



به نظر می‌رسد تحریم‌های جدید آمریکا بیشتر برای مهندسی رابطه با ایران پس از انتخابات باشد

تکمیل بانک تحریم‌های روانی



۱۷ مهر ۹۹ و در شرایطی که جهان در تب‌وتاب مقابله با ویروس کروناست، وزارت خزانه‌داری آمریکا از اعمال تحریم‌های ثانویه جدید بر ۱۸ بانک ایرانی خبر داد. وزیر

خزانه‌داری آمریکا با اشاره به تحریم این بانک‌های ایرانی گفته که این تحریم‌ها با هدف جلوگیری از دستیابی غیرقانونی ایران به دلار بوده و این تحریم‌ها تا زمانی که ایران به برنامه هسته‌ای خود پایان ندهد، ادامه خواهد داشت. براساس بیانیه وزارت خزانه‌داری آمریکا این بانک‌ها عبارتند از: «تامین سرمایه امین»، «بانک کشاورزی»، «بانک مسکن»، «بانک رفاه کارگران»، «بانک شهر»، «بانک اقتصاد نوین»، «بانک قرض الحسنه رسالت»، «بانک حکمت ایرانیان»، «بانک ایران زمین»، «بانک تعاون منطقه‌ای اسلامی»، «بانک کارآفرین»، «بانک خاورمیانه»، «بانک قرض الحسنه مهر ایران»، «بانک پاسارگاد»، «بانک سامان»، «بانک سرمایه»، «بانک توسعه تعاون» و «بانک گردشگری» که تحت تحریم‌های ثانویه قرار گرفته‌اند. بلافاصله پس از این خبر، عبدالناصر همتی، رئیس کل بانک مرکزی کشورمان اعلام کرد تحریم‌های جدید آمریکا در راستای اهداف تبلیغاتی این کشور بوده و عملاً مجوزهای لازم جهت مرادوات کالاهای اساسی داده شده است. اما به‌راستی تحریم‌های جدید آمریکا شواهد تبلیغاتی بوده و درعمل اثرات بسزایی نخواهد داشت؟ برای پاسخ به این سوال در این گزارش در ابتدا تحریم‌های بانکی و ریشه آن در ایران بررسی شده است. بر اساس اطلاعات موجود، اولین مورد تحریم‌های بانکی ایران در دهه ۹۰ میلادی اتفاق افتاده و پس از آن نیز در انواع و اقسام مختلف در سال‌های ۲۰۰۶، ۲۰۱۰، ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ تکرار شده است. بنابراین تا قبل از تحریم‌های جدید هم سیستم بانکی کشور به اندازه کافی تحریم بوده و درمورد بخش‌های غیرتحریمی نیز طرف‌های خارجی تمایلی به همکاری نداشته‌اند. به‌عنوان نمونه ۱۸ بانک مذکور قبل از تحریم‌های ثانویه (ارتباط این بانک‌ها با کل دنیا قطع خواهد شد) ارتباط چندانی در زمینه‌های غیر از کالاهای اساسی با شرکت‌ها، نهادها و موسسات غیرآمریکایی بین‌المللی نداشته‌اند. در همین زمینه مسعود براتی، کارشناس مسائل تحریم‌های نفتی در گفت‌وگو با «فرهنگستان» با تأیید این نکته می‌گوید ساختار تحریم به‌گونه‌ای است که وقتی به اوج آن می‌رسیم، دیگر تحریم خاصیت اثرگذاری و واقعی بودن خود را از دست می‌دهد و زمانی می‌رسد که دیگر حتی باوجود تحریم‌های جدید، طرف تحریم‌شده اثرات ملموسی از آن را احساس یا مشاهده نمی‌کند. وی معتقد است ۱۸ بانک ایرانی که تحریم‌های جدید بر آنها اعمال شده، در گذشته تحت تحریم‌های ثانویه آمریکا نبودند و به‌ظاهر می‌توانستند با بانک‌ها و طرف‌های غیرآمریکایی همکاری کنند، اما در واقعیت قبل از این هم هیچ بانک و نهاد غیرآمریکایی نیز با این بانک‌ها همکاری نمی‌کرده و تعاملات این بانک‌ها با جهان بیرون حتی پیش از این تحریم‌ها نیز بسیار کاهش پیدا کرده بود. وی درنهایت راهکار مهار شوک‌های اینچینی را توسعه تجارت تهاتری با دیگر کشورها می‌داند.



