

# رقابت لابی‌ها در کنگره آمریکا و تحریم جمهوری

## اسلامی ایران

علی بغیری، \* ناصر جمالزاده \*\*

تاریخ پذیرش ۹۲/۴/۲۰

تاریخ دریافت ۹۱/۹/۱۴

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تحریم به ویژگی بارز رفتار ایالات متحده آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران مبدل شده است. افزایش حساسیت مسئله هسته‌ای هم بر شدت این تحریم‌ها افزوده و کنگره آمریکا به یکی از مراجع اصلی تشدید تحریم‌ها مبدل گردیده است. با این حال، تحریم تنها یکی از سه آشکال عمده رفتار با ایران در کنار سایر روش‌ها از جمله اقدام نظامی و عدم تحریم است که هر کدام حامیان خاص خود را دارند. حامیان این دو دیدگاه سعی می‌کنند با لابی‌گری (مستقیم و غیرمستقیم) به اهداف مورد نظر خود دست یابند. با این حال، شرایط کنونی به نحوی است که لابی حامی تحریم از آن بهره می‌برد. در این مقاله با استفاده از تئوری بستر قانونی<sup>۱</sup> و ویکتور<sup>۲</sup> (که به اعتقاد وی تعیین‌کننده روش لابی‌گری است) چرایی و چگونگی پیشبرد نظر حامیان تحریم در کنگره آمریکا بررسی می‌شود.

**کلیدواژه‌ها: لابی؛ برنامه هسته‌ای ایران؛ تحریم؛ بستر قانونی؛ جنگ**

---

\* عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (نویسنده مسئول)

Email: boghairjali@yahoo.com

\*\* عضو هیئت علمی دانشکده معارف اسلامی و علوم سیاسی، دانشگاه امام صادق (ع)

Email: jamalzadeh@yahoo.com

1. Legislative Context
2. Jenifer Nicoll Victor

### مقدمه

با پیروزی انقلاب اسلامی رفتار غرب در قبال ایران از حمایت به مقابله تغییر کرد، و آمریکا که پیش از این از ایران به عنوان یکی از دو پایه سیاست خود در خاورمیانه یاد می کرد، این کشور را در گروه مخالف خود قرار داد. با این حال، در اوایل پیروزی انقلاب آمریکا رفتاری محافظه کارانه در قبال ایران پیش گرفت و دولت موقت ایران نیز خواهان حفظ رابطه با این کشور بود (پوریزدان پرست، ۱۳۹۰: ۱۶۴). اما نوع مواضع انقلابیون در قبال آمریکا رفته رفته چالش در روابط میان دو کشور را افزایش داد. اما تحریم های کنگره از کجا شروع شد؟

سنای آمریکا در ماه مه ۱۹۷۹ (اردیبهشت ۱۳۵۸) قطعنامه ای را تصویب کرد که پیش نویس آن توسط دو سناتور نزدیک به شاه تهیه شده بود. با تسخیر سفارت آمریکا چالش در روابط میان دو کشور علنی و دوران تحریم آغاز شد. مهم ترین موضوع تحریم، مسدود شدن اموال ایران در آمریکا بود. این تحریم ها تا پایان جریان گروگان گیری ادامه داشت که با آزاد شدن آنها، این کشور تحریم های خود علیه ایران را لغو کرد. با این حال، با شروع جنگ تحمیلی، تحریم های یک جانبه آمریکا علیه ایران بار دیگر از سر گرفته شد که مهم ترین بخش آن تحریم سلاح بود.

با خاتمه جنگ و روی کار آمدن کلینتون، تحریم ها شدت یافت. سرمایه گذاری شرکت های آمریکایی در بخش نفت و گاز ایران ممنوع شد و اوج تحریم ها با قانون داماتو به اجرا درآمد. براساس این قانون شرکت های بین المللی حق ندارند بیش از بیست میلیون دلار در بخش نفت و گاز ایران سرمایه گذاری کنند. با وقوع حادثه ۱۱ سپتامبر، ایران در محور شرارت قرار گرفت و تحریم ها تشدید شد. تحریم بانک ها و اشخاص حقیقی موضوعات جدیدی بودند. با ادامه فعالیت های هسته ای ایران، کنگره در سال ۲۰۱۰ قانون تحریم همه جانبه را به تصویب رساند. براساس این قانون رئیس جمهور آمریکا می تواند شرکت هایی را که در زمینه انرژی و محصولات نفتی با ایران مشارکت می کنند را مجازات کند. هدف اصلی اعمال تحریم های جدید وادار کردن ایران برای نشستن بر پای میز مذاکره اعلام شده است (<http://www.tabnak.ir/fa/news/284549>).

اگرچه تحریم با هدف افزایش فشار بر ایران انجام شده، اما منافع غرب نیز با

چالش‌هایی از قبیل از دست دادن فرصت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های نفت و گاز و عدم استفاده از آنها، عدم استفاده از موقعیت استراتژیکی و نفوذ ایران در خاورمیانه و جهان اسلام و افزایش قیمت جهانی نفت به‌ویژه در شرایط بحران اقتصادی روبه‌رو شده است. ادامه یافتن فعالیت‌های هسته‌ای سیاست‌مداران آمریکا را در مورد کنترل و مقابله با این فعالیت‌ها به اتفاق نظر فراخوانده است. با این حال، درباره چگونگی کنترل ایران سه دیدگاه وجود دارد: تعامل، تحریم و اقدام نظامی. موافقان دیدگاه اول معتقدند افزایش تعامل و شرکت دادن ایران در تنظیمات جهانی همچون سازمان تجارت جهانی، به وابستگی متقابل منتهی می‌شود که این وابستگی، به‌ویژه در عرصه اقتصاد، به تدریج ایران را با جامعه جهانی همسو می‌کند. طرف‌داران این دیدگاه عقیده دارند؛ رفتارهای خصمانه‌ای همچون تحریم و تهدید نظامی، فقط ایران را تحت فشار قرار می‌دهد، به طوری که با نابودی طبقه متوسط، روندهای دمکراسی‌خواهی را متوقف می‌کند و شرایط را برای تغییر برنامه اتمی ایران به سمت مصارف نظامی توسط سیاست‌مداران این کشور بیش از پیش مهیا می‌کند.

طرف‌داران تحریم معتقدند برای همسو کردن رفتار ایران با جامعه جهانی باید بر این کشور فشار وارد کرد. این گروه معتقدند افزایش تحریم‌ها نارضایتی عمومی را تشدید و کارگران را وادار به شورش می‌کند، به طوری که این موضوع باعث تغییر رفتار ایران می‌شود. طرف‌داران دیدگاه سوم بر این باورند که ایران در اثر ترغیب یا فشار، داوطلبانه رفتار خود را تغییر نخواهد داد. بنابراین تنها راه، که سریع‌ترین راه است، اقدام نظامی است و تحریم فقط به معنای زمان دادن به این کشور برای تولید سلاح اتمی است. شرکت‌های تجاری، اصناف و بسیاری از گروه‌های اجتماعی که رفاه و سود اقتصادی خود را پیگیری می‌کنند، از دیدگاه اول؛ حزب دمکرات، انجمن‌های حمایت از حقوق بشر، بسیاری از گروه‌های اجتماعی و مردمی، اکثریت اعضای مجلس نمایندگان ایالات متحده و حتی

برخی از گروه‌های اجتماعی یهودی همچون مؤسسه واشنگتن برای سیاست شرق نزدیک<sup>۱</sup> و آپیک از تشدید تحریم‌ها و جمهوری خواهان، سلطنت طلبان و مجاهدین خلق از اقدام نظامی حمایت می‌کنند. با این حال، لابی‌های طرفدار دیدگاه اول فقط به موفقیتی کوچک در پایان ریاست جمهوری کلینتون دست یافته‌اند (Fayazmanesh, 2003: 222-238). به استثنای دوران جنگ تحمیلی رفتار غالب ایالات متحده در قبال ایران تشدید تحریم‌ها بوده است. بنابراین تاکنون پیروزی از آن لابی‌گرانی بوده که از دیدگاه دوم حمایت کرده‌اند. سؤال اصلی مقاله حاضر این است که چگونه لابی‌گری توانست با کنار گذاشتن رقبای خود در کنگره موفق به تحریم ایران شود؟ برای پاسخ‌گویی به این موضوع از نظریه بستر قانونی<sup>۲</sup> استفاده می‌کنیم. در این مقاله شرایطی که لابی با استفاده از آنها توانست کنگره را به سمت اتخاذ راهکار تحریم و کنار گذاشتن دو دیدگاه دیگر سوق دهد، بررسی خواهند شد.

## ۱ چارچوب نظری

### ۱-۱ نظریه بستر قانونی

چارچوب این مقاله از نظریه بستر قانونی نیکول ویکتور<sup>۳</sup> گرفته شده است.<sup>۴</sup> او همانند بسیاری از نویسندگان، لابی‌گری را به دو روش کلی مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌کند. لابی‌گری مستقیم<sup>۵</sup> یا درونی<sup>۶</sup> عبارت است از مشاوره نزدیک با رهبران سیاسی و اداری. این نوع لابی‌گری به شدت به منابع مالی، تخصص‌گرایی و قوانین کنگره وابسته است که مبتنی بر ارتباط مستقیم و ارائه اطلاعات برای تأثیرگذاری بیشتر بر نمایندگان است (Luneburg and Susman, 2005: 325).

