

# آسیب‌پذیری‌های ایران در برابر تحریم‌های آمریکا (بخش دوم): هوشمندانه‌تر کار کنیم نه سخت‌تر

به قلم کاترین باوئر (/fa/experts/katryn-bawyr-0/)

۱۸ ژوئن ۲۰۱۸

همچنین دست‌یافتنی به

/ (English (/policy-analysis/irans-vulnerabilities-us-sanctions-part-2-working-smarter-not-harder

العربية (/ar/policy-analysis/jwanb-tathwr-ayran-almhtml-balqwb-alamrykyt-aljz-althany-almi-btryqt-akthr/)

درباره نویسنده



کاترین باوئر (/fa/experts/katryn-bawyr-0/)

کاترین باوئر هموند پژوهشی برنامه خانواده بلومنستاین-کاتز در انستیتو واشنگتن و از مقام‌های سابق وزارت خزانه داری ایالات متحده است



تحلیل کوتاه

## تصمیم‌هایی که قرار است در خصوص بازگشت تحریم‌ها گرفته شود به واشنگتن فرصت آن را می‌دهد که مجموعه تدابیر خود را بر ضد فعالیت‌های مالی غیرقانونی ایران بازسنجی کند

این مقاله دیدبان سیاست‌گذاری بخش دوم از مقاله‌ای دو قسمتی است درباره تجدید تحریم‌های ایالات متحده بر ضد ایران. قسمت اول <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/irans-vulnerabilities-to-u.s.-sanctions-part-1-finding-the-weak-spots> نوضیح می‌دهد که چرا بخش بانکداری در ایران بزرگترین نقطه ضعف این کشور است

هنوز بسیاری از جزییات مرتبط با تحریم‌های هسته‌ای ایران کاملاً علنی نشده است. همزمان با نزدیک شدن زمان بازگشت برخی از تحریم‌های کلیدی – یعنی ۶ اوت و ۳ نوامبر – دولت ایالات متحده احتمالاً رهنمود دیگری در این خصوص صادر خواهد کرد. در این میان چندین تصمیم سیاست‌گذاری که باید نهایی شود می‌تواند پایه‌های چنان رهنمودی باشد

در حالی که مقامات درباره این تصمیم‌ها رایزنی می‌کنند باید به خاطر داشته باشند که نیازی نیست تحریم‌ها دقیقاً با همان شکل پیش‌برجام اجرا شود. این انعطاف‌پذیری برای واشنگتن این امکان را فراهم می‌کند تا از آسیب‌پذیری‌های کلیدی ایران به شکلی بهتر بهره‌برداری نماید با شرکای خارجی خود با هدف اجرای اقدام چندجانبه و اثربخش کار کند و تلاش‌های ایالات متحده را با توجه به محدودیت‌های زمانی و منابع اولویت‌بندی کند

تحریم بخش انرژی

برای هدف قرار دادن بخش انرژی ایران سیاست‌گذاران باید به درآمدهای نفتی ایران بیشتر از فروش نفت توجه داشته باشند به این معنا که با وجود برداشتن گام‌های کلیدی برای کاهش حجم صادرات نفت ایران اولویت سیاست‌گذاران باید حصول اطمینان از مسدود شدن دسترسی ایران به درآمد حاصله از فروش نفت باشد

قانون مرتبط با این موضوع اجازه می‌دهد که برخی از تحریم‌های مالی مشخص نادیده گرفته شود مشروط به آن‌که کشورها (۱) به کاهش خرید نفت از ایران کماکان پایبند باشند و (۲) توافق کنند که درآمد حاصله از فروش نفت ایران را در کشور محل فروش نگه دارند و همزمان استفاده از این درآمد را برای تامین مالی معاملات دوجانبه خود با ایران محدود سازند. این «محدودیت‌های معاملات دوجانبه»

که مانع از دستیابی ایران به درآمد حاصله از فروش نفت آن می‌شود یک سال پس از «معافیت مرتبط با کاهش عمده» خرید نفت از ایران وضع شد که بر اساس آن مشتریان نفت ایران از تحریم‌ها معاف می‌شوند مشروط به این‌که خرید نفت از این کشور را به مرور زمان کاهش دهند هدف هر دو راهکار کاهش حجم درآمد نفتی ایران است که منبع اصلی پول نقد برای این کشور به حساب می‌آید از آنجا که هر دو راهکار همزمان اجرا می‌شود سیاست‌گذاران باید در ازای تعهدات جدی‌تر کشورها به ممانعت از دسترسی ایران به درآمد نفتی آن انعطاف‌پذیری بیشتری در خصوص الزام به کاهش خرید نفت نشان دهند این کار به معنای آن خواهد بود که پول فروش نفت فقط برای خرج کردن در کشوری که نفت به آن صادر شده در دسترس ایران قرار خواهد داشت کشورهایی مثل ترکیه و هند هم با در نظر داشت فایده این برنامه برای تراز تجاری‌شان ممکن است به پیروی از آن ترغیب شوند چرا که مزیت‌اش صادرات بیشتر آن‌ها به ایران خواهد بود

