
بسم الله الرحمن الرحيم

ایران در موج دوم تحریم‌های حداکثری

بررسی روند زمانی، تحلیل نحوه مواجهه و ارائه چارچوب خنثی‌سازی تحریم

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مؤلفان: مهدی رزم‌آهنگ و میلاد ترابی‌فرد

آذر ۱۴۰۲

سرشناسه	:	رزم‌آهنگ، مهدی، ۱۳۶۹-
عنوان و نام پدیدآور	:	ایران در موج دوم تحریم‌های حداکثری بررسی روند زمانی، تحلیل نحوه مواجهه و ارائه چارچوب خنثی‌سازی تحریم/ مؤلفان مهدی رزم‌آهنگ، میلاد ترابی‌فرد.
مشخصات نشر	:	تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۲.
مشخصات ظاهری	:	۳۴۸ ص.: مصور، جدول، نمودار.
شابک	:	۳۰۰۰۰۰۰ ریال 978-622-90563-3-2:
وضعیت فهرست‌نویسی	:	فیپا
یادداشت	:	کتابنامه: ص. ۳۴۴ - ۳۴۸.
موضوع	:	تحریم اقتصادی -- ایران Economic sanctions -- Iran تحریم اقتصادی آمریکا -- ایران Economic sanctions, American -- Iran تحریم اقتصادی اروپا -- ایران Economic sanctions, European -- Iran
شناسه افزوده	:	ترابی‌فرد، میلاد، ۱۳۷۲-
شناسه افزوده	:	ایران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها
رده‌بندی کنگره	:	HF۱۵۸۶/۴
رده‌بندی دیویی	:	۳۳۰/۹۵۶۷۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	:	۹۴۶۴۷۱۳
اطلاعات رکورد کتابشناسی	:	فیپا

ایران در موج دوم تحریم‌های حداکثری

بررسی روند زمانی، تحلیل نحوه مواجهه و ارائه چارچوب خنثی‌سازی تحریم

مؤلفان: مهدی رزم‌آهنگ و میلاد ترابی‌فرد

ویراستار: مژگان مدیری

صفحه آرا: بهمن سرداری

طراح جلد: محمدرضا سیاه‌کلاه

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

سال چاپ و نوبت چاپ: اول ۱۴۰۲

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳۰۰۰۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است.

کلیه حقوق چاپ و نشر برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست

سخن ناشر ۱۵

مقدمه ۱۷

فصل اول: کلیات پژوهش ۲۷

مقدمه ۲۹

۱-۱. ضرورت و هدف پژوهش ۳۰

۱-۲. وجه نوآوری پژوهش ۳۲

۱-۳. مرور اجمالی فصول ۳۲

فصل دوم: وضع مجدد تحریم‌های حداکثری علیه ایران؛ زیرساخت حقوقی و محورهای تحریمی ۴۳

مقدمه ۴۵

۲-۱. زمینه‌چینی دستگاه حاکمه آمریکا جهت خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران ۴۵

۲-۲. خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران ۵۰

۲-۲-۱. خروج آمریکا از برجام و انتشار دستورالعمل مربوطه ۵۰

۲-۲-۲. بازگشت تحریم‌ها در بازه‌های زمانی ۳ و ۶ماهه ۵۴

۲-۲-۲-۱. تحریم‌های عملیاتی شده از تاریخ ۱۵ مرداد ۱۳۹۷ ۵۵

۲-۲-۲-۲. تحریم‌های عملیاتی شده از تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷ ۵۹

۲-۲-۳. جریمه اشخاص و نهادهای خاطی متعامل با بخش‌های تحریمی ایران ۶۳

۲-۳. نمای شماتیک تحریم‌های ایران ۶۴

فصل سوم:تحلیل و بررسی رویدادهای مهم تحریمی در سال ۱۳۹۷ ۶۹

مقدمه ۷۱

۳-۱. شروع فرایند وضع مجدد تحریم‌های ایران ۷۱

۳-۱-۱. خروج آمریکا از برجام و صدور دستورالعمل مرتبط؛ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ ۷۲

۳-۱-۲. صدور فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ مرتبط با بازگشت تحریم‌های ایران؛ ۱۵ مرداد ۱۳۹۷ ۷۲

۳-۱-۳. شروع رسمی کمپین فشار حداکثری علیه ایران؛ ۱۴ آبان ۱۳۹۷ ۷۲

۳-۱-۳-۱. اجرایی‌سازی مجدد کلیه تحریم‌های ایران ۷۲

۳-۱-۳-۲. درج نام هفتصد شخص حقیقی و حقوقی ایرانی در لیست تحریم ۷۴

۳-۱-۳-۳. صدور معافیت واردات نفت از ایران برای هشت کشور به مدت ۶ ماه ۸۴

۳-۱-۳-۴. امتناع سوئیفت نسبت به ارائه خدمت پیام‌رسانی مالی به بانک‌های تحریم شده ایرانی ۸۶

۳-۱-۳-۵. اعطای معافیت تحریمی به بندر چابهار ایران ۸۷

۳-۲. درج نام چند شرکت بزرگ و چند بانک ایرانی در لیست تحریم به بهانه مقابله با تروریسم؛ ۲۴ مهر ۱۳۹۷ ۸۸

۱-۲-۳. مجازات نهادهای تحریم شده ۸۸
۲-۲-۳. تبعات کلان اقتصادی اقدام تحریمی ایالات متحده ۸۹
۳-۳. تلاش اتحادیه اروپا جهت حفظ توافق هسته‌ای بدون آمریکا ۹۰
۱-۳-۳. مقابله اتحادیه اروپا با تحریم‌های فراسرزمینی آمریکا از طریق به‌کارگیری قانون مسدودسازی ۹۰
۱-۱-۳-۳. چیستی قوانین مسدودساز ۹۱
۲-۱-۳-۳. محتوای قانون مسدودسازی اتحادیه اروپا ۹۲
۳-۱-۳-۳. محدودیت‌های مقررات مسدودسازی اتحادیه اروپا ۹۳
۴-۱-۳-۳. چرا مقررات مسدودسازی اتحادیه اروپا ناکارآمد است؟ ۹۴
۲-۳-۳. ابزار مالی سه کشور اروپایی موسوم به اینستکس ۹۵
۱-۲-۳-۳. کارکرد ابزار مالی اروپایی ۹۵
۲-۲-۳-۳. دلایل ناکارآمدی اینستکس ۹۶
فصل چهارم: تحلیل و بررسی رویدادهای مهم تحریمی در سال ۱۳۹۸ ۹۹
مقدمه ۱۰۱
۱-۴. تحریم شبکه مالی مرتبط با ایران در ترکیه و امارات؛ ۶ فروردین ۱۳۹۸ ۱۰۲
۲-۴. درج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در لیست سازمان‌های تروریستی آمریکا؛ ۱۹ فروردین ۱۳۹۸ ۱۰۳
۱-۲-۴. پیشینه تحریم‌ها و محدودیت‌های آمریکا علیه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ۱۰۳
۲-۲-۴. تبیین سازوکار تأثیر مستقیم اقدام آمریکا بر سپاه و اقتصاد ایران ۱۰۶
۳-۲-۴. تبیین سازوکار تأثیر غیرمستقیم اقدام آمریکا بر اقتصاد ایران ۱۰۶
۴-۲-۴. سطح تأثیر اقدام آمریکا علیه اقتصاد ایران در کوتاه‌مدت و بلندمدت ۱۰۸
۳-۴. تحریم بخش آهن، فولاد، آلومینیم و مس ایران؛ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۸ ۱۰۹
۴-۴. تحریم ۳۹ شرکت پتروشیمی ایران؛ ۱۷ خرداد ۱۳۹۸ ۱۱۰
۵-۴. صدور فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ و تحریم مقام معظم رهبری، اعضای دفتر و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی منتسب به ایشان؛ ۵ تیر ۱۳۹۸ ۱۱۱
۶-۴. تحریم بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی ذیل عنوان مقابله با تروریسم؛ ۲۷ شهریور ۱۳۹۸ ۱۱۲
۱-۶-۴. سابقه تحریم بانک مرکزی ۱۱۳
۲-۶-۴. تبیین چرایی تحریم بانک مرکزی ایران ذیل عنوان مقابله با تروریسم ۱۱۴
۳-۶-۴. نتیجه عملیاتی تحریم بانک مرکزی ۱۱۷
۷-۴. قواعد نهایی شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده در خصوص نگرانی‌های راجع به پول‌شویی ایران؛ ۲ آبان ۱۳۹۸ ۱۱۸
۸-۴. دستورالعمل جدید اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران؛ ۳ آبان ۱۳۹۸ ۱۲۱
۱-۸-۴. مروری بر محتوای دستورالعمل جدید اوفک ۱۲۲
۲-۸-۴. هدف اوفک از صدور دستورالعمل جدید چیست؟ ۱۲۶
۳-۸-۴. مخاطرات استفاده از کانال تجاری اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه ۱۲۸
۹-۴. تحریم علیه شرکت‌های فعال در حوزه حمل‌ونقل؛ ۲۰ آذر ۱۳۹۸ ۱۲۹
۱۰-۴. صدور فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ و تحریم بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران؛ ۲۰ دی ۱۳۹۸ ۱۳۰

۱-۱۰-۴. تحریم بخش عمرانی ایران ۱۳۱
۱-۱-۱۰-۴. روند زمانی تحریم بخش عمرانی ایران ۱۳۱
۲-۱-۱۰-۴. تبعات اقتصادی تحریم بخش عمرانی ایران ۱۳۴
۲-۱۰-۴. تحریم کلیت بخش معدن ایران ۱۳۵
۳-۱۰-۴. تحریم بخش تولید کارخانه‌ای ایران ۱۳۵
۴-۱۰-۴. تحریم بخش نساجی ایران ۱۳۶
۱۱-۴. درج نام شرکت‌های بزرگ و اشخاص فعال در حوزه صنایع فلزی ایران؛ ۲۰ دی ۱۳۹۸ ۱۳۶

فصل پنجم: تحلیل و بررسی رویدادهای مهم تحریمی در سال ۱۳۹۹ ۱۳۹

مقدمه ۱۴۱
۱-۵. صدور توصیه‌نامه آمریکا در موضوع «جلوگیری از دور خوردن تحریم‌های دریایی ایران»؛ اردیبهشت ۱۳۹۹ ۱۴۱
۲-۵. تحریم شرکت‌های ایرانی فعال در حوزه تولید و فروش فلزات و زیرمجموعه‌های داخلی و خارجی آنها؛ ۵ تیرماه ۱۳۹۹ ۱۵۱
۳-۵. تلاش آمریکا جهت بازگشت کلیه تحریم‌ها (اعم از تحریم‌های اتحادیه اروپا و سازمان ملل) علیه ایران؛ مرداد و شهریورماه ۱۳۹۹ ۱۵۲
۴-۵. تحریم هجده بانک ایرانی براساس دستور اجرایی ۱۳۹۰۲؛ ۱۸ مهرماه ۱۳۹۹ ۱۵۴
۵-۵. وضع تحریم علیه اشخاص و نهادهای فعال در حوزه تجارت نفت و محصولات پتروشیمی؛ شهریور، آبان و آذر ۱۳۹۹ ۱۵۵
۶-۵. درج نام اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در صنعت فولاد ایران در لیست تحریم؛ ۱۶ دی ۹۹ ۱۵۷
۷-۵. تحریم نهادهای زیرمجموعه ستاد اجرای فرمان امام و آستان قدس رضوی؛ ۲۴ دی ۱۳۹۹ ۱۶۰

فصل ششم: محورها و میزان اثرگذاری تحریم بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران ۱۶۳

مقدمه ۱۶۵
۱-۶. مجاری عام تأثیرگذاری تحریم بر صنایع داخلی و بخش‌های اقتصاد ایران ۱۶۵
۱-۱-۶. تحریم‌های مالی و بانکی ۱۶۶
۲-۱-۶. تأثیر تحریم بر مالیه عمومی ۱۷۰
۳-۱-۶. اثر تحریم بر تجارت خارجی ایران ۱۷۳
۱-۳-۱-۶. تأکید مضاعف بر مقوله شناخت ذی‌نفع نهایی ۱۷۴
۲-۳-۱-۶. فشار همه‌جانبه بر تجارت دریایی ایران ۱۷۶
۲-۶. مجاری خاص تأثیرگذاری تحریم بر صنایع داخلی و بخش‌های اقتصاد ایران ۱۸۱
۱-۲-۶. خودروسازی ۱۸۳
۲-۲-۶. پتروشیمی ۱۸۴
۳-۲-۶. معدن ۱۸۸
۴-۲-۶. تولید کارخانه‌ای ۱۸۹
۵-۲-۶. صنعت نساجی ۱۹۲
۶-۲-۶. بخش عمرانی ۱۹۳
۷-۲-۶. صنعت نفت و گاز ۱۹۴
۸-۲-۶. بخش کشاورزی (تأمین و تولید کالاهای اساسی خوراکی) و صنعت دارویی کشور ۱۹۹

۹-۲-۶. صنعت برق ۲۰۰
۳-۶. بررسی شاخص‌های کلان اقتصاد ایران در موج دوم تحریم‌ها ۲۰۲

فصل هفتم: نقد و بررسی نحوه مواجهه دستگاه سیاستگذاری ایران با موج دوم تحریم‌ها ۲۰۹

مقدمه ۲۱۱
۱-۷. سطح فشار تحریم بر اقتصاد ایران (چالش‌های بیرونی) ۲۱۱
۲-۷. پیچیدگی تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در شرایط تحریم (چالش‌های درونی اقتصاد ایران) ۲۱۴
۳-۷. نحوه مواجهه دستگاه سیاستگذاری ایران با موج دوم تحریم‌ها ۲۱۷
۱-۳-۷. ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۲۱۸
۱-۱-۳-۷. میزان موفقیت سفام در پیاده‌سازی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۲۱۸
۲-۱-۳-۷. سطح نقش‌آفرینی سفام در موج دوم تحریم‌ها ۲۲۱
۲-۳-۷. ستاد مقابله با تحریم ۲۲۲
۳-۳-۷. شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا ۲۲۵
۴-۳-۷. مجلس شورای اسلامی ۲۲۶
۱-۴-۳-۷. ریل‌گذاری عملکرد دولت (اعم از تقنین و نظارت) در جهت رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصاد کشور و خروج از محدوده تحریم‌پذیری ۲۲۷
۲-۴-۳-۷. نقش‌آفرینی مستقیم از طریق تصویب قوانین راهبردی در جهت مقابله با تحریم‌ها ۲۲۸
۴-۷. تحلیل کلی نحوه مواجهه دستگاه حکمرانی ایران با پدیده تحریم ۲۳۱
۱-۴-۷. نسبت اقتصاد ایران و تحریم در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت ۲۳۲
۲-۴-۷. اقتصاد سیاسی شکل‌گیری موج‌های شرطی‌سازی اقتصاد ۲۳۴

فصل هشتم: مسیر پیشِ‌رو؛ ضرورت تدبیر اقتصاد کشور با فرض ماندگاری تحریم‌ها ۲۳۷

مقدمه ۲۳۹
۱-۸. رفع تحریم؛ پیچیدگی‌های حقوقی و انتفاع اقتصادی؟! ۲۴۱
۱-۱-۸. پیچیدگی رفع تحریم‌ها از منظر حقوقی ۲۴۲
۱-۱-۱-۸. تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیرزمان‌دار آنها ۲۴۲
۲-۱-۱-۸. درهم‌تنیده شدن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای ۲۴۳
۳-۱-۱-۸. اذعان رسمی و دوحزبی مقامات آمریکا مبنی‌بر ضرورت انعقاد توافق جامع با ایران ۲۴۵
۲-۱-۸. امکان‌پذیری انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها ۲۴۵
۱-۲-۱-۸. ایجاد اختلال در یکی از حلقه‌های زنجیره تعامل برون‌مرزی اقتصاد ایران ۲۴۵
۲-۲-۱-۸. بالا بردن ریسک سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی ۲۴۶
۳-۲-۱-۸. امتیازنمایی ضدامتیازها؛ تخفیف‌ها یا معافیت‌های تحریمی به‌مثابه قطعه‌ای از پازل تحریمی آمریکا ۲۴۸
۴-۲-۱-۸. تلاش در جهت حفظ سطح فعلی و عدم تعدیل در شاخص ریسک تعامل و همکاری سایر کشورها با اقتصاد ایران ۲۵۱
۲-۸. آینده تحریم‌های ایران در سایه دکترین اقتصادی / امنیتی آمریکا ۲۵۲
۱-۲-۸. پارادایم اقتصادی – تجاری حاکم بر دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا ۲۵۲
۲-۲-۸. دلالت استراتژی نوین دفاعی – امنیتی آمریکا در نسبت با تحریم‌های ایران ۲۵۹
۱-۲-۲-۸. استراتژی فعلی آمریکا در حوزه دفاعی – امنیتی: تمرکز بر چین و روسیه به‌عنوان تهدید اصلی امنیت ملی ۲۶۰

۲-۲-۲-۸. جایگاه غرب آسیا در استراتژی نوین امنیت ملی آمریکا ۲۶۴
۳-۲-۲-۸. دلالت استراتژی جدید دفاعی – امنیتی آمریکا در موضوع تحریم‌های ایران ۲۶۵
۸-۳. شرط رهایی از تحریم، کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد و خروج از محدوده تحریم‌پذیری است. ۲۶۶
۸-۴. مسیر پیشِ رو: چارچوب برنامه‌ریزی جهت خروج از محدوده تحریم‌پذیری ۲۶۷

فصل نهم: چارچوب اقدام: خنثی‌سازی تحریم و جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه بین‌الملل ۲۷۱

مقدمه ۲۷۳
۹-۱. فهم بدیل از پدیده تحریم: عامل تشدید، عامل توجیه‌گر و عامل ماندگاری تحریم ایران ۲۷۵
۱-۱-۹. عامل شروع تحریم گسترده علیه اقتصاد ایران ۲۷۵
۲-۱-۹. عامل توجیه‌کننده تحریم حداکثری ایران؛ تحلیل هزینه- فایده ۲۷۷
۱-۲-۱-۹. دوره عدم امکان اخراج ایران از بازار جهانی نفت ۲۷۷
۲-۲-۱-۹. خیز آمریکا به سمت کاهش اعتیاد به واردات نفت و حرکت به سمت تعادل‌بخشی به تراز انرژی ۲۷۹
۳-۲-۱-۹. سال ۲۰۱۲ و شروع تحریم فراگیر اقتصاد ایران (ممنوعیت صادرات نفت و تحریم نظام بانکی) ۲۸۱
۳-۱-۹. عامل ماندگاری تحریم؛ نحوه نقش‌آفرینی جغرافیای اقتصادی و سیاسی ایران در منطقه و فرامنطقه ۲۸۲
۹-۲. ارزیابی چرایی شکست مسیرهای مرسوم خنثی‌سازی تحریم برمبنای تعریف مختار از تحریم ۲۸۴
۱-۲-۹. رفع حقوقی تحریم و عادی‌سازی روابط اقتصادی ۲۸۵
۱-۱-۲-۹. پیچیدگی‌های حقوقی رفع تحریم‌ها ۲۸۵
۲-۱-۲-۹. بحثی در باب امکان‌پذیری انتفاع اقتصادی از محل رفع حقوقی تحریم‌ها ۲۸۷
۲-۲-۹. دور زدن تحریم و صدور مجوزهای موردی ۲۸۸
۳-۲-۹. استفاده از ابزارهایی نظیر پیمان پولی، بانکداری فراساحلی و... ۲۸۹
۴-۲-۹. اصلاحات اقتصاد داخلی ۲۹۰
۹-۳. جانمایی جدید ایران در اقتصاد بین‌الملل به‌مثابه پاسخ دقیق به تحریم ۲۹۱
۱-۳-۹. روایت تاریخی از زیست نفتی اقتصاد ایران ۲۹۱
۱-۱-۳-۹. زیست اقتصاد ایران در دوره پیشانفت ۲۹۲
۲-۱-۳-۹. زیست اقتصاد ایران در دوره پسانفت: ۲۹۲
۲-۳-۹. روایت جانمایی جدید ایران در اقتصاد جهان ۲۹۴
۹-۴. تقابل و تعارض قدرت‌ها در عرصه‌های جغرافیای سیاسی و اقتصادی: زیربنای فهم خنثی‌سازی تحریم‌ها ۲۹۷
۱-۴-۹. مختصات نظم ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک سابق و نشانه‌های تضعیف آن در دوره جدید ۲۹۸
۲-۴-۹. مختصات تقابل و تعارض کنونی قدرت‌ها در پهنه جغرافیای اقتصادی و جغرافیای سیاسی ۲۹۹
۱-۲-۴-۹. ابتکار راهبردی چین ۲۹۹
۲-۲-۴-۹. همکاری ایالات متحده آمریکا و کشورهای تحت ائتلاف آن در پرونده مهار چین ۳۰۲
۳-۲-۴-۹. چرخش جدید تمدن دریایی بریتانیا به سمت ایندوپاسیفیک در تکمیل برنامه آمریکا ۳۰۸
۴-۲-۴-۹. جنگ روسیه و اوکراین؛ نمود آغاز فرایند تغییر نظم جهانی ۳۰۹
۹-۵. دلالت‌های مستخرج از تحلیل تقابل و تعارض قدرت‌ها برای ایران ۳۱۰
۹-۶. ابتکار راهبردی ایران: مؤلفه‌ها و محورهای جانمایی جدید و بازتعریف نقش در اقتصاد جهان ۳۱۴

فصل دهم:جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاستی **۳۱۹**

پیوست‌ها **۳۳۱**

پیوست ۱: بخشی از اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی که ذیل راهبرد درهم‌تنیده‌کردن تحریم‌ها، مورد تحریم قرار گرفته‌اند ۳۳۳

پیوست ۲: راهکارهای آمریکا و کشورهای هم‌پیمان در موضوع افزایش ریسک تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی ۳۳۵

پیوست ۳: خروجی سمینار اینترلاکن سازمان ملل متحد در ارائه تعریفی جدید از تحریم‌ها ۳۳۷

پیوست ۴: «تحریم» در نگاه «ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک»؛ مصادیق و عوامل اثرگذاری ۳۴۰

منابع و مآخذ **۳۴۳**

فهرست جداول

جدول ۱-۳. مهم‌ترین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های ایران در حوزه‌های مختلف تحریمی ۷۳

جدول ۲-۳. وضعیت نهادهای مالی ایرانی در لیست **SDN** براساس رویداد تحریمی رویداد ۱۴ آبان ۱۳۹۷ ۷۸

جدول ۳-۳. وضعیت زیرمجموعه‌ها و شعب خارجی بانک‌های ایرانی در لیست **SDN** ۸۱

جدول ۱-۶. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۳۹۸ (ارقام به هزار میلیارد تومان) ۱۷۱

جدول ۲-۶. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۳۹۸ (ارقام به هزار میلیارد تومان) ۱۷۲

جدول ۳-۶. خلاصه وضعیت تأمین مالی پروژه‌های پتروشیمی در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۸ ۱۸۶

جدول ۴-۶. مهم‌ترین آثار تحریم‌ها بر زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی کشور ۱۸۹

جدول ۵-۶. قراردادهای منعقدشده هم‌زمان با اجرایی شدن برجام ۱۹۵

جدول ۱-۸. قابلیت‌های در حال ایجاد و توسعه در آمریکا ۲۶۲

فهرست نمودارها

نمودار ۱-۶. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به منابع عمومی (درصد) ۱۷۳
نمودار ۲-۶. مقدار تولید صنعت پتروشیمی کشور طی دوره ۱۳۸۳-۱۳۹۵ و برنامه ۱۴۰۰ بدون وجود تحریم (میلیون تن) ۱۸۵
نمودار ۳-۶. سری زمانی نرخ رشد صنعت (مشتمل بر صنعت پتروشیمی) در بازه زمانی ۱۳۹۱ تا ۹ماهه اول سال ۱۳۹۹ ۱۸۵
نمودار ۴-۶. بازارهای ازدست‌رفته نفت ایران به‌تبع تحریم‌های آمریکا ۱۹۷
نمودار ۵-۶. سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از مبدأ ایران و ایالات متحده آمریکا در بازه زمانی ژانویه ۲۰۱۷ الی اکتبر ۲۰۱۹ ۱۹۸
نمودار ۶-۶. تأثیرپذیری بخش‌های اقتصادی از تحریم‌های اقتصادی پیش از برجام ۲۰۳
نمودار ۷-۶. رشد فصلی ارزش‌افزوده بخش نفت تا انتهای سال ۱۳۹۷ ۲۰۴
نمودار ۸-۶. رشد فصلی ارزش‌افزوده بخش معدن به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰ ۲۰۵
نمودار ۹-۶. رشد فصلی ارزش‌افزوده بخش صنعت ۲۰۵
نمودار ۱-۸. میزان تعرفه بر کالاهای وارداتی به آمریکا در خلال سال‌های ۲۰۱۹- ۱۷۹۰ ۲۵۳
نمودار ۲-۸. بازارهای ازدست‌رفته نفت ایران به‌تبع تحریم‌های آمریکا ۲۵۴
نمودار ۳-۸. سری زمانی صادرات نفت خام آمریکا به آسیا در بازه زمانی ۲۰۱۷ الی ۲۰۱۹ ۲۵۵
نمودار ۴-۸. سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از مبدأ ایران و ایالات متحده آمریکا در بازه زمانی ژانویه ۲۰۱۷ الی اکتبر ۲۰۱۹ ۲۵۶
نمودار ۵-۸. صادرات گاز آمریکا در بازه زمانی ۲۰۰۰ الی ۲۰۱۸ ۲۵۶
نمودار ۶-۸. صادرات گاز مایع آمریکا در بازه ۲۰۱۹- ۲۰۱۷ ۲۵۷
نمودار ۷-۸. تولید گاز در ایالت‌های مختلف آمریکا در بازه زمانی ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۸ ۲۵۷
نمودار ۸-۸. تولید نفت در ایالت‌های مختلف آمریکا ۲۵۸
نمودار ۹-۸. هزینه تحقیق و توسعه آمریکا، چین، روسیه (میلیارد دلار) ۲۶۱
نمودار ۱۰-۸. ترکیب مخارج نظامی آمریکا در بازه ۲۰۱۱ الی ۲۰۲۱ (میلیارد دلار) ۲۶۴

فهرست اشکال

شکل ۱. مجسمه رابرت کلایو (فرمانده خون‌ریز کمپانی هند شرقی) در مقابل اداره کامنولث وزارت امور خارجه انگلستان ۱۸

شکل ۲. نقشه امضا شده توسط سایکس و پیکو، پیوست نامه پل کامبون به سر ادوارد گری در تاریخ ۹ مه ۱۹۱۶ ۱۹

شکل ۱–۲. نمای شماتیک تحریم‌های ایران ۶۵

شکل ۱–۴. روابط مالی اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده در تاریخ ۶ فروردین ۱۳۹۸ براساس سند وزارت خزانه‌داری آمریکا ۱۰۲

شکل ۱–۶. الگوی کلی انتقال کالا و پول در سطح بین‌المللی ۱۶۶

شکل ۲–۶. روند تعمیق تحریم‌های بانکی ۱۶۷

شکل ۱–۸. نحوه تعامل بخشی از شرکت‌های اتریشی با اقتصاد ایران بعد از خروج آمریکا از برجام ۲۴۷

شکل ۲–۸. وضعیت تعامل تعدادی از شرکت‌های خارجی با اقتصاد ایران براساس گزارش ایران‌واچ ۲۴۸

شکل ۱–۹. منحنی زنجیره ارزش جهانی لبخند ۳۰۰

شکل ۲–۹. مسیرهای اصلی ابتکار کمربند و جاده چین ۳۰۱

شکل ۳–۹. کریدورهای تحت ائتلاف با آمریکا در راستای برنامه مهار چین ۳۰۳

شکل ۴–۹. نمای کلی کریدور هندوابراهیمی ۳۰۴

سخن ناشر

اگرچه جمهوری اسلامی ایران از ابتدای انقلاب شکوهمند خود، همواره تحت تحریم و فشارهای اقتصادی قرار داشته است؛ اما به طور مشخص در دو برهه زمانی، تواتر، عمق و شدت تحریم‌ها علیه ایران به صورت بسیار چشمگیری افزایش یافت؛ اولین آنها در بین سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۱ رخ داد که می‌توان آن را موج اول تحریم‌های حداکثری نامید که در آن برهه زمانی، زیرساخت حقوقی تحریم‌ها علیه ایران در فضای قانونگذاری ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا بنا نهاده شد. موج دوم نیز از سال ۱۳۹۷ با خروج آمریکا از برجام و بازوضع همه تحریم‌های پیشین و همچنین وضع مقررات تحریمی جدید آغاز شد و همچنان نیز ادامه دارد.

بیراه نیست اگر در شرایط حاضر، تحریم و نحوه مقابله با آن را مهم‌ترین سؤال توسعه‌ای کشور تلقی کنیم. رویارویی با این چالش در نظام سیاستگذاری کشور در گام اول نیازمند شناخت ابعاد، بررسی تاریخچه و فهم روندهای زیربنایی آن است. پژوهش حاضر درصدد است به عنوان یک راهنمای جامع، پاسخی درخور به سؤال فوق ارائه دهد. معرفی روند زمانی بازوضع تحریم‌های ایران، ارائه اطلاعات مکفی در مورد مهم‌ترین رویدادهای موج دوم تحریم‌های حداکثری، واکاوی نحوه اثرگذاری تحریم بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران، تحلیل نحوه مواجهه ایران با تحریم‌ها، نقد و بررسی پاسخ‌های رایج به تحریم و در نهایت ارائه چارچوب خنثی‌سازی تحریم، مهم‌ترین بخش‌های پژوهش حاضر هستند.

به‌طور مشخص تمرکز این پژوهش بر روی موج دوم تحریم‌های حداکثری ایران است و تلاش دارد خلأ معرفتی و دانشی موجود نسبت به ابعاد پدیده تحریم را پر کند. امید است پژوهشگران، اساتید دانشگاه، صاحبنظران و دانشجویان گرامی با مطالعه این کتاب، شناخت کافی در مورد ابعاد پدیده تحریم به دست آورده و بتوانند بر پایه اطلاعات و تحلیل‌های ارائه شده در این پژوهش، مرز دانش اقتصاد ایران در زمینه خنثی‌سازی تحریم را توسعه دهند.

ایران اسلامی – تمدنی در مسیر پیشرفت خود همواره با چالش‌ها و موانع متعددی برخورد کرده و خواهد کرد؛ رویدادهایی نظیر تحریم و فشار اقتصادی، موانعی دشوار و البته طبیعی در مسیر رسیدن

به قله هستند و به تعبیر مقام معظم رهبری، ایران در حرکت رو به پیشرفت خود، اکنون در نزدیکی قله است و رسیدن به آن نقطه، دور نمی‌نماید. تحریم به‌عنوان ابزار جنگ اقتصادی نظام سلطه علیه جمهوری اسلامی ایران، اگرچه تا به حال چالش‌های بسیاری برای اقتصاد و معیشت مردم ایران ایجاد کرده است اما از سوی دیگر، اندیشه‌ورزان، سیاستگذاران و مدیران اجرایی کشور را به تکاپو برای یافتن مسیر صحیح پیشرفت اقتصادی واداشته است؛ مسیری که پیدا کردن آن در دوره «زیست نفتی» بسیار بعید می‌نمود.

جهان حال حاضر آبستن حوادث و رویدادهای مهمی است که از زمان فروپاشی شوروی به بعد، مشابه آن دیده نشده است. مقام معظم رهبری نیز به موضوع تغییر در نظم جهانی اِشعار داشته و در یک اشاره واضح فرموده‌اند: «رویدادهای سیاسی و نظامی در این روزها، تشکیل‌دهنده بخشی از همان پیچ تاریخی جهان است که گمان آن رفته بود. نخبگان و زبدگان ملت بزرگ ما در این مرحله، حامل مسئولیت‌های ویژه‌اند. شناخت جبهه‌بندی‌ها و صف‌آرایی‌ها و انتخاب موضع درست، مسئولیت کوتاه‌مدت و آمادگی برای نقش‌آفرینی در تحولات به سود جبهه حق، وظیفه میان‌مدت آنان است».[۱]

صیروریت جهان از نظم تک قطبی آمریکایی به نظمی بدیل و دارای سازوکارهایی عادلانه‌تر دور از انتظار نیست؛ که البته این صیروریت و حرکت، به احتمال زیاد با کشمکش‌های اقتصادی، تنش‌های سیاسی، تعارض‌های امنیتی و حتی درگیری‌های نظامی همراه خواهد بود. حال پرسش مهم آن است که در این جهان در حال تحول، نظام سیاستگذاری و تصمیم‌گیری و ساختار اجرایی کشور در کدامین نقطه از تقابل‌ها و برهم‌کنش‌های جهانی خواهد ایستاد؛ و البته نحوه مواجهه ایران با پدیده تحریم، نشانگر مختصات، دقت و عمق پاسخ ایران به تحولات نظم جهانی خواهد بود.

به حول و قوه الهی، مواجهه هوشمندانه با تحریم، خنثی‌سازی آن و خروج از محدوده تحریم‌پذیری، نویددهنده فتح و ظفر جمهوری اسلامی ایران در نظم در حال تغییر کنونی خواهد بود؛ تحقق این مهم، الهام‌بخش دولت‌ها و ملت‌های آزاده در تلاش برای شکل‌دهی به یک نظم عادلانه جهانی خواهد بود.

بابک نگاهداری

رئیس مرکز پژوهش‌ها

۱. پیام مقام معظم رهبری به پنجاه و ششمین نشست اتحادیه انجمن‌های اسلامی دانشجویان در اروپا، ۲۰ اسفندماه سال ۱۴۰۰.

مقدمه

برای ایلاف ایرانی[1]

ساحل‌نشینان خلیج بنگال که در یک نیم‌روز شرجی در پاییز ۱۶۰۲ میلادی شاهد لنگر انداختن کشتی تجاری آنگلوساکسون‌ها در اسکله تجاری در حاشیه دلتای گنگ بودند و صندوق‌های چوبی پر از سکه‌های طلا و نقره و مال‌التجاره نفیس و هدایای گران‌قیمت را می‌دیدند که از کشتی، تخلیه و به‌طرف کلکته برده می‌شد، چه می‌دانستند که این مهمانان ناخوانده پس از یک قرن‌ونیم تجارت، در ۲۳ ژوئن ۱۷۵۷ در یک یورش غافل‌گیرانه ایالت بنگال و پس از آن، بیهار را به تصرف درمی‌آورند و به‌مدت یکصد سال، کل شبه‌قاره هند (شامل هندوستان، پاکستان و بنگلادش امروزی) را به مستعمره کمپانی هند شرقی تبدیل کرده و میلیون‌ها انسان بی‌گناه را خاکسترنشین مطامع آنگلوساکسون‌ها خواهند کرد؛ تا آنجا که آدام اسمیت در کتاب *ثروت ملل* در سال ۱۷۷۶ صراحتاً به خسارت‌های ناشی از حاکمیت یک شرکت خصوصی با سهام‌داران انگلیسی بر یک سرزمین پهناور و تعارض منافع شرکتی با منافع ملی هندوستان اشاره می‌کند.

اینکه دولت انگلستان پس از یکصد سال حاکمیت بلامنازع یک شرکت خصوصی بر شبه‌قاره هند و گزارش‌های تکان‌دهنده از قساوت‌ها و غارت‌های کمپانی هند شرقی، خود وارد عمل شده و یکصد سال دیگر به استعمار هند ادامه می‌دهد نشانه چیست؟ آیا واقعاً دولت انگلستان به دلیل دفاع از حقوق مردم هندوستان، کمپانی هند شرقی را خلع ید کرد؟ اگر چنین بود چرا در منش و رفتار حکمرانی نایب‌السلطنه هندوستان به‌عنوان نماینده دولت بریتانیای کبیر تغییر چشمگیری حاصل نشد؟ چرا مجسمه و بنای یادبود کلایو[2] یعنی همان فرمانده و افسر سفاک خون‌ریز کمپانی هند شرقی که در یک صبح تا غروب، ایالت بنگال را تصرف و پرچم کمپانی هند شرقی را بر بام فرمانداری ایالت نصب کرد همچنان در مقابل اداره کامِنوِلث[3] وزارت امور خارجه انگلستان پابرجاست؟

---

۱. با الهام از آیه اول سوره مبارکه قریش.

2. Clive

3. Foreign, Common Wealth and Development Office

شکل ۱. مجسمه رابرت کلایو (فرمانده خون‌ریز کمپانی هند شرقی) در مقابل اداره کامنولث وزارت امور خارجه انگلستان



این پرسش‌ها و ده‌ها و صدها پرسش درباره چرایی و چگونگی و پیامدهای حضور انگلوساکسون‌ها در منطقه همواره قابل طرح است. آنچه که در این میانه برای ما اهمیت بیشتری دارد این است که چرا تضعیف سیستماتیک قابلیت‌های ژئوپلتیک، ژئواکونومیک و ژئوکالچر ایران در همه دوران‌ها در دستور کار انگلوساکسون‌ها قرار داشته است؟ چرا آنگلوساکسون‌ها در جدایی قفقاز از ایران، در کنار روسیه تزاری قرار گرفتند؟ چرا برای جدایی هرات از ایران و ایجاد دیوار حائل میان ایران و هند لشکرکشی کردند؟ هرات چه اهمیتی برای دولت بریتانیا داشت که به دلیل جدا کردن آن از ایران، کشتی‌های جنگی را به سمت جزیره خارک حرکت داده و با اهرم تهدید به اشغال نظامی خارک، دولت قاجاریه را وادار به تسلیم هرات کردند؟ چرا کدگذاری ژئوپلتیکی حاشیه جنوبی خلیج‌فارس در قرارداد سایکس – پیکو[1] در سال ۱۹۱۶ در تعارض با جایگاه ژئوپلتیک، ژئواکونومیکی ایران انجام شده است؟

۱. موافقت‌نامه سایکس–پیکو (به انگلیسی: Sykes – Picot Agreement) یا موافقت‌نامه آسیای صغیر توافقی سِری میان بریتانیا و فرانسه بود که در روز نهم ماه مه ۱۹۱۶ در خلال جنگ جهانی اول و با رضایت روسیه برای تقسیم امپراتوری عثمانی منعقد شد که به تقسیم سوریه، عراق، لبنان و فلسطین میان فرانسه و بریتانیا منجر شد. این مناطق قبل از آن تحت کنترل ترک‌های عثمانی بودند. توافق‌نامه نامش را از سر مارک سایکس بریتانیایی و فرانسوا ژرژ پیکو از فرانسه گرفته است. مذاکرات اولیه این توافق‌نامه بین ۲۳ نوامبر ۱۹۱۵ تا ۳ ژانویه ۱۹۱۶ یعنی پیش از شکست امپراتوری عثمانی انجام پذیرفت و پیش‌شرط آن، شکست امپراتوری عثمانی در جنگ بود.

شکل ۲. نقشه امضا شده توسط سایکس و پیکو، پیوست نامه پل کامبون به سر ادوارد گری در تاریخ ۹ مه ۱۹۱۶



توضیح: تعیین حدود محدوده‌های تحت قیمومیت کشورهای انگلستان، روسیه و فرانسه پس از شکست امپراتوری عثمانی.

چرا تجمیع شیخ‌نشین‌های خلیج‌فارس و تأسیس دولت نوخاسته امارات متحده عربی در تعارض مستقیم و عریان با موقعیت تاریخی ایران در منطقه انجام شده‌است؟ آن هم در دورانی که ایران بهترین روابط دیپلماتیک را با غرب تجربه می‌کرد و در همان دوران، بحرین را به انگلوساکسون‌ها تسلیم کرد. چرا نگاه انگلوساکسون‌ها به شمال خلیج‌فارس، همواره توأم با سوءظن و نگرانی بوده است؟ در مقابل چرا کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس را متحدان راهبردی خود می‌دانسته است؟ تا آنجایی که بحرین یعنی استان چهاردهم ایران را در سال ۱۳۴۹ به حوزه نفوذ دولت عربستان سعودی منتقل می‌کنند و ادعای ارضی درباره جزایر ایرانی سه‌گانه خلیج فارس را در هر مناسبتی روی میز می‌گذارند؟

نقطه آغاز شکل‌گیری ذهنیت انگلوساکسونی از ایران به دوران کمپانی هند شرقی بازمی‌گردد؛

ایران مهم‌ترین کشوری بود که می‌توانست منافع‌شان در هندوستان را تهدید کند. این تهدید بالقوه ریشه در شرایط خاص جغرافیایی ایران و البته جاه‌طلبی بالقوه ایرانیان از روزگار دیرین داشته است. انگلوساکسون‌ها همواره نگران عمق استراتژیک ایران بوده و به تجربه دریافته بودند که قدرت ایران محدود به دربار پادشاه وقت نمی‌شود.

در اعماق جغرافیای پراکنده و تاریخ دیرینه ایران، عناصری از قدرت درون‌زا نهفته است که دیر یا زود، سر بلند کرده و شکوه روزگار طلایی ازدست‌رفته را طلب می‌کند؛ جغرافیایی که از جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان در جنوب تا دریای سیاه و کاسپین و آسیای مرکزی و قفقاز در شمال و هرات و بلوچستان در شرق را دربرمی‌گرفت و رشته کوه‌های البرز و زاگرس و کویرهای بی‌انتها و فلات مرکزی با سابقه تمدن هزاران‌ساله را در دل خود داشت؛ چنین جغرافیایی همواره می‌توانست برای نگین مستعمرات بریتانیای کبیر یعنی هندوستان، منشأ تهدید باشد.

شواهد غیرقابل انکاری درباره رفتارهای طمع‌ورزانه انگلیسی‌ها در تعامل با ایران در سه قرن گذشته وجود دارد؛ از قراردادهایی مانند رویترز در سال ۱۸۷۲ و بانک شاهنشاهی در ۱۸۸۹ و قرارداد تالبوت و تنباکو در ۱۸۹۰ و امتیاز نفت دارسی در ۱۹۰۱ که به شرکت نفت موسوم به ایران و انگلیس منجر شد و هم‌اکنون نیز در قالب شرکت بریتیش پترولیوم در اطراف ایران فعال است. اما همه این مطامع و منافع در برابر منافعی که انگلوساکسون‌ها در هندوستان داشتند وزن قابل‌توجهی ندارد. به اعتراف آقای جک استراو وزیر خارجه پیشین دولت انگلستان، تعداد ۲۳ واحد کنسولگری بریتانیا در ۱۸۷۵ در ایران که جمعیتی در حدود پنج میلیون نفر داشت «حیرت‌انگیز» محسوب می‌شود. واقعیت این است که تلاش بی‌وقفه و مستمر بریتانیا برای تضعیف و تجزیه ایران بیش از آنکه به‌خاطر منافع مستقیمش در ایران باشد ریشه در احساس خطر از تهدیدات بالقوه موجود در ایران برای امنیت منافع کمپانی هند شرقی داشت.

چرخ روزگار چرخید و با حفر کانال سوئز و فعال شدن مسیر تجاری دریای سرخ در اواخر قرن نوزدهم و جنگ جهانی اول و قرارداد سایکس – پیکوی ۱۹۱۶، مرکز ثقل توجهات انگلوساکسون‌ها از شبه‌قاره هند به خاورمیانه منتقل شد؛ منطقه‌ای که نامش را از کدگذاری ژئوپلتیکی انگلوساکسون‌ها وام گرفته بود و با اکتشافات پی‌درپی میدان‌های نفتی، دوران جدیدی از نظم انگلوساکسونی را رقم می‌زد. قرارداد دارسی به بار نشسته بود و بوی نفت ایران به مشام انگلوساکسون‌ها خوش آمده بود و حالا شرکت نفت ایران و انگلیس، تقریباً به‌عنوان معادل قرن بیستمی کمپانی هند شرقی پا به عرصه وجود می‌گذاشت. خلیج فارس و دریای سرخ که تا پیش از این به‌عنوان پشتوانه امنیتی و لجستیکی کمپانی هند شرقی معنادهی می‌شدند، در کدگذاری انگلوساکسون‌ها معنای تازه‌ای پیدا کردند و بریتانیا

از همه ظرفیت‌های ایجاد شده در دوران استعمار هند استفاده کرد تا بر شریان‌های این منبع نوپدید یعنی «نفت» تسلط پیدا کند.

از اینجا بود که محل نزاع بازی بزرگ روس و انگلیس تغییر کرد و «نفت» جای «هند» را گرفت. ورود انگلوساکسون‌ها به بازی نفت خلیج فارس، تفاوت‌های ماهوی با ورودشان به بازی هند دارد؛ در بازی هند قرار بود که منافع، از سرزمین هند برداشت شود؛ یعنی از خلال اقتصاد هند؛ از مزارع، کارگاه‌ها و کارخانه‌ها؛ بنابراین تضعیف و تجزیه اقتصاد هند در دستور کار قرار نداشت. حتی یکپارچگی و آبادی جهت‌دار سرزمین هند هم باید تحت مراقبت کمپانی هند شرقی قرار می‌گرفت.

در ذهنیت انگلوساکسونی، هند، گاو شیرده‌ای تلقی می‌شد که باید تن و بدنش در حد شیردهی به آنگلوساکسون‌ها سالم می‌ماند؛ به همین دلیل انگلوساکسون‌ها نه تنها دنبال ایجاد سرزمین سوخته در هند نبودند بلکه به تمامیت ارضی آن به‌عنوان یک مستعمره و به آبادی مزارع و مراتع و کارخانجات آن هم حَسَبِ مورد توجه داشتند؛ آنچه که باید ویران می‌شد هویت سیاسی حکومت هند و فرهنگ دیرینه آن دیار به‌ویژه زبان و ادب فارسی و پیوند دیرینه هندیان پارسی‌زبانی بود که با قند پارسی شعر سعدی و حافظ که به بنگاله می‌رفت،[1] شکرشِکَن می‌شدند و غزلیات امیرخسرو دهلوی و بیدل دهلوی و بعدها صائب و کلیم و حزین را به سپهر ادب پارسی هدیه می‌کردند و انگلوساکسون‌ها در طی دو قرن تسلط خود بر آن دیار توانستند طنین صدای آن طوطیان شکرشکن شیرین‌گفتار را خاموش کنند و عرصه را به زاغ و زغن[2] بسپارند؛ پیکره‌ای تنومند و حاصلخیز همراه با ذهن و زبانی غارت‌زده و ویران شده که پیامدهای آن را در فرایند استقلال هند و جدایی پاکستان و سرهای بریده بی‌جرم و جنایت جنگ‌های هند و پاکستان دیده‌ایم.

اما ماجرای خلیج فارس چیز دیگری بود؛ آنچه برای انگلوساکسون‌ها در آغاز قرن بیستم اهمیت داشت امکان بهره‌برداری بلامنازع از منابع نفتی و انتقال آن از طریق آبراه‌های تنگه هرمز، باب‌المندب و کانال سوئز بود. به همین دلیل در قرارداد ۱۹۱۶ سایکس – پیکو، حداکثر تلاش برای واگرایی در جزیرةالعرب و حاشیه جنوبی خلیج فارس انجام شد؛ افراز و قطعه‌بندی جنوب خلیج فارس و تأسیس کشورهای نوپدید عراق، کویت، عربستان بعداً سعودی، اردن، سوریه، لبنان و فلسطین برمبنای روایت نفتی انگلوساکسون‌ها از غرب آسیا و توجه ویژه آنها به نفت و اقتصاد نفتی بوده است؛ توجهی که بعدها در تجمیع شیخ‌نشین‌های خلیج فارس و تأسیس امارات متحده عربی و جدایی بحرین از ایران و

۱. اشاره به این بیت از حافظ شیرازی که سروده است: «شِکرشِکَن شوند همه طوطیان هند/ زین قند پارسی که به بنگاله می‌رود»، دیوان حافظ، غزل شماره ۲۲۵.

۲. اشاره به این بیت حافظ شیرازی که سروده است: «شهپر زاغ و زغن زیبای صید و قید نیست/ این کرامت همره شهباز و شاهین کرده‌اند»، دیوان حافظ، قطعه شماره ۱۲.

هویت دادن به قطر استمرار پیدا کرد و پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و فعال شدن قوه گریز از مرکز در اقمار ابرقدرت شرق، از طریق شرکت بریتیش پترولیوم (BP) که نسخه جدیدی از همان شرکت نفت ایران و انگلیس بود به سراغ قفقاز و آسیای مرکزی رفت و بازی بزرگ قرن بیست‌ویکمی را صورت‌بندی کرد؛ بازی بزرگی که ردپای آن را در معاهده دریای کاسپین و رجزخوانی عوامل نیابتی انگلوساکسون‌ها در آن سوی ارس هم می‌توان مشاهده کرد.

اما دوران جدید، دوران افول امپراطوری بریتانیای کبیر و خروج از مستعمرات هم بود. انگلوساکسون‌های لندن در دو جنگ جهانی هزینه‌های سنگینی را متحمل شده بودند و حالا نوبت برادر بزرگ‌تر بود؛ نوبت جهش ژنتیکی نظم انگلوساکسونی و ورود آمریکایی‌ها به‌عنوان فاتح جنگ جهانی دوم و پرچم‌دار نظم جدید؛ اینک نوبت سویه آمریکایی نظم انگلوساکسونی بود. کنفرانس برتون وودز[1] و تعیین دلار تثبیت شده با ارزش طلا به‌عنوان ارز جهان‌روا در ۱۹۴۴ و شوک نیکسون[2] و لغو یک‌جانبه رابطه دلار با اونس طلا در ۱۹۷۱ مهم‌ترین نقاط عطف سویه آمریکایی نظم انگلوساکسونی در قرن بیستم بودند؛ نظم جدیدی که برخلاف دوران استعمار کهن کمپانی هند شرقی و شرکت نفت ایران و انگلیس، بیش از آنکه به افراد وابسته باشد، از طریق نهادها و سازوکارها تأثیر می‌گذاشت. سازوکارهایی از قبیل بازیابی دلارهای نفتی،[3و4] پیمانکاری‌ها و قراردادهای عمده، احداث کارخانه‌های مونتاژ برای تسهیل واردات قطعات منفصله (سی‌بی‌یو،[5] اسکی دی[6]، سی‌کی‌دی[7]) و روان‌سازی رویه‌ها و روتین‌های تجارت خارجی واگرا.

1. Bretton Woods

۲. شوک نیکسون به مجموعه اقدامات اقتصادی رئیس‌جمهوری وقت ایالات متحده آمریکا – ریچارد نیکسون – در سال ۱۹۷۱ گفته می‌شود که مهمترین آن لغو یک‌جانبه قابلیت تبدیل مستقیم دلار آمریکا به طلا بود. این اقدام نیکسون عملاً منجر به براندازی نظام پولی بین‌المللی برتون‌وودز شد.

3. Petrodollar Recycling

۴. توالی روند بازیابی دلارهای نفتی را می‌توان به این شرح توضیح داد: ۱. صادرات نفت و فراورده و در کنار آن، صادرات «اصطلاحاً» غیرنفتی که عمده آن مربوط به مواد خام و نیمه‌خام نظیر مواد معدنی است. ۲. دسترسی به ارز جهان‌روا در بانک‌های کشورهای واردکننده انرژی و البته صاحب فناوری. ۳. واردات کالاهای اساسی از طریق بورس‌های کشورهای غربی. ۴. واردات کالاهای ساخته‌شده و صنعتی (CBU, SKD, CKD).

۵. CBU مخفف کلمات Completely Built Unit به معنای واحد «کاملاً ساخته شده» است. در روش CBU یک خودرو به صورت کامل در کشور مبدأ ساخته و سپس به کشور مقصد صادر می‌شود. خودرویی که با این روش وارد یک کشور می‌شود، برای استفاده آماده است و احتیاج به طی کردن هیچ پروسه‌ای برای تکمیل تولید ندارد.

۶. SKD از کلمات Semi Knocked–Down به معنای قطعات نیمه‌منفصل می‌آید. در روش اس کی دی، واردات یک خودرو به صورت پکیج‌های مختلفی از قطعات صورت می‌گیرد و باید فرایند مونتاژ نهایی این پکیج‌های قطعات، در خط مونتاژ واقع در کشور مقصد انجام شود.

۷. CKD مخفف عبارت Completely Knocked Down به معنای قطعات کاملاً منفصل است. در روش سی کی دی، یک خودرو به صورت کاملاً قطعه‌قطعه شده و در اجزای ریز وارد یک کشور می‌شود و لازم است تا فرایند مونتاژ آن به صورت کامل در کشور

مرور خاطرات زنده‌یاد «سیدرضا نیازمند» درباره فراز و فرودهای توسعه صنعتی در دهه ۱۳۴۰، چگونگی اثرگذاری این سازوکارها را نشان‌می‌دهد. با افزایش تدریجی دلارهای نفتی، تقاضا برای واردات کالای خارجی هم افزایش می‌یابد. ایشان که از مدیران لایق و میهن‌دوست آن روزگار بود تلاش بسیاری برای توسعه ظرفیت صنعتی کشور مبذول می‌دارد و سعی می‌کند از قدرت واردات برای داخلی‌سازی محصولات استفاده کند. به‌عنوان مثال به واردکننده تلویزیون می‌گوید که برایت زمین و تسهیلات بانکی فراهم می‌کنم و تو قطعات منفصله تلویزیون را بیاور و اینجا مونتاژ کن که ما به‌تدریج تلویزیون‌ساز بشویم. همین الگو درباره سایر لوازم‌خانگی و خودروی سواری و کامیون و اتوبوس نیز به کار می‌رود. توجه شود که مسئله دولت وقت، توسعه صنعتی ایران نیست. اصلاً قرار نبوده که ایران وارد زنجیره‌های جهانی ارزش شود.

جریان اصلی اقتصاد ایران در آن ایام، واردات کالا با دلار نفتی بوده و مرحوم «نیازمند» سعی داشته که با کُند کردن سیلاب خروشان واردات، راهی برای صنعتی شدن کشور بگشاید. این رویکرد را مقایسه کنید با رویکرد ژنرال پارک در کره‌جنوبی؛ آنجا صنعت درست می‌کردند که به کشور ارز بیاورند و اینجا ارز آوردیم که صنعت ایجاد کنیم. حاصل کار آنها شد سامسونگ و هیوندای و ال‌جی و حاصل کار ما شد بالغ بر ۱۸ کامیون‌ساز، ۳۰ خودروساز و ۲۰ شرکت تولیدکننده یخچال و ۲۵ شرکت تولیدکننده ماشین لباسشویی و ۱۰ واحد ریز و درشت که حیات‌شان در گروی دلار سهمیه‌ای است. به‌ندرت می‌توان واحد تولیدی را پیدا کرد که بتواند ارز مورد نیاز را از محل صادرات محصولات خودش به‌دست بیاورد.

درحالی‌که شرکت‌های بزرگ چندملیتی به‌سمت ادغام و کاهش تنوع پلتفرم می‌روند ما هنوز هم در حال صدور مجوز و راه‌اندازی کارخانجات جدید هستیم؛ کارخانه‌هایی برای «برخوردار شدن از سهمیه». کدام صنعتگر عاقلی است که حاضر باشد دلار ۴۰ هزار تومانی را از دست بدهد و به دنبال تراز ارزی در صنعت خودش باشد و بعد، کالایی را که با ارز آزاد حاصل از صادرات تولید کرده، بیاورد در بازار تعزیراتی و به نرخ مصوب بفروشد؟ وقتی خودمان سازوکارهای مشوق واردات و بازیابی دلارهای نفتی را بر صنعت حاکم می‌کنیم چگونه می‌توانیم توقع داشته باشیم که صنعتگر، خلاف جریان آب شنا کند و خودش را به ورطه بلا بیندازد و دنبال صادرات محصولات صنعتی (دارای ارزش افزوده) باشد.

آیا با حاکم بودن این سازوکارها انتظاری غیر از این می‌توانیم داشته باشیم که میانگین ارزش هر تن کالای صادراتی ایران بشود ۳۵۰ دلار! حال آنکه میانگین ارزش هر تن کالای وارداتی به کشور بالغ بر

مقصد انجام شود. در روش CKD، اجزای اصلی تشکیل‌دهنده خودرو نیز قبل از قرار گرفتن کنار یکدیگر، نیازمند طی کردن فرایند مونتاژ هستند.

۱۵۰۰ دلار است. این شکاف ارزش از کجا حاصل شده‌است؟ به‌جای آنکه دنبال شخص مقصر بگردیم باید به سازوکارهایی که خودمان ایجاد کرده‌ایم توجه بیشتری داشته باشیم. البته در اینکه تحریم‌های ظالمانه و ناجوانمردانه دشمنان کینه‌توز ملت ایران در این نابسامانی تأثیر دارد تردیدی نداریم. اما پرسش اصلی این است که ما برای خروج از تله ریل‌های تجارت خارجی واگرا چه سازوکارهایی ایجاد کرده‌ایم.

شواهد متعددی وجود دارد که تنها راه‌حل بنیادین مسئله تحریم، به میدان آمدن قابلیت‌های درون‌زا و وصل کردن آن به تجارت خارجی است که این کار به الگوی تأمین مالی راهبردی نیازمند است. این سه رکن اصلی در یک منظومه واحد باید با هم پیش بروند. هرجا که امکان ملاقات این سه رکن فراهم شود همان‌جا پنجره‌ای برای خروج از چرخه شوم تحریم گشوده شده است.

مثلاً اگر روزی توانستیم به آن سطح از بلوغ حکمرانی اقتصادی برسیم که زنجیره‌های مرغداری ایران بدون استفاده از دلار نفتی و از محل صادرات مرغ و تخم‌مرغ، نهاده‌های مورد نیاز را وارد کنند، پنجره‌ای برای خروج از سیاه‌چاله تحریم گشوده شده است؛ هرگاه توانستیم زنجیره‌های آبزی‌پروری را به حدی از بلوغ برسانیم که نهاده‌های مورد نیازشان را از محل صادرات‌شان تأمین کنند پنجره‌ای برای نجات اقتصاد ایران گشوده شده است؛ هر گاه بتوانیم از محل پیش‌فروش گازهای بازیافتی حاصل از نوسازی فناورانه و بهینه‌سازی مصرف سوخت در کوره‌های آجرپزی، منابع لازم برای نوسازی را فراهم کنیم پنجره‌ای برای نجات اقتصاد ایران گشوده‌ایم، هرگاه توانستیم واردات کالای اساسی را از محل صادرات کالای صنعتی به کشورهای دارای اقتصاد مکمل تأمین مالی کنیم و در همان کشورها به کشت فراسرزمینی بپردازیم پنجره‌ای برای نجات اقتصاد ایران گشوده‌ایم، هرگاه توانستیم میان سازندگان لوازم‌خانگی، پنجره‌ای مشترک ایجاد کنیم و آنها را به صرفه مقیاس و دامنه[1] برسانیم تا آنجا که بتوانند به تراز ارزی برسند و بلکه ارزآور باشند راهی برای خروج از بن‌بست تحریم باز کرده‌ایم، هرگاه توانستیم برای واردات واگن‌های برقی قطارهای شهری و بین‌شهری، پنجره مشترک ایجاد کنیم و با طرف چینی براساس منطق «بازار در برابر بازار» قرارداد ببندیم راه نجاتی پیدا کرده‌ایم، هرگاه توانستیم به‌جای اینکه آب را با هزینه هر متر مکعب ۳ تا ۵ دلار به فلات مرکزی و خراسان ببریم از طریق اصلاح حکمرانی آب و توسعه بازار آب، مشکل را حل کنیم پنجره‌ای به اقتصاد ملی گشوده‌ایم، هرگاه توانستیم با توسعه الگوهای کشاورزی یکپارچه،[2] بهره‌وری آب را چندین و چندبرابر کنیم راهی برای نجات فلات مرکزی از ویرانی یافته‌ایم، هرگاه توانستیم با مجموعه منسجم و هوشمندی از ابزارهای سلبی و ایجابی، نقدینگی بخش خصوصی را به‌سمت طرح‌های سرمایه‌گذاری راهبردی سوق

1. Economy of Scale and Scope

2. Integrated Farming

بدهیم راهی به رهایی از بند تحریم یافته‌ایم، هرگاه توانستیم معادلات اقتصاد ملی را به سمتی ببریم که کَرَم‌داران و دِرَم‌داران[۱] اقتصاد کشور را به هم برسانیم و مثلاً کاری کنیم که دِرَم‌داران شمال شهر تهران، خانه‌های احتکار شده را به حراج بگذارند و با منابع آزاد شده، ظرفیت کشتی‌سازی کشور تا ۱۰ سال آینده را پر کنند و ناوگان حمل‌ونقل و صید اقیانوسی را به تراز کشورهای دریاپایه برسانند پنجره‌ای به روی اقتصاد ایران گشوده شده است، هرگاه توانستیم حلقه‌های مفقوده زنجیره ارزش پوشاک کشور در حوزه طراحی و تأمین و آموزش و لجستیک و برندسازی و بازاریابی صادراتی را پر کنیم و دسترنج کارگران و استادکاران شرافتمند هزاران کارگاه تولید پوشاک کشور را به فروشگاه‌های زنجیره‌ای روسیه و بازارهای همسایه برسانیم راهی به خروج از تله تحریم باز کرده‌ایم و قس‌علی‌هذا. تو خود حدیث مفصل بخوان از این مجمل ... .

این موارد که گفته شد به معنای کم‌اهمیت بودن راهکارهای دیپلماتیک و غیردیپلماتیک برای گرفتن امتیاز و کاهش آلام و رنج‌های ناشی از تحریم نیست؛ بلکه تنبّه و توجه به این واقعیت است که تحریم، برایند معادلات کلان ژئواستراتژیک، ژئوپلتیک و ژئواکونومیک است و تا زمانی که نیروی درون‌زا از اقتصاد ایران نجوشد و تعادل بدخیم موجود را برهم نزند، راهی برای خروج از آن متصور نخواهد بود. آنچه که می‌تواند ایران را از چنگال اهریمنی تحریم نجات بخشد، بیدار کردن ظرفیت‌های خفته یا تخدیر شده اقتصاد ملی و وصل کردن آن به اقتصادهای مکمل است؛ این یعنی، خروج تدریجی از گزاره‌های انگلوساکسونی «نفت در برابر غذا» به گزاره ایلافی «صنعت در برابر غذا» و خروج از سیطره سازوکارهای انگلوساکسونی «بازیابی دلارهای نفتی» به گزاره ایلافی «بازار در برابر بازار».

از اینجا معلوم می‌شود که مهم‌ترین نقاط اتکا برای خروج از تله تحریم‌ها همان نقاطی هستند که ظاهراً هیچ مسئولیتی در قبال تحریم ندارند؛ یعنی نقاطی که از طریق آنها، واردات عمده به‌صورت سیستماتیک انجام‌می‌شود. از همان نقاط باید اهرم‌های صادرات صنعتی را ایجاد کرد؛ خواه واردات غلات و کالاهای اساسی باشد، یا ساخت نیروگاه هسته‌ای بوشهر یا واردات واگن‌های قطار شهری و نظایر آن؛ همین‌طور نقاطی که فرصت‌های اصلی بازیافت اتلاف‌های کشور در آنها نهفته‌است. از همان نقاط است که باید اهرم‌های تحول در صنعت و تجارت خارجی راهبردی را ایجاد کرد. خواه اتلاف گاز و گازوئیل و برق باشد، خواه اتلاف آب در آب‌رسانی و آبیاری و مکان‌یابی و الگوی شت و خواه اتلاف محصولات کشاورزی باشد از مزرعه تا لجستیک و تا سفره مردم.

---

۱. اشاره به این بیت سعدی که سروده است: «کریمان را، به دست اندر، دِرَم نیست؛ خداوندانِ نعمت را کَرَم نیست»؛ گلستان سعدی، باب هفتم در تأثیر تربیت، جدال با مدعی در بیان توانگری و درویشی.

از این نقاط است که می‌توان پنجره‌ای به افق‌های ایلاف ایرانی گشود: کدام ایلاف؟ «إِيلَافِهِمْ رِحْلَةَ الشِّتَاءِ وَالصَّيْفْ»

حمیدرضا فرتوک‌زاده

عضو هیئت علمی دانشکده مدیریت و مهندسی صنایع
دانشگاه صنعتی مالک اشتر

۹ آذر ۱۴۰۲

فصل اول: کلیات پژوهش

مقدمه

جمهوری اسلامی ایران از ابتدای انقلاب اسلامی همواره در معرض تحریم بوده است. این تحریم‌ها به فراخور مناقشات سیاسی، تشدید شده است. شدت یافتن تحریم علیه ایران، به‌طور مشخص در دو بازه زمانی رخ داده است. یکی در بازه سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۱، تحریم‌های آمریکا، اتحادیه اروپا و سازمان ملل متحد علیه ایران به شکل بی‌سابقه‌ای گسترش یافته و مهم‌ترین بخش‌های اقتصاد ایران را مورد هجوم قرار داد. از سال ۱۳۹۲ با شروع روند مذاکرات و همچنین با فرارسیدن روز اجرایی شدن برجام، فضای تحریمی علیه اقتصاد ایران تا حدی تسکین پیدا کرد.

با ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ، زمزمه‌های خروج از برجام و وضع دوباره تحریم‌ها آغاز شد و مشخصاً از نیمه سال ۱۳۹۶ فضای ضد برجام وارد فاز تازه‌ای شد و ترامپ در ۲۱ مهر و ۲۲ دی ۱۳۹۶ به‌صراحت اذعان کرد که پایبندی ایران به توافق هسته‌ای را تأیید نمی‌کند و معتقد است به دلیل فعالیت‌های غیرهسته‌ای، ادامه تعلیق تحریم‌های ایران در تضاد با منافع ایالات متحده آمریکاست. وی در اردیبهشت ۹۷ خروج رسمی آمریکا از برجام را اعلام کرد و خبر از بازگشت کلیه تحریم‌ها، در فواصل ۳ماهه و ۶ماهه داد. به‌طور مشخص از آبان‌ماه ۱۳۹۷ همه تحریم‌هایی که زیربنای آنها پیش‌تر (بین سال‌های ۸۹ تا ۹۱) طراحی شده بود دوباره علیه اقتصاد ایران فعال شدند. در این دوره اگرچه آمریکا به‌صورت یک‌جانبه تحریم‌ها را علیه ایران وضع کرد؛ اما در عمل و به‌موجب قدرت مالی و اقتصادی این کشور در عرصه بین‌الملل، بسیاری از شرکت‌ها و بانک‌های خارجی (غیرآمریکایی) از ادامه تعامل با ایران خودداری کردند؛ بنابراین بی‌راه نیست اگر گفته شود تحریم‌های این دوره آمریکا علیه ایران، در مقام نظر یک‌جانبه است؛ اما در مقام عمل چندجانبه.

در راهبرد تحریمی جدید آمریکا علیه ایران (که از سال ۱۳۹۷ وارد فاز تازه‌ای شد و می‌توان نام آن را موج دوم تحریمی دانست) تأکید گسترده‌ای بر افزایش کارآمدی شده و همین امر باعث شد در این دوره

بخش‌های مهمی از اقتصاد ایران در معرض فشارهای ناشی از تحریم قرار بگیرد و نه فقط اقتصاد، بلکه در این دوره زمانی، وضعیت سیاسی، امنیتی و اجتماعی ایران نیز تا حد زیادی تحت‌الشعاع تحریم قرار گرفت. در حقیقت تحریم به‌عنوان یکی از مؤثرترین ابزارهای جنگ اقتصادی، زیست جامعه ایرانی و معیشت و زندگی روزمره مردم را دچار تغییر و تحول گسترده کرده‌است. همچنین بررسی اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران نشان می‌دهد که تحریم‌های وضع‌شده علیه ایران به‌مثابه یک سیستم یکپارچه است که هدف آن ایجاد اختلال و درنهایت انسداد زنجیره فعالیت‌های اقتصادی ایران، از تولید تا توزیع و صادرات است. لازم به یادآوری است که پیشروی و تکمیل پازل تحریمی علیه اقتصاد ایران به‌تدریج انجام شد؛ اما درنهایت آنچه مشاهده می‌شود یک سیستم یکپارچه تهاجمی علیه اقتصاد ایران است.

متأسفانه زمانی که پژوهشگران به دنبال یک منبع جامع و قابل‌اعتماد درباره تحریم (مشخصاً موج دوم تحریم علیه ایران) می‌گردند با یادداشت‌های پراکنده و بعضاً غیردقیق مواجه می‌شوند و این امر باعث می‌شود که فهم مناسبی از پدیده تحریم برای جامعه پژوهشی شکل نگیرد. همچنین مقالاتی که در این حوزه نگاشته می‌شوند معمولاً بسته به سؤال پژوهش، بخشی از معضلات و چالش‌های حوزه تحریم را مورد واکاوی قرار می‌دهند و این امر موجب می‌شود که از طریق مطالعه مقالات نتوان به یک فهم جامع و کامل از تحریم دست یافت. پژوهش، پیرامون این سیستم یکپارچه تهاجمی علیه اقتصاد ایران و نحوه مواجهه نظام سیاست گذاری ایران، انگیزه اصلی جهت تدوین کتاب حاضر است.

۱-۱. ضرورت و هدف پژوهش

راهبرد اصلی آمریکا از وضع تحریم علیه ایران می‌تواند یکی از موارد زیر یا تجمیعی از آنها باشد: فشار به حاکمان کشور در جهت تغییر رفتار، متقاعدسازی نسبت به حضور پای میز مذاکره یا تلاش برای فروپاشی نظام سیاسی. برای دستیابی به راهبرد فوق نیز سیاست «قطع کارکردهای بنیادی حاکمیت ایران و ایجاد اختلال درروند ایفای وظایف در قبال شهروندان خویش» در دستور کار دستگاه حاکمه آمریکا قرار گرفته است. آمریکا درصدد است از طریق تحریم بخش‌های کلیدی، ارزآور و البته آسیب‌پذیر اقتصاد ایران، شرایطی را فراهم کند که حاکمیت ایران، توانایی اجرای تعهدات بنیادین خویش را از دست دهد و به‌تبع، شکاف حاکمیت – ملت در ایران رخ دهد. تجربه خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت ۱۳۹۷ و به‌تبع آن، بروز نابسامانی‌های اساسی در بازارهای ایران، ازیک‌طرف اثرگذاری تحریم‌ها بر اقتصاد ایران را نشان داد و از طرف دیگر، وجود شکنندگی‌ها و آسیب‌پذیری‌های متعدد اقتصاد ایران را به مسئولان گوشزد کرد. ریچارد نفیو یکی از طراحان اصلی تحریم علیه ایران در دوره اوباما، ۶ مؤلفه مهم را در ارزیابی راهبرد تحریمی ترامپ علیه ایران بررسی کرده است که یکی از آنها

میزان فشار بر نقاط آسیب‌پذیر اقتصاد ایران است (Nephew, 2017). براساس نگاه منطقی و همچنین اظهارنظرهای متعدد مقامات ایالات متحده آمریکا، تحریم‌های اقتصادی، شکنندگی‌های اقتصاد ایران را هدف قرار داده‌اند.

لذا، براساس دسته‌بندی تحریم‌های وضع شده علیه ایران و میزان اثرگذاری هر یک از آنها بر اقتصاد ایران، می‌توان به جنس شکنندگی‌ها و عمق آنها پی برد؛ اما همان‌طور که در بخش قبل اشاره شد، متأسفانه به دلیل نبودن یک متن منقح و جامع، فهم دقیقی از تحریم برای پژوهشگران حوزه اقتصادی شکل نمی‌گیرد. دلیل ورود نکردن تخصصی پژوهشگران به حوزه تحریم و نداشتن شناخت از جزئیات و ظرایف تحلیلی حوزه تحریم، پیچیدگی‌ها و درهم‌تنیدگی گسترده آن است. برای مثال اگر یک پژوهشگر تصمیم بگیرد به‌جای مطالعه منابع فارسی موجود، برای کسب اطلاع از کمّ و کیف تحریم‌های ایران، به صفحه مربوطه در وزارت خزانه‌داری آمریکا[1] مراجعه کند با انبوهی از اسناد قانونی، فرمان‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها، توصیه‌نامه‌ها، هشدارها درباره تغییرات در مقررات تحریمی و... مواجه خواهد شد که نتیجه آن جز سردرگمی نخواهد بود. اساساً تحریم یک موضوع پیچیده و چندبُعدی است؛ این پیچیدگی عمدتاً ناشی از سه دلیل است:

الف) کثرت اسناد قانونی اعم از قوانین کنگره و فرامین اجرایی ریاست‌جمهوری؛

ب) روند تاریخی تحریم‌های آمریکا علیه ایران و تکامل تدریجی نظام تحریمی؛

ج) تعدد دستورالعمل‌ها و مجوزهای صادر شده توسط نهاد اجراکننده و پایش تحریم‌ها (دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا).

این پیچیدگی‌ها باعث می‌شود که حدود و ثغور تحریم‌ها و شدت اثرگذاری آن بر بخش‌های مختلف اقتصاد، سیاست و جامعه ایران ناشناخته بماند. حال چنانچه پژوهشگران، دانشجویان و مدیران، جهت فهم جزئیات تحریم‌های ایران به منابع موجود (که بعضاً غیردقیق و سطحی هستند) مراجعه کنند به‌احتمال بسیار زیاد با مجموعه‌ای از اطلاعات پراکنده و غیرمنسجم مواجه می‌شوند که به‌هیچ‌وجه پاسخ‌گوی نیازهای آنها نیست. ازاین‌رو، نگارش یک پژوهش جامع در حوزه تحریم مشتمل‌بر تبیین روند تاریخی تحریم‌های جدید، دسته‌بندی اسناد تحریمی، معرفی بخش‌های تحت تحریم، پالایش اطلاعات غیرمهم و... می‌تواند زمینه شکل‌گیری فهم دقیق از تحریم را فراهم کرده و یک چارچوب تحلیلی مناسب در اختیار پژوهشگران حوزه اقتصادی و حتی دیگر حوزه‌های اجتماعی قرار دهد؛

۱. به نشانی:

https//:www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/iran.aspx

بنابراین می‌توان گفت هدف مطالعه حاضر گردآوری و تحلیل مجموعه رویدادهای مهم در حوزه تحریم است. خروجی این پژوهش می‌تواند تبدیل به یک راهنمای جامع در حوزه تحریم شود به‌طوری‌که پژوهشگران، سیاستگذاران، تصمیم‌گیران و مدیران اجرایی می‌توانند با مطالعه آن، دید و فهم نسبتاً کاملی از موضوع تحریم (مشخصاً رویدادهای مهم مرتبط با موج دوم تحریم‌های حداکثری علیه ایران) به دست آورند.

۱-۲. وجه نوآوری پژوهش

پژوهش حاضر تلاش کرده است طی یک بررسی جامع، مشتمل بر وقایع‌نگاری حوزه تحریم و تبیین رویدادهای مهم در موج دوم تحریم‌ها (از اواخر سال ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹)، یک راهنمای جامع تحریم در اختیار پژوهشگران، اندیشمندان، دانشجویان و مدیران کشور قرار دهد. در این نوشتار:

- روند تاریخی موج دوم تحریم‌ها علیه ایران تبیین شده است؛
- وقایع مهم در این دوره اعم از تصویب قوانین جدید تحریمی، صدور فرمان‌های اجرایی، صدور دستورالعمل‌های جدید در حوزه تحریم نظیر تمدید نکردن معافیت‌های نفتی، درج اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی در لیست تحریم، تحریم‌های جدید آمریکا علیه ایران، پیشنهاد تعامل تجاری ایران و اروپا در قالب اینستکس و... مورد واکاوی قرار گرفته است؛
- توضیح داده شده است که تحریم، از کدام مجاری و کانال‌ها بر بخش‌ها و صنایع تولیدی اقتصاد ایران تأثیر می‌گذارد؛
- نحوه مواجهه نظام حکمرانی ایران با چالش‌های ناشی از تحریم موردنقد و بررسی قرار گرفته است؛
- با یک نگاه به آینده پیش‌بینی شده است که تحریم، احتمالاً تا چه زمانی علیه اقتصاد ایران پایدار خواهند ماند؛
- و درنهایت چارچوب اقدام در موضوع خنثی‌سازی تحریم ارائه شده است.

۱-۳. مرور اجمالی فصول

در فصل دوم، ابتدا توضیح داده شده که زمینه‌چینی دستگاه حاکمه آمریکا جهت خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران از چه زمانی و براساس کدام محمل قانونی آغاز شده و سپس ابعاد تحریم‌های آمریکا علیه ایران مورد بحث قرار گرفته است. دسته‌بندی و تحلیل ثانویه اسناد تحریمی آمریکا حاکی از آن است که مهم‌ترین محدودیت‌های ایران در حوزه‌های مختلف عبارت‌اند از:

مالی و بانکی

الف) عرضه و فروش اسکناس دلاری به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران؛

ب) ارائه وام و اعتبار به کلیه نهادهای دولتی و حاکمیتی ایران؛

ج) افتتاح حساب و سپرده‌گذاری ریالی در نهادهای مالی خارج از کشور؛

د) ارائه خدمات (اجرای تراکنش‌های مرتبط با ایران، افتتاح حساب کارگزاری و...) به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی توسط نهادهای مالی خارجی؛

ه) ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی.

فلزات گران‌بها و غیرگران‌بها

الف) عرضه و فروش فلزات گران‌بها به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران؛

ب) عرضه، فروش و جابه‌جایی گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته نظیر آلومینیم، استیل، زغال‌سنگ به / از ایران.

خودروسازی: عرضه و فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات ازجمله خدمات مالی به بخش خودروسازی ایران.

کشتی‌رانی و کشتی‌سازی

الف) فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات (مالی و غیرمالی) به بخش کشتی‌رانی و کشتی‌سازی و عاملیت بنادر ایران؛

ب) ارائه بیمه و بیمه اتکایی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی.

صادرات نفت

الف) فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات مالی و غیرمالی به شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیران؛

ب) ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش و بازاریابی نفت و محصولات نفتی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی؛

ج) خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی نفت و محصولات نفتی ایران؛

د) ارائه خدمات مالی، بیمه‌ای و تجهیزاتی به شرکت ملی نفت‌کش ایران.

انرژی (تولید نفت): فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات به ایران در ارتباط با حوزه‌های توسعه ذخایر نفتی، حفظ یا افزایش سطح تولید نفت و محصولات نفتی، واردات و صادرات نفت و محصولات نفتی.

پتروشیمی

الف) ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی؛

ب) خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران.

بیمه

الف) ارائه خدمات بیمه‌ای مرتبط با فروش، عرضه و جابه‌جایی گرافیت و فلزات خام و نیمه‌ساخته ایران؛

ب) ارائه بیمه و بیمه اتکایی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی.

بخش عمرانی

الف) تأمین کالاهای اولیه، تجهیزات و... جهت اجرای طرح‌های عمرانی داخل کشور؛

ب) ارائه خدمات مالی و بانکی به شرکت‌های فعال در حوزه عمرانی کشور؛

ج) صادرات خدمات فنی و مهندسی.

معدن: تحریم زنجیره فعالیت‌ها و خدمات مرتبط با زنجیره بخش معدن کشور.

نساجی: ارائه کلیه خدمات اعم از تأمین مواد اولیه، صادرات تجهیزات فناورانه و... به بخش نساجی ایران.

تولید کارخانه‌ای: ارائه کلیه خدمات به شرکت‌های بزرگ صنعتی ایران و کارخانه‌های مرتبط با آنها.

تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش‌های فوق و درج نام آنها در لیست تحریم‌های آمریکا به‌صورت هوشمند و هدفمند: نظیر بانک مرکزی ایران و اکثریت بانک‌های ایرانی، صندوق توسعه ملی، گروه کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی نفتکش، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و صدها مورد دیگر (Katzman, 2020).

در فصول سوم الی پنجم، به ترتیب مهم‌ترین رویدادهای تحریمی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ مورد بررسی قرار گرفته‌اند. مهم‌ترین رویداد تحریمی در سال ۱۳۹۷، خروج آمریکا از برجام، بازگشت کلیه

تحریم‌های ایران طی دو موعد زمانی سه و شش‌ماهه و همچنین درج نام تعداد زیادی از اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی در لیست تحریم بود. همچنین مهم‌ترین رویدادهای تحریمی سال ۱۳۹۸ را می‌توان به این شرح فهرست کرد:

درج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در لیست سازمان‌های تروریستی آمریکا، تحریم بخش آهن، فولاد، آلومینیم و مس ایران، تحریم ۳۹ شرکت پتروشیمی ایران، تحریم بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی ذیل عنوان مقابله با تروریسم، نهایی شدن قواعد شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده در خصوص نگرانی‌های راجع به پول‌شویی ایران، صدور دستورالعمل جدید اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران، صدور فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ و تحریم بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران.

رویدادهای مهم تحریمی سال ۱۳۹۹ نیز عبارت‌اند از: صدور توصیه‌نامه توسط سه نهاد مهم آمریکایی (وزارت خزانه‌داری، وزارت امور خارجه و گارد ساحلی آمریکا) در موضوع جلوگیری از دور خوردن تحریم‌های دریایی ایران، تحریم تعدادی از بانک‌های ایرانی یا بازتحریم (ذیل برچسب‌های جدید) بانک‌هایی که پیش‌تر تحت تحریم قرار گرفته بودند، تحریم شرکت‌های ایرانیِ فعال در حوزه تولید و فروش فلزات و زیرمجموعه‌های داخلی و خارجی آنها، وضع تحریم علیه اشخاص و نهادهای فعال در حوزه تجارت نفت و محصولات پتروشیمی، درج نام اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در صنعت فولاد ایران در لیست تحریم و درنهایت تحریم نهادهای زیرمجموعه ستاد اجرای فرمان امام و آستان قدس رضوی.

گفتنی است که در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا علاوه‌بر تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و درج نام آنها در فهرست تحریمی، تمرکز چشمگیری بر دو حوزه ذیل معطوف کرد:

الف) عملیاتی‌سازی تحریم‌هایی که هنوز اجرایی نشده‌اند؛

ب) کارآمدسازی و افزایش اثربخشی تحریم‌هایی که به‌صورت ضعیف اجرا می‌شوند (اصطلاحاً دور خورده می‌شوند)؛ کارآمدسازی تحریم به این صورت است که آمریکا، بر پایه تحریم‌های وضع شده پیشین (و نه تحریم جدید) و از طریق افزایش نظارت و فشار بر طرف‌های خارجی ایران تلاش می‌کند به‌تدریج سطح تعامل و تجارت خارجی ایران را کاهش دهد.

در فصل ششم مجاری و کانال‌های تأثیرگذاری تحریم بر صنایع تولیدی و بخش‌های مختلف اقتصاد ایران مورد بررسی قرار گرفته است. توضیح اینکه در ساختار تحریم‌های آمریکا علیه ایران،

بعضی از محدودیت‌ها و فشارها، بخش‌های متعددی از اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار می‌دهند و بعضی دیگر، بخش‌های خاصی از اقتصاد ایران را مورد ضربه و هجمه قرار می‌دهند. تحریم‌های مالی و بانکی، کاهش درآمدهای نفتی و تأثیر بر مالیه عمومی و درنهایت، تحریم مجاری تجارت دریایی ایران، سه محوری هستند که عملکرد کلیه بخش‌ها و صنایع اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در فصل ششم، به‌تفصیل توضیح داده شد که این سه محور، چگونه و طی چه سازوکاری، در روند فعالیت همه بخش‌های اقتصاد ایران اختلال ایجاد می‌کنند؛ اما دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا به مجاری عام تحریم بسنده نکرده بلکه از یک طرف، کلیت بخش‌هایی خاصی از اقتصاد ایران را نیز تحت تحریم قرار داده (بخش خودروسازی، نفت و گاز، پتروشیمی، تولید کارخانه‌ای، بخش عمرانی، صنایع فلزی و معدنی، برق و بخش نساجی) و از طرف دیگر، کنشگران دولتی و غیردولتی فعال زیر هر از یک بخش‌های فوق را در فهرست SDN درج کرده است. مهم‌ترین چالش‌های بخش‌های اقتصادی ایران، درنتیجه فشارهای تحریمی عبارت‌اند از: عدم امکان تأمین مواد اولیه، کالاهای واسطه و کالاهای سرمایه‌ای یا تأمین آنها با قیمت‌های به‌مراتب بالاتر از عرف بین‌المللی، تأمین تجهیزات فناورانه و دانش فنی، از دست رفتن بازارهای صادراتی، افزایش قابل‌توجه هزینه‌های تجاری به دلیل ریسک بالای تعامل برون‌مرزی، عدم امکان وصول درآمدهای صادراتی از مجاری رسمی و متعارف، توقف تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای مرتبط با حفظ و نگه‌داری ظرفیت‌های موجود تولید، از دست دادن ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی جهت توسعه ظرفیت تولید و... .

در فصل هفتم نحوه مواجهه نظام حکمرانی ایران با چالش‌های موج دوم تحریم‌ها مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. توضیح در مورد سطح فشار تحریم بر اقتصاد ایران، دوگان‌های سیاستی اقتصاد ایران و دشواری‌های تصمیم‌گیری اقتصادی در شرایط تحریم (چالش‌های درونی اقتصاد ایران)، نقد و بررسی عملکرد نهادهای اصلی مقابله با تحریم (به‌طور مشخص، ستاد فرماندهی اقتصادی، شورای هماهنگی اقتصادی سران قوای سه‌گانه، ستاد مقابله با تحریم و مجلس شورای اسلامی) و درنهایت، ارائه تحلیلی کلی در مورد «نسبت اقتصاد ایران و تحریم» بدنه اصلی بخش هفتم را تشکیل می‌دهند.

در فصل هشتم از منظرهای مختلف به این سؤال پاسخ داده شده که چرا اقتصاد کشور در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، باید با فرض ماندگاری و تداوم تحریم‌ها، مورد تدبیر و برنامه‌ریزی قرار گیرد. در این فصل توضیح داده شده است که آینده‌نگری درباره مدت‌زمان ماندگاری باید با درنظر داشتن چندین مؤلفه زیربنایی صورت گیرد؛ این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از:

الف) غیرزمان‌دار بودن تحریم‌های آمریکا و پیچیدگی‌های حقوقی آنها: در نظام حقوقی ایالات متحده، وضع تحریم بدون زمان و غیرمشروط در نظر گرفته شده و تعلیق تحریم زمان‌دار و مشروط است. نکته مهم آن است که شروط در نظر گرفته شده جهت لغو بندها و مواد مندرج در اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران، آنچنان سخت‌گیرانه و چندوجهی در نظر گرفته شده‌اند که تحقق آن شروط و به‌تبع، امکان لغو تحریم‌ها اساساً غیرممکن به نظر می‌رسد.

ب) تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای ایران: این تحریم‌ها آنچنان درهم‌تنیده شده‌اند که حتی بازگشت آمریکا به برجام نیز نمی‌تواند باعث رفع کامل تحریم علیه نهادها و اشخاص اصلی اقتصاد ایران شوند. نکته دیگر آنکه براساس یک توافق دوحزبی، مقامات ایالات متحده پیگیر انعقاد توافق همه‌جانبه با ایران هستند و تلاش دارند همه موضوعات مورد مناقشه در این توافق لحاظ شود. این نگاه مقامات آمریکایی، اروپایی و شرکای آنها، دلالت‌های گسترده‌ای از منظر ماندگاری تحریم‌ها خواهد داشت. همچنین باید به این نکته مهم توجه شود که برخلاف نگاه غالب، فاصله میان رفع حقوقی تحریم تا انتفاع اقتصادی از آن، بسیار بیشتر از «آن»ی است که تصور می‌شود. دستگاه حاکمه آمریکا، ابزارهای متعددی در اختیار دارد که به‌واسطه آنها می‌تواند مانع از انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها شود.

ج) منفعت اقتصادی ایالات متحده آمریکا از محل تحریم‌های ایران: وضع تحریم آمریکا علیه ایران منجر به از دست رفتن بازارهای صادراتی ایران در حوزه نفت و گاز شده‌است. بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که بازارهای صادراتی ازدست‌رفته ایران، در اختیار ایالت‌های کلیدی آمریکا قرار گرفته‌اند؛ لذا این رویداد را می‌توان هم‌راستا با سیاست حمایت‌گرایی آمریکا (که یک توافق دوحزبی است) از صنایع داخلی خود تحلیل کرد.

د) دکترین امنیتی ایالات متحده آمریکا و نگاه آن کشور به منطقه غرب آسیا: براساس مکتوبات پژوهشی معتبر و خروجی اندیشکده‌های تصمیم‌ساز آمریکا، تمرکز این کشور بر مقابله با رقبای استراتژیک خود (چین و روسیه) و کاهش هزینه‌های عملیاتی در منطقه غرب آسیا مبنی‌بر آن است که آمریکا باید حضور نظامی خود در این منطقه را کاهش دهد؛ اما این کاهش نباید منجر به شکل‌گیری یک قدرت برتر در منطقه شود. بر این اساس، رفع تحریم‌های ایران و انتفاع اقتصادی از این ناحیه، از منظر دکترین امنیتی آمریکا، غیرمحتمل است.

در فصل نهم، پدیده تحریم ایران از منظر متفاوتی بررسی شده است و نقش عوامل مختلف در موضوع تحریم ایران، اعم از پرونده هسته‌ای، نقش جغرافیای اقتصادی و جغرافیای سیاسی ایران و

همچنین چرخش تمرکز آمریکا از غرب آسیا و حوزه به‌اصطلاح تروریسم به سمت چین به‌عنوان قدرت اصلی رقیب ایالات متحده، تحلیل می‌شود.

توضیح آنکه در آستانه سال ۲۰۰۷، آمریکا نسبت به میزان تمرکز بر منطقه غرب آسیا دچار تردیدهای جدی شد و هم‌زمان با خیزش چین در سال‌های پس از بحران مالی، سیاست حرکت به سمت شرق را در راستای مهار چین در پیش گرفت. لازمه چنین تغییر رویکردی، کاهش هزینه‌های عملیاتی در غرب آسیا بود؛ اما دلالت مشخص این کاهش تمرکز، ایجاد خلأ قدرت در منطقه غرب آسیا بود و این امکان وجود داشت که خلأ قدرت شکل گرفته توسط بازیگرانی مانند ایران پر شود که قدرت رقیب با آمریکا محسوب می‌شدند. افزایش کنش ایران در حوزه هسته‌ای و افزایش توانمندی ایران در این حوزه، یک انگاره مهم در ذهن سیاستمداران آمریکایی ایجاد کرد؛ اینکه خلأ قدرت ایجاد شده در منطقه غرب آسیا نباید توسط ایرانِ صاحب فناوری هسته‌ای و دارای کنش منطقه‌ای پر شود. درنتیجه، ایالات متحده بر آن شد با تشدید تحریم‌ها از سال ۱۳۸۹، ایران را از تقویت بردارهای قدرت خود منصرف کند؛ اما درگذر زمان، یک عامل مهم دیگر ایجاد شد که زمینه تحریم حداکثری اقتصاد ایران را فراهم کرد که از قضا همین عامل، در پی تحریم ایران، منفعت اقتصادی نیز نصیب ایالات متحده آمریکا کرد.

وابستگی ایالات متحده آمریکا به واردات نفت و ضربه‌پذیری قابل توجه این کشور از کسری بازار جهانی نفت و متعاقباً افزایش قیمت آن باعث شده بود تحریم حداکثری و اخراج نفت ایران از مدار جهانی انرژی به‌عنوان گزینه‌ای پرهزینه و چه‌بسا غیرممکن در فضای سیاست خارجی آمریکا معرفی شود؛ اما حرکت آمریکا به سمت تراز کردن انرژی خود از سال ۲۰۰۵ از طریق افزایش تولید و تجاری‌سازی صنعت شیل و همچنین افزایش تولید نفت سایر کشورها باعث شد اخراج تدریجی ایران از بازار جهانی نفت به گزینه‌ای ممکن و در دسترس تبدیل شود که این رویکرد در قانون تحریمی سال ۲۰۱۲ آمریکا نمود پیدا کرده و عملیاتی شد.

تحریم حداکثری صادرات نفت ایران (به‌عنوان عامل ایجاد اختلال در تولید منابع ارزی کشور) و همچنین تحریم نظام بانکی ایران (با هدف اخراج اشخاص ایرانی از فضای مالی و بانکی جهانی شده) باعث برهم خوردن کلان‌معامله سابق ایران شد؛ کلان‌معامله سابق اقتصاد ایران و بلوک غرب عبارت بود از «صادرات نفت و تضمین امنیت عرضه نفت خلیج‌فارس و در ازای آن، دسترسی به ارز جهان‌روا و واردات لوازم توسعه»؛ دسترسی به ارز جهان‌روا به معنای امکان فعالیت اقتصاد ایران در اتمسفر مالی و بانکی غرب بود. انباشت و سپرده‌شدن ارز جهان‌روا در بانک‌های اروپایی و امکان تراکنش آزادانه آن در نظام مالی غرب زمینه واردات لوازم توسعه را فراهم کرده بود. درواقع در حوزه‌های مختلف، زیست

حکمرانی ایران اعم از نحوه بودجه‌ریزی، نگاشت نهادی متمرکزشده بر رویکرد تخصیص‌محوری و تقویت دیوان‌سالاری محدودکننده و انضباط‌محور، نحوه صورت‌بندی نظام رفاهی و نظام یارانه‌ها و... همگی برمبنای کلان‌معامله سابق ایران و تحت تأثیر آن «زیست نفتی» شکل گرفته بود.

در موضوع تحریم ایران، عامل مهم دیگری وجود دارد که ماندگاری تحریم را توضیح می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سطحی کلان‌تر و عمیق‌تر، تحریم علیه ایران را باید در بستر رقابت جهانی بلوک‌های قدرت و در صدر آنها، تقابل چین – آمریکا تحلیل و تفسیر کرد؛ توضیح اینکه در پرونده تقابل آمریکا و چین، آمریکا به‌دنبال تخریب یا کنترل مسیرهای اصلی ابتکار کمربند و راه چین است. با این تفسیر، تحریم ایران می‌تواند در کنار پرونده‌هایی نظیر ظهور طالبان در افغانستان، بی‌ثباتی سیاسی عراق، تنش‌های حاکمیتی در پاکستان، ناامنی در سوریه و فروپاشی دولت در لبنان مورد تحلیل قرار گیرد.

براساس تصویر بدیلی که از موضوع تحریم ارائه شد می‌توان روایت‌های ارائه شده از «خنثی‌سازی تحریم» را مورد نقادی قرار داد:

الف) رفع حقوقی تحریم و عادی‌سازی روابط اقتصادی: تصمیم و اراده سیاسی تحریم ایران مقدم بر ایجاد زیرساخت حقوقی آن بوده است؛ تا زمانی که آن زیربنای سیاسی و اقتصادی تحریم وجود داشته باشد، صرفاً با رفع حقوقی نمی‌توان چالش‌های ایجاد شده درنتیجه تحریم را برطرف کرد و تعامل اقتصادی با شرکت‌ها و بانک‌های مندرج در نظام مالی و تجاری متعارف را وارد مرحله عادی‌سازی کرد.

ب) دور زدن تحریم و صدور مجوزهای موردی: عدم در نظر گرفتن ماندگاری تحریم، نسبت حداقلی مجوزهای موردی با چالش‌های عدیده تحریمی اقتصاد ایران و همچنین تفاوت سطح دسترسی‌ها به مجوزهای موردی دلایلی هستند که رویه دور زدن تحریم را به پاسخی ناکافی و غیربسنده به پدیده تحریم تبدیل می‌کنند.

ج) استفاده از ابزارهایی نظیر پیمان پولی، بانکداری فراساحلی و...: این راهکارها حداکثر ابزارهایی در خدمت راهبرد کلان مقابله با تحریم هستند و تا زمانی که راهبرد کلان مقابله با تحریم طراحی نشود انتظار اینکه ابزار مقابله با تحریم کارگر بیفتد بسیار بعید است.

د) اصلاحات اقتصاد داخلی: به‌رغم اهمیت و فوریت اصلاحات موردنیاز اقتصاد ایران، این رویکرد نیز پاسخ دقیق به پدیده تحریم نیست. این رویکرد اولاً پاسخ دقیقی به تنش‌های ارزی

و شوک‌های تورمی ناشی از آن (که سیاستگذاری اقتصادی ایران را با چالش روبه‌رو کرده) نیست، ثانیاً نمی‌تواند منابع موردنیاز برای سرمایه‌گذاری فراهم آورد.

مطابق با تبیین فوق، پاسخ دقیق به تحریم چیزی جز «جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در عرصه بین‌الملل» نیست؛ در این نگاه بدیل، خنثی‌سازی تحریم علاوه‌بر سویه خارجی، وجوه اساسی در فضای سیاستگذاری داخلی خواهد داشت؛ چنین تدبیری بستگی به اتخاذ رویکرد خروج از زیست حکمرانی فعلی کشور که بر مدار زیست نفتی شکل گرفته، دارد. مسئله سیاستگذار اقتصادی در دوره «خروج از زیست نفتی» باید شامل مواردی به این شرح باشد:

- تولید منابع ارزی باکیفیت و پایدار جدید به‌وسیله وارد کردن زنجیره ارزش و تأمین کشور در کلان‌معاملات جدید؛
- جذب سرمایه‌گذاری‌های هدفمند و ژئوپلیتیک بین‌المللی؛
- حرکت به سمت انطباق محل تولید منابع ارزی و محل مصرف آنها؛
- حرکت به سمت بسته شدن تراز تجاری کشور با کشورهای طرف تعامل بدون نیاز به تسویه تجارت از طریق ارز جهان‌روا و حرکت به سمت دلارزدایی از اقتصاد ایران.

در این راستا ضروری است، سیاست اقتصادی جدید ایران برمبنای جغرافیا تنظیم شده و نیازهای کشور در قالب راهبرد هم‌بست حوزه‌های قدرت مورد تدبیر قرار گیرند؛ این همان چیزی که با عنوان ابتکار راهبردی ایران از آن یاد می‌کنیم. ابتکار ایران را به این صورت می‌توان تعریف کرد: «طراحی نسبت راهبردی ایران با فرامرز ذیل برنامه‌ها و پرونده‌های دارای آورده اقتصادی و ایجادکننده درهم‌تنیدگی سیاسی – امنیتی»، پرونده‌ها و برنامه‌های ذیل ابتکار راهبردی ایران باید چند ویژگی اساسی داشته باشند:

- جای‌گیری پروژه‌ها و پرونده‌ها در پهنه‌های جغرافیایی به‌هم‌پیوسته و در نسبت با زنجیره‌های ارزش منطقه و فرامنطقه، نه صرفاً پرونده‌هایی که در روابط دوجانبه تعریف می‌شوند و نه زنجیره‌های ارزش صرفاً درونی؛ دقیقاً این زاویه نگاه، نقطه افتراق پژوهش حاضر از ایده تسهیل روابط تجاری کشور به کشور (رویه تسهیل فضای کسب‌وکار در تجارت با کشورهای طرف تعامل از طریق تقویت صرف دیپلماسی تجاری) است. پژوهش حاضر بر این باور است که دولت در این موضوع، وظیفه به‌مراتب عمیق‌تری از تسهیل روابط دوجانبه در قالب دیپلماسی تجاری و رایزنی اقتصادی (آن هم در سطوح میانی دستگاه‌های اجرایی) دارد.
- طراحی نگاشت نهادی داخلی منعطف و دارای قابلیت تصمیم‌گیری و اجرا در نسبت با

پرونده‌های برون‌مرزی که برخلاف رویکرد بخشی فعلی، توانایی پیوندزدن چند پرونده با سنخیت‌های متفاوت باهم را داشته باشد.

- همسازی و سازگاری استراتژی توسعه صنعتی، برنامه توسعه خطوط انرژی و مسیرهای لجستیکی و درنهایت برنامه آمایش سرزمین کشور با پروژه‌های راهبردی تعریف‌شده که مبتنی‌بر ارزیابی‌های دقیق جهانی باشد؛ توضیح اینکه براساس نگاه مختار این پژوهش، استراتژی توسعه صنعتی، توسعه خطوط انرژی و مسیرهای لجستیکی و برنامه آمایش سرزمین کشور باید با نگاه به جایگاه بین‌المللی کشور تعریف شوند، نه اینکه در تدوین برنامه‌های فوق، صرفاً پهنه جغرافیایی خود کشور و ظرفیت داخلی استان‌های کشور مدنظر قرار گیرد.
- تقاطع‌گیری و هم‌بست کردن حوزه‌های قدرت اقتصادی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی.
- سازگار بودن پروژه‌های راهبردی برون‌مرزی با یکدیگر.
- ایجاد هارمونی میان استفاده از منابع داخلی پیشرفت و منابع خارجی.

فصل دوم: وضع مجدد تحریم‌های حداکثری علیه ایران؛ زیرساخت حقوقی و محورهای تحریمی

مقدمه

با آغاز ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ در ایالات متحده آمریکا، زمزمه‌های خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌ها آغاز شد و مشخصاً از نیمه سال ۱۳۹۶، فضای ضدبرجام وارد فاز تازه‌ای شد و ترامپ در ۲۱ مهر و ۲۲ دی ۱۳۹۶ به‌صراحت اذعان کرد که پایبندی ایران به توافق هسته‌ای را تأیید نمی‌کند و معتقد است به دلیل فعالیت‌های غیرهسته‌ای، ادامه تعلیق تحریم‌های ایران در تضاد با منافع ایالات متحده آمریکا است. وی در اردیبهشت ۱۳۹۷ خروج رسمی آمریکا از برجام را اعلام کرد و خبر از بازگشت کلیه تحریم‌ها، در فواصل ۳و ۶ماهه داد. به‌طور مشخص از آبان‌ماه ۱۳۹۷، همه تحریم‌هایی که زیربنای آنها، پیش‌تر (بین سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱) طراحی شده بود، دوباره علیه اقتصاد ایران فعال شدند.

در این فصل ابتدا توضیح داده می‌شود که زمینه‌چینی دستگاه حاکمه آمریکا جهت خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران از چه زمانی و براساس کدام محمل قانونی آغاز شد و پس از آن درباره بخش‌هایی از اقتصاد ایران که تحت تحریم قرار گرفته‌اند بحث می‌کنیم و درنهایت نمایی شماتیک از کلیت فضای تحریمی علیه اقتصاد ایران ارائه خواهیم کرد.

۱-۲. زمینه‌چینی دستگاه حاکمه آمریکا جهت خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران

روز جمعه مورخ ۱۳ اکتبر ۲۰۱۷ مصادف با ۲۱ مهرماه ۱۳۹۶، ترامپ از برنامه جدید خود در مورد برجام پرده‌برداری کرد. مشروح سخنرانی وی در رسانه‌ها به‌کرات منتشر شد؛ مهم‌ترین جمله‌ای که وی مطرح کرد آن بود که: «من نمی‌توانم پایبندی ایران به برجام را تأیید کنم».[1] وی در سخنرانی خود

1. Certify

از لفظ «Certify» استفاده کرد. اقدام ترامپ مستند به قانونی بود که پیش‌تر در دستگاه قانونگذاری ایالات متحده آمریکا تصویب شده بود. در سال ۲۰۱۵ در بحبوحه نهایی‌شدن مذاکرات هسته‌ای در دوران اوباما، باب کورکر[1] (سناتور حزب جمهوری‌خواه) و بن کاردین[2] (سناتور حزب دمکرات) در یک فعالیت همکارانه به روند تصویب قانونی دوحزبی کمک کردند که به‌موجب آن، رئیس‌جمهور آمریکا ملزم می‌شد، در فواصل زمانی نود روزه، اجرایی شدن تعهدات ایران وفق برجام را به کنگره گزارش دهد و پایبندی ایران را به آن تعهدات تأیید کند. این مصوبه که با عنوان «قانون بازنگری توافق هسته‌ای ایران در سال ۲۰۱۵»[3] شناخته می‌شود در تاریخ ۲۲ مه ۲۰۱۵ به قانون مبدل شد. این قانون در حقیقت به تدبیر قانونگذاران شکاک در مجلس نمایندگان آمریکا طراحی شد تا ابزار کنترلی باشد برای مدیریت رفتار اوباما در پرونده هسته‌ای ایران.

ترامپ از زمان آغاز ریاست‌جمهوری خود، دو بار براساس قانون فوق، پایبندی ایران به مفاد برجام را تأیید کرد؛ اما در سخنرانی ۲۱ مهرماه ۱۳۹۶، به‌صراحت بیان کرد که برای مرتبه سوم پایبندی ایران را تأیید نخواهد کرد. نکته بسیار مهم آن بود که عدم تأیید پایبندی ایران، نه برمبنای استنکاف ایران از اجرای وظایف برجامی خود (کمااینکه مقامات دولت ترامپ، ناظران سازمان ملل و طرف‌های دیگر برجام پایبندی ایران به تعهدات برجامی را تأیید کرده و بیان کرده بودند که ایران برجام را نقض نکرده است) بلکه برمبنای استناد ترامپ، به قانون کورکر – کاردین بود که به‌موجب آن قانون هر سه ماه یک‌بار باید تأیید می‌شد که ایران محدودیت‌های هسته‌ای مندرج در برجام را رعایت کرده و به‌علاوه رفع تحریم‌های ایران (که بیشتر به تلافی رفتارهای نامناسب ایران در حوزه هسته‌ای وضع شده بود) هم‌راستا با منافع ایالات متحده بوده و گام‌های برداشته شده در رفع تحریم‌های ایران «مناسب و متناسب»[4] ارزیابی می‌شود. در آن زمان، ترامپ روی قسمت دوم تأکید می‌کرد. ادعای ترامپ به بیان ساده این بود که به دلیل فعالیت‌های ایران، رفع تحریم‌های هسته‌ای، هم‌راستا با منافع آمریکا ارزیابی نمی‌شود درنتیجه مفاد قانون «بازنگری توافق هسته‌ای ایران در سال ۲۰۱۵» رعایت نشده است؛ بنابراین رفع تحریم‌های ایران به صلاح نبوده و کنگره باید ورود کند؛ فعالیت‌هایی که ترامپ بارها به آنها اشاره می‌کرد عبارت‌اند از: آزمایش موشک‌های بالستیک با قابلیت حمل سلاح (کلاهک) هسته‌ای، اتخاذ سیاست‌های ستیزه‌جویانه در مقابل هم‌پیمانان ایالات متحده نظیر حمایت از بشار اسد، حزب‌الله

1. Bob Corker
2. Ben Cardin
3. H.R.1191 - Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015
4. Appropriate and Proportionate

لبنان و حماس فلسطین که آمریکا آن دو را سازمان‌های تروریستی می‌داند.

بحث «Certification» و تأیید پایبندی ایران به توافق هسته‌ای، فرایندی بود که تحت قوانین داخلی آمریکا تعریف شده بود (در ادامه راجع به این گزاره توضیحاتی ارائه خواهیم کرد) درنتیجه، این رویداد که ترامپ نسبت به «Certification» امتناع کرده است، اولاً و بالذات در تعارض و تضاد با توافق هسته‌ای نبود؛ اما رویدادهای متعاقب آن می‌توانست ناقض برجام باشد. پس از آنکه رئیس‌جمهور آمریکا پایبندی ایران را تأیید نکرد، فرایند دقیقی به کار افتاد که سازوکار آن در متن قانون تشریح شده است؛ شاید بهترین واژه‌ای که بتوان برای توصیف این اتفاق استفاده کرد «انداختن توپ از ریاست‌جمهوری به زمین کنگره آمریکا» باشد. برای روشن شدن موضوع لازم است مفاد قانون INARA را با تفصیل بیشتری مورد بررسی قرار دهیم:

در قانون INARA پس از بحث راجع به‌ضرورت ارائه کلیه مستندات و ضمائم توافق هسته‌ای به کنگره آمریکا و تعیین وقت مقتضی برای نمایندگان به‌منظور بررسی و تأیید توافق، بندهای متعددی راجع به ارائه گزارش‌های ادواری توسط رئیس‌جمهور آمریکا، وزیر امور خارجه و دیگر مسئولین ذی‌ربط اجرایی با موضوعات مشخص به مجلس نمایندگان و سنای آمریکا ذکر شده است. همچنین علاوه‌بر ارائه گزارش، در بندهای دیگری از قانون از رئیس‌جمهور آمریکا خواسته شده‌است در فواصل زمانی مشخص، مراتب تأیید خود را راجع به یک سری از موضوعات به کنگره آمریکا ارائه کند؛ براساس نگاه حقوقی می‌توان گفت که شق دوم (ارائه تأییدیه) بار حقوقی بیشتری دارد. توضیحات مربوط به گزارش‌های ادواری به این شرح است:

براساس مفاد قانون، رئیس‌جمهور آمریکا ملزم است در فواصل زمانی ۱۸۰ روزه، گزارشی در مورد برنامه هسته‌ای ایران و پایبندی آن کشور به مفاد توافق هسته‌ای را به کمیته‌های مرتبط از کنگره ارائه کند به‌گونه‌ای که گزارش مشتمل بر عناصر و موضوعات زیر باشد:

- هرگونه فعالیت یا اقدامی توسط ایران که نقض توافق یا عدم پایبندی محسوب می‌شود؛
- هرگونه تأخیر بیش از یک‌هفته‌ای در فراهم کردن امکان دسترسی ناظران به تجهیزات، افراد و اسناد، دسترسی‌هایی که در توافق ذکر شده است؛
- هرگونه پیشرفتی در اقدامات ایران در راستای رفع نگرانی‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی درباره ابعاد نظامی برنامه هسته‌ای ایران؛
- هرگونه تهیه و تدارک تجهیزات توسط ایران به‌طوری‌که در مخالفت با توافق بوده و توانمندی دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای را به‌طور قابل ملاحظه‌ای تقویت می‌کند؛

- هرگونه ارزیابی در مورد این موضوع که نهادهای مالی ایران در پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم دخیل هستند؛ ارائه نام این نهادها در صورت وجود، مفید خواهد بود؛
- پیشرفت‌های ایران در زمینه موشک‌های بالستیک ازجمله موفقیت‌های حاصل شده در زمینه موشک‌های دوربرد و قاره‌پیما؛

ارائه ارزیابی در مورد:

- اینکه آیا ایران به‌صورت مستقیم، از فعالیت‌های تروریستی علیه آمریکا و افراد آمریکایی، در هر نقطه از جهان، حمایت مالی، تجهیزاتی و برنامه‌ای می‌کند یا خیر؟.
- کلیه اقدامات صورت گرفته توسط ایالات متحده آمریکا به‌منظور رفع، کاهش و محکوم کردن فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم ایران در حمایت از تروریسم.
- تأثیر فعالیت‌های ایران در حمایت از تروریسم بر امنیت ملی آمریکا و اتباع آمریکایی.
- ارائه توضیح راجع به این موضوع که آیا در بازه زمانی ۱۸۰ روزه سپری شده، رفتارهای ناقض حقوق بشر ایران کاهش‌یافته یا افزایش یافته است.
- و ...

همان‌طور که در بندهای فوق مشاهده می‌شود در قانون INARA موضوعات متعددی غیرمرتبط با برنامه و توافق هسته‌ای ذکر شده است. در بخش دیگری از این قانون رئیس‌جمهور آمریکا ملزم شده است در فواصل زمانی نود روزه تقویمی، تأییدیه‌هایی[1] در مورد موضوعات زیر به کنگره ارائه کند:

۱. ایران به‌صورت شفاف، قابل ارزیابی و کامل، توافق را اجرا کرده است؛ ازجمله کلیه تعهدات مرتبط فنی و مکمل.

۲. ایران هیچ‌گونه فعالیت نقض‌کننده توافق انجام نداده و اگر هم مورد ناقضی رخ داده، این کشور درصدد رفع آن است.

۳. ایران هیچ‌گونه فعالیت مخفی در راستای تقویت برنامه سلاح هسته‌ای انجام نداده‌است.

۴. تعلیق تحریم‌های ایران متعاقب توافق نسبت به فعالیت‌ها و اقدامات دقیق و قابل ارزیابی ایران در راستای پایان دادن به برنامه غیرقانونی هسته‌ای،[2] مناسب[3] و متناسب[4] ارزیابی

1. Certification
2. With respect to Terminating its Illicit Nuclear Program
3. Appropriate
4. Proportionate

می‌شود (بحث متناسب بودن داده‌ها و ستانده‌ها در توافق) و همچنین تعلیق تحریم‌های ایران برای تأمین منافع امنیت ملی ایالات متحده آمریکا ضروری است.

همان‌طور که مشاهده می‌شود ماهیت بند چهارم نسبت به بندهای دیگر تا حدی متفاوت است و گستره موضوعی موسع‌تری دارد؛ در حقیقت می‌توان گفت در بند چهارم محملی برای دخالت دادن موضوعات غیرهسته‌ای در تأییدیه‌های مرتبط با توافق هسته‌ای فراهم شده بود. اثبات این گزاره مهم در ادامه آمده است: براساس بخش (e) از قانون INARA، در صورت امتناع رئیس‌جمهور نسبت به تأیید بندهای چهارگانه فوق، در بازه زمانی شصت‌روزه تقویمی «قانونگذاری کنترل‌کننده»[1] باید با عنوان حقوقی «بررسی فوری»[2] توسط مجلس نمایندگان و مجلس سنا ارائه شود؛ به این معنا که مجلسین آمریکا ملزم می‌شوند در بازه زمانی شصت‌روزه، طرحی را آماده کنند (که محتوای آن در ادامه توضیح داده خواهد شد) و آن را در نوبت بررسی فوری قرار دهند تا در اولین زمان در دستور کار مجلسین قرار گیرد. حال سؤال اساسی آن است که محتوای آن طرح باید چه باشد؟ به‌عبارت‌دیگر منظور از «قانونگذاری کنترل‌کننده» در این بند چیست؟ منظور آن است که باید طرحی در مجلس نمایندگان و مجلس سنا در دستور کار قرار گیرد که به‌موجب آن کلیه تحریم‌های قانونی[3] علیه ایران مجدداً اجرا شود. به‌عبارت‌دیگر این طرح باید با این مطلع آغاز شود: «طرح اجرای مجدد کلیه تحریم‌های قانونی علیه ایران» همچنین هدف اصلی این طرح عبارت خواهد بود از: «هرگونه تحریم قانونی که پیش‌تر علیه ایران وضع شده بود و به‌موجب توافق هسته‌ای لغو یا تعلیق شده یا تخفیف یافته است، مجدداً اجرایی خواهد شد و از این پس دولت آمریکا نمی‌تواند فرایند آزادسازی وجوه و منابع به مقصد ایران را تسهیل و اجرایی کند و همچنین نمی‌تواند تحریم‌ها را لغو یا تعلیق کند یا آنها را کاهش و تخفیف دهد».

همان‌طور که از ادبیات بند فوق پیداست، پس از امتناع رئیس‌جمهور در تاریخ ۲۱ مهرماه ۱۳۹۶ آمریکا نسبت به تأیید پایبندی کشور طرف معامله به مفاد توافق، در حقیقت توپ در زمین مجلسین آمریکا افتاد. پس از سپری شدن مدت شصت‌روزه، کنگره اقدام خاصی درباره برجام انجام نداد تا اینکه مجدداً در تاریخ ۲۲ دی ۱۳۹۶، موعد نود روزه تأیید پایبندی ایران به برجام توسط رئیس‌جمهور آمریکا فرارسید. مهم‌ترین محورهای سخنرانی وی در تاریخ ۲۲ دی ۱۳۹۶ به شرح زیر است:

– تعلیق نود روزه تحریم‌های هسته‌ای.

– اذعان اینکه اسقاطیه صادر شده آخرین بار خواهد بود مگر آنکه کنگره اشکالات توافق برجام

1. Qualifying Legislation
2. Expedited Consideration
3. Statuary Sanctions

را برطرف کند و در این روند اروپا باید همکاری کند.

– اذعان اینکه اگر توافق هسته‌ای اصلاح نشود، آمریکا از توافق خارج خواهد شد.

اصلاح مدنظر ترامپ باید چهار ویژگی داشته باشد:

– بازرسان بین‌المللی بتوانند از هر محلی به‌طور فوری بازرسی کنند.

– ایران هرگز نتواند به قابلیت ساخت سلاح هسته‌ای نزدیک شود.

– توافق و محدودیت‌های آن دائمی باشند و آمریکا بتواند بلافاصله تحریم‌ها را بازگرداند.

– برنامه هسته‌ای و برنامه موشکی ایران باید در نظام حقوقی آمریکا تفکیک‌ناپذیر باشند.

پس از همه این رویدادها و مقدمه‌چینی‌ها، دستگاه قانونگذاری ایالات متحده، مفاد مورد درخواست ترامپ از قانون INARA را اجرا نکرد و متعاقب آن، ترامپ به‌عنوان رئیس‌جمهور ایالات متحده، در اردیبهشت ۱۳۹۷ رأساً اقدام به خروج از برجام کرد و کلیه تحریم‌های تعلیق شده به‌موجب برجام را دوباره اجرایی کرد.

۲-۲. خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران

همان‌طورکه گفته شد پس از لفاظی‌های گسترده ترامپ علیه ایران و تلاش برای القای این گزاره که رفع تحریم‌های ایران در راستای منافع ایالات متحده آمریکا نیست و تحریم‌ها باید دوباره اجرایی شوند درنهایت در تاریخ اردیبهشت ۱۳۹۷، خروج آمریکا از برجام را به‌صورت رسمی اعلام کرد. در این بخش، ابتدا ابعاد تصمیم آمریکا مبنی‌بر خروج از برجام بررسی شده و پس‌ازآن نحوه بازگشت تحریم‌های ایران، تبیین خواهد شد. در اینجا، برای شناخت اجزای نظام تحریمی ایران، از دسته‌بندی ارائه شده توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا[1] و زمان‌بندی وضع مجدد آنها استفاده خواهیم کرد.

۲-۲-۱. خروج آمریکا از برجام و انتشار دستورالعمل مربوطه

با آغاز ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ در ایالات متحده آمریکا، زمزمه‌های خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌ها آغاز شد و مشخصاً از نیمه سال ۱۳۹۶، فضای ضدبرجام وارد فاز تازه‌ای شد و ترامپ در ۲۱ مهر و ۲۲ دی ۱۳۹۶ به‌صراحت اذعان کرد که پایبندی ایران به توافق هسته‌ای را تأیید نمی‌کند و معتقد است به دلیل فعالیت‌های غیرهسته‌ای، ادامه تعلیق تحریم‌های ایران در تضاد با منافع ایالات متحده آمریکاست. وی در اردیبهشت ۱۳۹۷ با صدور یک دستورالعمل اجرایی خروج آمریکا از برجام را

۱. براساس دستورالعمل منتشر شده در سایت دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا در تاریخ ۸ مه ۲۰۱۸.

به‌صورت رسمی اعلام کرد و خبر از بازگشت کلیه تحریم‌ها، در فواصل سه و شش ماهه داد. نظر به اهمیت این دستورالعمل اجرایی، ترجمه کامل آن در ادامه ارائه می‌شود.

ترجمه کامل دستورالعمل اجرایی خروج آمریکا از برجام

الف. ابعاد تصمیم ایالات متحده مبنی‌بر خروج از برجام

دونالد ترامپ با اعلام تصمیم خروج ایالات متحده از برجام در قالب عبارت «قطع مشارکت این کشور در برجام و تحمیل مجدد تحریم‌های هسته‌ای»، فرایند اجرایی تحمیل تحریم‌ها را مقرر کرده است. برخی از مواعید و شرایط جانبی حاکم بر این تصمیم نیز در سند تهیه شده توسط وزارت خزانه‌داری این کشور تنظیم و تدارک دیده شده است. در ادامه به رئوس مطالب بیانیه وزارت خزانه‌داری و توضیحات پیرامونی آن می‌پردازیم.

رئوس کلی بیانیه وزارت خزانه‌داری ایالات متحده، سه مورد است که عبارت‌اند از:

۱.اسقاطیه‌هایی برای یک دوره ۹۰ و ۱۸۰ روزه وضع خواهند شد تا مقدمات لازم برای بازگرداندن تحریم‌ها آماده شود.

۲.دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری در طول مواعید مذکور در بند ۱، مجوزهای عام و خاصی را که صادر کرده بود، الغا یا اصلاح خواهد کرد.

۳.مجوزهای جدیدی صادر خواهد شد تا معاملات و مبادلاتی که پیش‌تر براساس مجوزها به‌صورت معتبر برقرار شده بود، افول کرده و از میان بروند.

ب. نحوه اجرای رئوس سه‌گانه

نکته اساسی در خصوص مورد سوم آن است که معاملات معتبر و اشخاصی که مشمول برقراری آنها بوده‌اند چه الزامی خواهند داشت و مهلت مقرر برای پایان دادن به مبادلاتشان چیست و در صورت عدم التزام به این مواعید چه عواقبی شامل حال آنها خواهد شد. این سؤالات موضوعاتی هستند که شرح آنها در سند صادره از سوی وزارت خزانه‌داری مقرر شده است. مطابق این سند، اشخاصی که با طرف ایرانی وارد مبادلات اقتصادی شده‌اند ملزم‌اند تا ۶ آگوست (۱۵ مرداد) — ناظر بر موعد نود روزه – یا ۴ نوامبر (۱۳ آبان) — ناظر بر موعد ۱۸۰ روزه – فعالیت‌های خود را پایان دهند. در صورت عدم تبعیت از مواعید مذکور، آن اشخاص، مشمول مجازات‌ها یا اقدامات قهری مندرج در نظام حقوقی ایالات متحده خواهند شد. حال سؤال این است که کدام‌یک از تحریم‌ها در موعد نود روزه و کدام موارد در موعد ۱۸۰ روزه مجدداً تحمیل خواهند شد. در ادامه فهرست هر یک از این موارد به ترتیب ذکر می‌شود.

ب-۱. تحریم‌هایی که بعد از موعد نود روزه بازخواهند گشت:

۱.تحریم خرید یا تحصیل دلار به‌وسیله دولت ایران.

۲.تحریم‌های علیه تجارت طلا و فلزات گران‌بهای ایران.