- 
1. Washington Institute for Near East Policy
  2. Legislative Context
  3. Jennifer Nicoll Victor
  4. Business and Society
  5. Direct Lobbying
  6. Insider Lobbying

لابی‌گری غیرمستقیم<sup>۱</sup> یا خارجی<sup>۲</sup> عبارت است از روشی که هدف آن تأثیرگذاری بر اذهان عمومی است. این لابی‌گری با تأثیرگذاری بر اولویت‌های نمایندگان، به صورت غیرمستقیم اهداف لابی‌گران را مهیا می‌کند (Hopkins, 2003: 188). هر یک از این روش‌ها مزیت‌هایی دارند که برحسب شرایط مورد استفاده قرار می‌گیرند. لابی‌گری به معنای خاص همان لابی‌گری مستقیم است که در اتاق‌ها و سالن‌های سر بسته و به صورت مستقیم و رودررو با قانونگذاران انجام می‌شود (رنجبر، ۱۳۸۴: ۴۲۶).

در انتخاب روش لابی‌گری عناصر متعددی از قبیل ویژگی‌های نمایندگان؛ ویژگی‌های لابی‌همچون اهداف، اطلاعات در دسترس آن، منابع مالی و تجربه؛ و ویژگی‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی یا زیست‌محیطی و میزان اهمیت آن دخیل هستند. اما ویکتور ویژگی‌های بستر قانونی را نیز اضافه می‌کند که از نظر او مهم‌ترین عنصر است<sup>۳</sup> (Victor, 2007: 831). وی معتقد است بستر قانونی تعیین‌کننده نوع روشی است که لابی‌گر انتخاب می‌کند (Ibid.: 826). ویکتور بستر قانونی را ابعاد محیطی‌ای می‌داند که شرایط سیاسی هر سیاست را توضیح می‌دهند که شامل چهار بعد است: آگاهی اعضای کنگره از موضوع، آگاهی عمومی<sup>۴</sup> از موضوع، اجماع سیاسی<sup>۵</sup> درباره موضوع و موانع پیش روی فرایند قانونگذاری (Ibid.: 827). براساس این چهار بعد ویکتور فرضیات خود را این گونه شکل می‌دهد:

• هرچه اعضای کنگره به اطلاعات بیشتری نیاز داشته باشند، احتمال استفاده از لابی‌گری مستقیم بیشتر است (Ibid.: 831).

• هرچه لابیست اطلاعات بیشتری در دسترس داشته باشد، احتمال استفاده از روش مستقیم بیشتر است (Ibid.).

---

1. Indirect Lobbying  
2. Outside Lobbying  
3. Legislative Context  
4. Public Awareness  
5. Political Consensus

- هرچه منابع گروه ذی‌نفع، کمیته‌ها و اعضای آنها، در واشنگتن بیشتر باشد، میزان استفاده از روش مستقیم بیشتر خواهد بود (Ibid.: 828).
  - هرچه آگاهی عمومی از مسائل کمتر باشد، روش مستقیم بیشتر استفاده می‌شود (Ibid.: 831).
  - هرچه میزان اختلاف نظر درباره اولویت‌ها و اهداف کنگره بیشتر باشد و کنگره بر اولویت‌های خود تصلب کمتری داشته باشد، انگیزه برای لابی‌گری و احتمال استفاده از روش مستقیم بیشتر می‌شود (Ibid.: 831-832).
  - هرچه فضای قانونی برای فعالیت لابیست مهیاتر باشد، احتمال استفاده از روش مستقیم بیشتر می‌شود (Ibid.: 833).
- در ادامه نشان خواهیم داد که چگونه این ابعاد در نظریه بستر قانونی باعث شدند تا لابی سیاسی با استفاده از روش مستقیم از رقیب اقتصادی خود در کنگره پیشی بگیرد و برای رسیدن به منافع خود، منافع مالی لابی‌های اقتصادی را به چالش درآورد.

## ۲ پرونده هسته‌ای ایران

همان‌گونه که گفته شد در مقابل پرونده هسته‌ای ایران سه راه پیش روی کنگره است: تعامل، تحریم و اقدام نظامی. در راهکار اول مذاکرات و چانه‌زنی نقش انگیزشی و تشویق‌کننده دارند؛ در راهکار دوم یا مذاکرات انجام نمی‌شود و یا نقش بیم‌دهنده دارند و در راهکار سوم نیز مذاکره بی‌معناست. اما به دلایل ذیل راهکار سوم فقط یکی از گزینه‌های روی میز ذکر شد و تاکنون تنها هدف آن ترساندن ایران بوده است نه جنگ عملی:

۱. هزینه‌های فراوان جنگ: باید قبل از ورود به جنگ گزینه‌های کم‌هزینه‌تر انتخاب شود.
۲. درگیری ایالات متحده با بحران اقتصادی و فراهم نبودن شرایط اقتصادی و اجتماعی برای جنگ: جنگ گزینه‌ای است که نارضایتی عمومی در جامعه آمریکا را تشدید می‌کند. نتایج مؤسسه نظرسنجی جهان، در پاسخ به این سؤال که در صورت تهاجم نظامی رژیم صهیونیستی و اقدام متقابل ایران علیه مواضع این رژیم، آیا آمریکا باید به پشتیبانی

نظامی از رژیم اشغالگر برخیزد یا خیر، نشان می‌دهد که در صورت وقوع جنگ مردم آمریکا عدم دخالت کشورشان را خواهان هستند (<http://www.worldpublicopinion.org>).

۳. رعایت اصل تشدید در سیاست خارجی: به این معنا که مقابله باید با مسالمت‌آمیزترین رفتارها آغاز شود که چندین مزیت دارد: انتخاب کم‌هزینه‌ترین روش‌ها، حفظ تعامل سازنده با طرف مقابل برای تغییر رفتار، حفظ مشروعیت یعنی دولت مربوط قبل از انتخاب راه‌های خصومت‌آمیز، راه‌های مسالمت‌آمیز را انتخاب و عدم پاسخ مناسب، آن را به آخرین روش‌ها رهنمود کرده است. از این رو بهانه برای تقیح و محکوم کردن رفتار مهاجم تضعیف می‌شود.

۴. کاهش ریسک شکست: اگر از همان اول اقدام نظامی انتخاب شود و با شکست مواجه گردد، دیگر گزینه‌ای نیست تا رفتار حریف را تغییر دهد.

۵. جلوگیری از ورود طرف مقابل به اقدامات متهورانه: به عنوان مثال اقدامات نظامی کوبا را به سمت ساختن سلاح هسته‌ای و خروج از راهکارهای مذاکره‌ای سوق خواهد داد (Alam, 2011: 49). حال اگر، حریف ایران باشد، انتخاب گزینه نظامی دشوارتر است. زیرا ایران ویژگی‌های منحصر به فردی به این شرح دارد:

(الف) قرار گرفتن در موقعیت ژئوپلیتیک تنگه هرمز: افزایش تنش در تنگه هرمز به معنای ریسک بالا در ارسال انرژی به غرب و افزایش قیمت نفت است.

(ب) تولیدکننده بزرگ نفت: ایران یکی از بزرگ‌ترین تولیدکنندگان انرژی است. از این رو جنگ با این کشور بلافاصله باعث افزایش قیمت نفت خواهد شد و این امر مطلوب غرب نیست.

(ج) مشخص نبودن عکس‌العمل ایران: ایران کشوری است که به لحاظ نظامی از موقعیت مناسبی برخوردار است و نوع واکنش آن در شرایط جنگ مشخص نیست. به طور مشخص در یک جنگ نامتوازن، ایران به نبردهای نامتقارن اقدام می‌کند و احتمال پیروزی در این گونه جنگ‌ها برای قدرت‌ها کمتر است.

(د) تهدید منافع آمریکا و رژیم صهیونیستی در منطقه: نزدیکی ایران به رژیم اشغالگر قدس به همراه توانایی در پرتاب موشک‌هایی همچون شهاب ۳ به این کشور و تهدید پایگاه‌های

نظامی و غیرنظامی آمریکا و رژیم اشغالگر در منطقه از عواقب جنگ برای غرب خواهد بود (<http://www.economist.com/node/21548228>).

ه) احتمال حمایت گروه‌های اسلامی از ایران: ایران همواره مورد حمایت گروه‌های نظامی و غیرنظامی مختلفی همچون حزب‌الله است. به‌علاوه، جایگاه ایران در میان شیعیان و سایر مسلمانان احتمال حمایت و حمله به مواضع غرب را افزایش می‌دهد و به این ترتیب مهاجم مجبور به نبرد در چندین جبهه در حالی است که در شناخت طرف‌های مقابل خود و مکان‌های احتمالی نبرد سردرگم است (Alam, 2011: 49). با توجه به این ملاحظات انتخاب گزینه نظامی توسط کنگره منتفی است و اصرار لابی‌ها بر انتخاب این گزینه به معنای رانده شدن از جامعه و کنگره است. بنابراین درعمل رقابت میان دو دسته از لابی‌هاست: لابی‌های طرف‌دار افزایش تحریم و لابی‌های مخالف آن.

