

بررسی سازوکار ماشه و تبعات اقتصادی قطعه‌نامه‌های شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱-۲۰۹۲۳

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی سازوکار ماشه و تبعات اقتصادی قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانون □

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین کنندگان: گروه کارشناسان

ناظران علمی: سیدمهدی بنی‌طبا (معاون پژوهش‌های اقتصادی)، حبیب‌اله ظفریان‌ریگی (معاون پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی)، جلیل محبی (معاون پژوهش‌های حقوقی و سیاسی)، میثم خسروی ویشکایی (مشاور معاون پژوهش‌های اقتصادی)، مهدی رزم‌آهنگ (مدیر گروه اقتصاد بین‌الملل دفتر مطالعات اقتصادی)

اظهار نظر کنندگان: محمد کاظمی (پژوهشگر گروه اقتصاد بین‌الملل دفتر مطالعات اقتصادی)، محمد آدمی ابرقوئی (مدیر گروه حقوق بین‌الملل دفتر مطالعات حقوقی)، میلاد بیگی (مدیر دفتر انرژی، صنعت و معدن)، مهدی دارابی (مدیر گروه پولی و بانکی) ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. مکانیسم ماشه
۲. سال دهم برجام
۳. تحریم
۴. اشاعه
۵. قطعنامه‌های سازمان ملل
۶. انتظارات



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۱۱/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۶/۲۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۵	۱. مقدمه
۵	۲. مرور نکات کلیدی در مورد قطعنامه‌های سازمان ملل علیه ایران
۵	۲-۱. روایت تاریخی
۶	۲-۲. مفاد قطعنامه‌ها
۹	۲-۳. تأکید بر برخی نکات کلیدی
۹	۲-۴. بحثی در باب کمیته تحریم (مندرج در قطعنامه ۱۷۳۷) و مجمع کارشناسان (مندرج در قطعنامه ۱۹۲۹)
۱۰	۲-۴-۱. اختیار افزودن اشخاص جدید به فهرست تحریم‌ها و فرایند آن
۱۱	۲-۴-۲. تردید در امکان اقدام عملی برای افزودن نام به فهرست تحریم
۱۲	۳. بررسی آثار تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران
۱۲	۳-۱. ماهیت و سیر تطور تحریم‌های سازمان ملل
۱۳	۳-۲. مقایسه تحریم‌های آمریکا و تحریم‌های سازمان ملل علیه ایران
۱۴	۳-۳. تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور؛ تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور
۱۶	۴. بحث فنی درباره نظام تحریم‌های آمریکا علیه ایران
۱۶	۴-۱. تحریم‌های اولیه
۱۷	۴-۲. تکمیل تحریم‌های اولیه و آغاز تحریم‌های ثانویه
۱۸	۴-۳. تأمین زیرساخت و اجرای تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور
۱۸	۴-۴. تأمین زیرساخت و اجرای تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور
۱۹	۵. عامل اصلی اثرگذاری تحریم بر اقتصاد ایران؛ تحریم‌های آمریکا یا قطعنامه‌های سازمان ملل؟
۲۰	۵-۱. دوره پایه و آثار محدود (۱۳۵۷ الی ۱۳۸۴)
۲۰	۵-۲. آغاز فشار مالی مدرن (۱۳۸۵ الی ۱۳۸۹)
۲۰	۵-۳. نقطه عطف تعیین‌کننده (۱۳۹۰ الی ۱۳۹۱)
۲۱	۵-۴. اوج آثار و رکود فرساینده (۱۳۹۱ الی ۱۳۹۴)
۲۱	۵-۵. برجام و یک بهبود ناپایدار (۱۳۹۵ الی ۱۳۹۷)
۲۱	۵-۶. خروج آمریکا از برجام و بازگشت فشار حداکثری (۱۳۹۷ الی ۱۳۹۹)
۲۵	۶. آثار اقتصادی قطعنامه‌های شورای امنیت
۲۵	۶-۱. رابطه تحریم، نفت، نرخ ارز، تولید و تورم
۲۸	۶-۲. اثر قطعنامه‌های شورای امنیت بر نرخ ارز
۲۹	۷. تفاوت جهان ۲۰۲۵ با جهان ۲۰۱۰
۳۰	۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۳۲	 پیوست‌ها
۳۲	 پیوست ۱. پرسش‌ها و پاسخ‌های پرتکرار
۳۵	 پیوست ۲. ترجمه نامه وزیران امور خارجه ایران، روسیه و چین به شورای امنیت
۳۷	 منابع و مآخذ

فهرست جداول

۷	 جدول ۱. مفاد قطعنامه‌های شش‌گانه شورای امنیت علیه ایران
۲۳	 جدول ۲. بررسی میزان اثرگذاری تحریم‌های آمریکا بر اقتصاد ایران در مقایسه با قطعنامه‌ها

فهرست شکل‌ها

۲۶	 شکل ۱. روند سالیانه ارزش حقیقی صادرات نفتی و نرخ حقیقی ارز
۲۷	 شکل ۲. روند سالیانه رشد ارزش حقیقی صادرات نفتی و رشد تولید ناخالص داخلی
۲۷	 شکل ۳. روند سالیانه تورم و رشد نرخ ارز
۲۸	 شکل ۴. روند فصلی مقدار صادرات نفت خام (بشکه در روز)



بررسی سازوکار ماشه و تبعات اقتصادی قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران

چکیده

سازوکار ماشه و تأثیر آن بر اقتصاد ایران به دغدغه‌ای کلیدی برای کنشگران اقتصادی و عموم مردم تبدیل شده است. فارغ از عدم وجاهت حقوقی استفاده از مکانیسم ماشه توسط سه کشور اروپایی و نیز با تأکید بر اینکه باید از همه ابزارهای حقوقی، سیاسی و امنیتی برای پیشبرد دیپلماسی استفاده شود، بررسی قطعنامه‌های سازمان ملل و سازوکارهای اجرایی آن حاکی از آن است که مخاطرات اقتصادی فعال‌سازی ماشه «نه‌چندان قابل توجه و قابل مدیریت» است. تحریم‌های شورای امنیت برخلاف تحریم‌های ثانویه آمریکا (که اقتصادمحور و بخش‌های حیاتی مانند نفت و بانکداری را هدف قرار می‌دهد) اشاعه‌محور بوده و بر محدودسازی برنامه‌های هسته‌ای و موشکی متمرکز است. نکته قابل اهمیت آنکه فعال‌سازی ماشه رژیم تحریمی شدیدتری نسبت به فشارهای کنونی ایجاد نمی‌کند.

اثر اقتصادی ماشه عمدتاً به استقرار رژیم کنترل صادرات فناوری‌های دوگانه محدود می‌شود که با تجربه ایران در دور زدن محدودیت‌ها و عدم هم‌سویی کامل چین و روسیه، قابل مدیریت است. سازوکار بازرسی محموله‌ها نیز به دلیل برخی شرایط، نیاز به رضایت کشور صاحب پرچم و ریسک اقدام‌های متقابل ایران، امکان محاصره دریایی یا توقیف کشتی‌های ایران را منتفی می‌کند. همچنین، افزودن نام‌های جدید به فهرست تحریم‌ها یا تشکیل مجدد پنل کارشناسان به دلیل نیاز به اجماع در شورای امنیت و امکان وتوی چین و روسیه، دشوار است. فشارهای سیاسی آمریکا بر شرکای تجاری ایران، مانند چین، اگرچه محتمل است ولی مستقل از استفاده یا عدم استفاده از سازوکار ماشه است. نقطه امیدآفرین آنکه در جهان چندقطبی ۲۰۲۵، به دلیل مخالفت قدرت‌هایی چون چین و روسیه که در نامه بسیار مهم وزیران خارجه سه کشور ایران، چین و روسیه متبلور شده بود، احتمال شکل‌گیری اجماع بین‌المللی علیه ایران بسیار کاهش خواهد یافت. بازگشت ادعایی و غیرقانونی قطعنامه‌ها، به تحریم‌های آمریکا مشروعیت حقوقی نمی‌بخشد و پیش‌بینی می‌شود با فرض ثبات سایر شرایط در سطح اقتصادی، تعاملات کلان ایران در صادرات نفت، پتروشیمی و تسویه مالی بدون چالش جدی ادامه یابد، اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت تکانه‌های روانی در بازار دارایی‌ها ایجاد شود که امید است با گذر زمان و اثبات فقدان اثرات واقعی و نیز با سیاست‌های سنجیده اقتصادی و رسانه‌ای کنترل شود.

خلاصه مدیریتی

در روزهای جاری، چپستی مکانیسم ماشه و میزان اثرگذاری آن بر اقتصاد ایران، به دغدغه و سؤال پرتکرار کنشگران اقتصادی، رسانه‌ها و عموم مردم تبدیل شده است. هرچند مطابق با نامه مشترکی که وزیر خارجه ایران، چین و روسیه به دبیرکل سازمان ملل متحد و رئیس شورای امنیت ارسال داشته‌اند استفاده از مکانیسم ماشه توسط کشورهای فرانسه، آلمان و انگلیس فاقد مبنای حقوقی لازم است و باید باطل و بلااثر تلقی شود و با اینکه پرواضح است که نظام سیاستگذاری کشور باید از همه ابزارهای در دسترس خود برای پیشبرد دیپلماسی استفاده کند، اما بررسی‌های همه‌جانبه و دقیق متن قطعنامه‌ها و سازوکارهای اجرایی آنها و همچنین موشکافی گزینه‌های بدیل، نشان می‌دهد که مخاطرات اقتصادی این رخداد، «نه‌چندان قابل توجه و قابل مدیریت» است. این مدعا مبتنی بر ادله‌ای به شرح زیر است:

اول، تمایز ماهوی میان تحریم‌های هدفمند شورای امنیت و تحریم‌های جامع ثانویه آمریکا یک اصل بنیادین است. تحریم‌های سازمان ملل، اساساً **اشاعه‌محور**^۱ و بر محدودسازی برنامه‌های هسته‌ای و موشکی از طریق ممنوعیت‌های تسلیحاتی، مسدودسازی دارایی نهادهای مشخص و کنترل صادرات اقلام با کاربرد دوگانه متمرکز شده است. در مقابل، تحریم‌های ثانویه آمریکا **اقتصادمحور** بوده و با هدف قرار دادن بخش‌های حیاتی اقتصاد ایران مانند نفت و بانکداری، به‌دنبال فلج کردن اقتصاد کشور بوده و هست. بنابراین، فعال‌سازی ماشه به‌خودی‌خود، رژیم تحریمی جدیدی شدیدتر از فشارهای اقتصادی فعلی ایجاد نمی‌کند.

دوم، اثر اصلی اقتصادی فعال‌سازی ماشه، استقرار یک **رژیم کنترل صادرات**^۲ در حوزه فناوری‌های دارای کاربرد دوگانه است. این ریسک اگرچه محل توجه است، اما با توجه به تجربه کشور در توسعه تکنیک‌های پیشرفته برای عبور از محدودیت‌ها و مصون‌سازی شبکه‌های تأمین، قابل مدیریت است. عدم هم‌سویی کامل قدرت‌هایی مانند چین و روسیه با اجرای این محدودیت‌ها نیز، فضای تنفسی قابل‌توجهی برای ایران فراهم می‌آورد.

سوم، سازوکار بازرسی از محموله‌ها، که یکی از نگرانی‌های اصلی مطرح‌شده در فضای عمومی است، در عمل با محدودیت‌های حقوقی و اجرایی جدی مواجه است. قطعنامه ۱۹۲۹ در بند «۱۴»، کشورها را به بازرسی محموله‌های ورودی یا خروجی از ایران در قلمرو خود (بنادر، فرودگاه‌ها و مرزهای زمینی) ملزم می‌کند، اما این الزام **مشروط به «وجود دلایل معقول برای باور»**^۳ به حمل اقلام ممنوعه است. این شرط، از بازرسی‌های بی‌رویه و کور جلوگیری می‌کند و به ارائه اطلاعات مشخص و معتبر نیازمند است. مهم‌تر از آن، بند «۱۵» که

1. Proliferation-focused

2. Export Control Regime

3. Reasonable Grounds to Believe



به بازرسی در آب‌های آزاد می‌پردازد، به‌صراحت این اقدام را به «رضایت کشور صاحب پرچم»^۱ کشتی منوط می‌کند. بدان معنا که بدون رضایت کشوری که کشتی تحت پرچم آن حرکت می‌کند، هیچ بازرسی قانونی در آب‌های بین‌المللی ممکن نیست و هر اقدامی غیر از این، نقض حاکمیت ملی و قوانین دریانوردی بین‌المللی محسوب می‌شود. ضمن اینکه با توجه به سابقه موضوع، ریسک اقدام متقابل نیز برای کشورهای متخاصم وجود خواهد داشت و تهدید معتبر در این حوزه، به بازدارندگی جدی منجر خواهد شد. بنابراین، این سازوکار به‌هیچ‌وجه مجوزی برای یک محاصره دریایی یا توقیف سیستماتیک کشتی‌های تجاری ایران نیست. مهم‌تر اینکه پنل کارشناسان که در عمل مهم‌ترین ضمانت اجرایی قطعنامه ۱۹۲۹ است برای تمدید فعالیت به قطعنامه نیاز داشته که این قطعنامه نیز توسط چین یا روسیه قابل و تو است.

چهارم، در فضای رسانه‌ای و عمومی این گمانه‌زنی مطرح است که فعال‌سازی ماشه ممکن است با فشار سیاسی آمریکا بر شرکای تجاری ایران، به‌ویژه چین، برای کاهش خرید نفت یا محدودسازی همکاری‌های اقتصادی با ایران هم‌زمان شود. باید توجه داشت که این فشارها ابزارهای کاملاً مستقلی در جعبه‌ابزار سیاست خارجی واشینگتن است و لزوماً به سرنوشت قطعنامه‌های سازمان ملل گره نخورده‌اند. آمریکا حتی در دوران تعلیق تحریم‌های سازمان ملل نیز با تحریم‌های ثانویه و تهدید به اقدام‌های تنبیهی مانند اعمال تعرفه‌های تجاری، تلاش کرده تا همکاری‌های اقتصادی چین با ایران را محدود کند. به‌علاوه جهان ۲۰۲۵ از اساس با جهان ۲۰۱۰ متفاوت است. در شرایطی که جهان، از منظر اقتصادی، به‌سمت چند تکه شدن در حال حرکت است و از منظر سیاسی، امنیتی و نظامی نیز دستخوش درگیری‌ها، نزاع‌ها و جنگ‌های ادامه‌دار شده تبعاً قطعنامه‌ها، کارایی پیشین را نخواهد داشت. بیانیه مشترک وزرای خارجه چین، ایران و روسیه نمود روشنی از بروز شکاف در سطح حکمرانی جهانی است. در بخشی از این بیانیه آمده است: «شورای امنیت سازمان ملل نمی‌تواند براساس ارتباط اقدام سه کشور اروپایی (E3) عمل کند و باید آن را باطل و بی‌اعتبار تلقی نماید. هرگونه گام یا اقدامی که در بی‌اعتنایی یا مغایرت با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد صورت گیرد، نمی‌تواند به تعهدات بین‌المللی قانونی برای کشورهای عضو سازمان ملل منجر شود.» پنجم، بازگشت ادعایی و غیرقانونی قطعنامه‌ها یک اقدام در چارچوب دیپلماسی بین‌المللی است و به‌خودی‌خود نه به اقدام نظامی مشروعیت می‌بخشد و نه مشروعیت بین‌المللی تحریم‌های ثانویه آمریکا را افزایش می‌دهد. توضیح آنکه قطعنامه ۱۹۲۹ براساس بند «۴۱» از فصل هفتم منشور ملل متحد صادر شده است که به‌جای اقدام نظامی در مورد اقدام‌های غیرنظامی و تحریم‌ها برای مقابله با تهدیدها یا نقض‌های صلح استفاده می‌کند. [۱] در صدر قطعنامه مذکور نیز تصریح می‌شود که «با تأکید بر اینکه هیچ‌چیز در این

1. Consent of the Flag State

قطعنامه کشورها را مجبور به اتخاذ اقدام‌ها یا اعمال خارج از عرف این قطعنامه نمی‌کند، از جمله این اقدام‌ها استفاده از زور یا تهدید با زور است». به علاوه، تصمیم برای اقدام نظامی، یک محاسبه پیچیده ژئوپلیتیک است که به موازنه قدرت منطقه‌ای، ارزیابی هزینه‌ها و منافع، و شرایط داخلی کشورهای متخاصم بستگی دارد و قطعنامه‌ها، متغیر تعیین‌کننده‌ای در این معادله پیچیده نیستند. کما اینکه جنگ تحمیلی ۱۲ روزه علیه ایران و مشارکت مستقیم آمریکا در این جنگ و پشتیبانی کشورهای اروپایی از رژیم صهیونیستی در زمانی اتفاق افتاده است که حتی اعلان سازوکار ماشه داده نشده بود. به همین ترتیب، تحریم‌های ثانویه آمریکا از منظر بسیاری از کشورهای جهان، همچنان اقدامی یک‌جانبه و ناقض حاکمیت اقتصادی سایر کشورها تلقی می‌شود. فعال‌سازی ماشه این ماهیت حقوقی را تغییر نمی‌دهد و صرفاً ابزاری سیاسی در اختیار آمریکا قرار می‌دهد تا فشار خود بر شرکت‌های بین‌المللی را با استناد به «بازگشت اجماع بین‌المللی» تشدید کند، اما این استناد نیز در عمل به دلیل مخالفت قدرت‌هایی چون چین و روسیه، یک اجماع واقعی نخواهد بود.

