

بحران گروگان‌گیری و تحریم ایران

ابراهیم علومی

چکیده

روابط ایران و ایالات متحده پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران با فراز و نشیب‌های بسیاری همراه بوده است. تصرف سفارت ایالات متحده در تهران و به دنبال آن تحریم‌های ایران را می‌توان نخستین مواجهه جدی میان دو کشور پس از سقوط شاه دانست. هدف این نوشتار بررسی اقدامات و تحریم‌های اعمال شده از سوی ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی ایران، پس از تصرف سفارت این کشور در تهران می‌باشد. تمرکز زمانی این پژوهش مربوط به مدت زمان این بحران یعنی از ۴ نوامبر ۱۹۷۹ تا ۲۰ ژانویه ۱۹۸۱ (زمان آزادی گروگان‌ها) می‌باشد. پرسش اصلی این پژوهش این است که چه عاملی باعث شکل‌گیری تحریم‌های ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی ایران در آن مقطع زمانی شد؟ فرضیه اصلی این مقاله این است که تصرف سفارت ایالات متحده در تهران و گروگان‌گیری اعضاء آن عامل اصلی شکل‌گیری این تحریم‌ها علیه ایران در آن مقطع زمانی بوده است. در این پژوهش ابتدا به بررسی اهداف و دلایل آمریکا از کاربرد تحریم‌ها، به طور کلی، خواهیم پرداخت، سپس بحران گروگان‌گیری، اقدامات ایالات متحده و... مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

کلید واژه‌ها

تحریم، بحران گروگان‌گیری، بلوکه کردن اموال و دارایی‌های ایران، موسسات مالی آمریکا، بیانیه‌های الجزایر.

روابط ایران و ایالات متحده پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، با فراز و نشیب‌های بسیاری همراه بوده است. تصرف سفارت ایالات متحده در تهران و به دنبال آن تحریم‌های ایران از جانب آمریکا را می‌توان نخستین مواجهه جدی میان دو کشور، پس از سقوط شاه، دانست.

هدف این نوشتار، بررسی اقدامات و تحریم‌های اعمال شده از سوی ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی ایران، پس از تصرف سفارت این کشور در تهران می‌باشد. تمرکز زمانی این پژوهش مربوط به مدت زمان این بحران، یعنی از ۴ نوامبر ۱۹۷۹ تا ۲۰ ژانویه ۱۹۸۱ (زمان آزادی گروگان‌ها) می‌باشد. پرسش اصلی این پژوهش این است که چه عاملی باعث شکل‌گیری تحریم‌های ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی ایران در آن مقطع زمانی شد؟ فرضیه اصلی این مقاله این است که تصرف سفارت ایالات متحده در تهران و گروگان‌گیری اعضاء آن، عامل اصلی شکل‌گیری این تحریم‌ها علیه ایران در آن مقطع زمانی بوده است.

در این پژوهش ابتدا به بررسی اهداف و دلایل آمریکا از کاربرد تحریم‌ها، به طور کلی، خواهیم پرداخت، سپس بحران گروگان‌گیری

اقدامات ایالات متحده و... مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

دلایل و اهداف آمریکا از کاربرد تحریم‌ها
به طور روزافزونی تحریم‌های اقتصادی، به یکی از وجوه آشکار سیاست خارجی ایالات متحده بدل شده‌اند. این کشور پرچم‌دار استفاده از تحریم‌های اقتصادی، جهت تعقیب اهداف سیاست خارجی خود در سراسر جهان است. ایالات متحده به دلایل گوناگون در مقاطع مختلف زمانی از این حربه جهت اعمال نفوذ بر دیگر کشورها استفاده کرده است. دلایلی که ایالات متحده در توجیه تحریم‌ها بکار می‌برد، یک سری مفاهیم کلی هستند که دارای حوزه وسیعی می‌باشند و از همین‌رو استناد به آنها جهت اعمال تحریم‌ها آسان می‌باشد.

در توجیه تحریم‌ها دلایل فراوانی ذکر می‌شود که عبارتند از: حقوق بشر، مقابله با تروریسم، مبارزه با مواد مخدر، حمایت از محیط زیست و... که چهره‌ای موجه به سیاست‌های ایالات متحده می‌دهند.

همچنین در توجیه اهداف تحریم‌ها، دلایل دیگری نیز ذکر می‌شود که عبارتند از: تمایل به تأثیرگذاری در سیاست‌ها یا حتی ایجاد تغییر در نظام یک کشور، تنبیه و

مجازات یک کشور به خاطر سیاست‌هایش، نشان دادن مراتب مخالفت نمادین با سیاست‌های کشور هدف به دلایل مختلف، اطمینان خاطر دادن به مخاطبان در کشور تحریم کننده به اینکه دولت آن کشور با سیاست‌های کشور هدف مخالف است و تفهیم به کشور هدف و متحدان بالقوه آن کشور در اجرای عملیات لازم علیه آنها.^(۱)

از دیدگاه هوفبائور، اسکات و الیوت، یکی از اهدافی که بیشتر از بقیه جهت توجیه تحریم به کار می‌رود، «تغییر سیاست‌های کشور هدف» است. همچنین بازدارندگی نیز یکی دیگر از اهداف تحریم است که در این صورت، هدف از تحریم، برحذر داشتن کشور تحریم شده از تعقیب برخی سیاست‌های ناخوشایند در آینده است. از نظر این نویسندگان، منطق دیگری که در پس پرده تحریم‌ها نهفته است: «نشان دادن تصمیم و اراده جهت اقدام» است. اغلب برای اینکه یک کشور تصمیم و اراده خود را به منصفه ظهور برساند به وضع تحریم‌ها روی می‌آورد. این مورد به ویژه در مورد آمریکا صادق است. زیرا این کشور برای اینکه بتواند رهبری خود در عرصه جهانی را نشان دهد، به تحریم متوسل می‌شود. این نویسندگان درباره روسای جمهور آمریکا می‌گویند:

«به نظر می‌رسد آنان (رؤسای جمهور آمریکا)، احساس می‌کنند که لازم است به نوعی مخالفت خود را با رفتارهای ناشایست خارجی نشان دهند. حتی با احتمال این که اقدام علیه کشور هدف، در رفتار آن کشور تغییری پدید نمی‌آورد. در این موارد، تحریم به این علت اعمال می‌شود که دست روی دست گذاشتن و اقدام نکردن، بیشتر از برقراری تحریم هزینه دارد. زیرا با اقدام نکردن آمریکا، سیاستمداران این کشور، اعتماد عمومی داخلی و خارجی را از دست داده و متهم به استفاده نکردن از نفوذ خود می‌شوند.»^(۲)

باید در نظر داشت که اهداف و دلایل ایالات متحده در زمان‌ها و مکان‌های مختلف، متفاوت بوده است. به طور مثال، در دوره بعد از جنگ جهانی دوم، ایالات متحده جهت محدود ساختن افزایش توان نظامی شوروی، تحریم‌ها را برقرار کرد. در سال‌های اولیه شروع جنگ سرد در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، آمریکا جهت مهار نفوذ کمونیسم، کشورهای کمونیستی و کشورهای را که با این کشورها مناسبات تجاری داشتند، تحریم کرد. در دهه ۱۹۷۰، حقوق بشر یکی از اهداف سیاست خارجی آمریکا شد و حکومت‌های مارکسیستی لنینیستی تحریم شدند. از اواخر

- دهه ۱۹۸۰، خطر تروریسم، مواد مخدر و گسترش تسلیحات، از دلایل برقراری تحریم‌ها بوده است. از ۱۰۷ بار تحریم اقتصادی سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۰، ایالات متحده در برقراری ۷۴ مورد تحریم دخالت داشته است. در حالیکه در این دوره زمانی بریتانیا ۱۳ و شوروی ۱۱ مرتبه به اعمال تحریم‌ها متوسل شده‌اند.^(۳)
- در اینجا ضروری است که اهداف ایالات متحده از تحریم‌ها را به طور موردی و از دیدگاه برخی صاحب‌نظران نیز بررسی کنیم. از دیدگاه کیم ریچارد نوسال، می‌توان سه هدف را برای تحریم‌های ایالات متحده علیه شوروی (سابق)، پس از اشغال افغانستان در نظر گرفت. از نظر وی اگر میل به مجازات واقعاً یکی از محرک‌های سیاست‌گذاران سیاست خارجی ایالات متحده باشد، در این مورد می‌توان استدلال کرد که بیش از یک هدف در پس تحریم‌هایی نهفته بود که علیه اتحاد شوروی اعمال گردید. سه احتمال را می‌توان پیش بینی کرد:
- (۱) مجازات جهت مجبور کردن؛
 (۲) مجازات جهت بازداشتن؛
 (۳) مجازات جهت تلافی.^(۴)
- از دیدگاه دیوید بالدوین، ایالات متحده تحریم‌های اقتصادی را جهت نشان دادن موارد زیر به کار برده است:
۱. نشان دادن تعهد نسبت به مخالفت با کمونیسم در نیمکره غربی؛ مانند تحریم کوبا.
 ۲. تصمیم این کشور مبنی بر مخالفت با گسترش حوزه نفوذ شوروی، مانند تحریم اتحاد شوروی پس از اشغال افغانستان توسط این کشور.
 ۳. عزم این کشور در مقاومت برابر باج‌خواهی، مانند تحریم ایران.
 ۴. تمایل این کشور جهت توسل به اقدام نظامی در صورت تداوم رفتار غیرقابل قبول، مانند تحریم لیبی.
- از نظر وی ایالات متحده از تحریم‌های اقتصادی متوسط جهت اعمال فشار نسبی نیز استفاده کرده است:
- (۱) به منظور حفظ حمایت همسایگان دولت تحریم شده، مانند تحریم‌های ایران.
 - (۲) جهت خنثی کردن تصویر خشن همیشگی خود در آمریکای لاتین، مانند تحریم کوبا.
 - (۳) برای نشان دادن تمایل خود به حفظ تماس با دیگران، همانند مستثنی

