



علی جمشیدی

دبیر گروه سیاسی

گروه ویژه اقدام مالی موسوم به FATF یک بار دیگر تعیین تکلیف درساره ایران را به زمانی دیگر -فوریه ۲۰۲۰- موکول کرد. اتفاقی که در روزهای اخیر خبر آن بار دیگر داستان FATF و کنوانسیون‌های مرتبط با آن را به صدر رسانه‌ها بازگرداند. این چهارمین باری است که گروه ویژه اقدام مالی وضعیت ایران را در برابر اقدامات متقابل تمدید و اعلام کرد اگر ایران پیش از مهلت مقرر، کنوانسیون‌های پالرمو و CFT را هم‌راستا با استانداردهای FATF به‌صورت قانون تصویب نکند، تعلیق اقدامات متقابل را به‌طور کامل برمی‌دارد و به بیان دقیق‌تر، ایران را در لیست سیاه قرار می‌دهد.

FATF پیش از این سه‌بار دیگر مهلت‌های چهارماهه‌ای را جهت اجرای درخواست‌های خود برای ایران در نظر گرفته و عمدتاً نیز اعلام کرده بود این آخرین مهلت است. ضرب‌الاجل‌هایی که یک‌پی‌س از دیگری با بی‌تفاوتی ایران مواجه‌شد و در تحت فشار قرار دادن مکانیسم‌های قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری در ایران راه به جایی نبرد. «فرهنگستان» دراین باره با مجید شاکری، تحلیلگر مسائل اقتصادی به گفت‌وگو نشست و ابعاد بیانییه جدید گروه ویژه اقدام مالی را به بحث گذاشت. شاکری در این گفت‌وگو از ابعاد کمتر دیده‌شده مخاطرات پیوستن به کنوانسیون‌های CFT و پالرمو می‌گوید. این کارشناس اقتصاد سیاسی معتقد است در صورت پیوستن به CFT و پالرمو هیچ شانس‌ی برای بازگشت وجود ندارد و اساساً اگر ایران بعد از مدتی بنا به هر دلیلی پس از اجرای این کنوانسیون‌ها به مقصودی که می‌خواست نرسید، نمی‌تواند دهنده عقب بگیرد، چراکه تقاضای خروج، یک‌سال بعد از زمان مطرح‌شدن درخواست، انشا می‌شود و آنها در این یک‌سال هر کاری که بخواهند با ایران خواهند کرد.

۱۱۱

اولین سوال اینکه وضعیت ایران در بیانییه جدید نسبت به گذشته چه تغییری کرده است؟

با وجود آنکه برخی می‌گفتند تکلیف ایران در مجمع عمومی (plenary) یکسره می‌شود، همان‌طور که در مجمع عمومی (plenary) قبلی هم گفته بودند به‌ازای اینکه ایران پالرمو و CFT را تصویب نکرده، آنها موارد A و از Counter Measures یا اقدامات متقابل را برای ایران باز اعمال کردند. اقدامات متقابل شامل پاراگراف ۲۰ تفصیر توصیه ۱۰ و کل تفصیر توصیه ۱۹ FATF است. در تفصیر توصیه ۱۹ FATF یکسری example نوشته شده که این example ها یکسری A, B, C, D, ... مشخص شده‌اند. الان که این موارد B و I روی میز گذاشته شده هیچ اثر فنی‌ای ندارد. چنانکه H example نیز که پیش از این بود هیچ اثر فنی‌ای بر ایران نداشت. البته توضیح فنی هر یک طولانی است. به‌عنوان نمونه H example در ساره این بود که مقام ناظر پولی باید یک نظارت تعمیم‌یافته‌ای را بر ایران و بانک‌ها و شعبی که با ایران کار می‌کنند، اعمال کند. البته معنی اظهار نظر من آن نیست که بگویم اینها مهم نیست بلکه مساله مهم‌تری در مقابل همه اینها وجود دارد که آن مساله باعث می‌شود اضافه‌شدن این موارد هیچ تاثیری ایجاد نکند.

