

باسمه تعالی
بازپخت سلاح تحریم‌های آمریکا
راهبرد تحریمی آمریکا در دوره‌ی بایدن

فهرست

۲	مقدمه - ضرورت تحریم‌شناسی
۳	مأموریت ویژه‌ی اندیشکده‌ی سی.ان.ای.اس (CNAS)
۳	معرفی
۳	مأموریت
۴	افراد مهم
۶	بازپخت سلاح تحریم، ضرورتی برآمده از نیاز
۸	ویژگی نوسانی اثرگذاری تحریم
۹	دوره‌ی تحریمی منتهی به برجام (نیمه‌ی اول دهه‌ی ۹۰)
۱۰	دوره‌ی تحریمی موسوم به فشار حداکثری (نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۹۰)
۱۲	مفهوم تحکیم دیوار تحریم‌ها
۱۳	شکست سیاست فشار حداکثری
۱۵	راهبرد بایدن و فرایند بازنگری در نظام تحریم‌ها (انتهای دهه‌ی ۹۰)
۱۶	سند بازنگری در تحریم‌های آمریکا ۲۰۲۱
۱۷	پنج توصیه‌ی وزارت خزانه‌داری
۱۸	مؤلفه‌های راهبرد تحریمی جدید آمریکا در قبال ایران
۲۰	چالش‌های بایدن در پیاده‌سازی نظام تحریم‌های جدید
۲۱	نحوه‌ی مدیریت دوره‌ی افول اثرگذاری تحریم‌ها
۲۱	پیوست‌ها
۲۱	ترجمه‌ی سند بازبینی تحریم‌های آمریکا ۲۰۲۱

توليدات کارگروه آینده‌ی حکمرانی اقتصادی قهری آمریکا	۳۰
مقدمه	۳۰
توليدات	۳۱
ترجمه‌ی مقاله‌ی «حفظ قدرت اقتصادی قهری آمریکا: پنج روند در نظام تحریم‌های آمریکا»	۳۲

مقدمه – ضرورت تحریم‌شناسی

نظام تحریم‌های آمریکا مقوله‌ای پیچیده و دارای وجوه متعدد است و کسب شناخت کافی از این پدیده و تسلط بر ابعاد، مؤلفه‌ها و آثار آن مستلزم مطالعه و موشکافی دقیق است. روش‌های پرشماری برای مطالعه‌ی تحریم وجود دارد. به‌طور خاص، تجربه‌ی چند دوره اعمال انواع تحریم‌ها بر ایران در دهه‌ی نود شمسی، یک مطالعه‌ی موردی در دسترس و بسیار مفید برای بررسی دقیق نظام تحریم‌های آمریکا در اختیار همگان قرار می‌دهد. به‌علاوه، انواع استعاره‌ها نظیر «سلاح تحریم» یا «ابزار تحریم» نیز برای تعریف و توصیف تحریم به‌کار گرفته شده است که می‌تواند تا حدی به شناخت ماهیت تحریم‌ها کمک کند.

نکته‌ی دیگر درباره‌ی تحریم، تفاوت محسوس بین تعاریف مرسوم ارائه‌شده برای تحریم در تئوری و متون صرفاً علمی و روش‌های پیاده‌سازی و اجرا و آثار میدانی آن در عمل است. ریچارد نفیو با توجه به همین واقعیت، در نام کتاب خود عبارت «نگاهی از درون میدان» را گنجانده است. مقایسه‌ای بین وضعیت تحریم‌های آمریکا در دوره‌های مختلف علیه جمهوری اسلامی ایران، این مطلب را بیش‌تر روشن می‌کند. تحریم‌های جاری بر ایران در دوره‌ی بایدن از لحاظ تعداد و روی کاغذ، تفاوتی با تحریم‌های دوره‌ی فشار حداکثری ندارد؛ باین‌حال، فشار اقتصادی بر ایران نسبت به دوره‌ی ترامپ کاهش یافته است. دلیل این امر، آماده نبودن زیرساخت‌های اجرایی و بسته بودن دست بایدن در اعمال تحریم‌ها علیه ایران در برهه‌ی کنونی است. این بدین معناست که توسعه‌ی کاغذی و بالا نگه داشتن حجم قوانین و دستورات و آیین‌نامه‌های تحریمی یک چیز است و میزان اثرگذاری تحریم‌ها بر کشور هدف، چیز دیگر.

مأموریت ویژه‌ی اندیشکده‌ی سی.ان.ای.اس (CNAS)

معرفی

«مرکز امنیت نوین آمریکا» (سی.ان.ای.اس)^۱ در تیرماه ۱۳۹۸ آغاز به کار «کارگروه آینده‌ی حکم‌رانی اقتصادی قهری آمریکا»^۲ را رسماً اعلام کرد. این کارگروه ذیل «برنامه‌ی انرژی، اقتصاد و امنیت» این اندیشکده‌ی مستقر در واشینگتن تعریف شده است.

سی.ان.ای.اس با گرد هم آوردن شماری از متخصصان زبده‌ی حوزه‌ی حکم‌رانی اقتصادی، کارشناسان سیاست خارجی و افراد برجسته‌ی حوزه‌ی کسب‌وکار در آمریکا، قصد دارد تا روند حاکم بر سیاست‌های تحریمی، تعرفه‌گذاری، نظام‌های کنترل تجارت و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری را مورد بازبینی قرار دهد تا بر اساس آن، این ابزار سنتی اعمال قدرت آمریکا را بازمهندسی، احیا و تقویت کند.

گردهم‌آیی جمع کثیری از کارشناسان و متخصصان این حوزه، فارغ از هرگونه جهت‌گیری‌های سیاسی و وابستگی‌های حزبی در کارگروه‌ی تخصصی و متمرکز و با سرپرستی یک اتاق فکر مجرب و کاربلد، نشان از عزم واشینگتن بر جلوگیری از تبدیل این بحران به یک فاجعه‌ی تاریخی در آمریکا دارد. نگاهی به اعضای این کارگروه فراحزبی نشان می‌دهد که آمریکا همه‌ی عقلای جمهوری خواه و دموکرات را برای تدوین راه‌کاری فوری و نجات‌بخش در حوزه‌ی حکم‌رانی اقتصادی قهری خود بسیج کرده است.

مأموریت

مأموریت اصلی این کارگروه، ارائه‌ی تحلیل، تولید فکر و تدوین راه‌کارهای بدیع مبتنی بر تجارب پیشین و ناظر به اقتضات آینده‌ی جهان در حوزه‌های مرتبط با حکم‌رانی اقتصادی اجبار (قهری) و به‌خصوص تحریم است. برگزاری نشست‌های تخصصی، انتشار یادداشت‌ها و گزارش‌ها و ارائه‌ی توصیه‌های ضروری به دولت و کنگره، برخی از اقدامات این کارگروه است.

آغاز فعالیت این کارگروه هم‌زمان بود با پایان فعالیت «کارگروه آینده‌ی تحریم‌های آمریکا»^۳ در این اتاق فکر آمریکایی. کارگروه آینده‌ی تحریم‌های آمریکا فعالیت خود را با انتشار گزارش جامعی درباره‌ی شیوه‌های استفاده‌ی بهتر از قدرت تحریم تحت عنوان «حفظ قدرت اقتصادی

^۱ مرکز امنیت نوین آمریکا (CNAS) Center for New American Security یکی از مهم‌ترین اندیشکده‌های متمایل به دموکرات‌ها و دست راست دولت بایدن به حساب می‌آید.

^۲ CNAS Task Force on the Future of U.S. Coercive Economic Statecraft

^۳ CNAS Future of U.S. Sanctions Task Force

قه‌ری آمریکا»^۴ در ماه مارس ۲۰۱۹ (فروردین ۱۳۹۸) به پایان رساند. سی.ان.ای.اس با تشکیل کارگروه آینده‌ی حکم‌رانی اقتصادی قه‌ری آمریکا، در واقع مأموریت کارگروه قبلی را در ابعادی گسترده‌تر و جامع‌تر ادامه داد.

افراد مهم

«پائولا دوبریانسکی»^۵ (دیپلمات باسابقه و متخصص سیاست خارجی و امنیت ملی)، «کارلوس گوتی‌یهرز»^۶ (وزیر تجارت سابق آمریکا) و «آدام زوبین»^۷ (رئیس سابق معاونت تروریسم و اطلاعات مالی در وزارت خزانه‌داری) رؤسای مشترک این کارگروه هستند. همچنین «الیزابت روزنبرگ»^۸ (دستیار وزیر خزانه‌داری در امور تأمین مالی تروریسم) و «پیتر هرل»^۹ (مدیر ارشد اقتصاد بین‌الملل و رقابت‌پذیری در شورای امنیت ملی آمریکا) به‌عنوان مدیران اجرایی و مسئول هماهنگی این کارگروه انتخاب شده‌اند. «ریچارد فانتین»^{۱۰} رئیس سی.ان.ای.اس و یکی از اعضای این کارگروه درباره‌ی این نهاد تازه‌تأسیس گفت:

^۴ گزارش جامع مرکز امنیت نوین آمریکا با عنوان «حفظ قدرت اقتصادی قه‌ری آمریکا: بررسی پنج روند در نظام تحریم‌های آمریکا» به قلم جمعی از نویسندگان – ۲۷ مارس ۲۰۱۹ (۷ فروردین ۱۳۹۸)

<https://www.cnas.org/publications/reports/maintaining-americas-coercive-economic-strength>

^۵ Paula J. Dobriansky

^۶ Carlos Gutierrez

^۷ Adam Szubin

^۸ Elizabeth Rosenberg

^۹ Peter Harrell

^{۱۰} Richard Fontaine

«پالایش ابزارهای حکمرانی اقتصادی آمریکا نقشی حیاتی در تقویت رقابت پذیری جهانی ما در بلندمدت خواهد داشت. این کارگروه تحت مدیریت رؤسای خود، محتوایی نافذ و ایده‌هایی نوین را برای کارآمدتر کردن این ابزارها تولید خواهد کرد.»^{۱۱}



آدام زوبین
 معاون اسبق تروریسم و اطلاعات مالی در وزارت خزانه‌داری آمریکا



دیوید کوهن
 رئیس اسبق معاونت تروریسم و اطلاعات مالی در وزارت خزانه‌داری آمریکا



ریچارد نیفو
 عضو سابق وزارت خارجه و شورای امنیت ملی آمریکا



الیزابت روزنبرگ
 عضو ارشد و رئیس برنامه‌ی انرژی، اقتصاد و امنیت در CNAS



وآن زاراته
 دستیار رئیس «معاونت تأمین مالی تروریسم و جرائم مالی» در وزارت خزانه‌داری



پیتر هول
 عضو ارشد در برنامه‌ی انرژی، اقتصاد و امنیت CNAS

^{۱۱} صفحه‌ی مربوط به اعلام خبر تأسیس کارگروه آینده‌ی حکمرانی اقتصادی قهری آمریکا در تارنمای اندیشکده‌ی مرکز امنیت نوین آمریکا

<https://www.cnas.org/publications/commentary/cnas-launches-task-force-on-the-future-of-u-s-coercive-economic-statecraft>

تعداد قابل توجهی از افراد این کارگروه، از جمله «ریچارد نفیو»، «الیزابت روزنبرگ» و «دیوید کوهن» در دولت بایدن به کار گرفته شدند.

بازپخت سلاح تحریم، ضرورتی برآمده از نیاز

«کشور تحریم‌کننده باید بداند که در صورت بی‌احتیاطی در طراحی راهبرد تحریمی، ممکن است با شکست مواجه شود. این شکست می‌تواند نتیجه‌ی عوامل متعددی چون عدم بهینگی ذاتی در راهبرد، عدم شناخت صحیح از کشور هدف، یا افزایش غیرعادی عزم و ظرفیت کشور هدف برای مقاومت باشد. به‌رحال، کشور تحریم‌کننده باید این آمادگی را در خود ایجاد کند که یا شکست را بپذیرد و یا با پافشاری بر رویکرد خود، خطر پیامدهای بلندمدت را به جان بخرد.»^{۱۲}

شاید وقتی «ریچارد نفیو»^{۱۳}، یکی از مؤثرترین افراد در طراحی، تدوین و مدیریت تحریم‌های دوره‌ی اواما علیه ایران در سال ۱۳۹۷ مشغول نگارش چنین جملاتی برای گنجاندن در کتاب خود بود^{۱۴}، هرگز فکر نمی‌کرد که تنها با گذشت سه سال، این مفاهیم نظری نگران‌کننده، تا این حد به واقعیت نزدیک شده باشند. بازخوردهایی که کارشناسان خبره‌ی آمریکایی در دهه‌ی اخیر از اعمال قدرت اقتصادی از طریق ابزاری به نام تحریم دریافت کرده‌اند، آن‌ها را به این نتیجه رسانده که «حکمرانی اقتصادی قهرآمیز»^{۱۵} و اشینگتن در جهان با چالش‌ها و بلکه بحران‌هایی جدی روبه‌رو شده است.