ششم، اثر قطعنامه‌ها در حوزه اقتصادی در دو سطح قابل تحلیل است. در سطح «اثر واقعی و ملموس» به نظر می‌رسد تعاملات کلان اقتصاد ایران در زمینه صادرات نفت، صادرات محصولات پتروشیمی و معدنی و همچنین تسویه مالی و بانکی عواید حاصل از آن، بدون چالش جدید جدی ادامه خواهد یافت. در سطح روابط تجاری خرد نیز به دلیل عدم تعریض قطعنامه‌ها به این حوزه‌ها، به نظر نمی‌رسد موانع جدیدی بیش از موانع فعلی (که ناشی از تحریم‌های یک‌جانبه و ظالمانه آمریکا است) ایجاد شود. اما از منظر «اثر روانی و انتظارات» به نظر می‌رسد به دلیل کنش‌های رسانه‌ای اخیر و تبادر ذهنی کنشگران اقتصادی (این انگاره که قطعنامه‌ها به معنای محاصره اقتصادی و نظامی ایران است!) می‌توان انتظار داشت سطحی از نوسان‌ها و تکان‌ها در بازارهای دارایی تجربه شود که البته با گذر زمان و اثبات فقدان اثرات واقعی و نیز اتخاذ سیاست‌های اقتصادی و رسانه‌ای سنجیده می‌توان این تکانه را با حداقل آسیب پشت‌سر گذاشت.

هفتم، بحثی درباره اختیارات کمیته تحریم و مجمع (پنل) کارشناسان است. با توجه به متن قطعنامه‌ها و اختیارات تعیین شده برای کمیته تحریم (تأسیس شده در قطعنامه ۱۷۳۷)، فرایند افزوده شدن نام جدید به فهرست تحریم‌ها با دشواری‌های زیادی همراه است. توضیح آنکه اولاً گنجاندن نام جدید در فهرست تحریم‌ها مستلزم اجماع در میان اعضای کمیته تحریم (متشکل از ۱۵ عضو شورای امنیت) است. با حضور چین و روسیه در میان این اعضا و همچنین احیاناً برخی دیگر از اعضای هم‌سو با ایران، احتمال شکل‌گیری این اجماع دور از ذهن است. حتی در صورت بروز اختلاف، تصمیم‌گیری به رأی‌گیری در شورای امنیت موکول می‌شود که در آنجا روسیه و چین می‌توانند به نفع ایران از حق وتوی خود استفاده کنند. ثانیاً، تشکیل مجدد پنل کارشناسان نیز مستلزم رأی‌گیری است و چین و روسیه می‌توانند حتی از تشکیل مجدد آن جلوگیری کنند.



۱. مقدمه

توافق هسته‌ای بین جمهوری اسلامی ایران و کشورهای ۵+۱ موسوم به «برنامه جامع اقدام مشترک» (برجام) شامل مجموعه‌ای از محدودیت‌های زمان‌دار روی برنامه هسته‌ای ایران با عنوان «غروب‌های آفتاب» است که به تدریج طی چند سال (موارد متعدد، از ۵ تا ۲۵ سال) منقضی می‌شوند. در سال پنجم (مهرماه ۱۳۹۹) تحریم تسلیحاتی سازمان ملل علیه ایران و در سال هشتم (مهرماه ۱۴۰۲) محدودیت‌های تعیین شده سازمان ملل درخصوص برنامه موشکی ایران پایان یافت.

اما یکی از مهم‌ترین موعدهای برجام، غروب سال دهم (مهرماه ۱۴۰۴ - اکتبر ۲۰۲۵) است که طی آن، قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل لغو می‌شود و به تبع آن، قطعنامه‌های شش‌گانه پیشین شورای امنیت علیه ایران لغو شده و همچنین، سازوکار ماشه (اسنپ بک) منقضی می‌شود. به علاوه، در این تاریخ، پرونده هسته‌ای ایران به یک پرونده عادی تبدیل خواهد شد.

گزارش پیش رو، تلاش دارد تا با ارائه روایتی از قطعنامه‌های شش‌گانه سازمان ملل علیه ایران در دهه ۱۳۸۰ و بررسی تحلیلی تحریم‌های شورای امنیت و مقایسه آن با تحریم‌های آمریکا، و همچنین با بررسی مفاد قطعنامه ۲۲۳۱ و توافق برجام، موعد سال دهم برجام، سازوکار ماشه و آثار تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران را با لحاظ کردن مؤلفه‌های جدید نظیر جنگ تحمیلی ۱۲ روزه آمریکا و رژیم صهیونیستی علیه ایران تحلیل و تفسیر کند.

۲. مرور نکات کلیدی در مورد قطعنامه‌های سازمان ملل علیه ایران

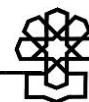
۱-۲. روایت تاریخی

بعد از رسانه‌ای شدن خبر فعالیت هسته‌ای ایران در «تأسیسات غنی‌سازی نطنز» و «راکتور آب‌سنگین اراک» در مردادماه ۱۳۸۱، حساسیت کشورهای غربی نسبت به برنامه هسته‌ای ایران افزایش یافت. به دنبال این ماجرا، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی مجموعه‌ای از بازرسی‌ها را درباره برنامه هسته‌ای ایران در دستور کار قرار داد و در آبان‌ماه ۱۳۸۲، این نهاد ادعا کرد که ایران در ۱۸ سال گذشته، مخفیانه در حال توسعه فناوری‌های مرتبط با غنی‌سازی اورانیوم در سطوح بالا بوده است. طبق اعلام جانبدارانه آژانس، ایران به تعهدات خود ذیل «پیمان منع گسترش تسلیحات هسته‌ای» (ان.پی.تی) مبنی بر اعلام هرگونه فعالیت هسته‌ای عمل نکرده بود. توضیح اینکه ایران از سال ۱۳۴۸ (۱۹۷۰ میلادی) عضو ان.پی.تی است.

هم‌زمان با بازرسی‌های آژانس، سه کشور اروپایی انگلستان، فرانسه و آلمان مذاکراتی را با ایران آغاز کردند که در نهایت به توافقی با عنوان «اعلامیه تهران» (بیانیه سعدآباد) در مهرماه ۱۳۸۲ منجر شد. براساس این توافق، جمهوری اسلامی متعهد شد تا به‌صورت داوطلبانه، غنی‌سازی اورانیوم را موقتاً متوقف کند، با آژانس همکاری کامل داشته باشد و پروتکل الحاقی را با هدف اعتمادسازی نسبت به صلح‌آمیز بودن برنامه هسته‌ای خود اجرا کند. با عدم پایبندی کشورهای اروپایی به تعهدات خود، ایران فعالیت کارخانه UF-6 اصفهان را از سر گرفت. با شکست مذاکرات در بهمن‌ماه ۱۳۸۳ مناقشه درباره پرونده هسته‌ای ایران بالا گرفت. آمریکا و کشورهای اروپایی با اتخاذ موضعی تند، از ایران درخواست کردند تا غنی‌سازی اورانیوم را برای همیشه کنار گذارد. درمقابل، ایران این درخواست را مغایر با ان.پی.تی و موضع کشورهای غربی را تجاوز به حاکمیت خود اعلام کرد. از نیمه اول ۱۳۸۴ و با روی کار آمدن رئیس‌جمهور جدید، ایران برنامه غنی‌سازی خود را از سر گرفت. در واکنش به این اقدام، در بهمن‌ماه همان سال، شورای حکام آژانس، رأی به ارجاع پرونده ایران به شورای امنیت به‌اتهام نقض ان.پی.تی داد و در نهایت در نهم مردادماه ۱۳۸۵ اولین قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل علیه ایران (قطعنامه ۱۶۹۶) صادر شد. همکاری با آژانس و توقف فوری غنی‌سازی اورانیوم از مهم‌ترین مفاد این قطعنامه بود. با ادامه مناقشات، پنج قطعنامه دیگر طی چند سال علیه ایران تصویب شد.

۲-۲. مفاد قطعنامه‌ها

از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۹ (۲۰۰۶ الی ۲۰۱۰) شورای امنیت سازمان ملل شش قطعنامه درخصوص ایران تصویب کرد: قطعنامه ۱۶۹۶ (سال ۱۳۸۵) [۲]، قطعنامه ۱۷۳۷ (سال ۱۳۸۵) [۳]، قطعنامه ۱۷۴۷ (سال ۱۳۸۶) [۴]، قطعنامه ۱۸۰۳ (سال ۱۳۸۷) [۵]، قطعنامه ۱۸۳۵ (سال ۱۳۸۷) [۶] و قطعنامه ۱۹۲۹ (سال ۱۳۸۹) [۷]. مفاد این قطعنامه‌ها در جدول زیر خلاصه شده است.



جدول ۱. مفاد قطعنامه‌های شش‌گانه شورای امنیت علیه ایران

قطعنامه	تاریخ تصویب	مفاد
۱۶۹۶	نهم مرداد ۱۳۸۵ (۳۱ جولای ۲۰۰۶)	فاقد مفاد تحریمی، درخواست تعلیق تمامی فعالیت‌های مرتبط با غنی‌سازی و بازفرآوری، ازجمله تحقیق و توسعه، درخواست ازسرگیری همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، تهدید به اتخاذ تدابیر مقتضی تحت ماده (۴۱) فصل هفتم منشور ملل متحد در صورت عدم رعایت.
۱۷۳۷	دوم دی‌ماه ۱۳۸۵ (۲۳ دسامبر ۲۰۰۶)	واکنش شورای امنیت به عدم پایبندی ایران به قطعنامه ۱۶۹۶ و تداوم فعالیت‌های هسته‌ای، تأکید مجدد بر الزام ایران به تعلیق کامل فعالیت‌های غنی‌سازی و بازفرآوری و پروژه‌های آب‌سنگین، ازجمله رآکتور آب سنگین اراک، ممنوعیت عرضه اقلام حساس هسته‌ای براساس فهرست‌های دقیق که می‌توانست به فعالیت‌های غنی‌سازی، بازفرآوری یا آب سنگین ایران، یا به توسعه سامانه‌های پرتاب سلاح هسته‌ای کمک کند، مسدودسازی دارایی‌ها و ممنوعیت سفر فهرست مشخصی از افراد و نهادهای درگیر در برنامه‌های هسته‌ای و موشکی ایران و مسدودسازی دارایی‌های آنها و ممنوعیت سفر آنها.
۱۷۴۷	چهارم فروردین ۱۳۸۶ (۲۴ مارس ۲۰۰۷)	گسترش دایره موضوعی تحریم‌ها از «اشاعه هسته‌ای» به «اشاعه تسلیحاتی»، ممنوعیت عرضه، فروش یا انتقال مستقیم یا غیرمستقیم هرگونه سلاح یا مواد مرتبط توسط ایران، درخواست هوشیاری و خویشتن‌داری از تمامی کشورها برای عرضه، فروش یا انتقال انواع تسلیحات متعارف سنگین (ازجمله تانک جنگی، هواپیماهای جنگی، کشتی‌های جنگی و موشک‌ها) به ایران، درخواست از کشورها و نهادهای مالی بین‌المللی مبنی بر عدم اعطای وام یا کمک مالی جدید (به‌جز مقاصد بشردوستانه و توسعه‌ای) به دولت ایران، افزوده شدن نام افراد و نهادهای بیشتر (ازجمله بانک سپه) به فهرست‌های تحریمی پیشین، تأسیس کمیته تحریم‌ها با هدف نظارت بر اجرای تحریم‌ها و دریافت اطلاعات از کشورها.
۱۸۰۳	۱۳ اسفند ۱۳۸۶ (سوم مارس ۲۰۰۸)	تأکید بر تداوم عدم همکاری ایران با آژانس به‌ویژه در مورد «کد اصلاحی ۳/۱» و تداوم غنی‌سازی، تمرکز بر بعد تأمین مالی فعالیت‌های اشاعه‌ای و تسلیحاتی و بر بخش حمل‌ونقل، درخواست از کشورها: داشتن هوشیاری بیشتر در تراکنش‌های مالی با بانک‌های ایرانی، به‌ویژه بانک ملی و بانک صادرات، درخواست از کشورها: بازرسی محموله‌های ورودی و خروجی از ایران (هوایی و دریایی) در بنادر و فرودگاه‌های خود، مشروط بر اینکه دلایل منطقی برای این باور وجود داشته باشد که هواپیما یا کشتی در حال حمل کالاهای ممنوعه است،

مفاد	تاریخ تصویب	قطعنامه
افزوده شدن نام افراد و نهادهای بیشتر به فهرست‌های تحریمی پیشین.		
تأکید مجدد بر تمامی قطعنامه‌های پیشین.	ششم مهر ۱۳۸۷ (۲۷ سپتامبر ۲۰۰۸)	۱۸۳۵
واکنش شورای امنیت به کشف تأسیسات غنی‌سازی فردو و آغاز غنی‌سازی ۲۰ درصدی توسط ایران، تبدیل بسیاری از «درخواست‌ها» و «توصیه‌ها» در قطعنامه‌های قبلی به «تصمیمات» و «الزامات»، حفظ ماهیت «عدم اشاعه» و عدم شمول کل اقتصاد و تجارت ایران (برخلاف تحریم‌های آمریکا)، ممنوعیت ساخت تأسیسات جدید غنی‌سازی، بازفرآوری یا آب سنگین، موظف شدن کشورها به جلوگیری از عرضه، فروش یا انتقال تمامی تانک‌های جنگی، خودروهای زرهی رزمی، سامانه‌های توپخانه با کالیبر بزرگ، هواپیماهای جنگی، بالگردهای تهاجمی، کشتی‌های جنگی، موشک‌ها یا سامانه‌های موشکی و اقلام مرتبط به ایران، درخواست از کشورها: داشتن هوشیاری در عرضه سایر تسلیحات به ایران، ممنوعیت ایران از هرگونه فعالیت مرتبط با موشک‌های بالستیک قادر به حمل کلاهک هسته‌ای و درخواست از کشورها برای جلوگیری از انتقال فناوری مربوطه، ممنوعیت سرمایه‌گذاری خارجی توسط ایران در بخش‌های مرتبط با هسته‌ای و موشکی (فعالیت‌های معدن اورانیوم، تولید و استفاده از مواد هسته‌ای در سایر کشورها)، ممنوعیت گشایش شعب جدید بانک‌های ایرانی در خارج، ممنوعیت روابط کارگزاری جدید، و الزام به هوشیاری شدید در تمامی تراکنش‌ها با نهادها و افراد ایرانی (ازجمله سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و شرکت کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران)، درخواست از کشورها: بازرسی محموله‌های هوایی و دریایی ورودی و خروجی از ایران در قلمرو کشورها، ازجمله بنادر و فرودگاه‌ها و توقیف یا امحای محموله‌هایی شامل اقلامی که عرضه، فروش، انتقال یا صادرات آنها توسط بندهای «۳»، «۴» یا «۷» قطعنامه ۱۷۳۷، بند «۵» قطعنامه ۱۷۴۷، بند «۸» قطعنامه ۱۸۰۳ یا بندهای «۸» یا «۹» قطعنامه ۱۹۲۹ ممنوع شده است، مشروط به رضایت دولت صاحب پرچم کشتی و همچنین مشروط بر اینکه کشور بازرسی‌کننده اطلاعاتی داشته باشد که «دلایل منطقی» برای این باور فراهم کند، درخواست از کشورها: تحریم خدمات سوخت‌رسانی: خودداری از ارائه سوخت و خدمات به کشتی‌ها مشروط بر اینکه کشورها اطلاعاتی داشته باشند که دلایل منطقی برای این باور فراهم کند که آن کشتی‌ها در حال حمل اقلامی هستند که عرضه، فروش، انتقال یا صادرات آنها طبق قطعنامه‌ها ممنوع شده است. با تأکید بر اینکه این شامل کل تجارت دریایی ایران نیست و تأثیری بر فعالیت‌های اقتصادی جاری و عادی ایران ندارد، تأسیس «مجمع (پنل) کارشناسان» با هدف نظارت دقیق بر اجرای تحریم‌ها و شناسایی موارد نقض.	۱۹ خرداد ۱۳۸۹ (نهم ژوئن ۲۰۱۰)	۱۹۲۹



۳-۲. تأکید بر برخی نکات کلیدی

در مورد مفاد قطعنامه‌های فوق‌الذکر نکات بسیار مهمی وجود دارد که معمولاً در تحلیل‌های یک‌سویه مورد غفلت قرار می‌گیرد:

الف) در قطعنامه‌های سازمان ملل، اعمال فشارهای تحریمی به اشخاص و نهادهای مشخص شده در پیوست همان قطعنامه‌ها محدود شده است.

ب) قطعنامه‌های فوق‌الذکر، صرفاً بر «عدم اشاعه سلاح هسته‌ای و توسعه موشک‌های بالستیک و تجارت تسلیحات» متمرکز شده‌اند و تحریم‌های معرفی شده در قطعنامه‌ها نیز در راستای ایجاد اختلال در زنجیره انتقال، تولید و توسعه همین اقلام طراحی شده است. حتی محدودیت‌های تسلیحاتی مندرج در قطعنامه‌ها، به فهرست «مشخص و محدود»ی از تجهیزات نظامی سنگین محدود می‌شود. غرض آنکه قطعنامه‌ها مرتبط با ایران، به‌هیچ‌وجه با هدف قطع روابط کامل تجاری ایران صورت‌بندی نشده است.

