

# فصلنامه علمی-پژوهشی **رهیافت**

سال دهم، شماره ۳۴، بهار ۱۳۹۵  
صفحه ۷۱ تا ۹۴

## نقش کنگره و وزارت خزانه‌داری آمریکا در اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران (۲۰۱۰-۲۰۱۴)

سیدیحیی علوی / استادیار دانشکده پیامبراعظم دانشگاه جامع امام حسین (ع) sy.alavi@gmail.com  
داریوش امیری / کارشناس ارشد رشته اطلاعات استراتژیک دانشگاه جامع امام حسین (ع)  
amiri.daryush@yahoo.com

### چکیده

فروپاشی بلوک شرق موجب گردید، تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان ابزاری جهت تحمیل خواسته‌های کشورهای غربی و بخصوص آمریکا علیه کشورهای مخالف، مورد استفاده قرار گیرند. با پیروزی انقلاب اسلامی، دولت ایالات متحده با هجوم تحریم‌های اولیه و ثانویه خصوصاً از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴ در قالب قوانین کنگره و فرامین اجرایی، رئیس‌جمهوری با بازوی اجرایی، وزارت خزانه‌داری و ذیل آن «دفتر کنترل دارایی‌های خارجی (OFAC)»، با جنگ اقتصادی تمام‌عیار خود، اقتصاد کشور را تحت فشار قرار داده است. این مقاله جهت شناخت عمیق‌تر ساختار تحریم‌ها، نقش کنگره و وزارت خزانه‌داری آمریکا را، به‌طور مجزا و مقایسه‌ای، در اعمال تحریم‌های اقتصادی در قبال جمهوری اسلامی ایران (سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۴) را بررسی می‌کند. گردآوری اطلاعات مورد نیاز این تحقیق از نوع اکتشافی و به روش توصیفی تحلیلی و با کنکاش در متون کتابخانه‌ای و سایت‌های اینترنتی و ترجمه اسناد دسته اول سایت‌های وزارت خارجه، خزانه‌داری و کنگره آمریکا تدوین شده است. در این مقاله عناوین، دلایل، نوع و اثر تحریم‌های آمریکا در مؤلفه‌های اقتصادی ایران - مالی و بانکی، نفتی، کشتیرانی و بیمه، پتروشیمی، هواپیمایی، خودرویی، کالاهای اساسی، طلا و فلزات گران‌بها - تشریح می‌کنیم و سپس شدت اثر تحریم‌های کنگره و وزارت خزانه‌داری نسبت به یکدیگر بررسی می‌نماییم.

**کلیدواژه:** کنگره، وزارت خزانه‌داری، دستور اجرایی، تحریم اقتصادی، دفتر کنترل دارایی‌های خارجی.

تاریخ تأیید ۱۳۹۵/۲/۱

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱۲/۱۹

مقاله برگرفته از پایان نامه کارشناسی ارشد آقای امیری به راهنمایی دکتر علوی می‌باشد.

