



Scientific Journal Quarterly of Middle East Studies

Vol 30. No 1. Spring 2023

Received date: 2023.02.27

Acceptance date: 2023.06.19



مرکز پژوهش‌های علمی و
مطالعات استراتژیک خاورمیانه

Home page: www.cmess.sinaweb.net

DOR: 20.1001.1.15601986.1402.30.1.4.7

Banking-financial sanctions, international negotiations and the political economy of the Islamic Republic of Iran

Farzaneh Naghdi^۱



Abstract

International sanctions as a global and costly wars play almost the same role as bloody wars. In the meantime, America's multi-layered sanctions against Iran, in the form of the game of everything without Iran and maximum pressure against Iran, is a subject worth studying. Based on this, the main question of the current article is what is the mechanism of the American sanctions against Iran? How are they applied and what have been the consequences on the financial and banking system as well as on the economy and society of Iran? In order to answer this question, I have explained the American institutions and procedures by imposing sanctions against Iran, then I've reviewed the history of the escalation of sanctions and finally come to the conclusion that sanctions divert attention from domestic capacities and domestic indicators of Good governance. In addition, sanctions have caused the Iranian society to bear unnecessary costs in terms of other structural variables, and Iran's issues have become more international.

Keywords: maximum pressure, smart sanctions, oil versus food, good governance, sustainable development.

^۱ Graduated PhD in International Relations, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.



مرکز پژوهش‌های علمی و
مطالعات استراتژیک خاورمیانه

فصلنامه علمی مطالعات خاورمیانه

سال ۳۰، شماره ۱، پیاپی (۱۱۱)، بهار ۱۴۰۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۰۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۲۹

Home page: www.cmess.sinaweb.net

DOR: ۲۰,۱۰۰۱,۱,۱۵۶۰۱۹۸۶,۱۴۰۲,۳۰,۱,۴,۷

نوع مقاله: پژوهشی

تحریم‌های بانکی-مالی، مذاکرات بین‌المللی و اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران

فرزانه نقدی^۱



چکیده

تحریم‌های بین‌المللی به‌عنوان جنگ‌های جهانی و پرهزینه تقریباً همان نقش جنگ‌های خونین را ایفا می‌کنند. در این میان تحریم‌های چندلایه آمریکا علیه ایران، در قالب بازی همه چیز بدون ایران و فشار حداکثری علیه ایران، موضوعی شایان مطالعه است. بر این اساس پرسش اصلی مقاله حاضر این است که تحریم‌های آمریکا علیه ایران چه سازوکاری دارد؟ چگونه اعمال می‌شود و پیامدهای آن بر نظام مالی و بانکی و نیز بر اقتصاد و جامعه ایران چه بوده است؟ برای پاسخ به این سوال ابتدا نهادها و رویه‌های آمریکایی برای اعمال تحریم علیه ایران را بررسی، در ادامه تاریخ تشدید تحریم را مرور می‌کنیم و در نهایت به این نتیجه می‌رسیم که تحریم‌ها موجب انحراف توجه از ظرفیت‌های داخلی و شاخص‌های داخلی حکمرانی خوب گردد. علاوه بر این، تحریم سبب شده است تا جامعه ایرانی از لحاظ متغیرهای ساختاری دیگر متحمل هزینه‌های غیرضرور دیگر شده، مسائل ایران بیش از پیش بین‌المللی گردد. واژگان کلیدی: فشار حداکثری، تحریم هوشمند، نفت در برابر غذا، حکمرانی خوب، توسعه پایدار.

بررسی رفتار تاریخی جمهوری اسلامی و ایالات متحده، به وضوح بیانگر جایگاهی است که هر یک برای دیگری قائل است؛ دشمن و تهدید امنیت ملی. در ایالات متحده، تحریم همواره نقشی فعال در سیاست خارجی این کشور برای مقابله با تهدید ج.ا. ایران به عهده داشته است. با این حال، تا پیش از شکل‌گیری کمپین OFAC، به‌عنوان نهاد مسئول تنظیم و صدور بیانیه‌های تحریم، برای جلب همکاری و پشتیبانی جامعه جهانی در اعمال تحریم‌های موازی با آمریکا علیه جمهوری اسلامی، تحریم‌ها تاثیر قابل توجهی در اقتصاد و معیشت داخلی کشور نداشت. طی دو دهه گذشته، پیچیده و هوشمند شدن تحریم‌های آمریکا و همچنین گسترش پیوند میان اقتصاد کشورها با اقتصاد جهانی و افزایش نقش و رهنمودهای سازمان‌های جهانی نظیر گروه ویژه اقدام مالی^۱ (FATF) و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲ (OECD) در ترسیم سیاست‌های اقتصادی و تعاملاتی کشورها و نهادهای بین‌المللی، تحریم‌ها را به یکی از چالش‌های اساسی برونزای اقتصاد جمهوری اسلامی تبدیل کرده که ضعف در مدیریت پیامدهای اقتصادی آن، ضمن ایجاد آسیب‌پذیری جدی در سبد دارایی شهروندان و کشاندن سیاست بر کف خیابان‌های شهر، معیشت و سلامت جسمی و روانی جامعه ایرانی را با بحران مواجه نموده است. تحریم‌های ایالات متحده آمریکا علیه جمهوری اسلامی، در قالب بلوکه اموال و دارایی‌های حکومت در خارج تا تحریم فروش نفت و انواع تحریم در بخش‌های مختلف صنعتی و اقتصادی ایران از زمان انقلاب و با جریان گروگان‌گیری آغاز شده و تا کنون در دوره‌های مختلف تغییر در احزاب حاکم در هر دو کشور ادامه داشته است. تا پیش از تحریم‌های هسته‌ای، به‌طور کلی تحریم‌های آمریکا علیه جمهوری اسلامی یک‌جانبه و فاقد اثربخشی قابل توجه بود زیرا محدودیت‌های تحریمی و جرایم مرتبط با نقض آن‌ها به‌طور خاص اشخاص آمریکایی را شامل می‌شد.

در سال ۱۹۹۰، فعال‌سازی مجدد برنامه هسته‌ای کشور، که از رژیم سلطنتی آغاز و یک‌بار در نتیجه تحرکات سال ۱۹۵۳ و بار دیگر در دوران انقلاب ایران دچار وقفه شده بود، با انجام اقدامات غنی‌سازی، از سر گرفته شد و در سال ۲۰۰۲، با انتشار اخبار توسعه نیروگاه‌های هسته‌ای ایران، گروه مجاهدین خلق از لیست تروریست‌ها حذف و تحریم‌های خزانه‌داری ایالات متحده بر برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی متمرکز شد. تشکیل کمپین جهانی خزانه‌داری آمریکا علیه برنامه هسته‌ای ایران و ارجاع آن به شورای امنیت، به‌عنوان تهدیدی بین‌المللی، از یک‌سو و اعلام رسمی رئیس‌جمهور وقت ایران در مورد بی‌نتیجه بودن مذاکرات، برنامه هسته‌ای کشور را در مرکز توجه امنیتی مجامع بین‌المللی قرار داد که صدور قطع‌نامه‌های شورای امنیت (۲۰۰۶) مبنی بر ضرورت توقف برنامه هسته‌ای ایران و اقدامات تحریمی سایر کشورهای همسو با سیاست‌های آمریکا، نظیر کانادا و ژاپن و همچنین اتحادیه اروپا را به همراه داشت.

طی دو دهه گذشته، افت‌وخیزهای متناوبی را در مسیر اعمال و گسترش تحریم‌ها شاهد بوده‌ایم. در نیمه دوم دهه ۲۰۰۰، شبکه‌ای شدن تحریم‌های آمریکا و شکل‌گیری تحریم‌های ثانویه، تصویب قانون‌هایی نظیر منع ورود تراکنش‌های ایران به نظام مالی آمریکا یا منع بانک‌های آمریکایی از افتتاح حساب برای اشخاص ثالث دارای روابط مالی با جمهوری اسلامی، اثرگذاری سیاست‌های تحریم بر اقتصاد و تعاملات بین‌المللی ایران با سایر کشورها را به شکل فزاینده‌ای افزایش داد. در تداوم سیاست تحریم و بازدارندگی در دوره اوباما، ظهور سیاست مزبور در قوانین مختلف مبارزه با تروریسم، پول‌شویی، اشاعه سلاح‌های هسته‌ای و... بخش‌های گسترده‌تری از ساختار اقتصادی جمهوری اسلامی را درگیر و با توجه به ملاحظات و اثرپذیری بسیاری از کشورها و نهادهای بین‌المللی از بازارهای مالی/جهانی آمریکا، محدودیت‌های بیشتری را بر تعاملات

^۱ The Financial Action Task Force

^۲ The Organisation for Economic Co-operation and Development

کشور و ناملايمات بسياري را به‌ويژه در بخش اقتصادي/ بانكي ايجاد كرد؛ به نحوي كه با وجود توافق مقدماتي^۱ (JPOA) و سپس توافق جامع برجام^۲ (JCPOA)، و تعليق مشروط بخشي از تحريم‌ها، تعاملات و اتصال تجاري/مالي ايران با شركت‌ها و همچنين نهادهاي بين‌المللي كماكان با اختلال‌آفريني تحريم‌ها روبه‌رو بود.

طي ۶ سال گذشته نيز، با وجود محكوميت سياسي خروج يك‌جانبه و بازگشت تحريم‌هاي آمريكا توسط سران ديگر كشورها و حتي شكست‌هاي سياسي دولت ترامپ در طرح‌هاي ضدبرجامي، تعاملات بين‌المللي رسمي جمهوري اسلامي صرفاً در محدوده مجوزهاي صادره از سوي آمريكا براي واردات كالاي بشردوستانه به ايران و چارچوب مشخص گزارش‌دهي به نهادهاي بين‌المللي و همچنين OFAC صورت مي‌گيرد. به همين روال تجارت، صادرات و انجام تراكنش‌هاي بانكي و فروش آزاد صنايع و محصولات پتروشيمي و توليدات نفتي يا غيرنفتي ايران با هدف صادرات ممنوع است. افزون بر آنكه، تحريم‌هاي جديدي با محدوديت‌هاي بيشتري در حوزه‌هاي مرتبط با پول‌شويي، اشاعه سلاح‌هاي كشتارجمعي، مسائل حقوق بشري و... عليه نهادهاي جمهوري اسلامي وضع شده است.

تجربه روابط جمهوري اسلامي با قدرت‌ها و مجامع بين‌المللي طی دوره‌ای بیش از ۴۰ سال در شرایط مختلف همکاری و منازعه، این آگاهی را به همراه داشته که فارغ از اینکه کدام حزب در ایالات متحده سکان سیاست را در اختیار داشته باشد، تحريم همواره چالش اصلي در سياست خارجي و تعاملات اقتصادي و سياسي جمهوري اسلامي خواهد بود. از اين منظر و با هدف درك نظام تحريم‌ها، در بخش اول مقاله مقدمه كوتاهي در مورد ماهيت و كارکرد تحريم‌هاي آمريكا و در بخش دوم تاريخچه تحريم‌هاي ج.ا.ا. ايران ارائه خواهد شد. در بخش انتهائي، ضعيت تراكنش‌هاي جمهوري اسلامي، با توجه به تحريم‌هاي OFAC و دستورالعمل‌هاي بين‌المللي مورد بررسي قرار خواهد گرفت.