نشریه‌ی فارین پالیسی در یادداشتی، سیاست فشار حداکثری را پرهزینه و حاوی کم‌ترین دستاورد ارزیابی می‌کند.^{۱۶} همچنین وال‌استریت ژورنال با اشاره به رشد اقتصادی مثبت ۱/۳ درصدی ایران ناشی از افزایش تولیدات داخلی در نیمه‌ی اول سال ۱۳۹۹ و رشد ۸۳ درصدی اقتصاد غیرنفتی ایران در دوره‌ی ترامپ، از قول «محسن توکل» متخصص تحریم در شورای آتلانتیک می‌نویسد:

^{۱۲} قطعه‌ای از کتاب «هنر تحریم‌ها: نگاهی از درون میدان» نوشته‌ی «ریچارد مایکل نفیو» - ۲۰۱۸

^{۱۳} Richard Michael Nephew

^{۱۴} کتاب «هنر تحریم‌ها: نگاهی از درون میدان» نوشته‌ی «ریچارد مایکل نفیو»، کتابی درباره‌ی شیوه‌ی عمل‌کرد تحریم‌های آمریکا، به‌خصوص با تمرکز بر بازخوانی تجربه‌ی تحریم‌های دوره‌ی اواما علیه ایران است.

^{۱۵} منظور از «حکمرانی اقتصادی قهرآمیز» (Coercive Economic Statecraft)، استفاده‌ی آمریکا از ابزارهای مالی و اقتصادی نظیر تحریم، نظام تعرفه‌گذاری، نظام قانون‌گذاری در حوزه‌های مالی در سطح بین‌المللی و... است.

^{۱۶} یادداشت فارین پالیسی با عنوان «فشار حداکثری، بهره‌ی حداقلی» به قلم «کالم لینچ» - ۳ دی ۱۳۹۹

«حتی اگر تحریم‌ها صادرات نفت ایران را به کلی تحت فشار قرار داده باشد، اقتصاد این کشور می‌تواند به حیات خود ادامه دهد.»^{۱۷}

هشدار نفیو درباره‌ی بی‌اثر شدن یا حتی اثر معکوس داشتن استفاده‌ی طولانی‌مدت از ابزار تحریم، یکی دیگر از این موارد است. وی در یادداشتی در این باره می‌نویسد:

«سؤال واقعی این است که این راهبرد [اعمال فشار تحریمی سخت‌گیرانه به کشور هدف] تا چه زمانی دوام می‌آورد، مؤثر می‌ماند و پیامدهای منفی خود را نمایان نمی‌کند. یک خطر کاملاً واقعی وجود دارد که استفاده‌ی بیش از حد از تحریم‌ها توسط آمریکا اثر معکوس داشته باشد.»^{۱۸}

در سال‌های اخیر، یک احساس نگرانی جدی در قوه‌ی عاقله‌ی حاکم بر واشینگتن درباره‌ی ادامه‌ی کارایی و اثرگذاری سلاح تحریم به‌عنوان ابزار اصلی اعمال قدرت اقتصادی این کشور در سطح جهانی ایجاد شده است. پیدایش برخی قدرت‌های اقتصادی نوظهور در دنیای مدرن و رشد روزافزون قدرت آن‌ها در سطح منطقه‌ای و جهانی از یک سو و استفاده‌ی مفرط و خارج از قاعده‌ی حکام آمریکایی از ابزارهایی نظیر تحریم و فشار اقتصادی از ابتدای دهه‌ی دوم قرن بیست و یکم از سوی دیگر، آمریکا را به این نتیجه و برآورد رسانده است که شیوه‌ی سیاست‌گذاری، طراحی، پیاده‌سازی و استفاده از این ابزار حیاتی نیاز به تجدید نظر جدی دارد. تشکیل کارگروه‌های ویژه و تخصصی و بالا گرفتن بحث‌های نخبگانی و فراحزبی پیرامون این مسأله در واشینگتن، منعکس‌کننده‌ی رعشه‌ایست که بر اندام قدرت بلامنازع اقتصادی دهه‌های اخیر افتاده است.

به نظر می‌رسد که حکم‌رانی اقتصادی مبتنی بر فشار و برخی عناصر کلیدی آن نظیر نظام تحریم‌های مالی و اقتصادی بر کشورها اکنون با بحرانی جدی و اختلالاتی پیچیده مواجه است. شدت و حدت این بحران، که به‌ویژه با روی کار آمدن دونالد ترامپ و اتخاذ برخی سیاست‌های افراطی در این حوزه از سوی وی، بیش‌ازپیش عیان شد، تا حدی است که محافل فکری تصمیم‌ساز در آمریکا را به فکر چاره‌جویی انداخته است.

^{۱۷} یادداشت وال‌استریت ژورنال با عنوان «زیر ضربات تحریم‌های آمریکا، ایران خط زندگی را در اقتصاد داخلی یافته است» به قلم «آرزو اقبالی» و «انجل راسموسن» - ۶ دی ۱۳۹۹

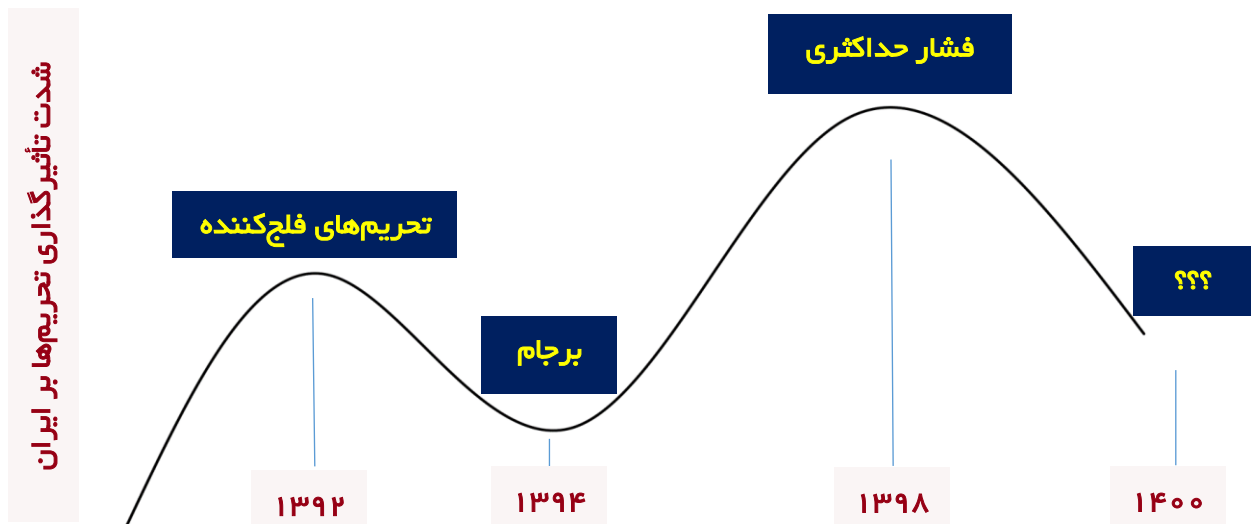
<https://on.wsj.com/۲LYAIUP>

^{۱۸} یادداشت رویترز با عنوان «درس‌هایی از ایران: بازاندیشی در سیاست‌های تحریمی آمریکا» به قلم «ریچارد نفیو» - ۳۱ اردیبهشت ۱۳۹۴

<https://reut.rs/۳۸TFrQw>

ویژگی نوسانی اثرگذاری تحریم

یکی از ویژگی‌های تحریم این است که میزان اثرگذاری آن بر کشور هدف، به صورت دوره‌ای، دچار فراز و فرود می‌شود. اثر تحریم ذاتاً نمی‌تواند به شکل یک نمودار صعودی، همواره و برای همیشه رو به افزایش باشد؛ بلکه به عکس، پس از مدتی، از نقطه‌ی اوج خود به سمت یک حوضیض سیر می‌کند. یکی از انتقادات جدی از سوی کارشناسان تحریم در آمریکا علیه ترامپ ناظر به همین نکته بود. آن‌ها معتقد بودند که تحریم‌ها باید به تدریج و با حوصله اعمال شوند و زمان لازم برای طی شدن فرایندهای اثرگذاری، بازخوردگیری و اصلاحات احتمالی در نظر گرفته شود. به هر حال، اوج‌گیری مجدد تأثیرگذاری تحریم به عوامل مختلف و متعدد، از جمله به میزان درس‌آموزی و مقاوم شدن کشور هدف از دوره‌ی فشار و تقویت اقتصاد خود بستگی دارد.



یکی از بزرگ‌ترین ویژگی‌های تحریم این است که استفاده از این ابزار نمی‌تواند برای مدت طولانی ادامه داشته باشد. اگر کشور مهاجم نتواند ظرف مدت زمانی مشخص و محدود (که متناسب با هر کشور، متفاوت است)، نتیجه‌ی سیاسی مدنظر خود از اعمال فشار اقتصادی بر کشور هدف را بگیرد، اثرگذاری تحریم به مرور تنزل خواهد یافت. دلیل این امر، سازگاری تدریجی کشور هدف با زیستار اقتصادی جدید و تلاش برای دستیابی به راه‌ها و راهکارهای مقابله با تحریم و یا دور زدن آن است. اگر کشوری مؤلفه‌ای به نام تحریم را در اقتصاد خود به رسمیت بشناسد، تمام توان خود را بسیج می‌کند تا نیازهای خود را در فضای تحریمی تأمین کند. لذا خلأها موجود در نظام تحریم را شناسایی می‌کند و از تمام ابزارهای ممکن اما عمدتاً ناپیدا و نامحسوس، بهره‌برداری کرده و در رفتار خود تغییراتی ایجاد می‌کند. این امر باعث

می‌شود تا اثرگذاری تحریم کاهش یابد. البته، تلاش کشورها برای بقا و ادامه‌ی حیات اقتصادی در فضای تحریمی، متفاوت و متناسب با توانمندی‌های ذاتی و امکانات مادی و معنوی همان کشور است. در این مرحله، تحریم‌کننده باید برای حفظ و تداوم اثرگذاری تحریم، هزینه‌های مادی و سیاسی بیش‌تری متحمل شود اما این هزینه‌ها معمولاً بسیار زیاد است و در نتیجه، اثرگذاری تحریم کم می‌شود.

نکته‌ی کلیدی در این برهه از زمان این است که اکنون اثرگذاری تحریم‌های آمریکا در نقطه‌ی حسی قرار دارد و این دوره، ویژگی‌های مخصوص به خود را دارد. به‌طور مشخص می‌توان سه مورد زیر را از خصوصیات این دوره برشمرد:

- کاهنده بودن اثر تحریم‌ها بر کشور هدف.
- فزاینده بودن هزینه‌های تحریم‌ها برای کشور مهاجم.
- نیاز آمریکا به زمان برای بازسازی نظام تحریم‌ها در دو بعد فنی و راهبردی.

دو دوره تجربه‌ی کشور در مواجهه با تحریم در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۴ و سپس در سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۰، ویژگی نوسانی تحریم‌های آمریکا را به‌خوبی نشان می‌دهد.