۱۰) حقوق کارگران؛

۱۱) اصلاح بازار؛

۱۲) پناه دادن به جنایتکاران جنگی؛

۱۳) اقدامات مربوط به تحریم.^(۱۰)

بحران گروگان‌گیری

بحران گروگان‌ها در ایران، با توقیف دیپلمات‌های آمریکایی در ۴ نوامبر ۱۹۷۹، آغاز نشد، بلکه تصمیم کارتر مبنی بر پذیرش شاه برای معالجه، که امکانات آن در دیگر جاها نیز فراهم بود، باعث بروز این بحران گردید. این تصمیم به رغم نظر مشاوران و دستگاه‌های امنیتی و با وقوف کامل به این که تصرف سفارتخانه آمریکا و توقیف اعضا آن، واکنش احتمالی خواهد بود، اتخاذ شد.^(۱۱) به گفته معصومه ابتکار، سخنگوی دانشجویان تسخیر کننده سفارت ایالات متحده در تهران: «وقتی همین شاه، که حکومت طولانی‌اش ثروتی توصیف ناشدنی را نصیب خانواده و بستگانش، و فقر و انقیاد فرهنگی را پیشکش مردم کرد، در آمریکا پذیرفته شد، اعتقاد یافتیم که غرب دوباره قصد دارد استقلال نویافته ما را از میان بردارد و آیا باز هم سرنوشت و آینده کشور ما در واشنگتن تعیین می‌شد؟ چگونه می‌توانستیم نگرانی و خشم خود را ابراز کنیم؟ به چه کسی

کردن فروش‌های قراردادی از تحریم غله علیه شوروی.^(۵)

اگرچه تحریم‌های اقتصادی همواره ابزار قدرتمندی در سیاست خارجی آمریکا بوده، اما اکنون که جنگ سرد به پایان رسیده است، اهمیت بیشتری یافته‌اند و بیشتر به کار گرفته می‌شوند. آمریکا از سال ۱۹۹۳ تا سال ۱۹۹۶، ۶۱ قانون و دستور اجرایی برای تحریم ۳۵ کشور تصویب کرده است.^(۶) این کشور با توسل به ماده ۴۲ قانون فدرال راجع به تحریم دیگر کشورها، تا کنون ۱۴۲ بار به تحریم مبادرت ورزیده است.^(۷) به گفته ریچارد چینی، وزیر دفاع پیشین آمریکا، هم اکنون ۷۰ کشور با دو سوم جمعیت جهان، تحت تأثیر تحریم‌های آمریکا قرار دارند.^(۸) در توجیه علت برقراری تحریم‌ها، معمولاً به ۱۳ مورد زیر استناد شده است:^(۹)

۱) تروریسم؛

۲) گسترش سلاح‌های هسته‌ای؛

۳) فعالیت‌های مرتبط با مواد مخدر؛

۴) مصادره اموال؛

۵) حقوق بشر؛

۶) کمونیسم؛

۷) تجاوز نظامی؛

۸) فعالیت‌های زیست محیطی؛

۹) انتقال به دموکراسی؛

می‌توانستیم اعتراض کنیم؟ پاسخ رسانه‌ها و مجامع بین‌المللی سکوتی کر کننده بود. ایرانیانی که با فداکاری بسیار بالاخره سلطنت را سرنگون کرده بودند، دوباره نادیده گرفته می‌شدند.^(۱۲) در این میان نمی‌توان خاطره تلخ کودتای سازمان سیا علیه مصدق را در اذهان ایرانیان از نظر دور داشت، معصومه ابتکار اظهار می‌دارد: «خاطرات تلخ و جانکاه مردم ایران از اقدامات دولت آمریکا بر ضد منافع کشور، سابقه‌ای بس طولانی‌تر از دوران نهضت اسلامی ایران دارد. مردم ما در سال ۱۳۳۲، شاهد اقدام مداخله‌گرانه دولت آمریکا بودند که موجب سرنگونی دولت ملی و دموکراتیک مصدق شد و شاه را که از خشم ملت گریخته بود و به خارج فرار کرده بود، دوباره به کشور باز گرداند و حکومت دیکتاتوری او را نزدیک به بیست و هفت سال بر مردم ایران تحمیل کرد.»^(۱۳) گری سیک، کارشناس آمریکایی امور ایران که در آن زمان عضو شورای امنیت ملی آمریکا بود، نیز این مسأله را بدین نحو تصدیق می‌کند: «در آن ماجرا (گروگان‌گیری)، نباید تمام تقصیرها را بر گردن ایرانی‌ها انداخت.» از نظر وی ریشه ضد آمریکایی بودن ایرانی‌ها را باید در کودتایی که سیا برای سرنگون کردن دولت ملی مصدق در ۱۹۵۳، هدایت کرد،

جست‌وجو کرد. به گفته او، آن سال را باید سال «بی آبرو شدن» آمریکا در ذهن ایرانیان دانست.^(۱۴) در واقع آن کودتا پیش درآمد گروگان‌گیری بود. واقعه عمده‌ای بود که تفکر مردم ایران را نسبت به آمریکا تغییر داد: «تصویر آمریکا چنان عوض شد که تغییر دادن آن بسیار دشوار است و کاملاً می‌توان واقعه سال ۱۹۵۳، را با واقعه گروگان‌گیری و وقایع پس از آن با یک خط متصل کرد.»^(۱۵)

سیاست‌های ایالات متحده در قبال

بحران گروگان‌گیری

الف. اقدامات یک‌جانبه

اشغال سفارتخانه آمریکا که مصادف با ریاست جمهوری کارتر، رئیس جمهور دموکرات آمریکا بود، وی را برآن داشت تا تمام تلاش خویش را برای آزادی گروگان‌ها و مقابله با انقلاب اسلامی صرف کند. اولین اقدامات تنبیهی علیه ایران توسط آمریکا در تاریخ ۸ نوامبر ۱۹۷۹، صورت گرفت. وزیر امور خارجه بر اساس دستورالعمل کارتر طبق بخش ۲ «قانون کنترل‌صدور تسلیحات»^۱ مانع ارسال محموله‌ای به ارزش ۳۰۰ میلیون دلار، شامل قطعات یدکی نظامی که ایران قبلاً سفارش و بهاء آن را پرداخته بود، شد.

¹. Arms Export Control Act

موجب اعتراض دانشجویان ایرانی شد. آنان این اقدامات را گزینشی و تبعیض‌آمیز می‌دانستند. دیوان پژوهش ناحیه کلمبیای آمریکا، این اقدام را واکنش منطقی به بحران موجود در آن زمان خواند. ابوالحسن بنی‌صدر، کفیل وزارت خارجه و وزیر دارایی وقت، پیشنهاد خارج کردن دارایی‌های ایران را از بانک‌های آمریکایی مطرح کرد، تا از دسترس حاکمیت آمریکا، خارج شود. کارتر، در عکس‌العملی فوری در ۱۴ نوامبر، بر اساس اختیارات خود در «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی»^۳ و «قانون ضرورت‌های ملی»^۴، وضعیت اضطراری اعلام و اموال و دارایی‌های ایران را مسدود اعلام کرد.^(۱۷)

در واقع در این قضیه، ایالات متحده نسبت به تهدید ایران مبنی بر خارج کردن اعتبارات خود از بانک‌های آمریکایی واکنش نشان داده بود. بیرون کشیدن این مبلغ که بالغ بر ۱۲ میلیارد دلار بود، می‌توانست منجر به اختلالی عمده در بازارهای مالی شود و از ارزش دلار بکاهد. بنابراین، هدف، مجازات ایران به خاطر بحران گروگان‌گیری نبود، بلکه این عمل ناشی از ترس ایالات متحده از

در ۱۲ نوامبر ۱۹۷۹، کارتر بنا بر ملاحظات امنیت ملی و طبق بخش ۲۳۲ قانون گسترش تجارت^۲، «تحولات اخیر ایران را تهدیدی برای امنیت ملی از بابت واردات نفت و محصولات نفتی» اعلام کرد. «این تحولات، تهدیدی برای امنیت ملی ماست، زیرا ما برای تأمین نفت خام به ایران متکی بودیم». بدین ترتیب واردات نفت خام یا محصولات مشتق شده از نفت تصفیه شده ممنوع شد و آنچه در آمریکا یا مناطق آزاد تجاری آمریکا بود، در اختیار آن کشور قرار گرفت. هدف از برقراری محدودیت در مورد واردات نفتی از ایران، قطع درآمد ارزی ایران از بابت فروش نفت خام ایران در بازار آمریکا بود که آن زمان معادل ۸/۱۳ میلیون دلار در روز بود. تأثیر قطع واردات نفت خام ایران به بازار آمریکا، چنان چشم‌گیر بود که در ۲۳ نوامبر ۱۹۷۹، «وزارت نیرو»ی آمریکا مجبور شد برنامه سهمیه بندی نفت خام را اجرا کند.^(۱۶)