۳.تحریم‌های علیه فروش، تدارک یا انتقال مستقیم یا غیرمستقیم، گرافیت یا فلزات خام و نیمه‌کار شده مثل آلومینیم، فولاد، زغال‌سنگ و نرم‌افزارهای فرایند صنعتی آنها به ایران یا از ایران.

۴.تحریم‌های مبادلات مهم مربوط به خرید یا فروش ریال ایران یا نگهداری مبالغ قابل توجه یا حساب‌ها خارج از سرزمین ایران در قالب ریال ایرانی.

۵. تحریم نسبت به خرید، پذیره‌نویسی (تعهد کردن) یا تسهیل تضمین بدهی‌های دولتی ایران.

۶. تحریم‌های بخش خودرو ایران.

در انتهای این مدت نود روزه، دولت ایالات متحده مجوزهای زیر را ابطال خواهد کرد:

۱.واردات فرش و مواد خوراکی و برخی مبادلات مالی معین که مطابق با بخش ۵۶۰ مجوزهای عمومی مقررات مبادلات و تحریم‌های ایرانی انجام می‌شد.

۲.فعالیت‌های صورت گرفته مطابق با مجوزهای خاص صادر شده در ارتباط با بیانیه سیاست تجویزی برای فعالیت مربوط به صادرات و صادرات مجدد هواپیماهای غیرنظامی و قطعات و خدمات مربوط به آنها.

۳.فعالیت‌های انجام گرفته مطابق با مجوز عمومی ۱ در ارتباط با قراردادهای ناظر بر فعالیت‌های برجامی.

ب-۲. تحریم‌هایی که در انتهای موعد ۱۸۰ روزه بازخواهند گشت:

۱.تحریم‌های اقدامات بندری و کشتی‌رانی و کشتی‌سازی شامل تحریم خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران، خط کشتی‌رانی جنوب ایران یا دیگر نهادهای وابسته آنها.

۲.تحریم معاملات مربوط به نفت ازجمله تحریم شرکت ملی نفت ایران، شرکت تجاری نفت ایران، شرکت ملی نفت‌کش ایران، موارد تحریم نیز ناظر بر خرید نفت، تولیدات نفتی یا تولیدات پتروشیمیایی از ایران است.

۳.تحریم معاملات مؤسسات مالی خارجی با بانک مرکزی ایران و مؤسسات مالی مشخص شده ایرانی در ذیل بخش ۱۲۴۵ قانون مجوز دفاع ملی.

۴.تحریم فراهم کردن خدمات پیام‌رسان ویژه مالی برای بانک مرکزی ایران و مؤسسات مالی ایرانی مشروح در بند ۱۰۴ (c) (۲) (E) (ii) قانون تحریم‌های جامع ایران و بی‌بهره‌سازی آن.

۵.تحریم‌های فراهم‌سازی خدمات بیمه، بیمه مضاعف.

۶.تحریم بخش انرژی ایران.

در انتهای این مدت، ایالات متحده مجوز صادره برای نهادهای خارجی تحت مالکیت یا کنترل آمریکا را که برای انجام برخی مبادلات با دولت ایران یا اشخاص ایرانی مقرر شده بود، لغو خواهد کرد.

ب-۳. وضعیت اشخاص مندرج در SDN

یکی از موارد دیگر در راهبرد تحمیل مجدد تحریم‌های وزارت خزانه‌داری مسئله تحریم اشخاص مندرج در فهرست SDN است. بازگشت تحریم‌ها علیه این اشخاص قطعاً تا ۵ نوامبر ۲۰۱۸ خواهد بود. این اشخاص شامل تمام اشخاصی خواهند بود که به‌واسطه برجام از فهرست کنار گذاشته بودند و همچنین تمام فهرست‌هایی که در ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶ توسط ایالات متحده تدارک دیده شده بود. اشخاصی که متعاقب برجام با اشخاص مندرج در فهرست SDN وارد معامله شده بودند باید تا ۴ نوامبر این روابط را پایان بخشند. فرامین اجرایی نیز که به‌واسطه برجام کنار گذاشته شده بودند با توجه به آنچه در خود جای داده بودند و اینکه ناظر بر کدام‌یک از مفاد مذکور در بالا بوده‌اند در مواعید ۹۰ و ۱۸۰ روزه بازخواهند گشت.

ب-۴. تداوم قراردادها و نحوه وصول مطالبات

توصیه می‌شود اشخاص غیرایرانی و غیرآمریکایی که متعاقب اجرایی شدن برجام و مطابق با الزامات آن وارد معامله با ایران یا اشخاص ایرانی شده‌اند در طول مواعید ۹۰ و ۱۸۰ روزه مراودات خود را پایان دهند، در غیر این صورت مشمول مجازات خواهند شد. در مواردی که بعد از سپری شدن مواعید مذکور این اشخاص به‌واسطه عرضه کالا و خدماتی که به‌صورت کامل قبل از پایان مواعید، تحویل داده شده است طلبکار باشند و این امر بر پایه یک قرارداد مکتوب بوده باشد آمریکا اجازه خواهد داد تا آن اشخاص طلب خود را مطابق با قراردادشان دریافت کنند. همین شرایط در خصوص اعتبارات و وام‌هایی که به ایران یا طرف ایرانی داده شده نیز مراعی است. البته این پرداخت‌ها نباید اشخاص آمریکایی یا سیستم مالی آمریکا را مشمول کند مگر در مواردی که استثنایی نسبت به مقررات وجود داشته باشد یا توسط دفتر کنترل دارایی خارجی مجوزی صادرشده باشد. این امکان در خصوص اشخاص آمریکایی متفاوت

است. اشخاص آمریکایی که طرف قرارداد با ایرانی‌ها هستند در صورتی می‌توانند طلب خود را دریافت کنند که ناشی از فروش کالا و خدمات به‌صورت کامل و تمام شده است که قراردادشان تا تاریخ ۸ می ۲۰۱۸ (۱۸ اردیبهشت) منعقد شده باشد. برای این امر، مجوزهایی که قبلاً صادر شده بود به‌صورت بسیار مضیق‌تر تصویب می‌شوند تا تنها این نوع از قراردادها بتوانند طلب‌های خود را وصول کنند. به هر ترتیب هیچ‌گونه فروش کالا و خدمات اضافی به طرف ایرانی یا افزایش میزان وام بعد از مواعید ۹۰ و ۱۸۰ روزه مشمول مجازات‌های آمریکا خواهد شد.

۲-۲-۲. بازگشت تحریم‌ها در بازه‌های زمانی ۳ و ۶ماهه

همان‌طور که در مقدمه ذکر شد هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام و صدور دستورالعمل مربوطه، دو موعد زمانی (۳ماهه و ۶ماهه) در موضوع وضع مجدد تحریم‌ها و اجرایی‌سازی آنها توسط دستگاه حاکمه آمریکا تعریف شد. وضع مجدد تحریم‌های ایران در مواعد ۳ماهه و ۶ماهه براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ انجام شد. این فرمان اجرایی در تاریخ ۱۵ مرداد ۱۳۹۷ صادر شد و بر پایه تمامی اسناد تحریمی سابق ایالات متحده، زیربنای حقوقی را برای وضع مجدد تحریم‌های ایران فراهم کرد. بررسی مقدمه این فرمان اجرایی نشان می‌دهد که دستگاه حاکمه آمریکا، براساس کدام استنادات قانونی، اقدام به وضع مجدد تحریم‌های ایران کرده است.

«من دونالد ترامپ با تمسک به صلاحیتی که توسط قانون اساسی و قوانین [عادی] ایالات متحده ازجمله «قانون صلاحیت‌های اقتصادی اضطراری بین‌المللی»، «قانون اضطرارهای ملی، قانون تحریم‌های ایران (اصلاحی)»، «قانون تحریم‌های جامع ایران، بی‌بهره‌سازی و مسئولیت‌پذیری (اصلاحی)»، «قانون کاهش خطر ایران و حقوق بشر سوریه، «قانون آزادی ایران و مقابله با اشاعه»، «بخش ۲۱۲ قانون ملیت و مهاجرت» و «بخش ۳۰۱ سرفصل ۳ کد ایالات متحده برای اتخاذ گام‌های مضاعف در خصوص اضطرار ملی اعلام‌شده به‌وسیله فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷ مصوب ۱۹۹۵» به من به‌عنوان رئیس‌جمهور واگذار شده است و در پرتو تصمیم ۸ می ۲۰۱۸ در خصوص قطع مشارکت ایالات متحده در برنامه جامع اقدام مشترک و برای تحمیل مجدد تمام تحریم‌های رفع شده یا لغو شده در ارتباط با این سند در سریع‌ترین زمان ممکن که در هیچ موردی دیرتر از ۱۸۰ روز از ۸ می ۲۰۱۸ (یعنی زمان اتخاذ تصمیم با عنوان «توقف مشارکت ایالات متحده در برجام و اتخاذ اقدام مضاعف برای مقابله با تأثیر خبیثانه و توقف تمام‌مسیرهای ایران برای دستیابی به سلاح هسته‌ای») نخواهد بود و برای نیل به هدف اعمال فشار اقتصادی به رژیم ایران به‌عنوان راه‌حل باثبات و جامع علیه تهدیدات ایران، ازجمله تهدید اشاعه ایران و توسعه توان موشک‌ها و دیگر سلاح‌های نامتقارن و متعارف، شبکه و ستاد

تجاوز منطقه‌ای، حمایتش از گروه‌های تروریستی و اقدامات خبیثانه‌اش از طریق سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و دست‌نشانده‌هایش [ایادیش]، موارد زیر را دستور می‌دهم» در ادامه، این فرمان اجرایی ذیل ۲۲ بند، چارچوب حقوقی وضع مجدد تمامی تحریم ایران را فراهم می‌کند.

بنابراین، در بحث شناخت تحریم‌های ایران و به‌طور خاص تحریم‌هایی که دوره ترامپ اجرایی شدند، فهم دقیق این فرمان اجرایی ضروری است. در ادامه، زمان‌بندی وضع تحریم‌ها و محورهای اجرایی مواعد زمانی فوق‌الذکر بیان می‌شود:

۱-۲-۲-۲. تحریم‌های عملیاتی شده از تاریخ ۱۵ مرداد ۱۳۹۷

تحریم‌های عملیاتی شده از تاریخ ۱۵ مرداد ۱۳۹۷ عبارت‌اند از:

الف) تحریم خرید و تحصیل اسکناس دلاری آمریکا توسط حاکمیت ایران: به‌موجب این بند، چنانچه یک شخص حقیقی یا حقوقی، به حاکمیت ایران در راستای خرید و تحصیل اسکناس دلاری آمریکا خدمات دهد (اعم از خدمات تجهیزاتی، کالایی و هر نوع کمک دیگر نظیر خدمات بانکی) مشمول تحریم مسدودسازی[۱] می‌شود. ممنوعیت تهیه و خرید انواع گواهی‌های مبتنی‌بر دلار از سوی دولت ایران به‌طور خاص در بخش ۵ از فرمان اجرایی ۱۳۶۲۲ آمده است؛ به‌این‌ترتیب که هر فردی که تهیه و خرید دلار آمریکا از سوی دولت ایران را تسهیل و اجرایی کند (اعم از ارائه فیزیکی، ارائه خدمات مالی مرتبط و هرگونه کمک دیگر) مشمول بلوکه شدن دارایی‌ها و حساب‌ها در خاک آمریکا می‌شود. همچنین در قوانین دیگر تحریمی، به‌تبع تحریم بانک مرکزی و نهادهای مالی ایرانی و ممنوعیت معامله نهادهای مالی خارجی با آنها، خرید و تحصیل انواع گواهی‌های مبتنی‌بر دلار به‌صورت غیرمستقیم مورد تحریم قرار گرفته است.

ب) تحریم تجارت ایران با طلا یا فلزات گران‌بها: به‌موجب این بند، چنانچه یک شخص حقیقی یا حقوقی، به حاکمیت ایران در راستای خرید و تحصیل فلزات گران‌بها خدمات دهد (اعم از خدمات تجهیزاتی، کالایی و هر نوع کمک دیگر نظیر خدمات بانکی) مشمول تحریم مسدودسازی می‌شود. مفاد مرتبط با تحریم خریدوفروش طلا و سایر فلزهای گران‌بهای به‌طور خاص در قانون IFCA و فرمان اجرایی ۱۳۶۴۵ آمده است. در حقیقت دستور اجرایی ۱۳۶۴۵ برای اجرای قانون ایفکا صادر شد. در بخش ۱۲۴۵ از قانون ایفکا آمده است: «رئیس‌جمهور آمریکا ملزم است پنج مورد از تحریم‌های مندرج در قانون ISA[۲] را در مورد اشخاصی که

۱. توضیح درباره این نوع تحریم در بخش دوم فصل حاضر آمده است.

2. Iran Sanction act of 1996

به‌صورت آگاهانه مبادرت به فروش، عرضه و یا انتقال فلزات گران‌بها، گرافیت و... به یا از ایران می‌کنند وضع کند.» همچنین در دیگر قوانین ایالات متحده، ممنوعیت معامله اشخاص حقیقی و حقوقی با اشخاص ایرانی در حوزه طلا و سایر فلزات گران‌بها، به‌تبع تحریم بانک مرکزی و دیگر نهادهای مالی ایران برقرار شده است.

ج) تحریم مرتبط با گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته: جزئیات این تحریم عبارت است از: تحریم فروش مستقیم یا غیرمستقیم، عرضه و جابه‌جایی گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته نظیر آلومینیم، استیل، زغال‌سنگ و نرم‌افزار مربوط به تکمیل فرایندهای صنعتی کالاهای زیر به مقصد ایران یا از مبدأ ایران. به‌موجب این بند، چنانچه یک شخص حقیقی یا حقوقی، فلزات و کالاهای موردبحث را به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم به ایران بفروشد یا عرضه کند یا آنها را به / از ایران جابه‌جا کند، مشمول تحریم‌های انتخابی می‌شود. نکته مهم در مورد این تحریم آن است که شرط نشده طرف قرارداد حاکمیت ایران باشد؛ لذا چنانچه یک شخص حقیقی یا حقوقی خارجی، معامله‌ای در زمینه کالاهای فوق با یک نهاد خصوصی در ایران انجام دهد، مشمول تحریم آمریکا خواهد شد.

د) تحریم ریال ایران: منظور از تحریم ریال، ممنوعیت تراکنش‌های قابل‌توجه مرتبط با خریدوفروش ریال ایران یا نگهداری مقادیر قابل‌توجه وجوه یا حساب‌های ریالی در خارج از قلمرو ایران. منظور آن است که چنانچه یک نهاد مالی خارجی (منظور نهاد مالی غیرآمریکایی است) تراکنش قابل توجه مرتبط با خریدوفروش ریال انجام دهد یا اینکه ابزار مشتقه اعم از سوآپ، فوروارد، فیوچر یا دیگر قراردادهای مشابه معامله کند به‌طوری‌که نرخ ارز آنها براساس ریال ایرانی تعیین می‌شود یا حساب ریالی یا مقادیر قابل‌توجه ارز ریالی در خارج از قلمرو ایران نگه‌داری کند، مشمول دو نوع تحریم می‌شود؛ تحریم مسدودسازی و تحریم حساب‌های مالی در آمریکا.

در مورد زیربنای حقوقی تحریم فوق می‌توان توضیحاتی ارائه کرد. تحریم ریال ایران را می‌توان به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در قوانین تحریمی ایالات متحده آمریکا رهگیری کرد. به‌طور مستقیم، تحریم ریال ایران در فرمان اجرایی ۱۳۶۴۵ مورخ ۳ ژوئن ۲۰۱۳ آمده است. در بخش اول این دستور اجرایی به خزانه‌داری آمریکا اجازه داده شده است آن دسته از نهادهای مالی که اقدام به خریدوفروش ریال ایران و مشتقات آنهایی که دارای ذخایر ریالی و حساب ریالی هستند را تحت فشار قرار دهند. این فشارها شامل ممنوعیت گشایش و یا بستن حساب‌های بانکی آنها در ایالات متحده می‌شود. متن دقیق این طرح تحریم به این شرح است:

«نهادهای مالی خارجی که پس از تاریخ اجرای این دستور اجرایی:

الف) با آگاهی مبادرت به هرگونه نقل‌وانتقال قابل ملاحظه مرتبط با خریدوفروش ریال ایران و مشتقات، سوآپ، فیوچر، فوروارد و یا دیگر قراردادهای مشابه کنند که ارزش آنها مبتنی‌بر نرخ مبادله ریال ایران باشد.

ب) اقدام به نگهداری ذخایر ریالی قابل ملاحظه یا حساب ریالی در خارج از مرزهای ایران نمایند.

خزانه‌داری آمریکا اجازه خواهد داشت تحریم‌های زیر را بر این نهادهای مالی وضع کند:

الف) ممنوعیت بازگشایی و ممنوعیت یا تحمیل شرایط سخت‌گیرانه بر حفظ و نگهداری حساب‌های سپرده مؤسسات مالی خارجی و حساب‌های جاری مؤسسات خارجی در ایالات متحده.

ب) مسدود کردن تمام دارایی‌ها و منافع دارایی‌ها در ایالات متحده و عدم انتقال، پرداخت، صدور و دریافت این دارایی‌ها و منافع که متعلق به این نهادهای مالی خارجی هست»

همچنین می‌توان تحریم بانک مرکزی و نظام بانکی ایران را نیز به‌صورت غیرمستقیم در ارتباط با تحریم ریال ایران ارزیابی کرد. تحریم بانک مرکزی و نظام بانکی در این اسناد آمده است:

الف) بخش 1245(1)(d) از قانون NDAA[1]،

ب) بخش‌های 1244(a)1246، (1)(c) و 1247(a) از قانون IFCA[2]،

ج) بخش 5(a) از فرمان اجرایی ۱۳۶۲۲.

ه) تحریم انتشار اوراق بدهی دولتی ایران: به‌موجب این بند، چنانچه یک شخص حقیقی یا حقوقی، در خرید، پذیره‌نویسی یا تسهیل انتشار اوراق بدهی حاکمیتی ایران (اوراق بدهی که توسط حاکمیت ایران یا نهادهای تحت مالکیت و کنترل حاکمیت ایران صادر می‌شود)، مشارکت داشته باشد (به بیان بهتر، هر نهادی که به ایران وام بدهد یا خدمات مالی و بانکی مرتبط با این اعطای وام را انجام دهد) مشمول تحریم‌های انتخابی می‌شود. ممنوعیت اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از آمریکایی و غیرآمریکایی) نسبت به خرید، پذیره‌نویسی یا تسهیل

1. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012

2. Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012

تضمین بدهی‌های دولتی ایران به‌طور خاص در قانون TRA[1] درج شده است. در بخش 213(a) از این قانون آمده است: «هر شخصی که به‌صورت آگاهانه پس از تصویب این قانون نسبت به خرید، پذیره‌نویسی یا تسهیل صدور موارد زیر اقدام کند مشمول حداقل پنج مورد از مجازات‌های[2] بند 6(a) از قانون تحریم‌های ایران مصوب ۱۹۹۶ خواهد شد: الف) هرگونه بدهی

1. Iran Threat Reduction and Syria Human

۲. در اینجا شایسته است مجموعه تحریم‌های مندرج در قانون ISA معرفی شوند؛ این تحریم‌ها عبارت‌اند از:

۱. ممنوعیت بانک صادرات – واردات آمریکا نسبت به ارائه خدمات لازم برای صادرات کالا به اشخاص تحریم شده: بانک صادرات – واردات آمریکا براساس دستور رئیس‌جمهور آمریکا حق ندارد هیچ‌گونه خدماتی اعم از تضمین، بیمه، اعطای اعتبارات، مشارکت در اعطای اعتبارات و .. را در حوزه صادرات کالا و خدمات به اشخاص تحریم شده ارائه کند.

۲. تحریم‌های صادراتی: به‌موجب این حکم، رئیس‌جمهور آمریکا نمی‌تواند هیچ‌گونه مجوزی برای صادرات کالاهای خاص به اشخاص تحریم شده صادر کند؛ در این بند منظور از کالاهای خاص، مواردی هستند که در قوانین مختلف آمریکا ذکر شده‌اند و صادرات آنها به طرف‌های تجاری مستلزم اخذ مجوز از دولت آمریکا است (کاربری خاص دارند).

۳. ممنوعیت اخذ وام از نهادهای مالی آمریکایی: کلیه نهادهای مالی آمریکایی نسبت به ارائه وام به مبلغ بیش از ۱۰ هزار دلار در بازه زمانی دوازده‌ماهه به اشخاص تحریم شده منع شده‌اند؛ مگر آنکه بنا باشد آن وام در راستای فعالیت‌های بشردوستانه خرج شود.

۴. محدودیت‌ها علیه نهادهای مالی: چنانچه شخص تحریم شده یک نهاد مالی باشد محدودیت‌های زیر علیه وی وضع می‌شود:

– هیئت‌مدیره فدرال رزرو و فدرال رزرو نیویورک ملزم هستند مجوز نهادهای مزبور را به‌عنوان عرضه‌کننده اولیه ابزارهای قرضه دولتی ساقط کنند؛ یعنی آن نهاد نمی‌تواند عرضه‌کننده اولیه اوراق قرضه دولتی باشد و عملاً از بازار اولیه اوراق قرضه حذف می‌شود.

– آن نهاد مالی نمی‌تواند به‌عنوان وکیل دولت یا دریافت‌کننده ذخایر دولتی ادامه فعالیت دهد؛ به‌عبارت‌دیگر دولت حق ندارد منابع خود را در آن بانک یا نهاد مالی سپرده‌گذاری کند.

۵. تحریم مرتبط با فرایندهای تأمین کالا: دولت ایالات‌متحده نمی‌تواند در فرایندهای تأمین کالا، خدمات و کار برای اشخاص تحریم شده وارد شود.

۶. ارز خارجی: رئیس‌جمهور آمریکا ملزم است هرگونه معامله با ارز خارجی در حوزه قضایی آمریکا به‌طوری‌که در راستای منافع اشخاص تحریم شده باشد، ممنوع اعلام کند.

۷. تراکنش‌های بانکی: رئیس‌جمهور آمریکا ملزم است هرگونه انتقال یا بازپرداخت وجوه بین نهادهای مالی از طریق یا به‌واسطه هر نهاد مالی به‌طوری‌که آن تراکنش در حوزه قضایی آمریکا بوده و در راستای منافع اشخاص تحریم شده باشد، ممنوع اعلام کند؛ به‌عبارت‌دیگر اشخاص تحریم شده در حوزه قضایی آمریکا حق هیچ‌گونه تراکنش مالی نخواهند داشت.

۸. ممنوعیت هرگونه عملیات روی دارایی‌ها اعم از مالکیت، نگه‌داری، فروش، بهره‌برداری، انتقال، برداشت، نقل‌وانتقال، واردات و صادرات هر نوع دارایی به‌طوری‌که آن عملیات‌ها مرتبط با حوزه قضایی ایالات‌متحده باشد و سود آن به اشخاص تحت تحریم برسد.

۹. ممنوعیت معامله یا اجرای هرگونه اختیار و امتیاز در مورد دارایی‌های ذکر شده در بند «۸».

۱۰. ممنوعیت مدیریت و اداره کردن هرگونه معامله‌ای در مورد دارایی‌های ذکر شده در بند «۸».

۱۱. ممنوعیت اشخاص تحریم شده نسبت به سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار و اوراق قرضه: به‌موجب این بند هیچ شخص آمریکایی حق ندارد در اوراق بهادار و اوراق قرضه منتشر شده توسط اشخاص تحریم شده سرمایه‌گذاری کند.

۱۲. اخراج از آمریکا و ممنوعیت اعطای ویزا به هر یک از دفاتر اصلی و اقماری و همچنین سهام‌داران هر یک از نهادهای تحریم شده.

۱۳. وضع محدودیت و تحریم علیه مدیر اجرایی یا مدیران اجرایی عمل‌کننده ذیل اشخاص تحریم شده؛ کلیه تحریم‌های ذکر شده در این زیربخش قابلیت اجرایی علیه مدیر اجرایی عمل‌کننده ذیل شخص تحریم شده را دارند.

۱۴. وضع تحریم و محدودیت علیه واردات از اشخاص تحریم شده متعاقب قانون IEEPA.

مرتبط با دولت[۱] ایران ازجمله اوراق قرضه دولتی، ب) هرگونه بدهی مرتبط با نهادهای تحت مالکیت یا کنترل دولت ایران ازجمله اوراق قرضه» همچنین در قوانین و فرامین اجرایی دیگر به دلیل تحریم کلیت نظام بانکی ایران و به‌صورت غیرمستقیم، موضوع خرید، پذیره‌نویسی و تسهیل تضمین بدهی‌های دولتی ایران مورد تحریم قرار گرفته است.

و) تحریم بخش خودروسازی ایران: منظور از تحریم بخش خودروسازی ایران، ممنوعیت فروش، عرضه و جابه‌جایی کالاها و خدمات قابل استفاده در بخش خودروسازی ایران است؛ تعریف بخش خودروسازی ایران عبارت است از: ساخت و مونتاژ خودروهای سبک و سنگین ازجمله خودرو مسافری، کامیون، اتوبوس، مینی‌بوس، خودروهای باربری و موتورسیکلت و همچنین شرکت‌های قطعه‌سازی مرتبط با این خودروهاست. هر شخص حقیقی یا حقوقی که با بخش خودروسازی ایران تعامل داشته باشد به این معنا که کالاها، تجهیزات و خدمات مرتبط با خودروسازی را به ایران بفروشد یا عرضه کند یا جابه‌جا کند، مشمول تحریم‌های انتخابی می‌شود. همچنین هر نهاد مالی خارجی که به بخش خودروسازی ایران، خدمات مالی ارائه دهد (خدمات مالی مرتبط با خرید و تأمین کالاها و تجهیزات) مشمول تحریم حساب‌های مالی در آمریکا می‌شود. نکته دیگر آن است که براساس اسناد تحریمی،[۲] فروش و عرضه خودروی آماده و نهایی به ایران تحریم نشده است؛ البته به شرطی که اشخاص و نهادهای دست‌اندرکار خرید جزء لیست‌های تحریمی ایالات متحده آمریکا نباشند. همچنین فروش و عرضه کالاها و خدمات مرتبط با نگهداری خودروهای نهایی فروخته شده به ایران نیز جزء موارد تحریمی نیست.

۲-۲-۲-۲. تحریم‌های عملیاتی شده از تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷

تحریم‌های عملیاتی شده از تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷ عبارت‌اند از:

الف) تحریم عاملیت بنادر، بخش کشتی‌رانی[۳] و کشتی‌سازی[۴] ایران: به‌موجب این بند،

---

۱. در ادبیات حقوقی آمریکا وقتی لفظ "Government" استفاده می‌شود، دلالت بر حاکمیت یک کشور دارد؛ بنابراین به نظر می‌آید برای مثال شهرداری‌ها و دیگر نهادهای عمومی غیردولتی ایران نیز در تعریف "Government of Iran" می‌گنجد.

۲. به‌طور خاص، قسمت ۶۱۳ از پرسش‌های پرتکرار اوفک.

۳. در اسناد وزارت خزانه‌داری آمریکا بخش کشتیرانی ایران این‌گونه تعریف شده است: «هرگونه فعالیتی مرتبط با جابه‌جایی کالاها توسط نفت‌کش‌ها و کشتی‌های باربری به‌طوری‌که این فعالیت، تحت پرچم جمهوری اسلامی، تحت مالکیت، کنترل، اجاره، اجرا یا مستقیم یا غیرمستقیم دولت ایران باشد».

۴. بخش کشتی‌سازی ایران این‌گونه تعریف شده است: «هرگونه فعالیتی مرتبط با ساخت کشتی‌های دریایی در ایران ازجمله نفت‌کش و کشتی باربری».

اشخاص حقیقی یا حقوقی با ویژگی‌های زیر مشمول تحریم‌های مسدودسازی می‌شوند:

– اشخاصی که در بخش کشتی‌رانی و کشتی‌سازی ایران فعالیت می‌کنند.

– اشخاصی که اپراتوری بندرهای ایران را برعهده دارند.

همچنین اشخاصی که خدمات مالی، تجهیزاتی، تکنولوژیکی یا هر نوع حمایت دیگر ازجمله تأمین کالا و خدمات را به دو گروه فوق ارائه می‌کنند علاوه‌بر تحریم مسدودسازی، مشمول تحریم‌های انتخابی می‌شوند. نکته مهم این است که چند شرکت ایرانی به‌طور خاص در این بند شناسایی شدند که عبارت‌اند از: شرکت خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران (IRISL)، شرکت کشتی‌رانی جنوب – خط ایران و وابسته‌های آنها.

ب) تحریم بخش نفت و پتروشیمی ایران: به‌موجب این بند، تراکنش‌های مرتبط با نفت با شرکت ملی نفت ایران، شرکت بازرگانی نفت ایران و شرکت ملی نفت‌کش ایران در حوزه خرید نفت، محصولات نفتی یا محصولات پتروشیمی از ایران مورد تحریم قرار گرفته است. این بند، مشتمل بر چند حکم تحریمی است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

– هر شخص حقیقی یا حقوقی در صورت انجام فعالیت‌های زیر مشمول تحریم مسدودسازی می‌شود.

– تأمین تجهیزات یا ارائه کالاها و خدمات برای شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیران.

– فعالیت ذیل بخش انرژی ایران.

– هر نهاد مالی خارجی به شرط انجام فعالیت‌های زیر مشمول تحریم حساب‌های مالی در آمریکا می‌شود.

– اجرا یا تسهیل تراکنش مالی مرتبط با شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیران.

– اجرا یا تسهیل تراکنش مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی نفت و محصولات نفتی از ایران.

– اجرا یا تسهیل تراکنش مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی از ایران.

– هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌شرط انجام فعالیت‌های زیر مشمول تحریم‌های انتخابی می‌شود.

- خرید، فروش، تصاحب، جابه‌جایی یا بازاریابی نفت و محصولات نفتی ایران.
- خرید، فروش، تصاحب، جابه‌جایی یا بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران.

ج) تحریم نظام بانکی ایران: به‌موجب این بند، تراکنش توسط نهادهای مالی خارجی (غیرآمریکایی) با بانک مرکزی و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی ممنوع شده است. در تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷، تعداد زیادی از نهادهای مالی ایرانی در لیست تحریم آمریکا درج شدند، توضیح در مورد جزئیات این رویداد تحریمی در بخش‌های آتی آمده است. به‌موجب این بند، اجرای تراکنش مالی بین نهاد مالی خارجی با بانک مرکزی ایران یا نهادهای مالی تحریم شده ایرانی باعث می‌شود آن نهاد مالی خارجی مشمول تحریم حساب‌های مالی در آمریکا شود.

د) تحریم ارائه خدمات پیام‌رسان مالی: به‌موجب این بند، ارائه خدمات تخصصی پیام‌رسان مالی به بانک مرکزی و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی ممنوع شده است. چنانچه نهادی خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی ارائه دهد، مشمول تحریم حساب‌های مالی در آمریکا می‌شود. تحریم خدمات پیام‌رسان مالی در یکی از قوانین ایالات متحده به‌صورت مستقیم ذکر شده است؛ اما در دیگر قوانین و اسناد، به‌صورت غیرمستقیم و به‌تبع تحریم بانک مرکزی و دیگر نهادهای مالی، ارائه خدمات پیام‌رسان به آنها ممنوع می‌شود. در بخش ۲۲۰ از قانون TRA[1] آمده است: «هر شخصی (نهادی) که به‌صورت آگاهانه و مستقیم اقدام به ارائه خدمات پیام‌رسان مالی به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی[2] مندرج ذیل بخش 104(ii) (E) (2)(c) از قانون CISADA[3] کند، مشمول تحریم و جریمه از سوی ایالات متحده آمریکا می‌شود. جریمه شخص ارائه‌دهنده خدمات پیام‌رسان به بانک مرکزی و نهادهای مالی Designate شده ایرانی عبارت است از: ممنوعیت بازگشایی و ممنوعیت یا تحمیل شرایط سخت‌گیرانه بر حفظ و نگهداری حساب‌های سپرده و حساب‌های جاری آن شخص در ایالات متحده». همان‌طور که گفته شد، در دیگر قوانین و اسناد ایالات متحده آمریکا، ممنوعیت ارائه خدمات پیام‌رسان مالی به‌صورت غیرمستقیم و به‌تبع تحریم بانک مرکزی ایران و دیگر نهادهای مالی ایرانی حکم‌فرما شده است. این اسناد عبارت‌اند از:

- بخش 1245(d)(1) از قانون NDAA،
- بخش‌های 1244(a)1246، (c)(1) و 1247(a) از قانون IFCA،

1. Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012

۲. در اینجا منظور نهادهای مالی ایرانی است که به‌موجب کمک به توسعه سلاح‌های کشتارجمعی و حمایت از تروریسم بین‌المللی در لیست تحریم‌های آمریکا قرار گرفته‌اند. این لیست تقریباً شامل تمامی نهادهای مالی ایرانی می‌شود. به‌موجب برجام، این نهادها از لیست SDN خارج شدند؛ اما براساس دستورالعمل جدید وزارت خزانه‌داری آمریکا صادرشده در ۸ مه ۲۰۱۸، پس از بازه زمانی ۱۸۰ روزه، این مؤسسات و نهادهای مالی ایرانی مجدداً به لیست تحریمی بازخواهند گشت.

3. Comprehensive Iran Sanctions and Divestment Act of 2010

– بخش 5(a) از فرمان اجرایی ۱۳۶۲۲.

ه) تحریم ارائه خدمات بیمه و بیمه اتکایی: به‌موجب این بند، هر نهادی که خدمات بیمه و بیمه اتکایی برای اقدامات، حوزه‌ها و اشخاص زیر ارائه دهد، مشمول تحریم‌های انتخابی می‌شود.

– هر نوع اقدامی که توسط قوانین تحریمی آمریکا در رابطه با ایران ممنوع شده است.

– تمام اشخاصی که ذیل بخش انرژی، کشتی‌رانی و کشتی‌سازی ایران فعالیت می‌کنند.

– تمام اشخاص که در حوزه فروش، عرضه و جابه‌جایی گرافیت و فلزات خام و نیمه‌ساخته ایران فعالیت می‌کنند.

– تمام اشخاص که ذیل لیست تحریم آمریکا (لیست SDN) درج‌شده‌اند.

– تحریم مربوط به ارائه خدمات بیمه و بیمه اتکایی به‌طور خاص در قوانین زیر آمده است:

– در بخش 5(7)(a) از قانون ISA آمده است هر فردی که برای حمل نفت خام ایران، نفت‌کش در اختیار این کشور قرار دهد یا آن را بیمه کند، مشمول تحریم‌های مندرج در آن قانون خواهد شد.

– در بخش 211(a) مقرر شده است هر فردی که به‌صورت آگاهانه نفت‌کش به ایران بفروشد یا اجاره دهد یا آن را بیمه یا بیمه اتکایی کند یا هرگونه خدمات مرتبط با کشتی‌رانی به دولت ایران ارائه دهد، نام وی را در لیست SDN درج کرده و وی را مشمول مجازات‌های مرتبط با تحریم‌های ثانویه کند. همچنین در بخش 212(a) نسبت به ارائه خدمات بیمه و بیمه اتکایی به شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفت‌کش ممنوعیت وضع شده و مقرر شده است فرد خاطی، از طریق وضع تحریم‌های سنگین مندرج در قانون ISA تنبیه شود.

– در بندهای متعددی از قانون IFCA مقرر شده است که اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به ارائه خدمات بیمه و بیمه اتکایی به کلیه افراد لیست SDN و کلیه افراد ایرانی که در قوانین تحریمی ایالات متحده آمریکا مورد تحریم قرار گرفته‌اند ممنوع خواهند بود.

و) تحریم بخش انرژی ایران: به‌موجب این بند، هر شخص حقیقی یا حقوقی که جزئی از بخش انرژی[1] ایران باشد یا ذیل آن فعالیت کند، مشمول تحریم مسدودسازی می‌شود و هر شخص حقیقی یا حقوقی که کالاها، خدمات و تجهیزات مورد نیاز بخش انرژی ایران را تأمین کند، مشمول تحریم‌های انتخابی می‌شود.

۱. در اسناد وزارت خزانه‌داری آمریکا، بخش انرژی ایران این‌گونه تعریف شده است: «هرگونه فعالیتی مرتبط با اکتشاف، استخراج، تولید، پالایش و مایع‌سازی نفت، گاز طبیعی و تولیدات نفتی».

۳-۲-۲. جریمه اشخاص و نهادهای خاطی متعامل با بخش‌های تحریمی ایران

به‌طورکلی می‌توان گفت، در اسناد تحریمی ایالات متحده و به‌طور خاص فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶، سه نوع مجازات در نظر گرفته شده است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

الف) تحریم (مجازات) مسدودسازی: وقتی بحث از اشخاص و نهادهای خاطی به میان می‌آید منظور هم نهادها و اشخاص ایرانی و هم اشخاص خارجی (اعم از بانک، شرکت، پالایشگاه، بیمه و...) است که در هر یک از حوزه‌های تحریمی با اشخاص ایرانی معامله انجام داده‌اند و به‌موجب آن توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا مشمول مجازات شناخته شده‌اند. در بخش اول توضیح داده شده که به‌طور مشخص چه اشخاص، نهادها و به‌تبع چه فعالیت‌هایی، مشمول مجازات مسدودسازی می‌شوند؛ بیان واضح این مجازات به این شرح است: «بلوکه شدن تمام دارایی‌ها در آمریکا و ممنوعیت نسبت به انجام هرگونه تراکنشی روی این دارایی‌ها؛ اعم از دارایی‌هایی که در حال حاضر در آمریکا قرار دارد، دارایی‌هایی که از این به بعد وارد خاک آمریکا می‌شود یا دارایی‌هایی که در حال حاضر یا در آینده تحت مالکیت و کنترل یک شخص آمریکایی (چه داخل خاک آمریکا و چه خارج آن) قرار خواهد گرفت».

ب) تحریم (مجازات) حساب‌های مالی در آمریکا: این مجازات به‌طور خاص، با هدف تنبیه نهادهای مالی خارجی وضع شده است؛ در بخش اول توضیح داده شده که نهادهای مالی خارجی در صورت انجام چه فعالیت‌هایی، مشمول این جریمه قرار می‌گیرند. تعریف این مجازات عبارت است از: «بسته شدن تمام حساب‌های جاری[1] و حساب‌های مرتبط با روابط کارگزاری[2] در حوزه قضایی آمریکا».

ج) تحریم‌های (مجازات) انتخابی: در فرمان اجرایی ۱۵ مرداد ۱۳۹۷ نوع دیگری از تحریم نیز معرفی شده که مبتنی‌بر آن آمریکا می‌تواند تحریم‌های سخت‌تر و شدیدتری را علیه اشخاص خارجی متعامل با ایران وضع کند. در متن فرمان اجرایی این تحریم‌ها با عنوان «Menu-based Sanctions» معرفی شده‌اند. وزیر امور خارجه آمریکا پس از مشورت با وزیر خزانه‌داری، وزیر بازرگانی، وزیر امنیت ملی، رئیس بانک صادرات - واردات و رئیس هیئت‌مدیره فدرال رزرو، می‌تواند علیه اشخاص حقیقی و حقوقی که با بخش خودروسازی، نفت و فراورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی ایران به نحوی‌ازانحا معامله کرده‌اند، هر

1. Payable-through Account
2. Correspondent Account

تعداد از مجازات‌های زیر را به صلاحدید اجرایی کند:

- ممنوعیت بانک صادرات – واردات آمریکا نسبت به ارائه هرگونه وام، اعتبار، تضمین و... در رابطه با صادرات کالا و خدمات به شخص خاطی.
- ممنوعیت صدور هرگونه مجوز و پروانه جهت صادرات کالا و خدمات به شخص خاطی.
- چنانچه شخص خاطی یک نهاد مالی باشد این مجازات‌ها می‌تواند علیه او اجرا شود: ممنوعیت ادامه فعالیت نهاد مالی به‌عنوان معامله‌کننده اولیه[1] اوراق بدهی دولتی ایالات متحده آمریکا و ممنوعیت دریافت سپرده از دستگاه‌های دولتی آمریکا.
- ممنوعیت تهیه و تدارک کالاها و خدمات توسط شخص خاطی برای دستگاه‌ها و سازمان‌های آمریکایی.
- ممنوعیت دریافت ویزا توسط شخص خاطی و اخراج وی و افراد اصلی مرتبط با او (نظیر مدیر اجرایی، قائم‌مقام، سهام‌دار عمده و دارای حق رأی) از خاک آمریکا.
- ممنوعیت نهادهای مالی آمریکایی نسبت به ارائه وام یا تأمین اعتبار برای شخص خاطی.
- ممنوعیت انجام هرگونه معامله با ارز خارجی در حوزه قضایی آمریکا توسط شخص خاطی.
- ممنوعیت هرگونه جابه‌جایی وجوه بین نهادهای مالی آمریکایی توسط شخص خاطی.
- بلوکه شدن تمام دارایی‌های شخص خاطی در حوزه قضایی آمریکا.
- ممنوعیت اشخاص آمریکایی نسبت به سرمایه‌گذاری و خرید مقادیر چشمگیر سهام یا اوراق بدهی از شخص خاطی.
- محدودیت و ممنوعیت شخص خاطی نسبت به واردات مستقیم یا غیرمستقیم کالا، خدمات و فناوری به آمریکا.

۳-۲. نمای شماتیک تحریم‌های ایران

در دو قسمت قبل، ابتدا نحوه زمینه‌چینی دستگاه حاکمه آمریکا جهت وضع مجدد تحریم‌ها بررسی شد و سپس زیرساخت‌های حقوقی وضع دوباره تحریم تبیین شد. در این قسمت، در یک نگاه، محور و بخش‌های تحریمی اقتصاد ایران بررسی می‌شود. در این قسمت توضیح داده می‌شود که دقیقاً چه «نبایدهایی» از طرف ایالات متحده درباره تعامل شرکت‌ها و سازمان‌های داخلی با دنیای خارج طراحی شده است. شکل ذیل تا حدی نشان‌دهنده این «نبایدها» یا «ممنوعیت‌ها» است.

1. Primary Dealer

شکل ۱-۲. نمای شماتیک تحریم‌های ایران



مأخذ: اسناد تحریمی ایالات متحده آمریکا و دسته‌بندی آنها.

محورهای تحت تحریم اقتصاد ایران به‌تناسب شماره‌گذاری‌های فوق عبارت‌اند از:

۱. ممنوعیت عرضه و فروش اسکناس دلاری به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران؛

۲. ممنوعیت عرضه و فروش فلزات گران‌بها به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران؛

۳. ممنوعیت خرید، پذیره‌نویسی یا تسهیل انتشار اوراق بدهی دولتی ایرانی (به بیان دیگر، ممنوعیت ارائه وام و اعتبار به کلیه نهادهای دولتی و حاکمیتی ایران)؛

۴. ممنوعیت تراکنش قابل توجه براساس ریال، ممنوعیت خریدوفروش ابزارهای مشتقه به‌طوری‌که نرخ ارز آنها براساس ریال باشد، ممنوعیت افتتاح حساب ریالی در نهادهای مالی خارج از کشور، ممنوعیت سپرده‌گذاری ریالی در نهادهای مالی خارج از کشور؛

۵. ممنوعیت نهادهای مالی نسبت به ارائه خدمات (اجرای تراکنش‌های مرتبط با ایران، افتتاح حساب کارگزاری و...) به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی؛

۶. ممنوعیت ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی؛

۷. ممنوعیت عرضه و فروش کالاها، خدمات و تجهیزات مرتبط با بخش خودروسازی؛

۸. ممنوعیت نهادهای مالی خارجی نسبت به ارائه خدمات مالی به بخش خودروسازی ایران؛

۹. ممنوعیت ارائه، فروش و عرضه کالاها، خدمات (مالی و غیرمالی) و تجهیزات مرتبط با حوزه کشتی‌رانی و کشتی‌سازی و عاملیت بنادر ایران؛

۱۰. ممنوعیت ارائه بیمه و بیمه اتکایی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی (علاوه‌بر سایر کشتی‌ها، ناوگان کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و (IRISL)، شرکت کشتی‌رانی جنوب – خط ایران به‌طور خاص شناسایی‌شده‌اند)؛

۱۱. ممنوعیت ارائه، فروش و تأمین کالاها، خدمات و تجهیزات به شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیران؛

۱۲. ممنوعیت نهادهای مالی خارجی نسبت به ارائه خدمات مالی به شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیران، ممنوعیت نهادهای مالی خارجی نسبت به ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی نفت و محصولات نفتی از ایران؛

۱۳. ممنوعیت خرید، فروش، تصاحب، جابه‌جایی یا بازاریابی نفت و محصولات نفتی ایران؛

۱۴. ممنوعیت ارائه خدمات مالی، بیمه‌ای و تجهیزاتی به شرکت ملی نفت‌کش ایران؛

۱۵. ممنوعیت عرضه و فروش کالاها، خدمات و تجهیزات مورد نیاز بخش انرژی ایران؛ به‌طور

دقیق‌تر این ممنوعیت شامل سه بخش اصلی است: ممنوعیت عرضه کالاها و خدمات مرتبط با توسعه ذخایر نفتی ایران، ممنوعیت عرضه کالاها و خدمات مرتبط با حفظ یا افزایش سطح تولید نفت و محصولات نفتی، ممنوعیت عرضه کالاها و خدمات مرتبط با واردات و صادرات نفت و محصولات نفتی؛

۱۶. ممنوعیت نهادهای مالی خارجی نسبت به ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی از ایران؛

۱۷. ممنوعیت خرید، فروش، تصاحب، جابه‌جایی یا بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران؛

۱۸. ممنوعیت ارائه خدمات بیمه‌ای مرتبط با فروش، عرضه و جابه‌جایی گرافیت و فلزات خام و نیمه ساخته ایران؛

۱۹. ممنوعیت عرضه و فروش و جابه‌جایی گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته نظیر آلومینیم، استیل، زغال‌سنگ به / از ایران.

فصل سوم:تحلیل و بررسی رویدادهای مهم تحریمی در سال ۱۳۹۷

مقدمه

از زمان طرح مسئله خروج آمریکا از برجام، مجموعه گسترده‌ای از محدودیت‌ها و فشارها علیه اقتصاد ایران تحمیل شد؛ اما بعضی از آنها از اهمیت بسزایی برخوردارند و باید به‌صورت ویژه مورد تحلیل و بررسی قرار گیرند. در این فصل و دو فصل آتی، به ترتیب، رویدادهای مهم تحریمی در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ را تجزیه‌وتحلیل خواهیم کرد. مهم‌ترین رویداد تحریمی در سال ۱۳۹۷ خروج آمریکا از برجام، بازگشت کلیه تحریم‌های ایران طی دو موعد زمانی ۳ و ۶ماهه و همچنین درج نام تعداد زیادی از اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی در لیست تحریم بود. در فصل حاضر ابتدا، فرایند وضع مجدد تحریم‌های ایران در سال ۱۳۹۷ را شرح خواهیم داد. سپس رویداد تحریمی ۲۴ مهر ۱۳۹۷ یعنی درج نام چند شرکت بزرگ و چند بانک ایرانی در لیست تحریم به بهانه مقابله با تروریسم بررسی می‌شود و درنهایت توضیح داده شده است که اتحادیه اروپا در سال ۱۳۹۷ چه اقداماتی برای حفظ عایدی اقتصادی ایران از برجام انجام داد و اینکه چرا اقدامات و تدابیر صورت گرفته کارآمدی لازم را نداشت.

۱-۳. شروع فرایند وضع مجدد تحریم‌های ایران

اگرچه مقدمه‌چینی دستگاه حاکمه آمریکا جهت خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌ها صورت گرفته بود؛ اما زمان آغاز فرایند وضع مجدد تحریم‌ها را باید ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ یعنی زمان خروج آمریکا از برجام در نظر گرفت. متعاقب این رویداد مهم، تمام تحریم‌های ایران در دو موعد ۳ و ۶ماهه که به‌موجب برجام تعلیق شده بودند مجدداً اجرایی شدند.

۱-۱-۳. خروج آمریکا از برجام و صدور دستورالعمل مرتبط؛ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷

با آغاز ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ در ایالات متحده آمریکا، زمزمه‌های خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌ها آغاز شد و مشخصاً از نیمه سال ۱۳۹۶، فضای ضدبرجام وارد فاز تازه‌ای شد و ترامپ در ۲۱ مهر و ۲۲ دی ۱۳۹۶ به‌صراحت اذعان کرد که پایبندی ایران به توافق هسته‌ای را تأیید نمی‌کند و معتقد است به دلیل فعالیت‌های غیرهسته‌ای، ادامه تعلیق تحریم‌های ایران در تضاد با منافع ایالات متحده آمریکاست. وی در اردیبهشت ۱۳۹۷با صدور یک دستورالعمل اجرایی خروج آمریکا از برجام را به‌صورت رسمی اعلام کرد و خبر از بازگشت کلیه تحریم‌ها، در فواصل ۳ و ۶ماهه داد. ترجمه کامل این دستورالعمل اجرایی در فصل دوم ارائه شد.

۲-۱-۳. صدور فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ مرتبط با بازگشت تحریم‌های ایران؛ ۱۵ مرداد ۱۳۹۷

در این موعد زمانی، تحریم چند بخش از اقتصاد ایران اجرایی شد. این بخش‌ها عبارت‌اند از: خرید و تحصیل اسکناس دلاری آمریکا توسط حاکمیت ایران، تجارت ایران با طلا یا فلزات گران‌بها، تولید و تجارت گرافیت، فلزات خام یا نیمه‌ساخته، ریال ایران، انتشار اوراق بدهی دولتی ایران و بخش خودروسازی ایران. همچنین در تاریخ ۱۵ مرداد ۱۳۹۷ فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ مرتبط با بازگشت تحریم‌های ایران توسط ترامپ امضا شد. این فرمان اجرایی، زیربنای حقوقی وضع مجدد تحریم‌های ایران است.

۳-۱-۳. شروع رسمی کمپین فشار حداکثری علیه ایران؛ ۱۴ آبان ۱۳۹۷

در این تاریخ، رویدادهای مهمی در حوزه تحریم به وقوع پیوست که در ادامه به آنها اشاره خواهیم کرد.

۱-۳-۱-۳. اجرایی‌سازی مجدد کلیه تحریم‌های ایران

۱۴ آبان ۹۷ موعد اجرایی‌سازی اصلی‌ترین تحریم‌های آمریکا علیه ایران بود؛ همچنین در این روز، مصادیق متعدد و جدیدی نیز به فهرست تحریم‌شدگان اضافه شد که در فصل قبل، توضیح مبسوطی در رابطه با اشخاص حقیقی و حقوقی درج شده در لیست تحریم ارائه شد. در یک دسته‌بندی کلی، مهم‌ترین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های ایران در حوزه‌های مختلف تحریمی را می‌توان به شرح زیر توضیح داد.

جدول ۱-۳. مهم‌ترین محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های ایران در حوزه‌های مختلف تحریمی

ردیف	بخش اقتصادی تحت تحریم	محورهای تحریمی
۱	مالی و بانکی	• عرضه و فروش اسکناس دلاری به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران؛ • ارائه وام و اعتبار به کلیه نهادهای دولتی و حاکمیتی ایران؛ • افتتاح حساب و سپرده‌گذاری ریالی در نهادهای مالی خارج از کشور؛ • ارائه خدمات (اجرای تراکنش‌های مرتبط با ایران، افتتاح حساب کارگزاری و...) به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی توسط نهادهای مالی خارجی؛ • ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی ایران و نهادهای مالی تحریم شده ایرانی.
۲	فلزات گران‌بها و غیرگران‌بها	• عرضه و فروش فلزات گران‌بها به کلیه نهادهای ذیل حاکمیت ایران؛ • عرضه، فروش و جابه‌جایی گرافیت، فلزات خام یا نیمه ساخته نظیر آلومینیم؛ استیل، زغال‌سنگ به / از ایران.
۳	خودروسازی	• عرضه و فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات ازجمله خدمات مالی به بخش خودروسازی ایران.
۴	کشتی‌رانی و کشتی‌سازی	• فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات (مالی و غیرمالی) به بخش کشتی‌رانی و کشتی‌سازی و عاملیت بنادر ایران؛ • ارائه بیمه و بیمه اتکایی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی.
۵	صادرات نفت	• فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات مالی و غیرمالی به شرکت ملی نفت ایران و شرکت نفتیران؛ • ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش و بازاریابی نفت و محصولات نفتی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی؛ • خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی نفت و محصولات نفتی ایران، ارائه خدمات مالی، بیمه‌ای و تجهیزاتی به شرکت ملی نفت‌کش ایران.
۶	انرژی (تولید نفت)	• فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات به ایران در ارتباط با حوزه‌های: توسعه ذخایر نفتی، حفظ یا افزایش سطح تولید نفت و محصولات نفتی، واردات و صادرات نفت و محصولات نفتی.
۷	پتروشیمی	• ارائه خدمات مالی مرتبط با خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی از ایران توسط نهادهای مالی خارجی؛ • خرید، فروش، جابه‌جایی و بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران.
۸	بیمه	• ارائه خدمات بیمه‌ای مرتبط با فروش، عرضه و جابه‌جایی گرافیت و فلزات خام و نیمه‌ساخته ایران؛ • ارائه بیمه و بیمه اتکایی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی.

در ادامه مهم‌ترین رویدادهای عملیاتی که هم‌زمان با روز اجرایی شدن تحریم‌ها (مورخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷) به وقوع پیوست بررسی خواهد شد.

۲-۳-۱-۳. درج نام هفتصد شخص حقیقی و حقوقی ایرانی در لیست تحریم

در ساختار تحریمی ایالات متحده آمریکا، به‌موازات تحریم بخش‌ها و صنایع اصلی اقتصاد ایران، نام اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی فعال در حوزه‌های تحت تحریم نیز به‌تدریج وارد لیست تحریم شده است. این اقدام آمریکا در راستای هوشمندسازی و افزایش کارایی تحریم‌ها صورت می‌گیرد. این رویداد مهم تحریمی که در آبان ۱۳۹۷ به وقوع پیوست، مبتنی‌بر تصمیم دستگاه حاکمه آمریکا در خروج از برجام و وضع مجدد کلیه تحریم‌های تعلیق شده بود. دور جدید تحریم‌های آمریکا، با تحریم هفتصد شخص حقیقی و حقوقی ایرانی و غیرایرانی، وارد فاز تازه‌ای شد. در این لیست هفتصد نفره، اشخاص حقیقی، نهادهای مالی، کشتی‌ها و هواپیماهای ایرانی به چشم می‌خورد. جزئیات اشخاص و نهادهای تحریم شده عبارت‌اند از:

- تحریم ۵۰ بانک ایرانی به همراه شعب داخلی و خارجی آنها؛
- تحریم بیش از ۲۰۰ شخص و کشتی ایرانی فعال در بخش کشتی‌رانی و بخش انرژی ایران؛
- تحریم ایران‌ایر و بیش از ۶۵ هواپیمای متعلق به آن ایرلاین؛
- انتقال حدود ۲۵۰ شخص و نهاد از لیست فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹[1] به لیست تحریم؛
- تحریم ۹۲ نهاد تحت مالکیت یا کنترل شرکت سرمایه‌گذاری غدیر (زیرمجموعه ستاد اجرایی فرمان امام)؛
- تحریم اشخاص مرتبط با دور زدن تحریم.

زیربنای حقوقی تحریم این اشخاص متفاوت است؛ برای شناخت تبعات حقوقی و اقتصادی تحریم هر شخص یا نهاد، ضروری است زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با رویداد تحریمی ۱۴ آبان ۱۳۹۷ به‌تفصیل مورد بررسی قرار گیرد.

الف) زیربنای حقوقی تحریم اشخاص ایرانی ذیل عناوین مختلف

در ادامه توضیح داده می‌شود که چرا اشخاص حقیقی و حقوقی ایران، ذیل عناوین و برچسب‌های مختلف تحریم قرار گرفته‌اند.

---

۱. فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ در سال ۲۰۱۲ صادر شد و به‌موجب آن بسیاری از نهادهای مالی، شرکت‌های حوزه نفت، پتروشیمی، کشتی‌رانی و .. وارد لیست تحریم شدند. به‌موجب برجام، نام بسیاری از این نهادها از لیست تحریم خارج شد؛ اما با خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تحریم‌ها، نام این نهادها و اشخاص مجدداً وارد لیست تحریم آمریکا شد. به بیان بهتر اشخاص و نهادهایی که در لیست فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ قرار دارند، مواردی هستند که در دور پیشین نیز تحت تحریم‌های آمریکا بودند و دوره فعلی دوباره تحریم شده‌اند.

فرمان اجرایی ۱۲۹۳۸: این فرمان اجرایی در سال ۱۹۹۴ توسط کلینتون و با استناد به IEEPA، NEA و... باهدف مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی صادر شد. اشخاص و نهادهایی که با استناد به این فرمان اجرایی وارد لیست تحریم می‌شوند، برچسب [NPWMD] جلوی اسم آنها درج می‌شود. این فرمان اجرایی یک‌بار در سال ۱۹۹۸ در فرمان اجرایی ۱۳۰۹۴ و یک‌بار در سال ۲۰۰۵ در فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ اصلاح شده است. به‌موجب آخرین اصلاحیه، اشخاص و نهادهای خاطی ذیل این عنوان، مشمول مجازات مسدودسازی می‌شوند.

فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴: این فرمان اجرایی توسط جرج بوش و در سال ۲۰۰۱ متعاقب حمله به برج‌های دوقلو در آمریکا صادر شد و هدف آن مقابله با تروریسم بیان شده است. این فرمان اجرایی مستند به IEEPA[1] (قانونی در حوزه امنیت آمریکا) است. اشخاص و نهادهایی که با عنوان مقابله با تروریسم در لیست تحریم‌های آمریکا قرار می‌گیرند؛ عملاً ذیل فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ درج می‌شوند و در لیست SDN[2] آمریکا برچسب [SDGT] بر آنها زده می‌شود. نکته مهم آن است که نهادهای درج شده در لیست SDN ذیل اتهام مقابله با تروریسم، مشمول تحریم‌های ثانویه[3] هستند؛ به این معنا که اشخاص و نهادهایی که با چنین افرادی تعامل داشته باشند مشمول مجازات‌هایی نظیر جریمه مالی، سوءشهرت، بلوکه شدن دارایی‌ها و ممنوعیت ادامه فعالیت اقتصادی در آمریکا و درنهایت امکان ورود به لیست **SDN** خواهند بود.

فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲: این فرمان اجرایی در سال ۲۰۰۵ و پیرو مناقشه هسته‌ای صادر شد و مستند به قانون CISADA[5]، NEA[4]، IEEPA است. گفتمان این فرمان اجرایی، مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی و مقابله با تروریسم است. نهادها و اشخاصی که تحت این عنوان در لیست تحریم قرار می‌گیرند، برچسب [IFSR] جلوی اسم آنها درج می‌شود. نهادهای درج شده در لیست SDN ذیل برچسب [IFSR]، مشمول تحریم‌های ثانویه هستند؛ درنتیجه اشخاص و نهادهایی که با چنین افرادی تعامل داشته باشند مشمول جریمه‌هایی نظیر جریمه مالی، سوءشهرت، بلوکه شدن دارایی‌ها و ممنوعیت ادامه فعالیت اقتصادی در آمریکا و درنهایت امکان ورود به لیست SDN خواهند بود.

---

1. International Emergency Economic Powers Act

2. Specially Designated Nationals And Blocked Persons List

۳. تحریم ثانویه به این معناست که اشخاص حقیقی و حقوقی آمریکایی و غیرآمریکایی نسبت به تعامل با اشخاص تحریم شده منع شده‌اند؛ به‌عبارت‌دیگر، هر شخص و نهادی در هر نقطه‌ای از جهان، چنانچه بخواهد تعامل خود را با نظام مالی و اقتصادی آمریکا ادامه دهد، حق ندارد با اشخاص تحریم شده ذیل عنوان ثانویه مراوده اقتصادی داشته باشد.

4. National Emergencies Act

5. Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010

فرمان اجرایی ۱۳۵۵۳: این فرمان اجرایی در سال ۲۰۱۰ توسط اوباما و با هدف تحریم اشخاص و نهادهای مرتبط با نقض حقوق بشر در ایران صادر شد؛ همچنین این فرمان اجرایی مستند به IEEPA، NEA و CISADA است. اشخاص و نهادهایی که با استناد به این فرمان اجرایی وارد لیست تحریم می‌شوند، برچسب [IRAN-HR] جلوی اسم آنها درج می‌شود. به‌موجب این فرمان اجرایی، اشخاص و نهادهای خاطی ذیل این عنوان، مشمول مجازات مسدودسازی می‌شوند. همچنین حمایت، کمک، اعطای تجهیزات، ارائه خدمات مالی و تکنولوژیکی و... به اشخاص تحریم شده ذیل این عنوان نیز مجازاتی مشابه در پی خواهد داشت.

فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹: این فرمان اجرایی در سال ۲۰۱۲ و پیرو معرفی ایران به‌عنوان حوزه قضایی با سطح بالای پول‌شویی صادر شد. در این فرمان اجرایی تعداد زیادی از نهادها و اشخاصی تحریم شده‌اند که ذیل تعریف «دولت ایران» و «نهادهای مالی ایرانی» قرار می‌گیرند. به‌موجب برجام، نام این نهادها و اشخاص از ذیل تحریم‌های ثانویه خارج شد؛ اما به‌موجب خروج آمریکا از برجام، این نهادها مجدداً وارد لیست SDN شدند. این فرمان اجرایی مستند به IEEPA و NEA و NDAA[1] بوده و گفتمان آن مبارزه با پول‌شویی است. نهادها و اشخاصی که تحت این عنوان در لیست تحریم قرار می‌گیرند، برچسب [IRAN] جلوی اسم آنها درج می‌شود.

جریمه همکاری با نهادهای درج شده ذیل فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ به این صورت خواهد بود که اگر نهاد تحریم شده بانک باشد (از جنس نهاد مالی باشد) و صرفاً برچسب [IRAN] دریافت کرده باشد فقط مشمول تحریم اولیه[2] است و می‌تواند در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه فعالیت کنند، ولی اگر نهاد تحریم شده با برچسب [IRAN] غیرمالی باشد مشمول تحریم اولیه و ثانویه خواهد بود.

فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶: این فرمان اجرایی در تاریخ ۱۴ مرداد ۱۳۹۷ توسط ترامپ صادر شد. این فرمان اجرایی در حقیقت سند حقوقی بازگشت تمام تحریم‌های ایران است. در بخش ۷ این فرمان اجرایی با استناد به قانون کاهش تهدید ایران[3] مصوب ۲۰۱۲ مقرر شده است اشخاص و نهادهای ایرانی که مرتکب نقض حقوق بشر می‌شوند مشمول تحریم مسدودسازی شوند. مصادیق نقض حقوق بشر در بند ۷ فرمان اجرایی عبارت‌اند از: انحراف در استفاده از کالاهای بشردوستانه صادرشده برای مردم ایران، استفاده از تجهیزات و فناوری در جهت نقض حقوق بشر، سانسور اطلاعات، عدم پوشش خبری

1. National Defense Authorization Act

۲. منظور از تحریم اولیه آن است که اشخاص و نهادهای آمریکایی حق تعامل اقتصادی را با اشخاص تحریم شده ندارند. به‌عبارت‌دیگر، منعی در مورد تعامل اشخاص حقیقی و حقوقی غیرآمریکایی با اشخاص تحریم شده وجود ندارد.

۳. نهادهای مرتبط با به اصطلاح نقض حقوق بشر در ایران مفصلاً در قانون TRA آمریکا مورد تحریم قرار گرفته‌اند.

درست اطلاعات و اخبار و ایجاد اختلال فرکانسی برای شبکه‌های خارجی. نهادها و اشخاصی که تحت این عناوین در لیست تحریم درج می‌شود، برچسب [IRAN-TRA] برای آنها در نظر گرفته می‌شود.

ب) تبعات عملیاتی تحریم اشخاص ایرانی ذیل عناوین مختلف

این اولین بار بود که اوفک، این حجم گسترده از اشخاص حقیقی و حقوقی را طی یک مرحله و یک‌باره وارد لیست تحریم می‌کرد. بخشی از این اشخاص، پیش‌تر و به‌موجب برجام، از لیست تحریم خارج شده بودند که در تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷ مجدداً تحت تحریم قرار گرفتند و سیصد مورد نیز، اشخاصی بودند که برای اولین بار تحریم می‌شدند. در ادامه ذیل چند محور مهم، تبعات حقوقی و عملیاتی تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی بررسی می‌شود.

حوزه مالی و بانکی: در سند منتشر شده[1] در سایت وزارت خزانه‌داری آمریکا در تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷ این دلایل درباره علت تحریم نهادهای مالی ایرانی معرفی شده است.

- تخصیص میلیاردها دلار از مجرای بانکی برای حمایت از تروریسم؛
- تخصیص منابع مالی از مجرای بانک‌ها برای توسعه سلاح‌های کشتارجمعی و ابزارهای پرتاب (موشک بالستیک)؛
- تخصیص منابع مالی در جهت نقض حقوق بشر؛
- ارائه خدمات مالی به سپاه قدس، وزارت دفاع، صداوسیما، بنیاد شهید، ماهان ایر، نیروی انتظامی.

در جداول زیر، وضعیت نهادهای مالی ایرانی در لیست تحریم آمریکا و همچنین وضعیت زیرمجموعه‌ها و شعب خارجی بانک‌های ایرانی در لیست SDN، متعاقب رویداد تحریمی ۱۴ آبان ۱۳۹۷ بررسی می‌شود. گفتنی است که از آن زمان تاکنون محدودیت‌های بیشتر و گسترده‌تری علیه بانک مرکزی، بانک‌های خصوصی و دولتی ایرانی و به‌طورکلی، نظام پولی و بانکی ایران وضع شده است که در فصول آتی، توضیحات تکمیلی در این باره ارائه خواهد شد.

1. U.S. DEPARTMENT of the TREASURY, U.S. Government Fully Re-Imposes Sanctions on the Iranian Regime As Part of Unprecedented U.S. Economic Pressure Campaign, November 5, 2018

جدول ۲-۳. وضعیت نهادهای مالی ایرانی در لیست SDN براساس رویداد تحریمی رویداد ۱۴ آبان ۱۳۹۷

نام نهاد مالی	برچسب تحریمی	تحت شمول تحریم اولیه	تحت شمول تحریم ثانویه	مجاز به فعالیت در حوزه غذا و دارو	دلیل
بانک مرکزی ایران	[IRAN]	*	*	*[1]	پول‌شویی، ارائه خدمات به سپاه پاسداران، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک تجارت	[IRAN] [SDGT] [NPWMD] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات به بانک سپه و هواپیمایی ماهان، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک مهر	[SDGT] [NPWMD] [IFSR] [IRGC]	*	*		زیرمجموعه سپاه پاسداران، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک ملی	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات مالی به نیروی قدس سپاه پاسداران و وزارت دفاع، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک دی	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات به بنیاد شهید و تحت مالکیت آن نهاد، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک ملت	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات به بنیاد تعاون بسیج، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک پارسیان	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات به بنیاد تعاون بسیج، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک سینا	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات به بنیاد تعاون بسیج، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک صادرات	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات به سپاه پاسداران، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹

۱. براساس دستورالعمل ۶۴۱ مندرج در سایت اوفک، تراکنش‌های مرتبط با فروش کالاهای بشردوستانه به ایران از محل حساب‌های بانک مرکزی در خارج از کشور (بدون توجه به اینکه آن کشور، معافیت تحریمی دریافت کرده است یا خیر)، از شمول تحریم‌های ثانویه مستثنا شده‌اند.

نام نهاد مالی	برچسب تحریمی	تحت شمول تحریم اولیه	تحت شمول تحریم ثانویه	مجاز به فعالیت در حوزه غذا و دارو	دلیل
بانک توسعه صادرات	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات مالی به بانک ملی ایران، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک سپه	[IRAN] [NPWMD] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات به وزارت دفاع، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک صنعت و معدن	[IRAN] [NPWMD] [IFSR]	*	*		ارائه خدمات به بانک سپه (تبدیل ریال به یورو و انتقال آنها برای منافع بانک سپه)، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
پست‌بانک ایران	[IRAN] [NPWMD] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک سپه، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک انصار	[IRAN] [NPWMD] [IFSR]	*	*		زیرمجموعه سپاه پاسداران، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک کارگشایی	[SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک ملی ایران، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک قوامین	[IRAN] [IRAN-HR]	*	*		ارائه خدمات به نیروی انتظامی، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک آینده	[IRAN-TRA]	*	*		ارائه خدمات به صداوسیما، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک رفاه کارگران	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک کشاورزی	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک مسکن	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک اقتصاد نوین	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹

نام نهاد مالی	برچسب تحریمی	تحت شمول تحریم اولیه	تحت شمول تحریم ثانویه	مجاز به فعالیت در حوزه غذا و دارو	دلیل
بانک شهر	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک قرض‌الحسنه رسالت	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک قرض‌الحسنه مهر ایران	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک حکمت ایرانیان	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک ایران‌زمین	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک کارآفرین	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک خاورمیانه	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک پاسارگاد	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک سامان	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک سرمایه	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک تات	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک توسعه تعاون	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک گردشگری	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
مؤسسه اعتباری توسعه	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
بانک سرمایه‌گذاری امین	[IRAN]	*		*	معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹

مأخذ: بررسی‌های پژوهش.

جدول ۳-۳. وضعیت زیرمجموعه‌ها و شعب خارجی بانک‌های ایرانی در لیست SDN

نام نهاد مالی	مکان	برچسب تحریمی	تحت شمول تحریم اولیه	تحت شمول تحریم ثانویه	مجاز به فعالیت در حوزه غذا و دارو	دلیل
ARIAN BANK	افغانستان	[SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک ملی
BANCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO	ونزوئلا	[SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک توسعه صادرات ایران
BANK SEPAH INTERNATIONAL PLC	لندن	[NPWMD] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک سپه
BANK TORGOVOY KAPITAL (TRADE CAPITAL BANK)	بلاروس	[IRAN] [SDGT] [NPWMD] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک تجارت، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
EUROPAISCH-IRANISCHE HANDELSBANK AG (EIH)	آلمان	[IRAN] [NPWMD] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک صنعت و معدن، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
FIRST EAST EXPORT BANK PLC	مالزی	[SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک ملت
FUTURE BANK B.S.C	بحرین	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک ملی، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
ISLAMIC REGIONAL COOPERATION BANK	عراق	[IRAN]	*		*	ارتباط با بانک کشاورزی و اقتصاد نوین، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
KAFOLATBANK	تاجیکستان	[IRAN]	*		*	ارتباط با بانک سرمایه، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
MIR BIZNES BANK (MB Bank)	روسیه	[SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک ملی

نام نهاد مالی	مکان	برچسب تحریمی	تحت شمول تحریم اولیه	تحت شمول تحریم ثانویه	مجاز به فعالیت در حوزه غذا و دارو	دلیل
MELLI BANK PLC	لندن و هنگ‌کنگ	[SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک ملی
PERSIA INTERNATIONAL BANK PLC	لندن و دبی	[SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک ملت
MELLAT BANK -ARMENIA	کلمبیا	[SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک ملت
KISH INTERNATIONAL BANK	کیش	[IRAN]	*		*	ارتباط با بانک رفاه، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
EFTEKHAR BANK	بلاروس	[IRAN]	*		*	۳۷ درصد تحت مالکیت بانک صادرات، ۲۳ درصد تحت مالکیت بانک توسعه صادرات و ۴۰ درصد تحت مالکیت بانک رفاه کارگران، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹
BANK SADERAT PLC	لندن	[IRAN] [SDGT] [IFSR]	*	*		ارتباط با بانک صادرات، معرفی با عنوان «نهاد مالی ایرانی» متعاقب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹

مأخذ: همان.

تبعات حقوقی[1] تحریم نهادهای مالی ایرانی به این شرح خواهد بود:

- نهادهای مالی ایرانی و زیرمجموعه‌های خارجی آنها، در صورت دریافت یکی از برچسب‌های زیر، مشمول تحریم ثانویه بوده و مجاز به فعالیت برون‌مرزی و حتی تجارت اقتصادی در حوزه غذا و دارو نیز نیستند: [IRAN-HR]، [IRAN-TRA]، [NPWMD]، [SDGT]، [IFSR] یا [IRGC]

۱. موارد ذکر شده، همگی احکام و مقرره‌های روی کاغذ هستند. تعاملات، رویدادها و رویه‌های دنیای واقعی در بسیاری از مواضع، متفاوت از مقررات حقوقی روی کاغذ هستند.

- نهادهای مالی ایرانی که صرفاً برچسب [IRAN] دارند، مجاز به فعالیت در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه هستند.
- ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به نهادهای مالی ایرانی درج‌شده در لیست SDN ذیل برچسب [IFSR] ممنوع خواهد بود.
- بانک مرکزی ایران اگرچه مشمول تحریم‌های ثانویه شناخته شده، اما مجوز خاصی برای آن صادر شده تا نهادهای مالی خارجی بتوانند با استفاده از درآمدهای حاصل از صادرات نفت، از طریق حساب‌های بانک مرکزی، کالاهای بشردوستانه به ایران تحویل دهند.[۱و۲و۳]
- معامله بین اشخاص غیرآمریکایی و اشخاص ایرانی در حوزه‌های غیرتحریمی در صورتی مجاز است که اشخاص مندرج در لیست SDN (ازجمله نهادهای مالی) در این معامله و تراکنش دخیل نباشند. توضیح اینکه نهادهای مالی که صرفاً برچسب [IRAN] دریافت کرده‌اند نیز مجاز به ارائه خدمات مالی به این معاملات نیستند.

حوزه نفت و انرژی: شرکت NIOC و NICO تحت شمول تعریف «دولت ایران» و به‌موجب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ در لیست تحریم درج شده و مشمول تحریم‌های ثانویه قرار گرفتند؛ همچنین نام مدیران اجرایی این دو شرکت و نهادهای زیرمجموعه این دو شرکت نیز در لیست SDN درج شده است. تبعات حقوقی تحریم‌های مرتبط با حوزه نفت عبارت‌اند از:

- کشورهایی که استثنا و معافیت مرتبط با واردات نفت از ایران را دریافت نکرده‌اند، حق تعامل با دو شرکت فوق را در موضوع خرید نفت و تولیدات نفتی (میعانات) نخواهند داشت.
- کشورهای ایتالیا، یونان، ژاپن، کره جنوبی، تایوان، ترکیه، هند و چین معافیت دریافت کرده‌اند؛ نهادهای مالی مستقر در این کشورها، ملزم هستند منابع مالی مرتبط را در یک حساب خاص سپرده کرده و صرفاً در جهت تجارت دوجانبه کالاها و خدمات بین کشور خود و ایران استفاده کنند؛ همچنین نهادهای مالی مزبور حق ندارند، منابع مالی متعلق به ایران را به نهاد مالی

---

۱. براساس پرسش ۶۴۱ از دستورالعمل‌های اوفک به نشانی:
https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#630

۲. لازم به یادآوری است که پس از آن، بانک مرکزی ایران، تحت گفتمان به‌اصطلاح مقابله با تروریسم مورد تحریم قرار گرفت و درنتیجه پنجره فوق نیز (امکان فعالیت بانک مرکزی در حوزه تجارت کالای بشردوستانه) بسته شد. در رابطه با این رویداد تحریمی مهم، توضیحات تکمیلی ارائه خواهد شد.

۳. شایان ذکر است که در سال ۱۳۹۸، محدودیت‌های تحریمی بیشتر و گسترده‌تری علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران وضع شد و به‌موجب آن محدودیت‌ها، فعالیت برون‌مرزی بانک مرکزی ایران دچار چالش‌های جدی شد.

مستقر در کشور ثالث منتقل کنند یا آن منابع را به ایران تحویل دهند.[۱]

حوزه کشتی‌رانی: شرکت «کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران» و «شرکت ملی نفت‌کش ایران» تحت شمول تعریف «دولت ایران» بوده و به‌موجب فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ در لیست SDN قرارگرفته‌اند؛ همچنین این دو شرکت به‌موجب قانون IFCA که یک قانون خاص تحریمی است نیز تحت تحریم قرارگرفته‌اند. تحریم‌ها علیه کشتی‌رانی ایران از جنس ثانویه است. توضیح کامل‌تر اینکه ۱۳۱ شرکت، نهاد و کشتی مرتبط با شرکت ملی نفت‌کش ایران، ۶۵ نهاد زیرمجموعه کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و ۱۲۲ کشتی تحت مالکیت این شرکت نیز تحریم شده است.

تبعات حقوقی تحریم شرکت‌های حوزه کشتی‌رانی به این صورت خواهد بود: در حوزه کشتی‌رانی، شرکت‌ها و نهادهای خارجی حق تعامل و ارائه خدمات مالی (خدمات بانکی، بیمه‌ای و...) تجهیزاتی، تکنولوژیکی یا هر نوع حمایت و هرگونه تأمین کالاها و خدمات برای شرکت‌های فوق و زیرمجموعه‌های آنها را نخواهند داشت. نکته مهم آن است که کشورهایی که معافیت تحریمی دریافت کرده‌اند، می‌توانند برای واردات نفت ایران، از ناوگان شرکت ملی نفت‌کش ایران استفاده کنند. به‌عبارت‌دیگر، این معافیت‌ها، در حوزه کشتی‌رانی و عملیات بندری (که زنجیره واردات نفت از ایران محسوب می‌شود) نیز جاری و ساری هستند.

حوزه هوانوردی: شرکت هواپیمایی ایران‌ایر به دلیل شمول ذیل عنوان «دولت ایران» در لیست تحریم قرار گرفته است و تحریم این نهاد، ثانویه حساب می‌شود؛ همچنین ۶۷ فروند هواپیمای این شرکت نیز در لیست تحریم درج شده‌اند.

۳-۳-۱-۳. صدور معافیت واردات نفت از ایران برای هشت کشور به مدت ۶ ماه

متعاقب وضع مجدد تحریم‌ها علیه اقتصادی ایران، کمیت صادرات نفت ایران دستخوش تغییر و تحول گسترده‌ای شد؛ البته گفتنی است که این تغییرات گسترده، پیش‌تر و هم‌زمان با شکل‌گیری زمزمه‌هایی مبنی‌بر امکان خروج آمریکا از برجام آغاز شده بود؛ به‌طوری‌که براساس آمار، صادرات نفت ایران در اردیبهشت ۱۳۹۷ و حتی چند روز قبل از اعلام رسمی خروج آمریکا از برجام، از رقم ۲٫۸ میلیون بشکه در روز، کاهش شدید یافته و به حدود یک‌سوم رسیده بود.[۲] کره جنوبی و ژاپن خرید نفت

---

۱. براساس پرسش‌های ۲۵۴ الی ۲۶۵ از دستورالعمل‌های اوفک به نشانی:

https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#630

2. Turning the Screws, The Economist (Nov. 3, 2018).

از ایران را متوقف کردند و هند نیز کاهش واردات نفت از ایران را در دستور کار قرار داد.[1] هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام، وزارت خزانه‌داری این کشور، مجوزهای موقتی و ۶ماهه برای هشت کشور واردکننده نفت ایران را صادر کرد. به‌موجب این مجوزها، کشورهای چین، هند، کره جنوبی، ژاپن، ایتالیا، یونان، تایوان و ترکیه مجاز بودند در بازه زمانی ۶ماهه تعیین شده، به واردات نفت از ایران ادامه دهند مشروط‌بر اینکه در این مدت، حجم واردات خود را در یک روند تدریجی، به‌شدت کاهش دهند.[2] نکته مهم آن است که مجوزهای صادر شده، محدودیت‌های سخت‌گیرانه‌ای در موضوع نحوه واردات نفت از ایران بر هشت کشور نامبرده تحمیل می‌کرد؛ منابع حاصل از صادرات نفت ایران باید در یک حساب بانکی تحت رصد سپرده‌گذاری می‌شد و ایران می‌توانست از این منابع، صرفاً برای اجرای تراکنش‌های مرتبط با واردات کالاهای بشردوستانه یا برای تجارت دوجانبه کالاهای غیرتحریمی استفاده کند.

این رویه که در قانون تحریمی NDAA 2012 و در زمان اوباما طراحی شده بود منجر به بلوکه شدن میلیاردها دلار ایران در بانک‌های مستقر در کشور واردکننده نفت ایران می‌شد. حتی اگر بانک مرکزی ایران به‌عنوان صاحب‌حساب منابع مالی حاصل از صادرات نفت، تراکنش‌های لازم برای واردات کالاهای مورد نیاز را انجام می‌داد بازهم سطح قابل توجهی از منابع مازاد و البته غیرقابل استفاده در حساب بانک‌های خارجی باقی می‌ماند. ذکر این نکته ضروری است که دایره کالاهای مجاز جهت خرید و واردات آنها به کشور در ازای منابع مالی حاصل از صادرات نفت، به حدی محدود و تحت کنترل بود که قطعاً منابع مالی زیادی بلااستفاده باقی می‌ماند. علاوه‌بر چالش فوق، معافیت‌های نفتی صادر شده تنها یک‌بار در دوره ترامپ صادر شد؛ در بین کشورهای دریافت‌کننده معافیت، ایتالیا و یونان اساساً از مجوز تحریمی صادر شده استفاده نکردند و در دوره ۶ماهه پس از ۱۴ آبان ۱۳۹۷، هیچ‌گونه خریدی از نفت ایران انجام ندادند. کشورهای ژاپن، هند و کره جنوبی، نه در سقف مجوز صادر شده، بلکه به‌صورت بخشی و با نوسان، تبادر به واردات نفت از ایران کردند و در پایان دوره ۶ماهه، واردات نفت ایران را به صفر رساندند؛ اما چین، پس‌ازآن دوره نیز، در سطح حداقلی واردات نفت از ایران را ادامه داد.

در اینجا، نظر به اهمیت موضوع، تحلیلی در رابطه با معافیت‌های تحریمی ارائه می‌شود: یکی از وظایف اصلی وزارت خزانه‌داری آمریکا و به‌طور خاص دفتر کنترل دارایی‌های خارجی در موضوع تحریم آن است که وضعیت اجرای تحریم‌ها را رصد کرده و در مواقع لازم، مجوز معافیت از تحریم را برای اشخاص (یا کشور) خاص و در بازه زمانی معین صادر کند. مصادیق اعطای چنین مجوزهایی عبارت‌اند از:

1. Ibid.

2. Press Release, U.S. Dep’t of State, Press Availability With Secretary of Treasury Steven T. Mnuchin (Nov. 5, 2018), available at https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/11/287132.htm.

- معافیت موردی چند کشور خاص از تحریم‌های آمریکا در موضوع واردات نفت از ایران (در دور اول تحریم‌های حداکثری آمریکا علیه ایران و در بازه زمانی ۶ماهه پس از خروج آمریکا از برجام)؛
- معافیت‌های زمانمند عراق جهت واردات برق و گاز از ایران؛
- معافیت صادرات کالاهای بشردوستانه به ایران از شمول تحریم‌ها (در صورت استعلام مورد به مورد از وزارت خزانه‌داری آمریکا، کسب مجوز از آن نهاد و پردازش تجارت از طریق کانال مالی سوئیس)؛
- معافیت کشور هند از شمول تحریم‌های دریایی ایران و اعطای مجوز به این کشور نسبت به اپراتوری بندر چابهار؛
- معافیت موردی کشور کره جنوبی نسبت به واردات میعانات گازی از ایران.

در اینجا یک سؤال مهم مطرح می‌شود: چرا آمریکا چنین مجوزهایی را صادر می‌کند؟ برخی بر این باورند که صدور چنین مجوزهایی، نشان‌دهنده شکست راهبرد تحریمی آمریکا علیه ایران در حوزه‌ای خاص است و اشخاص خارجی ذی‌نفع در تجارت با ایران، به آمریکا فشار آورده و در حوزه‌های خاص، مجوز تعامل با ایران را دریافت کرده‌اند. نگاه دیگر آن است که صدور هر مجوز یا لحاظ کردن تخفیف در اجرای تحریم‌ها، جزئی از پازل تحریم‌های آمریکا علیه ایران است و باید در آن فضا تحلیل شود. شناخت صحیح دشمن و رجوع به تجربه گذشته کشور نشان می‌دهد که نگاه دوم، قرابت بیشتری با واقعیت بیرونی دارد. در حقیقت، این فهم و ادراک باید در داخل کشور ایجاد شود که هر معافیت یا تخفیف تحریمی، تکمیل‌کننده پازل «فشار حداکثری» آمریکا علیه ایران است. نکته محوری آن است که صدور معافیت‌های تحریمی در حوزه واردات نفت از ایران، ابزار ایالات متحده جهت تعادل‌بخشی به بازار جهانی نفت بوده و با هدف جلوگیری از ضرر کشورهای واردکننده نفت ایران به‌کار گرفته می‌شود. صدور این معافیت‌ها، فضای ریسک و نااطمینانی را علیه اقتصاد ایران تشدید می‌کند چراکه واردکنندگان، به‌هیچ‌وجه نسبت به تمدید آن طی دوره‌های ۶ماهه آتی اطمینان ندارند؛ بنابراین وارد تعامل بلندمدت با اقتصاد ایران نخواهند شد.

۴-۳-۱-۳. امتناع سوئیفت نسبت به ارائه خدمت پیام‌رسانی مالی به بانک‌های تحریم شده ایرانی

شرکت سوئیفت در تاریخ ۱۴ آبان ۱۳۹۷، طی بیانیه‌ای و بدون اشاره به وضع مجدد تحریم‌های ایالات متحده، اعلام کرد که از این به بعد، ارائه خدمات پیام‌رسان مالی به تعدادی از بانک‌های ایرانی را متوقف خواهد کرد. سوئیفت در این بیانیه «پایداری و تمامیت سیستم مالی جهانی» را زیربنای تصمیم

خود معرفی کرده بود.[1] متعاقب این اقدام شرکت سوئیفت و قطع ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی، انتقال منابع مالی توسط بانک‌های ایرانی با مشکل مواجه شد.

۵-۳-۱-۳. اعطای معافیت تحریمی به بندر چابهار ایران

یکی از محورهای اقدام تحریمی ۱۴ آبان ۱۳۹۷ (درج نام هفتصد شخص حقیقی و حقوقی ایرانی در لیست تحریم) وضع فشار حداکثری بر تجارت دریایی و لجستیک مرتبط با آن بود؛ به‌طوری‌که در آن تاریخ، کنشگران عمده دریایی ایران تحت تحریم قرار گرفتند و اشخاص خارجی، نسبت به تعامل با آنها منع شدند. مشخصاً به‌موجب این رویداد تحریمی، اشخاص غیرآمریکایی در صورت اقدام به دو نوع تعامل زیر، مشمول مجازات‌های مرتبط با تحریم‌های ثانویه آمریکا می‌شدند:

- معامله قابل توجه با اپراتورهای بندری که در لیست تحریم درج شده بودند؛
- معامله قابل توجه با دیگر اشخاص تحریم شده ایرانی که در بنادر ایران و در حوزه خدمات دریایی و لجستیکی مرتبط با آن فعالیت می‌کردند. معامله قابل توجه عبارت است از ارائه کالا، خدمات و سایر حمایت‌ها به نهادهای تحریم شده ایرانی فعال در حوزه تجارت دریایی ایران. در رویداد تحریمی ۱۴ آبان ۱۳۹۷، تعداد قابل‌توجهی از خطوط دریایی و شرکت‌های لجستیکی ایرانی که در بندرعباس، بندر فجیره، بندر امام‌خمینی و بندر عسلویه فعالیت داشتند به لیست تحریم وارد شدند.

نکته جالب‌توجه آن است که به‌رغم تحریم حداکثری بنادر ایران، بندر چابهار آگاهانه معاف از تحریم شمرده شد و مجوزی صادر شد که به‌موجب آن، اشخاص خارجی مجاز به ادامه فعالیت در این بندر بودند. در کنار این معافیت، همکاری در ساخت راه‌آهن مرتبط با بندر چابهار، انتقال کالاهای غیرتحریمی به بندر چابهار برای بازصادرات به افغانستان و درنهایت، تداوم واردات افغانستان از فراورده‌های نفتی ایران مجاز شمرده شد. اعطای این معافیت را باید در چارچوب سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا در قبال دو کشور هند و افغانستان تحلیل کرد. هند در سال‌های منتهی به ۱۳۹۷ در راستای تسهیل صادرات به ایران و آسیای مرکزی و همچنین دور زدن پاکستان، سرمایه‌گذاری چشمگیری در بندر چابهار انجام داده بود. بندر چابهار ایران که تحت سرمایه‌گذاری هند قرار گرفته بود در حقیقت نقطه مقابل بندر گوادر پاکستان بود که موردحمایت و سرمایه‌گذاری چین بود.[2]

1. Reuters, NOVEMBER 5, 2018, SWIFT Says Suspending Some Iranian Banks' Access to Messaging System.
2. https://thediplomat.com/2018/11/irans-chabahar-port-scores-an-india-and-afghanistan-inspired-sanctions-exemption/

پیش‌تر دو زاویه نگاه به چنین معافیت‌هایی بررسی شد. هم‌زمان با اعطای معافیت به بندر چابهار، جریان غالب، اعطای چنین معافیتی را نشانه ناتوانی آمریکا در تحریم حداکثری ایران و گویی شکست از پیش آشکار شده راهبرد تحریمی ترامپ می‌دانست. رفته‌رفته با گذشت زمان و متعاقب آن، عدم توفیق مورد انتظار در توسعه بندر چابهار و خلف وعده‌های مکرر طرف هندی مشخص شد که اعطای این معافیت تحریمی نتوانست عایدی مورد انتظار را برای اقتصاد ایران فراهم کند.

۲-۳. درج نام چند شرکت بزرگ و چند بانک ایرانی در لیست تحریم به بهانه مقابله با تروریسم؛ ۲۴ مهر ۱۳۹۷

در تاریخ ۲۴ مهر ۱۳۹۷ وزارت خزانه‌داری آمریکا در بیانیه‌ای[1] نام بیست شرکت، بانک و نهاد مالی ایرانی را در لیست تحریم قرار داد. این نهادها عبارت‌اند از: شرکت سرمایه‌گذاری اندیشه مهرآوران، گروه بهمن، شرکت تولید زینک بندرعباس، بانک ملت، بنیاد تعاون بسیج، شرکت کالسیمین، شرکت فولاد مبارکه اصفهان، شرکت تراکتورسازی ایران، شرکت توسعه معادن زینک ایران، بانک مهر اقتصاد، گروه مالی مهر اقتصاد، شرکت سرمایه‌گذاری نگین ساحل رویال، بانک پارسیان، شرکت کاتالیست شیمیایی پارسیان، شرکت ذوب زینک قشم، بانک سینا، شرکت سرمایه‌گذاری تدبیرگران آتیه ایرانیان، شرکت سرمایه‌گذاری تکتار، شرکت مهندسی تکنوتار و شرکت اسیدسازی زنجان. هم‌زمان با این اقدام، اطلاعیه‌ای[2] نیز در وب‌سایت وزارت خزانه‌داری آمریکا منتشر شد که در آن دلیل درج هر یک از نهادهای فوق در لیست تحریم ذکر شده است. دلیل زیربنایی برای این اقدام، ارتباط هر یک از نهادهای فوق با بنیاد تعاون بسیج ذکر شده است. نکته دیگر آنکه نوع ورود هر یک از نهادها در لیست تحریم، ذیل عنوان اتهامات تروریستی انجام شده است. ذکر این نکته ضروری است که اقدام صورت گرفته، ذیل تحریم‌های ثانویه طبقه‌بندی می‌شود؛ برای مثال درج بانک‌های پارسیان و ملت در لیست SDN باعث می‌شود که بانک‌های اروپایی مجاز به ادامه تعاملات کارگزاری خود با بانک‌های تحریم شده نباشند.

۱-۲-۳. مجازات نهادهای تحریم شده

درج شرکت‌ها و بانک‌های ایرانی در لیست تحریم، ذیل عنوان SDGT انجام شده است و این نهادها مشخصاً ذیل فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ درج شده‌اند؛ همان فرمان اجرایی که در سال ۲۰۰۱ پس از حمله ۱۱ سپتامبر توسط بوش پسر صادر شد. براساس این عنوان، دارایی‌های شرکت‌ها و نهادهای تحریم شده در

1. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181016.aspx

2. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm524

آمریکا بلوکه می‌شود. همچنین علاوه‌بر نهادهای آمریکایی، شرکت‌ها و نهادهای غیرآمریکایی نیز مجاز به تعامل با نهادهای مالی ایرانی تحریم شده نیستند و در صورت تعامل، خاطی شناخته شده و احتمال ورود آنها به لیست تحریم وجود دارد. توضیح واضح‌تر اینکه چنانچه هر شخص حقیقی و حقوقی به نهادهای تحریم شده، خدمات مالی، تجهیزاتی، تکنولوژیکی و... ارائه کند مشمول بلوکه شدن دارایی‌ها و منافع دارایی در آمریکا می‌شوند.

۲-۲-۳. تبعات کلان اقتصادی اقدام تحریمی ایالات متحده

اقدام تحریمی اخیر وزارت خزانه‌داری آمریکا تبعات اقتصادی متعددی دارد؛ اما چهار مورد از آنها عبارت‌اند از:

- همان‌طور که گفته شد، پس از درج نام یک شرکت یا بانک در لیست SDN آمریکا، دیگر نهادهای حقیقی و حقوقی حق تعامل اقتصادی با اشخاص تحریم شده را ندارند و این ممنوعیت صرفاً مربوط به نهادهای مالی آمریکایی، اروپایی و آسیایی نیست، بلکه اگر احراز شود که یک بانک ایرانی با نهادهای تحریم شده تعامل اقتصادی داشته است، آن بانک هم ممکن است وارد لیست تحریم شود؛ بنابراین یک‌روند زنجیره‌ای طی می‌شود و تعداد زیادی از نهادهای ایرانی به‌تدریج تحریم می‌شوند؛ در طرف دیگر اگر نهادهای ایرانی از بیم تحریم شدن، تعاملات خود را با نهادهای تحریم شده محدود کنند، با پدیده خودتحریمی و درونی شدن تحریم مواجه خواهیم شد.
- تحریم شرکت‌های بزرگ ایرانی، هلدینگ‌ها و نهادهای مالی ایرانی باعث می‌شود که ارزش سهام آنها در بورس اوراق بهادار ایران کاهش پیدا کند و در ادامه، نااطمینانی‌های ناشی از جو تحریمی باعث ایجاد عامل روانی برای ایجاد صف فروش سهام این نهادها می‌شود؛ طبیعی است که در صورت بروز این اتفاق و تشدید آن، سرمایه و دارایی آن شرکت‌ها دچار مشکل جدی خواهد شد.
- درهم‌تنیدگی و پیچیدگی‌های نظام تحریمی آمریکا به‌اندازه کافی برای شرکت‌ها ترسناک هستند و چنانچه اوفک بیانیه‌ای صادر کند و به‌موجب آن، تعدادی شرکت و بانک را در لیست تحریم قرار دهد، شرکت‌ها و بانک‌های متعامل، به‌طورکلی قید روابط اقتصادی سابق را خواهند زد. دلیل این اتفاق آن است که تعامل اقتصادی با نهادهای تحریم‌شده، شهرت و خوش‌نامی را در فضای بین‌الملل خدشه‌دار می‌کند؛ بنابراین می‌توان انتظار داشت که بانک‌های اروپایی نه صرفاً به دلیل مجازات وزارت خزانه‌داری آمریکا بلکه به دلیل ریسک بدنامی، تعاملات

اقتصادی خود را با نهادهای تحریم شده متوقف خواهند کرد.

– به دلیل پابرجا ماندن تحریم‌های مرتبط با حوزه تروریسم و پول‌شویی، مقوله شناخت ذی‌نفع نهایی[1] چه پیش از برجام چه پس‌ازآن به‌صورت تشدیدشده[2] برای شرکت‌ها و تجار ایرانی اعمال می‌شد. با شروع روند درج شرکت‌ها و بانک‌های بزرگ ایرانی در لیست تحریم به اتهام ارتباط با سپاه پاسداران، احتمالاً ملاحظه و وسواس شرکت‌های خارجی در تعامل با شرکت‌ها و نهادهای ایرانی بیش‌ازپیش خواهد شد و در بسیاری از موارد به دلیل ناتوانی شناخت ذی‌نفع نهایی یک تراکنش یا معامله، اصل رابطه و معامله لغو خواهد شد، چراکه شرکت‌های خارجی بیمناک هستند که مبادا در آینده به‌صورت واقعی یا حتی صوری، مدارکی مبنی با ارتباط آنها با سپاه پاسداران و شرکت‌های زیرمجموعه آن استخراج شود و درنتیجه درگیر جریمه‌های سنگین شوند. تبعات چنین اتفاقی آن است که معاملات مجاز نیز دچار اصطکاک و انقباض خواهد شد.

۳-۳. تلاش اتحادیه اروپا جهت حفظ توافق هسته‌ای بدون آمریکا

پس از خروج آمریکا از برجام، در موضوع انتفاع اقتصاد ایران از برجام، نگاه مقامات کشور به اتحادیه اروپا دوخته شده و به‌طور مشخص از سه کشور اروپایی (انگلستان، فرانسه و آلمان) خواسته شد که اتحادیه اروپا، به‌رغم وضع مجدد تحریم‌ها آمریکا، تدابیر لازم را جهت تضمین انتفاع اقتصاد ایران از برجام فراهم کند. فارغ از میزان اجرایی و عملیاتی بودن، اتحادیه اروپا، سیاست‌هایی در رابطه با تضمین انتفاع اقتصاد ایران در پیش گرفت که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: صدور مقرره مسدودسازی اروپایی؛ طراحی نظام تسویه مالی مرتبط با تجارت ایران و اروپا با عنوان اینستکس. در ادامه این دو سیاست اتحادیه اروپا بررسی خواهد شد.

۱-۳-۳. مقابله اتحادیه اروپا با تحریم‌های فراسرزمینی آمریکا از طریق به‌کارگیری قانون مسدودسازی[3]

پس از خروج آمریکا از برجام، اندیشکده‌های متعددی، شروع به ارائه راهکارهایی به‌منظور حفظ منافع ایران در برجام کردند که عمده این پیشنهادها، ناظر به سه کشور اروپایی بود. یکی از این

1. Due Diligence

2. Dnhanced

۳. این قسمت، برگرفته از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «تحلیل امکان حقوقی توسل به «مقرره مسدودسازی» توسط اتحادیه اروپا و برخی کشورها برای مقابله با تحریم‌های ایالات متحده» به شماره مسلسل ۱۵۹۲۹ است.

پیشنهادها، استفاده از قانون مسدودسازی مصوب ۱۳۹۶ یا اصلاح آن بود. به‌موجب قانون مسدودساز فعلی، شرکت‌های اروپایی از پایبندی به تحریم‌های ثانویه آمریکا علیه ایران منع می‌شدند و در مورد اصلاحی، این پیشنهاد مطرح بود که شرکت‌های اروپایی، قادر باشند علیه نهادهای قانونگذاری آمریکا به دادگاه بین‌المللی دادگستری یا اتاق بازرگانی بین‌المللی شکایت ببرند و درنتیجه آن، تحت حمایت اتحادیه اروپا قرار گرفته و خسارت این شرکت‌ها نیز پرداخت شود.[۱] در بُعد سیاسی، طرح بحث سه کشور اروپایی مبنی‌بر به‌کارگیری مقرره مسدودسازی، در حقیقت نشان‌دهنده مخالفت این کشورها با رژیم تحریمی فراسرزمینی جدید ایالات متحده آمریکا بود. در ادامه توضیحات تکمیلی درباره این اقدام اتحادیه اروپا ارائه می‌شود.

۱-۱-۳-۳. چیستی قوانین مسدودساز

به‌طور منطقی و مبتنی‌بر اصول حقوقی، اجرای قوانین و قواعد محدود به مرزهای یک کشور است. این مرزها شامل مرز هوایی، زمینی و دریایی می‌شود. بااین‌حال در چند دهه اخیر برخی از کشورها و در رأس آنها ایالات متحده قوانینی تصویب کرده‌اند که قلمروی اجرایی آنها فراتر از مرزهای این کشور است. به‌طور اصطلاحی به این دست از قوانین، قوانین فراسرزمینی[۲] اطلاق می‌شود. قوانین ناظر بر اعمال مجازات نسبت به اتباع کشورهای خارجی در صورت تبعیت نکردن از قوانین و مقررات داخلی ایالات متحده یکی از عمده‌ترین مصادیق قواعد فراسرزمینی و اعمال گسترده حاکمیت است. وضع و اجرای این قوانین توسط ایالات متحده در خصوص جمهوری اسلامی ایران، سابقه‌ای چندین ساله دارند. در دهه ۹۰ قرن گذشته میلادی، قوانین فراسرزمینی در ایالات متحده وضع شدند که هدفشان مجازات اتباع کشورهای خارجی بوده است که در برخی از صنایع اصلی ایران مانند صنعت نفت سرمایه‌گذاری کرده و مراودات اقتصادی دارند. مهم‌ترین و اولین مصداق این نوع از قوانین، قانون تحریم‌های ایران ۱۹۹۶ است.[۳] اتحادیه اروپا، در سال ۱۹۹۶ و در پاسخ به تحریم صنعت نفت کوبا توسط آمریکا، اقدام به وضع قانون مسدودساز کرد.

---

۱. کارگروه بحران مستقر در بروکسل در تاریخ ۲ مه ۲۰۱۸، یعنی ۶ روز قبل از خروج آمریکا از برجام، بسته‌ای با عنوان «اروپا و نجات توافق هسته‌ای ایران» منتشر کرد. در این بسته با فرض آنکه ترامپ از برجام خارج می‌شود، پیشنهادهایی را روی میز مقامات E3 و اتحادیه اروپا گذاشت؛ کارشناسان این اندیشکده (با گرایش سیاسی به دمکرات‌های آمریکا) انتظار داشتند که از طریق اجرای پیشنهادهای مندرج در بسته، ایران منافع اقتصادی حاصل از برجام را حتی بدون حضور آمریکا در توافق دریافت خواهد کرد و به‌تبع آن، انگیزه مقامات ایران برای ازسرگیری فعالیت‌های هسته‌ای کاهش می‌یابد. یکی از پیشنهادهای مندرج در این بسته، اصلاح قانون مسدودساز اروپا بود.

2. Extraterritorial Laws

3. IRAN SANCTIONS ACT OF 1996 [As Amended Through P.L. 114–277, Enacted December 15, 2016]

۲-۱-۳-۳. محتوای قانون مسدودسازی اتحادیه اروپا

مقرره مسدودسازی اتحادیه اروپا که ابتدا برای مقابله با شناسایی قوانین ایالات متحده در محدودسازی تجارت کوبا وضع شد، در خصوص اقدامات محدودساز در برابر تجارت با ایران نیز اعمال شد.[۱] این مقرره دارد که قوانین و مقررات مشمول این سند به‌صورت پیوست مشخص خواهند شد و این امکان وجود دارد که تعداد آنها کم یا زیاد شود. این مقرره همچنان لازم‌الاجراست و در سال ۲۰۱۴ نیز برای آخرین بار اصلاح شده است.[۲] البته همچنان اسناد ضمیمه شده‌ای که مشمول این مقرره می‌شوند همان موارد قبلی هستند که عبارت‌اند از سه قانون و یک مقرره ایالات متحده که تنها قانون مربوط به جمهوری اسلامی ایران، قانون تحریم ایران و لیبی ۱۹۹۶ است.[۳] این قانون به محدودیت سرمایه‌گذاری در حوزه نفت ایران مربوط می‌شود. این در حالی است که دامنه تحریم‌های ایالات متحده بعد از سال ۲۰۱۰ بسیار گسترده شده است.

مطابق با مقرره اروپا، اشخاصی که از اجرای قوانین فراسرزمینی یک کشور متضرر می‌شوند؛ می‌توانند با مراجعه به دادگاه‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا که در آنجا فعالیت می‌کنند یا دارای اموال هستند اقامه دعوی کنند. خسارات این اشخاص از طریق مصادره اموال یا فروش دارایی‌های کشور واضع این نوع از قوانین، پرداخت خواهد شد.[۴] جان‌مایه این مقرره، این پاراگراف است: «این مقرره هر جایی که یک کشور ثالث قانون یا مقرره‌ای وضع کرده است که هدف آن به نظم درآوردن اقدامات اشخاص حقیقی و حقوقی در سرزمین تحت صلاحیت یکی از اعضاست و اجرای آنها نقض حقوق بین‌الملل است و نظم حقوقی مستقر در جامعه و منافع اشخاص حقیقی و حقوقی را متأثر یا احتمال متأثر ساختن آنها وجود دارد، حمایت خود را جاری می‌کند و آثار سوء این قوانین را خنثی می‌کند».[۵]

هدف چنین مقرره‌ای آن است تا از اشخاص اروپایی که در تجارت بین‌الملل یا جریان سرمایه‌گذاری با یک کشور ثالث (خارج از اتحادیه اروپا) ایفای نقش می‌کنند در مقابل قوانین و مقررات فراسرزمینی

1. Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 Protecting Against the Effects of the Extra-territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom [1996] OJ L 309/1.

2. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31996R2271

3. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015PC0048

4. Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 Protecting against the Effects of the Extra-territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom [1996] OJ L 309/1, Article 6.

5. Ibid.

کشورهای دیگر محافظت شود؛ اما باید خاطرنشان کرد که قید «نقض حقوق بین‌الملل» حاکی از آن است که قوانینی که متعاقب سازوکارهای بین‌المللی مانند قطعنامه‌های شورای امنیت وضع می‌شوند و اثر فراسرزمینی دارند از شمول این مقرره خارج هستند. درواقع اجرای قوانینی که براساس این مبانی وضع شده‌اند موجبات تعارض صلاحیت بین کشورهای مختلف جهان را فراهم نمی‌آورد تا براساس آن، مقررات مسدودسازی به مرحله اجرا درآیند.

۳-۱-۳-۳. محدودیت‌های مقررات مسدودسازی اتحادیه اروپا

مقرره اتحادیه اروپا از چند جهت ایراد و محدودیت دارد و به‌موجب همین محدودیت‌ها بود که مقرره مورد بحث، نتوانست مانع از قطع همکاری اشخاص حقیقی و حقوقی اروپایی با اقتصاد ایران شود. این ایرادها و چالش‌ها عبارت‌اند از:

ابهام: مهم‌ترین ایراد مقرره اتحادیه اروپا آن است که مشخص نیست آیا نسبت به تمام مبادلات اعمال می‌شود یا خیر. مثلاً در مقرره آمده است که اگر اجرا نکردن قواعد ایالات متحده منتج به «خسارت شدیدی» شود، اجرای این مقرره به جریان می‌افتد.[1] درصورتی‌که این عبارت در مقرره توضیح داده نشده است و بستگی به تفسیر قضایی دارد.

تحمل ریسک: ابزار اجرایی این مقرره، وضع جریمه بر شرکت‌های اروپایی‌ای است که به‌موجب تحریم‌های آمریکا از معامله با کشور ثالث دست بردارند. اجرای مجدد این مقرره باعث ایجاد شرایط دوسر باخت برای شرکت‌های اروپایی می‌شود. از یک طرف مورد تحریم آمریکا قرار گرفته و از طرف دیگر تحت فشار اتحادیه اروپا قرار می‌گیرند. در این شرایط شرکت‌های اروپایی ترجیح می‌دهند اساساً وارد معامله‌ای با ایران نشوند و یا در صورت وجود رابطه به‌سرعت حضور خود را در ایران متوقف کنند تا مشمول مفاد قانون مسدودساز نشوند.

اجرای فردی مقرره مسدودسازی: مقرره مسدودسازی از کشورهای اتحادیه اروپا خواسته است تا هر یک از آنها به‌صورت فردی و براساس صلاحدید خود، آن را به اجرا درآورند. متعاقب این مقرره تنها تعدادی از کشورهای اروپایی مجازات‌هایی را برای نقض قواعد مقرره مسدودسازی در نظر گرفته‌اند و بقیه هیچ‌گونه تعقیب و مجازاتی به‌تناسب این مقرره طراحی نکرده‌اند. از این مهم‌تر، تابه‌حال هیچ کشوری در برابر نقض مقرره مسدودسازی به تحمیل مجازات مبادرت نکرده است (Clawson, 2018: 3).

1. Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 Protecting Against the Effects of the Extra-territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom [1996] OJ L 309/1, Article 5.

عدم جامعیت: مقرره اتحادیه اروپا تنها شامل قانون تحریم ایران و لیبی مصوب ۱۹۹۶ (بعد از ۲۰۰۶ فقط ایران) است. برای اینکه این مقرره بتواند نسبت به تمام قوانین تحریمی ایالات متحده شمول یابد، باید قوانین ایالات متحده که در برجام قید شده‌اند؛ یعنی قانون تحریم جامع ایران، پاسخ‌گویی و بی‌بهره‌سازی،[1] قانون مجوز دفاع ملی ۲۰۱۲[2] و قانون آزادی ایران و مقابله با اشاعه[3] به فهرست قوانین مندرج در ضمیمه آن اضافه شود (Nephew and Mortlock, 2017) در غیر این صورت جامع نخواهد بود. علاوه‌بر این قوانین، باید فرامین اجرایی نیز که در برجام مورد اشاره قرار گرفته است به فهرست ضمیمه این مقرره اضافه شوند. این فرامین عبارت‌اند از: ۱۳۵۷۴، ۱۳۵۹۰، ۱۳۶۲۲، ۱۳۶۴۵ و ۱۳۶۲۸.

نگاه حداقلی به تحریم‌های مالی آمریکا علیه ایران: در حال حاضر، مهم‌ترین ابزار اجرایی آمریکا در حوزه تحریم‌های مالی ثانویه، قطع از چرخه دلار و ممنوعیت ادامه فعالیت مالی و بانکی در حوزه قضایی آمریکاست. جریمه‌های مالی در درجه بعدی اهمیت هستند. به نظر می‌آید قانون مسدودساز فقط می‌تواند شرکت‌های اروپایی را در دادگاه‌های بین‌المللی صرفاً درباره وضع جریمه‌های مالی موردحمایت قرار دهند.

۴-۱-۳-۳. چرا مقررات مسدودسازی اتحادیه اروپا ناکارآمد است؟

علاوه‌بر چالش‌ها و ایرادهای اساسی مقرره مسدودسازی اتحادیه اروپا، به نظر می‌رسد که مشکل اساسی موجود بر سر راه اجرای مقررات مسدودسازی در ابتدای امر، اراده سیاسی کشورهای اروپایی است. در مرحله بعد باید مشخص شود که آیا شرکت‌های تجاری، خواهان سپری کردن فرایند قضایی و اخذ حکم برای جبران خسارات خود هستند که ناشی از اجرای قوانین فراسرزمینی ایالات متحده است. مرحله بعد از اخذ حکم، اجرای آن و طی فرایند یافتن اموال از ایالات متحده است. این فرایندها زمان‌بر بوده و زیان‌هایی را برای شرکت‌ها به بار خواهند آورد؛ البته همه این موارد، نکاتی هستند که بعد از روشن شدن تمام ابهامات مذکور در متن باید لحاظ شود. درنهایت باید متذکر شد که حتی باوجود اراده سیاسی کشورهای اروپایی مبنی‌بر اجرای مقررات مسدودسازی خود، اگر نگوییم شرکت‌های بزرگ تجاری که در دوران اجرای برجام به بازار جمهوری اسلامی ایران وارد شده‌اند نخواهند خواست تا محرومیت از بازارهای ایالات متحده را متحمل شوند باید گفت به‌سختی پذیرای چنین نتیجه‌ای خواهند بود.

1. Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2010 (CISADA)
2. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012 (NDAA)
3. Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012 (IFCA)

۲-۳-۳. ابزار مالی سه کشور اروپایی موسوم به اینستکس

پس از خروج ایالات متحده از برجام، مذاکره ایران و اروپا باهدف تداوم منافع ایران از برجام آغاز شد. در بازه زمانی ۹ماهه پس از زمان خروج آمریکا از برجام تا رونمایی از سامانه INSTEX[1]، گره اصلی و نقطه تمرکز گفت‌وگوها، طراحی سازوکاری به‌منظور تداوم روابط مالی و بانکی بین ایران و اروپا بود. از همان ابتدا بحث درباره طراحی یک کانال ویژه مالی یا همان SPV[2] مطرح بود به این معنا که پول حاصل از صادرات ایران به اروپا در آن تجمیع شده و از همین منابع برای واردات کالا از اروپا به مقصد ایران استفاده شود. سرانجام در تاریخ ۱۱ بهمن ۱۳۹۷ از سامانه INSTEX[3] رونمایی شد.

۱-۲-۳-۳. کارکرد ابزار مالی اروپایی

SPV که پیش‌تر از آن نام برده می‌شد و INSTEX که در حال حاضر رونمایی شده، در حقیقت یک ابزار حسابداری است. این ابزار حسابداری نقش تسویه‌گری مالی مرتبط با تجارت را انجام می‌دهد به‌طوری‌که دیگر نیازی به دخالت بانک‌های اروپایی در نقل‌وانتقال وجوه نباشد. سازوکار تسویه به این صورت است که ابتدا باید منابع مالی به‌صورت اعتبار[4] در این ابزار ایجاد شود؛ این منابع به دو صورت قابل ایجاد است:

الف) صادرات کالا (به‌طور خاص نفت) از ایران به اروپا؛

ب) انتقال از حساب موجود در کشور ثالث به ابزار مالی اروپا برای مثال انتقال اعتبار موجود در حساب ایران نزد بانک کونلون چین[5] به ابزار مالی اروپایی.

در ادامه اعتبار ایجاد شده در ابزار، به شرکت‌هایی که کالا و خدمات به ایران صادر می‌کنند تخصیص[6] داده می‌شود. به‌عبارت‌دیگر مهم‌ترین کارکرد این ابزار عبارت است از: دسته‌بندی و کاهش پرداختی‌های فرامرزی به داخل ایران و خارج از این کشور.

---

1. Instrument in Support of Trade Exchanges
2. Special Purpose Vehicle
3. Instrument in Support of Trade Exchanges
4. Credit
5. Bank of Kunlun
6. Debit

۲-۲-۳-۳. دلایل ناکارآمدی اینستکس

هم‌زمان با راه‌اندازی این کانال مالی، گمانه‌زنی‌های متعددی در رابطه با کارایی یا عدم کارایی آن در سطوح کارشناسی مطرح می‌شود. عده‌ای بر این باور بودند که به‌واسطه استفاده از این روش در حوزه تراکنش‌های مالی مرتبط با ایران، دیگر نیازی به درگیر کردن بانک‌های اروپایی نیست و درنتیجه نقل‌وانتقال وجوه مرتبط با ایران، بدون اصطکاک انجام خواهد شد؛ اما هرچه زمان پیش رفت فشارهای ایالات متحده بر کشورهای اروپایی در موضوع اینستکس بیشتر شد، درنتیجه این ابزار مالی تا حد زیادی از حیز انتفاع خارج شد. در ادامه توضیح داده شده است که چرا این کانال مالی، کارایی لازم را نداشته و نخواهد داشت.

الف) ابزار مالی بدون سوخت کار نمی‌کند: تقریباً از ابتدای زمانی که بحث از SPV اروپایی به میان آمد، خرید نفت ایران توسط کشورهای اروپایی به‌عنوان پیش‌شرط در ذهن مقامات ایرانی و اروپایی نقش بسته بود. با فرارسیدن موعد ۵ نوامبر ۲۰۱۸ و اعطای تنها دو معافیت تحریمی به کشورهای اروپایی (ایتالیا و یونان) امیدها برای موفقیت SPV تا حدی کمرنگ شد. با گذشت زمان و مشخص شدن عدم تمایل اروپا به واردات نفت ایران، مسجل شد که از این طریق منابع مالی جدیدی به ابزار مالی اروپا تزریق نخواهد شد. توضیح چنین مدعایی به این صورت است که اساساً SPV قرار است از طریق کانالیزه کردن و هدایت منابع مالی به تأمین‌کنندگان کالا و شرکت‌های اروپایی، نیازهای کالایی ایران را رفع کند؛ پرواضح است که اجرای چنین معامله‌هایی، مستلزم تولید منابع مالی و تزریق آنها به حساب سپرده SPV است. حال سؤال این است که چنانچه صادرات نفت ایران به اروپا دوباره آغاز نشود، از کجا منابع مالی تولید شده و به SPV تزریق می‌شود؟ به عبارت روشن‌تر، SPV بدون منابع مالی به‌مثابه خودرو لوکسی است که سوخت ندارد.

ب) امکان ناچیز تزریق منابع مالی از خارج از اروپا به ابزار مالی اروپا: همان‌طورکه در بخش کارکرد ابزار مالی سه کشور اروپایی مطرح شد، ازلحاظ نظری یکی از روش‌های تأمین اعتبار، انتقال منابع مالی از حساب موجود در کشور ثالث به ابزار مالی اروپاست. برای مثال گفته می‌شود که می‌توان منابع مالی را از حساب‌های موجود در چین، هند، ژاپن و ترکیه به ابزار مالی اروپا واریز کرد. این گزینه فارغ از اینکه آیا حاکمیت این کشورها همراهی خواهند کرد یا نه، یک پیام سیاسی مهم به این کشورها مخابره می‌کند که در فضای دیپلماسی اقتصادی، نامطلوب ارزیابی می‌شود؛ پیام به این صورت که اگرچه این

کشورها ریسک خرید نفت از ایران را می‌پذیرند؛ اما ایران حاضر نیست در قبال این پذیرش ریسک، از همان کشورها کالا وارد کند. درواقع در این مدل، ریسک خرید نفت از ایران را کشورهای واردکننده نفت ایران تقبل می‌کنند؛ اما مزایای حاصل از صادرات کالا به ایران، نصیب کشورهای اروپایی می‌شود. چه‌بسا درخواست ایران از کشورهای واردکننده نفت برای انتقال منابع مالی مابه‌ازای آن به ابزار مالی اروپا، باعث بسته شدن مجراهای حداقلی تأمین کالا و خدمات در همین کشورهای واردکننده نفت شود.

ج) امکان فعالیت ابزار مالی اروپا صرفاً در چارچوب تحریم‌های آمریکا: زمانی که بحث از SPV به میان آمد، طرف ایرانی انتظار خود را از چنین ابزاری به این صورت بیان کرد: ابزاری برای تسویه معاملات با ایران به‌منظور تداوم تمامی منافعی که پس از برجام از ناحیه اروپا عاید ایران شده بود؛ اما طرف‌های اروپایی بیان کردند که این ابزار مالی صرفاً در چارچوب تحریم‌های آمریکا فعالیت خواهد کرد. عبارت «اقدام در چارچوب تحریم‌های آمریکا» برای کشورهای دریافت‌کننده معافیت تحریمی و کشورهای دیگر، به این معناست که تعامل اقتصاد ایران با کشورهای اروپایی در حوزه تجهیزات و کالاهای مورد نیاز بخش‌های تحت تحریم، اساساً غیرمجاز بوده و ایران، در ازای صادرات احتمالی نفت به کشورهای اروپایی صرفاً قادر است کالاهای بشردوستانه دریافت کند؛ توضیح اینکه براساس دستورالعمل‌های تحریمی دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا، کشورهای دریافت‌کننده معافیت تحریمی مجازند پس از کاهش قابل‌توجه، به واردات نفت از ایران در مقادیر کمتر ادامه دهند و در ادامه وجوه مالی حاصل را در حساب خاص و تحت کنترل آمریکا نزد بانک‌های خود نگه دارند؛ براساس قوانین تحریمی آمریکا، مقرر شده است که این وجوه مالی به ایران تحویل داده نشود، به بانکی خارج از آن کشور نیز منتقل نشود و درنهایت صرفاً برای تجارت دوجانبه با ایران (آن هم کالاهای مجاز براساس نظر ایالات متحده) مورد استفاده قرار گیرد؛ بنابراین می‌توان استنباط کرد که در صورت تولید منابع مالی در حساب سپرده ابزار مالی اروپا، صرفاً می‌توان این منابع را برای واردات کالاهای بشردوستانه مورداستفاده قرار داد. این گزاره در بیانیه سه کشور اروپایی هم‌زمان با رونمایی از INSTEX نیز به‌صراحت بیان شده است.

د) امکان وضع تحریم توسط آمریکا علیه شرکت‌های تجاری فعال در قالب ابزار مالی اروپا: با توجه به رعایت رویه‌های مرتبط با شفافیت بر تراکنش‌های ابزار مالی اروپا، اطلاعات مربوط به شرکت‌هایی که تراکنش‌های مرتبط با تجارت با ایران را به‌واسطه این ابزار انجام می‌دهند،

برای آمریکا مشخص خواهد شد. این احتمال وجود دارد که آمریکا به‌صورت مورد به مورد این شرکت‌ها را جریمه کند. نکته دیگر آنکه در اسناد تجاری مربوط به تجارت کالاهایی که از کانال ابزار مالی اروپایی به ایران صادر می‌شوند، به‌طور مشخص نام ایران به‌عنوان مقصد نهایی کالاها ثبت می‌شود. بعید است شرکت‌های اروپایی چنین ریسکی را بپذیرند.