ج) سیستم بازرسی پیش‌بینی شده در قطعنامه ۱۹۲۹ نیز تابع شرط «دلایل منطقی» است. نیاز به وجود «اطلاعات» مانع از بازرسی‌های کاملاً خودسرانه می‌شود. همچنین در همین قطعنامه به‌صراحت بیان شد که وضع محدودیت علیه کشتی‌رانی ایران، علاوه بر شرط رضایت دولت صاحب پرچم کشتی و همچنین شرط وجود «دلایل منطقی» باید به‌گونه‌ای باشد که شامل کل تجارت دریایی ایران نشده و تأثیری بر فعالیت‌های اقتصادی جاری و عادی ایران نداشته باشد.

د) قطعنامه فوق‌الذکر محدودیت‌های ساختاری در زمینه «اجرایی‌سازی» دارد. هیچ‌گونه «ساختار نظارتی دارای اختیارات اجرایی» و همچنین هیچ «مکانیسم تنبیه خودکار»ی در قطعنامه‌ها پیش‌بینی نشده است. علاوه بر این حق وتوی کشورهای عضو شورای امنیت سازمان ملل علیه هرگونه اقدام تنبیهی نیز محفوظ است.

ه) قطعنامه ۱۹۲۹ در مورد تجارت اقلام دارای کاربرد دوگانه، به دولت‌ها اختیار تشخیص داده شده است. این «اختیار تشخیص» می‌تواند بسط‌پذیر و قابل توجهی در اختیار کشورهای طرف تعامل با ایران قرار دهد. مخصوصاً در شرایطی که منافع استراتژیک و کلان کشورها و همچنین کسب انتفاع اقتصادی، پارامترهایی تعیین‌کننده در زمینه تجارت اقلام و کالاهای دارای کاربرد دوگانه بوده و خواهند بود.

۴-۲. بحثی در باب کمیته تحریم (مندرج در قطعنامه ۱۷۳۷) و مجمع کارشناسان (مندرج در قطعنامه ۱۹۲۹)

پس از فعال‌سازی سازوکار ماشه توسط کشور اروپایی، یکی از مسائل مطرح، سرنوشت «کمیته تحریم» و «مجمع (پنل) کارشناسان» و حدود اختیارات آن است. به‌طور مشخص این سؤال مطرح می‌شود که آیا در صورت اجرایی شدن مجدد قطعنامه‌های پیشین، سازوکاری وجود دارد که بتوان طی آن، بر تعداد اشخاص

(افراد، نهادها و ...) تحریمی اضافه کرد؟ پاسخ به این سؤال مستلزم بررسی دقیق دو سازوکار تعبیه شده در این قطعنامه‌هاست که عبارت‌اند از «کمیته تحریم» (قطعنامه ۱۷۳۷) و «مجمع کارشناسان» (قطعنامه ۱۹۲۹). بند «۱۸» از قطعنامه ۱۷۳۷ یک کمیته متشکل از همه اعضای شورای امنیت را تأسیس می‌کند و برای آن هشت وظیفه مشخص تعیین می‌کند. این وظایف عمدتاً از جنس کسب اطلاعات از کشورها در رابطه با اجرای صحیح قطعنامه‌ها و در حوزه نظارت بر اجرای صحیح تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران است. کمیته تحریم ذیل قطعنامه ۱۷۳۷ و مبتنی بر مقرر شماره ۲۸ از «آیین کار موقت» شورای امنیت تعریف و تشکیل شده و اصطلاحاً یک «نهاد تابعه» محسوب می‌شود. به همین دلیل، این کمیته نیاز اقدام مجزا برای تعیین اعضا نداشته و ۱۵ عضو آن درواقع همان اعضای پانزده‌گانه شورای امنیت هستند. این اعضا عبارت‌اند از پنج عضو دائم و ده عضو متغیر.

بند «۲۹» قطعنامه ۱۹۲۹ نیز از دبیر کل سازمان ملل درخواست می‌کند تا در مشورت با کمیته تحریم و تحت دستورات آن، گروهی متشکل از حداکثر هشت کارشناس، تحت عنوان «مجمع (پنل) کارشناسان» تشکیل دهد. وظیفه تعیین اعضای مجمع کارشناسان برعهده دبیر کل سازمان ملل در مشورت با کمیته تحریم است. این مجمع وظایفی دارد از جمله کمک به کمیته تحریم در اجرای دستورکارهای تعیین شده برای کمیته در بند «۱۸» قطعنامه ۱۷۳۷ و بند «۲۸» قطعنامه ۱۹۲۹. کارکرد مجمع کارشناسان از نوع مشورتی بوده و این مجمع ظرفیت حقوقی برای تصمیم‌گیری ندارد. همه تصمیمات لازم‌الاجرا باید در کمیته تحریم گرفته شود.

۱-۴-۲. اختیار افزودن اشخاص جدید به فهرست تحریم‌ها و فرایند آن

در قطعنامه‌های شش‌گانه علیه ایران، از لحاظ حقوقی تنها «کمیته تحریم» است که می‌تواند طی یک فرایند مشخص، به افزودن نام اشخاص جدیدی به فهرست تحریم‌ها اقدام کند. مرجع حقوقی این اختیار به بخش f از پاراگراف ۱۸ قطعنامه ۱۷۳۷ برمی‌گردد. در این بند تصریح شده است که کمیته می‌تواند «در صورت لزوم، افراد و نهادهای بیشتری را شناسایی کرده و آنها را مشمول ترتیبات تعیین شده در بندهای «۱۰» و «۱۲» قطعنامه ۱۷۳۷ کند.» در مقابل، مجمع کارشناسان اختیار افزودن مستقیم نام افراد و نهادها به فهرست تحریم را نداشته و تنها یک ظرفیت مشورتی و حمایتی برای کمیته محسوب می‌شود.

فرایند افزودن اشخاص جدید به فهرست تحریم‌ها بدین شرح است: [۸]

- درخواست: هریک از اعضای سازمان ملل می‌تواند فهرست درخواستی خود را به همراه بیانیه‌ای شامل اسناد کافی درباره پرونده‌هایی که می‌توانند مشمول تحریم‌ها شوند، از طریق دبیرخانه سازمان ملل به رئیس کمیته تحریم ارسال کند.
- دوره بررسی: کمیته فرصتی در اختیار دارد تا پشت درهای بسته، پرونده را بررسی کند. اعضای کمیته می‌توانند برای بررسی‌ها و مشاوره‌های بیشتر، درخواست تمدید این زمان را دهند.



- تصمیم‌گیری: تأییدیه لازم برای افزوده شدن نام به فهرست تحریم مستلزم «اجماع» (یعنی نبود حتی یک مخالف) است. یعنی هیچ‌یک از اعضای کمیته تحریم (۱۵ کشور عضو شورای امنیت) نباید مخالف باشند تا با درخواست مربوطه موافقت شود. اگر مخالفی وجود داشته باشد، پرونده می‌تواند به شورای امنیت ارجاع شود تا در آنجا درباره آن رأی‌گیری شود. در این صورت، موافقت با درخواست منوط می‌شود به داشتن حداقل ۹ رأی مثبت و عدم وتو توسط یکی از پنج عضو دارای حق وتو.
- افزوده شدن به فهرست و اعلان عمومی: در صورت تأیید، آن افراد و نهادها به فهرست تحریم‌ها اضافه می‌شوند. در این صورت، دبیرخانه سازمان ملل باید این خبر را به همه کشورها اعلان کند، فهرست مربوطه را روی تارنمای سازمان ملل به‌روزرسانی کند و یک بیانیه خبری منتشر کند.

۲-۴-۲. تردید در امکان اقدام عملی برای افزودن نام به فهرست تحریم

جمهوری اسلامی ایران به دلیل عدم عضویت در شورای امنیت یا داشتن حق وتو، مستقیماً نمی‌تواند مانع از افزوده شدن نام‌های جدید به فهرست تحریم‌ها شود. با این حال، ایران می‌تواند با بهره‌گیری از برخی راهکارها، به‌طور غیرمستقیم مانع از این اتفاق شود.

– **استفاده از ظرفیت روسیه و چین در شورای امنیت:** همان‌طور که در بالا توضیح داده شد، تأیید افزوده شدن نام‌ها به فهرست تحریم‌ها نیازمند اجماع در کمیته است. چین و روسیه می‌توانند با مخالفت خود به پیشنهادها جدید، مانع از تحقق این امر شوند. حتی اگر موضوع در داخل کمیته حل و فصل نشود و در مرحله بعد، پرونده برای رأی‌گیری به شورای امنیت ارجاع داده شود، چین و روسیه می‌توانند تصویب آن را وتو کنند. علاوه بر این، طبق قطعنامه ۱۹۲۹، مجمع کارشناسان برای دوره‌های یک‌ساله تشکیل می‌شود و با پایان دوره مربوطه، تشکیل مجدد آن نیازمند رأی‌گیری در شورای امنیت است. چین و روسیه در این مورد هم می‌توانند با استفاده از حق وتو خود، مانع از تشکیل مجدد مجمع کارشناسان شوند.

– **فشارهای سیاسی و دیپلماتیک:** ایران می‌تواند با استفاده از ظرفیت دیپلماسی و اقناع کشورهای غیرمتعهد و هم‌سو که هم‌زمان با هر اقدام خصمانه، عضو شورای امنیت هستند، برای هرگونه درخواست برای نشان‌دار کردن نهادها جدید در کمیته تحریم اخلاص ایجاد کند. این کار که می‌تواند به پشتوانه استدلال‌هایی نظیر نقض حقوق ایران ذیل آن پی‌تی صورت گیرد، می‌تواند روند بررسی‌ها را در کمیته به تعویق انداخته یا مسئله را به صحن شورای امنیت بکشد که در نتیجه حق وتو روسیه و چین مجدداً مطرح می‌شود.

– **عقیم گذاشتن تلاش‌های نظارتی:** ایران می‌تواند به پشتوانه قانون مجلس شورای اسلامی، از طریق محدودسازی همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و ندادن اجازه بازرسی‌های گسترده از تأسیسات و فعالیت‌های هسته‌ای خود، فعالیت‌های تحقیقاتی کمیته تحریم را با محدودیت مواجه کرده و اجازه تولید

گزارش به این نهاد ندهد. بالطبع، فقدان اسناد و مدارک کافی می‌تواند فرایند ایجاد اجماع در کمیته تحریم و سپس در شورای امنیت را با اختلال مواجه کند.

۳. بررسی آثار تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران

نوع و میزان آثار ناشی از قطعنامه‌های دهه هشتاد سازمان ملل علیه جمهوری اسلامی ایران همواره محل بحث و بعضاً اختلاف نظر بوده است. عده‌ای تحریم‌های سازمان ملل و آثار اقتصادی ناشی از آن را بسیار مهم و تأثیرگذار دانسته و معتقدند به هر نحو ممکن، باید جلوی بازگشت غیرقانونی قطعنامه‌ها را گرفت. برخی پا را فراتر گذاشته و با ورود به مسئله از دریچه امنیت، این قطعنامه‌ها را زمینه‌ای برای اعمال فشارهای امنیتی و حتی جنگ علیه کشور معرفی می‌کنند.^۱ در طرف مقابل، گروهی قرار می‌گیرند که اساساً قطعنامه‌های سازمان ملل را بی‌اثر دانسته و بود یا نبود آنها را علی‌السویه می‌دانند.

هر دو دیدگاه فوق ناتمام و حاوی مقداری از عدم جامعیت و عمق‌نگری است. ازسویی، نمی‌توان قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل را بی‌اثر و کان‌لم‌یکن دانست و ازسوی دیگر، در بیان آثار آن باید از افراط و ایجاد نگرانی‌های بی‌مورد اجتناب کرد.

برای درک صحیح آثار ناشی از تصویب قطعنامه‌های شورای امنیت، ابتدا باید در قالب بحثی مقدماتی، سیر تحول رویکرد سازمان ملل در موضوع تحریم و نقاط اشتراک و تمایز آن با تحریم‌های آمریکا را مورد مذاقه قرار داد. این هدف از طریق مطالعه تاریخچه کنش‌های تحریمی این سازمان و بازخوانی تجربه دهه‌های اخیر شورای امنیت در موضوع تحریم حاصل می‌شود. سپس، مبتنی بر آن، می‌توان به شکل واقع‌بینانه‌تر، درباره ماهیت تحریم‌های سازمان ملل و آثار ناشی از آن بر کشور قضاوت کرد.

۱-۳. ماهیت و سیر تطور تحریم‌های سازمان ملل

بحث از فصل هفتم منشور سازمان ملل با عنوان «اقدام مرتبط با تهدیدات صلح، نقض صلح و اعمال تجاوزکارانه» حاوی ۱۳ بند (از بند ۳۹ الی ۵۱) آغاز می‌شود. بندهایی از این فصل، امکان اعمال فشار اقتصادی بر کشورها در شرایطی خاص را در اختیار شورای امنیت قرار می‌دهد. بعد از دوره جنگ سرد، شورای امنیت بارها از ظرفیت‌های ناشی از این فصل برای تحریم و اعمال فشار بر کشورها استفاده کرده است.

در دی‌ماه ۱۳۷۰ (ژانویه ۱۹۹۲) طبق تصمیمی در سازمان ملل، «اشاعه تسلیحات کشتار جمعی» به عنوان یکی از مصادیق تهدید برای صلح و امنیت بین‌الملل تعیین می‌شود. این تصمیم زمینه مناسبی برای توجیه تحریم علیه عراق ایجاد کرد. یک سال و نیم پیش از این تصمیم، اولین اقدام تحریمی شورای امنیت علیه عراق با

۱. جنگ ۱۲ روزه نشان داد که آمریکا و رژیم صهیونیستی برای شروع تجاوز به ایران به قطعنامه نیازی ندارند و حتی کشورهای اروپایی نیز حتی بدون بازگشت قطعنامه‌ها، از تجاوز آشکار به ایران حمایت کردند.



تصویب قطعنامه ۶۶۹ (مرداد ۱۳۶۹ - آگوست ۱۹۹۰) آغاز شده بود. آثار انسانی سنگین و قابل توجه تحریم‌های جامع ۱۴ ساله عراق (از ۱۹۹۰ الی ۲۰۰۳) و انتقادهای بین‌المللی ناشی از آن، شورای امنیت را به سمت بازبینی و ایجاد تحول بنیادین در استفاده از ابزار تحریم و حرکت از «تحریم‌های جامع» به سمت «تحریم‌های هدفمند» سوق داد. هدف از این تحول، هدف‌گیری دقیق‌تر رهبران سیاسی و نخبگان اقتصادی و اجتناب از آسیب‌رسانی به توده مردم بود. برخلاف تحریم‌های جامع، دایره تحریم‌های هدفمند به بخش‌های مشخصی از سه حوزه مالی، تجاری و حمل‌ونقل و مسافرت محدود می‌شد.^۱

این روال ادامه داشت تا اینکه در نیمه دهه ۱۳۸۰ سیاست تعامل سازمان ملل با ایران به بهانه پرونده هسته‌ای، تدریجاً به تخصیص تغییر وضعیت داد و به‌مرور، چند قطعنامه تحریمی علیه ایران به تصویب شورای امنیت رسید. اما قضیه تحریم‌های ایران پیچیدگی‌های بیشتری دارد. ایران از مدت‌ها قبل‌تر تحت تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا قرار داشت. تفاوت ماهوی تحریم‌های آمریکا با تحریم‌های شورای امنیت کمک شایانی به فهم مجموعه تحریم‌ها علیه ایران می‌کند.

۲-۳. مقایسه تحریم‌های آمریکا و تحریم‌های سازمان ملل علیه ایران

تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران (شش قطعنامه) همگی تحت عنوان «تحریم‌های مرتبط با هسته‌ای»^۲ و از همان جنس تحریم‌های هدفمند سازمان ملل بود. اما هم‌زمان، آمریکا جنس دیگری از تحریم‌ها را که مشابه همان تحریم‌های جامع سازمان ملل در دهه ۹۰ میلادی علیه عراق بود بر ایران اعمال می‌کرد؛ تحریم‌هایی که از سال ۱۹۹۶ (۱۳۷۵ شمسی) با «قانون تحریم‌های ایران و لیبی» (قانون ایلسا) [۹] آغاز شده بود.

هدف رویکرد خصمانه شورای امنیت در قبال ایران در آن برهه از زمان، **ایجاد وقفه در پیشرفت سریع برنامه هسته‌ای ایران** و متقاعد کردن تهران به تغییر رفتار در موضوع هسته‌ای بود. این نوع تحریم پایداری کافی نداشت و قاعداً می‌توانست پس از مدتی کم‌اثر شود. توضیح آنکه در اینجا سخن از «عدم پایداری» تحریم‌های سازمان ملل از منظر فنی است. با توجه به پیشینه و سیر تطور تحریم‌های سازمان ملل و باتوجهبه نگاه بلندمدت ایران به برنامه هسته‌ای خود، نظام تحریم ایران اساساً باید به‌گونه‌ای طراحی می‌شد که بتواند در بلندمدت ماندگار باشد. جنس تحریم‌های سازمان ملل چنین مطلوبی را برآورده نمی‌کند. لذا ورود تحریم‌هایی از جنس دیگر به عرصه عمل ضروری بود. تحریم‌های جامع آمریکا، هدفی بلندمدت و پایدار را دنبال می‌کرد.