(بنزین و کشاورزی) ضعیف‌تر و باعث شده شدت تحریم‌ها را بیش از پیش احساس کنیم.»

ارتباط بانک‌های ایرانی با دنیا از مدت‌ها قبل قطع بود

براتی در مورد اعمال تحریم‌های ثانویه روی بانک‌های کشور می‌گوید: «در تحریم تازه اعلام شده از سوی آمریکا، ۱۸ بانک ایرانی که در گذشته تحت تحریم‌های ثانویه آمریکا نبودند و به‌ظاهر می‌توانستند با بانک‌ها و طرف‌های غیرآمریکایی همکاری کنند، تحریم ثانویه‌ای شدند. این تحریم به این معنی است که ۱۸ بانک اعلامی در گذشته می‌توانستند روی کاغذ با بانک‌های کشورهای دیگر ارتباطات و تراکنش‌های مالی داشته باشند و از روز پیش محدودیت‌های جدید برایشان اعمال شده است. اما در واقعیت قبل از این هم هیچ بانک و نهاد غیرآمریکایی نیز با این بانک‌ها همکاری نمی‌کرده و تعاملات این بانک‌ها با جهان بیرون پیش از این تحریم‌ها نیز بسیار کاهش پیدا کرده بود.» وی در مورد روند تاریخی تحریم سیستم بانکی کشور نیز ادامه می‌دهد: «از سال ۸۹ و ۹۰ که تحریم‌های بانکی به نقطه اوج خودش رسید، روابط بانکی کشور با دنیای بیرون بسیار محدود شده است. در مسیر مذاکرات نیز که از سال ۹۲ شروع شد این روابط بهبود پیدا نکرد و بعد از توافق هسته‌ای و اجرای برجام نیز در روابط با بانک‌های اصلی و مطرح بین‌المللی تغییری حاصل نشد. درواقع در آن دوره صرفاً روابط با بانک‌های کوچک‌تر در حال احیا شدن بود که آن هم پس از خروج آمریکا از برجام کاهش شدیدی یافت. بنابراین راهبردی که آمریکا در برنامه تحریمی خود در روزهای گذشته اعلام کرده اثر عینی در تعاملات بانکی کشور نداشته اما روی کاغذ تحریم جدید محسوب خواهد شد.»

تحریم‌های جدید بیشتر روی کاغذ است

مسعود براتی، کارشناس تحریم و سیاست خارجی در پاسخ به این سوال «فرهنگستان» که ابعاد تحریم‌های جدید چگونه است و اثرگذاری آن در چه حد است، گفت: «ساختار تحریم به‌گونه‌ای است که وقتی از نقطه اوج آن عبور می‌کنیم، اثر تحریم‌های جدید در واقعیت کاهش می‌یابد و زمانی می‌رسد که دیگر حتی با وجود تحریم‌های جدید، طرف تحریم شده اثرات ملموسی از آن را احساس یا مشاهده نمی‌کند. این ویژگی ذاتی تحریم‌هاست. بنابراین مهم‌ترین نکته در تحلیل اثرات تحریم‌های جدید، این است که ماه‌ها بعد از اوج تحریم‌ها هستند و اثر واقعی بسیار کمی دارند. در دوره قبلی و حد فاصل سال‌های ۹۰ و ۹۱ نیز تجربیات مشابهی داشته‌ایم.» براتی نقطه اوج تحریم‌های اعمال شده بر ایران را؛ تحریم‌های نفتی و جلوگیری از فروش آن و همچنین تحریم بانک مرکزی می‌داند و می‌گوید: «این دو نوع تحریم که هم در دوره قبلی و هم در دوره جدید تقریباً در یک بازه زمانی و به‌طور همزمان اجرا شده است، نقطه اوج تحریم‌ها بوده که آثار آن را در فضای اقتصادی کشور به صورت ملموسی به شکل نوسانات شدید نرخ ارز و... دیده‌ایم.»