دوره‌ی تحریمی منتهی به برجام (نیمه‌ی اول دهه‌ی ۹۰)

تا سال ۱۳۸۹، شش قطع‌نامه‌ی شورای امنیت سازمان ملل علیه جمهوری اسلامی ایران صادر شده بود. با این وجود، تحریم‌های بین‌المللی هنوز نتوانسته بود آن‌طور که مد نظر آمریکا بود، اقتصاد ایران را با مشکلات جدی مواجه کند. با ورود به دهه‌ی نود هجری شمسی، آمریکا تصمیم گرفت با اتخاذ رویکرد تحریمی نوینی در قبال ایران، کارآمدی و اثرگذاری تحریم‌های خود را مضاعف کند. در همین سال، «قانون جامع تحریم‌ها، پاسخ‌گویی و محروم‌سازی ایران» (سیسادا) نیز در کنگره‌ی آمریکا تصویب شد. علاوه بر آن، سه قانون «مجوز دفاع ملی (NDAA ۲۰۱۲)»، «کاهش تهدید ایران (ITRSHRA ۲۰۱۲)» و «آزادی و مقابله با اشاعه‌ی ایران (IFCA ۲۰۱۳)» در همین راستا در کنگره‌ی آمریکا تصویب شدند. به بیان دیگر، آمریکا در این دوره تلاش کرد تا خشاب سلاح تحریم‌های خود را مجدداً پر کند و آتش آن را بر سر ایران روانه کند. بنابراین نمودار نوسانی اثرگذاری تحریم، در سال‌های ابتدایی دهه‌ی نود سیر صعودی به خود گرفت. هدف همیشگی آمریکا از افزایش فشارهای تحریمی بر یک کشور، گرفتن بهترین نوع امتیاز از آن کشور در لحظه‌ی مقتضی است. در رابطه با ایران، آمریکا مذاکره و رسیدن به یک توافق در نقطه‌ی اوج اثرگذاری تحریم‌ها را ممکن‌ترین گزینه می‌دانست. اما با پایان سال ۱۳۹۲، اثرگذاری تحریم‌ها بر ایران شروع به افول کرد. آمریکا در این دوره با ناامیدی از

تأثیرگذاری بیش‌تر تحریم‌های خود، تلاش کرد عرصه‌ی تقابل با ایران را از فشار اقتصادی به مذاکره و دیپلماسی تغییر دهد و ایران را درگیر مذاکراتی طولانی کند تا بدین ترتیب زمان را بگذراند و مانع از بین رفتن اعتبار نظام تحریم‌های خود شود.

دوره‌ی تحریمی موسوم به فشار حداکثری (نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۹۰)

شاید بتوان دوره‌ی یک‌ساله‌ی سال ۲۰۱۶ (سال هشتم از ریاست‌جمهوری باراک اوبامای دموکرات) را تنها بازه‌ی زمانی دانست که برجام تا حدی در آن اجرا شد. با این‌که صادرات نفت ایران در این دوره تسهیل شد و ایران توانست طبق روال معمول، نفت صادر کند، اما در همین دوره، آمریکا در عین حفظ ظاهر برجام، بارها از طرق مختلف اقدام به کارشکنی علیه برجام نمود. تصویب مجدد قانون جامع تحریم‌های ایران (آیسا) و امضای آن توسط اوباما، یکی از مهم‌ترین اقدامات تحریمی آمریکا در این بازه‌ی زمانی بود. نظام جدید تحریم‌های آمریکا که از اوائل دهه‌ی نود شمسی بنا گذاشته شده بود، توانست از طریق ایجاد فضای پرخطر برای بازی‌گران اقتصادی بین‌المللی، تا برهه‌ای از زمان، نمودار اثرگذاری تحریم‌های آمریکا را در اوج نگه دارد.

با نزدیک شدن به انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۲۰۱۶ آمریکا و آشکار شدن مواضع نامزدها، تردیدهایی که در یک سال گذشته بر سرنوشت برجام سایه افکنده بود جدی‌تر شد. دونالد ترامپ نامزد طیف جمهوری‌خواه، از همان ابتدا با اتخاذ موضعی تند نسبت به برجام، این توافق را «ناقص» و در تضاد با منافع ملی آمریکا دانست و وعده‌ی خروج از آن را داد.

پس از روی کار آمدن ترامپ، واشینگتن تا یک سال مسائل مربوط به خروج از برجام را بررسی کرد و نهایتاً دولت آمریکا در ماه می ۲۰۱۸ (اردیبهشت ۱۳۹۷) رسماً از این توافق خارج شد. تصویب «قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم» (CAATSA ۲۰۱۷) در تابستان ۲۰۱۷ و در دوره‌ی ترامپ توسط کنگره، جان تازه‌ای به نظام تحریم‌های آمریکا بخشید.

با خروج آمریکا از توافق، دوره‌ی اعمال بیشینه‌ی فشار بر جمهوری اسلامی تحت عنوان «سیاست فشار حداکثری» آغاز شد. در این دوره، آمریکا، که یک‌جانبه از توافق خارج شده بود، نهایت تلاش خود را به کار برد تا حداکثر تحریم‌های ممکن را بر بخش‌های مختلف اقتصاد ایران تحمیل کند تا از این طریق، بتواند ایران را پای میز مذاکره کشانده و امتیازات بیشتری بگیرد. هدف اولیه‌ی طراحان این پویش وارد آوردن بیشینه‌ی فشار اقتصادی بر جمهوری اسلامی ایران و ایجاد محدودیت حداکثری در دسترسی ایران به درآمدهای ارزی بود.

در این راستا، دولت آمریکا ابتدا تلاش کرد تا با بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های قانونی موجود در قوانین تحریمی کنگره و فرامین اجرایی سابق، عمق و گستره‌ی تحریم‌های خود علیه ایران را تا حد ممکن افزایش دهد. «استیون منوشین» وزیر خزانه‌داری آمریکا در تاریخ ۳۱ شهریور ۱۳۹۸ در برنامه‌ی Meet the Press پس از چهار ماه از آغاز سیاست فشار حداکثری گفت:

«... رئیس‌جمهور ابتدا مجوز تحریم‌های بیشتر علیه بانک مرکزی و صندوق توسعه‌ی ملی ایران را برای وزارت خزانه‌داری صادر کرد. ما تقریباً تحریم‌ها علیه ایران را به سقف رسانده‌ایم و از الآن به بعد باید اعمال تحریم بر نهادهای ثالث را در دستور کار قرار دهیم.»^{۱۹}

همان‌طور که از صحبت‌های منوشین معلوم است، می‌توان مدعی شد که آمریکا از اواخر پاییز ۱۳۹۸ تقریباً از تمام امکانات خود برای تکمیل تحریم‌ها بر ایران در موضوعات و عرصه‌های مختلف استفاده کرد و از آن زمان به بعد، شروع به گستراندن سایه‌ی تحریم بر ایران (افراد، نهادها، همکاران خارجی و...) کرد و مراقبت و تلاش برای جلوگیری از دور زدن تحریم‌ها و را در دستور کار خود قرار داد.

در مقام تشبیه می‌توان گفت که آمریکا تمام دره‌هایی که ممکن بود ایران با عبور از آن‌ها به عواید اقتصادی دست یابد را بست و پس از آن تنها با نظارت‌ها و بررسی‌های میدانی، مراقبت بود تا هیچ‌یک از این درها به دور از چشم وزارت خزانه‌داری و به‌طور پنهانی بر ایران گشوده نشود. به بیان دیگر، آمریکا در صدد ساخت دیواری از تحریم‌ها در اطراف ایران برآمد تا بدین ترتیب ایران را منزوی کرده و محدودیت‌های مالی کشور را تشدید کند.

در همین راستا، پروژه‌ای ابتدائاً تحت عنوان «ساخت دیوار تحریم» و سپس «تحکیم دیوار تحریم» (افاس‌دبلیو - FSW)^{۲۰} در واشینگتن کلید خورد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که افرادی چون «مارک دیوبوویتز» (مدیر اجرایی لابی صهیونیستی اف‌دی‌دی) از جمله اولین افرادی بودند

^{۱۹} گفت‌وگوی تلویزیونی استیون منوشین وزیر خزانه‌داری آمریکا با مجری ان‌بی‌سی نیوز در تاریخ ۳۱ شهریور ۱۳۹۸. (https://www.youtube.com/watch?v=FDq71_4dQXA)

این گفت‌وگوی تلویزیونی در رسانه‌های داخلی نیز بازتاب داشت. (<https://www.mashreghnews.ir/news/994932>)

^{۲۰} Fortifying Sanctions Wall (FSW)

که چنین ادبیاتی را به کار بردند.^{۲۱} البته مفهوم تقویت دیوار تحریم سابقه‌ای طولانی‌تر در نظام تحریم‌های ایران دارد. تصویب قانون کاتسا در سال ۲۰۱۷ و برخی از فرامین اجرایی صادرشده از سوی رؤسای جمهور آمریکا عملاً همین معنا را داشت.

مفهوم تحکیم دیوار تحریم‌ها

یکی از نگرانی‌های بزرگ اندیشکده‌های تندرو در واشینگتن نظیر بنیاد دفاع از دموکراسی‌ها، که خود از طراحان سیاست فشار حداکثری دولت ترامپ هستند، بازگشت آمریکا به برجام و ارائه‌ی تخفیف‌های تحریمی به ایران توسط رئیس جمهور بعدی آمریکاست. به همین دلیل این محافل نهایت تلاش خود را به کار می‌برند تا با طراحی سازوکارهایی، فارغ از این‌که چه کسی و چه طرز فکری سکان ریاست جمهوری را به دست گیرد، امکان بازگشت آمریکا به دوره‌ی پیش از ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۷ (خروج آمریکا از برجام) را تا حد ممکن به حداقل برسانند. پروژه‌ی تحکیم دیوار تحریم به‌عنوان راهکاری از چنین اندیشکده‌هایی برای این هدف طراحی شد. در تعریف تحکیم دیوار تحریم‌ها، به مفاهیمی چون «افزایش گستردگی و عمق» نیز اشاره شده است.^{۲۲}

بلومبرگ در مقاله‌ای مفهوم ساخت و تحکیم دیوار تحریم‌ها را این‌گونه توضیح می‌دهد:

«[ساخت دیوار تحریم‌ها] شامل ایجاد شبکه‌ای پیچیده از هدف‌گیری‌های مرتبط با نقش‌آفرینی ایران به‌عنوان کشور حامی تروریسم از جمله بانک مرکزی، برنامه‌ی موشکی و موضوعات حقوق بشری توسط اوفک می‌شود. هدف از این پروژه بالا بردن ریسک همکاری بانک‌ها و مؤسسات مالی با ایران و در نتیجه دور نگه داشتن آن‌ها از همکاری با ایران، حتی پس از یک توافق جدید است.»^{۲۳}

بر این اساس آمریکا در دوره‌ی پس از خروج از برجام، مجموعاً ۵۴ اقدام رسمی تحریمی مجزا علیه ایران انجام داده است. از این تعداد، ۵ مورد فرمان اجرایی ترامپ و ۵ مورد مربوط به اقدامات وزارت خارجه‌ی آمریکا و سایر موارد مربوط به اقدامات تحریمی «دفتر پایش دارایی‌های خارجی» (اوفک) است.

۲۱ - دیوویویتز در تاریخ دوم آوریل ۲۰۱۹ (۱۳ فروردین ۱۳۹۸) در سرمقاله‌ای برای وال استریت ژورنال با عنوان «دیواری از تحریم‌ها علیه ایران بسازید»، احتمالاً برای اولین بار از عبارت ساختن دیوار تحریم استفاده کرد. این ادبیات به مرور تقویت شد به طوری که اکنون به جای واژه‌ی «ساختن» از واژه‌ی «تحکیم و مستحکم‌سازی» دیوار تحریم استفاده می‌شود.

۲۲ <https://www.fdd.org/wp-content/uploads/2019/06/fdd-report-what-yes-with-iran-looks-like.pdf>

۲۳ <https://bloom.bg/2BBo6OA>

البته باید به این نکته توجه داشت که وزن این اقدامات یکسان نیست. فرمان‌های اجرایی رئیس جمهور آمریکا معمولاً به منزله‌ی زیرساخت حقوقی برای اجرای تحریم هستند و وزارت خزانه‌داری از آن‌ها به عنوان مجوزی برای اقدامات خود بهره می‌برد.

شناسایی سپاه پاسداران به‌عنوان «سازمان تروریستی خارجی» (FTO) و سپس استفاده از ظرفیت‌ها قانونی ایجادشده توسط قانون کاتسا و فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴، به آمریکا اجازه داد تا بسیاری از نهادهای مهم کشور نظیر بانک مرکزی و شرکت ملی نفت را به بهانه‌ی ارتباط با سپاه، با برچسب تروریسم، تحریم کند. طرفداران سیاست «تحکیم دیوار تحریم» رسماً هدف از این سیاست را دشوار یا ناممکن ساختن بازگشت دولت احتمالی دموکرات بعدی آمریکا به برجام معرفی کردند.

به هر تقدیر، آمریکا در این دوره مجدداً توانست دامنه‌ی تحریم‌های خود علیه ایران را گسترش دهد و نمودار تأثیرگذاری تحریم‌ها را بار دیگر به نقطه‌ی اوج برساند. البته این بار، برخلاف دوره‌ی منتهی به برجام، مقاومت بی‌سابقه‌ی جمهوری اسلامی ایران در برابر زیاده‌خواهی‌های ترامپ و عدم پذیرش مذاکره تحت فشار، به اعتراف خود آمریکایی‌ها، منجر به شکست کامل سیاست فشار حداکثری شد.

