

مروری بر تحریم‌های ایالات متحده علیه کوبا و ونزوئلا دو کشور انقلابی آمریکای لاتین

الهه نوری غلامی زاده، دکتری مطالعات آمریکا، دانشکده مطالعات جهان، دانشگاه تهران

تحت مالکیت شرکت‌های آمریکایی پرداخت، ایالات متحده صادرات به کوبا جز در زمینه غذا و لوازم پزشکی را مورد تحریم قرار داد. در ۷ فوریه سال ۱۹۶۲، دامنه تحریم‌ها به دربرگرفتن تقریباً همه صادرات به کوبا گسترش یافت. همچنین در سال ۱۹۸۲ کوبا در فهرست کشورهای حامی تروریسم قرار گرفت. در میان اساسنامه‌هایی که به تدریج اقتصاد و سیاست کوبا را تحت تأثیر قرار دادند، می‌توان به قانون تجارت با دشمن سال ۱۹۱۷، قانون کمک خارجی سال ۱۹۶۱، قوانین کنترل دارایی‌های کوبایی سال ۱۹۶۳، قانون دموکراسی کوبایی سال ۱۹۹۲، قانون هلمز-برتون سال ۱۹۹۶ و قانون اصلاح تحریم‌های تجاری و تعمیم صادرات سال ۲۰۰۰ اشاره کرد. طی دهه‌های گوناگون، هر یک از این اساسنامه‌های تحریمی اهداف متفاوتی را دنبال کردند. برای نمونه، هدف از قانون دموکراسی کوبایی سال ۱۹۹۲ عبارت است از حفظ تحریم‌ها مادامی‌که دولت کوبا از حرکت به سوی «دموکراتیزه شدن و احترام بیشتر به حقوق بشر» احتراز می‌کند (Cuban Democracy Act, ۱۹۹۲). قانون هلمز-برتون سال ۱۹۹۶ که به خاطر تلاش‌های سناتور هلمز و سناتور برتون این نام را گرفت، شهروندان آمریکایی را از کسب و کار با کوبا منع می‌کند و کمک عمومی یا خصوصی به هاوانا را مگر با احراز شرایط معین علیه حکومت کوبا تحت محدودیت قرار می‌دهد (Libertad Act, ۱۹۹۶). در سال ۱۹۸۹، سقوط اتحاد جماهیر شوروی همزمان با اثرات مخرب اقتصادی این تحریم‌ها موجب آغاز دوره ویژه در کوبا شد. با وجود این شرایط، رئیس‌جمهور ایالات متحده کلینتون در سال ۱۹۹۹ تحریم تجاری را از طریق اعمال ممنوعیت بر تجارت شعبه‌های تابعه شرکت‌های ایالات متحده با کوبا گسترش داد. البته وی بعدها در سال ۲۰۰۰ مقارن با قانون اصلاح تحریم‌های تجاری و تعمیم صادرات، فقط فروش کالاهای انسان‌دوستانه را به کوبا مجاز دانست (Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act, ۲۰۰۰).

در حال، حکومت کوبا طی این سال‌های تحریمی درصدد اجرای اقدامات و اصلاحات سیاسی و اقتصادی اثربخش برآمد. به عبارت دیگر، در سال ۲۰۰۸، فیدل کاسترو کرسی ریاست جمهوری کوبا را به رائل کاسترو واگذار کرد. رائل کاسترو با تأکید بر نیاز به اصلاح نظام اقتصادی کوبا، به کشاورزی پایدار، کاهش استفاده از اتومبیل‌ها و بازسازی صنعت، بهداشت و سید غذایی، مدیریت کاهش ارزش پول ملی از طریق صدور مجوز استفاده از دلار، آزادسازی بخش‌های دولتی و غیره درصدد مقابله با تحریم‌های ایالات متحده برآمد (Pimpan, ۲۰۰۱). در مجموع، این اصلاحات موفقیت‌آمیز بودند به گونه‌ای که اواما اعلام کرد که قصد دارد فرآیند عادی‌سازی روابط ایالات متحده با کوبا را آغاز نماید و کوبا در سال ۲۰۱۵ از فهرست کشورهای حامی تروریسم خارج شد (Mitchell & Wall, ۲۰۱۵).