### مقدمه

استفاده از تحریم‌های اقتصادی به منظور اجرای مقاصد سیاسی روش جدیدی نیست. دولت‌ها به دلایل مختلف در طول تاریخ به تحریم‌های اقتصادی متوسل گردیده‌اند، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به طور کلی سیستم حاکمیتی آمریکا برای جلوگیری از بسط مشی انقلابی و جلوگیری از فوران پتانسیل نهفته اسلام‌خواهی و بدنبال آن الگوگیری مردم منطقه از انقلاب اسلامی ایران و خروج دومینویی کشورهای اسلامی منطقه از پازل استیلای آمریکا در منطقه، همه تلاش خود را برای مهار این کشور به بهانه‌های مختلف به خدمت گرفت تا از بروز انقلاب‌های جدید در منطقه که موجبات تضعیف منافع ملی آمریکا را فراهم می‌نمود، جلوگیری نماید. هدف غایی واشنگتن از وضع تحریم‌ها علیه ایران، بر مبنای استراتژی تدوین شده‌ای است که طبق آن، حفظ هژمونی آمریکا در قرن ۲۱ مستلزم مقابله با پدیده انقلاب اسلامی ایران است. لذا در هر دوره‌ای به بهانه‌های مختلفی چون حمایت از تروریسم بین‌المللی، تلاش در جهت تضعیف مذاکرات صلح خاورمیانه، دسترسی به سلاح‌های کشتار جمعی و راه‌های استفاده از آن‌ها، آمریکا اقدام به وضع تحریم‌هایی علیه جمهوری اسلامی ایران می‌نمود. باراک اوباما، رئیس‌جمهور کنونی آمریکا، زمانی که برای نخستین بار وارد کاخ سفید شد، تأکید کرد قصد دارد سیاست تعامل با ایران را دنبال کند. اما در دور نخست ریاست جمهوری وی، به بهانه استفاده غیر صلح‌آمیز از صنعت هسته‌ای ایران و اتهام زنی به ایران برای رسیدن به فناوری تسلیحات هسته‌ای، سخت‌ترین تحریم‌های تاریخ آمریکا علیه ایران را اعمال کرد. که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم (علیخانی، ۱۳۸۰:۳۳۷).

### بیان مسئله

تحریم‌های اقتصادی اقدامات منفی محسوب می‌گردند که درصدد تأثیرگذاری بر رفتار کشور از طریق تهدید و در صورت ضرورت، تحمیل مجازات به منظور عدم رعایت قانون می‌باشند (هافباور و الیوت، ۱۳۷۶:۲۶). به همین دلیل تغییر رفتار جمهوری اسلامی ایران با هدف قرار دادن نقطه آسیب‌پذیر آن یعنی اقتصاد، به عنوان یکی از شاخص‌های مؤثر از طرف آمریکا مورد استفاده قرار گرفته است. ایالات متحده طی سه دهه اخیر با ابزار کنگره و وزارت خزانه‌داری و دستورات اجرایی رئیس‌جمهور سعی به زانو درآوردن جمهوری اسلامی ایران در رسیدن به اهداف و آمال انقلاب اسلامی بوده است. از آنجا که تصمیم‌گیری‌های کنگره و وزارت خزانه‌داری در قالب طرح‌ها و مصوبات و دستورات

اجرایی در تحریم‌های ایران تبلور پیدا می‌کند، فهم ساختار، عملکرد و چگونگی همگرایی این دو در تصویب تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران در شکل دادن به ماهیت، اهداف و فرایند تحریم‌ها، متأثر از چشم‌اندازها و ارزیابی‌های کنگره و وزارت خزانه‌داری است. به همین دلیل و با توجه به اینکه تاکنون به ریز قوانین و دستورات اجرایی صادره مرتبط با تحریم‌ها و اثرات آن بر اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، نپرداخته‌اند، پژوهش‌گر را بر آن داشته تا جهت درک بیشتر نقش کنگره و وزارت خزانه‌داری آمریکا در اعمال تحریم‌های اقتصادی به بررسی ساختار تحریم‌های اقتصادی کشورمان از زمان اعمال شدیدترین و جامع‌ترین تحریم‌ها در بازه زمانی ۲۰۱۴-۲۰۱۰ در حوزه‌های اصلی پرداخته و با دسته‌بندی قوانین و دستورات تحریمی مختلف اعمال‌شده، سابقه، اهمیت و تأثیرات عملی آن‌ها را بررسی نماید. وزارت خزانه‌داری، و اداره دارایی‌های خارجی این وزارتخانه-دیوید کوهن- به‌عنوان رصدکننده اصلی تحریم‌های ایران بازخورد تحریم‌ها را به دولت گزارش می‌داد تا در خصوص اصلاح قوانین کنگره به‌وسیله دستورات اجرایی رئیس‌جمهور تحریم‌های ایران را هدفمندتر و مستحکم‌تر نماید. به همین دلیل در این پایان‌نامه نقش وزارت خزانه‌داری را در قالب دستورات اجرایی رئیس‌جمهور بررسی می‌نمایم.