الف - ساختار و مكانيسم تحريم‌هاي آمريكا

نهادهاي تحريم

در ايالات متحده آمريكا، ۵ نهاد زير وظيفه اصلي بررسي، تنظيم و نظارت بر اعمال و اجرائي تحريم را بر عهده دارند:

- ۱- وزارت خزانه‌داري آمريكا كه به‌طور عمده از طريق بخش‌هاي زير اعمال قانون و نظارت مي‌كند:
 - نهاد OFAC^۳ با برخورداری از اختیار بررسی و اعمال تحريم، فهرست‌هاي تحريم را به‌روزرساني و منتشر مي‌كند، يا منطبق با قوانين مجوزهاي فعاليت با نهادهاي تحريمي را صادر مي‌كند.
 - FINCEN (Financial Crime) شبکه اجرائي جريم مالي كه عمدتاً بررسي مسائل مربوط به پول‌شويي و تروريسم و انطباق با قوانين مبارزه با پول‌شويي را به عهده دارد و به موازات FATF^۴ توصيه‌نامه يا مقرراتي را در اين خصوص صادر مي‌كند. آخرين توصيه‌نامه مشورتي آن در مورد ريسك تعاملات مالي با ايران، با توجه به ضعيت كشور در FATF (فوريه ۲۰۱۹) در تاريخ ۱۲ نوامبر ۲۰۱۹ منتشر شد. مقررات مربوط به تصميمات FINCEN نيز در زير فصل مقررات فدرال آمريكا (Federal Register) منتشر مي‌شود.
- ۲- كميسيون بورس و اوراق بهادار ايالات متحده آمريكا كه در تنظيم قوانين مرتبط با كسب‌وكار با مناطق، كشورها و يا احزاب ليست تحريم نقش دارد.

۱ Joint Plan of Action

۲ Joint Comprehensive Plan of Action

۳ Office of Foreign Assets Control (OFAC)

۴ U.S. Securities and Exchange Commission (SEC)

۳- اداره صنعت و امنیت در وزارت بازرگانی نیز سیاست‌های صادرات و واردات و برخی محورهای مربوطه، به‌طور مثال مجوز صادرات کالاهای دوگانه، را هم‌راستا با سیاست‌های وزارت خارجه تنظیم و کنترل می‌کند.

۴- وزارت امنیت داخلی، وظایفی نظیر شناسایی و معرفی نقض‌کنندگان قوانین تحریم و تهدیدهای امنیت آمریکا را به عهده دارد.

۵- وزارت دادگستری، وظیفه پیگیری و اعمال جرایم علیه ناقضان قوانین تحریم را به عهده دارد (Torres Law 2020). مجموعه فوق در هماهنگی با یکدیگر و در راستای خط‌مشی وزارت خارجه ایالات‌متحده، سیاست‌های خارجی را تنظیم، اجرا، نظارت و کنترل می‌کند. در این میان، OFAC به موجب قانون اختیارات اقتصادی در شرایط اضطرار (IEEAP) و با دستور رئیس‌جمهور بیشترین نقش را در شناسایی و معرفی تهدیدهای امنیت ملی ایفا و متناسب با آن قوانین جدیدی را در راستای اعمال تحریم‌های جدید برای بررسی و تصویب در کنگره پیشنهاد می‌کند. رئیس‌جمهور آمریکا نیز به موجب قوانین مصوب کنگره ایالات‌متحده آمریکا از اختیارات لازم برای اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه کشورهای هدف برخوردار است (Arnold, 2018).

قوانین و مقررات ناظر بر تحریم و اختیارات رئیس‌جمهور

مجموعه مقررات مصوب کنگره آمریکا به رئیس‌جمهور کشور اختیاراتی را اعطا می‌کند که به استناد آن صدور تحریم‌ها توسط رئیس‌جمهور ماهیت قانونی و اجرایی می‌یابد. برخی از مهم‌ترین قوانین در ارتباط با تحریم‌های جمهوری اسلامی در ادامه و به اختصار بیان شده است.

قوانین عمومی

قانون تجارت با دشمن (TWEA)

از قرن ۲۰ و عمدتاً از دوران جنگ جهانی اول و به استناد قانون تجارت با دشمن^۲ (۱۹۱۷) که مجوز و قدرت اعمال قوانین تجاری در شرایط اضطرار علیه دشمن را به ریاست‌جمهور می‌دهد، نخبگان سیاسی آمریکا از سیاست تحریم برای بلوکه اموال و دارایی دشمنان خود بهره‌برداری کرده‌اند. وودرو ویلسون رئیس‌جمهور وقت در جنگ جهانی اول، تقریباً جزء اولین بنیان‌گذاران این سیاست بود و با گسترش جنگ و تمایل وی برای یافتن جایگزینی برای آن، نهاد OFAC و بخش‌های زیرمجموعه آن، شامل بخش‌های وابسته به برنامه‌های چندگانه تحریم‌ها یا میز کشورهای مختلف را توسعه داد. سپس، در جنگ جهانی دوم که ایالات‌متحده قدرت و ظرفیت بیشتری برای اعمال تحریم در خود احساس می‌کرد، استفاده از تحریم علیه کشورهای هدف را تداوم بخشید و این سیاست، علیه کشورهای هدف از کوبا تا چین، همچنان توسط گروه حاکم بر ایالات‌متحده ادامه دارد (Casey, et al, 2020: 3-4).

قانون اختیارات اقتصادی در شرایط اضطرار (IEEPA)

طی سال‌های متوالی جنگ‌های جهانی و پس از آن و مواجهه آمریکا با شرایط اضطرار، نظیر بحران طلا، جنگ کره، بحران تورم و... که منافع ملی کشور را با چالش و مخاطرات جدی مواجه می‌کرد، کنگره آمریکا، قانون اختیارات اقتصادی در شرایط اضطرار^۳ (۱۹۷۷) را مصوب کرد که در واقع به تداوم و گسترش اختیارات رئیس‌جمهور آمریکا تحت قوانین TWEA و اضطرار ملی^۴ NEA، در دوران جنگ‌های داخلی و همچنین جنگ سرد کمک کرد. ایالات‌متحده که تا آن زمان با

۱ - وب‌سایت حقوقی آمریکایی

^۲ Trading with the Enemies Act (TWEA)

^۳ International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)

^۴ National Emergencies Act (NEA)

بهره‌برداری از اختیارات مزبور و برای تامین منافع داخلی خود به بلوکه اموال و دارایی‌های بسیاری از کشورها/نهادهای خارجی پرداخته بود، به تدریج از این اختیارات برای اعمال تحریم‌های اقتصادی برای پیگیری دیگر اهداف (سیاسی) یا به‌عنوان راهکاری برای کاهش اثر مخاطراتی نظیر رشد دولت‌های حامی تروریسم و مواجهه با رویدادهایی نظیر سرقت‌های هواپیمایی دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ و... استفاده کرد. همچنین با هدف جلب توجه و حمایت جهانی نسبت به بحران‌های تروریستی، در سال ۱۹۷۹ چهار کشور لیبی، سوریه، عراق و سودان جنوبی را تروریسم معرفی و تحریم‌هایی را علیه هر یک اعلام کرد (U.S. International Trade Commission, 1998: 12-27).

تحریم‌های اقتصادی در راستای اهداف سیاسی در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و تا کنون در قالب برنامه‌های حقوق بشری، موشکی و مبارزه با اشاعه سلاح‌های کشتار دسته‌جمعی و... توسعه یافته است. در دهه ۱۹۷۰ بیشتر تحریم‌ها به‌صورت یک‌جانبه و تحت برنامه‌های مختلف در کشورهایی نظیر کشورهای آمریکای لاتین، نیکاراگوئه (حقوق بشری)، افریقای جنوبی، تایوان، برزیل (علیه اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی) و کره جنوبی، هند و پاکستان (علیه گسترش یا خریداری برنامه/سلاح هسته‌ای) اعمال می‌شد. فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد را می‌توان در واقع پایان دوران تحریم‌های سنتی و آغاز دوران تحریم‌های مدرن آمریکا در اشکال شبکه‌ای و هوشمند، قلمداد کرد. دورانی که ایالات متحده آمریکا، از نفوذ سیاسی در مجامع و سازمان‌های بین‌المللی و قدرت اقتصادی دلار در بازارهای مالی بین‌المللی برای گسترش سیاست‌های تحریم به سایر بخش‌ها مانند انرژی، بانکی و... بهره‌برداری و با هدف تقویت ماهیت چندجانبه‌گرایی آن به سمت نهادهای بین‌المللی نظیر اتحادیه اروپا و سازمان ملل و جلب حمایت آنان برای اعمال تحریم‌های همسو با آمریکا علیه کشورهای هدف حرکت کرد و برنامه‌هایی نظیر مبارزه با پول‌شویی، تامین مالی تروریسم، اشاعه سلاح‌های کشتار دسته‌جمعی، نقض حقوق بشری و دموکراسی و... را تحت پوشش سیاست‌های تحریم قرار داد (Golumbic and Ruff III, 2013: 748-750).

قانون مبارزه با تروریسم و مجازات موثر مصوب (AEDPA)!

به موجب قانون مزبور، کنگره ایالات متحده وظایفی نظیر کمک‌رسانی به قربانیان تروریسم، شناسایی و تحریم مالی گروه‌های تروریستی، ایجاد محدودیت و تحریم‌های اشاعه سلاح‌های هسته‌ای، بیولوژیکی و شیمیایی، بررسی و ایجاد محدودیت در مواد تولید بمب را برای دولت متصور است (Public Law, 1996: 69).

به استناد مجموعه قوانین عمومی، که شرح برخی از آن‌ها در سطور فوق ارائه شد، رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا از اختیار لازم برای انجام اقدامات مقتضی، در قالب تصویب قوانین یا تحریم‌های جدید علیه کشور هدف، برخوردار است. با توجه به اینکه در اسناد ملی ایالات متحده، جمهوری اسلامی به‌عنوان تهدید امنیت و منافع ملی تعریف شده، از یک‌سو قوانینی (با مصوبه کنگره) منحصر به مقابله با این تهدید وضع شده و از سوی دیگر در قوانین عمومی آن کشور، بخش‌هایی به نحوه تعامل با جمهوری اسلامی اختصاص یافته که متعاقب آن برنامه‌های تحریم نیز گسترش یافته است. رئیس‌جمهور وقت در ایالات متحده، یا با استناد به قوانین فوق، دستورهای اجرایی (E.O.) را صادر می‌کند و سپس تغییرات و دستورالعمل‌های مربوطه نیز توسط OFAC و یا FinCen و از طریق بیانیه‌های ارسالی، به‌روزرسانی فهرست‌های تحریم و همچنین مقررات فدرال^۲ (CFR) اطلاع‌رسانی می‌شود. در حال حاضر، در کنار برنامه‌های تحریم،^۴ سرفصل مختص نحوه تعامل با نهادهای جمهوری اسلامی در کدهای قوانین فدرال به شرح زیر فعال هستند:

- قوانین فدرال فصل ۳۱، بخش ۲۵۳۵- مقررات کنترل دارایی‌های ایرانیان^۴

۱- Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act) AEDPA)