شکست سیاست فشار حداکثری

رساندن فروش نفت ایران به صفر، مهار نفوذ روزافزون جمهوری اسلامی ایران در منطقه، جلوگیری از تقویت توان نظامی-دفاعی ایران ازجمله در حوزه‌ی پیشرفت‌های موشکی و محدودسازی شدید دسترسی‌های ایران به منابع مالی، ازجمله مؤلفه‌های اصلی سیاست فشار حداکثری ترامپ علیه ایران بود. به‌جز تحقق نسبی مورد آخر، هیچ‌کدام از دیگر ادعاهای آمریکا به واقعیت حتی نزدیک هم نشد. به گزارش رسانه‌های غربی، صادرات نفت ایران که در ابتدای دوره‌ی فشار حداکثری با کاهش روبه‌رو شده بود، به‌زودی احیا شد و در یک سال اخیر، میزان صادرات نفت ایران به بالاتر از یک میلیون بشکه نفت در روز رسید.^{۲۴} در مسائل مربوط به نفوذ منطقه‌ای و گسترش توان دفاعی و موشکی، به اذعان «مؤسسه‌ی بین‌المللی مطالعات راهبردی» (آی.آی.اس.اس)، جمهوری اسلامی در سال‌های پس از برجام پیشرفت‌های چشم‌گیری داشته

^{۲۴} گزارش «سازمان متحد علیه ایران هسته‌ای» از وضعیت فروش نفت ایران

است.^{۲۵} به علاوه، طبق گزارش‌های منتشرشده از صندوق بین‌المللی پول، میزان دسترسی‌های ایران به دارایی‌های خارجی خود در دو سال اخیر بهتر از گذشته شده است.^{۲۶}

ناتوانی سیاست فشار حداکثری در رسیدن به اهداف خود، در فضای کارشناسی-رسانه‌ای داخل آمریکا نیز به شدت مشهود بود. به اذعان اکثریت قاطع محافل فکری، جمع‌های کارشناسی و تحلیل‌گران برجسته‌ی آمریکایی، سیاست فشار حداکثری اعمالی از سوی دولت آمریکا در سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۰ علیه جمهوری اسلامی ایران به اهداف مدنظر آمریکا نرسید و با شکست روبه‌رو شد.

اندیشکده‌ی «شورای آتلانتیک»، یکی از فعال‌ترین اندیشکده‌های واشینگتن در حوزه‌ی سیاست خارجی، در یادداشتی در تاریخ ۲۵ اردیبهشت ۱۳۹۹ در یادداشتی با عنوان «پنج دلیل برای این‌که چرا سیاست فشار حداکثری علیه ایران معکوس عمل کرد» به قلم «باربارا اسلیوین»، شکست سیاست فشار حداکثری را اثبات کرده و این‌گونه جمع‌بندی می‌کند که «بازندگان این راهبرد (سیاست فشار حداکثری) حاکمیت قانون و در نهایت، رهبری جهانی آمریکا» هستند.^{۲۷}

«رابرت مالی» نماینده‌ی ویژه‌ی وزارت خارجه‌ی آمریکا در امور ایران، در مصاحبه با تلویزیون «ام.اس.ان.بی.سی» گفت: «پوشش فشار حداکثری که توسط رئیس‌جمهور سابق آمریکا دونالد ترامپ علیه ایران اعمال شد، به طرز فاجعه‌باری شکست خورد و به منافع آمریکا آسیب زد.»^{۲۸}

نیویورک‌تایمز در یادداشتی به قلم مجموعه‌ای از نویسندگان تحریریه‌ی خود نوشت: «واقعیت تلخ این است که تحریم‌های ذیل سیاست فشار حداکثری ناپایدار هستند. این تحریم‌ها

^{۲۵} گزارش «مؤسسه‌ی بین‌المللی مطالعات راهبردی» (آی.آی.اس.اس) با عنوان «شبکه‌های نفوذ ایران در خاورمیانه»

<https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/iran-dossier>

^{۲۶} گزارش ایران پرایمر درباره‌ی دارایی‌های مسدودشده‌ی ایران - اسفندیار باتمان‌قلیچ

<https://iranprimer.usip.org/blog/2021/nov/01/explainer-iran%E2%80%A9s-frozen-assets>

^{۲۷} یادداشت «شورای آتلانتیک» با عنوان «پنج دلیل برای این‌که چرا سیاست فشار حداکثری علیه ایران معکوس عمل کرد» به قلم «باربارا اسلیوین» - ۱۴ می ۲۰۲۰ (۲۵ اردیبهشت ۱۳۹۹)

<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/five-reasons-why-us-maximum-pressure-on-iran-has-backfired/>

^{۲۸} گزارش «فایننشیال تریبون» از سخنان «رابرت مالی» نماینده‌ی ویژه‌ی وزارت خارجه‌ی آمریکا در امور ایران - ۲۷ جولای ۲۰۲۱ (پنجم مرداد ۱۴۰۰)

<https://financialtribune.com/articles/national/109602/malley-trump-s-maximum-pressure-campaign-failed-miserably>

نتوانسته‌اند رفتار ایران را به سمت بهتر شدن تغییر دهند. بلکه دقیقاً برعکس این رخ داده است.^{۲۹}

گروه بین‌المللی بحران نیز در یادداشتی با عنوان «شکست سیاست فشار حداکثری علیه ایران»، شکست این سیاست را اثبات می‌کند. این یادداشت افزایش درصد غنی‌سازی اورانیوم، افزایش حجم ذخائر اورانیوم غنی‌شده در ایران، افزایش ظرفیت غنی‌سازی اورانیوم در ایران و کاهش دسترسی‌ها و نظارت‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر برنامه‌ی هسته‌ای ایران را به‌عنوان تعدادی از مصادیق سیاست فشار حداکثری در حوزه‌ی هسته‌ای معرفی می‌کند.^{۳۰}

این مقاومت، در کنار برخی عقب‌نشینی‌ها از اجرای تعهدات هسته‌ای و با پشتوانه‌ی قانون مصوب مجلس شورای اسلامی مبنی بر عقب‌نشینی‌های بیشتر از برجام، اولاً ایران را در موقعیت برتر نسبت به آمریکا قرار داد و ثانیاً حرکت نمودار اثرگذاری تحریم‌های آمریکا علیه کشور را بار دیگر به سمت قعر سوق داد.

بنابراین، تجربه‌ی دهه‌ی نود به‌خوبی نشان می‌دهد که میزان تأثیرگذاری تحریم‌های آمریکا بر اقتصاد کشور، روندی نوسانی را طی می‌کند. شناخت کافی از این روند و آگاهی از این‌که آمریکا دوره‌های افول اثرگذاری تحریم را چگونه مدیریت می‌کند، ابزار تحلیلی بسیار کارآمدی در اختیار جمهوری اسلامی قرار می‌دهد.

راهبرد بایدن و فرایند بازنگری در نظام تحریم‌ها (انتهای دهه‌ی ۹۰)

دوره‌ی فشار حداکثری ترامپ و استفاده‌ی افراطی آمریکا از ابزار تحریم و نتیجه‌نگرفتن از آن در مورد ایران، هراسی بی‌سابقه در قوای عاقله در واشینگتن نسبت به از کار افتادن ابزار تحریم به وجود آورد. این نگرانی، احساس نیاز شدیدی در آمریکا برای بازنگری کلان در سیاست‌های تحریمی و اصلاح و احیای مجدد آن پدید آورد. همین امر باعث شد تا راهبرد «بازپخت سلاح

^{۲۹} یادداشت «نیویورک تایمز» با عنوان «فشار حداکثری علیه ایران شکست خورده است» - دهم آوریل ۲۰۲۱ (۲۱ فروردین ۱۴۰۰)

<https://www.nytimes.com/2021/04/10/opinion/sunday/iran-nuclear-deal-sanctions.html>

^{۳۰} یادداشت گروه بحران با عنوان «شکست سیاست فشار حداکثری علیه ایران» - هشتم مارس ۲۰۲۱ (۱۸ اسفند ۱۳۹۹)

<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/failure-us-maximum-pressure-against-iran>

تحریم) (TSW) از میانه‌های سال ۱۳۹۸ به دستور کار اصلی واشینگتن تبدیل شود. طی این راهبرد، نظام تحریم‌های آمریکا به‌طور جدی مورد بازبینی کامل قرار گرفت.^{۳۱}

سند بازنگری در تحریم‌های آمریکا ۲۰۲۱

وزارت خزانه‌داری آمریکا در تاریخ هجدهم اکتبر ۲۰۲۱ (۲۶ مهر ۱۴۰۰) نتایج بازبینی جامع خود از تحریم‌های مالی و اقتصادی این کشور را در قالب یک سند هفت‌صفحه‌ای منتشر کرد.^{۳۲} این سند محصول یک فرایند کلان و فراحزبی در آمریکا با مدیریت اندیشکده‌ی «مرکز امنیت نوین آمریکا» (سی.ان.ای.اس)^{۳۳} بود که با روی کار آمدن دولت بایدن، در وزارت خزانه‌داری آمریکا تسریع شد.^{۳۴} به دلیل ماهیت ذاتی تحریم‌ها، آمریکا چاره‌ای جز آغاز این فرایند و تدوین نسخه‌ای روزآمد از تحریم‌ها نداشته است.

در این سند ضمن تأکید بر لزوم به‌روزرسانی سیاست‌های تحریمی، توصیه‌هایی برای حفظ و ارتقاء اثرگذاری تحریم‌ها ارائه شده است. «والی آدیهمو» قائم‌مقام وزارت خزانه‌داری و مسئول این پروژه در این باره گفت:

«تحریم یک ابزار بسیار مهم برای پیشبرد منافع مرتبط با امنیت ملی آمریکاست. سند بازبینی تحریم‌های وزارت خزانه‌داری نشان می‌دهد که این ابزار قدرتمند همچنان در حال ثمردهی است؛ اما در عین حال، با چالش‌های جدیدی نیز مواجه است. ما به همراه شرکا و هم‌پیمانان خود متعهد هستیم که این ابزار حیاتی را نوسازی و تقویت کنیم.»^{۳۵}

^{۳۱} توضیحات بیش‌تر درباره‌ی راهبرد «بازپخت سلاح تحریم» در بخش «بازپخت سلاح تحریم، ضرورتی برآمده از نیاز» در ابتدای این گزارش آمده است.

^{۳۲} سند بازنگری در تحریم‌های آمریکا ۲۰۲۱ – وزارت خزانه‌داری آمریکا

<https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>

^{۳۳} اعلام تشکیل «کارگروه حکمرانی اقتصادی قهری آمریکا» در اندیشکده‌ی «مرکز امنیت نوین آمریکا» – ۲۳ جولای ۲۰۱۹ (یکم مرداد ۱۳۹۸)

<https://www.cnas.org/publications/commentary/cnas-launches-task-force-on-the-future-of-u-s-coercive-economic-statecraft>

^{۳۴} گزارش وال استریت ژورنال از برخی جزئیات نظام تحریمی جدید آمریکا – پنجم جولای ۲۰۲۱ (۱۴ تیر ۱۴۰۰)

https://www.wsj.com/articles/biden-to-temper-u-s-use-of-sanctions-weapons-officials-say-11625500717?reflink=desktopwebshare_permalink

^{۳۵} گزارش تارنمای وزارت خزانه‌داری آمریکا از انتشار سند بازبینی تحریم‌های ۲۰۲۱ – هجدهم اکتبر ۲۰۲۱ (۲۶ مهر ۱۴۰۰)

<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy.413>

دو مطلب را می‌توان از مهم‌ترین یافته‌های این کار پژوهشی برشمرد: اولاً تحریم همچنان یک ابزار سیاستی مؤثر و ضروری است و ثانیاً این ابزار با چالش‌های جدیدی چون خطرات روزافزون ظهور سامانه‌های پرداخت جدید، رشد روزافزون استفاده از دارایی‌های دیجیتال (رمزارها) و جرائم سایبری مواجه است. به‌علاوه، با اتخاذ برخی تدابیر مشخص، می‌توان باعث کاهش آثار منفی و ناخواسته‌ی تحریم‌ها روی گروه‌های بی‌گناه و پیشگیری از انسداد کمک‌های بشردوستانه شد.