ایالات متحده همواره درصدد بوده است که رفتارهای کشورهای مختلف جهان را در راستای تثبیت نظم نئو-لیبرال خویش هدایت نماید. مسلماً تحقق این هدف سلطه‌جویانه مستلزم اتخاذ راهبردهایی است که ویژگی بارز آنها تأثیر گذاشتن بر رفتار کشورهای گوناگون است. یکی از این راهبردهای تأثیرگذار اعمال تحریم است که خصوصاً در مورد کشورهای اجرایی می‌گردد که موضع مستحکمی را علیه سیاست‌های سلطه‌جویانه ایالات متحده اتخاذ می‌کنند. بدین ترتیب، دولت‌ها و ارگان‌های چندملیتی، تحریم‌های اقتصادی را اعمال می‌کنند بدین‌منظور که تصمیمات راهبردی بازیگران دولتی و غیردولتی را که منافع آنان را تهدید می‌کند یا قواعد رفتار بین‌المللی را نقض می‌کنند، تغییر دهند. منتقدان معتقدند که تحریم‌ها اغلب به درستی درک نمی‌شوند و به ندرت قادر به تغییر رفتار هدف موردنظر هستند، در حالی که حامیان تحریم بر این باور هستند که تحریم‌ها در سال‌های اخیر اثربخش‌تر شده‌اند و به‌عنوان یک ابزار سیاست خارجی ضروری باقی هستند. در این رابطه، تشدید تحریم‌های ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های اخیر موجب شده است که تاریخچه، کارکردها و تبعات این ابزار سیاستی قدرتمند به طور چشمگیری در مجامع سیاسی ایران مطرح شود. یکی از مناطق مهم جهان که سال‌هاست تبعات این ابزار سیاستی را تجربه کرده است، آمریکای لاتین است. به عبارت دیگر، کشورهای انقلابی آمریکای لاتین مانند کوبا و ونزوئلا که پیشینه انقلاب علیه سیاست‌های سلطه‌جویانه ایالات متحده در نیمکره غربی را دارند، همواره از هدف‌های اصلی به‌کارگیری ابزار تحریم بوده‌اند. نوشتار حاضر مرور مختصری بر تحریم‌های ایالات متحده علیه کوبا و ونزوئلا دارد که در حال حاضر هم از اهداف اصلی تحریم‌های ایالات متحده در آمریکای لاتین به شمار می‌آیند. تحریم‌های کوبا

کهن‌ترین برنامه‌های تحریمی کشور-محور دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده مربوط به کوبا هستند. کوبا کشوری است که به مدت بیش از ۵۰ سال تحت تحریم‌های ایالات متحده قرار داشته و محاصره کوبا نامی که به تحریم ایالات متحده علیه کوبا اطلاق می‌شود دربردارنده انسداد بازرگانی، اقتصادی و مالی کوبا توسط ایالات متحده بوده است.

پیشینه این تحریم‌ها به قبل از انقلاب کوبا بازمی‌گردد که به‌موجب آن فروش تسلیحات به کوبا در ۱۴ مارس ۱۹۵۸ طی رژیم فولخنسیو باتیستا متوقف شد؛ اما وقوع انقلاب کوبا در سال ۱۹۵۹ موج شدید تحریم‌ها علیه کوبا را آغاز نمود. در ۱۹ اکتبر ۱۹۶۰ و دو سال پس از انقلاب کوبا زمانی‌که کوبا به ملی‌کردن پالایشگاه‌های نفتی



اما دولت اوپاما هیچ اقدامی را در خصوص رفع تحریم‌های اقتصادی انجام نداد. سرانجام این روابط ظاهراً دوستانه، به‌رغم واگذاری قدرت کاستروها به میگل دیاز کانل در سال ۲۰۱۸، در دوران ترامپ به تحریم‌های جدید ایالات متحده علیه کوبا ختم شد. به عبارت دیگر، جان بولتون، مشاور امنیت ملی ایالات متحده، کوبا را در کنار ونزوئلا و نیکاراگوئه مثلث استبداد نامید (Bolton, ۲۰۱۸) و در نتیجه، محدودیت‌های جدیدی بر نهادهای نظامی و اطلاعاتی کوبا و همچنین بر هتل‌هایی که پذیرای گردشگران در کوبا هستند، وضع شد (U.S. Department of State (a), ۲۰۱۸). نکته مهم در خصوص تحریم‌های کوبا که باید به آن توجه شود این است که اگرچه ایالات متحده می‌تواند به مجازات کشورهای خارجی که مشغول تجارت با کوبا هستند، بپردازد، اما تجارت کوبا با کشورهای ثالث تحت تحریم قرار ندارد. به‌عبارت دیگر، طبق تحریم‌های دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده، تراکنش‌ها با افراد کوبایی و سازمان‌های غیر-دولتی حتی در کشورهای ثالث ممنوع است و آمریکایی‌ها ملزم هستند که دارایی کوبایی‌ها را در هر نقطه از سرزمین خویش توقیف کنند؛ اما کوبا از سال ۱۹۹۵، عضو سازمان جهانی تجارت بوده است و می‌تواند به انجام تجارت بین‌المللی با بسیاری از کشورهای ثالث بپردازد. از این جهت، برنامه تحریم‌های کوبا در میان تحریم‌های کشور-محور منحصر به فرد به شمار می‌آید.