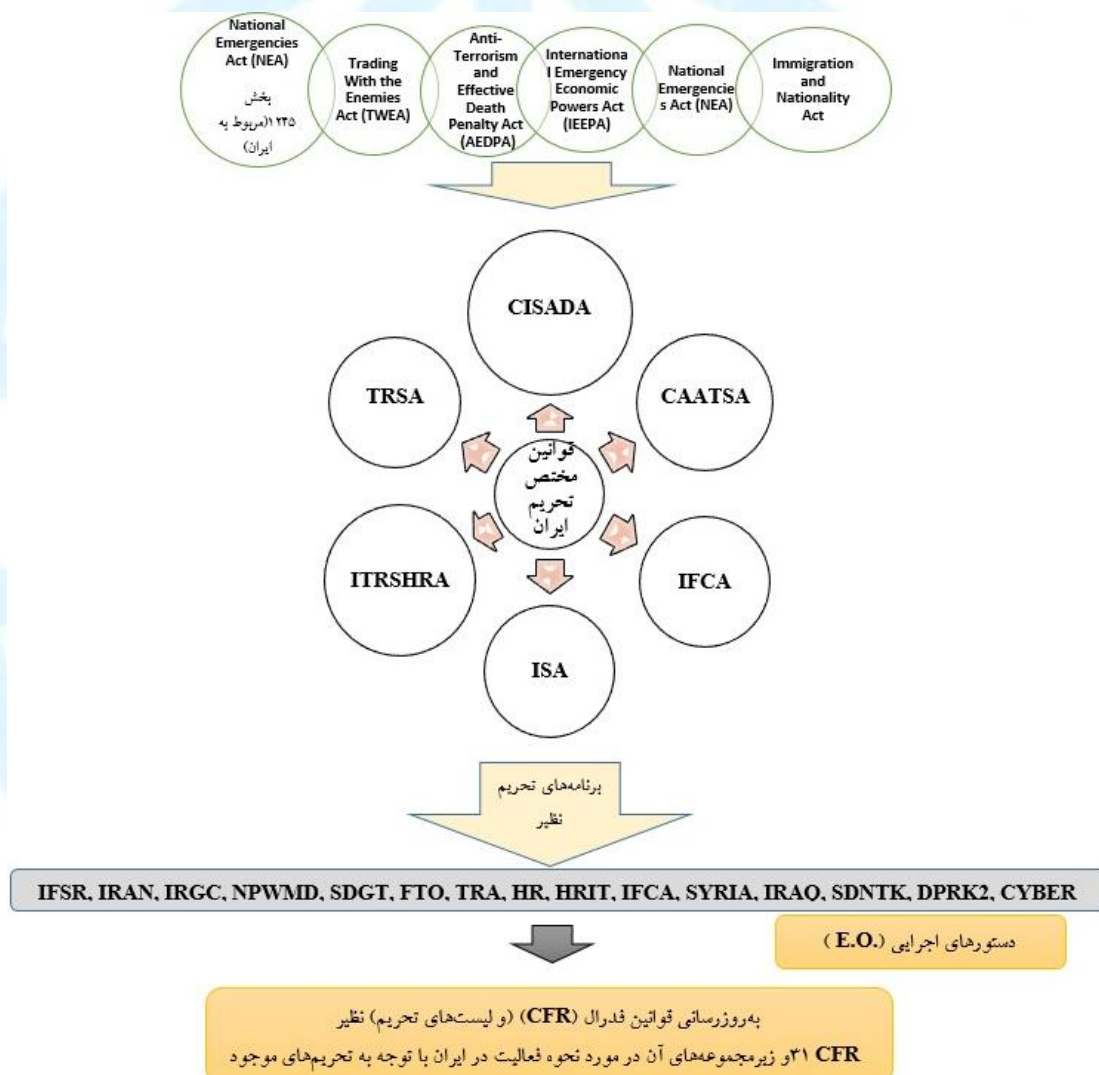
۲- Code of Federal Regulation (CFR)

۳- 31 CFR Part 535

۴- Iranian Assets Control Regulations

- قوانین فدرال فصل ۳۱، بخش ۵۶۰ - مقررات تحریم و تراکنش‌های ایرانیان^۱
- قوانین فدرال فصل ۳۱، بخش ۵۶۱ - مقررات تحریم‌های مالی ایرانیان^۲
- قوانین فدرال فصل ۳۱، بخش ۵۶۲ - مقررات تحریم‌های نقض حقوق بشر ایرانیان^۳ (<https://www.ecfr.gov/cgi-bin/>).

در تصویر زیر مهم‌ترین قوانین عمومی و قوانین مرتبط با تحریم‌های جمهوری اسلامی و مکانیسم اثرگذاری آن نمایش داده شده است.



نمودار از نگارنده، منبع: سایت OFAC

مجوزهای عمومی

مجوزهای همکاری با نهادهای حقیقی و حقوقی ایرانی: اعمال تحریم‌های همه‌جانبه علیه جمهوری اسلامی و بلوکه منابع مالی ایرانیان در خارج از کشور، هم در تامین مالی واردات کالاهای بشردوستانه و هم در برخی تعاملات مالی ایران با سایر کشورها از جمله پرداخت وجوه سازمان‌های بین‌المللی اختلال ایجاد می‌کند. سازمان OFAC با هدف کاهش نقدهای وارده

^۱ Iranian Transactions and Sanctions Regulations

^۲ Iranian Financial Sanctions Regulations

^۳ Iranian Human Rights Abuses Sanctions Regulations

بر آسیب‌های غیر بشردوستانه تحریم و پاسخگویی به نیاز سازمان‌های بین‌المللی برای دریافت وجوه مالی و یا نیازهای شخصی نهادهای غیرتحریم ایران (به‌طور مثال استفاده از محصولات آموزشی، اینترنتی و تکنولوژی)، استثنائاتی را در قالب مجوزهای عمومی^۱ و تحت کدهای قانون فدرال آمریکا منتشر و لحاظ کرده است (Modirzadeh, 2013)؛ البته در بسیاری موارد، دشواری و مشکلات تحریم همچنان مانع بزرگی در انجام تراکنش‌های مربوطه محسوب می‌شود. به‌طور مثال، با وجود مجوز عمومی OFAC مبنی بر استفاده از منابع بانک مرکزی در خارج از کشور برای واردات کالاهای بشردوستانه، قطع سیستم مخابره پیام‌های مالی (سوئیفت) برای بانک مرکزی، در عمل شرایط استفاده از منابع بانک و نقل و انتقالات موردنیاز را غیرممکن و یا با دشواری و صرف زمان قابل توجه از مسیرهای غیرمتعارف مواجه کرده است.

ب- مروری بر روند تحریم‌ها در جمهوری اسلامی

انقلاب و پیشابرجام

به‌طور کلی از زمان شکل‌گیری انقلاب اسلامی (۱۹۷۹) تا کنون بیش از ۲۶ دستور اجرایی با موضوع تحریم یا نحوه ارتباط با نهادهای ایرانی و توسط رؤسای جمهور آمریکا در دوره‌های مختلف صادر شده است که بیشترین تعداد (۱۰) دستور اجرایی) مربوط به سال ۱۹۸۱ و موضوع آزادی گروگان‌های آمریکایی است.^۳ پس از اعلام دولت احمدی‌نژاد مبنی بر موفقیت‌آمیز نبودن مذاکرات هسته‌ای و تصمیم جمهوری اسلامی برای تداوم فعالیت‌های غنی‌سازی، دولت بوش بلافاصله قطع‌نامه جدیدی، با هدف جلب نظر اجماع جهانی علیه برنامه هسته‌ای ایران، صادر کرد و در تاریخ ۴ فوریه ۲۰۰۶، پرونده هسته‌ای ایران با نظر شورای حکام آژانس بین‌المللی به شورای امنیت ارجاع شد (نفیو، ۱۳۹۷: ۳۲-۳۴). از جنگ جهانی دوم تا کنون، شورای امنیت در مجموع ۱۴ قطع‌نامه در ارتباط با ایران صادر کرده که شش قطع‌نامه آن در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ به موازات شکل‌گیری اجماع جهانی علیه برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی صادر شد. با هدف تداوم سیاست‌های فشار تحریم‌های اقتصادی، در فاصله سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۳، تمرکز تحریم بیشتر بر شبکه مالی/ بانکی اعمال و بیشترین قوانین و محدودیت‌های تحریمی ایالات متحده علیه کشور تنظیم و در کنگره تصویب شد. از پیامدهای تمرکز تحریم بر بخش بانکی/ مالی می‌توان به تصویب قانون منع عبور تراکنش‌های مالی ایران از نظام مالی آمریکا (گردش U-turn) در ۱۱ نوامبر سال ۲۰۰۸ و همچنین تحمیل جریمه‌های سنگین بر بانک‌های اروپایی فعال در بازارهای مالی به‌هم‌پیوسته دنیا، که به‌صورت عمدی یا سهوی تحریم فوق را نقض کرده بودند، اشاره کرد. تداوم سیاست تحریم‌های اقتصادی از طریق بلوکه اموال بانک‌های ایرانی، از جمله بانک مرکزی، با برچسب پول‌شویی یا اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی (در فاصله سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۱۱) و متعاقب آن، تحریم بخش گسترده‌ای از بانک‌های شبکه بانکی ایران توسط اتحادیه اروپا و قطع شبکه سوئیفت، بدنه مالی و بانکی کشور را بیش‌ازپیش آسیب‌پذیر ساخت.

توافق مقدماتی (JPOA) و توافق جامع برجام (JCPOA)

مهم‌ترین رویدادهای شکل‌گرفته در این دوره (۲۰۱۶-۲۰۱۳) عبارت است از:

- ۱- مذاکرات سیاسی که طی سال‌های تحریم به‌کندی پیش می‌رفت، در سال ۲۰۱۳ (۱۳۹۴) به نقطه عطف تفاهم بر سر موضوعات هسته‌ای میان جامعه جهانی، به نمایندگی گروه ۱+۵، و جمهوری اسلامی و انعقاد توافق مقدماتی JPOA دست یافت که طی آن، ضمن تعلیق موقت برخی تحریم‌ها در بخش‌های مختلف نظیر خودرو، اعمال تحریم‌های بیشتر

^۱ General License (GL)

^۲ Naz. K. Modirzadeh پژوهشگر دانشگاه هاروارد

^۳ <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions>

هسته‌ای علیه جمهوری اسلامی، در قبال همکاری ایران برای ایفای تعهدات هسته‌ای، غیرمجاز اعلام شد (The White House, 2013: 7-9).

۲- برنامه کاهش تدریجی فروش نفت جمهوری اسلامی، در قالب طرح SRE^۱، تمدید و امکان کسب درآمد از محل فروش نفت برای جمهوری اسلامی و واردات کالاهای اساسی و بشردوستانه به ایران صرفاً از طریق طرح فوق مهیا شد. به این منظور، ضمن برقراری ارتباط میان بانک‌های ایرانی و خارجی مجاز به فعالیت در همکاری در طرح مزبور و تسهیل صادرات کالای بشردوستانه، سازمان OFAC فهرستی از ۳۶۵ شرکت بین‌المللی مجاز برای صادرات کالای بشردوستانه (به‌ویژه در بخش غذایی و دارویی) به ایران منتشر کرد.

۳- مذاکرات برجام در سال ۲۰۱۵ محقق و مکانیسم رفع تحریم‌ها در زمان‌بندی مشخص (روز جمع‌بندی، روز توافق، روز اجرا، روز انتقال، روز تکمیل/خاتمه پروژه شورای امنیت) در مورد موضوع هسته‌ای ایران) و در برابر ایفای تعهدات هسته‌ای ایران مورد توافق قرار گرفت. بنا به این توافق، در روز اجرا (۲۰۱۶/۰۱/۱۶) تحریم‌های شورای امنیت و بخش عمده‌ای از تحریم‌های اقتصادی و بانکی و همچنین تحریم‌های انرژی (نفت)، طلا و... اتحادیه اروپا لغو و دستورهای اجرایی و تحریم‌های اقتصادی آمریکا نیز، به جز تحریم‌های اولیه که منع تعاملات آمریکایی‌ها و ایرانیان را شامل می‌شود، معلق شد. اما آن بخش از تحریم‌ها که با قوانین منع فروش سلاح، تکنولوژی موشکی، سرکوب حقوق بشر و تروریسم مرتبط بود به قوت خود و تا تصمیم‌گیری مجدد در روز انتقال باقی ماند (Group 5+1 & Iran, 2015).