پنج توصیه‌ی وزارت خزانه‌داری

وزارت خزانه‌داری در این سند پنج توصیه‌ی کلان درباره‌ی تحریم‌ها ارائه داده است که عبارت‌اند از:

۱. لزوم پیوند زدن هر اقدام تحریمی به یک هدف سیاستی مشخص و روشن

چارچوب جدید تحریم‌های آمریکا باید در رابطه با هر اقدام تحریمی، پاسخ دقیقی برای سؤالات زیر ارائه دهد:

(الف) آیا این اقدام تحریمی بخشی از یک راهبرد بزرگ‌تر و جامع هست؟

(ب) آیا این اقدام تحریمی ابزار صحیحی برای مقابله با تهدید مربوطه هست؟

(پ) آیا آثار اقتصادی و سیاسی مدنظر را روی کشور یا گروه هدف دارد؟

(ت) آیا به‌گونه‌ای طراحی و تنظیم شده است که آثار ناخواسته را به حداقل برساند؟

(ث) آیا مستظهر به تعاملات، هماهنگی‌ها و حمایت‌های چندجانبه هست؟

(ج) آیا قابل فهم، قابل اجرا و قابل بازگشت هست؟

وزارت خزانه‌داری آمریکا در این بازبینی به دنبال ایجاد یک چارچوب ساختارمند تحریمی جدید است که طی آن، مجموعه‌ای از عوامل به‌عنوان استانداردهایی ثابت در اختیار متخصصین تحریم در این وزارت‌خانه و سایر نهادهای مرتبط با اعمال تحریم در آمریکا قرار گیرد.

۲. هماهنگی‌های چندجانبه در صورت امکان

به اعتقاد وزارت خزانه‌داری، تحریم‌ها زمانی به حداکثر کارایی خود می‌رسند که در هماهنگی کامل با شرکا و هم‌پیمانان آمریکا اجرا شوند. این هماهنگی همچنین می‌تواند منجر به حفظ

اعتبار آمریکا در نظام بین‌الملل شده و به‌نوعی هزینه‌های ناشی از اعمال تحریم را بین تعداد بیشتری از کشورها تقسیم کند.

۳. تدقیق تحریم‌ها با هدف کاهش آثار ناخواسته‌ی اقتصادی، سیاسی و بشردوستانه

به ادعای وزارت خزانه‌داری، این وزارت‌خانه باید در سیاست‌های تحریمی جدید خود به‌دنبال یافتن راه‌هایی برای کاهش آثار منفی بشردوستانه باشد.

۴. لزوم قابل‌فهم بودن، قابل‌اجرا بودن و در صورت لزوم، قابل‌بازگشت بودن تحریم‌ها

وزارت خزانه‌داری در سیاست تحریمی جدید خود تأکید ویژه‌ای بر لزوم تقویت ارتباط‌گیری و تعامل مؤثر با با گروه‌های متأثر از تحریم‌ها از جمله صنایع، مؤسسات مالی، هم‌پیمانان، جامعه‌ی مدنی و رسانه‌ها دارد.

۵. سرمایه‌گذاری در نوسازی تجهیزات، نیروی کار و زیرساخت‌های مرتبط با تحریم

با توجه به ظهور پدیده‌های نوظهوری چون رمزارزها و خدمات مالی دیجیتال، وزارت خزانه‌داری خود را نیازمند سرمایه‌گذاری بیش‌تر با هدف ارتقای توان فنی، فناوریانه و دانشی خود می‌داند.

نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که این سند تنها خطوط کلی چارچوب تحریمی جدید آمریکا را ترسیم می‌کند و هرگز وارد جزئیات اجرایی آن نمی‌شود. پی بردن به جزئیات بیش‌تر این طرح مستلزم فعالیت‌های علمی، پژوهشی و کارشناسی جدی در این حوزه در کشور است. به‌خصوص درباره‌ی رویکرد تحریمی جدید آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران هنوز چیزی منتشر نشده است. باین‌حال، دقت در روندهای پژوهشی و گزارش‌های جسسته و گریخته در دو سال اخیر، برخی مؤلفه‌های این برنامه‌ی جدید آمریکا در قبال ایران را آشکار می‌کند.

مؤلفه‌های راهبرد تحریمی جدید آمریکا در قبال ایران

نشریه‌ی وال‌استریت ژورنال در تاریخ پنجم جولای ۲۰۲۱ (۱۴ تیر ۱۴۰۰) در یادداشتی به قلم «یان تلی»، به افشای برخی جزئیات برنامه‌ی راهبردی آمریکا در حوزه‌ی تحریم‌ها در دولت بایدن به نقل از برخی از افراد کابینه‌ی وی پرداخت.^{۳۶}

^{۳۶} یادداشت وال‌استریت ژورنال با عنوان «بایدن به دنبال بازپخت سلاح تحریم است» به قلم «یان تلی» - پنجم جولای ۲۰۲۱ (۱۴ تیر ۱۴۰۰)

راهبرد جدید آمریکا در حوزه‌ی تحریم که سند آن قرار بود در انتهای تابستان ۱۴۰۰ منتشر شود، بر پایه‌ی چند مؤلفه‌ی اصلی استوار است:

۱) تغییر از حالت حداکثری به حالت فراگیر و هدفمند. عبارت «فراگیر» به این واقعیت اشاره دارد که تحریم‌ها باید با حمایت همه‌جانبه‌ی کنش‌گران مربوطه، از جمله کشورهای دیگر، با حداکثر اثرگذاری و تمرکز اعمال شوند و به‌نوعی مفهوم «اجرای همه‌جانبه» را در دل خود دارد و هرگز به معنای گسترش افقی حداکثری تحریم‌ها (به مانند دوره‌ی ترامپ) نیست.

۲) ایجاد اجماع جهانی از طریق جلب مشارکت هم‌پیمانان، شرکت‌های خصوصی و نهادهای غیردولتی.

۳) تعدیل تحریم‌ها.

۴) به معنای کاهش تحریم‌های نمادین و کم‌اثر یا پرهزینه و در عوض، تمرکز بر برخی تحریم‌های مؤثرتر.

۵) تمرکز بر روابط ایران و چین.

۶) تمرکز بر جلب همکاری کشورهای منطقه و هم‌گرایی آنان با سیاست‌های آمریکا. (این مورد میراث دوره‌ی ترامپ به حساب می‌آید و یکی دیگر از نشانه‌های هم‌سویی نسبی سیاست‌های دولت بایدن با سیاست‌های ترامپ به حساب می‌آید.)

۷) تمرکز بر مسائل مربوط به کنترل تجارت.

۸) ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی داخلی در آمریکا بین دولت، کنگره، نهادهای امنیتی، بخش خصوصی و محافل فکری و اندیشکده‌ای.

۹) تمرکز بر سامان‌دهی حوزه‌ی رمزارزها و تعیین هنجارهای حقوقی برای آن.^{۳۷}

۱۰) طراحی راهبرد جدید با هدف نهایی تغییر رفتار ایران.

رؤسای جمهور آمریکا به‌خصوص در دو دهه‌ی اخیر، به تحریم با دیده‌ی یک ابزار راهبردی با اثرگذاری فوری، کارآمد، کم‌هزینه برای مقابله با تهدیدهای ناشی از دشمنان خود می‌نگرد. اگر این ابزار به هر دلیلی، از جمله اقدامات بیش‌ازحد تهاجمی دوره‌ی چهارساله‌ی ترامپ در حوزه‌ی تحریم و استفاده‌ی افراطی وی از این ابزار، با خدشه مواجه شود، قوه‌ی عاقله حاکم بر آمریکا

^{۳۷} هشدار وزارت خزانه‌داری به فعالان حوزه‌ی رمزارز درباره‌ی مسئولیت آن‌ها در قبال هرگونه نقض تحریم‌ها.

به سرعت دست به کار شده و در صدد اصلاح و آماده سازی مجدد آن برای اعمال بر دشمنان خود برمی آید.

هر زمانی که ابزار تحریم آمریکا آماده ی به کارگیری بوده است، واشینگتن فارغ از هر ملاحظه ی دیگر، فشار اقتصادی خود بر کشور را در دستور کار قرار داده است و بالعکس، هر زمان که ابزار تحریم از اثرگذاری واقعی افتاده است، آمریکا تلاش کرده است تا با مشغول کردن کشور به مذاکره و هم زمان در حداکثر نگه داشتن ظاهری تحریم ها (از لحاظ حجم و نه اثرگذاری واقعی)، اولاً فرصت کافی برای به روزرسانی و آماده سازی مجدد تحریم ها را به دست بیاورد و ثانیاً ابهت تحریم های خود را در چشم جهانیان حفظ کند. شش دور مذاکرات وین پس از بی اثر شدن تحریم های دوره ی فشار حداکثری را می توان در همین راستا تفسیر کرد.

بنابراین می توان پیش بینی کرد که آمریکا با به اتمام رساندن پروژه ی بازبینی نظام تحریم های خود، به زودی دوره ای جدید از فشارهای اقتصادی خود بر کشور را آغاز خواهد کرد. اگر آمریکا تاکنون در این باره اقدامی نکرده است، دلیل آن آماده نبودن این ابزار و ناتوانی آمریکا در استفاده از ابزار تحریم بوده است.

چالش های بایدن در پیاده سازی نظام تحریم های جدید

بر خلاف دوره های قبل، این بار آمریکا در پیاده سازی عملیاتی تحریم های خود و به اوج رساندن میزان اثرگذاری آن با مشکلات و موانع عدیده ای مواجه است. به طور مشخص، دولت متزلزل بایدن برای اجرای نظام جدید تحریم ها با چالش های زیر مواجه است:

- ۱) گذر زمان و کاهش ابهت تحریم ها (عدم موفقیت کافی در مدیریت دوره ی افول).
- ۲) افزایش درک ایران از ماندگاری تحریم ها و حرکت به سمت طراحی طرح های اقتصادی با پیش فرض ماندگاری تحریم.
- ۳) عدم هم راهی بازی گران بزرگ اقتصاد جهانی، به خصوص چین با آمریکا.
- ۴) تغییر زیستار اقتصادی جهانی (کاهش سیطره ی دلار، کاهش اتکاء جهانی به نظام مالی آمریکا).
- ۵) عدم هم راهی کافی کنگره (به خصوص طیف مهوری خواه) با سیاست های تعدیلی بایدن نسبت به تحریم ها.
- ۶) مشکلات داخلی جدی آمریکا (تورم روزافزون، همه گیری کرونا و کاهش تولید، خطرات تجزیه ای و امنیتی).

نحوه مدیریت دوره‌ی افول اثرگذاری تحریم‌ها

تجربه‌ی سال‌های گذشته نشان می‌دهد که آمریکا برای گذر از برهه‌ی قرار گرفتن اثرگذاری تحریم در نقطه‌ی قعر و حرکت مجدد از این نقطه به نقطه‌ی اوج آن، برنامه‌های مشخصی دارد. این برنامه‌ها عمدتاً حول دو محور می‌گردد:

- گذراندن زمان از طریق ایجاد غفلت، نهان‌کاری و تبدیل مسأله به یک موضوع سیاسی و کسب آمادگی برای اوج‌گیری مجدد، با هدف زمینه‌سازی لازم برای بازگرداندن اثرگذاری تحریم‌ها به نقطه‌ی اوج.
- حفظ هیمنه و ابهت نظام تحریم‌های آمریکا از طریق افزایش قوانین، دستورها و این‌نامه‌های کاغذی تحریمی.

بهترین روش برای رسیدن به هدف اول، استفاده از روشی به نام «مذاکره» و راه‌کار مدنظر واشینگتن برای دستیابی به هدف دوم، «توسعه‌ی کاغذی و صوری تحریم‌ها» است. نکته‌ی مهم برای آمریکا در این دوره، جلوگیری از کاهش اعتبار ابزار مهمی به نام تحریم است. آمریکا حاضر است هرگونه هزینه‌ای را تحمل کند و انواع و اقسام لطائف‌الحیل را به کار برد تا این ابزار به نسبت کم‌هزینه و کم‌تنش برای اعمال منویات سیاست خارجی خود را از دست ندهد. آمریکا به خوبی می‌داند که یکی از پرتگاه‌ها و عوامل مهم ایجاد زلزله در نظام تحریم‌هایش، بی‌توجهی به همین ماهیت نوسانی آن است؛ لذا از هرگونه تلاش در این راستا دریغ نمی‌ورزد.