#### ۲-۱ آگاهی اعضای کنگره

برای اعضای کنگره درباره توانایی هسته‌ای، اهداف و میزان تأثیرگذاری تحریم‌ها و عواقب آن سؤالاتی از این قبیل به وجود می‌آید: اطلاعات نمایندگان درباره فعالیت‌های هسته‌ای ایران چقدر است؟ آیا کنگره فعالیت هسته‌ای ایران را تهدید قلمداد می‌کند؟ آگاهی نمایندگان نسبت به عواقب تحریم‌ها بر اقتصاد آمریکا چقدر بوده است؟ آیا تحریم ایران اقتصاد ایالات متحده را در دوران بحران اقتصادی با وضعیت بدتری روبه‌رو می‌کند؟ تأثیر تحریم نفتی ایران بر قیمت جهانی نفت چقدر است؟ آیا تحریم‌ها رفتار ایران را تغییر می‌دهد یا وضعیت را وخیم‌تر می‌کند؟ بنابراین لابی موافق تحریم فعالیت هسته‌ای ایران را صلح‌آمیز نمی‌داند و تأثیر تحریم بر اقتصاد آمریکا را ناچیز معرفی کند. درحالی که لابی مخالف تحریم، توانایی ایران را برای دستیابی به غلظت بالای اورانیوم و در نتیجه ساختن سلاح اتمی ناچیز می‌داند و معتقد است ایران توانایی لازم برای این کار را ندارد و خروج از برنامه صلح‌آمیز هدف آن نیست. همچنین، تشدید تحریم‌ها فرایند دیپلماسی برای حل مسئله هسته‌ای را به چالش می‌کشد و ایران



را به خروج از سازوکارهای مسالمت‌آمیز، همچون ان. پی. تی.<sup>۱</sup> سوق می‌دهد و با از بین بردن طبقه متوسط، زمینه را برای افزایش افراط‌گرایی و نظامی‌گری فراهم می‌کند (Esfahani and Abdi, 2012). اگر ایران قصد تغییر برنامه هسته‌ای از اهداف صلح‌آمیز به نظامی را داشته باشد، سال‌ها طول می‌کشد تا به هدف خود برسد. این وقفه چندین مزیت دارد: اول آمریکا را از بهانه و مشروعیت بین‌المللی لازم برای اقدام شدید علیه ایران برخوردار می‌کند، دوم مدت زمان آمریکا برای بازسازی ایران از این کار مناسب است و سوم آمریکا مراحل دیپلماسی را انجام داده و از هزینه‌های اضافی جلوگیری می‌شود. به‌علاوه، تحریم‌ها شرایط اقتصادی آمریکا را وخیم‌تر می‌کند و قیمت جهانی نفت نیز افزایش می‌یابد.

اما لابی‌های مخالف تحریم برای اثبات ادعای خود مبنی بر صلح‌آمیز بودن فعالیت‌های هسته‌ای ایران در کنگره مستندات ذیل را در اختیار دارد:

۱. گزارش سازمان‌های اطلاعاتی آمریکا در سال ۲۰۰۷: این گزارش‌ها بیان می‌کنند ایران پس از سال ۲۰۰۳ تمام فعالیت‌های مرتبط با برنامه نظامی هسته‌ای را خاتمه داده است (<http://www.farsnews.com>).

۲. گزارش شانزده آژانس اطلاعاتی - جاسوسی آمریکا در سال ۲۰۱۲: گزارش آژانس‌های اطلاعاتی - جاسوسی نشان می‌دهد ایران به دنبال ساخت سلاح هسته‌ای نیست (<http://hamshahrionline.ir>).

۳. گزارش آمانو در سال ۲۰۱۲: در این گزارش آمده است: «ما اعلام نکرده‌ایم که ایران درباره ساخت سلاح‌های هسته‌ای تصمیم گرفته است، ولی گفته‌ایم اطلاعاتی مبنی بر دخیل بودن این کشور در فعالیت‌های معطوف به ساخت دستگاه‌های انفجاری در اختیار داریم» (<http://khabaronline.ir>).

۴. گزارش البرادعی در سال ۲۰۰۲: در ادامه موج جدید تبلیغات علیه ایران که از ۱۴ اوت ۲۰۰۲ توسط سازمان مجاهدین خلق انجام شده بود، شبکه خبری CNN عکس‌های

---

1. Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT)

ماهواره‌ای از تأسیسات نظنز و اراک را پخش و چنین وانمود کرد که این دو سایت هسته‌ای در حال تولید سلاح اتمی هستند (توحیدی، ۱۳۸۴: ۲۰). از این رو البرادعی در گفت‌وگو با این شبکه خبری در ۱۳ دسامبر ۲۰۰۲ اظهار داشت: «آژانس از وجود تأسیسات مزبور اطلاع کامل داشته و پخش تصاویر CNN برای آژانس خیر جدیدی نیست. ما اعتقاد داریم این فعالیت‌ها تحت کنترل دقیق و برای مصارف صلح‌جویانه هستند، ولی در هر صورت باید به آنجا برویم و از اینکه تأسیسات زیر نظر نظام پادمان‌های آژانس قرار دارند اطمینان حاصل کنیم». وی به دعوت مسئولان ایرانی برای بازدید از این تأسیسات اشاره کرد و گفت: «موضوعی که بر آن پافشاری خواهیم کرد، لزوم پیوستن ایران به پروتکل الحاقی است» (همان). ایشان در سال ۱۳۸۱ از تأسیسات نظنز بازدید کرد و گزارشی مبنی بر عدم اظهار ۱۸۰۰ کیلوگرم اورانیوم طبیعی در سال ۱۹۹۱ را که مطابق قرارداد بازرسی ایران با آژانس، نیازی به اظهار آن نبوده، به عنوان نقض ایران قلمداد کرد و بر این اساس بر الحاق ایران به پروتکل نظارتی داوطلبانه ۹۳+۵ اصرار ورزیده شد. اما نکته مدنظر آن است که حتی این گزارش نیز هیچ‌گونه تخلف یا نقض تعهد ایران را احراز نکرده است.

۵. همکاری ایران با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی با وجود عدم تمدید عضویت ایران در ان. پی. تی. از سال ۱۹۹۶: ایران از سال ۱۹۷۳ عضویت در معاهده منع تکثیرگرایی را پذیرفته است. در آن زمان پذیرش این معاهده به تصویب دولت، مجالس سنا و شورای ملی منوط بود. در بند «ب» ماده (۱۰) این معاهده چنین آمده: «۲۵ سال پس از لازم‌الاجرا شدن این معاهده کنفرانسی تشکیل خواهد شد تا در مورد اینکه آیا این معاهده برای مدت نامعین یا برای مدت‌های اضافی مشخص تمدید شود، تصمیم‌گیری کند. این تصمیم با اکثریت آرای اعضا اتخاذ می‌شود». در سال ۱۳۷۵ دولت وقت ایران ادامه عضویت در معاهده ان. پی. تی. را می‌پذیرد، ولی پذیرش دولت به تنهایی برای عضویت ایران کافی نبود. مطابق اصل (۷۷) قانون اساسی عضویت کشور در این معاهده باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اما مجلس با این استدلال که تعامل ایران با آژانس بین‌المللی اتمی و جاهت

قانونی ندارد و قطعنامه‌های شورای حکام و توافق‌نامه‌های انجام شده میان ایران و کشورهای اروپایی قابل اجرا نیست، تمدید عضویت ایران را تصویب نکرد (شریعتمداری، ۱۳۸۴). بنابراین، از سال ۱۳۷۵ عضویت کشورمان در معاهده ان.پی.تی پایان یافت.

ایران همواره تلاش کرده فعالیت‌های هسته‌ای خود را در چارچوب قواعد آژانس پیگیری کند و در این باره نظارت و بازرسی‌های آژانس را داوطلبانه پذیرفته است. از این رو برای اثبات بی‌اساس بودن ادعاهای دولت آمریکا، در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۴ دو بار داوطلبانه از آژانس تقاضا کرد تا از همه تأسیسات و مواد هسته‌ای ایران بازرسی کند. پس از پذیرش این درخواست‌ها، بازرسان آژانس همه مواد و تأسیسات هسته‌ای ایران را مورد بازرسی قرار دادند و صلح‌آمیز بودن آن را تأیید کردند (یادگارفر، ۱۳۷۵: ۱۲۷-۱۲۳).

۶. تأکید مقام رهبری مبنی بر حرام بودن دستیابی به سلاح اتمی: رهبر معظم انقلاب در فتوایی تاریخی، هرگونه نگهداری و کاربرد سلاح‌های اتمی را حرام خواندند که بدون تردید این فتوا هرگز از حافظه تاریخ محو نخواهد شد (<http://www.icana.ir>). ایشان همواره در سخنرانی‌های خود فعالیت‌های هسته‌ای ایران را صلح‌آمیز دانسته‌اند.