۱. تحریم‌های مالی خود به دو دسته «دارایی‌پایه» (مسدودسازی دارایی‌های هدف تحریمی) و «کنش‌پایه» (ممنوعیت یا محدودسازی پرداخت از/به هدف تحریمی) تقسیم می‌شود. تحریم‌های تجاری به معنای جلوگیری از جریان کالا به کشور هدف (صادرات/واردات) و تحریم‌های حمل‌ونقل شامل ممنوعیت سفر برخی افراد خاص، ممنوعیت عبور و مرور زمینی و دریایی و هوایی و ممنوعیت حمل کالایی خاص مرتبط با کشور هدف می‌شود. تحریم‌های هدفمند در مواردی (مانند تحریم تجاری نفت برای کشورهای وابسته به فروش نفت) می‌تواند برای کشور تحریم‌شده عواقب سنگین در پی داشته باشد.

بر این اساس، ایران با دو جنس متفاوت از تحریم‌های ظالمانه مواجه است:

۱. **تحریم‌های هدفمند شورای امنیت:** عمدتاً شامل ممنوعیت تجارت تسلیحات متعارف و کالاهای با کاربرد دوگانه؛ ممنوعیت تحرک افراد و وسایل نقلیه و مسدودسازی دارایی‌های افراد و نهادهای مشخص و برخی محدودیت‌های مالی و بانکی.

۲. **تحریم‌های جامع آمریکا:** شامل محدودیت‌های کامل و جامع مالی / بانکی و نقل و انتقال پول و افتتاح حساب و ... همچنین محدودیت‌های بسیار شدیدتر بر تجارت انرژی و کالا.

رفع تحریم‌های هدفمند فرایندی ساده‌تر و سریع‌تر داشته و تغییر رفتار کشور هدف در این نوع از تحریم معنادار است. اما تحریم‌های جامع آمریکا از سال ۲۰۱۰ با گذر از حالت قاعده‌محور، به «تحریم‌های ریسک‌محور» ارتقا پیدا کرد و با تعمیم ریسک همکاری با کشور هدف تحریم به **کل فضای مالی و تجاری جهان**، درواقع به افزایش ریسک تعامل با ایران منجر شده است که البته در سال‌های اخیر و متعاقب افزایش قطبیت سیاسی و حرکت اقتصاد جهان به سمت چند تکه شدن، از میزان اثرگذاری تحریم‌های آمریکا کاسته شده است.

۳-۳. تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور؛ تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور

«تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور»^۱ به معنای شناسایی یک نقطه هدف و سپس، تحریم و جریمه همه حلقه‌های حامی و خدمت‌دهنده به آن نقطه تحریمی است. این نوع از تحریم را می‌توان به دایره‌ای کوچک تشبیه کرد که شعاع آن به تدریج و تا بی‌نهایت، بزرگ می‌شود. از تحریم‌های قاعده‌محور با تعبیر دیگری نظیر تحریم‌های هدفمند یا تحریم‌های ویروسی نیز یاد می‌شود. دلیل استفاده از این استعاره این است که به محض آلوده شدن یک نقطه (هدف تحریمی)، تمام نقاطی که با آن ارتباط دارد مبتلا شده و خود به نقطه آلوده جدید تبدیل می‌شود و این روند تا بی‌نهایت می‌تواند ادامه پیدا کند.

در مقام اجرا، «دفتر پایش دارایی‌های خارجی» (اوفک) در وزارت خزانه‌داری آمریکا ابتدا نام فرد، نهاد یا دارایی مدنظر را مبتنی بر یک «برنامه تحریمی»^۲ در فهرست تحریم‌ها موسوم به «فهرست اس. دی. ان»^۳ قرار می‌دهد و سپس با استناد به قانون کنگره، فرمان اجرایی یا آیین‌نامه‌ای از وزارت خزانه‌داری که آن برنامه تحریمی برخاسته از آن است، مجازات‌های تعیین شده را علیه آن هدف تحریمی اعمال می‌کند. بر این اساس، همه اشخاص در سراسر جهان، برای شروع یا ادامه همکاری با آن نهاد تحریمی با دو گزینه مواجه می‌شوند: ادامه همکاری و قرار گرفتن در معرض جریمه‌های وزارت خزانه‌داری آمریکا یا قطع همکاری.

1. Rule-based Secondary Sanctions

2. Sanctions Program

3. Specially Designated Nationals and Blocked Persons list ("SDN List")



ایده کلی این نوع از تحریم به فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ جرج بوش پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ برمی‌گردد و می‌توان فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ بوش (سال ۲۰۰۵ میلادی) را نقطه آغاز عملیاتی شدن این نوع تحریم دانست. جمهوری اسلامی ایران از همان آغاز در معرض تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور آمریکا قرار گرفت. این روند که با «تحریم چرخه دلار»^۱ در سال ۲۰۰۸ تکمیل شد، تا سال ۲۰۱۰ ادامه داشت. تابستان ۲۰۱۰ (۱۳۸۹ شمسی) نقطه عطفی در تحریم‌های ایران بود. در آن زمان ابتدا قطعنامه ۱۹۲۹ علیه ایران در شورای امنیت به‌عنوان آخرین قطعنامه تحریمی وضع شد (که از جنس همان تحریم‌های هدفمند، اما با عمق و گستره موضوعی محدود بود). کمتر از سه هفته بعد، کنگره آمریکا با تصویب یک قانون تحریمی جدید علیه ایران موسوم به «قانون سیسادا» [۱۰] با گذر از منطق تحریم‌های قاعده‌محور، نسل جدیدی از تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران موسوم به «تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور»^۲ را آغاز کرد که تا همین امروز، به شدیدترین شکل ممکن، برقرار است.

پیش از پرداختن به مفهوم این نسل جدید از تحریم‌ها، ضروری است به این سؤال پاسخ داده شود: چه اتفاقی در سال ۲۰۱۰ رخ داده بود که آمریکا به این نتیجه رسید که باید برای مقابله با ایران، به شیوه‌ای جدید از تحریم روی آورد؟ پاسخ به این سؤال، بخش قابل‌توجهی از مقصود این متن، یعنی اثبات اهمیت ناچیز تحریم‌های سازمان ملل در مقابل تحریم‌های آمریکا را تأمین می‌کند. تحریم‌های سازمان ملل (با گستره و عمق کمتر) و تحریم‌های آمریکا تا آن زمان همگی از جنس تحریم‌های قاعده‌محور و هدفمند بودند. آمریکا در سال ۲۰۱۰ به این نتیجه رسید که مجموعه ترتیبات تحریمی علیه ایران، با اینکه جمهوری اسلامی را با مشکلات و تنگناهایی مواجه کرده است، اما آن‌طور که باید نتوانسته فعالیت‌های اقتصادی و تجاری ایران را با اختلال مواجه کند. فروش نفت ایران ادامه داشت، عواید حاصل از آن به کشور باز می‌گشت، مراودات بانکی تا حد خوبی ادامه داشت، فناوری‌های لازم برای صنایع مختلف، به هر شکل ممکن، به ایران می‌رسید و خلاصه، امور ایران، ولو با هزینه‌ای بیشتر، بالاخره رفع و رجوع می‌شد. به بیان دیگر، هدف مطلوب غرب از تحریم‌های ایران حاصل نشده بود. معلوم بود که اشکال کار در شیوه تحریم است. لذا متخصصان تحریم در آمریکا طرحی نو در انداختند که طلیعه آن، قانون سیسادا و هسته مرکزی آن، ایجاد مخاطره و ریسک بالا در فضای مالی-بانکی و تجاری عمومی بین‌المللی برای هرگونه همکاری با جمهوری اسلامی ایران بود. از این طرح با عنوان «تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور» یاد می‌شود.

در تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور، مسئولیت شناسایی ذی‌نفع نهایی برعهده مؤسسه‌های مالی جهان گذاشته شده است. این نسل از تحریم که از قانون «سیسادا» (۲۰۱۰) و «مقررات تحریم‌های مالی ایران» (IFSR) آغاز شد، باعث افزایش اختیارات وزارت خزانه‌داری برای تنبیه و جریمه کردن بازیگران اقتصادی بزرگ در

1. U-turn Sanction

2. Risk-based Secondary Sanctions

سطح جهان شد. براساس ساختار تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور، همه مؤسسه‌های مالی جهان در معرض تحریم هستند و باید خودشان مراقبت کنند که خدمات آنها، حتی با چندین واسطه، به یک فرد یا نهاد تحریمی منفعت نرساند. (برخلاف تحریم‌های ثانویه نسل اول که آخرین حلقه از زنجیره خدمت‌دهندگان به نهاد تحریمی را هدف قرار می‌داد).

برای پیاده‌سازی تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور، وزارت خزانه‌داری ابتدا تلاش می‌کند تا همه بخش‌های اقتصادی کشور را نشان‌دار کرده، نهادهای فعال در آنها را به‌صورت حداکثری در فهرست اس.دی.ان بگنجاند. سپس، اوفک اعلام می‌کند که هرگونه تراکنش مالی و بانکی در هر کجای جهان، در صورتی که رساننده هرگونه منفعت به یکی از نهادهای تحریمی باشد، مشمول جریمه خواهد بود. به بیان دیگر، اوفک پس از شناسایی ذی‌نفع نهایی، زنجیره تراکنش‌های منتهی شده به آن را بررسی می‌کند و به‌طور بالقوه، همه حلقه‌های این زنجیره را هدف قرار می‌دهد. این نوع تحریم به‌نحوی طراحی شده است که بسیاری از شرکای تجاری و فعالان اقتصادی به‌طور خودکار، به دلیل اجتناب از عواقب و ریسک تحریم، به‌صورت داوطلبانه از همکاری با ایران احتراز می‌کنند.

این جنس از تحریم‌ها از لحاظ ماهیت، کاملاً متفاوت از تحریم‌های پیش از سال ۲۰۱۰ است. درواقع تحریم‌های سازمان ملل که آخرین آن همان قطعنامه ۱۹۲۹ در سال ۲۰۱۰ بود، تنها تا همان سال توانست با تحریم‌های آمریکا هم‌پایی کند (آن هم فقط از لحاظ ماهیت و نه از لحاظ گستره و عمق) و سپس در همان حد تحریم‌های هدفمند باقی ماند. درواقع امروز، جریان اصلی و مستمر تحریم، همان تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور آمریکا علیه ایران است و تحریم‌های از جنس قطعنامه‌های شش‌گانه شورای امنیت، نوع قدیمی و توسعه‌نیافته همین تحریم‌های جامع است.

۴. بحث فنی درباره نظام تحریم‌های آمریکا علیه ایران

۴-۱. تحریم‌های اولیه^۱

تا پیش از سال ۱۹۹۶ میلادی (۱۳۷۵ شمسی)، تحریم‌های اولیه آمریکا بر ایران اعمال می‌شد. از همان ماه‌های ابتدایی انقلاب اسلامی در ایران، دولت آمریکا با صدور بیانیه‌ها و فرمان‌های اجرایی متعدد، ممنوعیت‌هایی در رابطه با همکاری اشخاص و نهادهای آمریکایی با ایران وضع کرد:



- بیانیه ۴۷۰۲: لغو اجازه ورود نفت خام تولیدی ایران، یا مواد نفتی تولیدی از نفت خام ایران در متصرفات و مناطق آزاد آمریکا.
- فرمان اجرایی ۱۲۲۰۵: ممنوعیت هرگونه فروش، تأمین، عرضه یا انتقال کالا (به جز مواد غذایی و دارویی) توسط کسانی که در قلمرو قضایی آمریکا هستند از هرکجا به ایران و نهادهای ایرانی.
- فرمان اجرایی ۱۲۲۱۱: ممنوعیت هرگونه اعطای وام، اعتبار، ایجاد سپرده جدید، شرایط ترجیحی تجاری، انتقال و پرداخت وجوه در حمایت از طرح‌ها و پروژه‌های صنعتی ایران و ممنوعیت واردات از ایران.
- شناسایی ایران به عنوان کشور حامی تروریسم: محدودیت در صادرات کالاهای نظامی به ایران، ممنوعیت اعطای وام آمریکا برای صادرات تجهیزات دفاعی به ایران، ممنوعیت اعطای کمک آمریکا به ایران، رأی منفی آمریکا به وام‌ها در مؤسسه‌های مالی بین‌المللی به ایران.
- فرمان اجرایی ۱۲۶۱۳: ممنوعیت واردات آمریکا از ایران.
- فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷: ممنوعیت ایجاد ضمانت، تأمین مالی یا ضمانت تأمین مالی برای توسعه منابع نفتی ایران برای اشخاص آمریکایی یا افرادی که در کنترل یا مالکیت آمریکایی‌ها هستند.
- فرمان اجرایی ۱۲۹۵۹: ممنوعیت صادرات و صادرات مجدد هر کالا و فناوری با منشأ آمریکا یا کالایی که به گواهی صادراتی آمریکا نیاز دارد به ایران (ممنوعیت صادرات مجدد کالاهایی که در کشور ثالث کاملاً تغییر پیدا می‌کنند یا کمتر از ۱۰ درصد آن آمریکایی است نمی‌شود).

۲-۴. تکمیل تحریم‌های اولیه و آغاز تحریم‌های ثانویه

از سال ۱۹۹۶ (۱۳۷۵ شمسی) و با تصویب «قانون تحریم‌های ایران و لیبی» (ایلسا) در کنگره آمریکا مشهور به قانون داماتو، تحریم‌های ثانویه آمریکا علیه ایران آغاز شد. این تحریم‌ها پا را فراتر از خاک و قلمرو قضایی آمریکا گذاشته و همه بازیگران اقتصادی در سراسر جهان را از همکاری با اشخاص و نهادهای تحریم‌شده ایرانی منع می‌کرد. قانون ایلسا که بعدها با حذف بخش لیبی آن، به «قانون آيسا» تغییر نام پیدا کرد، به همراه فرمان اجرایی ۱۳۰۵۹ صادر شده توسط دولت ویلیام کلینتون در ۲۸ مرداد ۱۳۷۶ (۱۹ آگوست ۱۹۹۷)، درواقع به نوعی تکمیل تحریم‌های اولیه و فصل آغازین و گام‌های نخستین تحریم‌های ثانویه علیه ایران به حساب می‌آید.

طبق قانون آيسا، افراد و شرکت‌هایی که سرمایه‌گذاری فراتر از ۴۰ میلیون دلاری (یا ترکیبی از سرمایه‌گذاری که بیش از ۱۰ میلیون دلار باشد و در طول ۱۲ ماه به ۴۰ میلیون یا بیش از ۴۰ میلیون دلار برسد) در ایران

داشته باشند، به نحوی که این سرمایه‌گذاری مستقیماً باعث افزایش توانایی ایران در توسعه منابع نفتی‌اش باشد، مشمول جریمه‌هایی می‌شود.

همچنین مبتنی بر فرمان اجرایی ۱۳۰۵۹، مفاد تحریمی فرامین اجرایی ۱۲۶۱۳، ۱۲۹۵۷ و ۱۲۹۵۹ تجمع شد و ممنوعیت صادرات مجدد هر کالا، خدمات و فناوری که از آمریکا به کشور ثالث صادر شده، توسط هر فرد غیرآمریکایی در کشور ثالث برای صادرات مجدد مخصوص ایران یا دولت ایران باشد، به آن اضافه شد. این ممنوعیت شامل کالا، خدمات و فناوری‌هایی که نیازمند گواهی صادرات آمریکا هستند و کالاها و فناوری‌هایی که بالای ۱۰ درصد آمریکایی هستند از کشور ثالث به ایران نیز می‌شد.

۳-۴. تأمین زیرساخت و اجرای تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور

پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ میلادی و برجسته شدن دو موضوع «مبارزه با تروریسم» و سپس «مبارزه با اشاعه تسلیحات کشتار جمعی» در آمریکا، دو فرمان اجرایی در دولت جرج بوش رئیس‌جمهور وقت آمریکا صادر شد. فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ برای مبارزه با تأمین مالی شبکه‌ها و سازمان‌های تروریستی در سال ۲۰۰۱ و فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ برای مبارزه با اشاعه‌دهندگان تسلیحات کشتار جمعی و حامیان آنها در سال ۲۰۰۵. این دو فرمان اجرایی زیرساخت حقوقی مجموعه بزرگی از تحریم‌های ثانویه آمریکا موسوم به «تحریم‌های هدفمند» یا «تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور» علیه نهادهای مختلف در سراسر جهان، از جمله ایران به حساب می‌آید. به بهانه این دو موضوع، تعداد افراد و نهادهای مندرج در فهرست تحریم‌های آمریکا به مرور افزایش پیدا کرد و دایره تحریم‌ها علیه ایران رو به فزونی یافت. در اقدامی دیگر و با هدف محدود کردن هرچه بیشتر ایران، در نوامبر ۲۰۰۸ (سال ۱۳۸۷ شمسی) آمریکا دسترسی ایران به فرایند تسویه دلاری (چرخه دلار) را نیز قطع کرد.

این فرایند و اجرای سخت‌گیرانه تحریم‌ها تا سال ۲۰۱۰ ادامه داشت تا در این زمان، آمریکا با ناامیدی از دستیابی به میزان مطلوبی از اثرگذاری تحریم‌ها توسط تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور، از نسل جدیدی از تحریم‌ها رونمایی کرد.