جدول ۱. وضعیت تحریم‌ها در توافق برجام

تحریم‌های شورای امنیت
لغو تحریم‌های ۶ گانه علیه برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران در روز اجرا (۱۶ ژانویه ۲۰۱۶)
لغو تحریم فروش سلاح به ایران (اکتبر ۲۰۲۰) مطابق با زمان مقرر در برجام، با وجود تلاش‌های ترامپ برای دبل‌وتوی آن.
تحریم‌های اتحادیه اروپایی
لغو تحریم‌های اقتصادی اتحادیه اروپایی در روز اجرا که به‌طور مشخص برقراری روابط کارگزاری بین‌بانکی به‌صورت تخصصی، تاسیس شعب بانک‌های ایرانی در کشورهای عضو اتحادیه اروپایی و همچنین اتصال مجدد بانک‌ها به شبکه سوئیفت را در بر داشت. اگرچه پابرجایی تحریم‌های اولیه، به‌طور غیرمستقیم مانع ورود بانک‌های تراز اول، به‌عبارتی کارگزاران پیشاتحریم، به بازار ایران شد.
تحریم‌های ایالات متحده آمریکا
بنا به چارچوب هسته‌ای/اقتصادی توافق و با دستور اجرایی اوپاما (شماره ۱۳۷۱۶ مورخ ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶)؛ در روز اجرا، آن بخش از تحریم‌های اقتصادی (ژانویه) آمریکا که مرتبط با برنامه انرژی هسته‌ای ایران و علیه بخش‌های مختلف جمهوری اسلامی، شامل تحریم‌های مرتبط با ارز ریال، فروش نفت خام و محصولات پتروشیمی، خرید و فروش طلا و فلزات گرانبها، صنعت کشتیرانی، نرم‌افزار، بیمه، خودرو و...، تنظیم شده بود، تعلیق شد. برای تعلیق تحریم بخش‌های بانکی، اقتصادی، بیمه و انرژی نیز در قوانین عمومی و ویژه قوانین مختص ایران نظیر

۱ - اوپاما برای اعمال فشار اقتصادی علیه ج.ا.ایران، خریداران نفت را به کاهش خرید ملزم نمود که این خریداران به‌طور عمده ۱۰ کشور اروپایی (بلژیک، جمهوری چک، فرانسه، آلمان، یونان، ایتالیا، هلند، مجارستان، اسپانیا و بریتانیا)، چین، هند، مالزی، افریقای جنوبی، کره جنوبی، سنگاپور، سری‌لانکا، ترکیه و تایلند را شامل می‌شدند.

۲ Finalization Day

۳ Adoption Day

۴ Implementation Day

۵ Transition Day

۶ UNSCR Termination Day

لایحه تحریم‌های ایران (ISA, 2006)؛ لایحه اختیارات دفاع ملی (NDAA, 1961)؛ لایحه حقوق بشر سوریه و کاهش تهدید ایران (ITRSHRA, 2012)؛ لایحه آزادی و مقابله با گسترش ایران (IFCA, 2012)؛ لایحه جامع تحریم‌ها، پاسخگویی و منع سرمایه‌گذاری در ایران (CISADA, 2010)؛ تغییراتی اعمال شد.

بخش‌های مرتبط با تجارت مستقیم میان آمریکا و ایران که تحت عنوان تحریم‌های اولیه دسته‌بندی می‌شود و همچنین تحریم‌های مرتبط با سایر قوانین مصوب کنگره آمریکا (قوانین عمومی یا قوانین خاص مرتبط با ایران) نظیر منع اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، نقض حقوق بشر، دموکراسی، تروریسم (نظیر منع همکاری با گروه‌های تروریستی مندرج در دستورهای اجرایی ۱۳۲۲۴ (۲۵ سپتامبر ۲۰۰۱) و ۱۳۳۸۲ (۲۸ ژوئن ۲۰۰۵) در لیست تحریم‌های ثانویه باقی ماندند. به‌طور مثال، تحریم‌های مرتبط با سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (IRGC) و نهادهای وابسته به آنکه در فهرست‌های تحریم با برچسب‌های NPWMD, SDGT, IFCA, IFSR و IRGC نمایش داده می‌شود، از لیست تحریم‌ها حذف نشدند (OFAC, 2016: 7).

با وجود اینکه برجام، به‌صورت مقطعی، گشایش قابل‌تاملی در روابط تجاری و سیاسی کشور ایجاد کرد (موسوی شغایی و نقدی، ۱۳۹۴: ۴۵-۵۰)، اما بر خلاف انتظار تعلیق تحریم‌های آمریکا به‌تنهایی برای ورود جمهوری اسلامی به زنجیره جهانی واردات و صادرات کارگشا نشد که بخشی از آن را می‌توان متوجه ایراد مفاد توافق و برخی را در ارتباط با مشکلات سیستم مالی ایران در تطابق با استانداردهای بین‌المللی پذیرفته‌شده در جامعه جهانی بیان کرد که در نهایت از ورود بسیاری از صادرکنندگان و سرمایه‌گذاران بزرگ و به‌ویژه بانک‌های تراز اول دنیا به بازار ایران جلوگیری کرد که در صورت بازگشت آمریکا به برجام نیز می‌توانند کماکان به اثرگذاری بر روابط مالی و بانکی نهادهای کشور با نهادهای خارجی، در کنار عوامل دیگری که در سطور مورد بررسی قرار خواهد گرفت، ادامه دهند. برخی از این موانع عبارت است از:

منع دسترسی جمهوری اسلامی به سیستم مالی آمریکا

پابرجایی تحریم‌های اولیه و به‌ویژه تحریم U-Turn (منع عبور تراکنش‌های مالی ایران از نظام مالی آمریکا) امکان مشارکت بانک‌های اروپایی در جابه‌جایی آزاد و بدون ریسک (تحریم‌پذیری) تراکنش‌های مالی ایران را سلب می‌کند. به دلیل پیوستگی بازارهای مالی و بانکی اروپایی و آمریکایی، همواره نگرانی ورود غیرمستقیم تراکنش‌های مالی ایران به نظام مالی آمریکا از یک سو و لغزش در تطبیق با قانون مالیات بر حساب‌های خارجی ایالات متحده (FATCA)^۶ از سوی دیگر، بانک‌های بین‌المللی بزرگ را برای تعامل با جمهوری اسلامی و پذیرش مخاطرات آن دلسرد می‌کند.

پیچیدگی تحریم‌ها و دستورهای اجرایی آمریکا

تحریم‌های جاری در سازمان OFAC در دسته‌بندی مختلف، معانی و کارکرد متفاوتی پیدا می‌کنند. بر اساس طبقه‌بندی OFAC، هر شخص حقیقی/حقوقی مندرج در لیست تحریم، با علامت اختصاری SDN^۷ مشخص و با استفاده از یک یا چند برچسب تحریم (نظیر IRAN, SDGT و...) برنامه تحریمی اعمال‌شده بر نهاد مورد نظر نمایش داده می‌شود. برچسب SDN به‌تنهایی، منع تعامل و همکاری اشخاص آمریکایی با نهاد مندرج در لیست مزبور را به همراه دارد. چنانچه نهاد تحریمی مشمول قوانین خاص مصوب کنگره ایالات متحده (قوانین تحریم ایران یا قوانین عمومی آمریکا)، نظیر مبارزه با تامین مالی تروریسم، منع اشاعه سلاح‌های هسته‌ای و... باشد، در غالب موارد، پسوند Subject to Secondary Sanction به برچسب‌های تحریم نهاد مورد نظر اضافه می‌شود. به این معنا که در صورت همکاری اشخاص ثالث (حتی غیر آمریکایی)

^۱ Iran Sanctions Act (ISA)

^۲ National Defense Authorization Act (NDAA)

^۳ Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act (ITRSHRA)

^۴ Iran Freedom and Counter-proliferation Act (IFCA)

^۵ Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA)

^۶ Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)

^۷ Specially Designated Nationals

با نهاد تحریمی مزبور، مگر در قالب مجوزهای عمومی یا خاص قانون فدرال آمریکا، ریسک قرار گرفتن شخص ثالث در معرض تحریم‌های ثانویه و در نتیجه قطع روابط و دسترسی نهاد مزبور به بازارها و نهادهای مالی آمریکایی و یا جریمه‌های سنگین مالی وجود دارد.

توسعه قوانین بانکی/مالی مورد اجماع جامعه جهانی در نهادها و سازمان‌های بین‌المللی

ضعف نهادهای مالی ایرانی در تطابق با استانداردهای بین‌المللی ناظر بر عملیات بانکی نظیر مبارزه با پول‌شویی و استانداردهای گزارش‌دهی مالی بین‌المللی (IFRS)؛^۱ عدم رتبه‌بندی موسسات مالی ایرانی توسط موسسات شناخته‌شده بین‌المللی و استناد بانک‌های بزرگ دنیا به اطلاعات رتبه‌بندی موسسات معتبر رتبه‌بندی نظیر رویترز، فیچ و... و رتبه پایین کشور در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)^۲ عملاً بهره‌برداری نهادهای اقتصادی و مالی جمهوری اسلامی از مزایای توافق برجام را با صرف زمان قابل توجه برای تطابق با استانداردهای معمول جامعه مالی/اقتصادی بین‌الملل مواجه کرد.

خروج ایالات متحده از برجام (۲۰۱۸)

دولت ترامپ در راستای سیاست «فشار حداکثری»^۳ دو اقدام گسترده را در پیش گرفت: ۱- خروج از برجام و بازگرداندن تحریم‌های تعلیق‌شده. ۲- اعمال تحریم علیه تعداد گسترده‌تری از صنایع و نهادهای ایرانی و همچنین به‌روزرسانی برچسب‌های تحریم نهادهای ایرانی، به‌ویژه موسسات مالی و بانکی، در پوشش برنامه‌های موشکی، تروریسم، حقوق بشری و به‌طور کلی غیرهسته‌ای با هدف ضمیمه بخش‌های موشکی، تروریست، حقوق بشری به توافق هسته‌ای ایران و سخت کردن شرایط بازگشت به توافق برجام ۲۰۱۵.

به‌طور مثال، می‌توان به ورود سپاه پاسداران و نهادهای زیرمجموعه آن نظیر بانک انصار در کلیه برنامه‌های تحریم از برنامه موشکی تا سازمان‌های تروریست خارجی و... و اضافه شدن برچسب تامین مالی تروریسم به بانک مرکزی در تاریخ ۲۰۱۹/۰۹/۲۰ اشاره کرد. لغو غالب تحریم‌های مزبور، نظیر SDGT، WMD و... نیازمند ارائه گزارش‌های مثبت (دوره‌ای) OFAC و تایید رئیس‌جمهور وقت به کنگره ایالات متحده است.

با این وجود و علی‌رغم صدور بیش از ۱۰۰ بیانیه رسمی مختلف خزانه‌داری آمریکا در قالب انواع تحریم و دستورالعمل‌های مرتبط با همکاری با ایران در دوران ترامپ، بر خلاف دوران او‌باما، قانون جدیدی علیه جمهوری اسلامی وضع نشد بلکه تحریم‌های متعددی به استناد دستورالعمل‌های اجرایی و یا قوانین و مقررات اعلامی توسط رؤسای جمهور پیشین آمریکا نظیر دستور اجرایی شماره ۱۲۹۵۷ کلینتون یا برنامه‌های تحریمی مصوب کنگره در دوره او‌باما نظیر «مقررات تحریم‌های مالی ایرانیان» و... اعمال شد.

در ادامه به‌طور اختصار به مهم‌ترین رویدادها و اقدامات ترامپ در ارتباط با جمهوری اسلامی (۲۰۱۶-۲۰۲۰) اشاره می‌شود.

- با وجود گزارش‌های مثبت فصلی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEI)^۴ و همچنین تایید سایر اعضای برجام، مبنی بر پای بندی جمهوری اسلامی به تعهدات هسته‌ای، ترامپ از ارائه تاییدیه به کنگره خودداری کرد تا کنگره را در وضعیت تصمیم‌گیری و صدور قانون در خصوص پایبندی به برجام و بازگشت تحریم‌های ایران قرار دهد. با این حال، کنگره ایالات متحده پس از گذشت دوره ۶۰ روزه قانونی برای بررسی و تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری در این خصوص را به

^۱ International Financial Reporting Standards

^۲ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

^۳ Maximum Pressure

^۴ International Atomic Energy Agency (IAEA)

دولت ترامپ واگذار کرد و در نتیجه، تلاش ترامپ برای جلب رای مثبت کنگره برای بازگرداندن تحریم‌های ایران (دسامبر ۲۰۱۷)، ناکام ماند.