پیوست‌ها

پیوست ۱: ترجمه‌ی سند بازبینی تحریم‌های آمریکا ۲۰۲۱

بازبینی تحریم‌های ۲۰۲۱ وزارت خزانة داری^{۲۸}

پس از حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، تحریم‌های اقتصادی و مالی ("تحریم‌ها") به ابزاری برای مقابله با طیف وسیعی از تهدیدات علیه امنیت ملی، سیاست خارجی و اقتصاد ایالات متحده تبدیل شد. این ابزار مبتنی بر قدرت و اعتماد بسیار زیاد سیستم مالی و ارز ایالات متحده است. تحریم‌ها در هسته خود، به سیاست‌گذاران ایالات متحده اجازه می‌دهند تا هزینه‌های مالی را بر دشمنان تحمیل کنند تا مانع و یا مخل رفتاری که امنیت ملی ایالات متحده را تضعیف می‌کند و

^{۲۸} این سند صرفاً توضیحی است و اعتبار قانونی ندارد. اختیارات قانونی، دستورات اجرایی، مقررات یا آیین‌نامه‌ها را تغییر نمی‌دهد. همچنین نمی‌بایست آن را به عنوان قانون جامع، یا تحمیل الزامات تحت قوانین حقوقی ایالات متحده، یا در غیر این صورت رسیدگی به الزامات در چارچوب قوانین حاکم تفسیر کرد. این سند هیچ گونه حق یا منفعتی، اعم از ماهوی یا رویه‌ای، قابل اجرا به لحاظ قانونی یا انصاف در قضاوت برای هریک یک از احزاب در قبال ایالات متحده، ادارات، آژانس‌ها، نهادها، افسران، کارمندان یا نمایندگان آن، یا هر شخص دیگری ایجاد نمی‌کند و نبایست بکند.

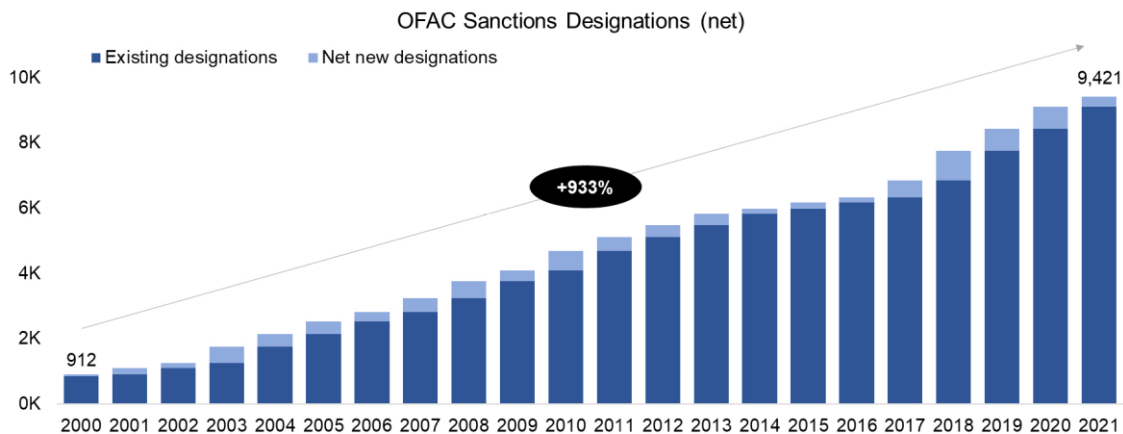
نشان‌گر موضع سیاسی قاطع است، شوند. کار وزارت خزانه‌داری در مورد تحریم‌ها با مشارکت نزدیک با سایر بخش‌های قوه مجریه، به ویژه وزارت امور خارجه و شورای امنیت ملی، که رهبری تدوین سیاست خارجی و اهداف استراتژیک مورد تحریم را بر عهده دارند، و همچنین وزارت دادگستری انجام می‌شود. وزارت امور خارجه همچنین برخی رژیم‌های تحریمی را با مشورت وزارت خزانه‌داری اجرا می‌کند.

طی ۲۰ سال گذشته، وزارت خزانه‌داری، با هماهنگی نزدیک با وزارت امور خارجه، تحریم‌ها را با موفقیت برای مقابله با چالش‌های مختلف امنیت ملی به کار گرفته است، از جمله:

- جلوگیری از استفاده ایران از سیستم اقتصاد جهانی و بازارهای تجاری برای کسب درآمد از طریق فروش نفت و سایر فعالیت‌هایی که باعث گسترش برنامه هسته‌ای و موشک‌های بالستیک و نیز حمایت از فعالیت‌های تروریستی می‌شود. این تحریم‌ها ایران را در سال ۲۰۱۵ به پای میز مذاکره بر سر برنامه هسته‌ای خود کشاند.
- در راستای هماهنگی با اقدامات مجری قانون ایالات متحده و کشورهای خارجی، مسدود کردن^{۳۹} و ضبط میلیاردها دلار از دارایی شرکت‌های صوری که توسط کارتل کالی (در مقطعی بزرگ‌ترین سازمان قاچاق مواد مخدر در جهان) مورد استفاده قرار می‌گرفت. در سال ۲۰۱۴ این اقدامات به اوج خود رسید و باعث برچیدن کارتل و دستگیری و بازداشت رهبران آن گردید.
- حفاظت ده‌ها میلیارد دلار از دارایی‌های لیبی در برابر اختلاس توسط مقامات دولتی سابق پس از ناآرامی‌های داخلی و سقوط رژیم قذافی در سال ۲۰۱۱.
- شناسایی بیش از ۱۶۰۰ نهاد و فرد تروریستی از زمان حادثه ۱۱ سپتامبر، هدف قرار دادن، افشا، و تضعیف گروه‌های تروریستی و عملیات آنها. به عنوان مثال، تحریم‌های ایالات متحده به طور قابل توجهی جریان‌های مالی حزب‌الله را مختل کرد به طوری که در سال ۲۰۱۹ این سازمان مجبور شد، حقوق پرداختی شاخه نظامی و نیز تلاش‌های رسانه‌ای خود را کاهش دهد و علناً درخواست کمک مالی کند.

^{۳۹} تأثیر اولیه افزودن نام افراد و نهادها به لیست اتباع خاص و افراد مسدود شده (فهرست SDN) دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری (OFAC) این است که دارایی و انتفاع آنها مسدود شده. هنگامی که دارایی بلوکه (مسدود) می‌شود، مالکیت اموال مسدود شده نزد صاحب دارایی باقی می‌ماند و هر گونه دارایی که مسدود شده یا ناشی از آن است، باید در یک حساب مسدود شده و دارای بهره در یک موسسه مالی ایالات متحده قرار گیرد. مسدود کردن، بلافاصله ممنوعیت سراسری را بر نقل و انتقالات یا معاملات از هر نوع در رابطه با دارایی مذکور اعمال می‌کند. به‌کارگیری اختیارات و مزایا در ارتباط با مالکیت اموال مسدود شده بدون مجوز OFAC ممنوع است.

Sanctions use has increased over the last 20 years



زمانی که تحریم ها به طور موثر استفاده شوند، ظرفیت مختل کردن، بازدارندگی و پیشگیری از اقداماتی که امنیت ملی ایالات متحده را تضعیف می کنند، دارند. با این حال، ایالات متحده اکنون با چالش های جدیدی برای اثربخشی تحریم ها به عنوان ابزار امنیت ملی مواجه است: مجرمان سایبری، رقبای استراتژیک اقتصادی، نیروی کار و زیرساخت فنی تحت فشار ناشی از پیچیدگی فرایندهای مالی و تقاضاهای رقابتی سیاست گذاران، فعالان بازار و دیگران. برای اطمینان از ادامه تحریم ها برای حمایت از اهداف امنیت ملی ایالات متحده، دولت ایالات متحده باید ساختار عملیاتی زیربنایی را که توسط آن تحریم ها اعمال می شود، تطبیق داده و مدرنیزه کند.

این تغییرات همچنین برای همگام شدن با تکامل معماری مالی بین المللی، که تأثیر عمیقی بر اثربخشی تحریم های مالی ایالات متحده دارد، مورد نیاز است. دشمنان آمریکا - و برخی از متحدان - در حال حاضر استفاده خود از دلار آمریکا و قرار گرفتن در معرض سیستم مالی ایالات متحده را به طور گسترده در معاملات برون مرزی کاهش می دهند. در حالی که چنین تغییراتی دلایل متعددی فراتر از تحریم های مالی ایالات متحده دارد، ما باید به این خطر توجه داشته باشیم که این روندها می توانند اثربخشی تحریم های ما را از بین ببرند.

علاوه بر این، نوآوری های فناوری مانند ارزهای دیجیتال، درگاه های پرداخت جایگزین، و روش های جدید پنهان کردن تراکنش های برون مرزی، همگی به طور بالقوه اثربخشی تحریم های آمریکا را کاهش می دهند. این فناوری ها به بازیگران بدخواه فرصت هایی برای نگهداری و انتقال وجه خارج از سیستم مالی سنتی مبتنی بر دلار ارائه می دهند. آنها همچنین به دشمنان ما که به دنبال ایجاد نظام های مالی و پرداخت جدید با هدف کاهش نقش جهانی دلار

هستند، قدرت می دهند. ما متوجه این خطر هستیم که در صورت عدم نظارت، این دارایی های دیجیتال و نظام های پرداخت می تواند به اثربخشی تحریم های ما آسیب برساند.

«من به طور جدی معتقدم که ما مسئولیت استفاده از تحریم ها را برای مسائل مهم امنیت ملی داریم، اما باید به تأثیر بلندمدت آن بر ارزش جهانی فکر کنیم.»

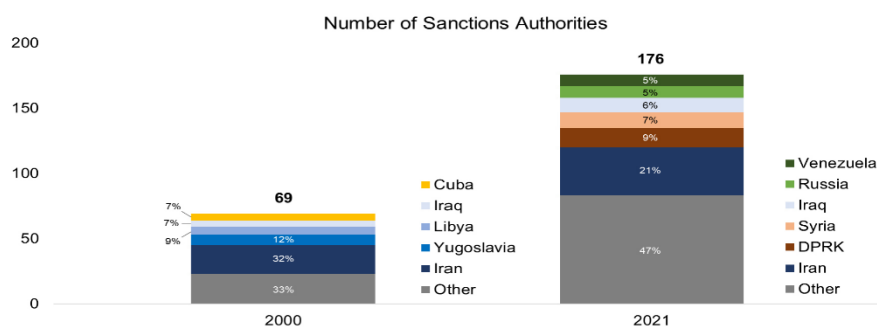
وزیر سابق خزانه داری، استیون منوچین

به عنوان بخشی از بررسی تحریم های اقتصادی و مالی در سال ۲۰۲۱، وزارت خزانه داری با افرادی که نماینده صدها نفر از دست اندکاران تحریم از جمله اعضای کنگره و کارکنان آنها، شرکای میان سازمانی، بخش خصوصی، دولت های خارجی، سازمان های مردم نهاد، دانشگاهیان و نیروی کار تحریم های وزارت خزانه داری بودند، ملاقات کرد. این بررسی بر دو موضوع اصلی متمرکز بود: (۱) چارچوب هدایت کننده اعمال تحریم های اقتصادی و مالی. (۲) تغییرات احتمالی عملیاتی، ساختاری و رویه ای برای بهبود توانایی وزارت خزانه داری برای استفاده از تحریم ها در حال و آینده.

این مقاله نه شامل ارزیابی هریک از ۳۷ برنامه تحریمی^{۴۰} موجود دفتر کنترل دارایی های خارجی (OFAC)، بیش از ۱۲۰۰۰ نام تحریمی OFAC و نزدیک به ۳۰۰۰ مورد حذف از لیست تحریم های OFAC می باشد، و نه شامل بررسی کامل همه ابزارهای دولتی اقتصادی. به علاوه، این مقاله شامل تحریم های جداگانه ی اعمال شده توسط وزارت امور خارجه یا سایر اقدامات محدودکننده دیگر وزارتخانه و نهادها، مانند محدودیت های ویزا یا کنترل صادرات، نمی شود.

^{۴۰} در هر برنامه تحریمی چندین مقام قانونی یا اجرایی وجود دارد (که امکان اعمال تحریم ها بر اساس معیارهای خاص را فراهم می کند). تحریم ها معمولاً بر اساس اختیارات ریاست جمهوری صادر می شوند که رئیس جمهور در سناریوهای خاصی به وزارت خزانه داری تفویض کرده است. وزارت خزانه داری این تحریم ها را بر اساس معیارهای ارائه شده در اساسنامه و نیز تفویض ریاست جمهوری مربوطه اجرا می کند.

