

تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۲/۱۳

وحید نوری*

چکیده

آمریکا پیشگام استفاده از تحریم‌های اقتصادی در سطح جهانی است. از سال ۲۰۰۵ بدین سو با کاربرد «تحریم‌های مالی» شاهد «تغییر پارادایم» در سیاست تحریم هستیم. این مقاله درصدد واکاوی این پدیده پیچیده و چندوجهی و پاسخ به این سؤال اصلی و کانونی است که «بنیان‌های تحریم‌های مالی ایالات متحده کدامند؟» فرضیه مقاله این است که تحریم‌های مالی مبتنی بر دو بنیان اصلی است که پیشگامی ایالات متحده در آنها، امکان استفاده انحصاری از تحریم‌های مالی را برای سیاست خارجی این کشور فراهم آورده است: نخست، تکوین رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی آمریکا و جهانی‌شدن آن و دوم، مرکزیت دلار در نظام مالی جهانی. سؤال دوم مقاله این است که «تحریم مالی از چه جایگاهی در سیاست خارجی ایالات متحده برخوردار است؟» استدلال نویسنده این است که درک سیاست‌گذاران آمریکایی از کارآمدی تحریم‌های مالی منجر به ارتقاء این ابزار در میان ابزارهای سیاست خارجی و تبدیل خزانه‌داری از نهادی حاشیه‌ای به نهادی مرکزی در هدایت سیاست خارجی و امنیتی ایالات متحده شده است.

واژگان کلیدی: تحریم‌های مالی، تحریم‌های اقتصادی، پول‌شویی، تروریسم، دلار، آمریکا.

مقدمه

قدرت‌های بزرگ^۱ می‌توانند از طیف متنوعی از ابزارها و سازوکارها به‌منظور هدایت سیاست خارجی و پاسخ به تهدیدات امنیتی خود استفاده کنند؛ گزینه نظامی، دیپلماسی، کمک‌های خارجی و تحریم ابزارهای هدایت سیاست خارجی ایالات متحده به شمار می‌روند. از پایان جنگ سرد به این سو، «تحریم» به گزینه نخست و پیش‌فرض آمریکا در پاسخ به آنچه واشینگتن «تهدیدات بین‌المللی» می‌نامد، بدل شده است (Selden, 1999: 3)؛ دایره این تهدیدات متأثر از تعارض روزافزون منافع و پیشرفت‌های تکنولوژیک، روزبه‌روز در حال افزایش است و مسائل حقوق بشری، جرائم سازمان‌یافته، تروریسم، اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، تهدیدات سایبری، اختلافات ژئوپلیتیک و غیره را شامل می‌شود؛ در پاسخ به این طیف گسترده موضوعی، سیاست تحریم ایالات متحده نیز در گذر زمان تکوین و تکامل یافته است. از سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶، واشینگتن استفاده از «تحریم‌های مالی» و اعمال محدودیت در استفاده از شبکه مالی جهانی را به‌عنوان جزئی از سیاست گسترده‌تر تحریم‌های اقتصادی در دستورکار قرار داده است (نفیو، ۱۳۹۷: ۳۹).

مقاله پیش روی درصدد تبیین فرایند تکوین و تکامل تحریم‌های مالی و بنیان‌های آن در سیاست خارجی آمریکا است؛ پدیده‌ای چندوجهی و پیچیده که از یک سو دارای ابعاد سیاسی-امنیتی، حقوقی، مالی-بانکی و فنی-تکنولوژیک است و از سوی دیگر به‌لحاظ موضوعی حوزه‌های مختلف بانکی، انرژی، کشتیرانی، بیمه، سرمایه‌گذاری، تأمین مالی، پرداخت‌های بین‌المللی، تسویه حساب‌های دلاری، تبدیل ارزها و غیره را متأثر می‌سازد. از این روی سؤال اصلی و کانونی مقاله آن است که «بنیان‌های تحریم‌های مالی ایالات متحده کدامند؟» استدلال می‌شود که تحریم‌های مالی به‌عنوان «متغیر مستقل» این پژوهش، مبتنی بر دو بنیان عمده به‌عنوان «متغیرهای میانجی» است که پیشگامی ایالات متحده در آنها، امکان استفاده انحصاری از تحریم‌های مالی را برای سیاست خارجی واشینگتن، به‌عنوان «متغیر وابسته» فراهم نموده است: نخست، تکوین رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی ایالات متحده و جهانی شدن آن؛ دوم مرکزیت دلار در نظام مالی جهانی.

1. Great Powers

پس از واکاوی متغیر اصلی و متغیرهای میانجی، به تأثیرات تکوینی این متغیرها بر «سیاست خارجی آمریکا» می‌پردازیم. بنابراین سؤال دوم مقاله به این گونه پردازش می‌شود که «تحریم‌های مالی از چه جایگاهی در سیاست خارجی آمریکا برخوردار است؟». استدلال می‌شود که برداشت‌ها از موفقیت تحریم‌های مالی منجر به «تغییر پارادایمی» در سیاست تحریم ایالات متحده شده است که در نتیجه آن، استفاده از ابزار «تحریم مالی» در هدایت سیاست خارجی ایالات متحده ارتقا یافته است؛ همچنین وزارت خزانه‌داری از یک نهاد عادی و حتی حاشیه‌ای به نهادی مرکزی در سیاست‌گذاری خارجی و امنیت ملی واشینگتن بدل شده است.

الف. بنیان‌های تحریم‌های مالی ایالات متحده

از منظر نگارنده، تحریم مالی عبارت است از «اعمال محدودیت یا ممنوعیت برای افراد، نهادها یا دولت‌های خاص در دسترسی به خدمات، منابع، اعتبارات و بازارهای مالی». تحریم‌های مالی آمریکا مبتنی بر قوانین و فرمان‌های اجرایی کنگره و دولت مرکزی است و اداره کنترل اموال خارجی (اوفک)^۱ در وزارت خزانه‌داری در تعامل و مشورت با وزارت خارجه مسئولیت اولیه در اجرای تحریم‌های مالی را برعهده دارد. ایالات متحده قدرت منحصربه‌فرد در استفاده از تحریم‌های مالی در سطح جهانی است و هیچ کشور دیگری در مقایسه با آن، قابلیت استفاده از این ابزار در سیاست خارجی خود را ندارد. چنین انحصاری نتیجه پیشگامی آمریکا در دو عرصه است: نخست تکامل و کارآمدی رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی ایالات متحده و جهانی شدن آن؛ دوم، مرکزیت دلار در نظام مالی جهانی. در ادامه به واکاوی هریک از این دو عنوان می‌پردازیم:

۱. جهانی شدن رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی ایالات متحده

آنچه امروزه در سطح جهانی با عنوان «رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه آ» (در این مقاله به اختصار رژیم مبارزه با پول‌شویی) شناخته می‌شود، رژیمی است متشکل از استانداردهای جهانی مبارزه با پول‌شویی و قانونگذاری ملی در راستای اجرای آن استانداردها. هدف

1. Office of Foreign Assets Control (OFAC)

2. international anti-money laundering and combating the financing of terrorism and proliferation (AML/CFT)

مبنایی این رژیم حقوقی، مقابله با پولشویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، تحقیق از جرائم و موارد پولشویی و تأمین مالی تروریسم - اشاعه، همکاری‌های بین‌المللی در این خصوص و تعقیب و مصادره اموال و دارایی‌های مورد استفاده در این‌گونه جرائم است (Boister, 2012: 186). به‌رغم ماهیت جهانی این رژیم، واقعیت انکارناپذیر آن است که بنیان‌های این رژیم حقوقی در قوانین آمریکایی مبارزه با پولشویی و تحولات آن ریشه دارد (Leslie, 2014: 119). از این روی هر تلاشی در ارائه مختصات رژیم کنونی مبارزه با پولشویی فارغ از تحولات و فرایندهای قانونگذاری ایالات متحده، تصویری غیرکامل خواهد بود؛ اما رژیم حقوقی مبارزه با پولشویی آمریکا رژیمی است گسترده و دائماً در حال تکامل که در قریب به نیم قرن گذشته در پاسخ به انواع ناهنجاری‌های اجتماعی - اقتصادی تکوین یافته و در گذر زمان به حوزه مسائل سیاسی و امنیتی بسط یافته است. در ادامه به معرفی مهم‌ترین قوانین مبارزه با پولشویی ایالات متحده می‌پردازیم:

۱-۱. قانون رازداری بانکی

خاستگاه اولیه رژیم حقوقی مبارزه با پولشویی در آمریکا مبارزه با مواد مخدر بوده است (Reuter, 2005: 105). سال‌ها تلاش و موفقیت محدود در مبارزه با توزیع و تجارت مواد مخدر در آمریکا، سیاست‌گذاران این کشور را به بازبینی در استراتژی خود واداشت؛ آنان دریافتند که به‌جای تمرکز تلاش‌ها بر صرف ردیابی مجرمین و محموله‌های مواد مخدر، ردگیری عواید حاصل از تجارت مواد مخدر را نیز در کانون حملات خود قرار دهند. نخستین اقدام قانونگذارانه در این خصوص تصویب «قانون گردش پول و گزارش تراکنش‌های خارجی ۱۹۷۰»^۱ بود که البته با عنوان غیررسمی و رایج‌تر «قانون رازداری بانکی ۱۹۷۰»^۲ شناخته می‌شود. این قانون و اصلاحیه‌های بعدی آن با طراحی یک نظام جامع «گزارش‌دهی»^۳ و «حفظ سوابق»^۴ امکان شناسایی حجم پول‌های مورد تراکنش، ابزارهای پولی مورد استفاده و مهم‌تر از همه، منابع این‌گونه پول‌ها را فراهم ساخت. در واقع گزارش‌های مذکور با ایجاد سرنخ یا رد ممیزی^۵، نهادهای قانونی و نظارتی آمریکا را قادر ساخت که انواع

1. The Currency and Foreign Transactions Reporting Act
 2. Bank Secrecy Act 1970
 3. Reporting
 4. Recordkeeping
 5. Audit trail

تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا ۱۷

تراکنش‌های نهادهای مالی را تحت رصد و بازرسی قرار دهند. منظور از نهاد مالی در این قانون بانک‌ها، صرافی‌ها، کارگزاری‌های اوراق بهادار، شرکت‌های تلگراف، کازینوها، کلابها، کارگزاری‌های معرف کالا^۱ و معامله‌گران قراردادهای آتی^۲ است (Guide to US AML, 2017: 61).
قانون رازداری بانکی نه تنها نهادهای مالی آمریکایی، بلکه نهادهای مالی خارجی را نیز ملزم می‌سازد تا نسبت به تراکنش‌های مالی خود در داخل خاک آمریکا یا تراکنش‌هایی که از مجرای نظام مالی آمریکایی عبور می‌کنند، گزارش‌دهی نموده و سوابق تراکنش‌ها را حفظ نمایند. در این قانون و اصلاحیه‌های بعدی آن، نه گونه گزارش از تراکنش‌های مالی مختلف پیش‌بینی شده است که مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

۱-۱-۱. گزارش تراکنش پولی^۳

هر «تراکنش پولی نقدی» بالای ده هزار دلار در یک روز کاری، نیازمند یک «گزارش تراکنش پولی» یا سی.تی.آر است. تراکنش پولی نقدی شامل هرگونه برداشت وجوه نقدی، سپرده‌گذاری نقدی، تبدیل ارز، نقدکردن چک، پرداخت نقدی و پرداخت نقدی از طریق خودپرداز می‌شود. نهادهای مالی موظفند ظرف پانزده روز تقویمی، با پرکردن فرم‌های مربوطه در واحد اطلاعات مالی آمریکا^۴ تراکنش‌های مذکور را به آن واحد گزارش نمایند و رونوشت گزارش‌های مزبور را به مدت ۵ سال نگهداری کنند. (Guide to US AML, 2017:65-71).