۴-۴. تأمین زیرساخت و اجرای تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور

از نیمه سال ۲۰۱۰ میلادی (۱۳۸۹ شمسی) مجموعه وسیعی از زیرساخت‌های حقوقی در آمریکا (عمدتاً از سوی کنگره) وضع شد که زمینه لازم برای پیاده‌سازی و اجرای تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور را فراهم کرد. این نسل از تحریم‌ها حاصل همکاری مجدانه کنگره و دولت و مجموعه‌ای از متخصصان حوزه تحریم در آمریکا



و برآمده از تجربه واشینگتن از دوره تحریم‌های ثانویه (از ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۰) بود. زیرساخت‌های ایجاد شده عبارت‌اند از:

- اصلاح قانون تحریم‌های ایران (آیسا) (۲۰۱۰)،
- قانون جامع تحریم‌های ایران، پاسخگویی و عدم سرمایه‌گذاری (سیسادا) (۲۰۱۰)،
- قانون اختیارات دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲ (ان.دی.ای.ای ۲۰۱۲) (۲۰۱۱)،
- قانون کاهش تهدید ایران و حقوق بشر سوریه (۲۰۱۲)،
- قانون آزادی و مبارزه با سلاح کشتار جمعی ایران (ایفا) (۲۰۱۲)،
- قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم (کاتسا) (۲۰۱۷)،
- قانون توقف پهلوگیری نفت ایران (قانون کشتی) (۲۰۲۴)،
- قانون تحریم‌های انرژی ایران و چین (۲۰۲۴)،
- فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ و خروج آمریکا از برجام،
- فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱،
- فرمان اجرایی ۱۳۸۷۶،
- فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲،
- فرمان اجرایی ۱۳۹۴۹.

پس از ارائه این تصویر کلی از نظام تحریم‌ها با این حجم عظیم، دایره موضوعی گسترده و عمق زیرساخت‌های تحریمی، معلوم می‌شود که بخش اصلی تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران، برخاسته از همین تحریم‌های ثانویه نسل اول و نسل دوم آمریکاست و تحریم‌های سازمان ملل در برابر آن چندان توان عرض اندام ندارد. بالاین‌حال، برای روشن‌تر شدن هرچه بیشتر موضوع، در ادامه روایتی از روند طراحی، پیاده‌سازی و اجرای تحریم‌های مالی بانکی آمریکا علیه ایران از منظر خود دست‌اندرکاران وضع و پیاده‌سازی تحریم ارائه می‌شود.

۵. عامل اصلی اثرگذاری تحریم بر اقتصاد ایران؛ تحریم‌های آمریکا یا قطعنامه‌های سازمان ملل؟

در این بخش، با هدف تبیین آثار تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران، روایتی از ماجرای تحریم‌های مالی بانکی کشور و «آثار عملی» پیامدهای آن، از زبان افراد مهم و دست‌اندرکاران تحریم در آمریکا ارائه می‌شود. برای تولید این بخش از برخی کتاب‌های منتشرشده در زمینه تحریم‌های ایران از جمله «هنر تحریم‌ها» (ریچارد نفیو - ۲۰۱۷)، «جنگ خزانه‌داری» (ووان زاراته - ۲۰۱۴)، «گلوگاه‌ها» (ادوارد فیشمن - ۲۰۲۵) و همچنین

برخی تولیدات و گزارش‌های اندیشکده‌ای غربی استفاده شده و تلاش شده است با تفکیک میان «اعمال حقوقی تحریم» و «آثار عملی تحریم»، توضیح داده شود که فشار واقعی اقتصادی از چه زمانی و چگونه ظاهر شد. منظور از «آثار عملی» پیامدهای ملموسی مانند کاهش درآمدهای نفتی، افت ارزش پول ملی، جهش‌های تورمی و رکود است که معمولاً تدریجی و با وقفه‌ای نسبت به تاریخ تصویب تحریم‌ها رخ می‌دهد.

۱-۵. دوره پایه و آثار محدود (۱۳۵۷ الی ۱۳۸۴)

پس از انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، نخستین اقدام‌های تحریمی از جمله مسدودسازی دارایی‌های ایران آغاز شد. برای نمونه، فرمان اجرایی ۱۲۱۷۰ حدود ۱۲ میلیارد دلار از دارایی‌های ایران را فریز کرد. با وجود این، در دهه‌های ۱۳۶۰ و ۱۳۷۰، به دلیل تداوم صادرات نفت و قیمت‌های نسبتاً مناسب، اثر خالص تحریم‌ها بر متغیرهای کلان محدود ماند. قانون تحریم‌های ایران و لیبی در ۱۳۷۵ سرمایه‌گذاری در حوزه انرژی را هدف گرفت، اما به دلایل مختلف، بخش مهمی از فشار بالقوه آن نتوانست به سرعت بالفعل شود. به‌طور کلی، تا پیش از میانه دهه ۱۳۸۰ تمرکز تحریم‌های آمریکا بر محدودیت‌های تجاری بود، نه انزوای بانکی فراگیر.

۲-۵. آغاز فشار مالی مدرن (۱۳۸۵ الی ۱۳۸۹)

از سال ۱۳۸۵ به بعد، نقطه ثقل سیاست‌ها به سمت دور کردن ایران از نظام مالی بین‌المللی حرکت کرد. نشان‌دار کردن و تحریم مؤسسه‌های مالی مرتبط با دو موضوع مبارزه با اشاعه تسلیحات کشتار جمعی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم سخت‌گیرانه‌تر شد و با تصویب «قانون جامع تحریم‌ها، مسئولیت‌پذیری و خروج از سرمایه‌گذاری در ایران» (سیسادا) در سال ۱۳۸۹، چارچوبی شکل گرفت که عملاً یک محاصره مالی را بنیان گذاشت: بانک‌های خارجی اگر با نهادهای ایرانی تحریم‌شده کار می‌کردند، خودشان در معرض قطع دسترسی به بازار آمریکا قرار می‌گرفتند. نتیجه، عقب‌نشینی تدریجی بانک‌های بزرگ از همکاری با ایران بود. با این‌همه، قیمت‌های بالای نفت و مسیرهای واسطه، بخشی از فشار را خنثی می‌کرد و اقتصاد ایران هنوز وارد فاز شوک فراگیر نشده بود.

۳-۵. نقطه عطف تعیین‌کننده (۱۳۹۰ الی ۱۳۹۱)

اجماع تجربه‌ها نشان می‌دهد که فشار واقعی و مخرب تحریم‌ها در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۹۰ رخ داد؛ زمانی که سه رویداد هم‌زمان با هم رخ دادند:



- هدف‌گیری بانک مرکزی ایران ذیل قانون اختیارات دفاع ملی که بانک‌های طرف معامله با ایران را ناگزیر به کاهش خرید نفت یا پذیرش محرومیت از نظام مالی آمریکا می‌کرد.
- قطع دسترسی شماری از بانک‌های ایرانی به سامانه پیام‌رسان سوئیفت در ابتدای سال ۱۳۹۱ که نقل و انتقال‌های بین‌المللی را به شدت مختل ساخت.
- تحریم نفتی اتحادیه اروپا از تابستان ۱۳۹۱ که دسترسی ایران به بازارهای اصلی و بیمه کشتی‌رانی را محدود کرد.

هم‌زمانی این سه عامل، صادرات نفت ایران را به‌طور چشمگیری کاهش داد، ارزآوری را محدود کرد و با تشدید نااطمینانی، بحران ارزی ۱۳۹۱ را رقم زد: ریال در فاصله‌ای کوتاه سقوط سنگینی را تجربه کرد، تورم جهش یافت و اقتصاد وارد رکود شد.

۴-۵. اوج آثار و رکودِ فرساینده (۱۳۹۱ الی ۱۳۹۴)

در سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۲ اقتصاد ایران رکود عمیقی را از سر گذراند؛ کاهش شدید درآمدهای نفتی، تنگنای ارزی و دشواری دسترسی به تأمین مالی خارجی، زنجیره واردات، تولید و اشتغال را متأثر کرد. در این دوره به تدریج روشن شد که تحریم‌های ثانویه، یعنی تهدید محرومیت از بازار آمریکا برای اشخاص ثالث، عنصر محوری کارایی تحریم‌هاست.

۵-۵. برجام و یک بهبودِ ناپایدار (۱۳۹۵ الی ۱۳۹۷)

با توافق برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) در تابستان ۱۳۹۴ و روز اجرای آن در زمستان همان سال، بخش مهمی از تحریم‌ها، به‌شکلی خاص، رفع شد و در نتیجه، صادرات و تولید نفت افزایش یافت و ایران شاهد رشد اقتصادی جهشی در سال ۱۳۹۵ بود. با این حال، ضعف برجام در رفع پایدار تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور، منع امکان تسویه با دلار و تلاش حداکثری بانک‌های بین‌المللی و شرکت‌های بزرگ برای گریز از ریسک، باعث شد پیوند مالی ایران با جهان هرگز به‌طور کامل عادی نشود. نتیجه این ماجرا، بهبودی بود که بیش از حد به نفت متکی و در برابر شوک‌های سیاسی بسیار حساس بود.

۶-۵. خروج آمریکا از برجام و بازگشت فشار حداکثری (۱۳۹۷ الی ۱۳۹۹)

در اردیبهشت ۱۳۹۷ خروج آمریکا از برجام اعلام شد و تحریم‌ها در دو مرحله بازگشتند. کارزار فشار حداکثری با دامنه‌ای وسیع، از نفت و پتروشیمی تا کشتی‌رانی، بیمه، فلزات و بانک‌ها را دربرگرفت؛ سپاه پاسداران به‌عنوان

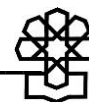
سازمان تروریستی خارجی نام‌گذاری شد و مخاطرات تعامل با ایران برای طرف‌های ثالث به‌مراتب افزایش یافت. در سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۳۹۹ اقتصاد ایران دوباره وارد رکود و تورم بالا شد، ریال تضعیف شد و صادرات نفت ایران به پایین‌ترین سطوح تاریخی سقوط کرد. هم‌زمان، همه‌گیری بیماری کرونا هزینه‌ها و محدودیت‌های جدیدی بر اقتصاد تحمیل کرد.

خلاصه‌ای از اتفاقات فوق را می‌توان در جدول زمانی زیر مشاهده کرد:

- ۱۹۸۱-۱۹۷۹: آغاز مسدودسازی دارایی‌ها؛ دستور اجرایی ۱۲۱۷۰،
- دهه ۱۹۹۰: قانون تحریم‌های ایران-لیبی برای مهار سرمایه‌گذاری انرژی،
- ۲۰۱۰-۲۰۰۶: تصویب قانون سیسدا در ۲۰۱۰ و آغاز محاصره مالی مؤثر،
- اواخر ۲۰۱۱-اوایل ۲۰۱۲: هدف‌گیری بانک مرکزی ذیل قانون اختیارات دفاع ملی؛ قطع دسترسی بخشی از بانک‌های ایرانی به سوئیفت؛ تحریم نفتی اتحادیه اروپا؛ نقطه عطف آثار عملی،
- ۲۰۱۵-۲۰۱۲: کاهش شدید صادرات نفت، بحران ارزی، جهش تورم و رکود،
- جولای ۲۰۱۵-ژانویه ۲۰۱۶: توافق برجام؛ کاهش تحریم‌های هسته‌ای و بهبود اقتصادی موقت،
- می-نوامبر ۲۰۱۸: خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌های ثانویه در دو مرحله؛ آغاز فشار حداکثری،
- ۲۰۲۰-۲۰۱۹: تشدید نشان‌دار شدن اشخاص و نهادهای ایرانی، محدودیت‌های کشتی‌رانی و مالی؛ رکود و تورم دوباره؛ هم‌زمانی با کووید-۱۹.

در جمع‌بندی این بخش می‌توان این‌گونه ادعا کرد: اگر پرسش این باشد که «تحریم‌ها چه زمانی واقعاً گزنده و اثرگذار شدند؟»، پاسخ مبتنی بر شواهد این است: از اواخر ۲۰۱۱ تا اوایل ۲۰۱۲ (ابتدای دهه ۱۳۹۰) یعنی زمانی که «فروش»، «پرداخت» و «واسطه‌گری مالی» مرتبط با ایران، هم‌زمان و از طریق اقدام‌های تحریمی آمریکا (و بعضاً اروپا) محدود شدند و پیامدهای کلان آن، از سقوط ارزش پول تا رکود و تورم، به‌صورت محسوس ظاهر شد. تقریباً هیچ‌یک از کارشناسان تحریم در آمریکا ادعا نمی‌کنند که تحریم‌های شورای امنیت ظرفیت کافی برای اعمال این حد از فشار بر ایران را داشته‌اند. لذا این کارشناسان وقتی در تولیدات و انتشارات خود، از تحریم‌های ایران و به‌خصوص تأثیرگذاری این تحریم‌ها سخن می‌گویند، عمده تمرکز را بر نظام پیچیده تحریم‌های آمریکا معطوف می‌کنند.

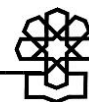
در جدول زیر، مهم‌ترین تحریم‌های اعمال شده علیه اقتصاد ایران، مبنای حقوقی اثرگذاری آنها، پاسخ سیاستی ایران و میزان تأثیرگذاری بر اقتصاد ایران و فشارهای تحریمی به نمایش گذاشته شده است.



جدول ۲. بررسی میزان اثرگذاری تحریم‌های آمریکا بر اقتصاد ایران در مقایسه با قطعنامه‌ها

تحریم اعمال شده	مبنای حقوقی اثرگذاری	پاسخ سیاستی ایران و میزان اثرگذاری
تحریم صادرات نفت و فراورده‌های نفتی	بخش ۱۲۴۵ از قانون اختیارات دفاع ملی درج نام نفتکش‌های ایران در لیست تحریم با برچسب‌های متعدد	کاهش مقطعی و پله‌ای در صادرات نفت ایران افزایش تدریجی در صادرات نفت متعاقب طراحی مسیرهای دور زدن تحریم و نیاز چین (از لحاظ مصرف) و بازار جهانی (از نظر قیمت) به نفت ایران
تحریم صادرات محصولات پتروشیمی	قانون سیسادا: متمم به قانون تحریم‌های ایران (آیسا) با هدف تحریم محصولات نفتی و پتروشیمی قانون ایفکا: اعمال تحریم‌های ثانویه روی تراکنش‌هایی با هدف خرید، فروش یا بازاریابی محصولات پتروشیمی ایران قانون کاهش تهدید ایران: توسعه تحریم روی مؤسسه‌های مالی تسهیل‌کننده پرداخت‌های مرتبط با پتروشیمی ایران فرمان اجرایی ۱۳۵۹۰ اوباما: تحریم کالاها، خدمات و فناوری‌های مرتبط با تولید محصولات پتروشیمی در ایران. فرمان اجرایی ۱۳۶۲۲ اوباما: تحریم خریداران خارجی محصولات پتروشیمی ایران فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ ترامپ: بازگشت تحریم‌های تعلیق شده توسط برجاس، از جمله تحریم صادرات مواد پتروشیمی و بخش‌های مربوطه فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ ترامپ: گسترده‌سازی دامنه بخش‌های تحریمی ایران به بخش نفت و پتروشیمی ایران.	بروز نوسان‌های مقطعی در صادرات محصولات پتروشیمی بروز چالش‌های مقطعی در تسویه مالی تجارت این محصولات تداوم صادرات به دلیل عدم امکان ردیابی و تسویه مالی تجارت این اقلام از طریق دور زدن تحریم
ممنوعیت سرمایه‌گذاری در میدین نفت و گاز ایران	قانون تحریم‌های ایران (آیسا) قانون سیسادا قانون کاهش تهدید ایران قانون اختیارات دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲ فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷ کلینتون فرمان اجرایی ۱۲۹۵۹ کلینتون فرمان اجرایی ۱۳۰۵۹ کلینتون فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ ترامپ	کاهش قابل توجه جذب سرمایه خارجی در صنعت نفت و گاز

تحریم اعمال شده	مبنای حقوقی اثرگذاری	پاسخ سیاستی ایران و میزان اثرگذاری
	فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ ترامپ	
	قانون سپاسدا:	
	- تحریم مؤسسه‌های مالی خارجی - تسهیل‌کننده تراکنش‌های مربوط به نفت با بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و برخی بانک‌های دیگر ایران. - ممنوعیت افتتاح حساب کارگزاری برای ایران. - قانون اختیارات دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲ - تحریم مؤسسه‌های مالی نقش‌آفرین در پردازش پرداخت‌های نفت از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. - معرفی کلیت نظام مالی و بانکی ایران به‌عنوان حوزه قضائی دارای ریسک بالای پولشویی. - قانون کاهش تهدید ایران: توسعه تحریم به مؤسسه‌های مالی خارجی تأمین‌کننده حساب‌های ریالی یا تسهیل‌کننده تراکنش‌های ریالی خارج از ایران. - قانون ایفکا: اعمال تحریم روی مؤسسه‌های مالی خارجی نقش‌آفرین در تراکنش با اشخاص ایرانی مندرج در فهرست اس.دی.ان و اشخاص ایرانی فعال در بخش‌های انرژی و حمل‌ونقل ایران.	قطع دسترسی ایران به شبکه سوئیفت قطع دسترسی مستقیم ایران به چرخه دلار به‌رغم فشارهای آمریکا، سیستم پرداخت و تسویه میان ایران و شرکای اصلی تجاری برقرار شده است. همچنین دسترسی غیرمستقیم ایران به شبکه پرداخت یورویی نیز فراهم است.
تحریم روابط مالی و بانکی شامل:		
- قطع دسترسی به چرخه دلار		
- قطع دسترسی به سوئیفت		
- ممنوعیت برقراری روابط کارگزاری با بانک‌های خارجی		
- ممنوعیت دسترسی به ارز دلاری		
	فرمان اجرایی ۱۳۵۹۹ اوباما	
	فرمان اجرایی ۱۳۶۰۸ اوباما	
	فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ ترامپ	
	فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ ترامپ	
	اقدام وزارت خزانه‌داری در ممنوع‌سازی دسترسی ایران به چرخه دلار در نوامبر ۲۰۰۸	
	قطع دسترسی ایران به سوئیفت در سال ۲۰۱۲	
	توسط اروپا و در سال ۲۰۱۸ توسط آمریکا	
	اقدام‌های فین‌سن:	
	- شناسایی ایران به‌عنوان محل نگرانی پولشویی.	
	- صدور توصیه‌نامه درباره فعالیت‌ها و تلاش‌های ایران برای سوءاستفاده از نظام مالی بین‌المللی.	