افزون بر این دولت ترامپ در تعریف خود از آنچه که «کاهش عمده» در واردات نفت از ایران خوانده می‌شود انعطاف‌پذیری زیادی دارد اندرو پیک معاون دستیار وزیر خارجه ایالات متحده هفته پیش در بروکسل در گفت‌وگویی با گزارشگر وال‌استریت ژورنال با خودداری از ارائه آمار و ارقام در این زمینه گفت که کاهش واردات نفت از ایران «باید عمده باشد اما احتمالاً حجم آن برای هر کشور متفاوت است».

وزارت خارجه معافیت‌های مرتبط با کاهش واردات نفت از ایران را مدیریت می‌کند و قانوناً مجاز است که چندین مولفه را در هنگام تصمیم‌گیری در خصوص این‌که آیا کشوری از این معافیت‌ها برخوردار باشد یا نه در نظر بگیرد از جمله کاهش در حجم و درصد نفتی که از ایران می‌خرند لغو قراردادهای نفت خام ایران برای تحویل در ماه‌های آتی و «دیگر اقداماتی که نشان‌دهنده تعهد آن‌ها به کاهش چشم‌گیر خریدهای مشابه» از ایران باشد بر اساس مجموعه داده‌های مربوط به ردگیری کشتی‌ها که شبکه بلومبرگ تنظیم کرده صادرات نفت ایران در نیمه اول ماه ژوئن به شدت کاهش یافته و این شبکه آن را بزرگ‌ترین افت در بازه زمانی مشابه از دسامبر ۲۰۱۶ خوانده است

راه میان‌بر وجود ندارد

اقدام دیگری که قرار است در ماه نوامبر بار دیگر تجدید شود تحریم ارائه خدمات ویژه پیام‌رسانی مالی به بانک مرکزی ایران و دیگر بانک‌های تحت تحریم است با این حال قطع دسترسی به ارائه‌کننده اصلی چنین خدماتی یعنی جامعه جهانی ارتباطات مالی بین‌بانکی (SWIFT) برای به حداقل رسانی دسترسی ایران به سیستم مالی جهانی نه لازم است و نه کافی

در آستانه اجرای برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) بسیاری از ناظران برقراری دسترسی ایرانی‌ها به سوئیفت و دسترسی به بانک‌های خارجی را یکسان تلقی کردند ولی با آن‌که دسترسی بانک‌های ایرانی به سوئیفت تجدید شد بیشتر این بانک‌ها از برقراری رابطه با آن‌ها خودداری کردند افزون بر این شماری از نهادهای خارجی معامله با بانک‌های ایرانی را حتی پیش از قطع دسترسی این بانک‌ها به سوئیفت در سال ۲۰۱۲ متوقف کرده بودند استفاده ایرانی‌ها از سوئیفت در میانه سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۲ بیش از ۴۰ درصد کاهش داشت (این سال‌ها تنها بازه زمانی است که سوئیفت اطلاعاتی درباره آن ارائه می‌کند). این در حالی است که در همان سال‌ها حجم معاملات سوئیفت در سطح جهانی نزدیک به ۴۰ درصد افزایش داشت کاهش استفاده ایران از سوئیفت در سال ۲۰۰۸ به ۲۲ درصد رسید در همان سال استفاده این کشور از «معاملات متکی به چرخه دلار» (موسوم به U-turn) منع شد و این مدت کوتاهی پس از آن بود که سازمان ملل به عنوان بخشی از قطعنامه ۱۸۰۴ شورای امنیت خواستار «هشپاری» در معامله با بانک‌های ایرانی شده بود

از ماه می که ایالات متحده خروج این کشور را از برجام اعلام کرد بسیاری از بانک‌های خارجی که معاملات خود با ایران را از سر گرفته بودند گفتند که حجم معاملات خود را کاهش خواهند داد نهادهای عمده مالی مثل شرکت خدمات مالی و بانکداری بلژیک (KBC) بانک تجارت و سرمایه‌گذاری سوئیس (BCP) و بانک تعاون مرکزی آلمان (DZ Bank) و نیز بانک‌های کوچک‌تری که کمتر در معرض تحریم‌های آمریکا هستند (مثل اوبربانک اتریش) از جمله این بانک‌ها هستند دسترسی به سوئیفت معاملات فرامرزی و تبادل ارز خارجی را بی‌تردید آسان‌تر می‌سازد اما نهادهای مالی راه‌های دیگری نیز برای پیام‌رسانی‌های مرتبط با معاملات دارند از این رو در حال حاضر فشار برای قطع دسترسی ایران به سوئیفت علاوه بر آن‌که تأثیری ناچیز خواهد داشت عوارض منفی نیز به همراه خواهد آورد