۱-۱-۲. گزارش فعالیت مشکوک^۵

در اصلاحیه ۱۹۹۲ قانون رازداری بانکی^۶، ارائه گزارش فعالیت‌های مشکوک توسط نهادهای مالی الزامی گشت؛ اس‌ای‌آر، گزارشی است که مقامات ذی‌صلاح را از هرگونه فعالیت مشکوک به میزان پنج هزار دلار یا بیشتر با هدف نقض یا دورزدن قوانین جزایی فدرال مطلع می‌کند. فرم‌های مذکور

1. Introducing broker in commodities
2. Futures commission merchants (FCM)
3. Currency Transaction Report (CTR)
4. Fincen
5. Suspicious Activity Reports (SAR)

۶. با قانون Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act

باید ظرف سی روز تقویمی در اختیار واحد اطلاعات مالی قرار گیرد. قانونگذار آمریکایی در مواردی نظیر تأمین مالی تروریسم نهادهای مالی را موظف نموده است حتی قبل از گزارش موارد مشکوک، مقامات مرتبط را مطلع سازند. این گزارش‌ها نیز باید حداقل به مدت پنج سال توسط نهادهای مالی بایگانی شوند (Guide to US AML, 2017: 98-106).

۱-۳. گزارش حساب‌های مالی و بانکی خارجی^۱

«گزارش حساب مالی و بانکی خارجی» گزارشی است که پرکردن و ارائه آن به مقامات ذیصلاح، برای هر «شخص آمریکایی»^۲ دارای منافع یا حق امضا در یک حساب مالی خارجی با ارزش فراتر از ده هزار دلار الزامی است. گزارش مزبور باید تا قبل از ۱۵ آوریل هر سال میلادی پر شده و نزد وزارت خزانه‌داری بارگذاری شود. این گزارش‌ها نیز باید به مدت حداقل پنج سال نگهداری شوند (Guide to US AML, 2017:131-136).

۱-۴. گزارش انتقال بین‌المللی پول یا ابزارهای پولی^۳

ارائه این گزارش به واحد اطلاعات مالی آمریکا در دو صورت الزامی است: نخست، پول نقد یا ابزارهای پولی نظیر انواع چک با ارزش بیش از ده هزار دلار، به صورت فیزیکی و به هر طریق نظیر پست، حمل‌ونقل دریایی و هوایی و غیره از آمریکا به خارج از کشور یا بالعکس «انتقال» یابد؛ دوم، هرگاه ارز آمریکا یا ابزارهای پولی به ارزش بیش از ده هزار دلار از هر مکانی خارج از آمریکا «دریافت» شود. در فرض نخست، گزارش باید در زمان ورود یا خروج از کشور و در فرض دوم، باید ظرف پانزده روز تقویمی از زمان دریافت در ادارات گمرکی به ثبت برسند؛ این گزارش‌ها نیز می‌بایست به مدت پنج سال از تاریخ ثبت، بایگانی شوند (Guide to US AML, 2017:142-146).

1. Report of Foreign Bank and Financial Account (FBAR)

2. U.S. Person

3. International Transportation of currency or Monetary Instruments (CMIR)

۱-۲. قانون کنترل پول‌شویی ۱۹۸۶

در پایان دهه ۱۹۷۰، قاچاق کوکائین و دیگر مواد مخدر به دغدغه عمده اجتماعی در ایالات متحده بدل گشته بود؛ در این فضا مقامات آمریکایی درصدد کارآمدسازی هرچه بیشتر قوانین مبارزه با پول‌شویی برآمدند. واقعیت آن بود که قانون رازداری بانکی به‌رغم ایجاد سیستم گسترده گزارش‌دهی کارایی لازم را جهت مبارزه با قاچاق گسترده مواد مخدر و پول‌شویی عواید حاصل از آن نداشت (Richards, 1998: 135)؛ قانون کنترل پول‌شویی ۱۹۸۶ نواقص عمده قانون رازداری بانکی را مرتفع نمود؛ نخست، این قانون پول‌شویی را به‌عنوان یک جرم فدرال معرفی کرد و افراد را از ورود به تراکنش‌های مالی حاصل از «فعالیت‌های غیرقانونی مشخص»^۲ برحذر داشت؛ منظور از «فعالیت‌های غیرقانونی مشخص»، جرائمی مانند رشوه، اخاذی، قمار، فرار مالیاتی، اختلاس، فروش غیرقانونی اسلحه و غیره است. دوم، قانون جدید امکان مصادره اموال موضوع پول‌شویی را برای دولت فراهم ساخت؛ سوم، قانون رازداری عبور از آستانه ده هزار دلار را برای پرکردن «گزارش تراکنش مالی» ضروری دانسته بود و پولشویان عملاً با تراکنش‌های متعدد کمتر از ده هزار دلار الزام مزبور را دور می‌زدند.

این عمل ساختاربندی تراکنش‌ها یا اسمورفینگ نامیده می‌شود که این قانون آن را جرم‌انگاری نمود. چهارم، پول‌شویی در سطح بین‌المللی، به معنای هرگونه نقل و انتقال پول در سطح بین‌المللی با هدف انجام فعالیت‌های غیرقانونی را ممنوع ساخت (Gurule, 1995: 827). پنجم، نهادهای مالی را موظف به کاربست مکانیسم‌های شناسایی مشتری نمود؛ «مشتری‌ات را بشناس»^۳ مؤسسات مالی را ملزم ساخت تا مالکین واقعی حساب‌های ناشناس و ذی‌نفعان نهایی تراکنش‌های مالی را شناسایی کنند. در کنار این مزیت‌ها، یکی از نقاط ابهام این قانون، آن بود که آیا پول‌شویی به‌واسطه بانک‌های خارجی نیز جرم است یا خیر؟ چنین ابهامی نهایتاً با تصویب قانون پاتریوت به پاسخ مطلوب رسید (Hopton, 2012: 33) که در ادامه به آن می‌پردازیم.

1. Money Laundering Control Act of 1986

2. Specified Unlawful Activity (SUAs)

3. know your customer (KYC)

۳-۱. قانون پاتریوت و مبارزه با تأمین مالی تروریسم؛ به سوی دستورکارهای

سیاسی - امنیتی

حملات تروریستی القاعده در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نقطه عطف شگرفی در فرایند تکوین و تکامل رژیم حقوقی مبارزه با پولشویی آمریکا بوده است. برخی این حملات را به حمله ژاپن به بندر پرل هاربر در جنگ دوم جهانی و ورود آمریکا به این جنگ، مقایسه می‌کنند (Cyr, 2017)؛ ۲۹۹۷ نفر کشته و بیش از شش هزار نفر مجروح شدند و برآورد خسارت‌ها به ۱۰ میلیارد دلار بالغ می‌شود. تا پیش از این زمان، تمرکز مبنایی رژیم مبارزه با پولشویی آمریکا بر ردیابی درآمدهای حاصل از قاچاق مواد مخدر، فرار مالیاتی و دیگر جرائم مالی بود و مبارزه با تأمین مالی تروریسم کاملاً در حاشیه قرار داشت. متعاقب عملیات مذکور، سیاست «جنگ علیه تروریسم»^۱ توسط جرج بوش اعلام گشت و نه تنها به اشغال کشورهای افغانستان، عراق و تشکیل زندان‌هایی چون گوانتانامو و ابوقریب منجر گشت، بلکه نظام مالی جهانی را نیز به عرصه نبرد خزانه‌داری آمریکا و نهادهای تابعه آن نظیر اوفک و فینسن در ردیابی و مبارزه با تأمین مالی تروریسم بدل کرد. گزارش کمیسیون تحقیق حادثه یازده سپتامبر بیانگر آن است که مجموعه عملیات مزبور از ابتدا تا پایان بین چهارصد تا پانصد هزار دلار برای القاعده هزینه داشته است. گزارش تأمین مالی عملیات را از یکی از دو طریق «انتقال نقدی»^۲ توسط عاملین تروریستی یا «انتقال الکترونیکی»^۳ از طریق سپرده‌گذاری در حساب‌های خارجی و دسترسی به آنها در داخل آمریکا عنوان می‌کند (The 9/11 Commission Report, n.d.: 172). از این روی نویسندگان گزارش معتقدند: «تعقیب تأمین مالی تروریسم باید در خط مقدم و کانون تلاش‌های آمریکا در مقابله با تروریسم باشد» (The 9/11 Commission Report, n.d., 382). در این راستا قانون «متحدسازی و تحکیم آمریکا با تأمین ابزارهای لازم به منظور رهگیری و مسدودسازی تروریسم»^۴ که به اختصار قانون پاتریوت نامیده می‌شود در ۲۶ اکتبر ۲۰۰۱ - ۴۵ روز پس از یازده سپتامبر - به تصویب رسید.