- تمرکز تحریم‌های دولت ترامپ بر فعالیت‌ها و نقل و انتقالات مالی دو نهاد سپاه پاسداران و بنیاد مستضعفان و متعاقب آن نیروی مقاومت بسیج و نهادهای مالی وابسته نظیر بانک انصار، صندوق توسعه ملی و... که تحریم زود هنگام برخی بانک‌های ایرانی (قبل از بازه زمانی ۱۸۰ روزه) و در نهایت اعمال سایر برچسب‌های تحریم نظیر سازمان‌های تروریست خارجی (به دلیل ارتباط آن با حزب‌الله به‌عنوان گروه تروریستی) و... منع تعامل اشخاص آمریکایی و غیرآمریکایی (در پوشش ریسک تحریم‌های ثانویه) با لیست مزبور را به همراه داشت.
- بلوکه ۴۰۰ میلیون دلار منابع نقد ایران در بانک ایرانی-اروپایی EIH توسط بانک مرکزی آلمان (ژوئیه ۲۰۱۸).
- اعلام خروج ترامپ از برجام و بازگشت کامل تحریم‌های آمریکا که در برجام لغو شده بود و قطع مجدد دسترسی بانک‌های ایرانی مشمول تحریم‌های ثانویه به سیستم مخابراتی پیام‌های مالی سویفت (۰۵ نوامبر ۲۰۱۸).
- اعلام خروج ایالات متحده از عهدنامه مودت (۱۹۵۵) در اکتبر ۲۰۱۸.
- تداوم هشدار برنامه موشکی ایران در گزارش‌های شورای امنیت (ژانویه ۲۰۱۹).
- تداوم تحریم‌های آمریکا و ایجاد دشواری‌های بیشتر در واردات کالاهای بشردوستانه با وجود رأی دیوان بین‌المللی دادگستری^۳ به نفع ایران و محکومیت آمریکا از منظر اعمال تحریم‌های غیر بشردوستانه (که البته به دلیل ماهیت غیر الزام‌آور آرای دیوان بین‌المللی دادگستری، ایالات متحده از پذیرش حکم مزبور خودداری کرد).
- مانع تراشی شدید در تامین مالی و فعالیت سازوکار شرکت اروپایی-ایرانی Instex و تهدید به تحریم عوامل اجرایی آن.
- تحریم سپاه پاسداران و درج نام آن در لیست گروه‌های تروریستی (FTO) و اعلام جمهوری اسلامی مبنی بر گسترش فعالیت‌های هسته‌ای نطنز (آوریل ۲۰۱۹).
- لغو امکان خروج و فروش ذخایر اورانیوم ایران (سوم می ۲۰۱۹) و به عبارتی لغو همکاری‌های تحقیقاتی هسته‌ای که به منظور تداوم فعالیت‌های هسته‌ای ایران در سقف مقرر در برجام در نظر گرفته شده بود.
- لغو طرح معافیت از تحریم فروش نفت جمهوری اسلامی (SRE) برای ۸ کشور متقاضی نفت ایران (می ۲۰۱۹).
- تداوم اعمال تحریم‌های بیشتر از سوی آمریکا، ناتوانی سایر اعضای توافق در بازگردان ترامپ به برجام و اعلام رسمی ایران مبنی بر افزایش تولید اورانیوم و خروج از تعهدات هسته‌ای (جولای ۲۰۱۹)، در پاسخ به ادامه کارشکنی و «تروریسم اقتصادی آمریکا».
- قرار دادن نام بانک مرکزی و سپس حکومت جمهوری اسلامی در لیست تروریسم (سپتامبر ۲۰۱۹).
- پافشاری ایران بر خروج از تعهدات هسته‌ای با وجود صدور بیانیه مخالفت‌آمیز سایر اعضای برجام و تهدید به فعال‌سازی مکانیسم حل اختلاف (ماشه) در پاسخ به اقدامات ایران که متعاقب آن ایران به خروج از تعهدات IAEI تهدید کرد.
- تعلیق همکاری فنی روسیه با برنامه هسته‌ای ایران که در مجامع رسمی دلیل آن را «مشکلات فنی» اعلام کردند (پنجم دسامبر ۲۰۱۹).
- ترور سردار سلیمانی و بازخورد مقامات ایرانی در قالب اعمال مرحله پنجم خروج از تعهدات هسته‌ای برجام (دوم ژانویه ۲۰۲۰).

^۱ Foreign Terrorist Organization (FTO)

^۲ Treaty of Amity, Economic Relations and Consular Rights.

^۳ The International Court of Justice (ICJ)

- صدور بیانیه مشترک آلمان، فرانسه و انگلیس مبنی بر محکوم کردن پنجمین فاز خروج ایران از تعهدات هسته‌ای (ششم ژانویه ۲۰۲۰).
- اعلان روحانی مبنی بر بازگشت ج.ا.ایران به برنامه و تعهدات هسته‌ای، در صورت بازگشت آمریکا به شرایط پیشابرجام (۱۶ ژانویه ۲۰۲۰).
- بازگشت جمهوری اسلامی به لیست سیاه FATF، در کنار کره شمالی، که به موجب آن ضرورت اقدام مشترک همگانی و ارائه گزارش‌های دقیق کشورهای خارجی، در صورت ادامه همکاری با کشور مزبور را الزام‌آور می‌سازد (۲۱ فوریه ۲۰۲۰).
- جمهوری اسلامی، پیشنهاد ترامپ برای کمک و همیاری برای مبارزه با کوید ۱۹ را رد کرد (مارس ۲۰۲۰).
- لغو مجوزها و استثنائات همکاری‌های غیر اتمی با راکتورهای فردو و اراک (ژوئن ۲۰۲۰).
- گزارش‌های آژانس انرژی اتمی مبنی بر عبور تولیدات اورانیوم ایران از سقف مقرر در برجام و عدم گزارش‌دهی ایران در خصوص سه سایت هسته‌ای (پنجم ژوئن ۲۰۲۰).
- افزودن برچسب NPWMD و IFSR به تحریم کشتیرانی ایران و نهادهای وابسته‌های آن (هشتم ژوئن ۲۰۲۰)
- گزارش آژانس در دو بخش مرتبط با برجام و تعهدات به سازمان انرژی اتمی (چهارم سپتامبر ۲۰۲۰)؛ که در بخش اول اظهار شد که مجدداً حد مقرر تولید اورانیوم رعایت نشده، اما در رابطه با بخش دوم، اجازه بازدید از یکی از سایت‌های قبلی کشور، که در سال ۲۰۰۳ افشا نشده بود به آژانس داده و در نتیجه فعالیت‌های ایران با مقررات آژانس مطابق اعلام شد.
- فرا رسیدن سررسید قطع‌نامه ۱۹۲۹ شورای امنیت، مبنی بر منع فروش سلاح به جمهوری اسلامی ایران (پنج سال از تاریخ Adoption در برجام) و ناکامی ترامپ در دبل وتوی قطع‌نامه ۲۲۳۱ شورای امنیت برای لغو منع فروش سلاح به جمهوری اسلامی (اکتبر ۲۰۲۰).
- قرار دادن کل شبکه بانک‌های ایرانی در تحریم‌های ثانویه به دلیل فعالیت در بخش مالی جمهوری اسلامی و تحت قوانین بانک مرکزی که از نظر قوانین ایالات متحده در لیست پول‌شویی و تامین مالی تروریسم قرار دارد (هشتم اکتبر ۲۰۲۰).
- ترور دانشمند هسته‌ای ایران (۲۷ نوامبر ۲۰۲۰).
- اعلام رسمی جمهوری اسلامی برای گسترش فعالیت‌های هسته‌ای و ابراز نگرانی و اعتراض رسمی اعضای اروپایی برجام در مورد تولید اورانیوم فلزی در ایران (ژانویه ۲۰۲۱).
- گزارش آژانس اتمی مبنی بر تایید تولید اورانیوم فلزی در ایران و عبور از توافق هسته‌ای جمهوری اسلامی مبنی بر عدم تولید اورانیوم فلزی به مدت ۱۵ سال (فوریه ۲۰۲۱) (Davenport 2020).
- اعمال تحریم‌های بیشتر علیه اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با نهادهای پتروشیمی، سپاه و نیروی قدس و همچنین تحریم‌های حقوق بشری در دوره ریاست جو بایدن.

ج- تراکنش‌های مالی جمهوری اسلامی و گزارش‌دهی به نهادهای ناظر

در حال حاضر موسسات بانکی/مالی و همچنین تراکنش‌های مالی جمهوری اسلامی از سه جنبه با محدودیت‌های مشخصی مواجه هستند.

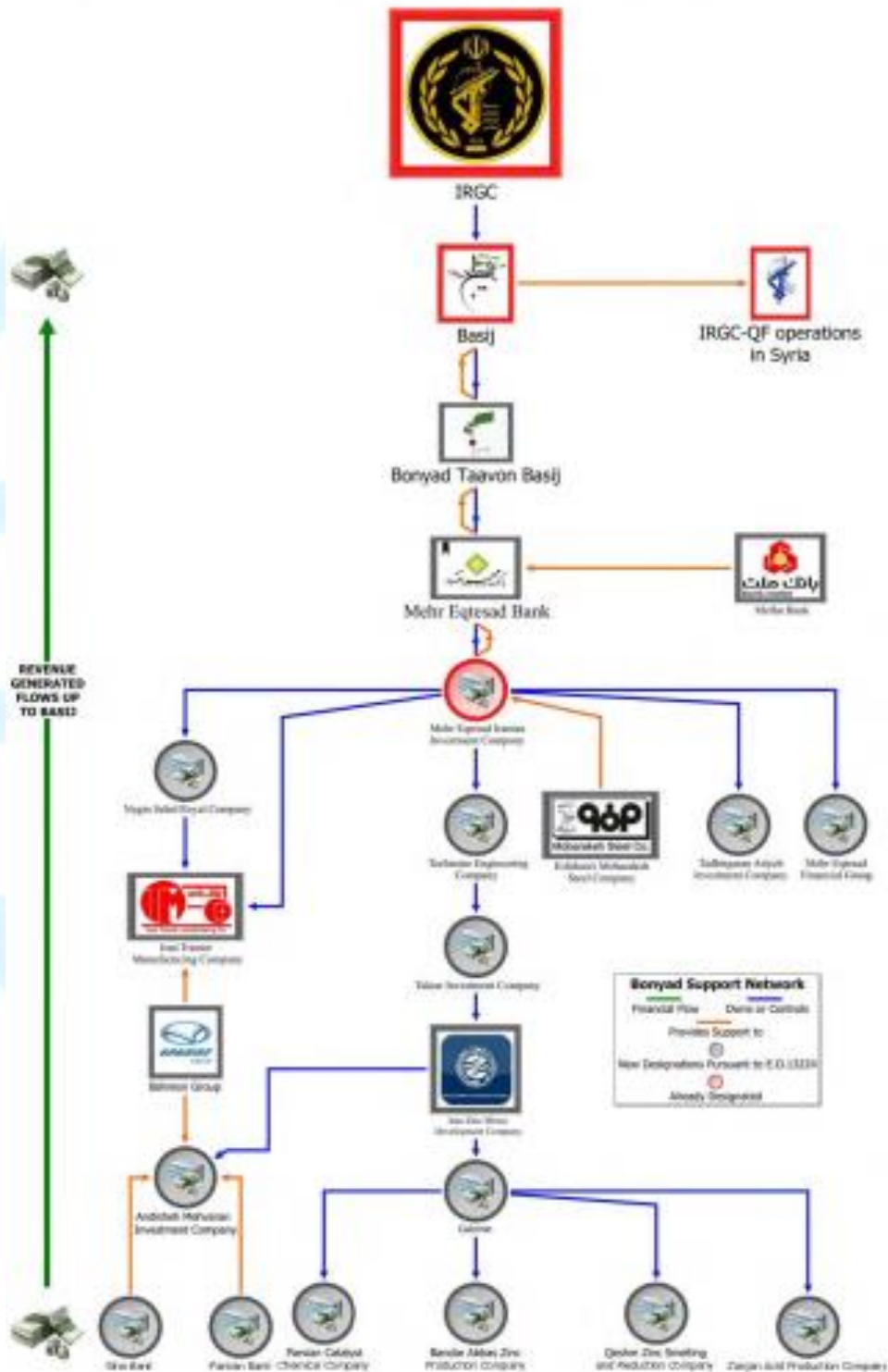
تحریم‌های OFAC (کدهای CFR)