در ۱۳ نوامبر سال ۱۹۷۹، «اداره مهاجرت و تابعیت آمریکا» شرایط جدیدی را برای دانشجویان ایرانی اعلام کرد و تاریخ مجوزهای ورود به آمریکا را به حال تعلیق در آورد. روایدی که قبلاً صادر شده بود، ملغی اعلام شد. شرایط جدید اداره مهاجرت،

³ International Emergency Economic Powers (IEEPA)

⁴ National Emergencies Act (NEA)

² Trade Expansion Act

خروج ناگهانی آن دارایی‌ها بود که می‌توانست باعث بحران پولی و بانکی برای ایالات متحده شود. دوم این که، مسدود کردن دارایی‌های ایران، با هدف حمایت از ادعاهای اشخاص و شرکت‌های آمریکایی علیه ایران صورت گرفت.^(۱۸)

اقدامات آمریکا در این زمینه، ایران را در استفاده و بهره برداری از ۱۲ میلیارد دلار دارایی و پس‌انداز بانکی خود در خارج محروم ساخت. اقدام یاد شده در زمینه انسداد دارایی‌های ایران، بزرگ‌ترین مورد از انسداد دارایی‌های یک کشور خارجی در تاریخ آمریکا بود. در ابتدای امر هیچ کس نمی‌دانست که بر اساس دستورالعمل دولت آمریکا، چه مبلغی مسدود شده است. تخمین مقامات وزارت خزانه‌داری آمریکا، در ابتدا مبلغی بیش از ۸ میلیارد دلار بود، ولی براساس ارزیابی انجام شده، طی ۸ ماه پس از صدور دستورالعمل مذکور، دارایی‌های مسدود شده از ۱۱ میلیارد تجاوز نموده و با محاسبه بهره آن به ۱۲ میلیارد دلار رسید.^(۱۹)

صرف نظر از رقم عظیم ۱۲ میلیارد دلار، یکی دیگر از مسائل بی‌سابقه در مورد انسداد دارایی‌های ایران توسط آمریکا، عبارت بود از توقیف ۵/۶ میلیارد دلار سرمایه و سپرده‌های ایران نزد شعبات خارجی

بانک‌های آمریکایی. این اولین بار بود که مبلغ قابل توجهی از این گونه دارایی‌های خارجی مسدود می‌شد. لذا این اقدام آمریکا، بحث‌های قابل توجه و مهمی را در مورد اثرات فراسرزمینی قوانین آمریکا و دخالت این کشور در سیستم بانکداری بین‌المللی مطرح ساخت.^(۲۰)

بر اساس دستور اولیه دولت آمریکا، مبنی بر انسداد سپرده‌های ایران در نزد بانک‌های آمریکایی در خارج از ایالات متحده، نه تنها سپرده‌های دلاری ایران نزد بانک‌های مذکور، بلکه سپرده‌های غیر دلاری این کشور - مانند سپرده‌های ایران به فرانک، نزد یکی از بانک‌های آمریکا در پاریس نیز، مسدود شد. سایر دولتها فوراً اعتراض خود را نسبت به گسترش اختیارات فراسرزمینی دولت آمریکا اعلام کردند. با توجه به اعتراضات مذکور و همچنین، از آنجایی که مبلغ حساب‌های غیر دلاری از شعبات خارجی نزد بانک‌های آمریکایی چندان قابل توجه نبود، سپرده‌های غیر دلاری ایران از انسداد خارج شد، اما سپرده‌های دلاری ایران همچنان مسدود باقی ماند. البته لازم به ذکر است که تقریباً تمامی سپرده‌گذاری ایران در خارج از کشور، در آن زمان، به صورت سپرده‌های دلاری بود.

ایران مطرح شد، محاصره دریایی ایران جهت تحمیل تحریم‌های اقتصادی بود. اما از آنجایی که این اقدام دارای پیامدهای غیر قابل پیش‌بینی بود، از آن صرف نظر شد. ترس از آن بود که این تحریم منجر شود به: چریک‌های ایرانی به گروگان‌ها صدمات

جانی وارد آورند؛ (۲) شیخ نشین‌های خلیج فارس را مجبور به کاهش عرضه نفت به غرب و ژاپن کند یا باعث افزایش قیمت نفت شود؛ (۳) موجب تحریک شوروی و مواجهه مستقیم با ایالات‌متحده در منطقه شود؛ (۴) احساسات ضد آمریکایی را در جهان سوم برانگیزد؛ (۵) از آنجایی که شوروی خواهان مفر و کمکی بود، باعث انداختن ایران در دامن شوروی شود؛ (۶) باعث به وجود آمدن یک فرصت بی‌سابقه برای شوروی به دست آوردن مشروعیت ورود به ایران شود؛ (۷) به واسطه وجود ارتباط ریلی و آبی ایران و روسیه و به وسیله راه‌هایی از طرف ترکیه در غرب و پاکستان در شرق، بنابراین به خاطر وجود راه‌های جایگزین برای تأمین نیازهای وارداتی ایران، در هر صورت این تحریم شکسته می‌شد. ضمن این که هیچ تضمینی وجود نداشت که محاصره دریایی ایران، منجر به آزادی گروگان‌ها توسط ایران شود.^(۳۳)

پیچیدگی مسأله وقتی بیشتر شد که دولت ایالات متحده به بانک‌های خود، در خارج از آمریکا، اجازه داد که وام‌هایی را که در گذشته به ایران داده بودند، از سپرده‌های خارجی این کشور برداشت کنند، و بدین ترتیب بانک‌های آمریکایی اجازه یافتند قبل از سر رسید پرداخت وام‌ها، مطالبات خود را از سپرده‌های ایران برداشت کنند. بانک‌های مذکور بلافاصله ۲ میلیارد دلار از سپرده‌های مسدود شده ایران برداشت کردند.^(۲۱)

هر چند دولت‌های اروپایی از دخالت آمریکا در سیستم بانکداری بین‌المللی و اثرات فراسرزمینی قوانین آمریکا ناخشنود بودند، اما هیچ یک از آنها حاضر نشدند اقدامی برای کمک به ایران جهت آزاد نمودن سپرده‌های دلاری خود، که توسط آمریکا مسدود شده بود، انجام دهند. عده‌ای از آنها بر این عقیده بودند که هر چند اقدام دولت آمریکا در این زمینه قابل دفاع نیست، اما با توجه به تصمیم قطعی دولت آمریکا، جهت نشان دادن عکس‌العملی قاطع در قبال جریان گروگان‌گیری، انسداد فراسرزمینی سپرده‌های ایران بر استفاده آمریکا از زور ترجیح دارد.^(۲۲) از میان دیگر اقداماتی که در آن زمان به طور جدی از سوی آمریکا علیه

ب. اقدامات ایالات متحده در سطح بین‌المللی

به دنبال تصرف سفارت آمریکا در تهران، در ۴ نوامبر ۱۹۷۹، دولت کارتر قبل از اقدام سازمان ملل دست به کار شد. در مراحل اولیه بحران، دولت این کشور، با ارسال نامه‌ای در تاریخ ۹ نوامبر ۱۹۷۹، به رئیس شورای امنیت از وی خواست که برای آزادی گروگان‌ها مداخله کند. رئیس شورا در پاسخ، بیانیه‌ای از طرف همه اعضا صادر کرد و از ایران خواست که فوراً گروگان‌ها را آزاد کند.^(۲۴) این بیانیه در ۲۷ نوامبر ۱۹۷۹، صادر شد. متعاقب آن، شورا در ۴ دسامبر طی قطعنامه شماره ۴۵۷ از ایران خواست اختلافات خود را مطابق اهداف و اصول سازمان ملل با روش‌های مسالمت‌آمیز و مرضی‌الطرفین حل و فصل کنند.^(۲۵) در ۳۱ دسامبر ۱۹۷۹، شورای امنیت با ۱۱ رأی موافق و رأی ممتنع شوروی، طی قطعنامه ۴۶۱ از ایران خواست تا گروگان‌ها را آزاد کند. این قطعنامه تهدید کرد که اگر گروگان‌ها تا ۷ ژانویه آزاد نشوند، شورای امنیت، اقدامات مؤثرتری در این زمینه اتخاذ خواهد کرد.^(۲۶) در ۲۸ دسامبر، مک هنری، سفیر آمریکا در سازمان ملل در جلسه شورای امنیت ملی در کاخ سفید حاضر شد و