اول این‌که تحریم سوئیفت احتمالاً بانک‌های آمریکایی را نیز همانند بانک‌های ایرانی به زحمت خواهد انداخت چرا که اگر سوئیفت در فهرست تحریم‌ها قرار گیرد بانک‌های آمریکایی نیز در استفاده از آن با دشواری‌هایی مواجه خواهند شد علاوه بر این حتی پس از تجدید تحریم‌های هسته‌ای برخی معاملات مرتبط با دارو تجهیزات پزشکی و محصولات کشاورزی کماکان مجاز خواهد بود به نفع آمریکا است که اگر چنان معاملات را تسهیل نمی‌کند اجازه دهد انجام شود

به جای دعوا با اروپا بر سر سوئیفت دولت ایالات متحده راه‌های کم‌دردستری برای مقابله با رفتار غیرقانونی ایران دارد سیگال ماندلر معاون وزارت خزانه‌داری در سخنرانی خود در تاریخ ۵ ژوئن اتهاماتی را در مورد بخش بانکداری ایران – از جمله بانک مرکزی – و «تلاش‌های نظام‌یافته [این کشور] برای تضعیف نظام مالی بین‌المللی» مطرح ساخت در همین راستا واشنگتن نه تنها باید به بانک‌ها

هشدار دهد که معامله با ایران می‌تواند به مثابه همدستی در فعالیتی غیرقانونی به حساب آید بلکه باید از شرکای خود بخواهد تا در اجرای تحریم‌هایی که توافق برجام آنها را رفع نکرده بیشتر بکوشند. به‌ویژه تحریم‌های اتحادیه اروپا بر سوره ممکن است بر بانک توسعه صادرات ایران نیز قابل اجرا باشد. نهادی که بنا به گزارش‌ها از طریق بانک‌های دولتی سوری اعتبارات مالی در اختیار رژیم اسد می‌گذارد - حداقل یکی از این بانک‌ها در فهرست فعلی تحریم‌های اتحادیه اروپاست.

این اقدام و تدابیر مشابه آن می‌تواند به سوئیفت کمک کند که با توجه به «وظیفه نظام‌بخشی» این نهاد با آن دسته از بانک‌های ایرانی که از رعایت مقررات بین‌المللی سر باز می‌زنند قطع رابطه کند. قابل ذکر است که بنا به گزارش روزنامه ایرانی فایننشال تریبیون بانک صادرات ایران نتوانسته مجدداً به سوئیفت وصل شود. بانک صادرات با آن‌که یکی از سه بانک ایرانی بود که حتی بعد از اجرای برجام در فهرست تحریم‌های اتحادیه اروپا باقی مانده بود در اکتبر ۲۰۱۶ از این فهرست حذف شد. با این حال تحریم‌های ثانویه می‌تواند در مورد این بانک مصداق داشته باشد چرا که این نهاد مالی از سوی ایالات متحده به عنوان بخشی از اقدامات ضدتروریستی تحریم شده است.

در نظر داشتن راه‌های گریز

ایران برای مقابله با فشار دور تازه تحریم‌ها بدون شک به دنبال فرصت‌هایی برای گریز از آن خواهد بود. در بیش از سی سال گذشته رژیم و نهادهای مختلف ایرانی برای دور زدن تحریم‌های آمریکا و تحریم‌های چندجانبه با هر شدتی راه‌هایی موثر یافته‌اند و ظاهراً در دوران معافیت‌های تحریمی نیز استفاده از این شبکه‌ها را ادامه داده‌اند. از این منظر شرکت‌های ایرانی با دور باطلی روبرو بوده‌اند: آن‌ها دریافته‌اند که تا هنگامی که با بانک‌های جهانی رابطه نداشته باشند نمی‌توانند به طور کامل خود را از این شبکه‌های گریز دور نگه دارند. اما همین رفتارهای فریبکارانه در استفاده از این شبکه‌ها خود باعث شده که بانک‌های جهانی تمایلی به برقراری رابطه با این شرکت‌ها نداشته باشند.

مثلاً در نوامبر ۲۰۱۷ پس از آن‌که مشخص شد شرکت‌های پتروشیمی ایرانی برای پنهان کردن مبدأ ایرانی کالاهای خود اقدام به جعل بارنامه می‌کرده‌اند تا دسترسی به وام‌های تجاری را حفظ کنند حساب‌هایشان در چین دومی و مالزی مسدود شد.