۷. تأکید و هم‌صدایی مسئولان سیاست خارجی ایران بر صلح‌آمیز بودن فعالیت‌های هسته‌ای: مسئولان سیاست خارجی ایران همواره بر صلح‌آمیز بودن فعالیت هسته‌ای تأکید داشته‌اند و در این باره هیچ‌گونه تناقض‌گویی میان آنها وجود ندارد. این امر واقع‌گرایی ایران در استفاده از انرژی هسته‌ای را نشان می‌دهد (Moshirzadeh, 2007: 524). حتی در شرایطی که بوش، رئیس‌جمهور وقت آمریکا، ایران را تهدید به جنگ کرد، مسئولان ایران از تأکید بر صلح‌آمیز بودن فعالیت هسته‌ای منحرف نشدند. زیرا اگر یکی از مسئولان به‌نحوی بیان می‌کرد که ایران نیز می‌تواند مثل بسیاری دیگر از کشورها از بمب اتم بهره‌برد، به بهانه‌ای مبدل می‌شد برای تهاجم نظامی به کشور. در دست نبودن دلایل کافی برای اتهام به ایران یکی از علل عدم تهاجم نظامی بوده است.

از نظر مخالفان تحریم تشدید تحریم‌ها به دلایل زیر می‌تواند به اقتصاد آمریکا صدمه وارد می‌کند:

الف) افزایش قیمت نفت: ایران یکی از کشورهای صادرکننده نفت در جهان است. تحریم

نفتی ایران به معنای کاهش تولید این ماده و افزایش قیمت آن است. با توجه به آنکه آمریکا یکی از مصرف‌کنندگان عمده انرژی در جهان است، اگر انرژی خود را از ایران دریافت نکند، باز هم افزایش قیمت نفت با افزایش تورم در این کشور همراه خواهد بود. در حال حاضر بدون احتساب نفت ایران، روزانه بیش از ۱۰ میلیون بشکه نفت و ۷۶/۸ میلیارد مترمکعب گاز طبیعی از طریق تنگه هرمز راهی بازارهای جهانی می‌شوند (خوشرو، ۱۳۹۰: ۱۷). آمریکا اگر بتواند با افزایش تولید سایر تولیدکنندگان، همچون عراق و عربستان، صادرات نفت ایران به بازار جهانی را کنترل کند و از تشدید قیمت‌ها ممانعت به عمل آورد، تهدید ایران به بستن تنگه هرمز باز هم قیمت جهانی نفت را افزایش خواهد داد.

ب) از دست دادن فرصت‌های سرمایه‌گذاری در بخش انرژی: حوزه‌هایی همچون حمل‌ونقل دریایی، استخراج و پالایش نفت و پتروشیمی بخشی از فرصت‌های مناسبی است که شرکت‌های سرمایه‌گذاری از دست داده‌اند. با محروم شدن شرکت‌های غربی، فضا برای رقابت شرکت‌های روسی، چینی و هندی در این عرصه‌ها مهیا شده است، به طوری که آنها می‌توانند با سود بیشتری در این حوزه‌ها سرمایه‌گذاری کنند و محصولات نفتی را با قیمتی کمتر و حتی با ارزش‌های کشورشان و گاه در قبال کالایی دیگر خریداری کنند. به این ترتیب غرب با دست‌ان خود، فضای رقابت اقتصادی را به نفع رقبای شرقی خود مهیا کرده است.

ج) تشدید بحران اقتصادی: اگر بتوان از راه‌هایی همچون افزایش تولید نفت سایر تولیدکنندگان همچون عربستان و عراق، فرهنگ‌سازی در راستای کاهش مصرف انرژی، کاهش وابستگی به هیدروکربن و استفاده از انرژی‌های پاک، از افزایش قیمت جهانی نفت جلوگیری کرد، در شرایط بحران اقتصادی و بدهی غرب، افزایش تحریم به معنای تنش بین‌المللی است و این مغایر با توسعه و بهبود اقتصادی است.

با این حال، موافقان افزایش تحریم معتقدند با سازوکارهای کنترلی همچون افزایش تولید سایر تولیدکنندگان و استفاده از انرژی‌های غیرفسیلی می‌توان آثار منفی بحران اقتصادی را کاهش داد. این گروه معتقدند چون اتحادیه اروپا فقط ۷ درصد از نفت خام خود را از ایران

وارد می‌کند؛ تشدید تحریم ایران کشورهایی مثل هند و چین را که به ترتیب ۹ و ۶ درصد از نفت خام خود را از ایران وارد می‌کنند با بحران روبه‌رو می‌کند و این یعنی تضعیف رقابت اقتصادی غرب (همان: ۱۷-۱۶). به‌علاوه، اگر ایران به سلاح هسته‌ای دست یابد، وضعیتی به‌مراتب وخیم‌تر مقابل غرب خواهد بود که در این صورت بیکاری و تورم معضل اصلی غرب نیست، بلکه تهدید اتمی و نابودی معضل خواهد بود. طرف‌داران افزایش تحریم، بر این باورند که انتخاب؛ بین خوب و خوب‌تر نیست، بلکه بین بد - تحریم ایران و افزایش وخامت اقتصادی - و بدتر - عدم تحریم ایران و تهدید امنیتی و جنگی - است.

لابی‌گران موافق تشدید تحریم‌ها برای اثبات ادعای خود بر سه موضوع عمده پافشاری می‌کنند: - عدم نیاز ایران به انرژی هسته‌ای: ایران یکی از بزرگ‌ترین ذخایر نفتی و گازی جهان را در اختیار دارد. ۹ یا ۱۰ درصد از منابع نفتی جهان در این کشور قرار دارد. همچنین این کشور دومین دارنده ذخایر گاز جهان است. از این‌رو ایران به انرژی‌های جدید نیازی ندارد، زیرا تولید آن به‌مراتب پرهزینه‌تر از استخراج نفت و گاز است. بنابراین دلایل اقتصادی نمی‌تواند تلاش ایران برای دستیابی به انرژی هسته‌ای را توجیه کند (Moshirzadeh, 2007: 524). اگر ایران برای مصارف صلح‌آمیز و اقتصادی، مانند توسعه کشاورزی و پزشکی، خواهان دستیابی به انرژی هسته‌ای باشد، نیازی به چرخه کامل هسته‌ای ندارد و حتی از نظر اقتصادی بهتر آن است که سوخت هسته‌ای خود را از منابع خارجی و کم‌هزینه‌تر تهیه کند (Ibid.). همچنین، این کشور از توانایی لازم برای دفاع از خود با استفاده از تسلیحات متعارف برخوردار است و داشتن سلاح اتمی ضرورتی ندارد. از این‌رو، تشدید تحریم نه تنها فعالیت هسته‌ای ایران را با مشکل مواجه می‌کند، بلکه برای اقتصاد آن نیز مخرب است. بنابراین اصرار ایران برای ادامه فعالیت‌های هسته‌ای دلایلی غیراقتصادی و غیرصلح‌آمیز دارد (Ibid.: 525). همچنین دستیابی به چرخه کامل سوخت فرایندی طولانی‌مدت دارد و بدون کمک‌های خارجی ناممکن است (Ibid.: 531). پس هدف ایران از ادامه فعالیت‌های خود توسعه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نیز نیست، در غیر این صورت، به‌صورت مخفیانه عمل نمی‌کرد.

- **تهدید زیست‌محیطی:** فناوری هسته‌ای باید به تأسیسات پیشرفته‌ای مجهز باشد، در غیر این صورت نه تنها سودآور نیست، بلکه جان انسان‌ها را هم تهدید می‌کند. وقایعی همچون چرنوبیل و تهدیدات رادیواکتیویته ناشی از زلزله سال ۲۰۱۲ در ژاپن نشان داد حتی کشورهای پیشرفته‌ای همچون شوروی و ژاپن نیز در اداره این تأسیسات با مشکل مواجه می‌شوند. بنابراین تأسیسات هسته‌ای ایران نیز به دلیل پایین بودن سطح تکنولوژی و تحریم‌های بین‌المللی از درجه اطمینان پایینی برخوردارند و اگر، حوادثی مثل انفجار تأسیساتی رخ ندهد، انتشار و نشت مواد رادیواکتیو مردم این کشور و منطقه را تهدید می‌کند (Knopf, 2012: 125-126).

- **ایدئولوژیک بودن ایران:** دلایل فنی و حقوقی از توانایی‌های لازم برای تشدید تحریم‌ها برخوردار نیستند. با این حال ایدئولوژی ایران مبتنی بر اسلام است. در این چارچوب جهاد حق و باطل شکل می‌گیرد. جمهوری اسلامی حق است و سایر مخالفان آن با عناوینی همچون فتنه‌گر و شیطان بزرگ خطاب می‌شوند. بین حق و باطل مصالحه معنا ندارد. در این جهاد یا به پیروزی دست می‌یابیم و یا شهید می‌شویم که در این صورت نیز پیروز شده‌ایم. در واقع آنها تقریباً یقین دارند که تاکنون ایران به سلاح هسته‌ای دست نیافته و حتی اگر خواهان آن باشد، به لحاظ فناوری و زمان، مدت‌ها با آن فاصله دارد. اما آنها از آینده هراسان هستند.