طرحی دو مرحله‌ای را برای شکستن بن بست میان ایران و ایالات متحده پیشنهاد داد. طبق این پیشنهاد در مرحله اول، بر اساس قطعنامه فوری سازمان ملل به دبیر کل ماموریت داده می‌شد تا به ایران سفر و برای آزادی گروگان‌ها مذاکره کند. در مرحله دوم اگر از جانب دبیرکل ظرف یک هفته پیشرفتی در مذاکرات اعلام نشد، تحریم‌ها اعمال می‌شدند. این طرح مورد پذیرش رئیس جمهور قرار گرفت و وزیر خارجه برای هدایت فعالیت‌های ایالات متحده در سازمان ملل به نیویورک رفت. اما دبیرکل سازمان ملل در سفر به ایران نتوانست با امام خمینی رهبر انقلاب ایران ملاقات کند و دانشجویان نیز از پذیرفتن درخواست دبیر کل مبنی بر ملاقات با گروگان‌ها امتناع کردند. وی در این سفر با قطب زاده، وزیر خارجه، آیت‌الله بهشتی و چند تن از اعضای شورای انقلاب ملاقات کرد. در هر مرحله، ایرانیان بر تحقق شرایط خود مبنی بر بازگرداندن شاه و اموال و دارایی‌هایش برای آزادی گروگان‌ها پافشاری می‌کردند. همچنین ایرانی‌ها تشکیل دادگاه بین‌المللی تحت نظارت سازمان ملل را به عنوان اقدامی مهم برای حل و فصل این مساله مطرح کردند. کورت والدهایم پس از

۲) دلایل اقتصادی: زیرا تحریم‌های اقتصادی خسارت‌های سنگینی برای جامعه اقتصادی اروپا در بر داشت.

۳) دلایل قانونی: تعدادی از کشورهای اروپایی، فاقد قدرت قانونی جهت نقض قراردادهای قدیمی خود با ایران بودند.

اروپایی‌ها که چندان مشتاق تحریم ایران نبودند، بخاطر ترس از تضعیف اتحاد ناتو و به مخاطره افتادن انسجام سیاسی در امور بین‌المللی میان اعضاء جامعه اقتصادی اروپا، از تحریم‌های اقتصادی حمایت کردند. وزرای خارجه اروپایی در تاریخ ۲۲ آوریل ۱۹۸۰، با اکراه، با اعمال تحریم‌های ملایم علیه ایران موافقت کردند. با اتخاذ چنین اقداماتی دولت‌های اروپایی امیدوار بودند که مانع از هر گونه اقدام نظامی توسط ایالات متحده علیه ایران شوند. از این رو، هنگامی که در ۲۴ آوریل، ایالات متحده به حمله ناموفق خود به ایران اعتراف کرد، همه متعجب شدند. حمله نجات ایالات متحده، باعث فشار تازه‌ای بر جامعه اروپا شد تا به تلاش‌های آمریکا علیه ایران بپیوندد.^(۳۰) در ۲۹ آوریل، سران کشورهای اروپایی به این امید که ایالات متحده از اقدامات نظامی خطرناک‌تر اجتناب کند، تصمیم به

بازگشت از ایران، در جلسه غیر علنی شورای امنیت نتایج سفر خود را تشریح کرد. وی متقاعد شده بود که اعمال تحریم‌های اقتصادی برای آزادی‌گروگان‌ها موثر نخواهد بود. اما آمریکا بر خواست خود مبنی بر تحریم ایران اصرار داشت.^(۳۱) اما در ۱۳ ژانویه ۱۹۸۰ با وتوی شوروی، توسل به تحریم علیه ایران تحت فصل هفتم منشور عملاً ملغی شد.^(۳۲) در تحریم‌های پیشنهادی هیچ اشاره‌ای به تحریم‌های نفتی یا انسداد دارایی‌های ایران نشده بود. متعاقب وتوی این قطعنامه توسط شوروی، دونالد مک هنری، سفیر آمریکا، وتوی قطعنامه را مصلحت‌اندیشی سیاسی شوروی جهت به دست آوردن دل ایران در قبال قضیه افغانستان و تفوق شوروی در منطقه توصیف کرد.^(۳۳)

ایالات متحده پس از شکست در اعمال تحریم‌های بین‌المللی به وسیله سازمان ملل، در صدد به دست آوردن حمایت متحدان اروپایی خود جهت تحریم‌های دسته‌جمعی علیه ایران در خارج از چارچوب سازمان ملل متحد، برآمد. اروپائیان به دلایل مختلف نسبت به این اقدام اکراه داشتند:

۱) دلایل سیاسی: اطمینان از این که مقابله به مثل اقتصادی موثر نخواهد بود.

تحریم ایران گرفتند. اگر چه این‌ها از هیچ چیز بهتر بود، اما ایالات متحده از اقدامات اقتصادی اروپایی‌ها راضی نبود. از این‌رو آمریکایی‌ها فشار را بیشتر کردند. در اواسط ماه می، وزیر خارجه آمریکا، ادموند موسکی، در ملاقات با وزرای خارجه چند کشور اروپایی در بروکسل و وین از آنها تقاضای اعمال تحریم‌های هدفمندتری را کرد. در پاسخ به درخواست‌های ایالات متحده جهت انسجام برای آزادی گروگان‌ها، وزرای خارجه اتحادیه اروپا در ۱۷ و ۱۸ ماه می در ناپل تصمیم به تحریم صادرات علیه ایران گرفتند اما این اقدامات به دو دلیل عمده منعطف شد:

(۱) از تحریم مستثنی کردن همه قراردادهایی که با ایران قبل از بحران گروگان‌گیری منعقد شده بود؛
 (۲) با اعلام این که، اگر تلاش‌ها جهت آزادی گروگان‌ها «پیشرفت‌های سازنده‌ای» داشته باشد، تحریم‌ها به تعلیق در خواهند آمد.

اما هنگامی که بریتانیا در ۱۹ می تصمیم گرفت تنها قراردادهای تجاری آتی با ایران را تحریم کند، این عملاً بدین معنی بود که تحریم‌ها تاثیر فوری بر تجارت سریعاً در حال رشد ایران و بریتانیا ندارد و شکافی

میان اعضاء بازار مشترک پدیدار شد. ژاپن نیز به تبعیت از اروپاییان اعلام کرد که ایران را تحریم خواهد کرد اما همه معاملات مرتبط با ۳/۳ میلیارد دلار مجتمع پتروشیمی که ژاپن در آن زمان در حال ساخت آن بود را از تحریم مستثنی کرد.^(۳۱)

ادامه بحران گروگان‌گیری، منجر به اتخاذ اقدامات دیگری از سوی ایالات متحده شد. کارتر که از برقراری تحریم‌های چندجانبه از طریق سازمان ملل ناکام ماند، تصمیمات جدیدی اتخاذ کرد. کارتر در ۷ آوریل ۱۹۸۰، فرمان اجرایی ۱۲۲۰۵ را با عنوان «ممنوعیت معاملات خاص با ایران»، امضاء کرد. در این فرمان اجرایی، کارتر طبق بخش ۲۰۳ قانون اختیارات اقتصادی، اضطراری و بین‌المللی و بخش ۳۰۱ قانون ضرورت‌های ملی، از اختیار خود برای ممنوع کردن تجارت و دیگر معاملات با ایران استفاده کرد. این فرمان اجرایی شامل اقدامات وسیعی بود که ایالات متحده در قطعنامه پیشنهادی خود در ۱۰ ژانویه ۱۹۸۰، به شورای امنیت ارائه داده بود. کارتر طی این فرمان چند تصمیم گرفت:

(۱) قطع روابط دیپلماتیک با ایران و خروج دیپلمات‌ها و کنسول‌های ایرانی از

در ماه اکتبر ۱۹۷۹، و میانگین ماهانه ۲۰۰ تا ۳۰۰ میلیون دلار در سال ۱۹۷۸، هنگامی که شاه بر اریکه قدرت بود، ناچیز به نظر می‌رسد.^(۳۴)

با صدور فرمان اجرایی مذکور در ۷ آوریل، دامنه تحریم‌ها علیه ایران از مسدود شدن دارایی‌ها به کل تحریم اقتصادی گسترش یافت. اما علیرغم این‌ها هیچ تغییری در نظر ایران حاصل نشد. در ۱۷ آوریل، کارتر در دستور اجرایی ۱۲۱۱۱، سفر اتباع آمریکایی به جز خبرنگاران را، آن هم به دلایل خاص، به ایران ممنوع کرد. همچنین در این دستورالعمل، همه نوع واردات و همه نوع نقل و انتقالات مالی بین ایران و ایالات متحده، به جز نقل و انتقال اموال خانوادگی را ممنوع کرد.^(۳۵) در ۲۴ آوریل سال ۱۹۸۰، و درست یک هفته پس از افزایش تحریم‌ها علیه ایران، آمریکا به عملیات نظامی جهت آزادی‌گروگان‌ها دست زد که این اقدام با شکست روبرو شد. بعد از شکست عملیات نجات^(۳۶) که به نظر می‌رسید آخرین گزینه آمریکا برای حل بحران باشد، آمریکا در ماه‌های بعد هیچ اقدام دیگری انجام نداد. هر چند با مرگ شاه در ژوئیه ۱۹۸۰، دلیل اصلی بحران از بین رفت، اما هیچ کمکی به حل آن نکرد.

