‌های چین آن‌طور که در نظر داشته است، نتوانسته قطعنامه را تصویب کند و به همین جهت همچنان خلأهایی وجود دارد. «قطعنامه ۱۵۴۰» در ست مانند دیگر قطعنامه‌های تحریمی، موارد الزام‌آوری شدید و الزام‌آور ضعیف برای کشورها مشخص کرده است که سه بند آن الزام‌آور شدید و سه بند دیگر الزام‌آور ضعیف است. بندهای الزام‌آور شدید شامل موارد زیر

است:

۱. خودداری کشورها از ارائه هرگونه حمایت به بازیگران غیرحاکمیتی که به دنبال توسعه، به دست آوردن، تولید، انتقال و استفاده از تسلیحات کشتار جمعی و ابزار انتقال آنها (موشک بالستیک) هستند.

۲. تصویب و اعمال قوانین مناسب در چهارچوب رویه‌های ملی که از توسعه، تولید، مالکیت، به دست آوردن، انتقال و استفاده تسلیحات کشتار جمعی و ابزار انتقال آنها با گروه‌های غیرحاکمیتی جلوگیری می‌کند.

۳. اتخاذ و اعمال اقدامات مؤثر جهت ایجاد کنترل‌های داخلی با هدف جلوگیری از اشاعه تسلیحات کشتار جمعی و ابزارهای انتقال آنها از طریق:

الف) ایجاد امنیت در تولید، استفاده، ذخیره و انتقال مواد حساس؛

ب) حفاظت فیزیکی؛

ج) کنترل مرزها برای شناسایی، جلوگیری و مبارزه با تجارت غیرقانونی و

دلالی در مواد حساس؛

د) ایجاد کنترل مؤثر در صادرات، بازصادرات، حمل، دلالی و واسطه‌گری،

نقل و انتقال، تأمین مالی، شناسایی مصرف‌کننده نهایی و همچنین تدارک مجازات قضایی برای کسانی که قوانین کنترل صادرات را نقض می‌کنند.

بندهای الزام‌آور ضعیف قطعنامه نیز به شرح زیر می‌باشند:

۱. درخواست از کشورها برای:

الف) تقویت معاهدات چندجانبه با هدف منع تسلیحات کشتار جمعی؛

ب) تصویب قوانین و مقررات ملی برای ایجاد اطمینان از همکاری آنها با

تعهداتشان ذیل معاهدات چندجانبه منع‌اشاعه‌ای کلیدی؛

ج) تجدید و تکمیل تعهد نسبت به همکاری چندجانبه در چهارچوب

سازمان‌ها و کنوانسیون‌های بین‌المللی منع اشاعه تسلیحات کشتار جمعی؛

د) توجیه بخش صنعتی و عمومی نسبت به تعهدات خود درباره قوانین

این چنینی.

۲. درخواست از کشورها برای ارتقای همکاری و گفتگو برای منع اشاعه

جهت رسیدگی به تهدیدات ناشی از اشاعه تسلیحات کشتار جمعی و ابزارهای انتقال آنها.

۳. درخواست از کشورها برای اتخاذ اقدام همکارانه با هدف جلوگیری از قاچاق غیرقانونی تسلیحات کشتار جمعی، ابزار انتقال آنها و مواد مرتبط، در چهارچوب اختیارات قانون ملی و در تطابق با قوانین بین‌المللی.

ویژگی جالب توجه «قطعنامه ۱۵۴۰» این است که در بندهایی که الزام حقوقی شدیدی وجود دارد، تعهدات کشورها به شدت کلی و کیفی است؛ یعنی قطعنامه از کشورها می‌خواهد که اقدامات «مؤثر» یا «مناسب» را اتخاذ کنند؛ درحالی‌که مؤثر و مناسب نسبی است و مرجعی هم برای تفسیر اقدامات مؤثر و مناسب معرفی نشده است. البته قطعنامه کمیته‌ای را برای پیگیری اجرای قطعنامه ایجاد می‌کند، اما مرجع تفسیر «قطعنامه ۱۵۴۰» مشخص نیست. اکنون مقایسه بین بندهای «قطعنامه ۱۵۴۰» و قطعنامه‌های تحریمی ایران می‌تواند راه مناسبی برای یافتن ارتباط بین این قطعنامه ۱۵۴۰ و قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت باشد. در جدول شماره ۱ بندهای متناظر «قطعنامه ۱۵۴۰» در قطعنامه‌های تحریمی ایران نشان داده شده است و مقایسه‌ای موضوعی صورت گرفته است.