آنها می‌دانند که الگوی ایران بر مبنای ایدئولوژی است و در صورت دستیابی به سلاح هسته‌ای به شدت تهدید می‌شوند. این ایدئولوژی غرب‌هراسی را دربردارد؛ چرا که ایران همواره و به‌صراحت رژیم صهیونیستی را تهدید کرده است بنابراین آنها نمی‌توانند ریسک کنند و به ایران اجازه دهند در مسیری قرار گیرد که از امکان دستیابی به نابودی قطعی رژیم صهیونیستی برخوردار شود. علت اصلی مخالفت با فعالیت هسته‌ای ایران دلایل فنی، حقوقی و زیست‌محیطی نیست، زیرا کشورهایایی همچون پاکستان و هند نه تنها عضو آن. پی. تی. نیستند، بلکه به‌صورت داوطلبانه نیز نظارت آژانس را نپذیرفته‌اند و به سلاح اتمی هم دست یافته‌اند، ولی هرگز از جانب غرب تحت فشار قرار نگرفته‌اند. علت آن است که آنها از ایدئولوژی برخوردار نیستند که نبرد دائمی میان حق و باطل را مفروض بدانند. موافقان تشدید تحریم‌ها

برای اثبات ادعاهای خود به شواهدی استناد می‌کنند که برخی از آنها به این شرح است:

۱. عدم اعلام برنامه ساخت راکتور آب سنگین در اراک و تأسیسات غنی‌سازی اورانیوم در نطنز درحالی‌که راکتور آب سنگین برای به حداکثر رساندن تولید پلوتونیوم مورد نیاز سلاح هسته‌ای، ایدئال است و چگالی بالایی از پلوتونیوم را در میله‌های سوخت تولید می‌کند (Alam, 2011: 39).
۲. آزمایش و تولید مخفیانه فلز اورانیوم توسط ایران، درحالی‌که این فلز در راکتورهای برنامه‌ریزی شده کاربردی ندارد، ۳. ادعای مقامات ایرانی مبنی بر داخلی بودن طراحی و ساخت تجهیزات غنی‌سازی اورانیوم، درحالی‌که شواهدی از واردات آنها وجود دارد، ۴. کشف آثار اورانیوم غنی شده در دستگاه‌های سانتریفوژ سایت نطنز و یک شرکت کالای الکترونیکی در حومه تهران توسط بازرسان آژانس انرژی اتمی، در صورتی‌که مسئولان ایرانی تجهیزات دست دوم و آلوده خریداری شده از خارج را علت این امر ذکر کرده‌اند. اما این گفته‌ها با اظهارات قبلی ایران مبنی بر تولید بومی سانتریفوژها، در تناقض است، ۵. اعتراف رئیس سازمان انرژی اتمی به ارائه اطلاعات غلط به آژانس بهانه گمراه کردن جاسوسان (http://www.dw.de/a-16253434-1)، ۶. عدم اجازه ایران به بازرسان آژانس برای نظارت بر برخی مکان‌ها و تأسیسات همچون پارچین یا صدور اجازه با تعویق و همراه با پیش شرط و ۷. برنامه‌ریزی برای ساخت پنج هزار سانتریفوژ و بالا رفتن توانایی فنی ایران برای تغییر برنامه هسته‌ای از مصارف صلح‌آمیز به نظامی (Alam, 2011: 39).

بازرسی‌های متعدد آژانس بین‌المللی در کنار استفاده از تکنولوژی پیشرفته نظارت بر فعالیت‌های هسته‌ای و گزارش‌های مختلف سازمان‌های اطلاعاتی و جاسوسی آمریکا اطلاعات لازم برای تحلیل نوع برخورد با موضوع هسته‌ای ایران را در اختیار اعضای کنگره قرار داده بود. این اطلاعات برای اعضای کنگره کفایت می‌کرد. شفافیت درباره پرونده هسته‌ای ایران به حدی بود که جمع‌آوری اطلاعات بیشتر توسط لابی‌ها را از بین می‌برد (Ibid.: 46). اعضای کنگره به‌خوبی واقف‌اند که کسب اطلاعات امنیتی و نظامی آن هم درباره فعالیت‌های هسته‌ای بسیار دشوار است و جز سازمان‌های اطلاعاتی و امنیتی، سازمانی نمی‌تواند آنها را به‌دست آورد. بنابراین لابی‌ها نمی‌توانند در این امر اطلاعاتی بیش از دیگران در اختیار اعضای کنگره قرار

دهند. اعضای کنگره به‌خوبی بر منافع سیاسی و ضررهای اقتصادی ناشی از تحریم ایران آگاهند. بنابراین جمع‌آوری اطلاعات توسط دو لابی سیاسی و اقتصادی درباره پرونده هسته‌ای ایران موضوعیت ندارد و هزینه کردن در این باره به معنای اتلاف سرمایه است. به‌علاوه هر دو لابی موافق و مخالف تشدید تحریم‌ها هم دفاتر متعددی در واشنگتن دارند و هم از توان مالی کافی برای پیشبرد اهداف خود برخوردارند. از این رو، لابی‌ها فقط نقش تأکیدی دارند. این دو لابی تلاش می‌کنند با تأکید بر اطلاعات مورد نظر خود توجه نمایندگان مجلس و سنا را به تحریم یا عدم تحریم ایران جلب کنند. اما با توجه به ارجح بودن موضوع امنیت نسبت به اقتصاد، تأکیدات لابی سیاسی بیش از رقیب خود مؤثر افتاد و در فاکتور آگاهی اعضای کنگره از موضوع، برتری از آن لابی سیاسی شد.

## ۲-۲ آگاهی عمومی

سؤالی که پیش می‌آید این است که میزان آشنایی افکار عمومی با برنامه هسته‌ای ایران چقدر و همچنین وضعیت اقتصاد ایالات متحده چگونه بوده است؟ درک وخامت اقتصادی برای مردم ملموس‌تر بوده یا درک تهدید هسته‌ای ایران؟ برای پاسخ به این سؤالات باید گفت، گفتمان مقابله با تکثر تسلیحات جمعی یکی از سه گفتمانی است که در کنار گفتمان‌های مبارزه با تروریسم و حمایت از حقوق بشر، تحریم‌های ایران را تشدید کرده است. این گفتمان از طریق رسانه‌های جمعی از عرصه سیاسی به فضای اجتماعی و افکار عمومی آمریکا تسری یافته است. افکار عمومی آمریکا متأثر از رسانه‌های جمعی است، از این رو آنها سعی دارند فعالیت‌های هسته‌ای ایران را غیرصلح‌آمیز جلوه دهند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰: ۱۳-۸). با این حال نتایج فعالیت مؤسسه نظرسنجی جهان نشان می‌دهد ۵۸ درصد از جمهوری خواهان، ۷۹ درصد از دمکرات‌ها، ۶۷ درصد از سایر مردم و در مجموع ۶۹ درصد از آمریکایی‌ها برای حل مسئله هسته‌ای ایران، ادامه مذاکرات را خواهان هستند (<http://www.worldpublicopinion.org>).



این موضوع نشان می‌دهد افکار عمومی آمریکا گرچه نسبت به برنامه هسته‌ای ایران بدبین است، ولی از تبعات حمله نظامی نیز هراسان است و تنها راهکار را در افزایش تحریم‌ها می‌داند. همچنین، با وجود حجم‌های تبلیغاتی برای برابر نشان دادن فعالیت‌های هسته‌ای ایران با بمب اتم، انتخاب مجدد اواما و شکست دوباره جمهوری خواهان نشان داد اولویت نخست مردم آمریکا اقتصاد است و سیاست خارجی و اهداف فرامرزی آن مورد استقبال نیست. اگرچه افکار عمومی آمریکا ایران را تهدیدی امنیتی احساس می‌کند، ولی بحران اقتصادی سبب شده که ماجراجویی‌های فرامرزی به جای اشتغال‌زایی، افزایش تولید ملی، کاهش تورم و افزایش درآمد مسکوت شود. بنابراین گزینه جنگ به دلایل اجتماعی و نه سیاسی حذف می‌شود. به عبارت دیگر، ترس از تبعات اجتماعی و افزایش اعتراضات عامل اصلی حذف این گزینه است، نه اختلاف نظر در سطوح بالای سیاسی. در شرایط بحران اقتصادی، اصرار بر جنگ با کاهش محبوبیت لابی در عرصه اجتماعی همراه است. لابی مطرود از جامعه نمی‌تواند در عرصه مستقیم نیز فعالیت کند، زیرا انتخاب مجدد نمایندگان یا احزاب آنها را با مشکل مواجه می‌کند. به این ترتیب، در شرایط بحران اقتصادی، اصرار بر جنگ در روش مستقیم کنار گذاشته می‌شود.