آمریکا و بسته شدن سفارتخانه و کنسولگری‌ها؛

(۲) ممنوعیت صادرات از ایالات متحده به ایران مطابق قطعنامه ۱۳ ژانویه سازمان ملل - که با وتوی شوروی تصویب نشد - بجز در مورد مواد غذایی و پزشکی؛

(۳) تهیه فهرستی از دارایی‌های ایران توسط وزیر خزانه‌داری به همراه دعاوی معوقه اتباع و شرکت‌های آمریکایی علیه ایران، جهت رسیدگی به دعاوی مربوط به گروگان‌ها، خانواده‌هایشان و شاکیان آمریکایی؛

(۴) ابطال مجوز ورود ایرانیان به خاک آمریکا و عدم صدور روادید مگر به ملاحظات انسان‌دوستانه.^(۳۲)

کارتر در سخنان خود اظهار داشت: «اگر این اقدامات موجب آزادی سریع گروگان‌ها نشود، در صورت لزوم تدابیر دیگری را در پیش خواهد گرفت.»

باید در نظر داشت که این تحریم‌ها بیشتر جنبه نمادین داشتند. زیرا از زمان سقوط شاه و به قدرت رسیدن امام خمینی، روابط تجاری ایران و آمریکا بسیار کاهش یافته بود.^(۳۳) در ماه فوریه، صادرات ایالات متحده به ایران، رقم ناچیز ۱/۶ میلیون دلار بود. این رقم در مقایسه با ۲۷ میلیون دلار

مسدود کردن اموال و دارایی‌های ایران؛ نقش موسسات مالی آمریکایی

تصور عمومی بر آن است که مسدود کردن اموال و دارایی‌های ایران صرفاً واکنشی به تسخیر سفارت ایالات متحده و بحران گروگان‌گیری بود. اما این تصور، منافع موسسات مالی و شرکت‌های آمریکایی و نقش آنها را در بلوکه کردن اموال و دارایی‌های ایران در سال ۱۹۷۹، مورد اغماض قرار می‌دهد.

رشد سریع قیمت نفت در دهه ۱۹۷۰، و به ودیعه گذاردن دلارهای نفتی کشورهای عضو اپک در بانک‌های آمریکایی، جامعه بانکی آمریکا را از تاثیر بالقوه خروج ناگهانی این دارایی‌ها نگران ساخت. نتیجه آن تصویب قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی (IEEPA)، در سال ۱۹۷۷ بود که به رئیس‌جمهور آمریکا حق اعلام وضعیت اضطراری ملی را بنابر «ملاحظات امنیت ملی یا سیاست خارجی» در مورد «تهدید فوق‌العاده و غیر عادی»، که منشأ یا قسمت عمده آن خارج از ایالات متحده باشد، داد. به طور خلاصه، این قانون به رئیس‌جمهور اختیار داد تا مانع خارج کردن دارایی‌های خارجی از ایالات متحده شود. دقیقاً با استناد به همین قانون بود که رئیس‌جمهور ایالات

متحده در ۱۴ نوامبر ۱۹۷۹، اموال و دارایی‌های ایران را مسدود اعلام کرد.^(۳۷) در عین حال باید در نظر داشت که دولت آمریکا از نوامبر ۱۹۷۸، یک سال قبل از تسخیر سفارت و در زمانی که هنوز شاه در ایران بود، قصد داشت دارایی‌های ایران را مسدود کند. فرناند جرمن، رئیس کمیته امور مالی و بانکی و شهرسازی سنا در ژوئیه ۱۹۸۱، اعلام کرد: «۹ ماه قبل از بحران گروگان‌گیری، یعنی زمانی که اوضاع اقتصادی در ایران نسبتاً آرام بود و هیچ شواهدی دال بر نیت ایران مبنی بر خروج دارایی‌های خود از آمریکا وجود نداشت، کارشناسان حقوقی در وزارت خزانه داری به این نتیجه رسیده بودند که شرایطی به وجود آمده است که احتمالاً توسل به قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی را اقتضا می‌کند. البته چنانچه دارایی‌های ایران در آن زمان مسدود می‌شد موجب رسوایی بود. ظاهراً این گونه بود که وضعیت «اضطراری»، به علت آسیب‌پذیری نظام بانکی و مالی ایالات متحده در اثر تهدید ایران به خارج کردن دارایی‌های خود به وجود آمده است.»^(۳۸)

بنابراین، تسخیر سفارت آمریکا در تهران صرفاً یک مکانیسم ماشه‌ای بود که به دولت‌مردان ایالات متحده اجازه داد تا با

از نظر چیس، سقوط پادشاهی ایران در سال ۱۹۷۹، به معنی از دست دادن یک تجارت نان و آب دار با شاه و واگذار کردن آن به رقبا بود. همچنین این بدان معنی بود که برخی از وام‌های چیس به ایران - که به خاطر روابط ویژه چیس با شاه و برخلاف رویه‌های درست قانونی داده شده بود، و بنابراین احتمال داشت که توسط رژیم جدید ایران با چالش روبه‌رو شوند - باخطر عدم بازپرداخت مواجه شوند. در نتیجه چیس از بلوکه کردن دارایی‌های ایران در آمریکا استقبال کرد زیرا می‌توانست از آنها به عنوان عامل جبران‌کننده استفاده کند.^(۳۹) شیوه به کار گرفته شده توسط چیس منهن را یکی از کمیته‌های کنگره در گفته‌ای کوتاه، سناریویی دانسته که در آن: «چیس منهن با قانع ساختن دولت در دادن اجازه ورود به شاه برای ورود به آمریکا در عین اطلاع از این که چنین کاری موجبات خشم و خشونت را در تهران فراهم می‌آورد و نهایتاً ضبط سرمایه را میسر می‌سازد، طرح جامعی برای ضبط سرمایه‌های (ایران) ریخته است.»^(۴۰) با مسدود شدن اموال ایران، بانک‌های آمریکایی از بحران گروگان‌گیری سود جسته و تمام ادعاهای مهمی را که بر ضد ایران

اجراء طرحی که از مدت‌ها پیش برنامه‌ریزی شده بود، از مؤسسات مالی آمریکا در مقابل خروج ناگهانی منابع مالی حمایت به عمل آورند.

بلوکه کردن دارایی‌های ایران، دارای ارتباط ویژه‌تری با بخش مالی آمریکا بود. وقتی که پای مسائل مالی شخصی شامل وام‌ها و بدهکاری‌های [خاندان پهلوی]، دیوید راکفلر و بانک چیس منهن او که بانک منتخب شاه، خانواده‌اش و بنیاد پهلوی بود، نیز به میان می‌آید.

بعلاوه، این بانک دارای روابط پیچیده‌تری با بانک مرکزی ایران و شرکت ملی نفت ایران بود. چیس نه تنها صادر کننده انحصاری اعتبار نامه برای خرید نفت ایران بود، بلکه همچنین دریافت کننده درآمدهای نفتی از شرکت ملی نفت ایران و انتقال دهنده آن به حساب‌های بانک مرکزی در نیویورک و لندن بود. چیس منهن از این روابط انحصاری سود کلانی به دست می‌آورد. این سودها نه تنها ناشی از میزان کل ودیعه‌های بانک مرکزی و شرکت ملی نفت ایران بود، بلکه ناشی از بهایی بود که به خاطر صدور اعتبارنامه‌ها نیز دریافت می‌کرد.

داشتند، برآورده ساختند. در این مورد، آنهایی که شانس آوردند و سرمایه ایران را به مدت ۱۴ ماه در اختیار داشتند، سود زیادی در طی دوران گروگان‌گیری به دست آوردند. چپس مانهاتان در صدر لیست این بانک‌ها قرار داشت. در توافق و تسویه پایانی، ایران حدود چهار میلیارد دلار بابت وام‌های دریافتی از بانک‌های آمریکایی پرداخت. زمانی که بانکداران آمریکایی آگاه شدند که تمامی وام‌های آنها پس داده خواهد شد، از شادی در پوست خود نمی‌گنجیدند. بی‌تجربگی و بی‌اطلاعی مذاکره‌کنندگان ایرانی موجب شد که بانک‌های آمریکایی بیش از آنچه انتظار می‌رفت سودهای باد آورده به چنگ آورند.^(۴۱)

اما مؤسسات مالی آمریکا تنها ذینفع در بلوکه شدن اموال و دارایی‌های ایران نبودند. مؤسسات غیر مالی، عمدتاً شرکت‌های نفتی و کارخانه‌های اسلحه‌سازی نیز از این اقدام دولت آمریکا منتفع شدند. حدود پانصد شرکت با ایران قبل از سقوط شاه دارای ارتباط بودند. بسیاری از این شرکت‌ها از نابسامانی‌های قبل و پس از سقوط شاه و متعاقباً ملی شدن برخی از صنایع توسط دولت ایران متضرر شده بودند. اما تعداد