فصل چهارم: تحلیل و بررسی رویدادهای مهم تحریمی در سال ۱۳۹۸

مقدمه

در این فصل، رویدادهای مهم تحریمی سال ۱۳۹۸ مورد بررسی قرار گرفته است. در یک نگاه کلی می‌توان گفت که در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا علاوه‌بر تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و درج نام آنها در فهرست تحریمی، تمرکز چشمگیری بر دو حوزه معطوف کرده است:

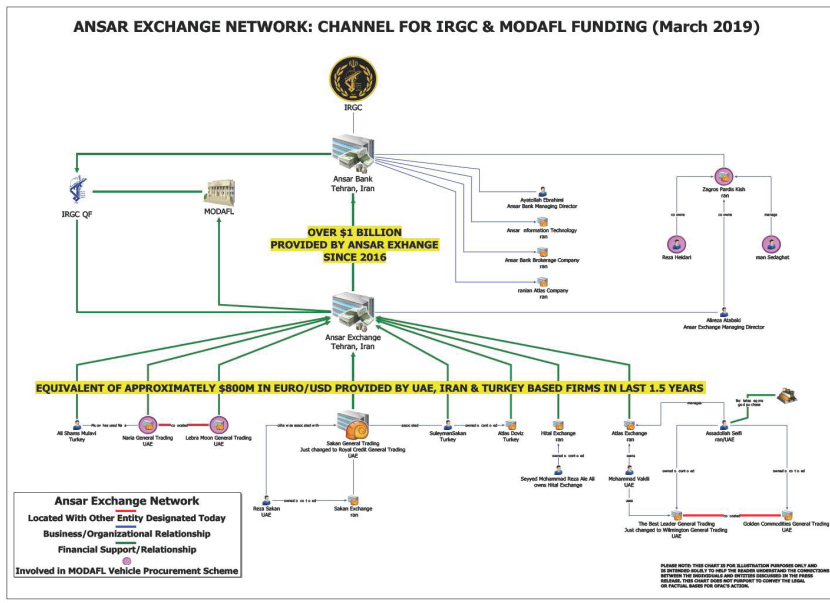
- عملیاتی‌سازی تحریم‌هایی که هنوز اجرایی نشده‌اند؛
- کارآمدسازی و افزایش اثربخشی تحریم‌هایی که به‌صورت ضعیف اجرا می‌شوند (اصطلاحاً دور خورده می‌شوند)؛ کارآمدسازی تحریم به این صورت است که آمریکا، بر پایه تحریم‌های وضع‌شده پیشین (و نه تحریم جدید) و از طریق افزایش نظارت و فشار بر طرف‌های خارجی ایران تلاش می‌کند به‌تدریج سطح تعامل و تجارت خارجی ایران را کاهش دهد.

مهم‌ترین رویدادهای تحریمی سال ۱۳۹۸ که در این فصل ابعاد آنها بررسی می‌شود عبارت‌اند از: درج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در لیست سازمان‌های تروریستی آمریکا، تحریم بخش آهن، فولاد، آلومینیم و مس ایران، تحریم ۳۹ شرکت پتروشیمی ایران، تحریم بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی ذیل عنوان مقابله با تروریسم، نهایی شدن قواعد شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده در خصوص نگرانی‌های راجع به پول‌شویی ایران، صدور دستورالعمل جدید اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران، صدور فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ و تحریم بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران.

۱-۴. تحریم شبکه مالی مرتبط با ایران در ترکیه و امارات؛ ۶ فروردین ۱۳۹۸

در تاریخ ۶ فروردین ۱۳۹۸، بیست‌وپنج شخص حقیقی و حقوقی مستقر در ایران، ترکیه و امارات متحده عربی اعم از مدیران، صرافی‌ها و شرکت‌های تجاری تحت تحریم وزارت خزانه‌داری آمریکا قرار گرفتند.[1] در سند منتشر شده وزارت خزانه‌داری آمریکا[2] بیان شده است که شبکه مالی تحریم شده، نقش تأمین و منابع مالی مورد نیاز برای استفاده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت دفاع ایران ایفا می‌کرده است. گفتنی است که سپاه پاسداران و وزارت دفاع ایران، پیش‌تر ذیل فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ تحت تحریم قرار گرفته بود. مهم‌ترین نهادهای ایرانی که در این رویداد، تحت تحریم قرار گرفتند عبارت‌اند از شرکت صرافی بانک انصار، صرافی انصار، شرکت فناوری اطلاعات انصار، صرافی اطلس، صرافی هیتال و شرکت اطلس ایرانیان. در کنار این شرکت‌های ایرانی، تعدادی شرکت مستقر در امارات متحده عربی و ترکیه نیز تحریم شدند. نکته قابل‌توجه آن است که در سند منتشر شده، نمایی از روابط مالی بین شرکت‌ها و اشخاص تحریم شده نشان داده شده است. فارغ از صحت‌وسقم محتوا، در ادامه این شکل نمایش داده شده است.

شکل ۱-۴. روابط مالی اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده در تاریخ ۶ فروردین ۱۳۹۸ براساس سند وزارت خزانه‌داری آمریکا



Source: U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), March 26, 2019

1. https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20190326
2. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm639

دلالت اجرایی اقدام تحریمی یادشده به این صورت است که نام اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده در لیست تحریم موسوم به SDN درج می‌شود و دارایی‌های آنها در حوزه قضایی آمریکا بلوکه می‌شود. همچنین بانک و شرکت‌های خارجی مجاز به تعامل با آنها نخواهند بود. نوع تحریم (تحریم ذیل موضوع و بهانه مقابله با تروریسم) نهادهای مالی، در این رویداد تحریمی به‌گونه‌ای است که این اشخاص، قادر نخواهند بود با بانک‌های خارجی در حوزه کالاهای بشردوستانه نیز تعامل داشته باشند.

۲-۴. درج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در لیست سازمان‌های تروریستی آمریکا؛ ۱۹ فروردین ۱۳۹۸

در تاریخ ۱۹ فروردین ۱۳۹۷ رئیس‌جمهور آمریکا، کلیت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را به‌موجب بند ۲۱۹ قانون مهاجرت و ملیت آمریکا[1] مصوب ۱۹۶۵، به‌عنوان سازمان تروریستی معرفی کرد.[2] این اولین بار بود که یکی از نیروهای نظامی و رسمی یک دولت تحت این عنوان قرار می‌گرفت. براساس مفاد قانون ذکر شده، پس از معرفی یک گروه به‌عنوان سازمان تروریستی، وزیر امور خارجه آمریکا موظف است با دستور به نهادهای مالی آمریکا، کلیه تراکنش‌ها و دارایی‌های مرتبط با این افراد را در حوزه قضایی آمریکا بلوکه کرده و همچنین ورود کلیه افراد مرتبط با این سازمان‌ها را به خاک آمریکا ممنوع کند. اگرچه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی از ابتدای انقلاب تحت تحریم آمریکا قرار داشت؛ اما باید گفت که اقدام آمریکا در تروریستی خواندن سپاه، به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم تبعاتی علیه این نهاد و به‌تبع، اقتصاد ایران به دنبال خواهد داشت.

۱-۲-۴. پیشینه تحریم‌ها و محدودیت‌های آمریکا علیه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی

سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، طی سال‌های متمادی در نقطه تمرکز تحریم‌های ایالات متحده قرار داشته و به فراخور هر مناقشه‌ای، تحریم علیه سپاه، ذیل موضوع جدیدی تشدید و تحکیم شده است. حال باید دید که تروریستی قلمداد شدن سپاه از سوی آمریکا، چه افزوده تحریمی علیه این نهاد و اقتصاد ایران ایجاد می‌کند. پیش از آغاز بحث، ابتدا مروری بر مجموعه تحریم‌ها و محدودیت‌های سپاه تا پیش از درج در لیست سازمان‌های تروریستی خواهیم داشت.

احکام اصلی مرتبط با تحریم سپاه پاسداران در اسناد قانونی پیشین آمریکا به همراه دلیل تحریم عبارت‌اند از:

1. Immigration and Nationality Act
2. https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/

- فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴؛[۱] شناسایی‌شده به‌عنوان نهاد حامی اقدامات تروریستی در عرصه بین‌المللی و به‌موجب قانون کاتسا؛[۲]
- فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲؛[۳] شناسایی‌شده به‌عنوان اشاعه‌دهنده سلاح‌های کشتارجمعی؛
- فرمان اجرایی ۱۳۵۵۳[۴] و ۱۳۶۰۶؛ شناسایی‌شده به‌عنوان ناقض حقوق بشر.

تمامی احکام فوق، مجموعه‌ای از تحریم‌های اولیه[۵] و ثانویه[۶] را علیه سپاه پاسداران وضع کرده‌اند.

---

۱. این فرمان اجرایی توسط جرج بوش و در سال ۲۰۰۱ متعاقب حمله به برج‌های دوقلو در آمریکا صادر شد و هدف آن مقابله با تروریسم بیان شده است. این فرمان اجرایی مستند به IEEPA (قانونی در حوزه امنیت آمریکا) است. اشخاص و نهادهایی که با عنوان مقابله با تروریسم در لیست تحریم‌های آمریکا قرار می‌گیرند؛ عملاً ذیل فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ درج می‌شوند و در لیست SDN آمریکا برچسب [SDGT] بر آنها زده می‌شود. نکته مهم آن است که نهادهای درج شده در لیست SDN ذیل اتهام مقابله با تروریسم، مشمول تحریم‌های ثانویه هستند. خود این اشخاص مشمول بلوکه شدن دارایی‌ها در حوزه قضایی آمریکا هستند. همچنین اشخاص و نهادهایی که با اشخاص مندرج در لیست تحریم تعامل داشته باشند مشمول مجازات‌هایی نظیر جریمه مالی، سوءشهرت، بلوکه شدن دارایی‌ها و ممنوعیت ادامه فعالیت اقتصادی در آمریکا و درنهایت امکان ورود به لیست SDN خواهند بود.

۲. قانون «مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم‌ها» موسوم به قانون کاتسا، قانونی است که در سال ۲۰۱۷ بارأی قاطع کنگره و سنای ایالات متحده آمریکا علیه ایران، روسیه و کره شمالی به تصویب رسید، تا از طریق تحریم با آنچه اقدامات خطرناک و دشمنانه این کشورها در قبال آمریکا و متحدانش خوانده شده است، مقابله کند. به‌موجب این قانون، مجموعه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی وارد لیست مرتبط با فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ شد. به تبع ورود به این لیست، تحریم و محدودیت‌های مندرج در فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ را به دنبال خواهد داشت.

۳. این فرمان اجرایی در سال ۲۰۰۵ و پیرو مناقشه هسته‌ای صادر شد و مستند به قانون IEEPA، NEA، CISADA است. گفتمان این فرمان اجرایی، مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی و مقابله با تروریسم است. نهادها و اشخاصی که با این عنوان در لیست تحریم قرار می‌گیرند، برچسب [IFSR] جلوی اسم آنها درج می‌شود. نهادهای درج شده در لیست SDN ذیل برچسب [IFSR]، مشمول تحریم‌های ثانویه هستند؛ درنتیجه اشخاص و نهادهایی که با چنین افرادی تعامل داشته باشند مشمول جریمه‌هایی نظیر جریمه مالی، سوءشهرت، بلوکه شدن دارایی‌ها و ممنوعیت ادامه فعالیت اقتصادی در آمریکا و درنهایت امکان ورود به لیست SDN خواهند بود.

۴. این فرمان اجرایی در سال ۲۰۱۰ توسط اوباما و با هدف تحریم اشخاص و نهادهای مرتبط با نقض حقوق بشر در ایران صادر شد. همچنین این فرمان اجرایی مستند به IEEPA، NEA و CISADA است. اشخاص و نهادهایی که با استناد به این فرمان اجرایی وارد لیست تحریم می‌شوند، برچسب [IRAN-HR] جلوی اسم آنها درج می‌شود. به‌موجب این فرمان اجرایی، اشخاص و نهادهای خاطی ذیل این عنوان، مشمول مجازات مسدودسازی (این مجازات به‌طور خاص، با هدف تنبیه نهادهای مالی خارجی وضع شده است؛ تعریف این مجازات عبارت است از: «بسته شدن تمام حساب‌های جاری و حساب‌های مرتبط با روابط کارگزاری در حوزه قضایی آمریکا») می‌شوند. همچنین حمایت، کمک، اعطای تجهیزات، ارائه خدمات مالی و تکنولوژیکی و.. به اشخاص تحریم شده ذیل این عنوان نیز مجازاتی مشابه در پی خواهد داشت.

۵. منظور از تحریم اولیه آن است که اشخاص و نهادهای آمریکایی حق تعامل اقتصادی را با اشخاص تحریم شده ندارند. به‌عبارت‌دیگر، منعی در مورد تعامل اشخاص حقیقی و حقوقی غیرآمریکایی با اشخاص تحریم شده وجود ندارد.

۶. تحریم ثانویه به این معناست که اشخاص حقیقی و حقوقی آمریکایی و غیرآمریکایی نسبت به تعامل با اشخاص تحریم شده منع شده‌اند. به‌عبارت‌دیگر، هر شخص و نهادی در هر نقطه‌ای از جهان، چنانچه بخواهد تعامل خود را با نظام مالی و اقتصادی آمریکا ادامه دهد، حق ندارد با اشخاص تحریم شده ذیل عنوان ثانویه مراوده اقتصادی داشته باشد.

این تحریم‌ها نه‌تنها شامل مدیران این مجموعه می‌شود، بلکه کلیه کارمندان و وابستگان به این نهاد را نیز دربرمی‌گیرد. برای مثال اگر احراز شود که یک نهاد مالی (اعم از آمریکایی و غیرآمریکایی) به یکی از مدیران، کارمندان، مرتبطین[1] و سازمان‌های زیرمجموعه سپاه پاسداران خدمات مالی ارائه کرده است، کلیه حساب‌های کارگزاری و حساب‌های جاری مرتبط با آن نهاد مالی در حوزه قضایی آمریکا بسته خواهد شد و به‌عبارت‌دیگر، از ادامه فعالیت این نهاد مالی در آمریکا ممانعت به عمل می‌آید.

همچنین در اقتصاد ایران که به‌واسطه تحریم‌ها، کانال‌های استاندارد مراودات بین‌المللی، تا حد زیادی بسته شده، استفاده از روش‌های غیرمرسوم (که در عرف بین‌الملل غیرمجاز شمرده می‌شود) اهمیت پیدا کرده و از این کانال‌های غیرمرسوم برای تأمین کالاهای مورد نیاز و بعضاً حساس، تسویه مالی معاملات مرتبط با تجارت خارجی، تأمین ارز اسکناسی جهت مدیریت بازار ارز داخلی و... استفاده می‌شود. در همین رابطه دستگاه حاکمه آمریکا با علم به تلاش ایران برای استفاده حداکثری از این کانال‌ها، تمرکز ویژه‌ای بر موضوع شناخت ذی‌نفع نهایی قرار داده است. توضیح بیشتر اینکه در سال‌های گذشته با تقویت نظام مالی رصدپذیر در سطح جهان از یک طرف و گسترش روش‌های پنهان‌کاری مرتبط با تجارت‌های غیرمجاز از طرف دیگر، مقوله پول‌شویی و تلاش برای شناخت ذی‌نفع نهایی معامله بسیار پررنگ شده است. وزارت خزانه‌داری آمریکا و به‌طور مشخص اوفک، در دستورالعمل‌های خود، شرکت و نهادهای مالی را ملزم به پیاده‌سازی «ارزیابی بایسته تشدیدشده»[2] در تعامل با اشخاص و نهادهای ایرانی به‌خصوص اشخاص مرتبط با سپاه پاسداران کرده است؛ به این معنا که شرکت و بانک‌های خارجی در معامله با یک شخص ایرانی باید یقین کنند که ذی‌نفع نهایی آن معامله چه کسی است و مبادا با یک شخص یا نهاد پوششی مرتبط با سپاه طرف باشند.

نکته دیگر اینکه طی سالیان متمادی به‌موجب تمرکز بالای اوفک[3] بر سپاه پاسداران و تلاش این نهاد برای شناسایی اشخاص مرتبط با سپاه، یک برچسب خاص برای سپاه پاسداران ساخته شده و کلیه افرادی که به‌عنوان زیرمجموعه سپاه وارد لیست تحریم می‌شوند، برچسب [IRGC] برای آنها به کار می‌رود. این اقدام، شناسایی افراد مرتبط با سپاه را برای بانک‌ها و شرکت‌های خارجی آسان کرده است.

1. Affiliates

2. Enhanced due Diligence

۳. دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا؛ این نهاد متصدی شناسایی اشخاص حقیقی و حقوقی است که به‌موجب اسناد تحریمی باید در لیست تحریم قرار بگیرند؛ همچنین این نهاد تعیین می‌کند که علیه هر شخص تحریم شده، چه محدودیت‌ها و مجازات‌هایی وضع شود.

۴-۲-۲. تبیین سازوکار تأثیر مستقیم اقدام آمریکا بر سپاه و اقتصاد ایران

از ابتدای انقلاب اسلامی، سپاه پاسداران در نقطه کانونی تمرکز تحریم‌های آمریکا بوده و به فراخور هر مناقشه‌ای بین ایران و آمریکا، سپاه پاسداران به یک بهانه جدید تحریم شده است. حال سؤال این است که اقدام آمریکا در تروریستی خواندن سپاه، چه تأثیری بر دایره شمول اشخاص تحت تحریم گذاشته است. آیا به‌موجب تروریستی قلمداد شدن سپاه، تعداد اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی مندرج در ذیل تحریم‌های آمریکا افزایش یافته است؟ پاسخ مثبت است و در حقیقت به‌موجب این اقدام، دایره شمول تحریم‌ها علیه ایران به‌شدت گسترش یافته است.

توضیح اینکه به‌موجب تروریستی قلمداد شدن سپاه پاسداران، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با این نهاد به‌صورت پیش‌فرض ممنوع‌المعامله هستند و نیازی نیست مقامات آمریکایی به‌صورت مشخص، نام و ویژگی‌های افراد مرتبط با سپاه را در لیست خاصی درج کنند و براساس این لیست، تعامل با سپاه را ممنوع کنند. تا پیش از این، معامله اشخاص خارجی صرفاً با افراد مندرج در لیست SDN ممنوع بوده، اما از این به بعد نیازی به درج نام اشخاص ممنوع‌المعامله در لیست خاصی نیست. به‌عبارت‌دیگر، جریمه و مجازات آمریکا علیه اشخاص تعامل کننده با مجموعه سپاه پاسداران، متوقف بر تهیه لیست خاصی نخواهد بود. در بعضی از یادداشت‌های تحلیلی[۱] این‌گونه آمده است که براساس این اقدام آمریکا محمل و زیرساخت برای درگیر کردن افراد ایرانی که دوره خدمت سربازی خود را ذیل سپاه گذرانده‌اند نیز فراهم شده است.

۴-۲-۳. تبیین سازوکار تأثیر غیرمستقیم اقدام آمریکا بر اقتصاد ایران

تأثیر غیرمستقیم اقدام آمریکا در تروریستی قلمداد کردن سپاه به این صورت است که آمریکا در تلاش است با دو ابزار و به بهانه سپاه، ریسک تعامل اقتصادی با ایران را افزایش دهد. این دو ابزار عبارت‌اند از:

۱. تلاش برای هرچه بزرگ‌تر نشان دادن نقش سپاه در اقتصاد ایران؛

۲. افزایش سطح جریمه‌ها و مجازات افراد تعامل‌کننده با سپاه.

توضیح مورد اول به این صورت است که در یادداشت‌ها و تحلیل‌های مختلفی که توسط اندیشکده‌های همسو با دستگاه حاکمه آمریکا تولید می‌شود، این گزارهٔ غیرمستدل به‌کرات تکرار می‌شود که سپاه

۱. به نقل از منبع زیر

https://www.bourseandbazaar.com/articles/2019/4/8/legal-impact-of-irgc-terrorism-designation-overshadowed-by-political-risks

ازلحاظ گستره فعالیت در اقتصاد ایران اول است و چیزی حدود یک‌سوم اقتصاد ایران را در دست دارد.[۱] دلالت مهمی که از ادعای فوق استخراج شده و دائماً به سرمایه‌گذاران خارجی گوشزد می‌شود این است که چنانچه وارد تعامل با ایران شوند، حتی در صورت بررسی و دقت‌های فراوان، باز هم به‌احتمال بسیار زیاد، طرف حساب یکی از اعضا و مرتبطین سپاه قرار خواهند گرفت و چه بهتر که اساساً وارد تعامل اقتصادی با ایران نشوند. به‌عبارت‌دیگر، برای سرمایه‌گذاران خارجی این‌گونه تصویرسازی می‌شود که حتی اگر در چندین معامله با ایران منفعت به دست آورند چه‌بسا در معامله بعدی غافلگیر شده و طرف حساب یکی از اشخاص مرتبط با سپاه قرار بگیرند و درنتیجه زیر فشار مجازات‌ها و جریمه‌های سنگین آمریکا قرار خواهند گرفت. این تصویرسازی باعث می‌شود که در تحلیل هزینه فایده معامله با ایران، عنصر ریسک به حدی بزرگ ارزیابی شود که همواره هزینه تعامل با ایران بیشتر از منفعت آن باشد.

مورد دوم نیز به این صورت که آمریکا تلاش می‌کند با استفاده از زیرساخت‌های حقوقی خود، مجازات و جریمه افراد متعامل با سپاه را افزایش دهد. درج سپاه پاسداران در لیست سازمان‌های تروریستی دقیقاً با همین هدف انجام شده است. به‌موجب قوانین آمریکا[۲] اگر مسجل شود که شخص حقیقی یا حقوقی به یک شخص یا سازمان تروریستی خدمات تجهیزاتی یا مالی ارائه کرده است، تحت تعقیب جنایی فرامرزی[۳] قرار می‌گیرد. به این معنا که اگر فردی خارج از آمریکا، اقدام به کمک به یک فرد یا سازمان تروریستی کند، حتی اگر ضرر این اقدام به آمریکا یا شهروندان این کشور وارد نشود، چنانچه این فرد وارد آمریکا شود مورد تعقیب و پیگرد واقع خواهد شد. مجازات نیز به این صورت است که مبتنی بر رأی دادگاه، ممکن است جریمه مالی یا حداکثر به بیست سال حبس محکوم شود، هرچند جمع این دو جریمه نیز محتمل است. همچنین در مواردی که کمک به شخص یا سازمان تروریستی منجر به قتل شود، این امکان وجود دارد که فرد کمک‌کننده به حبس ابد در آمریکا محکوم شود. چنین تعقیب جنایی برای افرادی که در خاک آمریکا یا به‌عنوان تبعه این کشور، اقدام به حمایت از گروه‌های به‌اصطلاح تروریست می‌کنند، به طریق اولی پابرجا است.

---

۱. در یادداشت‌های مختلفی به این نسبت اشاره شده است که در ادامه چند مورد ذکر می‌شود:

https//:www.bbc.com/news/world-middle-east47852262-

https//:www.timesofisrael.com/iran-may-try-to-loosen-revolutionary-guards-grip-on-economy/

https://gulfnews.com/world/mena/iran-paramilitaries-have-chokehold-on-economy-1.2266118

https://www.newsweek.com/trump-deems-iran-revolutionary-guard-terrorist-organization-did-he-just-help-1389662

https://www.fdd.org/analysis/2016/10/04/how-the-nuclear-deal-enriches-irans-revolutionary-guard-corps/

2. 18 U.S.C. § 2339B, Providing material support or resources to designated foreign terrorist organizations

3. Extraterritorial Criminal Prosecution

ترکیب این دو عامل، یعنی القای نقش حداکثری سپاه در اقتصاد داخلی و تعاملات خارجی ایران و همچنین افزایش سطح مجازات و جریمه افراد متعامل با این نهاد باعث می‌شود ریسک تعامل با اقتصاد ایران افزایش یابد. این اقدام در حقیقت یک عامل روانی است که می‌تواند آثار گسترده اقتصادی داشته باشد. یکی از مهم‌ترین اثرات اقتصادی محتمل آن است که چه‌بسا تجار و بانک‌های خارجی که در حال حاضر در حال تعامل با ایران هستند، نسبت به ادامه رابطه استنکاف بورزند.

۴-۲-۴. سطح تأثیر اقدام آمریکا علیه اقتصاد ایران در کوتاه‌مدت و بلندمدت

اظهارنظر دقیق درباره سطح تأثیر اقدام آمریکا در تروریستی خواندن سپاه، زمانی امکان‌پذیر است که مجموعه تحریم‌ها و محدودیت‌های ایالات متحده آمریکا علیه ایران بررسی شود. خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت ۱۳۹۷ و وضع مجدد همه تحریم‌ها، شرایط اقتصادی بسیار پیچیده‌تری برای اقتصاد ایران نسبت به اقدام آمریکا در تروریستی خواندن سپاه به وجود آورد؛ اما فارغ از وضع مجدد سایر تحریم‌ها، در این قسمت بحث خواهیم کرد که نفس تروریستی خواندن سپاه، چه تبعات اقتصادی به دنبال داشته است.

ازنظر اقتصادی به نظر می‌آید که هدف ترامپ از این اقدام همان مواردی است که در بخش اول و دوم با عنوان تأثیر مستقیم و غیرمستقیم بر اقتصاد ایران معرفی شد. توضیح اینکه ترامپ درصدد بود با افزایش تهدید و مجازات ناشی از تعقیب جنایی افراد متعامل با سپاه پاسداران، اولاً ارائه خدمات به این نهاد در داخل ایران و ثانیاً تعامل اقتصادی بین‌المللی ایران را (ازجمله معامله‌هایی که به‌موجب قوانین تحریمی آمریکا، مجاز و قانونی هستند) خدشه‌دار کند.

این اقدام ترامپ نه‌تنها در کوتاه‌مدت، تعامل اقتصادی بین‌المللی با ایران را تیره‌وتار می‌کند، بلکه آثار چشمگیری در بلندمدت خواهد داشت. برای تبیین اثر کوتاه‌مدت و بلندمدت می‌توان به صحبت‌های مارک دوبوویتز[1] بنیان‌گذار بنیاد دفاع از دمکراسی[2] استناد کرد. وی تروریستی خواندن سپاه را عنوان عاملی معرفی کرده است که باعث می‌شود بانک‌ها و شرکت‌های اروپایی، روابط مجاز و قانونی خود را با ایران متوقف کنند تا مبادا در آینده، به جرم کمک و حمایت از سپاه، مورد تعقیب جنایی در خاک آمریکا قرار گیرند. این اثر را می‌توان ذیل تبعات کوتاه‌مدت دسته‌بندی کرد. همچنین این اقدام ترامپ می‌تواند در بلندمدت نیز تبعاتی داشته باشد. تروریستی خواندن سپاه و تلاش برای درج تحریم‌های فعلی (تحریم‌های هسته‌ای) ذیل گفتمان حمایت از تروریسم، باعث خواهد شد که رفع این تحریم‌ها

1. Mark Dubowitz
2. The Foundation for Defense Of Democracies (FDD)

در ادامه به‌شدت دشوار شود و چنانچه رئیس‌جمهور آمریکا بخواهد تحریم‌های ایران را تعلیق کند، باید هزینه‌های زیادی بپردازد که در صدر آنها، ارائه تضمین به کنگره آمریکا مبنی‌بر عدم ارتباط ایران با مقوله تروریسم است.[۱]

۳-۴. تحریم بخش آهن، فولاد، آلومینیم و مس ایران؛ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۸

دونالد ترامپ، رئیس‌جمهور آمریکا با صدور یک فرمان اجرایی در تاریخ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۸، صنایع آهن، فولاد، آلومینیم و مس ایران را به مجموعه تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا اضافه کرد. براساس این رویداد تحریمی، زنجیره فعالیت بخش‌های اقتصاد فوق، تحت تحریم‌های ثانویه ایالات متحده آمریکا قرار می‌گیرد به‌طوری‌که اشخاص فعال در زنجیره فعالیت بخش‌های فوق، مشمول بلوکه شدن دارایی‌ها در حوزه قضایی آمریکا می‌شوند. این اشخاص عبارت‌اند از:

- اشخاصی که به‌صورت مستقیم در بخش‌های فوق‌الذکر فعالیت دارند اعم از صاحب، مالک یا اپراتور؛
- اشخاصی که تعامل اقتصادی قابل‌توجه از جنس فروش، عرضه و جابه‌جایی کالاها و خدمات مورد نیاز صنایع فوق‌الذکر دارند؛
- اشخاصی که در حوزه فروش، حمل‌ونقل، بازاریابی کالاهای تولیدی صنایع فوق از مبدأ ایران فعالیت می‌کنند؛
- اشخاصی که تجهیزات، فناوری و دیگر خدمات اعم از خدمات مالی، تأمین مواد اولیه و... را در اختیار صنایع فوق قرار می‌دهند.

همچنین به‌موجب این فرمان اجرایی، نهادهای مالی خارجی که در موضوع تسویه مالی زنجیره فعالیت بخش‌های فوق‌الذکر فعالیت می‌کنند مشمول مجازات شده و حساب‌های کارگزاری و جاری آنها در حوزه قضایی ایالات متحده آمریکا بسته می‌شود. به‌طور مشخص، این نهادها از اجرای تراکنش‌های مالی در حوزه‌های زیر و در رابطه با بخش‌های اقتصادی مورد بحث ممنوع شده‌اند.

- فروش، عرضه و جابه‌جایی محصولات از مبدأ ایران؛
- خرید، تصاحب، حمل‌ونقل و بازاریابی کالاهای وارد شده به کشور ثالث از مبدأ ایران؛
- اجرای تراکنش برای اشخاصی که دارایی آنها به‌موجب این مقرره مسدود شده است؛ یعنی همه

---

۱. به نقل از منبع زیر:

https://www.wsj.com/articles/build-an-iranian-sanctions-wall-11554246565

اشخاصی که فعالیت آنها مرتبط با زنجیره فعالیت بخش‌های فوق‌الذکر است.

گفتنی است که در تاریخ ۲۰ دی ۱۳۹۸، کلیت بخش معدن تحت تحریم ثانویه قرار گرفت؛ در بخش مربوطه توضیحات تکمیلی در رابطه به ابعاد و تبعات تحریم بخش معدن ارائه خواهد شد.

۴-۴. تحریم ۳۹ شرکت پتروشیمی ایران؛ ۱۷ خرداد ۱۳۹۸

در این رویداد تحریمی، مهم‌ترین مجتمع پتروشیمی ایران، یعنی پتروشیمی خلیج‌فارس، به اتهام کمک به تروریسم وارد لیست تحریم موسوم به لیست SDN شد. در سند منتشر شده توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا،[1] علت تحریم این شرکت، ارتباط مالی و تجاری با قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء، از زیرمجموعه‌های سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ایران ذکر شده است. هم‌زمان با این اقدام، ۳۹ تحریم دیگر مشتمل‌بر شناسایی تعدادی مجتمع پتروشیمی دیگر و همچنین شبکه‌های فروش محصولات پتروشیمی خارج از کشور صورت گرفت.

اسامی شرکت‌های تحریم شده در این روز به این شرح است: شرکت صنایع پتروشیمی اروند؛ شرکت پتروشیمی آب نیروی بندر امام؛ شرکت پتروشیمی بسپاران بندر امام؛ شرکت پتروشیمی فراورش بندر امام؛ شرکت پتروشیمی خوارزمی بندر امام؛ شرکت پتروشیمی کیمیا بندر امام؛ شرکت پتروشیمی بندر امام؛ شرکت پتروشیمی بوعلی سینا؛ شرکت پتروشیمی فجر؛ شرکت پتروشیمی هنگام؛ شرکت کود اوره هرمز؛ گروه صنعتی سرمایه‌گذاری پتروشیمی ایران؛ شرکت مدیریت توسعه سرمایه‌گذاری پتروشیمی ایران؛ شرکت پتروشیمی کارون؛ شرکت پتروشیمی خوزستان؛ شرکت کود اوره لردگان؛ شرکت پتروشیمی مبین؛ شرکت مدبران اقتصاد؛ شرکت پتروشیمی نوری؛ شرکت پتروشیمی پارس؛ شرکت اجرایی غیرصنعتی پاسارگاد؛ شرکت پتروشیمی آپادانا خلیج‌فارس؛ شرکت پالایش گاز بیدبلند خلیج‌فارس؛ شرکت بازرگانی صنایع پتروشیمی خلیج‌فارس؛ شرکت پالایش گازفجر؛ یادآوران خلیج‌فارس؛ شرکت مدیریت گسترش صنایع پتروشیمی؛ شرکت پتروشیمی راه‌آوران فنون؛ شرکت پتروشیمی شهید تندگویان؛ شرکت پتروشیمی ارومیه؛ شرکت پتروشیمی همت؛ شرکت عملیات غیرصنعتی و خدمات؛ صنایع پتروشیمی؛ شرکت پتروشیمی ایلام؛ صنایع پلیمر گچساران؛ شرکت صنایع پتروشیمی دەدشت؛ شرکت پتروشیمی بروجن؛ شرکت ان. پی. سی اینترنشنال در بریتانیا؛ شرکت ان. پی. سی الاینس در فیلیپین؛ پتروشیمی اقیانوس اطلس؛ شرکت نغمه.

نکته مهم آن است که شرکت‌های تحریم شده در این روز، تحت بهانه مقابله با تروریسم و مقابله با

1. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm703

سلاح‌های کشتارجمعی تحت تحریم قرارگرفته‌اند. دلالت‌های این سنخ از تحریم عبارت‌اند از:

الف) دارایی‌ها و اموال اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده، در حوزه قضایی آمریکا بلوکه می‌شود.

ب) اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی و به‌طور خاص بانک‌ها و نهادهای مالی، در صورت ارائه خدمات مالی به اشخاص تحریم شده، مشمول مجازات بسته شدن حساب‌های مالی و کارگزاری در حوزه قضایی آمریکا خواهد شد.

ج) این امکان وجود دارد که اشخاص تعامل‌کننده با شرکت‌های تحریم شده ایرانی (یا مرتبط با ایران)، خود نیز وارد لیست تحریم شوند؛ البته فارغ از شدت و حدت تحریم‌های حوزه به‌اصطلاح تروریسم و سلاح‌های کشتارجمعی، بخش پتروشیمی ایران، به دلیل نوع لجستیک تجارت خارجی و نوع خاص تسویه مالی (استفاده از شرکت‌های پوششی و صرافی‌ها) توانست در دوره تحریم به صادرات محصولات خود ادامه دهد و چالش‌هایی که برای مثال در حوزه صنعت نفت و صادرات آن به وجود آمد به‌هیچ‌وجه در صنعت پتروشیمی پدیدار نشد؛ هرچند که تحریم‌های این صنعت، مانع از تأمین فناوری‌ها، تجهیزات و قطعات موردنیاز مجتمع‌های پتروشیمی کشور شده است.

در فصل ششم، در مورد تبعات و تأثیرات تحریم صنعت پتروشیمی ایران توضیحاتی ارائه خواهد شد.

۴-۵. صدور فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ و تحریم مقام معظم رهبری، اعضای دفتر و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی منتسب به ایشان؛[1] ۵ تیر ۱۳۹۸

در تاریخ ۵ تیر ۱۳۹۸، فرمان اجرایی به شماره ۱۳۸۷۶ توسط ترامپ صادر شد. به‌موجب این فرمان اجرایی مقرر شد اشخاص زیر مشمول بلوکه شدن دارایی‌ها در حوزه قضایی آمریکا شوند.

- رهبر جمهوری اسلامی ایران و اعضای دفتر ایشان؛
- هر شخصی که از طرف رهبر ایران یا دفتر ایشان، به یک جایگاه یا پست رسمی در داخل یا خارج از کشور منصوب شده باشند؛
- هرکسی که به اشخاص نامبرده، خدمات (اعم از کالایی، تجهیزات، فناوری، مالی و...) ارائه کند؛
- هر شخصی که عضو هیئت‌مدیره یک سازمان یا مدیر ارشد مجموعه زیرنظر رهبری باشد.

1. Executive order 13876, Imposing Sanctions With Respect to Iran the Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran and the Iranian Supreme Leader's Office

همچنین براساس مفاد این فرمان اجرایی، هر نهاد مالی خارجی که خدمات مالی به اشخاص فوق ارائه کند و به‌طور خاص، یک تراکنش قابل توجه در راستای منافع آنها انجام دهد مشمول مجازات از طرف آمریکا شناخته شده به‌طوری‌که حساب‌های کارگزاری و جاری این نهاد مالی در حوزه قضایی آمریکا بسته می‌شود و این بانک مجاز به ادامه فعالیت در حوزه قضایی آمریکا نخواهد بود.

۶-۴. تحریم بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی ذیل عنوان مقابله با تروریسم؛ ۲۷ شهریور ۱۳۹۸

تحریم مجدد بانک مرکزی ایران در ۲۷ شهریور ۱۳۹۸ از سوی دولت ترامپ ذیل برچسب تروریستی به اتهام دخالت ایران در حملات به تأسیسات نفتی عربستان در آرامکو صورت می‌گیرد.[1] هم‌زمان با این اقدام، دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا بیانیه‌ای به‌شرح زیر صادر کرد: «امروز دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا (اوفک) براساس فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴، بانک مرکزی، صندوق توسعه ملی و شرکت اعتماد تجارت پارس را تحت تحریم قرار داد.» بر این اساس:

شرکت اعتماد تجارت پارس: مستقر در ایران در ارتباط با «وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران» با برچسب تحریمی SDGT (تعیین‌شده به‌طور ویژه به‌عنوان تروریست جهانی) تحت تحریم ثانویه قرار گرفت.

صندوق توسعه ملی جمهوری اسلامی ایران: مستقر در ایران در ارتباط با «وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران» در گذشته با برچسب‌های تحریمی IRGC (مقررات تحریمی مرتبط با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی) و IFSR (مربوط به مقررات تحریم مالی ایران) تحت تحریم ثانویه قرار داشت که با اعمال تحریم‌های ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۹ برچسب تحریمی SDGT (تعیین شده به‌طور ویژه به‌عنوان تروریست جهانی) نیز به آن اضافه شد.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران: مستقر در ایران در ارتباط با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی قدس سپاه و حزب‌الله در گذشته با برچسب‌های تحریمی IRGC (مقررات تحریمی مرتبط با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی)، IFSR (مربوط به مقررات تحریم مالی ایران) و براساس «مقررات مربوط به تحریم‌ها و مبادلات با ایران»[2] تحت تحریم ثانویه قرار داشت که با اعمال تحریم‌های ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۹ برچسب تحریمی SDGT (تعیین شده به‌طور ویژه به‌عنوان تروریست جهانی) نیز به آن اضافه شد.

1. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm780

2. Iranian Transactions and Sanctions Regulations

در بیانیه وزارت خزانه‌داری آمریکا اشاره شده است: «بانک مرکزی ایران میلیاردها دلار برای سپاه پاسداران، نیروی قدس و نیروهای نیابتی تروریستی آن فراهم کرده است. صندوق توسعه ملی که در هیئت‌مدیره آن رئیس‌جمهور، وزیر نفت و رئیس بانک مرکزی ایران عضویت دارند منبع اصلی تأمین ارز خارجی و تأمین مالی نیروی تروریستی قدس سپاه پاسداران و وزارت دفاع و لجستیک نیروهای مسلح ایران است. شرکت اعتماد تجارت پارس که دفتر آن در ایران است یک شرکت پوششی برای پنهان نگه داشتن نقل‌وانتقال‌های مالی برای خریدهای نظامی وزارت دفاع ازجمله توسط منابعی است که صندوق توسعه تأمین می‌کند. تحریم‌های اعمال شده امروز توسط دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا علیه بانک مرکزی ایران به دلیل کمک‌های عینی، حمایت و تأمین مالی، مادی، حمایت‌های تکنولوژیک و قرار دادن کالا و خدمات برای سپاه پاسداران و نیروی تروریستی قدس و حزب‌الله است».

۱-۶-۴. سابقه تحریم بانک مرکزی

پیش‌تر بانک مرکزی ایران ذیل قانون بودجه دفاعی سال ۲۰۱۲ (NDAA)که با امضای باراک اوباما در تاریخ ۳۱ دسامبر ۲۰۱۱ به قانون تبدیل شد، تحت تحریم قرار گرفت. سه دلیل برای تحریم بانک مرکزی در این قانون ذکرشده بود که عبارت‌اند از: ۱. اعلام وزارت خزانه‌داری مبنی‌بر اینکه ایران را به‌عنوان حوزه اصلی نگرانی در مورد پول‌شویی شناسایی کرده است؛ ۲. اعلام شبکه جرائم مالی وزارت خزانه‌داری FINCEN مبنی‌بر اینکه بانک مرکزی ایران از طریق انتقال میلیاردها دلار به بانک‌ها در سال ۲۰۱۱ به بانک‌های ایرانی تحت تحریم (صادرات، ملت، توسعه صادرات ایران و بانک ملی برای دور زدن تحریم کمک کرده است؛ ۳. اظهارات دیوید کوهن معاون وقت وزارت خزانه‌داری در امور تروریسم و اطلاعات مالی در تاریخ ۲۲ نوامبر ۲۰۱۱ مبنی‌بر اینکه وزارت خزانه‌داری نسبت به تمام بخش‌های بانکی ایران، ازجمله بانک مرکزی ایران به‌عنوان تأمین‌کننده مالی تروریست، تأمین مالی گسترش سلاح‌های هسته‌ای و پول‌شویی که خطراتی برای سیستم مالی جهانی است، اعلام‌خطر می‌کند.

با خروج آمریکا از برجام در ۸ مه ۲۰۱۸ (۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷) ترامپ با امضای فرمان اجرایی جدیدی[1] به وزارت خزانه‌داری و وزارت امور خارجه دستور داد تا روند اعمال دوباره تحریم‌های مرتبط با برجام را آغاز کنند. وزارت خزانه‌داری آمریکا نیز با صدور دستورالعملی اعلام کرد اولین مرحله تحریم‌ها از ۶ آگوست ۲۰۱۸ و مرحله بعدی از ۴ نوامبر ۲۰۱۸ به مرحله اجرا درخواهند آمد. در میان تحریم‌هایی که مرتبط با بانک مرکزی بودند و با برجام تعلیق و پس از خروج آمریکا از برجام دوباره اعمال شدند می‌توان به این موارد اشاره کرد:

1. National Security Presidential Memorandum (NSPM)

الف) فرمان اجرایی ۱۳۵۹۰: در خصوص اتهام پول‌شویی به بانک مرکزی و مؤسسات مالی ایران و اعطای اختیارات به وزارت امور خارجه جهت اعمال تحریم کالا، خدمات، اطلاعات و تکنولوژی در بخش انرژی و پتروشیمی ایران؛

ب) قانون اختیارات دفاع ملی سال ۲۰۱۲ (تحریم‌های مربوط به مبادلات مؤسسات مالی خارجی با بانک مرکزی ایران و مؤسسات مالی ایرانی ذیل بخش ۱۲۴۵ قانون اختیارات دفاع ملی سال ۲۰۱۲): بخش ۱۲۴۵ قانون اختیارات دفاع ملی برای سال ۲۰۱۲ فروش نفت ایران و تعامل بانک‌های خارجی با بانک مرکزی ایران را شامل می‌شود. مطابق این قانون، وزارت خزانه‌داری ملزم به اعمال تحریم علیه آن دسته از نهادهای بانکی و مالی خارجی است که با بانک مرکزی ایران رابطه کاری دارند، مگر اینکه کشورهای مربوطه آن نهادهای مالی خارجی خرید نفت از ایران را به مقدار موردنظر دولت آمریکا کاهش داده باشند، در دوره اوباما کاهش ۲۰ درصدی برای هر دوره از سوی هر کشور کافی شمرده می‌شد.

ج) قانون تحریم‌های CISADA: بخش ۱۰۴ (c) و ۲(E) و ii قانون تحریم‌های جامع ایران و منع سرمایه‌گذاری سال ۲۰۱۰ که شامل تحریم بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی با ایران و بانک مرکزی ایران می‌شود. بر این اساس، تحریم‌های مرتبط با ارائه خدمات پیام‌رسانی مخصوص مالی به بانک مرکزی و دیگر مؤسسات مالی ایران که در بند ۱۰۴ قانون CISADA درباره آنها توضیح داده شده، بازگشتند (گفتنی است قانون تحریم جامع ایران، پاسخ‌گویی و منع سرمایه‌گذاری CISADA با تکمیل و تشدید موارد پیش‌بینی شده در قانون ایسا، تحریم‌هایی را در حوزه‌های انرژی، بازرگانی و مالی اعمال می‌کند).

د) با فاصله یک هفته پس از خروج آمریکا از برجام و در تاریخ ۱۶ می ۲۰۱۸ وزارت خزانه‌داری آمریکا رئیس وقت بانک مرکزی (آقای ولی‌اله سیف) و یکی از مدیران آن (آقای طرزعلی) را در فهرست تحریم‌های آمریکا قرار داد و در یادداشتی که در این زمینه منتشر کرد، این تحریم را به موضوع تأمین مالی حزب‌الله لبنان از طریق حمایت از فعالیت‌های سپاه قدس ایران، مرتبط دانست. این تحریم‌ها به استناد ارتباط با فعالیت‌ها و برنامه‌های هسته‌ای ایران اعمال نشد.

۲-۶-۴. تبیین چرایی تحریم بانک مرکزی ایران ذیل عنوان مقابله با تروریسم

بررسی اسناد حقوقی ایالات متحده آمریکا در حوزه تحریم‌های ایران نشان می‌دهد که ادله وضع تحریم علیه کشور ما به سه دسته کلی قابل‌تقسیم است: ۱. اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی؛ به‌طور خاص سلاح هسته‌ای و موشک‌های بالستیک؛ ۲. حمایت از تروریسم شامل تأمین مالی، ارسال تجهیزات و نیرو؛ ۳. نقض حقوق بشر.

در موج اول تحریم‌های گسترده علیه ایران (۱۳۸۹ الی ۱۳۹۱) تمرکز ایالات متحده آمریکا بر تحریم بخش‌های اقتصادی ایران با هدف ایجاد فشار به حاکمیت ایران و متقاعد کردن آنها به توقف فعالیت‌های هسته‌ای ایران بود. به‌عبارت‌دیگر، در آن دوره زمانی، اکثر تحریم‌ها با گفتمان مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی وضع و اجرایی شدند. با شروع مذاکرات هسته‌ای و پس از آن انعقاد برجام، تحریم‌های مرتبط با فعالیت‌های هسته‌ای ایران به حالت تعلیق درآمد و به‌موجب برجام، آمریکا متعهد شد تحریم جدیدی در رابطه با فعالیت‌های هسته‌ای ایران وضع نکند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد[1] پس از روز اجرایی شدن برجام، ایالات متحده با اتخاذ سیاست‌های مختلف تلاش کرد بهره‌مندی ایران از مزایای اقتصادی برجام را به حداقل برساند. دو سیاست محوری آمریکا در این موضوع عبارت‌اند از:

الف) تأکید مکرر مقامات آمریکایی بر امکان برگشت‌پذیری تحریم‌های هسته‌ای با توجه به تعلیق آنها (و نه لغو) و به‌تبع، وضع جریمه و مجازات علیه اشخاص حقیقی و حقوقی تعامل‌کننده با ایران؛

ب) تمرکز بر تحریم‌های مرتبط با تروریسم و گسترش دامنه و حوزه شمول آنها به‌طوری‌که دوباره بخش‌های اقتصادی ایران درگیر تحریم شود.

تصویب و اجرای قانون CAATSA[2] در مردادماه سال ۱۳۹۶ زمینه مناسبی برای سیاست دوم فراهم کرد. به‌موجب آن قانون، کلیت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی اعم از فرماندهان، کارمندان و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با این نهاد مورد تحریم قرار گرفتند؛ همچنین در آن قانون مقرر شد که هر نهاد یا شخص همکاری‌کننده یا ارائه‌دهنده خدمات به مجموعه سپاه پاسداران نیز مشمول تحریم قرار خواهد گرفت. علاوه‌بر پیشبرد رویه‌های تقنینی مذکور، اندیشکده‌ها و رسانه‌های نزدیک به دستگاه حاکمه آمریکا نیز شروع به ارائه تخمین‌هایی درباره میزان کنترل سپاه پاسداران بر اقتصاد ایران کردند. در این گزارش‌ها تخمین‌هایی بیان شد که نه استناد محکمی داشت و نه مبتنی‌بر روش‌شناسی پژوهشی بود، بلکه صرفاً اعداد و ارقامی بود که نویسندگان گزارش‌ها تخمین زده بودند. در اکثر گزارش‌ها، حجم اقتصادی سپاه از کل اقتصاد ایران، یک‌سوم تخمین زده می‌شد؛ البته برخی آن را تا دوسوم اقتصاد ایران دانستند!

نگارش حجم گسترده‌ای از این گزارش‌ها، به فعالان اقتصادی و تجار خارجی این‌گونه القا می‌کرد که در

---

۱. برای مطالعه بیشتر به این گزارش مراجعه کنید: «موانع برقراری تعاملات اقتصادی ایران و اروپا در دوره پسابرجام از منظر تحلیلگران خارجی» به شماره مسلسل ۱۵۶۰۱.

2. Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act

صورت تعامل با ایران، به‌احتمال زیاد طرف حساب یکی از اشخاص پوششی تحت کنترل سپاه پاسداران هستند و دیر یا زود حقایق برای نهادهای نظارتی آمریکایی برملا شده و درنتیجه جریمه‌ای علیه آنها وضع خواهد شد که به‌مراتب بیشتر از سودی است که می‌خواهند در تعامل با ایران به دست آورند؛ ازاین‌رو فعالان اقتصادی خارجی با تحلیل هزینه – فایده به این نتیجه می‌رسیدند که تعامل نداشتن با ایران به‌صرفه‌تر است.

پس از خروج آمریکا از برجام و اعمال مجدد تمامی تحریم‌های تعلیق شده، یک پدیده قابل‌توجه ظهور کرد و آن اینکه ایالات متحده در مسیر تقویت و تثبیت تحریم‌های هسته‌ای از طریق تحریم‌های تروریستی گام برداشت. به بیان روشن‌تر، در دوره پس از خروج آمریکا از برجام، اگرچه همه بخش‌های اصلی اقتصاد ایران، ذیل تحریم‌های هسته‌ای قرارگرفت؛ اما آمریکا کوشید همین بخش‌ها (یا حداقل اصلی‌ترین آنها) را دوباره ذیل گفتمان مقابله با تروریسم تحریم کند. درنتیجه، درهم‌تنیده کردن تحریم‌های هسته‌ای و تروریستی را می‌توان رویکرد جدید آمریکا در مقابل ایران دانست.

اندیشکده‌های نزدیک به دستگاه حاکمه آمریکا همواره در یادداشت‌های تحلیلی خود این راهبرد را پیشنهاد کرده‌اند. برای مثال در گزارش اخیر بنیاد دفاع از دمکراسی‌ها با عنوان «پاسخ مثبت به ایران به چه شکلی است؟» یک توصیه مهم مطرح شده است: ممزوج کردن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای و قاعده‌گذاری در جهت تفکیک‌ناپذیری تحریم‌های مرتبط با ایران. «ترامپ باید کاری کند که تمام امید یک دولت دمکرات برای احیای برجام از بین برود و وی باید دیواری از تحریم‌های اضافه با موضوعات مختلف را بنا کرده و کاری کند که هیچ رئیس‌جمهوری بعد از او نتواند آن دیوار را به‌آسانی فروبریزد. چنین اقداماتی نه فقط به بهانه فعالیت هسته‌ای ایران، بلکه باید بر پایه سایر فعالیت‌های ایران ازجمله حمایت از تروریسم، برنامه موشکی و موضوعات مرتبط با نقض حقوق بشر در ایران باشد. بنای چنین دیواری از تحریم‌ها، باید به‌گونه‌ای باشد که ترس و تردید مؤسسات مالی و شرکت‌های خارجی برای بازگشت به ایران، به‌شدت زیاد شود به‌گونه‌ای که حتی اگر توافقی محدود (مرتبط یا موضوع هسته‌ای) در دولت بعدی آمریکا با ایران بسته شد، بازهم آن‌ها به بازار ایران بازنگردند» (Dubowitz, 2019: 4).

نشانه‌های چنین راهبردی نیز اخیراً در تحرکات آمریکا مشاهده شده است. تصویب قانون کاتسا،[1] تحریم کل مجموعه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و درج نام این نهاد در لیست سازمان‌های تروریستی و درنهایت تحریم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و صندوق توسعه ملی به بهانه حمایت از تروریسم[2]

1. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.

۲. برای بررسی بیشتر به این لینک مراجعه کنید:

https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190920.aspx.

در تاریخ ۲۹ مرداد ۱۳۹۸، مصادیقی از راهبرد ممزوج‌سازی تحریم‌های هسته‌ای و تروریستی است. نتیجه آنکه دستگاه حاکمه آمریکا درصدد است بخش‌های اقتصادی ایران را که پیش‌تر ذیل گفتمان هسته‌ای تحریم شده‌اند اینک به‌واسطه ارتباط با سپاه پاسداران، ذیل گفتمان حمایت از تروریسم، وارد لیست تحریم کند. این اقدامات دو نتیجه مهم برای سیاستگذاران آمریکایی به همراه خواهد داشت.

- افزایش ریسک تعامل با بخش‌های اقتصادی تحت تحریم؛ توضیح اینکه از منظر اسناد حقوقی آمریکا، جرم تعامل با اشخاص تحت تحریم به‌واسطه فعالیت‌های تروریستی بسیار بیشتر از جرم تعامل با افرادی است که به دلایل دیگر تحریم شده‌اند. برای مثال به‌موجب فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ که متعاقب حادثه یازده سپتامبر ۲۰۰۱ صادر شد مقرر شد که فرد همکاری‌کننده یا ارائه‌دهنده خدمات به گروه‌های تروریستی، مستوجب ورود به لیست گروه‌های تروریستی است و خروج از این لیست نیز تقریباً غیرممکن است.
- دشوار شدن رفع تحریم‌ها و درنتیجه، تداوم و ماندگاری آن در بلندمدت (Cullis, 2019: 1-2). درباره این بند نیز باید این نکته را بیان کرد که به‌موجب اسناد حقوقی ایالات متحده، رفع تحریم‌های مرتبط با تروریسم یا خارج کردن نام یک شخص یا سازمان از لیست گروه‌های تروریستی، مستلزم ارائه شواهد و ادله کافی از سوی رئیس‌جمهور این کشور است. همچنین باید در نظر گرفت که چنین تلاشی از سوی رئیس‌جمهور آمریکا قطعاً هزینه سیاسی زیادی برای وی ایجاد خواهد کرد.

۳-۶-۴. نتیجه عملیاتی تحریم بانک مرکزی

بانک مرکزی در گذشته با برچسب‌های تحریمیIRGC (مقررات تحریمی مرتبط با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی) و IFSR (مربوط به مقررات تحریم مالی ایران) و براساس «مقررات مربوط به تحریم‌ها و مبادلات با ایران»[1] تحت تحریم ثانویه قرار داشت که با اعمال تحریم‌های ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۹ برچسب تحریمی SDGT (تعیین‌شده به‌طور ویژه به‌عنوان تروریست جهانی) نیز به آن اضافه شد. تفاوت تحریم اخیر با تحریم‌های قبلی بانک مرکزی در این نکته است که براساس قوانین آمریکا، خروج افراد حقیقی و حقوقی از فهرست گروه‌های تروریستی یا حامیان مالی گروه‌های تروریستی بسیار دشوار است تا جایی که دولت‌ها بدون کسب مجوز کنگره قادر به تعلیق تحریم‌های ضد تروریستی نیستند.

در بخش مربوط به تحریم بانک مرکزی در قانون بودجه دفاعی ۲۰۱۲ NDAA آمده که هر زمان رئیس‌جمهور بخواهد می‌تواند تحریم‌ها را تعلیق کند؛ نظیر همان اتفاقی که در برجام افتاد و تحریم‌های

1. Iranian Transactions and Sanctions Regulations

مربوط به بانک مرکزی با خواست رئیس‌جمهور آمریکا تعلیق شد؛ اما با خروج آمریکا از برجام دوباره اعمال شد. یکی از ملاحظاتی که می‌توان در ارتباط با تحریم‌های جدید ذکر کرد تأثیر آن بر واردات دارو و اقلام بشردوستانه توسط ایران است؛ زیرا وزارت خزانه‌داری آمریکا برای فروش غذا، دارو و وسایل پزشکی استثنا قائل شد؛ اما اقدام ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۹ وزارت خزانه‌داری منجر به حذف بانک مرکزی ایران از چارچوب استفاده از معافیت‌های بشردوستانه ایالات متحده می‌شود؛ توضیح اینکه براساس قانون دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری، آمریکا نمی‌تواند برای هیچ فرد یا نهادی که تحت تحریم‌های تروریستی قرار دارد مجوز تجارت بشردوستانه صادر کند.

۷-۴. قواعد نهایی شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده در خصوص نگرانی‌های راجع به پول‌شویی ایران؛ ۲ آبان ۱۳۹۸[۱]

شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده[۲] پس از مدت مدیدی، قاعده نهایی راجع به ممنوعیت بازگشایی یا حفظ حساب‌های پس‌انداز در ایالات متحده برای مؤسسات مالی ایرانی یا از طرف آنها و استفاده از حساب‌های پس‌انداز مؤسسات مالی خارجی در مؤسسات مالی تحت پوشش ایالات متحده برای پردازش مبادلاتی را صادر کرد که مؤسسات مالی ایرانی در آنها دخیل هستند. در ۲۶ اکتبر سال ۲۰۰۱ با تصویب قانون منع و مداخله تروریسم برای متحد و توانمند کردن آمریکا برای مقابله با تروریسم تحت عنوان قانون میهن‌پرستی[۳] (به‌طور خاص بخش ۳۱۱ آن) به شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری این صلاحیت داده شد که برمبنای یافته‌های معقولی، سرزمینی را خارج از ایالات متحده یا یک یا چند مؤسسه مالی خارج از ایالات متحده را به‌عنوان معضلی در جهت پول‌شویی شناسایی کند. زمانی که شبکه به چنین نتیجه‌ای نائل شد می‌تواند مؤسسات مالی داخلی و آژانس‌های مالی داخلی را وادار کنند تا «اقدامات معینی» را برای جلوگیری از پول‌شویی اتخاذ کنند و مؤسسات مالی خارجی را از سیستم مالی ایالات متحده بیرون کنند. در همین راستا و متأثر از آن، دفتر کنترل دارایی خارجی وزارت خزانه‌داری به اعلام دستورالعملی در خصوص نحوه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران پرداخته است.[۴] در ادامه درباره تبعات شناسایی ایران به‌عنوان سرزمینی دارای خطر

---

۱. مطالب این قسمت، با استفاده از مکتوبات آقای دکتر محمدصالح عطار، مدیر گروه حقوق بین‌الملل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تدوین شده است که به این وسیله کمال تشکر و قدردانی از ایشان به عمل می‌آید.

2. Financial Crimes Enforcement Network

3. USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)

۴. در بخش بعدی به‌تفصیل درباره این دستورالعمل جدید و مخاطرات استفاده از آن توضیح داده شده است.

بالای پول‌شویی توسط فینسن[۱] توضیحاتی ارائه خواهد شد.

شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی یک‌بار پیش از این در سال ۲۰۱۱ ایران را به‌عنوان سرزمینی که خطر پول‌شویی در آن بالاست شناسایی کرد؛ اما هیچ‌گاه این تصمیم خود را نهایی نکرد؛ اما در آبان ۱۳۹۸ با صدور قاعده نهایی[۲] این فرایند را به‌صورت کامل علیه جمهوری اسلامی ایران اعمال کرد. مطابق با بخش ۳۱۱ قانون میهن‌پرستی، پنج اقدام می‌تواند در خصوص تضمین جلوگیری از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم اتخاذ شود. شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی با این قاعده نهایی ایران را به‌عنوان سرزمینی که در خصوص آن نگرانی اولیه‌ای در خصوص پول‌شویی وجود دارد شناسایی کرده است. وزارت خزانه‌داری با هماهنگی وزارت امور خارجه دریافته است که ایران همچنان در راستای دور زدن تحریم‌ها و تأمین مالی تروریسم فعالیت دارد. همان‌طورکه عنوان شد این نتیجه‌گیری باید براساس یافته‌هایی حاصل شود. ازاین‌رو، شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی یافته‌های خود را این‌گونه اعلام کرده است:

- ایران از سیستم مالی بین‌المللی سوءاستفاده می‌کند، شیوه‌های پوششی را برای دسترسی به سیستم مالی بین‌المللی برای اقدامات ایذایی خود توسعه داده است. این اقدامات شامل سوءاستفاده از بانک‌ها و صرافی‌ها، به راه انداختن شبکه‌های خرید با استفاده از شرکت‌های کاغذی، استفاده از کشتی‌رانی تجاری و پوشش دادن مبادلات غیرقانونی از طریق مقامات ارشد و رسمی ازجمله مقامات بانک مرکزی می‌شود.
- ایران از فلزات گران‌بها برای دور زدن تحریم‌ها و دسترسی به سیستم مالی استفاده می‌کند و در آینده نیز از ارزهای مجازی استفاده خواهد کرد.
- تلاش‌های دورزننده ایران برای تأمین مالی نیروی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی قدس سپاه پاسداران، حزب‌الله لبنان، حماس، طالبان و دیگر گروه‌های تروریستی انجام می‌گیرد.

شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی همچنین نتیجه گرفته است که در مؤسسات مالی مختلف ایران که سپاه در آن مداخله دارد و همچنین مقامات ارشد، یک سطح گسترده و سازمان‌یافته‌ای از فساد وجود دارد. همچنین ایران بااینکه کاستی‌های جدی در حوزه تأمین مالی تروریسم و پول‌شویی دارد؛ اما مقامات عالی این کشور عنوان کرده‌اند که قصد آن را ندارند که به کنوانسیون‌های پالرمو و سرکوب تأمین مالی تروریسم بپیوندند. با توجه به این مطالب، بازگشایی و حفظ حساب‌های پس‌انداز در

۱. شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری آمریکا.

2. https://www.fincen.gov/news/news-releases/imposition-fifth-special-measure-against-islamic-republic-iran-jurisdiction

مؤسسات مالی ایالات متحده برای ایران یا از سوی ایران ممنوع است، مگر اینکه دفتر کنترل دارایی خارجی آن را اجازه دهد. دفتر کنترل دارایی خارجی از مؤسسات مالی انتظار دارد که مراقبت مقتضی ویژه و رویه‌های خطر پایه‌ای[1] برای حفاظت از حساب‌های پس‌انداز خارجی خود در خصوص اینکه درگیر معاملات ممنوعه از سوی ایران نشوند، در پیش گیرند.

شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی برای تعیین اینکه سرزمینی دارای خطر بالای پول‌شویی است باید به مشورت وزیر خزانه‌داری با وزیر امور خارجه و دادستان کل توجه و موضوعات زیر را در تصمیم خود لحاظ کند:

- شواهد راجع به گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته، تروریسم بین‌المللی یا نهادهای درگیر در اشاعه سلاح‌های تخریب انبوه.
- میزانی که آن سرزمین یا نهادهای مالی فعال در آن به سّری بودن بانکداری و ارائه خدمات به غیراتباع یا غیرشهروندان خود سازوکارهای انتفاعی ارائه می‌دهند.
- ماهیت و کیفیت اداره نظارت بانکداری و قوانین مقابله با پول‌شویی در آن سرزمین.
- رابطه میان میزان مبادلات مالی که در آن سرزمین رخ می‌دهد و اندازه اقتصاد آن.
- میزان حضور و نقش‌آفرینی سازمان‌های بین‌المللی اعتباری یا گروه‌های متخصصان چندملیتی در نظام بانکداری و بهشت بانکداری و عملیات محرمانه بانکی در آن سرزمین.
- آیا ایالات متحده با آن کشور یک موافقت‌نامه دوجانبه معاضدت حقوقی دارد یا خیر و اینکه آیا مقامات مجری قانون آمریکا توانسته‌اند از آن سرزمین اطلاعاتی در خصوص مبادلات مالی که در آنجا انجام شده است یا مسیر انجام آن تا حدی در آن کشور بوده است به دست آورند.
- تا چه میزانی آن سرزمین دارای فساد مقامات و نهادهاست.

شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی برای اتخاذ اقدام و واکنش صحیح و مناسب نسبت به سرزمینی که به‌عنوان سرزمینی با خطر بالای پول‌شویی تعیین می‌شود با نهادهای مالی مختلف ایالات متحده مانند سیستم رزرو ایالات متحده، هیئت اداره واحد اعتبار ملی، کمیسیون صرافی‌ها و بورس، آژانس بانکداری فدرال مرتبط و واحدهای مربوطه و ذی مدخل دیگر مشورت می‌کند.

آنچه به‌عنوان مستندات این تصمیم مورد توجه قرار گرفته است مواردی همچون اعطای تسهیلات و کمک مالی به نیروی قدس سپاه پاسداران از صندوق توسعه ملی و مداخله مقامات رسمی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است. در این اعطا و انتقال برخی از این منابع از طریق شرکت‌های

1. Risk-based

پوششی به حزب‌الله لبنان و حماس فلسطین و بشاراسد اشاره شده است. انتقال منابع مالی از طریق یک شرکت فعال در حوزه کالاهای بشردوستانه به نام دیدگاه جهانی مستقر در روسیه که تحت تملک یک شخص سوریه‌ای بوده است رخ داده است که درواقع به‌نوعی در نقل‌وانتقال نفت نیز نقش داشته است. این شرکت با یک شرکت دولتی روسیه به نام پرومسیریوایمپورت[1] برای انتقال نفت ایران به سوریه همکاری می‌کرده است. مدیر بخش بین‌الملل بانک مرکزی و نائب‌رئیس امور بین‌المللی بانک مرکزی به نام‌های رسول سجادی و حسین یعقوبی در این فرایند نقش اساسی ایفا کرده‌اند؛ بنابراین آنچه توسط دفتر کنترل دارایی خارجی وزارت خزانه‌داری در خصوص درج نام اشخاص و نهادها در فهرست اشخاص به‌ویژه تعیین شده در ارتباط با شبکه انتقال نفت ایران به سوریه و شناسایی صرافی‌های مستقر در امارات انجام شده است، تماماً مستنداتی است که ایران از طریق سازوکارهای پوششی در حال سوءاستفاده از نظام مالی بین‌المللی است. این سند ازآنجاکه تمام مبانی تحریمی نهادهای مختلف کشور ازجمله بانک‌ها و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را به‌صورت مفصل و کامل برشمرده است اهمیت دارد. درواقع در این سند در خصوص هر یک از حوزه‌هایی که در صفحات قبل ذکر شد و به‌عنوان مبنای تعیین سرزمین ایران به‌عنوان منطقه با خطر بالای پول‌شویی در نظر گرفته شده است، مصادیق و تاریخچه اقدامات تحریمی ایالات متحده را توضیح داده است. یکی از ویژگی‌های خاص متن تهیه شده توسط شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی آن است که خط سیر تحریم‌ها و مبانی قانونی تک‌تک آنها را بازگو می‌کند. نکته دیگری که در این متن دیده می‌شود ادعای واضح به سربازگیری، آموزش نظامی و استفاده از کودک‌سرباز توسط نیروی مقاومت بسیج در تمام منطقه است.

۸-۴. دستورالعمل جدید اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران؛ ۳ آبان ۱۳۹۸

اگرچه آمریکا همواره اعلام کرده که تجارت کالاهای بشردوستانه از شمول تحریم مستثناست؛ اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که گزاره فوق در عمل غیرواقعی است و به‌تبع تحریم همه‌جانبه اقتصاد ایران، تجارت این نوع کالاها نیز با مشکلاتی مواجه شده است. در آبان ۱۳۹۸، تغییری در سیاست ایالات متحده آمریکا در خصوص رویه صادرات کالای بشردوستانه به ایران ایجاد شد و این تغییر سیاست، خود را در قالب دستورالعملی جدید نمایان کرد.

در تاریخ ۲۵ اکتبر ۲۰۱۹ (۳ آبان ۱۳۹۸) دفتر دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا دستورالعمل جدیدی در موضوع نحوه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران منتشر کرد. تا قبل از صدور این دستورالعمل جدید، تجارت کالاهای بشردوستانه در اسناد حقوقی ایالات متحده آمریکا مشمول

1. Promisorio Import

معافیت عمومی[1] از تحریم‌ها بود؛ اما در دستورالعمل جدید آمریکا مقرر شده است که دولت‌ها و نهادهای مالی غیرآمریکایی در ازای ارائه ماهیانه اطلاعات دقیق در مورد جزئیات تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران، این تضمین را از وزارت خزانه‌داری آمریکا دریافت کنند که کانال مورد استفاده برای تسویه این معاملات، از خطر تحریم آمریکا معاف خواهد بود. در حقیقت تجارت در رویه جدید، متوقف بر اخذ مجوز از اوفک[2] است.

در این دستورالعمل جدید، الزامات مرتبط با ارائه اطلاعات در مورد جزئیات معامله کالاهای بشردوستانه، بسیار پیچیده و گسترده است؛ ارائه اطلاعات جزئی در مورد هویت مشتری ایرانی شامل: ساختار مالکیتی وی، سهامداران و ذی‌نفعان، روابط تجاری وی با نهادها و سازمان‌های ایرانی، برنامه‌های کسب‌وکار، تاریخچه روابط وی با فروشنده کالا و...؛ ارائه اطلاعات در مورد نهاد مالی تسهیل‌کننده تراکنش، شامل حجم معامله و ارز مورد استفاده به‌صورت مداوم و متناوب، ارائه اطلاعات در مورد ارتباط پیشین مشتری ایرانی با نهادها و اشخاص تحریم شده ایرانی (در بازه زمانی پنج‌ساله)، تضمین مشتری ایرانی به عدم فروش یا بازفروش کالاهای وارداتی به اشخاص و نهادهای تحریم شده و تسری این تضمین به سایر خریداران پایین‌دست و... بخشی از الزامات مرتبط با تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران در دستورالعمل جدید است. نقد و بررسی این دستورالعمل و تبعات صدور آن، مسئله بخش حاضر است.

۱-۸-۴. مروری بر محتوای دستورالعمل جدید اوفک

در تاریخ ۲۵ اکتبر ۲۰۱۹ (۳ آبان ۱۳۹۸) دفتر دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا دستورالعمل جدیدی در موضوع نحوه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران منتشر کرد. در این دستورالعمل جدید بیان شده است که ایران از حسن‌نیت ایالات متحده آمریکا در ارائه معافیت‌های عمومی در جهت تجارت کالاهای بشردوستانه سوءاستفاده کرده و از این معافیت، در جهت دور زدن تحریم‌ها و به‌اصطلاح تأمین مالی فعالیت‌های مخرب خود بهره برده است. در بخش مقدمه این دستورالعمل جدید، توضیح داده شده است که ایران در پوشش تجارت کالاهای بشردوستانه و با استفاده از شرکت‌های پوششی و صرافی‌ها توانسته به نظام مالی بین‌المللی دسترسی پیدا کرده و از طریق بازصادرات کالاهای بشردوستانه به منابع مالی دسترسی پیدا کند. همچنین در این بخش ادعا شده است که دستورالعمل جدید، شفافیت بی‌سابقه‌ای را ایجاد خواهد کرد و اجازه نخواهد داد که تجارت کالاهای بشردوستانه تبدیل به پوشش و ابزاری در جهت تأمین مالی فعالیت‌های منطقه‌ای ایران شود.

1. General License
2. Office of Foreign Assets Control (OFAC)

توضیح اینکه تا قبل از صدور این دستورالعمل جدید، تجارت کالاهای بشردوستانه در اسناد حقوقی ایالات متحده آمریکا مشمول معافیت عمومی از تحریم‌ها بود؛[۱] اما در دستورالعمل جدید آمریکا مقرر شده است که دولت‌ها و نهادهای مالی غیرآمریکایی در ازای ارائه ماهیانه اطلاعات دقیق و غیرقابل خدشه در مورد جزئیات تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران، این تضمین را از وزارت خزانه‌داری آمریکا دریافت می‌کنند که کانال مورد استفاده برای تسویه این معاملات، از خطر تحریم آمریکا معاف خواهد بود. همچنین دولت‌ها و نهادهای مالی تعامل‌کننده با ایران در حوزه کالاهای بشردوستانه باید تضمین دهند که در صورت مشاهده هرگونه سوءاستفاده از این مکانیسم توسط مشتری‌های ایرانی یا دخیل بودن اشخاص تحریمی[۲] در زنجیره معامله، سریعاً تبادل را متوقف کرده و اطلاعات آن را در اختیار وزارت خزانه‌داری آمریکا قرار دهند. همچنین توضیح داده شده است که این سازوکار قابلیت استفاده توسط اشخاص آمریکایی و نهادهای خارجی تحت مدیریت و مالکیت آنها را نیز دارد و به‌عبارت‌دیگر، این مکانیسم جدید از شمول تحریم‌های اولیه آمریکا نیز مستثنا شده است. به‌طور مشخص در دستورالعمل جدید از نهادهای مالی غیرآمریکایی و دولت‌های آنها خواسته شده است اطلاعات و مدارک زیر را جمع‌آوری کرده و به‌صورت ماهانه به وزارت خزانه‌داری آمریکا گزارش کنند:

– اطلاعات مرتبط با شناخت مشتری ایرانی، تأیید هویت وی و اینکه منافع وی در مالکیت چه کسی است.

---

۱. اگرچه مقامات آمریکایی، به‌صورت مداوم در سخنرانی‌های خود و با استناد به متون حقوقی مرتبط با تحریم، بر این موضوع تأکید می‌کنند که تأمین کالاهای بشردوستانه تحت شمول تحریم نیست و به این واسطه سعی در ایجاد انشقاق بین مردم و حاکمیت ایران دارند اما به دلایل مختلف می‌توان اثبات کرد که گزاره فوق صرفاً یک ادعای توخالی است و آمریکا به‌واسطه ابزارهای مختلف، سعی در اختلال در تأمین کالاهای بشردوستانه و به‌تبع، فشار به مردم ایران را دارد. به‌عبارت‌دیگر اگرچه آمریکا، خرید نهایی کالاهای بشردوستانه را تحریم نکرده است اما در هر یک از مراحل مرتبط با انتقال وجه، بیمه، حمل‌ونقل و .. تحریم‌هایی وضع کرده است که در عمل، تأمین کالاهای بشردوستانه دچار محدودیت شده و گویی این بخش نیز تحت شمول تحریم‌های آمریکا قرار گرفته است. محدودیت‌ها و تحریم‌های آمریکا در حوزه تأمین کالاهای بشردوستانه عبارت‌اند از:

الف) تحریم گسترده بانک‌های ایرانی و جلوگیری از انتقال وجه مرتبط با خرید کالاهای بشردوستانه توسط این بانک‌ها،

ب)تأکید بیش از حد بر مقوله شناخت ذی‌نفع نهایی و ایجاد فضای رعب و وحشت در میان تجار و بانک‌های خارجی نسبت به تعامل با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی،

ج)ممنوعیت و تحریم ارائه خدمات بیمه اتکایی به ناوگان کشتی‌های ایرانی و به‌تبع، عدم اجازه پهلوگیری به کشتی‌های ایرانی در بنادر خارجی به‌منظور بارگیری کالاهای بشردوستانه،

د)تحریم ناوگان کشتی‌های باربری ایرانی و درج نام تک‌تک آنها در لیست تحریم.

تمامی محورهای فوق مواردی هستند که در اسناد حقوقی آمریکا منتشر شده و به‌صورت رسمی و عمومی اعلام می‌شوند. علاوه‌بر این موارد، بسیاری از محدودیت‌های مرتبط با تأمین کالاهای بشردوستانه ناشی از فشارهای غیررسمی و غیرعلنی آمریکا به تجار، شرکت‌ها و بانک‌های خارجی معامله‌کننده با ایران است که در اسناد رسمی منتشر نمی‌شود.

۲. اشخاص مندرج در لیست SDN.

- برای اشخاص و نهادهای حقوقی، الزام فوق شامل کلیه اطلاعات موردنیاز برای شناسایی و تأیید نهاد پشتیبان معامله (اعم از نام شرکت، قالب حقوقی شرکت و وضعیت آن،[۱و۲] اسناد ثبت شرکت،[۳] نهادهای متولی قاعده گذاری عملکرد شرکت،[۴] آدرس ثبت شرکت، لیست مدیران و محل اصلی تجارت) و همچنین اطلاعات تکمیلی در جهت شناخت ماهیت اصلی کسب‌وکار[۵] مشتری ایرانی، مالکیت و ساختار مدیریتی[۶] وی می‌شود.
- برای اشخاص حقوقی،[۷] اطلاعات تکمیلی باید شامل شناخت و تأیید هویت کلیه اشخاص حقیقی سهامدار آن باشد؛ برای نهادهای حقوقی نیز اطلاعات تکمیلی باید شامل شناخت و تأیید کلیه اشخاص حقیقی دخیل در معامله اعم از ایجادکننده تراست،[۸و۹] تراستی(ها)،[۱۰] پروتکتر[۱۱و۱۲] (در صورت وجود)، ذی‌نفعان یا طبقه ذی‌نفع[۱۳] یا هر شخص حقیقی دیگری که کنترل نهایی را بر آن معامله اعمال می‌کند.
- اطلاعات مورد استفاده توسط نهاد مالی میزبان و نهاد مالی ایرانی دخیل در معامله، در راستای شناخت هدف معامله و ساختار ارتباطی بین فروشنده کالاهای بشردوستانه و مشتری ایرانی.
- ارائه اطلاعات ماهیانه در مورد حساب افتتاح شده نهاد مالی ایرانی نزد نهاد مالی میزبان در فرمت CSV[۱۴]؛ این اطلاعات شامل ارزش حساب، ارز مورداستفاده و مانده‌حساب در پایان هر ماه می‌شود.
- لیستی از افراد و نهادهای تحریم شده ایرانی که دارای ارتباط اقتصادی با مشتری ایرانی خریدار

1. Legal Form and Status

۲. این شرکت سهامی عام یا سهامی خاص است.

3. Proof of Incorporation

4. Basic Regulating Powers

5. The Nature of the Iranian Customers' Business

6. Ownership and Control Structure

7. Legal Persons

8. Settlor

۹. در حقوق عمومی، نهادی با عنوان تراست وجود دارد که در آن طی ترتیبات قانونی، شخصی مالی را به دیگری (تراستی) منتقل می‌کند مشروط‌بر اینکه منافع آن مال یا بخشی از منافع آن به اشخاص ثالث (Beneficiary) برسد.

10. Trustee(s)

11. Protector

۱۲. به شخصی که بتواند تراست را تغییر دهد، یا تراستی‌ها را تغییر دهد، یا ذی‌نفعان را جابه‌جا کند پروتکتر گفته می‌شود.

13. The Beneficiaries or Class of Beneficiaries

14. Comma Separated Values

کالاهای بشردوستانه هستند.

- ارائه اطلاعات دقیق و جزئی از مؤلفه‌های تجاری و لجستیکی معامله که به‌صورت مرسوم در پیام‌رسانی مالی ردوبدل می‌شود. این اطلاعات شامل موارد زیر است:
- اطلاعات مربوط به مشتری شامل هویت کلیه دریافت‌کنندگان و واسطه‌های دخیل در معامله؛
- اطلاعات مربوط به مشتری ایرانی، فروشنده کالاهای بشردوستانه و نهاد مالی ایرانی اجراکننده دستور پرداخت؛
- حجم معامله و ارز مورد استفاده؛
- تاریخ اجرای معامله؛
- اسامی کلیه نهادهای مالی دخیل در معامله؛
- بارنامه، صورت‌حساب‌ها و فاکتورهای مربوط به حمل هوایی و هرگونه سند دیگری تأیید کند محموله صادر شده و وارد ایران شده است؛
- هویت نهاد منتفع از معامله؛
- بانک منتفع از معامله.
- ارائه تضمین کتبی توسط توزیع‌کننده ایرانی دخیل در معامله، مبنی‌بر عدم اجازه فروش یا بازفروش آن کالاها به اشخاص مندرج در لیست تحریم. همچنین توزیع‌کننده ایرانی باید تضمین دهد که این تعهد به مشتری‌های پایین‌دست هم تسری می‌یابد.
- اطلاعات تکمیلی که از روابط تجاری مشتری ایرانی، به‌صورت متناوب و درنتیجه اجرای ارزیابی بایسته[1و2] توسط نهاد مالی میزبان (در راستای تضمین سازگاری معاملات با اهداف بشردوستانه) به دست می‌آید. این اطلاعات شامل یافته‌هایی می‌شود که نهاد مالی میزبان از ماهیت مشتری ایرانی، برنامه‌های تجاری و ریسک‌پذیری‌های وی به دست می‌آورد.
- اگر در حین اجرای برنامه «ارزیابی بایسته تشدیدشده»[3] توسط نهاد مالی میزبان، این نتیجه حاصل شود که مشتری‌های ایرانی اقدام به سوءاستفاده از کانال ایجاد شده کرده‌اند یا حتی

---

1. Due Diligence

۲. ارزیابی بایسته به فرایند تحقیق و بررسی طرف‌های معامله و تأیید سوابق مالی و تمام محتواهای قابل‌بررسی در مورد آنها و همچنین شناخت ذی‌نفعان نهایی معامله گفته می‌شود. براساس این تعریف، شرکت و بانک‌های خارجی در معامله با یک شخص ایرانی باید یقین کنند که ذی‌نفع نهایی آن معامله چه کسی است و مبادا با یک شخص یا نهاد پوششی طرف باشند.

3. Enhanced Due Diligence

مظنون به این اقدام باشند، نهاد مالی میزبان موظف است هرگونه تراکنش مشکوک را محدود کرده و اطلاعات مرتبط با آن را در اختیار وزارت خزانه‌داری آمریکا قرار دهد.

- اگر نهاد مالی میزبان به اطلاعاتی مبنی‌بر ارتباط پیشین مشتری‌های ایرانی با اشخاص و نهادهای مندرج در فهرست‌های تحریمی ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا و سازمان ملل (در بازه زمانی پنج‌ساله) دست یافت، در ادامه باید اطلاعات جزئی و دقیق در مورد تغییر در آن روابط (نظیر تغییر در نهاد مالک یا مدیریت‌کننده مشتری ایرانی کالاهای بشردوستانه) را به اطلاع وزارت خزانه‌داری آمریکا برساند.

۲-۸-۴. هدف اوفک از صدور دستورالعمل جدید چیست؟

همان‌طورکه در قسمت اول بیان شد وزارت خزانه‌داری آمریکا هدف از صدور دستورالعمل جدید را مقابله با انحراف تجارت بشردوستانه و مشخصاً جلوگیری از تأمین منابع مالی و سوءاستفاده از نظام مالی بین‌المللی در پوشش تجارت کالاهای بشردوستانه معرفی می‌کند؛ اما به نظر می‌آید که اوفک از طریق دستورالعمل جدید، تحقق سه هدف را دنبال می‌کند:

الف) تسری سازوکار نظارتی خود در بعد جهانی: به این معنا که همه شرکت‌ها و کشورها ملزم شوند جهت اجرای تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران (و در ادامه دیگر کشورهای تحت تحریم) استانداردهای اوفک را رعایت کرده و به آن نهاد پاسخ‌گو باشند. این الزام در حقیقت شرط ادامه تجارت با آمریکاست.

ب) تشویق نهادهای داخلی ایرانی به گام برداشتن در جهت تحریم‌های آمریکا: برای توضیح این گزاره لازم است یک مقدمه کوتاه ذکر شود. انتظار اولیه مقامات آمریکایی این بود که از طریق اعمال فشار حداکثری، ساختارهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایران متزلزل شده و زمینه برای تغییر نظام فراهم شود. اگرچه در این مدت نابسامانی‌های گسترده‌ای در اقتصاد ایران به‌واسطه ساختارهای اقتصادی معیوب و ناکارآمد ایجاد شد؛ اما تأمین و تجارت بسیاری از کالاها و اقلام بشردوستانه تداوم یافت (البته با افزایش هزینه‌های عملیاتی). مقامات آمریکایی به این نتیجه رسیدند که پرداخت و تسویه مالی مرتبط با واردات کالاهای بشردوستانه بعضاً از کانال‌هایی در حال انجام است که تحت کنترل آمریکا نیست؛بنابراین دستورالعمل جدیدی صادر و تلاش کردند با تأکید بر پایین‌تر بودن هزینه‌های عملیاتی کانال جدید نسبت به کانال‌های رایج، اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی فعال در حوزه تجارت این‌گونه کالاها و مدیران ذی‌ربط دولتی را به انتخاب بین دو گزینه زیر مخیر کنند:

گزینه اول تداوم روش‌های فعلی واردات کالاهای بشردوستانه است؛ در این روش، متولیان واردات پرتعداد، کانال‌های مالی مورد استفاده متعدد و البته هزینه‌های عملیاتی به نسبت بالاست. در این روش، واردات کالاهای بشردوستانه در ابعاد کوچک و بزرگ و از کشورهای مختلف انجام می‌شود. بنابراین می‌توان این نوع واردات را از یک‌سو پرهزینه‌تر، اما از سوی دیگر دارای تضمین تداوم دانست. گزینه دوم تشویق اشخاص و نهادهای ایرانی، اعم از تجار و مدیران ذی‌ربط داخلی، به تأمین نیازهای وارداتی از مسیر کانال مورد تأیید اوفک است. در این روش، تجار سنتی به‌تدریج کنار گذاشته شده و محموله‌های بزرگ کالاهای بشردوستانه، تحت نظارت وزارت خزانه‌داری آمریکا و طی رویه‌های الزام شده توسط اوفک وارد کشور می‌شود. این نوع تجارت، اگرچه به نسبت روش‌های رایج واردات، کم‌هزینه‌تر است؛ اما به‌هیچ‌وجه نمی‌توان تضمینی در مورد تداوم آن داد، چراکه مجرای تنفس ایران را به دست دشمن می‌سپارد.

ممکن است بخشی از مدیران کشور، به دلیل دغدغه تأمین نیازهای اساسی زیرمجموعه خود نظیر تجهیزات و کالاهای پزشکی، داروهای خاص، مواد اولیه ساخت دارو توسط شرکت‌های داخلی و... توجهی حداقلی به چشم‌انداز فضای تحریمی کشور داشته باشند و به‌تبع گزینه دوم را برگزینند. ازاین‌رو لازم است از منظری بالاتر و کل‌نگرانه به خطرهای این گزینه اشاره شود. اولاً اطلاعات و اسنادی که اوفک، ارائه آنها را شرط لازم برای دریافت مجوز واردات کالاهای بشردوستانه دانسته است، بسیار پیچیده و بعضاً نایاب بوده و بسیاری از تجار سنتی توانایی ارائه چنین اسنادی را ندارند؛ درنتیجه به‌تدریج کانال‌های کوچک و بزرگ واردات کالاهای بشردوستانه بسته شده و واردات این‌گونه کالاها منحصر به شرکت‌های به‌اصطلاح خوش‌نام (ازنظر اوفک)، آن هم در مقادیر گسترده با تراکنش‌های ارزی قابل‌توجه می‌شود؛ اقبال مدیران دولتی به رویه جدید اوفک و شرکت (یا شرکت‌های) مورد تأیید آن نهاد، زمینه سرعت‌بخشی به بسته شدن کانال‌های سنتی را فراهم خواهد کرد. ثانیاً براساس دستورالعمل جدید اوفک، کلیه اطلاعات مرتبط با تجارت در رویه جدید، باید به‌صورت ماهیانه در اختیار آن نهاد قرار بگیرد و به‌بیان‌دیگر این اطلاعات باید در بازه‌های زمانی کوتاه موردبررسی و تأیید آن نهاد قرار بگیرد. حال سؤال این است که چه تضمینی در مورد تداوم این رویه وجود دارد؟ به‌عبارت‌دیگر آیا تضمینی وجود دارد که اوفک به‌صورت متناوب، مجوزهایی برای واردات کالاهای بشردوستانه صادر کند؛ به‌تبع چنین تضمینی وجود نخواهد داشت و درنتیجه اقدام به تأمین کالاهای بشردوستانه از مجرای رویه جدید اوفک، امنیت غذا و داروی کشور را به‌شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

ج) سوق دادن تجارت خارجی ایران به سمت «صادرات غیرنفتی در مقابل غذا و دارو»؛ شرایطی بدتر از «نفت در برابر غذا»ی عراق: در دوره حاکمیت صدام بر عراق، برنامه «نفت

در برابر غذا» به پیشنهاد ایالات متحده و با قطعنامه سازمان ملل متحد برای کشور عراق اجرایی شد. به‌موجب این برنامه، عواید حاصل از صادرات نفت عراق در حسابی تحت کنترل سازمان ملل واریز می‌شد و منابع این حساب صرفاً می‌توانست جهت واردات کالاهای بشردوستانه به عراق مورداستفاده قرار گیرد؛ بسیاری از تحلیلگران، این اقدام را آخرین گام فشار آمریکا علیه عراق معرفی می‌کنند؛ اما در شرایط حاضر به نظر می‌آید که دستورالعمل جدید اوفک، قرار است وضعیتی بدتر از «نفت در برابر غذا»ی عراق را برای ایران ایجاد کند. توضیح اینکه متعاقب بازگشت تحریم‌ها از اردیبهشت ۹۷، صادرات نفت ایران کاهش چشمگیر داشته و درنتیجه تولید منابع مالی از محل صادرات نفت به‌شدت کاهش یافته است. ادامه کاهش صادرات نفت و کاهش تولید درآمد از محل آن باعث خواهد شد که اصطلاحاً نتوان نفت را برابر غذا معاوضه کرد؛ ازاین‌رو آنچه جهت معاوضه در مقابل غذا و دارو باقی می‌ماند صادرات غیرنفتی است که آن هم عمدتاً به کشورهای هم‌جوار صادر می‌شود.

با توجه به کاهش تدریجی صادرات نفت از یک طرف و اولویت واردات غذا و دارو نسبت به سایر کالاها از طرف دیگر، پیش‌بینی می‌شود به‌تدریج سهم بیشتری از عواید حاصل از صادرات غیرنفتی صرف واردات کالاهای بشردوستانه شود؛ لازمه تأمین مالی واردات کالاهای بشردوستانه از محل عواید حاصل از صادرات غیرنفتی و در چارچوب دستورالعمل جدید اوفک، شفاف و آشکار شدن شبکه مالی مرتبط با صادرات غیرنفتی ایران است.

توضیح اینکه ساختار مالی مرتبط با صادرات کالاهای غیرنفتی عمدتاً غیرمتعارف است و رصد آن بسیار دشوارتر است. دقیقاً به همین دلیل است که در سال‌های گذشته، صادرات غیرنفتی ایران نه‌تنها توانسته خود را سرپا نگه دارد بلکه در بعضی حوزه‌ها شاهد رشد این بخش نیز بوده‌ایم. حرکت برمدار دستورالعمل جدید اوفک، باعث خواهد شد که ساختارهای مالی مرتبط با صادرات غیرنفتی برای آمریکا شفاف شود؛ تا در زمان مناسب و صرفاً با اراده اوفک، ضربه اساسی به صادرات غیرنفتی ایران وارد شود.

۳-۸-۴. مخاطرات استفاده از کانال تجاری اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه

اجرای دستورالعمل جدید اوفک، اگرچه ممکن است نتایجی نظیر کاهش هزینه‌های مبادلاتی، امکان اجرای تراکنش‌های حجیم از مجرای نظام مالی بین‌المللی، امکان جابه‌جایی محموله‌های بزرگ، چشم‌انداز تداوم همکاری در حوزه‌هایی غیر از غذا و دارو را به دنبال داشته باشد؛ اما عدم تضمین پایداری و ماندگاری این سازوکار و به‌تبع آن به مخاطره انداختن امنیت غذا، درمان و دارو کشور باعث می‌شود که نتوان روی آن به‌عنوان یک راهبرد مقاوم در دوره تحریم حساب کرد. اگرچه سازوکار

معرفی‌شده در دستورالعمل جدید اوفک، نیاز فوری و عاجل دستگاه‌ها را تأمین می‌کند؛ اما هیچ سنخیتی با لزوم بلندمدت انگاشتن تحریم‌ها علیه کشور و اتخاذ تدابیر متناسب با آن ندارد. توضیح اینکه وابسته کردن واردات غذا و دارو به کانال تحت کنترل اوفک و از بین رفتن تدریجی کانال‌های دیگر، زمینه را برای فشار حداکثری به ایران فراهم می‌کند. وابسته کردن واردات کالاهای بشردوستانه به مجوز آمریکا (کشوری که در حال اعمال فشار حداکثری به ایران است) منطقی نبوده و مجرای تنفس ایران را به دست دشمن می‌سپارد. با توجه به چشم‌انداز ماندگاری تحریم علیه ایران، نقض تعهدات متعدد پیشین آمریکا و تداوم سیاست فشار حداکثری این کشور علیه ایران، سازوکار پیشنهادی اوفک را باید با بدبینی کامل تحلیل کرد و ورود ایران به سازوکار به معنای وابسته‌سازی اقلام حیاتی کشور به تحریم کننده است و اساساً قابل توصیه نیست.

۹-۴. تحریم علیه شرکت‌های فعال در حوزه حمل‌ونقل؛ ۲۰ آذر ۱۳۹۸

در تاریخ ۲۰ آذر ۱۳۹۸، وزارت امور خارجه ایالات متحده، شرکت خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران، شعبه مستقر آن در چین بان ام شرکت کشتی‌رانی ای. سیل[1] و شرکت هواپیمایی ماهان را تحت فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲[2] در فهرست تحریمی درج کرد. دلیل این اقدام به ادعای وزارت خزانه‌داری آمریکا[3] آن بود که این شرکت‌ها در انتقال سلاح‌های کشتارجمعی مداخله دارند. هر سه شرکت مزبور سابقاً در فهرست اشخاص تحریمی تعیین‌شده (SDN) درج شده بودند. اقدام جدید سبب شد که دفتر کنترل دارایی خارجی وزارت خزانه‌داری (OFAC) با درج برچسب‌های تحریمی جدید با عناوین (NPWMD) و (IFSR) به سه شرکت مزبور اقدام کند. این تصمیم در خصوص شرکت خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت ای. سیل در ۸ ژوئن ۲۰۲۰ (۱۹ خرداد ۱۳۹۹) اجرایی شد؛ اما در خصوص شرکت هواپیمایی ماهان بلادرنگ در دستور اجرا قرار گرفت.

سابق بر این تصمیم، برچسب تحریمی شرکت خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت ای. سیل عبارت (IRAN) بوده است که در تاریخ ۵ نوامبر ۲۰۱۸ مقرر شده بود. دلیل آن تصمیم عبارت بود از تحت تملک یا کنترل بودن آن توسط دولت ایران. این تصمیم با اعمال فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ محقق شد و تابع مقررات تحریم ها و معاملات ایرانی بود. شرکت خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی با یک برچسب دیگر نیز در فهرست تعیین شده قرار داشت که عبارت بود از (IFCA) که مطابق با

1. E-Sail

۲. توضیح در مورد فرمان‌های اجرایی رئیس‌جمهور آمریکا در فصل سوم ارائه شده است.

3. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm853

قانون آزادی ایران و مقابله با اشاعه مصوب سال ۲۰۱۲ انجام گرفته بود.

از زمانی که فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ و درج برچسب تحریمی (NPWMD) ذی‌اثر شد شرکت‌های آمریکایی به‌طورکلی از مداخله در هرگونه معامله‌ای ازجمله صادرات کالاهای بشردوستانه به ایران که شرکت کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت ای. سیل در آن دخیل هستند ممنوع شدند و اشخاص غیرآمریکایی نیز در صورت مداخله در قراردادها با خطر مواجهه با تحریم‌های ثانویه روبه‌رو می‌شوند. ازآنجاکه برخی از صادرکنندگان آمریکایی و غیرآمریکایی کالاهای بشردوستانه به‌صورت مجاز (همان‌طورکه در ذیل مقررات تحریم‌ها و معاملات ایرانی اجازه داده شده است) از شرکت خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت ای. سیل استفاده می‌کنند دفتر کنترل دارایی خارجی وزارت خزانه‌داری تا تاریخ ۷ ژوئن ۲۰۲۰ یک دوره برای پایان دادن به این مراودات در نظر گرفت تا آنها شیوه‌های جایگزینی را بیابند.

در تاریخ ۲۰ آذر ۱۳۹۸ به محض تصمیم وزارت امور خارجه ایالات متحده، شرکت هواپیمایی ماهان و سه نماینده فروش عمومی آن در فهرست اشخاص به‌ویژه تعیین‌شده با برچسب تحریمی (NPWMD) و (IFSR) درج شدند. شرکت هواپیمایی ماهان پیش‌ازاین در این فهرست درج شده بود؛ اما برچسب تحریمی آن عبارت بود از (SDGT) که به معنای مقررات تحریم‌های تروریسم جهانی است؛ البته این اقدام اخیر هیچ تأثیری بر اشخاص آمریکایی یا غیرآمریکایی نخواهد داشت چراکه شرکت‌های آمریکایی قبل از آن نیز از معامله با این شرکت ممنوع بودند و شرکت‌های غیرآمریکایی در همان زمان و پیش از آن، مشمول مواجهه شدن با تحریم‌های ثانویه بالقوه به دلیل معامله با شرکت ماهان هستند. در این رویداد تحریمی، تعداد قابل‌توجهی از هواپیماهای ایرانی، با عنوان شناسایی خاص خود، وارد لیست تحریم شدند.

۱۰-۴. صدور فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ و تحریم بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران؛[1] ۲۰ دی ۱۳۹۸

در تاریخ ۲۰ دی‌ماه ۱۳۹۸، یک فرمان اجرایی جدید با موضوع تحریم بخش‌های جدیدی از اقتصاد ایران صادر شد؛ به‌موجب این فرمان اجرایی کلیه اشخاصی که در زنجیره بخش عمرانی،[2] و[3] معدن،

1. Executive Order 13902 of January 10, 2020, Imposing Sanctions With Respect to Additional Sectors of Iran

2. Construction

۳. بر اساس تعریف، بخش عمرانی شامل ساخت و تعمیر هرگونه سازه در هر اندازه و با هر میزان از پیچیدگی می‌شود؛ این تعریف از خانه‌های مسکونی تا پروژه‌های بزرگ و پیچیده نظیر انتقال انرژی، طراحی‌های شهری و حمل‌ونقل عمومی را شامل می‌شود.

تولید کارخانه‌ای[1] و صنعت نساجی[2] ایران (یا هر بخش دیگری از اقتصاد ایران به تشخیص مقامات ایالات متحده آمریکا) مشغول کار هستند[3] به‌علاوه اشخاصی که در حوزه خرید، فروش، جابه‌جایی کالا و خدمات مرتبط با این بخش‌ها به مقصد ایران یا از مبدأ ایران فعالیت می‌کنند و درنهایت افرادی که به هر نحوی از انحا از اشخاص فوق حمایت می‌کنند (اعم از حمایت تجهیزاتی، مالی، تکنولوژیکی، کالایی، خدماتی و...) مشمول تحریم‌های ایالات آمریکا شده و به‌طور مشخص دارایی آنها در حوزه قضایی آمریکا بلوکه می‌شود.[4] همچنین نهادهای مالی تسهیل‌کننده معامله با بخش‌های فوق نیز از ادامه فعالیت در حوزه قضایی آمریکا محروم می‌شوند.[5] در ادامه، در مورد تحریم هر یک از بخش‌های ذکر شده توضیحی ارائه خواهد شد.

۱-۱۰-۴. تحریم بخش عمرانی ایران

براساس تعریف، بخش ساخت‌وساز یا همان بخش عمرانی شامل ساخت و تعمیر هرگونه سازه در هراندازه و با هر میزان از پیچیدگی است. این تعریف از خانه‌های مسکونی تا پروژه‌های بزرگ و پیچیده نظیر انتقال انرژی، طراحی‌های شهری و حمل‌ونقل عمومی را شامل می‌شود. با توجه به اهمیت موضوع، ابتدا تاریخچه‌ای از اقدامات صورت گرفته در موضوع تحریم بخش عمرانی مطرح و سپس توضیح داده می‌شود تحریم این بخش احتمالاً چه تبعاتی بر اقتصاد ایران بار خواهد کرد.

۱-۱-۱۰-۴. روند زمانی تحریم بخش عمرانی ایران

تحریم کلیت بخش عمرانی ایران، مستند به یک اقدام حقوقی است که حدود دو ماه قبل، توسط وزارت خارجه آمریکا انجام شده بود. در تاریخ ۹ آبان ۱۳۹۸، وزارت خارجه آمریکا با استناد به قانون IFCA،[6] یک گزاره‌برگ[7] جدید منتشر کرد. قبل از بحث راجع به محتوای این گزاره‌برگ، لازم پشتوانه حقوقی صدور آن مورد بررسی قرار گیرد. قانون IFCA یا همان قانون آزادی و مقابله با فعالیت‌های اشاعه‌ای ایران، در اصل بخشی از قانون دفاع ملی سال ۲۰۱۳ ایالات متحده آمریکاست. در حقیقت

1. Manufacturing

2. Textiles

۳. در این بخش از لفظ Operation استفاده شده است؛ این لفظ شامل کارگران، مدیران میانی، مدیران ارشد، هیئت‌مدیره و دیگر اشخاص فعال در بخش‌های تحت تحریم می‌شود.

۴. مجازات مسدودسازی یا Blocking Sanction.

۵. این مجازات برای نهادهای مالی بسیار ترساننده است.

6. Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012

۷. معادل فارسی «Fact Sheet».

چهارده بند از قانون دفاع ملی سال ۲۰۱۳ ایالات متحده به موضوع ایران پرداخته است که یکی از مهم‌ترین آنها، بند ۱۲۴۵ است. به‌موجب این بند، رئیس‌جمهور آمریکا ملزم شده است هر شخصی را که به‌صورت آگاهانه و به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم اقدام به فروش، عرضه و جابه‌جایی کالاها و مواد زیر به مقصد ایران یا از مبدأ ایران کند مشمول مجازات کند. این مواد و تجهیزات عبارت‌اند از:

- فلزات گران‌بها،
- گرافیت، فلزات خام و نیمه‌ساخته نظیر آلومینیم و فولاد، زغال‌سنگ و نرم‌افزارهای مرتبط با ادغام فرایندهای صنعتی[1] به‌طوری‌که مشخص شود که ایران از این مواد به‌عنوان ابزار معاوضه، تهاتر و مبادله استفاده کرده یا آنها را به‌عنوان دارایی دولت در ترازنامه ملی درج کرده است.
- هرگونه مواد دیگری غیر از موارد فوق به‌طوری‌که مشخص شود آن ماده:
  - در بخش انرژی، کشتی‌رانی، کشتی‌سازی یا هر بخش دیگری از اقتصاد ایران که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم تحت کنترل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی است، به‌کار رفته باشد. در این بخش رئیس‌جمهور آمریکا مکلف شده است که طی گزارش‌های ۶ماهه به کنگره این کشور توضیح دهد که چه بخش‌هایی از اقتصاد ایران، به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم تحت کنترل سپاه پاسداران است.
  - به اشخاص ایرانی مندرج در لیست SDN[2] فروخته یا از آنها خریداری شده است.
  - در ارتباط با برنامه هسته‌ای، موشکی و نظامی ایران استفاده شده باشد.

مجازات شخص خاطی نیز در همین بند به این شرح خواهد بود که رئیس‌جمهور آمریکا باید حداقل پنج مورد از بندهای زیر را علیه وی اعمال کند.

- ممنوعیت بانک صادرات – واردات آمریکا نسبت به ارائه هرگونه وام، اعتبار، تضمین و... در رابطه با صادرات کالا و خدمات به شخص خاطی،
- ممنوعیت صدور هرگونه مجوز و پروانه جهت صادرات کالا و خدمات به شخص خاطی،
- چنانچه شخص خاطی یک نهاد مالی باشد این جریمه‌ها می‌تواند علیه او اجرا شود: ممنوعیت ادامه فعالیت نهاد مالی به‌عنوان معامله‌کننده اولیه[3] اوراق بدهی دولتی ایالات متحده آمریکا و ممنوعیت دریافت سپرده از دستگاه‌های دولتی آمریکا،

1. Software for Integrating Industrial Processes
2. Specially Designated Nationals and Blocked Persons
3. Primary Dealer

- ممنوعیت تهیه و تدارک کالاها و خدمات توسط شخص خاطی برای دستگاه‌ها و سازمان‌های آمریکایی،
- ممنوعیت دریافت ویزا توسط شخص خاطی و اخراج وی و افراد اصلی مرتبط با او (نظیر مدیر اجرایی، قائم‌مقام، سهامدار عمده و دارای حق رأی) از خاک آمریکا،
- ممنوعیت نهادهای مالی آمریکایی نسبت به ارائه وام یا تأمین اعتبار برای شخص خاطی،
- ممنوعیت انجام هرگونه معامله با واحد پولی خارجی در حوزه قضایی آمریکا توسط شخص خاطی،
- ممنوعیت هرگونه جابه‌جایی وجوه بین نهادهای مالی آمریکایی توسط شخص خاطی،
- بلوکه شدن تمام دارایی‌های شخص خاطی در حوزه قضایی آمریکا،
- ممنوعیت اشخاص آمریکایی نسبت به سرمایه‌گذاری و خرید مقادیر قابل توجه سهام یا اوراق بدهی از شخص خاطی،
- محدودیت و ممنوعیت شخص خاطی نسبت به واردات مستقیم یا غیرمستقیم کالا، خدمات و فناوری به آمریکا.

به‌موجب بند ۱۲۴۵ قانون IFCA، نهاد مالی ارائه‌دهنده خدمات مالی مرتبط با فروش، عرضه و جابه‌جایی چنین کالاها و موادی، مشمول مجازات بسته شدن حساب‌های کارگزاری و حساب‌های جاری مستقر در ایالات متحده می‌شوند. برای مثال چنانچه یک بانک اروپایی، تراکنش‌های مالی مرتبط با تجارت مواد مورد تحریم را تسهیل و اجرایی کند مجرم شناخته شده و حساب‌های مفتوح این بانک در نهادهای مالی آمریکایی بسته می‌شود.

همچنین در بخشی از بند ۱۲۴۵ قانون IFCA از رئیس‌جمهور آمریکا خواسته شده است که در فواصل زمانی ۱۸۰ روزه، گزارش‌هایی مرتبط با موارد زیر تهیه و به‌موازات آنها، لیست‌های خاصی را تکمیل کند. این موارد عبارت‌اند از:

- ارائه گزارش در مورد بخش‌های اقتصادی تحت کنترل سپاه و درج نام آنها در لیست مربوطه،
- ارائه گزارش مواد[1] مورداستفاده در بخش‌های هسته‌ای، موشکی و نظامی ایران و درج آنها در لیست مربوطه.

پس از توضیح محتوای بند ۱۲۴۵ قانون IFCA، اینک به بررسی محتوای گزاره‌برگ وزارت خارجه آمریکا می‌پردازیم. در این گزاره‌برگ کوتاه، به دو یافته[2] جدید این وزارتخانه اشاره شد. براساس قانون

۱. اعم از گرافیت، فلزات خام و نیمه‌ساخته نظیر آلومینیم و فولاد، زغال‌سنگ و نرم‌افزارهای مرتبط با ادغام فرایندهای صنعتی.

2. Finding

IFCA رئیس‌جمهور آمریکا ملزم شده است در فواصل زمانی ۱۸۰ روزه، گزارش دهد که اولاً کدام بخش‌های اقتصادی تحت کنترل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی است و ثانیاً توضیح دهد به‌طور خاص چه موادی در بخش هسته‌ای، نظامی و موشکی ایران به کار می‌رود. گزاره‌برگ جدید آمریکا دقیقاً در راستای دو الزام قانونی فوق نگاشته شده است. دو موضوع مهم در این گزاره‌برگ مورد اشاره قرارگرفته است:

الف) بخش عمرانی ایران به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم تحت کنترل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی است.

ب) بعضی از مواد و فلزات به‌طور مشخص در بخش‌های مرتبط با برنامه هسته‌ای، نظامی و موشک‌های بالستیک ایران به کار می‌روند. درنتیجه عرضه، فروش و جابه‌جایی این مواد به مقصد ایران یا از مبدأ ایران، فارغ از مصرف‌کننده نهایی، می‌تواند تحت تحریم قرار گیرد. مفاد این گزاره‌برگ محمل و زیربنای تحریم بخش عمرانی کشور در اقدام تحریمی ۲۰ دی ۱۳۹۸ بود.

۲-۱-۱۰-۴. تبعات اقتصادی تحریم بخش عمرانی ایران

با توجه به اینکه در متن گزاره‌برگ، به‌صراحت بیان شده است که بخش عمرانی ایران به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم تحت کنترل سپاه پاسداران است و همچنین تحریم کلیت این بخش نیز مستند به قانون IFCA (در آن موضوع ارتباط اشخاص حقیقی و حقوقی ایران با سپاه پاسداران) مطرح است، این احتمال وجود دارد که تعاملات خارجی شرکت‌های فعال در حوزه‌های عمرانی مختل شود. این اختلال نه فقط در حوزه فلزات خام و نیمه‌ساخته بلکه در حوزه‌های بانکی، مالی، بیمه‌ای، تجهیزاتی و... نیز خواهد بود. براساس اسناد حقوقی آمریکا و همچنین به دلیل القائات گسترده رسانه‌ها و اندیشکده همسو با دستگاه حاکمه آمریکا، جریمه و مجازات تعامل با شرکت‌ها و اشخاصی که به‌نوعی (آشکار یا پنهان) ذیل سپاه پاسداران فعالیت می‌کنند به حدی زیاد است که شرکت‌ها و بانک‌های خارجی را ترسانده و آنها را نسبت به تعامل دلسرد می‌کند. به‌بیان‌دیگر، زمانی که در گزاره‌برگ جدید آمریکا تصریح می‌شود که بخش عمرانی ایران تحت کنترل سپاه پاسداران است به تبع اشخاص متعامل با این بخش اعم از اشخاص ایرانی و خارجی به این نتیجه خواهند رسید که در آینده و در صورت کشف روابط، جریمه‌هایی علیه آنها وضع خواهد شد که از جنس مجازات گروه‌های همکاری‌کننده با سازمان‌های به‌اصطلاح تروریستی است.

یکی دیگر از نقاط مورد اصابت تحریم مورد بحث، بخش ساخت‌وساز ایران است. مواردی نظیر طرح‌های عمرانی، توسعه زیرساخت‌ها، پروژه‌های بزرگ داخل و خارج کشور و صادرات خدمات فنی و مهندسی ذیل شمول بخش ساخت‌وساز قرار می‌گیرند. با توجه به سیاست آمریکا مبنی‌بر ضربه به

بخش‌های مهم اقتصادی و ابزارهای درآمدساز جمهوری اسلامی، به نظر می‌آید که انتخاب موارد فوق به‌عنوان نقطه اصابت، به جهت نقش آنها در رشد و اشتغال‌زایی در داخل کشور و همچنین تأمین درآمدهای ارزی از خارج کشور صورت گرفته است. در فصل ششم، توضیحات تکمیلی در رابطه با تأثیر عملیاتی تحریم بخش عمرانی ایران ارائه خواهد شد.

۲-۱۰-۴. تحریم کلیت بخش معدن ایران

در سال ۱۳۹۷ و پس از خروج ایالات متحده آمریکا از برجام و بعد از آن، وضع مجدد تحریم‌های آمریکا علیه ایران، فلزات اساسی و برخی محصولات معدنی و همچنین نرم‌افزارهای مربوط به فرایندهای صنعتی ایران، مجدداً مورد تحریم آمریکا قرار گرفت. در سال ۱۳۹۸ نیز مجدداً بخش فولاد و سنگ‌آهن ایران مورد تحریم قرار گرفت. اگرچه در اسناد پیشین ایالات متحده آمریکا، واردات و صادرات بخشی از فلزات و مواد معدنی[۱] تحت تحریم قرار گرفته‌بود؛ اما در فرمان اجرایی مورد بحث، کلیت فعالیت‌ها و اقدامات مرتبط با زنجیره بخش معدن مشمول تحریم قرار گرفته است. تحریم کلیت بخش معدن ایران احتمالاً زمینه‌ای خواهد بود برای درج نام تعداد زیادی از شرکت‌های فعال در حوزه معادن ایران در لیست تحریم آمریکا؛ کمااینکه هم‌زمان با صدور فرمان اجرایی، نام شرکت معدنی و صنعتی چادرملو و شرکت معدنی و صنعتی گل‌گهر وارد لیست تحریم شد. در فصل ششم توضیحاتی در مورد تبعات تحریم بخش معدن ارائه خواهد شد.

۳-۱۰-۴. تحریم بخش تولید کارخانه‌ای ایران

تولید کارخانه‌ای حوزه بسیار بزرگی از فعالیت‌ها و بخش‌ها را شامل می‌شود ازاین‌رو بیان کلی و عدم ارائه مصداق دقیق، ازنظر عملیاتی و اجرایی تأثیری جدی بر حوزه صنعت و تولید کارخانه‌ای نخواهد داشت؛ یک گمانه‌زنی محتمل آن است که آمریکا در حال زمینه‌چینی برای درج نام شرکت‌های بزرگ صنعتی و کارخانه‌های مرتبط با آنها در لیست تحریم است؛ مخصوصاً شرکت‌هایی که بخشی از تولید خود را به خارج از کشور صادر کرده و ارزآوری دارند؛ نظیر صنایع فعال در حوزه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها، مواد شوینده و سلولزی، کالاهای ساختمانی و... در فصل ششم، توضیحاتی در مورد تبعات تحریم بخش تولید کارخانه‌ای ایران ارائه خواهد شد.

---

۱. گرافیت، فلزات خام و نیمه‌ساخته نظیر آلومینیم و فولاد، زغال‌سنگ و نرم‌افزارهای مرتبط با ادغام فرایندهای صنعتی.

۴-۱۰-۴. تحریم بخش نساجی ایران

تحریم صنعت نساجی ایران برای اولین بار در این فرمان اجرایی اعمال شده است؛ به‌عبارت‌دیگر در اسناد تحریمی پیشین ایالات متحده، هیچ‌گاه، چه به‌صورت مستقیم چه غیرمستقیم، بحثی از تحریم صنعت نساجی به میان نیامده بود. پارامترهای تعیین‌کننده سطح تأثیر تحریم بر این بخش عبارت‌اند از: وابستگی تکنولوژیک این صنعت به خارج، حجم واردات مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و تجهیزات مورد نیاز برای تولید، میزان مصرف داخلی کالای نهایی تولید شده و درنهایت صادرات این صنعت. بررسی‌ها حاکی از آن است که صنعت نساجی ایران در دو حوزه مواد اولیه و تجهیزات به خارج از کشور (عمدتاً شرکت‌های چینی و هندی) وابسته است و به نظر می‌آید که وضع تحریم علیه این بخش، باعث افزایش هزینه شرکت‌ها در واردات مواد اولیه و تجهیزات خواهد شد. در فصل ششم، توضیحاتی در مورد تبعات تحریم بخش نساجی ایران ارائه خواهد شد.

۴-۱۱. درج نام شرکت‌های بزرگ و اشخاص فعال در حوزه صنایع فلزی ایران؛ ۲۰ دی ۱۳۹۸

در این رویداد تحریمی، شرکت‌های فعال در حوزه صنایع فلزی ایران تحت تحریم قرار گرفتند. در سند وزارت خزانه‌داری آمریکا[1] آمده است که در این روز، هفده شرکت تولیدی ایرانی فعال در حوزه فولاد، آلومینیم، مس و آهن شبکه‌ای از نهادهای مستقر در چین و سیشل[2] و همچنین یک کشتی فعال در زمینه خرید، فروش و جابه‌جایی تولیدات فلزی ایران تحت تحریم قرارگرفته‌اند. این اقدام وزارت خزانه‌داری آمریکا، مستند به فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ بود که به‌موجب آن، کلیت بخش معدن و تولید کارخانه‌ای ایران تحت تحریم قرار گرفت؛ هرچند که پیش از این نیز صنایع معدنی ایرانی نیز تحت عنوان رشته فعالیت، تحریم شده بودند.

شرکت‌های تحریم شده ایرانی در این رویداد عبارت‌اند از: فولاد مبارکه اصفهان، صبااستیل، شرکت فولاد هرمزگان، شرکت فولاد اصفهان، شرکت فولاد اکسین خوزستان، شرکت فولاد خراسان، شرکت فولاد کاوه جنوب کیش، شرکت آلیاژهای فولادی ایران، شرکت معدنی و صنعتی گل‌گهر، شرکت معدنی و صنعتی چادرملو، شرکت آهن و فولاد ارفع، شرکت فولاد خوزستان، شرکت آهن و فولاد غدیر ایرانیان، شرکت آلومینیم ایران، آلومینیم المهدی، شرکت ملی صنایع مس ایران و شرکت خلاق تدبیر

1. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm870

۲. سیشل (به فرانسوی: Seychelles، سِشِل) با نام رسمی جمهوری سیشل (به فرانسوی: République des Seychelles)، کشور جزیره‌ای در خاور قاره آفریقاست که در درون آب‌های اقیانوس هند جای گرفته‌است. سیشل، کوچک‌ترین کشور قاره آفریقاست که پایتخت آن ویکتوریاست.

پارس. همچنین در این روز، سه شرکت خارجی مرتبط با صنایع فلزی ایرانی نیز به این شرح تحت تحریم قرار گرفتند. شرکت تجاری پامچل پکن[1] به دلیل خرید مستمر فولاد از فولاد مبارکه اصفهان، پاور انکر لیمیتد[2] در سیشل که برای شرکت تجاری پامچل پکن خرید می‌کرده و شرکت دریایی هونگ‌یوان[3] که کشتی جهت حمل فولاد تولیدی فولاد مبارکه در اختیار قرار داده است. در مورد نحوه و میزان اثرگذاری تحریم‌های آمریکا بر بخش معادن و شرکت‌های فعال در حوزه صنایع فلزی ایران در فصل ششم، توضیحات تفصیلی ارائه شده است.

1. Pamchel Trading Beijing Co. Ltd.
2. Power Anchor Limited
3. Hongyuan Marine Co. Ltd

فصل پنجم: تحلیل و بررسی رویدادهای مهم تحریمی در سال ۱۳۹۹

مقدمه

همان‌طور که در مقدمه فصل قبل بیان شد دستگاه حاکمه آمریکا، در سال ۱۳۹۹، تمرکز خود را به‌صورت حداکثری بر کارآمدسازی و افزایش اثربخشی تحریم‌های پیشین معطوف کرد. مصادیق مهم چنین رویکردی عبارت‌اند از: صدور توصیه‌نامه توسط سه نهاد مهم آمریکایی (وزارت خزانه‌داری، وزارت امور خارجه و گارد ساحلی آمریکا) در موضوع جلوگیری از دور خوردن تحریم‌های دریایی ایران، تحریم تعدادی از بانک‌های ایرانی یا بازتحریم (ذیل برچسب‌های جدید) بانک‌هایی که پیش‌تر تحت تحریم قرار گرفته بودند، تحریم شرکت‌های ایرانی فعال در حوزه تولید و فروش فلزات و زیرمجموعه‌های داخلی و خارجی آنها، وضع تحریم علیه اشخاص و نهادهای فعال در حوزه تجارت نفت و محصولات پتروشیمی، درج نام اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در صنعت فولاد ایران در لیست تحریم و درنهایت تحریم نهادهای زیرمجموعه ستاد اجرای فرمان امام و آستان قدس رضوی. در این فصل توضیحاتی در مورد رویدادهای تحریمی فوق ارائه خواهد شد.

۱-۵. صدور توصیه‌نامه آمریکا در موضوع «جلوگیری از دور خوردن تحریم‌های دریایی ایران»؛ اردیبهشت ۱۳۹۹

اگرچه دولت ترامپ در زمینه کشتی‌رانی تحریم‌های جدید علیه ایران وضع کرد ولی مهم‌ترین اقدام آمریکا در دوره اخیر تمرکز بر اجرای دقیق تحریم‌های پیشین بود. دولت ترامپ به‌جای تمرکز بر اعمال تحریم‌های جدید تلاش کرد تا با نظارت سخت‌گیرانه بر اجرای تحریم‌ها مانع از اقدامات ایران برای دور زدن تحریم‌ها و خنثی کردن آن شود. وزارت خزانه‌داری به همراه وزارت خارجه و گارد ساحلی آمریکا در اردیبهشت ۱۳۹۹ دستورالعملی جامعی را منتشر کرد که هدف از آن آگاهی‌بخشی به فعالان بخش خصوصی درباره «روش‌های حمل‌ونقل (دریایی) غیرقانونی و شیوه‌های فرار از تحریم»

بود. در این دستورالعمل به معرفی هفت روش و تاکتیک کشورهای ایران، کره شمالی و سوریه در دور زدن تحریم‌های کشتی‌رانی اشاره شده و به راهکارهای مقابله با آن ازجمله شناسایی کشتی‌های خاموش‌کننده سیستم شناسایی خودکار کشتی،[1] شناسایی تمامی زنجیره باربری و اسناد باربری، از گواهی منشأ بار تا مقاصد و مالک ذی‌نفع، به اشتراک‌گذاری اطلاعات، گزارش‌دهی و... پرداخته می‌شود.

در فصل ششم، به‌تفصیل توضیح داده می‌شود که تحریم‌های حوزه کشتی‌رانی، از کدام کانال‌ها و مجاری بر کلیت تجارت خارجی ایران تأثیر می‌گذارند. نظر به اهمیت توصیه‌نامه آمریکا در موضوع «جلوگیری از دور خوردن تحریم‌های دریایی ایران»، در ادامه ترجمه بخش‌هایی از این سند مهم ارائه می‌شود.

ترجمه «راهنمای مقابله با اقدامات غیرقانونی در حوزه کشتی‌رانی و فعالیت‌های مرتبط با دور زدن تحریم‌ها»

وزارت خارجه آمریکا، اداره کنترل دارایی‌های خارجی (اوفک) وزارت خزانه‌داری آمریکا و گارد ساحلی آمریکا سه مجموعه‌ای هستند که توصیه مشورتی حاضر را منتشر کرده‌اند. هدف از انتشار این توصیه‌نامه، ارائه اطلاعات تکمیلی و معرفی ابزارهای کارآمد به کنشگران حوزه تجارت دریایی، بخش فلزات و انرژی جهت مقابله با اقدامات غیرقانونی و دور زدن تحریم‌های حوزه کشتی‌رانی است. راهنمای مشورتی حاضر، نشان‌دهنده تعهد دولت آمریکا به همکاری با بخش خصوصی در راستای مقابله با دور زدن تحریم، قاچاق، اقدامات جنایی، فعالیت‌های تروریستی و اشاعه تسلیحات کشتارجمعی (WMD) با تمرکز بر سه کشور ایران، کره شمالی و سوریه است.