براتی تأکید کرد: «از نقطه اوج تحریم‌ها به بعد باز هم اعمال

تحریم‌های جدید ادامه پیدا می‌کند. یعنی با وجود تحت تحریم قرار گرفتن بانک مرکزی و همچنین بستن مسیرهای صادرات نفت مجدداً آمریکا در یک مرحله دیگر یعنی حدود دو سال پیش شروع به اعمال تحریم‌های جدیدی علیه سیستم بانکی ایران کرد. به‌طور کلی این تحریم‌ها در قالب تحریم‌های اولیه (مخصوصاً آمریکایی‌ها) و تحریم‌های ثانویه (شامل کل دنیا) و با بهانه‌های هسته‌ای و حمایت از تروریسم و... انجام شده است.

هدف تحریم‌های جدید

وزارت خزانه‌داری آمریکا از دو روز گذشته ۱۸ بانک ایران را تحت تحریم قرار داد. در بیانیه وزارت خزانه‌داری آمریکا آمده است که این وزارتخانه طی رایزنی با وزارت خارجه این کشور نهادهای مالی ایران را برای قرار دادن در لیست تحریم‌ها شناسایی کرده است. تحریم‌های ثانویه اعمال شده بر ۱۸ بانک جدید درحالی است که قبل از آن بقیه بانک‌های کشور مانند صادرات، سپه، ملت و... تحت تحریم‌های اولیه و ثانویه قرار داشتند و همچنین ۱۸ بانک تازه‌تحریم‌شده نیز در لیست تحریم‌های اولیه حضور داشتند. براساس اعلام کارشناسان، این تحریم‌ها دو هدف را دنبال می‌کنند: بستن معده منافذ مالی موجود در تحریم‌ها که به دولت ایران اجازه کسب درآمد می‌دهد و بی‌اثر کردن وعده «جو بایدن»، نامزد حزب دموکرات برای بازگشت به برجام درصورت پیروزی در انتخابات ریاست‌جمهوری ماه نوامبر. البته بلافاصله پس از این اقدام عبدالناصر همتی، رئیس کل بانک مرکزی کشورمان گفت: «تعدادی از این بانک‌ها وظیفه انتقال منابع برای خرید دارو و مواد غذایی را برعهده دارند و بانک‌های خارجی که با این بانک‌ها مبادلاتی داشتند، عملاً معافیت‌ها و مجوزهای لازم را برای تأمین مالی مبادلات دارو و محصولات غذایی دریافت کرده‌اند.»