دادخواهی‌ها علیه ایران پس از مسدود شدن دارایی‌های ایران به طور ناگهانی افزایش یافت. قبل از این، تنها تعداد کمی از این شرکت‌ها در دادگاه‌های آمریکا علیه ایران اقامه دعوی کرده بودند. حدود چهارصد پرونده دادخواهی به خاطر مصادره، بازگرداندن سود و برهم خوردن قراردادهای علیه ایران در دادگاه‌های آمریکا تشکیل شده بود. البته در حال و هوای ناشی از بحران گروگان‌گیری، دادگاه‌های آمریکا بیشتر به نفع این ادعاها عمل می‌کردند. این موارد بعداً به دیوان دآوری دعاوی لاهه که طبق قرارداد الجزایر تشکیل شده بود ارجاع شد. طبق این قرارداد حساب ثالثی به مبلغ ۱ میلیارد دلار جهت جبران خسارات طرف‌های آمریکایی علیه ایران گشایش یافت. میزان زیاد پول در این حساب باعث رشد ناگهانی دادخواهی‌های بیشتری علیه ایران شد که برخی از آنها خیلی مشکوک و حتی جعلی بودند. با فرض اینکه طبق قرارداد الجزایر دولت ایران نتوانست مستقیماً از شرکت‌های آمریکایی شکایت کند و دیوان دعاوی لاهه عمدتاً به نفع مدعیان آمریکایی عمل کرده است، ایران چیزهای زیادی را در این حل و فصل از دست داده است.^(۴۲)

۲- ایجاد فشار بین المللی بر ایران:

اگر چه ایالات متحده موضوع را به شورای امنیت ملل متحد انعکاس داده بود، اما تحریم‌های اقتصادی آمریکا علیه ایران به عنوان راهی بود که آمریکا به سایر کشورها نشان دهد کاسه صبرش لبریز شده است و از این طریق باعث افزایش فشار بین المللی و انزوای دیپلماتیک ایران گردد.

۳- حفظ حمایت اسلامی جهت مقابله و

مقاومت در برابر حرکت‌های توسعه طلبانه اتحاد جماهیر شوروی در خاورمیانه:

این هدف به عنوان یکی از اهداف اصلی تحریم‌ها نبود و این هدف یکی از پیامدهای تجاوز نظامی شوروی به افغانستان بود. برژینسکی آثار حمله اتحاد جماهیر شوروی به افغانستان را چنین بر شمرده بود که حمله به افغانستان باعث پیدایش ضرورت بسیج اسلامی در مقابل اتحاد جماهیر شوروی جهت جلوگیری از جاه طلبی‌های این کشور گردیده است. لذا تمام سیاست‌های آمریکا در مقابل ایران از این به بعد باید هدایت شده باشد و از هر گونه درگیری نظامی بین ایران و آمریکا اجتناب گردد. به عبارت دیگر، تا قبل از اشغال افغانستان توسط اتحاد جماهیر شوروی، توجه‌ها و روندها، بیشتر متوجه اقدامات نظامی برای نجات گروگان‌ها بود،

اهداف تحریم‌های ایالات متحده علیه

جمهوری اسلامی ایران

هدف این تحریم‌ها فقط ایران نبود، بلکه متحدین آمریکا و جهان سوم به طور اعم و کشورهای اسلامی در خاورمیانه به طور اخص و حتی کشورهای کمونیستی به خصوص اتحاد جماهیر شوروی از اهداف این تحریم‌ها بودند.

به طور کلی می‌توان سه هدف را برای این تحریم‌ها به شرح ذیل نام برد. لازم به ذکر است این اهداف به ترتیب اهمیت دسته‌بندی نشده‌اند:

۱- حفظ و تقویت اعتبار آمریکائیان مبنی بر عزم و اراده قطعی آنها:

یکی از اهداف این تحریم‌ها، نشان دادن عزم و اراده آمریکا به ملل دیگر جهان بود تا آنها را در مقابل حمله به سفارتخانه‌های آمریکا در کشورهایشان دلسرد گردانیده و در عین حال هشدار دهد. این امر تا آنجا قابل ملاحظه است که برژینسکی اشغال سفارت آمریکا در تهران را فرصتی برای رئیس جمهور آمریکا برمی‌شمرد که می‌تواند به سایر کشورهای دنیا نشان دهد که آمریکا توانایی برخورد با یک بحران با پیچیدگی‌های زیاد را (حتی در سطح بین‌المللی) دارد.

ولی تجاوز شوروی این روند را دچار تغییر ساخته و استراتژی آمریکا پس از آن به حفظ گروگان‌ها و نیل به اهداف ملی با دوری از اقدامات نظامی تغییر یافت.^(۴۳) اما علیرغم این مطلب باید گفت تهاجم شوروی به افغانستان هر چند موجب شد که آمریکا و دولت‌های متحد غربی آن نسبت به اقدامات بعدی خویش در مورد ایران با احتیاط بیشتری عمل کنند و از تهدیدات نظامی که می‌توانست بهانه‌ای به دست روس‌ها بدهد، یا اینکه ایران را متمایل به روس‌ها سازد اجتناب کنند و از اقداماتی که موجب تجزیه جهان اسلام گردد بپرهیزند. اگرچه مقامات آمریکایی در کتاب‌های خویش وانمود کرده‌اند که تا قبل از تهاجم شوروی به افغانستان، سیاست‌های آمریکا در جهت دست زدن به اقدامات نظامی بیشتر علیه ایران پیش می‌رفت و پس از تهاجم روس‌ها متوقف شده و بیشتر بر خویشتن داری و فشار اقتصادی و سیاسی و مذاکرات مستقیم و غیر مستقیم متمرکز شد، اما باید در نظر داشت وقتی که آنها با واکنش شدید ایران انقلابی در قبال اشغال افغانستان مواجه شدند و نیز با توجه به معتقدات الهی و ضد کمونیستی امام خمینی و نفرت دیرینه ایرانی‌ها از دولت‌های روس و تجاوزات آنان

در تاریخ گذشته ایران، آمریکا و غرب مطمئن شدند که هیچ‌گونه گرایشی نسبت به شوروی حتی در شرایطی که با آمریکا در ستیز هستند، وجود ندارد. لذا دیگر دلیلی نداشت که خط مشی تهدید نظامی ایران را کنار بگذارند. علت تغییر خط مشی آمریکا، برخلاف آنچه مقامات کاخ سفید در کتاب‌های خود ادعا کرده‌اند، حمله شوروی به افغانستان نبود زیرا شوروی در ۶ دی ماه ۱۳۵۸، به افغانستان یورش برد و چند ماه بعد در اردیبهشت ۱۳۵۹، آمریکایی‌ها عملیات نظامی خود را در طبس اجراء کردند.^(۴۴)

علل پیچیده شدن بحران گروگان‌گیری

عوامل متعددی باعث پیچیده شدن بحران گروگان‌گیری شده بود و این مساله ایالات متحده را از اتخاذ یک سیاست مؤثر عاجز گردانیده بود. این عوامل سه گانه عبارت بودند از:

اول اینکه هر رهبر ایرانی که به نظر می‌رسید علاقه‌مند به مذاکره با آمریکا بود، به عنوان حامی و یاور شیطان بزرگ خطاب می‌شد. دوم اینکه عدم ثبات سیاسی در ایران، در مدت زمان زیاد، باعث می‌شد که سر و کار داشتن با بحران ایران مشکل‌تر

پرداخت اموال مسدود شده ایران بود و سوی دیگر آن، دریافت گروگان‌ها با صحت و سلامت.

مشکل اصلی آمریکا این بود که هیچ چیزی نداشت که در مقابل گروگان‌ها به ایران پیشنهاد کند و نهایتاً با تسخیر دارایی‌های ایران راه بر ایشان باز شد تا نسبت به بازگرداندن گروگان‌ها اقدام نمایند.

تحلیل‌گران آمریکایی معتقدند در آن شرایط، ایران نیازمند این بود که ادعا کند آمریکا را تحت فشار قرار داده و امتیازاتی کسب کند و آمریکا نیز همین نیاز متقابل را داشت. یعنی اینکه از هر گونه اعطاء امتیازی به ایران خودداری کند و نهایتاً گشودن اموال ایران، یک راه سوّمی برای هر دو طرف باز کرد تا به اهداف خود برسند.

به هر حال تحریم اموال ایران توسط آمریکا (مسدود کردن آنها) با تحویل گروگان‌ها به نتیجه رسید ولی با توجه به تحمیل هزینه‌های اقتصادی روی ایران، می‌توان گفت دیگر تحریم‌ها تقریباً کار آمد نبودند.^(۴۶)

در مورد علت موفقیت این تحریم‌ها رابرت کارزول در پژوهشی تحت عنوان «تحریم‌های اقتصادی و تجربه ایران» ضمن بررسی مفصل تحریم‌های آمریکا علیه ایران

گردد، به طور مثال ایران برای مدت ۹ ماه فاقد نخست وزیر بود. و سومین عامل پیچیده که آمریکایی‌ها را دچار سردرگمی در بحران ایران کرده بود، رویارویی و مقابله بین اهداف آمریکا بود. (آزاد سازی و نجات گروگان‌ها و دیگر اهداف در مقابل یکدیگر قرار داشتند).