در سند مشورتی حاضر، ریسک‌های مرتبط با تحریم بیان شده و اطلاعاتی در خصوص روش‌های فریبکاری در حوزه کشتی‌رانی ارائه خواهد شد؛ پس از آن نیز رویکردهای کلی جهت کمک به فرایند ارزیابی بایسته[2] و اجرای رویه‌ها و سیاست‌های پایبندی به تحریم[3] مورد بحث قرار خواهد گرفت. به‌طور خلاصه در این راهنمای مشورتی، رهنمودهایی خطاب به افراد و حوزه‌های خدماتی زیر ارائه می‌شود:

مالکان کشتی، مدیران، اپراتورها، دلالان،[4] دلالان اقلام و تجهیزات مورد نیاز کشتی،[5] ثبت‌کنندگان پرچم[6] (کشتی‌رانی تحت پرچم کشور دیگر)، کارگزاران و اپراتورهای

1. AIS
2. Due Diligence
3. Sanctions Compliance Policies and Procedures
4. Brokers
5. Ship Chandlers
6. Flag Registries

بندر،[1] شرکت‌های کشتی‌رانی، کارگزاران فرست،[2] ارائه‌دهندگان خدمات طبقه‌بندی،[3] معامله‌گران و تاجران کالا، شرکت‌های بیمه‌ای و نهادهای مالی.

متن حاضر در بخش اول، اطلاعات به‌روز در مورد روش‌ها و اقدامات فریبکارانه جهت دور زدن تحریم‌های حوزه دریا را به اشتراک می‌گذارد و در بخش دوم، سیاست‌ها و رویه‌هایی را خطاب به نهادها و اشخاص فعال در این حوزه جهت جلوگیری از اقدامات غیرقانونی معرفی می‌کند. انتظار می‌رود پیشنهادهای این سند به‌عنوان برنامه پایبندی به مفاد تحریم‌های آمریکا، به کار بسته شده و مفاد آن رعایت شود.

نکته مهم آن است که نهادهای بخش خصوصی به شایستگی ریسک‌های تحریمی خود را ارزیابی کرده و در صورت لزوم، کنترل‌ها و مراقبت‌های لازم را در موضوع پایبندی (به تحریم) اجرایی کنند. این موضوع، به‌طور خاص زمانی اهمیت بیشتر پیدا می‌کند که کنشگران بخش خصوصی، پیرامون مناطق یا محدوده‌های با ریسک بالا (نظیر محدوده‌هایی که مکرراً برای فعالیت‌های مرتبط با حمل‌ونقل کالاهای تحریمی (یا به‌طور بالقوه تحریم پذیر) مورد استفاده قرارگرفته‌اند) فعالیت می‌کنند. علاوه‌بر فعالان حوزه دریا، ایالات متحده نهادها و افراد فعال در زنجیره عرضه تجارت در بخش‌های انرژی و فلزات، نظیر تجارت نفت خام، بنزین پالایش‌شده، پتروشیمی‌ها، فولاد، آهن، آلومینیم، مس، ماسه و زغال‌سنگ را توصیه به مطالعه و بررسی راهنمای مشورتی حاضر و اتخاذ اقدامات مناسب (اعم از پیشنهادهای مشورتی و اقدامات الزام‌آور) می‌کند.

۱. اقدامات فریبکارانه در حوزه کشتی‌رانی

تقریباً ۹۰ درصد تجارت جهانی، از طریق حمل‌ونقل دریایی انجام می‌شود. بازیگران بدرفتار و خرابکار، به‌طور پیوسته به دنبال روش‌های نو برای بهره‌برداری از زنجیره‌های عرضه جهانی به نفع خود هستند. فهرست زیر (اگرچه جامع نیست) به‌صورت خلاصه تاکتیک‌های مورد استفاده جهت حمل‌ونقل غیرقانونی کالاهای تحریمی از طریق دریا را مورد بررسی قرار می‌دهد. این تاکتیک‌ها عمدتاً توسط سه کشور ایران، سوریه و کره شمالی مورد استفاده قرار می‌گیرند. توصیه مهم به کنشگران حوزه دریا آن است که در مقابل تاکتیک‌های زیر هوشیار باشند تا متهم به مشارکت در فعالیت‌های غیرقانونی نشده و متحمل جریمه ناشی از نقض تحریم‌ها نشوند. همچنین مفاد این توصیه‌نامه، درروند ارزیابی بایسته محموله‌های دریایی، به‌ویژه در مناطق دارای ریسک بالا کمک‌کننده خواهد بود.

1. Port Operators

۲. فرد یا شرکتی که به نیابت از فرستنده، اموری مانند ترخیص کالا و ذخیره جا را برعهده می‌گیرد.

3. Classification Service Providers

۱-۱. از کار انداختن یا دست‌کاری در سامانه شناسایی خودکار (AIS) کشتی

AIS یک سامانه الزامی در عرصه بین‌المللی است که داده‌های موقعیتی و مسیریابی کشتی (یا نفت‌کش) را از طریق امواج رادیویی دارای بسامد بالا انتقال می‌دهد. براساس الزام کنوانسیون بین‌المللی ایمنی زندگی در دریا،[1] انواع خاصی از کشتی‌ها و نفت‌کش‌هایی که در مسیرهای دریایی بین‌المللی سفر می‌کنند در تمام اوقات و با کمترین استثنا باید از سامانه AIS استفاده کنند. اگرچه ممکن است در مواقعی، مسائل ایمنی موجب از کار انداختن قانونی انتقال سیگنال‌های سامانه AIS شود یا انتقال سیگنال به‌صورت ضعیف انجام شود؛ اما کشتی‌ها و نفت‌کش‌هایی که در فعالیت‌های غیرقانونی مشارکت دارند به‌طور عمدی ترانسپوندر سامانه AIS را از کار می‌اندازند یا داده‌های انتقالی را دست‌کاری کرده تا حرکت و جابه‌جایی خود را بپوشانند.

دست‌کاری کردن در داده‌های سامانه AIS که به آن «حقه‌بازی اطلاعاتی» نیز گفته می‌شود به کشتی‌ها اجازه می‌دهد تا یک اسم متفاوت، شماره سازمان بین‌المللی دریایی ساختگی (شماره IMO)[2] یک هویت جعلی برای خدمات جابه‌جایی دریایی[3] یا سایر اطلاعات شناسایی ساختگی را مخابره کنند. همچنین این تاکتیک می‌تواند لنگرگاه بعدی کشتی یا سایر اطلاعات در خصوص مسافرت دریایی آن را پنهان کند.

۲-۱. تغییر فیزیکی اطلاعات شناسایی کشتی یا نفت‌کش

کشتی‌های مسافربری با تناژ (ظرفیت) ناخالص ۱۰۰ (GT) و بالاتر و کشتی‌های باری با تناژ ناخالص ۳۰۰ و بالاتر، ملزم‌اند اسم و شماره IMO خود را در یک موقعیت مکانی نمایان و واضح بر روی بدنه کشتی یا روبنای آن نصب کرده و آن را در معرض دید قرار دهند. شماره IMO کشتی یا نفت‌کش صرف‌نظر از هرگونه تغییر در مالکیت یا نام کشتی، دائمی و همیشگی است. کشتی‌های مشارکت‌کننده در فعالیت‌های غیرقانونی، غالباً اسم کشتی و شماره IMO را مخفی می‌کنند تا هویت خود را پنهان کرده و خود را به‌عنوان کشتی دیگر جا بزنند.

۳-۱. جعل اسناد کشتی و محموله‌های باری

جهت تضمین اینکه همه طرف‌های درگیر در یک تعامل دریایی، اطلاعات کاملی از یک سفر دریایی (اعم از دریافت‌کننده محموله، کالاهای در حال حمل، کشتی حمل‌کننده و...) در اختیاردارند ارائه مستندات دقیق و کامل مرتبط با آن سفر دریایی،

1. The International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)

۲. این شماره، یک کد منحصربه‌فرد هفت‌رقمی برای شناسایی کشتی و نفت‌کش است.

3. Maritime Mobile Service Identity

امری ضروری است. بارنامه، گواهی مبدأ، فاکتورها و صورت‌حساب‌ها، فهرست‌ها و لیست‌های بسته‌بندی، مدارک بیمه و فهرست‌ها و لیست آخرین لنگرگاه، همگی مصادیقی از مستنداتی هستند که معمولاً همراه با تراکنش‌های حوزه کشتی‌رانی ارائه می‌شوند. مقامات دریایی متوجه شده‌اند که اشخاص دورزننده تحریم، تلاش کرده‌اند مستندات کشتی‌های حمل‌کننده مواد پتروشیمی، نفت، فراورده‌های نفتی، فلزات (فولاد، آهن) و ماسه را به‌گونه‌ای تغییر دهند که مبدأ حرکت کشتی پنهان شود. جعل برخی از اسناد خاص نظیر اسناد کنترل صادرات و گمرک، در بیشتر کشورها غیرقانونی بوده و بی‌قاعدگی در این زمینه باعث می‌شود که محموله کشتی تا زمان تأیید محتویات آن متوقف شود. علاوه‌بر این به اشخاص فعال در حوزه حمل‌ونقل و تجارت دریایی توصیه می‌شود که در مواردی که مبدأ حرکت کشتی را محدوده دارای ریسک بالای دور زدن تحریم تشخیص می‌دهند (حتی اگر مبدأ ادعایی کشتی، محدوده دارای ریسک پایین باشد) فرایند ارزیابی بایسته را بر روی اسناد کشتی انجام دهند.

۱-۴. انتقال محموله به کشتی (STS)

درحالی‌که انتقال کشتی به کشتی (انتقال محموله بین کشتی‌ها در دریا) ممکن است در مواقعی، کاملاً مشروع و قانونی باشد؛ اما این نوع انتقال (به‌ویژه در شب یا در نواحی ریسکی یا محدوده‌هایی که جهت فعالیت‌های غیرقانونی مورد استفاده قرار می‌گیرند) معمولاً با هدف دور زدن تحریم انجام می‌شود؛ در این روش، مبدأ یا مقصد محموله‌های بنزین، زغال‌سنگ، نفت یا سایر مواد پنهان می‌شود.

۱-۵. ایجاد بی‌نظمی ساختگی در سفر دریایی

بازیگران بدرفتار، معمولاً مقصد نهایی یا مبدأ محموله و همچنین دریافت‌کننده آن را از طریق روش‌هایی نظیر مسیریابی غیرمستقیم، حرکت غیربرنامه‌ریزی شده به سمت مسیرهای انحرافی، ترانزیت و انتقال محموله از طریق کشورهای ثالث و... پنهان می‌کنند. اگرچه ترانزیت و انتقال محموله از طریق یک کشور ثالث در عرصه بین‌المللی، امری رایج است؛ اما به مؤسسات و نهادهای بخش خصوصی شامل شرکت‌های مدیریت ثبت پرچم، اپراتورهای بندر، انجمن‌های صنعت کشتی‌رانی، مالکان کشتی، اپراتورها، اجاره‌کنندگان، کاپیتان‌های کشتی و شرکت‌های کارکنان کشتی‌رانی توصیه می‌شود که هرگونه انحراف از مسیر رایج و مقصد سفر (که این اقدامات در فعالیت رایج و قانونی کشتی‌رانی رخ نمی‌دهد) را موردبررسی و مداقه قرار دهند.

۱-۶. پرچم جعلی و تعویض پی‌درپی آن

بازیگران بدرفتار به‌صورت ساختگی، پرچم کشتی را باهدف مخفی‌سازی تجارت

غیرقانونی خود تعویض می‌کنند؛ همچنین ممکن است به‌طور مکرر، ثبت رسمی پرچم کشتی را تغییر دهند تا از تشخیص و شناسایی جلوگیری کنند. در این زمینه، به بخش خصوصی توصیه می‌شود که ضمن آگاهی از این تاکتیک غیرقانونی، در صورت مشاهده موارد زیر، مراتب را به مقامات ذی‌ربط گزارش کنند:

– تداوم استفاده از یک پرچم توسط مالک کشتی یا مدیر آن، درحالی‌که ثبت پرچم، توسط کشور متبوع ملغی شده است.

– ادعای کشتی مبنی‌بر دارا بودن پرچم کشور خاص بدون ارائه مجوزها و اسناد لازم.

– تغییر مکرر و سریع پرچم به‌صورتی‌که مشکوک به تلاش برای فرار از شناسایی باشد.

۷-۱. مدیریت یا مالکیت پیچیده

کشتی‌رانی جهانی به‌طور ذاتی پیچیده بوده و مشتمل بر تعاملات چندگانه با نهادهای دولتی و بخش خصوصی است. بازیگران بدرفتار تلاش می‌کنند از طریق استفاده از ساختارهای پیچیده کسب‌وکار، از پیچیدگی موجود در این عرصه (کشتی‌رانی) مزیت کسب کنند. این ساختارهای پیچیده کسب‌وکار شامل شرکت‌های کاغذی (شرکت پوششی) و شرکت‌های دارای سطوح چندگانه مالکیت و مدیریت می‌شوند که هدف از طراحی این ساختارهای پیچیده، پنهان کردن مالک (ذی‌نفع) نهایی محموله یا کالاها و به‌تبع در امان ماندن از مقررات تحریمی و اقدامات اجرایی متعاقب آن است. همچنین بازیگران بدرفتار، ممکن است الگوی دیگری را جهت فرار از شناسایی مورد استفاده قرار دهند که عبارت است از تغییر در مالکیت یا مدیریت شرکت‌ها یا تغییر آن در سامانه مدیریت ایمنی بین‌المللی.[1] چنانچه نهادهای بخش خصوصی نتوانند به‌طور دقیق، شخص حقیقی طرف تعامل در یک تراکنش را شناسایی کنند آنگاه باید رویه‌های ارزیابی بایسته را به‌صورت مضاعف و تشدید شده[2] اجرا کنند تا مطمئن شوند که یک تعامل خاص، غیرقانونی نبوده و تحت شمول تحریم‌ها قرار ندارد.

۲. اقدامات پیشنهادی جهت شناسایی مؤثر موارد «دور زدن تحریم»

اگرچه بازیگران حوزه صنعت، ارزیابی بایسته را رعایت کرده و برنامه پایبندی به مقررات تحریمی را مبتنی‌بر ارزیابی‌های ریسک خود به‌خوبی انجام می‌دهند؛ اما توصیه آن است که کنشگران این حوزه، بررسی‌های لازم را به‌صورت مداوم در حوزه کسب‌وکار خود انجام دهند تا اقدامات انحرافی (به‌اصطلاح پرچم‌های قرمز)[3] را شناسایی کرده و

1. The International Safety Management Code (ISM)

2. Additional Due Diligence

3. Red Flags

نسبت به انجام آنها جلوگیری کنند. در ادامه، به‌صورت جزئی اقداماتی پیشنهاد می‌شود که به‌کارگیری آنها می‌تواند در شناسایی موارد دور زدن تحریم مؤثر باشد.

۱-۲. پایبندی به مقررات تحریم را در شرکت خود نهادینه کنید

توصیه ما آن است که نهادهای بخش خصوصی، ریسک تحریمی خود را ارزیابی کنند، برنامه‌های مرتبط با ارزیابی بایسته و پایبندی به تحریم‌ها را پیاده‌سازی و اجرا کنند و در راستای اجرای هرچه بهتر برنامه‌های فوق، آموزش‌های لازم را به پرسنل خود ارائه دهند. همچنین به شرکت‌ها توصیه می‌شود که با طرف‌های معامله، شرکا، زیرمجموعه‌ها و وابستگان خود ارتباط برقرار کرده و انتظارات خود را در موضوع «پایبندی به مقررات تحریمی» به‌روشنی بیان کنند.

همچنین به کنشگران بخش خصوصی توصیه می‌شود که سیاست‌ها، رویه‌ها و استانداردهای مکتوب و عملیاتی حوزه «پایبندی به مقررات تحریمی» را به‌خوبی رعایت کنند. برای مثال، استانداردهای حوزه «پایبندی به مقررات تحریمی» می‌تواند مشتمل‌بر اصلی باشد که به‌موجب آن، مشارکت در فعالیت‌های تحریمی (فعالیت‌هایی که در شمول تحریم‌های آمریکا هستند) شرط لازم و کافی خاتمه همکاری بوده و فرد خاطی از شغل خود اخراج می‌شود. همچنین براساس آن استانداردها، کارمندان افشاکننده رفتارهای غیرقانونی (موارد دور زدن تحریم)، باید از اقدامات تلافی‌جویانه مصونیت کامل داشته و تضمین شود که موارد افشا شده (موارد مشکوک یا قطعی دور زدن تحریم) در یک فرایند مطمئن به مقامات مرتبط مخابره می‌شود.

علاوه‌بر این، به کنشگران حوزه تجارت خارجی توصیه می‌شود که در راستای پیاده‌سازی برنامه پایبندی به مقررات تحریمی، با طرف‌های معامله اعم از مالکان کشتی، مدیران، اجاره‌کنندگان کشتی و اپراتورها تعامل کرده و انتظار خود را مبنی‌بر رعایت کامل مقررات تحریمی در میان بگذارند. علاوه‌بر رعایت مقررات عمومی، نهادهای بخش خصوصی باید از همتایان خود بخواهند که محورهای زیر را به‌طور خاص مدنظر قرار داده و مفاد آنها را اجرا کنند:

—فعالیت‌ها و اقدامات تجاری باید در تطابق با مقررات تحریمی ایالات متحده آمریکا و سازمان ملل متحد انجام شوند.

—شخص موردنظر (اعم از مالک کشتی، اپراتور کشتی و...) باید جهت اجرای مقررات پایبندی به تحریم (مقرراتی که به خود شخص مربوط است) منابع کافی (نظیر نیروهای استخدامی، پیمان‌کار و کارمند) در اختیار داشته باشد.

—شعب (زیرمجموعه‌ها) و شرکت‌های تابعه شخص موردنظر باید از سیاست‌ها و

برنامه‌های پایبندی به مقررات تحریمی تبعیت کنند.

–سیستم شناسایی خودکار کشتی‌ها را تحت نظارت داشته باشند.

–بارگیری و تخلیه محموله‌ها در مناطق دارای ریسک بالا، باید تحت نظارت و ارزیابی دقیق قرار گیرند.

–اعتبار بارنامه‌ها باید به‌صورت دقیق مورد کنترل قرار گیرد.

۲-۲. در رابطه با سیستم شناسایی خودکار کشتی، بالاترین سطح نظارت و الزامات قراردادی را ایجاد کنید

دست‌کاری و اختلال در AIS می‌تواند نشان‌دهنده تبادر به فعالیت غیرقانونی (تحت تحریم) باشد. به نهادهای فعال در صنعت دریایی توصیه می‌شود زمانی که کشتی در حال عبور است تاریخچه آن را در موضوع دست‌کاری یا غیرفعال‌سازی سیستم شناسایی خودکار مورد بررسی قرار دهند. همچنین از فعالان حوزه دریانوردی اعم از شرکت‌های ثبت پرچم، شرکت‌های بیمه و نهادهای مالی که با صاحبان، اجاره‌کنندگان و مدیران کشتی تعامل دارند درخواست می‌شود که وضعیت سیستم شناسایی خودکار کشتی را به‌صورت مداوم و در سرتاسر چرخه تراکنش‌های مالی مرتبط با آن کشتی مخابره کنند؛ این اقدام در مناطقی که دارای ریسک بالایی ازنظر دور زدن تحریم هستند باید با دقت بیشتری انجام شود.

از صنایع بخش خصوصی درخواست می‌شود که قبل از انعقاد قرارداد جدید با کشتی جهت حمل کالاها، گزارش‌های مرتبط با دست‌کاری در سیستم شناسایی خودکار کشتی‌ها را بررسی کنند و از همکاری با کشتی‌های مشکل‌دار در این زمینه خودداری کنند و در صورت جاری بودن همکاری، نسبت به خاتمه آن اقدام کنند. همچنین از نهادهای مالی درخواست می‌شود که موضوع دست‌کاری در سیستم شناسایی خودکار را در مورد مشتریان حوزه صنعت دریایی (به‌طور خاص مشتریانی که مالک یا اپراتور کشتی هستند یا کسانی که خدمات مرتبط با کشتی را در مناطق دارای ریسک بالا و مناطق مستعد برای دور زدن تحریم عرضه می‌کنند) به دقت بررسی کنند. همچنین انتظار می‌رود که ارائه‌کنندگان خدمت دریایی، قراردادهای فی‌مابین خود و کشتی‌ها را به‌گونه‌ای اصلاح کنند که براساس آن اصلاحیه، از کار انداختن یا دست‌کاری در سیستم شناسایی خودکار کشتی، زمینه خاتمه قرارداد یا امکان بررسی‌های بیشتر را فراهم کند و درصورتی‌که متعاقب بررسی، مشخص شود که کشتی موردنظر فعالیت غیرقانونی یا مشمول تحریم انجام داده است ارائه خدمات به کشتی موردنظر متوقف شود.

همچنین مقامات کنترل وضعیت بندر و ارائه‌دهندگان خدمات عبور و مرور کشتی‌ها[1] باید به‌صورت صریح به تانکرها و کشتی‌های بزرگ اعلام کنند که در زمان ورود به حوزه قضایی بندر و زمان خروج از آن، باید به‌صورت مداوم، وضعیت سیستم شناسایی خودکار خود را مخابره کنند. چنانچه تاریخچه سیستم شناسایی خودکار یک کشتی، با استانداردهای مرتبط (SOLAS) همخوانی نداشته باشد مقامات بندر وظیفه‌دارند بررسی‌های لازم را جهت شناسایی فعالیت اصلی شرکت انجام دهند تا مطمئن شوند که کشتی موردنظر در حال انجام فعالیت غیرقانونی (تحت شمول تحریم) نیست. حال چنانچه احراز شد که کشتی موردنظر در حال انجام فعالیت غیرقانونی است مقامات بندر باید مانع از ورود آن کشتی به بندر شوند.

۳-۲. کشتی‌ها را در سراسر چرخه تراکنش‌های مالی تحت نظارت قرار دهید

به مالکان کشتی، مدیران و شرکت‌های اجاره‌دهنده کشتی توصیه می‌شود که به‌صورت مداوم، کشتی را مورد نظارت قرار دهند؛ به خصوص زمانی که کشتی به شخص ثالث اجاره داده می‌شود. این نظارت می‌تواند از طریق یک سیستم مکمل (علاوه‌بر سیستم شناسایی خودکار) تحت عنوان سامانه مسیریابی و شناسایی دوربرد[2] انجام شود؛ به این صورت که به‌صورت ادواری، سیگنال‌های سیستم فوق را از کشتی موردنظر دریافت کنند؛ تواتر دریافت سیگنال بستگی به ارزیابی ریسک توسط مالک، مدیر یا اجاره دهنده کشتی دارد. همچنین از مدیران بنادر پرریسک (بنادر مستعد دور زدن تحریم) انتظار می‌رود که در حوزه استحفاظی خود، نظارت بر کشتی‌ها را از طریق سیستم مکمل فوق (سامانه مسیریابی و شناسایی دور برد) انجام دهند.

همچنین از مالکان و مدیران کشتی‌ها تقاضا می‌شود که نسبت به روش مرسوم و غیرقانونی «انتقال کشتی به کشتی» هوشیار باشند. در این روش، کارگران و اپراتورهای کشتی در مناطق دارای ریسک بالا، اقدام به جابه‌جایی محموله‌های غیرقانونی از یک کشتی به کشتی دیگر می‌کنند. جهت جلوگیری از جابه‌جایی محموله‌های غیرقانونی، قبل از انتقال کشتی به کشتی، اپراتورهای کشتی باید نام کشتی طرف مقابل، نام بین‌المللی[3] و پرچم آن کشتی را به‌صورت دقیق استعلام کنند و مطمئن شوند که کشتی طرف مقابل در هنگام انتقال محموله، در حال مخابره وضعیت سیستم شناسایی خودکار باشد.

یکی دیگر از مواضعی که انتظار می‌رود فعالان حوزه صنعت (که می‌خواهند کالاهای تولیدی خود را از طریق کشتی به مقصد برسانند) نسبت به آن حساس باشند انتقال

1. Port State Control and Vessel Traffic Services Authorities

2. Long-range Identification and Tracking of Ships

3. The International Maritime Organization (IMO) Number

مالکیت یک کشتی بین شرکت‌هایی است که عملاً توسط یک شخص کنترل می‌شوند؛ این موضوع زمانی بیشتر مشکوک است که هیچ دلیل منطقی و قانونی برای آن انتقال مالکیت وجود نداشته باشد.

۲-۴. مشتری و طرف تعامل را به‌صورت دقیق شناسایی کنید

مقامات ثبت پرچم، بیمه‌گرها، مؤسسات مالی، مدیران و اجاره دهندگان کشتی باید به‌صورت مداوم، ارزیابی بایسته را براساس رویکرد ریسک محور انجام دهند. در فرایند ارزیابی بایسته باید اسم، شماره گذرنامه، نشانی، شماره تلفن، آدرس ایمیل و کپی عکس مالک ذی‌نفع مشتری[۱] اخذ و ضبط شود. برای مثال، چنانچه یک نهاد حقوقی به دنبال ثبت یک کشتی با پرچم خاص، دریافت بیمه یا اخذ منابع مالی برای آن کشتی است در آن صورت شرکت ثبت پرچم، بیمه یا نهاد مالی، باید اسنادی را از آن نهاد حقوقی مطالبه کنند که به‌صورت شفاف نشان دهد که ذی‌نفع نهایی آن کشتی چه کسی است.

۲-۵. ارزیابی بایسته را در زنجیره عرضه انجام دهید

به صادرکنندگان و نهادهایی که در سراسر زنجیره عرضه دریایی قرار دارند توصیه می‌شود که ارزیابی بایسته را به‌گونه‌ای انجام دهند تا اطمینان یابند که دریافت‌کننده (یا ارسال‌کننده) یک تراکنش، کالاهای مشمول تحریم (نظیر نفت ایران یا زغال‌سنگ کره شمالی) را ارسال (یا دریافت) نمی‌کند. توصیه دیگر آن است که کنترل‌های لازم با هدف شناسایی مبدأ اصلی محموله و دریافت‌کننده آن، در مورد کشتی‌هایی که انتقال کشتی به کشتی در دریا انجام داده‌اند (به‌طور خاص، انتقال‌هایی که در مناطق دارای ریسک بالا انجام شده است) صورت گیرد. استعلام مجوزهای صادراتی و اسناد کامل و دقیق کشتی و به‌طور خاص بارنامه آن (که نشان‌دهنده مبدأ و مقصد محموله است) می‌تواند در روند بررسی ذکر شده کمک‌کننده باشد.

۲-۶. اطلاعات در سراسر صنعت دریانوردی به اشتراک بگذارید.

توصیه وزارت خارجه، اوفک و گارد ساحلی آمریکا به گروه‌های صنعتی حوزه دریا آن است که اعضا و زیرمجموعه‌های خود را نسبت به گردآوری اطلاعات و به اشتراک‌گذاری گسترده آنها با شرکا، سایر اعضا و همکاران تشویق کنند. برای مثال، زمانی که یک شرکت بیمه‌ای باشگاه غرامت و حمایت (P&I) از یک فعالیت غیرقانونی یا تاکتیک جدید دور زدن تحریم مطلع می‌شود باید سایر باشگاه‌های P&I را نسبت به موضوع مطلع کند.

۱. به این معنا که باید مشخص باشد که ذی‌نفع اصلی آن تجارت چه کسی است. به‌عبارت‌دیگر در فرایند ارزیابی بایسته، مهم آن است که مشتری در اصل برای چه کسی کار می‌کند (مترجم).

۲-۵. تحریم شرکت‌های ایرانی فعال در حوزه تولید و فروش فلزات و زیرمجموعه‌های داخلی و خارجی آنها؛ ۵ تیرماه ۱۳۹۹

در این رویداد تحریمی، وزارت خزانه‌داری آمریکا نام هشت زیرمجموعه شرکت فولاد مبارکه را به لیست تحریم افزود. در میان شرکت‌های تحریم شده، نام چهار شرکت ایرانی مانند شرکت «سنگ‌آهن مرکزی ایران» و چهار شرکت غیرایرانی (که در امارات، آلمان و هنگ‌کنگ به ثبت رسیده‌اند) دیده می‌شود. براساس سند منتشر شده در درگاه دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا،[1] این اقدام مستند به تحریم پیشین فولاد مبارکه اصفهان به اتهام ارتباط با بانک مهر اقتصاد ایران است. توضیح اینکه در آبان‌ماه ۱۳۹۷، تعداد قابل‌توجهی از شرکت‌های معظم و بانک‌های ایرانی به اتهام حمایت از تروریسم تحت تحریم قرار گرفتند که در فصل سوم توضیح مبسوطی در رابطه با آن رویداد ارائه شد. در آن زمان دولت آمریکا، شرکت فولاد مبارکه را که بزرگ‌ترین تولیدکننده فولاد در ایران به‌شمار می‌رود تحریم کرده بود؛ و پس از آن نیز در اوایل ژانویه ۲۰۲۰ میلادی (اواسط دی‌ماه ۱۳۹۸) برخی دیگر از شرکت‌های مهم فعال در صنعت فولاد و فلزات ایران ازجمله فولاد صبا، فولاد هرمزگان، فولاد اصفهان، فولاد کاوه جنوب، فولاد آلیاژی ایران، شرکت صنعتی و معدنی گل‌گهر، شرکت صنعتی و معدنی چادرملو، آهن و فولاد ارفع، شرکت آلومینیم ایران، شرکت آلومینیم المهدی، شرکت ملی مس ایران، فولاد خوزستان و شرکت آهن و فولاد غدیر را به فهرست شرکت‌های تحت تحریم خود افزوده بود.

با توجه به آنکه رویداد تحریمی ۵ تیرماه ۹۹، مستند به قوانین و مقررات مرتبط با حوزه تروریسم است؛ تبعات حقوقی آن نیز به نسبت سایر رویدادهای تحریمی گسترده‌تر و سنگین‌تر است. به‌موجب این اقدام آمریکا، علاوه‌بر آنکه دارایی اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده ایرانی و زیرمجموعه آنها، در حوزه قضایی آمریکا بلوکه می‌شود شرکت‌ها، بانک و اشخاص خارجی که اقدام به تعامل با اشخاص تحریم شده ایرانی کنند؛ اولاً ارتباط آنها با اقتصاد آمریکا قطع می‌شود، ثانیاً احتمال ورود خود آنها به لیست تحریم نیز وجود دارد. البته در فصل ششم و در موضوع تحریم بخش معدن ایران توضیح داده خواهد شد که به دلیل نوع خاص تجارت خارجی و لجستیک بخش معدن ایران و به‌طور خاص، نوع نوآورانه تسویه مالی معاملات مرتبط با این صنعت (تهاتر)، تحریم‌های آمریکا تنها باعث افزایش هزینه عملیاتی و مبادلاتی شرکت‌های فعال در این حوزه شد. به‌عبارت‌دیگر در موج دوم تحریم‌های حداکثری آمریکا علیه ایران، بخش معدن ایران نه‌تنها دچار کاهش تولید نشد بلکه براساس آمارها، سطح تولید و صادرات شرکت‌های این بخش افزایش نیز داشته است.

1. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1044

۳-۵. تلاش آمریکا جهت بازگشت کلیه تحریم‌ها (اعم از تحریم‌های اتحادیه اروپا و سازمان ملل) علیه ایران؛ مرداد و شهریورماه ۱۳۹۹

طبق قطعنامه ۲۲۳۱ پنج سال پس از «روز پذیرش برجام» تحریم‌های تسلیحاتی شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران لغو می‌شود و ایران این امکان را خواهد داشت که از ۱۸ اکتبر سال میلادی ۲۰۲۰ (۲۷ مهرماه ۱۳۹۹) اقدام به خریدوفروش سلاح‌های متعارف کند؛ اما وزارت خارجه آمریکا از مدت‌ها قبل از مردادماه ۱۳۹۹ در حال برنامه‌ریزی و ارزیابی گزینه‌های مختلف برای جلوگیری از پایان تحریم‌های تسلیحاتی و ممانعت از بهره‌مندی ایران از مزایای باقی‌مانده برجام بود. در ایام باقی‌مانده تا لغو تحریم‌های تسلیحاتی ایران، وزارت خارجه آمریکا با تهدید ضمنی کشورهای دیگر اعلام کرده بود اگر با تمدید تحریم‌های تسلیحاتی ایران در شورای امنیت سازمان ملل موافقت نشود، آمریکا با استناد به بند ۱۰ قطعنامه ۲۲۳۱ اقدام به راه‌اندازی سازوکار ماشه و بازگشت تمام قطعنامه‌های پیشین خواهد کرد. توضیح آنکه آمریکا با ارائه یک تفسیر جدید این حق را برای خود قائل بود که به‌رغم خروج از برجام، می‌تواند با استناد به بند ۱۰ قطعنامه ۲۲۳۱، بدون حضور در توافق هسته‌ای و طی سازوکار حل اختلاف پیش‌بینی‌شده در برجام، پرونده هسته‌ای ایران را به شورای امنیت برده و با فعال ساختن مکانیسم ماشه موجب بازگشت قطعنامه‌های پیشین شورای امنیت علیه ایران شود. به‌عبارت‌دیگر طبق تفسیر مناقشه‌برانگیز آمریکا، دو راه برای بازگشت تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران وجود دارد: الف) راه‌اندازی مکانیسم حل اختلاف در برجام؛ ب) فعال ساختن مکانیسم ماشه. دستگاه حاکمه آمریکا گزینه دوم را انتخاب کرد. در ادامه توضیحاتی در مورد این روند ارائه خواهد شد.

مکانیسم ماشه طبق تفسیر رایج از توافق هسته‌ای، بخشی از سازوکار حل اختلاف در برجام است و تنها اعضای برجام می‌توانند با استناد به بندهای ۳۶ و ۳۷ از این مکانیسم استفاده کنند ولی آمریکا با ارائه تفسیری جدید بر این باور بود که این کشور به‌رغم خروج از برجام، می‌تواند با استفاده از ظرفیت‌های قطعنامه ۲۲۳۱ بدون طی فرایند پیش‌بینی شده در برجام، پرونده ایران را به‌صورت مستقیم به شورای امنیت ارجاع داده و مکانیسم ماشه را فعال کند. اگرچه دولت آمریکا تلاش داشت از توجیهات حقوقی برای اثبات این مسئله استفاده کند ولی این موضوع بیش از آنکه ماهیت حقوقی داشته باشد، ماهیت سیاسی داشت. بنابراین در آن زمان، اراده سیاسی آمریکا مهم‌تر از توجیهات حقوقی آن بود. نظر وندی شرمن، مذاکره‌کننده ارشد آمریکا در توافق هسته‌ای نیز درباره تلاش دولت ترامپ برای راه‌اندازی مکانیسم ماشه آن بود که «اگرچه آمریکا برای استفاده از مکانیسم ماشه به دلیل خروج از برجام با مقاومت جدی دیگران مواجه خواهد شد؛ اما این موضوع به معنای آن نیست که آمریکا در این مسیر موفق نخواهد شد».[1]

1. https://www.nytimes.com/2020/04/26/world/middleeast/us-iran-nuclear-deal-pompeo.html

در اینجا یک سؤال مهم پیش می‌آید مبنی‌بر آنکه انگیزه آمریکا برای راه‌اندازی مکانیسم ماشه چه بود. عده‌ای بر این باور بودند که آمریکا در آن زمان، قصدی برای فروپاشی برجام نداشت بلکه به دنبال جلوگیری از انتفاع ایران از منافع امنیتی برجام بود. نامه اکثریت قاطع اعضای مجلس نمایندگان آمریکا به وزیر خارجه این کشور پیرامون حمایت از تلاش‌های دولت ترامپ برای تمدید تحریم‌های تسلیحاتی در شورای امنیت سازمان ملل نشان می‌دهد این موضوع از یک اجماع دوحزبی در آمریکا برخوردار بود. در این نامه خطاب به مایک پمپئو آمده بود: «ما از شما می‌خواهیم ضمن همکاری و هم‌فکری با متحدان و شرکای آمریکا و از طریق قطعنامه جدید شورای امنیت سازمان ملل، این تحریم [تسلیحاتی] را تمدید کنید تا از خریدوفروش اسلحه توسط ایران جلوگیری شود».[1]

دیدگاه دوم که از سوی بنیاد دفاع از دمکراسی و برخی از سناتورهای نزدیک به دولت ترامپ ازجمله کروز، روبیو، کاتن، گراهام و... مطرح می‌شد[2و3] بر این موضوع تأکید داشت که اگرچه تمدید تحریم‌های تسلیحاتی برای آمریکا یک هدف مطلوب است ولی دولت ترامپ، به دنبال فروپاشی برجام و بازگشت قطعنامه‌های شورای امنیت است. مبنای این تصمیم نیز بیش از آنکه اقتصادی باشد تابع ملاحظات راهبردی و سیاسی بود. زیرا، فروپاشی برجام و بازگشت قطعنامه‌ها به لحاظ اقتصادی فشار چندانی به جمهوری اسلامی ایران تحمیل نخواهد نمی‌کرد؛ تحریم‌های آمریکا به لحاظ کمّی و کیفی شدیدتر از تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل بوده و گستره وسیعی از اقتصاد ایران را دربرگرفته بود.[4] به لحاظ الزام عملی و تبعیت دیگر کشورها از تحریم‌ها نیز با توجه به تجربه دو سال گذشته، تفاوت خاصی میان تحریم ثانویه آمریکا یا تحریم‌ها شورای امنیت وجود نداشت. براساس دیدگاه دوم، آمریکا با استفاده از بهانه تمدید تحریم‌های تسلیحاتی، مکانیسم ماشه را راه‌اندازی کرد تا برجام از بین برود. انگیزه اصلی از تلاش فروپاشی برجام و بازگشت قطعنامه‌ها، پیش از انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا بیش از آنکه «تشدید فشار» علیه ایران باشد، اطمینان از «استمرار فشار» علیه ایران و دشوارتر کردن لغو یا تعلیق جزئی و کلی تحریم‌ها بود.

درنهایت در تاریخ ۳۰ شهریور، پومپئو، وزیر خارجه آمریکا با انتشار بیانیه‌ای اعلام کرد که همان‌طور که در روز ۲۰ اوت (۳۰ مردادماه) آمریکا رسماً دبیر شورای امنیت را از تصمیم خود برای فعال کردن

1. https://foreignaffairs.house.gov/_cache/files/9/e/9e07750b-34b2-4687-98f2 eec2acf00d10/E10ACB7928A8BD5CB48A15510084A49D.arms-embargo-final-pdf.pdf

2. https://www.cruz.senate.gov/?p=press_release&id=4846

3. https://foreignpolicy.com/2020/03/18/trump-iran-nuclear-deal-snapback-sanctions/

4. https://www.lawfareblog.com/how-us-sanctions-affect-europes-leverage-iran-deal-dispute-resolution-mechanism

مکانیسم ماشه برابر قطعنامه ۲۲۳۱ این شورا مطلع کرده بود، اکنون این مهلت سی‌روزه به پایان رسیده و بنابراین «رسماً تحریم‌های ایران» که به‌موجب این قطع‌نامه تعلیق شده بود دوباره فعال خواهند شد. وزیر خارجه آمریکا در ادامه این بیانیه آورده: «ایالات متحده انتظار دارد که همه اعضای سازمان ملل متحد به‌طور کامل به تعهدات خود برای اجرای این تحریم‌ها پایبند بمانند ... اگر هرکدام از کشورهای عضو سازمان ملل متحد از الزام به این موارد سرباز زند و تحریم‌ها را اعمال نکند، آمریکا آماده است که با استفاده از اختیارات و امکانات داخلی خود علیه این کشورها اقدام کند و آنها را با پیامدهای آن مواجه کند تا اطمینان یابیم ایران نتواند از مزایایی اقداماتی بهره جوید که سازمان ملل متحد منع کرده است». وزیر خارجه آمریکا در پایان این بیانیه گفته در روزهای آینده «آمریکا دور جدیدی از اقدامات تکمیلی را اعلام خواهد کرد که متضمن کارایی تحریم‌های سازمان ملل متحد شود و ناقضان آن را به پاسخ‌گویی و قبول مسئولیت وادارد. سیاست فشار حداکثری ما بر رژیم ایران تا زمانی که این کشور به یک توافق جامع با ما برسد و از تهدید و اشاعه بحران، خشونت و خون‌ریزی دست بکشد، ادامه خواهد یافت».

اما اعضای شورای امنیت و امضاکنندگان دیگر برجام ازجمله چین، روسیه و کشورهای اروپایی بیان کردند که واشنگتن با خروج از برجام دیگر حق استفاده از مکانیسم ماشه را ندارد و نمی‌تواند با استناد به قطعنامه ۲۲۳۱ آنها را بازگرداند. همچنین سه عضو اروپایی برجام اعلام کردند با وجود مخالفت آمریکا، معافیت ایران از تحریم‌های سازمان ملل متحد لغو نمی‌شود. دولت‌های بریتانیا، آلمان و فرانسه در نامه‌ای به شورای امنیت در تاریخ ۱۸ سپتامبر ۲۰۲۰ (۲۸ شهریورماه ۱۳۹۹) اعلام کردند تعلیق تحریم‌های ایران در چارچوب برجام، بعد از تاریخ ۳۰ شهریورماه ادامه خواهد یافت. این سه کشور در نامه‌ای به پانزده عضو شورای امنیت بیان کردند هر تصمیم یا اقدامی برای ازسرگیری تحریم‌های ایران، فاقد «تأثیر قانونی» خواهد بود. نمایندگان فرانسه، آلمان و بریتانیا در نامه خود گفتند به‌طور «خستگی‌ناپذیر» برای حفظ برجام تلاش کرده‌اند و به این کار همچنان «متعهد» هستند.[1]

۴-۵. تحریم هجده بانک ایرانی براساس دستور اجرایی ۱۳۹۰۲؛ ۱۸ مهرماه ۱۳۹۹

در تاریخ ۱۸ مهرماه ۱۳۹۹، دفتر دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا در همکاری با وزارت خارجه این کشور، تعداد قابل‌توجهی از بانک‌های ایرانی را مستند به فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ (فرمان اجرایی مرتبط با تحریم بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران) در لیست تحریم ثانویه قرار داد؛[2] بانک‌های تحریم شده متهم هستند که به اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در

1. https://www.bbc.com/persian/iran-54222270

2. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1147

بخش‌های عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران خدمات مالی و بانکی ارائه کرده‌اند. بخشی از این بانک‌ها، پیش‌تر، تحت تحریم اولیه یا ثانویه قرار گرفته بودند و در این رویداد تحریمی، تنها برچسب جدیدی به فهرست عناوین تحریمی آنها اضافه شد؛ برای مثال بانک حکمت ایرانیان، پیش‌تر به بهانه حمایت از اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی، تحت تحریم اولیه و ثانویه قرار گرفته بود و اینک ذیل فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ و تحت عنوان جدید، تحت تحریم ثانویه قرار گرفت؛ اما بخشی دیگر از نهادهای مالی ایرانی، برای اولین بار بود که در فهرست تحریم قرار می‌گرفتند. اسامی بانک‌هایی که در این روز تحت تحریم قرار گرفتند عبارت‌اند از: «تأمین سرمایه امین»، «بانک کشاورزی»، «بانک مسکن»، «بانک رفاه کارگران»، «بانک شهر»، «بانک اقتصاد نوین»، «بانک قرض‌الحسنه رسالت»، «بانک حکمت ایرانیان»، «بانک ایران‌زمین»، «بانک تعاون منطقه‌ای اسلامی»، «بانک کارآفرین»، «بانک خاورمیانه»، «بانک قرض‌الحسنه مهر ایران»، «بانک پاسارگاد»، «بانک سامان»، «بانک سرمایه»، «بانک توسعه تعاون» و «بانک گردشگری».

به‌موجب این رویداد تحریمی جدید، هرگونه اموال و دارایی متعلق به این اشخاص تحریم شده، درصورتی‌که در حوزه قضایی آمریکا مستقر باشد بلوکه می‌شود. همچنین نهادهای مالی خارجی (غیرآمریکایی) حق تعامل با اشخاص تحریم شده ایرانی را نخواهند داشت و در صورت تخطی، مشمول بسته شدن حساب‌های جاری و کارگزاری در حوزه قضایی آمریکا خواهند شد؛ گزاره فوق بیانی دیگر از عدم اجازه فعالیت در اقتصاد آمریکاست. باید به این نکته اشاره شود که هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد همه تحریم‌ها، بانک‌های اصلی و عمده ایرانی در لیست تحریم ثانویه قرار گرفتند؛ همچنین از آن زمان به بعد، ریسک تعامل با اقتصاد ایران به حدی بالا رفت که بانک‌ها و شرکت‌های خارجی، راغب به تعامل با اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده ایرانی نیز نبودند. بنابراین به نظر می‌آید که این اقدام تحریمی آمریکا، اگرچه در آینده رفع تحریم‌ها را دشوار و بهانه به دست دستگاه حاکمه آمریکا در موضوع تفکیک تحریم‌های هسته‌ای از غیرهسته‌ای می‌دهد؛ اما ازلحاظ عملیاتی به نظر نمی‌آید که این اقدام آمریکا، تأثیر جدید و چشمگیری بر اقتصاد ایران بگذارد.

۵-۵. وضع تحریم علیه اشخاص و نهادهای فعال در حوزه تجارت نفت و محصولات پتروشیمی؛ شهریور، آبان و آذر ۱۳۹۹

در تاریخ ۱۳ شهریورماه ۱۳۹۹، وزارت خزانه‌داری آمریکا، ۶ نهاد مستقر در ایران، امارات متحده عربی و چین را به اتهام حمایت و کمک به شرکت پتروشیمی تِرِلیانس[1] تحریم کرد. در سند منتشر شده

1. Triliance Petrochemical Co.

بر وبگاه دفتر کنترل دارایی‌های وزارت خزانه‌داری آمریکا[1] ذکر شده است که این اشخاص و نهادها به شرکت پتروشیمی تِرلیانس، جهت صادرات محصولات پتروشیمی کمک کرده‌اند. گفتنی است که براساس اسناد تحریمی ایالات متحده آمریکا، کلیت بخش پتروشیمی ایران تحت تحریم قرار گرفته و در موج دوم تحریم‌های آمریکا علیه ایران، فشار بر بخش پتروشیمی ایران و به‌طور مشخص، تحریم هوشمند اشخاص حقیقی و حقوقی این بخش مهم از اقتصاد ایران، در دستور کار جدی دستگاه حاکمه آمریکا قرار گرفت. همچنین در این رویداد تحریمی، پنج نهاد خارجی که اقدام به خرید محصولات پتروشیمی از ایران کرده‌اند به همراه سه نفر از مدیران ارشد نهادهای مورد بحث تحت تحریم قرار گرفتند. مهم‌ترین اشخاص تحریم شده ایرانی در این رویداد تحریمی عبارت‌اند از: شرکت پالایش نفت آبادان و پتروشیمی زاگرس؛ اثر عملیاتی رویداد تحریمی فوق به این صورت است که اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی و به‌طور خاص نهادهای مالی خارجی، در صورت تعامل با اشخاص تحریم شده، مشمول بلوکه شدن دارایی‌ها و بسته شدن حساب‌های جاری و کارگزاری در حوزه قضایی آمریکا خواهند شد.

در تاریخ ۵ آبان‌ماه ۱۳۹۹ نیز اقدام مهمی توسط اوفک در راستای افزایش فشارها بر صادرات نفت و محصولات پتروشیمی ایران صورت گرفت. در این رویداد تحریمی وزارت نفت، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفت‌کش، براساس فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴، با بهانه مقابله با تروریسم، مجدداً و با برچسب جدید تحت تحریم قرار گرفتند. در سند منتشر شده[2] متعاقب این رویداد تحریمی، دلایل زیر مطرح شده است:

- نهادهای فوق، نقش قابل‌توجهی در حمایت مالی از نیروی قدس سپاه پاسداران دارند،
- مدیران شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفت‌کش، همکاری نزدیکی با رستم قاسمی (که در سال ۲۰۱۹ تحت تحریم قرار گرفته بود) دارند،
- بخشی از اشخاص تحریم شده، کسانی هستند که در موضوع فروش و صادرات بنزین به دولت ونزوئلا نقش‌آفرینی کرده‌اند،
- وزارت نفت ایران، صدها هزار بشکه نفت به سوریه صادر کرده است.

در همین دوران نهادها و شرکت‌های دیگری نیز برای اولین بار به این شرح تحت تحریم قرار گرفتند: شرکت مدیریت کشتی‌رانی آتلانتیک، مدیریت کشتی‌رانی اطلس، پالایشگاه امام‌خمینی شازند، شرکت خطوط لوله و مخابرات نفت ایران، هلدینگ مبین، شرکت ملی مهندسی و ساختمان نفت ایران،

1. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1114

2. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1165

شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران.

در ادامه اقدامات فوق، مجدد در تاریخ ۲۶ آذرماه ۱۳۹۹، چهار شرکت مستقر در چین و امارات متحده به بهانه تسهیل روابط تجاری شرکت تریلیانس تحت تحریم قرار گرفتند. در سند منتشر شده توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا[1] بیان شده است که شرکت‌های تحریم شده، نقش قابل‌توجهی در بازاریابی و فروش محصولات پتروشیمی ایرانی ایفا کرده‌اند و همچنین منابع حاصل از صادرات محصولات پتروشیمی ایران، جهت تأمین مالی رفتارهای به اصلاح مخرب ایران (توسعه سلاح‌های کشتارجمعی، حمایت از گروه‌های تروریستی خارجی، نقض حقوق بشر در داخل و خارج از کشور) مورداستفاده قرار می‌گیرد. به اذعان سند مورد بحث شرکت تریلیانس (که در دی‌ماه سال ۱۳۹۸، تحریم شده بود) با استفاده از شرکت‌های پوششی، اقدام به عرضه و فروش محصولات پتروشیمی ایران به مشتریان خارجی کرده است.

پیش‌تر، به‌تفصیل در مورد تبعات درج اشخاص حقیقی و حقوقی ایران در لیست تحریم توضیحاتی ارائه شده است. این اقدامات تحریمی از یک طرف، جلوی تعامل اشخاص خارجی با نهادها و شرکت‌های تحریم شده ایرانی یا مرتبط با ایران را می‌گیرد و از طرف دیگر، ریسک تعامل با اقتصاد ایران را به‌شدت افزایش می‌دهد؛ چراکه اشخاص خارجی در زمان تعامل با اقتصاد ایران، براساس رویه ارزیابی بایسته تشدید شده، باید کل توالی تجاری یک معامله را مورد بررسی قرار دهند که مبادا در این توالی، شخص یا اشخاص تحریم شده ایرانی وجود داشته باشند. طبیعی است که چنین بررسی، بسیار دشوار و چه‌بسا غیرممکن است. درنتیجه شرکت‌های خارجی، به‌جای تلاش برای اجرای ارزیابی بایسته تشدید شده ترجیح می‌دهند تعامل با اقتصاد ایران و به‌طور خاص، بخش‌های تحریم شده این اقتصاد را متوقف کنند.

۶-۵. درج نام اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در صنعت فولاد ایران در لیست تحریم؛[2] ۱۶ دی ۹۹

در تاریخ ۱۶ دی‌ماه ۱۳۹۹ دفتر کنترل دارایی خارجی وزارت خزانه‌داری تحریم‌هایی را علیه عرضه‌کنندگان الکترودهای گرافیت چینی، دوازده تولیدکننده ایرانی فولاد و دیگر محصولات فلزی و یک شرکت عمده فولاد ایرانی و سه نماینده فروش خارجی آن اعمال کرد.[3] این تحریم‌ها برمبنای فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ اعمال شده‌اند. این فرمان اجرایی اجازه اعمال تحریم نسبت به اشخاص فعال

1. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1214

۲. این قسمت با استفاده از مکتوبات آقای دکتر محمدصالح عطار، مدیر گروه حقوق بین‌الملل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تدوین شده است.

3. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1226

در بخش‌های فولاد، مس، آلومینیم و آهن ایران که به اعتقاد دفتر کنترل دارایی خارجی به حمایت از اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی، تروریسم و نیروهای متخاصم منطقه‌ای می‌پردازند داده است. درنتیجه تحریم‌های اعمال شده تمام اموال و منافع این اشخاص که در ایالات متحده قرار دارد یا در مالکیت یا کنترل اشخاص آمریکایی است توقیف و به دفتر کنترل دارایی خارجی گزارش می‌شود. هرگونه معامله اشخاص آمریکایی یا درون ایالات متحده با این اشخاص ممنوع است. مؤسسات مالی خارجی نیز درصورتی‌که آگاهانه معاملات مهمی را برای آنها انجام دهند یا تسهیل کنند می‌توانند مشمول تحریم‌های حساب‌های دیداری یا سرمایه‌گذاری در آمریکا شوند.

اشخاص و نهادهای تحریم شده به این شرح هستند.

- مجید سجده، به دلیل ارتباط با شرکت کشتی‌رانی حافظ آریا دریا و عملیات‌های بانکی؛
- مجتمع صنعتی فولاد بناب که براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- مجتمع صنعتی اسفراین نیز همانند مورد قبلی براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- مجتمع فولاد گیلان این مجتمع نیز دقیقاً مانند دو مورد قبلی تحریم شده است؛
- پروژه‌های GMI هامبورگ به دلیل ارتباط با شرکت هلدینگ معادن خاورمیانه و توسعه صنایع معدنی براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- پروژه‌های GMI انگلستان به دلیل ارتباط با شرکت هلدینگ معادن خاورمیانه و توسعه صنایع معدنی براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- شرکت فناوری مواد کربنی جدید کایفنگ پینگمی با برچسب تحریمی IFCA و ایران مطابق با فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است. این شرکت مسئول فروش چند هزار تن گرافیت به شرکت‌های فولاد ایرانی است؛
- شرکت فولاد خزر نیز مبتنی‌بر فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران مشمول تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- شرکت هلدینگ توسعه صنعتی معدنی و معادن خاورمیانه به دلیل ارتباط با شرکت فولاد سیرجان و شرکت فولاد زرند ایران براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران مشمول تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛

- شرکت فولاد پاسارگاد نیز براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران مشمول تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- شرکت فولاد سیرجان ایرانیان برمبنای فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- مجتمع فولاد روحینا جنوبی براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- مجتمع ذوب فولاد ویان براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- مجتمع فولاد البرز غرب براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- شرکت صنعت معدن‌کاری جهان براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- شرکت فولاد ساخت‌وساز صنعتی یزد براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- شرکت فولاد زرند ایرانیان براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ و برچسب تحریمی ایران موضوع تحریم‌های ثانویه قرار گرفته است؛
- شرکت کشتی‌رانی حافظ دریا آریا نیز براساس برچسب تحریمی ایران و IFCA و براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ در فهرست اشخاص تحریم شده قرار دارد. این شرکت یکی از توابع شرکت کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران است. این شرکت کشتی‌رانی به‌واسطه حمل گرافیت به ایران و همچنین نقل‌وانتقال اشخاص مندرج در فهرست اشخاص تحریم شده تحت برچسب تحریمی IFCA قرار گرفته است.

کابینه ترامپ با این ادعا که عواید حاصل از شرکت‌های فولاد صرف اقدامات ایذایی ایران در منطقه، گسترش سلاح کشتارجمعی و گروه‌های تحریمی می‌شود دست به تحریم شرکت‌های فولاد زده است.

۷-۵. تحریم نهادهای زیرمجموعه ستاد اجرای فرمان امام و آستان قدس رضوی؛[1] ۲۴ دی ۱۳۹۹

در روز ۱۳ ژانویه ۲۰۲۱ (مصادف با ۲۴ دی‌ماه ۱۳۹۹) دفتر کنترل دارایی خارجی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده تحریم‌هایی را علیه دو سازمان خیریه که تحت کنترل رهبر ایران هستند به همراه مدیران و توابع آنها اعمال کرد.[2] دلیل این اقدام، به ادعای سند وزارت خزانه‌داری آمریکا آن است که اموال این سازمان‌ها از اقلیت‌های دینی و سیاسی به دست آمده است تا به نفع مقامات دولتی ایرانی استفاده شود. دفتر کنترل دارایی خارجی این تحریم‌ها را براساس فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶ اعمال کرده است. این اقدام درواقع دنباله اعمال تحریم علیه ۱۶۰ هلدینگ است که در ماه فوریه ۲۰۲۰ صورت گرفت. متعاقب این اقدام، اموال و منافع این اشخاص که در ایالات متحده قرار دارد یا بعداً تحت کنترل اشخاص آمریکایی قرار می‌گیرد، توقیف می‌شود. همچنین مؤسسات مالی خارجی که آگاهانه معاملات اساسی را از جانب اشخاص تحریم شده انجام می‌دهند یا تسهیل می‌کنند مشمول مجازات بسته شدن حساب‌های جاری یا کارگزاری در حوزه قضایی آمریکا خواهند شد؛ به این معنا که حساب این نهادهای مالی در حوزه قضایی ایالات متحده مسدود می‌شود.

ستاد اجرای فرمان امام و آستان قدس رضوی، دو نهادی هستند که در این رویداد، تحریم شده‌اند. در سند مرتبط با این رویداد، مبنای تحریم ستاد اجرای فرمان امام و توابع آن، نسبت آنها با رهبری جمهوری اسلامی ایران عنوان شده است. در این سند بیان شده است که ستاد و زیرمجموعه‌های آن تحت مالکیت یا کنترل مستقیم یا غیرمستقیم رهبر ایران هستند؛ همچنین بیان شده که این ستاد ذیل تعریف دولت ایران (مبتنی‌بر فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹) نیز قرار می‌گیرد و در سال ۲۰۱۳ توسط اوفک در لیست SDN درج شده است. در این رویداد تحریمی، آقای مخبر رئیس ستاد و توابع این نهاد، به این شرح در فهرست اشخاص تحریم شده دفتر کنترل دارایی خارجی قرار گرفته‌اند: گروه توسعه اقتصادی تدبیر؛ شرکت توسعه الکترونیک ایران مبین؛ سرمایه‌گذاری برکت؛ شرکت گروه توسعه انرژی تدبیر؛ شرکت محصولات شیمیایی بصیر قائد؛ شرکت توسعه و حفاری تدبیر؛ شرکت توسعه صنعت نفت و گاز پرشیا؛ شرکت مهندسی ری نیرو و شرکت تولید انرژی آبادان.

همچنین در این اقدام اوفک، شرکت‌ها و نهادهای زیرمجموعه آستان قدس رضوی و همچنین شخص آقای مروی تولیت این آستان به دلیل آنکه تحت نظارت مستقیم رهبری فعالیت می‌کنند تحت تحریم قرار گرفته‌اند. فهرست شرکت‌های تحریم شده به این شرح است: شرکت شهاب خودرو؛ شرکت

---

۱. مطالب این قسمت، با استفاده از مکتوبات آقای دکتر محمدصالح عطار، مدیر گروه حقوق بین‌الملل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تدوین شده است.

2. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1234

تولید ترکیبی ایران؛ شرکت ساخت و خانه‌سازی قدس رضوی؛ شرکت معادن قدس رضوی؛ شرکت کاشی سنتی قدس رضوی؛ شرکت حق‌العمل‌کاری رضوی؛ شرکت توسعه نفت و گاز رضوی؛ شرکت مدیریت شبکه عرضه رضوی؛ شرکت فناوری ارتباطات و اطلاعات رضوی و شرکت بازبینی مفید راهبر.

فصل ششم: محورها و میزان اثرگذاری تحریم بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران

مقدمه

در فصل حاضر تلاش شده است اولاً تصویری روشن از مجاری اثرگذاری تحریم بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران ارائه شود، ثانیاً چالش‌ها و معضلات تحریمی بخش‌های اقتصاد ایران موردبررسی قرار گیرد و ثالثاً محورهای هزینه‌ای بار شده بر صنایع مختلف اقتصاد ایران از ناحیه تحریم مورد احصا قرار گیرد. در بخش اول فصل حاضر مجاری عام و در بخش دوم، مجاری خاص تأثیرگذاری تحریم بر صنایع داخلی و بخش‌های اقتصاد ایران مورد بررسی قرار گرفته و درنهایت در بخش سوم توضیح داده شده است که تحریم‌های آمریکا، از منظر شاخص‌های کلان اقتصادی، چه تأثیری بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران بر جای گذاشته‌اند.

۱-۶. مجاری عام تأثیرگذاری تحریم بر صنایع داخلی و بخش‌های اقتصاد ایران

قبل از ورود به این بحث باید توضیحاتی در مورد هدف، ابزار و روش اجرای تحریم ارائه شود. به‌طورکلی هدف از تحریم یک کشور در حوزه‌های مختلف، ایجاد فشار در جهت تحقق یک هدف است که آن هدف می‌تواند فشار به حاکمان کشور در جهت تغییر رفتار، متقاعد کردن نسبت به حضور پای میز مذاکره یا تلاش برای فروپاشی نظام سیاسی باشد. حال سؤال این است که کشور تحریم‌کننده چه ابزارهایی در اختیار دارد که می‌تواند به‌واسطه آنها بر کشور تحت تحریم فشار وارد کند. به‌طور مشخص پاسخ به این سؤال درباره آمریکا عبارت است از: جهان‌روایی نسبی دلار، درهم‌تنیدگی نظام مالی جهانی با محوریت نظام مالی آمریکا، وابستگی تکنولوژیکی بسیاری از شرکت‌های بزرگ غیرآمریکایی به شرکت‌های آمریکایی، رغبت بسیاری از شرکت‌های بزرگ نسبت به حضور و تداوم فعالیت در بازار آمریکا و... سؤال بعدی این است که کشور تحریم‌کننده از چه روش‌هایی برای فشار حداکثری به کشور تحت تحریم در راستای دستیابی به اهداف خود استفاده می‌کند؛ پاسخ به این سؤال مقدمه‌ای برای ادامه

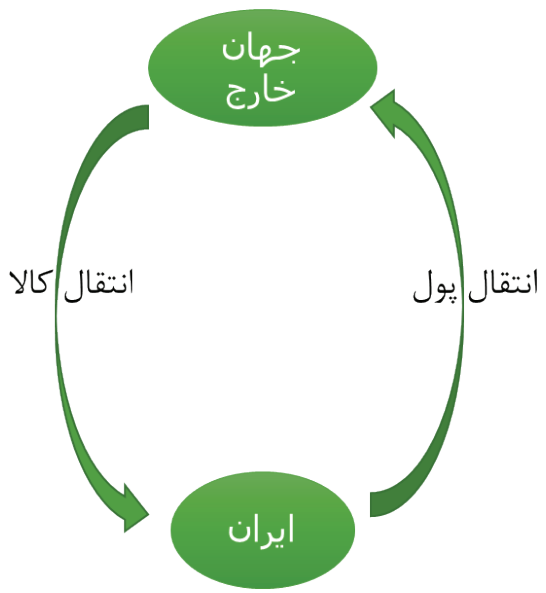
بحث در این قسمت خواهد بود. دو روش کلی از طرف کشور تحریم‌کننده متصور است: ۱. فشار به نقاط شکننده و آسیب‌پذیر حریف، ۲. فشار از مجرایی که خود، قدرت یا تسلط نسبی دارد.[۱] در بخش‌های زیر مصادیق استفاده از این دو روش در تحریم ایران مورد بحث قرار گرفته است.

۱-۱-۶. تحریم‌های مالی و بانکی

قبل از توضیح درباره نحوه اثرگذاری تحریم‌های مالی و بانکی بر عملکرد اقتصاد ایران، لازم است سه مقدمه کوتاه ذکر شود.

مقدمه اول، اهمیت تحریم‌های مالی و بانکی در نسبت با سایر تحریم‌های بخشی: سؤال آن است که آیا تحریم‌های بانکی به همان اندازه اقتصاد ایران را دچار مشکل کرده‌اند که سایر تحریم‌ها؟ پاسخ منفی است؛ تحریم‌های بانکی در حقیقت ضمانت اجرای دیگر تحریم‌های بخشی هستند و از این جهت اهمیت بسیار بیشتری نسبت به انواع دیگر تحریم دارند. توضیح این گزاره نیز ساده است. هر معامله بین‌المللی مستلزم انتقال پول است.

شکل ۱-۶. الگوی کلی انتقال کالا و پول در سطح بین‌المللی

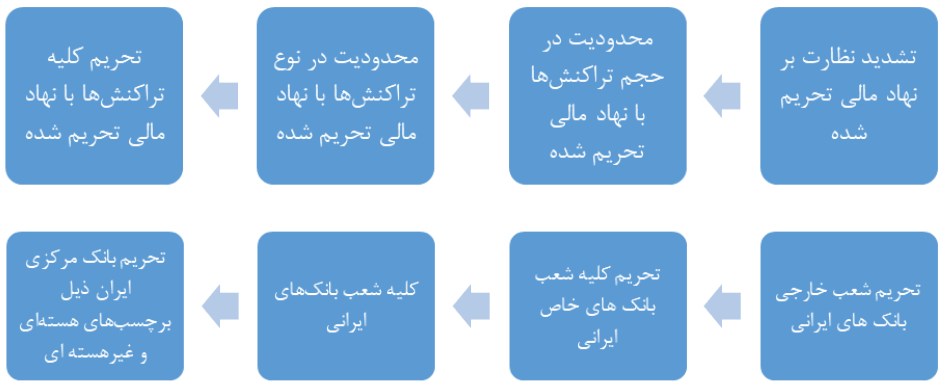


۱. این دو روش را می‌توان با یک مثال ساده توضیح داد؛ در یک زورآزمایی ورزشی مثل کشتی برای غلبه بر حریف دو روش متصور است؛ آنالیز حریف و حمله به نقاطی از بدن طرف مقابل که در آنها ضعف دارد، شناخت توانایی جسمی خود و استفاده از فن‌هایی که تبحر بیشتری در اجرای آنها دارد.

بنابراین انتقال وجوه، شرط اجرای هر معامله بین‌المللی است. حال چنانچه انتقال وجوه به‌واسطه تحریم‌های بانکی دچار مشکل شود، تجارت بین‌المللی حتی در حوزه‌های غیرتحریمی نیز مختل خواهد شد. بنابراین می‌توان ادعا کرد که روابط مالی و بانکی بین‌المللی حلقه اصلی زنجیره تجارت خارجی است. پس از ذکر مقدمه فوق، توضیح می‌دهیم که این سنخ از تحریم‌ها، چگونه و از مجرای چه کانال‌هایی بر صنایع و تولید داخلی ایران اثر می‌گذارند.

مقدمه دوم، روند تحکیم تحریم‌های مالی و بانکی: در یک نگاه کلی، محدودیت‌ها علیه بخش مالی و بانکی ایران ذیل دو محور تحکیم شد: اول) تعمیق محدودیت‌ها علیه نهادهای مالی تحریم شده، دوم) گسترش تعداد نهادهای مالی تحریم شده. در محور اول، دایره شمول فعالیت بانک‌های ایرانی در بُعد بین‌المللی به‌تدریج محدود شده است و در محور دوم، در یک فرایند بعضاً دفعی و بعضاً تدریجی، نهادهای مالی ایرانی وارد لیست تحریم شده‌اند. سیر تعمیق تحریم‌های مالی و بانکی ذیل محور اول و دوم به ترتیب به شرح زیر است:

شکل ۲-۶. روند تعمیق تحریم‌های بانکی



مقدمه سوم، توضیحی اجمالی در مورد نحوه نقل‌وانتقال متعارف وجوه در بُعد بین‌المللی: بروس سامرز مشاور فدرال رزرو شیکاگو می‌گوید که انتقال پول بین‌بانکی کلاً به سه حالت انجام می‌شود:

از طریق اتاق پایاپای و انجام عملیات تسویه: در این نوع انتقال، یک نهاد به نام اتاق پایاپای،[1] حسابداری بین‌بانکی را انجام می‌دهد تا درنهایت عملیات تسویه[2] انجام شود.

1. Clearing House
2. Settlement

بین‌بانکی با نهاد ثالث: در این حالت، نیازی به اتاق پایاپای وجود ندارد و یک نهاد ثالث و معمولاً یک بانک که عناوین مختلف دارد، واسط انتقال بین بانک‌های دیگر می‌شود.

بین‌بانکی با حساب‌های متقابل: این روش با افتتاح حساب‌های Nostro (حساب بانک ما نزد بانک مقابل) و Vostro (حساب بانک مقابل نزد بانک ما)، انتقالات انجام می‌شود (Summers, 1994).

با ذکر سه مقدمه فوق، در ادامه توضیح می‌دهیم که در موضوع نقل‌وانتقال بین‌المللی وجوه، چه گلوگاه‌هایی وجود دارد که به‌موجب آنها، نهادهای مالی تحریم شده ایرانی، نسبت به استفاده از روش‌های متعارف تعامل بانکی در بُعد جهانی منع می‌شوند.

الف) ممنوعیت ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک‌های ایرانی: یکی از زیرساخت‌های نقل‌وانتقال وجوه در بُعد بین‌المللی، سیستم پیام‌رسانی مالی است. در حال حاضر، در دنیای بانکداری بین‌المللی، سیستم‌های پیام‌رسانی متعددی فعال هستند که مهم‌ترین آنها سوئیفت است. «جامعه جهانی ارتباطات راه دور مالی بین‌بانکی» یا به‌اختصار سوئیفت شبکه‌ای است که به مؤسسات مالی امکان می‌دهد اطلاعات مربوط به تراکنش‌های مالی را در یک محیط امن و استاندارد تبادل کنند. سوئیفت یک شرکت تعاونی است که مالک آن نهادهای مالی عضو آن هستند و تحت قوانین بلژیک فعالیت می‌کند. شرکت سوئیفت هیچ‌گونه فعالیت بانکی مانند افتتاح و نگه‌داری حساب، پرداخت، پایاپای و تسویه انجام نمی‌دهد. به بیان دیگر سوئیفت مانند یک ایمیل بین‌بانکی عمل می‌کند و به بانک‌ها و نهادهای مالی این اجازه را می‌دهد که از راه دور به حسابشان دسترسی داشته باشند. علاوه‌بر آن، سوئیفت بستر مناسبی برای احراز هویت مشتریان از راه دور است و بانک عامل نگران احراز هویت ارسال‌کننده پیام نیست. به دلیل گستردگی و تسلط سوئیفت در حوزه ارتباطات مالی بین‌بانکی، غالب بانک‌هایی که فعالیت بانکی برون‌مرزی دارند، در شبکه سوئیفت نیز فعال هستند و پیام‌های خود را از طریق سوئیفت با سهولت و هزینه کمتر انتقال می‌دهند.

در قانون تحریمی TRA ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به نهادهای مالی تحریم شده ایرانی ممنوع شد؛ چه در دور اول تحریم‌ها و چه پس از خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تحریم‌ها، ارائه خدمات پیام‌رسانی مالی به بانک‌های تحریم شده ایرانی متوقف شد. نکته مهم آن است که پیام‌رسانی مالی، شرط لازم نقل‌وانتقال وجوه است؛ اما شرط کافی آن نیست. توضیح اینکه پیام‌رسانی مالی، ابزار و بستر گفتگوی بانک‌ها در بُعد بین‌المللی است؛ اما زمانی که پیام بین دو بانک منتقل شد هیچ تضمینی وجود ندارد که وجوه منتقل شوند. به‌عبارت‌دیگر، تصمیم نهاد مالی طرف حساب، شرط کافی انتقال وجوه است.

ب) ممنوعیت فعالیت برون‌مرزی بانک‌های ایرانی (اعم از افتتاح شعبه، افتتاح حساب کارگزاری و افتتاح حساب نزد بانک‌های خارجی): یکی دیگر از پیش‌شرط‌های فعالیت نهادهای مالی ایرانی در بعد بین‌المللی و به‌تبع پیش‌شرط فراهم شدن امکان نقل‌وانتقال وجوه، افتتاح شعبه خارجی بانک ایرانی، افتتاح حساب‌های کارگزاری و افتتاح حساب توسط بانک‌های ایرانی نزد بانک‌های خارجی است. بانک‌های ایرانی، بسته به استراتژی کلان خود، بسته به میزان فعالیت برون‌مرزی و همچنین بسته به نوع مشتریان خود گاهی اقدام به افتتاح شعب در کشورهای طرف معامله می‌کنند. افتتاح این شعب، زمینه را برای سهولت نقل‌وانتقال وجوه فراهم می‌کند. به‌موجب تحریم‌های آمریکا، این امکان به‌کلی از دسترس بانک‌های ایرانی خارج شده است. یکی از روش‌های پر کردن خلأ حضور بانک‌های ایرانی در کشورهای خارجی، افتتاح حساب‌های کارگزاری توسط بانک‌های ایرانی در بانک‌های منتخب خارجی است. این حساب‌های کارگزاری، زمینه را برای فعالیت برون‌مرزی بانک‌های ایرانی فراهم می‌کنند.

به‌موجب تحریم‌های ایالات متحده آمریکا، نهادهای مالی خارجی، نسبت به ارائه هرگونه خدمات به نهادهای مالی ایران ممنوع شده‌اند. یکی از مهم‌ترین خدمات متصور جهت ارائه به بانک‌های ایرانی، همین افتتاح حساب کارگزاری می‌باشد که به‌موجب تحریم‌های آمریکا غیرممکن شده است. همان‌طورکه پیش‌تر گفته شد درصورتی‌که نهادهای مالی خارجی، اقدام به ارائه خدمات مالی و بانکی به نهادهای مالی ایرانی کنند مشمول مجازات بسته شدن حساب‌های کارگزاری و جاری در حوزه قضایی آمریکا خواهند شد؛ یعنی ضمانت اجرای تحریم نهادهای مالی ایرانی، قطع همکاری و تعامل بانک‌های آمریکایی با بانک‌های خارجی (غیرآمریکایی و غیرایرانی) است.

ج) ممنوعیت استفاده از چرخه دلار به نفع نهادهای مالی ایرانی: در فرایند انتقال منابع مالی دلاری از یک نهاد مالی غیرآمریکایی به نهاد مالی غیرآمریکایی دیگر، حتماً باید یک نهاد مالی آمریکایی، آن تراکنش را تسویه کند. به‌عبارت‌دیگر، بانک مبدأ و مقصد تراکنش دلاری، باید دارای حساب کارگزاری نزد یک بانک آمریکایی باشند. حال زمانی که دو بانک غیرآمریکایی به‌عنوان مبدأ و مقصد یک تراکنش، بخواهند وجوه مالی را به نفع یک شخص حقیقی یا حقوقی ایرانی جابه‌جا کنند در مرحله تسویه، یک چالش جدی ایجاد می‌شود؛ به‌موجب تحریم‌های اولیه ایالات متحده آمریکا، نهادهای مالی آمریکایی مجاز به تسویه چنین تراکنشی نیستند چراکه این تسویه، مصداق ارائه خدمات مالی و بانکی به نهادهای ایرانی است. در دوره برجام، سهل‌گیری‌هایی صورت گرفت که به‌موجب آنها و با رعایت قیودی خاص، نهادهای مالی غیرآمریکایی قادر بودند منابع مالی دلاری مرتبط با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی را جابه‌جا

کنند. به‌عبارت‌دیگر ممنوعیت استفاده از چرخه دلار، با قیود و محدودیت‌های خاص مرتفع شده بود؛ اما در حال حاضر، این ممنوعیت مجدداً برقرار شده است و درواقع، یکی از چالش‌های اصلی نقل‌وانتقال وجوه در بُعد بین‌المللی همین ممنوعیت استفاده از چرخه دلار است.

۲-۱-۶. تأثیر تحریم بر مالیه عمومی

همان‌طورکه در بخش‌های قبل بیان شد یکی از مهم‌ترین اهداف به‌کارگیری ابزار تحریم علیه کشور به‌اصطلاح متخاصم، کاهش قابل توجه درآمدهای دولت آن کشور است که در پرونده ایران، کاهش درآمدهای نفتی ایران به جد در دستور کار دستگاه حاکمه آمریکا قرار گرفت. کاهش درآمدهای نفتی، به‌صورت مشخص در بودجه عمومی دولت نمایان می‌شود که دو مورد از تبعات آن عبارت‌اند از: الف) افزایش کسری بودجه و جبران کسری از محل فروش اوراق مالی و استقراض، ب) کاهش مخارج عمرانی دولت. در ادامه در مورد این دو ورد توضیح خواهیم داد:

الف) افزایش کسری بودجه و جبران کسری از محل فروش اوراق مالی و استقراض: با توجه به آنکه تحریم‌های موج دوم، از اواسط سال ۱۳۹۷ علیه اقتصاد ایران بازوضع و اعمال شده‌اند؛ به‌طور دقیق می‌توان آثار تحریم را بر بودجه مصوب سال ۱۳۹۸ و آمارهای عملکرد واقعی مالیه عمومی همان سال مشاهده کرد. اواخر سال ۱۳۹۷ و هم‌زمان با بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۸ در مجلس، بااینکه چشم‌انداز روشنی از صادرات نفت خام وجود نداشت؛ اما لایحه بودجه با فرض صادرات یک‌ونیم میلیون بشکه نفت تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و متأسفانه به‌رغم هشدارها، این فرض غیرواقعی، مورد پذیرش مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفت و درنهایت، در قانون بودجه سال ۱۳۹۸، منابع واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۳۹۷، با رشد بیش از ۴۷ درصدی مواجه شد. گزارش عملکرد بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد که درنتیجه کاهش صادرات نفت، عملکرد این ردیف نسبت به سال گذشته آن ۵۷ درصد کاهش داشته است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل منابع حاصل از صادرات نفت خام، منابع حاصل از صادرات میعانات گازی و فروش داخلی میعانات گازی است که در جدول ذیل ارقام مربوط به عملکرد سال ۱۳۹۸ ارائه شده است.

جدول ۱-۶. عملکرد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه در سال ۱۳۹۸ (ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال		درصد عملکرد نسبت به		مصوب سال ۱۳۹۸
	۱۳۹۷	۱۳۹۸	مصوب ۱۳۹۸	عملکرد سال ۱۳۹۷	
۲. واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای:	۱۱۱	۴۷	۳۰	۴۳	۱۵۸
۲-۱. منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی	۱۰۱	۳۹	۲۶	۳۹	۱۵۳
منابع حاصل از ارزش نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی	۸۷	۳۰	۲۰	۳۴	۱۴۷
منابع حاصل از صادرات میعانات گازی	۶	۴	-	۶۴	۰
سه درصد فروش نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز	۵	۱/۵	۲۹	۳۱	۵
مازاد منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی	۰	۰	۰	۰	۰
استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی موضوع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۸	۲	۳/۵	-	۱۶۵	۰
۲-۲. منابع حاصل از فروش میعانات گازی ۸۵/۵٪ سهم دولت (خوراک داخلی)	۹/۵	۷/۶	-	۷۹	۰
۲-۳. فروش و واگذاری دارایی‌های منقول و غیرمنقول	۰/۳	۰/۵	۱۱	۱۲۹	۴
۲-۴. واگذاری طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۰/۰۰۱	۰/۰۰۶	۰/۶	۳۸۰	۱

مأخذ: صدیقی و جلالی موسوی، ۱۳۹۹: ۱۳.

در تناظر با کاهش قابل‌توجه درآمدهای حاصل از فروش نفت و فراورده‌های نفتی، باید آمارهای مربوط به واگذاری دارایی‌های مالی را بررسی کنیم. این تناظر به‌خوبی نشان می‌دهد که کاهش صادرات نفت و فراورده و به‌تبع، کاهش درآمدهای دولت، از کدام منبع و محل جبران شده است. محورهای اصلی بخش واگذاری دارایی‌های مالی عبارت‌اند از: منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها و استفاده از تسهیلات خارجی و استفاده از صندوق توسعه ملی. جزئیات عملکرد ردیف‌های واگذاری دارایی‌های مالی در جدول زیر نمایش داده شده است.

جدول ۲-۶. عملکرد واگذاری دارایی‌های مالی بودجه در سال ۱۳۹۸ (ارقام به هزار میلیارد تومان)

عنوان	عملکرد سال		درصد عملکرد نسبت به		مصوب ۱۳۹۸
	۱۳۹۷	۱۳۹۸	مصوب ۱۳۹۸	عملکرد ۱۳۹۷	
۳. واگذاری دارائی‌های مالی:	۵۸	۱۵۶	۳۰۶	۲۶۶	۵۱
۳-۱. منابع حاصل از فروش انواع اوراق و اسناد خزانه اسلامی	۳۷	۸۲[1]	۱۸۶	۲۲۲	۴۴
۳-۲. منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۵	۵	۱۰۷	۱۰۸	۵
۳-۳. منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی	۰	۰	۰	۰	۰/۰۵
۳-۴. منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها و استفاده از تسهیلات خارجی	۱	۲	۱۰۴	۱۹۵	۲
۳-۵. منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل	۱/۵	۰/۶	۷۳	۴۰	۰/۸
۳-۶. استفاده از صندوق توسعه ملی	۱۳	۶۵	-	۴۸۳	۰

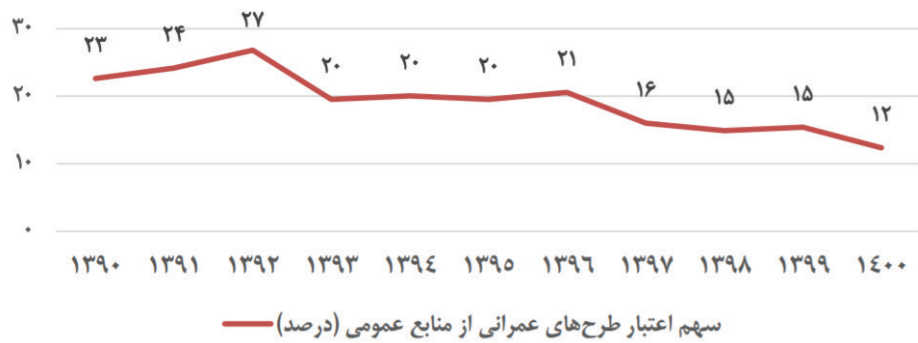
مأخذ: همان: ۱۴.

ارقام جدول فوق نشان می‌دهند که بخش قابل توجهی از مصارف بودجه، از محل واگذاری دارایی‌های مالی، تأمین مالی شده‌اند. بررسی‌ها حاکی از آن است که حدود ۴۰ درصد از بودجه سال ۱۳۹۸، از طریق استقراض تأمین مالی شده که در ادبیات بودجه‌ریزی به آن کسری بودجه گفته می‌شود. این مقدار کسری در بودجه سال ۱۳۹۸، از یک طرف ناشی از عدم تحقق منابع درآمدی (به‌طور خاص درآمدهای حاصل از صادرات نفت و فراورده) و از طرف دیگر منبعث از بیش‌برآوردی منابع در هنگام تدوین لایحه بودجه و عدم اصلاح (و حتی تشدید) آن در بررسی‌های لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی است. نکته قابل توجه آن است که همین رویه، در بودجه سال ۱۳۹۹ نیز تکرار شده است. به‌طور مشخص در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، بخش بزرگی از کسری بودجه از محل پایه پولی تأمین شد که درنتیجه آن، آثار چشمگیر تورمی در سال‌های مذکور مشاهده شد (صدیقی و جلالی موسوی، ۱۳۹۹: ۱۴-۱۳، ۱۹-۲۰).

ب) کاهش مخارج عمرانی دولت: کاهش سطح تشکیل سرمایه ثابت، کاهش میزان اشتغال، افت عملکرد بخش عمرانی کشور و صنایع پیشین و پسین آن؛ از پیامدهای محتوم کاهش مخارج عمرانی دولت هستند. یکی از اصلی‌ترین کانال‌های سرمایه‌گذاری دولت در ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی و خدماتی در کشور، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. در میان انبوه مشکلاتی که طرح‌های عمرانی با آن روبه‌رو هستند، مسئله کمبود اعتبار و همچنین

عدم تخصیص اعتبارات در نظر گرفته شده، از مشکلات عمده عنوان می‌شوند. براساس محاسبات، در سال‌های اخیر، سهم اعتبار مصوب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی روندی کاهنده داشت و از ۲۷ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۹۲ به ۱۲ درصد در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ رسیده است.

نمودار ۱-۶. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به منابع عمومی (درصد)



مأخذ: جلالی موسوی، ۱۴۰۰: ۱۳.

نکته مهم آن است که در سال‌های مختلف، هیچ‌گاه مقادیر مصوب بودجه عمرانی، به‌صورت کامل تخصیص نیافته‌اند. بررسی‌ها حاکی از آن است که برای سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۹، به‌طور میانگین، حدود ۶۹ درصد از اعتبارات عمرانی تحقق یافته است. این در حالی است که درصد تحقق اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط ۹۷ درصد بوده است. همچنین نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌ای طی دوره ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۹ روند نزولی داشته و از ۳۳ درصد در سال ۱۳۸۴ به ۱۶ درصد در سال ۱۳۹۹ (پیش‌بینی) رسیده است (جلالی موسوی، ۱۴۰۰: ۱۳). مرور چنین روندهایی نشان می‌دهد که درنتیجه چالش‌های ناشی از تحریم (البته در کنار سایر چالش‌ها) بودجه دولت در حوزه عمرانی رفته‌رفته کاهش یافته و مدیران ارشد دولتی در ادوار مختلف، تصمیم بر آن گرفته‌اند که بخش عمده مخارج دولتی را صرف حداقل‌ها (اعتبارات هزینه‌ای) کنند که درنتیجه چنین تصمیم‌های اجتناب‌ناپذیری، عملکرد بخش‌های اقتصادی مرتبط با اعتبارات عمرانی دولت روزبه‌روز تضعیف شده است.

۳-۱-۶. اثر تحریم بر تجارت خارجی ایران

یکی از مهم‌ترین مجاری عام تأثیرگذاری تحریم بر صنایع و بخش‌های تولیدی اقتصاد ایران، فشار و وضع محدودیت‌های جدی علیه تجارت خارجی ایران است. در این محور، علاوه‌بر محدودیت‌های حوزه‌های مالی و بانکی، دو فشار جدید علیه تجارت خارجی ایران وضع می‌شود. اولین فشار در موضوع

شناسایی ذی‌نفع نهایی یک قرارداد است و فشار دوم بر حوزه تجارت دریایی ایران وارد می‌شود که ارائه کلیه خدمات دریایی به کشتی‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی منتسب به ایران ممنوع شده است. در ادامه توضیح بیشتری در مورد این نقاط فشار ارائه می‌شود.

۱-۳-۱-۶. تأکید مضاعف بر مقوله شناخت ذی‌نفع نهایی

ابتدا برای توضیح این محور لازم است چند کلیدواژه را تعریف کنیم و سپس توضیح دهیم که ایالات متحده، چه سازوکارهای حقوقی را به کار بسته است که اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی، نسبت به تعامل با اقتصاد ایران واهمه دارند.

الف) اوفک و لیست SDN: در موضوع اجرای تحریم‌های آمریکا علیه کشورهای به‌اصطلاح متخاصم، یکی از اصلی‌ترین نهادهای ایالات متحده، وزارت خزانه‌داری این کشور است. وزارت خزانه‌داری آمریکا، زیرمجموعه‌های متعددی دارد که یکی از آنها دفتر کنترل دارایی‌های وزارت خزانه‌داری آمریکاست. این دفتر براساس قوانین و فرمان‌های اجرایی ریاست‌جمهوری چند وظیفه اصلی برعهده دارد. ۱. شناسایی اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی که باید تحت تحریم قرار بگیرند، ۲. نظارت بر اجرای تحریم‌ها بر اشخاص به‌اصطلاح متخاصم، ۳. صدور دستورالعمل‌ها و توصیه‌نامه‌ها خطاب به شرکت‌ها و بانک‌های خارجی در موضوع نحوه تعامل با اشخاص فعال در حوزه‌های قضایی تحت تحریم، ۴. وضع جریمه علیه بانک‌ها و شرکت‌های خارجی که مقررات تحریمی آمریکا را نقض کرده و با اشخاص حقیقی و حقوقی تحت تحریم تعامل برقرار کرده‌اند، ۵. صدور مجوزهای خاص و عمومی در موضوع نحوه تعامل با حوزه‌های قضایی تحت تحریم و ۶. پاسخ به سؤالات و به‌روزرسانی پاسخ‌های پرتکرار در رابطه با موضوعات مرتبط با تحریم.

این دفتر، یک لیست با عنوان SDN در اختیار دارد که نام اشخاص تحت تحریم را در آن درج می‌کند. بسته به زیربنای تحریم (قانون کنگره یا فرمان اجرایی یا هر دو) و نوع مجازات، برچسب‌های مختلفی بر اشخاص حقیقی و حقوقی تحت تحریم زده می‌شود. بررسی مفاد مندرج در سایت این دفتر نشان می‌دهد که حجم قابل‌توجهی از لیست SDN را اشخاص ایرانی تشکیل می‌دهند. در موعد ۶ماهه وضع مجدد تحریم‌ها در دوره ترامپ، حدود هفتصد شخص حقیقی و حقوقی ایرانی (که به‌موجب برجام از لیست SDN خارج شده بودند) مجدداً وارد لیست شدند و پس از آن نیز به‌دفعات، مهم‌ترین کنشگران اقتصادی ایران اعم از بانک‌ها، مجتمع‌های پتروشیمی، مجتمع‌های معدنی، شرکت‌های فعال در حوزه فلزات و صنایع معدنی و... وارد لیست تحریم شدند.

ب) فینسن[1] و رویه Risk-base: شبکه اجرای جرائم مالی، یکی از نهادهای زیرمجموعه وزارت خزانه‌داری آمریکا است. این نهاد که مأموریت اصلی خود را مقابله با جرائم مالی و پول‌شویی تعریف کرده است نقش مهمی در موضوع تعیین میزان ریسک تعامل با اقتصاد ایران ایفا می‌کند؛ صدور گزارش‌های هشدارآمیز درباره کلیت نظام مالی ایران، تدوین گزارش‌های مقطعی در مورد خطرهای تعامل اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی با اقتصاد ایران و درنهایت، ارائه دستورالعمل سخت‌گیرانه در موضوع شناسایی ذی‌نفع نهایی، بخش‌هایی از نقش‌آفرینی مخرب این نهاد در موضوع تعامل با اقتصاد ایران بوده است.

در ادامه توضیحی در مورد رویه Risk-base خواهیم داد. در ۲۶ اکتبر سال ۲۰۰۱ با تصویب قانون منع و مداخله تروریسم برای متحد و توانمند کردن آمریکا جهت مقابله با تروریسم تحت عنوان قانون میهن‌پرستی[2] (به‌طور خاص بخش ۳۱۱ آن) به شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری این صلاحیت داده شد که برمبنای یافته‌های معقولی، سرزمینی را خارج از ایالات متحده یا یک یا چند مؤسسه مالی خارج از ایالات متحده را به‌عنوان معضلی در جهت پول‌شویی شناسایی کند. زمانی که شبکه به چنین نتیجه‌ای نائل شد می‌تواند مؤسسات مالی داخلی و آژانس‌های مالی داخلی را وادار کنند تا «اقدامات معینی» را در جهت جلوگیری از پول‌شویی اتخاذ و مؤسسات مالی خارجی را از سیستم مالی ایالات متحده بیرون کنند. شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی یک‌بار پیش از این در سال ۲۰۱۱ ایران را به‌عنوان سرزمینی که خطر پول‌شویی در آن بالاست شناسایی کرد؛ اما هیچ‌گاه این تصمیم خود را نهایی نکرد. اما در آبان ۱۳۹۸، با صدور قاعده نهایی[3] این فرایند را به‌صورت کامل علیه جمهوری اسلامی ایران اعمال کرد. مطابق با بخش ۳۱۱ قانون میهن‌پرستی، پنج اقدام می‌تواند در خصوص تضامین جلوگیری‌کننده از پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم اتخاذ شود. شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی با این قاعده نهایی، ایران را به‌عنوان سرزمینی که در خصوص آن نگرانی اولیه‌ای در خصوص پول‌شویی وجود دارد شناسایی کرده است. به‌موجب این شناسایی، دفتر کنترل دارایی خارجی از مؤسسات مالی انتظار دارد که مراقبت مقتضی ویژه و رویه‌های خطر پایه‌ای[4] برای حفاظت از حساب‌های پس‌انداز خارجی خود در خصوص اینکه درگیر معاملات ممنوعه از سوی ایران نشوند در پیش گیرند.

1. Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)

2. USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)

3. https://www.fincen.gov/news/news-releases/imposition-fifth-special-measure-against-islamic-republic-iran-jurisdiction

4. Risk-based

پس از ذکر مقدمات فوق، توضیح می‌دهیم که ترکیب دو محور فوق چگونه شرایط تعامل با اقتصاد ایران را تیره می‌کند.

همان‌طور که توضیح داده شد اوفک، حجم قابل توجهی از اشخاص حقیقی و حقوقی ایران را ذیل برچسب‌ها و عناوین مختلف وارد لیست تحریم کرده است و بانک‌ها و شرکت‌های خارجی را نسبت به تعامل با این اشخاص منع کرده است. از طرف دیگر، فینسن، ایران را به‌عنوان حوزه قضایی با ریسک بالای پول‌شویی معرفی کرده و متعاقب آن، از شرکت‌ها و بانک‌های خارجی خواسته است که در تعامل با اشخاص ایران، رویه خطر پایه را در دستور کار قرار دهند یعنی در زمان تعامل، باید زنجیره مشتریان معامله را به‌دقت احصا کنند تا مطمئن شوند مبادا کالاها یا خدمات ارائه شده در اختیار یک یا چند شخص ایرانی مندرج در لیست SDN برسد. نکته مهم آن است که اگر بعد از همه بررسی‌ها، شرکت یا بانک خارجی به این اطمینان رسید که هیچ‌یک از اشخاص تحریم شده ایرانی در زنجیره و توالی مشتریان نیستند و متعاقب آن تصمیم به تعامل با شخص مورد نظر گرفت، بازهم امکان مجازات از گردن شرکت یا بانک خارجی برداشته نمی‌شود؛ به‌طوری‌که اگر در آینده مشخص شود که کالا یا خدمت ارائه شده در اختیار شخص ایرانی تحت تحریم قرار گرفته آن بانک یا شرکت خارجی تحت مجازات قرار خواهند گرفت. حال چنانچه رویه Risk–base فینسن را بگذاریم در کنار این واقعیت که حجم قابل توجهی از اشخاص ایرانی در لیست تحریم درج شده‌اند یک دلالت مهم به دست می‌آید: در دوره‌های تحریم، ریسک تعامل با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی به حدی بالاست که شرکت‌ها و بانک‌های خارجی، در تحلیل هزینه – فایده، عدم تعامل را بر تعامل با اقتصاد ایران ترجیح می‌دهند.

۲-۳-۱-۶. فشار همه‌جانبه بر تجارت دریایی ایران

بیش از ۹۰ درصد تجارت ایران از طریق دریا انجام می‌شود و بخش صادرات و واردات نفتی و غیرنفتی متکی بر ترانزیت دریایی است. به همین دلیل، اهمیت راهبردی حمل‌ونقل دریایی بیش از حمل‌ونقل هوایی و زمینی است. با توجه به اهمیت حمل‌ونقل دریایی و نقش ویژه آن در اقتصاد، تحریم صنعت کشتی‌رانی از سوی آمریکا را می‌توان تحریمی در سطح تحریم نفتی و بانک مرکزی قلمداد کرد؛ زیرا آمریکا در پی آن است که با اجرای سخت‌گیرانه تحریم‌های دریانوردی، عملاً کشور را در وضعیتی مشابه محاصره دریایی قرار دهد و مانع از ورود و خروج کالا شود.

در سال‌های گذشته آمریکا با شناسایی راه‌های دور زدن تحریم‌های کشتی‌رانی از دو مسیر رایزنی با کشورها و هماهنگی با شرکت‌های خصوصی سازوکارهایی تدوین و اجرایی کرده است تا شرایط را برای صنعت کشتی‌رانی و حمل‌ونقل دریایی ایران دشوار، پیچیده و پرهزینه کند. نظر به

اهمیت تحریم‌های حوزه کشتی‌رانی در این بخش، سه موضوع مهم مورد بررسی قرار خواهد گرفت: ۱. ابعاد حقوقی تحریم‌های حوزه کشتی‌رانی، ۲. دسته‌بندی کلی تحریم‌های دریایی ایران، ۳. فشارهای عملیاتی آمریکا بر حوزه کشتی‌رانی و تجارت دریایی ایران.

الف) ابعاد حقوقی تحریم‌های حوزه کشتی‌رانی

تحریم صنعت کشتی‌رانی برای اولین بار در سال ۲۰۰۸ و در اواخر دور دوم بوش علیه ایران اعمال شد. در دوره اوباما نیز قوانین جدیدی علیه ایران در زمینه تحریم‌های کشتی‌رانی در قالب دستور اجرایی و قانون اعمال شد. در دوره ترامپ تحریم‌های بخش کشتی‌رانی به لحاظ ماهیت، تفاوت چندانی با تحریم‌های پیشین نیافت ولی در اجرای تحریم و نظارت بر آن سه تغییر عمده به وجود آمد که دو مورد از آنها حقوقی و مورد آخر آن اجرایی است. دو تغییر عمده حقوقی در رویکرد آمریکا در حوزه تحریم‌های کشتی‌رانی در دوره ترامپ عبارت‌اند از:

- **توسعه کمّی و کیفی تحریم‌های کشتی‌رانی:** پس از خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌های کشتی‌رانی در آبان‌ماه ۱۳۹۷، دولت ترامپ در آبان‌ماه ۱۳۹۸ نیز به اعمال تحریم‌های جدید علیه صنعت کشتی‌رانی ایران اقدام کرد. به‌این‌ترتیب شرکت کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت تابع آن در شانگهای «ای سیل»، شرکت ملی تانکر ایران، ۲۱۱ کشتی تحت کنترل آن و ۶۵ شخص حقیقی و حقوقی مربوطه تحت تحریم‌های آمریکا قرار گرفتند. افزون بر توسعه کمّی، دولت ترامپ محدوده تحریم‌های کشتی‌رانی را به صادرات و واردات کالاهای بشردوستانه نیز گسترش داد. در خردادماه ۱۳۹۹ وزارت خزانه‌داری آمریکا اعلام کرد که طبق دستور اجرایی ۱۳۳۸۲ هرگونه دادوستد شهروندان آمریکایی و غیرآمریکایی با شرکت کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت ای سیل در حوزه محصولات کشاورزی، غذا، دارو و تجهیزات پزشکی ممنوع است.[1]
- **توسعه برچسب‌های تحریمی صنعت کشتی‌رانی:** صنعت کشتی‌رانی ایران طبق قانون «آزادی

1. https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#804

ایران و مقابله با فعالیت‌های اشاعه‌ای»[۱] با دو برچسب [IRAN][۲] و [NPWMD][۳] تحت تحریم قرار گرفته بود. در دوره ترامپ این تحریم‌ها با برچسب جدید و [IFSR][۴و۵] نیز ترکیب شد. افزودن برچسب جدید نه تنها ریسک همکاری با ایران را افزایش می‌دهد بلکه لغو تحریم را نیز با دشواری بیشتری مواجه می‌کند.

ب) دسته‌بندی کلی تحریم‌های دریایی ایران

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان گفت که حوزه کشتی‌رانی ایران ازلحاظ حقوقی از چند ناحیه به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم تحت تحریم و فشار قرار گرفته است. تحریم‌های مستقیم این بخش عبارت‌اند از:

– ممنوعیت فروش کالاها و تجهیزات و ارائه خدمات (مالی و غیرمالی) به بخش کشتی‌رانی و کشتی‌سازی و عاملیت بنادر ایران؛ این ممنوعیت در حوزه عملکردی همه کنشگران حوزه

1. Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012

۲. توضیح در مورد برچسب [IRAN] به این شرح است: فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ در سال ۲۰۱۲ و پیرو معرفی ایران به‌عنوان حوزه قضاییی با سطح بالای پول‌شویی صادر شد. در این فرمان اجرایی تعداد زیادی از نهادها و اشخاصی که ذیل تعریف «دولت ایران» و «نهادهای مالی ایرانی» قرار می‌گیرند، تحریم شده‌اند. به‌موجب برجام، نام این نهادها و اشخاص از ذیل تحریم‌های ثانویه خارج شد اما به‌موجب خروج آمریکا از برجام، این نهادها مجدداً وارد لیست SDN شدند. این فرمان اجرایی مستند به IEEPA و NEA و NDAA بوده و گفتمان آن مبارزه با پول‌شویی است. نهادها و اشخاصی که تحت این عنوان در لیست تحریم قرار می‌گیرند، برچسب [IRAN] جلوی اسم آنها درج می‌شود.

جریمه همکاری با نهادهای درج شده ذیل فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ به این صورت خواهد بود که اگر نهاد تحریم شده بانک باشد (از جنس نهاد مالی باشد) و صرفاً برچسب [IRAN] دریافت کرده باشد صرفاً مشمول تحریم اولیه است و می‌تواند در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه فعالیت کنند، ولی اگر نهاد تحریم شده با برچسب [IRAN] غیرمالی باشد مشمول تحریم اولیه و ثانویه خواهد بود.

۳. توضیح در مورد برچسب [NPWMD] به این شرح است: فرمان اجرایی ۱۲۹۳۸ در سال ۱۹۹۴ توسط کلینتون و با استناد به IEEPA، NEA و .. با هدف مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی صادر شد. اشخاص و نهادهایی که با استناد به این فرمان اجرایی وارد لیست تحریم می‌شوند، برچسب [NPWMD] جلوی اسم آنها درج می‌شود. این فرمان اجرایی یک‌بار در سال ۱۹۹۸ در فرمان اجرایی ۱۳۰۹۴ و یک‌بار در سال ۲۰۰۵ در فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ اصلاح شده است. به‌موجب آخرین اصلاحیه، اشخاص و نهادهای خاطی ذیل این عنوان، مشمول تحریم‌های ثانویه می‌شوند.

۴. مقررات تحریم‌های مالی ایران.

۵. توضیح در مورد برچسب [IFSR] به این شرح است: فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ در سال ۲۰۰۵ و پیرو مناقشه هسته‌ای صادر شد و مستند به قانون IEEPA، NEA، CISADA است. گفتمان این فرمان اجرایی، مقابله با اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی و مقابله با تروریسم است. نهادها و اشخاصی که تحت این عنوان در لیست تحریم قرار می‌گیرند، برچسب [IFSR] جلوی اسم آنها درج می‌شود. نهادهای درج شده در لیست SDN ذیل برچسب [IFSR]، مشمول تحریم‌های ثانویه هستند؛ درنتیجه اشخاص و نهادهایی که با چنین افرادی تعامل داشته باشند مشمول جریمه‌هایی نظیر جریمه مالی، سوءشهرت، بلوکه شدن دارایی‌ها و ممنوعیت ادامه فعالیت اقتصادی در آمریکا و درنهایت امکان ورود به لیست SDN خواهند بود.

دریایی اعم از مالکان کشتی، مدیران، اپراتورها، دلالان،[1] دلالان اقلام و تجهیزات موردنیاز کشتی،[2] ثبت‌کنندگان پرچم[3] (کشتی‌رانی تحت پرچم کشور دیگر)، کارگزاران شرکت‌های کشتی‌رانی در ایرانی در بنادر خارجی، اپراتورهای بندر،[4] شرکت‌های کشتی‌رانی، کارگزاران فرست،[5] ارائه‌دهندگان خدمات رتبه‌بندی،[6] معامله‌گران و تاجران کالا، شرکت‌های بیمه‌ای و نهادهای مالی جاری و ساری است.

- ممنوعیت ارائه بیمه و بیمه اتکایی به کلیه ناوگان کشتی‌های ایرانی.
- ممنوعیت ارائه خدمات مالی، بیمه‌ای و تجهیزاتی به شرکت ملی نفت‌کش ایران.
- درج نام تعداد زیادی از کشتی‌ها و نفت‌کش‌های ایرانی[7] در لیست تحریم ثانویه (توضیح اینکه این اقدام باعث افزایش قابل‌توجه کارآمدی تحریم‌های دریایی علیه ایران شده است).
- درج نام سازمان‌ها و شرکت‌های ایرانی فعال در حوزه دریانوردی در لیست تحریم‌های ثانویه (نظیر گروه کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران).

اما بخش کشتی‌رانی و تجارت دریایی ایران، علاوه‌بر تحریم مستقیم، تحت تحریم غیرمستقیم و البته بسیار مخرب قرار گرفته است؛ توضیح اینکه تحریم نظام بانکی ایران و عدم امکان انتقال وجوه در سطح بین‌المللی، بخش کشتی‌رانی و تجارت دریایی ایران را دچار مشکلات و چالش‌های جدی کرده است.

ج) فشارهای عملیاتی آمریکا بر حوزه کشتی‌رانی و تجارت دریایی ایران

همان‌طور که در بخش‌های قبل بیان شد، در پیاده‌سازی تحریم‌های دریایی علیه ایران، سه تغییر عمده در دوره ترامپ ایجاد شده که دو مورد آن حقوقی است (که در بخش مربوطه بیان شد) و مورد آخر اجرایی و نظارتی است؛ تغییر آخر عبارت است از طراحی سازوکارهای ویژه نظارت بر اجرای تحریم‌های کشتی‌رانی. توضیح اینکه اگرچه دولت ترامپ در زمینه کشتی‌رانی تحریم‌های جدید علیه ایران وضع کرد ولی مهم‌ترین اقدام آمریکا در دوره اخیر تمرکز بر اجرای دقیق تحریم‌های پیشین بود. دولت ترامپ

1. Brokers
2. Ship Chandlers
3. Flag Registries
4. Port Operators
5. فرد یا شرکتی که به نیابت از فرستنده، اموری مانند ترخیص کالا و ذخیرهٔ جا را برعهده می‌گیرد.
6. Classification Service Providers
7. IMO Number

به‌جای تمرکز بر اعمال تحریم‌های جدید تلاش کرد تا با نظارت سخت‌گیرانه بر اجرای تحریم‌ها مانع از اقدامات ایران برای دور زدن تحریم‌ها و خنثی کردن آن شود.

در یک سال گذشته، آمریکا با شناسایی راه‌های دور زدن تحریم‌های کشتی‌رانی از دو مسیر رایزنی با کشورها و هماهنگی با شرکت‌های خصوصی سازوکارهای تدوین و اجرایی ساخته است تا شرایط را برای صنعت کشتی‌رانی و حمل‌ونقل دریایی ایران دشوار، پیچیده و پرهزینه کند. وزارت خزانه‌داری به همراه وزارت خارجه و گارد ساحلی آمریکا در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹ دستورالعملی جامعی را منتشر کرد که هدف از آن آگاهی‌بخشی به فعالان بخش خصوصی درباره «روش‌های حمل‌ونقل (دریایی) غیرقانونی و شیوه‌های فرار از تحریم» بود. در این دستورالعمل به معرفی هفت روش و تاکتیک کشورهای ایران، کره شمالی و سوریه در دور زدن تحریم‌های کشتی‌رانی اشاره شده و به راهکارهای مقابله با آن ازجمله شناسایی کشتی های خاموش‌کننده سیستم شناسایی خودکار کشتی،[1] شناسایی تمامی زنجیره باربری و اسناد باربری؛ از گواهی منشأ بار تا مقاصد و مالک ذی‌نفع به اشتراک‌گذاری اطلاعات، گزارش‌دهی و... پرداخته می‌شود.

افزون‌بر این، دولت ترامپ در رایزنی با کشورهای مهم فعال در صنعت کشتی‌رانی ازجمله پاناما، جزایر مارشال و لیبریا (که عمده پرچم‌های مصلحتی به آنها تعلق دارد) در پی ایجاد قواعدی برای به اشتراک‌گذاری اطلاعات و پیروی از تحریم‌های آمریکاست. به‌عنوان نمونه، در سال ۱۳۹۸ توافقی میان آمریکا و این کشورها امضا شد که طبق آن کشورهای ثبت‌کننده پرچم باید اطلاعات خود با دیگران را به اشتراک بگذارند. براساس این پیمان[2] اگر یکی از کشورهای عضو پرچم خود را از روی یک کشتی بردارد این امر به دیگر اعضا اطلاع داده شده و آنها نیز آن کشتی را ثبت نخواهند کرد.

غرض نهایی آنکه بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر، تمرکز آمریکا بر اجرای تحریم‌های دریایی و کارآمدسازی آنها افزایش یافته است. مصادیق گزاره فوق عبارت‌اند از:

الف) درج برچسب جدید تحریمی بر گروه کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران[3] و اجرایی‌سازی آن از خردادماه ۱۳۹۹ به‌علاوه درج نام تعداد زیادی از نفت‌کش‌های، کشتی‌های باری و کشتی‌های مسافری متعلق یا مرتبط با خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران در لیست تحریم.

---

1. AIS

2. The Registry Information Sharing Compact

۳. به‌تبع درج این برچسب تحریمی، کنشگران خارجی، حتی در حوزه غذا و دارو نیز مجاز به تعامل با ناوگان کشتی‌های گروه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران نیستند.

ب) تدوین و انتشار توصیه‌نامه توسط وزارت خزانه‌داری، وزارت خارجه و گارد ساحلی ایالات متحده با موضوع «نحوه اجرای دقیق تحریم‌های دریایی و جلوگیری از دور خوردن تحریم‌های این بخش» در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹.

۲-۶. مجاری خاص تأثیرگذاری تحریم بر صنایع داخلی و بخش‌های اقتصاد ایران

همان‌طور که در بخش اول فصل حاضر بیان شد علاوه‌بر مجاری عام تأثیرگذاری تحریم بر صنایع و بخش‌های تولیدی اقتصاد ایران، کانال‌های خاصی در این موضوع دخیل هستند؛ این کانال‌های خاص عبارت‌اند از وضع محدودیت و فشار موضعی و هدفمند بر بخش‌های کلیدی و ارزآور اقتصاد ایران. در یک نگاه کلی می‌توان گفت که وضع فشار تحریمی علیه یک بخش خاص، در یک فرایند دومرحله‌ای برنامه‌ریزی و اجرا می‌شود. توضیح اینکه دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا، جهت فشار بر بخش‌های اقتصادی ایران، ابتدا کلیت بخش مورد نظر را به‌موجب قانون مصوب کنگره یا از طریق صدور یک فرمان اجرایی تحت تحریم قرار می‌دهد و در ادامه دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا، برمبنای زیرساخت‌های حقوقی ایجاد شده اقدام به شناسایی اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با آن بخش تحریمی کرده و به‌تدریج، نام آنها را وارد لیست تحریم (موسوم به لیست **SDN**[1]) می‌کند. این سیاست همواره در دستور دستگاه حاکمه آمریکا بوده است؛ چه در موج اول تحریم‌ها (۱۳۸۹ الی ۱۳۹۲) و چه در موج دوم (از اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام) و البته با شدت بیشتر، همواره این سیاست با هدف هوشمندسازی و کارآمدسازی تحریم، مورد استفاده قرار گرفته است. حرکت ایالات متحده به سمت هوشمندسازی و افزایش نقطه‌زنی تحریم‌ها ناشی از آن بود که تحریم کلیت یک بخش (مرحله اول تحریم) بدون درج نام کنشگران اصلی آن در لیست تحریم نمی‌توانست کارایی لازم را داشته باشد. کاستی‌های تحریم‌های بخشی را می‌توان به شرح زیر فهرست کرد:

- تحمیل هزینه زیاد مخصوصاً بر شرکا و هم‌پیمانان،
- فقدان کارآمدی،
- ایجاد امکان دور زدن (برای مثال استفاده از کشور ثالث و شرکت‌های پوششی برای تأمین کالاها و خدمات موردنیاز، استفاده از فلزات گران‌بها برای تسویه مالی تجارت به‌جای تراکنش بانکی، بیش‌فاکتورنویسی و تأمین ارز از کانال معاملات تهاتری و...)،
- ازبین‌رفتن امکان رصد هوشمند،
- ازبین‌رفتن امکان مقصر دانستن بخشی از حاکمیت.

1. Specially Designated Nationals and Blocked Persons List

در مقابل، مزیت‌های تحریم هوشمند عبارت‌اند از:

- امکان رصد هوشمند،
- انتخاب محدوده فشار نظیر سوق دادن کل مراودات مالی و بانکی به امارات در دور پیشین تحریم‌ها جهت نظارت و کنترل یا قطع روابط در زمان لازم،
- انتخاب حد فشار بر طیف خاص نظیر رهبران یک کشور باهدف تغییر محاسبات آنها،
- سخت‌گیری و سهل‌گیری در رابطه با مجاری دور زدن تحریم به‌منظور شناسایی دقیق عوامل دست‌اندرکار،
- مقصر جلوه دادن گروه یا سازمان خاص در شرایط بد اقتصادی،
- داخلی سازی تحریم و سیاه و سفید کردن اقتصاد به این معنا که بانک‌ها و شرکت‌های داخلی (اعم از دولتی و خصوصی) از بیم ورود به لیست تحریم، نسبت به ارائه خدمات به اشخاص حقیقی و حقوقی تحت تحریم شانه خالی کنند.

زمانی که نام اشخاص حقیقی و حقوقی در لیست تحریم وارد می‌شود دو رویداد مهم اتفاق می‌افتد که درنتیجه آن اثر عملیاتی تحریم محقق می‌شود:

الف) بلافاصله نام اشخاص تحریم شده در فهرست‌های نظارتی و کنترلی بانک‌ها و نهادهای فعال در حوزه ریسک و مقابله با پول‌شویی و جرائم سازمان‌یافته مالی منعکس می‌شود و درنتیجه اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی که با استفاده از مکانیسم‌های متعارف جهانی، مشغول تجارت هستند اینک قادر به برقراری تعامل با اشخاص تحریم شده نخواهند بود.

ب) با توجه به طراحی سازوکار ارزیابی بایسته تشدیدشده از طرف آمریکا در موضوع تعامل با اقتصاد ایران، بانک‌ها و شرکت‌های خارجی، بسیار دست به عصاتر از گذشته حرکت خواهند کرد. توضیح اینکه دستگاه حاکمه آمریکا، در سال‌های اخیر و در پرونده ایران، تمرکز ویژه‌ای بر موضوع شناخت ذی‌نفع نهایی داشته است. وزارت خزانه‌داری آمریکا در دستورالعمل‌های خود، شرکت و نهادهای مالی را ملزم به پیاده‌سازی «ارزیابی بایسته تشدیدشده» در تعامل با اشخاص و نهادهای ایرانی کرده است؛ به این معنا که شرکت و بانک‌های خارجی در معامله با یک شخص ایرانی باید یقین کنند که ذی‌نفع نهایی آن (آخرین حلقه یک زنجیره تجاری) معامله چه کسی است و مبادا با یک شخص یا نهاد پوششی طرف باشند؛ اما در عمل دستیابی به چنین یقینی بسیار دشوار است و با توجه به سطح مجازات‌های اوفک علیه

نهادهای خاطی، تحلیل هزینه – فایده، این شرکت‌های خارجی را مجاب می‌کند که چشم از چنین معامله‌ای بپوشند.

پس از ذکر ابزارها و زیرساخت حقوقی تحریم در تحریم بخش‌های مختلف اقتصاد ایران، اکنون توضیح می‌دهیم که تحریم، چه چالش‌هایی برای صنایع و بخش‌های اقتصاد ایران ایجاد کرده است.

۱-۲-۶. خودروسازی[۱]

در یک بررسی کلی، می‌توان گفت که تحریم‌های حوزه خودروسازی، در دو محور کلی بر صنعت خودروسازی کشور تأثیرگذار بودند: بخش تأمین مالی و سرمایه‌گذاری و بخش قطعات گلوگاهی و دانش فنی. در ادامه در مورد هر یک از محورها توضیحاتی ارائه خواهد شد:

الف) بخش تأمین مالی و سرمایه‌گذاری: پیش از شروع تحریم‌ها شرکت‌های خارجی توانایی سرمایه‌گذاری در حوزه خودرو را داشتند. در قرارداد همکاری پژو با ایران‌خودرو، ورود سرمایه در قالب تأمین مواد اولیه تولید و یا تجهیزات تولید بوده است؛ در این راستا شرکت ایکاپ که یک شرکت سرمایه‌گذاری مشترک با سهم ۵۰ درصد ایران‌خودرو و ۵۰ درصد پژو است در سال ۱۳۹۵ با امضای قرارداد بین ایران‌خودرو و پژو در تهران افتتاح شد. هدف از ایجاد این شرکت، تولید محصولات جدید پژو در ایران و صادرات به خاورمیانه و درنهایت ایجاد هاب تولید محصولات پژو در غرب آسیا بود. از اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ همکاری بین ایکاپ و پژو به دلیل تحریم‌های اقتصادی به حالت تعلیق درآمده و عملاً شرکت پژو سیتروئن فعالیت در ایران را در دوره تحریم‌ها متوقف کرد. محصولات تولیدی این شرکت در فاز اول، پژو ۲۰۰۸، پژو ۲۰۸ و پژو ۳۰۱ بودند. تولید همه این خودروها به دلیل قطع همکاری طرف خارجی متوقف شده است در این قرارداد قطعات موردنیاز برای تولید خودروی پژو ۲۰۰۸ به شکل Part by Part به ایران ارسال می‌شد. پس از اعمال تحریم‌های ظالمانه این همکاری‌ها متوقف شد و آسیب‌های جدی به صنعت خودروسازی وارد شد. این اتفاق در قرارداد خودرو تندر ۹۰ نیز رخ داد با توجه به این‌که طبق قرارداد رنو فرانسه ملزم به تأمین قطعات این خودرو و صادرات بخشی از خودروهای تولید شده با استفاده از شبکه فروش خود در بازارهای صادراتی بود از انجام مفاد این قرارداد به دلیل تحریم‌ها خودداری کرد که نتیجه این کار توقف تولید خودرو تندر ۹۰ و ساندرو در کشور شد.

ب) بخش قطعات گلوگاهی و دانش فنی: اکثر خودروسازی‌های دنیا جهت کاهش هزینه‌های

۱. برگرفته از گزارش‌های آقای دکتر سعید شجاعی کارشناس ارشد گروه مطالعات صنعت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

تولید، تولید بخشی از قطعات را به شرکت‌های تخصصی آن حوزه واگذار می‌کنند تا ضمن افزایش کیفیت محصول، با تولید انبوه هزینه‌های کمتری ایجاد شود. این قطعات گلوگاهی که معمولاً دانش فنی بالایی نیاز دارند موردنیاز تمام شرکت‌های خودروسازی هستند که از این میان می‌توان به ماژول‌های کنترلی خودرو مانند ECU[1] و EBD[2] اشاره کرد. با آغاز تحریم‌های ظالمانه خودروسازی ایران از دریافت این قطعات محروم شد.

۲-۲-۶. پتروشیمی[3]

تأثیر تحریم‌ها بر بخش پتروشیمی ایران را می‌توان ذیل سه محور اصلی مورد تحلیل و بررسی قرار داد:

الف) سرمایه‌گذاری و توسعه، ب) مواد اولیه، تأمین فناوری و تجهیزات فنی و ج) جایگاه صادراتی محصولات پتروشیمی. البته در بخش اول مطالعه، ذیل بحث تحریم‌های مالی و بانکی توضیح داده شد که صنایع و بخش‌های تولیدی اقتصاد ایران، همگی علاوه‌بر محورهای اثر اختصاصی، درنتیجه فشارها و محدودیت‌های مرتبط با تحریم‌های مالی و بانکی دچار مشکلات عدیده‌ای شده‌اند. در ادامه توضیحاتی در مورد نحوه و میزان اثرگذاری تحریم بر محورهای مرتبط با بخش پتروشیمی ایران مطالبی بیان می‌شود.

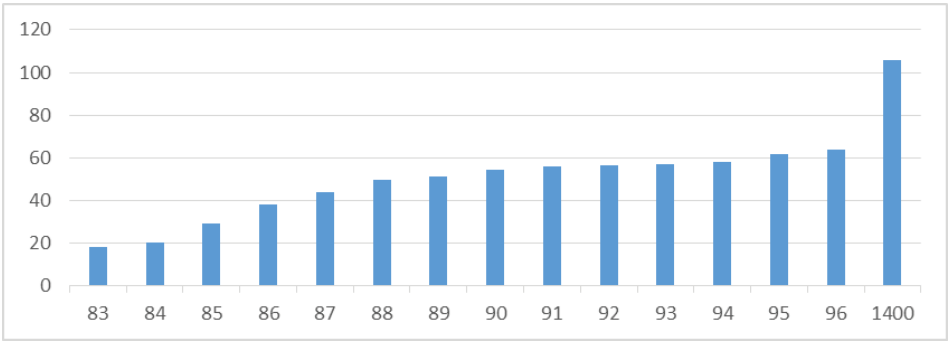
الف) سرمایه‌گذاری و توسعه: امنیت اقتصادی و سیاسی یکی از بسترهای موردنیاز افزایش سرمایه‌گذاری در کشور است. این در حالی است که تحریم‌ها با افزایش ریسک و نااطمینانی، موجب تشدید کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری خارجی در کشور شدند. مشابه بسیاری از صنایع زیربنایی اقتصاد ایران، بخش پتروشیمی نیازمند سرمایه‌گذاری‌های گسترده و تأمین مالی توسعه است. در نمودار ذیل روند افزایش تولید صنعت پتروشیمی کشور طی سال‌های ۱۳۸۳ الی ۱۳۹۵ و پیش‌بینی تولید صنعت پتروشیمی در سال ۱۴۰۰ بدون وجود تحریم نشان داده شده است.