تحریم‌های ونزوئلا

پس از انقلاب بولیواری ونزوئلا در سال ۱۹۹۹، حکومت چاوز برخلاف سیاست‌های انقلابی و ضد-امپریالیستی خود، در ابتدا روابط دوستانه‌ای را با ایالات متحده برقرار کرد و در اصل، این کودتای نافرجام تحت حمایت ایالات متحده علیه چاوز در سال ۲۰۰۲ بود که روابط پرتنش بین ایالات متحده و ونزوئلا را آغاز کرد. این کودتا موجب موضع‌گیری ونزوئلا علیه ایالات متحده شد، امری که به تدریج ایالات متحده را به اتخاذ سیاست‌های تحریمی سوق

نقل و انتقالات اسلحه به ونزوئلا را ممنوع کرده است. در سال ۲۰۰۸، وزارت خزانه‌داری به توقیف دارایی و ممنوعیت تراکنش‌های دو فرد و دو آژانس مسافرتی ونزوئلایی به علت تأمین مالی گروه شیعی حزب‌الله (فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴) پرداخت. این تحریم‌ها مجدداً در ماه می سال ۲۰۱۸ مورد تأیید قرار گرفتند.

تحریم‌های مرتبط با قاچاق موادمخدر که به‌نوبه خود به ابراز نگرانی‌های ایالات متحده در خصوص عدم همکاری ونزوئلا در زمینه تلاش‌های ضد-قاچاق موادمخدر مربوط هستند به سال ۲۰۰۵ بازمی‌گردند که از آن پس مطابق با قانون تخصیص بودجه روابط خارجی، سال مالی ۲۰۰۳، سالانه توسط رئیس‌جمهور ایالات متحده تأیید شده‌اند. این تحریم‌ها آخرین بار، در سال مالی ۲۰۱۹، در سپتامبر سال ۲۰۱۸، توسط ترامپ مورد تأیید قرار گرفتند. البته در این تاریخ ترامپ کمک‌های مالی به ونزوئلا در راستای حمایت از اشاعه دموکراسی را لغو کرد. در حوزه‌های مرتبط با این تحریم‌ها، تاکنون دست کم ۲۲ فرد مرتبط با ونزوئلا و ۲۷ شرکت به‌عنوان قاچاقچیان موادمخدر تعیین شده به‌طور ویژه مطابق با قانون کینگپین معرفی شده‌اند.

ونزوئلا از سال ۲۰۱۴ در فهرست تحریم‌های مرتبط با قاچاق افراد (۳ Tier) قرار داشته است. کشورهای موجود در این فهرست شامل انواع محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مرتبط با کمک می‌شوند که در مواردی قابل لغو هستند. در سپتامبر ۲۰۱۷ ترامپ محدودیت‌های مرتبط با کمک‌های بهداشتی را لغو کرد.

تحریم‌های هدفمند مرتبط با اقدامات ضد-دموکراتیک، نقض حقوق بشر و فساد نیز از سال ۲۰۱۴ برقرار شده‌اند. در مارس سال ۲۰۱۵، اوپاما با فرمان اجرایی ۱۳۶۹۲ در راستای تشدید این تحریم‌ها گام برداشت. این تحریم‌ها، افراد، نهادها و نیروهای متعدد ونزوئلایی را مورد محدودیت قرار داده‌اند. این محدودیت‌ها در دوران ترامپ تشدید شدند و خزانه‌داری ایالات متحده



۵۸ ونزوئلایی دیگر را تحت تحریم قرار داد. ترامپ البته به اتخاذ تحریم‌های اقتصادی گسترده‌تر و هدفمندتر علیه ونزوئلا نیز پرداخته است. در آگوست ۲۰۱۷ دسترسی ونزوئلا به بازارهای مالی ایالات متحده را تحت تحریم قرار داد. این تحریم شامل شرکت نفت ملی ونزوئلا، پترولوس و ونزوئلا، پدوسا و ... شد. این تحریم‌ها در مرحله بعدی دسترسی دولت ونزوئلا به بازارهای بورس و بدهی ایالات متحده را تحت تحریم قرار دادند. البته برخی معافیت‌ها برای بدهی جدید شامل سیتگو، تراکنش‌های مالی پدوسا در بازار ثانویه، تأمین مالی صادرات کشاورزی و پزشکی شدند. در مارس ۲۰۱۸، ترامپ تراکنش‌های مبتنی بر ارزهای دیجیتال در ونزوئلا را تحت تحریم قرار داد که این تحریم در نوع خود به ایجاد ارز