عوامل فوق باعث طولانی شدن بحران گردید و این خود شاید یک شکست سیاسی برای رهبران آمریکایی محسوب می‌شد. تحلیل‌گران آمریکایی در تشریح اوضاع بحرانی آن زمان می‌نویسند: «در آشوب سیاسی داخلی ایران کسی که بتواند با مسئولین صحبت کند و در عین حال از اعمال آمریکا تأثیرپذیر باشد وجود نداشت، کسی که پیغام کارتر را دریافت کند به چشم نمی‌خورد.»^(۴۵)

برای آمریکایی‌ها یک معجزه بود که نهایتاً گروگان‌ها به سلامت به آمریکا باز گردانده شدند. به رغم آن و علی‌رغم غیر قابل پیش‌بینی بودن بازگشت سالم گروگان‌ها، گشودن دارائی‌های بلوکه شده ایران در تحقق این امر نقش اساسی بازی کرد. این یک حراج بزرگ برای آمریکایی‌ها به حساب می‌آمد که طی آن غرور و حیثیت آنها آلوده نمی‌شد، طرحی که یک سوی آن

پس از قضیه گروگان‌گیری، در مجموع، تحریم‌های مالی (مسدود کردن دارایی‌های ایران) را مؤثر و موفق می‌داند و دلایل مختلفی از جمله درجه بالایی از همکاری از جانب سایر کشورها را در موفقیت آن مؤثر می‌داند.^(۴۷) همچنین هوفبائور و همکاران وی نیز معتقدند که یکی از سه موردی که مسدود کردن دارایی‌ها موفقیت‌آمیز بود و باعث حل و فصل اختلافات شد، همین بلوکه کردن اموال و دارایی‌های ایران توسط ایالات متحده در سال ۱۹۷۹ بود.^(۴۸)

حل و فصل بحران گروگان‌گیری و لغو تحریم‌ها

با فوت شاه در ۵ مرداد ۱۳۵۹، عملاً شرط استرداد وی و دلیل اصلی بحران منتفی گردید. امام خمینی رهبر انقلاب ایران در تاریخ ۱۳۵۹/۶/۲۱، در پیامی به زائران بیت الله الحرام شرایط آزادی گروگانها را اینگونه اعلام نمود: «... بارها گفته‌ام که گروگان‌گیری توسط دانشجویان مسلمان و مبارز و معتقد، عکس‌العمل طبیعی صدماتی است که ملت ما از آمریکا خورده است، فعلاً با باز پس دادن اموال شاه معدوم و لغو تمام ادعاهای آمریکا علیه ایران و ضمانت به عدم دخالت سیاسی و نظامی آمریکا در ایران و آزاد گذاشتن تمامی

سرمایه‌های ما آزاد می‌گردند که البته این امر را محول به مجلس اسلامی نموده‌ام تا آنان به هر نحو که صلاح می‌دانند عمل نمایند...»^(۴۹) با محول نمودن تصمیم‌گیری در خصوص حل و فصل موضوع گروگان‌ها از سوی امام خمینی به مجلس شورای اسلامی، مجلس در تاریخ ۵۹/۸/۱۱، شرایط چهار گانه‌ای را برای حل و فصل مسأله گروگان‌ها به شرح زیر تصویب کرد:

۱) از آنجا که دولت آمریکا در گذشته همواره در امور داخلی کشور ایران دخالت‌های گوناگون سیاسی و نظامی کرده است، لذا باید تعهد و تضمین نماید که از این پس هیچ‌گونه دخالت مستقیم و غیر مستقیم سیاسی و نظامی در امور جمهوری اسلامی ایران ننماید.

۲) آزاد گذاشتن تمامی سرمایه‌های ما و در اختیار قرار دادن این سرمایه‌ها و کلیه اموال و دارایی‌های ایران در آمریکا و یا مؤسسات متعلق به دولت یا اتباع آمریکا در سایر کشورها به نحوی که دولت جمهوری اسلامی ایران بتواند به هر کیفیتی که بخواهد از آن استفاده کند و دستور مورخ ۲۳ آبان ۱۳۵۸ رئیس جمهور آمریکا و دستورات پس از آن مبنی بر انسداد دارایی‌های ایران کأن لم یکن اعلام گردد و بازگشت به شرایط عادی

بیانیه اصلی تلقی می‌شود و دیگری «بیانیه جمهوری دموکراتیک و مردمی الجزایر راجع به حل و فصل دعاوی توسط ایالات متحده آمریکا و دولت جمهوری اسلامی ایران» که به بیانیه حل و فصل دعاوی معروف است و در حقیقت مکمل بیانیه اول به شمار می‌رود و شامل ۸ ماده و ۱۸ بند است. یک سند تعهدات نیز به عنوان «تعهدات دولت ایالات متحده آمریکا و دولت جمهوری اسلامی ایران در مورد بیانیه دولت جمهوری دموکراتیک و مردمی الجزایر» به آن اضافه شده است.^(۵۱)

بیانیه‌ها و سند تعهدات هم‌زمان در تاریخ ۱۳۵۹/۱۰/۲۹، (۹ ژانویه ۱۹۸۱) به وسیله دولت‌های آمریکا و ایران امضاء شده و در همان تاریخ توسط دولت الجزایر انتشار یافته و از همان تاریخ نیز لازم الاجراء گردید. از بیانیه عمومی دولت جمهوری دموکراتیک و مردمی الجزایر، به عنوان قلب بیانیه‌های حل و فصل اختلافات ایران و ایالات متحده یاد می‌شود. پیشگفتار کوتاه این بیانیه از درخواست دو دولت ایران و آمریکا از دولت الجزایر جهت ایفاء نقش میانجی در حل بحران گروگان‌گیری و اجابت این درخواست و رایزنی‌های فشرده با دو دولت مذکور حکایت می‌کند. با توجه به

روز قبل از ۲۳ آبان در مورد کلیه روابط مالی فیما بین و...

۳) لغو و ابطال کلیه تصمیمات و اقدامات اقتصادی و مالی علیه جمهوری اسلامی ایران و انجام کلیه اقدامات اداری و حقوقی لازم جهت لغو و ابطال تمامی دعاوی ادعاهای دولت آمریکا و مؤسسات و شرکت‌های آمریکایی علیه ایران، به هر صورت و به هر عنوان، و انجام کلیه اقدامات اداری و حقوقی لازم جهت عدم طرح هر نوع دعاوی حقوقی یا جزایی و مالی جدید از طرف اشخاص حقیقی و حقوقی رسمی و غیر رسمی دولت آمریکا و یا مؤسسات و شرکت‌های آمریکایی و...

۴) باز پس دادن اموال شاه معدوم با به رسمیت شناختن و نافذ دانستن اقدام دولت ایران در اعمال حاکمیت خود مبنی بر مصادره اموال شاه معدوم و بستگان نزدیک وی که طبق قوانین ایران اموال آنان متعلق به ملت ایران است...^(۵۰)

پس از اعلام شرایط چهارگانه فوق از سوی ایران و بعد از مذاکرات انجام شده با دولت الجزایر، دو سند تحت عنوان «بیانیه الجزایر» انتشار یافت که یکی به نام «بیانیه دولت جمهوری دموکراتیک و مردمی الجزایر» بود که شامل ۷ ماده و ۱۷ بند می‌شد و

رایزنی‌هایی که طرفین را متقاعد ساخت تا خواست‌های مهم جمهوری اسلامی بود و در در چارچوب شرایط چهار گانه مصوب شرایط چهارگانه مصوب مجلس شورای جدول شماره ۱: میزان اموال مسدود شده ایران

ردیف	نوع دارایی	برآورد دولت ایران برحسب دلار	برآورد دولت آمریکا برحسب دلار
۱	دارایی‌های ایران نزد بانک فدرال رزرو	۲/۵	۲/۵
۲	سپرده‌ها و اوراق بهادار نزد شعب اروپایی بانک‌های آمریکایی	۴/۸	۴/۸
۳	سپرده‌ها و اوراق بهادار ایران نزد بانک‌های آمریکایی در آمریکا	۲/۲	۲
۴	سایردارایی‌ها (اعم از مالی و غیره) در آمریکا و خارج از آن کشور	۴ تا ۱	۱ تا ۲
	جمع	۱۳/۵ تا ۱۰/۵	۱۱/۳ تا ۱۰/۳
		میلیارد دلار	میلیارد دلار

منبع: غلامرضا نظر بلند، دیوان داوری دعوی ایران - ایالات متحده، مجله سیاست خارجی شماره ۴ زمستان ۱۳۶۹ ص ۵۹۳

مجلس شورای اسلامی تعهداتی را بر عهده بگیرند و بر مبنای پذیرش رسمی آن تعهدات توسط دو دولت ایران و ایالات متحده، دولت الجزایر مبادرت به صدور این بیانیه کرد.^(۵۲)

فرجام

هدف این پژوهش بررسی عامل تسخیر امضاء دستورالعمل اجرایی مربوطه توسط سفارت آمریکا در تهران و بحران گروگان‌گیری در تحریم ایران (انسداد دارایی‌های ایران در سال ۱۹۷۹) بود. همان طور که دیدیم مسدود کردن اموال و دارایی‌های ایران صرفاً واکنشی به تسخیر سفارت ایالات متحده و بحران گروگان‌گیری نبود، بلکه حرکتی حساب شده و از مدت‌ها پیش طراحی شده برای حمایت از منافع موسسات مالی و شرکت‌های آمریکایی بود. اقدام «دانشجویان پیرو خط امام»، بهانه

به دنبال صدور بیانیه‌های الجزایر و امضاء دستورالعمل اجرایی مربوطه توسط جیمی کارتر در آخرین روز زمامداریش (۱۹ ژانویه ۱۹۸۱)، و انتقال حدود ۸ میلیارد دلار از دارایی‌های ایران از بانک فدرال رزرو نیویورک و شعب خارجی بانک‌های آمریکایی به یک حساب مالی نزد بانک انگلیس، یک روز بعد، ۳۰ دی ۱۳۵۹، (۲۰ ژانویه ۱۹۸۱)، ۵۲ گروگان‌آمریکایی آزاد و از طریق الجزایر روانه آمریکا شدند. به این ترتیب، بیانیه‌های الجزایر وارد مرحله اجرا شد. در این میان استرداد اموال و دارایی‌های ایران که از

می‌رسد در سال‌های آتی نیز این موضوع یکی از ویژگی‌های اساسی سیاست خارجی ایالات متحده نسبت به ایران باشد.