1. War on Terror

2. Cash

3. Wire Transfer

4. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (PATRIOT ACT)

تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا ————— ۹۱

در بخش ۳۰۲ این قانون با عنوان «یافته‌ها»، چنین آمده است: «تلاش‌های آمریکا در راستای مبارزه با پول‌شویی با مانع قوانین ناکافی و منسوخ مواجه است که بازجویی، تعقیب و مجازات را دشوار می‌سازد؛ خصوصاً در مواردی که پول‌شویی دربرگیرنده افراد، بانک‌ها و کشورهای خارجی است.» این قانون دارای ده عنوان است که عنوان سوم آن به اصلاح رژیم مبارزه با پول‌شویی آمریکا پرداخته و مهم‌ترین محورهای آن به شرح زیر است:

۳-۱-۱. بخش ۳۱۱: اتخاذ اقدامات ویژه علیه «دغدغه عمده پول‌شویی»^۱

از ابتکارات مبنایی قانون پاتریوت آن است که وزارت خزانه‌داری ایالات متحده را قادر می‌سازد برخی «کشورها یا حوزه‌های جغرافیایی»، «نهادهای مالی خارجی» و «تراکنش‌ها یا حساب‌های بین‌المللی» خاص را به‌عنوان «دغدغه عمده پول‌شویی» معرفی نماید و یک یا چند «اقدام ویژه» را علیه آنها اعمال نماید (congress.gov, 2001). اقدام ویژه پنجم، دشوارترین و محدودیت‌سازترین اقدام است که نهادهای مالی را ملزم به قطع روابط کارگزاری با کشور یا نهاد مالی معرفی شده به‌عنوان دغدغه عمده پول‌شویی می‌کند. «دغدغه عمده پول‌شویی» از مفاهیم کانونی قانون پاتریوت و دال مفهومی پردلالتی در نظام مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم به شمار می‌رود. هنگامی که یک نهاد مالی یا حوزه جغرافیایی با برجسب «دغدغه عمده پول‌شویی» معرفی می‌شود، این برای بخش خصوصی و دیگر نهادهای مالی به معنای وجود ریسک مجازات‌های مالی و ریسک اعتباری در تعامل با بانک یا حوزه جغرافیایی مزبور است. همه نهادهای مالی در داخل ایالات متحده و همچنین شعبات بانک‌های خارجی در آمریکا موظف به رعایت این اقدامات ویژه علیه کشور یا نهاد مالی هدف هستند. لیست این کشورها و نهادهای مالی و همچنین علل هدف‌گیری آنها در سایت واحد اطلاعات مالی آمریکا (فینسن)^۲ درج شده است.

در حال حاضر برمه (۲۰۰۳)، ایران (۲۰۱۱) و کره شمالی (۲۰۱۶) سه کشوری هستند که در این لیست قرار دارند. در بیانیه واحد اطلاعات مالی آمریکا در خصوص علل درج ایران ذیل

1. Primary Money Laundering Concern
2. Financial Crimes Enforcement Network (Fincen)

عنوان «دغدغه عمده پول‌شویی» و اعمال اقدام ویژه پنجم بر آن، اتهاماتی نظیر حمایت از تروریسم، تلاش برای دستیابی به سلاح‌های هسته‌ای و بالستیک، اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی (WMD) و استفاده از ابزارهای مالی به منظور فرار از تحریم‌ها عنوان شده است (www.gpo.gov).^۱ در کنار این کشورها، نام شماری از بانک‌ها و مؤسسات مالی نظیر بانک چینی داندونگ^۲ به علت کمک به کره شمالی در دستیابی به نهادهای مالی آمریکا دیده می‌شود.

۳-۲-۱. بخش ۳۵۲: الزام به ایجاد یک «برنامه مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم» در نهادهای مالی

بخش ۳۵۲ قانون پاتریوت نهادهای مالی آمریکایی را ملزم به داشتن یک «برنامه منسجم مبارزه با پول‌شویی^۳ و تأمین مالی تروریسم» می‌کند؛ این برنامه باید به طور پیوسته مورد بازبینی و به‌روزرسانی قرار گیرد تا کارآمدی لازم جهت مواجهه با ریسک‌های نوظهور را داشته باشد. همچنین همه نهادهای مالی باید دارای «کارشناس متصدی تطبیق قوانین»^۴ باشند که، مسئول حفظ، اجرا و ارتقای برنامه مبارزه با پول‌شویی در نهادهای مالی است. دیگر الزام برجسته در بخش ۳۵۲، برخورداری از یک برنامه آموزشی مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم «برای کارکنان نهادهای مالی» است (congress.gov, 2001).

۳-۳-۱. بخش ۳۱۲: «ارزیابی ویژه شرایط لازم‌المراعات»^۵ در حسابهای کارگزاری و بانکی خصوصی

بخش ۳۱۲ قانون پاتریوت «ارزیابی ویژه شرایط لازم‌المراعات» را برای حساب‌های کارگزاری و حساب‌های بانکی افراد خارجی الزامی می‌سازد. این ارزیابی بخشی از برنامه مبارزه با پول‌شویی نهادهای مالی است که باید شامل این مؤلفه‌ها باشد: نخست، شناسایی صاحبان اسمی و ذی‌نفعان واقعی حساب‌ها؛ دوم، بررسی اینکه آیا هر یک از صاحبان اسمی یا ذی‌نفعان واقعی

1. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-11-25/pdf/2011-30332.pdf>

2. Bank of Dandong

3. AML program

4. Compliance officer

5. Special Due Diligence[†]

تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا ————— ۹۳

از مقامات ارشد «سیاسی» هستند یا خیر؟ سوم، شناسایی منبع وجوه در حساب‌ها، مقاصد و استفاده‌های مورد انتظار از آنها؛ چهارم، ارزیابی از گردش مالی حساب موردنظر؛ پنجم، ارزیابی ریسک پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم از سوی حساب کارگزاری؛ ششم، تشخیص آنکه آیا حساب کارگزاری نیاز به ارزیابی ویژه پیشرفته دارد یا خیر؟ (congress.gov, 2001).

۳-۴-۱. بخش ۳۲۶. پیوند قوانین مبارزه با پول‌شویی و تحریم‌های اوفک OFAC

بخش ۳۲۶ با عنوان «وارسی هویتی»^۱، نهادهای مالی را ملزم می‌سازد که در زمان افتتاح حساب برای مشتریان جدید، لیست افراد و سازمان‌های تروریستی ارائه‌شده توسط نهادهای حکومتی (اوفک) را بررسی کنند. این برنامه باید بر همه شهروندان جدید یا افراد خارجی که متقاضی افتتاح «حساب جدید» هستند، اعمال شود (congress.gov, 2001).

۴-۱. فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ و مبارزه با تأمین مالی اشاعه^۲؛ به‌سوی دستورکارهای

سیاسی - امنیتی

اگرچه ایالات متحده نخستین کشور در توسعه، آزمایش و «استفاده» از سلاح هسته‌ای در سطح جهانی است، با این حال جلوگیری از اشاعه «سلاح‌های کشتار جمعی» (WMD) را از رسالت‌های امنیت ملی و سیاست خارجی خود می‌داند. واکاوی سیاست‌های واشینگتن در عدم اشاعه هسته‌ای تا پیش از سال ۲۰۰۵، نشان‌دهنده دولت‌محوری است؛ در واقع این دولت‌های عضو جامعه بین‌المللی بودند که باید در ابتکارات آمریکا نظیر ابتکار امنیت اشاعه^۳ و نظارت بیشتر بر دریانوردی بین‌المللی و حمل‌ونقل هوایی، بازرسی کشتی‌ها و هواپیماهای مشکوک و توقیف محموله‌های مرتبط با اشاعه هسته‌ای مشارکت می‌کردند. از سال ۲۰۰۵، ایالات متحده استفاده از تحریم‌های مالی علیه اشاعه هسته‌ای را نیز آغاز کرد و به‌جای تمرکز صرف بر برنامه‌های تحریمی «کشور-مبنا»، هدف‌گیری «سیستم‌ها و شبکه‌های مالی» را نیز در دستورکار قرار داد (Zarate, 2013: 211). پارادایم جدید مبتنی بر درک سیاست‌گذاران آمریکایی

1. Verification of Identification
2. Combating proliferation financing (CPF)
3. Proliferation Security Initiative (PSI)

از نقش «پول»، «بانک» و «تأمین مالی» در تهدیدات امنیت ملی ایالات متحده است. به بیان دیگر، واشینگتن می‌کوشد از قابلیت‌های خود در رصد تراکنش‌های مالی در سطح بین‌المللی استفاده نماید و هرگونه نقل و انتقال مالی مرتبط با اشاعه هسته‌ای را شناسایی، ردگیری و بلوکه نماید؛ در پارادایم جدید آمریکا از رویکرد سنتی دولت‌محوری در هدایت تحریم‌ها فاصله گرفته و می‌کوشد با بهره‌گیری از مزیت‌های اقتصادی-مالی خود و تهدید منافع بخش خصوصی در صنعت بانکداری و نهادهای مالی، آنها را به عدم ارائه خدمات مالی به اشاعه‌دهندگان سلاح‌های هسته‌ای وادار کند.

فرمان اجرایی ۱۳۳۸۲ در ۲۹ ژوئن ۲۰۰۵، سرآغاز تحریم‌های مالی آمریکا علیه اشاعه هسته‌ای است. این فرمان اجرایی که توسط اوفک هدایت می‌شود، دو بخش عمده دارد: نخست، بلوکه اموال افراد و سازمان‌های درگیر در «فعالیت‌ها یا معاملات» مرتبط با اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و سلاح‌های پرتابی آنها و تأمین‌کنندگان «خدمات مالی، تکنولوژیک و ...» به این افراد؛ دوم، منع دسترسی اشاعه‌دهندگان سلاح‌های کشتار جمعی و سلاح‌های پرتابی آنها به نظام مالی ایالات متحده. بانک کوآنگسان کره^۱، بانک تجارت خارجی^۲، شرکت تجاری تانگون کره^۳ و نامچونگانگ^۴ از جمله نهادهای مالی-تجاری مرتبط با برنامه هسته‌ای کره شمالی هستند که هدف خزانه‌داری قرار گرفته‌اند. بانک‌های ملی، ملت، کارگشایی، شعبه مسکو و لندن بانک ملی (PLC)، آریان بانک، شعبه ایروان بانک ملت و بانک بین‌المللی پرشیا نیز از جمله نهادهای مالی ایرانی هستند که متعاقب دستور اجرایی ۱۳۳۸۲ به لیست SDN خزانه‌داری اضافه شده‌اند (federalregister.gov, 2007)^۵.

1. Korea Kwangson Banking Corp. (KKBC)
2. Foreign Trade Bank (FTB)
3. Korea Tangun Trading Corporation
4. Namchongang Trading Corporation

۵. بدیهی است طبق گزارش‌های متعدد آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، برنامه هسته‌ای ایران در پی مقاصد صلح‌آمیز بوده است و ذکر ادعاهای مقامات آمریکایی به معنای تأیید آنها نیست.

۵-۱. فراتر از مرزها؛ FATF و بین‌المللی کردن رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی

تا سال‌های پایانی دهه ۱۹۸۰، عمده تلاش‌های دولت و کنگره آمریکا به منظور مقابله با پول‌شویی مواد مخدر بعد داخلی داشت و در نتیجه از کارآمدی لازم برخوردار نبود؛ حاشیه سود بالا از یک سو و تقاضای روزافزون مواد مخدر از سوی دیگر نابودی این تجارت را ناممکن ساخته بود. از این روی سیاست‌گذاران آمریکایی دریافتند که اتخاذ یک استراتژی جامع در سطح فراملی به منظور مقابله با تجارت مواد مخدر لازم است. بر این مبنا برخی تحلیلگران معتقدند پیدایش «رژیم بین‌المللی» مبارزه با پول‌شویی بر سیاست‌های آمریکا و بالاخص در آنچه رونالد ریگان جنگ علیه مواد مخدر در دهه ۱۹۸۰ نامیده بود، ریشه دارد (Rose, 2015: 1). «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان»^۱ (کنوانسیون وین، ۱۹۸۸)، نخستین گام و تلاش بین‌المللی در مسیر جلوگیری قاچاقچیان مواد مخدر از نظام مالی جهانی بود. کنوانسیون تدابیر جمعی را با هدف قانونگذاری اعضای علیه پول‌شویی عواید حاصل از تجارت مواد مخدر، مصادره اموال، همکاری‌های قضایی بین‌المللی، استرداد مجرمین و غیره ضروری می‌سازد.