یکی از مقامات صنایع پتروشیمی ایران به رسانه‌های این کشور گفته است: «ما هنوز هم باید پول‌مان را از همان راه‌هایی انتقال دهیم که در جریان تحریم‌ها از آن استفاده می‌کردیم.» در پاسخ چین به منظور آمادگی برای ارزیابی دیدبان مالی بین‌المللی یعنی کارگروه اقدام مالی (FATF) در میانه سال ۲۰۱۸ روند اعمال مقررات بر بانک‌های خود را تشدید کرده است.

این بار راهکارهای سنتی ایران برای دور زدن تحریم‌ها کمتر کارآمد است. برای نمونه می‌توان به اقدام مشترک تنظیم‌کنندگان مقررات مالی امارات و خزانه‌داری آمریکا در ماه گذشته اشاره کرد که هدف آن مختل کردن شبکه‌ای وابسته به نیروی قدس سپاه پاسداران انقلاب اسلامی بود که از صرافی‌های امارات برای گروه‌های نیابتی خود در منطقه دلار خریداری می‌کرد. همچنین از ماه گذشته که یک مقام ارشد بانکی ترکیه در ایالات متحده به ۳۲ ماه زندان محکوم شد. نهادهای مالی ترکیه نیز احتمالاً در گریز ایران از تحریم‌ها کارایی کمتری خواهند داشت. به گفته نهادهای مجری قانون در آمریکا خاقان آتیلا مدیر اجرایی خلق بانک ترکیه در یک طرح ایرانی برای دور زدن تحریم‌ها با هدف پولشویی به ارزش «میلیاردها دلار درآمد نفتی ایران و ایجاد یک صندوق سیاه برای استفاده این کشور به شکل دلخواه» دست داشته است.

مسائل مربوط به منابع

دولت آمریکا پس از اعلام خروج از برجام هفت مجموعه از تحریم‌های تازه را اعلام کرده که فعالیت‌های غیرمجاز ایران را در حوزه غیرهسته‌ای هدف قرار می‌دهد. بنابراین روشن است که آمریکا در عین اعمال مجدد تحریم‌های هسته‌ای به تمرکز خود بر رفتار بی‌ثبات‌کننده ایران در منطقه تلاش‌های آن برای توسعه یا افزایش توان موشکی نقض حقوق بشر حمایت از تروریسم و دیگر رفتارهای شروانه آن ادامه خواهد داد.

اگر نه همه اقدامات اخیر اما بیشتر آن‌ها ماه‌ها در حال تدارک بوده است. بر این اساس تیم تحریم در وزارت خزانه‌داری و وزارت خارجه باید با تدوین لایحه‌های قانونی جدید پاسخ‌دهی به پرسش‌های متداول و یافتن شواهدی محکم‌پسند برای درج مجدد برخی از دویست نهادی که طبق برجام از فهرست تحریم‌ها حذف شد تلاش‌های خود را برای تکمیل زنجیره اقدامات اضافی متوازن سازند. برای این کار آنها باید به اقداماتی اولویت دهند که بالاترین تاثیر را خواهد داشت و همزمان نشان دهند که برای سازش بر سر آن دسته از تدابیری که تاثیر اندکی بر دسترسی ایران به خدمات مالی و درآمدهای نفتی دارد آمادگی دارند. این رویکرد تاثیرگذاری منابع محدود دولت آمریکا را به حداقل خواهد رساند. ضمن آن‌که شاخه زیتونی به شرکای ایالات متحده در اروپا و دیگر مناطق ارائه می‌کند که احتمال همکاری آنها را با واشنگتن در جلب توجه جامعه بین‌المللی به نقض فاحش معیارهای بین‌المللی از سوی ایران افزایش خواهد داد.

## RECOMMENDED

### BRIEF ANALYSIS

#### Unpacking the UAE F-35 Negotiations

فوریه ۲۰۲۲ ۱۵

Grant Rumley

(/policy-analysis/unpacking-uae-f-35-negotiations)



### ARTICLES & TESTIMONY

#### How to Make Russia Pay in Ukraine: Study Syria

فوریه ۲۰۲۲ ۱۵

Anna Borshchevskaya

(/policy-analysis/how-make-russia-pay-ukraine-study-syria)



### BRIEF ANALYSIS

#### Bennett's Bahrain Visit Further Invigorates Israel-Gulf Diplomacy

فوریه ۲۰۲۲ ۱۴

Simon Henderson

(/policy-analysis/bennetts-bahrain-visit-further-invigorates-israel-gulf-diplomacy)

## TOPICS

(/policy-analysis/anrzh-y-w-aqtsad/) انرژی و اقتصاد

(/policy-analysis/dmkrasy-w-aslah/) دموکراسی و اصلاح

(/policy-analysis/syast-amryka/) سیاست آمریکا

## REGIONS & COUNTRIES

(/policy-analysis/ayran/) ایران