Composition of U.S. Sanctions Programs Has Shifted



هدف از این مقاله این بود که اطمینان حاصل شود که تحریم‌های اقتصادی و مالی به عنوان ابزار مؤثر امنیت ملی و سیاست خارجی ایالات متحده در حال و آینده باقی می‌مانند این گزارش حاوی نکات برجسته از منظر دست اندر کاران و نیز داده‌ها و توصیه‌هایی برای بهبود اجرای تحریم‌ها توسط وزارت خزانه‌داری است. این برنامه چندین گام را برای نوسازی تحریم‌ها به منظور پرداختن به اولویت‌های سیاست فعلی ارائه می‌کند و این ابزار را برای مقابله با تهدیدات آینده به اندازه کافی منعطف نگه می‌دارد. این مراحل عبارتند از:

گام‌های نوسازی تحریم‌ها

۱. اتخاذ یک چارچوب سیاسی ساختاریافته که تحریم‌ها را به یک هدف سیاسی واضح

پیوند می‌دهد

تحریم‌های اقتصادی و مالی باید با اهداف مشخص و مجزایی که با دستورالعمل‌های مربوطه ریاست‌جمهوری مطابقت دارند، مرتبط شوند، مانند مقابله با نیروهایی که به درگیری‌های منطقه‌ای دامن می‌زنند، پایان دادن به حمایت از یک سازمان خرابکار خاص یا سایر فعالیت‌های شرورانه و/یا غیرقانونی، توقف آزار و اذیت یک گروه اقلیت، محدود کردن فعالیت‌های اشاعه هسته‌ای، افزایش فشار چندجانبه یا توقف مصادیق خاصی از شرارت. برای تحقق این امر، وزارت خزانه‌داری از یک چارچوب سیاسی ساختاریافته برای اطلاع‌رسانی توصیه‌های خود درباره استفاده از تحریم‌ها استفاده خواهد کرد. این چارچوب باید ملاحظات سیاسی کلیدی را منعکس کند و بپرسد که آیا یک اقدام تحریمی:

الف) از یک هدف سیاسی واضح در چارچوب استراتژی گسترده‌تر دولت ایالات متحده پشتیبانی می‌کند: تحریم‌ها باید در کنار سایر اقدامات به عنوان بخشی از یک استراتژی بزرگ‌تر در حمایت از اهداف سیاسی خاص اعمال شوند.

ب) به عنوان ابزار مناسب برای شرایط موجود ارزیابی شده است: تحریم‌ها باید شامل تحلیل‌های اقتصادی دقیق، نظرات فنی کارشناسی و نیز هوشمندی باشد تا اطمینان حاصل شود که آنها ابزار مناسبی در زرادخانه امنیت ملی ما برای دنبال کردن هدف شناسایی شده هستند.

ج) پیامدهای اقتصادی و سیاسی پیش‌بینی‌شده برای هدف(های) تحریم‌ها، اقتصاد ایالات متحده، متحدان و اشخاص ثالث را در بر می‌گیرد و برای کاهش اثرات ناخواسته کالبره شده است: تحریم‌ها باید به گونه‌ای طراحی شوند که تأثیر بهینه داشته باشند، بطوری‌که هزینه‌ها بر اهداف مورد نظر قرار گیرد و تأثیر منفی بالقوه بر سایرین به حداقل برسد.

د) شامل یک استراتژی هماهنگ و تعامل چندجانبه است: در صورت امکان، تحریم‌ها باید با متحدان هماهنگ شود، اطلاعات و منابع مشترک را در برگیرد و با مشارکت با دست‌اندرکاران مربوطه از جمله صنعت، مؤسسات مالی، متحدان، جامعه مدنی و رسانه‌ها همراه شود.

ه) به راحتی قابل فهم، قابل اجرا و در صورت امکان برگشت پذیر خواهد بود: تحریم‌ها باید صریح و شفاف ابلاغ شوند تا هدف‌ها، متحدان و دیگران، اهداف خاص خود و شرایطی را که تحت آن ممکن است تحریم‌ها در پاسخ به رفتار هدف تشدید یا معکوس شوند، درک کنند.

اعمال مداوم این چارچوب سیاسی تحریم معیارهای روشنی را برای استفاده از تحریم‌ها ایجاد خواهد کرد. وزارت خزانه‌داری همچنین باید به دنبال توسعه و اجرای یک ساختار تحلیلی نظام‌مند برای ارزیابی اقدام‌ها و برنامه‌های تحریمی خود، با ادغام این چارچوب سیاسی و تکیه بر تلاش‌های ارزیابی موجود باشد. محصول این ارزیابی‌ها می‌تواند توصیه‌هایی برای تقویت، انطباق، یا حذف مقامات، در لیست قرار دادن یا حذف از لیست افراد یا نهادهای مشخص باشد.

«ما باید در برابر انگیزه دستیابی به تحریم‌ها بطور نسنجیده یا در شرایطی که تأثیر

ناچیزی دارند، مراقب باشیم.»

- وزیر سابق خزانه‌داری، جک لو

۲. تلفیق هماهنگی چند جانبه ، در صورت امکان

تحریم‌ها زمانی مؤثرتر هستند که به‌عنوان یک دولت با متحدان و شرکایی هماهنگ شوند که می‌توانند پیامدهای اقتصادی و سیاسی را مضاعف کنند. این هماهنگی همچنین اعتبار رهبری بین‌المللی ایالات متحده و سیاست‌های مشترک یا اهداف امنیتی ایالات متحده و متحدانش را افزایش می‌دهد. اقدامات هماهنگ همچنین به کاهش تأثیر اقتصادی بر کارگران و شرکت‌های

آمریکایی کمک می‌کند. متحدان و شرکا را می‌توان تشویق کرد تا سیاست تحریم‌ها را هماهنگ کنند از طریق: (۱) همکاری و به اشتراک گذاری چارچوب‌های سیاسی و اطلاعات. (۲) تلاش‌های مستمر برای هماهنگ کردن رژیم‌های تحریم. و (۳) تلاش برای ایجاد هماهنگی تحریم‌ها در مجامع و انجمن‌های چندجانبه موجود. این تلاش‌های چندجانبه شامل حمایت از تحریم‌های سازمان ملل در صورت امکان و برای اطمینان از کاربرد جهانی اقدامات محدودکننده و تقویت پیام‌ها، و همچنین کارکردن از طریق سایر سازمان‌های چندجانبه است. وزارت امور خارجه، به طور خاص، به عنوان رهبر میان‌سازمانی دولت ایالات متحده برای تدوین سیاست خارجی، رهبر و شریک اصلی در این کار است.

۳. کالبره کردن تحریم‌ها برای کاهش اثرات ناخواسته اقتصادی، سیاسی و انسانی

وزارت خزانه‌داری باید به دنبال تعدیل تحریم‌ها به منظور کاهش اثرات ناخواسته اقتصادی و سیاسی بر کسب و کارهای خانگی و مشاغل، متحدان و جمعیت غیر هدف در خارج از کشور باشد. این امر از حوزه‌های کلیدی محافظت کرده و حمایت‌ها از سیاست تحریمی ایالات متحده را حفظ می‌کند. برای مثال، کسب و کارهای کوچک ایالات متحده ممکن است منابع لازم برای تحمل هزینه‌های تبعیت از تحریم‌ها را نداشته باشند، در حالی که با شرکت‌های بزرگ داخلی و خارجی رقابت می‌کنند. تحریم‌های کالبره‌نشده می‌تواند باعث شود آنها فرصت‌های تجاری را برای اجتناب از این هزینه‌ها کنار بگذارند. تحریم‌های بهینه می‌تواند به جلوگیری از صرف این هزینه‌ها و حفظ رقابت‌پذیری کسب و کارهای ایالات متحده کمک کند.

علاوه بر این، وزارت خزانه‌داری باید به طور نظام‌مندتری به چالش‌های مرتبط با انجام فعالیت‌های بشردوستانه از طریق کانال‌های قانونی در حوزه‌های قضایی تحت تحریم شدید رسیدگی کند. در صورت امکان، وزارت خزانه‌داری باید استثناهای تحریمی را برای حمایت از جریان قانونی کالاها و کمک‌های بشردوستانه مشروع گسترش دهد و در همان ابتدای ایجاد و اجرای رژیم تحریم‌ها، به ویژه در ارتباط با جمعیت‌های آسیب‌پذیر، راهنمایی واضحی ارائه دهد. در ادامه، وزارت خزانه‌داری به بررسی رژیم تحریمی موجود خود ادامه خواهد داد تا عواقب ناخواسته رژیم‌های تحریم کنونی بر فعالیت‌های بشردوستانه ضروری برای حمایت از نیازهای اساسی بشری، و همچنین تغییرات بالقوه برای رسیدگی به آنها و در عین حال عدم حمایت از بازیگران مخرب را در نظر بگیرد. ما معتقدیم که این تلاش ارزش زمان و تلاش قابل توجه را دارد تا اطمینان حاصل شود که جهانیان درک می‌کنند که ارائه کمک‌های بشردوستانه مشروع، منعکس‌کننده ارزش‌های آمریکایی است.

۴. حصول اطمینان از قابل درک، قابل اجرا و قابل انطباق بودن تحریم ها

تحریم ها فقط به اندازه اجرای آنها، به ویژه در ارتباط و تعامل موثر هستند. به منظور کالیبراسیون بهتر استفاده از این ابزار، وزارت خزانه‌داری نیاز به ارتباط و هماهنگی مؤثرتر با دست‌اندرکاران متاثر از کاربرد تحریم‌های مالی دارد. وزارت خزانه‌داری می‌تواند از طریق افزایش ارتباطات با صنعت، موسسات مالی، متحدان، جامعه مدنی و رسانه‌ها و همچنین حوزه‌های جدید، به ویژه در فضای دارایی‌های دیجیتال، قابلیت‌های ارتباطی و تعاملات موجود را گسترش دهد.

وزارت خزانه‌داری باید پیام‌های عمومی و تعامل خود را با مخاطبان کلیدی داخلی و خارجی پیرامون تحریم‌ها افزایش دهد و اطمینان حاصل کند که این پیام‌رسانی با گروه‌های ذی‌نفع کلیدی همسو می‌شود. همچنین باید با وزارت امور خارجه در زمینه پیام‌رسانی برای تعامل خارجی هماهنگی نزدیک داشته باشد. افزایش اطلاعات عمومی در وبسایت وزارت خزانه‌داری و برقراری ارتباط به زبان ساده درک عمومی از هدف و تأثیر تحریم‌ها را بهبود می‌بخشد.

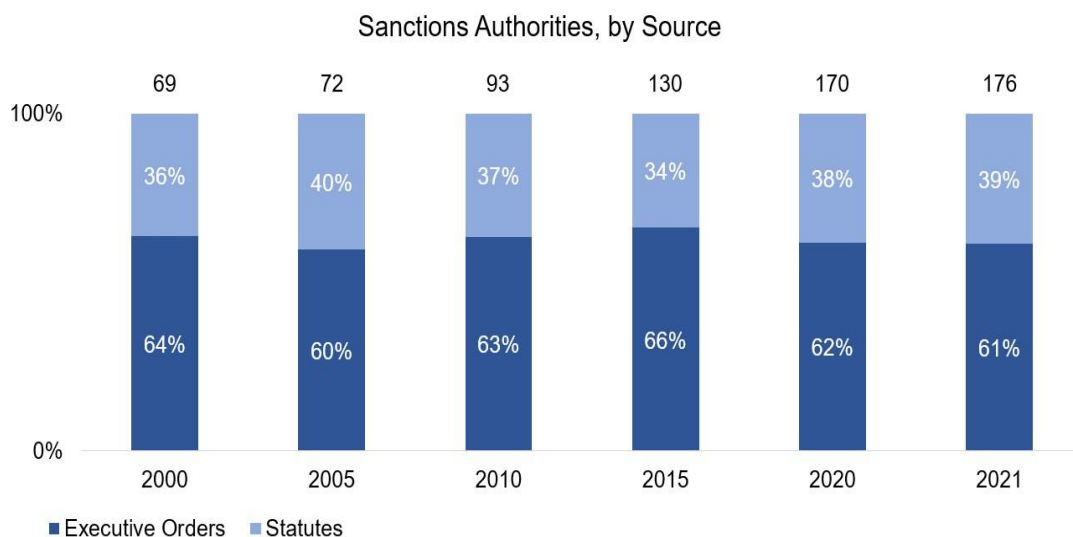
۵. سرمایه‌گذاری در مدرن‌سازی فناوری، نیروی کار و زیرساخت‌های تحریمی وزارت خزانه‌داری

مدرن‌سازی مستلزم سرمایه‌گذاری در نیروی کار مرتبط با تحریم وزارت خزانه‌داری و ظرفیت‌های عملیاتی آن است. این وزارتخانه باید از تخصص، فناوری و کارکنان مناسب برای حمایت از سیاست‌گذاری و اجرای تحریم‌های قوی و موثر برخوردار باشد. این سرمایه‌گذاری‌ها توانایی وزارت خزانه‌داری را برای اجرای ابزار اصلی سیاست خارجی و امنیت ملی ایالات متحده، محافظت از یکپارچگی سیستم مالی ایالات متحده و ایجاد روابط سازنده با طیف گسترده‌ای از دست‌اندرکاران تحریم‌ها را حفظ خواهد کرد. به‌طور خاص، وزارت خزانه‌داری باید در گسترش دانش و ظرفیت‌های سازمانی خود در حوزه روبه‌رشد دارایی‌های دیجیتال و فضای خدمات سرمایه‌گذاری کند، تا از چرخه حیات کامل تحریم‌ها پشتیبانی کند.