داد؛ بنابراین، تحریم‌های ایالات متحده علیه ونزوئلا جدید نیستند. به مدت بیش از یک دهه است که ایالات متحده از تحریم‌ها به‌عنوان یک ابزار سیاستی علیه دولت ونزوئلا یا افراد ونزوئلایی استفاده کرده است. این تحریم‌ها شامل تحریم‌های هدفمند علیه تقریباً ۹۰ نفر، تحریم‌های مرتبط با تروریسم، قاچاق موادمخدر، قاچاق افراد، اقدامات ضد-دموکراتیک، نقض حقوق بشر و فساد هستند.

تحریم‌های مرتبط با تروریسم مربوط به این موضوع هستند که از سال ۲۰۰۶، مقامات آمریکایی در خصوص عدم همکاری ونزوئلا با تلاش‌های ضد-تروریستی با ارجاع به بخش ۴۰A از قانون کنترل صادرات اسلحه ابراز نگرانی کردند. در نتیجه این نگرانی‌ها، ایالات متحده از سال ۲۰۰۶ تمامی فروش‌ها و

رمزنگاری شده پترو توسط مادورو انجامید. در می ۲۰۱۸، ترامپ تراکنش‌های مرتبط با خرید بدهی ونزوئلا را تحت تحریم قرار داد. در اول نوامبر ۲۰۱۸، ترامپ چارچوبی را برای توقیف دارایی و ممنوعیت تراکنش‌های معین با برخی افراد تعیین شده در وزارت خزانه‌داری و وزارت امور خارجه ونزوئلا را که مشغول فعالیت در بخش طلای این کشور هستند، تحت تحریم قرار داد (U.S. Department of State (b), ۲۰۱۸). البته باید توجه داشت که آخرین سیاست‌های تحریمی ترامپ علیه ونزوئلا پیش از بحران کنونی ونزوئلا عبارت بودند از تلاش برای قرار دادن ونزوئلا در فهرست کشورهای حامی تروریسم (Washington Post, ۲۰۱۸). سرانجام، در ۲۳ ژانویه سال ۲۰۱۹، اعلام ریاست جمهوری خودخوانده خوان گوآئیبدو، رئیس مجلس ملی ونزوئلا که فاقد وجاهت قانونی است، سیاست‌های ایالات متحده در قبال ونزوئلا و در نتیجه اعمال سیاست تحریم را وارد مرحله جدیدی کرد. در واقع، ترامپ با تأیید ریاست جمهوری موقت گوآئیبدو نشان داد که هدف نهایی تحریم‌ها علیه ونزوئلا، تسهیل فرآیند سرنگونی حکومت مادورو بوده است. برای نمونه، در اثنای اتخاذ سیاست‌های گوناگون در قبال بحران ونزوئلا از جمله حمایت از مخالفان، بلوکه کردن دارایی‌های خارجی ونزوئلا، خرابکاری‌های گسترده در شبکه‌های الکترونیکی مرکزی ونزوئلا، دولت ترامپ همچنان به تشدید فشارهای اقتصادی و مالی تحریم-محور علیه ونزوئلا ادامه می‌دهد.

نکات پایانی

نوشتار حاضر نشان می‌دهد که ایالات متحده از میانه قرن بیستم سیاست تحریم را در حیات خلوت خویش به کار بسته است تا رفتار حکومت‌های انقلابی منطقه آمریکای لاتین را تحت کنترل درآورد. با اینکه هدف تحریم‌های ایالات متحده علیه کوبا و ونزوئلا تغییر رفتار اعلام شده است؛ اما از یک سو، سیاست‌های ترامپ در قبال کوبا و برگرداندن سیاست‌های اوباما در خصوص این کشور و از سوی دیگر، حوادث اخیر ونزوئلا و به کار بستن سیاست تحریم در عین حمایت آشکار ایالات متحده از ریاست جمهوری خودخوانده گوآئیبدو کاملاً این نکته را آشکار می‌سازند که هدف نهایی سیاست‌های تحریمی ایالات متحده علیه انقلاب‌های چپ‌گرای آمریکای لاتین چیزی جز تسهیل در تحقق سیاست تغییر رژیم نیست.