با این حال، کنوانسیون وین به دلایل مختلف در رسیدن به اهداف خود موفقیت چندانی نداشت؛ نخست آنکه کنوانسیون وظایف روشنی را برای نهادهای مالی در پیشبرد مبارزه با پول‌شویی تجارت مواد مخدر اعمال نکرد. دوم آنکه بانکداران جهانی به دلیل هزینه‌های سنگین اجرای قوانین مبارزه با پول‌شویی و از آن مهم‌تر، مطلوبیت «محرمانگی» در عملیات‌های بانکی، به مقاومت در برابر این‌گونه قوانین پرداختند (Boister, 2012: 188). با این حال نگرانی‌های روزافزون از گسترش پول‌شویی از یک سو و ارزیابی غیرمثبت از نقش پیشگامانه سازمان ملل و کنوانسیون وین ۱۹۸۸ از دیگر سو، هفت کشور صنعتی بزرگ موسوم به گروه هفت متشکل از ایالات متحده، فرانسه، آلمان، کانادا، ایتالیا، ژاپن و بریتانیا را بر آن داشت تا تلاش دیگری را در سطح فراملی ولی این‌بار محدود به هفت کشور مزبور آغاز نمایند؛ در این راستا «گروه ویژه اقدام مالی»^۲ در سال ۱۹۸۹ تشکیل شد که تاکنون مهم‌ترین سازمان هنجارآفرین مبارزه با

1. United Nations Convention Against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances

2. Financial Action Task Force (FATF)

پول‌شویی در سطح جهانی است. کمتر از یک سال پس از پیدایش، گروه ویژه با رویکردی حداقلی و هدف مبنایی جلب اجماع اعضا، اقدام به انتشار توصیه‌های چهل‌گانه خود در آوریل ۱۹۹۰ نمود؛ ماهیت بینادولتی گروه ویژه به‌عنوان ساختاری غیررسمی در مقایسه با سازمان‌های بین‌المللی و همچنین ماهیت غیرالزام‌آور توصیه‌های آن مزایای مثبتی در بر دارد؛ چنین سرشتی به انطباق‌پذیری فزاینده FATF در مواجهه با رشد روزافزون تکنولوژی و پیدایش شیوه‌های نوین پول‌شویی و تهدیدات بین‌المللی منجر گشته است (Rose, 2015: 185).

در این راستا، گروه ویژه تاکنون سه مرتبه توصیه‌های خود را مورد بازبینی قرار داده است؛ نخستین بازبینی در سال ۱۹۹۶ و دومین بازبینی پس از حوادث تروریستی یازده سپتامبر ۲۰۰۱ (کمتر از دوماه پس از حادثه) انجام شد. گروه ویژه هشت توصیه مجزا را به‌منظور مقابله با «تأمین مالی تروریسم» ارائه نمود. توصیه نهم نیز در سال ۲۰۰۵ اضافه گردید. ابتکار جدید FATF در واقع به‌معنای تعریف «مأموریتی جدید با ماهیت سیاسی-امنیتی» برای گروه ویژه به موازات مأموریت پیشین مبارزه با پول‌شویی بود. از سوی دیگر دولت‌های پیشگام گروه ویژه به‌منظور تثبیت هرچه بیشتر و جهانی‌سازی توصیه‌های FATF، با تصویب قطعنامه ۱۶۱۷ در شورای امنیت سازمان ملل، تمامی اعضا را موظف به کاربست توصیه‌های ۹+۴۰ گانه نمودند ((S/RES/1617 (2005)). FATF در سال ۲۰۰۸ برای سومین بار به بازبینی توصیه‌های خود پرداخت و این بار مبارزه با تأمین مالی سلاح‌های کشتار جمعی را در دستورکار قرار داد.

سیاست عضویت در FATF، رویکرد جهان‌شمولی ندارد بلکه گرایش به سمت عضویت محدود است؛ هدف FATF آن است که تنها کشورهای استراتژیک و بسیار مهم از نظر وسعت، جمعیت، تولید ناخالص داخلی و حجم نظام بانکی را در بر گیرد؛ همچنین تلاش بر این است که اقتصادهای نوظهور، همگی عضو این نهاد باشند اما نه به‌گونه‌ای که گروه ویژه نتواند تصمیمات مهم را به نحو اجماعی اتخاذ کند (Herik, 2017: 183). نظارت بر حسن اجرای توصیه‌های FATF در سطح بین‌المللی خارج از ظرفیت دبیرخانه کوچک گروه ویژه در پاریس است؛ FATF در این مسیر از پتانسیل «نهادهای منطقه‌ای به سبک FATF»^۱ به‌عنوان اعضای

1. FATF Style Regional Bodies (FSRBs)

تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا ۹۷

وابسته^۱ خود بهره می‌برد؛ در واقع هر یک از نه نهاد منطقه‌ای به ارزیابی اجرای توصیه‌های FATF در کشورهای عضو خود می‌پردازد.

برخلاف سیاست عضویت محدود در FATF، گروه ویژه در خصوص گسترش و جهانی‌سازی استانداردهای خود بسیار تهاجمی عمل می‌کند. هدف نهایی این سازمان حذف «پناهگاه‌های پول‌شویی» در سراسر جهان است. واقعیت آن است که گروه ویژه از یک مکانیسم «هویج و چماق»^۲ به منظور تشویق یا فشار بر کشورها به منظور پیاده‌سازی توصیه‌های خود استفاده می‌کند؛ عنصر «هویج» از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول ارائه می‌شود؛ چرا که این دو نهاد بین‌المللی کمک‌های فنی و اقتصادی خود را مشروط به «ارزیابی‌های» موفق FATF از نظام مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم در کشور متقاضی کرده‌اند. عنصر «چماق» اما از سازوکار «شرم‌سازسازی»^۳ (Buckley, Avgouleas, and Arner, 2016: 13) بهره می‌برد و نتیجه قدرت گفتمانی و معناسازی FATF است؛ در این سازوکار، گروه ویژه نام کشوری را که دارای کاستی‌های مهم در نظام مبارزه با پول‌شویی است در «لیست کشورهای با ریسک بالا» یا «لیست سیاه» قرار داده و ضمن مخدوش نمودن تصویر بین‌المللی آن کشور و کاربست برخی تحریم‌ها، ریسک اعتباری را برای نهادهای مالی همکاری‌کننده با آن فزونی می‌بخشد (Booyesen and Neo, 2017: 123).

۲. مرکزیت دلار در نظام مالی جهانی

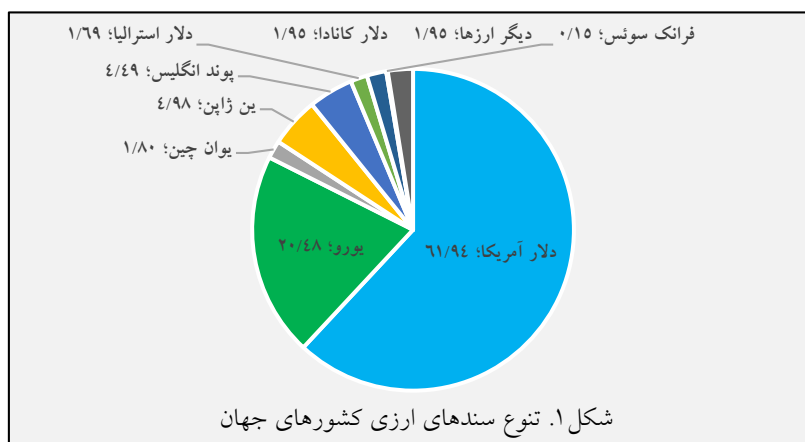
نظام مالی جهانی شبکه‌ای بین‌المللی متشکل از نهادهای مختلف مالی، بازیگران اقتصادی و توافقات حقوقی میان آنهاست که در تعامل با یکدیگر، نقل و انتقال وجوه به منظور سرمایه‌گذاری و تأمین مالی را ممکن می‌سازند. انواع خصوصی و دولتی بانک‌ها، بورس‌های اوراق بهادار، بیمه‌ها، شرکت‌های تأمین سرمایه، کارگزاری‌ها، پیام‌رسان‌های مالی و غیره از بازیگران این شبکه بین‌المللی هستند. در مرکز نظام مالی جهانی، «نظام پولی بین‌المللی» است که به عنوان مجموعه‌ای از نهادهای مالی امکان نقل و انتقال وجوه و «پرداخت» بین ارزهای مختلف را برای نهادهای مالی فراهم می‌سازد؛ این نظام پولی که در گذر زمان تکامل یافته است، بازیگران و اقتصادهای ملی

1. Associate members
2. carrot and stick
3. Shaming process

پراکنده را در قالب یک «شبکه مالی» به هم پیوند داده است (Isard, 2005: 13). به گونه‌ای که امروزه بدون این شبکه، امکان فعالیت اقتصادی فراملی ممکن نیست. در بیش از هفت دهه گذشته، دلار آمریکا ارز مسلط در نظام مالی و پولی بین‌الملل بوده و کارکردهای اصلی این شبکه بر مبنای ارز دلار انجام شده است. این مرکزیت دلار چنان مهم است که برخی هژمونی آمریکا بر نظام بین‌الملل را بر دو رکن «قدرت نظامی» و «مرکزیت دلار» استوار می‌دانند (Clark, 2005: 27-28). اما مؤلفه‌های این مرکزیت دلار چیست؟

۲-۱. تسلط بر ذخایر ارزی جهانی

در سبد ذخایر ارزی کشورهای جهان، جایگاه اصلی در اختیار دلار آمریکاست. این ذخایر ارزی به‌منظور انجام تراکنش‌ها و سرمایه‌گذاری بین‌المللی دولت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابر آمار صندوق بین‌المللی پول در فصل سوم ۲۰۱۸، کشورهای مختلف جهان معادل بیش از ۱۱,۳ تریلیون دلار ذخایر ارزی (به دلار آمریکا) دارند که از این رقم، ۶۱,۹۴ درصد دلار آمریکاست که برابر با ۶,۶ تریلیون دلار است. نمودار مقایسه‌ای ارزشهای مختلف در سبد ارزی کشورهای جهان در زیر دیده می‌شود:



۲-۲. تسلط بر تراکنش‌های تجاری مالی جهانی

دلار مهم‌ترین ارز در تراکنش‌های تجاری- مالی جهانی است. بسیاری از عرضه‌کنندگان کالا و خدمات در سراسر دنیا به دلیل استفاده هم‌زمان شبکه مشتریان خود از دلار مایل به استفاده از این ارز هستند. حتی بسیاری از بانک‌های غیرآمریکایی که به ارزهای محلی مانند فرانک سوئیس سپرده‌پذیری می‌کنند وام‌های خارجی خود را به دلار عرضه می‌کنند (Eichengreen, 2011: 3). گزارش سال ۲۰۱۴ شرکت سوئیفت از جریان تراکنش‌های تجاری- مالی جهانی از مجرای این شبکه نشان می‌دهد که ۷۹/۵ درصد از پرداخت‌های بین‌المللی با دلار انجام شده است؛ یورو با ۵/۹ درصد، ین ژاپن با ۳/۳ درصد، پوند انگلیس با ۳،۲ درصد، دلار کانادا با ۲،۳ درصد و دیگر ارزها با ۵،۸ درصد در رتبه‌های بعدی قرار دارند (SWIFT, 2015: 8). نکته جالب توجه در این میان یافته‌های پژوهش گیتا گوپیناث^۱، اقتصاددان صندوق بین‌المللی پول است؛ او با تمرکز بر روندهای تجاری جهانی دریافته ۴۰ درصد تجارت جهانی با دلار انجام می‌شود درحالی‌که سهم ایالات متحده از تجارت جهانی در حدود یک چهارم این مقدار است (Zumbrun, 2018). نتیجه ضمنی این روند آن است که صادرکنندگان غیرآمریکایی که در ازای کالا یا خدمات خود، دلار دریافت می‌کنند از سوی دیگر باید به منظور هرگونه پرداخت به سهامداران و کارکنان خود دلار دریافتی را به ارز محلی تبدیل کنند؛ این تبدیل‌های گریزناپذیر از سوی دیگر به تقویت هرچه بیشتر جایگاه دلار در بازار مبادلات ارزی می‌انجامد.

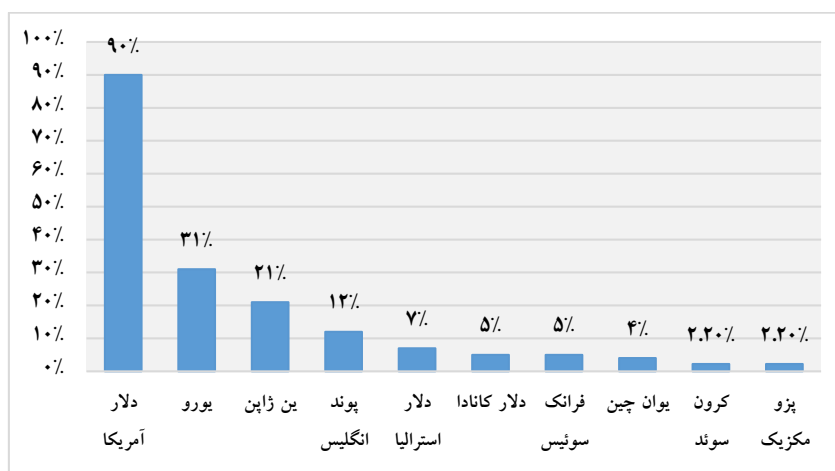
۲-۳. حاکمیت دلار بر بازارهای مبادلات ارزی

توافق برتون وودز^۲ در سال ۱۹۴۴ حاکمیت دلار بر مبادلات ارزی را رسمیت بخشید؛ تا پیش از این زمان، ارزش ارزها بر پایه طلا تعیین می‌شد. در برتون وودز اما نمایندگان ۴۴ دولت از جمله قدرت‌های پیروز در جنگ دوم جهانی، دلار آمریکا را واسطه ارزش‌گذاری میان ارزهای خود و طلا قرار دادند؛ در این توافق هر دلار یک سی‌وپنجم انس طلا ارزش‌گذاری شد و کشورهای دیگر می‌بایست نرخ برابری ارزهای خود را نسبت به دلار تعیین می‌کردند. در واقع

1. Gita Gopinath
2. Bretton Woods agreement

در نتیجه این توافق دلار به عنوان پشتیبان ارزهای ملی دیگر کشورها قرار گرفت و بانک‌های مرکزی آن کشورها می‌توانستند با مراجعه به فدرال رزرو آمریکا، ذخایر دلاری خود را به طلا تبدیل کنند. این نظام مبادلات ارزی با نرخ ثابت، قریب به سه دهه برقرار بود اما در نهایت ایالات متحده در ۱۹۷۳ با خروج از آن زمینه شناور شدن ارزها در مقابل دلار را فراهم ساخت (DeRosa, 2011: 6-7). به رغم فروپاشی نظام برتون وودز، با وجود این همچنان دلار ارز غالب در قیمت‌یابی و مبادله ارزهای دیگر است؛ نتایج تحقیقات بانک تسویه بین‌المللی^۱ نشان می‌دهد که ۸۸ درصد مبادلات ارزی در ۲۰۱۶ به ارز دلار انجام شده است (bis.org, 2016).

نتایج مشابه را می‌توان در گزارش MJ Group از ده ارز پیشگام مبادلات ارزی ۲۰۱۸ مشاهده نمود که براساس داده‌ها آن، حجم مبادلات ارزی بین‌المللی در این سال، روزانه حدود ۴/۴۹ تریلیون دلار بوده است که در ۹۰ درصد این تبدیل‌ها (به ارزش ۴۵ تریلیون دلار) دلار در یک سمت مبادله بوده است. در نمودار زیر ده ارز پیشگام این گزارش^۲ دیده می‌شود:



نمودار ۱. سهم هر یک از ارزها در مبادلات ارزی روزانه سال ۲۰۱۸
(<https://bullmarketz.com/the-10-most-traded-currencies-in-2018>)

1. Bank for International Settlements

۲. حجم کل، ۲۰۰ درصد خواهد بود نه ۱۰۰ درصد؛ زیرا هر مبادله ارزی، شامل دو ارز می‌شود.

۴-۲. ارزش‌گذاری کالاها با دلار

دلار معیار ارزش‌گذاری و معاملات در بازارهای کالا^۱ نظیر فلزات (طلا، نقره، مس، ...)، انرژی (انواع نفت، بنزین، گاز و...) و کالاهای معدنی است. از سوی دیگر مهم‌ترین بازارهای کالاهای مزبور در ایالات متحده واقع شده است. شرکت مبادلات بین‌قاره‌ای^۲، مبادلات تجاری نیویورک^۳، مبادلات تجاری شیکاگو^۴ از جمله این بازارهای بین‌المللی کالا هستند. این بازارها با ارائه ابزارهای مالی مختلف نظیر قراردادهای آتی^۵، سرمایه و نقدینگی لازم را در اختیار صاحبان کسب‌وکار و مصرف‌کنندگان قرار داده و فعالیت آنها را تسهیل می‌کنند. نفت، به‌عنوان مهم‌ترین این کالاها از سال ۱۹۷۳ تا کنون به‌جای قیمت‌گذاری بر مبنای سبکی از ارزها، صرفاً بر مبنای دلار قیمت‌گذاری می‌شود. این سیاست امتیازات شگرفی را برای اقتصاد آمریکا در بر دارد؛ در واقع، افزایش نیاز به نفت مترادف است با افزایش نیاز جهانی به دلار به‌منظور پرداخت خریدهای نفتی که سبب می‌شود دولت آمریکا محدودیتی بر انتشار دلار نداشته باشد؛ از سوی دیگر، برای مصرف‌کنندگان نیز هیچ ارزی به اندازه دلار نمی‌تواند اطمینان‌خاطر لازم در آینده برای دسترسی به نفت و گاز را تضمین کند. بر این مبنای گردش دلارهای نفتی نیز از دلایل هژمونی دلار است (Clark, 2005:30-34).

۴-۲-۱. حساب‌های کارگزاری دلاری در بانک‌های آمریکایی، بستر فنی تحریم‌های مالی

مؤلفه‌های پیشگامی دلار که در عناوین پیشین بیان شد، در یک بستر فنی بین‌بانکی عملیاتی می‌شود؛ «حساب کارگزاری» کانال ارتباطی بین بانک‌ها و در واقع دروازه ورود به نظام بانکداری بین‌المللی است. بانک‌های بین‌المللی به‌منظور پرداخت‌های فراملی و تبدیل ارز نیازمند برخورداری از حساب کارگزاری نزد بانک‌های آمریکایی هستند؛ دولت و قانونگذاران آمریکایی از این نیاز و کانال ارتباطی به نظام مالی خود، به بهترین نحو در راستای الزام نهادهای مالی

1. Commodity market
2. Intercontinental Exchange Inc (ICE)
3. New York Mercantile Exchange (NYMEX)
4. Chicago Board of Trade (CBOT)
5. Futures

بین‌المللی به تبعیت از قوانین و تحریم‌های خود استفاده کرده‌اند به گونه‌ای که اینک «حساب‌های کارگزاری» به پاشنیه آشیل بانک‌های بین‌المللی در نظام قضایی آمریکا بدل شده است. به منظور درک بهتر این سازوکار، آشنایی با شیوه‌های «انتقال ارزش»^۱، «سیستم‌های پرداخت»^۲ و «تسویه‌های بین بانکی» ضروری است.

در نظام بانکداری انتقال وجه از حساب «فرد الف» به عنوان «صادرکننده»^۳ به حساب «فرد ب»، به عنوان «دریافت‌کننده»^۴ یا «ذی‌نفع»^۵، انتقال ارزش نامیده می‌شود. در این فرایند، دستور پرداخت از طریق «بدهکارکردن» حساب صادرکننده از یک سو و «بستانکارنمودن» حساب ذی‌نفع از سوی دیگر، به همان میزان، انجام می‌شود. ساده‌ترین نوع انتقال، «انتقال دفتری»^۶ است که در آن، هر دو فرد صادرکننده و ذی‌نفع در یک بانک واحد دارای حساب هستند؛ در این صورت بستانکارنمودن یک حساب به نفع حساب دیگر، از مجرای کاستن از یک حساب و افزایش اعتبار حساب دیگر ممکن می‌شود. این روش به دلیل متمرکز بودن تمام عملیات در یک بانک، بسیار سریع انجام می‌شود.