1. Electronic Control Unit

2. Electronic Brake Force Distribution

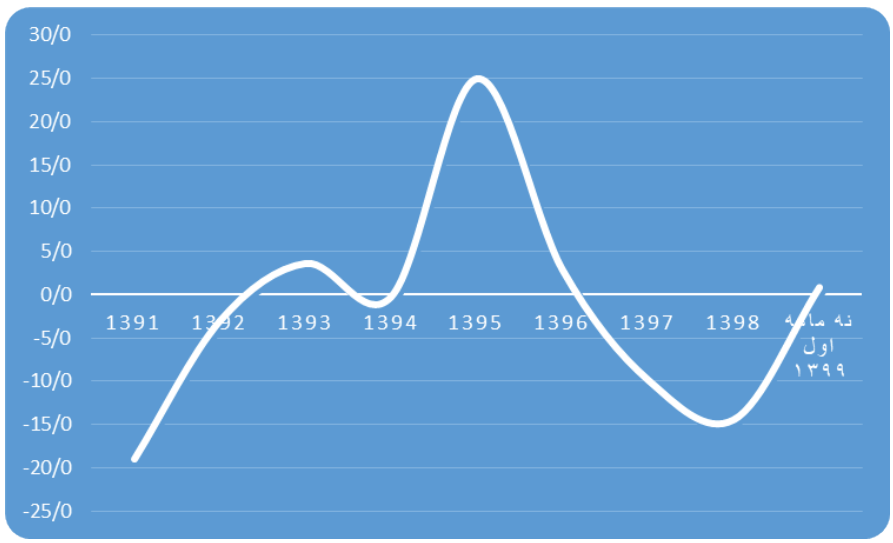
۳. بخش‌هایی از مطالب این قسمت، برگرفته از گزارش‌های کارشناسی سرکار خانم دکتر میرجلیلی، کارشناس ارشد دفتر مطالعات صنعت مرکز پژوهش‌های مجلس است.

نمودار ۲-۶. مقدار تولید صنعت پتروشیمی کشور طی دوره ۱۳۸۳-۱۳۹۵ و برنامه ۱۴۰۰ بدون وجود تحریم (میلیون تن)



همان‌طورکه در نمودار فوق نشان داده شده است ظرفیت نصب شده محصولات پتروشیمی از ۲۰/۴ میلیون تن در سال ۱۳۸۴ به ۵۱ میلیون تن در سال ۱۳۸۹ رسید، اما در ادامه و از ابتدای دهه ۱۳۹۰ روند توسعه به شکل قابل‌توجهی کند شد و ظرفیت نصب شده صنعت از ۵۴/۴ میلیون تن در سال ۱۳۹۰ فقط به ۶۲/۲ میلیون تن در پایان سال ۱۳۹۵ افزایش یافت. همچنین روند نرخ رشد صنعت در سال‌های اخیر، به‌خوبی نشان می‌دهد که به‌تبع حدوث شرایط تحریمی علیه اقتصاد ایران، چشم‌انداز طراحی شده در دوره قبل از موج دوم تحریم‌ها تا چه حد دور از دسترس شده است.

نمودار ۳-۶. سری زمانی نرخ رشد صنعت (مشتمل بر صنعت پتروشیمی) در بازه زمانی ۱۳۹۱ تا ۹ماهه اول سال ۱۳۹۹



مأخذ: مرکز آمار ایران.

بررسی‌ها حاکی از آن است که حجم بالایی از سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی به ارزش بیست میلیارد دلار، فقط طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۰ اتفاق افتاده است. به‌عبارت‌دیگر در بهترین شرایطی که هیچ محدودیتی برای انتقال دانش فنی روز دنیا وجود نداشت و مشکلات ناشی از شرایط تحریم در کشور وجود نداشت و طرح‌ها در مالکیت دولت بود و تضامین فاینانس توسط دولت انجام می‌شد؛ کشور توانست ظرف مدت ۶ سال معادل بیست میلیارد دلار در صنعت پتروشیمی کشور سرمایه‌گذاری کند که ۷۸ درصد آن از محل فاینانس خارجی تأمین شد؛ اما در دهه گذشته این شرایط تغییر کرد و سهم تسهیلات فاینانس در تأمین مالی پروژه‌های صنعت پتروشیمی کشور کاهش یافت. در جدول زیر وضعیت تأمین مالی پروژه‌های کشور تا تاریخ سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۷ ارائه شده است.

جدول ۳-۶. خلاصه وضعیت تأمین مالی پروژه‌های پتروشیمی در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۸

شرح		تعداد پروژه	مبلغ - میلیون دلار
طرح‌های در دست اجرای اوایل سال ۱۳۹۷	تأمین مالی از خط اعتباری چین	۵	۴۵۳۰
	تأمین مالی از صندوق توسعه ملی	۱۱	۵۲۲۴
	تأمین مالی از فاینانس توسط کشورهای اروپایی	۱	۲۴
	سایر منابع (عمدتاً بانک‌های داخلی)	۴۶	۵۲۴۰
طرح‌های جدید (برنامه‌ریزی در سال ۱۳۹۷)	آورده نقدی سهامداران	۳۱	۱۸۹

توضیحات:

پنج طرح پتروشیمی که از خط اعتباری چین تأمین مالی می‌شوند عبارت‌اند از: بوشهر، مسجدسلیمان، سبلان، کود شیمیایی اوره لردگان، کیمیایی پارس خاورمیانه.

تنها طرحی که از تسهیلات فاینانس استفاده کرده است، طرح پی‌وی‌سی همدان بوده که کشور ایتالیا در تأمین مالی این طرح سهیم بوده است.

گفتنی است که حجم سرمایه‌گذاری‌های برنامه‌ریزی شده در جدول فوق، ناکافی بوده و پاسخ‌گوی نیاز صنعت پتروشیمی کشور نبوده است. بازگشت تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷، برنامه‌ریزی فوق را با مشکل مواجه کرد و حجم قابل‌توجهی از برنامه‌ریزی‌های سرمایه‌گذاری متوقف شد. براساس برآوردهای انجام شده برای تکمیل طرح‌های در دست اجرا و شروع طرح‌های جدید در حوزه صنعت پتروشیمی (که عمدتاً در سواحل جنوبی کشور متمرکزند) بیش از صد میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در صنعت پتروشیمی کشور نیاز است که با توجه به شرایط تحریمی، چنین چشم‌اندازی بسیار دور از دسترس قرار گرفته است.

ب) تأمین مواد اولیه، فناوری و تجهیزات فنی: مهم‌ترین چالش‌های این حوزه، درنتیجه فشارهای تحریمی عبارت‌اند از:

- ایجاد چالش (اعم از وقفه، تأخیر زمانی یا افزایش هزینه جهت واردات) جهت تأمین کاتالیست‌ها به‌ویژه کاتالیست‌های فلزات گران‌بها، قطعات پمپ‌ها، توربین‌ها و کمپرسورها، تأمین قطعات یدکی جهت تعمیر و نگه‌داری تجهیزات پیشرفته، جاذب‌ها، مواد شیمیایی،
- اعلام خاتمه و فسخ یک‌طرفه قراردادهای خارجی در موضوع تأمین نیازمندهای فناورانه صنعت پتروشیمی ایران،
- عدم دستیابی به تکنولوژی و لایسنس‌های خاص موردنیاز جهت تولید محصولات جدید،
- عدم همکاری شرکت‌های بازرسی فنی بین‌المللی در ارائه تأییدیه فنی و یا صدور گواهینامه‌های مرتبط با محصولات،
- فسخ ثبت سفارش شرکت‌های ایرانی از سوی سازندگان و تأمین‌کنندگان اصلی کالاها و ضرورت استفاده از شرکت‌های واسطه‌ای برای ثبت درخواست کالاهای موردنیاز با هزینه‌های به‌مراتب بالاتر،
- اجبار به جایگزین کردن مواد اولیه و قطعات از سایر کشورها باکیفیت به‌مراتب پایین‌تر، با هدف تعدیل هزینه‌های سنگین.

ج) جایگاه صادراتی محصولات پتروشیمی: بخش قابل‌توجهی از ارز ورودی به اقتصاد ایران، حاصل صادرات محصولات پتروشیمی است. اگرچه صنعت پتروشیمی ایران، در شرایط تحریم نیز توانست به روند ارزآوری خود ادامه دهد؛ اما چالش‌های جدی در این حوزه پیش روی مجتمع‌های پتروشیمی کشور و سایر کنشگران فعال در این حوزه به وجود آمد؛ باید گفت که بخش مهمی از این چالش‌ها نتیجه محدودیت‌های مرتبط با نقل‌وانتقال وجوه بوده است؛ این چالش‌ها عبارت‌اند از:

- پیش‌پرداخت‌های بدون ارائه ضمانت‌نامه از طرف فروشندگان،
- تأخیر در انجام فرایند خرید (به علت سعی و خطای فراوان در انتقال وجوه به‌واسطه عدم پذیرش واریزی)،
- درخواست دریافت کل وجه سفارش از طرف فروشندگان هم‌زمان با صدور سفارش خرید و عدم تمایل فروشندگان به قبول دریافت وجه سفارش پس از تأیید و تحویل کالا،
- عدم تداوم قراردادهای بلندمدت خرید محصولات پتروشیمی از ایران و تمایل خریداران به عدم خرید مجدد پس از پایان قرارداد.

۳-۲-۶. معدن[۱]

خروج ایالات متحده آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌ها، بخش معدن و صنایع معدنی کشور را مانند سایر بخش‌ها متأثر کرده است. براساس اسناد تحریمی آمریکا، خرید طلا و سایر فلزات گران‌بها توسط ایران و فروش، عرضه و یا انتقال مستقیم یا غیرمستقیم فلزاتی مانند آلومینیم و فولاد به‌صورت شمش یا فراوری شده، زغال‌سنگ و نرم‌افزارهای مربوط به فرایندهای صنعتی به ایران یا از ایران تحریم شده است. بنابراین علاوه‌بر آثار کلی تحریم مانند ایجاد چالش در انتقال پول، بالا رفتن هزینه‌های حمل‌ونقل دریایی، بیمه کشتی‌رانی و... محصولات معدنی و فلزی عمده نیز به‌طور مستقیم مورد تحریم قرارگرفته‌اند. در یک نگاه کلی، از مهم‌ترین آثار و آسیب‌های تحریم در بخش معادن و صنایع معدنی می‌توان به ایجاد چالش‌هایی در تأمین انرژی (به‌ویژه برق) صنایع معدنی، مشکلات تأمین مواد اولیه و مصرفی، عدم امکان انتقال دانش و فناوری و افزایش بهره‌وری، در خطر قرار گرفتن بازارهای صادراتی (حمل‌ونقل، مبادلات مالی و...)، کاهش سرمایه‌گذاری خارجی و عدم توسعه معادن و صنایع معدنی اشاره کرد. در بخش معدن و فراوری مواد معدنی به‌عنوان اولین حلقه‌های زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی، تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات اکتشاف و استخراج معادن، سرمایه‌گذاری به‌منظور توسعه اکتشافات و حمل‌ونقل مواد معدنی تحت تأثیر تحریم‌ها قرار می‌گیرند. نکته مهم آن است که اثر تحریم‌ها بر تولید و تجارت محصولات معدنی و فلزی متفاوت است و به میزان وابستگی هر یک از صنایع به واردات مربوط است. جدول زیر مهم‌ترین آثار تحریم‌ها را بر زنجیره‌های مختلف مواد معدنی و فلزی نشان داده است.

۱. برگرفته از گزارش‌های آقای دکتر بابک بهادری مردانقلی، کارشناس ارشد گروه مطالعات معدن مرکز پژوهش‌های مجلس.

جدول ۴-۶. مهم‌ترین آثار تحریم‌ها بر زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی کشور

ردیف	زنجیره ارزش	مهم‌ترین آثار تحریم
۱	زنجیره ارزش فولاد	ایجاد چالش در تأمین نیازهای عمده وارداتی مانند: الکترود گرافیتی، مواد نسوز و فروآلیاژها (برای تولید هر تن فولاد ۱۱۰ — ۱۰۰ دلار نیاز ارزی وجود دارد)، افزایش هزینه حمل‌ونقل دریایی (بیش از دو برابر) و چالش بیمه کشتی‌رانی، مشکلات انتقال پول.
۲	زنجیره ارزش آلومینیم	چالش در تأمین ماده اولیه اصلی فرایند (پودر آلومینا) که بیش از ۷۰ درصد نیاز از طریق واردات از هند و چین تأمین می‌شود، چالش در تأمین پترولیوم کک اسفنجی برای آندسازی، افزایش هزینه حمل‌ونقل و بیمه کشتی‌رانی، مشکلات انتقال پول (به‌ویژه بانک‌های هند و چین) که در چندین مورد حساب‌های ایرالکو بلوکه شده است.
۳	زنجیره ارزش مس	چالش تأمین مواد مصرفی و شیمیایی، مشکلات انتقال پول.
۵	معادن زغال‌سنگ	چالش تأمین مواد مصرفی، قطعات و تجهیزات (چوب، آرک، ریل، واگن)، چالش تأمین تجهیزات ایمنی معادن.

در کنار همه چالش‌های تحریمی در حوزه فلزات اساسی و محصولات معدنی باید به این نکته اشاره شود که این بخش از اقتصاد ایران، توانسته است به‌رغم شرایط تحریم، رشدهای قابل‌توجهی را تجربه کند؛ توضیح اینکه در سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ در اکثر معادن و صنایع معدنی کشور رشد تولید و تجارت وجود داشته است و به‌رغم افزایش ۱۰ تا ۲۰ درصدی هزینه‌های تولید در اثر تحریم‌ها، تولیدکنندگان و تجار توانسته‌اند بر مشکلات این حوزه فائق آیند. عمده نیازهای وارداتی صنایع معدنی نیز به روش‌های مختلف ازجمله تهاتر و مدیریت ارز حاصل از صادرات این محصولات تأمین شده است. همچنین با توجه به میزان تولید اکثر محصولات معدنی و فلزی مازاد بر نیاز کشور، نگرانی در خصوص تأمین نیازهای داخلی به‌ویژه بخش ساخت‌وساز به محصولات معدنی و فلزی که در داخل تولید می‌شوند وجود ندارد. با توجه به اینکه عمده مقاصد صادراتی ایران نیز کشورهای عراق، افغانستان، ترکیه (تجارت زمینی) و کشورهای جنوب شرق آسیا هستند، مشکلات جدی در زمینه صادرات و از دست رفتن بازارهای صادراتی در اثر تحریم‌های ایجاد نشده است.

۴-۲-۶. تولید کارخانه‌ای

در تاریخ ۲۰ دی‌ماه ۱۳۹۸، یک فرمان اجرایی جدید با موضوع تحریم بخش‌های جدیدی از اقتصاد ایران صادر شد؛ یکی از بخش‌هایی که به‌موجب این فرمان اجرایی تحت تحریم‌های یک‌جانبه قرار

گرفت تولید کارخانه‌ای[1] بود. نکته مهم آنکه تولید کارخانه‌ای حوزه بسیار بزرگی از فعالیت‌ها و بخش‌ها را شامل می‌شود و تابه‌حال مصادیق دقیقی از اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در این بخش، در فهرست تحریم درج نشده‌اند. همان‌طورکه پیش‌تر توضیح داده شد رویه تحریمی دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا در سال‌های اخیر به این صورت بوده که ابتدا کلیت یک بخش از اقتصاد ایران را تحریم کرده و در گام‌های بعدی با هدف افزایش کارآمدی، هوشمندی و نقطه‌زنی تحریم، تعدادی از اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با آن با بخش را با ذکر نام و سایر جزئیات وارد فهرست تحریم می‌کند. بعد از صدور فرمان اجرایی فوق‌الذکر، تابه‌حال مشاهده نشده است که شخصی ایرانی، ذیل بهانه تحریم تولید کارخانه‌ای ایران وارد لیست تحریم شود.

نکته دیگر آن است که شرکت‌ها و اشخاص ایرانی فعال در حوزه تولید کارخانه‌ای، عمدتاً با کشورهای هم‌جوار تعامل تجاری دارند درنتیجه، تا حدی نسبت به لجستیک دریایی بین‌المللی و همچنین نقل‌وانتقال وجوه در ساختار متعارف جهانی بی‌نیاز هستند. پیش‌تر بیان شد که سخت‌گیری و محدودیت‌های آمریکا در حوزه نقل‌وانتقال وجوه در بُعد بین‌المللی و همچنین فشارهای عملیاتی آن کشور در راستای قطع زنجیره تجارت دریایی ایران، دو مجرای عمومی تأثیرگذاری تحریم بر بخش‌ها و صنایع کشور هستند که صنایع زیرمجموعه تولید کارخانه‌ای کشور به نسبت سایر صنایع کشور، وابستگی کمتری به دو مجرای فوق دارند؛ اما به‌هیچ‌وجه نباید تصور کرد که این صنایع، نسبت به فشارهای تحریمی مصونیت دارند. نوسان‌های شدید در نرخ ارز، سخت‌گیری‌های ساختگی طرف‌های تجاری به بهانه تحریم‌ها، عدم امکان واردات تجهیزات فناورانه خاص به دلیل مشکلات مالی و بانکی و چالش‌های تجارت دریایی، افزایش هزینه واردات مواد اولیه از کشورهای خارجی به دلیل چالش تحریمی و... مجاری تأثیرپذیری تولید کارخانه‌ای ایران از ناحیه تحریم هستند. در یک نگاه کلی می‌توان گفت که بخش تولید کارخانه‌ای در موج دوم تحریم‌ها، از مجاری زیر تحت تأثیر قرار گرفته است:

- **مشکلات استفاده از اعتبارات اسنادی، گشایش اعتبار و به‌طورکلی خدمات بانکی بین‌المللی:** به دلیل محدودیت‌های ایجاد شده در نظام بانکی کشور، بسیاری از بانک‌های معتبر بین‌المللی از پذیرش اعتبار اسنادی بانک‌های داخلی ممانعت می‌کنند. درنتیجه امکان گشایش اعتبار و استفاده از مبادلات بین‌بانکی از تولیدکنندگان داخلی سلب شده است. این مسئله واردات مواد اولیه، ماشین‌آلات و تجهیزات و قطعات یدکی و همین‌طور صادرات کالاها و محصولات تولیدی داخل را با مشکل مواجه کرده است.

1. Manufacturing

- **لزوم خریدها به‌صورت نقدی:** بسیاری از تولیدکنندگانی که حاضر به انجام مبادلات با تولیدکنندگان داخلی هستند از فروش مدت‌دار تجهیزات و مواد اولیه خودداری کرده و تنها به انجام مبادلات نقدی تمایل نشان می‌دهند که این امر، تولیدکنندگان داخلی را با مشکل نقدینگی و افزایش هزینه‌ها مواجه می‌کند. این چالش‌ها درنهایت باعث کاهش سرمایه‌گذاری خارجی می‌شود.
- **بی‌ثباتی قیمت‌های مواد اولیه به دلیل عدم امکان انعقاد قراردادهای بلندمدت:** به دلیل پرهیز تأمین‌کنندگان خارجی از انعقاد قراردادهای بلندمدت و تمایل آنها به انجام معاملات نقدی، قیمت مواد و تجهیزات از نوسانات بیشتری برخوردار است که این موضوع، سودآوری صنایع داخلی را با تردید مواجه کرده است.
- **تأخیر در انجام مبادلات بین‌المللی و ورود مواد اولیه موردنیاز:** به دلیل محدودیت‌های اعمال شده، بسیاری از تولیدکنندگان خارجی از فروش مواد اولیه و تجهیزات موردنیاز به کارخانجات داخلی ممانعت می‌کنند و همچنین در خصوص طیف وسیعی از کالاها و تجهیزات، حساسیت‌های مضاعفی را نشان می‌دهند. درمجموع دسترسی به برخی از تجهیزات تولیدی و مواد اولیه یا امکان‌پذیر نیست و یا با دشواری و تأخیر بسیار زیادی میسر است.
- **افزایش هزینه‌های تولید، افزایش ریسک خریدهای خارجی، تأمین مواد اولیه از طریق واسطه‌ها:** به دلیل ممنوعیت بسیاری از تولیدکنندگان معتبر نسبت به فروش مستقیم کالاها و تجهیزات به کشور، تولیدکنندگان ناگزیر به خرید کالاهای موردنیاز از واسطه‌ها هستند. این موضوع ضمن افزایش شدید قیمت‌ها، ریسک عدم ایفای تعهدات توسط خارجی‌ها را به‌شدت افزایش داده است. همچنین به علت تورم داخلی ناشی از طولانی شدن اجرای برخی از طرح‌ها، هزینه‌های ریالی سرمایه‌گذاری اقلام طرح با افزایش شدید و غیرقابل پیش‌بینی مواجه شده است.
- **مشکل در تأمین ماشین‌آلات موردنیاز برای تولید و قطعات یدکی و دستیابی به تکنولوژی روز:** امتناع تأمین‌کنندگان خارجی در فراهم کردن تجهیزات، ماشین‌آلات و قطعات یدکی موردنیاز، از دیگر آثار تحریم‌هاست و مشکل در وارد کردن قطعات یدکی و تجهیزات به افت راندمان تولید در صنایع کشور منجر می‌شود.
- **عدم امکان استفاده از نیروی متخصص خارجی:** دامنه محدودیت‌ها تنها به مواد اولیه، تجهیزات و لوازم یدکی تولید، محدود نمی‌شود بلکه تولیدکنندگان داخلی را در بهره‌گیری از نیروی متخصص خارجی نیز با مشکل مواجه کرده است که این موضوع از تنگناهای تولید

به‌شمار می‌رود. با توجه به اینکه نیروی متخصص، یکی از الزامات فعالیت کارآمد بعضی صنایع کشور است بروز مشکل در این باره تنگناهایی را در تولید ایجاد کرده است.

البته همان‌طورکه گفته شد تولید کارخانه‌ای حوزه بسیار بزرگی از فعالیت‌ها و بخش‌ها را شامل می‌شود؛ درنتیجه اظهارنظر در مورد میزان و نحوه تأثیرگذاری تحریم بر صنایع، مجتمع‌ها، هلدینگ‌ها و کارخانجات زیرمجموعه این بخش (نظیر صنایع فعال در حوزه خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها، مواد شوینده و سلولزی، کالاهای ساختمانی و...) نیازمند پژوهش مجزایی است به‌طوری‌که اولاً نظر کارشناسان متخصص در هر حوزه دریافت شود و ثانیاً، آمارهای به هنگام در مورد هر یک از این صنایع در اختیار پژوهشگر قرار گیرد.

۵-۲-۶. صنعت نساجی

تحریم صنعت نساجی ایران برای اولین بار در فرمان اجرایی ۲۰ دی‌ماه ۱۳۹۸ اعمال شده است؛ به‌عبارت‌دیگر در اسناد تحریمی پیشین ایالات متحده، هیچ‌گاه، چه به‌صورت مستقیم چه غیرمستقیم، بحثی از تحریم صنعت نساجی به میان نیامده بود. پارامترهای تعیین‌کننده سطح تأثیر تحریم بر این بخش عبارت‌اند از: وابستگی تکنولوژیک این صنعت به خارج، حجم واردات مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و تجهیزات موردنیاز برای تولید، میزان مصرف داخلی کالای نهایی تولید شده و درنهایت صادرات این صنعت. بررسی‌ها حاکی از آن است که صنعت نساجی ایران در دو حوزه مواد اولیه و تجهیزات به خارج از کشور (عمدتاً شرکت‌های مادر در کشور چین و هند) وابسته است و وضع تحریم علیه این بخش، اگرچه وقفه جدی در تولید این بخش از اقتصاد ایران ایجاد نکرده؛ اما باعث افزایش هزینه شرکت‌ها در واردات مواد اولیه و تجهیزات شده است.

الف) چالش‌های تأمین مواد اولیه: در حوزه مواد اولیه باید گفت که صنعت نساجی ایران حدود ۶۰ تا ۷۰ درصد به واردات وابسته است. به‌طور مشخص این تحریم باعث شده است که خرید شرکت‌های نساجی از شرکت‌های مادر (شرکت‌های چینی و هندی) با افزایش هزینه مواجه شود. سه ماده اولیه اصلی مورد استفاده در صنعت نساجی ایران عبارت‌اند از: اکرلیک، ویسکوز و پنبه.

- اکرلیک (که ماده اولیه مهم برای ساخت فرش ماشینی و موکت که بیشترین صادرات از این محصول است و درنتیجه نقش مهمی در بازار صادراتی ایران دارد) باواسطه از ترکیه وارد می‌شود. به دلیل تحریم، قیمت واردات این مواد در اثر افزایش هزینه مبادلات و شرکت‌های واسط بیشتر، افزایش یافته است.
- ویسکوز (که در تولید پارچه و پوشاک استفاده می‌شود و درنتیجه تأثیر مهمی در بازار داخلی

دارد) از هند و اندونزی وارد می‌شود. واردات از هند به دلیل عدم امکان خرید از شرکت‌های مادر دچار چالش شده و هزینه خرید به دلیل استفاده از شرکت‌های واسط افزایش یافته است.

- پنبه نیز با واسطه از ازبکستان و از هند به‌صورت مستقیم وارد می‌شود.

ب) چالش‌های تأمین تجهیزات: بحث بعدی در مورد تجهیزات و ماشین‌آلات صنعت نساجی است. در قسمت تعمیر و نگه‌داری چالش جدی وجود ندارد؛ اما در بخش واردات ماشین‌آلات بازهم چالش کمپانی‌های مادر مطرح می‌شود. در حال حاضر نیز شرکت‌های داخلی به سمت واردات تجهیزات دسته دوم متمایل شده‌اند و به‌تبع تحریم بخش نساجی، این اقدام شدت خواهد یافت که موجب افزایش بار تعمیر و نگهداری در سال‌های آتی خواهد شد.

نکته مهم دیگر آن است که صنعت نساجی، اشتغال زیادی در کشور (عمدتاً در اصفهان و کاشان) ایجاد کرده و به‌شدت کاربر است؛ درصورتی‌که چالش‌های تحریمی این صنعت مرتفع نشود تعدیل نیرو در آن مناطق از کشور، دور از انتظار نخواهد بود. صنعت نساجی با حداقل حاشیه سود در حال فعالیت است و چه‌بسا در اثر تحریم، این حاشیه سود از بین برود. صنعت نساجی رانت و یارانه از حاکمیت دریافت نمی‌کند تا بتواند در مقابل تحریم، مقاومت جدی و مستمر از خود نشان دهد.

۶-۲-۶. بخش عمرانی

بخش عمرانی یکی دیگر از بخش‌هایی است که در فرمان اجرایی ۲۰ دی‌ماه ۱۳۹۸ تحت تحریم قرار گرفت. براساس تعریف، بخش عمرانی شامل ساخت و تعمیر هرگونه سازه در هراندازه و با هر میزان از پیچیدگی می‌شود. این تعریف از خانه‌های مسکونی تا پروژه‌های بزرگ و پیچیده نظیر انتقال انرژی، طراحی‌های شهری و حمل‌ونقل عمومی را شامل می‌شود. در فرمان اجرایی موردبحث، به‌صورت دقیق و جزئی، زنجیره بخش عمرانی کشور مشمول تحریم قرار گرفته است. بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که تحریم بخش عمرانی ایران تابه‌حال نتوانسته چالش زیادی برای شرکت‌های فعال در این بخش ایجاد کند؛ اما نمی‌توان تضمین داد که این روند ادامه پیدا کند؛ چه‌بسا دستگاه حاکمه آمریکا روی بخش عمرانی ایران متمرکز شده باشد و به‌مرور شرکت‌ها و اشخاص مرتبط با این حوزه را وارد لیست تحریم کند. مهم‌ترین خطرهای در ارتباط با تحریم این بخش عبارت‌اند از:

- ایجاد اختلال و مشکل در روند اجرای طرح‌های عمرانی داخل کشور (تأمین کالاهای اولیه، تجهیزات و...)،
- دلسردی شرکت‌های داخلی نسبت به حضور در مناقصه‌ها (با اعلان عمومی)،

– خودداری بانک‌های داخلی نسبت به ارائه خدمات مالی به شرکت‌های فعال در حوزه ساخت‌وساز،

– تحریم شرکت‌های فعال در حوزه صادرات خدمات فنی و مهندسی.

به نظر می‌آید که محل‌های اصابت این تحریم عبارت‌اند از: طرح‌های عمرانی، توسعه زیرساخت‌ها، پروژه‌های بزرگ داخل و خارج کشور و صادرات خدمات فنی و مهندسی. دلایل اهمیت بخش‌های فوق عبارت‌اند از: نقش مؤثر در رشد و اشتغال‌زایی و تأمین درآمدهای ارزی، اهمیت طرح‌های بازسازی کشورهای هم‌جوار نظیر عراق، سوریه، افغانستان در جهت اشتغال‌زایی، تأمین منابع ارزی، تقویت هم‌پیمانی و حل مناقشات منطقه‌ای، روند رو به رشد صادرات خدمات فنی و مهندسی و حضور در مناقصات کشورهای خارجی نظیر سریلانکا و مالزی.

در کل دو گمانه در مورد سطح تأثیر تحریم بخش عمرانی مطرح است:

۱. تبعات تحریم بخش عمرانی ایران حداقلی است و آمریکا صرفاً به دنبال یک اقدام نمایشی بوده است.

۲. آمریکا به دنبال ایجاد اختلال در فعالیت بخش عمرانی ایران و به‌صورت خاص، صادرات خدمات فنی و مهندسی است. بنابراین نباید تحریم بخش عمرانی را کم‌اهمیت تلقی کرد. چه‌بسا در آینده، شرکت‌های ایرانی بزرگ فعال در حوزه طرح‌های عمرانی و صادرکننده خدمات فنی – مهندسی (اعم از خصوصی و حاکمیتی) به‌تدریج وارد لیست تحریم‌های آمریکا شوند.

با توجه به گستردگی شمول تعریف بخش عمرانی ازیک‌طرف و محرمانگی سطح بالای عملکرد اقتصاد ایران در حوزه صادرات خدمات فنی – مهندسی، نگارنده اطلاع و تحلیل دقیقی از میزان تأثیر واقعی تحریم بخش عمرانی بر صنایع، کارخانجات و شرکت‌های فعال در این حوزه در اختیار ندارد.

۷-۲-۶. صنعت نفت و گاز[۱]

تأثیر موج دوم تحریم‌های ایالات متحده بر بخش نفت و گاز ایران را می‌توان ذیل سه محور مهم مورد بررسی قرار داد: سرمایه‌گذاری و توسعه میادین نفتی و گازی، ب) صادرات نفت و فراورده‌های نفتی، تأمین کالاها، تجهیزات و دانش فنی موردنیاز تولید. در ادامه به‌تناسب هر محور توضیحاتی ارائه خواهد شد.

الف) سرمایه‌گذاری و توسعه میادین نفتی و گازی: هم‌زمان با اجرایی شدن برجام، درخواست‌هایی از سوی شرکت‌های خارجی نسبت به حضور در صنعت و نفت و گاز واصل شد که بخشی از این

۱. بخش‌هایی از این قسمت، برگرفته از گزارش‌های آقای دکتر فریدون اسعدی، کارشناس ارشد دفتر مطالعات صنعت مرکز پژوهش‌های مجلس است.

درخواست‌ها، وارد فاز تفاهم‌نامه و انعقاد قرارداد شد و این شرکت‌ها، فعالیت خود را در حوزه سرمایه‌گذاری و توسعه میادین نفتی و گازی آغاز کردند. شرکت‌های توتال، CNPC، انی ایتالیا، پی. جی. نیک لهستان، شرکت ملی نفت اندونزی، لوک اویل روسیه، شل، دوو کره جنوبی، او. ام. وی اتریش، سایپم ایتالیا، شرکت نفت و گاز طبیعی هند، زاروبژنفت روسیه و ساگا انرژی ازجمله شرکت‌هایی بودند که در قالب قراردادهای جدید نفتی و به‌منظور توسعه میدان‌های پارس جنوبی، دارخوین کیش، سومار، آب‌تیمور و منصوری، آزادگان جنوبی، یادآوران، میدان گازی کیش و ... وارد ایران شدند. لیست شرکت‌هایی که پس از برجام برای توسعه میادین نفتی ایران تفاهم‌نامه، سند اولیه قرارداد و قرارداد نهایی منعقد کردند به شرح جدول زیر است که البته با خروج آمریکا از برجام، کلیه این قراردادها یک‌طرفه و از سوی شرکت‌های خارجی فسخ شدند. بدیهی است که این نوع از قطع همکاری، هزینه‌های گزافی بر شرکت‌های ایرانی و به‌طورکلی اقتصاد ایران وارد کرده است.

جدول ۵-۶. قراردادهای منعقدشده هم‌زمان با اجرایی شدن برجام

شریک خارجی	عامل همکار داخلی	میدان		شریک خارجی	عامل همکار داخلی	میدان
لوک اویل[1]	–	آب تیمور، منصوری		گازپروم نفت[2]	شرکت مهندسی و توسعه نفت	چنگوله، چشمه‌خوش
پانترا[3]	شرکت نفت فلات قاره، دانشگاه سهند تبریز	سروش		پتروناس	–	آزادگان جنوبی، چشمه‌خوش
توتال[4]	–	آزادگان جنوبی		تات نفت	شرکت ملی مناطق نفت‌خیز جنوب[5]	شادگان
وینترشل[6]	–	چهار میدان غربی در ایران		شرکت ملی نفت فیلیپین[7]	–	دارخوین، پزانان
او. ام. وی[8]	دانا انرژی	منطقه زاگرس		انی[9]	–	دارخوین، کیش

1. Lukoil
2. Gazprom Neft
3. Panterra
4. Total
5. NISOC
6. Wintershall
7. PNOC
8. OMV
9. Eni

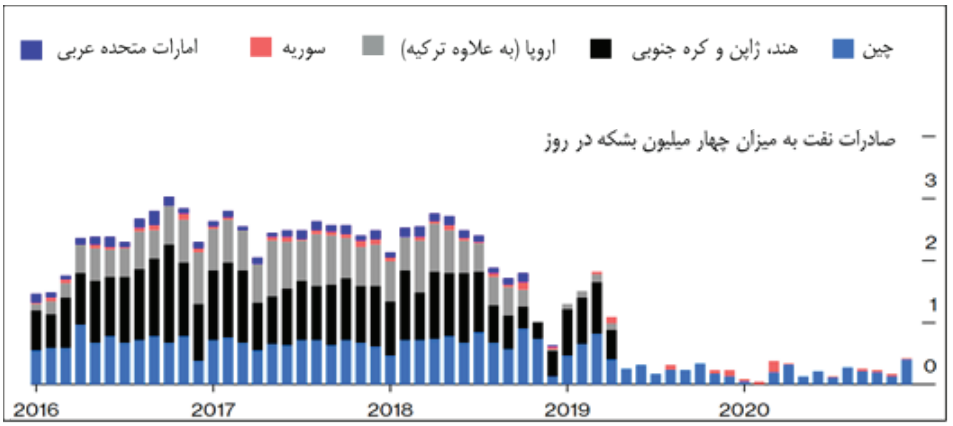
شریک خارجی	عامل همکار داخلی	میدان		شریک خارجی	عامل همکار داخلی	میدان
زاروبژنفت	–	آبان، پایدار غرب		تویو ژاپن[1]	پتروپارس	سلمان
شرکت ملی نفت اندونزی[2]	–	آب‌تیمور، منصوری		گازپروم نفت	شرکت مهندسی و ساختمان صنایع نفت[3]	آذر، چنگوله
تات نفت[4]	–	دهلران		زاروبژ نفت	شرکت ملی مناطق نفت‌خیز جنوب	رگ سفید، شادگان
پی جی نیگ[5]	–	سومار		توتال (۵۱٪)، سی. ان. پی. سی (۳۰٪)	پتروپارس (۱۹٪)	فاز ۱۱ پارس جنوبی
دی. ان. او[6]	–	چنگوله			–	ارزیابی زمین‌شناختی در بخش جنوبی دریای خزر
کنسرسیوم پرگس[7]	–	شادگان، رگ سفید		روس نفت[8]	–	–
اشلامبرگر[9]	–	شادگان، رگ سفید، پارسی		گازپروم نفت	شرکت توسعه نفت و گاز گسترش ایرانیان [10]	–
پی. تی. تی. ای. پی[11]	–	چنگوله، بلال، دالپری		برلانگا[12]	–	دالپری
شل[13]	–	آزادگان جنوبی، یادآوران، میدان گازی کیش		زاروبژنفت	شرکت توسعه نفت و گاز گسترش ایرانیان	سوسنگرد

1. TOYO
2. Pertamina
3. OIEC
4. Tatneft
5. PGNiG
6. DNO
7. Pergas consortium
8. Rosneft
9. Schlumberger
10. IDRO
11. PTTEP
12. Berlanga
13. Shell

شریک خارجی	عامل همکار داخلی	میدان		شریک خارجی	عامل همکار داخلی	میدان
او. ان. جی. سی ویدیش[1]	شرکت توسعه نفت و گاز گسترش ایرانیان	سوسنگرد		زاروبژنفت	دانا انرژی	آبان، پایدار غرب

ب) صادرات نفت و فراورده‌های نفتی: هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام، یک موعد زمانی ۶ماهه، از طرف آمریکا خطاب به کشورهای واردکننده نفت از ایران برای کاهش قابل‌توجه سطح واردات نفت از ایران در نظر گرفته شد. کشورهایی نظیر کره جنوبی، ژاپن و هند در تطابق کامل با سیاست‌های تحریمی ایالات متحده آمریکا، واردات نفت از ایران را در یک روند تدریجی به صفر رساندند؛ اما چین، در سطوح بسیار پایین‌تر به واردات نفت از ایران ادامه داد. اگرچه آمارهای رسمی صادرات نفت ایران در دوره تحریم محرمانه است؛ اما شرکت‌های رهگیری محموله‌های نفتی ایران، تخمین‌هایی از روند کاهشی صادرات ایران در سال ۹۷ ارائه کرده‌اند.

نمودار ۴-۶. بازارهای ازدست‌رفته نفت ایران به‌تبع تحریم‌های آمریکا

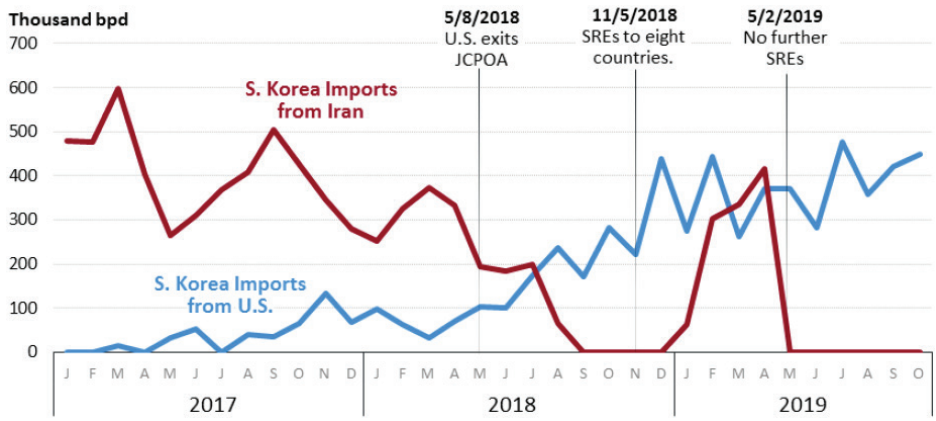


توضیح: مشتریان اروپایی نفت ایران در سال‌های گذشته عبارت بودند از: ترکیه، ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و یونان.
مأخذ: رهگیری نفت‌کش‌ها توسط بلومبرگ.

نمودار زیر نشان می‌دهد که چگونه در یک روند تدریجی، کره جنوبی واردات نفت را از ایران کاهش داده و درنهایت متوقف کرده و در همان زمان، نفت ایالات متحده آمریکا را جایگزین نفت ایران کرده است.

1. ONGC Videsh

نمودار ۵-۶. سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از مبدأ ایران و ایالات متحده آمریکا در بازه زمانی ژانویه ۲۰۱۷ الی اکتبر ۲۰۱۹



توضیحات:

– رنگ قرمز: سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از ایران.

– رنگ آبی: سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از ایالات متحده آمریکا.

– SRE: مجوزی است که ایالات متحده به کشورهای واردکننده نفت ایران می‌دهد. به‌موجب این مجوز، کشورهای خاص، مجاز به تداوم واردات نفت از ایران هستند؛ شرط اعطای چنین مجوزی آن است که کشور واردکننده در بازه زمانی موردنظر، واردات نفت از ایران را به‌صورت جدی کاهش داده باشد. این مجوزدهی، جزئی از سیاست آمریکا در راستای تعادل‌بخشی به بازار جهانی نفت، هم‌زمان با وضع تحریم علیه صادرات نفت ایران بوده است.

Source: Brown, 2020: 27.

کاهش سطح صادرات نفت، در کنار کاهش فاحش درآمدهای ارزی کشور، آثار زیان‌باری بر صنعت نفت و میادین نفتی ایران برجای گذاشته است. متعاقب کاهش صادرات نفت و با توجه به فقدان ظرفیت انبارداری کافی و همچنین هزینه بالای انبارداری نفت خام (بر روی نفت‌کش)، وزارت نفتدرنهایت مجبور به کاهش تولید نفت خود شد و بسیاری از چاه‌های تولیدی به اجبار، کاهش سطح تولید را تجربه کردند که درنتیجه آن آسیب‌های جدی به مخازن وارد آمد؛ نتیجه نیز مشخص است؛ درصد بازیافت نفت مخازن کاهش یافته و برداشت نفت از مخازن مورد بحث، بعضاً غیرممکن و در صورت امکان، استحصال با صرف هزینه‌های هنگفت میسر خواهد شد. همچنین باید به این نکته توجه شود که با کاهش تولید، تقاضای خدمات بهره‌برداری، فنی و مهندسی برای پیمانکاران نفتی بهره‌بردار نیز کاهش خواهد یافت و بسیاری از شرکت‌های بهره‌بردار در حوزه نفت با آسیب جدی مواجه خواهد شد. بنابراین کاهش صادرات و به‌تبع آن کاهش تولید نفت علاوه‌بر کلیه آسیب‌هایی که از محل کاهش درآمد ارزی کشور دارد موجب ازدست‌رفتن حجم عظیمی از زیرساخت‌های صنعت نفت ازجمله شرکت‌های پیمانکاری و سرمایه انسانی آنها خواهد شد.

ج) تأمین کالاها، تجهیزات و دانش فنی موردنیاز تولید: کالا، تجهیزات و قطعات صنعت نفت شامل بخش‌های بالادست شامل حفاری، اکتشاف، تأسیسات تحت و سطح‌الارضی تولید و مخازن ذخیره و

بخش پایین‌دستی شامل پالایشگاه‌ها، پتروشیمی، فراورش و انتقال گاز و نفت می‌شود. در بازه زمانی ۱۳۶۱ تا ۱۳۹۰ میزان خرید خارجی اقلام بخش نفت و گاز تقریباً چهار برابر خرید داخل است. این آمار نشان می‌دهد که به‌رغم قانون حمایت حداکثر از تولید داخل هنوز مقدار قابل‌توجهی از اقلام صنعت نفت و گاز از خارج تهیه می‌شود. موج دوم تحریم‌ها، چالش‌های عدیده‌ای در حوزه تأمین کالاها، تجهیزات و دانش فنی موردنیاز تولید در صنعت نفت و گاز به وجود آورد.

۸-۲-۶. بخش کشاورزی (تأمین و تولید کالاهای اساسی خوراکی) و صنعت دارویی کشور

در اسناد تحریمی ایالات متحده آمریکا به‌کرات بیان شده که تجارت کالاهای بشردوستانه (غذا و دارو و تجهیزات پزشکی) از شمول تحریم‌های این کشور خارج است و نه‌تنها کنشگران خارجی (غیرآمریکایی) بلکه اشخاص آمریکایی نیز می‌توانند در این حوزه، اقدام به تجارت کنند. اگرچه مقامات آمریکایی، به‌صورت مداوم در سخنرانی‌های خود و با استناد به متون حقوقی مرتبط با تحریم بر این موضوع تأکید می‌کنند که تأمین کالاهای بشردوستانه تحت شمول تحریم نیست و به این واسطه سعی در ایجاد انشقاق بین مردم و حاکمیت ایران دارند؛ اما به دلایل مختلف می‌توان اثبات کرد که گزاره فوق صرفاً یک ادعای توخالی است و آمریکا به‌واسطه ابزارهای مختلف، سعی در اختلال در تأمین کالاهای بشردوستانه و به‌تبع فشار به مردم ایران دارد. به‌عبارت‌دیگر اگرچه آمریکا، خرید نهایی کالاهای بشردوستانه را تحریم نکرده است؛ اما در هر یک از مراحل مرتبط با انتقال وجه، بیمه، حمل‌ونقل و... تحریم‌هایی وضع کرده است که در عمل، تأمین کالاهای بشردوستانه دچار محدودیت شده و گویی این بخش نیز تحت شمول تحریم‌های آمریکا قرار گرفته است. محدودیت‌ها و تحریم‌های آمریکا در حوزه تأمین کالاهای بشردوستانه عبارت‌اند از:

- تحریم گسترده بانک‌های ایرانی و جلوگیری از انتقال وجه مرتبط با خرید کالاهای بشردوستانه توسط این بانک‌ها،
- تأکید بیش از حد بر مقوله شناخت ذی‌نفع نهایی و ایجاد فضای رعب و وحشت در میان تجار و بانک‌های خارجی نسبت به تعامل با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی،
- ممنوعیت و تحریم ارائه خدمات بیمه اتکایی به ناوگان کشتی‌های ایرانی و به‌تبع، عدم اجازه پهلوگیری به کشتی‌های ایرانی در بنادر خارجی به‌منظور بارگیری کالاهای بشردوستانه،
- تحریم ناوگان کشتی‌های باربری ایرانی و درج نام تک‌تک آنها در لیست تحریم.

تمامی محورهای فوق مواردی هستند که در اسناد حقوقی آمریکا منتشر شده و به‌صورت رسمی و عمومی اعلام می‌شوند. علاوه‌بر این موارد، بسیاری از محدودیت‌های مرتبط با تأمین کالاهای

بشردوستانه ناشی از فشارهای غیررسمی و غیرعلنی آمریکا به تجار، شرکت‌ها و بانک‌های خارجی معامله‌کننده با ایران است که در اسناد رسمی منتشر نمی‌شود. در ادامه توضیح خواهیم داد که مجاری عام تحریمی (تحریم‌های مالی و بانکی، تحریم صادرات نفت و تحریم کشتی‌رانی و خدمات مرتبط)، چه تأثیراتی بر بخش کشاورزی (تأمین و تولید کالاهای اساسی خوراکی) و صنعت دارویی کشور بر جای خواهد گذاشت:

- تحریم صادرات نفت، مهم‌ترین عامل کاهش منابع درآمدی دولت است. متعاقب کاهش درآمدهای ارزی و ریالی دولت، معمولاً به همان نسبت، پشتیبانی از تولیدات غذایی و دارویی داخلی کاهش می‌یابد.
- تحریم‌های بانکی به‌ویژه تحریم بانک مرکزی به‌عنوان ذی‌حساب منابع مالی ایجاد شده در کشورهای واردکننده نفت ایران باعث می‌شود که نقل‌وانتقال وجوه ناممکن شود؛ درنتیجه منابع مالی که پیش‌تر صرف واردات نهاده‌های اساسی مرتبط با تولید محصولات غذایی می‌شد اینک با اصطکاک بسیار بالا منتقل می‌شود و بعضاً وقفه‌هایی در این انتقال ایجاد می‌شود که درنتیجه آن تولید کالاهای اساسی خوراکی و دارویی در کشور دچار مشکل جدی می‌شود.
- تحریم‌های حوزه حمل‌ونقل و به‌طور خاص، تحریم کشتی‌رانی و خدمات مرتبط در تأمین به‌موقع کالا به‌ویژه مواد غذایی اختلال ایجاد کرده و باعث افزایش هزینه و قیمت تمام شده کالاها می‌شود.
- اختلال در یکی از منابع مهم ارزآوری کشور؛ توضیح اینکه در شرایط غیرتحریمی چیزی حدود ۵٫۵ میلیارد دلار از محل صادرات محصولات کشاورزی عاید کشور می‌شد.
- به خطر افتادن امنیت غذایی کشور به دلیل ایجاد اختلال در تأمین حداقل ۱۰ میلیون تن واردات کالاهای کشاورزی به‌ویژه اختلال در تأمین نهاده‌های دامی و محصولات روغنی که اغلب وارداتی هستند.

۹-۲-۶. صنعت برق

آثار تحریم بر اقتصاد صنعت برق را می‌توان ذیل سه دسته کلی مورد بررسی قرار داد: سخت‌گیری نسبت به دسترسی ایران به منابع حاصل از صادرات برق، تأمین تجهیزات و مواد اولیه موردنیاز صنعت برق، لغو قراردادهای سرمایه‌گذاری و انتقال تکنولوژی (اعم از قراردادهای بهسازی ظرفیت‌های موجود و قراردادهای توسعه شبکه انتقال نیروی برق).

الف) سخت‌گیری نسبت به دسترسی ایران به منابع حاصل از صادرات برق: اگرچه اقتصاد ایران چه ازلحاظ جغرافیایی و چه ازلحاظ توانمندی‌های صنعت برق، امکان صادرات برق به کشورهای متعددی را دارد (کمااینکه در دهه ۸۰، کشورهایی نظیر ارمنستان، ترکیه، نخجوان، پاکستان، ترکمنستان، آذربایجان، عراق و افغانستان، جزء واردکنندگان برق ایران بودند که بعدها، بعضی از آنها واردات از ایران را کاهش داده یا به صفر رساندند)؛ اما در شرایط حاضر، عمده صادرات برق ایران به مقصد عراق انجام می‌شود و منابع حاصل از این صادرات در حساب‌هایی خاص و تحت نظر وزارت خزانه‌داری آمریکا سپرده می‌شود که دسترسی به این منابع برای ایران دشوار و بعضاً با وقفه‌هایی همراه است. در سال‌های اخیر و مشخصاً بعد از خروج آمریکا از برجام، یکی از سیاست‌های آمریکا در موضوع تعامل ایران و عراق، تلاش حداکثری جهت کاهش وابستگی عراق به برق ایران بوده است، به‌طوری‌که هر سه ماه یک‌بار، وزارت خزانه‌داری آمریکا، مجوزهای ادواری صادر کرده و همواره با شرط‌وشروط‌هایی (به‌طور مشخص کاهش تدریجی سطح واردات برق از ایران) واردات برق از ایران را مجاز می‌کند. طبیعی است که این سخت‌گیری بر طرف عراقی، با شدت و حدت بیشتری بر منابع حاصل از صادرات اعمال می‌شود و در شرایط حاضر، گمانه‌زنی‌های متعددی در مورد میزان منابع مالی بلوکه شده در عراق مطرح است.

ب) تأمین تجهیزات و مواد اولیه موردنیاز صنعت برق: درنتیجه وضع مجدد تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷، تأمین برخی از تجهیزات و مواد اولیه مورد نیاز صنعت برق با محدودیت‌های جدی روبه‌رو شد. تجهیزات الکترونیکی و کنترلی، رله‌ها و تجهیزات پست‌های GIS و مواد اولیه و واسطه‌ای برای تولید برخی تجهیزات (توربین، کمپرسور، و...) از مهم‌ترین تجهیزات صنعت برق است که در شرایط تحریم، تأمین آنها به دشواری صورت گرفت. درنتیجه چالش در واردات تجهیزات و مواد اولیه صنعت برق، انجام عملیات تعمیرات و نگهداری نیروگاه‌های کشور را با مشکل مواجه کرد که یکی از نمودهای آن، تنزل حداکثر قدرت قابل‌اتکا نیروگاه‌ها و به‌تبع، افزایش قطعی برق در ایام گرم سال‌های اخیر بوده است.

ج) لغو قراردادهای سرمایه‌گذاری و انتقال تکنولوژی (اعم از قراردادهای بهسازی ظرفیت‌های موجود و قراردادهای توسعه شبکه انتقال نیروی برق): در دوره برجام، تعداد قابل‌توجهی قرارداد خارجی در حوزه بهسازی ظرفیت‌های موجود صنعت برق و همچنین قراردادهایی جهت توسعه شبکه انتقال نیروی برق با شرکت‌های خارجی منعقد شد. شرکت‌های خارجی نظیر زیمنس، یونیت اینترنشنال، میتسوبیشی و دیگر شرکت‌ها از چین و ایتالیا طرف قرارداد

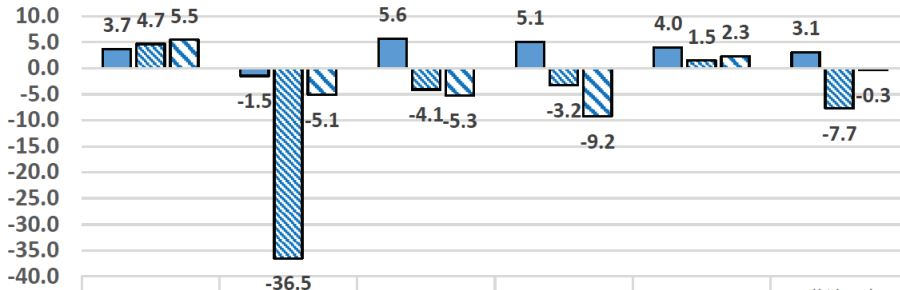
شرکت‌های ایرانی بوده و بانک‌هایی نظیر بانک توسعه اسلامی، بانک سیتیک چین، اگزیم بانک چین، بانک سرمایه‌گذاری زیربنایی آسیا، آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن و... نیز برنامه سرمایه‌گذاری در قراردادهای مذکور را داشتند. بررسی‌ها حاکی از آن است که در زمان وضع مجدد تحریم‌ها، هر یک از قراردادهای صنعت برق، ازلحاظ پیشرفت فیزیکی و تزریق منابع مالی، وضعیت خاص خود را داشتند (در یک سر طیف، قراردادهایی بودند که به سطح ۸۰ درصد پیشرفت فیزیکی رسیده بودند و در سر دیگر طیف، قراردادهایی بودند که در سطح گفتگو و تفاهم‌نامه به توقف کشانده شدند)؛ اما با شروع موج دوم تحریم‌ها، اکثر این پروژه‌ها و قراردادهای خاتمه یافته و بانک و شرکت‌های خارجی، تعامل با اقتصاد ایران را متوقف کردند که درنتیجه این قطع همکاری، هزینه‌های سنگینی بر صنعت برق کشور وارد شد.

۳-۶. بررسی شاخص‌های کلان اقتصاد ایران در موج دوم تحریم‌ها

ازآنجاکه در سیاست فشار حداکثری آمریکا علیه اقتصاد ایران، ازیک‌طرف بخش‌های ارزآور و کلیدی اقتصاد ایران تحت تحریم قرار گرفتند و از طرف دیگر، حتی بخش‌های غیرتحریمی اقتصاد ایران از فشارهای تحریمی در امان نماندند؛[۱] با بررسی شاخص‌های کلان اقتصاد ایران در موج دوم تحریم‌ها، فهم مناسبی از میزان اثرگذاری تحریم به دست آورد. تجربه تاریخی موج اول تحریم‌ها نیز نشان از تأثیرگذاری تحریم بر شاخص‌های کلان اقتصاد ایران دارد. نکته جالب‌توجه آن است که در تأثیر موج دوم تحریم‌ها بر شاخص‌های کلان اقتصاد ایران، تطابق زیادی با رویدادهای موج اول تحریم‌ها دارد.

۱. در بخش اول فصل حاضر، توضیحات مبسوطی راجع به مجاری عام اثرگذاری تحریم بر اقتصاد ایران ارائه شد.

نمودار ۶-۶. تأثیرپذیری بخش‌های اقتصادی از تحریم‌های اقتصادی پیش از برجام



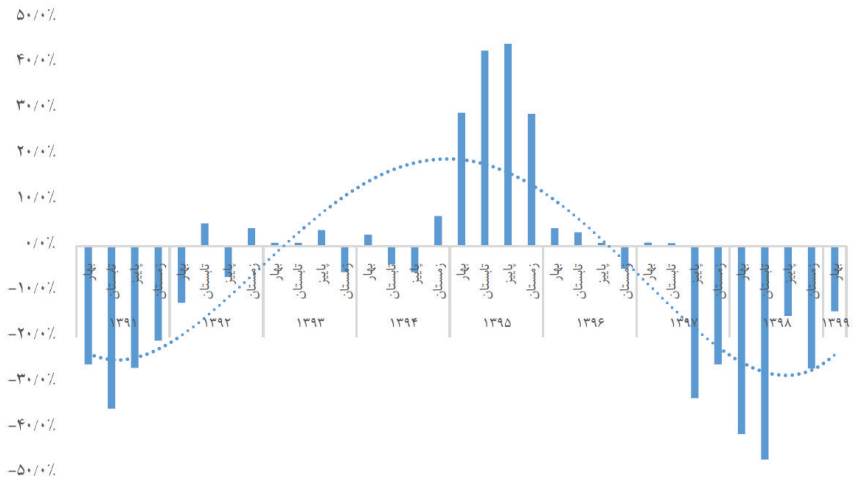
	گروه کشاورزی	گروه نفت	صنعت	ساختمان	گروه خدمات	تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه
1390	3.7	-1.5	5.6	5.1	4.0	3.1
1391	4.7	-36.5	-4.1	-3.2	1.5	-7.7
1392	5.5	-5.1	-5.3	-9.2	2.3	-0.3

مأخذ: موسوی نیک و همکاران، ۱۳۹۸: ۳.

به‌طور خاص، بررسی شاخص‌های کلان اقتصاد در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، واجد دلالت‌های مهمی برای این نوشتار خواهد بود. عملکرد بخش حقیقی اقتصاد در این دو سال، بیش از هر چیز متأثر از بحران ارزی و وضع تحریم‌های جدید علیه ایران است. در ادامه ذیل چند محور مهم توضیحات مختصری در رابطه با عملکرد بخش‌هایی از اقتصاد ایران که به‌طور مستقیم تحت تحریم قرارگرفته‌اند ارائه خواهد شد.

با اعمال تحریم‌های آمریکا، رشد بخش نفت خام و گاز طبیعی از زمستان سال ۱۳۹۶ منفی شد و در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، به ترتیب رشدهای ۱۴- و ۳۵- را تجربه کرد (عبدالهی، ۱۳۹۹: ۵). ذکر این نکته ضروری است که در اسناد تحریمی ایالات متحده آمریکا، تمرکز قابل‌توجهی بر بخش نفت و گاز ایران شده است و دستگاه حاکمه آمریکا در ادوار مختلف تلاش کرد در گام اول، صادرات نفت و گاز ایران را کاهش دهد و مالیه عمومی اقتصاد ایران را نسبت به دسترسی به منابع مالی حاصل از صادرات اقلام فوق‌الذکر محروم کند و در گام دوم، تحریم‌های سایر حوزه‌های اقتصاد را تحکیم کند. نمودار ذیل نشان می‌دهد که تحریم صادرات نفت و گاز ایران، توانسته مؤثر واقع شود.

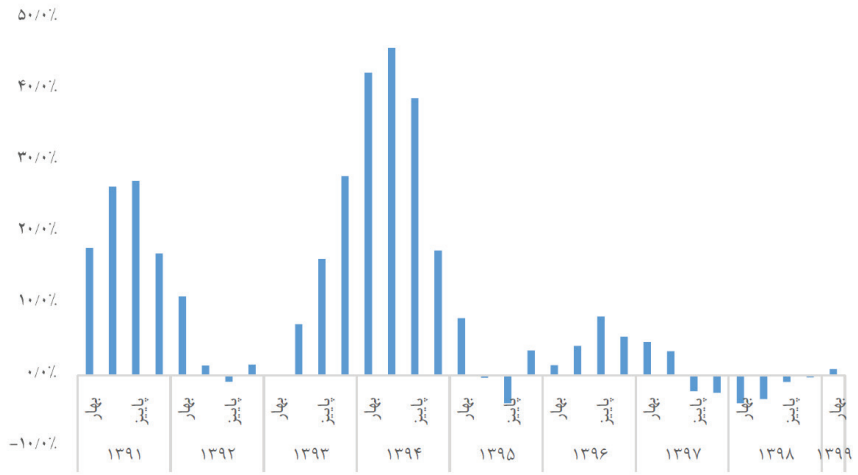
نمودار ۷-۶. رشد فصلی ارزش‌افزوده بخش نفت تا انتهای سال ۱۳۹۷



مأخذ: عبدالهی، ۱۳۹۹: ۵.

روند تغییرات ارزش‌افزوده بخش معدن (بدون احتساب نفت) طی دوره ۱۳۹۰ تا سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۹، در نمودار زیر نشان داده شده است. نکته مهم در این نمودار، روند سیکلی رشد بخش معدن است که دوره‌های نسبتاً منظم دو الی سه‌ساله رونق و رکود را نشان می‌دهد. همچنین بررسی‌ها حاکی از آن است که بخش معدن ایران، آسیب کمتری از تحریم‌ها دیده و عمده نوسان‌های مندرج در روند عملکرد این بخش، ناشی از سیاستگذاری‌های داخلی است.

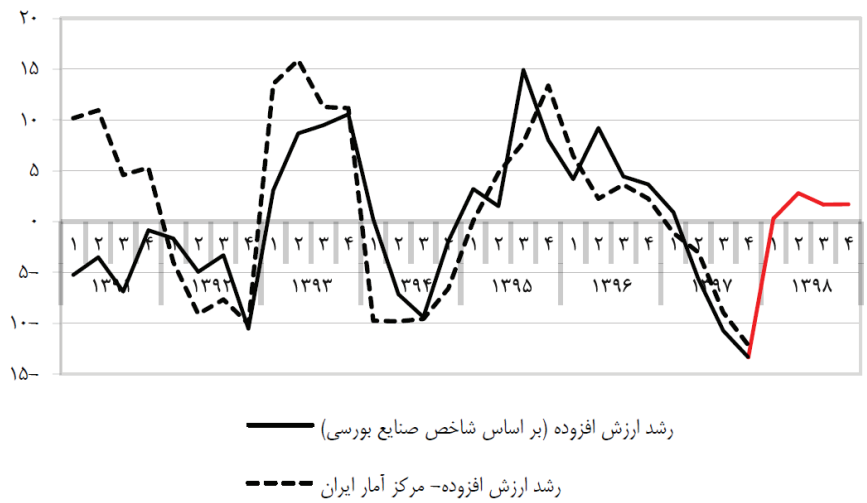
نمودار ۸-۶. رشد فصلی ارزش‌افزوده بخش معدن به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: همان: ۶

موج دوم تحریم‌های حداکثری آمریکا علیه ایران، تأثیرات متفاوتی بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران داشت. نمودار زیر نشان می‌دهد که علاوه‌بر مشکلات داخلی صنایع مختلف، فشارهای خارجی ناشی از تحریم چگونه روند رشد این بخش را به سمت منفی شدن سوق داده است.

نمودار ۹-۶. رشد فصلی ارزش‌افزوده بخش صنعت



مأخذ: موسوی نیک و عبدالهی، ۱۳۹۸: ۹.

همچنین مقایسه روندهای مرتبط با بخش‌های مختلف صنعت در سال اول پس از موج‌های تحریمی، دلالت‌های زیر را به ذهن متبادر می‌کند:

- بیشترین تأثیر بر تولید صنعت در سال اول تحریم رخ داده است.
- میزان تأثیرگذاری تحریم در صنایع مختلف متفاوت بوده است به‌نحوی‌که در میان صنایع عمده اقتصاد ایران، صنعت خودروسازی بیشترین تأثیر را از تحریم داشته و پس از آن صنایع شیمیایی (پتروشیمی) قرار دارد. صنایع غذایی و فلزات اساسی نیز به نسبت سایر صنایع، تأثیرپذیری کمتری از ناحیه تحریم داشته‌اند.
- سرعت تأثیرگذاری تحریم بر صنایع مختلف نیز متفاوت بوده است به‌نحوی‌که صنعت خودروسازی به‌سرعت از این وضعیت تأثیر گرفته، ولی تأثیر تحریم بر صنایع شیمیایی با تأخیر بوده است. صنایع غذایی نیز در سال دوم تحریم بیشتر متأثر شده‌اند.
- با توجه به تجربه دور قبلی و فعلی تحریم‌ها، کانال‌های اثرگذاری تحریم بر صنایع مختلف متفاوت است. برخی صنایع (مانند صنعت خودروسازی) به دلیل مشکل در تأمین کالاهای واسطه‌ای موردنیاز تولید به دلیل محدودیت‌های وارداتی با مشکل مواجه می‌شوند. این صنایع با سرعت و میزان بیشتری از تحریم آسیب می‌بینند. برخی صنایع نیز به دلیل محدودیت‌های صادراتی با مشکل مواجه می‌شوند (نظیر صنایع شیمیایی). دسته دیگر صنایعی هستند که به‌عنوان زنجیره پسین صنایع مذکور از تحریم‌ها تأثیر می‌پذیرند یا به دلیل رکود با کاهش تقاضا مواجه‌اند (نظیر فلزات اساسی). این صنایع با تأخیر و به‌طور غیرمستقیم از تحریم آسیب می‌بینند (موسوی نیک و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۰-۹).

انقباض بودجه دولت ایران و به‌تبعِ کاهش مخارج عمرانی، در کنار نااطمینانی‌های حاکم بر اقتصاد ایران، تأثیر قابل‌توجهی بر بخش ساختمان ایران بر جای گذاشت. همچنین درنتیجه فشار بر بخش‌های مختلف تولیدی اقتصاد ایران، بخش خدمات از پاییز ۱۳۹۷ طی چند فصل متوالی رشدهای منفی قابل‌توجهی را تجربه کرد. بخش بازرگانی هم که مشتمل‌بر عملکرد اصناف کشور می‌شود درنتیجه تحریم‌های حداکثری، از تابستان ۱۳۹۷ به بعد، شاهد رشدهای منفی بوده است (عبدالهی، ۱۳۹۹: ۱۷-۱۲).

وضعیت کلان سال ۱۳۹۷ اقتصاد ایران به‌عنوان اولین سال موج دوم تحریم‌های حداکثری آمریکا به این شرح قابل تحلیل است: «تجربه دو دوره وضع تحریم‌های گسترده علیه اقتصاد ایران نشان می‌دهد بروز پدیده رکود تورمی از نتایج قطعی آن است. عملکرد اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ تطابق بالایی با عملکرد آن در سال ۱۳۹۱ دارد. روند فزاینده قیمت‌ها، بحران ارزی و رکود اقتصادی از ویژگی‌های هر

دو دوره بوده است. در هر دو دوره بخش مهمی از این موضوع به وابستگی بالای اقتصاد ایران به نفت، به‌خصوص از کانال بودجه و تأمین مالی واردات مرتبط است. هر دو کانال فوق بر وقوع بحران ارزی و تبعات رکود تورمی ناشی از آن کاملاً مؤثر هستند. عملکرد بخش حقیقی اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۷ نشان‌دهنده رشد منفی اقتصاد در همه بخش‌های اصلی به‌جز آب، برق و گاز طبیعی است. کاهش حجم و افزایش هزینه واردات بر عملکرد بخش صنعت به‌خصوص صنعت خودروسازی، پتروشیمی و صنایع غذایی مؤثر بوده است. کاهش حقیقی مخارج عمرانی دولت در کنار افزایش هزینه زمین و مصالح ساختمانی، رکود بخش ساختمان را موجب شد. همچنین در اثر رشد منفی بخش‌های صنعت و کشاورزی و حجم تجارت خارجی، بخش بازرگانی (خرده‌فروشی و عمده‌فروشی) رشد منفی را تجربه کرد ...» (موسوی نیک و همکاران، ۱۳۹۸: ۱). براساس آمار قطعی مرکز آمار ایران، درمجموع رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت در سال ۱۳۹۷ (رشد اقتصادی) حدود ۴/۹- و رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت ۲/۴- محاسبه شد.

فصل هفتم: نقد و بررسی نحوه مواجهه دستگاه سیاستگذاری ایران با موج دوم تحریم‌ها

مقدمه

در فصل حاضر نحوه مواجهه دستگاه حکمرانی ایران با موج دوم تحریم‌ها را نقد و بررسی می‌کنیم. در بخش اول، توضیح می‌دهیم که سطح فشار تحریم بر اقتصاد ایران تا چه حد بوده است. در بخش دوم، به دوگان‌های سیاستی اقتصاد و دشواری‌های تصمیم‌گیری اقتصادی در شرایط تحریم خواهیم پرداخت. در بخش سوم، عملکرد نهادهای اصلی مقابله با تحریم یعنی ستاد فرماندهی اقتصادی، شورای هماهنگی اقتصادی سران قوای سه‌گانه، ستاد مقابله با تحریم شورای عالی امنیت ملی و مجلس شورای اسلامی را مورد بررسی قرار خواهیم داد. درنهایت در بخش چهارم، دو گفتار مهم در مورد نحوه مواجهه حاکمیت ایران با تحریم ارائه خواهیم کرد؛ در گفتار اول توضیح خواهیم داد که در یک دسته‌بندی کلی، در میان اندیشمندان و مدیران کشور دو نگاه در مورد نسبت «تحریم و عملکرد اقتصاد ایران» وجود دارد و در گفتار دوم، به مقوله اقتصاد سیاسی شکل‌گیری موج‌های شرطی‌سازی اقتصاد خواهیم پرداخت.

۱-۷. سطح فشار تحریم بر اقتصاد ایران (چالش‌های بیرونی)

در راهبرد تحریمی جدید آمریکا علیه ایران (که از سال ۱۳۹۷ وارد فاز تازه‌ای شد و می‌توان نام آن را موج دوم تحریمی دانست) تأکید گسترده‌ای بر افزایش کارآمدی شده و همین امر باعث شده است در این دوره بخش‌های مهمی از اقتصاد ایران در معرض فشارهای ناشی از تحریم قرار بگیرد[1] و نه فقط

۱. به‌جرئت می‌توان گفت که تحریم‌های آمریکا علیه ایران نسبت به تحریم علیه سایر کشورها، بسیار پیچیده‌تر و عمیق‌تر است. اولاً عمده بخش‌های اقتصادی ایران اعم از حوزه نفت و صادرات آن، حوزه مالی و بانکی، خودروسازی، پتروشیمی، بیمه، فلزات خام و نیمه‌ساخته، کشتیرانی و کشتی‌سازی، انرژی و حتی تجارت کالاهای بشردوستانه مشمول تحریم‌های آمریکا قرار گرفته است. ثانیاً، تحریم‌ها علیه ایران به دلایل مختلفی وضع شده که عبارت‌اند از: اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی؛ به‌طور خاص سلاح هسته‌ای و موشک‌های بالستیک، حمایت از تروریسم شامل تأمین مالی، ارسال تجهیزات و نیرو، نقض حقوق بشر.

اقتصاد، بلکه در این دوره زمانی، وضعیت سیاسی، امنیتی[۱] و اجتماعی[۲] ایران نیز تحت‌الشعاع تحریم قرار گرفت. به‌صورت خلاصه آثار تحریم بر اقتصاد ایران را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد.

الف) اختلال در روند تولید و صادرات صنایع تحریمی: این هدف از راه‌های زیر عملیاتی می‌شود:

- افزایش هزینه‌های تولید از طریق تحریم واردات کالاهای اولیه و واسطه‌ای و تجهیزات فناورانه مرتبط با تولید.
- برنامه‌ریزی در جهت سیاه و سفید کردن اقتصاد ایران و ایجاد مانع در روند ارائه خدمات مالی و بانکی داخلی به صنایع تحت تحریم.[۳]

---

۱. کاهش منابع درآمدی ایران نظیر تحریم صادرات نفت، گاز و فراورده‌های مرتبط با آنها، تحریم صادرات محصولات پتروشیمی، تحریم صادرات مواد معدنی و فلزی خاص و ... بخشی از راهبرد تحریمی آمریکا علیه ایران است. کاهش درآمدهای ایران به دلیل قطع صادرات نفت و فراورده به بسیاری از کشورهای طرف تعامل، باعث ایجاد کسری بودجه شد و درنتیجه آن دولت تصمیم به افزایش قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸ گرفت؛ اعتراض‌های گسترده در سطح کشور درنتیجه تصمیم به افزایش قیمت بنزین، فضای امنیتی را بر کشور حاکم کرد.

۲. کمبود دارو و تجهیزات پزشکی به‌تبع تحریم‌های آمریکا علیه ایران، در چند برهه زمانی، واکنش‌هایی را در حوزه اجتماعی ایران برانگیخت؛ پیشبینی میشود که این واکنش‌ها تداوم داشته باشد. باید گفت که اگرچه مقامات آمریکایی، به‌صورت مداوم در سخنرانی‌های خود و با استناد به متون حقوقی مرتبط با تحریم، بر این موضوع تأکید می‌کنند که تأمین کالاهای بشردوستانه تحت شمول تحریم نیست و به این واسطه سعی در ایجاد انشقاق بین مردم و حاکمیت ایران دارند، اما به دلایل مختلف می‌توان اثبات کرد که گزاره فوق صرفاً یک ادعای توخالی است و آمریکا به‌واسطه ابزارهای مختلف، سعی در اختلال در تأمین کالاهای بشردوستانه و فشار به مردم ایران دارد. به‌عبارت‌دیگر اگرچه آمریکا، خرید نهایی کالاهای بشردوستانه را تحریم نکرده است اما در هر یک از مراحل مرتبط با انتقال وجه، بیمه، حمل‌ونقل و ... تحریم‌هایی وضع کرده است که در عمل، تأمین کالاهای بشردوستانه با محدودیت روبه‌رو شده و گویی این بخش نیز تحت شمول تحریم‌های آمریکا قرار گرفته است.

محدودیت‌ها و تحریم‌های آمریکا در حوزه تأمین کالاهای بشردوستانه عبارت‌اند از:

- تحریم گسترده بانک‌های ایرانی و جلوگیری از انتقال وجه مرتبط با خرید کالاهای بشردوستانه توسط این بانک‌ها،
- تأکید بیش از حد بر مقوله شناخت ذینفع نهایی و ایجاد فضای رعب و وحشت در میان تجار و بانک‌های خارجی نسبت به تعامل با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی،
- ممنوعیت و تحریم ارائه خدمات بیمه اتکایی به ناوگان کشتی‌های ایرانی و به‌تبع آن، عدم اجازه پهلوگیری به کشتی‌های ایرانی در بنادر خارجی به‌منظور بارگیری کالاهای بشردوستانه،
- تحریم ناوگان کشتی‌های باربری ایرانی و درج نام تک‌تک آنها در لیست تحریم.

تمامی محورهای فوق مواردی هستند که در اسناد حقوقی آمریکا منتشر شده و به‌صورت رسمی و عمومی اعلام می‌شوند. بسیاری از محدودیت‌های مرتبط با تأمین کالاهای بشردوستانه ناشی از فشارهای غیررسمی و غیرعلنی آمریکا به تجار، شرکت‌ها و بانک‌های خارجی معامله‌کننده با ایران است.

۳. متأسفانه این موضوع تا حدی در اقتصاد ایران پیاده‌سازی شده است؛ به‌طوریکه بعضی از بانک‌ها، به‌صورت آشکار و در جلسات عمومی بیان می‌کنند که انطباق کاملی با سیاست‌های تحریمی آمریکا دارند و درنتیجه از ارائه خدمت به اشخاص حقیقی و حقوقی تحت تحریم امتناع می‌ورزند.

- ایجاد رعب و وحشت در مشتریان خارجی کالاها و محصولات ایرانی نسبت به تداوم واردات از ایران.
- وضع جریمه‌های سنگین علیه نهادهای مالی خارجی با هدف جلوگیری از ارائه خدمات بانکی به صنایع و بخش‌های تحریمی ایران.
- وضع محدودیت‌های سنگین علیه لجستیک تجارت خارجی ایران؛ نظیر تحریم ناوگان کشتی‌های بزرگ و نفت‌کش‌های ایران، ممنوعیت ارائه خدمات بیمه‌ای به تجارت دریایی ایران، ممنوعیت پهلوگیری کشتی‌های خارجی در بنادر ایران، تحریم تعداد زیادی از هواپیماهای ایران، ممنوعیت ارائه خدمات به هواپیماهای ایرانی و... .

ب) اختلال در روند دستیابی ایران به منابع مالی حاصل از صادرات: این هدف از راه‌های زیر عملیاتی می‌شود:

- بلوکه کردن منابع مالی حاصل از صادرات در حساب‌های خاص.[۱]
- شناسایی عملیاتی و ضربه امنیتی به شبکه‌های مالی پوششی ایران در کشورهای مختلف.[۲]
- نظارت ویژه بر نحوه هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از صادرات.[۳]
- کانالیزه کردن منابع مالی ایران به مجاری تجاری خاص با هدف نظارت حداکثری و وابسته‌سازی.[۴]

۱. تابه‌حال در چندین مرحله و متعاقب وضع تحریم علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و به‌طور خاص بانک‌های ایرانی، منابع مالی متعلق به حاکمیت ایران در نهادهای مالی خارجی بلوکه شده است.

۲. در تاریخ ۱۱ اکتبر ۲۰۱۸ (۱۹ مهرماه ۱۳۹۷) گزارشی توسط یکی از نهادهای نظارتی زیرمجموعه وزارت خزانه‌داری آمریکا منتشر شد؛ این گزارش به‌مرور مجموعه اقدامات ایران در جهت دور زدن تحریم پرداخته و به شرکت‌ها و نهادهای خارجی هشدار داده است که در تعامل با ایران، حداکثر دقت را به کار ببندند تا مبادا به دلیل همکاری ناخواسته با شبکه‌های پوششی مرتبط با ایران دچار تحریم و مجازات از سوی آمریکا شوند. در قسمتی از این گزارش، به پروندهای امنیتی اشاره می‌شود که طی آن، وزارت خزانه‌داری آمریکا با همکاری دستگاه‌های اطلاعاتی امارات متحده عربی، یک شبکه گسترده تبادل ارزی بین ایران و امارات را شناسایی و از ادامه فعالیت آن جلوگیری کرده است. همچنین دفتر کنترل دارایی‌های خارجی آمریکا (اوفک)، به‌صورت مداوم در حال شناسایی شرکت‌های پوششی مرتبط با ایران بوده و بانک‌ها و صرافی‌های ارائه‌کننده خدمت به این شرکت‌ها را وارد لیست تحریم می‌کند.

۳. برای مثال در اسناد تحریمی ایالات متحده، محدودیت‌های سنگینی بر نحوه هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از صادرات نفت ایران وضع شده است. به‌طوری‌که درآمدهای حاصل از صادرات نفت باید در یک حساب خاص نزد یکی از نهادهای مالی کشور واردکننده نفت سپرده شود؛ این منابع نمی‌توانند به‌صورت آزادانه و براساس خواست ایران منتقل شوند. همچنین تحویل ارز به ایران از محل آن منابع ممنوع بوده و آن سپرده قابلیت انتقال به کشور ثالث را ندارد. درنهایت نیز حاکمیت ایران می‌تواند از منابع سپرده شده صرفاً در جهت تجارت دوجانبه، آن‌هم با شروط خاص استفاده کند. یکی از مهم‌ترین شروط آن است که هیچ‌یک از اشخاص حقیقی و حقوقی تحریم شده ایرانی، طرف حساب یا ذی‌نفع نهایی آن تجارت نباشد.

۴. یکی از مثال‌های بارز در این موضوع، طراحی سازوکار جدید واردات کالاهای بشردوستانه با استفاده از کانال مالی سوئیس است. توضیح اینکه در تاریخ ۲۵ اکتبر ۲۰۱۹ (۳ آبانماه ۱۳۹۸) دفتر داراییهای خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا دستورالعمل جدیدی در

– باید گفت که پیشروی و تکمیل پازل تحریمی علیه اقتصاد ایران به‌تدریج انجام شده و توانسته است فشار زیادی بر گرده اقتصاد ایران وارد کند. در کنار این فشارهای خارجی، اقتصاد ایران در ذات خود، نابسامانی‌های درونی دارد که مقابله با تحریم را دشوار و دشوارتر می‌کند. در ادامه به‌اختصار، این چالش‌های درونی با عنوان دوگان‌های سیاستگذاری معرفی شده و توضیحاتی در مورد هر یک از آنها ارائه خواهد شد.

۲-۷. پیچیدگی تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در شرایط تحریم (چالش‌های درونی اقتصاد ایران)[۱]

با توجه به سرعت تأثیرگذاری تحریم‌ها، فراگیری و عمق تأثیرگذاری تحریم‌ها به‌واسطه تنوع آن و نقاط متعدد آسیب‌پذیر اقتصاد ایران، کارایی پایین ابزارهای سیاستی ایران به دلیل فساد و ناهماهنگی و درنهایت به دلیل وجود چالش‌های اساسی و متعدد اقتصاد ایران، مقابله با این تحریم‌های اقتصادی آسان نیست. به‌طور ویژه عامل چهارم یعنی وجود چالش‌های اساسی نظیر بحران بانکی، وضعیت مالی دولت، آب، محیط زیست، بیکاری، رکود و صندوق‌های بازنشستگی؛ اتخاذ سیاست های مناسب را دشوار می‌کند. در ادامه به برخی پیچیدگی‌های موجود در رابطه با سیاستگذاری اقتصادی در شرایط فعلی پرداخته می‌شود:

معمای نرخ سود: در شرایطی که وضع تحریم‌های مالی و تجاری، بازار ارز و به‌تبع آن سطح عمومی قیمت‌ها را متأثر می‌کند؛ اتخاذ سیاست‌هایی در راستای افزایش نرخ سود بانکی برای کاهش التهاب بازار ارز، در شرایط معمول یک سیاست منطقی محسوب می‌شود؛ اما افزایش نرخ سود به‌ویژه در شرایط کنونی اقتصاد ایران (بحران بانکی، بودجه عمومی و رکود حاکم بر اقتصاد) هزینه‌های قابل‌توجهی دارد. با توجه به پرداخت سود سپرده‌ها از محل خلق سپرده (نقدینگی) جدید، افزایش نرخ سود سپرده منجر به سرعت بیشتر رشد بدهی‌های بانکی و افزایش عمق شکاف دارایی – بدهی شبکه بانکی می‌شود که افزایش هزینه‌های اصلاح نظام بانکی را در پی خواهد داشت. از سوی دیگر افزایش نرخ سود سپرده

موضوع نحوه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران منتشر کرد. تا قبل از صدور این دستورالعمل جدید، تجارت کالاهای بشردوستانه در اسناد حقوقی ایالات متحده آمریکا مشمول معافیت عمومی از تحریم‌ها بود؛ اما در دستورالعمل جدید آمریکا مقرر شده است که دولت‌ها و نهادهای مالی غیر آمریکایی در ازای ارائه ماهیانه اطلاعات دقیق در مورد جزئیات تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران، این تضمین را از وزارت خزانه‌داری آمریکا دریافت کنند که کانال مورد استفاده برای تسویه این معاملات، از خطر تحریم آمریکا معاف خواهد بود. در حقیقت تجارت در رویه جدید، متوقف بر اخذ مجوز از اوفک است. استفاده از این سازوکار جدید باعث می‌شود که منابع مالی ایران به یک کانال مالی خاص و تحت نظارت کانالیزه شود. برای مطالعه بیشتر در مورد این سازوکار و تبعات احتمالی آن به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «مروری بر مفاد و تبعات دستورالعمل جدید اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران» مراجعه کنید.

۱. برگرفته از گزارش‌های آقای دکتر توحید آتشبار کارشناس ارشد دفتر معاونت مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

منجر خواهد شد که بانک‌ها نرخ سود تسهیلات را نیز افزایش دهند که با افزایش هزینه‌های بنگاه‌ها رکود و بیکاری را تعمیق خواهد بخشید. درعین‌حال افزایش نقدینگی از محل سود سپرده‌ها ظرفیت تسهیلات‌دهی بانک‌ها را نیز کاهش خواهد داد که این امر نیز اثر منفی بر تولید خواهد داشت. علاوه‌بر این با توجه به رابطه نرخ سود سپرده با نرخ بهره اوراق دولت، افزایش نرخ سود، هزینه‌های استقراض دولت برای جبران کسری بودجه خود بیشتر شده و منجر به افزایش بدهی‌های دولت خواهد شد. بنابراین اگرچه افزایش نرخ سود تا حدی از افزایش نرخ ارز جلوگیری می‌کند؛ اما متغیرهای اساسی دیگری که آنها نیز در وضعیت نامطلوبی قرار دارند را نیز بدتر خواهد کرد.

حجم نقدینگی کشور (اگرچه در حال حاضر نیز بسیار بالاست) با افزایش نرخ سود سپرده‌ها، افزایش خواهد یافت که خود تهدیدی برای افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و تورم است؛ به‌ویژه آنکه اگر به‌واسطه التهاب در بازار سایر دارایی‌ها سرعت گردش آن نیز افزایش یابد (سپرده‌های مدت‌دار به سپرده‌های جاری تبدیل شود) افزایش قیمت‌ها بسیار سریع‌تر و شدیدتر خواهد بود. افزایش تورم نیز خود منجر به افزایش نرخ ارز می‌شود.

از طرف دیگر، انتظار می‌رود که با وضع تحریم‌ها و کاهش صادرات نفت، درآمدهای دولت کاهش یابد که با وضعیت کسری بودجه فعلی دولت، تهدیدی جدی خواهد بود. یک راه‌حل برای چنین وضعیتی، استقراض دولت از طریق فروش اوراق مالی است؛ اما انتشار اوراق مالی دولت و عرضه آن در بازار منجر به افزایش نرخ سود بانکی خواهد شد که تبعات منفی این امر پیش‌تر بیان شد. افزایش رکود و بیکاری ناشی از افزایش نرخ سود، خود به کاهش درآمدهای مالیاتی دولت منجر می‌شود و کسری بودجه دولت و نیاز آن به فروش اوراق را بیشتر خواهد کرد.

معمای سیستم بانکی: با توجه به ناترازی موجود در ترازنامه بانک‌ها به علت وجود دارایی‌های موهومی، در عمل بخش مهمی از بانک‌ها با اتکا به اضافه‌برداشت از بانک مرکزی می‌توانند به فعالیت ادامه دهند. به‌عبارت‌دیگر چنانچه بانک مرکزی حمایت از این بانک‌ها را متوقف کند و با افزایش پایه پولی به آنها کمک نکند شاهد اتفاقاتی خواهیم بود که برای مؤسسات اعتباری غیرمجاز رخ داد. درواقع بخش مهمی از شبکه بانکی توان پرداخت تعهدات خود به سپرده‌گذاران را ندارند. در چنین شرایطی، بانک مرکزی با یک تعارض جدی سیاستگذاری مواجه است؛ حمایت از بانک‌های ورشکسته به معنای رشد پایه پولی و نقدینگی و تحمیل تورم بیشتر به اقتصادی ملی از یک طرف و سرپوش گذاشتن بر ناکارآمدی و حتی فساد و رانت‌جویی بانکداران با هزینه مردم از طرف دیگر است. حمایت نکردن از آنها نیز به هجوم سپرده‌گذاران به بانک‌ها و اختلال در امنیت اقتصادی جامعه و به‌تبع آن امنیت اجتماعی و سیاسی منجر خواهد شد.

معمای نرخ ارز: در شرایط بی‌ثباتی اقتصاد کلان و به‌ویژه شوک‌های متعدد خارجی و با توجه به وجود نقدینگی گسترده، تغییرات قابل‌توجه نرخ ارز و پیش‌بینی‌ناپذیری آن موضوعی کاملاً محتمل است. در چنین شرایطی مسئولین سیاست ارزی و پولی کشور با یک تعارض سیاستی جدی مواجه می‌شوند. واگذاری تعیین نرخ به نیروهای بازار (در شرایطی که عوامل بنیادی، موقتی و حتی شایعات کوچک بر بازار مؤثر هستند) دولت و بخش غیردولتی را از پیش‌بینی نرخ ارز که امری ضروری در تصمیمات و تنظیم روابط مالی آنهاست ناتوان می‌کند. از سوی دیگر مداخله دولت در شرایطی که دولت توان کافی برای جهت‌دهی به بازار و اعمال نظام ارزی شناور مدیریت شده را ندارد به تعیین نرخ‌های دستوری منجر خواهد شد که باعث ایجاد رانت و زمینه‌های فساد و تبعات بعدی آن می‌شود. مهم‌ترین پیامد تعیین نرخ‌های دستوری که معمولاً تفاوت قابل‌توجهی با نرخ آزاد دارد کاهش ذخایر ارزی کشور جهت حمایت از نرخ تعیین شده است که در شرایط تحریم، معنایی جز خلع سلاح در مقابل دشمن ندارد.

معمای رکود: در چند سال اخیر کمبود تقاضای مؤثر از محل کاهش مصرف خانوار و سرمایه‌گذاری دولت و بنگاه‌ها از عوامل اصلی تداوم رکود، دست‌کم در برخی از بخش‌های اقتصادی بوده است. در شرایط فعلی تحریم اقتصادی و افزایش نرخ ارز و نوسانات آن رکودی از جنس سمت عرضه اقتصاد به کشور تحمیل می‌کند. در چنین وضعیتی یافتن راهبردها و سیاست‌هایی که بتواند اقتصاد را از رکود خارج کند بسیار دشوار است چراکه معمولاً سیاست‌های سمت عرضه و تقاضا برای خروج از رکود با یکدیگر تعارض دارند. به‌عنوان‌مثال، در شرایطی که با کمبود تقاضای مؤثر و هم‌زمان تورم مواجه هستیم، افزایش دستمزدها (توسط دولت و بخش غیردولتی) اولاً انتظار نیروی کار است و ثانیاً برای حفظ قدرت خرید و دست‌کم جلوگیری از کاهش بیشتر تقاضای مؤثر لازم است. بااین‌حال، در شرایطی که هزینه‌های تولید از ناحیه افزایش نرخ ارز و محدودیت‌های مالی و تجاری افزایش یافته است این اقدام می‌تواند هزینه‌های تولید را بیش‌ازپیش افزایش دهد و منجر به تعمیق رکود شود.

معمای دولتی – خصوصی: در شرایط فعلی اقتصاد، دست‌کم در دو مورد میان اهداف بخش دولتی و خصوصی و نقش و جایگاه آنها تعارض ایجاد می‌شود که باعث ایجاد ابهاماتی در فرایند سیاستگذاری خواهد شد. اولاً در شرایط تحریم هوشمند که به‌خصوص واحدهای دولتی توسط تحریم‌کنندگان به‌طور مداوم رصد می‌شوند، استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی برای برون‌رفت از محدودیت‌های تحریمی اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد. در مقابل، دغدغه‌های دولت در کنترل بخش داخلی اقتصاد به‌خصوص، اطمینان از تأمین مایحتاج عمومی، کنترل تورم، تأمین حداقلی از رفاه عمومی و کنترل فساد و جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی در شرایط بی‌ثباتی اقتصاد داخلی، انگیزه و حتی تمایل عمومی برای مداخله بیشتر دولت در اقتصاد افزایش می‌یابد. ثانیاً اگرچه همواره در موضوع مالیات‌ستانی،

میان دولت و بخش خصوصی تعارض وجود دارد اما در شرایط تحریم که به‌طور هم‌زمان هم دولت و بخش خصوصی را متأثر می‌کند، این تعارض شکل جدی‌تری به خود می‌گیرد؛ به‌نحوی‌که در این شرایط دولت ممکن است فارغ از در نظر گرفتن شرایط بخش خصوصی و راهبردهای منطقی اقتصادی در شرایط معمول، انگیزه اخذ مالیات بیشتر داشته باشد.

اگرچه موارد ذکر شده به‌عنوان پیچیدگی‌های سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در شرایط فعلی اقتصاد ایران می‌تواند به‌عنوان دشواری برون‌رفت و حتی عدم امکان برون‌رفت از وضعیت فعلی تفسیر شود؛ اما واقعیت آن است که این موارد، بیش از هر چیز مبین عدم امکان برون‌رفت از وضعیت فعلی صرفاً با توسل به راه‌حل‌های دم‌دستی، متعارف و محافظه‌کارانه است که در طول سالیان گذشته مهم‌ترین مانع در زمینه اصلاحات ساختاری اقتصاد ایران بوده که پایه اصلی آن «تسکین مقطعی و احاله مشکلات به آینده» بوده است. به‌عبارت‌دیگر در حال حاضر در شرایطی از وضعیت و دشواری تصمیم‌گیری قرار داریم که تداوم رویکرد فوق‌الذکر امکان‌پذیر نیست و فرصتی تاریخی و البته ناگزیر برای انجام اصلاحات ساختاری و عبور از رویکرد «مدیریت عافیت‌طلبانه» فراهم شده است. گفتنی است که بسیاری از کشورها از چنین شرایط بحرانی، برای اصلاحات بنیادین در ساختارهای اقتصاد خود استفاده کرده‌اند که این فرصت در موج دوم تحریم‌ها، در اختیار سیاستگذاران اقتصادی کشور قرار گرفته است.

۳-۷. نحوه مواجهه دستگاه سیاستگذاری ایران با موج دوم تحریم‌ها

در فصول گذشته توضیح داده شد که تحریم بخش‌های مختلفی از اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار داده است، بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که در چند سال اخیر، بخش قابل‌توجهی از دستگاه حکمرانی ایران با پدیده تحریم، دست‌وپنجه نرم کرده‌اند. متعاقب این هجمه همه‌جانبه تحریمی، در همه دستگاه‌ها، ارگان‌ها و سازمان‌های اصلی نیز ستادهای مقابله با تحریم با عناوین مختلف ایجاد شده است؛ اما در این قسمت، تمرکز خود را نه بر نحوه مواجهه دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها با تحریم‌های موضوعی بلکه بر عملکرد کلی دستگاه‌ها و نهادهای محوری و مرکزی در موضوع مقابله با تحریم‌ها معطوف خواهیم کرد.

۱-۳-۷. ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی[۱]

ایده تشکیل ستاد فرماندهی جهت راهبری موضوع اقتصاد مقاومتی در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۴ رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت با رهبر معظم انقلاب مطرح شده بود.[۲] با توجه به منویات رهبر معظم انقلاب، ستاد «راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی» براساس تصویب‌نامه شماره ۸۵۰۰۱/ت ۵۲۴۴۲ ه مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۱ هیئت‌وزیران و به استناد به اصل (۱۳۸) قانون اساسی[۳] تشکیل شد. البته در نخستین جلسه «ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی»، عنوان ستاد مزبور به «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» تغییر کرد. براساس مصوبه مذکور، هدف از تشکیل ستاد «بررسی، تصویب و راهبری برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و نظارت بر عملیات اجرایی آنها» بوده است.

در این بخش، در پی بررسی تفصیلی عملکرد سفام[۴] نیستیم چراکه در سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، عملکرد این ستاد مورد نقد قرار گرفته است.[۵] در اینجا سؤال اساسی آن است که چنین ستادی که با پشتوانه حداکثری از سوی مقام معظم رهبری، دولت مستقر و سایر نهادها و سازمان‌های کشور شروع به کار کرد، اولاً تا چه حد توانست آسیب‌پذیری‌های اقتصاد کشور را مرتفع کند و ثانیاً این ستاد در موج دوم تحریم‌های ایران تا چه حدی نقش‌آفرینی مؤثر جهت مقابله با تحریم‌ها از خود نشان داد. در ادامه به ترتیب به این پرسش‌ها پاسخ خواهیم داد.

۱-۱-۳-۷. میزان موفقیت سفام در پیاده‌سازی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بررسی اسناد مندرج در سایت سفام نشان می‌دهد که دبیرخانه این ستاد، در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، رویکرد پروژه‌محور را برگزید. در راستای تحقق این رویکرد، ابتدا ۲۴ بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به ۱۲ برنامه کلان تبدیل شد و ذیل هر برنامه چند طرح و

---

۱. بخش‌هایی از مطالب این قسمت، با بهره‌گیری از مکتوبات آقای دکتر امیر عزیزی تدوین شده است.

۲. بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت به مناسبت هفته دولت، دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای، [درون‌خطی] ۴ شهریورماه ۱۳۹۴. [اتخاذ: ۲۲ مرداد ۱۳۹۶.] http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=30598.

۳. ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی.

۴. برای مطالعه بیشتر به گزارش «بررسی و ارزیابی دوازده برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵» به شماره مسلسل ۱۵۱۹۵ و گزارش «ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه‌های اولوی‌تدار سال ۱۳۹۶» به شماره مسلسل ۱۵۶۰۳ مراجعه کنید.

۵. بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار مصوب ۱۳۹۵، برنامه اشتغال فراگیر مصوب ۱۳۹۶، بسته‌های حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی در سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ و درنهایت بسته‌های رونق تولید و اشتغال، شامل پنج زیربسته با عنوان «بسته ارتقای توان تولید ملی»، «بسته تأمین مالی و سرمایه‌گذاری»، «بسته جذب، توسعه و تعمیق تکنولوژی»، «بسته تجارت خارجی (توسعه صادرات غیرنفتی و مدیریت هدفمند واردات)» و «بسته اشتغال و توانمندسازی نیروی کار» مصوب سال ۱۳۹۶.

درنهایت ذیل هر طرح، چندین پروژه تعریف شد. در ابتدای هر سال، از میان تعداد زیادی پروژه، تعداد پروژه اولویت‌دار گزینش می‌شد و به هر یک از دستگاه‌های کشور کارسپاری می‌شد. البته در کنار این رویه پروژه‌محور، بعضاً بسته‌های سیاستی – حمایتی دیگری[1] نیز توسط سفام معرفی، تصویب و به دستگاه‌های کشور ابلاغ می‌شد. در یک نگاه کلی مهم‌ترین نقدها به عملکرد سفام را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

الف) اغلب پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی در سال‌های مختلف، کارهای متعارف و مرسوم دستگاه‌های اجرایی بوده و سهم کارهای جهشی در اقدامات ستاد بسیار اندک بوده است. بسیاری از این پروژه‌ها در حالت عادی و بدون حضور ستاد نیز انجام می‌شود. این در حالی است که عملیاتی کردن بسیاری از مضامین مصرّح در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نظیر «دستیابی به رتبه اول اقتصاد دانش‌بنیان در منطقه»، «اصلاح الگوی مصرف»، «تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد» یا «دستیابی به توان آفندی» به اقدامات جهشی نیاز دارد. به‌ویژه اینکه براساس توصیه‌های رهبر معظم انقلاب به رئیس سفام «برنامه اقتصاد مقاومتی نباید برنامه‌ای مجزا از برنامه ششم توسعه» می‌بود و «برنامه اقتصاد مقاومتی باید در قالب برنامه ششم توسعه تدوین و پیگیری» می‌شد، ازاین‌رو تعیین، ابلاغ و پیگیری اجرای پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی ضرورت چندانی نداشت.

ب) اغلب مصوبات ستاد ناظر به دستگاه‌های اجرایی بودند. بسیاری از مصوبات نیز مربوط به فعالیت‌های ستادی در دستگاه‌های اجرایی بوده‌اند. این در حالی است که بخش قابل‌توجهی از فعالیت‌های اقتصادی در بنگاه‌ها انجام می‌شوند. در این چارچوب، شرکت‌های دولتی به‌عنوان ابزارهای سیاستی مهم در اختیار قوه مجریه نقش و کارکرد ویژه‌ای در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی می‌یابند. افزون‌بر این، بخش قابل‌توجهی از مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی و حتی نیروهای مسلح در زمینه سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از طریق بنگاه‌های

---

۱. اصل (۱۳۸) قانون اساسی: علاوه‌بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا درصورتی‌که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد.

در اختیار نهادها و نیروهای مذکور عینیت پیدا می‌کنند. بنابراین، اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ایجاب می‌کرد قوه مجریه به‌گونه‌ای سیاستگذاری کند که فعالیت‌های بنگاه‌ها باعث اهداف و نتایج مورد انتظار در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی شود. در این چارچوب، طراحی و اجرای سیاست‌های اقتصادی، به‌ویژه سیاست‌های صنعتی، سیاست‌های تجاری، سیاست‌های پولی و اعتباری و سیاست‌های مالی، متناسب با اقتضائات اقتصاد مقاومتی اهمیت ویژه‌ای می‌یابد و اثربخشی اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را ارتقا می‌دهد.

ج) مصوبات متنوع ستاد گاهی ازنظر سطح، کاملاً متفاوت بودند. برای نمونه، برخی از مصوبات تا حدودی پیش‌نیاز برخی مصوبات دیگر بودند. پیگیری هم‌زمان موضوعات گسترده و متنوع، اثربخشی تدابیر و کارایی اقداماتی که به‌منظور اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی انجام می‌شد را کاهش می‌داد. تقویت نگاه راهبردی به موضوع اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و شناسایی و تمرکز بر اولویت‌ها در هر مقطع زمانی می‌توانست این نقص در الگوی اجرایی مورد استفاده را کاهش و اثربخشی اقدامات را افزایش دهد.

د) در زمان عملکرد سفام، اطمینانی نسبت به انطباق سایر فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی وجود نداشت؛ توضیح اینکه پیرو تأکید مقام معظم رهبری مبنی‌بر حصول اطمینان از انطباق اقدامات دستگاه‌های اجرایی بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و حاکم شدن رویکردهای اقتصاد مقاومتی (عدالت بنیانی، مردمی بودن، دانش‌بنیانی، درون‌زایی و برون‌گرایی) در همه برنامه‌ها (ازجمله برنامه ششم توسعه و بودجه‌های سنواتی) و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی،[۱] سفام در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۰ «نظام‌نامه ممیزی (سازگاری) انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از طریق معیارهای مرجع» را تصویب کرد. نظام‌نامه مذکور توسط معاون اول دولت یازدهم برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی، نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و قرارگاه‌های سازندگی کشور ابلاغ شد. بر این اساس، دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند منطبق بر

۱. برای نمونه رجوع کنید به نامه شماره ۱/۲۸۹۶۸ مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۷ رئیس محترم دفتر رهبر معظم انقلاب به معاون اول دولت یازدهم. در بند یک از توصیه‌های عنوان شده در این نامه آمده است: رویکردهای اقتصاد مقاومتی (عدالت‌بنیانی، مردمی بودن، دانش‌بنیانی، درون‌زایی و برون‌گرایی) در همه برنامه‌ها (ازجمله برنامه ششم توسعه و بودجه سنواتی) و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی حاکم شده و اجرای اقتصاد مقاومتی تنها منوط به این برنامه‌ها نشود. باید اطمینان حاصل شود که کلیه اقدامات دستگاه‌ها منطبق با این سیاست‌هاست. همچنین در بند دو از توصیه‌ها ذکر شده است: برنامه اقتصاد مقاومتی نباید برنامه‌ای مجزا از برنامه ششم توسعه باشد بلکه باید در قالب برنامه ششم توسعه تدوین و پیگیری شود. در ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر این موضوع تأکید شده است.

مفاد این دستورالعمل اهتمام خود را در انطباق فعالیت‌های مهم و تأثیرگذار بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به عمل آورند. براساس این نظام‌نامه، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در محورهای زیر، فعالیت‌های خود را منطبق باسیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برنامه‌ریزی و اجرا کنند: انعقاد قراردادهای مهم دستگاه اجرایی، به‌ویژه با طرف‌های خارجی (پیمانکاران، مشاوران، سرمایه‌گذاران، تأمین‌کنندگان، خریداران و ...)، کلیه فعالیت‌ها و اقدامات جدیدی که در دستگاه اجرایی تعریف می‌شود و متضمن جذب نیروی انسانی جدید و افزایش بودجه آن دستگاه است، طراحی و استقرار تشکیلات اداری جدید و درنهایت مصوبات الزام‌آور شوراهای عالی. نکته مهم آن است که تاکنون گزارشی از عملکرد مرتبط با اجرای نظام‌نامه مذکور و دستاوردهای آنها ارائه نشده است.

ه) در تصویب پروژه‌های اولویت‌دار، رویکرد بین‌دستگاهی و تعاملی در نظر گرفته نشده است؛ این در حالی است که بسیاری از مسائل و چالش‌های ذیل موضوع اقتصاد مقاومتی به‌گونه‌ای هستند که حل‌وفصل آنها مستلزم همکاری و تعامل بین چند دستگاه مرتبط است.

۲-۱-۳-۷. سطح نقش‌آفرینی سفام در موج دوم تحریم‌ها

با خروج آمریکا از برجام در تاریخ ۸ می ۲۰۱۸ (۱۸ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷)، بار دیگر پس از دو دوره ۹۰ و ۱۸۰ روزه مجموعه‌ای از تحریم‌های اقتصادی به حالت قبل از برجام بازگشت. در این دوره، برای مدیریت پیامدهای اعمال مجدد تحریم‌های اقتصادی بر کشور، علاوه‌بر سفام، دو نهاد شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و ستاد مقابله با تحریم شکل گرفت. نخستین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۵ به ریاست رئیس‌جمهور و با حضور رؤسای مجلس و قوه قضائیه تشکیل شد. در این جلسه معاون اول، رئیس سازمان برنامه‌وبودجه کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس‌کل بانک مرکزی، معاون اول قوه قضائیه، دادستان کل کشور، رؤسای کمیسیون‌های برنامه‌وبودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس و رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس نیز حضور داشتند. دبیر این شورا، معاون اقتصادی رئیس‌جمهور است.

خروج آمریکا از برجام و تمرکز مجدد این کشور بر اعمال تحریم‌های اقتصادی نشان داد که به‌رغم تلاش‌ها و اقدامات انجام شده، اقتصاد کشور همچنان از آسیب‌پذیری‌های جدی رنج می‌برد و کشور نتوانسته در عرصه جنگ اقتصادی با دولت‌های متخاصم به بازدارندگی اقتصادی دست یابد. بر این اساس، تشکیل شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه در سال ۱۳۹۷ و پس از خروج آمریکا از برجام و واگذاری تصمیمات کلان اقتصادی کشور به یک شورای عالی در سطح قوای سه‌گانه را می‌توان به‌عنوان عدم موفقیت سفام در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی تفسیر کرد.

به‌عنوان جمع‌بندی می‌توان گفت که تشکیل سفام اقدام مهمی بود که درنتیجه درک ضرورت وجود وحدت فرماندهی در مدیریت شرایط اقتصادی به‌ویژه در وضعیت جنگ اقتصادی تحمیلی به کشور انجام شد. الگوی اجرایی مبتنی‌بر وجود ستاد فرماندهی، می‌توانست این امکان را فراهم کند که اجرایی‌سازی طرح‌های تحول اقتصادی نسبتاً بزرگ‌مقیاس و چندبُعدی که مستلزم همکاری دستگاه اجرایی مختلف است، تسهیل شود. این انتظار وجود داشت که با تشکیل سفام، سیاستگذاری اقتصادی ذیل سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و در یک نهاد متمرکز و از ناهماهنگی‌ها در عرصه سیاستگذاری و اجرا کاسته شود و به‌این‌ترتیب، پیشبرد سیاست‌های اقتصاد مقاومتی که جنبه‌های متنوعی از موضوعات اقتصادی و حتی غیراقتصادی را دربرمی‌گیرد، سرعت گیرد. در چنین شرایطی بود که سفام می‌توانست به‌مثابه قرارگاه اقتصاد مقاومتی مدنظر رهبر معظم انقلاب عمل کند؛ اما در مقابل، اقدام آمریکا در خروج از برجام و اعمال مجدد تحریم‌های اقتصادی پیش از برجام نشان می‌دهد که اقدامات ستاد در کاهش یا رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصادی کشور موفقیت‌آمیز نبوده و اساساً کشور به بازدارندگی اقتصادی دست نیافته است. این در حالی است که «بهبود شاخص‌های مقاومت اقتصادی» از اهداف صدر سیاست‌های مذکور بوده است. انفعال ستاد در برابر مخاطرات و اختلال‌های قابل پیش‌بینی، به‌ویژه خروج آمریکا از برجام نیز نشان‌دهنده ضعف عملکرد این نهاد در خصوص «شناسایی و به‌کارگیری ظرفیت‌های علمی، فنی و اقتصادی برای دسترسی به توان آفندی و اقدامات مناسب»، «رصد برنامه‌های تحریم و افزایش هزینه برای دشمن» و «مدیریت مخاطرات اقتصادی از طریق تهیه طرح‌های واکنش هوشمند، فعال، سریع و به هنگام»، به‌رغم تصریح این موارد در بند «۲۲» سیاست‌هاست. مهم‌تر اینکه مواجهه ستاد در عرصه جنگ اقتصادی تمام‌عیار غالباً از نوع واکنشی بوده و فاقد مؤلفه‌های کنش‌گرانه و ابتکاری است.

۲-۳-۷. ستاد مقابله با تحریم

یکی از نهادهایی که هم در موج اول و هم در موج دوم تحریم‌های حداکثری، نقش‌آفرینی گسترده‌ای داشته، ستاد مقابله با تحریم‌های اقتصادی است. بررسی‌ها حاکی از آن است که این نهاد، تابه‌حال حجم قابل‌توجهی از مجوزهای موردی را صادر کرده که مهم‌ترین کارکرد آنها رفع یک مشکل بزرگ با استفاده از دستورات فوری، رویه‌های ساده‌سازی شده و گاهی نادیده گرفتن بخشی از قوانین و مقررات متعارف است. با ذکر این مقدمه اینک عملکرد ستاد مقابله با تحریم را ذیل سه سرفصل مورد نقد و بررسی قرار می‌دهیم:

الف) دور زدن تحریم یا خروج از محدوده تحریم پذیری: «دور زدن تحریم» عبارتی است که با آغاز موج اول تحریم‌ها بر سر زبان‌ها افتاد و دلالت بر مجموعه‌ای از اقدامات ضربتی و

کوتاه‌مدت برای مقابله با تحریم می‌کرد.[۱] با تداوم تحریم‌ها علیه ایران و چشم‌انداز ماندگاری آن در میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت،[۲] وجاهت و کارایی تاکتیک‌های مرتبط با دور زدن تحریم به‌شدت زیر سؤال رفته است. حتی اگر این تاکتیک‌ها، همچنان به‌صورت مقطعی و برای بعضی فعالیت‌های خاص کاربرد داشته باشند؛ به‌هیچ‌وجه پاسخ‌گوی حجم گسترده نیازهای اقتصاد ایران در شرایط تحریم حداکثری نیستند. همچنین به دلیل رویدادهایی نظیر دستگیری افراد مرتبط با ایران در کشورهای مختلف، تقویت نرم‌افزارهای بانکی مقابله با پول‌شویی و یکپارچه شدن آنها، رصد اطلاعاتی کشتی‌ها و نفت‌کش‌ها، شناسایی مداوم شبکه‌ها و اشخاص پوششی مرتبط با ایران و... دیگر نمی‌توان امیدی به کارایی رویه «دور زدن تحریم» داشت. تأکید مداوم بر این رویه در رده‌های بالای مدیریتی کشور نشان‌دهنده آن است که «پایداری میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت تحریم علیه اقتصاد ایران» باور نشده است و دقیقاً به همین دلیل است که موضوعات مهمی نظیر تغییر زمین‌بازی، کاهش آسیب‌پذیری از تحریم و از همه مهم‌تر، خروج از محدوده تحریم‌پذیری،[۳] چندان از سوی بعضی مدیران کشور مورد مطالبه و پیگیری قرار نمی‌گیرد.

یکی از مهم‌ترین نقدهایی که در همین موضوع به ستاد مقابله با تحریم‌ها مطرح است تأکید مداوم بر رویه دور زدن تحریم است چراکه در سال‌های گذشته، بخشی از مشغولیت این ستاد، صدور مجوزهایی جهت دور زدن تحریم بوده است؛ مجوزهایی که با رعایت همه جوانب احتیاط، مصونیت لازم را برای اشخاص توانمند در حوزه دور زدن تحریم فراهم کرده است؛ ازجمله در حوزه حمل‌ونقل دریایی، حوزه تجاری، ترخیص کالاهای موردنیاز مردم و بازار از گمرک با شرایط سهل‌گیرانه‌تر نسبت به رویه‌های مرسوم، حذف برخی اطلاعات خاص از درگاه‌های اینترنتی رسمی جهت جلوگیری از افشای اطلاعات، افشای اطلاعات شرکت‌های ارزآور و معظم در سطحی کمتر از رویه‌های مرسوم در راستای جلوگیری از شناسایی اشخاص حقیقی و حقوقی دست‌اندرکار و به‌تبع تحریم آنها و... مثال‌هایی از رویه‌های مجوزدهی ستاد مقابله با تحریم بوده‌اند.[۴] حال سؤال اساسی آن است که آیا در موج دوم تحریم‌ها مشابه

---

۱. مثال‌هایی از رویه دور زدن تحریم در حوزه لجستیک تجارت خارجی عبارت‌اند از: واردات کالا به کشورهای همسایه و انتقال با کشتی‌های کوچک‌تر به کشور، تغییر صوری نام و مالکیت کشتی‌ها، استفاده از پرچم کشورهای دیگر برای کشتی‌ها، خاموش کردن ردیاب کشتی‌های بزرگ و نفتکش‌ها و ...

۲. برای مطالعه بیشتر به گزارش «تحریم‌ها علیه ایران تا چه زمانی پابرجاست؟ تحلیل هزینه و فایده تحریم برای آمریکا از منظر اقتصادی» به شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۴۸۵ مراجعه کنید.

۳. خودکفایی در تولید بنزین و استفاده از سازوکار تهاتر توسط بعضی از سازمان‌ها در راستای تداوم تجارت خارجی، دو مورد از اقدامات شایسته در موضوع خروج از محدوده تحریم‌پذیری هستند

۴. البته با توجه به اینکه این دست اقدامات، به‌صورت محرمانه انجام می‌شوند؛ حتماً فعالیت‌های ارزشمند دیگری نیز در سال‌های اخیر در دستور کار ستاد مقابله با تحریم‌ها بوده است و چون نسبت به آن‌ها ناآگاه هستیم در مورد آنها نمی‌توانیم اظهارنظر کنیم.

موج اول، بازهم عمده مشغولیت ستاد مقابله با تحریم، صدور مجوز و نظارت بر نحوه دور زدن تحریم بوده است؛ آیا سازوکارها و برنامه‌هایی تدوین نشده است که به‌موجب آنها بخشی از اثر تحریم خنثی شده و حداقل بخشی از چالش‌های ناشی از تحریم به‌صورت زیربنایی مرتفع شوند.

ب) تفاوت سطح دسترسی به مجوزهای ستاد: گفته شد که یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های ستاد مقابله با تحریم، صدور مجوزهایی در جهت پیشبرد اقدامات اجرایی کشور و جلوگیری از قفل شدن امور متعاقب فشار تحریمی دشمن است. در اینجا یک سؤال مهم پیش می‌آید؟ آیا سطح دسترسی همه اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی به رویه مجوزهای ستاد برابر است؟ آیا شرکت‌های دولتی و خصوصی به یک اندازه می‌توانند از این تسهیلات بهره ببرند؟ آیا شرکت‌های کوچک همانند هلدینگ‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های بزرگ قادرند نیازهای فوری خود را به اطلاع کارگزاران ستاد مقابله با تحریم رسانده و مجوزهای لازم را دریافت کنند؟ بی‌شک جواب منفی است. دلیل آن است که این مجوزها، اقتضایی صادر می‌شوند نه مبتنی‌بر فرایند و رویه. درنتیجه هر شخص حقیقی و حقوقی، که قرابت کاری بیشتری با ستاد مقابله با تحریم داشته یا اینکه از طریق ارتباط‌های شخصی یا دستگاهی و کسب اطلاع‌های موردی، نسبت به چنین رویه مجوزدهی آگاهی یافته باشد می‌تواند نسبت به دریافت مجوزهای موردنیاز خود اقدام کند.

ج) نسبت مجوزهای ستاد با مقیاس چالش‌های تحریمی اقتصاد ایران: نقد مهم دیگر آن است که تسهیل فعالیت برون‌مرزی سازمان‌ها، اشخاص، بانک‌ها و شرکت‌های خاص در شرایط تحریم با استفاده از رویه مجوزدهی، چه سطحی از نیازها و چالش‌های اقتصاد ایران را مرتفع می‌کند؛ اقتصادی که بخش‌های اصلی و ارزآور آن تحت شدیدترین تحریم‌ها قرار گرفته‌اند و حتی بخش‌هایی که نام آنها در قوانین و فهرست‌های تحریمی نیامده به‌واسطه وضع تحریم بر بخش مالی و بانکی و همچنین بخش تجارت دریایی ایران، مشمول سنگین‌ترین فشارها و محدودیت‌ها شده‌اند. بیان دیگر نقد فوق آن است که رویه مجوزدهی، چه نسبتی با مقیاس اقتصاد تحت تحریم ایران دارد؟ بی‌شک جواب آن است که این رویه، در بهترین حالت می‌تواند چالش‌های تحریمی چند شرکت و سازمان بزرگ را مرتفع کند و این انتظار که رویه مذکور، بتواند بخش قابل‌توجهی از چالش‌های تحریمی اقتصاد ایران را رفع کند قطعاً غیرواقع‌بینانه است.

پس از ذکر نقدهای فوق، اینک یک جمع‌بندی از عملکرد ستاد مقابله با تحریم ارائه خواهیم کرد که مجرایی جهت ورود به بحث آتی خواهد بود. در پاسخ به نقدهای فوق، ممکن است این پاسخ داده

شود که اساساً ستاد مقابله با تحریم، وظیفه‌ای در موضوع رفع آسیب‌پذیری‌های کلان اقتصادی و خارج کردن اقتصاد کشور از محدوده تحریم‌پذیری ندارند. چراکه این ستاد، نه ازلحاظ بدنه کارشناسی و نه از حیث دستور کار مندرج در قانون اساسی، محملی برای ورود به این موضوعات کلان ندارد. باید بگوییم که این پاسخ تا حدی قابل‌قبول است. به دلیل آنکه در موج دوم تحریم‌های آمریکا، شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا با پشتوانه بسیار قوی از سمت مقام معظم رهبری تشکیل شد که یکی از مهم‌ترین کارویژه‌های آن مقابله فعالانه با چالش‌های حوزه تحریم بوده است. در ادامه راجع به عملکرد شورای سران قوا بحث خواهیم کرد و توضیح خواهیم داد که این شورا تا چه حد توانست مقابله فعالانه و مبتنی‌بر برنامه علیه تحریم را در دستور کار خود قرار دهد.

۳-۳-۷. شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا

پس از خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ و بروز نابسامانی‌هایی در برخی بازارهای ایران، در محافل متعدد کارشناسی، دائماً ضرورت هماهنگ‌سازی تدابیر و اقدامات و جلوگیری از تضعیف نیروها به‌واسطه موازی‌کاری‌ها و تداخل وظایف مورد تأکید قرار می‌گرفت و به‌طور مشخص، پیشنهاد تشکیل یک مرکز مقابله با تحریم با سطح بالای قدرت سیاسی و حقوقی مورد بحث بود که درنهایت، این مهم با تشکیل شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خردادماه ۱۳۹۷ تحقق یافت. حضور رؤسای سه قوه به همراه مدیران ارشد آنها در این شورا، زمینه را برای مواجهه فعالانه و کارآمد با تحریم فراهم کرد. از یک طرف حمایت کلی مقام معظم رهبری از مصوبات این شورا، قدرت حقوقی و سیاسی آن را افزایش داد و از طرف دیگر، توقع از این شورا نسبت به حل‌وفصل حداکثری چالش‌های کشور را بالا برد. اما گذشت زمان نشان داد که این نهاد پرنفوذ و بااهمیت، نتوانسته آن‌طور که باید وشاید از جایگاه خود بهره برده و به مقابله فعالانه با هجمه همه‌جانبه ایالات متحده آمریکا بپردازد. در ادامه به مهم‌ترین نقض و چالش‌های این نهاد خواهیم پرداخت:

الف) غالب شدن وجه «تصمیم‌گیری و تصویب» بر وجه «هماهنگی تدابیر»: هدف از تشکیل شورای اقتصادی سران قوا، هماهنگ‌سازی تدابیر و اقدامات، هم‌افزایی تمامی نیروهای کشور در جهت غلبه بر دشمن در شرایط جنگ اقتصادی و درنهایت جلوگیری از تضعیف نیروها به‌واسطه برخی موازی‌کاری‌ها و نیز تداخل وظایف است؛ اما در حال حاضر مشاهده می‌شود که وجه «تصمیم‌گیری» در فعالیت‌های شورای سران پررنگ و وجه «هماهنگی تدابیر» کم‌رنگ شده است. ولع دستگاه‌ها نسبت به ارائه دستور کار مرتبط با حوزه خود جهت طرح در شورای سران نشان می‌دهد که این شورا، تبدیل به محملی برای دور زدن قوانین کشور شده

و چه‌بسا اتفاق افتاده که دور زدن قوانین در یک حوزه خاص، هیچ ربطی به شرایط ناشی از تحریم نداشته است. در حال حاضر، هیچ عامل محدودکننده‌ای وجود ندارد که تعیین کند چه موضوعاتی قابل طرح در جلسه شورای سران هستند و چه موضوعاتی باید در سایر نهادهای و شوراهای کشور مورد بحث قرار گیرند.

ب) فقدان برنامه جامع، سازگار و بلندمدت مقابله با تحریم: بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام حکمرانی ایران طی سالیان گذشته نتوانسته است مجموعه‌ای از تدابیر فعالانه، یکپارچه و سازگار علیه تهاجم تحریمی آمریکا طراحی و عملیاتی کند؛ به‌عبارت‌دیگر اگرچه مجموعه اقداماتی در جهت مقابله با تحریم‌های آمریکا انجام شده است اما نمی‌توان عنوان «تدابیر یکپارچه» را در مورد آن اقدامات تقابلی به کار برد. شکل‌گیری شورای هماهنگی سران قوا، ظرفیت مناسبی جهت طراحی و اجرای برنامه فعالانه مقابله با تحریم ایجاد کرد که متأسفانه تابه‌حال از این ظرفیت به درستی استفاده نشده است و بی‌راه نیست اگر گفته شود که این شورا در مقاطع مختلف، عدم تعادل‌های جدی در روابط قوا ایجاد کرده است. مهم‌ترین اشکال در عملکرد این شورا عبارت است از «عدم مواجهه فعالانه با چالش‌های تحریم»؛ توضیح اینکه عملکرد شورای مزبور زمانی می‌تواند مفید ارزیابی شود که مقابله با تحریم براساس برنامه جامع از پیش طراحی شده را در دستور کار قرار دهد؛ برنامه‌ای که اولاً مخاطرات وضع موجود را احصا کرده و ثانیاً با توجه به چشم‌انداز ماندگاری تحریم، نقشه راه بازطراحی و بازآفرینی ساختارهای اقتصادی کشور را ارائه دهد. چنانچه چنین برنامه‌ای طراحی نشود، پاسخ به حملات و تحریم‌های پی‌درپی دشمن، صرفاً اقتضایی و منفعلانه خواهد بود و درنتیجه، آسیب‌پذیری‌های کشور روزبه‌روز تعمیق شده و ظرفیت سیاستگذاری در حوزه‌های مختلف و به‌طور خاص حوزه اقتصادی، به‌مرورزمان کاهش می‌یابد. بررسی‌ها حاکی از آن است که شورای سران قوا، تمرکز خود را بر رفع نیازهای مقطعی دستگاه‌ها گذاشته است که مناسب شرایط تحریم نیست؛ دلیل اصلی اتخاذ چنین رویه‌ای آن است که چشم‌انداز کلان در مورد تحریم و تبعات ناشی از آن در کشور شکل نگرفته است.