تحریم اعمال شده	مبنای حقوقی اثرگذاری	پاسخ سیاستی ایران و میزان اثرگذاری
	- صدور توصیه‌نامه درباره فعالیت‌های غیرقانونی قاچاق نفت، راه‌اندازی شبکه‌های پنهان بانکی و تلاش غیرقانونی برای تأمین تسلیحات توسط ایران. - صدور توصیه‌نامه درباره مبارزه با سازمان‌های تروریستی تحت حمایت ایران.	
تحریم صادرات محصولات معدنی	قانون تحریم‌های ایران (آیسا): تحریم نهادهای سرمایه‌گذار در منابع نفتی و معدنی ایران. قانون اختیارات دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۱۲ فرمان اجرایی ۱۳۸۷۱ ترامپ فرمان اجرایی ۱۳۵۵۳ اوباما	بروز نوسان‌های مقطعی در صادرات محصولات معدنی بروز چالش‌های مقطعی در تسویه مالی تجارت این محصولات تداوم صادرات به دلیل عدم امکان ردیابی و تسویه مالی تجارت این اقلام از طریق دور زدن تحریم
تحریم واردات قطعات خودرو	فرمان اجرایی ۱۳۶۴۵ اوباما: ممنوعیت تراکنش با شرکت‌های خودروسازی ایران فرمان اجرایی ۱۳۸۴۶ ترامپ: بازگشت تحریم‌ها بر تراکنش‌های مرتبط با کالاها و خدمات مرتبط با بخش خودروسازی ایران.	تداوم واردات قطعات خودرو و امکان تسویه مالی این تجارت

۶. آثار اقتصادی قطعنامه‌های شورای امنیت

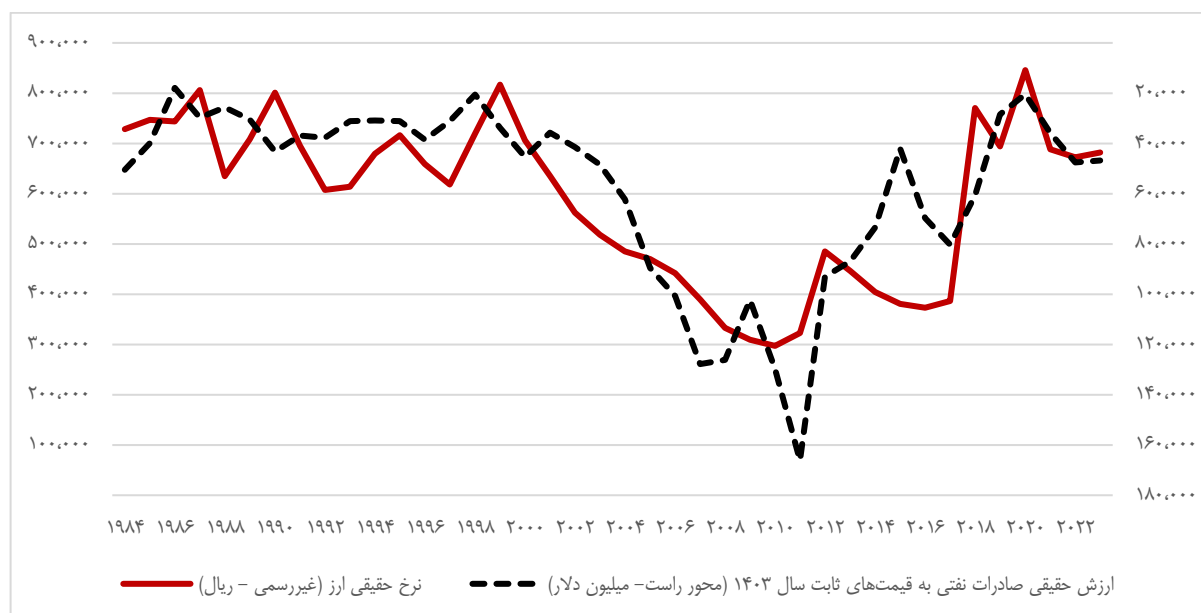
در این بخش سعی می‌شود با اتکا به شواهد تجربی و داده‌های اقتصاد ایران اثر قطعنامه‌های شورای امنیت بر متغیرهای کلیدی اقتصاد ایران تحلیل شود.

۶-۱. رابطه تحریم، نفت، نرخ ارز، تولید و تورم

بررسی آثار اقتصادی قطعنامه‌های شورای امنیت به معنای بررسی آثار آن بر رشد تولید و تورم است. از آنجاکه موازنه پرداخت‌های خارجی و نرخ ارز مهم‌ترین کانال انتقال اثر سازوکار ماشه بر رشد تولید و تورم است لذا ضروری است آثار ارزی این سازوکار به‌طور خاص مورد بحث قرار گیرد. به بیان دیگر، معنادار بودن یا نبودن (دائمی یا موقت بودن) اثر سازوکار ماشه بر موازنه پرداخت‌های خارجی را می‌توان با تقریب بالایی معادل اثر

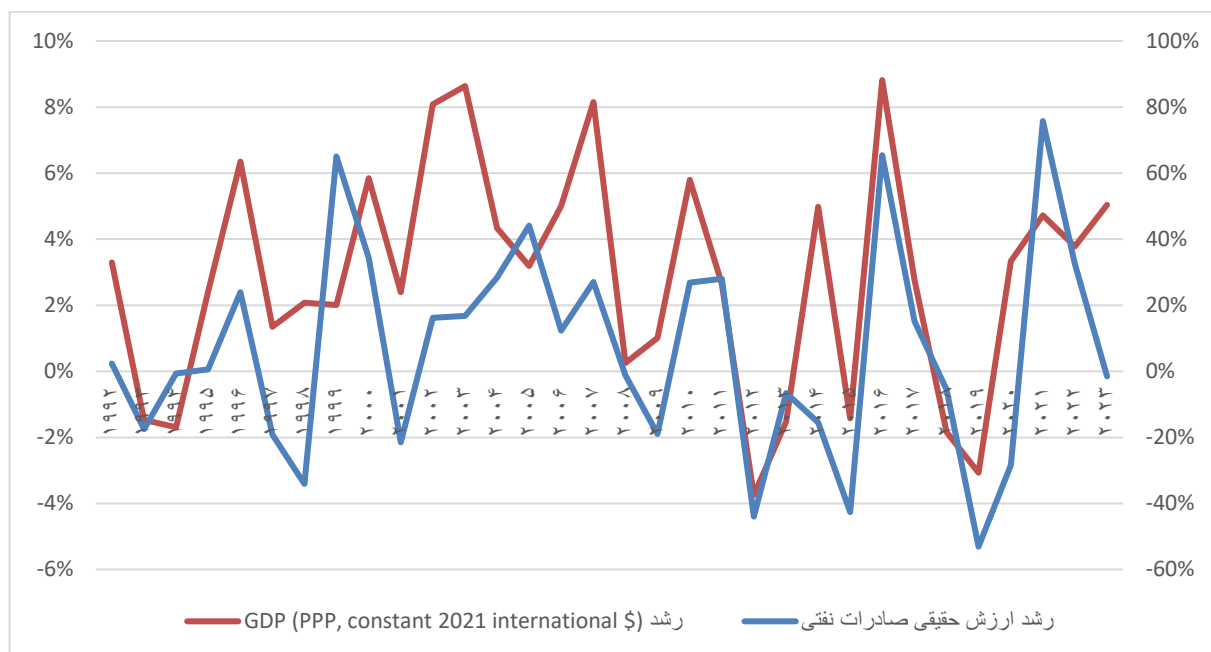
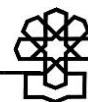
سازوکار ماشه بر رشد تولید و تورم در نظر گرفت. از طرفی، عامل مسلط تغییر نرخ حقیقی ارز در ایران ارزش حقیقی صادرات نفتی است (شکل ۱).

همان‌طور که در شکل ۱ قابل ملاحظه است، ارزش حقیقی صادرات نفتی عامل تعیین کننده روند نرخ حقیقی ارز است. شکل ۲ نیز بیانگر آن است که رشد صادرات نفتی مهم‌ترین محرک رشد کشور در سه دهه اخیر بوده است. شکل ۳ و تجربه دهه‌های اخیر نیز نشان می‌دهد لنگر انتظارات قیمتی در ایران نیز نرخ ارز است. تمامی این شواهد بیانگر اهمیت ارزش حقیقی صادرات نفتی بر متغیرهای کلیدی اقتصادی نظیر GDP، تورم و نرخ ارز است. بنابراین، می‌توان گفت صادرات نفتی کانال اصلی اثرگذاری تحریم‌های دو دهه اخیر بوده و تا حد زیادی، شدت اثرگذاری قطعنامه‌های شورای امنیت به اثرگذاری آن بر صادرات نفتی بستگی دارد. این گزاره بدان معنا است که در تحلیل اثرات اقتصادی هر تحریم لازم است که اثر آن روی صادرات نفتی مورد بررسی قرار گیرد. از این نقطه نظر و با توجه به اینکه عامل مسلط بر ارزش صادرات نفتی کشور تحریم‌های ایالات متحده بوده است و نه تحریم‌های شورای امنیت، باید گفت تحریم‌های ایالات متحده تعیین کننده اصلی آثار اقتصادی تحریم بوده است. چنانچه در شکل ۴ مشاهده می‌شود، کاهش صادرات نفتی در فصل ۱ سال ۱۳۹۱ و فصل ۲ سال ۱۳۹۷ رخ داده که هر دو با تحریم‌های ایالات متحده هم‌زمان است.



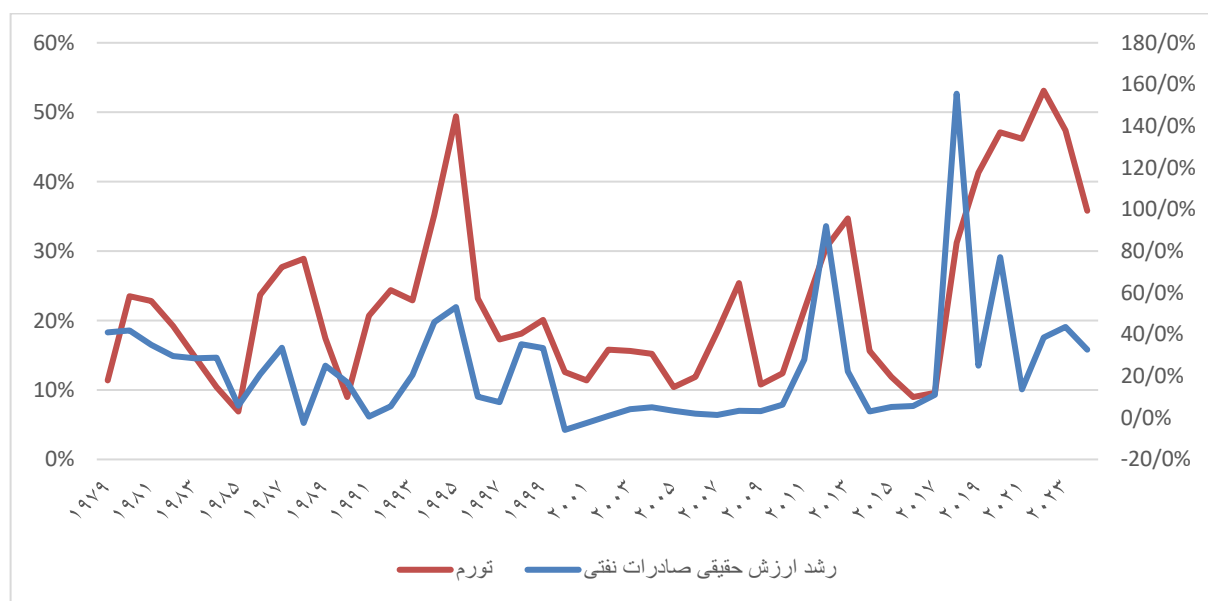
شکل ۱. روند سالیانه ارزش حقیقی صادرات نفتی و نرخ حقیقی ارز

مأخذ: داده‌های بانک مرکزی و محاسبات پژوهش.



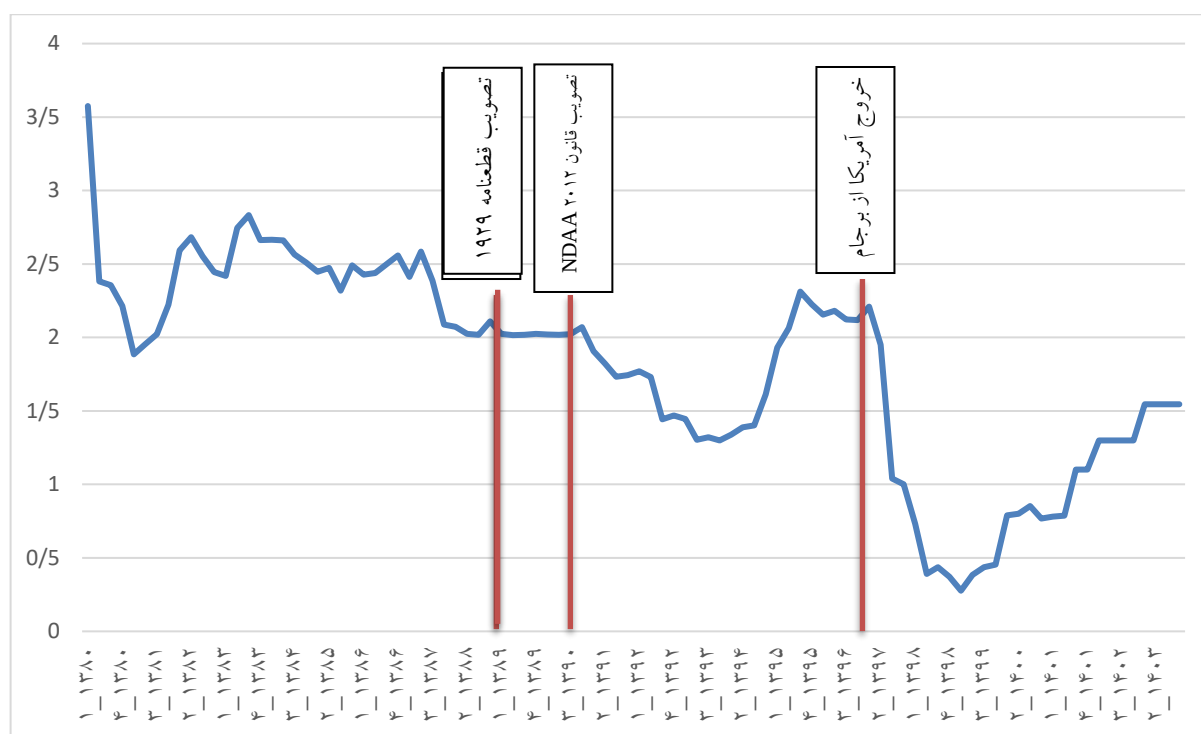
شکل ۲. روند سالیانه رشد ارزش حقیقی صادرات نفتی و رشد تولید ناخالص داخلی

مأخذ: همان.



شکل ۳. روند سالیانه تورم و رشد نرخ ارز

مأخذ: همان.



شکل ۴. روند فصلی مقدار صادرات نفت خام (بشکه در روز)

مأخذ: داده‌های فصلی بانک مرکزی و داده‌های باز تجارت نفت ایران (Tanker Tracker)

۲-۶. اثر قطعنامه‌های شورای امنیت بر نرخ ارز

موازنه پرداخت‌ها از دو حساب اصلی (در استاندارد ۴) تشکیل شده است. واردات و صادرات رسمی و غیررسمی کالا و خدمات و هزینه‌های تجاری و تسویه ارزی (از جمله هزینه‌های دور زدن تحریم‌ها) مربوط به آنها، مهم‌ترین اقلام حساب جاری هستند. در حساب سرمایه نیز اقلام متنوعی وجود دارد که مهم‌ترین مؤلفه‌های آن در ایران به افزایش نگهداری دارایی‌های خارجی (در داخل و خارج از کشور) توسط شهروندان ایرانی در مقطع زمانی مشخص (روز، هفته، ماه و سال) مربوط می‌شود. عوامل بنیادین اقتصادی نظیر تولید، تورم، رشد نقدینگی و صادرات نفتی از کانال حساب جاری بر سطح روند نرخ ارز به صورت دائمی مؤثر است. عواملی چون نرخ بهره، ریسک و نااطمینانی نیز مهم‌ترین دلایل تأثیرگذار مقطعی بر نوسان نرخ ارز از کانال حساب سرمایه محسوب می‌شود. به بیان دیگر، می‌توان گفت روند نرخ ارز در ایران از عوامل بنیادین اقتصادی تأثیر پذیرفته و نوسان‌های حول آن از حساب سرمایه نشئت می‌گیرد. چنانچه در شکل ۱ نیز نمایش داده شد، سطح نرخ حقیقی ارز در ایران در تناسب با صادرات نفتی بوده است که بیانگر تناسب نرخ اسمی ارز با تورم و صادرات نفتی به عنوان عوامل بنیادین اقتصادی است. قطع ارتباط بین نرخ حقیقی ارز و صادرات نفتی در دوره



۱۳۹۳-۱۳۹۶ به دلیل بالا بودن نرخ حقیقی سود سپرده بانکی رخ داده که مطابق انتظار اثر آن مقطعی بوده است.