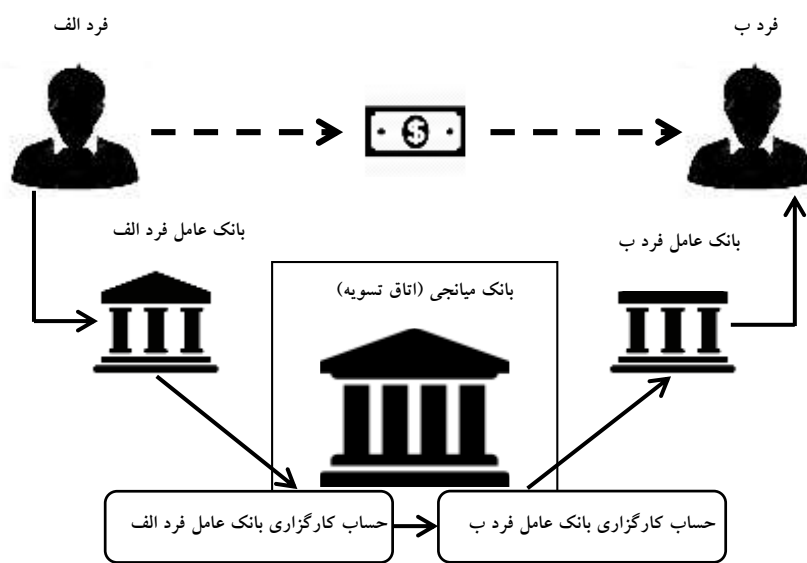
وضعیت دوم حالتی است که صادرکننده و ذی‌نفع در دو بانک مختلف دارای حساب بوده و آن دو بانک از «حساب کارگزاری»^۷ نزد یکدیگر برخوردار باشند. در این صورت، عملیات انتقال وجه یا انتقال ارزش از طریق یکی از آن دو حساب کارگزاری نزد بانک دیگر، انجام می‌شود؛ بدین ترتیب که پس از صدور دستور پرداخت توسط فرد الف، بانک عامل وی، به میزان دستور «حساب فرد الف» را بدهکار نموده و در مقابل، «حساب کارگزاری بانک مقصد» نزد خود را شارژ می‌کند. وضعیت سوم حالتی است که دو بانک ارائه‌دهنده خدمات به صادرکننده و ذی‌نفع، نزد یکدیگر حساب کارگزاری ندارند بلکه هر دو نزد یک «بانک ثالث» به عنوان «بانک میانجی»^۸ دارای حساب کارگزاری باشند. در این صورت، با صدور دستور پرداخت توسط فرد الف، بانک میانجی «حساب کارگزاری بانک عامل فرد الف» را بدهکار نموده و به همان میزان، به «حساب کارگزاری بانک

-
1. Value transfer
 2. Payment systems
 3. Originator
 4. Recipient
 5. Beneficiary
 6. Book transfer
 7. Correspondent account
 8. Intermediary bank

تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا ۱۰۳

فرد ب» اضافه می‌کند. در واقع انتقال اعتبار از محل وجوه موجود نزد بانک ثالث به عمل می‌آید. این فرایند در نظام بانکداری «تسویه^۱ حساب» نامیده می‌شود که تعریف مختصر و ساده آن «ترازکردن حساب‌های بین بانکی» (Lee, 2006: 57) است.

عملیات مزبور در آنچه اتاق تسویه^۲ نامیده می‌شود انجام می‌گیرد. البته در دنیای واقعی، روزانه صدها هزار تراکنش بین دو بانک بزرگ صورت می‌گیرد و عملیات تسویه معمولاً پس از یک روز یا هفته کاری انجام می‌شود. اتاق تسویه مجموع پرداختی‌ها را از مجموع دریافت‌ها کسر نموده و باقیمانده‌نهایی را به حساب کارگزاری بانک طلبکار منتقل می‌کند. شکل زیر می‌تواند توضیح‌دهنده فرایند ظاهری انتقال ارزش (خط چین) در مقایسه با شیوه واقعی این فرایند باشد:



شکل ۱. فرایند انتقال اعتبار در اتاق تسویه

1 - Clearing
2 - Clearinghouse

همان‌گونه که بیان شد، بانک‌ها به‌منظور پرداخت‌های بین‌المللی و تبدیل ارز نیازمند برخورداری از حساب کارگزاری نزد بانک‌های آمریکایی هستند. در واقع بانک‌های آمریکایی به‌عنوان بانک‌های میانجی عمل کرده و پرداخت‌های دلاری بین بانکی و تسویه حساب‌های آنها را ممکن می‌کنند. پس از حادثه یازده سپتامبر و اصلاحات در قانون رازداری بانکی از یک سو و صدور برخی آرا در محاکم قضایی آمریکا، زمینه حقوقی لازم برای مسئولیت‌پذیری بانک‌ها در خصوص حساب‌های کارگزاری پدید آمد. رویه بیش از چهل ساله در نظام قضایی آمریکا بر آن بود که برخورداری صرف از «حساب کارگزاری» نمی‌تواند مبنای صلاحیت قضایی دادگاه‌های آمریکا بر بانک‌های خارجی باشد (Al Rushaid v. Pictet & Cie, 68 N.E.3d 1 | Casetext, 2012).

نخستین بار اما در دعوی «لیکسی علیه بانک کانادایی لبنانی»^۱ در سال ۲۰۱۲، دادگاه تجدیدنظر نیویورک از این رویه سنتی فراتر رفت؛ خواهان‌های این دعوا شماری از شهروندان آمریکایی، کانادایی و اسرائیلی ساکن سرزمین‌های اشغالی بودند که خود یا اعضای خانواده‌شان در جریان جنگ اسرائیل-حزب‌الله در تابستان ۲۰۰۶ آسیب دیده یا کشته شده بودند.

خواهان‌ها مدعی بودند که بانک مدنظر از «حساب‌های کارگزاری» خود نزد بانک آمریکایی اکسپرس^۲ واقع در نیویورک به‌منظور پرداخت میلیون‌ها دلار به «بنیاد شهید»^۳، به‌عنوان شبکه مالی حامی حزب‌الله استفاده کرده است. آنان با استناد به قانون مبارزه با تروریسم آمریکا^۴، تراکنش‌های مزبور را تأمین مالی تروریسم دانسته و مدعی بودند که «این کمک‌های مالی در واقع حملات موشکی حزب‌الله علیه اسرائیل را تسهیل نموده است». این درحالی است که بانک لبنانی کانادایی فاقد هرگونه شعبه، نمایندگی و کارمند در ایالات متحده بود و تنها نقطه تماس آن با این کشور، حساب کارگزاری نزد بانک آمریکایی اکسپرس بود. بر این مبنای، بانک کانادایی لبنانی با استدلال به عدم صلاحیت دادگاه آمریکایی، خواستار رد این دعوا گردید که در مارس ۲۰۱۰، درخواست مزبور مورد پذیرش دادگاه بدوی نیویورک قرار گرفت. درنهایت دادگاه تجدیدنظر نیویورک در نوامبر ۲۰۱۲، رأی دادگاه بدوی را نقض و برخورداری صرف از حساب کارگزاری را به‌منظور

1. Licci v. Lebanese Canadian Bank, (2012)

2. American express bank

۳. این نهاد متفاوت از «بنیاد شهید و امور ایثارگران» جمهوری اسلامی ایران است.

4. Anti-Terrorism Act, 18 U.S.C. § 2333

تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا ————— ۱۰۵

اعمال صلاحیت دادگاه‌های آمریکا کافی دانست (Licci v. Lebanese Canadian Bank, SAL, 984 N.E.2d 893 | Casetext” 2012).

۴-۲-۲. بسترهای فنی کاربست تحریم‌های مالی ایالات متحده

در کنار حساب کارگزاری، «امکان تسویه حساب‌های دلاری» دیگر گرانیگاه و مرکز ثقل تحریم‌های مالی ایالات متحده است. در این سازوکار، معمولاً پرداخت‌های دلاری غیرقانونی (از منظر آمریکا) خارج از نظام مالی ایالات متحده صورت می‌گیرد اما تراکنش مزبور بین دو بانک، از مجرای نظام مالی آمریکا تسویه می‌شود. توضیح آنکه «سیستم فدرال رزرو»^۱ به‌عنوان بانک مرکزی ایالات متحده، دارای یک ترازنامه است که «دارایی‌ها» و «بدهی‌ها»^۲ دو بخش اصلی آن را تشکیل می‌دهد. در نتیجه تمامی ذخایر دلاری سراسر دنیا نهایتاً در یکی از حساب‌های کارگزاری «سیستم فدرال رزرو» و در یکی از دو قالب دارایی یا بدهی ثبت شده است.^۳ حساب‌های دلاری بانک‌های بین‌المللی عمدتاً به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از مجرای بانک‌های بزرگ دیگر به این حساب‌ها متصل هستند.

بنابراین، هنگامی که مشتریان بانک‌های مزبور پرداخت‌های دلاری انجام می‌دهند، انتقال واقعی وجوه (مطابق شکل ۱) در حساب‌های کارگزاری آن بانک‌ها نزد فدرال رزرو انجام می‌گیرد و پس از یک بازه زمانی مشخص (معمولاً روزانه) پرداخت‌های دو بانک به یکدیگر، تسویه می‌شود. عملیات تسویه نیز در «سیستم فدرال رزرو» انجام می‌شود؛ سیستم فدرال رزرو مشتمل بر دوازده بانک فدرال رزرو است که هر یک بخشی از جغرافیای آمریکا را زیر پوشش دارد. بانک فدرال رزرو نیویورک^۴ مهم‌ترین آنها به شمار می‌رود که یکی از مهم‌ترین عملیات‌های آن، تسویه تراکنش‌های داخلی و بین‌المللی بین‌بانکی است. این تسویه توسط «اتاق تسویه پرداخت‌های بین‌بانکی»^۵ یا به اختصار، چپس (CHIPS) انجام می‌شود؛ در حال حاضر به‌طور

1. Federal Reserve System
2. liabilities

۳. به منظور آگاهی از ترازنامه سیستم فدرال رزرو، بگردید به:

https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst_fedsbalancesheet.htm

4. Federal Reserve Bank of New York
5. Clearing House Interbank Payments System

متوسط روزانه بیش از ۴۴۰ هزار پرداخت بین بانکی به ارزش ۱/۵ تریلیون دلار در این سیستم تسویه می‌شود (4: Chips-Public-Disclosure, 2018). بنابر برخی تحقیقات، ۹۵ درصد از تمامی تراکنش‌های دلاری بین بانکی در سطح بین‌الملل، از مجرای سیستم چیس تسویه می‌شود (Madinger, 2011: 171)؛ تقریباً سه‌چهارم این حجم، تراکنش‌هایی است که از خارج ایالات متحده نشئت می‌گیرد و سازوکار فنی تسویه آن، همین حساب‌های کارگزاری نزد فدرال رزرو نیویورک است (4: Chips-Public-Disclosure, 2018).