تحریم‌های ثانویه به چه معنی است؟

به گفته براتی تحریم‌های آمریکا در دو سطح تحریم‌های اولیه و ثانویه تقسیم‌بندی می‌شود. تحریم‌های اولیه شامل تحریم‌هایی است که در خاک آمریکا اعمال می‌شود و مخاطب آن شهروندان، موسسات، نهادها و... آمریکایی است و اما تحریم‌های ثانویه یا فرامرزی، آن تحریم‌هایی هستند که مخاطب آن تمامی افراد و نهادها در سطح جهان هستند. این دسته‌بندی از قبل هم بوده است اما تحریم‌های ثانویه جدیدتر بوده و در قبال ایران به دهه ۹۰ میلادی برمی‌گردد. قانون تحریم‌های ۱۹۹۶ ایران که به تحریم‌های «داماتو» معروف شده است از جنس تحریم‌های ثانویه بوده است. این کارشناس تأکید می‌کند: «نکته جدیدی که در مورد تحریم‌های ثانویه وجود دارد، توجه بیشتر آمریکا به سیستم بانکی در قالب تحریم‌های ثانویه است. این کشور با توجه به تسلطی که بر نظام بانکی دنیا دارد در زمینه تحریم‌های ثانویه بانکی پیشرفت‌هایی کرده است. این پیشرفت‌ها ما را با دو نسل از تحریم‌های ثانویه‌ای بانکی مواجه کرده؛ اول تحریم‌هایی است که تا قبل از سال ۲۰۱۰ استفاده شده و دیگری تحریم‌های اعمال شده پس از آن است. این تحریم‌های نسل دوم تنها در مورد ایران اجرا شده است و به‌تازگی دامن کره‌شمالی را نیز گرفته است. تحریم‌های فعلی نیز به لحاظ نوع و جنس تحریم تفاوتی با تحریم‌های دوره‌های قبل ندارد. به عبارت دیگر تراپی از همان تحریم‌های اوپاما استفاده کرد.» براتی دلیل احساس بیشتر تحریم‌های جدید را دو دلیل عنوان می‌کند و می‌گوید: «اولاً آمریکا زیرساخت‌های تحریم را با استفاده از اشراف اطلاعاتی بیشتر و نهادهای رصدکننده بیشتر و تقویت نهادهایی مثل FATF بیشتر کرده است. دوماً استحکام درونی اقتصاد کشور نیز به جز یکی دو مورد خاص

کرد. البته تاکنون کشورهای زیادی مانند عراق، سوریه، کره شمالی، سومالی، لیبی و سودان هدف تحریم‌های بانکی آمریکا قرار گرفته‌اند، بنابر اظهارات صریح مقامات آمریکایی و طراحان تحریم ایران در وزارت خزانه‌داری آمریکا، هیچ کدام از تحریم‌ها قابل مقایسه با تحریم‌های ایران نیست و به‌جرات می‌توان گفت ادبیات تحریم‌های بانکی با تحریم‌های ایران تکامل یافته است.

شروع تحریم‌های اولیه بانکی ایران به سال ۱۹۹۵ برمی‌گردد. البته در مقطعی از ابتدای انقلاب هم تحریم‌های بانکی آمریکا علیه ایران وضع و به‌موجب آن حدود ۱۲ میلیارد دلار از دارایی‌های بانک مرکزی ایران در آمریکا مسدود شد. این تحریم‌ها با معاهده الجزایر و تبادل

گروگان‌های آمریکایی لغو شد. پس از تحریم‌های ۱۹۹۵ در سال ۲۰۰۶ و بعد از طرح پرونده هسته‌ای ایران در سال ۲۰۰۶ تحریم‌های آمریکا وارد فاز توقیف دارایی شد و دسترسی بانک‌های ایرانی به دلار قطع شد. البته به‌دلیل قطع شدن روابط تجاری ایران و آمریکا پیش از آن، این اقدام تأثیر چندانی بر اقتصاد ایران نداشت. به‌رغم شروع تحریم‌های ثانویه از سال ۲۰۱۰ تحریم‌های اولی، انسداد دارایی بانک‌های ایرانی همچنان ادامه داشت.

در سال ۲۰۱۲ نیز طبق دستور اجرایی ۱۳۵۹۹، تمامی بانک‌ها و موسسات مالی ایران هدف تحریم انسداد دارایی در آمریکا قرار گرفتند. آمریکا در یک مرحله دیگر یعنی حدود دو سال پیش شروع به اعمال تحریم‌های جدیدی علیه سیستم بانکی ایران کرد. به‌طور کلی این تحریم‌ها در قالب تحریم‌های اولیه (مخصوصاً آمریکایی‌ها) و تحریم‌های ثانویه (شامل کل دنیا) و با بهانه‌های هسته‌ای و حمایت از تروریسم و... انجام شده است.