با این مقدمه، نحوه اثرپذیری نرخ ارز از قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت نیز وابسته به آن است که کدام حساب (حساب جاری و حساب سرمایه) از موازنه پرداخت‌های خارجی متأثر شود. اگر قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت از راه‌هایی چون ارزش صادرات نفتی، ارزش صادرات غیرنفتی (که عمدتاً کامودیتی‌محور هستند)، هزینه‌های تجاری و ارزی واردات و صادرات، افزایش سطح تورم انتظاری و ... حساب جاری را متأثر کند، باید گفت که سطح روند نرخ ارز به‌طور دائمی افزایش می‌یابد. از بین این عوامل، ارزش حقیقی صادرات نفتی نقش کلیدی دارد. به‌طوری‌که کشش قیمتی ارزش حقیقی صادرات نفتی بر نرخ حقیقی ارز قریب به ۷۰ درصد است. بدین معنا که با نصف شدن صادرات نفتی نرخ حقیقی ارز قریب به ۳۵ درصد در بازه یک سال رشد خواهد کرد. در صورتی‌که حساب سرمایه از محل تشدید نااطمینانی از سازوکار ماشه اثرپذیرد، انتظار می‌رود که اثر آن به‌شکل مقطعی بوده و به‌شکل نوسان حول روند ظاهر شود. از این‌رو، برای حفظ ثبات حساب جاری و روند نرخ ارز لازم است: اولاً، ارزش صادرات حفظ شود که به‌معنای عدم کاهش مقدار صادرات نفتی و هزینه‌های مربوط به آن است. دوم، مقدار صادرات و هزینه‌های مربوطه برای دیگر کامودیتی‌ها با ثبات باشد. سوم، هزینه‌های تجاری و ارزی واردات با ثبات بماند. مداخلات بانک مرکزی به‌عنوان مهم‌ترین ابزار کنترل نوسان‌های حساب سرمایه می‌تواند نوسان‌های نرخ ارز را به حداقل رساند.

۷. تفاوت جهان ۲۰۲۵ با جهان ۲۰۱۰

در گذشته و در زمانی که دنیا به‌مانند امروز دچار چندپارگی‌های بنیادین نشده بود، اثر روانی و سیاسی اقدام‌های شورای امنیت روی کشورها و توان منزوی‌سازی آن قابل‌توجه بود. زمانی نه‌تنها انگلیس، فرانسه و آلمان، بلکه چین و روسیه نیز به‌طور کامل مطابق با هنجارهای بین‌المللی عمل می‌کردند و امکان منزوی‌سازی کشور از این مسیر، آسان‌تر از امروز بود. اما تحولات ژئوپلیتیک سال‌های اخیر مشروعیت نهاد سازمان ملل را به‌شدت تقلیل داده و این روند نزولی با سرعت بالایی ادامه دارد. اندیشمندان متعدد در سال‌های اخیر به‌کرات به این موضوع پرداخته‌اند که دیگر، قاعده گذاری جهان‌شمول در قالب مقررات و قطعنامه‌های سازمان ملل کارکرد خود را از دست داده‌اند و اینک کشورها باید روی یک معماری حداقلی جهانی متمرکز شوند [۱۱] و [۱۲] در بعد اقتصادی، بحران‌های مالی مکرر، افزایش نابرابری داخلی، حمایت‌گرایی خزنه و مداخله‌گرایی، بازگشت کشورها به پیاده‌سازی سیاست صنعتی، غربال‌گری حرکت برون‌مرزی سرمایه، وضع تعرفه و محدودیت علیه تجارت آزاد، ترتیبات رو به تزاید ادغام منطقه‌ای و ... مدل فراجاهانی‌شدن پس از ۱۹۹۰ را بی‌اعتبار کرده

است. در بعد سیاسی کاهش نسبی قدرت ایالات متحده و افزایش هم‌زمان قدرت چین، سیستم جهانی را که قبلاً تحت سلطه ایالات متحده و متحدانش بود، وارونه کرده است و همین امر امکان کنشگری قدرت‌های میانه را افزایش داده است. [۱۳] در بعد امنیتی و نظامی نیز جهان در سال‌های اخیر با جنگ روسیه و اوکراین و نسل‌کشی رژیم صهیونیستی در فلسطین اشغالی مواجه بوده و اکنون نیز شعله‌ور شدن درگیری در آمریکای جنوبی و دریای چین جنوبی کاملاً محتمل است.

بیانیه مشترک وزرای خارجی چین، ایران و روسیه در مورد غیرقانونی بودن استفاده سه کشور اروپایی از مکانیسم ماشه که در تاریخ ۱۰ شهریور ۱۴۰۴ در حاشیه اجلاس رؤسای جمهور کشورهای عضو سازمان همکاری شانگهای صادر شد نمود روشنی از بروز شکاف در سطح حکمرانی جهانی است و این شکاف، بی‌شک از میزان اثرگذاری قطعنامه‌های سازمان ملل خواهد کاست. در بخشی از این بیانیه آمده است: «شورای امنیت سازمان ملل نمی‌تواند براساس ارتباط اقدام سه کشور اروپایی (E3) عمل کند و باید آن را باطل و بی‌اعتبار تلقی نماید. هرگونه گام یا اقدامی که در بی‌اعتنایی یا مغایرت با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد صورت گیرد، نمی‌تواند به تعهدات بین‌المللی قانونی برای کشورهای عضو سازمان ملل منجر شود». متن کامل این نامه در پیوست ۲ قابل مشاهده است.

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

گزارش حاضر با بررسی جامع تاریخچه تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران، سازوکار قطعنامه ۲۲۳۱ و مکانیسم موسوم به ماشه، آثار بازگشت احتمالی و غیرقانونی تحریم‌های شورای امنیت در سال دهم برجام (۲۰۲۵/۱۴۰۴) را مورد تحلیل قرار داده است. در این بخش، به‌منظور نتیجه‌گیری نهایی، یافته‌های کلیدی گزارش در چند محور اساسی بازخوانی می‌شود و پیامدهای عملی آن برای سیاستگذاری ایران جمع‌بندی خواهد شد.

الف) ماهیت و اثرگذاری تحریم‌های سازمان ملل در قیاس با تحریم‌های آمریکا: بررسی تاریخی نشان داد که تحریم‌های شورای امنیت، به‌ویژه شش قطعنامه صادره طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰، همگی از جنس **تحریم‌های هدفمند** بوده؛ یعنی بر محور «عدم اشاعه» متمرکز شده و محدود به حوزه‌هایی چون تجارت تسلیحات سنگین، فناوری‌های دارای کاربرد دوگانه و مسدودسازی دارایی‌های اشخاص و نهادهای مشخص بوده است. این تحریم‌ها، برخلاف تحریم‌های جامع آمریکا، هیچ‌گاه کل اقتصاد ایران یا صادرات نفت و بانکداری را هدف قرار نداد. در مقابل، ایالات متحده از میانه دهه ۱۹۹۰ به‌بعد، با وضع قوانین متوالی و صدور فرمان‌های اجرایی متعدد، تحریم‌های جامع و فراگیری را علیه ایران اعمال کرده است. این تحریم‌ها، به‌ویژه در قالب



«تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور»، کلیت اقتصاد ایران را در معرض محدودیت‌های سخت‌گیرانه قرار داد. به همین دلیل، تجربه نشان داده است که عامل اصلی فشار اقتصادی بر ایران نه قطعنامه‌های سازمان ملل، بلکه تحریم‌های آمریکا و هم‌پیمانانش بوده است.

(ب) **آثار واقعی و روانی قطعنامه‌ها:** آثار اقتصادی قطعنامه‌ها در دو سطح باید بررسی شود:

○ **سطح واقعی و ملموس:** با فرض ثبات سایر شرایط، قطعنامه‌ها تغییر جدی در وضعیت کنونی صادرات نفت، محصولات پتروشیمی، فلزات و تجارت غیرنفتی ایران ایجاد نمی‌کند. دلیل آن، اولاً تمرکز قطعنامه‌ها بر حوزه اشاعه تسلیحاتی و فناوری‌های حساس است و ثانیاً وجود شکاف سیاسی در سطح جهانی است که مانع اجماع کامل برای اجرای قاطع این تحریم‌ها می‌شود.

○ **سطح روانی و انتظارات:** بیشترین اثر احتمالی ماشه در قالب «شوک روانی» و شکل‌گیری انتظارات منفی در بازارهای داخلی است. از آنجاکه بخش مهمی از فعالان اقتصادی، قطعنامه‌ها را معادل تشدید تحریم‌ها و حتی احتمال رویارویی امنیتی تلقی می‌کنند، امکان بروز نوسان در بازار ارز، طلا و دارایی‌های مالی وجود دارد. مدیریت اقتصادی و اطلاع‌رسانی دقیق دولت و نهادهای مسئول می‌تواند در مدیریت تکانه‌ها مؤثر باشد.

(ج) **محدودیت‌های اجرایی قطعنامه‌ها:** قطعنامه‌های شورای امنیت واجد محدودیت‌های ساختاری جدی در اجرا است.

○ **بازرسی محموله‌ها** صرفاً مشروط به «وجود دلایل معقول» است و نمی‌تواند به‌صورت کور و گسترده انجام شود.

○ **بازرسی در آب‌های آزاد** نیازمند رضایت کشور صاحب پرچم کشتی است.

○ **هیچ سازوکار تنبیهی خودکار** برای نقض قطعنامه‌ها پیش‌بینی نشده و اجرای آن به تصمیم دولت‌ها وابسته است.

○ **ترس از اقدام‌های متقابل ایران**

این موارد نشان می‌دهد حتی در صورت تلاش غیرقانونی برای فعال شدن ماشه، اجرای عملی تحریم‌ها به‌شدت وابسته به اراده سیاسی دولت‌ها و شرایط بین‌المللی خواهد بود.

(د) **تغییرات ژئوپلیتیک جهان:** جهان ۲۰۲۵ اساساً متفاوت از جهان ۲۰۱۰ است. در سال ۲۰۱۰، شورای امنیت همچنان از مشروعیت بالایی برخوردار بود و قدرت‌های بزرگی چون روسیه و چین نیز عموماً در چارچوب قواعد بین‌المللی عمل می‌کردند. اما در سال ۲۰۲۵، جهان با ویژگی‌های زیر شناخته می‌شود:

○ **چندپارگی سیاسی و اقتصادی:** افزایش رقابت قدرت‌های بزرگ، جنگ‌های منطقه‌ای، حمایت‌گرایی اقتصادی و بازگشت سیاست صنعتی.

○ تضعیف مشروعیت سازمان ملل: بیانیه‌های مشترک ایران، چین و روسیه درباره بی‌اعتباری اقدام اروپا در استفاده از ماشه، نشانگر کاهش اجماع و افزایش قطبیت در نظام بین‌الملل است.

در چنین شرایطی، قطعنامه‌های شورای امنیت همان کارکرد سیاسی-اقتصادی گذشته را نخواهد داشت و اثربخشی آنها به شدت کاهش یافته است.

به عنوان جمع‌بندی می‌توان گفت هرچند مطابق با نامه مشترکی که وزرای خارجه ایران، چین و روسیه به دبیرکل سازمان ملل متحد و رئیس شورای امنیت ارسال داشته‌اند اساساً اقدام تروئیکای اروپایی برای استفاده از مکانیسم ماشه فاقد مبنای حقوقی لازم است و باید باطل و بلااثر تلقی شود و اگرچه نظام سیاستگذاری کشور باید از همه ابزارهای در دسترس خود برای پیشبرد دیپلماسی استفاده کند اما بررسی‌های همه‌جانبه و دقیق متن قطعنامه‌ها و سازوکارهای اجرایی آنها و همچنین موشکافی گزینه‌های بدیل، نشان می‌دهد بازگشت احتمالی و غیرقانونی قطعنامه‌های شورای امنیت علیه ایران به خودی خود تهدیدی مدیریت‌پذیر است. این قطعنامه‌ها نه رژیم تحریمی جدیدی ایجاد می‌کند و نه تحریم‌های آمریکا را مشروع‌تر می‌سازد. آثار واقعی آن محدود به حوزه‌های اشاعه‌ای و فناوری‌های دوگانه است و در حوزه تجارت خارجی، ایران همچنان می‌تواند تعاملات کلان خود را ادامه دهد. باین حال، چالش اصلی در عرصه روانی و رسانه‌ای خواهد بود که نیازمند مدیریت هوشمندانه و گفتگوی صادقانه با مردم است.

۹. پیوست‌ها

پیوست ۱. پرسش‌ها و پاسخ‌های پرتکرار

۱. تحریم‌های ناشی از قطعنامه‌های شش‌گانه علیه ایران شامل چه مواردی می‌شود؟

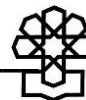
ممنوعیت ساخت تأسیسات جدید غنی‌سازی، بازفروری یا آب‌سنگین.

موظف شدن کشورها به جلوگیری از عرضه، فروش یا انتقال تمامی تانک‌های جنگی، خودروهای زرهی رزمی، سامانه‌های توپخانه با کالیبر بزرگ، هواپیماهای جنگی، بالگردهای تهاجمی، کشتی‌های جنگی، موشک‌ها یا سامانه‌های موشکی و اقلام مرتبط به ایران.

درخواست از کشورها: داشتن هوشیاری در عرضه سایر تسلیحات به ایران.

ممنوعیت ایران از هرگونه فعالیت مرتبط با موشک‌های بالستیک قادر به حمل کلاهک هسته‌ای و درخواست از کشورها برای جلوگیری از انتقال فناوری مربوطه.

ممنوعیت سرمایه‌گذاری خارجی توسط ایران در بخش‌های مرتبط با هسته‌ای و موشکی (فعالیت‌های معدن اورانیوم، تولید و استفاده از مواد هسته‌ای در سایر کشورها).



ممنوعیت گشایش شعب جدید بانک‌های ایرانی در خارج، ممنوعیت روابط کارگزاری جدید، و الزام به هوشیاری شدید در تمامی تراکنش‌ها با نهادها و افراد ایرانی (از جمله سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و شرکت کشتی‌رانی جمهوری اسلامی ایران).

درخواست از کشورها: بازرسی محموله‌های هوایی و دریایی ورودی و خروجی از ایران در قلمرو کشورها، از جمله بنادر و فرودگاه‌ها و توقیف یا امحاء محموله‌هایی شامل اقلامی که عرضه، فروش، انتقال یا صادرات آنها توسط بندهای «۳»، «۴» یا «۷» قطعنامه ۱۷۳۷، بند «۵» قطعنامه ۱۷۴۷، بند «۸» قطعنامه ۱۸۰۳ یا بندهای «۸» یا «۹» قطعنامه ۱۹۲۹ ممنوع شده است، مشروط به رضایت دولت صاحب پرچم کشتی و همچنین مشروط بر اینکه کشور بازرسی‌کننده اطلاعاتی داشته باشد که «دلایل منطقی» برای این باور فراهم کند.

درخواست از کشورها: تحریم خدمات سوخت‌رسانی: خودداری از ارائه سوخت و خدمات به کشتی‌ها مشروط بر اینکه کشورها اطلاعاتی داشته باشند که دلایل منطقی برای این باور فراهم کند که آن کشتی‌ها در حال حمل اقلامی هستند که عرضه، فروش، انتقال یا صادرات آنها طبق قطعنامه‌ها ممنوع شده است. با تأکید بر اینکه شامل کل تجارت دریایی ایران نیست و تأثیری بر فعالیت‌های اقتصادی جاری و عادی ایران ندارد.

۲. تفاوت تحریم‌های سازمان ملل با تحریم‌های آمریکا علیه ایران چیست؟

تحریم‌های سازمان ملل هم از لحاظ ماهیت و هم از لحاظ گستره و عمق موضوعی، با تحریم‌های آمریکا، به‌خصوص تحریم‌های اعمالی بر کشور از سال ۱۳۸۹ به این سو تفاوت دارد. تحریم‌های سازمان ملل همگی تحت عنوان «تحریم‌های مرتبط با هسته‌ای» و از جنس تحریم‌های هدفمند است که بخش‌های مشخصی از ایران را هدف‌گیری کرده و جرمه‌هایی برای همکاری با آنها تعیین می‌کند. این تحریم‌ها مشابه تحریم‌های ثانویه نسل اول آمریکا علیه ایران (تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور از ۱۳۷۵ تا ۱۳۸۹) عمل می‌کند. اما تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور آمریکا (نسل دوم تحریم‌های ثانویه) که اجرای آن از سال ۱۳۸۹ به بعد در دستور کار وزارت خزانه‌داری آمریکا قرار گرفت، نظام تحریم‌ها علیه ایران را به سطحی کاملاً متفاوت وارد کرد که اثرگذاری آن به مراتب بیش از تحریم‌های پیشین بود. این نوع از تحریم‌ها اساساً کل مجموعه‌ها و تمام بخش‌های کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد. درواقع تحریم‌های سازمان ملل که آخرین آن همان قطعنامه ۱۹۲۹ در سال ۲۰۱۰ بود، تنها تا همان سال توانست با تحریم‌های آمریکا هم‌پایی کند؛ آن هم فقط از لحاظ ماهیت و نه از لحاظ گستره و عمق.