در فضای بانکداری بین‌المللی دسترسی به فدرال رزرو و برخورداری از حساب کارگزاری و تسویه حساب دلاری نزد آن اهمیت فراوانی دارد؛ نخست آنکه چنین امکانی در صنعت بانکداری موجب اعتبار و ارتقای برند بانک است؛ در غیر این صورت بانک مدنظر برخی از کسب‌وکارهای پرسود نظیر تراکنش‌های مرتبط با خرید و فروش نفت، طلا، تبدیل ارز و مانند آن را از دست خواهد داد؛ دوم آنکه دسترسی مستقیم به تسویه فدرال رزرو، کاهش هزینه‌ها را در بر دارد؛ در صورتی که بانکی با واسطه بانک دیگری تسویه دلاری انجام دهد، به این منظور باید کارمزد جداگانه‌ای به آن بانک بپردازد؛ از این روی بانک‌های بزرگ بین‌المللی همگی درصدد دسترسی مستقیم به فدرال رزرو هستند. تحریم‌های مالی مبتنی بر «تسویه دلاری»، بر این فرض استوار است که استفاده از حساب کارگزاری نزد بانک‌های آمریکایی به منظور انتقال وجوه و عملیات تسویه نوعی خدمات مالی است که ارائه آن به برخی کشورها یا افراد ممنوع است. به عنوان نمونه در خصوص ایران، ممنوعیت مزبور در بخش ۵۶۰،۲۰۴ قانون ایالات متحده با عنوان «معاملات ایرانی و قوانین تحریم‌ها» درج شده است و چنین مقرر می‌دارد: «صادرات، صادرات مجدد، فروش یا تأمین مستقیم یا غیرمستقیم هرگونه کالا، تکنولوژی یا «خدمات» از ایالات متحده یا توسط اشخاص آمریکایی، هرکجا که واقع شده باشند، به دولت ایران ممنوع است» (ecfr.gov).

مفهوم «خدمات» در مقرر فوق، در راهنمای پرسش و پاسخ اوفک در خصوص توافق جامع هسته‌ای (برجام) به کرات اعم از «خدمات مالی» تعریف شده است. «خدمات مالی» نیز از نگاه قانونگذار آمریکایی شامل انواع وام، انتقال وجوه، حساب‌ها (از جمله حساب‌های کارگزاری)، بیمه، سرمایه‌گذاری، اوراق بهادار، ضمانت‌نامه‌ها، مبادلات ارزی، اعتبارات اسنادی و معاملات

تکوین و تکامل تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا ۱۰۷

آتی کالا یا آپشن‌ها می‌شود (law.cornell.edu)^۱. راهنمای پرسش و پاسخ اوفک، پس از استناد به مقرر فوق‌الذکر و تأکید بر ممنوعیت ارائه خدمات مالی به ایران (مثلاً در سؤال ۶)، به طور خاص در خصوص عملیات تسویه، در پاسخ به سؤال ۱۴ چنین بیان می‌کند: «ممنوعیت‌های مقرر در قانون «معاملات ایرانی و قوانین تحریم‌ها» از جمله بخش ۵۶۰,۲۰۴ آن... همچنان برقرار است... در نتیجه تسویه دلاری یا تراکنش‌های غیردلاری از مجرای نظام مالی ایالات متحده یا تراکنش‌های دربرگیرنده اشخاص آمریکایی، همچنان ممنوع است» (Treasury.gov)^۲.

نمونه‌های معمول نقض تحریم‌های مالی به واسطه عملیات تسویه، بدین گونه است که بانک‌های عامل طرفین^۳ یک رابطه تجاری-مالی، یا حداقل یکی از آن دو بانک، نزد یکی از بانک‌های آمریکایی دارای حساب کارگزاری هستند و از مجرای آن حساب، جابه‌جایی وجوه صورت می‌گیرد یا تراکنش مزبور در میان تراکنش‌هایی است که مجموع آنها در پایان روز، میان دو بانک و از مجرای سیستم چیس تسویه می‌شود. با وجود این در رویه‌ای جدید که مورد انتقاد برخی صاحب‌نظران قرار گرفته است، اوفک نشان داده است که تفسیر بسیار موسعی از «ارائه خدمات مالی به اهداف تحریمی» خود دارد؛ به‌عنوان نمونه اوفک دو شرکت سی‌اس‌ای گلوبال^۴ و سی‌اس‌ای ترنستل^۵ را به دلیل معامله با ایران دوازده میلیون دلار جریمه کرد؛ این درحالی است که مبادلات دلاری این دو شرکت با ایران در خارج از آمریکا و حوزه قضایی آن و از طریق حساب‌های دلاری بانک‌های سنگاپوری انجام شده بود. عملیات تسویه تراکنش‌های مزبور نیز به طور فراساحلی یا آفشور^۶ صورت گرفته و در نتیجه هیچ بانک آمریکایی در این فرایند درگیر نبوده است. این رویکرد جدید برخی را به این جمع‌بندی رسانده است که از دیدگاه اوفک، هرگونه تماس صرف با دلار فرد موردنظر را مشمول تحریم‌های مالی ایالات متحده و مجازات‌های متعاقب آن می‌کند (Burns, 2017).

1. https://www.law.cornell.edu/definitions/index.php?width=840&height=800&iframe=true&def_id=7da10d24666959b73d087aba47d13112&term_occur=4&term_src=Title:31:Subtitle:B:Chapter:V:Part:561:Subpart:D:561.404

2. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_faqs.pdf

۳. که حداقل نام یکی از طرفین در لیست تحریم‌های اوفک SDN ذکر شده است.

4. CSE Global

5. CSE Transtel

6. Offshore

ب. تحریم‌های مالی و سیاست خارجی آمریکا

ایالات متحده در تحریم‌های مالی مبنایی‌ترین زیرساخت فعالیت‌های اقتصادی یعنی «سیستم‌های پرداخت و نقل و انتقال وجوه» را مسدود می‌کند (Carter and Farha, 2013). تحریم‌های مزبور نه تنها به طور مستقیم دارایی‌ها و تراکنش‌های مالی را دستخوش تأثیر قرار می‌دهند بلکه در عین حال و به طور غیرمستقیم، خدمات دیگر را نیز با چالش مواجه می‌سازند. چراکه اصولاً ارائه هرگونه خدمات نظیر صادرات، واردات، بیمه، کشتیرانی، سرمایه‌گذاری و غیره نیازمند نقل و انتقالات مالی یا به عبارت بهتر، «پرداخت‌های مالی» است. این ویژگی، وجه تمایز برجسته تحریم‌های مالی از نمونه‌های کلاسیک مبتنی بر ممنوعیت‌های تجاری است که موجب تغییر پارادایمی در سیاست تحریم شده است. پردازش یک مثال می‌تواند به درک این تغییر پارادایمی کمک کند؛ اگر در تحریم اقتصادی، کشور تحریم‌کننده به مانند ناظر گمرک، عبور کالایی خاص از مسیری خاص به سمت بازیگر تحریم‌شده را ممنوع می‌کند، تحریم مالی اساساً به معنای قطع آن مسیر است.

تحریم‌های مالی ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی ایران نمونه کاملی از کاربست این ابزار در سیاست خارجی آمریکا در یک دهه اخیر به شمار می‌رود. شاید امروز، پذیرش این واقعیت دشوار به نظر برسد که تا سال ۲۰۰۷، ایران به صورت کلی یک کشور معمولی در نظام مالی بین‌المللی بود (نفیو، ۱۳۹۷: ۵۳) و بانک‌های آن دسترسی کاملی به بانکداری بین‌الملل و حتی تراکنش‌های دلاری (البته در قالب یوترن) داشتند. از این زمان ایالات متحده ابزار نوین سیاست خارجی خود را علیه برنامه هسته‌ای ایران به کار بست و در کمتر از پنج سال تا آغاز ۲۰۱۲، ارتباط نهادهای مالی ایران را از نظام مالی بین‌الملل قطع کرد. تحریم‌های مالی ایران در بخش ۵۶۱ از عنوان ۳۱ قانون ایالات متحده درج شده است. در قانون CISADA (۲۰۱۰) نهادهای مالی بین‌المللی از همکاری با دولت ایران درخصوص برنامه هسته‌ای و سپاه پاسداران جمهوری اسلامی منع شدند که از جمله مجازات‌های آن، قطع دسترسی به حساب کارگزاری در بانک‌های آمریکایی است. واحد اطلاعات مالی آمریکا (فینسن) نیز در نوامبر ۲۰۱۱ کلیت جغرافیایی ایران را به عنوان «دغدغه عمده پول‌شویی» معرفی و نهادهای مالی بین‌المللی را از تعامل با نهادهای ایرانی برحذر داشت (fincen, 2011). این توصیه در قانون NDAA 2012 وجه الزامی یافت که

در نتیجه آن، هرگونه تعامل نهادهای مالی با بانک مرکزی و نهادهای مالی ایران به مجازات قطع دسترسی به حساب‌های کارگزاری در بانک‌های آمریکایی منجر می‌گشت 561.203\$.

تحریم‌های مذکور دشواری‌های شدیدی را بر اقتصاد ایران تحمیل کرد؛ ارزیابی از هزینه‌های این دور از تحریم‌ها خارج از رسالت و ظرفیت این مقاله است و نگارنده تنها به برخی آمارهای ذکر شده بسنده می‌کند. براساس ارزیابی مقامات آمریکایی، از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵ تنها صادرات نفت ایران به میزان ۶۰ درصد کاهش یافت که از یک سو ناشی از تحریم خرید نفت ایران و از سوی دیگر ناشی از ممنوعیت ارائه خدمات بانکی به درآمدهای حاصل از فروش نفت بود؛ این کاهش ۶۰ درصدی به معنای ۷۰ میلیارد دلار کاهش درآمدهای نفتی (عدم‌النفع) از این زمان تا توافق جامع هسته‌ای در سال ۲۰۱۵ است. همچنین در نتیجه این تحریم‌ها تا سال ۲۰۱۵ تولید ناخالص داخلی ایران به میزان ۲۰ درصد تقلیل یافت. جک لو، وزیر خزانه‌داری آمریکا در تفسیر این گزاره معتقد است که جبران این ۲۰ درصد با فرض بازگشت میزان رشد اقتصادی قبل از ۲۰۱۲، تا سال ۲۰۲۰ به طول خواهد انجامید (Lew, 2015). سیاست‌گذاران آمریکایی به وضوح برداشت موفقیت‌آمیزی از کاربست تحریم‌ها و آسیب‌های آن به نظام اقتصادی ایران دارند؛ به‌عنوان مثال، اوباما مدعی است که فشار تحریم‌ها جمهوری اسلامی را به میز مذاکره باز گرداند (Obama, 2015).