جدول ۱. مقایسه موضوعی بندهای «قطعنامه ۱۵۴۰» با قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت علیه ایران

(نگارنده)

تقسیم‌بندی حقوقی بندها	قطعنامه ۱۵۴۰	بند متناظر در قطعنامه ۱۷۳۷	بند متناظر در قطعنامه ۱۷۴۷	بند متناظر در قطعنامه ۱۸۰۳	بند متناظر در قطعنامه ۱۹۲۹
الزام‌آور حقوقی شدید	خودداری کشورها از ارائه هرگونه حمایت به بازیگران غیرحاکمیتی که به دنبال توسعه، به‌دست‌آوردن، تولید، انتقال و استفاده از تسلیحات کشتار جمعی و ابزار انتقال آنها (موشک بالستیک) هستند.	بند ۳ و ۴		بند ۸	بند ۸، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۶، ۱۸ و ۱۹
	تصویب و اعمال قوانین مناسب در چهارچوب رویه‌های ملی که از توسعه، تولید، مالکیت، به‌دست‌آوردن، انتقال و استفاده تسلیحات کشتار جمعی و ابزار انتقال آنها از سوی گروه‌های غیرحاکمیتی جلوگیری می‌کند.	بند ۵		بند ۸	بند ۱۳ و بند ۱۶ *
	اتخاذ و اعمال اقدامات مؤثر جهت ایجاد کنترل‌های داخلی با هدف جلوگیری از اشاعه تسلیحات کشتار جمعی و ابزارهای انتقال آنها	بند ۵ و ۶		بند ۸	بند ۱۳ و ۱۶

مقدمه **	مقدمه **		تقویت ماهدات چندجانبه و توجیه بخش صنعتی و عمومی	الزام‌آور حقوقی ضعیف
بند ۱۶			درخواست از کشورها برای ارتقای همکاری و گفتگو درباره منع اشاعه جهت رسیدگی به تهدیدات ناشی از اشاعه تسلیحات کشتار جمعی و ابزارهای انتقال آنها	
بند ۱۴	بند ۱۱	بند ۶	درخواست از کشورها برای اتخاذ اقدام همکاری با هدف جلوگیری از قاچاق غیرقانونی تسلیحات کشتارجمعی، ابزار انتقال آنها و مواد مربوط؛ در چهارچوب اختیارات قانون ملی و در تطابق با قوانین بین‌المللی	سازوکار نظارتی
پانل متخصصین			کمیته قطعنامه ۱۵۴۰	
			کمیته تحریم	

* در بند ۱۶ آمده است که اقدامات کشورها به گونه‌ای باید باشد که در عدم تطابق با قطعنامه‌های شورای امنیت، از جمله «قطعنامه ۱۵۴۰» نباشد.

**در مقدمه قطعنامه از اقدامات FATF جهت تولید راهنما برای کنترل و نظارت بر روی تراکنش‌های مالی جهت مقابله با اشاعه هسته‌ای استقبال شده است.