روزی که طبقینا action plan را امضا کرد و اظهار شد که ما از Counter Measures یا همان اقدامات متقابل تعلیق شدیم، واقعیت این بود که مسا که ما از Counter Measures تعلیق نشدیم بلکه ما از اقدامات متقابل به استثنای مثال A تعلیق شدیم، مثال A چیست؟ همان مثالی است که می‌گوید هر کشوری باید نسبت به ایران اگر می‌خواهد همکاری اقتصادی داشته باشد، باید شناخت همه‌جانبه‌ی نفعان را حاصل کند. از روز اول گفته‌بقیه Counter Measures مربوط به ایران معلق است اما این یکی را باید انجام بدهید. وقتی FATF این را می‌گوید و

ایران در شدیدترین تحریم‌های تاریخ به سر می‌برد، عملاً به‌صورت خودکار کسی را ایران مبادله اقتصادی نمی‌کند چون می‌بیند هیچ شانس‌ی برای آنکه مبادله‌ای از طرف آمریکا کشف نشود، اساساً وجود ندارد و ما خوش‌خیال بوده‌ایم که از لیست تعلیق شده‌ایم.

با این وصف این یعنی کل کشور تحریم است و سراغ هر طرف تجاری که برود به در بسته می‌خورد.

بله؛ این دره‌بین مثال A، روی اعمال طرف‌های همکار با ایران وجود دارد. طرف مقابل وقتی می‌داند این دره‌بین وجود دارد و ما هم تحریم هستیم و از طرفی این شانس هم وجود دارد که او فک به‌راحتی از طریق مکانیسمی مانند سوئیفت به این اطلاعات دست پیدا کند، اساساً رغبتی برای همکاری با ایران نخواهد داشت. به‌طور طبیعی در کانتکس رسمی کسی با ما کار نمی‌کند. یکی از عللی که بعد از آنکه ما از Counter Measures معلق شدیم روی زمین هیچ اتفاق خاصی نیفتاد، همین موضوع بود. علت دیگر نیز آن بود که چون ما از لیست اقدامات متقابل به‌صورت زمان دار معلق شدیم، طرف‌های مقابل هر بار می‌گویند صبر کنیم و ببینیم تا چهارماه دیگر چه اتفاقی می‌افتد. بنابراین اصلاً هیچ‌گونه رابطه کارگزارای ایجاد نمی‌شود چون پیش‌هر بانکی می‌روید، می‌گوید منتظر ببانیم و ببینیم تا چهارماه دیگر چه می‌شود. بنابراین معلق شدن ما از Counter Measures از همان روز اول هیچ نتیجه‌ای نداشته که امروز به‌صرف اینکه یکسری example ها برگردد، نتیجه‌ای پیش بیاید. در مقابل، به‌طور

خاص از بهار امسال چنانکه می‌دانیم روش‌هایی که بانک مرکزی و صرافی‌های ایرانی برای انتقالات ارز استفاده می‌کنند موکول به شرایط و گارانتی‌شده با وقایعی است که هیچ ربطی به روش‌های معمول و دلایل معمول کارکردن فضا‌های مالی کشورهای مختلف بایکدیگر ندارد و مبتنی بر قواعد دیگری است. پس این اثر به‌طریق اولی از فروردین امسال کمتر هم هست.