### سؤال اصلی تحقیق

نقش کنگره و وزارت خزانه‌داری آمریکا در اعمال تحریم‌های اقتصادی در قبال جمهوری اسلامی ایران (سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۰) چیست؟

### تعاریف عملیاتی

#### ۱- کنگره آمریکا

کنگره آمریکا شاخه قانون‌گذاری در دولت این کشور بوده و از ۲ مجلس سنا و نمایندگان تشکیل شده است. کنگره در سال ۱۷۷۴ تأسیس شد و محل برگزاری آن ساختمان کپیتول در واشنگتن دی‌سی است در واقع کنگره آمریکا به محلی گفته می‌شود که مجلس نمایندگان و مجلس سنای آمریکا در آن تشکیل می‌شود و وظیفه قانون‌گذاری بر اساس قانون اساسی آمریکا بر عهده کنگره گذاشته شده است و هر قانونی برای تصویب باید به تأیید هر ۲ مجلس برسد. علاوه بر این دو مجلس، کنگره چهار نوع کمیته دیگر نیز دارد که عبارت‌اند از: کمیته‌های اصلی، کمیته‌های فرعی، کمیته‌های مشترک و کمیته کنفرانس. اکثر تحریم‌های کنگره در ارتباط با ایران از نوع ثانویه بوده که گستره مجازات آن شامل همه دولت‌ها و شرکت‌های خاخی دنیا است (سایت رسمی آرشیو ملی دولت

آمریکا، ۲۰۱۵).

## ۲- وزارت خزانه‌داری آمریکا

یکی از پانزده وزارتخانه دولت فدرال ایالات متحده آمریکا است. مأموریت آن ایجاد اقتصادی قوی و تولید فرصت‌های شغلی و اقتصادی با ارتقا شرایط رشد اقتصادی و تعادل داخلی و خارجی، تقویت امنیت ملی با نبرد با تهدیدات و حفاظت از یکپارچگی سیستم اقتصادی و مدیریت مؤثر و کارای پول و منابع می‌باشد. در این وزارتخانه "اداره کنترل داری‌های خارجی" که مسئولیت اصلی رصد و بررسی عملکرد بهینه تحریم‌ها علیه کشورهای هدف را بر عهده دارد و ریاست پیشین در آن بازه زمانی دیوید کوهن (David Cohen) بر عهده داشت (سایت رسمی وزارت خزانه‌داری آمریکا، ۲۰۱۵).

## ۳- فرمان‌های اجرایی رئیس‌جمهور

مطابق قانون اساسی آمریکا، قوه مقننه (کنگره) این قدرت را دارد که قوانین را تصویب کند. قوه مجریه موظف است تا آن قوانین را پیاده‌سازی و اعمال کند. گاه رئیس‌جمهوری می‌تواند با صدور یک فرمان اجرایی با استفاده از حق خود، به صورت یک قانون‌گذار عمل کند. هرچند کنگره معمولاً از این حق تفسیر اجمالی تری نسبت به رئیس‌جمهوری دارد. فرمان‌های اجرایی برای کمک به قوه مجریه در اجرای وظایف آن صادر می‌شوند و آن‌ها از قدرت قانونی برخوردار هستند. اقتدار قانونی یک فرمان یا بر اساس قدرتی که توسط قانون اساسی به رئیس‌جمهوری اعطا شده و یا قدرتی که توسط کنگره در یک قانون خاص به رئیس‌جمهوری داده شده است، حاصل می‌شود. درست همانند قوانینی که به روش معمول - توسط کنگره تصویب شده و به وسیله رئیس‌جمهوری امضا شده‌اند - فرمان‌های اجرایی نیز می‌توانند توسط دادگاه‌ها بررسی و لغو شوند. این قوانین همچنین می‌توانند توسط یک قانون جدید و یا یک فرمان اجرایی جدید بازنویسی شوند. فرمان‌های اجرایی زمانی مفید هستند که انجام یک اقدام فوری لازم است و تا زمانی که روند رسمی قانون‌گذاری مراحل خود را طی کند، این فرمان‌ها می‌توانند مسیر را مشخص نمایند. یکی از معروف‌ترین فرمان‌های اجرایی در تاریخ آمریکا اعلامیه آزادی بردگان پرزیدنت آبراهام لینکلن در سال ۱۸۶۳ بود. او با مدت طولانی در طول شش سال نخست ریاست جمهوری خود ۲۳۵ حکم اجرایی صادر کرده است. اکثر تحریم‌های خزانه‌داری در ارتباط با ایران از نوع اولیه بوده که گستره مجازات آن شامل شرکت‌های خاطی آمریکایی است (سایت رسمی کاخ سفید، دستورات اجرایی).