اثرگذاری تحریم‌های آمریکا علیه نهادهای جمهوری اسلامی طی دو دهه اخیر از چند جهت تقویت شد. ۱- تغییر ماهیت تحریم‌ها از اولیه به ثانویه و در نتیجه قرار گرفتن نهادهای غیر آمریکایی در معرض ریسک تحریم‌های OFAC. ۲- موفقیت کمپین OFAC در جلب اجماع جهانی برای مبارزه همگانی با تهدیدهای فرامرزی نظیر پول‌شویی، تامین مالی تروریسم، اشاعه سلاح و ترور، قاچاق و... ۳- کمپین OFAC و دریافت همکاری سایر نهادها و کشورها نظیر اتحادیه اروپا در مورد تحریم‌های جمهوری اسلامی و ۴- هوشمند شدن تحریم‌ها به این معنی که علاوه بر قرار گرفتن نام یک نهاد مشخص نظیر سپاه پاسداران در لیست تحریم، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با آن نیز شناسایی و مشمول تحریم نهاد مورد نظر می‌گردد. به این ترتیب چنانچه شخص A به‌عنوان سهامدار، ذی‌نفع یا عضو هیات‌مدیره در یک نهاد تحریمی شناسایی شود مشمول تحریم‌های آن نهاد خواهد شد یا چنانچه شخص A مشمول تحریم‌های OFAC باشد، کلیه نهادهایی که حضور شخص A در آن محرز گردد، مشمول تحریم خواهند بود.

امروزه با توجه به قوانین شفافیت مالی و ساختار ذی‌نفعان و سهامداران که بخش عمده‌ای از آن نیز با توصیه‌های FATF مرتبط است، از طریق نهادهای داخلی کشورها، نظیر روزنامه رسمی یا سایت‌های مشابه در ایران و نهادهای بین‌المللی، نظیر داو جونز، که در این زمینه مورد استناد بسیاری از کشورهاست، اطلاعات مربوط به سهامداران شرکت‌ها در اختیار عموم قرار می‌گیرد.

تصویر زیر، که در سایت OFAC منتشر شده، نحوه شکل‌گیری تحریم شبکه‌ای و هوشمند سپاه پاسداران را نمایش می‌دهد.

BONYAD SUPPORT NETWORK: IRGC'S FINANCIAL LIFELINE (OCTOBER 2018)



شکل ۱. تصویر شبکه مالی سپاه پاسداران در اسناد ایالات متحده آمریکا

منبع: سایت OFAC

به این ترتیب، تحریم از یک سو دسترسی مالی جمهوری اسلامی به بازارهای مالی را به دلیل ماهیت شبکه‌ای و پیوستگی بازارهای مالی بین‌المللی در نظام دلاری آمریکا کوتاه کرده و از سوی دیگر سایه تحریم بر سایر نهادهای بین‌المللی، سطح تعاملات و حضور بین‌المللی جمهوری اسلامی با سازمان‌های بین‌المللی و در نتیجه مشارکت آن در رویدادها و پویش‌های جامعه جهانی و مطابقت با استانداردهای بین‌المللی را کاهش داده است. به همین دلایل، با وجود تعلیق تحریم‌های آمریکا در شرایط برجام، زمان قابل توجهی سپری شد تا بانک‌های ایرانی بتوانند سازمان و فعالیت‌های بانکی خود را با استانداردهای موجود در زمینه تراکنش‌های بانکی و مالی دنیا تطابق دهند و روابط با هم‌تایان خود در کشورهای طرف تجاری را برقرار سازند. در زمان خروج و بازگشت تحریم‌ها نیز، اعضای شورای امنیت و اتحادیه اروپا مخالفت خود با تصمیم دولت ترامپ برای خروج را اعلام و اتحادیه اروپا دو طرح را پیش‌بینی کرد. اول؛ جریمه شرکت‌های اروپایی که به دلیل تحریم‌های آمریکا از همکاری با نهادهای ایرانی اجتناب می‌ورزند و دوم؛ پرداخت خسارت به شرکت‌های اروپایی که به دلیل همکاری با نهادهای تحریمی ایران مشمول تحریم‌های آمریکا می‌شوند. طرح دوم به دلیل مکانیسم پیچیده حقوقی و قانونی که بر اساس قوانین اتحادیه اروپایی و کشور مورد نظر، یک شرکت اروپایی، می‌باید طی کند تا بتواند حقانیت عملکرد خود را اثبات کند، تا کنون عملیاتی نشده است. دیگر اقدامات اروپایی‌ها در جهت به رسمیت نشناختن تحریم‌های آمریکا موفقیت چندانی در بر نداشت و بانک‌ها، شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران اروپایی و بین‌المللی که بر مبنای تجارت آزاد و اقتصاد باز رقابتی، غالباً متعلق به بخش خصوصی هستند، خروج از بازار ایران را بر ریسک همکاری با موسسات و نهادهای ایرانی ترجیح دادند. در پی سیاست فشار حداکثری ترامپ و گسترش برنامه‌های تحریم به دیگر نهادها و صنایع جمهوری اسلامی، در حال حاضر تقریباً کلیه نهادهای تحریمی جمهوری اسلامی (مندرج در لیست SDN) که تعداد آن بیش از ۱۰۰۰ موسسه بانکی، صنعتی (فعال در زمینه‌های مختلف نظیر مالی، بیمه‌ای، پتروشیمی نساجی، ساخت‌وساز، معادن و...)، را شامل می‌شود، مشمول قاعده تحریم‌های ثانویه OFAC هستند. تنها گروه مجاز به فعالیت در میان نهادهای اقتصادی کشور، ۱۷ بانک و یک موسسه سرمایه‌گذاری است که به موجب دستور اجرایی ۱۳۹۰۲ ایالات متحده و مجوز عمومی شماره L، صرفاً برای ورود به تراکنش‌های بشردوستانه (غذا، دارو، تجهیزات پزشکی و محصولات کشاورزی) مجاز شده و همکاری شخص ثالث با نهادهای مزبور، خارج از چارچوب فوق و مجوزهای عمومی مربوطه منع شده است.

الزامات FINCEN

در کنار محدودیت‌های OFAC و مشکلات آن برای موسسات و نهادهای مالی/اقتصادی/تولیدی جمهوری اسلامی، پس از قرار گرفتن نام جمهوری اسلامی در لیست سیاه FATF (فوریه ۲۰۱۹)، نهاد FINCEN نیز دستورالعملی را منتشر کرد که بنا به آن موسسات (مالی) خارجی، نظیر بانک‌ها، برای انجام تجارت با نهادهای ایرانی، که در حال حاضر به کالای بشردوستانه محدود است، ضمن رعایت مقررات تحریم آمریکا، موظف به گزارش‌دهی کامل تراکنش و اجزای آن به مقام‌های ناظر ایالات متحده هستند.

الزامات گروه ویژه اقدام مالی (FATF)

با گسترش فناوری‌های نوین، جهانی‌شدن اقتصاد و پیوستگی بازارهای مالی و زنجیره تامین کالا در شبکه‌های بین‌المللی، جرایم سازمان‌یافته سایبری و الکترونیکی نیز افزایش یافته و عزم جامعه جهانی برای مبارزه همگانی با جرایم سازمان‌یافته بین‌المللی نظیر پول‌شویی، تامین مالی تروریسم، قاچاق و... شکل‌گیری نهادهای بین‌المللی ناظر بر کنترل این جرایم، نظیر FATF را موجب شده و موسسات مالی و نهادهای اقتصادی نیز، که نقش کلیدی تامین و جابه‌جایی وجوه مالی را به عهده دارند، ملزم به انجام کنترل‌های لازم برای حصول اطمینان از عدم ورود به تراکنش‌های مزبور شده‌اند. در حال حاضر، FATF با صدور ۴۰ توصیه، تقریباً کلیه فعالیت‌های مالی/بانکی را در حوزه‌های مختلف پوشش داده و اگرچه دستورالعمل‌های

منتشره آن از جنبه توصیه‌ای برخوردار است اما موسسات مالی برای ارائه تصویر قانونی و موجه از عملکرد خود و، در برخی کشورها بنا به الزامات داخلی، در عمل به رعایت این توصیه‌ها تمایل نشان می‌دهند زیرا ورود یک موسسه بانکی به تراکنش‌های جرایم سازمان‌یافته، علاوه بر مخدوش کردن شهرت موسسه مزبور، جریمه‌های سنگین مالی و حتی محکومیت‌های قضایی برای عاملان آن را به همراه دارد. در جدول زیر ۲۰ دستورالعمل مرتبط و پرکاربرد در بانک‌ها و موسسات مالی و بسیاری نهادهای تجاری لیست شده است.

جدول ۲.۲. توصیه ۲۰ (از ۴۰) پرکاربرد مالی/بانکی FATF

توصیه های FATF	مدیریت ریسک
همکاری و هماهنگی در سطح ملی	
پولشویی و لیست سیاه سازمان	
اقدامات مرتبط با توقیف اموال مجرم	
تامین مالی تروریسم و لیست سیاه سازمان	
اشاعه سلاح و لیست سیاه سازمان	
مدیریت ریسک مرتبط با سازمان های غیرانتفاعی	
اصل محرمانگی در موسسات مالی	
شناسایی (مضاعف) مشتری	
ذخیره و نگهداری اطلاعات	
ریسک مرتبط با اشخاص سیاسی	
روابط کارگزاری	
صرافی ها و موسسات مالی غیربانکی	
فناوری های نوین و نقل و انتقالات مالی	
برون سپاری	
نظارت بر فعالیت شعب خارجی	
کشورهای پر ریسک	
گزارش تراکنش های مشکوک نقدی یا الکترونیکی	
ساختار سهامداران و ذینفع نهایی	
تحریم ها	

منبع: سایت FATF (fatf-gafi.org)

انتخابات ۲۰۲۰ و تغییر حزب حاکم در ایالات متحده آمریکا

۱۷ دستور اجرایی جو بایدن در اولین ساعات پس از مراسم تحلیف، به نوعی بی‌اثر کردن اقدامات رئیس‌جمهور پیشین، دونالد ترامپ، در حوزه‌های مختلف نظیر برقراری اجباری الزامات پیشگیرانه و احتیاطی مربوط به بیماری کوید ۱۹، توقف صرف بودجه دولت برای ساخت دیوار مکزیک، لغو محدودیت‌های سفر کشورهای مسلمان، بازگشت به همکاری و عضویت در سازمان‌های بین‌المللی نظیر معاهده اقلیمی پاریس و... را شامل شد و با وجود اظهارات اولیه وی در خصوص برجام، مبنی بر تمایل به حفظ آن، ضمن توجه به ملاحظات متحدان منطقه‌ای تا کنون توافقی حاصل نشده است. در فضای کلی که از مجموع تصمیمات، رفتارها، توثیفات و مذاکرات رسمی و غیررسمی به دست می‌آید، اگرچه به مرور زمان سایه سنگین تیرگی روابط بر مذاکرات صلح‌جویانه ملموس‌تر می‌شود، اما همان‌طور که از عصر ارتباطات و دیپلماسی انتظار می‌رود، باز نگهداشتن درهای مذاکره و یافتن روشی مسالمت‌آمیز و کم‌هزینه‌تر برای دستیابی به راه‌حل خلاقانه برد-برد، همچنان در اولویت‌های انتخابی طرفین قرار دارد. بی‌تردید مقدمات و محدودرات داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی دو کشور،

قدرت چانه‌زنی و همچنین مناسبات سیاسی طرفین با دیگر اعضای توافق نقش مهمی در هدایت سازنده یا مخرب مذاکرات به عهده دارد.