آیا معنای این جملات آن است که ما به Counter Measures برویم خوب است؟

خیر؛ رفتن ذیل اقدامات متقابل خوب نیست. اولاً اقدامات متقابلی که امروز ما به آن برمی‌گردیم به لحاظ شمول و عمق، با اقدامات متقابل ۲۰۰۹ و ۲۰۱۱ فرق می‌کند. روبه‌ها، ابزارها و خیلی چیزهای دیگر از آن روز کامل‌تر شده و کار سخت‌تر شده است. نکته دومی که وجود دارد اگر بازگشت به Counter Measures به‌منزله انقضای action plan فعلی باشد و لازم باشد ما اکتش پلن جدیدی بنویسیم، چون بعد از سال ۲۰۱۳ است و بعد از سال ۲۰۱۳ FATF مفهوم اثربخشی (effectiveness) را در برنامه‌های اقدام خود وارد کرده یعنی صرفاً نمی‌گوید این تغییرات قانونی را باید ایجاد کنید بلکه تا کید می‌کند باید این ضوابط را موثر کنید و این به‌معنای مواجهه با یک برنامه اقدام جدید و به‌روز شده است. از همه اینها بالاتر. ما این همه هزینه دادیم، ما از دید خود بخش اصلی برنامه اقدام را اجرا کردیم و فقط یک گام از آن باقی مانده است. CFT و پالرمو با هم یک گام هستند و دو گام جداگانه محسوب نمی‌شوند؛ لذا آیا به‌راحتی می‌توان شانه بالا انداخت و بعد از این همه هزینه آنها به‌راحتی بگویند کل اقدامات ایران پذیرفته نیست و ما به عقب برمی‌گردیم؟ خیر، این حق ما نیست.

آنها چه می‌گویند؟ نظرشان با ایران متفاوت است؟

آنها نمی‌گویند فقط CFT و پالرمو از بندهای برنامه اقدام باقی‌مانده، بلکه FATF معتقد است چون شما CFT و پالرمو را اعمال قانونی نکردید و تصویب آنها را به نتیجه نرساندید، ما بقیه قوانینی را که شما نوشتید بررسی نمی‌کنیم و صبر می‌کنیم کل یکجیک تکمیل نشود و کل یکجیک قوانین مربوطه که تصویب شد، آن وقت با هم صحبت و بررسی می‌کنیم. تفاوت اینجاست که اگر به هر دلیل فردا آنها گفتند فلان اشکال وجود دارد و آن اشکال قابل بحث بود، ما دیگر نمی‌توانیم برگردیم. ما در بقیه قاعده‌ها راه بازگشت

داریم اما در CFT و پالرمو خیر، چون این دو کنوانسیون بین‌المللی هستند. CFT این گونه نیست که پس از اجرای آن اگر به مقصودی که می‌خواستیم نرسیدیم، دهنده عقب بگیریم. در قوانین این کنوانسیون آمده‌است یک عضو از زمانی که تقاضای خروج می‌کند یک‌سال بعد این درخواست انشا می‌شود و در این یک‌سال هر کاری که می‌خواهند با این کشور می‌کنند. اساساً وقتی یک کشور از کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم خارج می‌شود، معنایش این است که می‌خواهید از اهداف آن اعراض کنید و در این مورد یعنی می‌خواهد فعالیت تروریستی انجام دهد.

قاعدتا هزینه‌های سنگینی را به دنبال دارد.

بله؛ خیلی زیاد و اساساً اگر قابل بازگشت به شرایط قبل است. چون هر کاری که بخواهند بکنند در همین یک‌سال باشما خواهند کرد. ما هم می‌دانیم اگر کل بندهای برنامه اقدام را هم تکمیل کنیم، هیچ شانس‌ی برای خروج از بیانییه نداریم. ابدا!

چرا؟

چون برای خروج از بیانییه باید اجماع شود. درباره اینکه اجماع چیست، بحث‌های متعددی در داخل ایران وجود دارد. مخالفان می‌گویند اجماع یعنی یک نفر. یعنی یک نفر بگوید نه دو نفر. موافقان می‌گویند دو نفر. من اصلاً کاری به اینها ندارم. از شیوه دیگری برای استدلال استفاده می‌کنم.