با توجه به اینکه بندهای قطعنامه ۱۵۴۰ در قطعنامه‌های تحریمی علیه ایران منعکس شده و در جاهایی هم خواسته شده است که اجرای تعهدات طبق قطعنامه ۱۵۴۰ باشد، می‌توان نتیجه‌گیری کرد که قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت علیه ایران، ادامه تلاش‌های ایالات متحده برای تقویت سازوکارهای نظارتی بوده است و ایجاد نظام‌های کنترلی و مراقبتی در دیگر کشورها برای تقویت راهبرد تحریم آمریکا امری مهم و راهبردی است. آمریکا تلاش دارد نظام‌های چندجانبه سیاسی را جایگزین نظام‌های بین‌المللی کند، چراکه در این گونه نظام‌ها، مانند گروه ویژه اقدام مالی (FATF) یا گروه تأمین‌کنندگان اقلام هسته‌ای (NSG)، تصمیم‌گیری به شکل اجماع مؤثر می‌باشد و آمریکا می‌تواند با قدرت مانور بیشتری تحریم‌های خود را تقویت کند (دهقانی و هاشمی، ۱۳۹۲). برای تأیید این گزاره، کافی است به میزان فعالیت سازمانی مانند FATF قبل و بعد از اجرای «قطعنامه ۲۲۳۱» توجه کرد که تلاش دارد بر روی کشورها جهت تقویت سازوکارهای نظارتی و کنترلی خود در حوزه مالی و بانکی فشار ایجاد کند (Brewer, 2016). بنابراین در یک جمع‌بندی می‌توان قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت علیه ایران را به نوعی قطعنامه‌های متعاقب «قطعنامه ۱۵۴۰» در نظر گرفت. تحلیلی درباره اینکه چرا تعهدات مربوط به اقدامات نظارتی و مراقبتی الزام‌آور ضعیف هستند، می‌تواند این باشد که اجرای

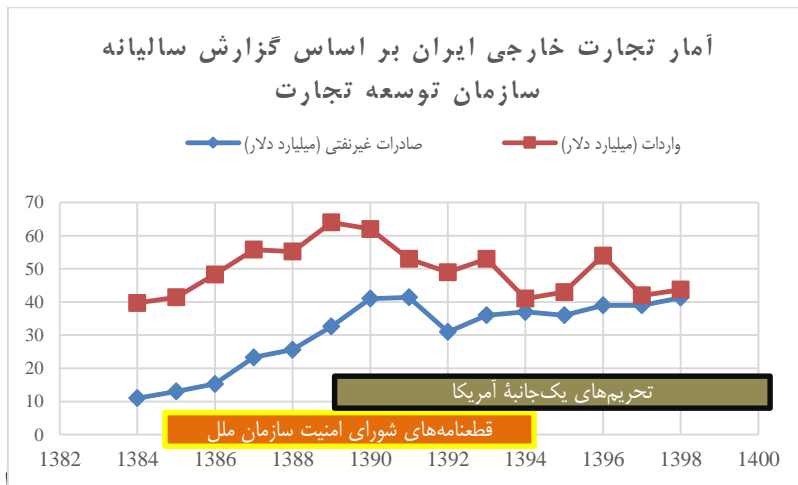
این تعهدات منوط به آماده‌سازی زیرساخت‌های حقوقی، اجرایی و نیز قضایی در دیگر کشورها است و این آماده‌سازی و اعمال این زیرساخت‌ها برای اقتصاد کشور مقابل هزینه دارد و الزام شدید کشورها به انجام این امور می‌تواند فشار زیادی به آنها وارد کرده و تأثیر منفی بر روی کیفیت اجرای قطعنامه بگذارد. آمریکا درباره سازوکارهای نظارتی از ادبیات نرم استفاده نموده است که کشورها همراهی بیشتری در اجرای تحریم‌ها داشته باشند.

۵. آثار تحریمی قطعنامه‌های شورای امنیت

همان‌طور که پیش از این توضیح داده شد، موارد الزام‌آور قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت جزء تحریم‌های هدفمند محسوب می‌شوند. تحریم‌هایی که به‌منظور توقف و تضعیف فعالیتی مشخص اعمال می‌شوند. تحریم‌های هدفمند شورای امنیت با هدف توقف و تضعیف برنامه‌های هسته‌ای و موشکی ایران صورت گرفته است. یک شاخص برای سنجش موفقیت‌آمیز بودن تحریم‌های مذکور این است که میزان رشد و پیشرفت برنامه‌های هسته‌ای و موشکی ایران بررسی شود. درباره برنامه هسته‌ای، ایران توانسته است نقاط عطف و مهم توانمندی‌های هسته‌ای را کسب کند؛ به‌عنوان مثال ایران توانسته است بومی‌سازی چرخه سوخت هسته‌ای را تکمیل نماید و جزء هشت کشور برتر در زمینه صنعت هسته‌ای قرار گیرد. همچنین برنامه موشکی ایران نیز به رشد خود ادامه داده و توانسته است در برابر حمله و آسیب دشمن بازدارندگی ایجاد نماید. در این باره کاملاً مشهود است که تحریم‌های هدفمند موفقیت‌آمیز نبوده‌اند؛ شاید این تحریم‌ها هزینه‌هایی برای برنامه‌های موشکی و هسته‌ای ایجاد کرده باشند، به هدف خود دست پیدا نکرده‌اند و ایران به رشد و پیشرفت خود ادامه داده است.

در قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل، تحریم‌های جامع نیز وجود دارد که جزء موارد الزام‌آور حقوقی ضعیف محسوب می‌شود. برای سنجش میزان تأثیرگذاری این تحریم‌ها، می‌توان تجارت خارجی کشور در برهه زمانی شروع قطعنامه‌ها را بررسی کرد. نمودار شکل ۶ آمار مربوط به صادرات غیرنفتی و واردات را از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸ نشان می‌دهد. این آمار از گزارش‌های سالیانه

سازمان توسعه تجارت استخراج شده است. آمار مربوط به سال ۱۳۹۸ از اظهارات رئیس سازمان گمرک به دست آمده است.



شکل ۶. نمودار تجارت خارجی ایران از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۸

این نمودار نشان می‌دهد که تحریم‌های جامع قطعه‌نامه‌های شورای امنیت سازمان ملل تأثیر ملموسی بر اقتصاد ایران نداشته است. آن چیزی که اقتصاد ایران را به شدت تحت تأثیر قرار داده است، تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا می‌باشد که از سال ۱۳۸۹ با اجرای قانون «سیسادا»، وارد فاز فلج کننده شد. دلیل اینکه تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا به صورت پیوسته نشان داده شده، این است که ساختار تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا حتی بعد از توافق هسته‌ای با «۱ + ۵» (برجام) نیز حفظ شد و تنها اجرای تحریم بر روی افراد و نهادهای مشخصی متوقف شد.

این نکته گفتنی است که تحریم‌های هدفمند تنها هزینه افراد و نهادهای فعال در این حوزه را بالا می‌برد و تغییری در تصمیم‌گیری حاکمیت ایجاد نمی‌کند. در صورتی که کارکرد تحریم‌های جامع این است با تحت تأثیر قرار دادن کل اقتصاد یا بخشی از اقتصاد کشور و متأثر شدن مردم کشور از این تحریم‌ها، حاکمیت برای تغییر تصمیم خود تحت فشار قرار بگیرد. اندیشکده «بروکینگز»، میزان تأثیرگذاری تحریم‌های هدفمند و جامع بر پیشبرد برنامه موشکی ایران را در گزارش

«محدودسازی توانمندی‌های موشکی ایران» بررسی کرده است؛ برآورد این اندیشکده درباره آثار تحریم‌های جامع این است که: «چنین تحریم‌هایی در تئوری می‌تواند به محدودسازی منابع در دسترس ایران برای پیگیری برنامه موشکی خود کمک کند و می‌تواند ایران را مجبور به انتخاب میان موشک و دیگر اولویت‌ها نماید، اما اثر این تحریم‌ها بر برنامه موشکی ایران ممکن است نسبتاً کم باشد؛ چراکه منابع لازم برای برنامه موشکی نسبت به کل اقتصاد ایران کوچک است و همچنین پیگیری برنامه موشکی تاکنون اولیتی برای نظام ایران بوده است». اندیشکده بروکینگز همچنین در مورد آثار تحریم‌های هدفمند این‌طور تحلیل می‌کند که این تحریم‌ها اثر مستقیم اقتصادی بر روی این نهادها و افراد ندارد و این نهادها به راحتی اسم و پوشش خود را تغییر می‌دهند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به این فرضیه که ایالات متحده آمریکا از ظرفیت شورای امنیت سازمان ملل و قطعنامه‌های تحریمی این نهاد اساساً به منظور تقویت راهبرد تحریمی خود استفاده کرده است، این پرسش مطرح شد که «ایالات متحده قطعنامه‌های شورای امنیت و اجماع‌سازی را با چه هدفی تصویب کرده است؟». بررسی مفاد قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت در چهارچوب سازه‌انگاری ونتی نشان داد که ایالات متحده آمریکا از ظرفیت‌های قطعنامه‌های شورای امنیت جهت ایجاد هنجار در حوزه سازوکارهای مراقبتی و نظارتی جلوگیری‌کننده از دور زدن تحریم از طریق افزایش هزینه‌های بین‌المللی استفاده کرده است. به عبارت دیگر، آمریکا تلاش کرده است برای کشورها (اعم از بازیگران حاکمیتی و غیرحاکمیتی) اقدامات مراقبتی و ایجاد سازوکارهای اشراف اقتصادی (در حوزه تجارت و مالی) و اشتراک‌گذاری این اشراف با نهادهای خارجی را تبدیل به رویه استاندارد بین‌المللی کند. نظارت و کنترل بر شریان‌های تبادلات تجاری و مالی جهان جهت پیشبرد راهبرد آمریکا، مسئله‌ای کلیدی است و این مسئله همان‌طور که پیش از این اشاره شد در اسناد راهبردی ایالات متحده منعکس شده است. در نتیجه آمریکا بر اساس هنجارهای امنیتی، مانند اشاعه تسلیحات کشتار جمعی، کشتار جمعی و تروریسم