#### ۴. تحریم‌های اقتصادی

تحریم اقتصادی اقدام برنامه‌ریزی شده یک یا چند دولت از طریق محدود کردن مناسبات اقتصادی برای اعمال فشار بر کشور هدف با مقاصد مختلف سیاسی است. تحریم اقتصادی اغلب به‌عنوان جایگزین جنگ و اعمال قوه قهریه تلقی می‌شود. مقصود از مناسبات اقتصادی نیز همه انواع روابط اقتصادی اعم از تجاری و مالی است. کشورهای مختلف از تحریم‌های محدود اقتصادی برای مقاصد سیاسی خود علیه کشورهای هدف استفاده می‌کنند، ولی این نوع تحریم عموماً کم اثر بوده است. تحریم‌های همه‌جانبه از سوی سازمان‌های بین‌المللی نیز به‌ندرت صورت گرفته است. تحریم اقتصادی را عموماً بر دو نوع می‌دانند یا آن را در دو زمینه اعمال می‌کنند: اول، تحریم تجاری که در آن صادرات و واردات به کشور هدف، محدود یا قطع می‌شود؛ دوم، اعمال محدودیت‌ها، تضییقات یا قطع مناسبات مالی، از سوی دیگر بسته به منشأ تحریم آن را به سه نوع تقسیم می‌کنند: تحریم‌های یک‌جانبه، تحریم از سوی چند کشور، تحریم توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد (سایت رسمی شورای روابط خارجه آمریکا، شناسه p36259).

#### ادبیات و مبانی نظری تحریم‌های اقتصادی

تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان ابزاری برای ارتقاء منافع سیاست خارجی یک کشور، در میانه طیفی قرار می‌گیرند که در یک‌سوی آن سخت‌ترین اقدامات قهرآمیز از جمله توسل به نیروی نظامی، اقدامات سری و یا تهدید به توسل به نیروی نظامی است. و در سوی دیگر طیف، تدابیر دیپلماتیک، اخراج دیپلمات‌ها، احضار سفیر، اعتراض رسمی دیپلماتیک و به تعلیق درآوردن مبادلات فرهنگی است. به تعبیری می‌توان گفت که برقراری تحریم‌های اقتصادی در میانه این طیف از اقدامات قرار می‌گیرد؛ و اغلب به‌جای اقدامات فوق‌الذکر به‌کاربرده می‌شود. کشورهای تحریم‌کننده با استفاده از آن سعی دارند بر سیاست‌های کشورهای هدف تأثیر بگذارند و با وارد ساختن فشارهای اقتصادی بر این کشورها، آن‌ها را به پذیرش خواسته‌های خود وادار کنند. پیشینه تحریم ایران از سال ۱۹۷۹ با تسخیر سفارت آمریکا در تهران و صدور دستور اجرایی ۱۲۱۷۰ توسط کارتر آغاز و با دستور اجرایی ۱۳۶۴۵ همچنان ادامه دارد به‌طور کلی تحریم‌های آمریکا علیه ج.ا.ایران را می‌توان به ۶ دوره اصلی تقسیم‌بندی نمود: ۱. دوره گروگان‌گیری (۶۰-۱۳۵۸) ۲. دوره جنگ ایران-عراق (۶۷-۱۳۶۱) ۳. دوره بازسازی (۷۱-۱۳۶۸) ۴. دوره کلینتون، مهار دوجانبه (۸۰-۱۳۷۲) ۵. پس از واقعه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ ۶. بعد از فتنه ۸۸ (Katzman: Feb 2013).