پرونده ایران اولین پرونده خروج از وضعیت اقدام متقابل

سیاست

بررسی چشم‌انداز ارتباط ایران با FATF در گفت و گوی «فرهنگستان» با مجید شاکری

بدون FATF هم

می‌توانیم

با چین و روسیه کار کنیم

فهم ما از FATF این است که باید مخالفتی از طرف مقابل و تیم متحد علیه ما وجود نداشته باشد، هیچ موقعیتی جز روز امضا و اجرای برجام برای وقوع این مساله وجود نداشت.

منظور شما این است که FATF نهادهای ذیل اهداف و اقدامات آمریکاست؟

منظورم این است که FATF آنقدر هم که می‌گویند، یک مجموعه فنی نیست. هم پرونده کوبا و هم رونده پاکستان به ما می‌گویند گروه ویژه اقدام مالی یک مساله قطعی و لازمی نیست و بیشتر یک موضوع حدودی است.

امروز گفته می‌شود روسیه و چین همکاری‌ها و مرادوات مالی و بانکی با ایران دارند و به ایران اعلام کرده‌اند مادامی این روابط تداوم خواهد داشت که ایران در لیست سیاه FATF قرار نداشته باشد. همچنین گفته می‌شود اگر روابط کنونی ما با روسیه و چین از لحاظ مالی دچار خدشه شود، شرایط برای اداره کشور بسیار متفاوت خواهد شد. نظر شما چیست؟

واقعیت این است که تنها منبع این حرف و ادعا بخشی از مقامات دولتی موافق با FATF هستند و هیچ منبع دیگری تاکنون این اخبار را از سوی روسیه و چین تأیید نکرده است. اما حتی اگر این چنین هم باشد، به استناد همین بیانییه آخری که از سوی FATF منتشر شده هم راهی وجود دارد. در بیانییه اکتر، با وجود اینکه اقدامات ایران روبه‌جلو (progressive) توصیف شده، چون الحاق به کنوانسیون‌های پالرمو و CFT را از سوی ایران انجام نشده است، در چهارماه آینده ایران جزء Counter Measures قرار خواهد

گرفت. در این بیانییه اما یک زیرنویسی آمده که به‌نظرم قدری مهم است. ایسن زیرنویس می‌گوید «کشورها در زمینه اجرای اقدام متقابل، اولاً تا کید می‌کنند باید این اقدامات متناسب (appropriate) باشد تا اثرات آنی است که به‌طور مستقل (independently) نسبت به FATF صورت بگیرد، توضیح اینکه این بند می‌گوید کشورها در اعمال روبه‌های Counter Measures علیه ایران باید از دید خودشان رویه‌ای متناسب و مستقل داشته باشند. بعد ذیل این می‌گوید این اقدامات باید متناسب با توصیه‌های FATF باشد. کل این ساختار جزء ادبیات FATF است اما تاکنون چنین زیرنویسی وجود نداشته است. این زیر نویس خود دوپهلواست، به این معنا که کشورها با

استند به آن اگر بخواهند علیه ایران کار کنند می‌توانند جلوتر از FATF عمل کنند و اگر نخواهند علیه ایران کار کنند و مایل به همکاری با ایران باشند، می‌توانند عقب‌تر از FATF عمل کنند. چرا اساساً چنین چیزی آمده است؟ ما دسترسی به مذاکرات درونی گروه ویژه اقدام مالی نداریم، اما با شانس بالایی می‌توانیم بگوییم که اگر نبود این زیر نویس کنونی، اجماع برای این بیانییه در صحن رخ نمی‌داد. به‌واقع هم‌راها و موافقان ایران در مجمع عمومی (plenary) احتمالاً این بند را در بیانییه جا داده‌اند تا بتوانند همکاری‌های خود را با ایران با استناد به آن ادامه دهند، البته بازهم تأکید می‌کنم که این جمله دوپهلواست و نباید فکر کنیم همه چیز آن خوب است اما این عبارت قابلیت استفاده برای رژیم‌های خاص همکاری با ایران را دارد.