افزون بر این، الزامات شرایط و ائتلاف‌های سیاسی در دو کشور، تغییر بسترها در خصوص تعهدات هسته‌ای و تحریم در فاصله سال‌های ۲۰۱۵- تا کنون (صرف‌نظر از اینکه کدام طرف آغازگر نقض شرایط بوده است)، آگاهی طرفین نسبت به ضعف‌های پنهانی توافق برجام و انتظار برای رفع آن‌ها در مذاکرات آتی، بازگشت به برجام را برای نخبگان سیاسی دو طرف در سطوح اولیتهی متفاوتی قرار می‌دهد. در ایالات‌متحده، دولت بایدن با مجموعه‌ای از اولیتهای داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی ناشی از تصمیمات دولت پیشین مواجه است که مسائلی نظیر پاسخگویی به انتظارات مردم آمریکا در مورد مسائل اقتصادی، اجتماعی و بهداشت و درمان، مواجهه با پیامدهای رویکرد ترامپ در مورد انتظارات دولت‌های خاورمیانه و کمک به گسترش نفوذ و افزایش نیروی تهاجمی اسرائیل در منطقه، نگرانی از گسترش قدرت اقتصادی و نفوذ منطقه‌ای و بین‌المللی چین و احیای جایگاه بین‌المللی آمریکا را در اولویت قرار داد. در آن‌سوی میز، دوره ریاست دولت فعلی در جمهوری اسلامی رو به پایان است و تعیین تکلیف در خصوص برجام و ارائه نقشه راهی برای رفع تحریم‌ها و بهبود شرایط اقتصادی/سیاسی کشور حائز اهمیت است. با توجه به تاکید مقامات در رفع تحریم‌ها به‌عنوان پیش‌شرط بازگشت به شرایط هسته‌ای برجام و توقف غنی‌سازی، بخش بعدی به بررسی تحریم‌های موردنظر در بستر برجام و اقدامات موردنیاز طرف آمریکایی برای لغو تحریم‌ها می‌پردازد.

تحریم‌ها و زمان‌بندی لغو آن در برجام

تحریم‌های آمریکا، معمولاً به قوانین مصوب کنگره یا رئیس‌جمهور ارجاع دارد. بنابراین در بسیاری موارد رئیس‌جمهور می‌تواند با استفاده از اختیارات خود اجرای تحریم‌ها را متوقف نماید اما لغو کامل برنامه یا انقضای قانون‌های تحریم در بیشتر موارد نیازمند تصویب کنگره و یا ارائه گزارش‌های ادواری رئیس‌جمهور به کنگره و مجلس نمایندگان آمریکا، متشکل از دو حزب جمهوری‌خواه و دموکرات، مبنی بر حصول اطمینان از رفع تهدید امنیت ملی نسبت به تحریم مشخص است. البته بر اساس قوانین داخلی ایالات‌متحده، رئیس‌جمهور می‌تواند با استفاده از اختیارات خود نظر کنگره را نیز وتو کند (Rennack, 2015: 2). بدون تردید، طی این فرایند و جلب رأی مثبت کنگره بدون ریسک سیاسی و در صورت وتو، تقابل با مجلس نمایندگان، برای رئیس‌جمهور آمریکا نخواهد بود و می‌تواند به خدشه‌دار شدن مشروعیت و مقبولیت سیاسی و اجتماعی رئیس‌جمهور منجر شود.

با توجه به استقرار شرایط دوقطبی که در فضای انتخابات ایالات‌متحده حاکم شد و همچنین نظر به اینکه، بایدن دور انتخاباتی دوم را نیز پیش‌روی دارد، به نظر نمی‌رسد که تمایلی برای ایجاد تنش و یا تقابل با نمایندگان کنگره و مجلس وجود داشته باشد. در مذاکرات قبلی، گسترش تحریم‌ها و سپس لغو آن در قالب توافق برجام، هر دو در دوره ۸ سال ریاست‌جمهوری باراک اوباما اتفاق افتاد و در واقع، اوباما تحریم‌هایی را تعلیق (و نه لغو) کرد که خود قانون یا دستور اجرایی مربوط به آن را، به‌ویژه در بخش‌های اقتصادی، امضا کرده و سپس در قبال لغو آن‌ها نیز به توافقاتی در موضوعات هسته‌ای جمهوری اسلامی دست یافت. دونالد ترامپ، پس از رسیدن به قدرت از ارائه گزارش ادواری به کنگره در مورد تطبیق برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی با برجام خودداری کرد و از توافق مزبور خارج شد. با توجه به تداوم موضوع در دوران بایدن، طی شش سال گذشته گزارشی در این خصوص به کنگره ارائه نشده و برخی گزارش‌های سازمان انرژی اتمی نیز حاوی اخبار متناقضی با مضمون عبور از بخشی از شرایط هسته‌ای و متعاقباً پیشرفت برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران بوده که در نتیجه خروج آمریکا از برجام و گسترش تحریم‌های دولت ترامپ، نظیر منع فروش و خروج آب‌سنگین ایران، صورت گرفته است. در جدول زیر تحریم‌های اقتصادی مرتبط با دستورهای اجرایی ترامپ و همچنین برچسب عمومی IRAN (به شرح جدول

زیر)، نمایش داده می‌شود. اخبار روزهای اخیر مبتنی بر طرح موضوع توافق موقتی بوده است که ممکن است با لغو تحریم‌هایی با پیچیدگی کمتر، نظیر تحریم‌های جدول زیر، مرتبط باشد.

تحریم‌های قابل لغو در فاز اول (با منطبق لغو تحریم در برجام)		
نوع تحریم	تاریخ اجرا	برچسب تحریم
قوانین کلی تحریم و تراکنش‌های مالی ایرانیان، که عملاً کلیه نهادهای مالی ج.ا. ایران را شامل می‌شود اما فاقد مدارک قابل استناد برای اعمال تحریم است.	ششم فوریه ۲۰۱۲: آغاز اعمال آن علیه مؤسسات مالی/بانکی ایران.	IRAN
دستور اجرایی، مربوط به بازگشت تحریم‌های تعلیق شده در برجام	ششم اوت ۲۰۱۸	IRAN-EO13846
دستورهای اجرایی مرتبط با تحریم صنایع ایران در بخش‌های مختلف فولاد/استیل، آلومینیوم، آهن و مس	هشتم می ۲۰۱۹	IRAN-EO13871
صنایع مرتبط با ساخت و ساز، معدن، نساجی و به‌طور کلی صنایع تولیدی ایران	دهم ژانویه ۲۰۲۰	IRAN-EO13902
لغو تحریم‌های بانکی در قالب برنامه‌های مختلف و در پوشش وابستگی یا همکاری مؤسسات مالی ایرانی با نهادهای تحریم نظیر بسیج یا IRGC.	- هشتم اکتبر ۲۰۲۰ (تحریم ۱۷ بانک و موسسه مالی) - ۲۰ سپتامبر ۲۰۱۹ (قرار دادن بانک مرکزی در لیست SDGT) - ۱۶ اکتبر ۲۰۱۸ - پنجم نوامبر ۲۰۱۸	EO13902, IFSR, IRGC, NPWMD, SDGT
مجموع نهادهای مشمول تحریم‌های فوق ۴۳۴ نهاد حقیقی و حقوقی را شامل می‌شود که با در نظر گرفتن تحریم‌های سایر بانک‌ها این تعداد به ۴۵۹ نهاد از مجموع تحریم‌های ج.ا. ایران می‌رسد.		

بدیهی است لغو تحریم‌های بانکی، بدون لغو تحریم‌های نفتی، ایجاد شرایط تامین مالی حساب‌های بانک‌های ایرانی در خارج از کشور از محل آزادسازی منابع بانک مرکزی و همچنین لغو تحریم‌های سویفتی (سیستم بین‌المللی مخابره پیام‌های مالی بین بانکی) از اثرپذیری مطلوب برخوردار نخواهد بود. در دوره‌های قبل، خرید و فروش نفت جمهوری اسلامی در بستر طرح SRE، در دوره اوپاما (با ۱۳ کشور) و در دوره ترامپ (با ۸ کشور تا تاریخ می ۲۰۱۹) انجام و پیگیری شده است. مسئله مهم دیگر در مورد تحریم‌ها و برجام، موضوع تثبیت وضعیت روزهای مشخص در برجام و پابرجایی طرفین به تعهدات مربوطه نظیر خروج از حالت تعلیق و لغو کامل تحریم‌ها در روز انتقال Transition (اکتبر ۲۰۲۳) و همچنین تعهدات طرفین در روز اختتام (اکتبر ۲۰۲۵) است که اکنون با توجه به افزودن برچسب‌های تحریم به نهادهای مختلف جمهوری اسلامی در بخش‌های مختلف تولیدی-صنعتی، از اهمیت بیشتری برخوردار است.

پیگیری قراردادهای خرید جمهوری اسلامی با شرکت‌های بین‌المللی و اعلام خسارت

لغو تحریم‌ها در توافق برجام، فرصت مذاکره با نهادهای بین‌المللی برای انعقاد قرارداد و خرید پروژه‌های دولتی سنگین، با کسب مجوزهای OFAC، را برای جمهوری اسلامی فراهم آورد که با خروج یک‌جانبه آمریکا بخشی از تعهدات مؤسسات بین‌المللی در چارچوب قراردادهای مزبور معلق ماند. پیگیری تعهدات معلق و اعلام خسارت‌های ناشی از خروج یک‌جانبه آمریکا از برجام، به‌ویژه در بخش‌های بشردوستانه، از جمله موارد مهم قابل بحث در برنامه مذاکرات آتی با آمریکا و در چارچوب مقررات و استانداردهای بین‌الملل است. در لیست زیر بخشی از موارد مزبور ذکر شده است. استخراج و جمع‌آوری آمار و اطلاعات مالی از خسارات وارده از طریق بانک‌ها و سایر نهادهای اقتصادی/تجاری نظیر اتاق‌های بازرگانی،

اتحادیه‌های صنفی، سازمان گمرک و... در این زمینه می‌تواند به تهیه گزارش و مستندات کاملی از میزان خسارات وارده کمک کند.

- قرارداد شرکت ایران ایر با شرکت‌های هواپیمایی بین‌المللی از جمله ایرباس،^۱ برای خرید و یا اجاره به شرط تملیک^۲ و همچنین قرارداد خرید هواپیماهای تجاری و مسافری با بویینگ^۳ که در هردو مورد فوق مجوز OFAC صادر شده بود.
- قرارداد شرکت هواپیمایی آسمان با شرکت بویینگ.
- پیگیری مجوز OFAC در خصوص اجرای قرارداد فروش هواپیما به شرکت‌های هواپیمایی ایرتور و زاگرس.
- پیگیری قراردادهای خرید ایران ایر از شرکت ATR (متعلق به Leonardo - ایتالیا و ایرباس) که با وجود مجوز OFAC، تحویل هواپیماهای خریداری شده کامل نشد (Katzman, 2020: 56).
- اعلام خسارت ناشی از خروج آمریکا از برجام و لطمه اقتصادی به ایران و ایرانیان به دلیل معلق شدن بسیاری از پروژه‌های منعقد در دوره برجام یا بسته شدن برخی حساب‌های ایرانیان خارج از کشور. بنا به گزارش منتشره در مرکز پژوهشی کنگره ایالات متحده، در نتیجه سیاست فشار حداکثری دونالد ترامپ، اقتصاد ایران ۸٪ کوچک‌تر و بسیار آسیب‌پذیرتر شد، صادرات نفت در اواسط سال ۲۰۲۰ به زیر ۳۰۰,۰۰۰ بشکه در روز رسید، دسترسی ایران به ارز بسیار محدود و ارزش پول ملی جمهوری اسلامی در برابر ارزش دلار به‌طور قابل توجهی کاهش یافت، رشد تورم به بیش از ۴۰٪ در سال ۲۰۱۸ رسید، تجارت ایران و آمریکا در سال ۲۰۱۹ به شدت کاهش یافت (صادرات به ایران ۷۳ میلیون دلار و واردات از ایران ۱,۴م دلار) و وضعیت هواپیماها و سیستم‌های حمل‌ونقل و زیرساخت‌های ایران در شرایط بسیار ضعیفی قرار گرفته است (Ibid, p:52-53).
- رفع کامل بلوکه منابع بانک‌های ایرانی در کشورهای کره، سوئیس، ژاپن، عمان، هند و... که به دلیل لغو برجام شرایط استفاده از آن در عمل بسیار محدود و تا حدودی غیرممکن شد. در سال ۲۰۱۶، ارز ایران در خارج از کشور معادل ۱۱۵ میلیارد دلار تخمین زده شده بود که جمهوری اسلامی در فاصله ۲۰۱۶-۲۰۱۸ بخشی از آن را خارج کرد اما با بازگشت تحریم‌ها دسترسی ایران به حدود ۸۵ م. دلار باقی مانده، تنها ۱۰٪ اعلام شده است (Ibid, p:52).
- منع ایالات متحده آمریکا از کارشکنی در پیوستن ج.ا.ایران به سازمان‌های جهانی. به‌طور نمونه، با وجود تلاش جمهوری اسلامی برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی^۴ از سال ۲۰۰۶، به دلیل مخالفت‌های آمریکا موفقیتی حاصل نشده است. در این زمینه، می‌توان مذاکرات عمیق‌تری را متوجه اتحادیه اروپایی کرد که در زمان خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌ها و همچنین عملیاتی کردن ابزار مالی اینستکس^۵ توانست همکاری و پشتیبانی موثر را ارائه دهد.

سخن پایانی

اول، شیوع بیماری کرونا و اثرات آن در بخش‌های ارتباطی و تولیدی کشور و همچنین پیامدهای ناشی از تحریم‌های OFAC، که تراکنش‌های بانکی کشور را صرفاً به واردات کالاهای اساسی (دارو، مواد غذایی و کشاورزی) و تحت مجوزهای عمومی OFAC محدود کرده است، سبب شد تا اذهان عمومی نخبگان سیاسی و جامعه اقتصادی/تجاری ایران به تحریم‌های OFAC و محدودیت‌های ناشی از آن معطوف و اثرات و اهمیت سیاست‌گذاری داخلی در بهبود شرایط اقتصادی کشور و

^۱ Airbus

^۲ leasing

^۳ Boeing

^۴ World Trade Organization (WTO)

^۵ Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX)

همچنین افزایش پاسخگویی به نیازها و مشکلات اقتصادی شهروندان ایرانی در قالب حکمروایی خوب مورد اغماض واقع شود. از بعد بین‌المللی نیز تداوم مذاکرات جمهوری اسلامی با FATF، دارای اهمیت است. جمهوری اسلامی در بسیاری از مفاد FATF، گام‌های موثری در پیاده‌سازی استانداردهای بین‌المللی، نظیر شناسایی مشتریان^۱ از منظر سهامداران و ذی‌نفعان نهادهای ایرانی، منابع درآمد و همچنین زنجیره ارتباطی هر یک، ریسک‌های پول‌شویی و... برداشته است. تداوم مذاکرات کشور با FATF و دولت‌های اروپایی و تفاهم‌آبر سر لیست‌های تروریستی که در حال حاضر موضوع مورد مناقشه طرفین است و در نهایت خروج جمهوری اسلامی از لیست سیاه به بهبود وضعیت تعاملات بانکی و اقتصادی کشور کمک به‌سزایی خواهد کرد.

دوم، بر اساس مطالعات بانک جهانی، میزان توسعه‌یافتگی در یک کشور بر اساس شاخص‌های متعددی اندازه‌گیری می‌شود. برخی از این شاخص‌ها عبارت است از شاخص‌های کشاورزی و توسعه بخش روستایی (شاخص تولید غذا و...)، شاخص‌های اقتصادی (تولید ناخالص داخلی، قدرت خرید، نرخ تورم و...) شاخص‌های اجتماعی (امید به زندگی و...)، توسعه‌یافتگی زیرساخت‌ها، ریشه‌کن کردن فقر، شرایط آب‌وهوایی و زیست‌محیطی، شاخص‌های آموزشی (نرخ باسوادی، بیکاری زنان و مردان، ...) دسترسی به منابع انرژی، معدنی و طبیعی، میزان بدهی خارجی، بهداشت و درمان، تجارت داخلی و فرامرزی و میزان مطالعات پژوهشی و دسترسی به فناوری‌های نوین. جمهوری اسلامی با برخورداری از مزیت قرار گرفتن در موقعیت ژئواستراتژیک و ژئوپلیتیک، برای بهبود شاخص‌های رشد و توسعه در ابعاد فوق، بیش از هر کشور دیگری نیازمند همکاری، تعامل و مصالحه با کشورهای منطقه و قدرت‌های فرامنطقه‌ای است. در طول تاریخ، دیپلماسی ضعیف و ناتوانی در به‌کارگیری ابزار آن در روابط با دیگر کشورها، ایران را در معرض حملات متعددی قرار داده است. در چنین شرایطی، اولویت‌بخشی به تعامل سازنده با کشورهای منطقه و قدرت‌های فرامنطقه‌ای در چارچوب مفاهیم مورد اجماع جامعه جهانی، ضمن حفظ حاکمیت و ارزش‌های داخلی، می‌تواند در تعریف راهبردها و تغییر مسیر تاریخ سیاسی کشور موثر واقع شود. در این زمینه می‌توان به تجربه موفقیت‌آمیز برخی کشورها نظیر اندونزی، چین، روسیه و هند مراجعه نمود. نکته سوم و پایانی اینکه، جنگ‌های جهانی و خسارت‌ها و هزینه‌های آن به‌ویژه بر شهروندان غیرمسلح، این باور را در قدرت‌های جهانی ایجاد کرد که هزینه‌های جنگ بسیار بیشتر از نتایج و دستاوردهای آن برای کشورهاست. تحریم‌ها به‌عنوان جایگزینی کم‌هزینه برای جنگ‌ها ابداع شدند و ایالات متحده آمریکا بیش از هر کشور دیگر از ابزار تحریم برای پیگیری اهداف خود منتفع شد. از منظر برنامه‌های توسعه پایدار و برابری حقوق انسان‌ها بر این باور هستیم که امروزه، حقوق بشر، قابل خلاصه در چارچوب تغذیه، بهداشت، دارو و درمان نیست و بخش‌های گسترده‌تری نظیر حق برخورداری از آموزش باکیفیت، تکنولوژی، سفر، حمل‌ونقل ایمن و... را در بر می‌گیرد. واقعیت این است که اگرچه در ظاهر تمهیداتی برای کاهش اثرات تحریم‌ها بر نیازهای بشری شهروندان کشور هدف صورت می‌پذیرد، اما تحریم با وجود گسترش فراگیر ابعاد تاثیرگذاری بر کشور هدف، از طریق تجهیز به ابزار شبکه‌سازی و هوشمندسازی، نه تنها در اهداف اصلی خود شکست خورده، بلکه هزینه‌هایی بسیار فراتر از تصور را بر تامین نیازهای بشری شهروندان غیرمسلح و غیرسیاسی، تحمیل نموده است و حکومت‌ها و سیاستگذاران، چه در کشور هدف تحریم و چه در کشور تحریم‌کننده، مسئولان پاسخگویی به این آسیب‌ها و مشکلات ناشی از آن برای نسل‌های آتی هستند. سیاستگذارانی که در عصر همکاری‌های بین‌المللی از طرح و

۱- Know Your Customer (KYC)

۲ - این تفاهم می‌تواند در قالب راهکارها یا صدور مجوزهای خاص برای همکاری‌های مشترک و تامین نظرات طرفین مذاکره‌کننده شکل بگیرد.

۳ - جمهوری اسلامی در حال حاضر با ۱۵ کشور منطقه خاورمیانه از مجاورت مرزی و همسایگی برخوردار است.

ترسیم روابط قدرت در چارچوب همکاری‌های بین‌المللی غافل مانده و همچنان بر سر منازعه قدرت، جان و مال انسان‌های بی‌گناه را به خطر انداخته‌اند.

فهرست منابع

منابع فارسی

۱- موسوی شفاپی، مسعود و فرزانه نقدی (۱۳۹۴)، «اقتصاد سیاسی بین‌المللی ایران در دوران پساتحریم» روابط خارجی ۷ (۴): ۲۱-۶۲.

۲- نفیو، ریچارد (۱۳۹۷)، هنر تحریم‌ها، ترجمه معاونت پژوهش‌های اقتصادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

منابع غیرفارسی

- ۱- Arnold, Aaron. 2018. Where does Trump get the power to reimpose sanctions?; Bulletin of the Atomic Scientists. 08. Accessed 11 05, 2020. <https://thebulletin.org/2018/08/>.
- ۲- Casey, Christopher A., Fergusson, Ian F., Rennack, Dianne E., and Elsea, Jennifer K. 2020. The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. New York: Congressional Reports, 1-98.
- ۳- Davenport, Kelsey. 2020. Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran. Accessed 12 08, 2020. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>.
- ۴- Golumbic, Court E. Golumbic, and Robert S Ruff III. 2013. "Leveraging the Three Core Competencies : How OFAC Licensing Optimizes Holistic Sanctions." North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation 38 (3): 730-807.
- ۵- Group 5+1 & Iran. 2015. "Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)." U.S. department of State. July. Accessed 25.02.2017. <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>.
- ۶- Katzman, Kenneth. 2020. "Iran Sanctions." Congressional Research Service. Accessed 08 09, 2020. <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/>.
- ۷- Modirzadeh, Naz K. 2013. "Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project." Research project, 1-7. Accessed 09 25, 2020. <http://blogs.harvard.edu/cheproject/files/2012/10/CHE-Project-OFAC-Licensing.pdf>.
- ۸- OFAC. 2016. "JCPOA FAQ, 2016." OFAC. 01 16. Accessed 05 07, 2020. https://home.treasury.gov/system/files/126/jcpoa_faqs.
- ۹- Public Law. 1996. "Antiterrorism and Effective Death Penalty Act." Authenticated U.S. Government Information. 1-107. doi:10.4135/9781412952415.n218.
- ۱۰- Rennack, Dianne E. 2015. "Iran : U . S . Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions." CSR Report 1-38.
- ۱۱- The White House. 2013. "Fact Sheet: First Step Understandings Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program." Vers. 39(3). Office of the Press Secretary. doi:10.1111/j.1741-5705.2009.03698.x.
- ۱۲- Torres Law. 2020. United States: Guide To U.S. Economic Sanctions. Accessed 12 20, 2020. <https://www.mondaq.com/advicecentre/content/4314/Guide-To-US-Economic-Sanctions>.
- ۱۳- U.S. International Trade Commission. 1998. Overview and Analysis of Current U . S . International Trade Commission. Investigation No. 332-391 August, Washington D.C.: U.S. International Trade Commission, 1-139. Accessed 12 01, 2020. <https://www.usitc.gov/publications/docs/pubs/332/PUB3124.PDF>.