برای تسهیل انطباق، وزارت خزانه‌داری باید استفاده از فناوری را برای ارائه اطلاعات حیاتی به مخاطبان داخلی و خارجی متاثر از اقدامات تحریمی گسترش دهد که شامل بهبودهای تاکتیکی و عملیاتی خاصی است. برای مثال، دست‌اندرکاران گزارش‌دانش‌دهنده که وبسایت عمومی وزارت خزانه‌داری برای وبگردی و پیمایش، دشوار و سخت است و می‌توان آن را برای ارائه

راهنمایی‌های واضح‌تر برای حمایت مؤثرتر از گروه‌های بشردوستانه و نهادهای تحت نظارت، و همچنین خود اهداف تحریم، بهبود بخشید.

Sources of Sanctions Authority Have Been Relatively Constant



همه این گام‌ها باید با هماهنگی نزدیک با شورای امنیت ملی، وزارت امور خارجه، آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده (USAID)، وزارت دادگستری و سایر شرکای میان‌سازمانی انجام شود. منابع مقامات تحریمی همچنان هم از کنگره و هم از دستورات اجرایی سرچشمه می‌گیرند، و این منابع اختیاراتی را مشخص می‌کنند که اغلب به رئیس‌جمهور واگذار می‌شود و عمدتاً به خزانه‌داری و وزارت امور خارجه و نیز در برخی موارد به سایر آژانس‌های فدرال تفویض می‌شوند. شایان ذکر است، وزارت امور خارجه، رژیم‌های تحریمی متعددی را مدیریت و به اجرای آنها کمک می‌کند و نقش پیشرو در میان آژانس‌های فدرال در تنظیم دستور کار سیاست خارجی که از طریق تحریم‌های ایالات متحده دنبال می‌شود، دارد. از آنجایی که وزارت خزانه‌داری این توصیه‌ها را دنبال می‌کند، به ویژه تاکید بر تعهد به هماهنگی چند جانبه، ضروری است که وزارت خزانه‌داری، امور خارجه و سایر آژانس‌ها به گسترش و تقویت همکاری‌ها و هماهنگی نزدیک خود برای پیشبرد اهداف سیاسی و امنیت ملی دولت ایالات متحده ادامه دهند.

* * *

ایالات متحده با جهانی در حال تغییر مواجه است که در آن نوآوری‌های مالی، تغییرات در فعالیت‌های اقتصاد جهانی و چالش‌های جدید ژئوپلیتیکی، چگونگی استفاده از قدرت اقتصادی را برای حمایت از اهداف امنیت ملی بازتعریف می‌کنند. این تغییرات با تهدیدات جدید و فزاینده ای همراه است که ممکن است برای مقابله با آنها، تحریم‌ها ابزار حیاتی سیاست ایالات متحده باشد. برای مقابله موثر با این تغییرات، وزارت خزانه‌داری باید سیاست تحریمی و چارچوب عملیاتی خود را مدرن و سازگار کند. سرفصل سیاسی اصلاح‌شده و گزینه‌های مدرنیزه کردن زیرساخت تحریم‌های وزارت خزانه‌داری، ابزارهای مناسبی را در اختیار وزارت خزانه‌داری قرار می‌دهد تا از این تغییرات و دشمنانی که به دنبال بهره‌برداری از آن هستند، جلوتر گام بردارد. اگرچه این امر مستلزم آن است که وزارت خزانه‌داری و سایرین در دولت ایالات متحده تصمیمات دشواری را در مورد مکان و زمان توصیه به استفاده از ابزار تحریم اتخاذ کنند، اما انجام این کار در نهایت باعث تقویت استفاده وزارت خزانه‌داری از تحریم‌ها در بلندمدت می‌شود. این تغییرات زمینه را برای رهبری آتی وزارت خزانه‌داری برای مواجهه با چالش‌های فردا فراهم می‌آورد.

پیوست ۲: تولیدات کارگروه آینده‌ی حکمرانی اقتصادی قهری آمریکا

مقدمه

«مرکز امنیت نوین آمریکا» (سی.ان.ای.اس)^{۴۱} در تیرماه ۱۳۹۸ آغاز به کار «کارگروه آینده‌ی حکمرانی اقتصادی قهری آمریکا»^{۴۲} را رسماً اعلام کرد. این کارگروه ذیل «برنامه‌ی انرژی، اقتصاد و امنیت» این اندیشکده‌ی مستقر در واشینگتن تعریف شده است.

سی.ان.ای.اس با گرد هم آوردن شماری از متخصصان زبده‌ی حوزه‌ی حکمرانی اقتصادی، کارشناسان سیاست خارجی و افراد برجسته‌ی حوزه‌ی کسب‌وکار در آمریکا، قصد دارد تا روند حاکم بر سیاست‌های تحریمی، تعرفه‌گذاری، نظام‌های کنترل تجارت و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری را مورد بازبینی قرار دهد تا بر اساس آن، این ابزار سستی اعمال قدرت آمریکا را بازمهندسی، احیا و تقویت کند.

^{۴۱} Center for New American Security (CNAS)

^{۴۲} CNAS Task Force on the Future of U.S. Coercive Economic Statecraft

توليدات

كارگروه آينده‌ي حاكم‌راني اقتصادي قهري آمريكا از بدو تاسيس تا كنون تعدادي گزارش و يادداشت پژوهش محور منتشر کرده است كه در ادامه به آنها اشاره مي‌شود.

- ۱۹۰۳۰۱ حفظ قدرت اقتصادي قهري آمريكا: پنج روند در نظام تحریم‌های آمريكا^{۴۳}
- ۱۹۰۶۰۱ فناوری مالي و امنيت ملي^{۴۴}
- ۱۹۱۲۱۶ تقويت زرادخانه‌ي اقتصادي^{۴۵}
- ۲۰۰۱۲۸ خيزش در برابر چالش چين^{۴۶}
- ۲۰۰۲۲۷ تحریم به روايت آمار و ارقام^{۴۷}
- ۲۰۰۴۲۴ زرادخانه‌اي نوين برای هموردي^{۴۸}
- ۲۰۱۰۲۰ حملات مالي به دموكراسي^{۴۹}
- ۲۰۱۲۰۸ بازنگري در نظام كنترل صادرات^{۵۰}
- ۲۰۱۲۱۷ استفاده‌ي آمريكا از حاكم‌راني اقتصادي قهري^{۵۱}

^{۴۳} Maintaining America's Coercive Economic Strength: Five Trends to Watch in U.S. Sanctions

<https://www.cnas.org/publications/reports/maintaining-americas-coercive-economic-strength>

^{۴۴} Financial Technology and National Security

<https://www.cnas.org/publications/reports/financial-technology-and-national-security>

^{۴۵} Strengthening the Economic Arsenal: Bolstering the Deterrent and Signaling Effects of Sanctions

<https://www.cnas.org/publications/reports/strengthening-the-economic-arsenal>

^{۴۶} Rising to the China Challenge

<https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>

^{۴۷} Sanctions by the Numbers: U.S. Sanctions Designations and Delistings, ۲۰۰۹-۲۰۱۹

<https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers>

^{۴۸} A New Arsenal for Competition: Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship

<https://www.cnas.org/publications/reports/a-new-arsenal-for-competition>

^{۴۹} Financial Attacks on Democracy: The Role of Cryptocurrency in Election Interference

<https://www.cnas.org/publications/reports/financial-attacks-on-democracy>

^{۵۰} Rethinking Export Controls: Unintended Consequences and the New Technological Landscape

<https://www.cnas.org/publications/reports/rethinking-export-controls-unintended-consequences-and-the-new-technological-landscape>

^{۵۱} America's Use of Coercive Economic Statecraft

<https://www.cnas.org/publications/reports/americas-use-of-coercive-economic-statecraft>

ترجمه‌ی مقاله‌ی «حفظ قدرت اقتصادی قهری آمریکا: پنج روند در نظام تحریم‌های آمریکا»

این مقاله در تاریخ ۲۷ مارس ۲۰۱۹ (۷ فروردین ۱۳۹۸) توسط جمعی از کارشناسان حوزه‌ی تحریم (هاوارد برمن، پائولا دوبرانسکی، سو اکرت، کیمبرلی آن الیوت، دیوید گلدوین، پیترو هارل، تئودور کسینجر، جرج لوپز، ریچارد نفیو، استفن ریدمیکر، فردریک رینالدز، الیزابت روزنبرگ، دالیپ سینگ، جولیان اسمیت، آدام ژوبین، خوان زاراته، ریچارد زیمبا) نوشته شده است. در این متن صراحتاً بیان می‌شود:

«مقامات سیاست خارجی ایالات متحده تحریم‌های اقتصادی را به‌عنوان ابزاری

انتخابی برای سیاست خارجی آمریکا پذیرفته‌اند.»

در این مقاله پنج مورد از برجسته‌ترین و تأثیرگذارترین روندهایی که می‌توانند بر تحریم‌های آمریکا و سایر اقدامات اقتصادی اجبار در آینده تأثیر بگذارند، شرح داده شده است. این روندها شامل موارد زیر می‌باشد:

- ۱) تغییر به سمت استفاده‌ی تهاجمی‌تر از تحریم‌های یک‌جانبه‌ی آمریکا.
- ۲) نقش فزاینده‌ی کنگره در تصویب تحریم‌ها و مدیریت اجرای آن‌ها.
- ۳) افزایش پتانسیل عواقب ناخواسته در نتیجه‌ی افزایش پیچیدگی تحریم‌ها.
- ۴) تسریع تلاش دولت‌های خارجی در مصون‌سازی مجاری تجاری و پرداخت از تحریم‌های آمریکا.
- ۵) پیشرفت‌های جدید فناوری که ممکن است ظرفیت تقویت و یا تضعیف تأثیر تحریم‌های آمریکا در سال‌های آینده را داشته باشد.

روندهای برجسته‌شده در این گزارش، عوامل تعیین‌کننده‌ی قدرتمندی در استفاده از تحریم‌ها در آینده و احتمال دستیابی به تحریم‌ها به‌عنوان ابزاری برای ایالات متحده است. این گزارش بینشی در مورد این‌که چه زمانی تحریم‌ها باعث ایجاد اهرم [قدرت] می‌شود و چه زمانی ممکن است اینطور نباشد، ارائه می‌دهد. همچنین برخی از عوامل برون‌زا که بر قدرت و در دسترس بودن تحریم‌ها تأثیر می‌گذارد را روشن می‌کند.

چندین مقاله و گزارش عمومی اخیر، این نگرانی را به وجود آورده‌اند که استفاده شدید یا استفاده بیش‌ازحد از تحریم‌ها، باعث تسریع در نابودی این ابزار کشور می‌شود. علاوه بر این، چندین مفسر استدلال کرده‌اند که استفاده‌ی تهاجمی از تحریم‌ها ممکن است اساساً قدرت اقتصادی ایالات متحده را تضعیف کند و مجموعه‌ای از آسیب‌های اقتصادی را فراتر از از دست‌دادن اهرم اعمال تحریم‌ها به بار آورد. مهم است که ضمن شناختن نقاط قوت اقتصادی و

مالی پایدار ایالات متحده، این مسائل را با دقت مورد بررسی قرار دهید. نویسندگان این گزارش معتقدند که تحریم‌ها باید و می‌توانند به‌عنوان ابزاری بسیار قدرتمند و مؤثر در قدرت ملی برای سال‌های آتی ادامه دهند. نویسندگان با در نظر گرفتن این نگرانی‌های رقابتی، بر اتخاذ رویکردی دقیق و سنجیده در استفاده از تحریم‌ها را اصرار می‌ورزند.

این گزارش، سیاست‌گذاران را به شدت تشویق می‌کند تا منابع اقتصادی، حقوقی و فناوری بسیار قابل توجه‌تری را برای ردیابی و ارزیابی روندهای مربوط به توسعه و استفاده از تحریم‌ها اختصاص دهند.