پس ضمن اینکه ما اصلاً نمی‌دانیم روسیه و چین آن حرف را بیان کرده‌اند یا نه، راهی برای همکاری کشورها با ایران با توجه به بیانییه کنونی هم وجود دارد.

سوال بعدی این است که ما چه باید بکنیم؟

منن دیدگاه متفاوتی نسبت با دوستان دارم. معتقدم ما یک منحنی مطلوبیت داریم که روی این منحنی به‌رغم اینکه می‌توانیم واکنش‌های متناقضی داشته باشیم، می‌توانیم به نتایج یکسانی برسیم، یعنی به دلایلی ممکن است ما بتوانیم با تعریف شرایط و ضوابطی با پذیرش پالرمو و CFT یا با عدم پذیرش آنها به

۲

منفعت‌هایی برسیم؟ اما مهم‌تر از همه اینها این است که ما چه می‌خواهیم؟

یعنی ما FATF را نسبت به اقتصاد ایران چگونه تعریف کرده‌ایم؟ ایران می‌تواند برنامه‌ای بنویسد که هیچ ربطی به کره شمالی شدن نداشته باشد، اما FATF تکه‌ای از آن نباشد، می‌تواند هم برنامه‌ای ارائه کند که نسبت به نظرات این مجموعه خیلی حساس باشد. ما امروز در یک سرگیجه اقتصادی هستیم، برنامه‌ای نداریم، تصمیمی کلان برای اقتصادمان نداریم و پاسخی هم در مقابل FATF و نقش آن نسبت به اقتصاد کشور نداریم و نتیجه می‌شود همان پاسخی که امروز سیاستگذاران کشور در مقابل FATF گذاشته‌اند.

یک‌سال طول کشیده و امروز کار به اینجا رسیده که ما بحث می‌کنیم اساساً پالرمو تصویب شده است یا نه؟ من می‌گویم هر راه‌حلی مستلزم این است که ما بدانیم چه راهی را می‌خواهیم و چه چیزی را نمی‌خواهیم و امروز اصلاً چنین چیزی وجود ندارد. از دولت بپرسید FATF کجای اقتصاد ایران است؟ هیچ پاسخی وجود ندارد و صرفاً می‌گویند این مجموعه می‌تواند ناهمواری‌هایی نسبت به ایران ایجاد کند. اصلاً هم نمی‌گویند این چالش‌ها و موانع در مسیر رسیدن ایران به کدام هدف است. حتی نسبت به اینکه ما برای اقتصادمان چه چیزی می‌خواهیم هم مشخص نیست.

معتقدم دیپلماسی فعال آن چیزی که امروز دستگاه وزارت امور خارجه ما انجام می‌دهد، نیست. ببینید بیانییه‌های FATF معلوم و مشخص است. هر بار هم که نشست‌ی بوده‌ما رفتیم و گفته‌ایم در حال اجرای برنامه اقدام هستیم و لطفاً ایران را در لیست نگذارید. هیچ کس نرفته دنبال اینکه ادله‌ای تولید شود که به استناد آنها به FATF بگوییم امکان اجرای فلان بندهای برنامه اقدام برای ایران وجود ندارد.

از طرف دیگر با علم به اینکه پذیرفتن CFT و پالرمو باعث خروج ایران از بیانییه نخواهد شد، آیا اساساً ممکن است که ما رویه‌ای تعریف کنیم که با پذیرش آنها، حداکثر نتیجه ممکن را حاصل کنیم؟ پاسخ مثبت است اما تاکنون به سمت آن نرفته‌ایم. این به آن معنا نیست که یک فرد حقوقدان تر یا یک فرد انگلیسی‌دان تر را برای مذاکره بفرستیم، بلکه به آن معناست که بفهمیم کلان‌تصویر اقتصاد ما چه حکمی برای برخورد با FATF می‌دهد.