پانوشته‌ها

- 1) Barry E. Carter, **International Economic Sanctions: Improving the Haphazard US Legal Regime**, Cambridge University Press, 1988, p.12.
- 2) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey Scott and Kimberly Elliot. **Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy**, 2nd Edition, Institute for International Economics, 1990, p.11.
- 3) op.cit.
- 4) Kim Richard Nossal, **International Sanctions as International Punishment**, International Organization, Vol 43, No 2, Spring 1989.
- 5) Kenneth W. Abbot, **Coercion and Communication: Frameworks for Evaluation of Economic Sanctions**, New York Journal of International Law and Politics, No 19, 1987, pp 707-721.
- 6) **A Catalogue of New US Unilateral Sanctions for Foreign Policy Purposes 1993-1996**. National Association of Manufactures Washington D. C. 1997

خوبی به ایالات متحده جهت اجراء این طرح داد. در واقع می‌توان قضیه گروگان‌گیری را کاتالیزوری برای مسدود کردن اموال و دارایی‌های ایران و تحریم جمهوری اسلامی ایران دانست. نتیجه آن بود که ایران در طی این قضیه به دلائل مختلف میلیاردها دلار از دست داد و بانک‌ها و شرکت‌های آمریکایی بیش از آنچه که فکر می‌کردند و چانه زده بودند، منفعت بدست آوردند. (۵۴)

هر چند واشنگتن طبق موافقتنامه ۲۰ ژانویه ۱۹۸۱ الجزایر، برای آزادی گروگان‌ها، متعهد به لغو تحریم‌های ایران و بازگرداندن روابط اقتصادی میان دو کشور به حالت اول شد، اما این عمل چندی نپایید و ایالات متحده مجدداً تحریم‌هایی را علیه ایران اعمال کرد. در واقع، گرچه گروگان‌ها در ۳۰ دی ماه ۱۳۵۹، (۲۰ ژانویه ۱۹۸۱)، آزاد شدند، اما تنبیه و مجازات ایران ادامه یافت. این تنبیه‌ها و برقراری تحریم‌های مختلف نه به خاطر سرنگون کردن شاه حامی ایالات متحده و نه در اختیار داشتن گروگان‌ها بود، بلکه این تحریم‌ها آن چنان که ادعا می‌شود به خاطر رفتارهای نامطلوبی است که ایران از سال ۱۳۶۰ (۱۹۸۱ میلادی)، از خود نشان داده است و پس از آن سال پیوسته مورد تحریم‌های آمریکا قرار گرفته و به نظر

۱۴) ایران و آمریکا، زخم‌های فراموش نشده، مصاحبه با گری سیک، عضو کمیسیون امنیت ملی آمریکا در دوران کارتر، پیام امروز، فروردین ۱۳۷۵، صص ۲۴ - ۱۹. (۱۵) همان.

16) Hossein Alikhani Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy, I. B. Tauris, 2000 pp 67-68.

17) Ibid.

18) M. S. Daoudi, M. S. Dajani, Economic Sanctions, Ideal and Experience, Routledge & Kegan Paul, 1983 p 146

۱۹) کی جی هالستی، مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل، بهرام مستقیمی، مسعود طارم‌سری، تهران: چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۰، چاپ سوم، ص ۳۸۱

20) Robert Carswell, Economic Sanctions and Iran Experience, *Foreign Affairs*, Winter 1981, 1982, pp 247-265.

21) Ibid.

22) Ibid.

23) M. S. Daoudi, Ibid p 111.

24) United Nations Security Council Distribution General, S/ 13616, 1979.

25) United Nations Security Council Resolution 457, S/INF/ 35, 1979.

26) M. S. Daoudi p108

27) Gary Sick, All Fall Down: America's Fateful Encounter with Iran. I. B. Tauris, 1985. pp247-248

28) UN. Doc. S/13735, 10 January 1980.

7) **Overview and Analysis of Current Unilateral Economic Sanctions, Publication 3123 US- International Trade Commission, 1998.**

8) **Richard B. Cheney. Defending Liberty in a Global Economy in Soilveig and Daniel T. Grisworld (eds) Economic Casualties: How US Foreign Policy Undermines Trade, Growth and Liberty, CARO Institute, Washington DC 1995 ,p23.**

9) **Hossein Alikhani, op.cit., p.30.**

10) **Also See:**

Joseph J. Collins and Gabrielle D. Bowdoin, Beyond Unilateral Economic Sanctions: Better Alternatives for U. S. Foreign Policy. Washington D. C. : Center for Strategic and International Studies 1999, pp.31-37.

۱۱) فرانسویس آنتونی بوبل، زمینه تعریفی بحران گروگان‌ها در ایران، ترجمه اسدالله نوری، مجله سیاست خارجی، شماره ۲ و ۳، سال ششم، تابستان و پائیز ۱۳۷۱، ص ۱۳.

۱۲) معصومه ابتکار، تسخیر: اولین روایت مکتوب از درون سفارت تسخیر شده آمریکا در تهران، ترجمه فریبا ابتهجاج، شیرازی تهران: اطلاعات ۱۳۷۹، ص ۱۳.

۱۳) همان، ص ۱۵.

- 43) David Baldwin, *Economic Statecraft*, New Jersey, Princeton University Press 1985, p.252.
- 44) عمادالدین باقی، انقلاب و تنازع بقا (پژوهشی در زمینه‌ها و پیامدهای اشغال سفارت آمریکا در تهران) مؤسسه چاپ و نشر عروج، ۱۳۷۶، ص ۸۹، عدم انعطاف در برابر ایران پس از حمله شوروی به افغانستان در نوشته گری سیک نیز تایید می‌شود:
- Gary Sick, *Ibid*, p.247.
- 45) David Baldwin, *Ibid.*, p.253.
- 46) *Ibid.*
- 47) Robert Carswell, *op.cit.*
- 48) Gary Clyde Hufbauer, *Ibid.*, p.67.
- 49) صحیفه نور، ج ۱۳، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، بهمن ۱۳۶۲، صص ۸۵-۸۰.
- 50) جلسه ۶۳ دوره اول مجلس شورای اسلامی، تاریخ ۱۳۵۹/۸/۱۱ و منتشره در روزنامه رسمی، شماره ۱۱۵۸۹ تاریخ ۱۳۵۹/۸/۱۱
- 51) احمد مظفری، مهدی نیکفر، گزیده آرای دیوان لاهه، دیوان داوری دعاوی ایران - آمریکا، تهران: ققنوس، ۱۳۷۸، صص ۱۸-۱۷.
- 52) غلامرضا نظربلند، دیوان داوری دعاوی ایران - ایالات متحده، *مجله سیاست خارجی*، شماره ۴، زمستان ۱۳۶۹، ص ۵۸۹.
- 53) همان ص ۵۹۲.
- 54) Sasan Fayazmanesh, *Ibid.*, p.225.
- 29) M. S. Daoudi *opcit* p 108.
- 30) *opcit* pp.111-112.
- 31) *Ibid.*
- 32) *Ibid.*, pp.109-110.
- 33) *Ibid.*, p.110.
- 34) US News and World Report, 28 April 1980 p.19, cited on M. S. Daoudi *opcit*, p.210.
- 35) M. S. Daoudi p.111.
- 36) در مورد این عملیات نگاه کنید به کتاب چارلی بکویت و دونالد ناکس، نیروی دلتا: از پلی می تا طیس، ترجمه فاضل زرنندی، تهران: امیرکبیر، ۱۳۶۸
- 37) Sasan Fayazmanesh, *The Politics of the U. S. Economic Sanctions against Iran, Review of Radical Political Economics*, Summer 2003 p.223
- 38) 'Iran, The Financial Aspects of the Hostage Settlement Agreement', Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, House of representative 97th Congress, 1st Session, July 1981, p iv
- 39) Sasan Fayazmanesh, *Ibid*, pp.223-224
- 40) 'Iran, The Financial Aspects of the Hostage Settlement Agreement' *Ibid.*, p56.
- 41) جیمزبیل، شیر و عقاب روابط بدفرجام ایران آمریکا، ترجمه فروزنده برلیان، تهران: نشر فاخته، ۱۳۷۱، ص ۴۶۰
- 42) Sasan Fayazmanesh, *Ibid.*, pp.224-225.