با این حال و به رغم آگاهی افکار عمومی از آثار منفی جنگ بر اقتصاد آمریکا، مردم نسبت به آثار منفی تحریم ایران بر اقتصاد خود آگاهی چندانی نداشتند. لابی مخالف تشدید تحریم می‌توانست با استفاده از روش غیرمستقیم، آگاهی عمومی درباره آثار منفی تحریم بر اقتصاد آمریکا را افزایش دهد. اما این کار را نکرد، زیرا از جانب سیاستمداران به شدت مجازات می‌شد. گفتمان امنیتی مهار برنامه هسته‌ای به حدی قوی است که به خط قرمزی در رفتار سیاست خارجی آمریکا مبدل شده و افزایش آگاهی عمومی درباره آثار منفی تحریم بر اقتصاد آمریکا به معنای تخطی از این گفتمان است. مهار برنامه هسته‌ای ایران موضوعی امنیتی است که از اولویت‌های سیاست خارجی آمریکا به‌شمار می‌رود. برخورد نظامی با برنامه هسته‌ای ایران نیز از گزینه‌های روی میز به‌شمار می‌رود، چراکه در

شرایط بحران اقتصادی و با توجه به آثار منفی آن بر اقتصاد آمریکا و افزایش نارضایتی عمومی به حالت مسکوت درآمده، بنابراین یک راه مانده و آن تشدید تحریم‌هاست.

### ۲-۳ اجماع سیاسی

افزایش فشار و تبلیغات بین‌المللی علیه فعالیت هسته‌ای ایران، در شرایط کنونی، کنگره را از جسارت لازم برای ایجاد اتفاق نظر در زمینه مقابله با برنامه هسته‌ای ایران برخوردار ساخته است. از این رو در مورد برخورد و کنترل برنامه هسته‌ای ایران هیچ‌گونه اختلاف نظری وجود ندارد، اما درباره نوع و زمان آن تفاوت‌هایی وجود دارد. همین امر سبب می‌شود تا لابی‌ها برای رسیدن به اهداف خود امیدوار باشند. برخی از لابی‌گران معتقدند اقدام نظامی ضرورت دارد، اما با بحران اقتصادی فعلی، حتی لابی‌های طرف‌دار جنگ نیز می‌دانند که اصرار بر این موضوع به طرد شدن آنها منتهی خواهد شد. بنابراین تنها دو گزینه باقی می‌ماند: افزایش تحریم یا عدم تحریم ایران در شرایط کنونی. لابی مخالف تحریم در کنگره نمی‌تواند کاری از پیش ببرد، چرا که کنگره خواهان مقابله است، ولی منافع این لابی در عدم مقابله است. بنابراین، عدم تشدید تحریم‌ها با مخالفت اکثریت قدرتمند کنگره همراه و لابی اقتصادی عملاً در کنگره کاری از پیش نمی‌برد. با این حال، بین دو حالت برخورد نظامی و یا اقتصادی راهکار دوم برای آن مطلوب‌تر است. البته لابی‌های تسلیحاتی همچون انجمن ملی تفکداران<sup>۱</sup>، استثنایند، چرا که منافع شرکت‌های تسلیحاتی در جنگ است. با این حال، وضعیت وخیم اقتصادی سبب شده که طرف‌داران جنگ سکوت کنند.

### ۲-۴ موانع فرایند قانونگذاری

در آمریکا، ابتدا لابی‌گری در سطح ایالتی انجام می‌شود، اما به تدریج در سطح فدرال نیز رونق یافت. قراردادهای کشتی‌سازی، تقاضا برای ارائه خدمات به کارکنان دولت و تقاضا

1. National Rifle Association

برای فرونشاندن خیزش‌های بومیان اولین موضوعاتی بودند که به لابی‌گری در سطح فدرال منتهی شد. در اوایل دهه ۱۹۶۰ لابی‌گر متمرکز بر سی. ار. اس.<sup>۱</sup> بود و از این طریق بسیاری از دغدغه‌های خود را به قوانین کنگره وارد می‌کرد (DeKieffer, 2007: 3). باین‌حال عدم تعریف مشخص از لابی‌گری سبب شد در اواسط دهه ۱۹۷۰، بسیاری از افرادی که برای نمایندگان کنگره نامه‌ای ارسال می‌کردند به جرم لابی‌گری پنهانی با مجازات‌های مدنی و کیفری مواجه شوند (Ibid.: 4). بنابراین می‌توان قانون مقررات لابی<sup>۲</sup> (۱۹۴۶) را نقطه عطفی در قوانین لابی‌گری دانست که نه تنها از لابی‌گری حمایت می‌کرد، بلکه سازوکار آن را نیز تنظیم می‌کرد (Cigler and Loomis, 1986: 148). هم‌اکنون لابیست‌ها از جمله منابعی هستند که اطلاعات مورد نیاز نمایندگان را فراهم می‌کنند. امروزه در بعضی مواقع شاهدیم که لابی به یک فعالیت حرفه‌ای و مستقل مبدل شده است، به طوری که گروه‌ها، افراد و ... با دادن مبلغی به برخی لابیست‌ها خواهان آن هستند که اهداف خود را در ارکان سیاستگذاری پیگیری کنند (Cingott and de Clerck, 2010: 15).

براساس قانون مصوب ۸ ژوئن ۱۹۳۸ (قانون فارا) لابی‌گرانی که در عرصه سیاست خارجی فعالیت می‌کنند موظف‌اند علاوه بر ثبت‌نام، ارتباط خود با عناصر خارجی را گزارش دهند. یعنی معلوم سازند از کدام گروه‌ها، کشورها یا منافع خارجی حمایت می‌کنند (<http://www.fara.gov>). در غیر این صورت وزارت دادگستری آنها را با مجازات‌های مدنی و کیفری روبه‌رو می‌سازد. هم‌اکنون لابی‌گری یکی از فعالیت‌های حیاتی در سیاستگذاری آمریکاست که علاوه بر نقد قوانین و لوایح، اطلاعات مورد نیاز برای آشنایی بیشتر با لایحه را در اختیار سیاستگذاران قرار می‌دهد. براساس آخرین آمار،

---

۱. Congressional Research Service: یکی از شعب کتابخانه کنگره است که اطلاعات لازم برای تصویب قوانین را فراهم می‌کند.

تعداد دفاتر رسمی لابی در ایالات متحده از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۲ از ۱۰۴۰۸ به ۱۲۰۱۶ رسیده و هزینه‌های آنها در این سال‌ها از ۱/۴۴ میلیارد دلار به ۲/۴۵ میلیارد دلار در سال افزایش یافته است (<http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>).

اتحادیه آزادی‌های مدنی آمریکا،<sup>۱</sup> کمیته روابط عمومی آمریکا و رژیم صهیونیستی،<sup>۲</sup> جنبش دمکراتیک آمریکا،<sup>۳</sup> عفو بین‌الملل ایالات متحده،<sup>۴</sup> ائتلاف مسیحی،<sup>۵</sup> شورای رهبری دمکرات،<sup>۶</sup> کمیته کمپین دمکراتیک کنگره،<sup>۷</sup> کمیته کمپین دمکرات سنا،<sup>۸</sup> و کمپین حقوق بشر<sup>۹</sup> برخی از لابی‌های کنگره هستند که در مسائل سیاست خارجی، مانند پرونده هسته‌ای ایران، فعالیت می‌کنند. فدراسیون کار آمریکا/ کنگره سازمان‌های صنعتی،<sup>۱۰</sup> انجمن آمریکایی بازنشستگان<sup>۱۱</sup> و انجمن بانک‌های آمریکا<sup>۱۲</sup> هم از لابی‌های معروف در حوزه اقتصادند. وال‌استریت، بانک جی. پی. مورگان چیس<sup>۱۳</sup> و هواپیماسازی بوئینگ از جمله مؤسسات و شرکت‌های بزرگی هستند که به‌صورت رسمی در عرصه‌های اقتصادی و حوزه‌های مربوط به بازار جهانی در کنگره به لابی‌گری می‌پردازند و به‌گونه‌ای تشدید تحریم‌ها برای آنها مشکل‌ساز است.

بنابراین در ایالات متحده لابی‌گری فعالیتی قانونی است که توسط انجمن‌ها، احزاب، مؤسسات و شرکت‌های گوناگون انجام می‌شود و کنگره، با داشتن دو مجلس نمایندگان و سنا، یکی از مهم‌ترین کانال‌های آنان برای لابی‌گری است. اما از میان لابی‌های طرف‌دار اقدام

1. American Civil Liberties Union
2. American Israel Public Affairs Committee
3. Americans for Democratic Action
4. Amnesty International USA
5. The Christian Coalition
6. Democratic Leadership Council
7. Democratic Congressional Campaign Committee
8. Democratic Senatorial Campaign Committee
9. Human Rights Campaign
10. American Federation of Labor/Congress of Industrial Organizations (AFL/ CIO)
11. American Association for Retired Persons (AARP)
12. American Bankers Association
13. JPMorgan Chase

نظامی، افزایش تحریم و عدم آن، شرایط برای لابی‌های نوع دوم مساعدتر و دوستانه‌تر است، چرا که برخورد نظامی در شرایط بحران اقتصادی از جانب جامعه و در نتیجه کنگره مطرود است و عدم تحریم نیز به دلیل امنیت ملی از موضوع اقتصاد مهم‌تر است. بنابراین در شرایط کنونی باید در مقابل تهدید اتمی ایران مقابله کرد و تنها راه تشدید تحریم‌هاست. بنابراین، گرچه فعالیت انواع لابی‌ها به لحاظ قانونی با مشکل مواجه نیست، ولی شرایط خاص آمریکا وضعیت اجتماعی و سیاسی را برای لابی موافق تحریم ایران دوستانه‌تر کرده است.