در مورد پاکستان صحبت کردید. وضعیت پاکستان چگونه است؟

در بیانییه موجود مثال پر درسی به اسم پاکستان برای ما وجود دارد. اولاً پاکستان نماد این موضوع است که همه کسانی که داخل ایران می‌گویند FATF منجر به خودتخریبی نمی‌شود، اشتباه می‌کنند؛ چراکه هند با استفاده از ابزار FATF و تهدید پاکستان به ورود به لیست خاستری و از آن به لیست سیاه، فشار زیادی به پاکستان آورده و این فشار دقیقاً از چارچوب FATF بوده، برای اینکه پاکستان حساب‌های گروه‌های مسلحی را که هند وجود آنها را خلاف منافع خود می‌داند، مسدود کند؛ گروه‌هایی که حتی در مورد برخی از آنها سازمان ملل حتی یک تحریم هم ندارد و پاکستان با وجود مخالفت و مقاومت زیاد علیه این موضوع، بالاخره این کار را کرد.

این موضوع هند و پاکستان ربطی به رابطه مثبت با دنیا ندارد. این موضوع دوقطبی بین دو کشور است. بر سر کشمیر با هم دعوا می‌کنند. ما می‌توانیم نشان دهیم کشورهای متخاصم از FATF علیه یکدیگر استفاده می‌کنند.

نکته جالب اینجاست با وجود اینکه بیانییه در مورد ایران می‌گوید بخشی از اقدامات ایران روبه‌جلو بوده است، در مورد پاکستان کاملاً ناامیدکننده دارد. مثلاً می‌گوید پاکستان از ۲۵ مورد، پنج مورد را انجام داده و کند عمل می‌کند. اما با وجود این، برای چهارمین بار با بیاری پاکستان از کنار لیست سیاه رد شده است و حتی واژه‌ای که برای پاکستان در بیانییه فعلی استفاده شده به هیچ‌وجه یکی از مصدق مطروحه در تفصیر توصیه ۹۱ نیست. با وجود اینکه موضوع پاکستان اثربخشی (effectiveness) است و پاکستان به‌وضوح آن را انجام نمی‌دهد ولی برای چهارمین بار از کنار لیست سیاه رد شده است. اما در مورد مسا که همه موارد برنامه اقدام به‌جز یک گام را انجام داده‌ایم، اولاً قسمت به‌قسمت Counter Measures در مورد ما اجرایی شده و بعد هم تلاشی می‌کنند ما را در کلیت Counter Measures ببرند.

چرا چنین اتفاقی رخ می‌دهد؟ چرا وضعیت ایران و پاکستان متفاوت است؟

پاکستان حامی بزرگی به‌نام چین دارد. این حمایت البته نسبی است چنانکه چینی‌ها تمام تلاش خود را برای جلوگیری از ورود پاکستان به لیست خاکستری کردند ولی موفق نشدند، اما چهار بار مانع ورود پاکستان به لیست سیاه شدند. آیا پاکستان از چنین خواسته‌ماجرای FATF راحل کند؟ خیر؛ پاکستان یک سازواره اقتصادی داشته که در این سازواره اقتصادی عملاً فعال‌ترین کشور در چارچوب موضوع یک کمربند یک‌جاده چین بوده‌است. پاکستان توانسته در این مسیر ۶۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری از چین جذب کند و بعد از این اقدام به‌عنوان بخشی از این پارادایم به طرف چینی گفته به نفع شماس است که بر سر FATF هم با ما کار کنید و حامی ما باشید. وقتی می‌گوییم چین، یعنی هنگ کنگ هم هست، احتمالاً از روسیه هم می‌تواند کمک بگیرد، یعنی می‌تواند قدرتی را کمک‌ان تغییر وضعیت می‌شود، در مجمع عمومی ایجاد کند. البته من توصیه نمی‌کنم این کار را انجام دهیم، بلکه توضیح می‌دهم پاکستان FATF را به‌عنوان بخشی از پارادایم کلی خود می‌بیند. آیا ما هم این مجموعه را به‌عنوان بخشی از پارادایم کلی خود می‌بینیم؟