۴-۳-۷. مجلس شورای اسلامی

در بحث مقابله با تحریم‌ها، دو وظیفه کلی را می‌توان برای نهاد قانونگذاری کشور متصور بود: ریل‌گذاری عملکرد دولت (اعم از تقنین و نظارت) در جهت رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصاد کشور و خروج از محدوده تحریم‌پذیری، نقش‌آفرینی مستقیم از طریق تصویب قوانین راهبردی در جهت مقابله

با تحریم‌ها. در ادامه توضیح خواهیم داد که مجلس شورای اسلامی در یکی از دو محور (تقنین)، چه عملکردی از خود نشان داده است:

۱-۴-۳-۷. ریل‌گذاری عملکرد دولت (اعم از تقنین و نظارت) در جهت رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصاد کشور و خروج از محدوده تحریم‌پذیری

تجربه تأثیر موج اول تحریم‌ها و مشاهده آسیب‌پذیری‌های اقتصاد کشور از ناحیه تحریم‌ها، مقامات کشور را بر آن داشت که یک راهبرد اساسی برای اقتصاد کشور در نسبت با تحریم‌ها طراحی کنند. تصمیم به تدوین چنین راهبردی از آن جهت بود که اولاً ماهیت جمهوری اسلامی ایران و آرمان‌های آن باید حفظ می‌شد و ثانیاً پیش‌بینی این بود که تحریم به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی سیاست خارجی آمریکا (و دیگر کشورهای قدرتمند) تا سال‌های سال در دستور کار مقامات این کشور باقی بماند. ازاین‌رو در تاریخ ۲۹ بهمن‌ماه ۱۳۹۲، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد که روح کلی آن، کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و افزایش مقاومت در مقابل فشارهای تحریمی بود. در بخش‌های قبل توضیح داده شد که ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به‌عنوان تجلی‌گاه عملکرد دولت در حوزه اقتصاد مقاومتی، چه اقداماتی را در دستور کار قرار داد. در این قسمت تمرکز بر عملکرد مجلس شورای اسلامی، در حوزه ریل‌گذاری مقاوم‌سازی اقتصاد کشور است؛ قانون برنامه ششم توسعه، مصداقی بارز از عملکرد نهاد قانونگذاری کشور در حوزه مقاوم‌سازی اقتصاد کشور است. در ادامه توضیح خواهیم دارد که تبلور مفهوم «اقتصاد مقاومتی» در برنامه ششم توسعه به چه اندازه بوده و اینکه چرا مجلس شورای اسلامی، تاکنون نتوانسته است نقش اساسی در حوزه مقاوم‌سازی اقتصاد کشور ایفا کند.

برنامه‌های پنج‌ساله به‌دلیل ماهیت زمانی میان‌مدت، می‌توانند ابزار سیاستی مناسبی برای اصلاح ساختارها و رفع مشکلات بنیادین کشور باشند. در برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت نظیر بودجه سالیانه کشور دیدگاه غالب این است که مجالی برای اجرای تصمیمات بنیادین وجود ندارد و این ابزار سیاستی عمدتاً به دنبال رفع نیازهای قانونی و اعتباری کوتاه‌مدت دستگاه‌های اجرایی است. حال که در تدوین و تصویب برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله می‌توان برمبنای اولویت‌بندی، اصلاحات ساختاری و بنیادین را که عمدتاً زمان‌بر هستند، آغاز کرد و به سرانجام رساند. مقاوم‌سازی اقتصاد نیازمند مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری است که خلأ این مهم در اقتصاد کشور، به‌تبع تحریم‌های اقتصادی، بیشتر ظهور و بروز پیدا کرد. مقام معظم رهبری نیز در بیانات متعدد ازجمله در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در خردادماه ۱۳۹۴ نسبت به ملاحظه و درج الزامات اقتصاد مقاومتی در برنامه پنج‌ساله و بودجه سالیانه تأکید فرمودند.

بررسی‌ها حاکی از آن است که مجلس شورای اسلامی نتوانسته از فرصت برنامه ششم آن‌طور که باید و شاید استفاده کند. پیشنهادهای مکرر بعضی از نمایندگان و نسبت دادن آنها به مفهوم اقتصاد مقاومتی باعث شد بخشی از وقت کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق صرف آنها شود و زمان برای طرح، بررسی و تصویب پیشنهادهای اساسی از بین برود. نکته مهم آن است که اگرچه بتوان به‌تناسب هر یک از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مواد و بندهایی در قانون برنامه ششم توسعه یافت کرد؛ اما قوت و دقت بسیاری از این احکام، محل اشکال است. توضیح اینکه بررسی نگارنده از فضای کمیسیون تلفیق برنامه ششم و همچنین صحن علنی مجلس در زمان بررسی احکام برنامه ششم حاکی از آن است که پیشنهادهای نمایندگان ابتدا به ساکن، نسبتی به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و به‌طور خاص، کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور نداشت و براساس دغدغه‌های شخصی یا ارتباط با سازمان‌های خاص ارائه می‌شد. همچنین هیچ ارتباط نظام‌مندی با مفهوم اقتصاد مقاومتی و راهبرد «کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور در مقابل فشارهای تحریمی» نداشتند.

نکته جالب توجه آن است که بعد از طی رویه پیشنهاد، بررسی و تصویب احکام برنامه ششم و بدون مبنا قرار دادن مفهوم اقتصاد مقاومتی، در انتها از مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی خواسته شد که با رویکرد حداکثری، ارتباط میان مفاد قانون و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را احصا کند. حال سؤال این است که آیا این سطح از صوری‌سازی ارتباط بین احکام برنامه ششم و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، نسبتی با رویکرد کلی جمهوری اسلامی در مقابله با تحریم‌ها دارد. پرواضح است که بین دو رویه زیر، اختلاف ۱۸۰ درجه‌ای وجود دارد و به نظر می‌آید مجلس شورای اسلامی، چه در کمیسیون تلفیق برنامه ششم و چه در صحن علنی، رویه دوم را برگزید. رویه اول به این صورت است که ابتدا مفهوم اقتصاد مقاومتی را مبنا قرار دهیم، آسیب‌پذیری‌های اقتصاد را احصا کرده و براساس آنها احکام، مواد و بندهایی در جهت رفع شکنندگی‌های اساسی اقتصاد کشور پیشنهاد و مورد تصویب قرار دهیم؛ رویه دوم نیز به این صورت است که ابتدا پیشنهادها براساس دغدغه‌های شخصی یا براساس تعامل با آن دستگاه و این سازمان، ارائه و مورد تصویب قرار گیرد و بعد از آن تلاش شود با نگاهی به‌غایت سهل‌گیرانه و حداکثری، مصوبات قانون برنامه، ذیل مفهوم اقتصاد مقاومتی قالب بخورد.

۲-۴-۳-۷. نقش‌آفرینی مستقیم از طریق تصویب قوانین راهبردی در جهت مقابله با تحریم‌ها

در این بخش توضیح داده می‌شود که نقش‌آفرینی مستقیم مجلس شورای اسلامی در موضوع مقابله با تحریم‌ها، چه مصادیقی داشته و ازلحاظ کیفیت، دقت و کارایی، چه نمره‌ای به خود اختصاص خواهد

داد. به‌طور خاص احکامی که در چند سال گذشته، در موضوع مقابله با تحریم‌ها مورد بررسی قرار گرفته و به تصویب رسیده‌اند عبارت‌اند از:

الف) بخش هفتم از قانون مقابله با نقض حقوق بشر و اقدامات ماجراجویانه و تروریستی آمریکا در منطقه: به‌طور خاص مواد (۱۸ الی ۲۱) به شرح زیر:

ماده (۱۸): دولت موظف است همکاری‌های اقتصادی خود را با کشورهای جهان با اولویت همسایگان و کشورهای دوست در ابعاد مختلف گسترش داده و همچنین همکاری اقتصادی خود را با کشورهایی که با تحریم‌های غیرعادلانه از سوی آمریکا مواجه هستند، افزایش دهد.

ماده (۱۹): به‌منظور تأمین و حراست از منافع اقتصادی کشور در برابر تحرکات و تحریم‌های خصمانه آمریکا، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه از تصویب این قانون، برنامه جامع مقابله با تحریم آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران، راهکارهای پیشگیری و کاهش آثار ناشی از آن را با محوریت عملیاتی‌سازی هرچه دقیق‌تر و مؤثرتر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی به کمیسیون‌های امنیت ملی و سیاست خارجی و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه و پس از آن هر ۶ماه یک‌بار اقدامات خود را به کمیسیون‌های مزبور گزارش کند.

ماده (۲۰): وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و امور خارجه مشترکاً موظف‌اند تمهیدات اقتصادی، سیاسی، حقوقی و بین‌المللی لازم برای حمایت از اشخاص و شرکت‌های ایرانی که به‌تبع و بهانه فعالیت‌های اقتصادی خود مورد تحریم آمریکا قرار گرفته‌اند، اتخاذ کرده و اقدامات لازم را انجام دهند و نتیجه را به کمیسیون‌های اقتصادی و امنیت ملی و سیاست خارجی و قضایی و حقوقی مجلس گزارش کنند.

ماده (۲۱): وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هماهنگی وزارت امور خارجه، عملکرد کشورها و شرکت‌های خارجی را از حیث تبعیت از تحریم‌های یک‌جانبه غیرقانونی آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران رصد کرده و در تنظیم برنامه‌ها و تعاملات تجاری و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران به شرکت‌هایی اولویت دهد که این‌گونه تحریم‌ها را تبعیت نمی‌کنند.

ب) مواد (۵ و ۸) قانون اقدام متقابل در برابر اعلام سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به‌عنوان «سازمان تروریستی» توسط ایالات متحده آمریکا: به شرح زیر:

ماده (۵): دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است از کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی همکاری می‌کنند و از این جهت در معرض آسیب قرار می‌گیرند، با تشخیص دستگاه مربوطه حمایت‌های حقوقی و مقتضی را به عمل آورد.

ماده (۸): اشخاص حقیقی و حقوقی که به هر نحو از تصمیم و اقدام ایالات متحده آمریکا تبعیت کرده و به استناد تحریم‌های یک‌جانبه یا بین‌المللی از ارائه خدمات به سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، اشخاص حقوقی و حقیقی شاغل، وابسته یا مرتبط به آن خودداری کنند، مجرم و مستوجب مجازات تعزیری درجه پنج تا هشت قانون مجازات اسلامی می‌شوند.

ج) مواد (۶ و ۷) قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران: به شرح زیر:

ماده (۶): دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است در صورت عدم اجرای کامل تعهدات کشورهای متعاهد ازجمله کشورهای ۱+۴ (آلمان، فرانسه، انگلستان، چین و روسیه) در قبال ایران و عادی نشدن روابط کامل بانکی و عدم رفع کامل موانع صادرات و فروش کامل نفت و فراورده‌های نفتی ایران و برگشت کامل و سریع ارز منابع حاصل از فروش، دو ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون در مجلس شورای اسلامی، نظارت‌های فراتر از پادمان ازجمله اجرای داوطلبانه سند (پروتکل) الحاقی را متوقف کند.

ماده (۷): چنانچه کشورهای متعاهد ازجمله کشورهای ۱+۴ (آلمان، فرانسه، انگلستان، چین و روسیه) نسبت به اجرای تعهدات خود و رفع کامل تحریم‌ها ازجمله هسته‌ای، نظامی، حقوق بشری و امثال آن علیه جمهوری اسلامی ایران اقدام کنند، دولت موظف است گزارش دقیق اقدامات انجام شده را به مجلس ارائه کند. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و نیز کمیسیون انرژی مجلس ارزیابی خود را نسبت به این گزارش به‌منظور تعیین تکلیف در مجلس، به مجلس شورای اسلامی به استناد بند «۷» ماده (۴۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ارائه می‌کنند.

همان‌طور که مشخص است مواد و احکام فوق، در مقام تعیین خط‌مشی کلی مقابله با تحریم هستند و اجرایی‌سازی آنها اولاً مستلزم بیان جزئیات و ابعاد دقیق‌تر است (شاید گفته شود «این جزئیات باید توسط سازمان‌های دولتی و در قالب آیین‌نامه اجرایی مورد ملاحظه قرار گیرند» که حرف درستی است)، ثانیاً نیازمند نظارت دقیق بر نحوه اجرای قانون است. بررسی‌ها حاکی از آن است که مواد فوق چندان عملیاتی نشده‌اند چراکه آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی مرتبط با آنها تدوین نشده و نظارت جدی نیز از طرف مجلس شورای اسلامی به عمل نیامده است.

علاوه‌بر احکام مصوب در قالب قوانین، در مجلس دهم و یازدهم، حجم قابل‌توجهی از طرح‌ها در موضوع مقابله با تحریم، اعلام وصول شد که اکثریت قریب به‌اتفاق آنها، در حد «طرح» باقی ماندند و هیچ‌گاه تبدیل به قانون نشدند. بررسی‌های نگارنده حاکی از آن است که بیشتر این طرح‌ها از سوی خود نمایندگان و در کمیسیون‌های تخصصی، رد شده و وارد فرایند بررسی در صحن علنی نشده‌اند.

ضعف عملی و کارشناسی طرح، بی‌توجهی به زیربناها و صرفاً پرداختن به مسائل سطحی و زیربنایی، عدم جامعیت در تدوین طرح‌ها و... ازجمله دلایلی بود که به‌موجب آنها، طرح‌های مقابله با تحریم، به‌صورت حداکثری با گزینه «رد کلیات» نمایندگان مجلس مواجه می‌شد.

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانونگذاری کشور، فارغ از برخی اقدامات تقنینی مؤثر نظیر تصویب قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و... آنچنان که باید و شاید نتوانسته نقش محوری و زیربنایی در بُعد سیاست خارجی کشور ایفا کند؛ دقیقاً در نقطه مقابل نقشی که مجلس نمایندگان و سنای کشور آمریکا در موضوع تحریم و فشارهای خارجی ایفا می‌کنند؛ توضیح آنکه دستگاه قانونگذاری آمریکا، خطوط کلی و جزئی و ابعاد تحریم‌های این کشور علیه متخاصمین را تعیین می‌کند و آنگاه دولت‌ها، ملزم‌اند در چارچوب این خطوط اقدام کنند و حتی کنش‌های تحریمی خود را بر بستر احکام قانونی کنگره آمریکا تعریف و پیاده‌سازی کنند. البته لازم است در اینجا به یک نکته بسیار مهم اشاره کنیم؛ در کلیت دستگاه حاکمه کشور اعم از قوه مجریه، قوه مقننه، شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی و دیگر نهادهای مرتبط، یک پیمان نانوشته وجود دارد مبنی‌بر اینکه امور مرتبط با سیاست خارجی کشور، باید با تصمیم و تدبیر شورای عالی امنیت ملی پیش برود و در این حوزه، رأی و نظر مجلس شورای اسلامی چندان نافذ نیست. اگر پیمان نانوشته فوق را مبنا قرار داده و نقش مجلس شورای اسلامی در بُعد سیاست خارجی را براساس آن تحلیل کنیم آنگاه شاید نقد کردن نحوه و میزان نقش‌آفرینی مجلس در حوزه سیاست خارجی چندان منطقی نباشد؛ اما به‌زعم نگارنده، چه‌بسا این پیمان نانوشته، از آن جهت در حاکمیت ایران مقبولیت و اعتبار یافته که در ادوار مختلف، مجلس شورای اسلامی نتوانسته در نسبت با مناقشات سیاسی بین‌المللی، جایگاه خود را احیا کرده و نقش‌آفرینی ماندگار و مؤثری در بحبوحه تصمیم‌های سرنوشت‌ساز بین‌المللی، از خود به نمایش بگذارد. به‌عبارت‌دیگر، چنانچه مجلس شورای اسلامی، توانسته بود «قانون»ی دقیق، جامع، سازگار و واقع‌بینانه در موضوع مقابله با تحریم تدوین کند احتمالاً آن پیمان نانوشته، مضمحل شده و در موضوع سیاست خارجی، کفه ترازو به سمت نقش‌آفرینی مستقیم نهاد قانونگذاری کشور سنگین می‌شد.

۴-۷. تحلیل کلی نحوه مواجهه دستگاه حکمرانی ایران با پدیده تحریم

در این قسمت، دو گفتار مهم در مورد نحوه مواجهه دستگاه حکمرانی ایران با پدیده تحریم ارائه می‌شود:

۱-۴-۷. نسبت اقتصاد ایران و تحریم در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت

به‌طورکلی، فارغ از اینکه بخواهیم عملکرد تک‌تک دستگاه‌ها و سازمان‌های متولی در موضوع مقابله با تحریم را بررسی کنیم، به نظر می‌آید که در یک دسته‌بندی کلی می‌توان گفت که در میان صاحب‌نظران و مدیران کشور، دو نگاه در مورد نسبت «تحریم و اقتصاد ایران» وجود دارد. عده‌ای بر این باورند که تا زمان رفع کامل تحریم‌ها، نمی‌توان انتظار داشت که اقتصاد ایران قادر شود روند بنیادین و بالقوه خود را طی کند و در مسیر رشد و توسعه اقتصادی قرار گیرد؛ حداکثر، در دوره تحریم، می‌توان به‌گونه‌ای تدبیر کرد که وضعیت جاری اقتصاد حفظ شود و حداقل‌های معیشتی مردم و نیازمندی‌های اولیه صنایع و بخش‌های تولیدی اقتصاد تأمین شود؛ اما در نقطه مقابل عده‌ای معتقدند که در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، چشم‌اندازی از رفع واقعی تحریم‌ها دیده نمی‌شود؛ بنابراین اقتصاد کشور را باید با فرض ماندگاری تحریم مورد تدبیر قرار داد. به‌زعم این دسته از کارشناسان و مدیران، اقتصاد ایران تا چشم‌اندازی میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت، با چرخه‌هایی از جنس «تشدید تحریم – تخفیف تحریم» مواجه است نه چرخه‌هایی از جنس «تحریم – عدم تحریم». ازاین‌جهت، حتی اگر مذاکراتی در دستور دستگاه حاکمه کشور قرار گیرد و حتی اگر توافقی نیز حاصل شود گشایش‌های حاصل را باید به چشم «فرصت‌های ایجادشده در دوره تخفیف تحریم» تلقی کرده و از این فرصت‌ها، باید در جهت رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصاد و ایجاد آمادگی جهت مقابله با چالش‌های جدید تحریمی استفاده کرد.

کلیدواژه دسته اول در موضوع مقابله با تحریم، دور زدن آن است و کلیدواژه دسته دوم، خروج از محدوده تحریم‌پذیری است. «دور زدن تحریم» عبارتی است که با آغاز موج اول تحریم‌ها بر سر زبان‌ها افتاد و دلالت بر مجموعه‌ای از اقدامات ضربتی و کوتاه‌مدت برای مقابله با تحریم می‌کرد. با تداوم تحریم‌ها علیه ایران و چشم‌انداز ماندگاری آن در میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت،[1] وجاهت و کارایی تاکتیک‌های مرتبط با دور زدن تحریم به‌شدت زیر سؤال رفته است. حتی اگر این تاکتیک‌ها، همچنان به‌صورت مقطعی و برای بعضی فعالیت‌های خاص کاربرد داشته باشند به‌هیچ‌وجه پاسخ‌گوی حجم گسترده نیازهای اقتصاد ایران در شرایط تحریم حداکثری نیستند. همچنین به دلیل رویدادهایی نظیر دستگیری افراد مرتبط با ایران در کشورهای مختلف، تقویت نرم‌افزارهای بانکی مقابله با پول‌شویی و یکپارچه شدن آنها، رصد اطلاعاتی کشتی‌ها و نفت‌کش‌ها، شناسایی مداوم شبکه‌ها و اشخاص پوششی مرتبط با ایران و... دیگر نمی‌توان امیدی به کارایی رویه «دور زدن تحریم» داشت. تأکید مداوم بر این رویه در رده‌های بالای مدیریتی کشور نشان‌دهنده آن است که «پایداری میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش «تحریم‌ها علیه ایران تا چه زمانی پابرجاست؟ تحلیل هزینه و فایده تحریم برای آمریکا از منظر اقتصادی» به شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۴۸۵ مراجعه کنید.

تحریم علیه اقتصاد ایران» باور نشده است و دقیقاً به همین دلیل است که موضوعات مهمی نظیر تغییر زمین بازی، کاهش آسیب‌پذیری از تحریم و از همه مهم‌تر، خروج از محدوده تحریم‌پذیری،[1] چندان از سوی رده‌های بالای مدیریتی کشور مورد مطالبه و پیگیری قرار نمی‌گیرد.

براساس توضیحات فوق، شایسته نیست راهبرد جمهوری اسلامی ایران در مقابل تحریم، دور زدن آن باشد. پیشنهاد آن است که به‌صورت تدریجی ایران وارد فاز خروج از محدوده تحریم‌پذیری شود. اگرچه تحقق این راهبرد زمان‌بر است؛ اما با توجه به چشم‌انداز ماندگاری تحریم، چاره‌ای جز آن وجود ندارد. اثبات این گزاره نیازمند پاسخ به یک سؤال بنیادین است؛ اینکه در شرایط فعلی، گذر زمان به نفع ایران است یا آمریکا. به‌بیان‌دیگر آیا صرف اینکه زمان در حال سپری شدن بوده و درعین‌حال، هدف آمریکا در مورد ایران (نابسامانی اقتصادی و فروپاشی سیاسی – اجتماعی) محقق نشده است می‌توان گفت که گذر زمان به نفع ایران است؟ پاسخ به این سؤال به‌تناسب دو بازه زمانی کوتاه‌مدت و بلندمدت قابل ذکر است. سیاست فشار حداکثری ایالات متحده آمریکا بر ایران که از اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷ آغاز شد و در فواصل زمانی ۳ و ۶ماهه پس از آن اعمال شد به دنبال به‌هم‌ریختگی‌های اقتصادی در حداقل زمان ممکن بود. به‌عبارت‌دیگر، آمریکا به دنبال آن بود که از طریق حداکثرسازی فشار اقتصادی نظیر تورم افسارگسیخته، کمیابی کالاهای اساسی و خوراکی، عدم تأمین کالاهای واسطه موردنیاز صنایع و... نارضایتی اجتماعی و در ادامه فروپاشی سیاسی را در ایران رقم بزند. به لطف خداوند و با همکاری مردم شریف کشور و تلاش‌های مسئولان، به‌رغم تلاطم‌های اقتصادی در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸، این خطر تا حد زیادی رفع شده است؛ اما به نظر می‌آید که در بازه زمانی بلندمدت، گذر زمان به نفع ایران نیست. همان‌طورکه گفته شد یکی از راهبردهای آمریکا حفظ و تداوم نظام تحریم‌ها علیه ایران از طریق روش‌های مختلف است و پیش‌بینی می‌شود نظام تحریم‌های آمریکا علیه ایران سالیان طولانی پابرجا خواهد ماند. براساس این پیش‌بینی دیگر نمی‌توان بحث از «حفظ شرایط موجود» و «دوام» ذیل سایه تحریم‌های آمریکا را با استفاده از تاکتیک‌های دور زدن تحریم مطرح کرد بلکه در عوض باید به‌گونه‌ای سیاستگذاری کرد که اولاً شکنندگی‌های اقتصاد ایران ترمیم شود و ثانیاً ایران از محدوده تحریم‌پذیری آمریکا خارج شود. به‌عبارت‌دیگر تا زمانی که زمین‌بازی تغییر نکند و ایران از محدوده تحریم‌پذیری خارج نشود، گذر زمان در بلندمدت به ضرر ایران خواهد بود.

در فصل آتی، با استفاده از ادله و آمارهای متعدد نشان خواهیم داد که تحریم، یکی از ابزارهای اصلی ایالات متحده آمریکا (و اساساً هر کشوری که جایگاهی مهم در عرصه اقتصاد جهانی داشته و

۱. خودکفایی در تولید بنزین و استفاده از سازوکار تهاتر توسط بعضی از سازمان‌ها در راستای تداوم تجارت خارجی، دو مورد از اقدامات شایسته در موضوع خروج از محدوده تحریم‌پذیری هستند.

پول ملی خود را به یک ارز جهان‌روا تبدیل کرده است) خواهد بود و با تقریب بالایی می‌توان گفت که ایالات متحده آمریکا، این ابزار را کنار نخواهد گذشت. بنابراین مدیران ارشد و نظریه‌پردازان اقتصاد ایران، چاره‌ای جز تدبیر اقتصاد ایران با فرض ماندگاری تحریم یا به‌بیان‌دیگر، سیاستگذاری اقتصادی در جهت خروج از محدوده تحریم‌پذیری ندارند.

۲-۴-۷. اقتصاد سیاسی شکل‌گیری موج‌های شرطی‌سازی اقتصاد

بررسی عملکرد دولت‌ها در موضوع رفع تحریم‌ها نشان از آن دارد که از اوایل دهه ۹۰ شمسی، دستور کار مذاکراتی، یکی از محورهای اصلی برنامه سیاست خارجی آنها بوده و این دستور کارها، معمولاً به‌عنوان یکی از اولویت‌های اصلی دولت‌ها، معرفی شده و در فضای رسانه‌ای مورد تبلیغ قرار می‌گیرد. نشانه بارز چنین رویکردی آن است که هم‌زمان با شروع دوره‌های مذاکراتی و چه‌بسا از مدت‌ها قبل، توجه رسانه‌ها به‌صورت حداکثری به این موضوع جلب شده و تا مدت‌ها موضوع مذاکرات به تیتر اول و اولویت فضای رسانه‌ای کشور تبدیل می‌شود. فارغ از اهمیت موضوع مذاکرات، نگارنده بر این باور است که مدیران ارشد دولت‌ها، به‌صورت خودخواسته و دانسته، تلاش می‌کنند دستور کار مذاکراتی و تحولات مرتبط با آن را در صدر اخبار نگه‌دارند چراکه معتقدند که این محور می‌تواند یکی از دستاوردهای اصلی دولت آنها محسوب شود.

به‌زعم نگارنده اگرچه رفع تحریم‌ها، آن هم به‌صورت واقعی و نه صوری،[۱] یک دستاورد مهم محسوب می‌شود؛ اما هزینه شرطی‌سازی اقتصاد به تحولات و رویدادهای مرتبط با مذاکرات بسیار بیش از آن است که تصور می‌شود. توضیح آنکه در شرایط فعلی، تأثیرپذیری اقتصاد داخلی از تحولات سیاست خارجی کشور تا حد زیادی غیرقابل‌اجتناب است؛ اما مشکل از آنجا آغاز می‌شود که برخی مسئولان ارشد کشور در سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های خود از عبارات و جملاتی خاص (مانند «دوران تحریم به سرآمده است»، «به‌زودی، مردم ایران ثمره مقاومت خود را خواهند چشید» و...) استفاده می‌کنند که بازنشر آنها در فضای عمومی جامعه به شکل‌گیری این تلقی عمومی منجر می‌شود که هنوز زمان خرید دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری فرانرسیده است و فعلاً باید صبر کرد. به‌عبارت‌دیگر هر پیام یا گزاره خبری که نتیجه عملی بازنشر آن در فضای عمومی جامعه، به تأخیر انداختن مصرف و سرمایه‌گذاری و افزایش نااطمینانی باشد قطعاً به ضرر فضای اقتصاد کلان کشور خواهد بود.

خلاصه کلام آن است که هزینه شرطی شدن اقتصاد به تحولات و رویدادهای مرتبط با سیاست

۱. در فصل آتی توضیح خواهیم داد که بسیار بعید است که از طریق مذاکره، بتوان تحریم‌ها را به‌صورت واقعی و نه صرفاً صوری، رفع کرد.

خارجی کشور بسیار زیاد است. بنابراین شایسته است مسئولان و مدیران ارشد کشور، به‌جای تلاش برای تبدیل اخبار و رویدادهای مرتبط با مذاکرات به تیتر یک رسانه‌ها و به‌تبع، گران‌فروشی آن اخبار به فضای سیاست داخلی کشور تلاش کنند تأثیرپذیری اقتصاد ایران از ناحیه این رویدادها به حداقل برسد؛ ترجمه مصداق و پیاده‌سازی عملی توصیه فوق زمانی تحقق می‌یابد که مدیران ارشد کشور در مصاحبه‌های خود، اخبار و رویدادهای مرتبط با مذاکرات را تا حدی که مقدور است کم‌رنگ کنند و به‌گونه‌ای صحبت کنند که این تلقی به کنشگران اقتصادی کشور (اعم از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان) منتقل شود که فارغ از هر نتیجه‌ای در حوزه مذاکرات، اقتصاد کشور ایران، در مسیر بلندمدت خود حرکت خواهد کرد.

فصل هشتم: مسیر پیش‌رو؛ ضرورت تدبیر اقتصاد کشور با فرض مَاندگاری تحریم‌ها[1]

۱. فصل حاضر برگرفته از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنوان «تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم: ۱. ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها» به شماره مسلسل ۱۷۴۴۷ است.

مقدمه

تحریم عارضه‌ای است که بار اصلی آن از اواخر دهه ۱۳۸۰، بر اقتصاد ایران وارد شده است[۱] و از همان زمان تاکنون، این پدیده تبدیل به جزئی از مختصات اقتصاد ایران شده و پیش‌بینی می‌شود در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، تحریم، یکی از پارامترهای اصلی و تعیین‌کننده اقتصاد ایران باشد.[۲] بررسی اسناد راهبردی، قوانین، فرمان‌های اجرایی، اسناد رسمی و مکتوبات اندیشکده‌های معتبر ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد که تحریم، پدیده‌ای ذوابعاد و پیچیده بوده و دریافت تصویری روشن و متقن از آن برای کارشناسان سازمان‌ها، مستلزم مطالعات دقیق و برای مدیران دستگاه‌ها، متوقف بر برگزاری دوره‌های انتقال دانش است. متأسفانه بخشی از بدنه کارشناسی و مدیریتی کشور، خود را مستغنی از مطالعه و بررسی دقیق تحریم‌های آمریکا می‌دانند و این حس استغنا، منجر به شکل‌گیری فهمی بسیط از تحریم در لایه‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور شده است؛ فهمی که اساساً در تناقض با واقعیت‌های مرتبط با پدیده تحریم است؛ در مقابل، در چارچوب فهم واقع‌گرایانه از تحریم، دو نکته زیر همواره مدنظر قرارگرفته می‌شود.

الف) تحریم دارایی استراتژیک آمریکاست و به‌راحتی کنار گذاشته نخواهد شد؛ توضیح اینکه درگذشته، جنگ و اقدامات نظامی بیشترین نقش‌آفرینی را در پیشبرد اهداف سیاست خارجی کشورها داشته، اما اکنون، این اهداف، عموماً از طریق وضع تحریم پیگیری می‌شوند. کوون می‌نویسد: «درگذشته، کشورها هم از نیروی نظامی و هم از تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان

---

۱. اگرچه اقتصاد ایران از اوایل انقلاب، تحت تحریم بوده است، اما اثرگذاری محسوس آن بر اقتصاد ایران، از سال ۱۳۸۹ و متعاقب تحریم‌های حداکثری آمریکا علیه بخش‌های اصلی اقتصاد ایران آغاز شد.

۲. جهت مطالعه بیشتر در این موضوع به گزارش «تحریم‌ها علیه ایران تا چه زمانی پابرجاست؟ تحلیل هزینه و فایده تحریم برای آمریکا از منظر اقتصادی» به شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۴۸۵ مراجعه بفرمایید.

ابزار فشار استفاده می‌کردند. تحریم، بدون ایجاد تلفات انسانی و بدون ایجاد حساسیت در افکار عمومی، می‌تواند هزینه قابل‌توجهی (در حد و اندازه استفاده از قوای نظامی) بر کشور تحمیل کند؛ لذا می‌توان گفت که این ابزار، در راستای ایجاد تغییر در رفتار کشور هدف، نسبت به جنگ ارجحیت دارد» (Kwon, 2013: 3). تحریم‌های اقتصادی درست به همان علتی وضع می‌شوند که لشکرکشی‌ها و جنگ‌ها، برای تحقق آن آغاز می‌شوند. مادامی‌که آمریکا، واجد برتری اقتصادی در سطح بین‌المللی است از ابزار تحریم جهت فشار بر کشورهای به‌اصطلاح متخاصم استفاده خواهد کرد. کوهن[۱] و گولدمن[۲] دراین‌باره می‌نویسند: «قدرت اقتصادی نامتقارن آمریکا به‌عنوان یک اهرم فشار جهت دستیابی به اهداف امنیت ملی، بدون توسل به‌زور مورداستفاده قرار می‌گیرد. موقعیت دلار آمریکا به‌عنوان ارز ذخیره جهانی، این امکان را فراهم می‌کند که آمریکا در هر شرایطی، تحریم‌های خود را تداوم بخشد» (Cohen and Goldman, 2019: 146).

ب) تحریم صرفاً با یک امضا وضع نمی‌شود که با یک امضا رفع شود؛ وضع تحریم علیه کشور هدف، نیازمند طی شدن مجموعه‌ای متکثر از تصمیم‌سازی‌ها و لابی‌های سیاسی، روندهای حقوقی، فرایندهای بوروکراتیک و نظارت‌های اجرایی است. درواقع «اعمال یک برنامه تحریم مؤثر، متوقف بر طی شدن یک فرایند پیچیده است که در این فرایند، چندین سازمان دولتی آمریکا، درگیر هستند. تحریم‌ها محصول قوانین، فرایندهای اجرایی و قوانین قضایی بسیار غنی هستند. مراحل گسترده فرایند تحریم شامل طراحی برنامه، شناسایی هدف، تصمیمات مربوط به وضع تحریم، ارزیابی اثربخشی، تشخیص دور زدن‌ها، اجرای تحریم‌ها و قضاوت در مورد چالش‌های اجرایی برای تحریم‌هاست» (Ibid.: 149). نکته مهم آنکه در رهگذر وضع، اجرا و نظارت بر تحریم، حجم قابل‌توجهی از عملیات حقوقی، سیاسی، اقتصادی، دیپلماتیک و... انجام می‌شود و در این فرایند، منافع گسترده‌ای شکل گرفته و بین گروه‌های ذی‌نفع دست‌به‌دست می‌شود. دلالت مهم فرایند فوق آن است که حتی اگر وضع تحریم آسان باشد (که بی‌شک، چنین نیست) رفع آن بسیار دشوار و زمان‌بر است.

نکته مهم آن است که هرچند در راستای رهایی از آثار منفی تحریم‌ها و ایجاد زمینه برای تعامل سازنده با اقتصاد بین‌الملل، تلاش برای رفع تحریم‌ها از طریق مذاکره، امری عقلایی است (ولو آنکه امکان به نتیجه رسیدن آن کم باشد)؛ اما دل‌مشغولی به مذاکره و پیگیری سیاسی آن، نباید سیاستگذاران کشور را از موضوع مهم کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد غافل کند؛ اتفاقاً کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد و نقطه غایی آن، یعنی خروج از محدوده تحریم‌پذیری و خنثی‌سازی تحریم‌ها، ابزار مهمی در

۱. دیوید کوهن؛ معاون سابق آژانس اطلاعات مرکزی و معاون تروریسم و اطلاعات مالی وزارت خزانه‌داری.
۲. زکری گولدمن؛ مشاور سیاستی سابق دفتر تأمین مالی تروریسم و جرائم مالی وزارت خزانه‌داری.

راستای تقویت قدرت چانه‌زنی کشور در زمان مذاکره است.

در فصل حاضر، ذیل چهار بخش تفصیلی توضیح خواهیم داد که چرا نظام تدبیر کشور باید برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت خود را با توجه به ماندگاری و تداوم تحریم‌ها انجام دهد. در بخش اول توضیح داده‌شده که براساس اسناد آمریکا، رفع تحریم، با چه سطحی از چالش‌های حقوقی مواجه خواهد بود و حتی اگر تحریم‌های ایران بر روی کاغذ رفع شوند درصحنه عمل، چه موانعی در مقابل انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها وجود خواهد داشت. در بخش دوم، بر پایه دکترین اقتصادی- امنیتی آمریکا تحلیل شده است که رفع تحریم ایران، اساساً در دستور کار دستگاه حاکمه آمریکا قرار نخواهد گرفت. در بخش سوم و بر پایه چارچوب تحلیلی نفیو[1] بیان شده که رها شدن از تحریم، متوقف بر کاهش آسیب‌پذیری و خروج از محدوده تحریم‌پذیری است؛ درنهایت در بخش آخر، اقتضائات اقتصاد سیاسی داخلی موردبحث قرارگرفته و مشخصاً به این سؤال پاسخ داده شده است که اگر انگاره «رفع تحریم‌ها» در ذهن مسئول ایرانی جاگیر شود احتمالاً چه روندهای مخربی در حوزه مالیه عمومی، مالی و بانکی و حوزه اقتصاد کلان به راه خواهد افتاد.

۱-۸. رفع تحریم؛ پیچیدگی‌های حقوقی و انتفاع اقتصادی؟!

تحلیل کلان اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران و همچنین بررسی سیاستگذاری‌های چندین ساله آمریکا در حوزه تحریم نشان از آن دارد که مقوله «رفع تحریم» اگرچه در ظاهر، سهل و آسان جلوه می‌کند، اما در عمل، واجد پیچیدگی‌های فراوان بوده که فهم این پیچیدگی‌ها متوقف است بر طراحی و ساخت تصویری جامع از تحریم‌ها.[2] نکته مهم و اساسی آنکه انتفاع اقتصادی و بهره‌مندی عینی

1. Richard Nephew

۲. پدیده تحریم را می‌توان از برش‌ها و زوایای متعددی بررسی کرد؛ ازجمله بررسی تأثیر تحریم بر بخش‌های مختلف اقتصاد (بخش نفت، پتروشیمی، بانک‌داری، خودروسازی، کشتیرانی و...) و بررسی تأثیر تحریم بر عملکرد شرکت‌ها و اشخاص تحت تحریم (نظیر عملکرد قرارگاه خاتم‌الانبیاء سپاه پاسداران، پتروشیمی خلیج‌فارس، صندوق توسعه ملی و... پس از درج در لیست تحریم آمریکا). اما تمامی زوایای نگاه‌های فوق، صرفاً بخشی از واقعیت تحریمی کشور هستند؛ به‌عبارت‌دیگر، برش‌های تحلیلی فوق، مختص به کارشناسان بخشی در دستگاه‌های مختلف بوده و نمی‌توانند یک دید کلان نسبت به تحریم ایجاد کنند.

به نظر می‌آید که مقامات و مدیران کشور، علاوه بر برش‌های بخشی، نیاز به یک تصویر جامع (Big Picture) از تحریم دارند؛ در این تصویر جامع، باید محورهای متعددی ازجمله موارد زیر موردبحث قرار گیرند:

- نگاه راهبردی آمریکا به تحریم چیست و این ابزار تا کجا و تا چه زمانی علیه ایران مورداستفاده قرار خواهد گرفت؟
- هدف آمریکا از تحریم ایران چیست؟ سقوط نظام یا فشار جهت حلوفصل چند اختلاف موردی؟
- نسبت کشورهای ثالث با تحریم‌های ثانویه آمریکا علیه ایران چیست؟
- نسبت تحریم و عدم قطعیت در اقتصاد ایران چیست؟
- میزان و نحوه واردکردن پارامتر تحریم در برنامه‌ریزیهای کوتاه، میان و بلندمدت باید به چه صورت باشد؟

و حقیقی از ناحیه رفع تحریم‌ها (البته درصورتی‌که اراده آن وجود داشته باشد!) بسیار پیچیده‌تر و پُراصطکاک‌تر از خودِ «رفع تحریم‌ها» ست. در ادامه، براساس تحلیل فرامتنی اسناد تحریمی آمریکا، توضیح داده می‌شود که رفع تحریم‌های آمریکا علیه ایران، بسیار دشوارتر و پُراصطکاک‌تر از آن است که بخشی از بدنه مدیریتی و سیاسی کشور تصور می‌کنند.

۱-۱-۸. پیچیدگی رفع تحریم‌ها از منظر حقوقی

در این قسمت، توضیح داده خواهد شد که رفع تحریم‌ها، از منظر حقوقی و حتی در صورت وجود اراده لازم، پیچیدگی‌های خاص خود را دارد.

۱-۱-۱-۸. تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم و ماهیت غیرزمان‌دار آنها

در سال‌های اخیر دستگاه اجرایی ایالات متحده آمریکا، بر پایه اسناد قانونی، اقدام به اجرا و تحکیم تحریم علیه اقتصاد ایران کرده است. نکته مهم آن است که مسئله تحریم، از صلاحیت غالب قوه اجرایی ایالات متحده آمریکا به قوه تقنینی این کشور انتقال‌یافته به‌طوری‌که بخش‌های اصلی اقتصاد ایران، همگی بر پایه قوانین کنگره آمریکا، تحت تحریم قرارگرفته‌اند. بررسی این متون حقوقی نشان می‌دهد که در اکثریت قریب به‌اتفاق آن‌ها، زمانی برای خاتمه تحریم‌ها در نظر گرفته نشده است، بلکه در مقابل، مواردی پیش‌بینی‌شده که اگر رئیس‌جمهور آمریکا به دلیلی ترجیح داد تحریم علیه یک کشور را تعلیق یا کاهش دهد، باید به‌صورت ادواری، آن‌هم معمولاً به‌صورت محدود (نهایتاً دو دوره ۶ ماهه) به کنگره آمریکا گزارش دهد و برای مثال هر ۶ ماه یک‌بار، این تعلیق را تمدید کند؛ به‌عبارت‌دیگر در نظام حقوقی ایالات متحده، وضع تحریم بدون زمان و غیرمشروط در نظر گرفته‌شده و تعلیق تحریم زمان‌دار و مشروط است. به نظر می‌رسد چه در دوره برجام، چه در آینده، پدیده‌ای تحت عنوان لغو تحریم‌های ایران، اساساً در دستور کار ایالات متحده قرار نداشته و نخواهد داشت (حتی در صورت وجود اراده سیاسی، براساس توضیحات فوق، چنین اقدامی اساساً در صلاحیت مقامات اجرایی آمریکا نیست)، بلکه در مقابل، در صورت وجود اراده برداشتن تحریم در کشورهای تحریم‌کننده، حداکثر آن است که تحریم‌های ایران در بازه‌های زمانی مشخص تعلیق می‌شوند نه لغو؛ درنتیجه، همواره خطر اعمال مجدد تحریم‌ها وجود خواهد داشت. در ژانویه سال ۲۰۲۰ مرکز ارائه خدمت پژوهشی کنگره آمریکا[1] گزارشی منتشر کرد و در آن، به‌تفصیل توضیح داد که تعلیق و لغو قوانین تحریم‌کننده ایران توسط آمریکا نیازمند طی شدن چه فرایندهایی در مجلس نمایندگان آمریکا و انجام چه اقداماتی توسط رئیس‌جمهور آمریکاست. نکته مهم آنکه شروط در

1. Congressional Research Service

نظر گرفته‌شده جهت لغو بندها و مواد مندرج در اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران، آن‌چنان سخت‌گیرانه و چندوجهی (فراتر از موضوعات هسته‌ای و در بسیاری از موارد، همپوشان با بحث‌های مرتبط با به‌اصطلاح مقابله با تروریسم، مقابله با نقض حقوق بشر و...) در نظر گرفته‌شده‌اند که تحقق آن شروط و به‌تبع، امکان لغو تحریم‌ها اساساً غیرممکن به نظر می‌رسد.[1] درواقع عدم امکان لغو تحریم‌ها و بازگشت‌پذیری آن‌ها (درصورتی‌که تحریم‌های ایران، به‌واسطه «تصمیم» ی سیاسی در آمریکا، برای مدت‌زمان مشخص تعلیق شوند) مقوله‌ای است که در ساختار و شاکله اسناد تحریمی ایالات متحده تحکیم و تثبیت شده است.

۲-۱-۱-۸. درهم‌تنیده شدن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای

هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تمامی تحریم‌های تعلیق شده هسته‌ای، راهبرد جدیدی تحت عنوان «دیوار تحریم»[2] در دستور کار تیم وقت سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران قرار گرفت. در این راهبرد جدید، بخش‌ها، سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی ایرانی که پیش‌تر در چارچوب مسائل هسته‌ای ادعایی ایالات متحده تحریم شده بودند این بار مبتنی بر وجوه ادعایی دیگر نظیر حمایت از تروریسم، نقض حقوق بشر، اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی و ثبات‌زدایی منطقه‌ای تحت تحریم قرار گرفتند. دوبوویتز رئیس بنیاد دفاع از دمکراسی‌ها[3] دراین‌باره می‌نویسد: «ترامپ باید کاری کند که تمام امید یک دولت دمکرات برای احیای برجام از بین برود و وی باید دیواری از تحریم‌های اضافه با موضوعات مختلف را بنا کند و کاری کند که هیچ رئیس‌جمهوری بعد از او نتواند آن دیوار را به‌آسانی فروبریزد. چنین اقداماتی نه‌فقط به بهانه فعالیت هسته‌ای ایران، بلکه باید بر پایه سایر فعالیت‌های ایران ازجمله حمایت از تروریسم، برنامه موشکی و موضوعات مرتبط با نقض حقوق بشر در ایران باشد. بنای چنین دیواری از تحریم‌ها، باید به‌گونه‌ای باشد که ترس و تردید مؤسسات مالی و شرکت‌های خارجی برای بازگشت به ایران، به‌شدت زیاد شود که حتی اگر توافقی محدود (مرتبط با موضوع هسته‌ای) در دولت بعدی آمریکا با ایران بسته شد، بازهم آن‌ها به بازار ایران بازنگردند». (Dubowitz, 2019: 4) برایان اوتوله کارشناس حوزه تحریم، مشاور رئیس و مدیر ارشد سابق دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا، تحریم‌های غیرهسته‌ای دوره ترامپ را تحت عنوان «قرص‌های سمی» نام‌گذاری کرده و معتقد است که رفع این تحریم‌های جدید، در فضای سیاست داخلی آمریکا بسیار دشوار بوده (منجر به سوءشهرت مقامات ذی‌ربط می‌شود) و پابرجا

1. https://crsreports.congress.gov/R43311.

2. Sanction Wall

۳. این بنیاد در دوره ترامپ، نقش‌آفرینی‌های گسترده‌ای در حوزه سیاست خارجی آمریکا ایفا کرد و در بسیاری از موارد مشاهده شد که توصیه‌های این بنیاد در بازه زمانی کوتاهی تبدیل به دستور کار دستگاه حاکمه آمریکا شد.

ماندن آن‌ها باعث می‌شود که حتی در صورت بازگشت آمریکا به برجام و رفع تحریم‌های هسته‌ای، ایران نتواند از رفع تحریم‌ها، منتفع شده و عایدی اقتصاد به دست آورد. (O'toole, 2021: 4-6) وی در یادداشت تحلیلی خود مصادیق چنین تحریم‌هایی را به شرح زیر بیان می‌دارد:

- تحریم‌های ضدتروریستی وضع‌شده براساس فرمان اجرایی۱۳۲۲۴[1] علیه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفت‌کش ایران،
- درج نام سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در فهرست سازمان‌های تروریستی و وضع محدودیت‌های جدی علیه نهادها و اشخاص همکار با سپاه (به‌عنوان یک سازمان تروریستی ازنظر آمریکا) به‌موجب قانون کاتسا،[2]
- درج نام نهادهای زیر نظر رهبری در فهرست تحریمی وزارت خزانه‌داری آمریکا با اتهام حمایت از تروریسم،
- درج نام مقامات ارشد ایران در فهرست تحریم به اتهام حمایت از تروریسم.

تحریم صندوق توسعه ملی، درج نام بخش قابل‌توجهی از ناوگان هوایی و دریایی (اعم از نفت‌کش‌ها و کشتی‌های باربری) و همچنین اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی در فهرست تحریم‌های آمریکا به اتهام حمایت از تروریسم را نیز باید به موارد فوق اضافه کرد. نتیجه این درهم‌تنیدگی آن است که حتی اگر تحریم‌های وضع‌شده بر مبنای مسائل هسته‌ای ایران رفع شوند بازهم بخش‌ها، نهادها و سازمان‌های اصلی ایرانی از شمول تحریمی آمریکا نجات نخواهند یافت و اصطلاحاً سایر وجوه و مبانی تحریمی همچنان پابرجا خواهند ماند.

---

۱. این فرمان اجرایی توسط جرج بوش و در سال ۲۰۰۱ متعاقب حمله به برج‌های دوقلو در آمریکا صادر شد و هدف آن مقابله با تروریسم بیان‌شده است. این فرمان اجرایی مستند به قانون اختیارات اضطرار بین‌المللی است. اشخاص و نهادهایی که تحت عنوان مقابله با تروریسم در لیست تحریم‌های آمریکا قرار می‌گیرند عملاً ذیل فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ درج می‌شوند و در لیست اس دی ان آمریکا برچسب [SDGT] بر آنها زده می‌شود. نکته مهم آن است که نهادهای درج‌شده در لیست اس دی ان ذیل اتهام مقابله با تروریسم، مشمول تحریم‌های ثانویه . هستند؛ به این معنا که اشخاص و نهادهایی که با چنین افرادی تعامل داشته باشند مشمول مجازات‌هایی نظیر جریمه مالی، سوءشهرت، بلوکه شدن دارایی‌ها و ممنوعیت ادامه فعالیت اقتصادی در آمریکا و درنهایت امکان ورود به لیست اس دی ان خواهند بود

2. Countering America's Adversaries through Sanctions Act.

۸-۱-۱-۳. اذعان رسمی و دوحزبی مقامات آمریکا مبنی‌بر ضرورت انعقاد توافق جامع با ایران

مقامات دو حزب اصلی آمریکا بر این باورند که تأثیر تحریم‌ها بر ایران باید به حدی گسترده باشد که ایران را مجبور به یک توافق گسترده و جامع کند؛ این توافق باید حاوی سرفصل‌های مهمی ازجمله کاهش یا عقب‌نشینی برنامه‌های موشکی، هسته‌ای و فعالیت‌های منطقه‌ای باشد. سردمداران آمریکایی به‌صراحت بیان می‌کنند که اگر نظام ایران خواهان پایان دادن به فشارهای اقتصادی است باید به‌طور کامل و جامع (نه گزینشی) در راهبردهای امنیتی و سیاست خارجی خود تجدیدنظر کند. توصیه فوق یکی از راهبردهای اساسی سیاست خارجی آمریکا در مقابل ایران است که پیش‌تر آغازشده و به نظر می‌آید نشانه‌های گسترده‌تری از آن در آینده مشاهده خواهد شد. این راهبرد یک دلالت مهم برای سیاستگذاران ایران خواهد داشت؛ تحریم پدیده‌ای طولانی‌مدت است و باید ساختارهای اقتصادی کشور برمبنای آن بازآرایی شود.

۸-۱-۲. امکان‌پذیری انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها

این تصور که متعاقب رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ، عایدی اقتصادی گسترده‌ای نصیب کشور می‌شود، فاصله بسیار زیادی با حقیقت دارد. در ادامه و ذیل چند محور توضیح داده خواهد شد که ایالات متحده، حتی در صورت اقدام به رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ، ابزارهای متعددی در اختیار دارد که می‌تواند با به‌کارگیری آن‌ها، مانع از بهره‌مندی حقیقی اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها شود.

۸-۱-۲-۱. ایجاد اختلال در یکی از حلقه‌های زنجیره تعامل برون‌مرزی اقتصاد ایران

تعامل بخش‌های اقتصادی ایرانی با طرف‌های تجاری خارج از کشور و انتفاع از این تعاملات، متوقف بر فعالیت بی‌عیب‌ونقص زنجیره گسترده‌ای از ابزارها و زیرساخت‌های مرتبط با تعاملات اقتصادی برون‌مرزی است. برای مثال اگر قرار باشد اقتصاد ایران از محل صادرات نفت کسب منفعت کند، ضروری است که: ۱. بخش بالادستی نفت و گاز، به‌خوبی امکان استحصال داشته باشد و نیازهای این بخش در حوزه سرمایه‌گذاری تأمین شده‌باشد. (رفع تحریم سرمایه‌گذاری در حوزه انرژی ایران)، ۲. نفت‌کش‌های ایرانی یا سایر نفت‌کش‌های حامل نفت ایران قادر به حرکت در دریا تا بنادر مقصد باشند و همچنین این نفت‌کش‌ها بتوانند در بنادر مقصد، خدمات لازم را دریافت کنند (رفع تحریم‌های حمل‌ونقل دریایی و بنادر)، ۳. پالایشگاه مقصد، مجاز به خرید نفت ایران باشد (رفع تحریم خرید نفت ایران)، ۴. نظام مالی کشور میزبان، مجاز به ارائه خدمات مالی، بانکی و بیمه‌ای به ایران بوده و دسترسی استفاده آزادانه از منابع حاصل از صادرات نفت را به بانک مرکزی ایران بدهد. (رفع تحریم‌های مالی و بانکی) و.... حال چنانچه یک حلقه

از این زنجیره، سُست یا معیوب باشد یا به‌واسطه دیگر تحریم‌ها (نظیر تحریم بانک مرکزی، شبکه بانکی، گروه کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران و... به اتهام حمایت از تروریسم) قابلیت استفاده نداشته باشد، انتفاع اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها کاملاً غیرمحتمل است.

۲-۲-۱-۸. بالا بردن ریسک سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی

تجربه چند سال اخیر نشان داد که بخشی از قدرت اعمال تحریم‌ها مربوط به اقداماتی است که از سوی مقامات آمریکایی در فضای رسانه‌ای و غیررسمی با ابزارهایی نظیر لفاظی‌های رسمی باهدف پیچیده‌تر کردن فضای تحریمی و همچنین ارعاب کشورها و شرکت‌هایی که قصد همکاری و تعامل اقتصادی با ایران دارند، صورت می‌گیرد. منظور از لفاظی‌های رسمی، ایراد سخنرانی و صدور بیانیه‌های رسمی از سوی مقامات آمریکایی و اروپایی با موضوع ریسک بالای سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران است؛ این سنخ از ابزارها، بارها در دوره برجام، علیه ایران به کار گرفته شد. متعاقب این اقدامات رسمی، دستگاه‌های تبلیغاتی و لابی‌های دست‌نشانده، به‌صورت گسترده هجمه رسانه‌ای خود را آغاز کرده و بانک‌ها و تاجران خارجی را نسبت به تعامل با ایران به‌شدت هراسناک می‌کنند. بنیاد دفاع از دمکراسی‌ها، ایران وایر،[1] ایران واچ،[2] اتحاد علیه ایران هسته‌ای[3] و... نهادهایی هستند که به‌صورت دائم، تعامل شرکت‌ها و بانک‌های خارجی با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی را رصد کرده و اطلاعات مربوطه را نوبه‌نو به‌روزرسانی نموده و بر روی تارنمای خود منتشر می‌کنند. در ادامه، شواهدی ازاین‌دست فشارهای رسانه‌ای نشان داده شده است.

الف) گزارش بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها با عنوان «سرمایه‌گذاری خارجی در ایران؛ تطابق شرکت‌های چندملیتی با تحریم‌های آمریکا علیه ایران»: این گزارش که در سپتامبر ۲۰۱۸ یعنی ۴ ماه بعد از خروج آمریکا از برجام منتشر شد به بررسی عکس‌العمل شرکت‌های سرمایه‌گذار در ایران (شرکت‌هایی از ۲۸ کشور جهان که بعد از اجرایی شدن برجام، اقدام به سرمایه‌گذاری در ایران کرده بودند) به خروج آمریکا از برجام پرداخته است؛ این گزارش، شرکت‌های موردبحث را ذیل سه دسته کلی (۱. تصمیم به تداوم تعامل با ایران، ۲. خروج از اقتصاد ایران، ۳. عدم اتخاذ تصمیم تاکنون) تقسیم‌بندی کرده و در مورد هر یک توضیحاتی ارائه کرده است. در شکل زیر، به چند نمونه از شرکت‌های اتریشی اشاره می‌شود.

1. Iranwire
2. Iranwatch
3. United Against Nuclear Iran (UANI)

شکل ۱-۸. نحوه تعامل بخشی از شرکت‌های اتریشی با اقتصاد ایران بعد از خروج آمریکا از برجام



Austria

STAY

LMF: Manufactured compressor systems in Iran since 2016 and stated in May 2018 that it aims to remain in business in Iran.[7]

LEAVE

Oberbank: Signed a €1-billion finance deal with 14 Iranian banks in 2017 and transacted regularly with 21 Iranian banks.[8]

- In June 2018, the bank announced it was winding down operations in Iran. "The threat posed to European companies by U.S. secondary sanctions is forcing us to retreat," its website said.[9]

OMV: Signed a deal with the National Iranian Oil Company in 2016 to carry out joint studies in the Zagros and Persian Gulf regions.[10]

- In May 2018, OMV announced it would continue with planned projects in Iran,[11] yet its CEO later said that U.S. sanctions made this impossible.[12]

NO ANNOUNCEMENT

3PMan: Signed a MOU with Iran's Auto Parts Manufacturing association, according to an Iranian Chamber of Commerce announcement in 2016.[13]

Source: Adesnik and Ghasseminejad, 2018: 6.

ب) گزارش ایران‌واچ با عنوان «چرا شرکت‌ها در سرتاسر جهان، در حال معکوس‌سازی روند روابط با ایران هستند؟»: در این گزارش، وضعیت تعامل ۱۳۲ شرکت، بانک و نهاد خارجی با اقتصاد ایران موردبررسی قرار گرفته است. در شکل زیر، نمونه‌ای از اطلاعات مندرج در این گزارش نشان داده شده است.

شکل۲-۸. وضعیت تعامل تعدادی از شرکت‌های خارجی با اقتصاد ایران براساس گزارش ایران‌واچ

Company	Industry	Headquarters	Development	Date	Source
Air France-KLM Group	Aviation	France	Will stop services to Iran in September 2018, citing “weak commercial results” in light of U.S. sanctions.	2018/08/24	"Air France-KLM, BA Pull Out of Iran Amid U.S. Sanctions," Bloomberg, August 24, 2018.
Air Liquide	Energy	France	Announced it would "cease all commercial activity" in Iran, although the company has "no investments" there, according to a spokesperson.	2018/08/05	"French firms big losers in Trump's new Iranian sanctions game," The Local France, August 5, 2018.
Airbus	Aviation	France	In response to the U.S. decision to revoke licenses for the sale of passenger aircraft to Iran, will not ship any more aircraft after August 6, 2018; only 3 of the 100 aircraft ordered by Iran have been delivered. The company has not yet decided whether to seek a new export license from the United States.	2018/07/06	Cathy Buyck, "Airbus Sticks to 2018 Delivery Target Despite Sluggish First Half," AIN Online, July 6, 2018. "Iran expects word from Airbus on plane deal soon," Reuters, May 11, 2018.

Source: Iranwatch, 2021.

حتی اگر چنین اقدامات رسانه‌ای، مانع از تعاملِ بخشی از اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی با ایران نشود، این بار نوبت به گماشته‌های زیرمجموعه نهادهای اطلاعاتی آمریکایی – صهیونیستی می‌رسد که با ارسال پیام‌ها و نامه‌های محرمانه به اشخاص خارجی طرف تعامل با ایران، آن‌ها را تهدید کرده و نسبت به عواقب رابطه اقتصادی با ایران به آن‌ها هشدار دهند.

۳-۲-۱-۸. امتیازنمایی ضدامتیازها؛ تخفیف‌ها یا معافیت‌های تحریمی به‌مثابه قطعه‌ای از پازل تحریمی آمریکا

یکی از وظایف اصلی وزارت خزانه‌داری آمریکا و به‌طور خاص دفتر کنترل دارایی‌های خارجی در موضوع تحریم آن است که وضعیت اجرای تحریم‌ها را رصد کرده و در مواقع لازم، مجوز معافیت از تحریم را برای اشخاص (یا کشور) خاص و در بازه زمانی معین صادر کند.[۱] در اینجا یک سؤال

۱. مصادیق اعطای چنین مجوزهایی عبارت‌اند از:

– معافیت موردی چند کشور خاص از تحریم‌های آمریکا در موضوع واردات نفت از ایران (در دور اول تحریم‌های حداکثری آمریکا علیه ایران و در بازه زمانی ۶ماهه پس از خروج آمریکا از برجام)،

– معافیت‌های زمان‌مند عراق جهت واردات برق و گاز از ایران،

– معافیت صادرات کالاهای بشردوستانه به ایران از شمول تحریم‌ها (در صورت استعلام مورد به مورد از وزارت خزانه‌داری آمریکا، کسب مجوز از آن نهاد و پردازش تجارت از طریق کانال مالی سوئیس)،

مهم مطرح می‌شود: چرا آمریکا چنین مجوزهایی را صادر می‌کند؟ برخی بر این باورند که صدور چنین مجوزهایی، نشان‌دهنده شکست راهبرد تحریمی آمریکا علیه ایران در حوزه‌ای خاص است و اشخاص خارجی ذی‌نفع در تجارت با ایران، به آمریکا فشار آورده و در حوزه‌های خاص، مجوز تعامل با ایران را دریافت کرده‌اند. نگاه دیگر آن است که صدور هر مجوز یا لحاظ کردن تخفیف در اجرای تحریم‌ها، جزئی از پازل تحریم‌های آمریکا علیه ایران است و باید در آن فضا تحلیل شود. شناخت صحیح دشمن و رجوع به تجربه گذشته کشور نشان می‌دهد که نگاه دوم، قرابت بیشتری با واقعیت بیرونی دارد. در حقیقت، این فهم و ادراک باید در داخل کشور ایجاد شود که هر معافیت یا تخفیف تحریمی، تکمیل‌کننده پازل «فشار حداکثری» آمریکا علیه ایران است؛ حتی اگر قرار باشد ایران از آن روزنه، برای تأمین نیازهای خود استفاده کند باید بداند که نه‌تنها این بهره‌مندی موقتی است، بلکه طرف تحریم‌کننده بنا دارد در آینده از همین معافیت برای فشار بیشتر به ایران استفاده کند. در یک دسته‌بندی کلی، چنین مجوزهایی را می‌توان به دو قسم تقسیم کرد: معافیت‌های موردی و زمان‌دار و معافیت‌های عمومی. در ادامه، ابتدا توضیحاتی در مورد معافیت‌های موردی و نقدهای وارد به آن مطالبی ارائه شده و پس‌ازآن توضیح داده خواهد شد که حتی اعطای معافیت‌های عمومی به ایران را نیز نباید امتیاز محسوب کرد.

الف) نقد و بررسی معافیت‌های موردی و زمان‌دار در قالب یک مصداق مشخص: متعاقب خروج آمریکا از برجام و کاهش قابل‌توجه صادرات نفت ایران به کشورهای طرف تجاری، پس از مدتی، به‌موجب نیاز حیاتی اقتصادی ایران، ابزارهایی جدید و زنجیره‌ای از سازوکارهای غیرقابل تحریم در موضوع صادرات نفت طراحی شد و مورداستفاده قرار گرفت. این امر باعث شد که صادرات نفت ایران، در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ نسبت به ماه‌های ابتدایی خروج آمریکا از برجام، افزایش مناسبی پیدا کند. اینک که حرف از امکان اعطای مجوز صادرات نفت به کشورهای مشخص به میان می‌آید، یک سؤال مهم مطرح می‌شود که آیا چنین مجوزهایی، در حقیقت امتیاز هستند یا ضدامتیاز؟ توضیح اینکه چنانچه صادرات نفت ایران در قالب مجوزهای صادره توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا میسر شود چندین محدودیت مهم بر فرایند تعامل ایران با کشورهای واردکننده نفت بار می‌شود:

- میزان مشخص واردات نفت از ایران در بازه‌های زمانی معین،
- ضرورت تجدید معافیت‌ها در دوره‌های زمانی تکرارشونده،

- معافیت کشور هند از شمول تحریم‌های دریایی ایران و اعطای مجوز به این کشور نسبت به توسعه بندر چابهار،
- معافیت موردی کشور کره جنوبی نسبت به واردات میعانات گازی از ایران.

- الزام نهاد مالی مستقر در کشور واردکننده به واریز منابع مالی مرتبط با ایران در یک حساب خاص و تحت رصد،
- محدود شدن استفاده ایران از منابع مالی حاصل از صادرات نفت صرفاً در جهت تجارت دوجانبه کالاها و خدمات،
- منع نهاد مالی میزبانِ درآمدهای نفتی ایران نسبت به انتقال منابع سپرده‌شده به نهاد مالی ثالث،
- منع نهاد مالی میزبانِ درآمدهای نفتی ایران نسبت به تحویل اسکناس به نهادهای ایرانی.[۱]

در شرایط حاضر، استفاده احتمالی ایران از معافیت‌های نفتی باعث می‌شود که صادرات فعال و غیررصدپذیر ایران تبدیل به صادرات رصدپذیر شده و درنتیجه، هرلحظه و متعاقب هر مناقشه‌ای، امکان قطع آن صادرات وجود خواهد داشت؛ ضمن آنکه مشتریان نفت ایران، تجربه خروج ناگهانی آمریکا از برجام (اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹) را دارند و اینک بسیار بعید است که در زمین معافیت‌های نفتی آمریکا بازی کرده و در قالب آن مجوزهای محدودکننده و شکننده، خود را وابسته به نفت ایران کنند.

ب) نقد و بررسی معافیت‌های عمومی: توضیحات فوق ممکن است این گمانه را به ذهن متبادر کند که چنانچه برای مثال آمریکا، به‌جای حذف برچسب تروریستی بانک مرکزی ایران، یک معافیت عمومی صادر کرده و اجازه فعالیت آن نهاد را در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه فراهم کند، آنگاه می‌توان نیازهای تجاری اساسی کشور را در حوزه غذایی و دارو تأمین کرد و درنتیجه، به آن معافیت می‌توان به چشم یک امتیاز نگاه کرد. به دلایل زیر می‌توان گفت که چنین معافیت‌هایی نیز ماهیتاً ضدامتیاز هستند و مهم‌ترین کارکرد آن‌ها برای ایران، شرطی کردن اقتصاد و وارد ساختن نااطمینانی به فضای سیاسی و اقتصادی کشور است. مهم‌ترین دلایل تأییدکننده گزاره فوق عبارت‌اند از:

- معافیت‌های عمومی، مشکل عدم قطعیت و شرطی شدن اقتصاد را تشدید می‌کنند، چراکه این مجوزها، در لحظه، امکان برگشت‌پذیری دارند؛ به‌عبارت‌دیگر، صدور و لغو آن‌ها، صرفاً مبتنی‌بر یک تصمیم اجرایی و سازمانی است.
- این معافیت‌ها زمان‌دار هستند و صدور آن‌ها، به اشخاص ثالث پیام می‌دهد که تا اطلاع ثانوی، نسبت به برقراری هرگونه تعامل در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت با ایران خودداری نمایند.

---

۱. براساس پرسش‌های ۲۵۴ الی ۲۶۵ از دستورالعمل‌های اوفک به نشانی:
https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#630.

- چنین معافیت‌هایی ریسک را درجهت مثبت تغییر نمی‌دهند، چراکه اصل مشکل حل‌نشده است و همچنان تعامل با نهادهای ایران ازنقطه‌نظر شرکای خارجی، «همکاری با ریسک بالا» تلقی می‌شود.
- این مجوزها، تعاملات خارجی ایران را به سمت مجاری خاص و تحت رصد کانالیزه می‌کند؛ در این کانال‌ها، تنها برخی بانک‌ها، آن‌هم با هدایت سیاسی حاضر می‌شوند علی‌رغم ریسک بالا و با چراغ سبز مستقیم اوفک در چنین شرایطی، با ایران همکاری کنند.
- درنهایت، چنین مجوزهایی، کاملاً زمینه را برای افزایش فشارهای آتی فراهم می‌کنند؛ افزایش فشار نیز به‌صورت تخریب ناگهانی کانال ایجادشده خواهد بود. علاوه بر آنکه انسداد کانال مذکور مبادلات را متوقف می‌کند، رصد مبادلات انجام‌شده باعث خواهد شد که اطلاعات مربوط به افراد و نهادهای ایرانی و خارجی که در فرایند تجارت خارجی ایران دخیل بودند نیز به‌راحتی در اختیار نهادهای تحریم‌کننده قرار گیرد و آنگاه، تحریم افراد و نهادهای مذکور به‌سادگی امکان‌پذیر خواهد بود.

۴-۲-۱-۸. تلاش در جهت حفظ سطح فعلی و عدم تعدیل در شاخص ریسک تعامل و همکاری سایر کشورها با اقتصاد ایران

در موضوع تعامل بین اقتصاد ایران با اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی، معمولاً یک مؤلفه مهم و بسیار حیاتی مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد؛ ریسک تعامل مهم‌ترین مؤلفه‌ای است که به حرکت کنشگران اقتصادی و تجار بین‌المللی جهت می‌دهد؛ تعیین شاخص ریسک (که ذاتاً یک مقوله ذهنی است) منبعث از پارامترهای مهمی است که تنها یکی از آن‌ها، زیرساخت‌های حقوقی تحریم است. به نظر می‌آید که در حال حاضر، مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده ریسک تعامل با ایران، رفتارهای گذشته، فعلی و آتی سردمداران کشور تحریم‌کننده در حوزه‌های سیاسی، امنیتی و اقتصادی است.

خروج یک‌باره آمریکا از برجام در شهریور ۱۳۹۷، یکی از عوامل مهم در تعیین ریسک آتی تعامل با اقتصاد ایران است؛ متعاقب آن خروج، شرکت‌ها و بانک‌های خارجی، شدت و سرعت اعمال مجدد تحریم‌های آمریکا را مشاهده کردند درنتیجه بسیار بعید است که از این به بعد، اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی، وارد تعاملی با ایران شوند که مدت‌زمان آن بیشتر از ۱۸۰[۱] روز باشد. به‌عبارت‌دیگر، از زمان خروج آمریکا از برجام، تلقیِ دشوار بودن وضع مجدد تحریم‌ها، شکسته شد و کنشگران اقتصادی ایرانی و خارجی متوجه شدند که آمریکا این امکان را دارد که علی‌رغم وعده‌های

۱. این بازه زمانی، معمولاً در اسناد و دستورالعمل‌های آمریکایی ذکر می‌شود. زمانی که آمریکا تحریمی علیه شخص یا نهادی وضع می‌کند به شرکت‌های طرف تعامل ، ۱۸۰ روز فرصت می‌دهد که رابطه خود را با شخص تحریم شده قطع کنند.

پیشین خود و برخلاف تعهداتی که می‌دهد، تمام تحریم‌ها را بالمره، مجدداً اجرایی کند؛ همین تلقی جدید باعث شده است که از آن زمان به بعد، میزان ریسک ذهنی و عملیاتی[۱] تعامل با اقتصاد ایران به‌طور قابل‌توجهی افزایش یابد. لذا در شرایط حاضر، حتی در صورت رفع حقوقی تحریم‌ها، چنانچه این تلقی که آمریکا هر وقت اراده کند می‌تواند تحریم‌های ایران را مجدداً وضع کند و شرکت‌های طرف تعامل با ایران را جریمه کند، معکوس نشود و ریسک‌های ذهنی و عملیاتی مرتبط با تعامل با ایران تعدیل نشوند قطعاً خبری از انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها نخواهد بود.

۸-۲. آینده تحریم‌های ایران در سایه دکترین اقتصادی / امنیتی آمریکا

در خصوص علل خروج یک‌جانبه ترامپ از برجام و تحریم‌های اقتصادی متعاقب آن تاکنون تحلیل‌های مختلفی ارائه‌شده است. بی‌شک عوامل مختلفی ازجمله رویکرد سیاسی تیم ترامپ مبنی‌بر استفاده حداکثری از ابزارهای سخت برای به زانو درآوردن ایران، لابی اسرائیل و عربستان و طرح‌های تیم ترامپ برای غرب آسیا در شکل دادن به تحریم‌ها مؤثر بوده است؛ اما مسئله‌ای که تاکنون در تحلیل‌ها کمتر موردتوجه قرارگرفته هم‌راستایی این اقدام ترامپ باسیاست‌های کلی اقتصادی – تجاری آمریکا و همچنین رویکرد امنیت ملی این کشور در منطقه غرب آسیاست. توجه به عواملی مانند سیاست تجاری و رویکرد امنیت ملی ازآن‌جهت حائز اهمیت است که تصویر روشن‌تری از علل تحریم‌ها و چشم‌انداز ماندگاری آن‌ها ارائه می‌نماید و بر این اساس بهتر می‌توان آینده تحریم‌ها را نیز پیش‌بینی نمود. بررسی دقیق اسناد امنیتی – نظامی آمریکا نشان می‌دهد بخشی از اقدامات امنیتی – نظامی که در دوره ترامپ انجام شد در راستای استراتژی کلی این کشور بوده و اقدامات آمریکا در این زمینه، نه از دوره ترامپ، بلکه از دوره اوباما آغاز شده بود. با توجه به مطالب فوق در ادامه نخست به بررسی پارادایم اقتصادی – تجاری حاکم بر دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا پرداخته و سپس سیاست امنیت ملی آمریکا و جایگاه منطقه غرب آسیا در آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. درنهایت نیز به برخی نکات مهم که در تحلیل آینده تحریم‌ها باید موردتوجه قرار گیرد، اشاره خواهد شد.

۸-۲-۱. پارادایم اقتصادی – تجاری حاکم بر دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا

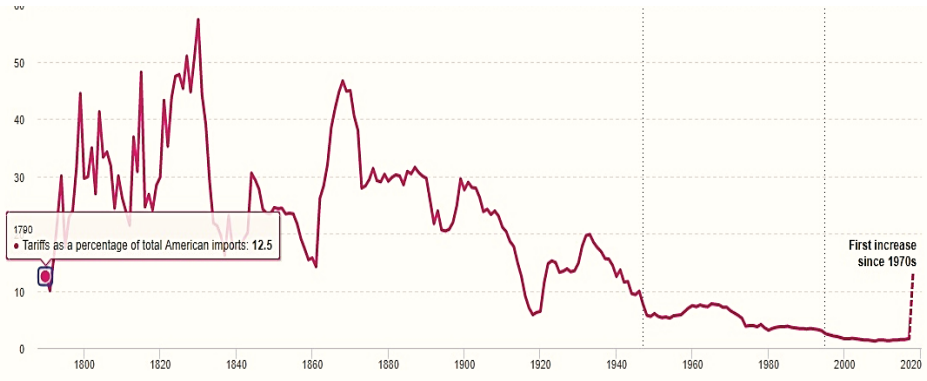
ترامپ در زمانی قدرت را در آمریکا در دست گرفت که عصر نئومرکانتلیسم[۲] آغاز شده بود. کشورهای گوناگونی پیش از به قدرت رسیدن ترامپ، سیاست حمایت از تولیدات داخلی خود را در دستور کار

۱. شاخصی که توسط شرکت‌های ارزیابی‌کننده ریسک، در موضوع تعامل با ایران، اندازه‌گیری و ارائه می‌شود.

۲. نئومرکانتلیسم، حمایت‌گرایی، ملی‌گرایی اقتصادی یا میهن‌پرستی اقتصادی مجموعه‌های از اصطلاحات است که برای اشاره به طیفی از سیاست‌های تجاری استفاده می‌شود که در تقابل با تجارت آزاد قرار دارد. در خصوص ریشه و تاریخچه این رویکردها و

قرار داده بودند. این سیاست‌ها پس از به قدرت رسیدن ترامپ نیز ادامه یافت. کمیسیون اروپا در سال ۲۰۱۷ به‌طور رسمی اعلام کرد که در جهت توانمند ساختن شهروندان، بهبود اقتصاد مناطق و استفاده از بهترین فناوری، سیاست صنعتی را در دستور کار قرار داده است. در قالب این سیاست‌ها، مجموعه‌ای از اقدامات تجاری مانند افزایش تعرفه‌ها نیز اجرا شد. این روند باعث شده حجم تجارت جهانی در خلال سال‌های اخیر کاهش یابد. آنکتاد در گزارش ۲۰۱۹ خود بیان می‌دارد: «پس از بحران مالی جهانی، کشورهای توسعه‌یافته و درحال‌توسعه طیفی از اقدامات محدودکننده تجاری را در پیش‌گرفته‌اند که شامل اعمال تعرفه‌های جدید یا بالا بردن تعرفه‌ها، محدودیت‌های مقداری و مقررات سخت‌تر می‌شود. مطابق گزارش ۲۰۱۸ مدیرکل سازمان تجارت جهانی در طول دوره موردبررسی ارزش تجارت کالاهایی که مشمول اقدامات محدودکننده شده‌اند، افزایش و ارزش کالاهایی که تجارتشان تسهیل شده کاهش یافته‌است».[1] در این میان، ترامپ که با شعار «اول آمریکا» به قدرت رسیده بود، نه‌تنها تلاشی برای کاهش جنگ‌های تجاری نکرد، بلکه بر شدت آن‌ها نیز افزود. مطابق گزارش آنکتاد میزان تعرفه بر کالاهای وارداتی آمریکا پس از قریب به ۵۰ سال، بار دیگر افزایش یافته‌است.

نمودار ۱-۸. میزان تعرفه بر کالاهای وارداتی به آمریکا در خلال سال‌های ۲۰۱۹- ۱۷۹۰



مأخذ: گزارش آنکتاد ۲۰۱۹.

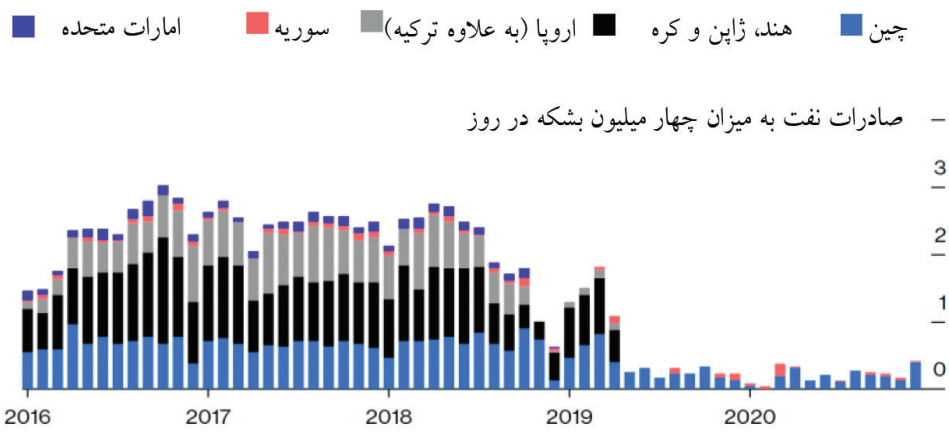
در چنین شرایطی، اقدام آمریکا به خروج از برجام و وضع مجدد تحریم‌های ایران را می‌توان هم‌راستا باسیاست تجاری آمریکا ارزیابی کرد. با وضع تحریم به‌ویژه در بخش نفت و گاز، آمریکا بازار صادراتی

شباهت‌ها و تفاوت‌های آن میان اندیشمندان اختلاف‌نظر وجود دارد. اما فارغ از مباحث تاریخی و تفاوت در نامگذاری، واقعیت آن است که در یک دهه اخیر سیاست‌های حمایتی دولت‌ها از اقتصادهایشان افزایشیافته است و به‌تبع، این سیاست‌ها به روابط تجاری و دیپلماسی اقتصادی نیز تسری یافته است. درواقع جهان پس از بحران مالی ۲۰۰۸ وارد عرصه جدیدی از سیاست اقتصادی شده که در آن دخالت و حمایت دولت‌ها در اقتصاد به‌ویژه در زمینه صنعت به‌شدت افزایش‌یافته است.

1. https://sdgpulse.unctad.org/barriers-to-trade/

نفت و گاز ایران را تصاحب نمود. درواقع در چند سال اخیر، آمریکا خود به صادرکننده نفت و گاز بدل شده و در این میان، تحریم ایران فرصتی را برای آمریکا پدید آورد که راحت‌تر بازارهای صادراتی ایران را تسخیر کند. گزاره فوق در نمودارهای زیر نمایان است.

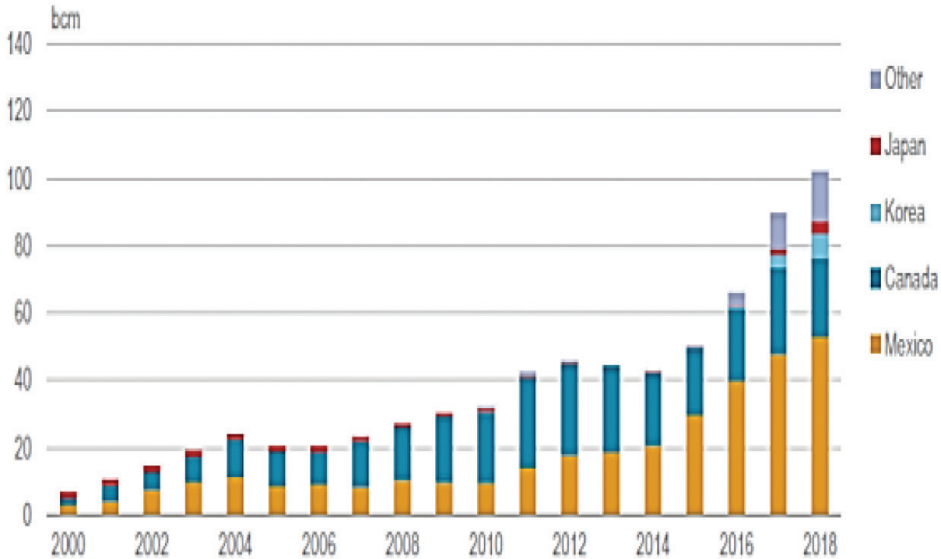
نمودار ۲-۸. بازارهای ازدست‌رفته نفت ایران به‌تبع تحریم‌های آمریکا



مأخذ: رهگیری نفت‌کش‌ها توسط بلومبرگ.
توضیح: مشتریان اروپایی نفت ایران در سال‌های گذشته عبارت بوده‌اند از: ترکیه، ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و یونان.

سری زمانی نمودار فوق نشان می‌دهد که متعاقب فشار تحریمی آمریکا بر خریداران نفت ایران، کشورهای اروپایی (ترکیه، ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و یونان)، هند، کره جنوبی، ژاپن و امارات متحده عربی به‌تدریج واردات نفت را از ایران متوقف کرده‌اند.

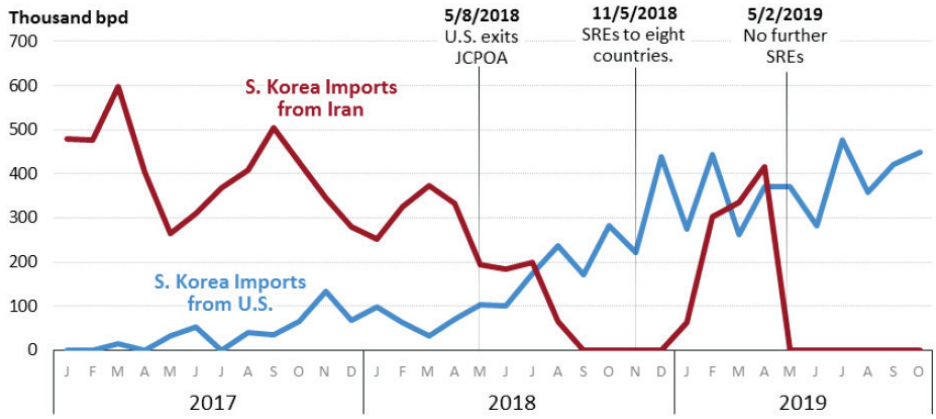
نمودار ۳-۸. سری زمانی صادرات نفت خام آمریکا به آسیا در بازه زمانی ۲۰۱۷ الی ۲۰۱۹



Source: BIMCO, US Census Bureau.

همچنین نمودار فوق نشان می‌دهد که هم‌زمان با افزایش فشار آمریکا به کشورهای کره جنوبی و ژاپن برای قطع واردات نفت از ایران (مه ۲۰۱۸)، میزان صادرات نفت آمریکا به این کشورها نیز افزایش یافته است؛ لذا می‌توان گفت که بخشی از بازارهای صادراتی ازدست‌رفته ایران، در اختیار صادرکنندگان آمریکایی قرار گرفته است. نمودار زیر به‌خوبی نشان می‌دهد که چگونه، در یک‌روند تدریجی، کره جنوبی، واردات نفت را از ایران کاهش داده و درنهایت متوقف کرده و در همان زمان، نفت ایالات متحده آمریکا را جایگزین نفت ایران کرده است.

نمودار ۴-۸. سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از مبدأ ایران و ایالات متحده آمریکا در بازه زمانی ژانویه ۲۰۱۷ الی اکتبر ۲۰۱۹



Source: Brown, 2020: 27.

*** توضیحات نمودار:**

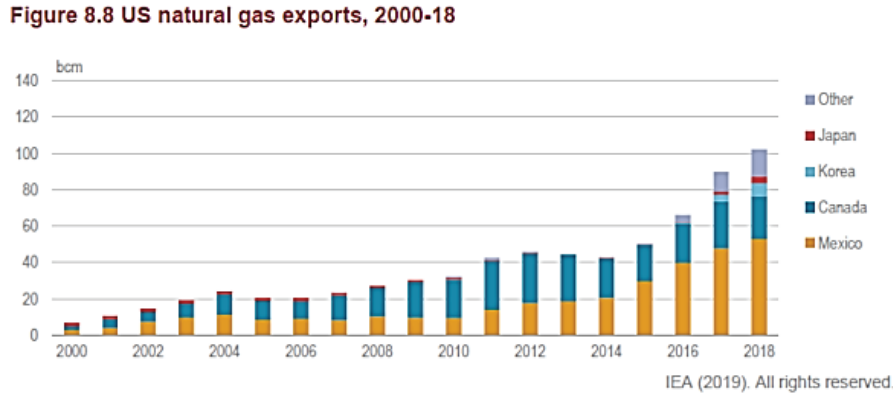
رنگ قرمز: سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از ایران.

رنگ آبی: سری زمانی واردات نفت کره جنوبی از ایالات متحده آمریکا.

– SRE: مجوزی است که ایالات متحده به کشورهای واردکننده نفت ایران می‌دهد و به‌موجب این مجوز، کشورهای خاص، مجاز به تداوم واردات نفت از ایران هستند؛ شرط اعطای چنین مجوزی آن است که کشور واردکننده، در بازه زمانی موردنظر، واردات نفت از ایران را به‌صورت جدی کاهش داده باشد. اساساً این مجوزدهی، جزئی از سیاست آمریکا در راستای تعادل‌بخشی به بازار جهانی نفت، هم‌زمان با وضع تحریم علیه صادرات نفت ایران بوده است.

نکته قابل‌توجه آنکه دست‌به‌دست شدن بازارها، نه‌فقط در مورد نفت خام، بلکه در مورد گاز نیز صادق است. بررسی توأمان نمودارهای آتی مؤید روشنی از گزاره فوق است.

نمودار ۵-۸. صادرات گاز آمریکا در بازه زمانی ۲۰۰۰ الی ۲۰۱۸

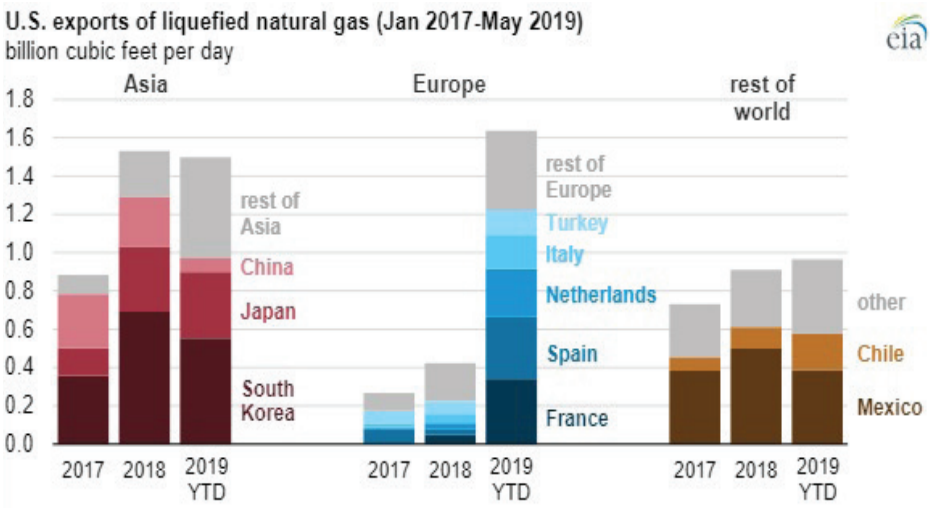


مأخذ: سازمان بین‌المللی انرژی (IEA).

در نمودار فوق مشخص است که از سال ۲۰۱۷ به بعد و هم‌زمان با تهدید آمریکا به خروج از برجام

و افزایش فشار بر کشورهای واردکننده نفت و گاز ایران مبنی‌بر کاهش و قطع واردات، به‌طور مشخص ژاپن و کره جنوبی به مقاصد صادراتی گاز آمریکا اضافه شده‌اند. گزاره فوق، به‌روشنی در نمودار ذیل نیز نمایش داده شده است.

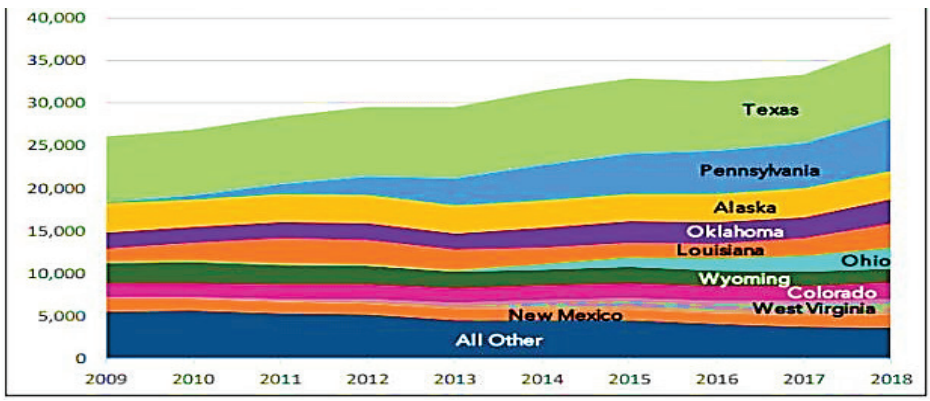
نمودار ۶-۸. صادرات گاز مایع آمریکا در بازه ۲۰۱۹- ۲۰۱۷



مأخذ: همان.

نکته قابل‌توجه آنکه ایالت‌های کلیدی تولیدکننده نفت و گاز آمریکا در این دست‌به‌دست شدن بازار، نقش مهمی ایفا کرده‌اند؛ روندهای زیر مؤیدی بر گزاره فوق هستند.

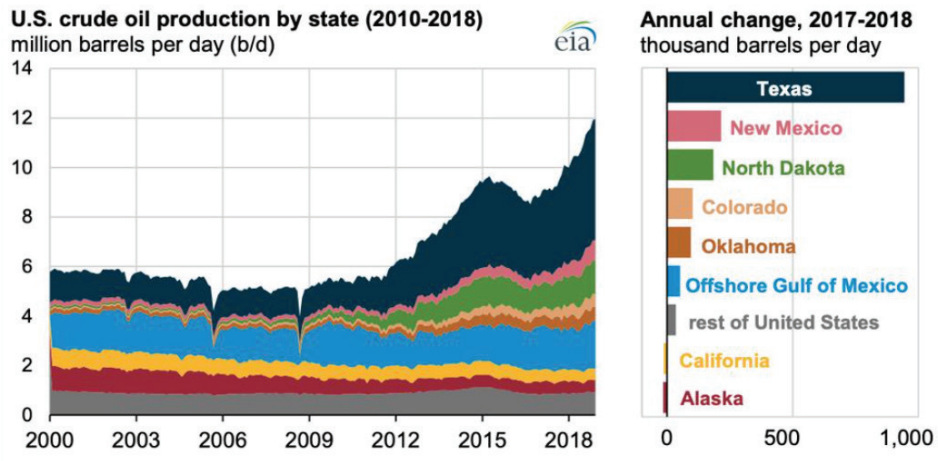
نمودار ۷-۸. تولید گاز در ایالت‌های مختلف آمریکا در بازه زمانی ۲۰۰۹ الی ۲۰۱۸



مأخذ: همان.

روند زمانی مندرج در نمودار زیر نیز نشان می‌دهد که تولید نفت آمریکا نیز، مشابه تولید گاز این کشور، متعاقب تحریم ایران، افزایش قابل‌توجه داشته است.

نمودار ۸-۸. تولید نفت در ایالت‌های مختلف آمریکا



مأخذ: همان.

همان‌طورکه در نمودار فوق نمایان است ایالت‌های مختلفی از آمریکا در زمینه تولید گاز و نفت فعال هستند و از صادرات این محصولات منتفع می‌شوند. برخی از این ایالت‌ها نقش مهمی در انتخابات ریاست‌جمهوری ایفا می‌کنند و به نظر می‌آید که از رفع تحریم‌های ایران و به‌تبع، افزایش صادرات نفت و گاز ایران متضرر خواهند شد و این گزاره مهم موردتوجه تیم بایدن نیز قرار خواهد گرفت. در حال حاضر مسلم است که آمریکا تبدیل به رقیبی جدی علیه صادرات نفت و گاز ایران شده و این مسئله فارغ از محتوای توافق برجام، بر نحوه اجرای آن سایه خواهد انداخت.

مرکز پژوهش‌های کنگره آمریکا در گزارشی به‌صراحت اذعان می‌کند که جهت‌گیری سیاست خارجی ایالات متحده (به‌طور خاص سیاست‌های تحریمی) علیه اقتصادهای نفتی تحت تحریم (ایران، ونزوئلا و روسیه) اعم از افزایش فشارها یا کاهش آن‌ها، واجد تأثیرات قابل‌توجهی بر عرضه و قیمت جهانی نفت بوده و ازاین‌رو، حتماً بر عملکرد بخش نفت آمریکا اثرگذار خواهد بود. این گزارش، در ادامه با تمرکز بر تحریم‌های نفتی ایران (به‌عنوان سنگین‌ترین تحریم نفتی جهان) می‌نویسد: «کاهش، تعلیق یا لغو تحریم‌های نفتی ایران، بسته به زمان اجرا و همچنین بر پایه این فرض که رفع تحریم نفت ایران، زمینه را برای ورود روزانه یک الی دو میلیون بشکه نفت به بازار جهانی فراهم می‌کند می‌تواند باعث شکل‌گیری فشار رو به پایین بر قیمت جهانی نفت شود... نزول قابل‌توجه قیمت‌ها، بسته به میزان

کاهش و مدت‌زمان آن، منجر به کاهش سطح تولید نفت ایالات متحده شده و شرایط بغرنجی برای بخش نفت این کشور ایجاد خواهد کرد». این گزارش در ادامه نتیجه‌گیری می‌کند که پیاده‌سازی هر سیاست و اقدامی در مورد تحریم‌های نفتی ایران (اعم از تثبیت یا تعلیق) باید با بررسی بازار جهانی نفت و با توجه به وضعیت شرکت‌های آمریکایی تولیدکننده نفت صورت پذیرید. (Brown, 2020: 30-31) دلالت آشکار جملات فوق آن است که در سال‌های اخیر، اقتصاد آمریکا از محل تحریم نفت ایران، کسب منفعت کرده و درنتیجه، تقریباً محال است که سردمداران ایالات متحده این ابزارِ تعادل‌بخشی به بازار جهانی نفت را به‌راحتی از دست بدهند؛ دلالت دیگر آن است که حتی اگر دستگاه حاکمه آمریکا، زمانی، تصمیم به تعلیق تحریم‌های نفتی ایران بگیرد این اقدام را باید از دریچه رویکرد منفعت‌گرایانه آن کشور مورد تحلیل و بررسی قرار داد؛ به این معنا که احتمالاً، تحریم‌های نفتی ایران، زمانی تعلیق می‌شوند که منافع اقتصادی بخش نفت آمریکا اقتضا کند. به‌بیان‌دیگر رفع تحریم‌های ایران و به‌طور خاص تحریم صادرات نفت، علاوه بر متغیرهای سیاسی، متوقف بر پارامترهای اقتصادی متعددی است که یک نمونه آن، منفعت کارتل‌ها و شرکت‌های آمریکایی تولیدکننده نفت و گاز است؛ لذا این انتظار که متعاقب گفتگویی چندجانبه و پس‌ازآن، با یک تصمیم سیاسی می‌توان نفت و گاز کشور را مجدداً وارد مدار تجارت جهانی کرد انگاره‌ای شدیداً خوش‌بینانه و البته غیرواقع‌گرایانه است.

۲-۲-۸. دلالت استراتژی نوین دفاعی - امنیتی آمریکا در نسبت با تحریم‌های ایران

بررسی‌ها حاکی از آن است که استراتژی دفاعی - امنیتی ایالات متحده آمریکا (که خود، منبعث از توافق دوحزبی بوده و طی ادوار مختلف، دولت‌های حاکم بر ایالات متحده، به اصول استراتژی منتخب پایبند بوده و تنها در به‌کارگیری ابزار و استفاده از روش‌ها، با یکدیگر تفاوت داشته‌اند) واجد دلالت‌های مهمی در موضوع ثبات و ماندگاری تحریم‌های ایران خواهد بود. بررسی مکتوبات پژوهشی و اسناد رسمی ایالات متحده آمریکا نشان از آن دارد که دو حزب اصلی این کشور، توافق دارند که اکنون آمریکا در حوزه دفاعی - امنیتی باید تمرکز اصلی خود را بر کشور چین و روسیه گذاشته و بیش از این، خود را درگیر رویدادها و چالش‌های منطقه غرب آسیا نکند، بلکه در مقابل، به‌صورت حداکثری، تمرکز و هزینه خود را به تقابل راهبردی با کشورهای طرف تخاصم اصلی یعنی چین و روسیه معطوف کند. حال سؤال آن است که دلالت این چرخش راهبردی ایالات متحده آمریکا در نسبت با مقوله تحریم‌های ایران چه خواهد بود؟ پیاده‌سازی این راهبرد، مستلزم آن است که جایگاه هم‌پیمانان آمریکا در منطقه غرب آسیا به خطر نیفتد و به بیان روشن‌تر، قدرت متخاصم با آمریکا در منطقه غرب آسیا شکل نگیرد. آمریکا که در حال حاضر، به دلیل محدودیت‌های خود، امکان حضور مستقیم در منطقه غرب آسیا را

ندارد و تلاش دارد از طریق ابزار تحریم، مانع از قدرت گرفتن ایران در این منطقه شود. بر این اساس، این نگاه که آمریکا چنین ابزاری را به‌راحتی کنار خواهد گذاشت انگاره‌ای خوش‌بینانه و البته غیرمنطبق با عالم واقع است. گزاره‌های فوق، در ادامه با تفصیل بیشتری موردبررسی قرار خواهند گرفت.

۱-۲-۲-۸. استراتژی فعلی آمریکا در حوزه دفاعی - امنیتی: تمرکز بر چین و روسیه به‌عنوان تهدید اصلی امنیت ملی

هرچند استراتژی مبارزه با تروریسم حتی در دهه اول قرن ۲۱ نیز با سروصدای زیاد از سوی آمریکا تبلیغ می‌شود؛ اما تغییر رویکرد مدت‌هاست که در اهداف و استراتژی‌های دولت آمریکا آغاز شده است. درواقع به‌تدریج نگاه‌ها از سوی تروریسم و عراق و افغانستان به سمت رقبای جدی‌تر مانند چین و روسیه متمرکز شد. کوهن، در کتابی که توسط اندیشکده رَند منتشر شده است نشان داده که از سال ۲۰۰۶، مقامات ایالات متحده آمریکا، روند سرمایه‌گذاریِ چین در انواع جنگ‌افزارها را مورد رصد قرار داده و از همان زمان، پیش‌بینی کرده‌اند که در افق زمانی ۲۰۲۰، چین به تهدید اول و اصلی آمریکا تبدیل خواهد شد. (Cohen, 2018: 61) در سند «استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۰۸ آمریکا» به مدرن شدن ارتش چین و گسترش قابلیت‌های نظامی آن کشور و همچنین تلاش روسیه در جهت تقویت جایگاه نظامی خود (مخصوصاً با توجه به افزایش درآمد حاصل از فروش نفت و گاز) بحث‌هایی به میان آمده است. بر این اساس، در دهه دوم قرن ۲۱ میلادی، به‌تدریج تغییراتی در استراتژی دفاعی آمریکا پدید آمد؛ محتوای سند «استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ آمریکا» [1] تأییدکننده این تغییرات ماهوی است. سند استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ آمریکا، خطوط امنیتی جدید این کشور را به‌طور شفاف بیان کرد. در بخشی از این سند آمده است: «چالش اصلی موفقیت و امنیت آمریکا ظهور مجدد رقبای استراتژیک بلندمدت است که در استراتژی امنیت ملی به‌عنوان قدرت‌های تجدیدنظرطلب طبقه‌بندی می‌شوند. اینک کاملاً واضح است که چین و روسیه خواهان تحقق جهانی هستند که با مدل دیکتاتوری آن‌ها سازگار است و در این جهان، قدرت وتوی تصمیمات اقتصادی، دیپلماتیک و امنیتی سایر ملت‌ها، در اختیار چین و روسیه قرار خواهد گرفت» (Edelman and Roughead, 2018: v).

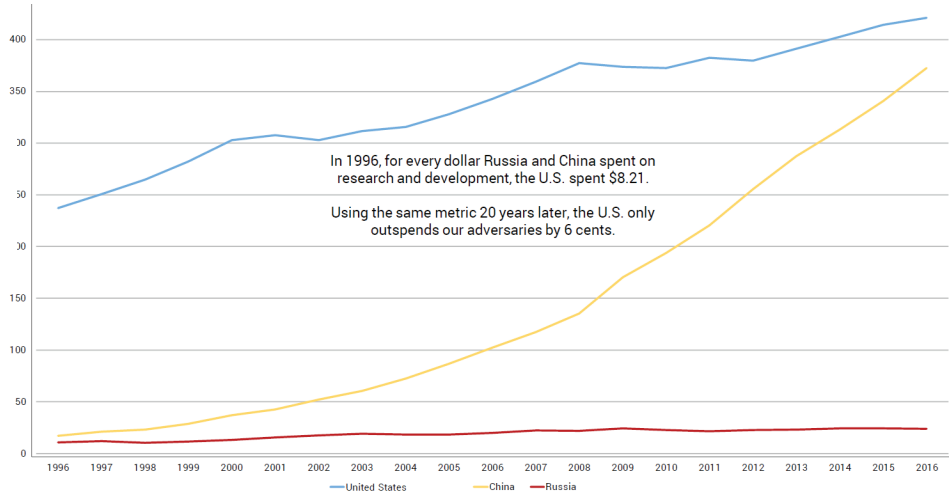
همان‌طورکه در سند فوق نمایان است آمریکا، چین و روسیه را تهدید امنیتی نخست خود معرفی می‌نماید. مؤسسه بروکینگز در تفسیر این رویکرد جدید سیاست دفاعی آمریکا می‌نویسد: «این امر به معنای تمرکز بر چالش‌های درجه بالا است و بر این اساس، تمرکز کنونی آمریکا بر جنگ با تروریسم محدودشده و کاهش خواهد یافت» (Karlin, 2017: 1). حتی در سند کمیسیون استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ با نگاهی انتقادی

1. National Defense Strategy

به استراتژی قبلی نگریسته می‌شود: «حضور مداوم در خاورمیانه، شبه‌جزیره کره و سایر نقاط می‌تواند منابع را مصرف نماید و به‌طور چشمگیری به توانایی ارتش آمریکا در برتری در درگیری‌های نظامی یا تنش بیشتر در مناطق خاکستری در رقابت با چین و روسیه آسیب بزند» (Edelman and Roughead, 2018: 21).

واقعیت آن است که جنگ با تروریسم و مداخله در منطقه غرب آسیا هزینه نظامی سنگینی را در قالب هزینه جنگ ادامه‌دار خارجی به بودجه دفاعی آمریکا تحمیل نمود که در طول تاریخ آمریکا بی‌سابقه بوده است. در خلال سال‌های موردبحث، چین و روسیه بر توانمندی نظامی خود افزودند و به‌تبع آن، برتری فناورانه نظامی آمریکا با چالشی جدی مواجه شد. این مسئله به‌طور ضمنی در سند کمیسیون استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۹ موردبحث قرار گرفته است. در آن سند، توسعه صنعتی چین و تحقیق و توسعه در کل اقتصاد آن کشور به‌عنوان تهدیدی برای امنیت نظامی آمریکا عنوان شده است.

نمودار ۹-۸. هزینه تحقیق و توسعه آمریکا، چین، روسیه (میلیارد دلار)



Source: Edelman & Roughead, 2018: 29

توضیحات نمودار: در سال ۱۹۹۶، به‌ازای هزینه یک‌دلاری چین و روسیه بر روی تحقیق و توسعه، ایالات متحده آمریکا، ۸/۲۱ دلار در این حوزه هزینه کرده است. ۲۰ سال بعد، براساس همان معیار فوق، آمریکا فقط ۶ سنت بیشتر از دشمنان خود هزینه بر روی تحقیق و توسعه انجام داده است.[۱]

۱. در تشریح بیشتر نمودار فوق در متن سند کمیسیون استراتژی دفاع ملی آمده است: «رقبای ما سرمایه‌گذاری سنگینی در نوآوری انجام می‌دهند. برنامه «ساخت چین ۲۰۲۵». راهبردی است که بر سرمایه‌گذاری و توسعه در حوزه‌هایی تأکید می‌کند که بسیار مشابه اولویت‌های تحقیق و توسعه آمریکاست. چین به‌عنوان بخشی از رویکردهای کلی جامعه (که همکاری میان حکومت و بخش تجاری را شامل می‌شود) به‌شدت بر اختصاص منابع فراوان مالی به فناوری‌هایی مانند هوش مصنوعی و زیست‌شناسی مصنوعی تأکید دارد. حکومت چین اعلام نموده است که قصد دارد به رهبر جهان در زمینه هوش مصنوعی تا سال ۲۰۲۵ تبدیل شود. چین همچنین به رهبری درحال‌ظهور در زمینه‌های حیاتی مانند اینترنت نسل پنجم بدل شده است. اگر چین در این حوزه‌ها به برتری دست یابد

تحلیل‌گران دفاعی آمریکا با پی بردن به خطای راهبردی خود در تمرکز بر مبارزه با تروریسم در دهه دوم قرن ۲۱ میلادی، مسیر جدیدی را در راهبرد دفاعی آمریکا آغاز نمودند. درواقع مقابله با چین و روسیه پیش از انتشار سند استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ آمریکا آغاز شده‌بود و شواهد آن را می‌توان در طرح جبران سوم[1] که در سال ۲۰۱۴ به‌طور علنی افشا شد مشاهده کرد[2] که هدف اصلی آن، برقراری مجدد بازدارندگی آمریکا علیه کشورهای متخاصم از طریق توسعه فناوری‌های نوین است. در طرح جبران سوم مجموعه‌ای از تکنولوژی‌ها ازجمله سیستم‌های یادگیرنده مستقل، همکاری انسان – ماشین، شبکه و پرتابگرهای با سرعتِ بالا در کنار نوآوری‌های سازمانی و مدیریت بخش غیرنظامی در دستور کار قرار گرفته‌است (Rodriguez, 2020: 18). ازجمله تکنولوژی‌های دیگری که ساخت و توسعه آن‌ها در این استراتژی مدنظر قرار گرفته‌است می‌توان به سیستم ابرانسان، محاسبات کوانتم، واقعیت مجازی افزوده، یادگیری رفتاری، بیوتکنولوژی و غیره اشاره کرد (Amara and Franck, 2020: 2). همچنین تولید و گسترش مجموعه‌ای از تکنولوژی‌های با کاربرد دوگانه در دستور کار وزارت دفاع و سایر وزارتخانه‌های آمریکا قرار گرفت. برخی از این تکنولوژی‌ها و وزارتخانه‌های مسئول گسترش آن در جدول زیر معرفی شده‌اند.

جدول ۱-۸. قابلیت‌های در حال ایجاد و توسعه در آمریکا

مؤسسه	تکنولوژی	سال تأسیس / سال حمایت مالی	وزارتخانه حامی مالی
مؤسسه نوآوری تولید کارخانه‌ای افزودنی	پرینتر سه‌بُعدی	۲۰۱۲	وزارت دفاع

نه‌تنها از مزایای اقتصادی بزرگی بهره‌مند می‌شود، بلکه تسلط ژئوپلیتیک قدرتمندی بر کشورهایی به دست می‌آورد که به فناوری چین وابسته می‌شوند. این فناوری‌ها به‌سرعت، مزایای نظامی مختلفی را در زمینه‌هایی مانند افزایش آمادگی، قدرت عملیات، برتری فرماندهی و کنترل، افزایش قدرت تخریب و بهبود توانایی برای هدایت نوآوری نظامی آینده به ارمغان می‌آورد. ابتکار یک کمربند یک‌راه چین که سرمایه‌گذاری عظیمی در آن صورت گرفته است، ابزاری برای تقویت نفوذ چین و گسترش فناوری چین در اوراسیا و آفریقاست» (Edelman and Roughead, 2018: 28).

1. Third Offset Strategy

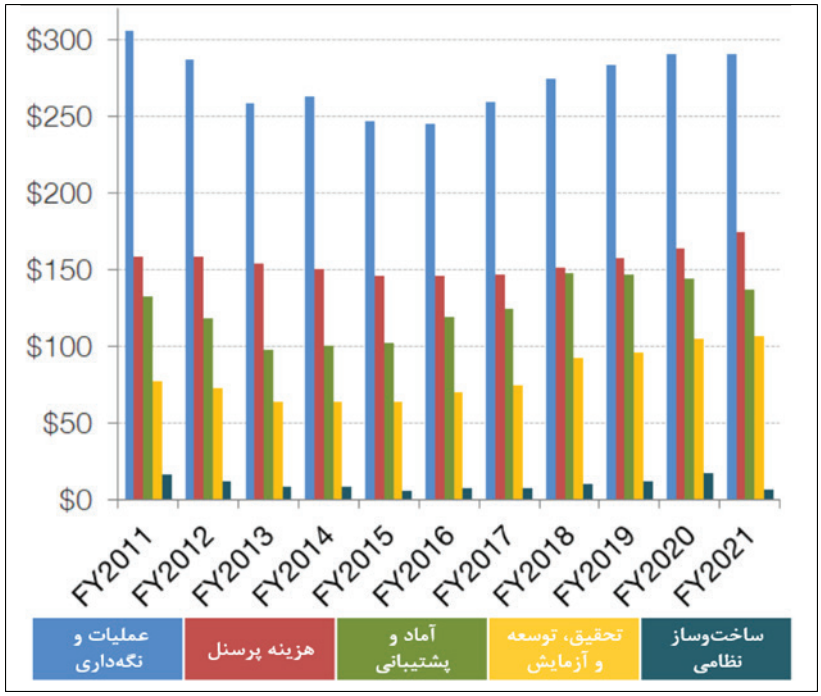
۲. کارشناسان مؤسسه رَند در این زمینه می‌نویسند: «در نوامبر ۲۰۱۴ .. چاگ هگل (وزیر دفاع آمریکا) از ایده دفاعی جدیدی تحت عنوان استراتژی جبران سوم رونمایی کرد؛ این استراتژی بر برتری بادوام و رو به گسترش آمریکا در برابر دشمنان بالقوه آمریکا تأکید می‌کند؛ دشمنانی که در حال مدرنیزه کردن ارتش و توسعه و تکثیر فناوری‌های مخرب هستند. دستیابی به این هدف (برتری بادوام آمریکا در حوزه نظامی در سطح بین‌المللی) از طریق تلاش‌های چندجانبه‌ای امکان‌پذیر است که شامل تحقیق و توسعه گسترده با تمرکز بر شناسایی، توسعه و گسترش فناوری‌های پیشرو، بازآفرینی نحوه‌های جنگیدن به‌منظور توسعه و آزمون شیوه‌های بدیل و درنهایت، دستیابی به اهداف و توسعه مفاهیم عملیاتیِ نوآورانه برای مواجهه با تهدیدهای درحال‌ظهور است. در عصر محدودیت‌های بودجه‌ای، در راستای تثبیت و تقویت بازدارندگی در مقابل ماجراجویی‌های چین، آمریکا باید خود را با چارچوب‌های نوین توسعه‌ای، عملیاتی و تدارکاتی {آماد و تجهیزات} تطبیق دهد؛ این تطبیقِ چندوجهی باعث می‌شود که حتی در صورت شکست آمریکا در زمینه تثبیت بازدارندگی، در زمان بروز درگیری میان دو کشور، آمریکا پیروز میدان باشد» (Heginbotham, 2015: 42).

مؤسسه	تکنولوژی	سال تأسیس / سال حمایت مالی	وزارتخانه حامی مالی
مؤسسه نوآوری طراحی و تولید کارخانه‌ای دیجیتال	طراحی دیجیتال	۲۰۱۴	وزارت دفاع
نوآوری‌های سبک‌وزن برای فردا	تکنولوژی فلزات سبک‌وزن	۲۰۱۴	وزارت دفاع
مؤسسه نیروی آمریکا	نیمه‌هادی‌های پهن‌باند	۲۰۱۴	وزارت انرژی
مؤسسه نوآوری تولید مواد کامپوزیت پیشرفته	کامپوزیت پلیمری پیشرفته	۲۰۱۵	وزارت انرژی
مؤسسه آمریکایی برای تولید کارخانه‌ای فوتونیک ادغام‌شده	مدارهای فوتونیک ادغام‌شده	۲۰۱۵	وزارت دفاع
مؤسسه تولید کارخانه‌ای الکترونیک هیبریدی انعطاف‌پذیر	الکترونیک انعطاف‌پذیر پیشرفته	۲۰۱۵	وزارت دفاع
مؤسسه فیبرهای کاربردی پیشرفته	الیاف و فیبرهای پیشرفته	۲۰۱۶	وزارت دفاع
مؤسسه ملی بیوداروها	تکنولوژی و استانداردهای بیوداروها	۲۰۱۶	وزارت بازرگانی
مؤسسه نوآوری تولید کارخانه‌ای بافت ساخته‌شده بیوتکنولوژی	ساخت بافت انسانی و مواد مرتبط	۲۰۱۶	وزارت دفاع
مؤسسه نوآوری تولید کارخانه‌ای انرژی پاک هوشمند	سنسورهای هوشمند و فرایند کنترل دیجیتال	۲۰۱۶	وزارت انرژی

مأخذ: برگرفته از گزارش دفتر حسابرسی دولت آمریکا در سال ۲۰۱۷.

در راستای چنین استراتژی، آمریکا تلاش نمود به‌تدریج هزینه بخش عملیاتی خود را کاهش و از سوی دیگر هزینه‌های تحقیق و توسعه را افزایش دهد. مسئله افزایش هزینه‌های تحقیق و توسعه در نمودار زیر به‌خوبی قابل‌مشاهده است.

نمودار ۱۰-۸. ترکیب مخارج نظامی آمریکا در بازه ۲۰۱۱ الی ۲۰۲۱ (میلیارد دلار)



Source: fi-aeroweb.com

بررسی نمودار فوق نشان می‌دهد بودجه تحقیق و توسعه و آزمایش در خلال سال‌های اخیر روند صعودی داشته است درحالی‌که هزینه عملیات ادامه‌دار خارجی که در نمودارهای قبلی به آن پرداختیم در سال‌های اخیر نزولی بوده است.

۲-۲-۸. جایگاه غرب آسیا در استراتژی نوین امنیت ملی آمریکا

همان‌طورکه اشاره شد استراتژی کنونی آمریکا، تمرکز بر چین و تا حدودی روسیه به‌عنوان چالش اصلی امنیت ملی آمریکاست. در این راستا کاهش هزینه‌های جنگ‌های متداول و افزایش تحقیق و توسعه در سلاح‌های نوین در دستور کار ارتش آمریکا قرار گرفته است؛ اما از سوی دیگر آمریکا چندین نگرانی در خصوص خاورمیانه دارد. از یک‌سو آن‌ها نگران قدرت گرفتن چین و روسیه در این منطقه نیز می‌باشند. (Edelman and Roughead, 2018: 9). از سوی دیگر کارشناسان رَند (۲۰۱۹) نیز به حضور فزاینده چین و روسیه در منطقه خاورمیانه اشاره می‌نمایند. به اعتقاد آن‌ها چین به خاورمیانه به‌مثابه

موقعیتی استراتژیک می‌نگرد که آن‌ها را به اروپا متصل می‌کند. ضمن آنکه منابع فراوان انرژی نیز در آنجا قرار دارد. درواقع همین نیاز به انرژی و دسترسی به بازارهای منطقه و سایر بازارها، موتور محرک چین برای حضور در این منطقه است. به اعتقاد کارشناسان رند، چین در این منطقه به دنبال روابط سازنده با تمامی کشورها و پرهیز از درگیر شدن در مناقشات منطقه‌ای است و این روابطِ اقتصادی رو به گسترش باعث نگرانی آمریکا شده است (Wormuth, 2019: 1-2).

از سوی دیگر آمریکا نگران متحدان خود در منطقه نیز هست؛ در سند کمیسیون استراتژی دفاع ملی سال ۲۰۱۸ آمریکا آمده است: «در غرب اقیانوس آرام، مقابله با تعرض‌های تهدیدکننده چین، مستلزم شکل‌گیری یک استقرار عمیق و روبه‌جلو دفاعی است... بااین‌حال، آمریکا نمی‌تواند (نباید) تعهدات امنیتی و عملیاتی خود در منطقه خاورمیانه را با خوش‌بینی رها کند. تا زمانی که تروریسم صادر می‌شود تا زمانی که خاورمیانه تولیدکننده اصلی نفت است و همچنین تا زمانی که آمریکا، شرکا و متحدانی کلیدی در آن منطقه دارد منافع آمریکا در خاورمیانه مهم خواهد بود» (Edelman and Roughead, 2018: ix). راه‌حلی که در اسناد ملی آمریکا برای حل مسئله منطقه غرب آسیا و توجه بیشتر به چین و روسیه اشاره شده است ایجاد پیمان‌ها و مشارکت متحدان آمریکا در هزینه‌های نظامیِ محافظت از منطقه و همچنین تضعیف کشورهای متخاصم است. در این زمینه در سند «استراتژی دفاع ملی ۲۰۱۸ آمریکا» آمده است: «شکل دادن به اتحادهای پایدار در خاورمیانه؛ ما خاورمیانه باثبات و ایمن را تقویت می‌کنیم تا بهشتی امن برای تروریست‌ها نشود و تحت سلطه هیچ قدرت متخاصم با آمریکا نباشد. این امر به ثبات بازارهای انرژی و امنیت مسیرهای تجارت کمک می‌کند. ما ائتلاف‌های پایداری را شکل می‌دهیم تا دستاوردهای ما در افغانستان، عراق، سوریه و سایر نقاط را تحکیم بخشند و از شکست بادوام تروریست‌ها حمایت کنند درحالی‌که ما منابع تقویت‌کننده ایران را قطع می‌کنیم» (Edelman and Roughead, 2018: 35).

۳-۲-۲-۸. دلالت استراتژی جدید دفاعی - امنیتی آمریکا در موضوع تحریم‌های ایران

گزاره‌های مستخرج از اسناد و گزارش‌های تخصصی و همچنین بررسی تحرکات اخیر آمریکا (که در بخش قبلی نیز به آن‌ها اشاره شد) نشان می‌دهد که آن کشور دیگر تمایلی به حضور پُرقدرت و جنگ در منطقه غرب آسیا ندارد و از سوی دیگر تضعیف موقعیت قدرت‌های رقیب در این منطقه را نیز در دستور کار خود قرار داده است. در استراتژی امنیتی آمریکا در منطقه غرب آسیا، ایران از دو جهت حائز اهمیت است؛ نخست همان‌طورکه اشاره شد در سند امنیت ملی آمریکا به‌صراحت آمده است که «خاورمیانه نباید تحت سلطه هیچ قدرت متخاصم با آمریکا قرار گیرد» و همچنین به قطع منابع مالی ایران نیز اشاره شده است. درواقع آمریکا، تلاش دارد از قدرت گرفتن ایران از جنبه نظامی و اقتصادی

در منطقه جلوگیری نماید؛ اما نکته مهم‌تر پیوند خوردن منافع ایران با چین و روسیه به‌عنوان تهدیدهای اصلی منافع آمریکا در منطقه است. کارشناسان رند (۲۰۱۹) در این زمینه می‌نویسند: «روسیه با ایران در حمایت از اسد همکاری کرد و پایگاه هوایی و دریایی خود در سوریه را حفظ کرد... در سال‌های اخیر روابط روسیه – اسرائیل نزدیک‌تر شده است و روسیه قبول کرد که اسرائیل به نیروهای حزب‌الله در سوریه حمله کند؛ اما هم‌زمان روسیه با حزب‌الله و ایران همکاری دارد. ایران نقطه کلیدی در ابتکار کمربند راه چین در خاورمیانه است؛ تعداد روبه‌رشد کارخانه‌های چین در ایران و پروژه‌های راه، ریل و بندر این گزاره را آشکار می‌سازد» (Wormuth, 2019: 4).