### ۳ جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شاخص‌ترین نوع تعامل آمریکا با ایران بعد از انقلاب تحریم و تشدید آن بوده است. کنگره به لحاظ جایگاه خود در آمریکا و اخیراً توسعه آن به عرصه بین‌المللی، با قانونی ساختن تحریم‌ها زمینه اجرای آنها را توسط آمریکا و دیگر کشورها فراهم کرده است. فرمان اجرایی ۱۴ نوامبر ۱۹۷۹ برای بلوکه کردن بخشی از دارایی‌های ایران یا حق انتفاع از آن، فرمان اجرایی ۷ و ۱۷ آوریل ۱۹۸۰ مبنی بر تسری تحریم‌ها به همه روابط تجاری و بازرگانی میان آمریکا و ایران، قلمداد کردن ایران به عنوان حامی تروریسم بین‌المللی در ۱۳ ژانویه ۱۹۸۴ و تحریم هرگونه کمک خارجی، وام و ارسال سلاح به ایران، فرمان اجرایی ۲۹ اکتبر ۱۹۸۷ بر ممنوعیت انتقال کالا از اتباع ایرانی به آمریکا، انعقاد قانون تجارت ایران<sup>۱</sup> ایران<sup>۱</sup> در ۱۷ نوامبر ۱۹۸۷ و انعقاد چهار رویه برای خروج کالاها از فهرست ممنوعیت واردات به ایران، قانون ۱۹۹۳ با موضوع عدم تکثیرگرایی تسلیحاتی ایران - عراق و ممنوع کردن انتقال هرگونه مواد شیمیایی، بیولوژیکی و هسته‌ای مورد استفاده در سلاح‌های متعارف به دو کشور، فرمان اجرایی ۱۵ مارس ۱۹۹۵ مبنی بر ممنوعیت شهروندان آمریکا

برای انعقاد هرگونه قرارداد سرمایه‌گذاری، مدیریت و نظارت بر حوزه انرژی یا هر جایی که تحت حاکمیت ایران است، فرمان اجرایی ۵ مه ۱۹۹۵ برای ممنوعیت انتقال هرگونه کالا، تکنولوژی، خدمات و سرمایه‌گذاری تجاری بانک‌های آمریکا به ایران، قانون تحریم‌های ایران و لیبی<sup>۱</sup> در ۵ اوت ۱۹۹۶ و فرمان اجرایی ۱۹ اوت ۱۹۹۷ مبنی بر ممنوعیت هرگونه تجارت و سرمایه‌گذاری میان ایران با اتباع و دولت آمریکا در همه نقاط جهان بخشی از این تحریم‌ها بوده‌اند (Fayazmanesh, 2003: 222).

این رفتار آمریکا و نشان دادن ایران به‌عنوان تهدیدی برای دیگران، فرایندی از تحریم‌ها را از جانب سازمان‌های بین‌المللی همچون بانک جهانی، شورای امنیت، اتحادیه اروپا و کشورهای اروپایی آغاز کرده است. در فضای بین‌المللی که تحریم ایران به یک قاعده مبدل شده، مقابله با پرونده هسته‌ای ایران راحت‌تر از گذشته است. بر این اساس کنگره آمریکا تحریم‌های شدیدتری همچون تحریم جامع نفتی را علیه ایران تصویب کرد. با این حال تضاد منافع اقتصادی و سیاسی، به همراه دیدگاه‌های مختلف نسبت به عواقب مقابله با ایران، چگونگی رفتار با ایران را با تکثر همراه ساخته است: برخورد نظامی، تشدید تحریم‌ها و عدم تحریم که تاکنون تحریم رفتار معمول کنگره در قبال ایران بوده است. شرکت‌های تسلیحاتی به دلیل منافع اقتصادی ناشی از جنگ، لابی‌ان صهیونیستی همچون آپیک، فدراسیون یهودیان آمریکای شمالی<sup>۲</sup>، سازمان جهانی صهیونیست<sup>۳</sup>، لابی مسیحیان صهیونیست برای ترس از دستیابی ایران به سلاح‌های هسته‌ای و تهدید امنیتی رژیم صهیونیستی، سلطنت‌طلبان و مجاهدین خلق به دلیل نابودی نظام جمهوری اسلامی و مهیا شدن شرایط بازگشت به ایران از بزرگ‌ترین لابی‌های طرف‌دار جنگ هستند که ادامه روند مذاکرات یا تحریم را به‌مثابه اعطای فرصت برای دستیابی ایران به سلاح اتم می‌دانند.

---

1. Iran and Libya Sanctions Act  
 2. Jewish Federation of North America  
 3. World Zionist Organization

شرکت‌های تجاری و برخی گروه‌های حقوق بشری و دمکراتیک با توجه به عواقب تحریم‌ها همچون تشدید بحران اقتصادی آمریکا، خروج ایران از راه‌های مسالمت‌آمیز و فشار بر جامعه ایران و نابودی طبقه متوسط، که ضرورت دمکراسی است، خواهان حل و فصل مسئله از طریق مذاکره و سهم کردن ایران در ساختارهای بین‌المللی همچون تجارت جهانی بوده‌اند. آنها معتقدند افزایش وابستگی متقابل، به تغییر رفتار ایران در درازمدت منتهی خواهد شد. این فرایند گرچه طولانی‌مدت است، اما کم‌هزینه و پس از شکل‌گیری بادوام است. مخالفان تشدید تحریم‌ها فقط یک بار توانستند به موفقیت دست یابند. در نیمه دوم ریاست جمهوری کلینتون، انجمن تجارت ایران،<sup>۱</sup> شرکت‌های حمل و نقل کونکو<sup>۲</sup> و موبیل،<sup>۳</sup> شرکت خط لوله یونوکال،<sup>۴</sup> شرکت موتورولا،<sup>۵</sup> شرکت‌های فعال در بخش کشاورزی همچون آرچر دنیلز میدلند<sup>۶</sup> و غلات قاره‌ای،<sup>۷</sup> سیاست‌مدارانی همچون کلاینتون یوتر<sup>۸</sup> نماینده سابق آمریکا در بخش تجارت، برخی از نمایندگان مجلس نمایندگان و اعضای کشاورزی همچون لی همیلتون<sup>۹</sup> و فیل کران،<sup>۱۰</sup> سناتورهای همچون ریچارد لوگار،<sup>۱۱</sup> لری کراج<sup>۱۲</sup> و بایرون دورگان<sup>۱۳</sup> برای کاهش تحریم‌های اقتصادی ایران به لابی‌گری پرداختند که تا حدودی هم موفق شدند (Fayazmanesh, 2003: 233).

علاوه بر این، بیشتر نمایندگان کنگره از سهام‌داران و نمایندگان شرکت‌هایی هستند

- 
1. Iranian Trade Association (ITA)
  2. Conco
  3. Mobil
  4. Unocal
  5. Motorola
  6. Archer Daniels Midland
  7. Continental Grain
  8. Clayton Yeutter
  9. Lee Hamilton
  10. Phil Crane
  11. Richard Lugar
  12. Larry Craig
  13. Byron Dorgan

که منافع اقتصادی آنها در مراودات تجاری، حمل و نقل و انرژی است. با این حال، شرکت‌های بزرگی همچون شرکت هواپیمایی بوئینگ<sup>۱</sup> و شرکت‌های نفتی اکسون موبیل،<sup>۲</sup> هالیبرتون،<sup>۳</sup> بچتول<sup>۴</sup> و کونوکو فیلیپس،<sup>۵</sup> شرکت الکترونیکی زیمنس<sup>۶</sup> و شرکت شرکت تجاری کارگیل<sup>۷</sup> از مهم‌ترین لابی‌هایی هستند که با تشدید تحریم‌ها مخالفت می‌ورزند. حوزه‌های نفت و گاز ایران زمینه مناسبی برای بهره‌برداری این شرکت‌های بین‌المللی است که تحریم باعث محرومیت آنها می‌شود. به‌رغم آنکه تحریم بارزترین نمود رفتار آمریکا در قبال مسئله هسته‌ای ایران است، باز هم عده‌ای از لابی‌ها روش دیگری را خواهان هستند و در جهت آن تلاش می‌کنند. با این حال، موفقیت آنها اندک بوده است.