تحریم‌های بانکی و تفاوت آن با دیگر تحریم‌ها

تحریم‌های اقتصادی در تقسیم‌بندی کلی شامل تحریم‌های تجاری و مالی است. تحریم مالی یا قطع خدمات مالی به اشخاص حقیقی و حقوقی هدف براساس نهادهای مالی به سه حوزه بانک، بیمه و بازار سرمایه تقسیم می‌شود. تحریم بانکی عبارت است از مجموعه سیاست‌ها، مقررات و اقداماتی که به‌منظور قطع یا کاهش روابط بانک‌های یک یا چندکشور با بانک‌های هدف (تحت تحریم) به‌کار گرفته می‌شود. مهم‌ترین کارکرد ارتباطات بانکی در عرصه بین‌الملل، نقل و انتقال پول و درکنار آن ارائه خدماتی مانند انواع ضمانتنامه و اعتبارات اسنادی است که نقش مؤثری در تسهیل تجارت بین‌المللی دارد؛ از این رو قطع ارتباطات بانک‌های خارجی با بانک یا بانک‌های یک کشور، علاوه‌بر نقل‌وانتقال وجه، عملیات صادرات، واردات، فایننس و سرمایه‌گذاری خارجی در آن کشور را تا حد زیادی مختل می‌کند. به‌طور کلی می‌توان گفت تحریم‌های بانکی سلاحی جدید است که وابستگی کشورها به ارتباط بانکی با بانک‌های خارجی را هدف می‌گیرد. بدیهی است این وابستگی خود معلول وابستگی به تجارت (صادرات و واردات) و سرمایه‌گذاری خارجی است و طبعاً هر کشوری که وابستگی اقتصادی کمتری به تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی داشته باشد، وابستگی کمتری به بانک‌های خارجی خواهد داشت.

به‌دلیل وابستگی ارتباطات اقتصادی درعرصه بین‌المللی به خدمات بانکی، تحریم‌های بانکی قوی‌ترین تحریم مالی و اقتصادی است و ممکن است موجب اختلال تجاری در کشور هدف شود. اعمال تحریم‌های بانکی به چند دلیل آسان‌تر از دیگر تحریم‌هاست: ۱) تعداد بانک‌ها درعرصه بین‌الملل بسیار محدودتر از عناصر فعال در بخش تجارت بین‌الملل است، بنابراین اعمال تحریم بانکی آسان‌تر از تحریم تجاری است، ۲) ایجاد قوانین و مقررات بین‌المللی برای تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی توسط نهادهای بین‌المللی نظیر اتاق بازرگانی بین‌المللی، صندوق بین‌المللی پول، گروه اقدام مالی (FATF) بانک بین‌المللی تسویه، بانک جهانی و توسعه بانکداری الکترونیک موجب وابستگی سایر مسائل اقتصاد بین‌الملل نظیر تجارت (صادرات و واردات) و سرمایه‌گذاری به بانکداری بین‌الملل شده است و ۳) به‌دلیل مکانیسم‌های رصد و نظارت بر جریان وجوه، دور زدن تحریم‌های بانکی سخت‌تر و شناسایی ناقضان تحریم‌های بانکی و مجازات آنها درمقایسه با تحریم‌های تجاری آسان‌تر است.

سابقه تحریم بانک‌های ایران

بعد از جنگ جهانی دوم و فروپاشی نظام برتون وودز، دلار آمریکا به ارز رایج جهانی در تجارت بین کشورها تبدیل شد. ایجاد نهادهای مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی، موسسه سوئیفت، بانک بین‌المللی تسویه و... باعث شد که روزبه‌روز وابستگی تجارت و اقتصاد بین‌الملل به نظام بانکی آمریکا افزایش یابد. همین وابستگی، زمینه تحریم‌های بانکی آمریکا را به‌عنوان ابزاری از سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکا فراهم