درمجموع آمریکا در منطقه غرب آسیا، بیشتر نگران همکاری رو به گسترش چین و ایران است و همکاری نظامی ایران و روسیه در درجه دوم اهمیت برای آن‌ها قرار دارد. در چنین شرایطی و با توجه به اینکه آمریکا بر این مسئله تأکید می‌کند که اجازه تسلط بر منطقه غرب آسیا به کشورهای متخاصم را نخواهد داد و از سوی دیگر روابط اقتصادی ایران و چین نیز برای آمریکا نگران‌کننده است؛ لذا این چشم‌انداز که ایران، رفع تحریم (به معنای واقعی کلمه و نه‌فقط بر روی کاغذ) را تجربه کرده و متعاقب آن، گشایش و انبساط در اقتصاد ایران پدید خواهد آمد بسیار بعید است.

۳-۸. شرط رهایی از تحریم، کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد و خروج از محدوده تحریم‌پذیری است.

ریچارد نفیو که معروف به معمار تحریم‌های نوین ایران است در کتاب معروف خود تحت عنوان «هنر تحریم‌ها؛ نگاهی از درون میدان»، بیان می‌دارد که براساس ۶ معیار، می‌توان در مورد قوت یا ضعف راهبرد تحریمی آمریکا علیه کشورهای به‌اصطلاح متخاصم در هر دوره‌ای از زمان، اظهارنظر کرد؛ (نفیو، ۱۳۹۷: ۸-۹) بررسی این معیارها واجد دلالت‌های مهمی برای مقامات کشور تحت تحریم خواهد بود و می‌تواند این آگاهی را برای ایشان ایجاد کند که دستگاه حاکمه آمریکا، براساس چه پارامترها و از طریق چه ابزارهایی، فشار تحریمی خود را بر کشور هدف تقویت می‌کند و در نقطه مقابل، متعاقب اجرای چه سیاست‌هایی، می‌توان از زیر بار فشار تحریمی آمریکا خارج شد. معیارهای پیشنهادی نفیو عبارت‌اند از:

هدف‌گذاری دقیق تحریمی؛ به این معنا که کشور تحریم‌کننده دقیقاً بداند برای دستیابی به چه اهدافی (تغییر ماهیت و حاکمیت کشور هدف یا تغییر رفتار بخشی در حوزه‌های موردنظر)، کشور هدف را آماج تحریم‌های اقتصادی قرار می‌دهد.

شناخت دقیق ماهیت اقتصاد کشور تحت تحریم؛ مشتمل بر نقاط آسیب‌پذیری اقتصاد کشور هدف، منابع درآمدی و میزان آمادگی اقتصاد آن کشور در جذب و خنثی‌سازی فشارهای اقتصادی.

توسعه استراتژی تحریمی و هوشمند کردن تحریم‌ها؛ به این معنا که دولت تحریم‌کننده باید نوعی از استراتژی را طراحی کرده و توسعه دهد که به‌طور دقیق، کارآمد با روشی اصولی، فشار اقتصادی را بر نقاط آسیب‌پذیر کشور هدف افزایش دهد و از تحمیل تحریم بر سایر نقاط اجتناب کند.

بازنگری و ارتقای مداوم استراتژی تحریمی براساس اهداف پیش‌بینی‌شده؛ تحمیل فشار اقتصادی بر کشور هدف، باید به‌گونه‌ای شکننده و سنگین باشد که در عزم و اراده مسئولان آن کشور نسبت به مقاومت و پایمردی در مقابل تحریم خلل ایجاد کند؛ لذا کشور تحریم‌کننده به‌صورت مداوم باید استراتژی تحریمی خود را از این منظر، موردبررسی و بازنگری قرار دهد.[1]

دلالت آشکار بحث نفیو آن است که کشور تحریم‌کننده اولاً باید شناخت دقیقی از نقاط آسیب‌پذیر اقتصاد هدف داشته باشد؛ ثانیاً فشارها را بر نقاط شکننده اقتصاد هدف متمرکز کرده و از تحمیل فشار بر بخش‌های تاب‌آور و مقاوم آن خودداری کند؛ ثالثاً به‌صورت مداوم، میزان تأثیرگذاری تحریم‌ها بر نقاط شکننده کشور هدف را موردبررسی قرار داده، استراتژی تحریمی خود را دائماً بازنگری و اصلاح کند و از همه مهم‌تر، رویکرد هوشمندسازی تحریم‌ها (تحمیل حداکثر فشار بر شکننده‌ترین نقاط) را در دستور کار قرار دهد. دلالت ضمنی چارچوب تحلیلی نفیو آن است که تا زمانی که کشور تحت تحریم، آسیب‌پذیری خود را رفع نکند و مشخصاً از محدوده تحریم‌پذیری خارج نشود همواره در معرض خطر بازگشت تحریم‌ها (به همان بهانه‌های سابق یا حتی به بهانه‌های جدید) قرار دارد. نتیجه آنکه شرط رهایی از تحریم، کاهش و رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصادی است؛ اما در مقابل، چنانچه به‌جای کاهش آسیب‌پذیری‌ها، این تلقی در ذهن مسئولان و سیاستگذاران کشور بدیهی فرض شود که «به‌زودی، تحریم رفع شده و اقتصاد ایران، از ناحیه رفع آن‌ها، انتفاع قطعی به دست می‌آورد» آنگاه تداوم روندهای مخربی که در ادامه تبیین خواهند شد دور از انتظار نخواهد بود.

۴-۸. مسیر پیشِ رو: چارچوب برنامه‌ریزی جهت خروج از محدوده تحریم‌پذیری

براساس مطالب پیش‌گفته، توصیه سیاستی آن است که محور اصلی برنامه‌ریزی کشور در حوزه اقتصادی، خنثی‌سازی تحریم و خروج از محدوده تحریم‌پذیری تعیین شود و به‌طور مشخص، سه حوزه

---

۱. دو معیار دیگر عبارت‌اند از:

۱. چماق و هویج؛ به‌صورت همزمان؛ دولت تحریم‌کننده در کنار وضع فشار اقتصادی بر کشور هدف، باید شرایط موردنیازِ رفع تحریم‌ها را به‌طور شفاف و صریح به دولت هدف بیان کند.

۲. ایجاد امکان بازنگری در کلیت راهبرد تحریمی به‌دلیل بالا بودن ریسک راهبرد غلط در بلندمدت؛ کشور تحریم‌کننده همواره باید این احتمال را مدنظر داشته باشد که چه‌بسا به‌رغم طراحی یک استراتژی دقیق تحریمی، اهداف موردنظر محقق نشوند و درنتیجه کشور تحریم‌کننده باید شکست خود را پذیرفته و در مسیر خود، چرخش اساسی ایجاد کند

زیر در موضوع خنثی‌سازی تحریم، به‌صورت اکید موردتوجه قرار گیرند.

الف) مالیه عمومی پایدار: مالیه عمومی پایدار به آن معناست که بخش منابع و مصارف بودجه کشور به‌گونه‌ای غیروابسته به شرایط سیاست خارجی کشور مورد تدبیر و برنامه‌ریزی قرار گیرد؛ مؤثرترین و پایدارترین راه مقابله با استفاده از اهرم نفت علیه ایران، اداره ارادی کشور با نفت صفر است. براساس بررسی‌های صورت گرفته، ادامه رویکرد کنونی ضدتحریمی در مالیه عمومی به شکلی که عموماً به‌صورت «سناریوسازی کاهش مقدار نفت و سپس جستجوی راه‌هایی برای «تسکین» (و نه علاج) فشار واردشده از مسیرهای ناپایدار یا نه‌چندان سالم» صورت می‌گیرد، قابل‌تداوم نیست و اقتصاد ایران را در مسیر تحلیل رفتن قوا در روند فشار تحریمی و تضعیف مداوم ناشی از فعالیت در چارچوب بازی طراحی‌شده توسط طرف مقابل قرار خواهد داد. علاوه بر این، چشم‌انداز ماندگاری و تشدید فشارهای تحریمی علیه کشور، لزوم تغییر رویکرد از راهبرد انفعالی به راهبردی قاطع و فعال در مالیه عمومی (که در کنار ساختار ارزی، به اصلی‌ترین محور دریافت و اشاعه ضربه در اقتصاد تبدیل شده‌است) را ضروری می‌سازد. هدف اصلی چنین راهبردی، حمله به ریشه مشکل و «خلع سلاح طرف مقابل از بازی تسلیحاتی سازی نفت»، شناسایی شده و ضرورت دارد تلاش شود با تدوین چارچوب اقدام مشخص، این هدف، در قالب برنامه کاهش قابل توجه سهم درآمد نفت از بودجه دولت، و نه صادرات کشور، محقق شود به‌گونه‌ای که هم بودجه از نفت رها شود و هم بتواند برای توسعه‌ی غیربودجه‌ای (غیر متکی به دولت) کشور مورداستفاده قرار گیرد.

ب) تجارت خارجی تاب‌آور: تجارت خارجی تاب‌آور به این معناست که در شرایط تحریم، واردات و صادرات کشور دچار خلل نشده یا حداقل، میزان اختلال در آن‌ها، تا حد ممکن کاهش یابد. اجزاء اصلی تجارت خارجی تاب‌آور عبارت‌اند از:

- **نقل‌وانتقال غیررصدپذیر و مقاوم وجوه در بعد بین‌المللی:** در بحث خروج از محدوده تحریم‌پذیری، یکی از حوزه‌هایی که نیازمند اقدام فوری بوده و همچنین سیاستگذاری در آن حوزه می‌تواند تحریم‌ها را تا حد زیادی بی‌اثر کند بخش مالیه بین‌المللی و مشخصاً نقل‌وانتقال وجوه است. در حال حاضر، یکی از مهم‌ترین شکنندگی‌های اقتصاد ایران و به‌تبع مجرای اثرگذاری تحریم، حوزه نقل‌وانتقال وجوه در حوزه تجارت خارجی است. توضیح بیشتر اینکه در بعد بین‌المللی، عدم تنوع روش‌های نقل‌وانتقال وجوه و وابستگی به ابزارهای قابل رصد (به‌طور خاص سوئیفت) در اجرای تراکنش‌های بین‌المللی، زمینه را برای اعمال تحریم از طرف کشور تحریم کننده فراهم کرده است. استفاده صرف از ابزارهای رایج و جهانی شده در انجام تراکنش‌های بین‌المللی برای کشوری

نظیر ایران که در طول دوره ۴۰ ساله بعد از انقلاب، همواره تحت تحریم بوده است، به‌هیچ‌وجه منطقی نیست. لازم به ذکر است که در حال حاضر، کشورهایی نظیر چین، هند، روسیه و... اقدام به طراحی و پیاده‌سازی پیام‌رسان بومی کرده‌اند و تلاش دارند که بخشی از تراکنش‌های بانکی خود را از طریق پیام‌رسان‌هایی غیر از سوئیفت، اجرا کنند.

- **تنوع‌بخشی به کانال‌های تجاری کشور و مقاوم‌سازی لجستیک تجارت خارجی:** وابستگی قابل‌توجه تجارت خارجی کشور به کشور خاص، کانال خاص یا مسیر خاص، زمینه را برای فشارهای تحریمی علیه کشور فراهم می‌کند. بررسی‌های آماری نشان‌دهنده ضربه‌پذیری قابل‌توجه اقتصاد ایران در حوزه تجارت کالاهای اساسی بوده که این امر نیازمند تدبیری بلندمدت است.

ج) امنیت غذا و درمان کشور: بحث امنیت غذایی و دارویی به‌طور مشخص، به بدیهی‌ترین نیاز آحاد یک جامعه یعنی نیاز به درمان و خوراک گره خورده‌است. برخلاف ادعاهای متعدد مقامات ایالات متحده آمریکا مبنی بر عدم وضع تحریم بر تجارت کالاهای بشردوستانه می‌توان نشان داد که این کشور از طریق ابزارهای مختلف، تجارت این کالاها و اقلام را دشوار و گاه غیرممکن ساخته است. تدبیر میان‌مدت و بلندمدت در حوزه تأمین و تولید کالاهای اساسی خوراکی و دارویی، یکی از پیش‌نیازهای مقابله فعالانه با تحریم است. بازطراحی نقشه تجاری کشور (واردات اقلام اساسی خوراکی و دارویی از کشورهای همسو و هم‌جوار)، کشت فراسرزمینی و بومی‌سازی تولید کالاهای اساسی خوراکی و دارویی، مهم‌ترین پیشنهادهایی است که دراین‌رابطه می‌توان موردبررسی قرار داد.

در فصل آتی، توضیح بیشتری در مورد موضوع خنثی‌سازی تحریم ارائه خواهد شد.

فصل نهم: چارچوب اقدام: خنثی‌سازی تحریم و جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه بین‌الملل[1]

۱. فصل حاضر برگرفته از گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «ابتکار راهبردی ایران؛ جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در اقتصاد جهان؛ ۱. خنثی‌سازی تحریم به چه معناست؟» به شماره مسلسل ۱۸۹۴۲ است.

مقدمه

از زمان وضع تحریم‌های حداکثری علیه ایران، همواره عبارت‌هایی نظیر مقابله با تحریم، خنثی‌سازی تحریم، مقاوم‌سازی اقتصاد در مقابل تحریم، خروج از محدوده تحریم‌پذیری و... در نظام سیاستگذاری کشور به گوش می‌رسد. در نگاه اول به نظر می‌آید که این مفاهیم واجد یک معنای مشخص بوده و همه کنشگران اقتصادی و سیاسی کشور، فهم واحدی از آن دارند؛ اما بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که عبارات فوق، برداشت‌های متفاوتی را به ذهن سیاستگذاران و مدیران کشور متبادر می‌کنند. بدیهی است تا زمانی که از یک مفهوم واحد، چندین برداشت در ذهن سیاستگذاران نقش می‌بندد نمی‌توان انتظار پیاده‌سازی دقیق آن مفهوم در صحنه عمل را داشت. چه‌بسا وجود برداشت‌های متفاوت از یک مفهوم نظری مهم باعث شود در مرحله عمل، برنامه‌هایی موازی، غیرمرتبط و بعضاً متضاد در دستور کار بدنه اجرایی دولت قرار گیرد.

سؤال مشخص فصل حاضر آن است که «خنثی‌سازی تحریم» به چه معناست. این سؤال راهبردی، نقطه اتصال موضوع فصل حاضر با سؤال مهم دیگر خواهد بود؛ اینکه «آیا نظم اقتصادی دنیا در حال تغییر است؟» و اگر پاسخ مثبت است «این تغییر نظم واجد چه دلالت‌هایی برای اقتصاد ایران است؟» ممکن است برای خواننده این ابهام مطرح شود که اساساً چه ارتباطی میان «تحریم» و «نظم اقتصادی جهانی» وجود دارد؛ رفع این ابهام، کارویژه اصلی فصل حاضر است. در این فصل توضیح داده می‌شود که اولاً تحریم، مناقشه‌ای دو کشوری (به‌طور خاص، مناقشه میان ایران و آمریکا) نیست،[1] بلکه فهم آن متوقف است بر شناخت راهبرد سیاست خارجی جدید آمریکا که ذیل برنامه «چرخش به سمت آسیا و مهار چین» صورت‌بندی شده است و همچنین، ادراک و فهمی راهبردی از پویایی معامله تاریخی

۱. هرچند که رسانه‌های پیرو و دست‌نشانده، دائماً تلاش می‌کنند تحریم را به عواملی روبنایی منتسب کنند.

اقتصادی میان ایران و بلوک غرب؛ ثانیاً، مناقشات میان بلوک‌های قدرت، واجد دلالت‌های مهمی در موضوع رفع تحریم / تداوم تحریم خواهد بود. به این معنا که به‌دلیل جانمایی جغرافیایی ایران در منطقه‌ای مهم و محوری (جغرافیایی که محل تنش و نزاع کنشگران بین‌المللی است) و همچنین به‌دلیل نقش‌آفرینی در صادرات مجموعه‌ای از کالاهای راهبردی، تحت تأثیر قرار گرفتن کشورمان از ناحیه تنش قدرت‌ها امری کاملاً محتمل در بازه زمانی بلندمدت است.

براساس توضیحات فوق، فهم و تحلیل نحوه تغییر در نظم اقتصادی و سیاسی جهانی، زیربنایی برای طراحی راهبرد مقابله با تحریم خواهد بود؛ بررسی‌ها نشان می‌دهد رویدادهای اخیر جهان، نشانه‌های واضحی از تغییر نظم اقتصادی و سیاسی را در منظر تحلیلگران قرار داده است. در دنیای امروز نوع تقابل و تعامل قدرت‌های جهانی بیش‌ازپیش ژئوپلیتیکی شده؛ به این معنا که نقش جغرافیا در این تقابل / تعامل به‌شدت پررنگ است؛ جهان جدید، جهانی چندجانبه‌گرایانه است که هر کشور برای بقا و توسعه خود باید به‌دنبال ایجاد نوعی موازنه جدید باشد. هر قدرت منطقه‌ای نیز ناچار به انتخاب است تا نقش جدید برای خود در نظم آینده جهان تعریف کند؛ نظم جدید ابعاد پیچیده‌ای به خود می‌گیرد و حتی استانداردهای تبادلات اقتصادی در نظم جدید متفاوت از رویه‌های متعارف سابق خواهد بود. ازاین‌رو کشورها در راستای ایفای نقش متناسب بانظم پیش‌رو باید سازوکارهای اجرایی خود را در انطباق با پرونده‌های توازن‌بخش جدید بازآرایی و بهینه‌سازی کنند. ایران اسلامی–تمدنی نیز از این قاعده مهم مستثنا نیست.

مقام معظم رهبری نیز به موضوع تغییر در نظم جهانی اشعار داشته و در یک اشاره واضح فرمودند: «رویدادهای سیاسی و نظامی در این روزها، تشکیل‌دهنده بخشی از همان پیچ تاریخی جهان است که گمان آن رفته بود. نخبگان و زبدگان ملت بزرگ ما در این مرحله، حامل مسئولیت‌های ویژه‌اند. شناخت جبهه‌بندی‌ها و صف‌آرایی‌ها و انتخاب موضع درست، مسئولیت کوتاه‌مدت و آمادگی برای نقش‌آفرینی در تحولات به سود جبهه حق، وظیفه‌ی میان‌مدت آنان است».[۱] ایضاً ایشان با طرح این پرسش که «در دنیای جدید ایران چه‌کاره و در چه جایگاهی است؟» بیان داشته‌اند: «ایران عزیز به‌علت برخورداری از خصوصیات برجسته‌ای همچون نیروی انسانی باهوش و بااستعداد، منابع طبیعی متنوع و فراوان، موقعیت جغرافیایی حساس و ممتاز و از همه مهم‌تر منطق والای حکومتی و تمدنی می‌تواند جایگاه برجسته‌ای در نظم جدید داشته باشد».[۲] فهم نشانه‌های تغییر نظم جهانی و تحلیل راهبردی آنها، دلالت‌های آشکاری برای موضوع پژوهش حاضر خواهد داشت؛ توضیح اینکه بی‌شک در دنیای

۱. پیام مقام معظم رهبری به پنجاه و ششمین نشست اتحادیه انجمن‌های اسلامی دانشجویان در اروپا، ۲۰ اسفندماه سال ۱۴۰۰.
۲. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با دانش‌آموزان، ۱۱ آبان‌ماه سال ۱۴۰۱.

چندجانبه‌گرایی، ابزارهای تحریمی کارایی به‌مراتب کمتری خواهند داشت و مقابله با آن‌ها، با سهولت بیشتری انجام خواهد شد. پژوهش حاضر بر این گزاره اصرار می‌ورزد که در شرایط حاضر، جانمایی جدید ایران در اقتصاد جهان به‌مثابه پاسخی دقیق و اصولی به پدیده تحریم خواهد بود.

توالی محورهای فصل حاضر به‌شرح زیر است: در بخش اول فهمی بدیل از پدیده تحریم ارائه شده و به‌طور مشخص، پویایی تحریم ایران ذیل ۳ محور موردبررسی قرار می‌گیرد. در بخش دوم این فصل، مجموعه پاسخ‌های ارائه‌شده به پرسش «خنثی‌سازی تحریم به چه معناست؟» موردبررسی قرارگرفته و توضیح داده‌شده که چرا هیچ‌یک از آن‌ها، واجد شایستگی، روایی و توضیح‌دهندگی لازم و کافی نیستند. در بخش سوم، متعاقب ارائه تبیینی از زیست نفتی ایران توضیح داده‌شده که پاسخ دقیق به پدیده تحریم عبارت است از جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در عرصه بین‌الملل. در بخش چهارم، کنش ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک قدرت‌ها در عرصه بین‌الملل مورد تحلیل قرار گرفته و مبنایی برای بخش پنجم مهیا می‌شود؛ در بخش پنجم نیز مبتنی‌بر گزاره‌های مستخرج از بخش چهارم، دلالت‌های راهبردی در مورد ایران بیان شده‌است؛ در بخش ششم نیز توضیح داده‌شده که ابتکار راهبردی ایران باید واجد چه محورها و مؤلفه‌هایی باشد؛ نکته مهم آنکه زمانی که پاسخ دقیق به پدیده تحریم یا همان ابتکار راهبردی ایران مشخص شود، آنگاه رویکردهای چهارگانه خنثی‌سازی (که در بخش دوم موردبررسی قرار می‌گیرند)، جایابی به‌مراتب دقیق‌تری در راهبرد مقابله با تحریم پیدا خواهند کرد؛ درنهایت در بخش آخر نیز مفاد فصل جمع‌بندی شده و نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

۱-۹. فهم بدیل از پدیده تحریم: عامل تشدید، عامل توجیه‌گر و عامل ماندگاری تحریم ایران

در این بخش تصویری بدیل از پدیده تحریم ارائه خواهد شد؛ در این تصویر، نقش عوامل مختلف اعم از پرونده هسته‌ای، نقش جغرافیای اقتصادی و جغرافیای سیاسی ایران در منطقه و فرامنطقه و همچنین چرخش تمرکز آمریکا از غرب آسیا و حوزه به‌اصطلاح تروریسم به سمت چین به‌عنوان قدرت اصلی متخاصم ایالات متحده موردبررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱-۹. عامل شروع تحریم گسترده علیه اقتصاد ایران

جمهوری اسلامی ایران اگرچه از ابتدای انقلاب هدف تحریم ایالات متحده آمریکا قرار گرفت؛ اما مشخصاً از سال ۱۳۸۹، تحریم آمریکا علیه اقتصاد ایران شدت گرفت و این دوره را می‌توان موج اول تحریم‌های حداکثری آمریکا علیه ایران نام‌گذاری کرد. در ادامه توضیح داده می‌شود که کدام عوامل می‌توانند توضیح‌دهنده شروع تحریم گسترده اقتصاد ایران باشند.

ایالات متحده آمریکا از ابتدای قرن ۲۱ تمرکز سیاستی و امنیتی برون‌مرزی خود را بر موضوع مبارزه به‌اصطلاح تروریسم معطوف کرده و این رویکرد در منطقه غرب آسیا در حمله به عراق و افغانستان نمود پیدا کرد. جنگ با تروریسم خودخوانده و مداخله در منطقه غرب آسیا هزینه نظامی سنگینی را در قالب هزینه جنگ ادامه‌دار خارجی به بودجه دفاعی آمریکا تحمیل کرد که در طول تاریخ آمریکا بی‌سابقه بوده است. بروز بحران مالی سال ۲۰۰۸ نیز نشان داد که این امکان وجود دارد که ایالات متحده از درون، دچار چالش‌های اقتصادی اساسی شود و اتفاقاً این چالش‌ها، سرریزهای قابل‌توجه به اقتصادهای متعامل با ایالات متحده داشت؛ بحران سال ۲۰۰۸ ضربه‌ای اساسی به اعتبار آمریکا وارد کرد و نقش پیشین این کشور را خدشه‌دار کرد؛ نقشی که متعاقب پایان جنگ سرد برای آمریکا تعریف شده بود و این کشور را متکفل رفع چالش‌های بین‌المللی معرفی می‌کرد.

در خلال سال‌های موردبحث، چین و روسیه بر توانمندی خود افزودند؛ چین با پیمودن مسیر رشد اقتصادی و همچنین روسیه با افزایش توانمندی‌های خود در حوزه نظامی، به چالش‌های جدی آمریکا تبدیل شدند. در همین شرایط بود که ایالات متحده آمریکا به‌تدریج نگاه استراتژیک خود را از منطقه غرب آسیا به سمت رقبای جدی‌تر یعنی چین و روسیه چرخاند. کوهن نشان داده که از سال ۲۰۰۶، مقامات ایالات متحده آمریکا، روند سرمایه‌گذاری چین را مورد رصد قرار داده و از همان زمان، پیش‌بینی کردند که در افق زمانی سال ۲۰۲۰، چین به تهدید اول و اصلی آمریکا تبدیل خواهد شد. (Cohen, 2018: 61) در آستانه سال ۲۰۰۷ آمریکا نسبت به حضور در منطقه غرب آسیا دچار تردیدهای جدی شد و هم‌زمان با خیزش چین در سال‌های پس از بحران مالی، سیاست حرکت به سمت شرق را برای مهار چین در پیش گرفت. لازمه چنین تغییر رویکردی، کاهش هزینه‌های عملیاتی در غرب آسیا بود؛ اما دلالت مشخص این کاهش تمرکز، ایجاد خلأ قدرت در منطقه غرب آسیا بود و این امکان وجود داشت که خلأ قدرت شکل‌گرفته توسط بازیگرانی مانند ایران که قدرت رقیب با آمریکا محسوب می‌شدند پر شود.

افزایش توانمندی ایران در حوزه هسته‌ای و تقویت بردارهای قدرت در منطقه، یک انگاره مهم در ذهن سیاستمداران آمریکایی ایجاد کرد؛ اینکه خلأ قدرت ایجادشده در منطقه غرب آسیا نباید توسط ایران صاحب فناوری هسته‌ای پر شود؛ فناوری‌ای که به‌نوبه خود می‌تواند به‌عنوان یک عامل تغییردهنده بازی[1] نقش‌آفرینی کند. درنتیجه ایالات متحده بر آن شد با تشدید تحریم‌ها از سال ۱۳۸۹، زمینه شکل‌گیری تنش‌های اقتصادی و درنتیجه، بروز چالش‌ها و نارضایتی‌های اجتماعی را فراهم

1. Game Changer

آورد؛ نارضایتی‌هایی که به‌زعم آمریکایی‌ها می‌توانست تهران را از پیگیری پیشبرد و تقویت فناوری هسته‌ای و همچنین تقویت بردارهای قدرت در منطقه پشیمان کند؛ اما درگذر زمان، یک عامل مهم دیگر ایجاد شد که زمینه تحریم حداکثری اقتصاد ایران را فراهم کرد که ازقضا همین عامل، متعاقب تحریم ایران منفعت اقتصادی نیز نصیب ایالات متحده آمریکا کرد. در ادامه توضیح بیشتری در مورد گزاره فوق ارائه خواهد شد.

۲-۱-۹. عامل توجیه‌کننده تحریم حداکثری ایران؛ تحلیل هزینه- فایده

چه در دوران قبل از انقلاب و چه پس‌ازآن، نفت ایران جزئی از بازار جهانی نفت بوده است؛ مشخصاً در دوران پس از انقلاب نیز تا قبل از وضع تحریم حداکثری علیه صادرات نفت ایران و خاتمه یافتن مجوزهای موردی واردات نفت از ایران، کشورهای مندرج در ائتلاف بلوک غرب اعم از کره جنوبی، ژاپن، هند و تعدادی از کشورهای اروپایی، جزء واردکنندگان اصلی نفت از ایران بوده‌اند؛ دسترسی بلندمدت ایران به پترودلار درنتیجه صادرات نفت به کشورهای بلوک غرب و انباشت سپرده ارزی جهان‌روا برای ایران در بانک‌های اروپایی، زمینه مرتفع ساختن کلیه نیازهای فرامرزی ایران را فراهم می‌کرد و این موضوع همواره مخالف‌های جدی در فضای سیاست خارجی آمریکا داشته است. بروز تنش‌های جدی سیاسی میان ایران و آمریکا نیز قوام‌بخش ایده اخراج ایران از بازار جهانی نفت و قطع دسترسی به پترودلار بود؛ اما همواره این ایده محل شک و تردید بود. با شدت گرفتن برنامه هسته‌ای ایران، گفت‌وگوهایی در فضای سیاست داخلی آمریکا مبنی‌بر امکان یا عدم امکان قطع مهم‌ترین درآمد ارزی ایران (درآمد حاصل از صادرات نفت) شکل می‌گیرد.

۱-۲-۱-۹. دوره عدم امکان اخراج ایران از بازار جهانی نفت

جفری اسکات در سال ۲۰۰۵ در جلسه استماع کنگره ایالات متحده که با موضوع «انرژی و اقتصاد ایران» برگزار شد، بیان کرد: «ایران از دیرباز بازیگر مهمی در بازارهای جهانی نفت بوده است. امروزه این کشور دومین تولیدکننده و صادرکننده نفت در میان اعضای سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) است... ایالات متحده برای چندین دهه از طریق دیپلماسی بین‌المللی و تحریم‌های اقتصادی تلاش کرده است تا ماجراجویی‌های ایران را کم‌رنگ کند. همکاری بین‌المللی با ابتکارات ایالات متحده بسیار کم بوده است و تحریم‌های یک‌جانبه گسترده ایالات متحده علیه ایران که در قانون تحریم‌های ایران و لیبی در سال ۱۹۹۶ (ILSA) مدون شده است به اهداف دشوار خود دست نیافته‌اند؛ علی‌رغم این گذشته نامطلوب، برخی از رهبران سیاسی ایالات متحده اکنون خواستار پاسخ‌های اقتصادی و / یا نظامی گسترده‌تر به برنامه هسته‌ای جاری ایران و حمایت این کشور از حزب‌الله هستند. در تدوین

واکنش مناسب ایالات متحده به این خشونت‌ها، کنگره باید تجربه تحریم‌های گذشته ما و همچنین شرایط جدید دیپلماتیک و اقتصادی را که اثربخشی اقدامات جدید ایالات متحده و ابتکارهای چندجانبه را محدود می‌کند بررسی کند...». او در ادامه، ضمن واکاوی تجربه تحریم نفت عراق و برشمردن دلایل موفقیت آن بیان می‌دارد که در شرایط حاضر، تکرار آن تجربه برای ایران غیرممکن است. «تحریم‌های اقتصادی گسترده، قابل‌مقایسه با انزوای عراق در دهه ۱۹۹۰، دیگر امکان‌پذیر نیست. برخلاف نفت ارزان دهه ۱۹۹۰، قیمت نفت امروز در سطح یا نزدیک به رکورد است. با توجه به ذخایر محدود جهانی، ایران اهرم بیشتری برای مقابله با کشورهای عمده مصرف‌کننده نفت از طریق کاهش صادرات نفت خود دارد. تعداد کمی از کشورهای تولیدکننده، ظرفیت اضافی برای افزایش محموله‌ها برای جبران کاهش بالقوه نفت ایران دارند، بنابراین قیمت‌ها احتمالاً به‌شدت افزایش می‌یابد. ایران کمتر می‌فروشد و بیشتر کاسب می‌شود. به همین دلیل، یافتن سیاستمدارانی که از یک استراتژی تحریم جامع علیه ایران حمایت کنند سخت است».[1] تام لانتوس رئیس وقت کمیته روابط خارجی کنگره آمریکا در همین رابطه بیان می‌دارد: «حتی اگر ایالات متحده همین فردا به‌طور کامل به سایر منابع انرژی روی آورد و دیگر یک قطره نفت وارد نکند بازهم در برابر اختلالات مرتبط با نفت در سایر نقاط جهان آسیب‌پذیر خواهد بود... متأسفانه ۵ سال طول کشید تا دولت کنونی به‌طور ناگهانی متوجه این واقعیت شود که ایالات متحده به نفت معتاد شده است ... به‌رغم آنکه ما به‌دنبال تحریک افکار عمومی بین‌المللی و بسیج دیپلماسی برای پایان دادن به تلاش ایران برای دستیابی به سلاح هسته‌ای هستیم، بار دیگر به‌دلیل وابستگی جهان به نفت، [در اجرای هدف سیاست خارجی خود] دچار نقصان و ضعف شده‌ایم. ایران همچنان به بستن قراردادهای سودآور با سایر کشورها در زمینه نفت ادامه می‌دهد».[2]

جان دویچ، رئیس وقت گروه ویژه شورای روابط خارجی با کارویژه بررسی پیامدهای امنیت ملی وابستگی نفتی ایالات متحده معتقد است «وابستگی به واردات نفت، هزینه جدی برای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا دارد. اساساً، وابستگی به واردات نفت، اهرم‌های ایالات متحده و متحدانش را که برای دستیابی به اهداف سیاست خارجی ضروری است، محدود می‌کند. درآمدهای نفتی به کشورهای تولیدکننده آن امکان می‌دهد سیاست‌هایی را دنبال کنند که به نفع ایالات متحده نیست. یک مثال مهم در این رابطه ایران است؛ این احتمال که ایران ممکن است ۲٫۵ میلیون بشکه نفت صادراتی روزانه

1. Schott, Jeffery (2006). Economic Sanctions, Oil, and Iran, Testimony before the Joint Economic Committee, United States Congress Hearing on "Energy and theIranian Economy".

2. Lantos, Tom (2007). Hearing Before The Committee On Foreign Affairs House Of Representatives One Hundred Tenth Congress, Foreign Policy And National Security Implications Of Oil Dependence, March 22, 2007.

(از ۴٫۰ میلیون بشکه در روز تولید خود) خود را قطع کند باید هنگام بررسی تحریم‌ها علیه ایران (به‌دلیل فعالیت‌های تسلیحات هسته‌ای یا مداخله این کشور در امور داخلی عراق) در نظر گرفته شود».[1]

جولیا نانای تحلیلگر حوزه انرژی در جلسه استماع کمیته روابط خارجی کنگره آمریکا در ۱۸ مه سال ۲۰۰۶ با بیان وضعیت نابسامان بازار جهانی انرژی و جایگاه ایران در این بازار بیان می‌کند: «وضع تحریم اضافی بر صادرات نفت ایران به‌جز ایجاد اختلال در تجارت نفت این کشور (که می‌تواند قیمت نفت را افزایش دهد و بر اقتصاد ایالات متحده تأثیر منفی بگذارد) دستاورد محدودی برای جامعه جهانی خواهد داشت؛ در بازاری که شرکت‌ها و کشورها به‌دنبال تأمین منابع حیاتی اقتصادی خود از طریق تضمین دسترسی به نفت و گاز هستند این ایده که شما می‌توانید یک سیستم تحریمی دقیق و به‌دوراز خطا ایجاد کنید که یک تولیدکننده نفت و گاز را هدف قرار می‌دهد، غیرعملیاتی است. همیشه کسانی وجود خواهند داشت که تحریم‌ها را نقض کنند».[2]

نقل‌قول‌های فوق نشان می‌دهد که تا قبل از سال ۲۰۱۲ و به‌واسطه وابستگی قابل‌توجه ایالات متحده آمریکا به واردات انرژی و به‌تبع، ضربه‌پذیری این کشور از قیمت‌های جهانی انرژی، اخراج ایران از مدار جهانی نفت، اقدامی به‌شدت پرهزینه و چه‌بسا نشدنی بوده است؛ اما سیاستگذاری‌های جدید این کشور در حوزه انرژی و همچنین شکل‌گیری انقلاب شیل، بازی جهانی انرژی را تغییر داد که در ادامه توضیحاتی راجع به این گزاره ارائه خواهد شد.

۲-۲-۱-۹. خیز آمریکا به سمت کاهش اعتیاد به واردات نفت و حرکت به سمت تعادل‌بخشی به تراز انرژی

در سال ۲۰۰۵، کنگره ایالات متحده آمریکا «قانون سیاست انرژی»[3] را تصویب کرد. این قانون مشوق‌های قابل‌توجهی برای اکتشاف نفت داخلی در نظر گرفت و همچنین به‌دلیل افزودن میلیاردها دلار به‌عنوان کمک به صنعت نفت ایالات متحده آمریکا موردانتقاد قرار گرفت. در سال ۲۰۰۶ نیز جرج بوش به‌صراحت اذعان کرد که آمریکا به نفت معتاد شده است. در همین سال، زمانی که مصرف و واردات نفت ایالات متحده تقریباً بی‌سابقه بوده است قیمت نفت به‌طور پیوسته شروع به افزایش کرد و در تابستان سال ۲۰۰۸ به رکورد ۱۴۷ دلار در هر بشکه رسید. در سال ۲۰۰۷ نیز کنگره ایالات متحده

1. Deutch, john (2007). hearing before the committee on foreign affairs house of representatives one hundred tenth congress, foreign policy and national security implications of oil dependence, march 22, 2007.

2. Nanay, julia (2006). hearings before the committee on foreign relations united states senate, iran's Political/ Nuclear Ambitions and u.s. Policy Options, may 17 and 18, 2006.

3. Energy Policy Act.

آمریکا در راستای کاهش وابستگی این کشور به نفت، «قانون استقلال و امنیت انرژی»[1] را به تصویب رساند. حرکت به سمت تعادل‌بخشی به تراز انرژی تا نقطه‌ای رسید که در سال ۲۰۱۴، واردات نفت خام و فرآورده‌های نفتی این کشور به کمتر از ۲۶۰ هزار بشکه در روز رسید که کمترین میزان در دو دهه قبل از آن بود. کاهش اتکا به نفت خارجی، هم نتیجه کاهش تقاضا و هم خروجی یک انقلاب انرژی داخلی در خاک آمریکا (انقلاب نفت شیل) بود؛ تولید محدود نفت آمریکا از کمتر از یک‌میلیون بشکه در روز در سال ۲۰۱۰ به بیش از چهار میلیون بشکه در روز تا دسامبر سال ۲۰۱۵ افزایش یافت که از تولید تک‌تک اعضای اوپک به‌جز عربستان سعودی بیشتر شد.[2]

متعادل شدن تراز انرژی ایالات متحده آمریکا و دور شدن از وضعیت اعتیاد به واردات نفت، دست این کشور را در اعمال اهداف سیاست خارجی خود بازتر کرد؛ دانیل یرگین[3] (۱۴۰۰) انقلاب شیل را به‌عنوان عامل تغییر در جغرافیای سیاسی معرفی کرده و معتقد است پس‌ازآن، آمریکا توانمندی بیشتری در پیگیری اهداف سیاست خارجی کسب کرد. او این رویداد را به‌شرح زیر روایت می‌کند: «به مدت چهار دهه، سیاست انرژی ایالات متحده تحت سلطه دیگران بود و سیاست خارجی آن، تحت تأثیر ترس از کمبود و آسیب‌پذیری، متزلزل بود. این امر به تحریم‌های نفتی سال ۱۹۷۳ و سپس انقلاب ایران برمی‌گردد که شاه را سرنگون کرد و آیت‌الله خمینی را به قدرت رساند؛ اما دیگر این‌گونه نبود. همان‌طورکه توماس دونیلون[4]، مشاور امنیت ملی اوباما گفت: «انقلاب شیل برای واشنگتن کافی است؛ دستی قوی‌تر در پیگیری و اجرای اهداف امنیتی و بین‌المللی خود خواهیم داشت». وزیر امور خارجه مایک پمپئو بعداً به گونه دیگری بیان می‌کند که انقلاب شیل، انعطاف‌پذیری ایالات متحده را در امور بین‌الملل به‌گونه‌ای فراهم کرده است که دهه‌ها ممکن نبود». او در ادامه می‌افزاید: «بیش از یک قرن است که انرژی (در دسترس بودن، دسترسی و جریانات آن) با امنیت و جغرافیای سیاسی درهم‌آمیخته است؛ همان‌طورکه مطالعه مؤسسه بروکینگز بیان کرد: «در دوران مدرن، هیچ کالای دیگری، چنین نقش محوری در ایجاد آشفتگی سیاسی و اقتصادی نداشته است و انتظار می‌رود این امر ادامه یابد». او در ادامه به بیان اهمیت خاورمیانه (منطقه غرب آسیا) در موضوع انرژی می‌پردازد: «خاورمیانه برای نفت جهان نقش اساسی دارد؛ امنیت تجهیزات آن برای اقتصاد جهان بسیار مهم است و از اولویت‌های اصلی سیاست خارجی ایالات متحد است.» (یرگین، ۱۴۰۰: ۸۰)

1. Energy Independence and Security Act.

2. Oil Dependence and U.S. Foreign Policy (1850 – 2022), Council on Foreign Relations.

3. Daniel Yergin

4. Thomas Donilon

براساس آنچه گفته شد واضح است که به‌مرورزمان، آمریکا کاهش وابستگی به منابع انرژی وارداتی را در دستور کار قرار داد. بااین‌حال اگرچه نیاز آمریکا به منابع نفت خلیج‌فارس کاهش یافت؛ اما نیاز قدرت‌های رقیب آمریکا به این منابع کماکان پابرجا بود؛ این صحنه‌آرایی جدید ظرفیتی برای آمریکا به‌منظور ایجاد اخلال در امنیت عرضه انرژی و تحت تأثیر قرار دادن فعالیت‌های اقتصادی و تجاری رقبای خود ایجاد کرد.

۳-۲-۱-۹. سال ۲۰۱۲ و شروع تحریم فراگیر اقتصاد ایران (ممنوعیت صادرات نفت و تحریم نظام بانکی)

تصمیم سیاسی ایالات متحده آمریکا مبنی‌بر تحریم اساسی صادرات نفت ایران و همچنین تحریم بانک مرکزی و نظام بانکی ایران در قانون NDAA 2012 این کشور نمود پیدا کرد. این قانون مستلزم اعمال تحریم علیه مؤسسات مالی غیرآمریکایی بود که با بانک مرکزی ایران و سایر بانک‌های ایرانی معامله می‌کردند. برخلاف اقدامات گذشته آمریکا که این کشور به‌دنبال محدودکردن تولید نفت ایران از طریق کاهش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران بود بخش ۱۲۴۵ قانون NDAA، اصل صادرات نفت ایران را هدف قرار داد و تهدید به تحریم‌های فراسرزمینی شدید علیه مؤسسات مالی خارجی را مطرح کرد. در همین قانون، ابزارهای قابل‌توجهی در اختیار رئیس‌جمهور آمریکا قرار داده شد تا اطمینان حاصل شود که اخراج ایران از بازار جهانی نفت منجر به تنگنای عرضه و افزایش شدید قیمت نخواهد شد. برای این منظور، رئیس‌جمهور آمریکا، در مارس سال ۲۰۱۲، اعلامیه لازم را صادر کرد و ژاپن و اتحادیه اروپا را برای دوره قابل تمدید ۱۸۰ روزه از تحریم‌های جدید که قرار بود در اواخر ژوئن سال ۲۰۱۲ لازم‌الاجرا شود، معاف کرد. در ۱۱ ژوئن نیز معافیت‌هایی به کره جنوبی، هند و ترکیه اعطا شد و چهار مشتری جزئی دیگر نفت خام ایران یعنی مالزی، سریلانکا، آفریقای جنوبی و تایوان که ایالات متحده و اتحادیه اروپا همکاری داشتند، مجوز واردات نفت از ایران دریافت کردند. همچنین در ۲۸ ژوئن، چین و سنگاپور نیز معافیت دریافت کردند.

جفری اسکات که در سال ۲۰۰۵ در جلسه استماع کنگره ایالات متحده بیان کرده بود گزینه تحریم گسترده علیه ایران در دسترس نیست. در سال ۲۰۱۲، امکان‌پذیری تغییر در رویکرد سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران را بر پایه تحولات بازار جهانی نفت تحلیل می‌کند و بیان می‌کند اینک اجرایی‌سازی مفاد قانون NDAA 2012 و تحریم گسترده اقتصاد ایران از طریق دو اقدام امکان‌پذیر است: ۱. پوشش کمبودهای احتمالی بازار نفت توسط عربستان؛ ۲. آزاد کردن مازاد ذخایر استراتژیک آمریکا. (Schott, 2012) ورلگر نیز در گزارشی تحریم گسترده ایران را امکان‌پذیر می‌داند و معتقد است

سایر کشورها قادرند خلأ ناشی از اخراج نفت ایران از مدار را پر کنند و همچنین آمریکا نیز به‌دلیل افزایش تولید نفت و در اختیار داشتن حجم قابل‌توجهی از ذخایر استراتژیک می‌تواند تنش احتمالی بازار نفت را مدیریت کند. (Verleger, 2012: 12)

یرگین نیز انقلاب شیل آمریکا (به‌عنوان عامل تغییردهنده جغرافیای سیاسی) را با موضوع تحریم ایران مرتبط می‌سازد و بیان می‌دارد: «در سال ۲۰۱۲، تحریم‌هایی علیه صادرات و دارایی نفت ایران اعمال شد. هدف این بود که ایران را مجبور به حضور بر سر میز مذاکره کنیم؛ اما مشخص نبود که این تحریم‌ها مؤثر است. پیش‌بینی شده‌بود کمبود در عرضه جهانی باعث افزایش قیمت‌ها می‌شود و کشورهای واردکننده نفت را تحت تأثیر قرار می‌دهد و باعث فروپاشی تحریم‌ها می‌شود. مطمئناً این همان چیزی بود که تهران انتظار داشت؛ زیرا با اطمینان، تحریم‌های جدید را محکوم به شکست اعلام کرد؛ اما افزایش تولید ایالات متحده، کاهش صادرات ایران را جبران کرد. تحریم‌های نفتی که با تحریم‌های مالی همراه بود و فشار اقتصادی بر ایران سرانجام به توافق ۲۰۱۵ منجر شد که برنامه هسته‌ای ایران را درازای حذف تحریم‌ها محدود ساخت». (یرگین، ۱۴۰۰: ۸۲)

لذا می‌توان گفت توسعه فناوری استحصال نفت شیل در آمریکا که یک رویداد ژئوپلیتیکی مهم بود، باعث شد این کشور در بلندمدت به بزرگ‌ترین تولیدکننده نفت جهان تبدیل شود؛ درنتیجه، برنامه امنیت انرژی آمریکا که در تولید نفت شیل متبلور شده بود توجیه و زمینه لازم برای کاهش حضور ایران در بازار جهانی نفت را ایجاد کرد.

۳-۱-۹. عامل ماندگاری تحریم؛ نحوه نقش‌آفرینی جغرافیای اقتصادی و سیاسی ایران در منطقه و فرامنطقه

تشدید تحریم آمریکا علیه ایران در سال‌های اخیر رفته‌رفته معنای ژئوپلیتیکی بیشتری به خود گرفته است؛ توضیح اینکه به‌موازات رشد اقتصادی چین و تلاش این کشور در جهت کنش فرامرزی در قالب ابتکار کمربند و راه، استفاده آمریکا از ابزارهای مختلف در جهت مهار چین گسترده‌تر شده و خواهد شد؛ یکی از ابزارهای مهم آمریکا در این زمینه تحریم بوده است. اندیشکده رند[1] در گزارشی تحت عنوان «بازگشت جنگ قدرت‌های بزرگ، سناریوهای درگیری نظام‌مند بین ایالات متحده و چین» بیان می‌دارد در سناریوی جنگ کم‌شدت، پیش‌بینی می‌شود تقابل بین آمریکا و چین در امتداد مسیرهای ابتکار کمربند و راه یعنی مسیرهایی که چین به‌عنوان مبنای جغرافیایی قدرت بین‌المللی خود اولویت‌بندی کرده است رخ خواهد داد. این گزارش معتقد است درگیری بین چین و آمریکا را نه

1. Rand Corporation.

صرفاً یک نبرد یا جنگ واحد، بلکه باید مجموعه‌ای از تقابل‌های متوالی مرتبط و پراکنده پهن‌شده در گستره جغرافیا تلقی کرد؛ مصادیق این تقابل عبارت خواهند بود از مناقشات سایبری مداوم، تقابل‌های اقتصادی و جنگ‌های متعارف نیابتی (Heath et.al., 2022: 9).

تقابل اقتصادی میان آمریکا و چین در مسیرهای جانمایی شده در ابتکار کمربند و راه دلالت‌های مشخصی برای اقتصاد ایران خواهد داشت. یکی از محورهای مهم تقابل این دو کشور در مسیرهای فوق‌الذکر، رقابت برای دسترسی به منابع طبیعی و بازار است. براساس پیش‌بینی آژانس بین‌المللی انرژی آمریکا، تقاضای جهانی انرژی تا سال ۲۰۵۰، ۵۰ درصد افزایش خواهد یافت که رهبری این افزایش تقاضا در دست آسیا خواهد بود.[1] جستجوی منابع و تلاش برای تأمین امنیت انرژی، منجر به شکل‌گیری رقابت بر سر منابع خواهد شد که به‌نوبه خود منجر به بی‌ثباتی در مناطق مختلف، از قطب شمال تا خاورمیانه و از آمریکای جنوبی تا دریای چین جنوبی خواهد شد. رقابت برای دسترسی ایمن به انرژی روندی است که احتمالاً در آینده قابل پیش‌بینی ادامه خواهد داشت. چین در حال حاضر از بیش از ۴۰ کشور جهان نفت و گاز وارد می‌کند. پکن در پیوند دادن دو مؤلفه مهم یعنی ۱. جستجو برای منابع متنوع انرژی در راستای حمایت از توسعه اقتصادی و ۲. تمایل به افزایش نفوذ سیاسی و اقتصادی در سایر کشورها ماهر و توانمند شده و پیوند این دو در ابتکار کمربند و راه چین نمود پیدا کرده است. هدف این ابتکار، برقراری پیوند چین با بیش از ۶۰ کشور در سراسر آسیا، آفریقا، اروپا و اقیانوسیه از طریق پروژه‌های زیرساختی، همکاری در حوزه انرژی و انعقاد قراردادهای فناوری است. نکته مهم آن است که حتی اگر چین و ایالات متحده رقابت خود را به سطح درگیری افزایش دهند بازهم رقابت برای دستیابی به منابع طبیعی و انرژی احتمالاً ادامه خواهد داشت. کاملاً محتمل است که تلاش‌های چین و آمریکا برای کنترل دسترسی به منابع حیاتی با یکدیگر تداخل داشته باشد و بحران‌ها و جنگ‌های مرتبط را تشدید کند؛ این درگیری به‌طور خاص در کشورهایی که دارای ذخایر مهم انرژی هستند رخ خواهد داد؛ کشورهای آفریقا، خاورمیانه، آسیای مرکزی و احتمالاً مناطق قطب شمال. تمایل چین برای اطمینان از تأمین منابع می‌تواند با درخواست‌های متحدان و شرکای ایالات متحده برای دسترسی به منابع مشابه در تضاد باشد. نتیجه می‌تواند منابع تنش و جنگ را تقویت کند که می‌تواند لایه دیگری از درگیری غیرقابل‌حل را به جنگ سیستمی ایالات متحده و چین اضافه کند. (Ibid.: 12-16).

مارشال نیز بیان می‌دارد: آمریکا به سبب حرکت به سمت خودکفایی در حوزه انرژی، تمرکز بر تضمین جریان انرژی از منطقه خلیج‌فارس را کاهش داده است. به‌زعم او «هرچه عطش چین به نفت و گاز بیشتر

1. Ari Kahan, "EIA Projects Nearly 50% Increase in World Energy Usage by 2050, Led by Growth in Asia," Washington, D.C.: U.S. Energy Information Administration, September 24, 2019.

می‌شود عطش آمریکا به [واردات] آن رو به کاهش است. این موضوع اثر عمیقی بر روابط خارجی آمریکا به‌ویژه در خاورمیانه و اثری جانبی هم بر دیگر کشورها خواهد داشت» (مارشال، ۱۴۰۱: ۱۰۴ – ۱۰۳).

امنیت انرژی مهم‌ترین فاکتور منافع چین در حوزه خلیج‌فارس است و درعین‌حال کشورهای نفت‌خیز خلیج‌فارس نزدیکی قابل‌توجهی به سیاست‌های کاخ سفید دارند؛ اما ایران تنها استثناست؛ تجربه تاریخی نشان داده که ایران یگانه کشور منطقه است که سیاست‌های انرژی خود را به‌ویژه در بزنگاه‌های تاریخی مستقل از کاخ سفید دنبال می‌کند. این رابطه از چشم دستگاه زمامداری ایالات متحده آمریکا دور نمانده و سرکوب عامل مستقل امنیتی صاحب انرژی (یعنی ایران) که می‌تواند جزئی از زنجیره پایدار تأمین انرژی چین باشد از طریق تحریم عملیاتی شده است. براساس مطالب فوق می‌توان گفت که برنامه مهار چین قوام‌بخش راهبرد اختلال در عرضه نفت ایران بوده و خواهد بود؛ رئیسی‌نژاد معتقد است: «گسترش و تثبیت راه ابریشم در دل خود جنگ و برخورد را به همراه دارد... به همین دلیل هر کشوری که بخواهد استراتژی کلان خود را با راه ابریشم نوین تطبیق دهد زیر ضرب فشارهای آمریکا قرار خواهدگرفت. از این دریچه، تحریم دوباره ایران در دولت ترامپ را باید گامی بس مهم برای در نطفه خفه‌کردن راه ابریشم نوین و آغاز خشن بازی نوین در اوراسیا دید. بیرون آمدن از برجام و تحریم دوباره ایران و حتی جنگ داخلی سوریه را می‌توان سویه‌هایی از استراتژی مهار راه ابریشم نوین چین ازسوی آمریکا دید». (رئیسی‌نژاد: ۱۴۰۱: ۹۳؛ ۱۵۰–۱۵۴).

براساس مطالب فوق می‌توان گفت که تحریم و تداوم آن، پدیده‌ای مبتنی‌بر جغرافیای اقتصادی و سیاسی بوده و دقیقاً در حوزه معاملات کلان کشورها معنا و مفهوم پیدا می‌کند و در سطحی بالاتر، در راستای شکل‌دهی به نظم اقتصادی جدید و مطلوب به‌کار بسته می‌شود. لذا پدیده تحریم را نباید صرفاً مناقشه بین ایران و آمریکا تلقی کرد. براساس تصویری که در بالا از تحریم ارائه شد در بخش آتی توضیح داده خواهد که چرا مسیرهای مرسوم خنثی‌سازی تحریم فاقد اتقان علمی و کارشناسی لازم برای مواجهه درست با پدیده تحریم هستند.

۲-۹. ارزیابی چرایی شکست مسیرهای مرسوم خنثی‌سازی تحریم برمبنای تعریف مختار از تحریم

در این بخش چهار مسیر از «خنثی‌سازی تحریم» ارائه و توضیح داده می‌شود که هریک از آن‌ها چه کاستی‌هایی دارند. توضیح آنکه نقص و کاستی هریک از رویکردهای چهارگانه به خنثی‌سازی تحریم در نسبت با فهم بدیلی که از پدیده تحریم در بخش اول ارائه شد مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۱-۲-۹. رفع حقوقی تحریم و عادی‌سازی روابط اقتصادی

این رویکرد معتقد است که صرفاً از طریق رفع حقوقی تحریم است که می‌توان نقطه پایانی بر چالش‌های اقتصادی ناشی از تحریم گذاشت و به مرحله «عادی‌شدن» روابط اقتصادی با شرکت‌ها و بانک‌های اروپایی و آسیایی فعال در نظام مالی و تجاری متعارف جهانی دست یافت؛ اما همان‌طورکه در بخش اول توضیح داده شد تصمیم و اراده سیاسی تحریم ایران مقدم بر ایجاد زیرساخت حقوقی آن بوده است؛ به‌عبارت دیگر ابتدا برپایه تحولات ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک، اراده تحریم ایران در نظام سیاستگذاری، قانونگذاری و اجرایی آمریکا شکل گرفت و سپس ترجمان این اراده در قوانین و دستورات اجرایی تحریمی نمود پیدا کرده است؛ تا زمانی که زیربنای سیاسی و اقتصادی تداوم تحریم ایران وجود داشته باشد صرفاً از طریق رفع حقوقی نمی‌توان چالش‌های ایجاد شده درنتیجه تحریم را برطرف و تعامل اقتصادی با شرکت‌های و بانک‌های مندرج در نظام مالی و تجاری متعارف را وارد مرحله عادی‌سازی کرد.

در ادامه ذیل محور اول توضیح داده می‌شود که حتی اگر تحریم را صرفاً مناقشه‌ای بین ایران و آمریکا بدانیم باز هم رفع حقوقی آن چالش‌های اساسی دارد. در بخش دوم توضیح داده می‌شود که آمریکا واجد ابزارهایی است که حتی در صورت رفع حقوقی تحریم قادر به جلوگیری از انتفاع اقتصاد ایران از محل رفع تحریم‌ها خواهد بود.

۱-۱-۲-۹. پیچیدگی‌های حقوقی رفع تحریم‌ها

تحلیل کلان اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران و همچنین بررسی سیاستگذاری‌های چندین ساله آمریکا در حوزه تحریم نشان از آن دارد که مقوله «رفع تحریم» اگرچه در ظاهر، سهل و آسان جلوه می‌کند؛ اما در عمل، واجد پیچیدگی‌های فراوان است؛ دستگاه حاکمه آمریکا، زیرساخت‌های حقوقی تحریم و سایر اسناد و دستورالعمل‌های مرتبط را به‌گونه‌ای درهم‌تنیده و پیچیده کرده که رفع تحریم‌ها، از منظر حقوقی و حتی در صورت وجود اراده لازم، پیچیدگی‌های خاص خود را دارد.

الف) تکمیل زیرساخت‌های حقوقی مرتبط با تحریم‌ها توسط نهاد قانونگذاری آمریکا و ماهیت غیرزمان‌دار آنها

در سال‌های اخیر دستگاه اجرایی ایالات متحده آمریکا، بر پایه اسناد قانونی، اقدام به اجرا و تحکیم تحریم علیه اقتصاد ایران کرده است. نکته مهم آن است که مسئله تحریم، از صلاحیت غالب قوه اجرایی ایالات متحده آمریکا به قوه تقنینی این کشور انتقال یافته، به‌طوری‌که بخش‌های اصلی اقتصاد

ایران، همگی بر پایه قوانین کنگره آمریکا[۱]، تحت تحریم قرارگرفته‌اند. بررسی این متون حقوقی نشان می‌دهد که در اکثریت قریب به‌اتفاق آن‌ها، زمانی برای خاتمه تحریم‌ها در نظر گرفته نشده، بلکه در مقابل، مواردی پیش‌بینی‌شده که اگر رئیس‌جمهور آمریکا به دلیلی ترجیح داد تحریم علیه یک کشور را تعلیق یا کاهش دهد باید به‌صورت ادواری، آن‌هم معمولاً به‌صورت محدود (نهایتاً دو دوره ۶ ماهه) به کنگره آمریکا گزارش دهد و برای مثال هر ۶ ماه یک‌بار، این تعلیق را تمدید کند؛ به‌عبارت‌دیگر در نظام حقوقی ایالات متحده، وضع تحریم بدون زمان و غیرمشروط در نظر گرفته‌شده و تعلیق تحریم زمان‌دار و مشروط است. با این تفاسیر این انتظار که زمانی، تحریم‌های ایران لغو خواهد شد (به این معنا که دستگاه قانونگذاری ایالات متحده آمریکا، رأی به نسخ قوانین تحریمی ایران بدهد) بسیار دور از انتظار است و حتی در برجام نیز صرفاً تعلیق تحریم‌ها و نه لغو آن‌ها در دستور کار قرار گرفته است. لذا در صورت وجود اراده، حداکثر آن است که تحریم‌های ایران در بازه‌های زمانی مشخص تعلیق می‌شوند نه لغو؛ درنتیجه، همواره خطر اعمال مجدد تحریم‌ها وجود خواهد داشت.[۲]

درواقع غیرمحتمل بودن لغو تحریم‌ها و بازگشت‌پذیری آن‌ها (درصورتی‌که تحریم‌های ایران، به‌واسطه «تصمیم» ی سیاسی در آمریکا، برای مدت‌زمان مشخص تعلیق شوند) مقوله‌ای است که در ساختار و شاکله اسناد تحریمی ایالات متحده تحکیم و تثبیت شده است.

---

۱. این قوانین عبارت‌اند از:

- Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, And Divestment Act Of 2010.
- Iran Freedom And Counter-Proliferation Act Of 2012.
- iran sanctions act of 1996.
- National Defense Authorization Act For Fiscal Year 2012.
- Iran Threat Reduction And Syria Human Rights Act Of 2012.
- Countering America's Adversaries Through Sanctions Act.
- Uniting And Strengthening America By Providing Appropriate Tools Required To Intercept And Obstruct Terrorism (Usa Patriot Act).
- Iran Policy Oversight Act Of 2015.

۲. در ژانویه سال ۲۰۲۰ مرکز ارائه خدمت پژوهشی کنگره آمریکا گزارشی منتشر کرد و در آن، به‌تفصیل توضیح داده است که تعلیق و لغو قوانین تحریمی آمریکا علیه ایران، هریک نیازمند طی شدن چه فرایندهایی در مجلس نمایندگان آمریکا و انجام چه اقداماتی توسط رئیس‌جمهور آمریکاست. (Rennack, 2020) نکته مهم آنکه شروط در نظر گرفته‌شده جهت لغو بندها و مواد مندرج در اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران، آنچنان سخت‌گیرانه و چندوجهی (فراتر از موضوعات هسته‌ای و در بسیاری از موارد، همپوشان با بحث‌های مرتبط با به‌اصطلاح مقابله با تروریسم، مقابله با نقض حقوق بشر و...) در نظر گرفته‌شده‌اند که تحقق آن شروط و به‌تبع، امکان لغو تحریم‌ها اساساً غیرممکن به نظر می‌رسد.

ب) درهم‌تنیده شدن تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای

هم‌زمان با خروج آمریکا از برجام و وضع مجدد تمامی تحریم‌های تعلیق شده هسته‌ای، راهبرد جدیدی تحت عنوان «دیوار تحریم»[1] در دستور کار تیم وقت سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران قرار گرفت. در این راهبرد جدید، بخش‌ها، سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی ایرانی که پیشتر در چارچوب مسائل هسته‌ای ادعایی ایالات متحده تحریم شده بودند این بار مبتنی‌بر وجوه ادعایی دیگر نظیر حمایت از تروریسم، نقض حقوق بشر، اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی و ثبات‌زدایی منطقه‌ای تحت تحریم قرار گرفتند.[2] در پیوست یک فصل حاضر، نام تعدادی از اشخاص حقوقی ایرانی که ذیل سیاست درهم‌تنیده کردن تحریم‌ها، مورد هدف قرارگرفته‌اند ذکر شده است.

۲-۱-۲-۹. بحثی در باب امکان‌پذیری انتفاع اقتصادی از محل رفع حقوقی تحریم‌ها

این تصور که متعاقب رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ، عایدی اقتصادی گسترده‌ای نصیب کشور می‌شود، فاصله بسیار زیادی با حقیقت دارد. توضیح اینکه ایالات متحده، حتی در صورت اقدام به رفع تحریم‌ها بر روی کاغذ، یک ابزار اساسی در اختیار دارد که می‌تواند با به‌کارگیری آن، مانع از بهره‌مندی حقیقی اقتصاد ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها شود. آن ابزار عبارت است از بالا بردن ریسک سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی. در پیوست دوم فصل حاضر، توضیح مختصری در مورد سه محور فوق ارائه شده است.

نتیجه آنکه استمرار مذاکره در این چارچوب و حصول نتایجی مانند خروج برخی از افراد و نهادها از لیست تحریم، لغو چند دستور اجرایی، تعلیق قوانین کنگره و مواردی ازاین‌دست نخواهد توانست

---

1. Sanctions Wall

۲. دوبوویتز، رئیس بنیاد دفاع از دمکراسی‌ها (Foundation for Defense of Democracies) دراینباره می‌نویسد: «ترامپ باید کاری کند که تمام امید یک دولت دمکرات برای احیای برجام از بین برود و او باید دیواری از تحریم‌های اضافه با موضوعات مختلف را بنا و کاری کند که هیچ رئیس‌جمهوری بعد از او نتواند آن دیوار را به‌آسانی فروبریزد. چنین اقداماتی نه‌فقط به بهانه فعالیت هسته‌ای ایران، بلکه باید بر پایه سایر فعالیت‌های ایران ازجمله حمایت از تروریسم، برنامه موشکی و موضوعات مرتبط با نقض حقوق بشر در ایران باشد. بنای چنین دیواری از تحریم‌ها، باید به‌گونه‌ای باشد که ترس و تردید مؤسسات مالی و شرکت‌های خارجی برای بازگشت به ایران، به‌شدت زیاد شود که حتی اگر توافقی محدود (مرتبط با موضوع هسته‌ای) در دولت بعدی آمریکا با ایران بسته شد، بازهم آنها به بازار ایران بازنگردند». (Dubowitz et. al, 2019: 4) همچنین برایان اوتوله کارشناس حوزه تحریم، مشاور رئیس و مدیر ارشد سابق دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا، تحریم‌های غیرهسته‌ای دوره ترامپ را تحت عنوان «قرص‌های سمی» نامگذاری کرده و معتقد است که رفع این تحریم‌های جدید، در فضای سیاست داخلی آمریکا بسیار دشوار بوده (منجر به سوء شهرت مقامات ذیربط می‌شود) و پابرجا ماندن آنها باعث می‌شود که حتی در صورت بازگشت آمریکا به برجام و رفع تحریم‌های هسته‌ای، ایران نتواند از رفع تحریم‌ها، منتفع شده و عایدی اقتصاد به دست آورد. (O'Toole, 2021: 4-6)

عایدی اقتصادی قابل‌توجهی برای اقتصاد ایران فراهم آورد؛ مهم‌ترین مشکل این رویکرد آن است که براساس سطح مشخص، پایدار و قابل‌سنجشی از انتفاع اقتصادی صورت‌بندی نشده است و تصور می‌کند عادی‌سازی روابط اقتصادی با بلوک غرب، گزینه‌ای ممکن و در دسترس است.

۲-۲-۹. دور زدن تحریم و صدور مجوزهای موردی

«دور زدن تحریم» عبارتی است که با آغاز موج اول تحریم‌ها بر سر زبان‌ها افتاد و دلالت بر مجموعه‌ای از اقدامات ضربتی و کوتاه‌مدت برای مقابله با تحریم می‌کرد. سؤال اساسی آن است که آیا صدور مجوز موردی و نظارت بر نحوه دور زدن تحریم، می‌تواند پاسخ دقیق به پدیده تحریم باشد. در ادامه توضیح داده خواهد شد که به سه دلیل، پاسخ سؤال فوق منفی است.

الف) غفلت از ماندگاری تحریم: رویکرد «دور زدن تحریم»، ماندگاری تحریم را مدنظر قرار نمی‌دهد و بر این باور است که با اقدامات اقتضایی و مقطعی می‌توان چالش‌های حوزه تحریم را مرتفع کرد؛ در بخش اول فصل حاضر به‌تفصیل توضیح داده شد که تحریم ایران، زیربناهای ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک دارد و بر این اساس، ماندگاری و پایداری تحریم، خط بطلانی بر درستی انگاره رویکرد «دور زدن تحریم» می‌کشد.

ب) نسبت مجوزهای موردی با مقیاس چالش‌های تحریمی اقتصاد ایران: تسهیل فعالیت برون‌مرزی سازمان‌ها، اشخاص، بانک‌ها و شرکت‌های خاص در شرایط تحریم با استفاده از رویه مجوزدهی، سطح حداقلی از نیازها و چالش‌های اقتصاد ایران را مرتفع خواهد کرد؛ آن‌هم برای اقتصادی نظیر اقتصاد ایران که بخش‌های اصلی و ارزآور آن تحت شدیدترین تحریم‌ها قرارگرفته‌اند و حتی بخش‌هایی که نام آن‌ها در قوانین و فهرست‌های تحریمی نیامده (نظیر واردات اقلام اساسی خوراکی و دارو) به‌واسطه وضع تحریم بر بخش مالی و بانکی و همچنین بخش تجارت دریایی ایران، مشمول سنگین‌ترین فشارها و محدودیت‌ها شده‌اند. لذا رویه مجوزدهی در بهترین حالت، می‌تواند چالش‌های تحریمی چند شرکت و سازمان بزرگ را مرتفع کند و این انتظار که رویه مذکور، بتواند بخش قابل‌توجهی از چالش‌های تحریمی اقتصاد ایران را رفع کند قطعاً غیرواقع‌بینانه است.

همچنین با تداوم تحریم‌ها علیه ایران و چشم‌انداز ماندگاری آن در میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت،[۱] وجاهت و کارایی تاکتیک‌های مرتبط با دور زدن تحریم به‌شدت زیر سؤال رفته است. حتی اگر این تاکتیک‌ها، همچنان به‌صورت مقطعی و برای بعضی فعالیت‌های خاص کاربرد داشته باشند، به‌هیچ‌وجه

۱. جهت مطالعه بیشتر درباره این موضوع به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم: ۱. ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها» به شماره مسلسل ۱۷۴۴۷ مراجعه فرمایید.

پاسخ‌گوی حجم گسترده نیازهای اقتصاد ایران در شرایط تحریم حداکثری نیستند.

ج) تفاوت سطح دسترسی به مجوزهای موردی داخلی: سطح دسترسی همه اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی به رویه مجوزدهی برابر نیست و شرکت‌های دولتی و خصوصی، به یک اندازه نمی‌توانند از این مجوزها بهره ببرند؛ همچنین شرکت‌های کوچک برخلاف هلدینگ‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های بزرگ قادر نیستند نیازهای فوری خود را به اطلاع کارگزاران متولی صدور مجوز رسانده و مجوزهای لازم را دریافت کنند. دلیل آن است که این مجوزها، اقتضایی صادر می‌شوند نه مبتنی‌بر فرایند و رویه.

۳-۲-۹. استفاده از ابزارهایی نظیر پیمان پولی، بانکداری فراساحلی و...

طی سال‌های اخیر، پیشرفت قابل‌توجه در ادبیات مقابله با تحریم نتیجه توجه به این رویکرد است؛ رویکردی که مقابله با تحریم را در بهره‌گیری از ابزارهایی نظیر پیمان پولی، بانکداری فراساحلی، رمزارز، تهاتر، استفاده از پیام‌رسان‌های مالی غیرآمریکایی، طراحی سیستم پیام‌رسان داخلی و... می‌داند. طرفداران این رویکرد تلاش کرده‌اند با بررسی سازوکارها و نظام‌های جدید پرداخت نشان دهند که حرکت به سمت متنوع‌سازی ابزارهای تسویه مالی و کاهش وابستگی به ابزارهای پرداخت وابسته به بلوک غرب، یک روند پویا و در جریان است و این‌گونه نیست که صرفاً ایران به‌واسطه چالش‌های تحریمی خود نیازمند گرویدن به این جریان باشد.

علی‌رغم اهمیت توجه به این رویکرد به نظر می‌رسد این رویکرد نیز پاسخ دقیق به پدیده تحریم نیست و راه‌حل‌های ارائه‌شده ذیل آن، حداکثر می‌توانند ابزارهایی در خدمت راهبرد کلان مقابله با تحریم باشند؛ در رویکرد ابزارمحور، منطقی وجود ندارد که نشان دهد از کدام ابزار، به چه شکل و در کدام موضع استفاده شود؛ این درحالی است که همه این ابزارها ذیل معاملات کلان معنا پیدا می‌کنند و تا زمانی که منطقی برای تعریف و انعقاد معاملات کلان وجود نداشته باشد تبلیغ و معرفی کارکردهای این ابزارها معنادار نیست؛ برای مثال تا زمانی که تراز تجاری دو کشور متناسب با یکدیگر نباشد، امکان ایجاد پیمان پولی دوجانبه برای آن دو کشور وجود ندارد؛ زیرا این پیمان باید بر بستر تبادل اقتصادی و تجاری طرفینی دو کشور سوار شود؛ زمانی که هیچ نیازی در کشور صادرکننده نسبت به کشور واردکننده شکل نگرفته است (یعنی تا زمانی که نیاز و به‌تبع آن، تجارت، تک‌سویه باشد) عملاً برقراری پیمان پولی غیرممکن است. دلالت اصلی گزاره فوق این است که تا زمانی که راهبرد کلان مقابله با تحریم (یا همان چیزی که تحت عنوان پاسخ دقیق به پدیده تحریم نام‌گذاری کردیم) طراحی نشود، انتظار اینکه ابزار مقابله با تحریم کارگر افتد بسیار بعید است.

۴-۲-۹. اصلاحات اقتصاد داخلی

رویکرد دیگری که طی سال‌های گذشته در موضوع مقابله با تحریم شکل گرفته قائل به آن است که اصلاحات اقتصاد داخلی، پاسخ دقیقی به پدیده تحریم است؛ این نگاه معتقد است مقابله با تحریم از مسیر کاهش کسری بودجه، رفع ناترازی نظام بانکی، افزایش پایه‌های مالیاتی، اصلاح سازوکار بازرگانی داخلی و نظام توزیع، افزایش شفافیت، حذف یارانه پنهان، اصلاح قیمت‌های نسبی و... می‌گذرد. در نقد این رویکرد نیز باید بگوییم که به‌رغم اهمیت و فوریت اصلاحات موردنیاز اقتصاد ایران، این رویکرد نیز پاسخ دقیق به پدیده تحریم نیست. این عدم دقت از این حیث است که حوزه تحریم، اساساً به مؤلفه‌هایی نظیر میزان دسترسی کشور به ذخایر خارجی، حجم تعامل اقتصادی با سایر کشورها، جایگاه کشور در تجارت بین‌الملل و نحوه تأمین اقلام موردنیاز برای تولید در داخل مرتبط است، ولی اصلاحات داخلی حوزه موضوعی دیگری دارد که اگرچه مکمل سیاست خنثی‌سازی تحریم است، ولی پاسخ دقیق به تحریم نیست.

مضاف بر این، ایران کشوری است که زیست حکمرانی آن در حوزه اقتصادی تا حد زیادی برمبنای دریافت منافع حاصل از فروش نفت شکل گرفته‌است و تا زمانی که نتواند معاملات کلان جدیدی شکل دهد بسیاری از کوشش‌ها در اصلاح حکمرانی اقتصادی منتهی به شکست خواهد شد. این سخن البته نافی ضرورت تلاش در این حوزه نیست؛ چه آنکه کشورهای قوی در عرصه تجارت بین‌الملل نیز اقتصادهای داخلی قدرتمندی دارند. غرض آنکه چنانچه پاسخ دقیق به پدیده مشخص شود (که در بخش آتی در مورد این موضوع بحث خواهد شد) آنگاه می‌توان اصلاحات اقتصاد داخلی را براساس رویکرد جدید صورت‌بندی کرد.[۱]

---

۱. در حال حاضر ساخت داخلی اقتصاد ایران بر اساس دوره زیست نفتی صورت‌بندی شده است؛ برای مثال در این زیست نفتی، سیاست حمایت از مصرف‌کننده منجر به ایجاد نهادهایی مانند ستاد تنظیم بازار شد. همچنین استان‌های کشور برای دریافت رانت حداکثری از محل منابع نفتی به سمت کوچک‌تر شدن پیش رفتند؛ نهادهایی مانند سازمان برنامه‌وبودجه نیز به‌جای برنامه‌ریزی توسعه کشور عملاً نقش تخصیص‌دهنده پول نفت به خود گرفت. در این دوره، نهادهای حکمرانی کشور استانداردهای خود را با کشورهای اصلی خریدار نفت ایران تنظیم کردند. همچنین فعالیت‌های اقتصادی توسعه‌ای دولت نیز بدون در نظر گرفتن جغرافیای پیرامونی گسترش یافت.

اینکه خروج از زیست نفتی باعث می‌شود نظام حکمرانی ایران چه شکل و شمایلی به خود بگیرد محور پژوهشی مجزایی است، اما می‌توان جهت تقریب به ذهن، گزاره‌ای به شرح زیر مطرح کرد؛ طی سالیان متمادی و منبعث از زیست نفتی، حمایت از اقتصاد داخلی از طریق راهکارهایی نظیر کنترل قیمتی، ممنوعیت صادراتی، افزایش سطح واردات و سایر رویه‌های سنتی تنظیم بازار (الگوی واردات جهت مصرف) انجام شده است؛ در نقطه مقابل، کنش برمدار کریدور می‌تواند زمینه تحول در رویه‌های سنتی حمایت از اقتصاد را فراهم آورد؛ برای مثال انتخاب راهبردی یک کریدور در حوزه اقلام اساسی خوراکی و پایبندی به قواعد آن باعث خواهد شد سیاستگذاری اقتصادی کشور در حوزه این اقلام بر اساس تنظیم ترازنامه ورودی و خروجی زنجیره ارزش مذکور انجام شود نه بر

۹-۳. جانمایی جدید ایران در اقتصاد بین‌الملل به‌مثابه پاسخ دقیق به تحریم

در بخش قبل، چهار رویکرد در موضوع خنثی‌سازی تحریم مورد شرح و نقد قرار گرفت. اگرچه هیچ‌یک از آن مسیرها «پاسخ دقیق» به پدیده تحریم نیستند؛ اما چنانچه پاسخ دقیق به پدیده تحریم ارائه شود آنگاه تمامی رویکردهای فوق با شدت و ضعف، نقش جدی در پیشبرد آن پاسخ ایفا خواهند کرد. برمبنای روایت مختار گفته شد تحریم، کلان‌معامله نفتی ایران را بر هم زده است. این کلان‌معامله درواقع مبنایی برای ایجاد یک «زیست نفتی»[1] در ایران شده بود. پس نمی‌توان درباره سیاست خنثی‌سازی تحریم تفکر کرد و مؤلفه‌ها و شاخصه‌های زیست نفتی را وارد تحلیل نکرد. این فهم مقدمه‌ای است بر طراحی ابتکار کلانی که ایران را از محدوده تحریم‌پذیری خارج می‌کند. یک پیش‌فرض اساسی در طراحی ابتکار راهبردی ایران آن است که می‌دانیم با تغییر در مختصات جهانی، دیگر زیست سابق قابلیت احیای کمی دارد یا حداقل پاسخ‌گوی نیازهای جدید رشد و پیشرفت کشور نیست.

در این بخش توضیح داده می‌شود که پاسخ دقیق به پدیده تحریم عبارت است از: «خروج از زیست نفتی و جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه بین‌الملل». برای توضیح این گزاره، ابتدا لازم است مفهوم «زیست نفتی» را تبیین و سپس توضیح داده شود که در روایت بدیل و مطلوب، «خنثی‌سازی آن» چه معنا و مفهومی دارد.

۹-۳-۱. روایت تاریخی از زیست نفتی اقتصاد ایران

روایت تاریخی از زیست نفتی اقتصاد ایران توضیح می‌دهد که چرا امکان تحریم ایران و به‌تبع، خروج اقتصاد کشور از مهم‌ترین زنجیره تأمین جهانی فراهم شد.

اساس میزان لحظه‌ای نیاز مصرف‌کننده و به‌تبع، افزایش واردات در جهت تنظیم بازار داخلی. کنش بر این مدار نه‌تنها باعث تضمین امنیت غذایی کشور می‌شود، بلکه ارزآوری قابل‌توجهی برای اقتصاد کشور خواهد داشت.

یکی از مصادیق موفق در این موضوع، نحوه نقش‌آفرینی ترکیه در موضوع گاز است. کنش برمدار کریدور باعث شده نه‌تنها امنیت انرژی این کشور تأمین شود، بلکه درهم‌تنیدگی این کشور با سایر کشورها تقویت شده و همچنین ورود ارز قابل‌توجه به اقتصاد ترکیه تضمین شود.

۱. منظور از زیست نفتی، صرفاً وابستگی بودجه به نفت نیست، بلکه بحث، بسیار عمیق‌تر از آن است. تولید منابع ارزی گسترده از قبل صادرات نفت و هزینه‌کرد آن در اتمسفر مالی و بانکی غرب در راستای واردات لوازم توسعه، مفهومی به‌مراتب گسترده‌تر و عمیق‌تر از «وابستگی بودجه به نفت» است. به‌بیان‌دیگر، زیست نفتی را می‌توان به این صورت تعبیر و تبیین کرد: در دوره زیست نفتی، نفت، زبان گفتگوی حاکمیت و مردم بوده است و بر اساس این زبان گفتگو، قراردادهای اجتماعی، روابط سیاسی و پیوندهای اقتصادی خاصی میان مردم و حاکمیت شکل گرفته است.

۱-۱-۳-۹. زیست اقتصاد ایران در دوره پیشانفت

در دوره پیشانفت، مهم‌ترین منبع رشد اقتصاد ایران از طریق اتصال به جریان‌های کلان تجاری تأمین شده است؛ توضیح اینکه در دوره‌هایی از تاریخ، ایران سرپل جریان‌های تجاری قدرتمند میان قطب‌های ثروت بوده که نمونه آن را می‌توان در تمام طول تاریخ ایران و ازجمله در دوره صفویه مشاهده کرد؛ تعداد زیاد کاروان‌سراها در ایران و ضلع نمادین عالی‌قاپو در عناصر سیاسی این عصر نشانه گزاره فوق است؛ البته این منبع به روایتی باعث تمرکز بیش‌ازحد صفویه بر تجارت و عدم پیشرفت صنعتی ایران نیز شد و در دوره‌های بعدی، به‌تدریج و به‌تبع ایجاد مسیر تجاری ترکی- آفریقایی و اوج‌گیری تجارت دریایی توسط اروپاییان، این منبع رشد اقتصاد ایران به محاق رفت؛ منبع مذکور در دوره شکوفایی خود، ذخایری برای دسترسی به ارز خارجی در اختیار اقتصاد ایران قرار می‌داد و به‌واسطه آن، روابط خارجی کشور تنظیم می‌شد (متی، ۱۴۰۱).

۲-۱-۳-۹. زیست اقتصاد ایران در دوره پسانفت:

اقتصاد ایران تا قبل از تجربه تحریم فراگیر سال ۲۰۱۲ که به‌صورت تحریم تدریجی صادرات نفت و تحریم نظام بانکی نمود پیدا کرد، به‌صورت تاریخی جایگاه خاصی را در عرصه بین‌الملل برای خود تعریف کرده بود و به‌صورت مشخص می‌توان گفت که کلان‌معامله‌ای میان ایران و بلوک غرب ایجاد شده بود؛ کلان‌معامله اقتصاد ایران و بلوک غرب عبارت بود از: صادرات نفت و تضمین امنیت عرضه نفت خلیج‌فارس و در ازای آن دسترسی به ارز جهان‌روا و واردات لوازم توسعه؛ دسترسی ایران به ارز جهان‌روا به این معنا بود که اقتصاد ایران در اتمسفر مالی و بانکی غرب امکان فعالیت داشت. معامله تاریخی فوق گاهی در سطوح بالایی جریان داشت، به‌طوری‌که نفت ایران به‌صورت حداکثری به کشورهای تحت ائتلاف آمریکا و حتی در دوره‌هایی به خود این کشور صادر می‌شد و از آن محل، لوازم توسعه وارد کشور می‌شد. گاهی نیز معامله فوق در نقطه‌ای حداقلی جریان داشت که در آن زمان، در ازای تضمین امنیت عرضه از منطقه خلیج‌فارس، امکان واردات اقلام بشردوستانه به کشور فراهم می‌شد. در آن معامله کلان یا به‌عبارتی‌دیگر، در آن زیست نفتی، همه نیازهای فرامرزی ایران از طریق ارز جهان‌روای تولیدشده، ذیل یک پرونده و آن‌هم پرونده صادرات نفت و فرآورده حل‌وفصل می‌شد؛ نیازهایی اعم از تأمین کالاهای اساسی، کاهش یا رفع کامل ریسک سیاسی و مالی مرتبط با سرمایه‌گذاری خارجی، واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مرتبط با تولید، تأمین ارز خارجی جهت مدیریت بازار ارز داخلی و غیره. در آن زیست، منابع حاصل از صادرات نفت، اولاً ذخایر ارزی بالایی در اختیار حاکمیت ایران قرار می‌داد، ثانیاً یک پشتوانه مالی قابل‌توجه بود که از قِبَل آن، هرگونه ریسک

سیاسی پوشش داده می‌شد و سرمایه‌گذاران خارجی، بدون نگرانی از ریسک‌های سیاسی و اقتصادی در ایران سرمایه‌گذاری می‌کردند. مشخصاً در این دوره از اقتصاد ایران، خدمات مرتبط با کشتی‌رانی تأمین می‌شد، در بانک‌های اصلی اروپایی حساب افتتاح شده و به نفع اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی تراکنش آزادانه صورت می‌گرفت، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای موردنیاز تولید و ایضاً غذا و دارو وارد کشور می‌شد، ارز موردنیاز برای مدیریت بازار ارز داخلی تأمین می‌شد و...

مهم‌ترین ویژگی کلان‌معامله سابق ایران، شکل‌گیری نظم روابط خارجی کشور برمبنای ارز باکیفیت نفتی بود؛ منظور از ارز باکیفیت نفتی، ارز جهان‌روایی است که درنتیجه صادرات نفت به کره جنوبی، ژاپن، هند و بخشی از کشورهای اروپایی نظیر ایتالیا، یونان، اسپانیا و... حاصل می‌شد و در هر نقطه از جهان و در راستای رفع هر نیاز فرامرزی از کشور، خواستار داشت و به‌راحتی در نظام مالیه جهانی‌شده امکان نقل‌وانتقال داشت. کلان‌معامله سابق ایران (که از قبل از انقلاب ایجاد شده بود و پس از انقلاب نیز جریان پیدا کرد) وظیفه تولید منابع ارزی را به دوش می‌کشید. بنابراین در آن دوره، تولید منبع ارزی دغدغه اصلی و محوری سیاستگذار اقتصادی نبود؛ مسئله سیاستگذار اقتصادی در دوره زیست نفتی که منجر به شکل‌گیری مجموعه‌ای از رویکردهای متصلب حکمرانی نیز شده است عبارت بودند از:

الف) تخصیص‌محوری: ازآنجاکه یک ابتکار یا کلان‌معامله بین‌المللی از پیش ایجادشده، نقش «تولید منبع» را به دوش می‌کشید، لذا در دوره زیست نفتی، «تخصیص منابع و کیفیت و مختصات آن» به مهم‌ترین مسئله سیاستگذار اقتصادی تبدیل شد؛ نمود این مسئله را می‌توان در «سازمان برنامه‌وبودجه» ای دید که منابع ریالی دریافت می‌کند و همان منابع را در قالب بودجه میان دستگاه‌ها و مناطق جغرافیای ایران توزیع می‌کند؛ این رویکرد مرکز – پیرامون باعث شده که هرچه از مرکز سیاسی و جغرافیایی دورتر می‌شویم، تخصیص کم‌رنگ‌تر می‌شود. نکته مهم آن است که این سازماندهی شکل‌گرفته براساس اقتضائات زیست نفتی، التفات چندان به تولید منابع ارزی جدید ندارد.

ب) تشدید دیوان‌سالاری محدودکننده: مسئله مهم دیگر سیاستگذار اقتصادی در دوره زیست نفتی، تشدید دیوان‌سالاری محدودکننده بوده است. وفور درآمدهای نفتی و در دسترس بودن ارزهای باکیفیت، باعث شده بود مطالبات گسترده‌ای اعم از تعریف تعداد زیادی از پروژه‌های زیرساختی، افزایش استخدام کارکنان، بارگذاری صنایع کوچک و بزرگ در مناطق مختلف و بدون مطالعات پشتیبان و... در فضای سیاسی کشور ایجاد شود؛ ازاین‌رو، تشدید دیوان‌سالاری محدودکننده و اتخاذ رویکرد انضباط‌محوری، یکی از دستور کارهای جدی مقام سیاستگذار در

دوره زیست نفتی بوده است؛ اساساً لازمه رویکرد «تخصیص‌محوری» چیزی جز تلاش برای ایجاد و تقویت دیوان‌سالاری محدودکننده و جلوگیری‌کننده از بروز بیماری هلندی و همچنین کنترل مطالبات کنشگران سیاسی نیست و نخواهد بود.

ج) سیاستگذاری و اجرا برمدار استانداردهای ایجادشده به‌تناسب زیست نفتی: انباشت منابع ارزی حاصل از صادرات نفت در بانک‌های اروپایی و واردات بسیاری از اقلام صنعتی و غیرصنعتی از مسیر شرکت‌های فعال در این کشورها، منجر به پذیرش و کاربست مجموعه‌ای از استانداردهای خاص و به‌اصطلاح «یوروسنتریک» شده است؛ استانداردهای حوزه مالی و بانکی، صنعت، کشاورزی، دامپزشکی، بهداشت و محیط‌زیست مثال‌هایی واضح در این موضوع هستند؛ این استانداردها در بهترین حالت، اقتضای همان دوره زیست نفتی بوده‌اند و در حال حاضر، تبدیل به مانعی در مسیر ایجاد ابتکارهای چندوجهی پسازیست نفتی شده‌اند.

۲-۳-۹. روایت جانمایی جدید ایران در اقتصاد جهان

ازآنجاکه تحریم، بستر و زمینه توسعه سنتی ایران را مختل کرده، لذا پاسخ‌گویی به تحریم نیز باید در همان سطح و قدوقواره پیگیری شود. با توجه به توضیحات پیش‌گفته، هر راهبرد خنثی‌سازی تحریم باید از رهگذر تعریف یک برنامه توسعه‌ای جدید بگذرد. توضیح اینکه نیاز اقتصاد ایران در شرایط حاضر، تعریف نقشی جدید برای خود در عرصه بین‌الملل است؛ این تعریف را می‌توان «پاسخ دقیق به پدیده تحریم» یا همان «خنثی‌سازی تحریم» تلقی کرد. همان‌طورکه گفته شد تحریم ایران درواقع یک کنش ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی از سوی ایالات متحده آمریکا بوده و تا زمانی که توجیهات چنین سیاستی برای آمریکا برقرار شد سیاست آن کشور در تحریم ایران بدون تغییر باقی خواهد ماند؛ اگر تحریم ایران را تغییر در نقشه تجارت کشور و متعاقباً، عامل به هم خوردن معاملات کلان با حوزه‌های جغرافیای سیاسی تعبیر کنیم، آنگاه خنثی‌سازی تحریم به معنای ایجاد تغییرات نهادی و بنیادین در معاملات کلان کشور است که به اقتضای آن باید مهندسی نویی از ترتیبات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دستور دستگاه حکمرانی کشور قرار گیرد؛ امری که در عبارت «جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه بین‌الملل» متجلی است. ابتکار ایران در این زمینه باعث خواهد شد، نه‌تنها نقش تمدنی ایران احیا شود، بلکه ریل‌گذاری پیشرفت کشور نیز صورت گیرد.

متعاقب از دست رفتن کلان‌معامله سابق ایران (همان ابتکار از پیش ایجادشده که نقش تولید منابع را به دوش می‌کشید و ارز جهان‌روا برای اقتصاد ایران تولید می‌کرد) باید خروج از زیست نفتی در دستور

کار سیاستگذار اقتصادی ایران قرار می‌گرفت و مشخصاً مسئله‌های[۱] بدیل و متفاوتی در نقطه کانونی تفکر سیاستگذارانه قرار می‌گرفت. این مسائل و اولویت‌ها عبارت‌اند از:

الف) تولید منابع ارزی باکیفیت و پایدار جدید به‌وسیله واردکردن زنجیره ارزش و تأمین کشور در کلان‌معاملات جدید: این محور را می‌توان به‌عنوان اولویت و مسئله اصلی سیاستگذار در دوره خروج از زیست نفتی معرفی کرد. در بخش ششم فصل حاضر، توضیح تفصیلی در مورد این محور ارائه خواهد شد.

ب) جذب سرمایه‌گذاری‌های هدفمند و ژئوپلیتیک بین‌المللی: هدف از جذب چنین سرمایه‌هایی، ذی‌نفع‌سازی کنشگران منطقه و فرامنطقه در توسعه ایران است؛ پرواضح است که در اینجا منظور از کنشگران منطقه و فرامنطقه کشورهایی هستند که تقابل بنیادین با زیربناهای نظری جمهوری اسلامی ایران ندارند. همچنین زمانی که بحث از سرمایه‌های ژئوپلیتیک و هدفمند بین‌المللی به میان می‌آید دو نوع سرمایه از دایره بحث ما خارج می‌شود: الف) سرمایه‌های سفته‌بازانه بین‌المللی که باهدف کسب سودهای سوداگرانه، به‌صورت لحظه‌ای در حال حرکت از یک بازار به بازار دیگر هستند. ب) سرمایه‌گذاری شرکت‌های چندملیتی که در ازای جذب آن‌ها باید بخشی از حاکمیت سیاسی و اقتصادی کشور واگذار شود؛ نظیر سرمایه‌هایی که به بخشی از کشورهای جنوب خلیج‌فارس سرازیر شده است.

ج) حرکت به سمت انطباق محل تولید منابع ارزی و محل مصرف آنها: در دوره زیست نفتی که دسترسی به نسبت آزادانه‌ای به ارز جهان‌روا برای اقتصاد ایران فراهم بود اساساً مسئله تراز تجاری با کشورهای طرف تعامل موضوع چندان مهمی نبود. ارز جهان‌روایی که ایران در اختیار داشت در هر نقطه‌ای از جهان خواستار داشت و از طریق آن ارز امکان رفع نیازهای برون‌مرزی ایران فراهم بود. در چنین شرایطی، اساساً مسئله «ضرورت انطباق محل تولید ارز و محل مصرف ارز» محلی از اعراب نداشت؛ اما متعاقب مخدوش شدن زیست نفتی ایران و بروز اصطکاک‌های اساسی در دسترسی ایران به ارز جهان‌روا، ایجاد انطباق بین محل تولید ارز و محل مصرف ارز به موضوعی مهم و حیاتی تبدیل شده است.[۲]

---

۱. در اینجا منظور از مسئله، همان «اولویت ذهنی و دغدغه سیاستگذارانه» است؛ به این معنا که در دوره جدید، سیاستگذار، کدام محورها و مؤلفه‌ها را باید بهعنوان «اولویت اقدام» خود تعیین کند.

۲. با یک مثال می‌توان این موضوع را به‌صورت دقیق‌تری توضیح داد. در دوره زیست نفتی که ایران به‌موجب صادرات نفت به کشورهای بلوک غرب، ارز جهان‌روا به دست می‌آورد واردات کالاهای اساسی کشور از طریق بازارها و شرکت‌های بین‌المللی و چندملیتی فعال در حوزه اقلام اساسی خوراکی با پایین‌ترین قیمت و بهینه‌ترین لجستیک، امری کاملاً شدنی و در دسترس بود، اما

د) حرکت به سمت بسته‌شدن تراز تجاری کشور با کشورهای طرف تعامل بدون نیاز به تسویه تجارت از طریق ارز جهان‌روا: در شرایطی که دسترسی به ارز جهان‌روا با چالش‌های اساسی مواجه شده، ایجاد تراز تجاری با کشورهای طرف تعامل تبدیل به موضوعی مهم و اساسی شده است؛ توضیح اینکه در شرایطی که نیاز است اقلام اساسی خوراکی، کالاهای واسطه‌ای و کالاهای سرمایه‌ای و... از طریق رویه‌های غیرمرتبط با ارز جهان‌روا[1] تأمین و وارد کشور شود ایجاد تراز تجاری با کشورهای صادرکننده این کالاها اهمیت قابل‌توجه می‌یابد؛ زیرا هر سطحی از عدم تراز تجاری با کشورهای مورد بحث، سطحی از نیازمندی به تسویه مالی آن مازاد یا کسری از طریق ارز جهان‌روا را ایجاد می‌کند.[2]

پرواضح است که بحث از ایجاد تراز تجاری با کشورهای طرف تعامل (کشورهایی که نیاز است اقلام اساسی خوراکی، کالاهای واسطه‌ای و کالاهای سرمایه‌ای مرتبط با تولید را از آن‌ها وارد کنیم)، دلالت‌های مشخص و چه‌بسا دشواری در فضای سیاستگذاری اقتصادی، صنعتی و تجاری کشور دارد؛ حرکت بر ریل ایجاد تراز تجاری با کشورهای طرف تعامل به‌معنای آن است که دیگر، دستگاه‌ها، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای دارای کنش برون‌مرزی نباید به‌صورت مستقل و جزیره‌ای، مسیر حرکت و کنش فرامرزی خود را انتخاب کنند.[3]

علی‌رغم بروز تحریم و بروز چالش‌های اساسی در دسترسی ایران به ارز جهان‌روا، دستگاه‌های متولی تأمین اقلام اساسی خوراکی کشور همچنان به واردات اقلام اساسی خوراکی از طریق همان رویه‌های سابق ادامه داده‌اند. در این شرایط، تبدیل یوآن (حاصل از صادرات نفت به چین) به ارزهایی نظیر درهم و یورو (که امکان گردش آزادانه در نظام مالی متعارف جهانی دارند) تبدیل به چالشی اساسی برای اقتصاد ایران شده و بخشی از چالش‌ها و شوک‌های ارزی کشور را می‌توان به این موضوع منتسب کرد. توصیه‌های سیاستی در رابطه با این موضوع عبارت‌اند از: تغییر مبادی وارداتی کالاهای اساسی خوراکی، تغییر و تعدیل در شبکه کارگزاری واردات و تأمین و درنهایت، هر اقدام دیگری که اولاً نیاز کشور به تبدیل یوان به ارزهایی نظیر درهم و یورو را کاهش دهد و همچنین واردات اقلام اساسی کشور را بدون نیاز به دلار نفتی امکان‌پذیر کند.

۱. توضیح اینکه ارز جهان‌روا، خروجی و نمود یک نظمِ شکل گرفته است؛ در نسبت با این نظم شکل گرفته و ارز جهان‌روای مبتنی‌بر آن، مجموع‌های از فرایندها و رویه‌ها در حوزه تجارت خارجی شکل می‌گیرد؛ مصادیق این رویه‌ها عبارت‌اند از: ضرورت تسویه تجارت خارجی از مجرای سیستم پایاپای مبتنی‌بر ارز جهان‌روا، ضرورت استفاده از سیستم پیام‌رسان مالی جهانی شده، ضرورت پرداخت وجه مربوط به لجستیک و حمل‌ونقل اقلام اساسی از طریق ارزهای جهان‌روا و ...؛ تحت نظارت قرار گرفتن، ایجاد امکان اختلال در روند واردات و همچنین امکان قطع مسیر تجاری، مهمترین مخاطرات استفاده از نظم آنگلوساکسونی و ارز جهان‌روای مبتنی‌بر آن است.

۲. توضیح اینکه در صورت برقراری تراز تجاری بین دو کشور، از هر نوع ابزار مالی برای تسویه مالی تجارت فی‌مابین می‌توان استفاده کرد. برای فهم دقیق‌تر می‌توان از مثال تهاتر استفاده کرد. چنانچه دایره مفهومی تهاتر بین دو کشور به حدی توسعه پیدا کند که شامل همه اقلام وارداتی و صادراتی شود، آنگاه در صورت تراز بودن تجارت دو کشور از نظر ارزش، دیگر به استفاده از ارز جهان‌روا برای تسویه مالی تجارت نیاز نخواهد بود.

۳. برای تدقیق بیشتر این موضوع می‌توان مثال واردات اقلام اساسی خوراکی را مدنظر قرار داد؛ در شرایطی که منطقه اوراسیا دارای مازاد غله و اقلام اساسی خوراکی است و ایران می‌تواند از طریق تعامل درهم‌تنیده با آن منطقه، هم نیاز پهنه جغرافیایی ایران به آن

همان‌طورکه از محورهای فوق برداشت می‌شود دال مرکزی مسائل جدید سیاستگذار در دوره جدید عبارت خواهد بود از «طراحی کلان‌معاملات جدید با دستاوردهای اقتصادی و ایجادکننده درهم‌تنیدگی منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای».[۱] بر این اساس می‌توان گفت بازتعریف نقش ایران در اقتصاد بین‌الملل، ازیک‌طرف ارتباط وثیقی با تغییر در صورت‌بندی سازمانی و نگاشت نهادی کشور[۲] و از طرف دیگر مستلزم فهمی دقیق از برهم‌کنش، تقابل و تعارض قدرت‌ها در عرصه جغرافیای سیاسی و اقتصادی دارد؛ تا زمانی که تصویر و ادراکی دقیق از مختصات کنش قدرت‌های بزرگ و قدرت‌های منطقه‌ای در پهنه جغرافیا ایجاد نشده باشد نمی‌توان تعیین کرد که ایران قرار است چه نقش جدیدی برای خود در عرصه بین‌الملل تعریف کند. در بخش آتی به این موضوع مهم پرداخته می‌شود.

۴-۹. تقابل و تعارض قدرت‌ها در عرصه‌های جغرافیای سیاسی و اقتصادی: زیربنای فهم خنثی‌سازی تحریم‌ها

براساس مطالب بخش قبل، ایران باید نقش جدیدی در عرصه بین‌الملل برای خود تعریف کند. برای بازتعریف نقش، ضروری است تقابل و تعارض قدرت‌ها موردبررسی اساسی قرار گیرد. در این بخش، کنش ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک قدرت‌ها در عرصه بین‌الملل ذیل دو محور موردبررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت: الف) شناخت مختصات نظم ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک سابق و نشانه‌های تضعیف آن؛ ب) مختصات تقابل و تعارض کنونی قدرت‌ها در پهنه جغرافیای اقتصادی و جغرافیای سیاسی.

اقلام را مرتفع کند و هم می‌تواند با تبدیل‌شدن به هاب غلات، فراوری و بازصادرات این اقلام، سایر کشورهای منطقه را وارد این پرونده مهم کند. مهمترین چالش پیشِروی چنین ابتکاری، عدم تراز تجاری کشور با کشورهای منطقه اوراسیا و به‌طور خاص روسیه است. یک پیشنهاد مشخص برای رفع این ناترازی آن است که ظرفیت‌های صنعتی کشور در جهت افزایش صادرات به آن منطقه به کار گرفته شود؛ همچنین برای دستیابی به این هدف، به‌کارگیری ظرفیت دیپلماتیک کشور در جهت ایجاد زمینه گفت‌وگوهای سیاسی برای دستیابی به هدف ایجاد تراز تجاری ضروری است.

۱. صادرات گاز و برق ایران به عراق مثالی واضح از این موضوع است. مشخص است که زمانی که بحث از ایجاد درهم‌تنیدگی می‌کنیم موضوعاتی نظیر صادرات و واردات اقلام خرد و جزئی (که محل کنش تجار بخش خصوصی است) از دایره بحث ما خارج هستند؛ به‌عبارت‌دیگر رویه کاری تجار خصوصی کشور (که بر اساس چشم‌انداز تجاری خود تصمیم می‌گیرند کالایی خاص را در مقیاس کوچک به سایر کشورها صادر کنند یا دیگر کالاها را وارد کنند) نسبتی با بحث فعلی ما ندارد؛ هرچند که چنانچه ابتکار کلان و راهبردی ایران در نسبت با منطقه و فرامنطقه مشخص شود، آنگاه می‌توان مراودات تجار را با استفاده از ابزارهای حاکمیتی نظیر تعرفه‌ها، مشوق‌ها، خدمات لجستیکی خاص و ترجیحی و ... جهت‌دهی کرد.

۲. تغییر در جهت‌گیری نظام حکمرانی کشور که در «طراحی و ایجاد نگاشت نهادی پیشبرد راهبرد جانمایی جدید» نمود پیدا خواهد کرد، در چارچوب پژوهش حاضر نمی‌گنجد و در مطالعات آتی با تفصیل بیشتری به این موضوع پرداخته خواهد شد.

۱-۴-۹. مختصات نظم ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک سابق و نشانه‌های تضعیف آن در دوره جدید

پایان جنگ سرد را به‌نوعی می‌توان آغاز دوره جهانی‌سازی دانست؛ دست برتر آمریکا در اقتصاد جهانی، جریان آزاد سرمایه و ائتلاف‌های غالب نظامی آمریکا علیه رقبا از ویژگی‌های بارز این دوره است. ترتیبات اقتصاد لیبرال پس از جنگ جهانی دوم توسط اقتصاددانان طراحی شد؛ اما این ترتیبات برمبنای یک برنامه کلی بود که توسط استراتژیست‌های سیاست خارجی تهیه شده بود. سیاستگذاران آمریکایی دوران پساجنگ می‌دانستند چه می‌خواهند: چیزی که گزارش شورای امنیت ملی آمریکا در سال ۱۹۵۰ از آن این‌گونه یادکرد: «محیطی که در آن، سیستم آمریکایی توان ابقا داشته باشد و به کامیابی برسد». از دید این سیاستگذاران، برتری جهان آزاد، مجرایی برای تسلط و غلبه بر کمونیسم شوروی بود و این برتری توسط ترتیبات لیبرال به‌دست‌آمده بود. اگرچه هدف نهایی یک هدف ژئوپلیتیک بود؛ اما روابط اقتصادی بین‌الملل پس از پایان جنگ سرد با قوانین اقتصادی شکل گرفتند. در دوره موردبحث، اصولی که سیاست‌های تجاری یا نرخ ارز را مشخص می‌کردند اصولی کاملاً اقتصادی بودند (Pisani Ferry, 2021).

اما، با بروز بحران مالی سال ۲۰۰۸ و اوج‌گیری چین در اقتصاد جهانی، دست برتر برای این کشور ایجاد شد و توانست محدودیت‌هایی در مقابل ورود کشورهای غربی به بازار خود وضع کند؛ این رویارویی اقتصادی، چین و رقبایش را بر آن داشت تا بر سر منابع تأمین اقتصادهای خود به رقابت بپردازند. چالش پایداری زنجیره تأمین باعث ایجاد رقابت‌های گسترده میان قطب‌های قدرت شد که این رقابت‌ها منتهی به ایجاد ائتلاف‌های سیاسی با کشورهای صاحب منابع و صاحب بازار مصرف شده و این روند همچنان ادامه دارد. این سازوکار ائتلاف‌سازی، رقابت‌های اقتصادی مرسوم را بیش‌ازپیش به سمت رقابت‌هایی ژئوپلیتیک سوق داد. خروجی چنین روندی، قطبی‌شدگی در جهان و ایجاد مجموعه‌ای از سازوکارهای ائتلافی در جهان امروز است که ترجمان آن را می‌توان چندجانبه‌گرایی دانست.

با عبور جهان از دوره جهانی‌سازی، سیاستگذاری اقتصادی نیز دستخوش تغییرات عمده شده است؛ به این معنا که در دوره جدید، این استراتژیست‌های جغرافیایی هستند که خطوط کلی کنش اقتصاد را تعیین می‌کنند؛ امری که در دوره ترامپ و آغاز جنگ تجاری با چین آشکارا مصداق پیدا کرد و در دوره بایدن نیز به‌نحوی دیگر در حال پیگیری است. لذا به نظر می‌رسد در دنیای جدید، اصول دانش ژئوپلیتیک بر مؤلفه‌های دانش اقتصادی کلاسیک مستولی شده است.[۱] پیشرفت چین و رقابت رو به

۱. در باب تمایز دانش ژئوپلیتیک از دانش اقتصادی کلاسیک میتوان گفت که اغلب متخصصان دانش ژئوپلیتیک، روابط بین‌الملل را یک جنگ قدرت می‌دانند؛ مدل‌های ضمنی آنان حاوی این فرض است که سود یک کشور در ضرر دیگری است. در سمت دیگر،

رشد این کشور با ایالات متحده، به‌مثابه نقطه پایانی بر جهان تک‌قطبی است؛ لذا شناخت جهان جدید تنها با دانشی بدیل میسر خواهد شد؛ توضیح اینکه با شکست ایده هم‌گرایی از طریق یکپارچه‌سازی اقتصادی می‌توان گفت دانش ژئوپلیتیک اهمیت بسیار بیشتری پیدا کرده است. تمرکز بایدن بر مسئله چین و تصمیم او مبنی‌بر بقای محدودیت‌های تجاری (که توسط رئیس‌جمهور قبل از او یعنی دونالد ترامپ وضع شده بود) تأیید می‌کند که جهان وارد دوره جدیدی شده است (همان).

۹-۴-۲. مختصات تقابل و تعارض کنونی قدرت‌ها در پهنه جغرافیای اقتصادی و جغرافیای سیاسی

در این بخش به‌صورت اجمالی توضیح داده می‌شود که قدرت‌های حال حاضر جهانی، در پهنه جغرافیای سیاسی و جغرافیای اقتصادی چه سطحی از تقابل و تعارض با یکدیگر دارند.[۱] فهم مختصات تعارض قدرت به ما کمک خواهد کرد صحنه بین‌الملل را به‌درستی شناخته و بر آن اساس، برنامه‌ریزی دقیق‌تری برای خنثی‌سازی تحریم و جانمایی جدید خود در عرصه بین‌الملل انجام دهیم.

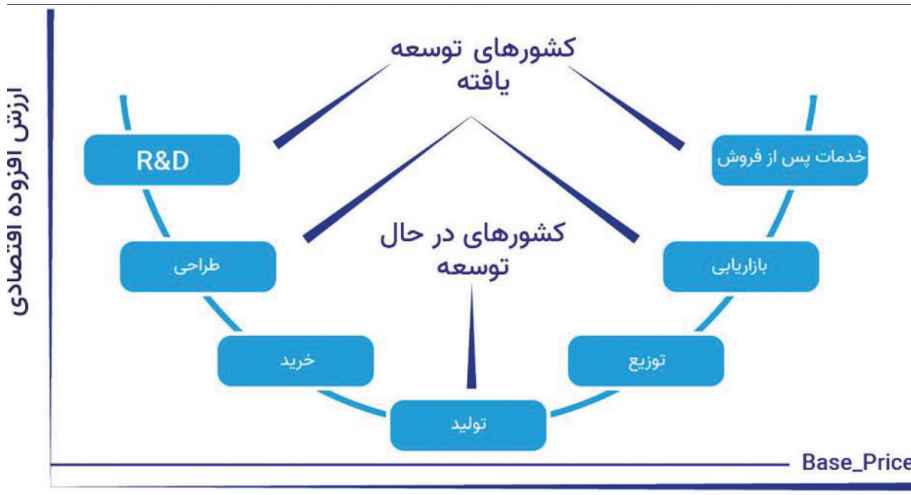
۹-۴-۲-۱. ابتکار راهبردی چین

حسب بررسی‌های تاریخی، چین درصورتی‌که نتواند رشد پایداری را برای اقتصاد خود تمهید کند دچار نابسامانی اقتصادی-اجتماعی و به‌تبع آن، هرج‌ومرج داخلی خواهد شد. این کشور برای تمهید مسیر رشد پایدار باید زنجیره ارزش خود را در مسیر جغرافیایی مشخصی گسترده کند. به‌طور مشخص این کشور قصد دارد در دوره‌ای که دیگر، مزیت نیروی کار ارزان را در اختیار ندارد و جمعیت این کشور به سمت پیری می‌رود صنایع خود را به سمت لایه‌های بالاتر زنجیره ارزش حرکت دهد. در این رویکرد، بسیاری از صنایع نسل پایین‌تر چین در طول مسیر ابتکار کمربند و راه گسترده خواهند شد. منحنی «زنجیره ارزش جهانی لبخند» که در شکل زیر آمده است تبیین مناسبی از سیاست صنعتی چین در بازاریابی ابتکار کمربند و راه را به نمایش می‌گذارد.

اقتصاددانان کلاسیک تمایل دارند سود حاصل از مبادلات برون‌مرزی و منافع فعالیت‌های مشترک را برای همه گروه‌ها دست‌یافتنی و مطلوب بدانند. از دید اقتصاددانان، گزاره «کنشگرانی که به‌صورت داوطلبانه وارد روابط دوطرفه سودآور می‌شوند» مفهوم و سنجه اصلی در روابط اقتصادی بین‌المللی است.

۱. بی‌شک بررسی ابعاد تقابل قدرت‌ها در عرصه جهانی نیاز به پژوهشی جامع و مجزا دارد. در این محور صرفاً به مباحثی اشاره می‌شود که واجد دلالت صریح یا ضمنی برای موضوع پژوهش حاضر باشد.

شکل ۱-۹. منحنی زنجیره ارزش جهانی لبخند



توضیح شکل: عمده ارزش‌افزوده بخش‌های اقتصادی در بخش خدمات، تحقیق و توسعه، طراحی و بازاریابی شکل می‌گیرد؛ چین در نظر دارد با گذار به این مرحله در کنار گسترش نوآوری، تبدیل به قطب اقتصادی شود و از قِبَل آن، استانداردهای خود را در سطح جهان گسترش دهد؛ گسترش زنجیره ارزش چینی در مسیر ابتکار این کشور یک دلالت مهم خواهد داشت؛ آنکه تولید و تجارت در طول مسیر ابتکار کمربند و راه، تحت مدیریت این کشور قرار خواهد گرفت.

چین با ایجاد این کریدور اقتصادی بر طیف کاملی از مؤلفه‌های بنیادین اقتصادی اعم از زنجیره‌های تأمین اقلام اولیه، پردازش کالا و بازاریابی حکمرانی خواهد کرد و هم‌زمان با اتصال به بازار مصرف اروپا، بازارهای پایدار آسیایی نیز برای خود مهیا خواهد کرد؛ از منظر جغرافیای سیاسی، چین برای ایجاد چنین اتصالی سه مسیر اصلی را در نظر گرفته است:

شکل ۲-۹. مسیرهای اصلی ابتکار کمربند و جاده چین



مسیر جغرافیایی اول مسیر شمالی است که از روسیه و کشورهای تحت نفوذ آن می‌گذرد؛ این مسیر از منظر جغرافیای انسانی به‌دلیل تراکم پایین جمعیت، ظرفیت چندان مناسبی برای ایجاد یک کریدور اقتصادی را ندارد. همچنین جنگ روسیه و اوکراین نیز منجر به تضعیف این مسیر شده است. مسیر دوم، کمربند دریایی است که از دریای چین جنوبی آغاز شده و با حرکت به سمت اقیانوس هند، تنگه‌های مهم کانال سوئز و هرمز را نیز شامل می‌شود. این مسیر اگرچه می‌تواند با اتکا به اقتصاد ساحل کشورهای جانمایی شده در مسیر، مقیاس بالایی از تبادلات را به ارمغان آورد، ولی از منظر ژئوپلیتیکی یک محدودیت جدی دارد؛ این محدودیت چیزی نیست جز ائتلاف‌های امنیتی و سیاسی ایجادشده توسط ایالات متحده در مسیر این کمربند؛ ائتلاف‌هایی نظیر پیمان آکوس، کواد، کواد ۲ و پیمان ابراهیم و همچنین سیاست «کنش شرق» هند (که حاوی برنامه‌های جدی امنیتی در راستای مهار چین است) جزء فهرست بلند تهدیدهای چین در این مسیر هستند که در ادامه توضیحات اجمالی در مورد این ائتلاف‌ها ارائه خواهد شد.

مسیر عمومی سوم از مرزهای غربی چین آغاز و از مسیر کشورهای افغانستان و پاکستان به ایران و تا سواحل مدیترانه کشیده می‌شود؛ این مسیر دو مزیت عمده دارد: اولاً تراکم جمعیتی بالاتر و ثانیاً وجود

اقتصاد صاحب کامودیتی‌های[۱] اصلی در این کمربند که اتفاقاً این اقتصاد، واجد نظم مستقل امنیتی است؛ توضیح اینکه اقتصاد ایران می‌تواند در این مسیر نقش مهمی ایفا کند.

۲-۲-۴-۹. همکاری ایالات متحده آمریکا و کشورهای تحت ائتلاف آن در پرونده مهار چین

یکی از چالش‌های اساسی آمریکا و چین را می‌توان رقابت بر سر آینده نقشه ارزی جهان دانست. در این رقابت رو به فزونی، مهم آن است که قیمت‌گذاری کامودیتی و اقلام اساسی در سبد تجارت جهانی با چه ارزی صورت می‌گیرد؛ ارزهای مورد مبادله در بازارهای فوق‌الذکر، بازارهای مالی مرتبط با خود را نیز ایجاد می‌کنند. با گسترش تجارت چین، این کشور تبدیل به بزرگ‌ترین واردکننده و صادرکننده بسیاری از اقلام اساسی جهانی شده است؛ این رویداد در کنار افزایش سهم یوآن در سبد ذخایر ویژه بانک‌های مرکزی، خطری جدی برای اقتصاد آمریکاست. زیرا این امکان وجود خواهد داشت که در بلندمدت و چه‌بسا در میان‌مدت، یوآن چین موقعیت دلار آمریکا را به خطر بیندازد. ازاین‌رو ایالات متحده در جهت مهار ابتکار راهبردی چین (ابتکار کمربند و راه) برنامه‌های متعددی را در دستور کار خود قرار داده است. اقدامات آمریکا در این زمینه را می‌توان در دو محور نرم و سخت دسته‌بندی کرد که در ادامه توضیحی در رابطه با هر دو محور ارائه خواهد شد.

الف) مختصات برخورد سخت آمریکا و کشورهای هم‌پیمان با اقتصاد چین

در نوع سخت، شاهد ایجاد کریدورهای اقتصادی و امنیتی تحت ائتلاف با آمریکا هستیم که در شکل زیر، مهم‌ترین آن‌ها نمایش داده شده است.

---

۱. کامودیتی‌ها اصطلاحاً به کالاهای اساسی گفته می‌شود که برای تولید سایر کالاها به کار می‌روند؛ این کالاها یک سبد مشخص در طول تاریخ داشته‌اند و نیز به‌عنوان یک دارایی، در بازار کامودیتی دادوستد می‌شوند، ولی تجارت آن‌ها در دهه‌های اخیر استانداردهای خاصی داشته است؛ این سبد شامل موارد ذیل است: ۱. کامودیتی‌های سخت شامل طلا و نفت که در طبیعت به‌صورت طبیعی وجود دارند؛ ۲. کامودیتی نرم شامل محصولات کشاورزی اساسی مانند سویا، گندم، جو، ذرت و گوشت) و ۳. فلزات اساسی شامل فولاد، مس، آلومینیوم، روی، لیتیوم و ...

شکل ۳-۹. کریدورهای تحت ائتلاف با آمریکا در راستای برنامه مهار چین



توضیح شکل:

– رنگ‌های آبی عبارت‌اند از خطوط مهار چین؛ خط اول مهار، جزایر پیرامون چین ازجمله تایوان، جزایر پاراسل و شمال فیلیپین را شامل می‌شود؛ این خط عمدتاً امنیتی و نظامی است. دومین خط نیز با همان کارکرد خط اول تشکیل شده است؛ این خط و خط اول توسط متحدین آمریکا مانند ژاپن و کره جنوبی تقویت می‌شود.

– خط سبز، خط سوم تعریف‌شده توسط آمریکاست که شامل جزایر کوچک اقیانوسیه تا کارائیب می‌باشد و تحت مراقبت‌های اقتصادی و امنیتی نظامی آمریکا قرار می‌گیرند.

– ناحیه مشخص‌شده بارنگ قرمز که شامل اقیانوسیه، هند و بخش‌هایی از غرب آسیا می‌شود کریدور هندوابراهیمی است؛ این کریدور از اندونزی آغازشده و بااتصال به هند و کشورهای عضو پیمان ابراهیم (یا مواد ۲) و همچنین مصر، سودان و اتیوپی (حاشیه دریای سرخ و کانال سوئز) شکل گرفته است.

– ناحیه مشخص‌شده در بخش عمده اوراسیا (به رنگ سیاه) نیز به‌وسیله گسترش ناتو به شرق توسط ترکیه تحت پروژه‌های مختلفی نظیر جاده لاجورد و اتحاد کشورهای ترک‌زبان درحال‌توسعه است.

– منبع: یافته‌های پژوهش

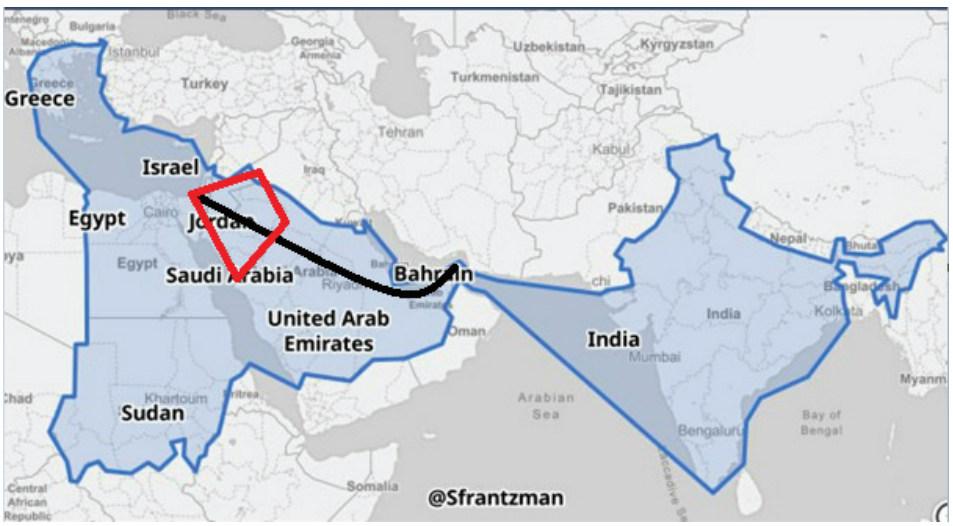
در محدوده‌های جغرافیایی مشخص‌شده ابتکارات سخت کریدوری آمریکا طراحی و عملیاتی شده‌اند؛ ویژگی عمده کشورهای مندرج در ائتلاف‌های فوق‌الذکر، ارتباطات اقتصادی برمبنای دلار و روابط امنیتی– اقتصادی درهم‌تنیده با آمریکاست؛ این ائتلاف‌ها زمینه مهار چین را فراهم می‌آورند. در ادامه توضیح تکمیلی در مورد این کریدورها و ائتلاف‌ها ارائه خواهد شد.