چنین برداشتهایی از موفقیت تحریم‌های مالی منجر به «تغییر پارادایمی» در سیاست تحریم ایالات متحده شده است به گونه‌ای که اینک گزینه نخست سیاست‌های تقابلی ایالات متحده در برابر ایران، کره شمالی و حتی روسیه (البته با شدت بسیار کمتر) تحریم‌های مالی است. ریچارد نفیو در کتاب «هنر تحریم‌ها» با اشاره به تحریم‌های این سه کشور، خصوصاً تحریم‌های مالی ایران و کره شمالی، بیان می‌کند که «در پایان دولت اوباما، تحریم‌ها به ابزاری ممتاز در سیاست خارجی و امنیت ملی آمریکا تبدیل شد» (نفیو، ۱۳۹۷: ۱۱۲). خوان زاراته این تحریم‌های مالی را «جنگ مالی» می‌نامد و معتقد است: «ما در عصر جدیدی از جنگ‌های مالی زندگی می‌کنیم؛ توانایی اختلال و قطع جریان‌ها و شبکه‌های مالی دشمنان ما، ابزار استراتژیک متفاوتی را در اختیار ایالات متحده قرار داده است... جنگ‌های مالی سریعاً توسعه خواهند یافت و اینک بخش مرکزی استراتژی‌های امنیت بین‌الملل را شکل داده‌اند.» اینک تغییر نگاه‌ها به تحریم مالی و کارآمدی آن، فراتر از دست‌نوشته‌های فردی رفته و جای خود را در اسناد امنیت ملی ایالات

متحده نیز باز کرده است؛ برای نمونه در استراتژی ملی مقابله با تروریسم آمریکا چنین آمده است: «رویکرد «اول آمریکا» (شعار سیاسی ترامپ)، راهنمای قدرت آمریکا خواهد بود که از هر ابزاری به منظور مقابله با تروریسم از جمله، گزینه نظامی، عملیات‌های اطلاعاتی، دیپلماسی و ابزارهای مالی، در داخل و خارج آمریکا و همچنین در فضای سایبر استفاده خواهد کرد (منوچین، ۲؛ استراتژی ملی مقابله با تروریسم).^۱»

در استراتژی امنیت ملی ۲۰۱۷ ایالات متحده نیز چنین آمده است: «ابزارهای اقتصادی نظیر تحریم‌ها، تمهیدات مبارزه با پول‌شویی و مقابله با فساد و همچنین اجراسازی قوانین می‌توانند بخش‌های مهمی از استراتژی‌ها به منظور بازدارندگی، فشار و مهار رقبا ما باشد... ما تروریست‌ها، اشاعه‌دهندگان سلاح‌های کشتار جمعی و دیگر بازیگران نامشروع را از درآمدهای خود محروم می‌کنیم.» (US national Security strategy, 2017: 34). تغییر پارادایم در سیاست تحریم نتیجه نوآوری‌ها و ابتکارات وزارت خزانه‌داری و آژانس‌های تابعه آن نظیر اداره کنترل اموال خارجی (اوفک)، واحد اطلاعات مالی (فینسن)، اداره تروریسم و اطلاعات مالی و غیره است. اثبات این کارآمدی در یک دهه گذشته توانسته است خزانه‌داری را از نهادی حاشیه‌ای، به یک بوروکراسی مرکزی در سیاست خارجی و امنیتی واشینگتن بدل کند؛ اگر تا سال‌های آغازین این قرن، سیاست خارجی آمریکا در حصار چهارضلعی کاخ سفید و شورای امنیت ملی، وزارت خارجه، وزارت دفاع و سیا بود، اینک خزانه‌داری به ضلع پنجم این حصار بدل شده است. این تحول بنیادین مورد غفلت بسیاری از ناظرین قرار گرفته تا جایی که برخی معتقدند حتی در داخل دولت آمریکا، نقش خزانه‌داری در جنگ‌های مالی، قدرت آن و کارآمدی استراتژی‌های آن کمتر مورد توجه قرار گرفته است (Zarate, 2013: xii).

دیوید کوهن، معاون دستیار وزیر خزانه‌داری و معمار اصلی تحریم‌های ایران چنین می‌گوید: «خزانه‌داری به نحو روزافزونی در ترسیم و عینیت بخشیدن به قدرت آمریکا در راستای طیف متنوعی از اهداف امنیت ملی نقش مرکزی ایفا می‌کند... اکنون پس از یک دهه توانایی خزانه‌داری در اثرگذاری بر اهداف، در استراتژی امنیت ملی ما نهادینه شده است» (Treasury.gov).^۲

1. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf>
2. office of terrorism and financial intelligence
3. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2415.aspx>

نتیجه‌گیری

این مقاله تلاشی بود در راستای واکاوی ماهیت تحریم‌های مالی به‌عنوان پدیده جدید و پیچیده سیاست خارجی ایالات متحده در قریب به یک دهه گذشته؛ نویسنده بر آن است که تحریم‌های مالی ایالات متحده مبتنی بر دو عامل عمده است که پیشگامی ایالات متحده در این دو عامل، امکان استفاده انحصاری از تحریم‌های مالی در سیاست خارجی آمریکا را فراهم آورده است؛ نخست، تکوین رژیم حقوقی مبارزه با پول‌شویی در نیم قرن گذشته که به‌منظور رصد جریان‌های مالی، یک ساختار گسترده گزارش‌گیری از نهادهای مالی را فراهم آورده است؛ این رژیم حقوقی در ابتدا ماهیت داخلی داشته و بر تهدیدات اقتصادی-اجتماعی نظیر تجارت مواد مخدر، رشوه، فرار مالیاتی، قاچاق انسان و غیره متمرکز بوده است. اما در گذر زمان، تهدیدات سیاسی-امنیتی نظیر مبارزه با تأمین مالی «تروریسم» و «سلاح‌های کشتار جمعی» را نیز در دستورکار قرار داده و ماهیت فراملی یافته است. دوم، مرکزیت دلار در نظام مالی که نتیجه تسلط دلار بر ذخایر ارزی جهانی، تراکنش‌های تجاری-مالی، مبادلات ارزی و کالاهای اساسی است.

این مرکزیت دلار از مجرای حساب‌های کارگزاری و فرایندهای تسویه دلاری به نظام مالی ایالات متحده ضمیمه شده و زمینه اعمال صلاحیت نهادهای قضایی آمریکا بر نظام پولی بین‌المللی و نهادهای مالی دیگر کشورها را فراهم آورده است. نتیجه این امر، تبعیت نظام مالی جهانی از قوانین تحریمی خزانه‌داری است که تحول شگرفی در مقایسه با تحریم‌های کلاسیک تجاری به شمار می‌رود. در واقع به‌منظور اجرای این تحریم‌های جدید، پیاده‌نظام آمریکا مدیران و کارکنان بانک‌ها و نهادهای مالی هستند که جز به منافع خود و سهامدارانشان، تعهد حرفه‌ای دیگری ندارند. نتیجه تبعی این وضعیت ارتقای جایگاه تحریم‌های مالی و وزارت خزانه‌داری در طراحی سیاست خارجی و امنیتی ایالات متحده است.

منابع

نغیو، ریچارد (۱۳۹۷) **هنر تحریم‌ها**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- Al Rushaid v. Pictet & Cie, 68 N.E.3d 1 | Casetext (2012) Accessed February 13, 2019. <https://casetext.com/case/al-rushaid-v-pictet-cie-2>.
- Boister, Neil (2012) *An Introduction to Transnational Criminal Law*. Oxford University Press.
- Booyens, Sandra, and Dora Neo (2017) **Can Banks Still Keep a Secret?** Cambridge University Press.
- Buckley, Ross P., Emiliios Avgouleas, and Douglas W. Arner (2016) **Reconceptualising Global Finance and Its Regulation**. Cambridge University Press.
- Burns, Clifton (2017) *Touch a U.S. Dollar Anywhere, Go Directly to U.S. Jail*, Accessed February 13, 2019. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9c7fc8c1-8e12-4a56-9a72-00fb3d1c0b66>.
- Carter, Barry and Farha, Ryan. (2013) *Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions*. Pdf. Accessed January 23, 2019.
- Chips-Public-Disclosure (2018) Accessed February 6, 2019. <https://www.theclearinghouse.org/-/media/new/tch/documents/payment-systems/chips-public-disclosure-2018.pdf>.
- Congress.gov (2001) *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*, accessible at: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3162/text/enr>
- Cyr, Arthur (2017) anniversary gives opportunity to look back, accessible at: <https://www.chicagotribune.com/suburbs/post-tribune/opinion/ct-ptb-cyr-september-11-st-0913-20170912-story.html>
- DeRosa, David F (2011) **Options on Foreign Exchange**. John Wiley & Sons.
- Eichengreen, Barry (2011) **Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System**. Oxford University Press.
- Global FX Trading Averages \$5.1 Trillion a Day in April 2016; Spot Trading Falls While FX Swaps Rise." 2016. September 1, 2016. <https://www.bis.org/press/p160901a.htm>.
- Guide to US AML Requirements, (2017). seventh edition, accessible at: https://www.protiviti.com/sites/default/files/united_states/insights/guide-to-us-aml-requirements-6thedition-protiviti_0.pdf
- Gurule, Jimmy. n.d. "The Money Laundering Control Act of 1986: Creating a New Federal Offense or Merely Affording Federal Prosecutors an Alternative Means of Punishing Specified Unlawful Activity?" **American Criminal Law Review**, 32: 33.
- Herik, Larissa van den. (2017). *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*. Edward Elgar Publishing.
- Hopton, Mr Doug. (2012). *Money Laundering: A Concise Guide for All Business*. Gower Publishing, Ltd.
- Isard, Peter. (2005). *Globalization and the International Financial System: What's Wrong and What Can Be Done*. Cambridge University Press.
- Lee, Cheng-Few. (2006). *Encyclopedia of Finance*. Springer Science & Business Media.
- Leslie, Daniel Adeoyé. (2014). *Legal Principles for Combatting Cyberlaundering*. Springer.
- Licci v. Lebanese Canadian Bank, SAL, 984 N.E.2d 893 | Casetext." n.d. Accessed February 13, 2019. <https://casetext.com/case/licci-v-lebanese-canadian-bank-5?resultsNav=false>.
- Madinger, John. (2011). *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators*, Third Edition. CRC Press.
- Reuter, Peter (2005) *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*. Peterson Institute.

- Richards, James R (1998) **Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering: A Handbook for Law Enforcement Officers, Auditors, and Financial Investigators**. CRC Press.
- Rose, Cecily (2015) **International Anti-Corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems**. Oxford University Press.
- Selden, Zachary A (1999) **Economic Sanctions as Instruments of American Foreign Policy**. Greenwood Publishing Group.
- “Testimony of Treasury Secretary Jacob J. Lew before the Senate Foreign Relations Committee on the Iran Nuclear Agreement.” n.d. Accessed February 25, 2019. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0129.aspx>.
- “The 9/11 Commission Report.” n.d., 585.
- Zarate, Juan (2013) Treasury’s War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare. **PublicAffairs**.
- Zumbrun, Josh. (2018). “IMF Appoints Harvard’s Gita Gopinath as Chief Economist.” Wall Street Journal, October 1, 2018, sec. Economy. <https://www.wsj.com/articles/imf-appoints-harvards-gita-gopinath-as-chief-economist-1538409819>.
- UNSC resolution 1617. Threats to international peace and security caused by terrorist acts, accessible at: <http://unscr.com/en/resolutions/1617>
- US national Security strategy, 2017. Accessible at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- ecfr.gov
- federalregister.gov
- law.cornell.edu