تلاش کرده است که خلأ مشروعیت حقوقی بین‌المللی سازه‌ها و سازوکارهای نظارت و کنترل اقتصادی، به‌ویژه نظام‌های چندجانبه سیاسی را پوشش دهد و این کار با صدور «قطعنامه ۱۵۴۰» آغاز و با تصویب قطعنامه‌های تحریمی علیه ایران و همچنین کره شمالی تکمیل شده است. برای سیاست‌گذاران عرصه تجارت خارجی و تعاملات اقتصادی بین‌المللی، ضروری است که مراقب همراهی بازیگران داخلی کشور (اعم از حاکمیتی و غیرحاکمیتی) با هنجارهای ایجاد شده آمریکا در فضای امنیت و اقتصادی بین‌الملل (چه در حوزه تجاری و چه در حوزه مالی) باشند. نباید هماهنگی و همراهی با استانداردهای نظارتی و مراقبتی رواج‌یافته آمریکا (در قالب ساختارهای سازمان ملل یا ساختارهای بین‌الدولی) تبدیل به مأموریت و اهداف دستگاه‌های حاکمیتی و نهادهای غیرحاکمیتی شود، چراکه این اقدام در عمل خودتحریمی است.

به‌منظور پاسخ به مسئله کارکرد اصلی قطعنامه‌های شورای امنیت در چهارچوب سازه‌انگاری وتی، می‌توان درباره آثار قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل این تحلیل را ارائه داد؛ با بررسی و تحلیل مفاد متن قطعنامه‌های تحریم شورای امنیت مشخص گردید که تعهدات مربوط به کشورها جهت اجرای تحریم‌ها به دو بخش الزام‌آور شدید و الزام‌آور ضعیف تقسیم می‌شود که تعهدات الزام‌آور در چهارچوب تحریم‌های هدفمند قرار می‌گیرد. علاوه بر تحریم‌های هدفمند قطعنامه‌های تحریمی، در تعهدات کشورها اجرای تحریم‌های جامع نیز وجود دارد که کلیت اقتصاد یک کشور را هدف قرار می‌دهد و متعاقباً مردم عادی نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرند، اما در تحریم‌های جامع، عمدتاً تعهدات الزام‌آور ضعیف قرار دارد.

در چهارچوب سازه‌انگاری وتی، الزام‌آوری شدید بندهای مربوط به تحریم‌های هدفمند را این‌طور می‌توان تحلیل کرد که هنجاری سازی از سازوکارهای مراقبت و کنترل تحریمی در حوزه‌های خاص امنیتی برای ایالات متحده آمریکا اولویت بیشتری نسبت به حوزه‌های کلان اقتصادی (مالی و تجاری) دارد. درباره تحریم‌های هدفمند باید این نکته را خاطر نشان کرد که این نوع تحریم‌ها تأثیر کمی بر برنامه‌های

موشکی و هسته‌ای ایران داشته‌است؛ هرچند کشورهای غربی و با هویت لیبرال در دسترس ایران به اقلام ممنوعه قطعنامه‌های شورای امنیت بیشترین سخت‌گیری را داشته‌اند؛ ایران توانسته است از طریق بلوک کشورهای غیرلیبرال (چین، روسیه، کره شمالی، پاکستان و ...) به این اقلام دست پیدا کند و به پیشرفت و تحصیل دستاوردهای گوناگون در حوزه هسته‌ای و موشکی برسد. بنابراین، اگرچه اجرای مفاد مربوط به تحریم‌های هدفمند قطعنامه‌های شورای امنیت الزام‌آور شدید است، تأثیری بر روی اقتصاد کلان کشور ندارد و نباید آنها را به‌عنوان عاملی مؤثر در دستگاه محاسباتی مقابله با تحریم از منظر متغیر کلان تجارت خارجی در نظر گرفت. اما این نوع تحریم‌ها می‌توانند باعث افزایش هزینه و زحمت برای شرکت‌هایی شوند که در تأمین زنجیره تجاری حوزه اقلام ممنوعه (اقلام و تجهیزات مرتبط با صنعت دفاعی و هسته‌ای) فعالیت دارند. باید سازوکارهایی اندیشیده شود که هزینه دور زدن تحریم‌های هدفمند برای شرکت‌های داخلی کاهش یابد و حمایت‌های لازم از آنها صورت بگیرد.

درباره تحریم‌های جامع قطعنامه‌های شورای امنیت نیز باید تأکید کرد که اجرای مفاد مربوط به این تحریم‌ها برای دیگرکشورها تعهد الزام‌آور شدید ندارد و نباید تأثیر آنها را بر تجارت خارجی و اقتصاد کلان کشور جدی گرفت. نخست به این دلیل که بخشی جدی از تعهدات الزام‌آور ضعیف متن قطعنامه‌های تحریمی، بحث سازوکارهای نظارتی و مراقبتی برای جلوگیری از دور زدن تحریم‌هاست. همچنین آمارهای اقتصادی ایران نیز نشان می‌دهد این تحریم‌ها آثار جدی بر روابط تجارت خارجی نداشته‌اند؛ بنابراین، آن چیزی که در محاسبات مقابله با تحریم از منظر عوامل عمده تجارت خارجی و اقتصاد کلان باید در نظر گرفت، اقدامات یک‌جانبه و چندجانبه ایالات متحده آمریکا است و نه قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل؛ در نتیجه در شرایط کنونی در صورت خروج ایران از توافق برجام، بازگشت قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت تأثیری از نظر اقتصاد کلان بر کشور نخواهد داشت.

منابع

اقبالی، میثم و خلیل‌زاده، مونا (۱۳۹۵). تحریم‌های بین‌المللی به مثابه ابزاری اقتصادی در جهت اعمال سیاست خارجی. *تحقیقات جدید در علوم انسانی*، (۸)، ۲۰۳-۲۲۶. اندیشکده راهبردی تبیین: اندیشکده انگلیسی (۱۴ مرداد ۱۳۹۴). *عبارات دویپهلو در قطعنامه ۲۲۳۱ عامدانه بوده است*. لینک دسترسی در: <http://tabyincenter.ir/print/?print=13797>

براتی، مسعود و بهنیا، علی اکبر (۱۳ اسفند ۱۳۹۷). سلاح پولی و جایگاه نهادهای نوین جهانی در استفاده از آن. *خبرگزاری مهر*. بازیا بی شده از: <https://www.mehrnews.com>

پایگاه اطلاع‌رسانی و خبر جماران (۷ مهر ۱۳۹۷). *تفاوت تحریم‌های دور قبل با تحریم‌های جدید چیست؟*. لینک دسترسی در: <https://www.jamaran.ir/fa/tiny/news-1023109>

جزئیات آمار تجارت خارجی ایران در سال ۹۸ (۱۳۹۹). لینک دسترسی در: <https://irica.ir/news/1399646/1399646.htm>

حق شناس، محمدرضا (۱۳۹۰). *رهیافت سازه‌انگاری (وتنی) در پرونده هسته‌ای و روابط ایران و اروپا*. *فصلنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، (۲۸۳)، ۱۰۸-۱۳۱.

دهقانی، غلامحسین و هاشمی، فاطمه (۱۳۹۲). *رژیم‌های چندجانبه کنترل صادرات؛ سازوکاری قانونی یا ابزار فشار سیاسی*. *سازمان‌های بین‌المللی*، (۱)، ۱۰۱-۱۳۷. زمانی، سید قاسم و مظاهری، جمشید (۱۳۹۰). *تحریم‌های هو شمند شورای امنیت در پرتو قطعنامه ۱۹۲۹: حفظ یا تهدید صلح؟*. *مجاهد حقوق بین‌المللی*، (۴۴)، ۱۱۵-۱۶۲.

سجادپور، سید کاظم و وکیلی، فرهاد (۱۳۹۴). *رژیم تحریم‌های بین‌المللی: بنیان‌ها، فرایندهای تصمیم‌سازی، نهادهای مجری و سنجش کارایی*. *فصلنامه روابط خارجی*، (۲۵)، ۳۹-۶۴.

ظریف، محمد جواد (۶ آذر ۱۳۹۲). *صحن علنی مجلس*. لینک دسترسی در: <https://www.aparat.com/v/CRqBU>

عابدینی، عبدالله و شارق، زهرا سادات (۱۳۹۵). *ارتباط میان کمیته تحریمی ۱۷۳۷ و*

- کمیسیون مشترک در پرتو اجرای برجام. مجله پژوهش حقوق و سیاست، (۵۳)، ۱۷۱-۱۴۹.
- کیوان حسینی، سید اصغر و عشرتی خلیل‌آباد، فهیمه (۱۳۹۳). رویکردی سازه‌انگارانه به روند تکامل و تشدید تحریمی آمریکا علیه ایران (۱۹۸۰-۲۰۱۲). فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، (۸)، ۳۱-۶۰.
- متقی، ابراهیم؛ طاهری، ابراهیم و اسمعیلی، مرتضی (۱۳۸۹). بررسی تأثیر قطعنامه ۱۹۲۹ بر توان اقتصادی ایران. مجله سیاست دفاعی، (۷۲)، ۹-۳۰.
- منظور، داوود و مصطفی‌پور، منوچهر (۱۳۹۲). بازخوانی تحریم‌های ناعادلانه: ویژگی‌ها، اهداف و اقدامات. فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، (۲) ویژه‌نامه کارنامه اقتصادی دولت، ۲۱-۴۲.
- وثوقی، سعید و شیخون، احسان (۱۳۹۱). دیدگاه نظریات روابط بین‌الملل به تحول اطلاعاتی و تأثیر آن بر مفهوم امنیت (با تأکید بر تئوری‌های رئالیسم، لیبرالیسم و سازه‌انگارانه). فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، (۳۰)، ۹۷-۱۲۸.
- Brewer, J. (2016). Proliferation Financing: The Potential Impact of the Nuclear Agreement with Iran on International Controls. In A. Viski (Ed.), Strategic Trade Review. University of Liege. (2), 4-25. <http://www.str.ulg.ac.be/>.
- Einhorn, R.; Van D. & Vann, H. (2019). Constraining Iran's Missile Capabilities (pp. 32). available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/03/FP_20190321_missile_program_WEB.pdf.
- Nikitin, M. B. (2018). Proliferation Security Initiative (PSI). Retrieved from: www.crs.gov.
- Security Council Resolution 1540 (2004).
- Security Council Resolution 2231 (2015). (S/RES/2231).
- Security Council Resolution 1737 (2006). (S/RES/1737).
- Security Council Resolution 1747 (2007). (S/RES/1747).
- Security Council Resolution 1803 (2008). (S/RES/1803).
- Security Council Resolution 1929 (2010). (S/RES/2010).
- Tobey, William H. (2015). A History of United Nations Security Council Resolution 1540.
- US Department of Treasury (2018). TREASURY Strategic Plan 2018-2022.