جدول ۱ ابعاد نظریه ویکتور و انطباق آن بر پرونده هسته‌ای ایران

تحلیل		ابعاد بستر قانونی	
تاکنون ایران به سلاح هسته‌ای دست نیافته و از معاهده ان.پی.تی. خروج نکرده، اما پیشرفت سریع آن در زمینه انرژی هسته‌ای به همراه دشمنی آشکار و ایدئولوژیک آن با رژیم صهیونیستی، ریسک تغییر برنامه هسته‌ای از مصارف صلح‌آمیز به نظامی را افزایش می‌دهد.	اجماع درباره مقابله، در نتیجه عدم امکان استفاده از روش مستقیم توسط لابی مخالف تحریم	پرونده هسته‌ای ایران	آگاهی اعضای کنگره از
	مرجح بودن امنیت بر اقتصاد، در نتیجه پذیرش عواقب اقتصادی تحریم برای فرار از تهدید امنیتی	عواقب تحریم	

1. Boeing
2. Exxon Mobil Corporation
3. Halliberton
4. Bechtel
5. Conoco Phillips
6. Siemens
7. Cargill



\_\_\_\_\_ رقابت لابی‌ها در کنگره آمریکا و تحریم جمهوری اسلامی ایران ۱۰۳

جدول ۱ ابعاد نظریه ویکتور و انطباق آن بر پرونده هسته‌ای ایران

تأکید بر عواقب جنگ در شرایط کنونی، در نتیجه از اولویت خارج شدن موضوع جنگ، در نتیجه مسکوت ماندن لابی حامی جنگ در استفاده از روش مستقیم	عواقب جنگ	
گفتمان ضد ایرانی و تهدید قلمداد کردن فعالیت‌های هسته‌ای ایران، در نتیجه ضرورت مقابله با ایران	پرونده هسته‌ای ایران	آگاهی عمومی از
عدم آشنایی با عواقب اقتصادی تحریم، به دلیل مهیا شدن شرایط برای استفاده لابی مخالف تحریم از روش غیرمستقیم، اما مواجهه با خط قرمز در سیاست خارجی فعلی آمریکا به نام گفتمان مقابله با برنامه هسته‌ای ایران، در نتیجه عدم امکان عملی استفاده از روش غیرمستقیم توسط لابی مخالف تحریم	عواقب تحریم	
آگاهی از عواقب وخیم جنگ، در نتیجه عدم امکان عملی استفاده از روش غیرمستقیم توسط لابی حامی جنگ	عواقب جنگ	
اجماع درباره مقابله، در نتیجه عدم امکان استفاده از روش مستقیم توسط لابی مخالف تحریم	پرونده هسته‌ای ایران	اجماع سیاسی کنگره از
مرجح بودن امنیت بر اقتصاد، در نتیجه پذیرش عواقب اقتصادی تحریم برای فرار از تهدید امنیتی	عواقب تحریم	
تأکید بر عواقب جنگ در شرایط کنونی، در نتیجه از اولویت خارج شدن موضوع جنگ، در نتیجه مسکوت ماندن لابی حامی جنگ در استفاده از روش مستقیم	عواقب جنگ	
قانونی بودن لابی‌گری اما: بحران اقتصادی به دلیل دشواری فعالیت لابی حامی جنگ مرجح بودن امنیت بر اقتصاد، در نتیجه مقابله با تهدید ایران هر چند پرهزینه باشد، در نتیجه دشواری عمل لابی مخالف تحریم		موانع فرایند قانونگذاری

بنابراین نمایندگان کنگره به خوبی می‌دانند فعالیت‌های هسته‌ای ایران تاکنون از اصول ان.پی.تی. تخطی نکرده و همواره در راستای ماده (۴) آن یعنی حق مسلم همگان برای استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای بوده است. اما ماهیت دوگانه فناوری هسته‌ای و وجود

برخی نواقص در بازرسی آژانس موقعی نگران‌کننده است که ایران یک بازیگر ایدئولوژیک باشد (Alam, 2011: 46). بنابراین آنها درباره مقابله و کنترل برنامه هسته‌ای ایران اتفاق نظر دارند، به این معنا که در شرایط کنونی مسئله امنیت از اقتصاد مهم‌تر است. از این رو لابی مخالف تحریم در استفاده از روش مستقیم با انسداد روبه‌رو می‌شود. هرچند برخورد نظامی همواره به‌عنوان یکی از گزینه‌های روی میز مطرح بوده، اما در شرایط کنونی جنگ به افزایش نارضایتی عمومی منتهی می‌شود و فعلاً مسکوت است. بر همین اساس مشکل لابی حامی جنگ در استفاده از روش غیرمستقیم است، نه روش مستقیم بنابراین فقط یک گزینه باقی می‌ماند و آن افزایش تحریم است. موفقیت لابی‌های مختلف در استفاده از روش‌های لابی‌گری در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲ میزان موفقیت و شکست لابی‌ها در استفاده از روش‌های مستقیم و غیرمستقیم لابی‌گری

لابی	روش مستقیم	روش غیرمستقیم	علت
حامی جنگ	موفقیت	شکست	ترس از افزایش اعتراضات اجتماعی
حامی تشدید تحریم	موفقیت	شکست	منطبق بر: اصول دیپلماسی فشار اصل مقابله با برنامه هسته‌ای ایران اصل صرفه‌جویی اقتصادی حفظ مشروعیت
حامی عدم تحریم	موفقیت	شکست	عدم انطباق با اصل مقابله و کنترل برنامه هسته‌ای ایران

## منابع و مأخذ

۱. پوریزدان‌پرست، سیدمحمد هاشم (۱۳۹۰). «انقلاب اسلامی و بازخوانی ریشه‌های تنفر ملت ایران از آمریکا»، فصلنامه پانزده خرداد، دوره سوم، سال نهم، ش ۳۰.
۲. توحیدی، احمدرضا (۱۳۸۴). «آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، پروتکل الحاقی NPT و وضعیت ایران»، به نقل از: <http://www.hawzah.net/fa/magazine/magart/5211/5636/54857>.
۳. خوشرو، سعید (۱۳۹۰). «چالش‌های تحریم نفتی ایران و تبعات آن»، ماهنامه اقتصاد انرژی، ش ۱۴۶.
۴. رنجبر، احمد (۱۳۸۴). «نقش لابی‌گری در فرایند قانونگذاری و امکان قانونمند کردن آن»، فصلنامه مجلس و پژوهش، ش ۵۰.
۵. شریعتمداری، حسین (۱۳۸۴). «ایران عضو NPT نیست»، روزنامه کیهان، به نقل از پایگاه خبری آفتاب: <http://www.aftabnews.ir/vdcb.fbwurhbw8iupr.html>.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰). «واکاوی تحریم‌های آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران در قالب تحلیل گفتگویی: گفتگان حمایت از حقوق بشر، گفتگان مقابله با تکثیر تسلیحات کشتار جمعی، گفتگان مبارزه با تروریسم»، شماره مسلسل ۱۰۹۱۸.
۷. موسوی، سیدمحمدعلی، الهام کدخدایی و فاطمه شفیعی سروستانی (۱۳۹۰). «مدل‌سازی روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا»، فصلنامه روابط خارجی، ش ۱۰.
۸. یادگارفر، محمود (۱۳۷۵). «نظام‌های بازرسی سلاح‌های کشتار جمعی»، مجله سیاست دفاعی، ش ۲۵.
9. Alam, Aftab (2011), "Sanctioning Iran: Limits of Coercive Diplomacy", *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, March; vol. 67, 1: pp. 37-52.
10. American Public Opposes Israel Striking Iran, March 13, 2012: <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brunitedstatescanadara/712.php?nid=andid=andpnt=712andlb=andgclid=CPGD0vfh0bMCFU3HtAod7DMASA>
11. Attacking Iran, Feb 25th 2012: <http://www.economist.com/node/21548228>
12. Cigler, Allan J and Loomis, Burdett A. (1986). *Interest Group Politics*, Second Edition, USA: PQ Press.
13. Cingott, Natacha and de Clerck, Paul (2010). *Lobbying in Brussels: How Much do the Top 50 Companies in the EU Spend?*, EU: Friends of the Earth Europe.
14. DeKieffer, Donald E. (2007). *the Citizen's Guide to Lobbying Congress* (Rev and Updated Ed), Chicago: Chicago Review Press.
15. Esfahlani, Mohammad Sadeghi and Abdi, Jamal (2012). "Sanctions cripple Iran's middle class, not the regime", *Foreignpolicy*.
16. Fayazmanesh, Sasan (2003). "The Politics of the U.S. Economic Sanctions

- Against Iran", Review of Radical Political Economics, September; Vol. 35, No. 3.
17. Hopkins, Bruce R. (2003). the Nonprofits' Guide to Internet Communications Law, New Jersey and Canada: John Wiley and Sons. Inc.
  18. Knopf, Jeffrey (2012). Security Assurances and Nuclear Nonproliferation, Stanford, California: Stanford University Press.
  19. Luneburg, William V. and M. Susman, Thomas (2005). The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Law Governing Lawyers and Lobbyists, third edition, Chicago: ABA Publishing.
  20. Moshirzadeh, Homeira (2007). "Discursive Foundations of Iran's Nuclear Policy", Security Dialogue, December; Vol. 38, 4.
  21. Victor, Jennifer Nicoll (2007). "Strategic Lobbying: Demonstrating How Legislative Context Affects Interest Groups' Tactics", American Political Research, Vol. 35, No. 6.
  22. <http://hamshahrionline.ir/details/161514>.
  23. <http://khabaronline.ir/detail/256871/politics/nuclear>.
  24. <http://www.dw.de/a-16253434-1>.
  25. <http://www.fara.gov/>.
  26. <http://www.farsnews.com/newstext.php?nn=13901205000445>.
  27. <http://www.icana.ir/newspage.aspx?Newsid=194211>.
  28. <http://www.opensecrets.org/lobby/index.php>.
  29. <http://www.tabnak.ir/fa/news/267876>.
  30. <http://www.tabnak.ir/fa/news/284549>.