– کریدور هندوابراهیمی و نقش کشورهای مختلف در آن

۱۳ اکتبر سال ۲۰۲۱ آنتونی بلینکن، وزیر خارجه ایالات متحده در واشنگتن دی سی میزبان وزرای خارجه هند، رژیم صهیونیستی و امارات بود. چهار کشور توافق کردند یک مجمع اقتصادی بین‌المللی جدید را باهدف استفاده از مجموعه‌ای منحصربه‌فرد از قابلیت‌ها، دانش و تجربه در جهت پیشبرد روابط اقتصادی و سیاسی اعضا تشکیل دهند. ایالات متحده برای محافظت از موقعیت خود در برابر چین،

همکاری‌های امنیتی دریایی در منطقه غرب و جنوب اقیانوس هند را دنبال می‌کند.[۱] این ائتلاف کمی پیش‌تر و در زمان ترامپ با اعلام تشکیل پیمان ابراهیم شکل گرفته بود؛ این پیمان به‌نوعی آغاز کنش رژیم صهیونیستی برای ایجاد شبکه‌ای از قراردادهای انرژی‌پایه با برخی کشورها و اعلام اتحاد و ائتلاف با آن‌ها بود. البته در پیمان ابراهیم، ازبکستان نیز عضو صندوق شد؛ وجه مشترک سه عضو صندوق یعنی ازبکستان، امارات و رژیم صهیونیستی، نقش طلا و جواهرات در اقتصاد هر سه کشور بود؛ نقطه‌ای که دقیقاً هند را به این پیمان متصل کرد. درواقع عمده سرمایه‌گذاری این کریدور بر روی طلا، جواهرات، الماس، کالاهای با فناوری بالا و حمل‌ونقل ترکیبی[۲و۳] است. این گزاره را می‌توان به‌صورت مصرحی در «پروژه ۵۰»[۴] امارات ردیابی کرد.

شکل ۴-۹. نمای کلی کریدور هندوابراهیمی



در کریدور هندوابراهیمی چندین طرح مهم در دستور کار است:

- طرح ریل عبری - عربی (خط سیاه‌رنگ)؛

---

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش زیر مراجعه کنید:
مجید سلمانی، مجید یعقوبی، اهمیت راهبردی منطقه ایندوپاسیفیک و راهبرد بازیگران اصلی؛ چالش‌ها و فرصت‌های آن برای جمهوری اسلامی ایران، اداره کل برنامه‌ریزی و رصد راهبردی وزارت امور خارجه، دی‌ماه سال ۱۴۰۰.

۲. تمرکز بالای قطر بر خرید هواپیما و برنامه جدی امارات در توسعه فرودگاه خلیفه، نشانه‌های تقویت‌کننده اهمیت حمل‌ونقل ترکیبی در کریدور هندوابراهیمی است.

۳. جهت مطالعه بیشتر به درگاه زیر مراجعه کنید.

4. https://u.ae/en/about-the-uae/initiatives-of-the-next-50/projects-of-the-50

– طرح خط رد–مد؛ این طرح در نظر دارد دریای سرخ را از طریق خطوط لوله نفت و ریل پرسرعت در صحرای جنوبی رژیم صهیونیستی به دریای مدیترانه متصل کند. همکاری امارات در این طرح مشهود است.

– ترکیب طرح نئوم، دره فناوری رژیم صهیونیستی و همتای آن در اردن در مربع قرمزرنگ؛

همان‌طورکه مشخص است نقش‌آفرینی امارات متحده عربی در این کریدور بسیار جدی است. مؤلفه‌های راهبردی کنش امارات متحده عربی در این کریدور را می‌توان به‌شرح زیر توصیف کرد:

– تمرکز بالا بر اقتصاد ساحل به‌منظور بازیگری حداکثری در تجارت با سایز بالا؛

– سرمایه‌گذاری بر روی فناوری‌های نرم‌افزاری در اتصال به هند و رژیم صهیونیستی (به‌عنوان قطب‌های این حوزه)؛ این سیاست در برنامه ۵۰[1] امارات متجلی شده است.

– تمرکز بر روی فناوری‌های سطح بالای کشاورزی و ایجاد شهرک‌های غذایی در نقاط هدف؛

– حضور در بازار حمل‌ونقل ترکیبی پرسرعت برای تحکیم جایگاه در کالاهای با ارزش‌افزوده بالا نظیر کالاهای فناورانه، طلا و جواهرات؛

– تلاش برای حفظ جایگاه امارات به‌عنوان هاب ارزی منطقه و فرامنطقه؛ توضیح اینکه در حال حاضر یوآن و روبل نیز علاوه بر دلار به‌تدریج در حال باز کردن جایگاه خود در این کشور هستند؛ در تیرماه سال ۱۴۰۱ اعلام شد روسیه حاضر است پول فروش نفت به هندوستان را با درهم امارات تسویه کند.[2]

همه سیاست‌های فوق در یک جانمایی جغرافیایی هوشمندانه و به‌هم‌پیوسته در کنار یکدیگر چیده شده‌اند؛ کریدور موردبحث با اتصال ۸ کشور هدف همکاری جامع اقتصادی امارات،[3] قابلیت پیاده‌سازی یک جریان تجارت جهانی پرقدرت را ایجاد می‌کند. این جریان تجاری بزرگ همخوانی بالایی با نقشه‌های آمریکا نیز دارد و می‌توان آن را در پازل مهار چین نیز تعریف کرد.

– **پیمان امنیتی شامل ژاپن، استرالیا، کره جنوبی و آمریکا (پیمان آکوس):** این پیمان امنیتی در راستای توسعه تسلیحات هسته‌ای در استرالیا و ایجاد بستر امنیتی مشترک میان اعضا برای مهار چین در ناحیه هندوپاسیفیک منعقد شده است.

– **کنش ژئواکونومیکی ترکیه به‌عنوان بال شرقی ناتو در مناطق ترک‌زبان جهان:** این سیاست،

1. PROJECT 50.

۲. آغاز فروش نفت روسیه به درهم امارات، خبرگزاری ایسنا، کد خبر: ۱۴۰۱۰۴۲۸۱۸۹۱۱، ۲۸ تیرماه سال ۱۴۰۱.

۳. شامل هنـد، اندونـزی، ترکیـه، بریتانیـا، اسـرائیل، کنیـا، کره جنوبی و اتیوپـی.

کشورهای ترک‌زبان مشتمل بر ترکیه، آذربایجان، ترکمنستان، قزاقستان، قرقیزستان و مناطق ترک‌زبان چین و روسیه را شامل می‌شود و هدف اصلی آن، گسترش چتر ناتو در مسیر میانی ابتکار کمربند و راه چین در قالب به‌هم‌پیوستگی‌های اقتصادی است.

- **پیمان نظامی- امنیتی کواد:** ابزار اصلی آمریکا برای اعمال قدرت در حوزه ایندوپاسیفیک برای زیر فشار قرار دادن راه دریایی ابریشم نوین و مقابله با خط‌کشی‌های جغرافیایی مدنظر چین در دریای چین جنوبی، گروه کواد بوده است. این گروه بانام «گفت‌وگوی چهارجانبه امنیتی» اتحادی راهبردی غیررسمی میان ایالات متحده آمریکا، هند، ژاپن و استرالیا است که با اجلاس‌های نیمه‌منظم، تبادل اطلاعات و تمرین‌های نظامی میان کشورهای عضو حفظ شده است؛ باوجوداینکه تنش‌ها و وقفه‌هایی در عملکرد این پیمان ایجاد شده است؛ اما هراس از قدرت‌گیری چین سبب شده چهار کشور فوق‌الذکر، کنش‌ها و تعاملات نظامی دو یا سه‌جانبه خود را تداوم ببخشند. (رئیسی‌نژاد، ۱۴۰۱: ۱۳۱-۳).
- **سایر اقدامات و ابتکارات در آفریقا:** ایالات متحده آمریکا به‌موازات ابتکار کمربند و جاده چین و طرح «دروازه جهان» اتحادیه اروپا، به‌دنبال توسعه و حفظ نفوذ خود در آفریقاست؛ نقاط اصلی این کنش نوار ساحلی شرق آفریقا با تأکید بر کشور کنیا و تنگه مهم باب‌المندب و کانال سوئز است. این کنش ایالات متحده می‌تواند تجارت بین چین و اروپا را تحت‌الشعاع قرار دهد.

ب) مختصات تقابل نرم آمریکا و کشورهای هم‌پیمان آن با چین

آمریکا نه‌تنها در عرصه جغرافیای اقتصادی- امنیتی، بلکه در حوزه‌های نرم نیز مهار چین را دستور کار خود قرار داده است؛ برخی از حوزه‌های نرم تقابل آمریکا و چین عبارت‌اند از:

شبکه نقطه‌های آبی:[1] شبکه نقطه‌های آبی از نوامبر سال ۲۰۱۹ به‌عنوان طرحی اقتصادی توسط آمریکا و با همراهی استرالیا و ژاپن راه‌اندازی شد. این طرح که تمرکز اصلی آن بر کشورهای حوزه جنوب و جنوب شرقی آسیاست به‌جای توسعه پروژه‌های زیربنایی در کشورهای مختلف (مانند آنچه در طرح راه ابریشم جدید در دستور کار چین قرار دارد) به ایجاد سازوکار اعتبارسنجی و ارزیابی پروژه‌های زیرساختی در قالب استانداردهای معین بین‌المللی می‌پردازد. معیارهای ارزیابی در این طرح به رعایت اصول حکومتی بین‌المللی برمی‌گردد که در اسنادی نظیر اصول گروه بیست[2] مبنی‌بر بهبود کیفیت

1. Blue Dot Network.
2. G20.

سرمایه‌گذاری زیربنایی، تعهدات گروه هفت[1] درخصوص تأمین مالی نوین برای توسعه و درنهایت در اصول اکواتور[2] ذکر شده‌اند. اصول فوق بر شفافیت، مبارزه با فساد و مشارکت جوامع محلی تأکید دارند؛ یعنی دقیقاً مواردی که به ادعای آمریکا در طرح راه ابریشم چین مفقودند. دومین کارویژه شبکه نقطه‌های آبی به دسترسی‌های مالی برای اجرای پروژه‌های زیربنایی مربوط می‌شود. شرکت آمریکایی تازه تأسیس سرمایه‌گذاری توسعه بین‌المللی[3] با ۶۰ میلیارد دلار سرمایه، ابزار اصلی تأمین مالی در شبکه نقطه‌های آبی خواهد بود.[4]

ابتکار ساخت جهانی بهتر:[5] در ادامه مسیر، شبکه نقاط آبی به ابتکار «ساخت جهانی بهتر» پیوست و گسترش یافت. در ژوئن سال ۲۰۲۱، رهبران «جی ۷» در گردهمایی در کورنوال انگلستان، درباره یک طرح نوین برای حمایت از سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های جهانی باهدف رفع نیازهای جهانی و در راستای کاهش شتاب ابتکار عمل کمربند و راه چین توافق کردند. جزئیات مربوط به این ابتکار در بیانیه پایانی جی ۷ اشاره نشد؛ اما کاخ‌سفید با انتشار گزارشی با جزئیات بیشتر، این ابتکار عمل را «بازسازی جهان بهتر» نامیده و از آن به‌عنوان «مشارکت زیرساختی ارزش‌محور، شفاف و با استاندارد بالا و به رهبری دموکراسی‌های بزرگ برای کمک به رفع نیاز بیش از ۴۰ تریلیون دلاری در توسعه زیرساخت کشورهای درحال‌توسعه» تا سال ۲۰۳۵ یاد کرده است. هسته بنیادین این طرح بر پایه تسریع و تشویق سرمایه‌های خصوصی برای سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های جهانی با تمرکز بر چهار زمینه است: آب‌وهوا، بهداشت و امنیت بهداشتی، فناوری دیجیتال و برابری جنسیتی و برابری. همچنین، این ابتکار بر ۶ اصل راهنما استوار است: ارزش محوری، حکمرانی خوب و استانداردهای قوی، دوستدار آب‌وهوا، مشارکت استراتژیک نیرومند، بسیج سرمایه خصوصی از طریق توسعه امور مالی و افزایش تأثیر امور مالی عمومی چندجانبه. به‌این‌ترتیب، با اعلام این ابتکار، ایالات متحده و شرکای جی ۷ خود چشم‌انداز واحدی را برای توسعه زیرساخت‌های جهانی ارائه می‌کنند. ابتکار بازسازی جهان بهتر، کشورهای جهان سوم و درحال‌توسعه را هدف اصلی خود قرار داده است. بنا به گزارش نشست جی ۷، دامنه ابتکار

1. G7.

۲. در حقوق بین‌الملل، دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های فراملی، مجموعه‌ای از کدهای رفتاری را به‌عنوان محدودیت‌های حقوقی بر سرمایه‌گذاری خارجی معرفی می‌کنند و به‌مرور، این کدها تبدیل به قواعد لازم‌الاجرا می‌شوند. مجموعه اصول اکواتور (The Equator Principles) یکی از این کدهای رفتاری است که توسط شرکت مالی بین‌المللی (IFC) زیر نظر بانک جهانی شکل گرفته است و به مدیریت ریسک‌های اجتماعی و محیطی تأمین مالی پروژه‌ها می‌پردازد.

3. International Development Finance Club (IDFC)

۴. جهت مطالعه بیشتر، یادداشت زیر را مطالعه کنید:

«شبکه نقطه‌های آبی» و تردید هند در دوراهی غرب و شرق، مسیر اقتصاد، ۱۱ خردادماه سال۱۳۹۹.

5. Build Back Better the World)B3W)

بازسازی جهان بهتر «جهانی خواهد بود از آمریکای لاتین و کارائیب تا آفریقا و ایندوپاسیفیک». به سخن دیگر، هدف اصلی، سرزمین‌هایی است که چین پتانسیل نفوذ در آن‌ها را دارد. نکته مهم آن است که این ابتکار، تمرکز بالایی در ایجاد قواعد مشخص برای کنش صندوق‌های ثروت عمومی و خصوصی در موضوع هدایت سرمایه دارد.

ابتکار هاب زیرساخت جهانی:[1] این ابتکار نیز تقریباً با همان مختصات شبکه نقاط آبی و در میان کشورهای گروه ۲۰ در حال پیگیری است؛ اما این ابتکار، قواعدی خاص برای ایجاد زیرساخت‌ها تعریف می‌کند.

۳-۲-۴-۹. چرخش جدید تمدن دریایی بریتانیا به سمت ایندوپاسیفیک در تکمیل برنامه آمریکا

بریتانیا اگرچه تابه‌حال ابتکارهایی[2] را معرفی کرده است، ولی خود این کشور ضلعی از اضلاع برخورد غرب با چین است. به نظر می‌رسد عضویت در جامعه اروپا این نقش را به بریتانیا داده بود؛ اما با خروج از اتحادیه اروپا، این دوره به پایان رسید و بریتانیا ناچار است بار دیگر نقش جدیدی برای خود در عرصه جهانی تعریف کند. اندیشکده پالیسی اکسچنج[3] در گزارشی تحت عنوان «یک چرخش به‌شدت بریتانیایی»[4] نیاز فعلی بریتانیا را تغییر رویکرد و توجه به ایندوپاسیفیک معرفی کرده است. در کانون این دیدگاه، رقابت با چین بر سر کسب جایگاه قدرت برتر قرار دارد. (Harper, 2020) در همین حال، بررسی محتوای سند «بریتانیای جهانی در عصر رقابتی»[5] نشان می‌دهد که تلاش بریتانیا برای بازگشت به آسیا محل توجه این کشور است.

در شرایط کنونی، بریتانیا پس از خروج از بازار واحد اروپا به‌دنبال یافتن بازارهای تجاری جدید است. از سوی دیگر، ظهور چین هم نیازمند واکنش منسجم بریتانیاست؛ کنشگری در ایندوپاسیفیک چنین فرصتی را در اختیار بریتانیا قرار می‌دهد. بریتانیا به‌دنبال استفاده از فرصت‌های اقتصادی موجود در منطقه ایندوپاسیفیک است.[6] همچنین بررسی‌ها حاکی از کنش نظامی انگلستان در منطقه مذکور است. لذا می‌توان گفت بریتانیا با گسترش حضور نظامی و فعالیت اقتصادی در منطقه ایندوپاسیفیک به‌دنبال

1. Global Infrastructure Hub

۲. ازجمله ابتکار سبز پاک بریتانیا برای حمایت از زیرساخت‌های پایدار و فناوری سبز در کشورهای درحال‌توسعه.

3. Policy Exchange.

4. A Very British Tilt.

5. Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, UK Government, 2021.

۶. علیرضا ثمودی، نشریه دیپلماسی آسیایی، شماره ۱، خردادماه سال ۱۴۰۰.

ایجاد پیوندهایی اقتصادی با فضای اقتصادی در حال شکل‌گیری در ایندوپاسیفیک است. توضیح آنکه لندن هم‌اکنون مرکز تسویه یورودلار (دلارهای خارج از سیستم مالی آمریکا) است؛ به نظر می‌رسد بریتانیا با معرفی نقطه تمرکز جدید خود (ایندوپاسیفیک) به‌دنبال تقویت مراکزی برای در دست گرفتن و کنترل جریان یوآنی و سایر ارزهای در حال تقویت است؛ لذا در این موضوع نیز کنش بریتانیا در جهت مدیریت و مهار چین مشهود است.

۴-۲-۴-۹. جنگ روسیه و اوکراین؛ نمود آغاز فرایند تغییر نظم جهانی

روسیه یکی از کشورهایی است که کنشگری قابل‌توجهی در تجارت کامودیتی‌ها و کالاهای اساسی دارد؛ صادرات قابل‌توجه انرژی به اروپا و چین و همچنین تجارت قابل‌توجه غلات، این کشور را طی سالیان اخیر به‌عنوان اقتصاد دارای وضعیت شبه‌انحصاری در بازار کامودیتی‌ها مطرح کرده است؛ هدف اصلی تقابل‌های ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک آمریکا با روسیه، از بین بردن وضعیت شبه‌انحصاری مذکور است. آمریکا در تقابل ژئوپلیتیک با روسیه چند هدف عمده را دنبال می‌کند: الف) چرخش وابستگی راهبردی اتحادیه اروپا از روسیه به سمت آمریکا؛ ب) ایجاد تنش امنیتی و از رونق انداختن مسیر شمالی کمربند و راه چین (مسیری که تا پیش از بحران، محل عبور حدود میلیون‌ها تن کالا از چین به اروپا و بالعکس بود.)؛ ج) کاهش قابل‌توجه درآمدهای ارزی روسیه از محل تجارت کالاهای اساسی.

این راهبرد ژئوپلیتیک ایالات متحده آمریکا باعث خواهد شد اولاً رقبای اصلی آن کشور یعنی چین و روسیه هدف آفند اقتصادی قرار گیرند و ثانیاً اروپای قاره‌ای (اتحاد روسیه و آلمان به‌عنوان مرکزیت اروپای قاره‌ای) تضعیف شده و به‌جای آن، وابستگی راهبردی فراآتلانتیکی شکل گیرد؛ در نقطه مقابل، رفتار روسیه نیز کاملاً مبتنی‌بر قواعد ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک است؛ به این معنا که این کشور تلاش می‌کند مزیت‌های مبتنی‌بر جغرافیای خود را حفظ کرده و وضعیت شبه‌انحصاری در بازار کامودیتی‌ها و کالاهای اساسی را تداوم بخشد. بر این اساس به نظر می‌رسد جنگ روسیه و اوکراین، نمودی از فرایند تغییر نظم بین‌المللی بوده و تداوم آن، عاملی مهم در تغییر آرایش ژئواکونومیک جهانی خواهد بود؛ لذا از این منظر دلالت‌های مهمی برای اقتصاد ایران خواهد داشت.

برای فهم کنش ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک روسیه و رقبای این کشور باید موضوع کریمه و حوادث پس‌ازآن را وارد تحلیل خود کنیم. روسیه پس از الحاق کریمه به حوزه جغرافیایی خود و متعاقب تحریم‌های ناشی از آن، برقراری روابط کلان اقتصادی با چین را در پیش گرفت؛ عواید حاصل از این رابطه، تبدیل به نقطه اتکای روسیه برای اقدام در جنگ علیه اوکراین شد، چراکه خارج از محدوده تحریم‌پذیری غرب، جریان مالی وسیعی نصیب این کشور کرد. یعنی پیش از جنگ روسیه و اوکراین،

روندی آغاز شده بود که طی آن، چرخه تسویه مالی کامودیتی‌های تولیدی روسیه از دلار و یورو به سایر ارزهای قابل‌اتکا مانند یوآن منتقل شده بود یا حداقل، این تجارت با واسطه کشورهای ثالث نظیر امارات و از طریق درهم تسویه می‌شد؛ جنگ روسیه و اوکراین، این روند را تشدید کرده و باعث خواهد شد سیستم اعتباری بین‌المللی تغییرات جدی را تجربه کند؛ مشخصاً متعاقب این تغییر، چرخه ارزی ارزهای کالامحور مانند یوآن و روبل در برابر نظم‌های ارزی سنتی قرار خواهد گرفت.

از طرف دیگر با افزایش فشار روسیه بر چرخه تأمین انرژی اروپا، احتمال این می‌رود که تغییرات سیاسی جدیدی در این قاره تجربه شود و ایالات متحده یکی از ذی‌نفعان چنین تغییری خواهد بود؛ این روند ازآن‌جهت در راستای منافع آمریکاست که وابستگی اروپا به خود را افزایش داده و به‌تبع، اروپای ضعیف‌تر تبعیت بیشتری از آن کشور خواهد داشت؛ نکته مهم آن است که آمریکا در حال تأمین لوازم اقتصادی چنین وابستگی‌ای در بلندمدت به‌وسیله افزایش ظرفیت صادراتی انرژی خود به اتحادیه اروپاست.

۵-۹. دلالت‌های مستخرج از تحلیل تقابل و تعارض قدرت‌ها برای ایران

بررسی‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که کنشگران اصلی بین‌المللی همواره به‌دنبال عناصر ذیل بوده و خواهند بود:

الف) هاب شدن با بازیگری در زنجیره ارزش و زنجیره تأمین در حوزه‌های مختلف؛ ازجمله تجارت به‌نحوی‌که بازیگر طرف مقابل را مجبور به انجام تجارت از مسیر خود کنند. کشورها در این مسیر باهدف ایجاد اهرم‌هایی برای توازن تلاش دارند سایر بازیگران را مجبور به تسویه مالی تجارت از طریق نظام مالی و بانکی خود کرده و متناسب با ظرفیت ژئوپلیتیک، دیگران را مجبور به استفاده از مسیرهای جغرافیایی خود کنند؛ یکی از مصادیق این امر حاکمیت شرکت‌های بزرگ این کشورها بر روی زنجیره‌های تأمین و ارزش جهانی است.

ب) افزایش حداکثری اتصال و دسترسی: هر کشوری براساس اشتراکات فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی خود مجموعه‌ای از اتصالات را ایجاد می‌کند. درواقع معاملات کلان بلندمدت که مؤلفه اساسی در قدرت‌یابی بین‌المللی هر کشور است براساس همین اتصالات شکل می‌گیرد.

ج) قدرت‌یابی در کریدورهای مجازی: عمده تولید ارزش‌افزوده خالص در کریدورهای مجازی[۱] صورت می‌گیرد و بنای این کریدورها بر اعتبار بازاری، سلطه سیاسی، سرمایه ناملموس و کنش

۱. در حال حاضر، دلار بزرگ‌ترین کریدور مجازی جهان است.

یک کشور در نقاط بالای زنجیره ارزش مانند خدمات پیشرفته طراحی، حق برند، لایسنس‌های معتبر در سطح جهان، اعتبارهای مجوزدهی، استانداردها و... است؛ قدرت‌های بزرگ به‌دنبال افزایش قدرت نهادی خود و بین‌المللی‌کردن استانداردها و نهادهای داخلی خود هستند. رقابت در سطح استانداردها، موضوعی مهم در این رابطه است؛ این استانداردها هستند که رفتار کشورهای مندرج در نقاط پایین هرم قدرت جهانی را تحت کنترل قدرت‌ها قرار می‌دهند.[۱]

علاوه بر موارد فوق که همه کنشگران بین‌المللی به‌دنبال آن‌ها هستند دو محور زیر به‌طور خاص توسط نظم انگلوساکسونی پیگیری می‌شود:

الف) تداوم تفوق دریا بر خشکی (لجستیک دریاپایه): به نظر می‌رسد یکی از عوامل رفتار خرابکارانه کشورهای دریایی حاکم بر نظم انگلوساکسونی در سایر کشورها (نظیر ایجاد بحران اوکراین) آن باشد که اتصال اوراسیایی از طریق خشکی جلو نرود تا نظم چند صدساله بحری جهان مورد خدشه واقع نشود. در این پازل، کشورهای مسیر جاده زمینی ابتکار کمربند و راه مورد هجوم گسترده قرار گرفته و اروپا باید در نظم فراآتلانتیکی قرار گیرد. ازجمله مصداق‌های جدی این نظم فراآتلانتیکی، نقش آینده آمریکا در تأمین انرژی اروپا (چه به‌صورت مستقیم و چه به‌صورت غیرمستقیم از طریق اعمال کنترل بر ذخایر کشورهایی مانند قطر و استرالیا) است.

ب) جلوگیری از متنوع‌سازی سبد ذخایر ارزی توسط کشورها و ایجاد مانع در مسیر ایجاد نقاط تسویه جدید خارج از حوزه نفوذ ارزهای جهان‌روا (تداوم فرمان‌روایی دلار): سیاست انگلوساکسون‌ها برای ادامه قدرت خود، مبارزه با متنوع‌سازی ذخایر ارزی است. توضیح اینکه نظم انگلوساکسونی سعی دارد همچنان تسویه تجارت بین‌الملل توسط ارزهای وابسته به آن‌ها (یعنی دلار (آمریکا، کانادا و استرالیا)، پوند و ین) صورت گیرد. این بدین معناست که سایر کشورها باید تجارت و حساب سرمایه خود را ذیل ائتلاف امنیتی آمریکا صورت‌بندی کنند. یکی از اضلاع مهم این مسئله نقش هر کشور در زنجیره تأمین اقلام اساسی است.

براساس توضیحات فوق به نظر می‌رسد که تعارضات امروزی نظام بین‌الملل و تغییرات در نظم کنونی جهانی، افزون بر رقابت‌های سیاسی و منازعات نظامی و امنیتی، به مدل جدیدی از قدرت‌یابی

---

۱. در کشور ما نیز برخی از این استانداردها همچنان مخل توسعه روابط بین‌المللی کشور هستند؛ استانداردهای بهداشتی یوروسنتریک در تبادلات تجاری، پذیرش قوانین پول‌شویی آن‌هم با استاندارد غیرمنطبق با نیازهای ایران و سخت‌گیرانه‌تر از کشورهایی مانند امارات، تیپ‌های قراردادی تسهیل تجارت و سرمایه‌گذاری با سایر کشورها (که به‌دلیل الهام گرفتن از تیپ‌های قراردادی کشورهای بزرگ تجاری سرمایه‌فرست فاقد ابتکار لازم در توسعه روابط ایران با کشورهای طرف تعامل هستند) همه مصادیقی از این موضوع هستند.

اقتصادی نیز دامن زده است. زنجیره‌های اقتصادی جهانی تشکیل‌شده در آسیا، اروپا و آمریکای شمالی به مرزهای اشباع درونی خود نزدیک شده و دیگر نمی‌توانند روندهای توسعه‌ای خود را بدون تعارض با یکدیگر طی نمایند. آمریکا و اقتصاد آن کشور به‌عنوان مرکز یکی از بزرگ‌مقیاسی‌ترین زنجیره‌های ارزش جهانی جایگاه سابق خود را از دست داده‌است.[1] همچنین اتصال هرچه بیشتر دو قطب برّی جهان (چین و اتحادیه اروپا) از طریق زمین، قدرت بحری‌ای همچون آمریکا را در حاشیه ژئوپلیتیک جهان قرار می‌دهد. به همین خاطر آمریکا برای بازسازی درونی خود نیازمند بهره‌گیری از ابزارهای غیراقتصادی باهدف متوقف ساختن سایر رقبای جهانی است. برای تحقق این هدف هم چاره‌ای جز ناامن‌سازی محیط پیرامونی رقبا ندارد. یکی از ابزارهای ناامن سازی، تحریم است. براساس چنین نگاهی، تحریم یک پدیده مبتنی‌بر جغرافیا بوده و به‌عنوان ابزاری برای شکل‌دهی به یک ژئوپلیتیک و ژئواکونومی جدید به خدمت گرفته می‌شود. براساس این نگاه جدید، تحریم دیگر صرفاً ناشی از مناقشه میان ایران و آمریکا نیست؛ اگرچه تقابل بین جمهوری اسلامی ایران و بلوک غرب به رهبری آمریکا، واجد محورهایی دارای موضوعیت است (نظیر تلاش آمریکا برای کاهش مظاهر و مصادیق قدرت ایران در حوزه‌های هسته‌ای، دفاعی، کنش منطقه‌ای و...)؛ اما به نظر می‌رسد فشار تحریمی آمریکا و هم‌پیمانان آن بر ایران را باید فراتر از روابط دو کشور تحلیل کرد؛ مفاد پژوهش حاضر نشان داد که تقابل کنشگران اصلی جهانی، عاملی بااهمیت در اعمال انواع و اقسام فشار بر کشورهای ثالث نظیر ایران است؛ اگرچه روایت فوق، ردپایی حداقلی در لفاظی‌های مقامات ایالات متحده و کنش رسانه‌ای آن کشور دارد؛ اما بر پایه مستندات پژوهشی و تجربه تاریخی، فشار تحریمی آمریکا بر ایران را باید فراتر از صِرف تقابل و تعارض جمهوری اسلامی ایران و بلوک غرب به رهبری آمریکا تحلیل کرد.

براساس مطالب فوق و تحلیل تقابل و تعارض قدرت‌ها، چهار دلالت مشخص به‌شرح زیر در نسبت با اقتصاد ایران قابل‌طرح است:

دلالت راهبردی اول: در هر حوزه جغرافیای سیاسی، سلسله‌ای از معاملات کلان اقتصادی منعقد می‌شود که این معاملات، در دوره‌های تاریخی و به فراخور رویدادهای مختلف، دستخوش تغییر و تحول می‌شوند؛ اساساً یکی از عوامل توضیح‌دهنده پویایی تحولات کلان بین‌المللی، همین تغییر و تحول در معاملات کلان کشورهاست. در سال‌های اخیر با تغییر در نقشه تجارت جهان در حیطه‌های متعدد نظیر تجارت کالاهای اساسی (کامودیتی) و همچنین متعاقب دگرگون شدن زنجیره‌های ارزش

1. National defence strategy of the United States of America, 2018 .

همچنین ر.ک به: رعنا فروهر، «پس از نئولیبرالیسم؛ حرکت از جهانی‌سازی به‌سوی منطقه‌گرایی»، مجله FOREIGN AFFAIRS، شماره نوامبر/ دسامبر سال ۲۰۲۲.

جهانی، معاملات کلان و قراردادهای پیشین به‌شدت در حال تغییر هستند. با این تغییرات، منافع ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی قدرت‌ها نیز متحول خواهد شد و درنتیجه، این قدرت‌ها درصدد بازآرایی و بازچینش نظم جدید در جهت منافع خود برخواهند آمد. در شرایط حاضر، نوع تقابل و تعامل قدرت‌های جهانی بیش‌ازپیش ژئوپلیتیکی شده است؛ جهانی چندجانبه‌گرایانه که هر کشوری برای بقا و توسعه خود باید به‌دنبال ایجاد نوعی موازنه باشد؛ اما هر قدرت منطقه‌ای ناچار به انتخاب است تا نقش جدید برای خود در نظم آینده جهان تعریف کند؛ نظم جدید ابعاد پیچیده‌ای به‌خود می‌گیرد و حتی استانداردهای تبادلات اقتصادی در نظم جدید متفاوت خواهد بود؛ ازاین‌رو کشورها در راستای ایفای نقش متناسب بانظم پیش‌رو باید سازوکارهای اجرایی خود را در انطباق با پرونده‌های توازن‌بخش جدید بازآرایی و بهینه‌سازی کنند. ایران اسلامی–تمدنی نیز از این قاعده مهم مستثنا نیست.

دلالت راهبردی دوم: به‌دلیل جانمایی جغرافیایی ایران در منطقه‌ای مهم و محوری (جغرافیایی که محل تنش و نزاع کنشگران بین‌المللی است) و همچنین به‌دلیل نقش‌آفرینی ایران در صادرات مجموعه‌ای از کالاهای راهبردی نظیر نفت، گاز، فرآورده، محصولات پتروشیمی، فلزات معدنی و...، تحت تأثیر قرار گرفتن کشورمان از ناحیه تنش قدرت‌ها امری کاملاً محتمل و قابل پیش‌بینی در بازه زمانی میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت است؛ چه اینکه در ادوار مختلف تاریخی، اقتصاد ایران از ناحیه نزاع میان قطب‌های قدرت تحت‌الشعاع قرار گرفته است؛ به‌طور مشخص، اینکه در حال حاضر ذی‌نفع صادرات نفت، گاز و فرآورده ایران کدام کشور است و همچنین، اینکه موقعیت جغرافیایی و ترانزیتی ایران به کدام کنشگر فرامنطقه‌ای نفع خواهد رساند، پارامترهایی مهم و تعیین‌کننده در موضوع تداوم تحریم یا رفع آن‌ها هستند؛ با توجه به استغنای خریداران سابق (هند، کره جنوبی، ژاپن و...) نسبت به نفت ایران و همچنین امکان بهره‌مندی کشورهایی نظیر چین، روسیه و آسیای میانه از موقعیت جغرافیای اقتصادی و ترانزیتی ایران، رفع زیربنایی تحریم‌ها و انتفاع واقعی اقتصاد ایران از آن محل، بسیار بعید و دور از دسترس به نظر می‌رسد.

دلالت راهبردی سوم: در پرونده تقابل آمریکا و چین به نظر می‌رسد که آمریکا به‌دنبال تخریب یا کنترل مسیرهای اصلی ابتکار کمربند و راه چین است؛ با این تفسیر تحریم ایران را می‌توان در کنار پرونده‌هایی نظیر ظهور طالبان در افغانستان، بی‌ثباتی سیاسی عراق، تنش‌های حاکمیتی در پاکستان، ناامنی در سوریه و فروپاشی دولت در لبنان مورد تحلیل قرار گیرد.

دلالت راهبردی چهارم: رویدادهای معرفی‌شده در بخش چهارم فصل حاضر، زمینه ایجاد چند تغییر عمده در مسیرهای کریدوری را ایجاد کرده‌اند که به نظر می‌رسد سرجمع این تغییرات می‌تواند نکات

مهمی برای اقتصاد ایران داشته باشد؛ اولاً مسیر میانی زمینی ابتکار کمربند و راه چین (مسیر عبوری از ایران) ارزندگی بیشتری پیدا کرده است؛ ثانیاً کاهش صادرات انرژی روسیه به مقصد اروپا باعث خواهد شد تجارت انرژی این کشور با کشورهای جنوبی روسیه اهمیت بیشتری پیدا کند و ایران به‌عنوان جغرافیای مناسب جهت دسترسی روسیه به آب‌های گرم، ارزش راهبردی بالایی پیدا کرده است؛ ثالثاً مازاد تجاری غله روسیه و کشورهای آسیای میانه، قابلیت ترانزیت و بازفرآوری از مسیر جغرافیای ایران را خواهد داشت. از طرف دیگر کاملاً بدیهی است که ایالات متحده در حال نظاره نظم جدید در حال شکل‌گیری است و از تمامی ابزارهای در اختیار خود برای مقابله با تفوق نظم غیرآمریکایی استفاده خواهد کرد. مهم‌ترین ابزار آمریکا در مقابل ایران تحریم است و این ابزار اخیراً به‌صورت گسترده علیه اقتصاد روسیه نیز به کار گرفته شده است. براساس توضیحات فوق، بسیار بعید است آمریکا در پرونده‌هایی نظیر ایران و روسیه، تحریم را از جعبه‌ابزار خود خارج کند.

۶-۹. ابتکار راهبردی ایران: مؤلفه‌ها و محورهای جانمایی جدید و بازتعریف نقش در اقتصاد جهان

ازآنجاکه تحریم، بستر و زمینه توسعه سنتی ایران را مختل کرده است، ازاین‌رو پاسخ‌گویی به تحریم نیز باید در همان سطح پیگیری شود. با توجه به توضیحات پیش‌گفته، هر راهبرد خنثی‌سازی تحریم باید از رهگذر تعریف یک برنامه توسعه‌ای جدید بگذرد؛ توضیح اینکه نیاز اقتصاد ایران در شرایط حاضر، تعریف نقشی جدید برای خود در عرصه بین‌الملل است؛ این تعریف نقش جدید را می‌توان «پاسخ دقیق به پدیده تحریم» یا همان «خنثی‌سازی تحریم» تلقی کرد. همان‌طورکه گفته شد تحریم ایران درواقع یک کنش ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی از سوی ایالات متحده آمریکا بوده و تا زمانی که توجیهات چنین سیاستی برای آمریکا برقرار شد سیاست آن کشور در تحریم ایران بدون تغییر باقی خواهد ماند؛ بر این اساس، خنثی‌سازی تحریم که از طریق «جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه بین‌الملل» عملیاتی می‌شود، باعث خواهد شد نه‌تنها نقش تمدنی ایران احیا شود، بلکه ریل‌گذاری پیشرفت کشور نیز صورت گیرد.

در راستای پیشبرد راهبرد جانمایی جدید ضروری است دستگاه سیاستگذاری کشور با احصای نیازهای فرامرزی و طی یک تدبیر چندبُعدی- چندکشوری، اقدام به حل‌وفصل نیازهای فرامرزی خود ذیل پرونده‌های متعدد کند؛ پرونده‌هایی که هریک بر پهنه‌ای خاص از جغرافیا و در نسبت با زنجیره‌ای از مناطق پیرامونی[۱] معنا و مفهوم پیدا می‌کنند؛ در این راهبرد جدید نمی‌توان انتظار داشت

۱. سیاست خنثی‌سازی تحریم‌ها، چارچوبی فراتر از سیاست همسایگی را می‌طلبد، چراکه پیگیری صِرف سیاست همسایگی و عدم توجه به فرامنطقه باعث می‌شود مختصات زنجیره‌های ارزش و تأمین فرامنطقه و به‌تبع، نقشه ارزی، امنیتی و تجاری برآمده از آن، ازنظر دور بماند.

که نیازهای فرامرزی ایران، همگی ذیل یک پرونده منحصربه‌فرد رفع شوند،[۱] بلکه در این راهبرد، برای نیازهای فرامرزی کشور اعم از تأمین و واردات کالاهای اساسی خوراکی، واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مرتبط با تولید، دسترسی به نقاط تقاطع ارزی و مکانیسم‌های تسویه تجاری و... باید پرونده‌ها و پروژه‌های متعدد طراحی شود؛ تجمیع این پرونده‌ها و وجه قوام‌بخش آن‌ها را می‌توان «ابتکار راهبردی ایران» نامید؛ ابتکار ایران را به این صورت می‌توان تعریف کرد: «طراحی نسبت راهبردی ایران با فرامرز ذیل برنامه‌ها و پرونده‌های دارای آورده اقتصادی و ایجادکننده درهم‌تنیدگی سیاسی–امنیتی»؛ پرونده‌ها و برنامه‌های ذیل ابتکار راهبردی ایران باید چند ویژگی اساسی داشته باشند:

- جایگیری برنامه‌ها و پرونده‌ها در پهنه‌های جغرافیایی به‌هم‌پیوسته و در نسبت با زنجیره‌های ارزش منطقه و فرامنطقه؛ نه صرفاً پرونده‌هایی که در روابط دوجانبه تعریف می‌شوند؛ طبعاً چنین گزاره‌ای نفی مسیر گذشته است؛ مسیری که صرفاً به‌دنبال پیدا کردن مفرهایی مقطعی برای فروش بیشتر نفت بوده است.
- طراحی نگاشت نهادی داخلی منعطف و دارای قابلیت تصمیم‌گیری و اجرا در نسبت با پرونده‌های برون‌مرزی؛ فاصله‌گرفتن از رویکردهای بخشی در بُعد بین‌المللی و هم‌بست حوزه‌های قدرت در راهبرد «ابتکار ایران» نیازمند نگاشت نهادی جدیدی است.[۲]
- همسازی و سازگاری استراتژی توسعه صنعتی، برنامه توسعه خطوط انرژی و مسیرهای لجستیکی و درنهایت برنامه آمایش سرزمین کشور با پروژه‌های راهبردی تعریف‌شده؛ توضیح اینکه براساس نگاه مختار این پژوهش، استراتژی توسعه صنعتی، توسعه خطوط انرژی و مسیرهای لجستیکی و برنامه آمایش سرزمین کشور باید با نگاه به جایگاه بین‌المللی کشور تعریف شوند، نه اینکه در تدوین برنامه‌های فوق، صرفاً پهنه جغرافیایی خودِ کشور و ظرفیت‌های درونی استان‌ها مدنظر قرار گیرد.
- تقاطع‌گیری و هم‌بست‌کردن حوزه‌های قدرت اقتصادی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی.[۳]

---

۱. این زاویه نگاه در نقطه مقابل رویکرد حاکم در دوره زیست نفتی است؛ رویکردی که در آن، همه نیازهای فرامرزی ایران، ذیل و در نسبت با صادرات نفت مرتفع می‌شد.

۲. طرح بحث در مورد نگاشت نهادی بدیل در چارچوب گزارش حاضر نمی‌گنجد، اما جزئی مهم از برنامه پژوهشی «جانمایی جدید ایران در اقتصاد بین‌الملل» است و در گزارش‌های آتی در مورد این موضوع بحث خواهد شد.

۳. یکی از محورهای مهم ذیل موضوع هم‌بست حوزه‌های قدرت اقتصادی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی، موضوع زیرساخت حمل‌ونقل و ترانزیت است؛ توضیح اینکه غلبه داشتن نگاه صرفاً حمل‌ونقلی یا نهایتاً اقتصادی به مسئله لجستیک بین‌الملل و نادیده‌گرفتن ابعاد بین‌المللی این مسئله از منظر ژئوپلیتیکی، سیاسی و امنیتی باعث می‌شود پیشبرد راهبرد «جانمایی جدید» غیرممکن شود. فعال‌سازی و تجاری‌سازی حوزه ترانزیت بین‌المللی ایران (که عملاً شرط لازم کنش برمدار کریدور است) متوقف است بر اینکه مزیت‌های

- سازگار بودن پروژه‌های راهبردی برون‌مرزی با یکدیگر؛ سازگاری به این معنا که هریک از پروژه‌های برون‌مرزی تعریف‌شده اولاً باید بتواند یک یا چند نیاز برون‌مرزی کشور را مرتفع کند؛ ثانیاً پیاده‌سازی آن، چالش و مخاطره‌ای برای اجرای سایر پروژه‌های برون‌مرزی ایجاد نکند. به بیان دقیق‌تر، مجموعه پروژه‌های تعریف‌شده باید در یک سازگاری و هارمونیِ از بیرون به داخل (کل به جزء یا از محیط بین‌المللی ایران به داخل کشور)، مجموعه‌ای از ابزارهای توازن‌بخش را در نسبت با کنشگران بین‌المللی در اختیار نهاد قدرت در کشور قرار دهد.
- ایجاد هارمونی میان استفاده از منابع داخلی پیشرفت و منابع خارجی: در منطق کلان‌معاملات، این‌گونه که نیست که صرفاً منابع داخلی یا صرفاً منابع خارجی مورداستفاده قرار گیرند، بلکه ترکیبی از هر دو مورداستفاده قرار می‌گیرد.

در انتها لازم است به دو نکته مهم اشاره شود:

الف) درصورتی‌که مختصات راهبرد جدید ایران طراحی‌شده و مشخص شود ایران چه نوع و چه سطحی از کنشگری در سطح منطقه و فرامنطقه خواهد داشت، آنگاه می‌توان سایر برداشت‌های چهارگانه از خنثی‌سازی تحریم را نیز ذیل ابتکار جدید ایران به کار گرفت؛ به بیان روشن‌تر، زمانی که مختصات راهبرد جانمایی جدید مشخص شود آنگاه تصمیم‌گیری در مورد محورهای زیر میسر خواهد بود:

- خروج ایران از محدوده تحریم‌پذیری، زمینه مذاکره سازنده برای رفع حقوقی تحریم‌ها را فراهم خواهد آورد.
- محورهای دارای خلأ در موضوع مقابله با تحریم (و نه همه ابعاد آن) از طریق تاکتیک «صدور مجوزهای موردی و دور زدن تحریم» مورد تدبیر قرار می‌گیرند؛

کریدوری ایران با مزیت‌های نسبی راهبردی کشور در سایر حوزه‌ها (ازجمله در حوزه‌های امنیتی–دفاعی، کالاهای اساسی، انرژی، صنعت، فناوری‌های پیشرفته و سرمایه‌های انسانی) بسیج و هم‌افزا شود. بر اساس این پارادایم بدیل (که البته تعارضات اساسی با نگاه‌های بخشی به کریدورهای ریلی، جاده‌ای، هوایی و دریایی ایران دارد) هدف اصلی از فعال‌سازی ظرفیت‌های لجستیک بین‌المللی کشور، نه کسب درآمد حداکثری برای بخش مربوطه، بلکه رسیدن به بالاترین سطح از مشارکت راهبردی (وابستگی) در اقتصاد بین‌الملل است که از طریق بسیج و هم‌بست کردن تمامی مزیت‌های نسبی کشور در حوزه‌های مختلف در قالب موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه با دیگر کشورها (یا همان تشکیل پرونده‌های چندکشوری–چندبُعدی) حاصل می‌شود.

دلالت راهبردی این پارادایم آن است که دیگر هدف غایی در تنظیم قرارداد با سایر کشورها در حوزه لجستیک بین‌الملل، حداکثر کردن منافع اقتصادی حاصل از کریدورها نخواهد بود، بلکه هدف عبارت است از حداکثر کردن منافع اقتصادی و سیاسی کشور (خصوصاً در رابطه با خنثی‌سازی تحریم‌ها از طریق ایجاد مشارکت‌های راهبردی با سایر کشورها) به‌گونه‌ای که حتی در قرارداد مربوطه ممکن است ارائه خدمات لجستیک بین‌الملل نه‌تنها اقتصادی نباشد، بلکه زیان‌ده نیز شود. بدیهی است در این حالت، زیان ایجاد شده، از طریق منافع حاصل از قراردادهای مرتبط با حوزه‌های دیگر جبران می‌گردد.

- ازآنجاکه مشخص می‌شود اقتصاد ایران می‌خواهد در نسبت با زنجیره‌های ارزش و تأمین منطقه و فرامنطقه چه نقشی ایفا کند، آنگاه استفاده از ابزارهای مرتبط نظیر پیمان پولی دو یا چندجانبه، استقرار بانکداری فراساحلی و... معنا و مفهوم پیدا می‌کند؛
- درنهایت، جهت‌گیری اصلاحات اقتصاد داخلی نیز در نسبت با راهبرد جانمایی جدید تعیین می‌شود.

ب) پروژه‌ها و پرونده‌هایی که قرار است با مختصات و ویژگی‌های فوق ذیل راهبرد جانمایی پیگیری شوند عمدتاً در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت قابل‌تعریف هستند. به نظر می‌رسد در بازه زمانی کوتاه‌مدت، پیشبرد دستور کار مذاکراتی با مشخص کردن محورهای دقیق داده و ستانده و نه تلاش برای رفع کلیه تحریم‌ها و عادی‌سازی روابط اقتصادی با کشورهای بلوک غرب (در بخش دوم از فصل حاضر توضیح داده شد که چرا در شرایط حاضر اساساً عادی‌سازی روابط اقتصادی با شرکت‌ها و بانک‌های مندرج در اتمسفر مالی و تجاری متعارف غرب، گزینه‌ای در دسترس نیست) امکان‌پذیر خواهد بود که البته بحث در مورد این موضوع، در چارچوب حاضر نمی‌گنجد.

فصل دهم: جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاستی

با خروج آمریکا از برجام در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷، کمپین تحریم حداکثری به‌صورت رسمی علیه اقتصاد ایران آغاز به کار کرد. این دور از تحریم‌ها علیه ایران را می‌توان موج دوم تحریم‌های حداکثری تلقی کرد؛ به‌طوری‌که در این دور از تحریم‌ها، همه قوانین، مقررات و فرمان‌های اجرایی مرتبط با تحریم ایران که در موج اول تحریم‌ها یعنی سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۳۹۱ ساخته‌وپرداخته شده بودند در دو بازه زمانی علیه ایران بازوضع شدند. بخشی از تحریم‌ها از مرداد ۱۳۹۷ و مابقی نیز از آبان همان سال به موعد اجرا گذاشته شدند. این مواعد زمانی سه و شش‌ماهه، عملاً در راستای ارائه فرصت تنفس به شرکت‌های خارجی که در دوره برجام، سطوحی از تعامل با اقتصاد ایران را برقرار کرده بودند ارائه شد. یعنی مشخصاً هدف از ارائه این فرصت‌های ۳ و ۶ ماهه، فراهم ساختن زمینه خروجِ بدون ضرر یا کم‌ضرر شرکت‌های خارجی از ایران بود و نباید این فرصت‌های زمانی را به معنای امتیاز به اقتصاد ایران تلقی کرد.

تأثیر تحریم بر اقتصاد ایران را نمی‌توان کتمان کرد. به بیانی می‌توان اقتصاد ایران را به «قبل از تحریم» و «بعد از تحریم» تقسیم‌بندی کرد و برای هر یک از دوره‌ها، مختصات و ویژگی‌های خاصی برشمرد. اهمیت موضوع تحریم و سطح اثرگذاری آن بر اقتصاد ایران باعث شده است که اندیشمندان و پژوهشگران متعددی درصدد شناخت ابعاد دقیق آن برآمده و تلاش کنند در مورد نحوه رهایی یافتن از آن ایده پردازی کنند؛ اما معمولاً این تلاش، در موارد اندکی به ارائه توصیه‌های سیاستی دقیق و کارا منجر شده است. یکی از دلایل این موضوع، پیچیدگی و چندبعدی بودن موضوع تحریم است؛ کثرت اسناد قانونی اعم از قوانین کنگره و فرامین اجرایی ریاست‌جمهوری، تعدد دستورالعمل‌ها و مجوزهای صادرشده توسط نهاد اجراکننده و پایش تحریم‌ها (دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا) و... باعث می‌شود فهم پدیده تحریم و شناخت روند زمانی تحکیم آن واجد پیچیدگی‌هایی باشد.

این پیچیدگی‌ها باعث می‌شود که حدودوثغور تحریم‌ها و شدت اثرگذاری آن بر بخش‌های مختلف

اقتصاد، سیاست و جامعه ایران ناشناخته بماند. پژوهش حاضر تلاش کرده است طی یک بررسی جامع، مشتمل بر وقایع‌نگاری حوزه تحریم و تبیین رویدادهای مهم در موج دوم تحریم‌ها (از اواخر سال ۱۳۹۶ الی ۱۳۹۹)، یک راهنمای جامع تحریم در اختیار پژوهشگران، اندیشمندان، دانشجویان و مدیران کشور قرار دهد. در این نوشتار مواردی به این شرح توضیح داده شد:

الف) روند تاریخی موج دوم تحریم‌ها علیه ایران؛

ب) وقایع مهم در این دوره اعم از تصویب قوانین جدید تحریمی، صدور فرمان‌های اجرایی، صدور دستورالعمل‌های جدید در حوزه تحریم نظیر عدم تمدید معافیت‌های نفتی، درج اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی در لیست تحریم، تحریم‌های جدید آمریکا علیه ایران، پیشنهاد تعامل تجاری ایران و اروپا در قالب اینستکس و...؛

ج) مجاری و کانال‌های اثرگذاری تحریم بر بخش‌ها و صنایع تولیدی اقتصاد ایران؛

د) نقد و بررسی نحوه مواجهه نظام حکمرانی ایران با چالش‌های ناشی از تحریم؛

ه) پیش‌بینی مدت‌زمان پایداری تحریم علیه اقتصاد ایران؛

و) درنهایت چارچوب اقدام در موضوع خنثی‌سازی تحریم.

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان تحریم‌های آمریکا را به مهم و غیرمهم یا اثرگذار یا غیراثرگذار تقسیم‌بندی کرد. توضیح اینکه بخشی از تحریم‌های آمریکا، به‌صورت جدی بخش‌های اقتصادی ایران را تحت‌فشار قرار داده‌اند؛ اما بخشی دیگر از تحریم‌ها بیشتر ماهیت روانی داشته و صرفاً تحریم‌های پیشین را به بیان و گفتمانی دیگر تحکیم کرده‌اند. مهم‌ترین رویداد تحریمی در سال ۱۳۹۷، خروج آمریکا از برجام، بازگشت کلیه تحریم‌های ایران طی دو موعد زمانی ۳ و ۶ ماهه و همچنین درج نام تعداد زیادی از اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی در لیست تحریم بود. همچنین مهم‌ترین رویدادهای تحریمی سال ۱۳۹۸ را می‌توان به شرح زیر فهرست کرد: درج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در لیست سازمان‌های تروریستی آمریکا، تحریم بخش آهن، فولاد، آلومینیم و مس ایران، تحریم ۳۹ شرکت پتروشیمی ایران، تحریم بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی ذیل عنوان مقابله با تروریسم، نهایی شدن قواعد شبکه نظارت بر جرائم اقتصادی وزارت خزانه‌داری ایالات متحده در خصوص نگرانی‌های راجع به پول‌شویی ایران، صدور دستورالعمل جدید اوفک در حوزه تجارت کالاهای بشردوستانه با ایران، صدور فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ و تحریم بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران.

رویدادهای مهم تحریمی سال ۱۳۹۹ نیز عبارت‌اند از: صدور توصیه‌نامه توسط سه نهاد مهم آمریکایی

(وزارت خزانه‌داری، وزارت امور خارجه و گارد ساحلی آمریکا) در موضوع جلوگیری از دور خوردن تحریم‌های دریایی ایران، تحریم تعدادی از بانک‌های ایرانی یا بازتحریم (ذیل برچسب‌های جدید) بانک‌هایی که پیش‌تر تحت تحریم قرارگرفته بودند، تحریم شرکت‌های ایرانیِ فعال در حوزه تولید و فروش فلزات و زیرمجموعه‌های داخلی و خارجی آن‌ها، وضع تحریم علیه اشخاص و نهادهای فعال در حوزه تجارت نفت و محصولات پتروشیمی، درج نام اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در صنعت فولاد ایران در لیست تحریم و درنهایت تحریم نهادهای زیرمجموعه ستاد اجرای فرمان امام و آستان قدس رضوی. لازم به ذکر است که در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹، دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا علاوه بر تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و درج نام آن‌ها در فهرست تحریمی، تمرکز قابل‌توجهی بر دو حوزه معطوف کرد: الف. عملیاتی‌سازی تحریم‌هایی که هنوز اجرایی نشده‌اند ب. کارآمدسازی و افزایش اثربخشی تحریم‌هایی که به‌صورت ضعیف اجرا می‌شوند (اصطلاحاً دور خورده می‌شوند)؛ کارآمدسازی تحریم به این صورت است که آمریکا، بر پایه تحریم‌های وضع‌شده پیشین (و نه تحریم جدید) و از طریق افزایش نظارت و فشار بر طرف‌های خارجی ایران تلاش می‌کند به‌تدریج سطح تعامل و تجارت خارجی ایران را کاهش دهد.

علاوه بر برش زمانی، می‌توان برش دیگری بر تحریم‌ها زد و از منظر دیگری نیز به تحریم‌ها نگاه کرد. تحریم‌ها، بخش‌های متعددی از اقتصاد ایران را تحت هجمه و فشار قرار داده‌اند. توضیح اینکه در ساختار تحریم‌های آمریکا علیه ایران، بعضی از محدودیت‌ها و فشار، بخش‌های متعددی از اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار می‌دهند و بعضی دیگر، بخش‌های خاصی از اقتصاد ایران را زیر ضربه قرار می‌دهند. تحریم‌های مالی و بانکی، کاهش درآمدهای نفتی و تأثیر بر مالیه عمومی و درنهایت، تحریم مجاری تجارت دریایی ایران، سه محوری هستند که عملکرد کلیه بخش‌ها و صنایع اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ اما دستگاه حاکمه ایالات متحده آمریکا به مجاری عام تحریم بسنده نکرده بلکه ازیک‌طرف، کلیت بخش‌هایی خاصی از اقتصاد ایران را نیز تحت تحریم قرار داده (بخش خودروسازی، نفت و گاز، پتروشیمی، تولید کارخانه‌ای، بخش عمرانی، صنایع فلزی و معدنی، برق و بخش نساجی) و از طرف دیگر، کنشگران دولتی و غیردولتی فعال زیر هر از یک بخش‌های فوق را در فهرست SDN درج کرده است. مهم‌ترین چالش‌های بخش‌های اقتصادی ایران، درنتیجه فشارهای تحریمی عبارت‌اند از: عدم امکان تأمین مواد اولیه، کالاهای واسطه و کالاهای سرمایه‌ای یا تأمین آن‌ها با قیمت‌های به‌مراتب بالاتر از عرف بین‌المللی، تأمین تجهیزات فناورانه و دانش فنی، ازدست‌رفتن بازارهای صادراتی، افزایش قابل‌توجه هزینه‌های تجاری به دلیل ریسک بالای تعامل برون‌مرزی، عدم امکان وصول درآمدهای صادراتی از مجاری رسمی و متعارف، توقف تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای مرتبط

با حفظ و نگه‌داری ظرفیت‌های موجود تولید، ازدست‌دادن ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی جهت توسعه ظرفیت تولید و...

حال این سؤال مطرح می‌شود که دستگاه حکمرانی کشور چه سطحی از برخورد با موضوع تحریم داشته است. به‌طورکلی، فارغ از اینکه بخواهیم عملکرد تک‌تک دستگاه‌ها و سازمان‌های متولی در موضوع مقابله با تحریم را موردبررسی قرار دهیم به نظر می‌آید که در یک دسته‌بندی کلی می‌توان گفت که در میان صاحب‌نظران و مدیران کشور، دو نگاه، در مورد نسبت «تحریم و اقتصاد ایران» وجود دارد. عده‌ای بر این باورند که تا زمان رفع کامل تحریم‌ها، نمی‌توان انتظار داشت که اقتصاد ایران قادر شود روند بنیادین و بالقوه خود را پیش رود و روندهای مناسب از منظر رشد و توسعه اقتصادی را طی کند؛ حداکثر، در دوره تحریم، می‌توان به‌گونه‌ای تدبیر کرد که وضعیت جاری اقتصاد، حفظ شود و حداقل‌های معیشتی مردم و نیازمندهای اولیه صنایع و بخش‌های تولیدی اقتصاد تأمین شود؛ اما در نقطه مقابل، عده‌ای معتقدند که در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، چشم‌اندازی از رفع واقعی تحریم‌ها دیده نمی‌شود؛ لذا اقتصاد کشور را باید با فرض ماندگاری تحریم مورد تدبیر قرار دهد. به‌زعم این دسته از کارشناسان و مدیران، اقتصاد ایران تا چشم‌اندازی میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت، با چرخه‌هایی از جنس «تشدید تحریم- تخفیف تحریم» مواجه است نه‌چرخه‌هایی از جنس «تحریم- عدم تحریم». ازاین‌جهت، حتی اگر مذاکراتی در دستور دستگاه حاکمه کشور قرار گیرد و حتی اگر توافقی نیز حاصل شود گشایش‌های حاصل را باید به چشم «فرصت‌های ایجادشده در دوره تخفیف تحریم» تلقی کرده و از این فرصت‌ها، باید در جهت رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصاد و ایجاد آمادگی جهت مقابله با چالش‌های جدید تحریمی استفاده کرد.

کلیدواژه دسته اول در موضوع مقابله با تحریم، دور زدن آن است و کلیدواژه دسته دوم، خروج از محدوده تحریم‌پذیری است. «دور زدن تحریم» عبارتی است که با آغاز موج اول تحریم‌ها بر سر زبان‌ها افتاد و دلالت بر مجموعه‌ای از اقدامات ضربتی و کوتاه‌مدت برای مقابله با تحریم می‌کرد. با تداوم تحریم‌ها علیه ایران و چشم‌انداز ماندگاری آن در میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت، وجاهت و کارایی تاکتیک‌های مرتبط با دور زدن تحریم به‌شدت زیر سؤال رفته است. حتی اگر این تاکتیک‌ها، همچنان به‌صورت مقطعی و برای بعضی فعالیت‌های خاص کاربرد داشته باشند به‌هیچ‌وجه پاسخ‌گوی حجم گسترده نیازهای اقتصاد ایران در شرایط تحریم حداکثری نیستند. همچنین به دلیل رویدادهایی نظیر دستگیری افراد مرتبط با ایران در کشورهای مختلف، تقویت نرم‌افزارهای بانکی مقابله با پول‌شویی و یکپارچه شدن آن‌ها، رصد اطلاعاتی کشتی‌ها و نفت‌کش‌ها، شناسایی مداوم شبکه‌ها و اشخاص پوششی مرتبط با ایران و... دیگر نمی‌توان امیدی به کارایی رویه «دور زدن تحریم» داشت. تأکید مداوم

بر این رویه در رده‌های بالای مدیریتی کشور نشان‌دهنده آن است که «پایداری میان‌مدت و چه‌بسا بلندمدت تحریم علیه اقتصاد ایران» باور نشده است و دقیقاً به همین دلیل است که موضوعات مهمی نظیر تغییر زمین‌بازی، کاهش آسیب‌پذیری از تحریم و از همه مهم‌تر، خروج از محدوده تحریم‌پذیری، چندان از سوی رده‌های بالای مدیریتی کشور مورد مطالبه و پیگیری قرار نمی‌گیرد.

براساس توضیحات فوق، شایسته نیست راهبرد جمهوری اسلامی ایران در مقابل تحریم، دور زدن آن باشد؛ پیشنهاد آن است که به‌صورت تدریجی، ایران وارد فاز خروج از محدوده تحریم‌پذیری شود. اگرچه تحقق این راهبرد زمان‌بر است؛ اما با توجه به چشم‌انداز ماندگاری تحریم، چاره‌ای جز آن وجود ندارد.

از دل گزاره فوق این سؤال مطرح می‌شود که پیش‌بینی می‌شود تحریم تا چه زمانی علیه اقتصاد ایران پایدار بماند. برای پاسخ به این سؤال می‌توان چند محور مهم به شرح زیر را موردبررسی قرار داد.

الف) غیرزمان‌دار بودن تحریم‌های آمریکا و پیچیدگی‌های حقوقی آنها: در نظام حقوقی ایالات متحده، وضع تحریم بدون زمان و غیرمشروط در نظر گرفته‌شده و تعلیق تحریم زمان‌دار و مشروط است. نکته مهم آن است که شروط در نظر گرفته‌شده جهت لغو بندها و مواد مندرج در اسناد تحریمی آمریکا علیه ایران، آن‌چنان سخت‌گیرانه و چندوجهی در نظر گرفته‌شده‌اند که تحقق آن شروط و به‌تبع، امکان لغو تحریم‌ها اساساً غیرممکن به نظر می‌رسد.

ب) تحریم‌های هسته‌ای و غیرهسته‌ای ایران: آن‌چنان درهم‌تنیده شده‌اند که حتی بازگشت آمریکا به برجام نیز نمی‌تواند باعث رفع کامل تحریم علیه نهادها و اشخاص اصلی اقتصاد ایران شوند. نکته دیگر آنکه براساس یک توافق دوحزبی، مقامات ایالات متحده پیگیر انعقاد توافق همه‌جانبه با ایران هستند و تلاش دارند همه موضوعات مورد مناقشه در این توافق لحاظ شود. این نگاه مقامات آمریکایی، اروپایی و شرکای آن‌ها، دلالت‌های گسترده‌ای از منظر ماندگاری تحریم‌ها خواهد داشت. همچنین باید به این نکته مهم توجه شود که برخلاف نگاه غالب، فاصله میان رفع حقوقی تحریم تا انتفاع اقتصادی از آن، بسیار بیشتر از «آن» ی است که تصور می‌شود. دستگاه حاکمه آمریکا، ابزارهای متعددی در اختیار دارد که به‌واسطه آن‌ها می‌تواند مانع از انتفاع اقتصادی ایران از ناحیه رفع تحریم‌ها شود.

ج) منفعت اقتصادی ایالات متحده آمریکا از محل تحریم‌های ایران: وضع تحریم آمریکا علیه ایران منجر به از دست رفتن بازارهای صادراتی ایران در حوزه نفت و گاز شده است؛ بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که بازارهای صادراتی ازدست‌رفته ایران، در اختیار ایالت‌های کلیدی آمریکا قرارگرفته‌اند لذا این رویداد را می‌توان هم‌راستا با سیاست حمایت گرایی آمریکا

(که یک توافق دوحزبی است) از صنایع داخلی خود تحلیل کرد.

د) دکترین امنیتی ایالات متحده آمریکا و نگاه آن کشور به منطقه غرب آسیا: براساس مکتوبات پژوهشی معتبر و خروجی اندیشکده‌های تصمیم‌ساز آمریکا، تمرکز این کشور بر مقابله با رقبای استراتژیک خود (چین و روسیه) و کاهش هزینه‌های عملیاتی در منطقه غرب آسیا دال بر آن است که آمریکا باید حضور نظامی خود در این منطقه را کاهش دهد؛ اما این کاهش نباید منجر به شکل‌گیری یک قدرت برتر در منطقه شود. بر این اساس، رفع تحریم‌های ایران و انتفاع اقتصادی از این ناحیه، از منظر دکترین امنیتی آمریکا، غیرمحتمل است.

براساس مطالب فوق باید گفت که اقتصاد کشور در بازه زمانی میان‌مدت و بلندمدت، باید با فرض ماندگاری و تداوم تحریم‌ها، مورد تدبیر و برنامه‌ریزی قرار گیرد. حال با فرض اینکه اثر تحریم علیه اقتصاد پایدار خواهند ماند و همان‌طور که پیشتر گفته شد اقتصاد ایران را می‌توان به «پیش از تحریم» و «پس از تحریم» تقسیم‌بندی کرد حال سؤال آن است که خنثی‌سازی تحریم باید چه کم و کیفی داشته باشد. تابه‌حال در فضای سیاستگذاری کشور، روایت‌های متعددی از خنثی‌سازی تحریم ارائه شده است که هیچ‌یک، پاسخ دقیق به تحریم نیستند چراکه به عمق آنچه تحریم از اقتصاد ایران سلب کرد، پی نبرده‌اند. این موارد عبارت‌اند از:

الف) رفع حقوقی تحریم و عادی‌سازی روابط اقتصادی: تصمیم و اراده سیاسی تحریم ایران مقدم بر ایجاد زیرساخت حقوقی آن بوده است؛ تا زمانی که آن زیربنای سیاسی و اقتصادی تحریم وجود داشته باشد صرفاً با رفع حقوقی نمی‌توان چالش‌های ایجادشده درنتیجه تحریم را برطرف کرد و تعامل اقتصادی با شرکت‌ها و بانک‌های مندرج در نظام مالی و تجاری متعارف را وارد مرحله عادی‌سازی کرد.

ب) دور زدن تحریم و صدور مجوزهای موردی: عدم در نظر گرفتن ماندگاری تحریم، نسبت حداقلی مجوزهای موردی با چالش‌های عدیده تحریمی اقتصاد ایران و همچنین تفاوت سطح دسترسی اشخاص حقیقی و حقوقی به مجوزهای موردی دلایلی هستند که رویه دور زدن تحریم را به پاسخی ناکافی و غیربسنده به پدیده تحریم تبدیل می‌کنند.

ج) استفاده از ابزارهایی نظیر پیمان پولی، بانکداری فراساحلی و...: این راهکارها حداکثر ابزارهایی در خدمت راهبرد کلان مقابله با تحریم هستند و تا زمانی که راهبرد کلان مقابله با تحریم طراحی نشود انتظار اینکه ابزار مقابله با تحریم کارگر افتد بسیار بعید است.

د) اصلاحات اقتصاد داخلی: به‌رغم اهمیت و فوریت اصلاحات موردنیاز اقتصاد ایران، این رویکرد نیز پاسخ دقیق به پدیده تحریم نیست. این رویکرد اولاً پاسخ دقیقی به تنش‌های ارزی و شوک‌های تورمی ناشی از آن (که سیاستگذاری اقتصادی ایران را با چالش روبرو کرده) نیست، ثانیاً نمی‌تواند منابع موردنیاز برای سرمایه‌گذاری در اقتصاد ایران را فراهم آورد.

چنانچه روایت چهارگانه فوق از خنثی‌سازی تحریم به‌عنوان روایت‌های نابسنده و غیردقیق تلقی شوند سؤال مهمی مطرح می‌شود که خنثی‌سازی تحریم، به معنای واقعی آن به چه معناست. توضیح آنکه تعیین راهبرد خنثی‌سازی تحریم، متوقف است شناخت بهتر پدیده تحریم و این شناخت زمانی به دست می‌آید که مؤلفه‌های ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک و همچنین تعارض قدرت‌ها در عرصه جهانی نیز وارد تحلیل شود. به‌عبارت‌دیگر، پدیده تحریم ایران باید از منظر متفاوتی موردبررسی قرار گرفته و نقش عوامل مختلف اعم از پرونده هسته‌ای، نقش جغرافیای اقتصادی و جغرافیای سیاسی ایران و همچنین چرخش تمرکز آمریکا از غرب آسیا و حوزه به‌اصطلاح تروریسم به سمت چین به‌عنوان قدرت اصلی رقیب ایالات متحده، وارد تحلیل شود.

در آستانه سال ۲۰۰۷، آمریکا نسبت به میزان تمرکز بر منطقه غرب آسیا دچار تردیدهای جدی شد و هم‌زمان با خیزش چین در سال‌های پس از بحران مالی، سیاست حرکت به سمت شرق را در راستای مهار چین در پیش گرفت. لازمه چنین تغییر رویکردی، کاهش هزینه‌های عملیاتی در غرب آسیا بود؛ اما دلالت مشخص این کاهش تمرکز، ایجاد خلأ قدرت در منطقه غرب آسیا بود و این امکان وجود داشت که خلأ قدرت شکل‌گرفته توسط بازیگرانی مانند ایران که قدرت رقیب با آمریکا محسوب می‌شدند پر شود. افزایش کنش ایران در حوزه هسته‌ای و افزایش توانمندی ایران در این حوزه، یک انگاره مهم در ذهن سیاستمداران آمریکایی ایجاد کرد؛ اینکه خلأ قدرت ایجادشده در منطقه غرب آسیا نباید توسط ایران صاحب فناوری هسته‌ای و دارای کنش منطقه‌ای پر شود. درنتیجه، ایالات متحده بر آن شد با تشدید تحریم‌ها از سال ۱۳۸۹، ایران را از تقویت بردارهای قدرت خود منصرف کند؛ اما درگذر زمان، یک عامل مهم دیگر ایجاد شد که زمینه تحریم حداکثری اقتصاد ایران را فراهم کرد که ازقضا همین عامل، در پی تحریم ایران، منفعت اقتصادی نیز نصیب ایالات متحده آمریکا کرد.

وابستگی ایالات متحده آمریکا به واردات نفت و ضربه‌پذیری قابل‌توجه این کشور از کسری بازار جهانی نفت و متعاقباً افزایش قیمت آن باعث شده بود تحریم حداکثری و اخراج نفت ایران از مدار جهانی انرژی به‌عنوان گزینه‌ای پرهزینه و چه‌بسا غیرممکن در فضای سیاست خارجی آمریکا معرفی شود؛ اما حرکت آمریکا به سمت ترازکردن انرژی خود از سال ۲۰۰۵ از طریق افزایش تولید و تجاری‌سازی

صنعت شیل و همچنین افزایش تولید نفت سایر کشورها باعث شد اخراج تدریجی ایران از بازار جهانی نفت به گزینه‌ای ممکن و در دسترس تبدیل شود که این رویکرد در قانون تحریمی سال ۲۰۱۲ آمریکا نمود پیداکرده و عملیاتی شد.

تحریم حداکثری صادرات نفت ایران (به‌عنوان عامل ایجاد اختلال در تولید منابع ارزی کشور) و همچنین تحریم نظام بانکی ایران (باهدف اخراج اشخاص ایرانی از فضای مالی و بانکی جهانی شده) باعث برهم خوردن کلان‌معامله سابق ایران شد؛ کلان‌معامله سابق اقتصاد ایران و بلوک غرب عبارت بود از «صادرات نفت و تضمین امنیت عرضه نفت خلیج‌فارس و در ازای آن، دسترسی به ارز جهان‌روا و واردات لوازم توسعه»؛ دسترسی به ارز جهان‌روا، به‌معنای امکان فعالیت اقتصاد ایران در اتمسفر مالی و بانکی غرب بود. انباشت و سپرده‌شدن ارز جهان‌روا در بانک‌های اروپایی و امکان تراکنش آزادانه آن در نظام مالی غرب زمینه واردات لوازم توسعه را فراهم کرده بود. درواقع در حوزه‌های مختلف، زیست حکمرانی ایران اعم از نحوه بودجه‌ریزی، نگاشت نهادی متمرکز شده بر رویکرد تخصیص‌محوری و تقویت دیوان‌سالاری محدودکننده و انضباط‌محور، نحوه صورت‌بندی نظام رفاهی و نظام یارانه‌ها و... همگی برمبنای کلان‌معامله سابق ایران و تحت تأثیر آن «زیست نفتی» شکل گرفته بود.

در موضوع تحریم ایران، عامل مهم دیگری وجود دارد که ماندگاری تحریم را توضیح می‌دهد؛ بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سطحی کلان‌تر و عمیق‌تر، تحریم علیه ایران را باید در بستر رقابت جهانی بلوک‌های قدرت و در صدر آن‌ها، تقابل چین–آمریکا تحلیل و تفسیر کرد؛ توضیح اینکه در پرونده تقابل آمریکا و چین، آمریکا به‌دنبال تخریب یا کنترل مسیرهای اصلی ابتکار کمربند و راه چین است. با این تفسیر، تحریم ایران می‌تواند در کنار پرونده‌هایی نظیر ظهور طالبان در افغانستان، بی‌ثباتی سیاسی عراق، تنش‌های حاکمیتی در پاکستان، ناامنی در سوریه و فروپاشی دولت در لبنان مورد تحلیل قرار گیرد.

فراتحلیل تحریم به ما نشان می‌دهد که سه چالش اساسی از ناحیه تحریم بر ایران بار شده‌است: ۱. نقش سیاسی–اقتصادی–امنیتیِ سابق ایران از بین رفته است. ۲. ورودی ارز و تولید منابع خارجی موردنیاز برای توسعه به‌شدت کاهش یافته‌است. ۳. دسترسی ایران به ارز جهان‌روا کاملاً محدود شده و به بیانی، از شبکه نقل‌وانتقال بین‌المللی بیرون افتاده‌ایم.

مطابق با تبیین فوق، پاسخ دقیق به تحریم چیزی جز «جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در عرصه بین‌الملل» نیست؛ در این نگاه بدیل، خنثی‌سازی تحریم علاوه بر سویه خارجی، وجوه اساسی در فضای سیاستگذاری داخلی خواهد داشت؛ چنین تدبیری بستگی به اتخاذ رویکرد خروج از زیست حکمرانی فعلی کشور که برمدار زیست نفتی شکل‌گرفته دارد. مسئله سیاستگذار اقتصادی در دوره

«خروج از زیست نفتی» باید شامل مواردی به‌شرح زیر باشد:

- تولید منابع ارزی باکیفیت و پایدار جدید به‌وسیله واردکردن زنجیره ارزش و تأمین کشور در کلان‌معاملات جدید.
- جذب سرمایه‌گذاری‌های هدفمند و ژئوپلیتیک بین‌المللی.
- حرکت به سمت انطباق محل تولید منابع ارزی و محل مصرف آنها.
- حرکت به سمت بسته‌شدن تراز تجاری کشور با کشورهای طرف تعامل بدون نیاز به تسویه تجارت از طریق ارز جهان‌روا و حرکت به سمت دلارزدایی از اقتصاد ایران.

در این راستا ضروریست، سیاست اقتصادی جدید ایران برمبنای جغرافیا تنظیم‌شده و نیازهای کشور در قالب راهبرد هم‌بست حوزه‌های قدرت مورد تدبیر قرار گیرند؛ این همان چیزی که تحت عنوان ابتکار راهبردی ایران از آن یاد می‌کنیم؛ ابتکار ایران را به این صورت می‌توان تعریف کرد: «طراحی نسبت راهبردی ایران با فرامرز ذیل برنامه‌ها و پرونده‌های دارای آورده اقتصادی و ایجادکننده درهم‌تنیدگی سیاسی– امنیتی»؛ پرونده‌ها و برنامه‌های ذیل ابتکار راهبردی ایران باید چند ویژگی اساسی داشته باشند:

- جایگیری پروژه‌ها و پرونده‌ها در پهنه‌های جغرافیایی به‌هم‌پیوسته و در نسبت با زنجیره‌های ارزش منطقه و فرامنطقه؛ نه صرفاً پرونده‌هایی که در روابط دوجانبه تعریف می‌شوند و نه زنجیره‌های ارزش صرفاً درونی؛ دقیقاً این زاویه نگاه، نقطه افتراق پژوهش حاضر از ایده تسهیل روابط تجاری کشور به کشور (رویه تسهیل فضای کسب‌وکار در تجارت با کشورهای طرف تعامل از طریق تقویت صرف دیپلماسی تجاری) است. پژوهش حاضر بر این باور است که دولت در این موضوع، وظیفه به‌مراتب عمیق‌تری از تسهیل روابط دوجانبه در قالب دیپلماسی تجاری و رایزنی اقتصادی (آن‌هم در سطوح میانی دستگاه‌های اجرایی) دارد.
- طراحی نگاشت نهادی داخلی منعطف و دارای قابلیت تصمیم‌گیری و اجرا در نسبت با پرونده‌های برون‌مرزی که برخلاف رویکرد بخشی فعلی، توانایی پیوندزدن چند پرونده با سنخیت‌های متفاوت باهم را داشته باشد؛
- همسازی و سازگاری استراتژی توسعه صنعتی، برنامه توسعه خطوط انرژی و مسیرهای لجستیکی و درنهایت برنامه آمایش سرزمین کشور با پروژه‌های راهبردی تعریف‌شده که مبتنی‌بر ارزیابی‌های دقیق جهانی باشد؛ توضیح اینکه براساس نگاه مختار این پژوهش، استراتژی توسعه صنعتی، توسعه خطوط انرژی و مسیرهای لجستیکی و برنامه آمایش سرزمین کشور باید با نگاه به جایگاه بین‌المللی کشور تعریف شوند، نه اینکه در تدوین برنامه‌های فوق،

صرفاً پهنه جغرافیایی خود کشور و ظرفیت داخلی استان‌های کشور مدنظر قرار گیرد.

- تقاطع‌گیری و هم‌بست کردن حوزه‌های قدرت اقتصادی، سیاسی، امنیتی و اجتماعی.
- سازگار بودن پروژه‌های راهبردی برون‌مرزی با یکدیگر.
- ایجاد هارمونی میان استفاده از منابع داخلی پیشرفت و منابع خارجی.

کلام آخر آنکه تنها درصورتی‌که مختصات راهبرد جدید ایران طراحی‌شده و مشخص شود ایران چه نوع و چه سطحی از کنشگری در سطح منطقه و فرامنطقه خواهد داشت، آنگاه می‌توان سایر برداشت‌های چهارگانه از خنثی‌سازی تحریم را نیز ذیل ابتکار جدید ایران به کار گرفت؛ به بیان روشن‌تر، زمانی که مختصات راهبرد جانمایی جدید مشخص شود آنگاه تصمیم‌گیری در مورد محورهای زیر میسر خواهد بود:

الف) خروج ایران از محدوده تحریم‌پذیری که زمینه مذاکره سازنده برای رفع حقوقی تحریم‌ها را فراهم خواهد آورد؛

ب) تدبیر مناسب در خصوص محورهای دارای خلأ در موضوع مقابله با تحریم (و نه همه ابعاد آن) از طریق تاکتیک «صدور مجوزهای موردی و دور زدن تحریم»؛

ج) طراحی چارچوب و الزامات استفاده از ابزارهای مرتبط نظیر پیمان پولی دو یا چندجانبه، استقرار بانکداری فراساحلی و... پس از تبیین نقش اقتصاد ایران در نسبت با زنجیره‌های ارزش و تأمین منطقه و فرامنطقه؛

د) تعیین جهت‌گیری اصلاحات اقتصاد داخلی در نسبت با راهبرد جانمایی جدید.

پیوست‌ها

پیوست ۱: بخشی از اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی که ذیل راهبرد درهم‌تنیده‌کردن تحریم‌ها، مورد تحریم قرار گرفته‌اند

- شرکت‌های تعاونی و تولیدی نظیر گروه بهمن، شرکت کالسیمین، شرکت فولاد مبارکه اصفهان، شرکت تراکتورسازی ایران، شرکت توسعه معادن زینک ایران، بنیاد تعاون بسیج و بانک‌هایی نظیر بانک ملت، بانک مهر اقتصاد، گروه مالی مهر اقتصاد، بانک پارسیان، بانک سینا در تاریخ ۲۴ مهرماه سال ۱۳۹۷، تحت گفتمان مقابله با تروریسم.[۱]
- درج نام سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در فهرست سازمان‌های تروریستی آمریکا و وضع محدودیت‌های جدی علیه نهادها و اشخاص همکار با سپاه و کلیه زیرمجموعه‌های آن به‌موجب قانون کاتسا.[۲]
- تحریم ۳۹ شرکت پتروشیمی ایران تحت گفتمان مقابله با تروریسم[۳] (به بهانه ارتباط مالی و تجاری با قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیا) در تاریخ ۱۸ خردادماه سال ۱۳۹۸.
- تحریم بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی ایران ذیل عنوان مقابله با تروریسم[۴] در تاریخ ۲۷ شهریورماه سال ۱۳۹۸.
- تحریم شرکت‌های فعال در حوزه حمل‌ونقل نظیر شرکت خطوط کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران، شعبه مستقر آن در چین بانام شرکت کشتی‌رانی ای. سیل و شرکت هواپیمایی ماهان در تاریخ ۲۰ آذرماه سال ۱۳۹۸ به اتهام انتقال سلاح‌های کشتارجمعی.[۵]
- تحریم کلیت بخش عمرانی، معدن، تولید کارخانه‌ای و صنعت نساجی ایران در ۲۰ دی‌ماه سال ۱۳۹۸ به اتهام[۶] کمک به تروریسم، اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی، کمک به توسعه موشک‌های بالستیک و کمک به فعالیت‌های مخرب منطقه‌ای.
- تحریم شرکت‌های بزرگ و اشخاص فعال در حوزه صنایع فلزی ایران[۷] در تاریخ ۲۰ دی‌ماه سال ۱۳۹۸ به اتهام کمک به تروریسم، اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی، کمک به توسعه موشک‌های بالستیک و کمک به فعالیت‌های مخرب منطقه‌ای.

1. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20181016.aspx
2. https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/.
3. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm703
4. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm780
5. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm853
6. Executive Order 13902 of January 10, 2020, Imposing Sanctions With Respect to Additional Sectors of Iran.
7. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm870

- تحریم ۱۸ بانک ایرانی[1] در تاریخ ۱۸ مهرماه سال ۱۳۹۹ به اتهام کمک به تروریسم، اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی، کمک به توسعه موشک‌های بالستیک و کمک به فعالیت‌های مخرب منطقه‌ای.
- وضع تحریم‌های گسترده علیه اشخاص و نهادهای فعال در حوزه تجارت نفت و محصولات پتروشیمی در شهریورماه[2]، آبان‌ماه[3] و آذرماه[4] سال ۱۳۹۹؛ به‌طور خاص تحریم وزارت نفت، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفت‌کش تحت عنوان مقابله با تروریسم.
- تحریم اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در صنعت فولاد ایران در تاریخ ۱۶ دی‌ماه ۱۳۹۹، به اتهام حمایت از اشاعه سلاح‌های کشتارجمعی، تروریسم و نیروهای متخاصم منطقه‌ای؛ به‌طور خاص تحریم ۱۲ مجتمع صنعتی فولاد کشور.
- تحریم نهادهای زیرمجموعه ستاد اجرایی فرمان امام و آستان قدس رضوی[5] در تاریخ ۲۴ دی‌ماه ،۱۳۹۹ به اتهام ارتباط با رهبر جمهوری اسلامی ایران.

1. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1147
2. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1114
3. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1165
4. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1214
5. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1234

پیوست ۲: راهکارهای آمریکا و کشورهای هم‌پیمان در موضوع افزایش ریسک تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی، هجمه‌های رسانه‌ای و فشارهای غیررسمی

الف) افزایش ریسک تعامل با ایران از طریق لفاظی‌های رسمی: تجربه چند سال اخیر نشان داد که بخشی از قدرت اعمال تحریم‌ها مربوط به اقداماتی است که از سوی مقامات آمریکایی در فضای رسانه‌ای و غیررسمی با ابزارهایی نظیر لفاظی‌های رسمی باهدف پیچیده‌تر کردن فضای تحریمی و همچنین ارعاب کشورها و شرکت‌هایی که قصد همکاری و تعامل اقتصادی با ایران دارند صورت می‌گیرد. منظور از لفاظی‌های رسمی، ایراد سخنرانی و صدور بیانیه‌های رسمی از سوی مقامات آمریکایی و اروپایی با موضوع ریسک بالای سیاسی و اقتصادی تعامل با ایران است؛ این سنخ از ابزارها، بارها در دوره برجام، علیه ایران به کار گرفته شده‌اند. [۱]

همچنین ساختارها و نهادهای رسمی ایالات متحده نیز ابزارهای به خصوصی را در جهت افزایش ریسک به کار می‌بندند. صدور انواع دستورالعمل‌های هشدارآمیز، جهت‌دهی منفی به پرسش و پاسخ‌های مرتبط در سایت وزارت خزانه‌داری و صدور انواع اعلامیه‌های هشدارآمیز ازجمله اقداماتی محسوب می‌شود که در راستای افزایش ریسک و کارآمدسازی تحریم‌ها صورت گرفته است. طلایه‌دار استفاده از ابزار تحمیل ریسک نیز شبکه اجرایی جرائم مالی[۲] است که از طریق صدور انواع توصیه‌نامه‌ها،[۳]

---

۱. برای فهم میزان اثرگذاری منفی لفاظی‌های رسمی می‌توان به مثال زیر توجه کرد. فرض کنیم به‌موجب یک توافق سیاسی، تحریم‌های ایالات‌متحده آمریکا علیه ایران رفع شده‌اند. در چنین شرایطی، یکی از شرکت‌های اروپایی تصمیم به برقراری تعامل با اقتصاد ایران گرفته است. در راستای برقراری تعامل، مدیرعامل شرکت مزبور، بررسی تمامی اسناد و مدارک مرتبط با تحریم‌های ایران را به یک تیم حقوقی مجرب کارسپاری می‌کند و مشخصاً از آن‌ها می‌خواهد به یک سؤال مشخص جواب دهند: «اینکه آیا در حال حاضر و از منظر ساختار تحریمی ایالات‌متحده، تعامل شرکت با بخش موردنظر از اقتصاد ایران مجاز است یا خیر»؟ به‌موجب این کارسپاری، تیم حقوقی با مراجعه به بخش «تحریم‌های ایران» از سایت وزارت خزانه‌داری آمریکا (که در این وب‌سایت حجم قابل‌توجهی از اسناد حقوقی، قوانین، دستورالعمل‌ها، توصیه‌نامه‌ها، پرسش و پاسخ‌ها و .. بارگذاری شده است و بررسی آن‌ها وقت موسعی می‌طلبد) اسناد و مدارک را بررسی کرده و به مدیر شرکت پاسخ می‌دهند که در شرایط فعلی، تعامل با اقتصاد ایران مجاز است. حال فرض کنیم در همین زمان، یکی از سناتورهای منتفذ ایالات‌متحده آمریکا در یک مصاحبه رسمی بیان می‌کند که اگر حزب موردحمایت ما، ریاست‌جمهوری را به دست بگیرد توافق با ایران کنار گذاشته‌شده و اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی تعامل‌کننده با ایران مشمول تحریم و جریمه خواهند شد.

در اینجا یک سؤال مهم پیش می‌آید: اینکه برای مدیرعامل شرکتِ متمایل به تعامل با اقتصاد ایران، نظر تیم حقوقی مرجع است یا محتوای مصاحبه سناتور آمریکایی؟ حسب بررسی‌های تاریخی و بر اساس مشاهدات میدانی، به نظر می‌رسد که برای مدیرعامل شرکت اروپایی، محتوای مصاحبه سناتور آمریکایی مرجع بوده و او در تحلیل هزینه- فایده، نفع تعامل را بسیار کمتر از هزینه آن تخمین می‌زند؛ به نظر می‌رسد این سنخ از رجحان نظری و ریسک‌گریزی متعاقب آن، در شرایط فعلی که یک‌بار، خروج آمریکا از برجام تجربه‌شده بسیار شدیدتر خواهد بود.

2. Financial Crimes Enforcement Network

3. Advisories.

علائم هشداردهنده،[1] اعلامیه‌ها،[2] فکت‌شیت‌ها[3] و همچنین دستورالعمل‌هایی نظیر احکام اداری،[4] راهنما،[5] اطلاعیه‌های ثبت فدرال[6] و غیره، تعامل اقتصادی با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی را به‌شدت پرریسک جلوه می‌دهد.

ب) افزایش ریسک تعامل با ایران از طریق هجمه‌های رسانه‌ای: متعاقب اقدامات رسمی فوق، دستگاه‌های تبلیغاتی و لابی‌های دست‌نشانده، به‌صورت گسترده هجمه رسانه‌ای خود را آغاز کرده و بانک‌ها و تاجران خارجی را نسبت به تعامل با ایران به‌شدت هراسناک می‌کنند. بنیاد دفاع از دمکراسی‌ها، ایران‌وایر،[7] ایران واچ،[8] اتحاد علیه ایران هسته‌ای[9] و... نهادهایی هستند که به‌صورت دائم، تعامل شرکت‌ها و بانک‌های خارجی با اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی را رصد کرده و اطلاعات مربوطه را نوبه‌نو به‌روزرسانی کرده و بر روی تارنمای خود منتشر می‌کنند.

ج) افزایش ریسک تعامل با ایران از طریق فشارهای غیررسمی: حتی اگر اقدامات رسانه‌ای فوق نیز مانع از تعاملِ بخشی از اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی با ایران نشود این بار نوبت به گماشته‌های زیرمجموعه نهادهای اطلاعاتی آمریکایی – صهیونیستی می‌رسد که با ارسال پیام‌ها و نامه‌های محرمانه به اشخاص خارجیِ طرف تعامل با ایران، آن‌ها را تهدید کرده و نسبت به عواقب رابطه اقتصادی با ایران به آن‌ها هشدار دهند.

1. Red Flags
2. Notices
3. Fact Sheets
4. Administrative Rulings
5. Guidance
6. Federal Register Notices
7. Iranwire
8. Iranwatch
9. United Against Nuclear Iran (UANI)

پیوست ۳: خروجی سمینار اینترلاکن سازمان ملل متحد در ارائه تعریفی جدید از تحریم‌ها

نسل‌های اولیه تحریم در دهه پایانی قرن بیستم و دهه آغازین قرن جاری که با تحریم‌های هدفمند شناخته می‌شوند نه در آمریکا، بلکه اولین بار در سوئیس و در سمینار اینترلاکن متولد شدند، در دور بُن- برلین تکامل شده و در نشست استکهلم به ثمر نشستند. این نشست‌ها باهدف طراحی سازوکارهایی به‌منظور کاهش تبعات فوق‌العاده سنگین و ناخواسته تحریم‌ها برگزار شد؛ برای مثال پرونده تحریم عراق در دهه ۱۹۹۰ با مرگ چندصدهزار کودک عراقی همراه شد. مسئله اصلی طراحان تحریم‌های جامع، نقصان در سیستم سازماندهی و نظارتی سازمان ملل بر اجرای تحریم‌ها و همچنین فقدان ظرفیت‌های اجرایی در دولت‌های عضو این سازمان بود. یکی از این نقصان‌ها این بود که در فرایند وضع و اجرای تحریم، کشور ثالث (که هدف تحریم نبود) دچار آسیب می‌شد. بنا بر اذعان شرکت‌کنندگان در سمینار اینترلاکن، تحریم‌های مالی نه اکسیر تمام دردها بوده و نه به‌طور مجزا و مستقل از سایر بخش‌ها کارایی دارند؛ بلکه تنها در صورت لحاظ کردن آن‌ها به‌عنوان بخشی از یک استراتژی جامع برای اعمال تغییر در دولت‌های هدف، اثربخش خواهند بود. اضلاع برنامه ارائه‌شده در سمینار مذکور عبارت بودند از:

۱. **تقویت توانایی کشور عضو:** براساس تجربه سوئد، ارائه برخی آموزش‌های مهم در راستای اجرای هدفمند تحریم در حوزه نظارت مالی و همچنین در بخش گمرکات، گاردهای مرزی و ساحلی، فرودگاه‌ها، بنادر و لازم ضروری است. این آموزش‌ها با مرجعیت نهادهای بین‌المللی صورت می‌گیرد و رئوس ذیل را شامل می‌شود:
   - حوزه تحریم‌ها (اهداف سازمان ملل، بازیگران هدف و اقدامات لازم برای موفقیت).
   - نقش و تأثیر مقام صلاحیت‌دار (امکانات در زمینه فنی و مزایای همکاری بین‌المللی).
   - پیشرفت‌های فنی در زمینه‌های تخصصی (روش‌های الکترونیک، تجربه‌های عملی و...).
   - موضوع یکپارچگی (انگیزه کارکنان، ساختارهای حقوقی، کنترل سطح فشار مناسب).
۲. **نقش سازمان‌های بین‌المللی:** شورای امنیت با کارشناسان مربوطه و سازمان‌های ویژه بین‌المللی نظیر سازمان بین‌المللی دریانوردی،[1] سازمان جهانی گمرک[2] و سازمان بین‌المللی هوانوردی کشوری[3] ارتباط برقرار کرده و از تجربیات آن‌ها و سازمان‌های تخصصی بهره می‌برد. مثلاً

1. International Maritime Organization (IMO)
2. World Customs Organization (WCO)
3. International Civil Aviation Organization (ICAO)

سازمان جهانی گمرک یک پایگاه داده جهانی در اختیار دارد که کشورهای عضو از این پایگاه برای اجرای تحریم‌ها استفاده می‌کنند. همچنین صفحه‌ای در وب‌سایت آن سازمان در خصوص تحریم‌های سازمان ملل وجود دارد و اخبار مرتبط با کشورهای عضو بر روی آن سایت قابل دسترسی است.

۳. توسعه استراتژی رسانه‌ای.

۴. توصیه‌های عملیاتی فرایند استکهلم در رابطه با تشکیل کمیته‌های تحریم:

– تقویت نقش کمیته‌های تحریم:

- اطمینان از اینکه کمیته‌های تحریم از اختیارات واضح و جامعی برخوردارند؛
- توجه به ایجاد چارچوب و ساختاری استاندارد برای هدایت کمیته‌های تحریم و درنتیجه، تسهیل کار آن‌ها و تضمین تداوم و انسجام در میان آن‌ها؛
- تلاش برای گنجاندن وسیع‌تر تحریم‌های هدفمند در عرصه سیاسی جهت اجتناب از مجادلات و حل آن‌ها (ازجمله همکاری همگانی، میانجی‌گری و در صورت لزوم تهدید و استفاده از زور)؛
- گسترش همکاری منظم در میان کمیته‌های تحریم از طریق ایجاد الزام برای هماهنگی و فراهم کردن زمینه مصوبات تحریم در قطعنامه‌ها؛
- ارائه نقش هماهنگ‌کننده به‌گونه‌ای که بتواند مسیرهایی برای گفتگو و تعامل هیئت کارشناسان، ادارات و آژانس‌های سازمان‌ها را فراهم آورد؛
- ارزیابی مجدد وظایف مختلف حمایتی، مشورتی و اجرایی دبیرخانه سازمان ملل و برقراری ارتباط آن‌ها با وظایف و اختیارات شورای امنیت و کمیته‌های تحریم؛
- تدارک نشست‌های مفصل و منظم و ارائه گزارش به دولت‌ها درباره وضعیت اجرای تحریم‌های هدفمند؛ شامل اطلاعات واقعی درباره نقض تحریم‌ها، موانع اجرا، تلاش برای کاهش نتایج زیان‌بار انسانی و کاهش اثر منفی بر دولت‌های ثالث؛
- تقویت ارتباطات و همکاری با دولت‌های عضو در زمینه نشست‌های کمیته پنجم مجمع عمومی؛ یعنی جایی که بودجه مربوط به تحریم مورد ارزیابی قرار می‌گیرد؛
- ارائه کمک‌های فنی برای اجرا، پس از اعلام دستورالعمل صریح گزارش‌شده و سازگار با دستورات شورای امنیت؛

- تدارک نشست‌های منظم در ارتباط با مسائل بشردوستانه با سازمان‌های فعال در زمینه معافیت از رژیم تحریم‌های هدفمند به‌منظور کمک به تطبیق بهتر سیاست‌ها و اقدامات خود؛
- بهبود مکانیسم گزارش‌دهی به‌وسیله ارائه اطلاعات به‌موقع و معنادار از اقدامات صورت گرفته در حمایت از اجرای تحریم‌ها توسط دولت‌های عضو برای کمیته تحریم و فراهم آوردن دستورالعمل گزارش‌دهی روشن برای دولت‌های عضو؛
- بررسی تطابق مشابهت روش‌های کمیته‌های ضدتروریسم در کشورهای عضو در موضوع نحوه ارائه کمک‌های فنی جهت اجرای تحریم‌ها؛ گسترش ارتباطات محکم‌تر با کارشناسان و ادارات مرتبط با سازمان‌های منطقه‌ای و سایر اعضای سازمان‌های بین‌المللی؛ مانند پلیس بین‌الملل و نیروی ویژه اقدام (FATF)؛
- استفاده کامل از فهرست اسامی کارشناسان، تهیه‌شده توسط شعبه تحریم به‌منظور کمک به انتخاب اعضا برای هیئت کارشناسان، مکانیزم‌های نظارتی و کارشناسی‌های فنی.

– کاهش پیامدهای ناخواسته تحریم از طریق:

- افزایش اقدامات در جهت استفاده مناسب از منابع اطلاعاتی به‌منظور شناسایی و پیش‌بینی اثرات منفی ناخواسته و همچنین طراحی اقدامات کاراتر برای به حداقل رساندن اثرات منفی که مواردی مانند بهبود طراحی و مدیریت روش‌های ایجاد مصونیت برای طرف سوم (شامل دولت‌ها، نهادها و افراد) را دربر می‌گیرد؛
- ادغام و ثبت قوانین مربوط به ارزیابی آثار اقتصادی، اجتماعی و انسانی در رویه‌های نظارتی تحریم‌ها، پیگیری پیشرفت اقدامات توسط کمیته‌های تحریم براساس قطعنامه‌های شماره ۱۳۹۳ (سال ۲۰۰۱) و ۱۶۰۸ (سال ۲۰۰۲) رژیم کمیته‌های تحریم سازمان ملل و تضمین انتخاب دستورالعمل‌های تحریم و واگذاری این دستورالعمل‌ها به سازمانی مناسب؛
- بهبود مکانیزم ارتباطات در خصوص نیازمندی‌ها یا درخواست‌های کشورهای ثالث نسبت به کسب معافیت از تحریم یا مصونیت نسبت به آن‌ها. (آذری و همکاران، ۱۳۸۷).

پیوست ۴: «تحریم» در نگاه «ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک»؛ مصادیق و عوامل اثرگذاری

در بخش پیشین گفته شد که کنش تحریمی آمریکا با انگیزه‌های ژئوپلیتیکی آغاز شد و در دوره تشدید تحریم‌ها نیز ابعاد جدید ژئوپلیتیکی پیدا کرد که برخی از نمونه‌ای آن در منطقه ما در بخش‌های آتی ارائه خواهد شد. با این توضیح تحریم همان برهم‌خوردن معاملات کلان حوزه‌های ژئوپلیتیکی است در این بخش نخست توضیح داده می‌شود که در معنای ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک، تحریم چه تأثیری بر کشور تحریم‌شونده بار می‌کند و در بخش بعدی به این موضوع پرداخته می‌شود که موفقیت هر راهبرد تحریمی، متوقف بر کدام عوامل ژئوپلیتیکی است.

۱. مصادیق اثرگذاری تحریم بر کشور هدف

در تفسیر ژئواکونومیکی از تحریم، تأثیرگذاری این پدیده را می‌توان در آیینه مسیرهای تجارت جهانی مشاهده کرد؛ خارج شدن اقتصادِ تحت تحریم از یک یا چند معامله بزرگ، نمود اساسی پدیده تحریم در معنای ژئواکونومیکی آن است. برخی مصادیق این تعریف از تحریم‌ها عبارت‌اند از:

الف) تنگناهای تشکیل سرمایه خارجی و چالش ورود شیوه‌های تولیدی جدید: از منظر اقتصادی و فنی، یکی از راهکارهای اصلی ارائه تولیدات جدید در هر کشوری انتقال شیوه‌های تولید از طریق سرمایه‌گذاری خارجی است؛ به‌طوری‌که تولید داخلی بتواند از طریق کسب دانش ضمنی به‌وسیله اخذ لیسانس‌ها، نقشه‌های فنی، شیوه‌های مدیریتی به‌روز، فرایندهای یکپارچه‌سازی صنعتی و... فعالیت صنعتی خود را گسترش دهد. تحریم، این محور را در کشور تحت تحریم با چالش مواجه می‌کند.

ب) تنگناهای دسترسی به استانداردهای مبادله و تولید: کشور تحریم‌گر تلاش می‌کند با نفوذ در نهادها و ساختارهای استانداردساز، تحقق اهداف خود را از طریق اهرم فشارِ این استانداردها پیش ببرد. عدم دسترسی کافی ایران به مجوزهای دریانوردی، سوئیفت و بیمه‌گری مصداقی از این چالش است.

ج) دور خوردن و خروج از مسیرهای اصلی تجاری: زمانی که در محیط ژئوپلیتیکی، رقبا موفق شوند مسیرهای کلان تجاری را به سمت خود بکشند و کشور تحت تحریم را از این مسیرها حذف کنند، آنگاه تحریم محقق شده است.

د) ایجاد اصطکاک در زنجیره تأمین پایدار تجاری و به‌تبع، چالش در تأمین کالاهای اساسی: تحریم باعث می‌شود اقتصاد تحت تحریم به‌جای سرمایه‌گذاری توسعه‌ای و ایجاد زنجیره تأمین

پایدار تجاری، منابع ارزی خود را صرف رفع نیازهای داخلی و به‌طور خاص، تأمین کالاهای اساسی خود کند؛ در کنار آن، تحریم‌های بانکی و لجستیکی نیز باعث می‌شوند تأمین کالاهای اساسی از خارج با اصطکاک انجام شود.

ه) شکل‌گیری گلوگاه برای کنترل روابط کشور تحت تحریم: یکی از سیاست‌های تحریمی آمریکا، در دست گرفتن گلوگاه‌های روابط اقتصادی کشور تحت تحریم با سایر کشورهای تحت ائتلاف است. نقش امارات به‌عنوان گلوگاه روابط مالی ایران، مصداقی مهم در این موضوع است که خود، نیازمند پژوهشی مجزاست.

و) اصطکاک در مسیر مشارکت راهبردی در زنجیره‌های ارزش انرژی: به میزانی که یک کشور در پیشبرد دیپلماسی انرژی و بازیگری در این حوزه عقب بماند، در اقتصاد منطقه و فرامنطقه‌ای دور خواهد خورد.

ز) اصطکاک در مسیر امتدادبخشی به زنجیره ارزش صنعتی: بخش مهمی از برنامه توسعه صنعتی هر کشور باید در نسبت با زنجیره‌های ارزش پیرامونی طراحی شود. به‌دلیل توسعه فناوری در سطح جهان و ماهیت به‌روزشوندگی آن لازم است دائماً کشورها نسبت خود را با زنجیره‌های ارزش بسنجند. ضعف هر کشور در این عرصه در نسبت با سایر رقبا درواقع به‌مثابه دور خوردن در مسیرهای کریدوری است.

ح) اصطکاک در مسیر مشارکت در به‌هم‌پیوستگی‌های جریانات مالی: در امتداد هر مسیر کلان تجاری، یک به‌هم‌پیوستگی مالی و ارزی نیز شکل می‌گیرد؛ اگر جریان مالی خارجی و ارزی یک کشور با مسیر تجاری همخوان نباشد، آنگاه امکان ایجاد اختلال توسط بازیگر ثالث در این مسیر تجاری فراهم خواهد شد.

۲. برخی عوامل دخیل در میزان اثرگذاری تحریم در نگاه ژئوپلیتیکی

یک پیش‌شرط مهم برای اثرگذاری هر سیاست تحریمی، میزان تفوق ژئوپلیتیکی طرف تحریم‌کننده است که در ادامه مصادیق این تفوق موردبحث قرار خواهد گرفت. براساس تعریف ارائه‌شده، میزان و نوع اثرگذاری تحریم بر اقتصاد هدف، وابستگی بالایی به‌ترتیبات ژئواکونومیک کشور تحریم‌کننده و تحریم‌شونده دارد؛ این وابستگی به این دلیل است که اساساً تحریم در گستره نظم ژئوپلیتیکی جهانی معنا و مفهوم پیدا می‌کند؛ برخی عوامل موفقیت یک سیاست تحریمی / ضدتحریمی عبارت‌اند از:

الف) توانایی ائتلاف‌سازی کشور تحریم‌کننده: ایجاد حمایت بین‌المللی از تحریم‌ها، همگانی

کردن و توانایی در نظارت و کنترل آن‌ها بسیار دشوار است؛ قدرت کشور تحریم‌کننده در ائتلاف‌سازی، نقش مهمی در پیشبرد سیاست تحریمی دارد.

ب) اندازه اقتصادی، سازوکارهای همسایگی و جایگاه جغرافیایی کشور تحت تحریم: یکی از دلایلی که به‌موجب آن، تحریم سال ۲۰۱۴ علیه روسیه شکست خورد، سایز اقتصاد و سازوکار همسایگی این کشور بود. البته در کنار اندازه اقتصادی و همسایگی جغرافیایی، نفوذ سیاسی پیرامونی نیز اهمیت قابل‌توجه دارد؛ عمق نفوذ جغرافیای سیاسی یک کشور باعث می‌شود هزینه فشار اقتصادی خارجی بر کشورهای هم‌جوار نیز بار شود؛ به‌عبارت‌دیگر یک کشور بزرگ با سازوکار همسایگی موفق می‌تواند شوک منفی تحریم را به مناطق پیرامون منتقل و سایر زنجیره‌های اقتصادی پیرامونی را درگیر کند و از این طریق، هزینه سیاسی کشور تحریم‌کننده را افزایش دهد.

ج) عمق روابط مالی کشور تحریم‌کننده و کشور تحریم‌شونده: استقلال نسبی یا مطلق کشور تحریم‌شونده از زیرساخت‌های مالی کشور تحریم‌کننده باعث می‌شود اثرگذاری تحریم کاهش یابد؛ برای مثال روسیه به‌وسیله پیمان‌های پولی دوجانبه، میزان و عمق اثرگذاری تحریم‌ها را کاهش داد؛ همچنین استقلال نسبی از زیرساخت‌های متعارف بانکی (نظیر سوئیفت) اثرپذیری این کشور از تحریم را کاهش داده است.

ترجمان چنین نگاهی این است که کشوری می‌تواند از دام تحریم بگریزد که در منطقه خود معاملات فرامنطقه‌ای طراحی کند.

منابع و مآخذ

۱. آذری، مصطفی، حق‌پناه، محمود، حسن‌زاده، محمد و محمدهادی دریایی (۱۳۸۷)، تحریم اقتصادی: آثار و پیامدها، سیاست‌ها و راهکارها، مرکز تحقیقات تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۷.
۲. احمدی، روح‌الله، ناصری فر، ناصر و همکاران (۱۴۰۰)، شاخص‌های راستی‌آزمایی رفع تحریم‌ها در حوزه انرژی، صنعت و فناوری هوایی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۴۷۱
۳. ترابی فرد، میلاد، رزم آهنگ، مهدی (۱۴۰۲)، «ابتکار راهبردی ایران؛ جانمایی جدید و بازتعریف نقش ایران در اقتصاد جهان؛ ۱. خنثی‌سازی تحریم به چه معناست؟»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۹۴۲.
۴. جلالی موسوی، عاطفه (۱۴۰۰)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور ۹. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۲۹۸
۵. جعفرزاده، صادق، عطار، محمدصالح (۱۳۹۷)، تحلیل امکان حقوقی توسل به «مقرره مسدودسازی» توسط اتحادیه اروپا و برخی کشورها برای مقابله با تحریم‌های ایالات متحده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تیر ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۵۹۲۹
۶. رزم آهنگ، مهدی (۱۳۹۷)، «ساختار و اجزاء تحریم‌های ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران، شماره مسلسل: ۱۶۰۹۸
۷. رزم آهنگ، مهدی، نیکونسبتی، علی (۱۴۰۰)، تدبیر اقتصاد کشور در شرایط تحریم: ۱. ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد ملی با فرض ماندگاری تحریم‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۴۴۷
۸. رئیسی‌نژاد، آرش. «ایران و راه ابریشم نوین؛ از ژئوپلیتیک راه تا دیپلماسی راه»، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ایران، ۱۴۰۱.
۹. صیادی، محمد، خداپرست، یونس (۱۳۹۵)، توسعه صنعت نفت و گاز شیل آمریکا و پیامدهای اقتصادی و سیاسی آن بر بازار جهانی انرژی، ماهنامه اکتشاف و تولید نفت و گاز، شماره ۱۳۹.
۱۰. عبدالهی، محمدرضا (۱۳۹۹)، تحلیل بخش حقیقی اقتصاد ایران؛ ۱۴. عملکرد ۶ ماهه اول و برآورد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۳۰۶
۱۱. مارشال، تیم (۱۴۰۱)، در اسارت جغرافیا؛ ده نقشه که همه آموختنی‌ها را درباره سیاست جهانی بیان می‌کند، ترجمه مرجان رضایی، نشر مرکز، تهران، ایران.
۱۲. متی، رودی (۱۴۰۱)، سیاست تجارت در ایران عصر صفوی، ترجمه مانی صالحی علامه، نشر فرهنگ جاوید، تهران، ایران.
۱۳. مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۴)، سیاستگذاری اقتصاد سیاسی نفت و تحریم‌های بین‌المللی ایران، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال دهم، شماره سوم، تابستان ۱۳۹۴، صص ۱۷۱ الی ۲۰۱.
۱۴. موسوی نیک، سید هادی، عبدالهی، محمدرضا، صادقی، نرگس (۱۳۹۸)، تحلیل بخش حقیقی اقتصاد ایران؛ ۱۲. عملکرد سال ۱۳۹۷ و برآورد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۵۳۴
۱۵. موسوی نیک، سید هادی، عبدالهی، محمدرضا (۱۳۹۸)، تحلیل بخش حقیقی اقتصاد ایران؛ ۱۳. عملکرد ۶ ماهه اول و برآورد رشد اقتصادی سال ۱۳۹۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۷۹۵
۱۶. میرزایی، افشین، صاحب فصول، سید محمدحسین، اللهیاری پور، علی(۱۳۹۴)، «گزارش ناخوانده از سرانجام یک مسیر»، اندیشکده صدق، تهران، ایران.
۱۷. یرگین، دانیل (۱۴۰۰)، «نقشه جدید جهان؛ انرژی، تغییرات اقلیمی و تقابل ملت‌ها»، ترجمه امیر میرحاج، نشر پارسه،

تهران، ایران.
۱۸. مارشال، تیم. در اسارت جغرافیا؛ ده نقشه که همه آموختنی‌ها را درباره سیاست جهانی بیان می‌کند، ترجمه مرجان رضایی، نشر مرکز، تهران، ایران، ۱۴۰۱.
19. Adesnik, D. & Ghasseminejad, S. (2018). Foreign Investment in Iran: Multinational Firms' Compliance with US Sanctions. Available at SSRN 3257581.
20. Amara, Jomana, Franck, Raymond, (2020), The United States and its defense industries, in: Keith Hartley and Jean Belin, (eds), The Economics of the Global Defence Industry, Routledge.
21. Bo Ram Kwon (2013), The effectiveness of sanctions revisited: An empirical analysis using a bargaining and enforcement framework, Chapel Hill.
22. Brown, Phillip (2020), Oil Market Effects from U.S. Economic Sanctions: Iran, Russia, Venezuela, Congressional Research Service.
23. Clawson, Patrick (2018) Tactical Issues Surrounding a U.S. Withdrawal from the Iran Nuclear Agreement, Policy Notes the Washington institute for Near East Policy.
24. Cohen, R. S. (2018). The history and politics of defense reviews. RAND Corporation Santa Monica United States.
25. Cohen, D. S. & Goldman, Z. K. (2019). Like it or Not, Unilateral Sanctions Are Here to Stay. AJIL Unbound, 113, 146-151.
26. Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom [1996] OJL 309/1.
27. Cullis, Tyler (2019). "The Trump Administration Has Criminalized the Iranian Economy" The Lobelog, August 23, 2019.
28. Deutch, John, Yergin, Daniel (2007) Hearing Before The Committee On Foreign Affairs House Of Representatives, One Hundred Tenth Congress, March 22, 2007.
29. Dubowitz, Mark, Marc Gerecht, Reuel, Ben Taleblu, Behnam (June 26, 2019). "What "Yes" With Iran Looks Like"' The Foundation for Defense of Democracies.
30. Dubowitz, Mark, Marc Gerecht, Reuel, Ben Taleblu, Behnam (2019), What "Yes" With Iran Looks Like, The Foundation for Defense of Democracies, June 26, 2019.
31. Edelman, Eric, Roughead, Gary (2018), Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission, Commission on the National Defense Strategy for the United States.
32. Financial Crimes Enforcement Network, Imposition of Fifth Special Measure against the Islamic Republic of Iran as a Jurisdiction of Primary Money Laundering Concern, October 25, 2019.
33. IranWatch (2020). How Companies Around the World Are Reversing Course on Iran Business. October 21, 2020.
34. IRAN SANCTIONS ACT OF 1996 [As Amended Through P.L. 114–277, Enacted December 15, 2016] (since 2006 the Iran Sanctions Act).
35. Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, UK Government, 2021
36. Goldenberg, Ilan, Catalano Ewers, Elisa and Kaleigh Thomas (2020), Reengaging Iran; A New Strategy for the United States, Center for a New American Security, AUGUST 04, 2020.
37. Grosdidier, P. (2014). The French blocking statute, the Hague Evidence Convention, and the case law: lessons for French parties responding to American discovery. TEX. INT'L. LJ, 50, 11-16.

38. Green, will, Roth, Taylore (2021), China-Iran Relations: A Limited Enduring Strategic Partnership, U.S.-China Economic and Security Review Commission
39. Harper, Stephen (2020), a very british tilt: toward a new UK strategy in the indo-pacific region, policy exchange, united kingdom.
40. Heath, Timothy, Gunness, Kristen & Tristan Finazzo (2022), The Return of Great Power War, Scenarios of Systemic Conflict Between the United States and China, RAND corporation.
41. Heginbotham, E. Nixon, M. Morgan, F. E. Heim, J. L. Hagen, J. Li, S.... & Morris, L. J. (2015). The US-China military scorecard: Forces, geography, and the evolving balance of power, 1996–2017. Rand Corporation.
42. Herdegen, M. (2016). Principles of international economic law. Oxford University Press.
43. Hossein Askari, John Forrer, Hildy Teegen, Jiawen Yang (2003), Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy, Greenwood Publishing Group.
44. Katzman, K. (2020, November). Iran sanctions. Congressional Research Service (CRS).
45. Karlin, Mara (2017), Recommendations for future national defense strategy, Brookings.
46. Lee, Julian (2021), President Biden Won't Unlock a Wave of Iranian Crude, Bloomberg, January 17, 2021.
47. Matthee, Rudolph P. (1999). The Politics of Trade in Safavid Iran: Silk for Silver, 1600–1730. Cambridge: Cambridge University Press.
48. McGarry, B. W. & Morgenstern, E. M. (2019). Overseas contingency operations funding: Background and status. In CRS Report for Congress (No. R44519).
49. Nephew, Richard, Mortlock, David (2017) ,Decertification of the JCPOA and the Risk of European Union "Blocking Regulation", Center on Global Energy Policy at Columbia University SIPA
50. Nephew, R. (2017). The art of sanctions: A view from the field. Columbia University Press.
51. Neuhaus, J. E. (1981). Power to Reverse Foreign Judgments: The British Clawback Statute Under International Law. Columbia Law Review, 81(5), 1097-1133.
52. Office of Foreign Assets Control, us department of treasury, " Iran-related Designations and Updates; Counter Terrorism Designations and Updates; Administrative Removals from Executive Order 13599 List " October 16, 2018
53. Office of Foreign Assets Control, us department of treasury, " Publication of New Iran-related Frequently Asked Questions; Amendments to Existing Iran-related Frequently Asked Questions; Updates to OFAC's Specially Designated Nationals and Blocked Persons List and 13599 List Removals " November 5, 2018
54. Office of Foreign Assets Control, us department of treasury, " Frequently Asked Questions Regarding the Re-Imposition of Sanctions Pursuant to the May 8, 2018 National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) " May 8, 2018.
55. O'Toole, Brian Patrick (2021), Rejoining the Iran nuclear deal: Not so easy, Atlantic Council, JANUARY 2021.
56. Pisani-Ferry, Jean (2021) The Geopolitical Conquest of Economics, Project Syndicate, Sep 30, 2021.
57. Putz, Catherine (2018), Iran's Chabahar Port Scores an India- and Afghanistan-Inspired Sanctions Exemption, the diplomat, November 08, 2018.
58. Rennack, D. E. (2015). Iran: US economic sanctions and the authority to lift restrictions.

59. Rodriguez, R. (2020). Game-Changing Military Technologies: Adoption and Governance. In Disruptive and Game Changing Technologies in Modern Warfare (pp. 13-29). Springer, Cham.
60. Schott (2012), Economic Sanctions Against Iran: Is the Third Decade a Charm?, Peterson Institute for International Economics.
61. Stockholm International Peace research Institute (2015), SIPRI Yearbook 2015, Oxford University Press.
62. Summers, M. B. J. (Ed.). (1994). the payment system: design, management, and supervision. International Monetary Fund.
63. Tian, N. Kuimova, A. Da Silva, D. L. Wezeman, P. D. & Wezeman, S. T. (2019). Trends in world military expenditure of 2019, Stockholm International Peace Research Institute.
64. Tomes, R. R. (2012). An historical review of US defense strategy from Vietnam to operation Iraqi freedom. Defense & Security Analysis, 28(4), 303-315.
65. the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), Treasury Sanctions Companies for Enabling the Shipment and Sale of Iranian Petrochemicals, September 3, 2020.
66. the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), Treasury Sanctions Key Actors in Iran's Oil Sector for Supporting Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force, October 26, 2020.
67. the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), Treasury Sanctions Eighteen Major Iranian Banks, October 8, 2020.
68. the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), Treasury Sanctions Key Actors in Iran's Steel Sector, January 5, 2021.
69. the U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC), Treasury Targets Billion Dollar Foundations Controlled by Iran's Supreme Leader, January 13, 2021.
70. United States Department of Defenses, (2018), Defence Budget Overview
71. United States Government Accountability Office, (2017), Report to Congressional Committees: Commerce Could Strengthen Collaboration with Other Agencies on Innovation Institutes, fast fact, GAO-17-320.
72. U.S. department of treasury, Executive Order 12938 of November 14, 1994, "Proliferation of Weapons of Mass Destruction".
73. U.S. department of treasury, Executive Order 13224 of September 23, 2001, "Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten To Commit, or Support Terrorism".
74. U.S. department of treasury, Executive Order 13382 of June 29, 2005, "Blocking Property of Weapons of Mass Destruction Proliferators and Their Supporters".
75. U.S. department of treasury, Executive Order 13553 of September 28, 2010, "Blocking Property of Certain Persons With Respect to Serious Human Rights Abuses by the Government of Iran and Taking Certain Other Actions".
76. U.S. department of treasury, Executive Order 13599 of February 5, 2012, "Blocking Property of the Government of Iran and Iranian Financial Institutions"
77. U.S. department of treasury, Executive Order 13846 of August 6, 2018, " Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran ".
78. U.S. department of treasury, " U.S. Government Fully Re-Imposes Sanctions on the Iranian

Regime As Part of Unprecedented U.S. Economic Pressure Campaign “ November 5, 2018.

79. U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC), United States Disrupts Large Scale Front Company Network Transferring Hundreds of Millions of Dollars and Euros to the IRGC and Iran’s Ministry of Defense, March 26, 2019
80. U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC), Treasury Targets Iran’s Billion Dollar Metals Industry and Senior Regime Officials, January 10, 2020
81. U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC), Treasury Sanctions Iran’s Largest Petrochemical Holding Group and Vast Network of Subsidiaries and Sales Agents, June 7, 2019.
82. U.S. Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC), Treasury Designates IRGC-QF Weapon Smuggling Network and Mahan Air General Sales Agent, December 11, 2019.
83. United States Secretary Of State, (October 31, 2019). “Findings Pursuant to the Iran Freedom and Counter-Proliferation Act (IFCA) of 2012”.
84. UAE to sign trade deals with 8 countries; seize new investment opportunities, khaleej times, Sunday, 5 Sep 2021.
85. Verleger, P. K. (2012). Using US Strategic Reserves to Moderate Potential Oil Price Increases from Sanctions on Iran. Peterson Institute for International Economics.
86. William h. Kaempfer, anton d. Lowenberg, the political economy of economic sanctions, Handbook of Defense Economics, Volume 2, 2007
87. Wintor, P., & Boffey, D. (2018). EU sets course for US clash with law blocking Iran sanctions. The Guardian, 17, 05-18.
88. Wormuth, C. E. (2019). Russia and China in the Middle East: Implications for the United States in a Era of Strategic Competition. RAND