۳. بخش عمده آثار تحریم‌ها علیه ایران ناشی از کدام تحریم‌هاست؟

جریان اصلی و مستمر تحریم علیه جمهوری اسلامی ایران که فارغ از قطعنامه‌های سازمان ملل، همواره بر کشور تحمیل شده است، همان تحریم‌های ثانویه آمریکاست که در سال ۱۳۸۹ و با تصویب قانون سیسادا، از تحریم‌های هدفمند و قاعده‌محور به تحریم‌های ریسک‌محور تغییر ماهیت و تغییر نسل داد. تحریم‌های ناشی از قطعنامه‌های شش‌گانه شورای امنیت، نوع قدیمی و توسعه‌نیافته تحریم‌های نسل اول آمریکاست، آن هم با دایره موضوعی محدودتر. بنابراین بازگشت غیرقانونی تحریم‌های سازمان ملل علیه ایران از لحاظ تحریمی، چیزی به تحریم‌های موجود و جاری علیه کشور اضافه نمی‌کند. باین‌حال، بازگشت غیرقانونی قطعنامه‌ها مطمئناً می‌تواند دارای آثار روانی بر افکار عمومی و بازار بوده و در نتیجه می‌تواند حداقل در کوتاه‌مدت، تکانه‌هایی در اقتصاد کشور ایجاد کند.

۴. آثار اقتصادی تحریم‌های سازمان ملل علیه ایران چیست؟

بررسی آثار اقتصادی قطعنامه‌های شورای امنیت به معنای بررسی آثار آن بر رشد تولید و تورم است. از آنجاکه موازنه پرداخت‌های خارجی و نرخ ارز مهم‌ترین کانال انتقال اثر سازوکار ماشه بر رشد تولید و تورم است، ضروری است آثار ارزی این سازوکار به‌طور خاص مورد بحث قرار گیرد. به بیان دیگر، معنادار بودن یا نبودن (دائمی یا موقت بودن) اثر سازوکار ماشه بر موازنه پرداخت‌های خارجی را می‌توان با تقریب بالایی معادل اثر سازوکار ماشه بر رشد تولید و تورم در نظر گرفت. از طرفی، عامل مسلط تغییر نرخ حقیقی ارز در ایران ارزش حقیقی صادرات نفتی است. بنابراین، می‌توان گفت صادرات نفتی، کانال اصلی اثرگذاری تحریم‌های دو دهه اخیر بوده است. این گزاره بدان معنا است که در تحلیل اثرات اقتصادی هر تحریم لازم است که اثر آن روی صادرات نفتی مورد بررسی قرار گیرد. از این نقطه نظر و با توجه به اینکه عامل مسلط بر ارزش صادرات نفتی کشور تحریم‌های آمریکا بوده است و نه تحریم‌های شورای امنیت، باید گفت به نظر نمی‌رسد باز وضع قطعنامه‌ها بتواند تأثیر جدی روی روند صادرات نفت ایران اعمال کند.

۵. آیا مجمع (پنل) کارشناسان می‌تواند نام اشخاص ایرانی جدیدی را وارد فهرست تحریم کند؟

اولاً گنجاندن نام جدید در فهرست تحریم‌ها مستلزم اجماع در میان اعضای کمیته تحریم (متشکل از ۱۵ عضو شورای امنیت) است. با حضور چین و روسیه در میان این اعضا و همچنین احیاناً برخی دیگر از اعضای هم‌سو با ایران، احتمال شکل‌گیری این اجماع دور از ذهن است. حتی در صورت بروز اختلاف، تصمیم‌گیری به رأی‌گیری در شورای امنیت موکول می‌شود که در آنجا روسیه و چین می‌توانند به نفع ایران از حق وتوی خود استفاده کنند. ثانیاً، تشکیل مجدد پنل کارشناسان نیز مستلزم رأی‌گیری است و چین و روسیه می‌توانند حتی از تشکیل مجدد آن جلوگیری کنند.



پیوست ۲. ترجمه نامه وزیران امور خارجه ایران، روسیه و چین به شورای امنیت

ما، وزرای امور خارجه جمهوری خلق چین، جمهوری اسلامی ایران و فدراسیون روسیه، تأکید می‌نماییم که برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) که به موجب قطعنامه ۲۲۳۱ (۲۰۱۵) شورای امنیت سازمان ملل متحد مورد تأیید قرار گرفته است، دستاوردی بی‌همتا در دیپلماسی چندجانبه و الگویی برای حل و فصل اختلافات از طریق گفتگو و تعامل به‌شمار می‌آید، و اجرای کامل آن می‌تواند سهمی مثبت در صلح و امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی ایفا نماید.

بیانیه مشترک نشست پکن میان چین، ایران و روسیه (۱۴ مارس ۲۰۲۵) را یادآور می‌شویم که در آن بر ضرورت پایان دادن به تمامی تحریم‌های یک‌جانبه غیرقانونی تأکید شد؛ اینکه تعامل و گفتگوی سیاسی و دیپلماتیک بر مبنای اصل احترام متقابل همچنان تنها گزینه عملی و قابل‌اتکا است؛ و اینکه طرف‌های ذی‌ربط باید متعهد به پرداختن به ریشه‌های وضعیت کنونی و چشم‌پوشی از تحریم، فشار یا تهدید به‌زور باشند.

مایلیم توجه جناب‌عالی را به موضوعی فوری جلب نماییم که به اخلاف در روند اجرای قطعنامه ۲۲۳۱ (۲۰۱۵) شورای امنیت سازمان ملل متحد که برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) را مورد تأیید قرار داده است، مربوط می‌گردد. به‌ویژه به ادعاهای وزرای امور خارجه فرانسه، آلمان و بریتانیا (تروئیکا) در نامه مورخ ۶ شهریور ۱۴۰۴ اشاره داریم که آنها به‌طور ادعایی به بند اجرایی ۱۱ و سازوکار موسوم به «بازگشت خودکار تحریم‌ها» که در قطعنامه مزبور برای اعضای پایبند برجام پیش‌بینی شده است، توسل جسته‌اند.

این اقدام وزرای امور خارجه تروئیکا آشکارا مغایر با قطعنامه بوده و از این‌رو، ذاتاً از حیث حقوقی و آیینی مخدوش و فاقد اعتبار است. مسیر اتخاذ شده توسط تروئیکا سوءاستفاده‌ای است از صلاحیت و کارکردهای شورای امنیت سازمان ملل متحد، درحالی‌که اعضای شورا و جامعه بین‌المللی را درباره علل بنیادین فروپاشی در اجرای برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت گمراه می‌سازد. در بدو امر شکل‌گیری برجام، زمانی که سازوکار موسوم به «بازگشت خودکار تحریم‌ها» پیش‌بینی گردید، به‌سختی قابل‌تصور بود که ایالات متحده آمریکا نخستین طرفی باشد که تعهدات خود را نقض می‌کند.

تصمیم آمریکا در مه ۲۰۱۸ مبنی بر خروج یک‌جانبه از برجام و تضعیف قطعنامه، به‌طور بنیادین نحوه و شرایط توسل به سازوکار «بازگشت خودکار تحریم‌ها» را تحت‌تأثیر قرار داد؛ سازوکاری که دیگر نمی‌تواند در ارتباط با ایران مورد استفاده قرار گیرد مگر آنکه قصور اساسی آمریکا پیشاپیش به‌طور مقتضی مورد رسیدگی و رفع قرار گیرد.

مایه تأسف عمیق است که آلمان، فرانسه و بریتانیا، همچنین اتحادیه اروپا، نه‌تنها با تحریم‌های تبعیض‌آمیز و غیرقانونی ایالات متحده علیه ایران همراهی کردند، بلکه تدابیر محدودکننده خود را نیز برخلاف تعهداتشان ذیل قطعنامه ۲۲۳۱ و برجام، از جمله در آستانه «روز گذار» در ۱۸ اکتبر ۲۰۲۳، وضع نمودند.

در این زمینه یادآوری اصل اساسی حقوق بین‌الملل که ازسوی دیوان بین‌المللی دادگستری مورد تأیید قرار گرفته است شایسته است؛ اصلی که مقرر می‌دارد: «طرفی که از تعهدات خود شانه خالی می‌کند یا آنها را اجرا نمی‌نماید، نمی‌تواند به حقوقی که مدعی است از آن رابطه ناشی می‌شود استناد کند.» در مقابل، اقدامات جبرانی ایران، ازجمله تعلیق اجرای تعهدات برجامی، صرفاً در واکنش به خروج ایالات متحده و نقض کلیه تعهدات آن و پس از دوره‌ای طولانی از پایبندی مستمر ایران و انفعال تروئیکا / اتحادیه اروپا در جبران وضعیت، اتخاذ گردید. اقدامات متقابل ایران نمی‌تواند مبنایی برای فعال‌سازی سازوکار «بازگشت خودکار تحریم‌ها» محسوب شود. غیرقابل پذیرش است که این سازوکار به‌گونه‌ای مورد سوءاستفاده قرار گیرد که خروج ایالات متحده و قصور متعاقب تروئیکا / اتحادیه اروپا در ایفای تعهدات خود، ازجمله تعهدات مندرج در بیانیه پس از نشست کمیسیون مشترک برجام در ۲۵ مه ۲۰۱۸، پاداش داده شود.

قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت تجزیه‌ناپذیر است و برجام جزء لاینفک آن به‌شمار می‌آید. ازاین‌رو، بند اجرایی «۱۱» این قطعنامه نمی‌تواند مستقل و منفک از بندهای «۳۶» و «۳۷» برجام تفسیر گردد. درواقع، تروئیکا حق ندارد پیش از آنکه الزامات مقرر در بند «۳۶» به‌طور کامل رعایت شود، به بند اجرایی «۱۱» استناد نمایند و موضوعی را که به‌زعم خود «نقض اساسی تعهدات ذیل برجام» تلقی می‌کند به شورای امنیت سازمان ملل متحد اطلاع دهد.

ادعاهای تروئیکا مبنی بر اینکه روند مقرر در بند «۳۶» برجام را به پایان رسانده‌اند، خلاف واقع است. واقعیت آن است که کمیسیون مشترک برجام هرگز برای بررسی مکاتبه مورخ ۲۴ دی ۱۳۹۸ (۱۴ ژانویه ۲۰۲۰) آلمان، فرانسه و بریتانیا تشکیل جلسه نداد.

سازوکار حل‌وفصل اختلافات به‌دلیل برخی خلأهای آیینی فعال نگردید؛ امری که به‌نوبه‌خود امکان بررسی موضوع در سطح وزرای امور خارجه یا در هیئت مشورتی را ناممکن ساخت. از آنجاکه الزامات مندرج در بندهای «۳۶» و «۳۷» رعایت نشد، مکاتبه وزرای امور خارجه فرانسه، آلمان و بریتانیا را نمی‌توان به‌مثابه «اعلامیه‌ای ازسوی یکی از دولت‌های مشارکت‌کننده در برجام تحت بند «۱۱» قطعنامه ۲۲۳۱» تلقی نمود.

یادآوری این نکته ضروری است که نگرانی‌های هسته‌ای مندرج در قطعنامه‌های پیشین شورای امنیت درخصوص ایران، به‌طور کامل از رهگذر برجام مرتفع گردید. آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در گزارش مدیرکل به شورای حکام/GOV/۶۸/۲۰۱۵ مورخ ۱۱ آذر ۱۳۹۴ / ۲ دسامبر ۲۰۱۵ و در قطعنامه شورای حکام/GOV/۷۲/۲۰۱۵ مورخ ۲۴ آذر ۱۳۹۴ / ۱۵ دسامبر ۲۰۱۵ پایبندی کامل ایران به تعهدات مرتبط را تأیید کرد. با این اوصاف، باز اعمال تحریم‌های ملغی شده شورای امنیت علیه ایران اقدامی غیرعقلانی و مضحک خواهد بود.



چنین اقدامی صرفاً تروئیکا را به‌رغم قصور اساسی‌شان پاداش داده، سال‌ها تلاش دیپلماتیک را نابود خواهد کرد، اعتبار توافق‌های چندجانبه را تضعیف خواهد نمود و سابقه‌ای خطرناک برای اجرای گزینشی تعهدات بین‌المللی به‌جای خواهد گذاشت. از این‌رو، پایبندی کامل به قطعنامه ۲۲۳۱، از جمله جدول‌های زمانی مندرج در آن، اهمیت اساسی دارد.

با توجه به مراتب فوق، شورای امنیت سازمان ملل متحد نمی‌تواند بر مبنای مکاتبه ارائه شده از سوی تروئیکا اقدامی صورت دهد و باید آن را کان‌لم‌یکن و بلااثر تلقی نماید. هرگونه گام یا اقدامی که در بی‌اعتنایی یا مغایرت با قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت اتخاذ گردد، نمی‌تواند برای دولت‌های عضو سازمان ملل متحد تعهدات بین‌المللی قانونی ایجاد نماید.

از اعضای شورای امنیت سازمان ملل متحد قاطعانه می‌خواهیم ادعاهای فرانسه، آلمان و بریتانیا مبنی بر توسل ادعایی به سازوکار «بازگشت خودکار تحریم‌ها» را مردود بشمارند و بر تعهد خود به اصول حقوق بین‌الملل و دیپلماسی چندجانبه تأکید ورزند.

از فرانسه، آلمان و بریتانیا می‌خواهیم که مسیر مخرب خود را تغییر داده، عقب‌نشینی کنند و همان‌گونه که در ۳۰ مرداد ۱۳۹۹ (۲۰ اوت ۲۰۲۰) به ایالات متحده توصیه کردند، «از هر اقدامی که صرفاً موجب تعمیق شکاف‌ها در شورای امنیت یا در روند کار آن پیامدهای منفی جدی داشته باشد، خودداری نمایند».

ضروری است که طرف‌های ذی‌ربط همچنان متعهد به یافتن راه‌حل سیاسی باقی به‌مانند؛ راه‌حلی که از رهگذر تعامل و گفتگوی دیپلماتیک و براساس اصل احترام متقابل، نگرانی‌های همه طرف‌ها را مدنظر قرار دهد و از تحریم‌های یک‌جانبه، تهدید به‌زور یا هر اقدام دیگری که می‌تواند وضعیت را تشدید نماید، اجتناب ورزند. همچنین از تمامی کشورها دعوت به‌عمل می‌آوریم که در ایجاد فضای مساعد و شرایط لازم برای تلاش‌های دیپلماتیک مشارکت نمایند.

منابع و مأخذ

[۱]. بند ۴۱ فصل هفتم منشور ملل متحد: شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد چه اقداماتی که مستلزم به‌کارگیری نیروی مسلح نباشد برای اجرای تصمیماتش به‌کار گرفته شود و می‌تواند از اعضای سازمان ملل متحد بخواهد چنین اقداماتی را اعمال کنند. این اقدامات ممکن است شامل قطع کامل یا جزئی روابط اقتصادی و خطوط راه‌آهن، دریا، هوا، پست، تلگراف، رادیو و سایر وسایل ارتباطی، و همچنین قطع روابط دیپلماتیک باشد.

[۲]. متن قطعنامه ۱۶۹۶ سازمان ملل علیه ایران:

https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1696-2006.pdf

[۳]. متن قطعنامه ۱۷۳۷ سازمان ملل علیه ایران:

https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1737-2006.pdf

[۴]. متن قطعنامه ۱۷۴۷ سازمان ملل علیه ایران:

https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1747-2007.pdf

[۵]. متن قطعنامه ۱۸۰۳ سازمان ملل علیه ایران:

https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1803-2008.pdf

[۶]. متن قطعنامه ۱۸۳۵ سازمان ملل علیه ایران:

https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1835-2008.pdf

[۷]. متن قطعنامه ۱۹۲۹ سازمان ملل علیه ایران:

https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf

[۸]. مراجعه به سند «راهنمای کاربردی شورای امنیت سازمان ملل: راهنمای عملی رویه‌ها و اقدامات»، بخش 3.2

(کمیته‌های تحریم شورای امنیت)، ص ۴۶؛ به آدرس زیر:

<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf>

[9]. Iran and Libya Sanctions Act of 1996 (ILSA)

<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-110/pdf/STATUTE-110-Pg1541.pdf>

[10]. The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010

<https://www.congress.gov/111/plaws/publ195/PLAW-111publ195.pdf>

[11]. Rodrik, D., & Walt, S. (2024). How to construct a new global order. Oxford Review of Economic Policy, 40(2),

[12]. Stiglitz, J. E., & Rodrik, D. (2024, March). Rethinking Global Governance: Cooperation in a World of Power (World Bank Development Research Working Paper No. 5219).

[13]. Kaplan, R. D. (2025, January 8). The edge of anarchy. New Statesman.

گزیده سیاستی

اگرچه سازوکار ماشه و تأثیر آن بر اقتصاد به دغدغه عموم مردم تبدیل شده اما بررسی قطعنامه‌ها نشان می‌دهد که مخاطرات اقتصادی بازگشت آنها، «نه‌چندان قابل توجه و قابل مدیریت» است. تحریم‌های اشاعه‌محور قطعنامه‌ها حتماً سنگین‌تر از تحریم‌های آمریکا نیستند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir