

مروری بر کتاب گلوگاه های سلطه: معماری قدرت آمریکا در عصر جنگ اقتصادی

نویسنده مقاله: ترینه نگوین (Trinh Nguyen)

برگردان و بازنویسی: کیارش مهرانی

اسفند ۱۴۰۴

کتاب گلوگاه های سلطه: معماری قدرت آمریکا در عصر جنگ اقتصادی نوشته ادوارد فیشمن (استاد روابط بین الملل دانشگاه کلمبیا و محقق و عضو سابق وزارت خارجه آمریکا و پنتاگون و خزانه داری آمریکا)، کاوشی هوشمندانه و به موقع ارائه می دهد درباره اینکه چگونه ایالات متحده از کنترل خود بر زیرساخت های اقتصادی کلیدی برای اعمال نفوذ ژئوپلیتیک استفاده می کند. فیشمن که تجربه گسترده ای به عنوان مقام سابق وزارت خارجه و خزانه داری آمریکا در زمینه تنظیم تحریم ها دارد، به طور قانع کننده ای استدلال می کند که ایالات متحده باید از رویکرد واکنشی به سمت یک دکترین نظام مند برای استفاده استراتژیک از سلطه زیرساختی خود حرکت کند. در این کتاب شرح می دهد چگونه ایالات متحده قدرت بی سابقه ای برای مجازات اقتصادی دولت های رقیب به دست آورده و چگونه این قدرت را به کار برده است.

این کتاب به مواردی مانند تحریم های ایران در دهه ۲۰۰۰ می پردازد؛ زمانی که آمریکا با یک بسته تحریم های گسترده، صنعت نفت ایران را نشانه گرفت و تهران را مجبور به مذاکرات هسته ای کرد، تجربه ای که البته بعدها با خروج آمریکا از توافق نتایج متناقضی داشته است. هم چنین به تحریم های روسیه پس از تهاجم به اوکراین اشاره شده است، از جمله تحریم های شدید علیه شرکت های بزرگ انرژی، که به گفته نویسنده «با کم ترین هزینه اقتصادی برای آمریکا» فشار قابل توجهی به مسکو وارد کرد.

نقاط گلوگاهی نامرئی در عصر مدرن

مفهوم محوری تحلیل فیشمن، «نقاط گلوگاهی یا choke point» است که او آن ها را حوزه های غیرقابل جایگزین تعریف می کند که تحت سلطه یک دولت یا ائتلاف کوچک قرار دارند. برخلاف نقاط گلوگاهی سنتی ژئوپلیتیک که به مسیرهای فیزیکی اشاره داشتند، فیشمن این مفهوم را به شبکه های ناملموس مانند سیستم های تسویه مالی (CHIPS)، پلتفرم پیام رسان سوئیفت، بیمه حمل و نقل دریایی و صادرات فناوری های کلیدی گسترش می دهد. این نقاط گلوگاهی نه تنها از نظر عملکردی ضروری اند، بلکه قدرت نامتقارنی دارند: می توان آن ها را بدون استفاده از زور بعنوان سلاح موثر استفاده کرد و پایبند سازی دولت ها را بسیار فراتر از مرزهای آمریکا تحمیل نمود. نکته برجسته این است که این نقاط از برنامه ریزی متمرکز دولتی به وجود نیامده اند، بلکه نتیجه ناخواسته آزادسازی های اقتصادی پس از جنگ سرد، نوآوری های بخش خصوصی و مقررات زدایی دولتی بوده اند و بعدها دولت ها آن ها را به عنوان اهرم های کنترل استراتژیک شناسایی کردند.

فیشمن کتاب را به صورت موضوعی حول حوزه های اصلی نقاط گلوگاهی (مالی بین الملل، تجارت دریایی و زنجیره های تأمین فناوری پیشرفته) سازمان دهی کرده و مفاهیم پیچیده ژئواکونومیک را بدون از دست دادن عمق تحلیلی، قابل فهم کرده است. هر مورد با ترکیب تاریخیچه تکامل و تحلیل سیاسی، سیر تحول قدرت اقتصادی آمریکا را از کاربردهای موردی اولیه تا استفاده هدفمندتر در دهه های اخیر نشان می دهد. او به جای نظریه پردازی انتزاعی، مطالعات موردی واقعی و روایت های پشت صحنه را ارائه می دهد که نشان می دهد تحریم ها چگونه طراحی، مورد بحث و اجرا می شوند. تجربه او در وزارت خارجه و خزانه داری، به همراه مصاحبه با مقامات ارشد، دسترسی نادری به محاسبات سیاسی، مهندسی حقوقی و اصطلاحات های بوروکراتیک در سیاست گذاری تحریم های مدرن فراهم کرده است.

نظریه وابستگی متقابل تسلیحاتی و اقتصادی

فیشمن استدلال‌های خود را در چارچوب بحث‌های علمی جاری درباره سلاح‌های وابستگی متقابل اقتصادی قرار می‌دهد. او با کارهای بنیادی هنری فارل و آبراهام نیومن هم‌راستا است که نشان می‌دهد شبکه‌های اقتصادی جهانی می‌توانند به ابزارهای اجبار تبدیل شوند. فارل و نیومن بعنوان نظریه پردازان این حوزه تأکید می‌کنند که قدرت وابستگی مسلح از گره‌ها یا نقاط تنگ‌راه شبکه‌های زیر ناشی می‌شود:

۱- شبکه مالی جهانی (سوئیفت، دلار)

۲- اینترنت و زیرساخت‌های ارتباطی

۳- زنجیره‌های تأمین فناوری پیشرفته (نیم‌رسانا، انرژی، عناصر نادر خاکی)

کشوری که بر این گره‌ها کنترل دارد، می‌تواند دسترسی دیگران به منابع حیاتی را محدود کند و فشار سیاسی و اقتصادی اعمال نماید. نظریه وابستگی تسلیحاتی (Weaponized Interdependence) نشان می‌دهد که وابستگی اقتصادی متقابل نه فقط یک فرصت همکاری، بلکه یک میدان جنگ برای قدرت است. دولت‌ها با کنترل گره‌های حیاتی شبکه می‌توانند قدرت جهانی خود را اعمال کنند، اما این قدرت محدود و آسیب‌پذیر است و نیازمند استراتژی هوشمندانه و همسو با متحدان است.

نظریه «وابستگی مسلح» دو شکل دارد:

۱. بازدارنده (Restrictive): هدف آن مهار رقیب است و با ابزارهایی مانند تحریم، محدودیت صادرات یا قطع دسترسی به شبکه‌ها انجام می‌شود، مانند تحریم‌های مالی علیه ایران یا روسیه.

۲. آفریننده (Generative): هدف افزایش نفوذ و قدرت از طریق وابسته کردن دیگران به شبکه‌ای است که خود کنترل می‌کند، مانند دلار به عنوان واحد تسویه جهانی یا فناوری‌های گوگل و AWS. Amazon Web Services (AWS) فقط یک شرکت خدمات ابری نیست؛ بلکه بخشی از زیرساخت قدرت شبکه‌ای آمریکا در اقتصاد دیجیتال جهانی است. بسیاری از دولت‌ها، بانک‌ها و شرکت‌های بزرگ جهان داده‌ها و خدمات خود را بر بستر AWS اجرا می‌کنند؛ بنابراین به زیرساختی وابسته‌اند که تحت قوانین آمریکا فعالیت می‌کند.

به بیان ساده، نوع اول فشار می‌آورد و رقیب را محدود می‌کند، و نوع دوم قدرت را از طریق ایجاد وابستگی گسترش می‌دهد. با این حال، فیشمن با تأکید بر نقش عاملیت و طراحی نهادی تفاوت ایجاد می‌کند. به نظر او، استراتژی نقاط گلوگاهی نه تنها باید شناسایی شود، بلکه باید از طریق دکترینی آگاهانه مدیریت گردد. او هشدار می‌دهد که بدون اصول روشن هدایت‌کننده، آمریکا خطر هدر دادن قدرتمندترین ابزارهای خود را دارد.

«نقاط گلوگاهی اغلب برای عموم نامرئی‌اند اما برای جریان‌های جهانی ضروری‌اند. [...] امکان اقدام نامتقارن می‌دهند و مقیاس‌پذیرند: تحریم‌ها می‌توانند کل اقتصاد را فلج کنند (مانند ایران) یا بقای یک شرکت را هدف قرار دهند (مانند هواوی).»

مطالعات موردی کتاب این استدلال را محکم می‌کنند. انزوای مالی ایران نشان می‌دهد چگونه تحریم‌های مبتنی بر نقاط گلوگاهی بانکی (به‌ویژه تسویه با دلار آمریکا و حساب‌های کارگزار) توانستند بدون اقدام نظامی سیستم‌های مالی آن را تحت فشار قرار دهند. به همین ترتیب، آمریکا شرکت مخابراتی چینی ZTE را به دلیل نقض تحریم‌های ایران تحت دستور عدم همکاری قرار داد و تقریباً آن را از کسب‌وکار خارج کرد. کنترل‌های صادراتی بر هواوی نیز دنبال شد؛ نه برای انتقام، بلکه برای جلوگیری پیش‌دستانه از ظهور

چین در زیرساخت ۵. G این نمونه‌ها نشان می‌دهند نقاط گلوگاهی چگونه از ابزارهای واکنشی به ابزارهای پیشگیرانه انکار استراتژیک تبدیل شده‌اند.

سه ویژگی نقاط گلوگاهی در سراسر کتاب تکرار می‌شود: اول، اغلب نامرئی اما ضروری برای جریان‌های جهانی‌اند؛ دوم، امکان اقدام نامتقارن می‌دهند (آمریکا به دلیل جایگاه مرکزی در شبکه‌های مالی و فناوری می‌تواند به صورت یک‌جانبه عمل کند و تأثیر جهانی داشته باشد)؛ سوم، مقیاس‌پذیرند (تحریم‌ها می‌توانند کل اقتصاد یا فقط یک شرکت را هدف قرار دهند). فیشمن تأکید می‌کند این ابزارها زمانی مؤثرترند که با چارچوب‌های حقوقی قوی، هماهنگی چندجانبه و زیرساخت بوروکراتیک کارآمد پشتیبانی شوند.

با این حال، این قدرت بدون خطر نیست. فیشمن به مقاومت رو به رشد دیگر دولت‌ها اشاره می‌کند. وزیران خزانه‌داری مانند رابرت روبین و جک لو نگرانی خود را از اینکه استفاده بیش از حد می‌تواند نتیجه معکوس داشته و همان شبکه‌هایی که به آمریکا برتری می‌دهند را تضعیف کند، ابراز کرده‌اند. نویسنده همچنین ظهور اقدامات متقابل را ردیابی می‌کند: سیستم پرداخت بین‌مرزی چین (CIPS)، جایگزین‌های سوئیفت روسیه (SPFS) و تجارت مبتنی بر مبادله، و سازوکار INSTEX اروپا. هرچند این جایگزین‌ها هنوز محدودند، اما نشان‌دهنده شکاف‌های رو به رشد در نظم اقتصادی لیبرال پس از جنگ سرد هستند. او این تنش را با مفهوم «سه‌گانه ژئواکونومیک» توصیف می‌کند: هیچ کشوری نمی‌تواند همزمان وابستگی عمیق اقتصادی، امنیت اقتصادی ملی و رقابت ژئوپلیتیکی را حفظ کند.

آینده قدرت

روایت فیشمن در وضوح و دسترسی‌پذیری برجسته است و تحلیل دقیق را با روایت‌های جذاب از درون سیستم و بینش‌های سیاستی ترکیب می‌کند. سبک او مستقیم و فوری است و موضوعات پیچیده را برای دانشگاهیان، سیاست‌گذاران و خوانندگان عمومی قابل‌درک می‌سازد. کتاب نه تنها مفاهیم را ترسیم می‌کند، بلکه نشان می‌دهد سیاست‌ها چگونه در زمان واقعی عملیاتی می‌شوند. این جهت‌گیری عملی، نقاط گلوگاهی را از دیگر آثار ادبیات متمایز می‌کند: فقط ایده‌ها را توضیح نمی‌دهد، بلکه آن‌ها را در عمل نشان می‌دهد.

با این حال، کتاب بدون محدودیت نیست. نگاه آمریکامحور آن فضای کمی برای تحلیل چگونگی ساخت ابزارهای اجبار یا تاب‌آوری توسط دیگر قدرت‌ها باقی می‌گذارد. پیامدهای انسانی تحریم‌ها (به‌ویژه در جاهایی مانند ونزوئلا یا سوریه) تصدیق شده اما عمیقاً بررسی نشده است. فیشمن بیشتر بر کارایی تمرکز دارد تا نگرانی‌های هنجاری، و هرچند این ممکن است بازتاب پیشینه سیاستی نویسنده باشد، اما دامنه اخلاقی کار را محدود می‌کند. هزینه‌های توزیعی اجبار مبتنی بر زیرساخت، که اغلب بر بازیگران کم‌توان تحمیل می‌شود، شایسته بررسی کامل‌تر است. خوانندگانی که به دنبال چارچوب نظری قوی‌تر هستند ممکن است توسعه مفهومی کتاب را نسبتاً نازک (در ۶۸ فصل کوتاه) بیابند؛ بسیاری از فصل‌ها فقط سه یا چهار صفحه‌اند و حکایت‌های زنده ارائه می‌دهند اما ادعاهای تحلیلی کامل یا زمینه تطبیقی کمی دارند.

با وجود این، نقاط گلوگاهی مشارکت قابل توجهی در بحث‌های معاصر درباره قدرت اقتصادی، جداسازی استراتژیک و قدرت زیرساختی است. فیشمن با ترکیب بینش دست‌اول و انسجام موضوعی، هم چارچوب تحلیلی تیزی ارائه می‌دهد و هم کتاب راهنمای استراتژیک. اثر او خلأ مهمی میان نظریه سطح بالا و اجرای سیاستی را پر می‌کند و برای پژوهشگران اقتصاد سیاسی بین‌الملل، دانشجویان سیاست خارجی آمریکا و سیاست‌گذاران درگیر چالش‌های جنگ اقتصادی بسیار ارزشمند خواهد بود.

فیشمن از «گذار از جهانی‌سازی به ژئواکونومیک» سخن می‌گوید. جهانی‌سازی دهه‌های گذشته بر کارایی و ادغام متقابل تأکید داشت؛ اما اکنون امنیت ملی و رقابت ژئوپلیتیک بر منطق بازار غلبه کرده است. اقتصاد جهانی در حال حرکت به سمت بلوک‌بندی فناورانه و مالی است؛ نظمی که شباهت‌هایی با جنگ سرد دارد، اما پیچیده‌تر و چندقطبی‌تر است.

در این چارچوب، مفهوم «بازدارندگی اقتصادی» مطرح می‌شود. همان‌گونه که سلاح هسته‌ای بازدارندگی نظامی ایجاد می‌کند، تسلط بر شبکه‌های مالی و فناوری می‌تواند بازدارندگی اقتصادی بسازد. با این حال، تفاوت مهمی وجود دارد: ابزارهای اقتصادی تکرارپذیر و تدریجی‌اند، و همین امر فرصت سازگاری و یادگیری را برای رقبا فراهم می‌کند. بنابراین بازدارندگی اقتصادی پویا و ناپایدار است. فیشمن در پایان تأکید می‌کند که در عصر جدید، «سلاح اقتصادی» جایگزین سلاح نظامی نشده، بلکه مکمل آن شده است. با این حال، برتری پایدار نه از محروم‌سازی دیگران، بلکه از جذابیت ساختاری، ظرفیت تولیدی و توان نوآوری داخلی ناشی می‌شود. اگر این تعادل از دست برود، همان چوک‌پوینت‌هایی که امروز سرچشمه قدرت‌اند، می‌توانند به نقطه آسیب‌پذیری تبدیل شوند. کتاب با تأملی جدی به پایان می‌رسد. آمریکا در یک تقاطع قرار دارد: می‌تواند دکترینی منسجم برای حفظ برتری‌های اجباری خود توسعه دهد یا به بداهه‌سازی ادامه دهد و خطر تکه‌تکه شدن و افول را بپذیرد. همان‌طور که فیشمن اشاره می‌کند: «روزی عصر جنگ اقتصادی به پایان خواهد رسید، اما ممکن است وقتی رفت دلتنگش شویم.» این کتاب به‌هیچ‌وجه جشن پیروزی را ترسیم نمی‌کند؛ بلکه نگاه آن هشدار است. نه فقط می‌پرسد آمریکا با قدرت خود چه می‌تواند بکند، بلکه اینکه تا کی می‌تواند این کار را انجام دهد – و به چه هزینه‌ای برای نظم جهانی‌ای که خود به ساختنش کمک کرد.

فیشمن اینطور می‌گوید: «چیزی که در مورد دولت اول ترامپ توجه من را جلب می‌کند، و فکر می‌کنم در مورد این دولت هم صادق خواهد بود، این است که ترامپ... در بیشتر مسائل، مردد است و چین یکی از آنهاست. او از یک موضع بسیار سخت‌گیرانه به یک موضع‌گیری مثل اینکه "شی جین‌پینگ بهترین دوست من است" در نوسان است.»

ترامپ در قبال سایر کشورها نیز، به ویژه آنهایی که با تعرفه‌ها تهدیدشان می‌کند، چه دشمنان و چه دوستان، رفتار متناقضی دارد، فیشمن استقرار واقعی نیروها را پیامد احتمالی اقدامات وی در تشدید فروپاشی نظم اقتصادی می‌داند. فیشمن نگران است که «ترامپ ممکن است آمریکا را به سمت استفاده از این سلاح‌های جنگ اقتصادی نه تنها علیه چین و روسیه در جهان، بلکه علیه کانادا، مکزیک، اتحادیه اروپا، کلمبیا، برزیل - همه این کشورهای مختلفی که او تهدید به اعمال تعرفه و تحریم علیه آنها کرده است - سوق دهد».

او در گفتگو با گاردین هشدار می‌دهد: «تاریخ به ما نشان می‌دهد که وقتی دولت‌ها نمی‌توانند از طریق تجارت و مبادلات آزاد مالی به بازارها و منابع دست یابند، همان موقع جنگ آغاز می‌شود. آنها سعی می‌کنند آنها را فتح کنند. اگر این طرز فکر حاکم شد: ما احساس نمی‌کنیم می‌توانیم به این منابع دسترسی داشته باشیم مگر اینکه پرچم خود را به صورت فیزیکی در آنجا نصب کنیم، پس این جهانی نیست که هیچ یک از ما از زندگی در آن خوشحال باشیم».

در ۹ قسمت انتهایی این مجموعه، اشاره مستقیم به فصلهایی که فیشمن درباره ایران دارد شده است و در بخش نهم جمع بندی کتاب وی از آینده است.

تکنوکرات‌های تحریم

تا اکتبر ۲۰۱۳ - پس از نزدیک به یک دهه حضور در مقام یکی از فرماندهان اصلی جنگ اقتصادی آمریکا علیه ایران - آدام زوبین برای نخستین بار رودررو با یک مقام ایرانی دیدار نکرده بود.

آن‌ها توافق کرده بودند در زمینی بی‌طرف، در کاخ ملل ژنو در سوئیس، گفت‌وگو کنند. کاخ ملل، بنایی نئوکلاسیک و زیبا در کنار دریاچه با چشم‌اندازی رو به آلپ فرانسه، برای زوبین ارتقایی چشمگیر بود؛ جایی کاملاً متفاوت با محل کار همیشگی‌اش در ساختمان ضمیمه و بی‌زرق‌وبرق وزارت خزانه‌داری. با این حال، هیچ چیز در ظاهر زوبین – مردی چهل‌ساله با چهره‌ای جوان، ظاهری کتاب‌خوان‌گونه و عینک سیمی – نشان نمی‌داد که چه قدرتی در اختیار دارد؛ قدرتی که او را در رأس هراس‌انگیزترین زرادخانه اقتصادی جهان قرار داده بود. ایران، کشوری با بیش از ۸۰ میلیون نفر جمعیت، دشوارترین و باارزش‌ترین هدف او بود. اما در سال‌های اخیر، انبوه دستورالعمل‌هایی که از دفتر او صادر می‌شد، آرام اما قطعی، پیوندهای ایران با اقتصاد جهانی را قطع کرده بود. دیدار ژنو روشن‌ترین نشانه تا آن زمان بود که تهران فشار را احساس کرده است.

تحریم‌های آمریکا واکنشی به توانمندی‌های هسته‌ای ایران بود که با سرعتی نگران‌کننده پیشرفت کرده بود. در سال ۲۰۰۳، آمریکا حتی آن قدر پیش رفت که به عراق حمله کرد و صدام حسین را در جست‌وجوی سلاح‌های کشتار جمعی سرنگون کرد؛ سلاح‌هایی که بعداً معلوم شد اصلاً وجود نداشته‌اند. اما برنامه هسته‌ای ایران، برعکس، کاملاً واقعی بود. هزاران سانتریفیوژی که در خاک ایران می‌چرخیدند، با توجه به فعالیت‌های فرامرزی تهران نگران‌کننده‌تر هم می‌شدند؛ جایی که سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و نیروهای نیابتی شبه‌نظامی مانند حزب‌الله هر روز آشوب می‌آفریدند. وقتی محمود احمدی‌نژاد، رئیس‌جمهور ایران، خواستار آن شد که اسرائیل «از روی نقشه محو شود»، سخنانش کمتر شبیه تهدیدی توخالی بود و بیشتر به اعلام نیت می‌مانست. هم ایالات متحده و هم اسرائیل آشکارا اعلام کردند که ایران هسته‌ای را تحمل نخواهند کرد. اما هیچ‌کس در واشنگتن خواهان جنگی دیگر در خاورمیانه نبود.

طراحی راه‌حلی غیرنظامی بر عهده زوبین افتاد. برای واداشتن ایران به کنار گذاشتن برنامه هسته‌ای‌اش، آمریکا باید درد اقتصادی واقعی وارد می‌کرد. اما ایران سال‌ها بود زیر تحریم تجاری آمریکا قرار داشت و از زمان بحران گروگان‌گیری ۱۹۷۹، تقریباً هیچ رابطه معناداری با اقتصاد آمریکا نداشت. مقام‌های آمریکایی به راهی نیاز داشتند تا رژیم ایران را نه فقط از بازار آمریکا، بلکه از کل اقتصاد جهانی جدا کنند. جنگ اقتصادی در این مقیاس و با چنین جاه‌طلبی بی‌سابقه‌ای، مستلزم ساخت سلاح‌هایی نو و تدوین راهنماهای عملیاتی تازه بود. بسیاری در راهروهای قدرت در واشنگتن ابتدا این ایده را رؤیایی خام می‌دانستند. سال‌ها طول کشید تا زوبین بدبینان را خلاف آن ثابت کند.

در سال ۲۰۰۶، دو سال پس از آنکه زوبین به‌عنوان دست راست استوارت لوی به وزارت خزانه‌داری پیوست، برای ریاست دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری (OFAC) انتخاب شد. این سمت در OFAC، مسئولیت‌هایی به همراه داشت که معمولاً به یک کارمند دولتی سی‌وچندساله که هنوز در آغاز مسیر حرفه‌ای خود بود، سپرده نمی‌شد. اما خونسردی زوبین و دقت نظرش خیلی زود برای او متحدانی فراهم کرد.

زوبین در تینک نیوجرسی و در خانواده‌ای یهودی و پایبند به شعائر دینی بزرگ شد. پدرش، زوی، در سال ۱۹۳۳ در لهستان به دنیا آمد و کودکی‌اش را در حال فرار از نازی‌ها گذراند. او سرانجام به فلسطین رسید، جایی که در میانه جنگ عربی-اسرائیلی ۱۹۴۸ بزرگ شد و به مقام خاخامی رسید. بعدها به ایالات متحده مهاجرت کرد و به یکی از استادان و پژوهشگران محترم کالج شهری نیویورک بدل شد. مادر زوبین، لوری، سال‌ها خانه‌دار بود تا اینکه وقتی آدام نوجوان بود، وارد دانشکده حقوق شد و بعدتر به قاضی اداری تبدیل شد.

آمیختگی انضباط دینی و سخت‌گیری فکری زوی و لوری، بر پسرشان نیز اثر گذاشت. زوبین پس از فارغ‌التحصیلی از یک مدرسه یهودی در منهتن، یک سال را در کوه‌های جنوب اورشلیم گذراند و در یثیوات هار اتزیون، یکی از برجسته‌ترین مراکز عالی مطالعه تورات در جهان، تحصیل کرد. برنامه آموزشی آنجا بسیار سنگین بود؛ دانشجویان از صبح زود تا آخر شب، متون کهن را به زبان اصلی عبری و آرامی تحلیل می‌کردند. زوبین بعدها گفت: «احتمالاً از نظر فکری، سخت‌ترین جایی بود که تا آن زمان در آن بوده‌ام، و قطعاً جایی بود که بیش از هر زمان دیگری در زندگی‌ام در آن سخت کار کردم».

اگر زوبین از نزدیک پادشاه‌های دینداری عمیق را می‌شناخت، جنبه‌های تاریک‌تر آن را هم درک می‌کرد. در هاروارد، جایی که هم در مقطع کارشناسی و هم در دانشکده حقوق درس خواند، توجهش به جنبش‌های آخرالزمان‌گرا جلب شد؛ فرقه‌هایی که باور داشتند آخرالزمان نزدیک است. او برانش داویدیان‌ها را مطالعه کرد؛ همان فرقه‌ای که مقرشان در واکو، تگزاس، در سال ۱۹۹۳ هدف محاصره‌ای ۵۱ روزه از سوی مأموران فدرال قرار گرفت و ۷۶ نفر در آن کشته شدند. بعدها به وکالت در حوزه منافع عمومی فکر کرد. اما مانند بسیاری از دانشجویان حقوق که زیر بار وام‌های تحصیلی بودند، خیلی زود به دنبال راه‌هایی با ثبات مالی بیشتر برای بهبود جهان رفت.

آدام زوبین: مدیر دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا (OFAC)

این مسیر، زوبین را به خدمت دولتی کشاند و در نهایت او را به ژنو رساند؛ آن هم به‌عنوان عضوی از هیئت آمریکایی در کاخ ملل. این نخستین بار بود که یک مقام وزارت خزانه‌داری آمریکا در مذاکرات هسته‌ای با ایران شرکت می‌کرد. رسانه‌ها حضور زوبین را معنادار تلقی کردند؛ نشانه‌ای از اینکه دولت اوپاما واقعاً آماده است مهم‌ترین برگ خود — یعنی تخفیف تحریم‌ها — را روی میز بگذارد.

در واشنگتن، دفترهای OFAC خالی مانده بود. دولت فدرال در میانه تعطیلی‌ای چند هفته‌ای بود؛ نتیجه تلاش جمهوری‌خواهان تی‌پارتی در کنگره برای تضعیف قانون مراقبت مقرون‌به‌صرفه. بیش از ۸۰۰ هزار کارمند فدرال به مرخصی اجباری فرستاده شده بودند، از جمله تقریباً همه کارکنان OFAC. یکی از برجسته‌ترین کارشناسان ایران در خزانه‌داری، اندرو جنسن، روی صندلی گهواره‌ای ایوان خانه‌اش در فردریکسبورگ ویرجینیا نشست و از بی‌حوصلگی کلافه بود که تماسی دریافت کرد و به او گفته شد فوراً به دفتر بازگردد. او و شمار اندکی از کارکنان خزانه‌داری چندین روز بدون حقوق کار کردند تا از مأموریت زوبین پشتیبانی کنند و ایده‌هایی برای کاهش تحریم‌ها طراحی کنند که بتوان آن‌ها را با امتیازهای هسته‌ای ایران مبادله کرد.

زوبین هنگام دیدار با مذاکره‌کنندگان ارشد هسته‌ای ایران، عباس عراقچی و حمید بعیدی‌نژاد، از تسلط آن‌ها بر سیاست تحریمی آمریکا شگفت‌زده شد. عراقچی و بعیدی‌نژاد با همان زبان تخصصی و پیچیده کارشناسان سیاست‌گذاری OFAC صحبت می‌کردند، حتی تا حد استفاده از مخفف‌های بروکراتیک. به‌روشنی پیدا بود که تلاش داخلی تهران برای مطالعه تحریم‌های آمریکا و اندیشیدن به اقدامات متقابل، بسیار پیشرفته است. تا پاییز ۲۰۱۳، مقام‌های ایرانی چاره‌ای جز جدی گرفتن تحریم‌های آمریکا نداشتند. سال پیش از آن، ایران نخستین رکود اقتصادی خود در نزدیک به دو دهه را تجربه کرده بود و در ماه‌های آغازین ۲۰۱۳، دسترسی‌اش به ارز سخت تقریباً خشک شد. دولت در حال تمام کردن پول خود بود.

سال‌ها سیاستمداران در تهران انکار می‌کردند که فشار بین‌المللی به اقتصاد کشور آسیب می‌زند. اما در آستانه انتخابات ریاست جمهوری ایران در ژوئن ۲۰۱۳، یکی از نامزدها از خط رسمی خارج شد و وعده داد ایران را از بند تحریم‌ها آزاد کند. او با اختلافی چشمگیر پیروز شد. ظرف چند روز پس از تحلیف حسن روحانی در ماه اوت، تهران علامت داد که آماده مذاکره با واشنگتن است.

ایران در برابر «ببری بی‌دندان»

راه ژنو اصلاً مستقیم و هموار نبود. سال‌ها زمان برد تا فشاری کافی ایجاد شود که ایران را وادار به پذیرش محدودیت‌هایی بر برنامه هسته‌ای‌اش کند. این تلاش از میان فرایند سیاست‌گذاری آشفته و اغلب ناکارآمد آمریکا عبور کرد؛ فرایندی که در آن وکلای تحصیل کرده هاروارد، دیپلمات‌های خوش‌بین، لابی‌گران تند و تیز، پژوهشگران اتاق فکر اهل نسخه‌فروشی، و اعضای درگیر و متخاصم کنگره بر سر هم فریاد می‌کشیدند و یکدیگر را به خیانت متهم می‌کردند. این نمونه‌ای کلاسیک از چیزی بود که زیگموند فروید «خودشیفتگی تفاوت‌های کوچک» می‌نامید؛ وضعیتی که در آن گروه‌هایی که در بنیاد بسیار شبیه هم‌اند، بر سر جزئیاتی که میانشان فاصله می‌اندازد با هم درگیر می‌شوند. با وجود این تنش‌ها — یا شاید دقیقاً به سبب آن‌ها — سرانجام توانستند از این فرایند، راه‌حلی عملی برای هدفی مشترک بیرون بکشند.

بدون هیچ‌یک از این بازیگران، کارزار فشار به این اندازه موفق نمی‌شد. اما در نهایت، این یک تیم مرکزی در وزارت خزانه‌داری بود — به رهبری استوارت لوی، آدام زوبین، و دیوید کوهن که پس از لوی ریاست TFI را بر عهده گرفت — که از دل این آشوب، نظم آفرید. در این فرایند، این افراد نوع تازه‌ای از مقام واشنگتنی را نیز تعریف کردند: **تکنوکرات تحریم؛ شخصیتی که بعدها به یکی از عناصر ثابت اکوسیستم امنیت ملی آمریکا تبدیل شد. تکنوکرات تحریم در جنگ اقتصادی همان نقشی را داشت که ژنرال‌ها و دریادارها در جنگ نظامی؛ طرح حمله را می‌ریخت، تأیید رهبران را می‌گرفت، و نیروها را مطابق آن هدایت می‌کرد.**

تصادفی نیست که این مقام‌ها و روش‌هایشان در کوره سیاست آمریکا نسبت به ایران شکل گرفتند. ایران صرفاً دشمنی بیش از حد بزرگ و مختل‌کننده است که نتوان آن را نادیده گرفت. ایران پس از مصر، دومین کشور پرجمعیت خاورمیانه است و از طبقه متوسطی تحصیل کرده و پویا برخوردار است. از نظر وسعت سرزمین نیز پس از عربستان سعودی در رتبه دوم منطقه قرار دارد. ایران از این بخت جغرافیایی برخوردار است که در چهارراه راهبردی میان خاورمیانه و آسیای جنوبی قرار گرفته و نگهبان تنگه هرمز است؛ آبراهی باریک که ۲۰ درصد نفت جهان از آن عبور می‌کند. به لطف ذخایر عظیم نفت خود (سومین ذخیره بزرگ جهان) و گاز طبیعی (پس از روسیه در رتبه دوم)، ایران یک قدرت انرژی است.

از زمان انقلاب ۱۹۷۹ که شاه ایران را از قدرت برکنار کرد و جمهوری اسلامی را برقرار ساخت، همه این منابع در اختیار نظام اسلام‌گرای انقلابی قرار گرفته که می‌کوشد نفوذ خود را در سراسر خاورمیانه گسترش دهد و منافع آمریکا و متحدانش را تضعیف کند. اگر این نظام به سلاح هسته‌ای دست یابد، مهار جاه‌طلبی‌هایش به مراتب دشوارتر و شاید ناممکن خواهد شد.

همانند بسیاری از پیچیده‌ترین چالش‌های بین‌المللی آمریکا، پیگیری هسته‌ای ایران نیز دست‌کم تا حدی محصول خود آمریکاست. در سال ۱۹۵۷، دولت دوايت آیزنهاور در قالب برنامه «اتم برای صلح»، با ایران پیمان همکاری هسته‌ای غیرنظامی امضا کرد؛ ابتکاری از دوران جنگ سرد که در آن واشنگتن دانش علمی و تجهیزات انرژی هسته‌ای را با کشورهایی به اشتراک می‌گذاشت که می‌خواست از مدار شوروی دور نگه دارد. ده سال بعد، آمریکا به تعهد خود عمل کرد و یک راکتور تحقیقاتی پنج‌مگاواتی به ایران داد — راکتوری که هنوز هم در حال استفاده است — و نیز ذخیره‌ای از اورانیوم با غنای بالا برای سوخت آن. دولت ایران همچنین ده‌ها دانشمند جوان را برای تحصیل به MIT و دیگر دانشگاه‌های برتر آمریکا فرستاد؛ جایی که آنان آموزش‌هایی درجه‌یک در مهندسی هسته‌ای دیدند. این دانشمندان به کشور بازگشتند تا بنیان‌های برنامه هسته‌ای ایران را بسازند.

این‌ها روزگار سلطنت عمیقاً سرکوب‌گر، اما کاملاً طرفدار آمریکا، محمدرضا شاه پهلوی بود. در دهه ۱۹۷۰، ریچارد نیکسون می‌خواست برای حفظ نظم خاورمیانه و تضمین جریان آزاد نفت به بازارهای جهانی، به ایران و نیز عربستان سعودی تکیه کند. برای تقویت رژیم شاه، دولت نیکسون میلیاردها دلار تجهیزات نظامی آمریکایی به ایران فروخت. بخشی از این خرید عظیم تسلیحاتی، ناوگانی از جنگنده‌های اف-۱۴ تام‌کت بود — همان هواپیماهایی که با فیلم *Top Gun* در سال ۱۹۸۶ معروف شدند — و بسیاری از آن‌ها هنوز هم در ایران عملیاتی‌اند.

انقلاب ۱۹۷۹ ایران را تقریباً یک‌شبه از دوست به دشمن تبدیل کرد؛ دست‌کم تا نوامبر همان سال، زمانی که گروهی از دانشجویان تندروی ایرانی به سفارت آمریکا در تهران حمله کردند و ۵۲ آمریکایی را به گروگان گرفتند. جیمی کارتر در پاسخ، به قانون IEEPA متوسل شد؛ قانونی مصوب ۱۹۷۷ که به رئیس‌جمهور اختیارات فوق‌العاده‌ای برای تسلیحاتی کردن اقتصاد آمریکا در شرایط اضطراری ملی می‌داد. در نخستین استفاده از این قانون، کارتر ۱۲ میلیارد دلار از دارایی‌های ایران را مسدود کرد و روابط تجاری و دیپلماتیک آمریکا با ایران را قطع کرد.

ایران به‌شدت به آمریکا وابسته بود. آمریکا بزرگ‌ترین شریک تجاری ایران بود و ۲۰ درصد تجارت ایران با جهان را تشکیل می‌داد. در نتیجه، این مجازات‌ها ضربه سختی وارد کرد. پس از ۴۴۴ روز طاق‌فرسا، واشنگتن و تهران در ۱۹ ژانویه ۱۹۸۱ — آخرین روز حضور کارتر در کاخ سفید — به آتش‌بس رسیدند. آمریکا ۱۲ میلیارد دلار دارایی ایران را آزاد کرد و در مقابل، ایران گروگان‌ها را آزاد نمود. بعدها یکی از مشاوران ارشد کارتر گفت: «در واقع، همین اهرم ناشی از دارایی‌های مسدودشده بود که توافق نهایی را مستحکم کرد. رژیم نوپای ایران به‌شدت به پول نقد نیاز داشت».

این توافق که به «بیانیه الجزایر» معروف شد، بیشتر تحریم‌ها را عقب راند، اما آسیب قبلاً وارد شده بود. تا سال ۱۹۸۱، واردات آمریکا از ایران حدود ۹۹ درصد کمتر از قبل از انقلاب شده بود و روابط تجاری دو کشور هیچ‌گاه ترمیم نشد. علت عمده، خود رژیم جدید ایران بود که اقدامات اخلاص‌گراش با بحران گروگان‌گیری پایان نیافت و همچنان سرمایه‌گذاران آمریکایی را فراری می‌داد. در نهایت، همین رفتارهای تهران به بازگشت دوباره تحریم‌ها انجامید.

بلافاصله پس از انقلاب، آیت‌الله روح‌الله خمینی — که به‌زودی نخستین رهبر جمهوری اسلامی ایران شد — دستور تشکیل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی را صادر کرد؛ یک نیروی شبه‌نظامی که مأموریت داشت از نظام تفوکراتیک سخت‌گیر ایران در داخل دفاع کند و ایدئولوژی آن را به خارج صادر نماید. در سال ۱۹۸۲، سپاه بر تشکیل حزب‌الله، گروهی افراطی در لبنان، نظارت کرد. در

سال‌های بعد، حزب‌الله — با آموزش و منابع سپاه — موجی از حملات تروریستی خشونت‌بار را به راه انداخت، از جمله انفجار ویرانگر سال ۱۹۸۳ در پادگان تفنگداران دریایی آمریکا در بیروت که ۲۴۱ نظامی آمریکایی را کشت. هم‌زمان، رژیم ایران از طریق یک هسته محرمانه به نام «مرکز تحقیقات فیزیک» سرمایه‌گذاری در برنامه هسته‌ای را از سر گرفت. این مرکز با کمک ویچسلاو دانیلنکو، دانشمند پیشین سلاح‌های هسته‌ای در اتحاد شوروی، مطالعات مهمی درباره توسعه بمب اتم انجام داد. در حالی که تهران درگیر این فعالیت‌های مرگبار بود، ایالات متحده به تدریج تحریم‌ها را تا سطح دوران گروگان‌گیری افزایش داد.

اما این بار، مجازات‌ها تفاوت چندانی ایجاد نکردند. اقتصاد ایران حتی درد زیادی هم نکشید. پس از بحران گروگان‌گیری، کسب‌وکارهای ایرانی عمداً از آمریکا فاصله گرفته بودند. اکنون، با وجود تحریم‌های آمریکا، اقتصاد ایران همگام با دیگر بازارهای نوظهور رشد می‌کند. رژیم انقلابی همچنان به‌طور محکم بر سر قدرت بود و حمایت از گروه‌های تروریستی و سرمایه‌گذاری در توانمندی‌های هسته‌ای را ادامه می‌داد.

بی‌ثمر بودن تحریم‌های آمریکا در سال ۱۹۹۵ آشکارتر شد؛ زمانی که شرکت نفتی آمریکایی کونوکو، مستقر در هیوستون، قراردادی برای توسعه یک میدان عظیم نفتی فراساحلی ایران امضا کرد. این نخستین قرارداد انرژی میان یک شرکت آمریکایی و ایران پس از انقلاب بود و حدود تحریم‌های آمریکا را به چالش می‌کشید. (کونوکو با امضای قرارداد از طریق یکی از شرکت‌های تابعه خارجی خود، محدودیت‌های آمریکا را دور زده بود؛ کاری که در آن زمان قانونی بود.) بیل کلینتون، زیر فشار شدید سیاسی، فرمان اجرایی‌ای صادر کرد که صریحاً شرکت‌های آمریکایی را از مشارکت در پروژه‌های نفتی ایران منع می‌کرد. کونوکو سریعاً از قرارداد کنار کشید، اما تنها چند ماه بعد، غول انرژی فرانسه، توتال، اعلام کرد قراردادی برای توسعه همان میدان نفتی امضا کرده که کونوکو رهاش کرده بود. پس از آن، ایران تقریباً یک دوجین قرارداد انرژی دیگر نیز با شرکت‌های غیرآمریکایی امضا کرد. تحریم‌های آمریکا خسارت وارد می‌کردند، اما این خسارت به کسب‌وکارهای آمریکایی وارد می‌شد، نه به ایران.

خشمگین از این وضعیت، کنگره آمریکا وارد عمل شد. در ژوئیه ۱۹۹۶، مجلس نمایندگان و سنا به اتفاق آرا قانونی تاریخی موسوم به «قانون تحریم‌های ایران و لیبی» (ILSA) را تصویب کردند. این قانون منحصر به فرد بود، زیرا توپ تحریم‌های آمریکا را مستقیماً به سمت ایران نشانه نمی‌رفت، بلکه شرکت‌های خارجی طرف معامله با ایران را هدف می‌گرفت؛ بسیاری از این شرکت‌ها در کشورهای مستقر بودند که متحد آمریکا بودند. این قانون هر شرکتی را — در هر کجای جهان — که سرمایه‌گذاری قابل توجهی در بخش انرژی ایران انجام می‌داد، تهدید به مجازات می‌کرد؛ درست همان کاری که توتال پس از عقب‌نشینی کونوکو کرده بود. اگر شرکت‌های اروپایی در انرژی ایران سرمایه‌گذاری می‌کردند، ممکن بود با تحریم آمریکا مواجه شوند. در عمل، قانون به دوستان آمریکا اولتیماتوم می‌داد: یا با سیاست ما در قبال ایران همراه شوید، یا شرکت‌هایتان هزینه‌اش را می‌پردازند.

ILSA یکی از نخستین تلاش‌های آمریکا برای به‌کارگیری آنچه بعداً «تحریم‌های ثانویه» نام گرفت بود؛ تحریم‌هایی که فراتر از ایران می‌رفتند و شرکای تجاری خارجی آن را هدف قرار می‌دادند. این اقدامی فوق‌العاده بود و طبیعی بود که برای متحدان اروپایی آمریکا خوشایند نباشد. سر لئون بریتان، کمیسر تجارت اتحادیه اروپا، ILSA را «فراسرمزینی» خواند؛ تلاشی ناموجه از سوی واشنگتن برای دیکته کردن تصمیماتی که نباید در آن‌ها دخالت می‌کرد. به پیشنهاد او، اتحادیه اروپا قانونی تصویب کرد که تبعیت شرکت‌های اروپایی از ILSA یا هر تحریم ثانویه مشابه آمریکا را در آینده غیرقانونی می‌کرد.

شور و شتاب کنگره در حال تبدیل شدن به یک بحران تمام‌عیار فرآتلانتیکی بود. در همین حال، ایران همچنان مشغول امضای قراردادهای جدید بود. در سال ۱۹۹۷، یک سال پس از تصویب ILSA، توتال و چند شرکت خارجی دیگر برنامه‌های مهمی برای توسعه میدان گازی پارس جنوبی ایران اعلام کردند. بر اساس قانون جدید آمریکا، این سرمایه‌گذاری‌ها باید به‌روشنی موجب اعمال تحریم می‌شد و اعضای کنگره برای این اقدام فشار می‌آوردند. به دستور مادالین آلبرایت، وزیر خارجه، استوارت آیزنشتات، فرستاده ارشد وزارت خارجه، و سناتور آل داماتو، یکی از حامیان اصلی ILSA، با پروازی راهی دیدار با بریتان شدند. پس از مذاکراتی سخت، به توافق رسیدند: در ازای معافیت از تحریم‌های ILSA، اتحادیه اروپا برخی محدودیت‌های صادراتی خود به ایران را سخت‌تر می‌کرد. برای جلوگیری از بن‌بست‌های بعدی با اتحادیه اروپا، آلبرایت خیلی زود این توافق را به مصالحه‌ای کلی تبدیل کرد: اگر اتحادیه اروپا حاضر باشد در موضوع ایران با آمریکا همکاری کند، واشنگتن از مجازات شرکت‌های اروپایی ناقض ILSA خودداری خواهد کرد.

اما اینکه این «همکاری اتحادیه اروپا» دقیقاً چه معنایی دارد، عمداً مبهم باقی ماند. در سال‌های بعد، شرکت‌های انرژی اروپایی همچنان پول و تخصص خود را به بخش‌های نفت و گاز ایران سرازیر کردند. در مقابل، رژیم ایران میلیاردها دلار درآمد نفتی به جیب زد و برنامه هسته‌ای‌اش بی‌وقفه پیش رفت. تحریم‌های ثانویه پیش‌بینی شده در ILSA هرگز به کار گرفته نشدند و مهم‌ترین دستاورد این قانون، همچنان شکافی در روابط فرآتلانتیکی بود. در سال ۲۰۰۴، سال‌ها پس از آنکه در حصول این مصالحه با اتحادیه اروپا نقش داشت، آیزنشتات ILSA را «ببری خسته و بی‌دندان» خواند و از کنگره خواست بگذارد «مرگی طبیعی» داشته باشد.

۳

دور زدن تحریم و کسب‌وکارهای پر ریسک

در ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۴، در محوطه پوشیده از درختان نخل دانشگاه میامی، جورج دبلیو بوش در نخستین مناظره انتخاباتی با رقیب دموکرات خود، سناتور جان کری، روبه‌رو شد. جنگ عراق خوب پیش نمی‌رفت. بازرسان به این نتیجه رسیده بودند که برنامه هسته‌ای صدام حسین — بهانه اعلامی آمریکا برای حمله — بیش از یک دهه پیش از آنکه بوش دستور اعزام نیرو دهد، تعطیل شده بود. ساعاتی پیش از مناظره میامی، «گروه بررسی عراق» که مأمور جست‌وجوی سلاح‌های کشتار جمعی در عراق پس از اشغال بود، گزارش نهایی خود را منتشر کرد و اعلام داشت «هیچ مدرکی» وجود ندارد که عراق چنین سلاح‌هایی را دنبال می‌کرده است.

اما درباره ایران، چنین چیزی را نمی‌شد گفت.

دو سال پیش‌تر، مخالف ایرانی سبیلویی به نام علیرضا جعفرزاده در هتل ویلارد — در چند قدمی کاخ سفید — نشست خبری برگزار کرده بود. جعفرزاده که با اطلاعات اسرائیل ارتباط داشت، افشایی تکان‌دهنده انجام داد: رژیم ایران در حال ساخت تأسیسات هسته‌ای مخفی است. او روی نقشه دو مکان سری را نشان داد: تأسیسات غنی‌سازی در شهر کویری نطنز که می‌توانست اورانیوم با غنای بالا برای تهران فراهم کند؛ و کارخانه تولید آب سنگین در اراک که می‌توانست پلوتونیوم تولید کند. این دو مرکز، در مجموع، دو مسیر متفاوت برای رسیدن ایران به سلاح هسته‌ای فراهم می‌کردند. این تأسیسات از هر آنچه صدام در اختیار داشت، به مراتب پیشرفته‌تر

بودند. آن‌ها دولت بوش را — که تازه ایران را جزو «محور شرارت» نامیده بود — در موقعیتی دشوار قرار دادند. اگر برای متوقف کردن یک برنامه هسته‌ای خیالی در عراق حمله نظامی موجه بود، آیا برای متوقف کردن یک برنامه واقعی در ایران هم باید حمله کرد؟

این پرسش همچون رطوبت سنگین هوای میامی بر فضای سالن مناظره سایه انداخته بود. بوش و کری هر دو اشاعه هسته‌ای را بزرگ‌ترین چالش آمریکا دانستند و هر دو برنامه هسته‌ای ایران را به‌طور خاص خطرناک توصیف کردند. اما هیچ‌کدام راه‌حل خوبی نداشتند. هر دو نامزد از پاسخ صریح به این پرسش که آیا حاضرند حمله نظامی پیش‌دستانه دیگری را فرمان دهند، طفره رفتند. وقتی کری احتمال اعمال تحریم‌های بیشتر علیه ایران را مطرح کرد، بوش روی سکوی مناظره خم شد و با ناباوری ابرو در هم کشید، مثل دانش‌آموزی در مسابقه مناظره که احساس می‌کند طرف مقابل حرفی نادرست زده و می‌خواهد از آن بگریزد. بوش پاسخ داد: «ما همین حالا هم ایران را تحریم کرده‌ایم! دیگر بیشتر از این نمی‌توانیم تحریمشان کنیم.»

بوش در واقع باوری رایج در واشنگتن را بیان می‌کرد: آمریکا پیش‌تر تلاش کرده بود با تحریم، برنامه هسته‌ای ایران را متوقف کند و این تلاش‌ها شکست خورده بود. اندکی پس از پیروزی مجدد در انتخابات، بوش دوباره همین نظر را تکرار کرد. او در یک کنفرانس خبری در کاخ سفید گفت: «ما با تحریم‌ها خودمان را از نفوذ بر ایران محروم کرده‌ایم. در حال حاضر اهرم چندانی در برابر ایرانی‌ها نداریم.» پس از دهه‌ها تحریم، آمریکا دیگر هیچ تجارتی با ایران نداشت و شرکت‌های آمریکایی در آن کشور سرمایه‌گذاری نکرده بودند. افزودن تحریم‌های بیشتر، ظاهراً فقط اتلاف وقت بود.

استوارت لوی این حس درماندگی را چالشی شخصی تلقی کرد. چند ماه پیش از مناظره بوش و کری در میامی، او به‌عنوان نخستین معاون وزیر خزانه‌داری در امور تروریسم و اطلاعات مالی منصوب شده بود. زیر ظاهر آرام و حقوقدان گونه لوی، مردی به‌شدت رقابت‌جو و حساس به اثبات خود نهفته بود. پذیرفتن ریاست بر بخش تازه‌تأسیس TFI در وزارت خزانه‌داری، برای او ریسک حرفه‌ای محسوب می‌شد. وقتی اظهارات بوش را شنید، فرصتی دید تا اثر خود را بر جای بگذارد. مأموریت خود را این‌قرار داد که همان اهرمی را در قبال ایران فراهم کند که بوش گفته بود آمریکا فاقد آن است.

فوریت این مأموریت در سال بعد به‌مراتب بیشتر شد. در ژوئن ۲۰۰۵، ایرانیان محمود احمدی‌نژاد، چهره‌ای پوپولیست و تندرو، را به ریاست جمهوری برگزیدند. احمدی‌نژاد پایبند سرسخت قرائتی بنیادگرایانه از تشیع بود که به بازگشت قریب‌الوقوع امام غایب باور داشت؛ چهره‌ای موعود که قرار بود در جنگی آخرالزمانی با نیروهای شر روبه‌رو شود و در نهایت صلح را بر زمین برقرار کند. او همچنین با انکار مکرر هولوکاست و تهدید به نابودی اسرائیل، افکار عمومی غرب را نگران می‌کرد.

اندکی پس از تحلیف احمدی‌نژاد، تهران پیشنهاد دیپلماتیک اروپا را کنار زد و غنی‌سازی اورانیوم را که در دوران رئیس‌جمهور اصلاح‌طلب پیشین به‌طور موقت متوقف شده بود، از سر گرفت. به نظر می‌رسید ایران آماده است توسعه هسته‌ای خود را شتاب بخشد. سپس احمدی‌نژاد در نخستین حضور جهانی‌اش، مجمع عمومی سازمان ملل در نیویورک را با پایان‌بندی سخنرانی‌اش — دعایی برای ظهور امام غایب — نگران کرد. او گفت: «ای پروردگار توانا، از تو می‌خواهم ظهور آخرین ذخیره‌ات، آن موعود، آن انسان کامل و پاک را تعجیل فرما؛ همان که این جهان را از عدالت و صلح سرشار خواهد کرد.»

محمود احمدی‌نژاد: رئیس‌جمهور جدید ایران در سپتامبر ۲۰۰۵ در مجمع عمومی سازمان ملل سخن می‌گوید.

برای آدام زوبین، مشاور نزدیک لوی، این صحنه می‌توانست یادآور فرقه‌های آخرالزمانی‌ای باشد که در دوران دانشجویی‌اش در هاروارد مطالعه کرده بود. آن زمان دریافته بود که بسیاری از این فرقه‌ها کاملاً در حال زندگی می‌کنند و چندان اعتنایی به آینده ندارند. چون انتظار دارند آخرالزمان در زمان حیات خودشان فرا برسد، بسیاری از پیروانشان حتی نیازی به فرستادن فرزندانشان به مدرسه نمی‌بینند. اینکه آیا باورهای آخرالزمانی احمدی‌نژاد نیز تا این اندازه عمیق بود یا نه، روشن نبود؛ اما صرف تصور چنین فردی در رأس یک دولت مسلح به سلاح هسته‌ای، هراس‌انگیز بود. آیا بازدارندگی هسته‌ای در برابر رهبری که مشتاقانه چشم‌انتظار پایان جهان است، کار می‌کند؟ نه آمریکا و نه اسرائیل — که موجودیت خود را در خطر می‌دید — حاضر نبودند برای فهم پاسخ، این فرض را بیازمایند.

بدیهی‌ترین راه برای وارد کردن فشار اقتصادی واقعی به ایران، قطع صادرات سودآور نفت آن بود. اما آمریکا هیچ نفتی از ایران نمی‌خرید و هیچ شانس هم وجود نداشت که واشنگتن بتواند کشورهای دیگر را به توقف خریدشان متقاعد کند. لوی توضیح داد: «اگر دور دنیا می‌گشتی و به مردم می‌گفتی می‌خواهی خرید نفت ایران را متوقف کنند، فقط به تو می‌خندیدند.» با بالا رفتن قیمت جهانی نفت، حتی خود کاخ سفید هم از حمله مستقیم به نفت ایران هراس داشت. بنابراین، به رویکردی غیرمستقیم نیاز بود.

لحظه کشف و الهام لوی در ژانویه ۲۰۰۶ و در سفری به بحرین، درست آن سوی خلیج فارس مقابل ایران، رخ داد. هنگام صبحانه و ورق زدن روزنامه محلی، به خبری برخورد که می‌گفت یک بانک بزرگ سوئیسی داوطلبانه روابط خود را با ایران قطع کرده است. بعدها گفت: «ناگهان همه چیز برایم روشن شد. وقتی می‌گوییم "همه تحریم‌ها را اعمال کرده‌ایم"، منظورمان این است که برای شرکت‌های آمریکایی تجارت با ایران غیرقانونی شده است. اما این به آن معنا نیست که جهان دیگر با ایران تجارت نمی‌کند.»

این بینشی ساده بود؛ نه چندان متفاوت با همان چیزی که یک دهه قبل کنگره را به تصویب ILSA واداشته بود. البته ILSA نشان داده بود که اجرای این ایده از طریق تهدید به تحریم‌های ثانویه، میدان مین‌گذاری شده دیپلماتیک است و لوی می‌دانست دولت بوش هنوز آماده ورود به آن نیست. با این حال، وقتی خبر بانک سوئیسی را خواند، فهمید لازم نیست دولت‌های خارجی را با خود همراه کند یا آشکارا تهدید به تحریم‌های ثانویه نماید. او می‌توانست مستقیماً سراغ شرکت‌های خارجی برود — در رأس آن‌ها بانک‌هایی که ایران را به اقتصاد جهانی متصل می‌کردند. از دوران وکالت در بخش خصوصی، لوی با شیوه فکر مدیران شرکت‌ها درباره ریسک‌های مقرراتی و اعتباری آشنا بود. او باور داشت می‌تواند آنان را قانع کند که به اراده خود، فارغ از نظر دولت‌هایشان، ارتباطشان را با ایران قطع کنند.

وقتی لوی به واشنگتن بازگشت، زوبین و بقیه تیم را به کار گرفت. آن‌ها می‌دانستند دولت آمریکا می‌تواند از ریسک‌گریزی بخش مالی به سود خود استفاده کند: چند ماه پیش‌تر، پس از آنکه خزانه‌داری، بانک «بانکو دلتا آسیا» در ماکائو را «نگران‌کننده اصلی در زمینه پول‌شویی» اعلام کرده بود، بانک‌های سراسر جهان روابطشان را با کره شمالی قطع کرده بودند. البته ایران کره شمالی نبود؛ ایران یک قدرت انرژی و ارتباطات تجاری گسترده در سراسر جهان بود. اما لوی و زوبین باور داشتند می‌توانند همان منطق را برای فرسایش پیوندهای ایران با نظام مالی بین‌المللی به کار بگیرند.

نخست باید حمایت کاخ سفید را به دست می‌آوردند. بوش بالاخره تحریم‌های بیشتر علیه ایران را بیهوده دانسته بود. از همین رو، در فوریه ۲۰۰۶، لوی با زحمت توانست همراه کاندولیزا رایس، وزیر خارجه و مورد اعتمادترین مشاور سیاست خارجی رئیس‌جمهور،

در سفری به خاورمیانه شود. اما در طول توقف‌های پیاپی هواپیمای رایس، لوی هیچ فرصت آزادی برای ارائه توضیح به او پیدا نکرد. خودش را شبیه چرخ پنجم احساس می‌کرد. تنها در بخش پایانی سفر، در پرواز بازگشت به واشنگتن، به او اجازه داده شد به کابین رایس برود.

لوی طرح خود را ارائه کرد: پیوندهای تجاری مداوم ایران با اروپا و آسیا شاید در نگاه اول نقطه قوت به نظر برسد، اما آمریکا می‌تواند آن‌ها را به نقطه ضعف تبدیل کند. مقام‌های آمریکایی مدارک مفصلی داشتند که نشان می‌داد ایران از شیوه‌های مالی فریبکارانه برای تأمین مالی برنامه هسته‌ای‌اش در داخل و گروه‌های تروریستی در خارج استفاده می‌کند. در یکی از این روش‌ها که «استریپینگ» نام داشت، بانک‌های ایرانی به هم‌تایان خود دستور می‌دادند داده‌های تراکنش مالی را جعل کنند تا هر نشانه‌ای از دخالت ایران حذف شود. چون استریپینگ در آمریکا غیرقانونی بود – و تقریباً تمام بانک‌های بزرگ جهان حضوری در آمریکا داشتند – هر بانکی که چنین کاری می‌کرد، در معرض نقض قانون آمریکا و مجازات‌های سنگین قرار می‌گرفت. چند هفته قبل، نهادهای نظارتی آمریکا بانک هلندی ABN AMRO را به دلیل دستکاری دستوره‌های پرداخت برای بانک ملی ایران، ۸۰ میلیون دلار جریمه کرده بودند. در آن زمان، این بزرگ‌ترین جریمه تاریخ برای نقض تحریم‌ها بود. چنین هزینه‌هایی به مراتب بیش از منافع تجارت با ایران بود. لوی استدلال کرد تنها کاری که مقام‌های آمریکایی باید بکنند، این است که مدیران بانکی را از ابعاد تخلفات ایران آگاه و هشدار دهند که بانک بعدی جریمه‌شده، خودش نباشند.

لوی به رایس گفت این کارزار با موج‌هایی از تحریم‌های آمریکا علیه بزرگ‌ترین بانک‌های ایرانی تقویت خواهد شد؛ تحریم‌هایی که آن‌ها را هرچه بیشتر از نظام مالی جهانی جدا خواهد کرد. بانک‌های ایرانی از اواسط دهه ۱۹۹۰ و به‌واسطه تحریمی قبلی، از تجارت مستقیم در آمریکا منع شده بودند، اما یک خلأ مهم وجود داشت: آن‌ها هنوز می‌توانستند برای انجام تراکنش با نهادهای غیرآمریکایی از زیرساخت مالی آمریکا استفاده کنند. وقتی بانک‌های ایرانی به هم‌تایان خود در اروپا یا آسیا پرداخت انجام می‌دادند، تراکنش‌ها اغلب از نظام مالی آمریکا عبور می‌کرد؛ توقیفی کوتاه در یک حساب کارگزاری در نیویورک و سپس یک «یو-ترن» به مقصد نهایی. کمتر بانکی اصلاً به این یو-ترن توجه می‌کرد؛ یکی از ظرافت‌های زیرساخت نامرئی مالی فرامرزی. اما خزانه‌داری می‌توانست همین نقطه را به یک گلوگاه تبدیل کند.

برای این کار، لوی پیشنهاد داد از قوی‌ترین سلاح وزارت خزانه‌داری استفاده شود: تحریم‌های انسدادی؛ مجازاتی که شامل مسدودسازی دارایی و ممنوعیت تراکنش بود و معمولاً آمریکا آن را علیه تروریست‌ها و قاچاقچیان بزرگ مواد مخدر به کار می‌برد. تحریم‌های انسدادی دو فایده داشتند. در سطح عملی، بانک هدف‌گرفته شده ایرانی را به‌طور کامل از نظام مالی آمریکا، از جمله تراکنش‌های یو-ترن، قطع می‌کردند. اما به همان اندازه مهم، پیامی بود که به جهان ارسال می‌شد. این تحریم‌های جدید مبتنی بر رفتار بودند؛ یعنی به‌صراحت میان بانک‌های ایرانی و برنامه هسته‌ای کشور یا حمایت از تروریسم پیوند برقرار می‌کردند. با برجسته کردن این روابط، لوی آسان‌تر می‌توانست مؤسسات مالی خارجی را قانع کند که معامله با ایران چنان پرخطر است که باید به کلی از آن اجتناب کرد.

واشنگتن قرار بود بانک به بانک، نظام مالی بین‌المللی را شرطی کند تا هر نوع تجارت با ایران را رد کند؛ نه به این علت که دولت‌ها الزام کرده‌اند، بلکه چون خود بانک‌ها به این نتیجه برسند که این، تصمیم درست تجاری بر مبنای ارزیابی ریسک است. منفعت‌طلبی شرکتی مهم‌ترین متحد آمریکا خواهد بود.

تنها نکته این بود، لوی به رایس گفت، که دولت بوش باید با اقدام یک‌جانبه راحت باشد. آن‌ها نمی‌توانستند روی حمایت سازمان ملل حساب کنند؛ سازمانی که آن زمان همچنان معیار طلایی برای تحریم‌های مؤثر شمرده می‌شد. با این حال، واشنگتن می‌توانست با از طبقه‌بندی محرمانه خارج کردن برخی اطلاعات و علنی کردن دلایل اقدامات یک‌جانبه خود، به‌طور معتبر ادعا کند که در سمت درست حقوق بین‌الملل ایستاده است. دولت باید همچنان برای اقدام در سازمان ملل تلاش کند، اما سپردن سرعت عمل به سازمان ملل، نسخه قطعی بی‌عملی و در نهایت شکست بود.

رایس این طرح را قانع‌کننده یافت. پرسید لوی برای شروع چه می‌خواهد. لوی گفت: «به حمایت مستقیم شما نیاز دارم و لازم است این کار را در هماهنگی با وزارت خارجه انجام دهم.» رایس موافقت کرد و با او دست داد. لوی، سرشار از هیجان، به صندلی‌اش در انتهای هواپیما بازگشت.

۴

استوارت لوی به جنگ می‌رود

در تابستان ۲۰۰۶، هنک پاولسن شغلش را در رأس گلدمن ساکس ترک کرد و به واشنگتن رفت تا وزیر جدید خزانه‌داری شود. این نهاد پیش‌تر نیز کم‌مدیر سابق وال‌استریتی ندیده بود، اما کارکنان خزانه‌داری با اشتیاق در انتظار پاولسن بودند؛ مردی خوش‌خورده، ستاره سابق فوتبال دانشگاهی، با سری بزرگ و بی‌مو و روحیه‌ای عمل‌گرا. او در بازارهای مالی جهانی احترام فراوانی داشت. حتی اعلام نامزدی‌اش باعث جهش ارزش دلار شده بود.

لوی و زوبین، که وکلایی با پیشینه طولانی در خدمات عمومی بودند، نمی‌دانستند از رئیس جدید چه انتظاری داشته باشند. آخرین مدیر سابق گلدمن که به ریاست خزانه‌داری رسیده بود، رابرت روبین، نسبت به استفاده ابزاری از جایگاه مرکزی آمریکا در نظام مالی بین‌المللی احتیاط داشت. از زمان پرواز لوی با کاندولیزا رایس چند ماه قبل، تیم TFI تحقیقات خود را درباره شبکه‌های پیچیده تدارکاتی ایران برای پشتیبانی از برنامه‌های هسته‌ای و موشکی‌اش تشدید کرده بود. نمودارهای عظیمی در دفتر لوی، شبکه گنج‌کننده‌ای از بانک‌ها، شرکت‌های کشتیرانی و شرکت‌های پوششی وابسته به سپاه را نشان می‌داد؛ نهادی که افزون بر نقش نظامی، بر امپراتوری عظیمی از کسب‌وکارها نیز سیطره داشت. این شبکه سراسر جهان را در می‌نوردید: بسیاری از گره‌ها در ایران بودند، اما به همان اندازه هم در خارج از ایران قرار داشتند. وقتی لوی برای نخستین بار در دفتر پرشکوه و نورگیر طبقه سوم خزانه‌داری با پاولسن دیدار کرد، این نمودارها را هم با خود برده بود. پاولسن پس از شنیدن توضیحات لوی پرسید: «قصد داری چه کار کنی؟ می‌خواهی همه این مواردی را که به من نشان دادی تحریم کنی؟»

لوی ضربه‌ای از اضطراب را در خود حس کرد. پاسخ داد: «نه. قصد دارم با همه آن‌ها صحبت کنم.»

پاولسن با صدای خش‌دارش گفت: «عاشق این ایده‌ها! من باور دارم اگر به مردم نشان بدهی در چه چیزی درگیرند، و خودشان از آن خبر نداشته باشند، واکنش نشان خواهند داد.»

با حمایت رایس و پولسن، لوی احساس کرد پشتوانه کافی برای آغاز تهاجم را دارد. وقتی تابستان سوزان واشنگتن به پاییز رسید، لوی سخنرانی‌ای کرد که در آن راهبرد جدید را توضیح داد و نخستین گلوله تحریم‌های انسدادی را علیه یک بانک بزرگ ایرانی — این بار بانک صادرات که تهران از آن برای انتقال پول به حزب‌الله استفاده می‌کرد — شلیک کرد. سپس مقام‌های خزانه‌داری در سراسر جهان به دیدار مدیران عامل بانک‌ها و مسئولان تطبیق مقررات رفتند و آنان را درباره شبکه‌های هسته‌ای و موشکی ایران توجیه کردند. حتی خود پولسن نیز در این کارزار مشارکت کرد. او در سفری به سنگاپور به خبرنگاران گفت: «شبکه گسترده‌ای از شرکت‌های پوششی وجود دارد، و این‌ها شرکت‌هایی نیستند که نامشان مثلاً «شرکت خرید هسته‌ای» یا «شرکت تولید سلاح» باشد. این‌ها شرکت‌هایی با نام‌های عادی‌اند که بسیاری فعالیت‌های مشروع انجام می‌دهند، اما در کنار آن در برخی فعالیت‌های نادرست و غیرقانونی هم دست دارند.»

ارتباطات پولسن در بخش مالی درهای مهمی را به روی لوی و تیمش گشود؛ آن‌ها موفق شدند با مدیران عامل همه بانک‌های بزرگ در اروپا، آسیا و خاورمیانه دیدار کنند. لوی در بیش از صد گفت‌وگو از این دست، استدلال خود را صیقل داد. در یکی از سفرها، به آگهی روزنامه‌ای برخورد که در آن دولت ایران به‌طور علنی برای ساخت نیروگاه‌های هسته‌ای و یک راکتور آب سبک در استان بوشهر مناقصه اعلام کرده بود. آگهی از متقاضیان می‌خواست مبلغ غیرقابل‌استرداد ۱۵ هزار یورو را به حسابی در بانک اتریشی کردیت‌آنشتالت (Creditanstalt) واریز کنند. لوی با مدیرعامل این بانک تماس گرفت؛ مدیری که از این که بانکش به مجرای برای تأمین مالی هسته‌ای ایران تبدیل شده، بی‌خبر بود. این حساب در ابتدا برای آن باز شده بود که دیپلمات‌های ایرانی در وین بتوانند از خدمات پایه بانکی استفاده کنند. اما دولت ایران بعداً از همان حساب برای کمک به تلاش‌های تأمین تدارکات هسته‌ای خود استفاده کرده بود. لوی از کارکنانش خواست هزاران نسخه از این آگهی تهیه کنند و در ارائه‌های خود میان بانکداران پخش کند. این نمونه، مطالعه موردی کاملی از شیوه‌های مالی فریبکارانه ایران و نیز خطرهای ظاهراً نامحسوس تجارت با این کشور بود.

کردیت‌آنشتالت تنها شرکتی نبود که از درهم‌تنیدگی خود با فعالیت‌های مخرب ایران بی‌خبر بود. وقتی لوی با رئیس یکی دیگر از بانک‌های بزرگ اروپایی دیدار کرد و از شیوه «استریپینگ» ایران — حذف نشانه‌های هویتی از تراکنش‌ها — سخن گفت، آن مدیر با تمسخر این احتمال را رد کرد که یک مؤسسه مالی معتبر اروپایی بتواند در چنین فریبکاری‌ای شریک باشد. گفت: «ما هرگز چنین کاری نمی‌کنیم.»

همکاران لوی که کنار او پشت میز نشسته بودند، روی صندلی جابه‌جا شدند و با دقت به رئیسشان نگاه کردند. پس از پایان جلسه، لوی درخواست کرد مدیرعامل را تنها ببیند.

وقتی تنها شدند، گفت: «نمی‌خواهم جلوی همکارانتان شما را شرمند کنم، اما خودتان دقیقاً همین کار را می‌کنید.»

سپس اطلاعاتی که از حالت محرمانه خارج شده بود را با او در میان گذاشت؛ اطلاعاتی که نشان می‌داد بانک واقعاً پذیرفته است برای پنهان کردن نقش ایران، دستورهای پرداخت را تغییر دهد.

ابزار اقناع: آگهی روزنامه‌ای که استوارت لوی برای نشان دادن شیوه‌های مالی فریبکارانه ایران از آن استفاده می‌کرد.

مدیرعامل رنگش پرید و اصرار کرد که این موضوع برای او تازگی دارد. لوی برای آرام کردنش گفت: «کاملاً حرفتان را باور می‌کنم.»

شیوه غیرتقابلی لوی جواب داد. ظرف چند هفته، آن بانک همه روابط تجاری اش با ایران را قطع کرد. با این حال، بعدها نهادهای مجری قانون در آمریکا به دلیل نقض تحریم‌ها، جریمه سنگینی بر آن بانک تحمیل کردند. در حالی که خزانه‌داری می‌توانست سیاست تحریم را شکل دهد، وزارت دادگستری و دیگر نهادهای قضایی مسئول اجرای آن بودند. در سال‌های بعد، وقتی بسیاری از بانک‌های خارجی این تفکیک وظایف را با درد و هزینه از نزدیک لمس کردند، نگرانی‌شان از نقض تحریم‌های آمریکا به شدت افزایش یافت.

با این همه، نمایش جهانی لوی همیشه با استقبال گرم روبه‌رو نمی‌شد. بسیاری از دولت‌ها از اینکه یک مقام خارجی مستقیم با بزرگ‌ترین مؤسسات مالی کشورشان وارد گفت‌وگو شود، ناراضی بودند. هرچند لوی می‌کوشید بیشتر شبیه مشاوره تکنوکرات به نظر برسد تا یک بازجو، بعضی از بانکداران جلسات او را تهدیدآمیز یا تحکم‌آمیز تلقی می‌کردند. پس از یکی از جلسات با لوی، مدیر یکی از شعب نیویورک بانک بریتانیایی استاندارد چارترد ایمیلی وحشت‌زده به دفتر مرکزی در لندن فرستاد و هشدار داد که تداوم تجارت با ایران می‌تواند «آسیب اعتباری بسیار شدید یا حتی فاجعه‌بار» ایجاد کند.

پاسخ نفر دوم بانک، احساسی رایج در اروپا را بازتاب می‌داد: «لعنتی‌های آمریکایی. شما کی هستید که به ما، بقیه دنیا، بگویند نباید با ایرانی‌ها معامله کنیم؟» چند سال بعد، نهادهای آمریکایی استاندارد چارترد را به دلیل نقض تحریم‌های ایران، صدها میلیون دلار جریمه کردند.

در حالی که لوی دنیا را زیر پا می‌گذاشت، زوبین و تیم OFAC دور تازه و پی‌درپی تحریم‌های انسدادی را علیه بزرگ‌ترین بانک‌ها و شرکت‌های ایران اعمال می‌کردند تا آن‌ها را از انجام معامله در بازارهای جهانی باز دارند. خزانه‌داری و وزارت خارجه با هم همکاری کردند تا بانک ملی و شرکت عظیم مهندسی خاتم‌الانبیاء – که تحت کنترل سپاه بود و تهران از آن برای پروژه‌های عمرانی دولتی استفاده می‌کرد – را هدف مجازات قرار دهند. در اواخر دور دوم ریاست جمهوری بوش، خزانه‌داری همه بانک‌های ایرانی را از نظام مالی آمریکا محروم کرد و دسترسی آن‌ها به دلار را حتی برای تراکنش‌های زودگذر یو-ترن هم بست. در همان دوره، شورای امنیت سازمان ملل نیز چند قطعنامه دیگر تصویب کرد و از ایران خواست غنی‌سازی هسته‌ای را متوقف کند. گرچه این قطعنامه‌ها به اندازه‌ای که واشنگتن می‌خواست پیش نرفتند – محدودیت‌های تجاری آن‌ها عمدتاً بر سلاح و فناوری هسته‌ای متمرکز بود – اما به کارزار لوی مشروعیت بخشیدند. شاید دولت‌ها به روش‌های لوی بدبین بودند، اما قطعنامه‌های سازمان ملل نشان می‌داد که دست‌کم اهداف او با خواست جامعه بین‌المللی همسو است.

هجده ماه پس از آغاز این کارزار، تقریباً همه بزرگ‌ترین بانک‌های جهان، حتی با وجود آنکه نه دولت‌هایشان و نه سازمان ملل آن‌ها را مجبور نکرده بودند، خدمت‌رسانی به تراکنش‌های مرتبط با ایران را متوقف کرده بودند. لوی نشان داده بود که آمریکا می‌تواند حتی وقتی بقیه جهان مایل به همراهی نیست، جنگ اقتصادی سخت و مؤثری به راه اندازد؛ و به این ترتیب باور قدیمی واشنگتن را که تحریم مؤثر نیازمند حمایت رسمی سازمان ملل است، رد کرد.

تهران این پیام را گرفت. وقتی وزیر دارایی احمدی‌نژاد در آوریل ۲۰۰۸ در بحبوحه تورم فزاینده برکنار شد، در سخنان خداحافظی اش با گلایه از لوی گفت: «ما وارد یک بازی شطرنج جدی و نفس‌گیر با وزارت خزانه‌داری آمریکا شده بودیم. آن‌ها یکی از معاونان صهیونیست خود را مأمور کرده بودند تا اقتصاد ایران را متوقف کند. این فرد شخصاً به کشورهای زیادی در سراسر جهان سفر می‌کرد. او با تشویق و ترغیب سعی می‌کرد همکاری علیه ایران جلب کند، و اگر نتیجه نمی‌گرفت، با تهدید هدف خود را دنبال می‌کرد.»

کارزار «پیچ‌وار» لوی علیه ایران — اصطلاحی که استیون هدلی، مشاور امنیت ملی، برای آن به کار برد — او را در محافل سیاست خارجی آمریکا نیز به چهره‌ای شناخته‌شده تبدیل کرد. در اکتبر ۲۰۰۸، رابین رایت، روزنامه‌نگار برنده جایزه، مقاله‌ای پنج‌هزار کلمه‌ای در نیویورک تایمز مگزین با عنوان «جنگ استوارت لوی» منتشر کرد. در آن مقاله، یکی از مقام‌های دولت بوش کار لوی را با تلاش موفق آمریکا برای حمایت از مجاهدین افغان علیه شوروی — که در فیلم *Charlie Wilson's War* به تصویر کشیده شده بود — مقایسه کرد. او گفت: «این مستقیم‌ترین و تهاجمی‌ترین کاری است که در دست داریم. جواب می‌دهد.»

اما این حرف کاملاً دقیق نبود. کارزار لوی بانک‌های بزرگ را ترغیب کرده بود از ایران دوری کنند، اما ایرانی‌ها را قانع نکرده بود که برنامه هسته‌ای خود را متوقف کنند. در واقع، اقتصاد ایران آن قدر که مقام‌های آمریکایی انتظار داشتند، دچار مشکل نشده بود. تورم و بیکاری بالا بود و قیمت کالاهای اساسی مانند برنج، خیار و پودر لباسشویی افزایش یافته بود. اما رشد اقتصادی کلی همچنان قوی بود و در سال ۲۰۰۷ بیش از ۸ درصد ایستاده بود. مهم‌تر از همه، کشور همچنان غرق در دلارهای نفتی بود. از زمانی که لوی کارزارش را در سپتامبر ۲۰۰۶ آغاز کرد، قیمت نفت از حدود ۶۰ دلار در هر بشکه به بیش از ۱۰۰ دلار در سال ۲۰۰۸ رسید، و ایران روزانه حدود ۲.۵ میلیون بشکه نفت می‌فروخت. درآمد نفتی ایران — بیش از ۶۰ میلیارد دلار در سال — باعث می‌شد نخبگان کشور و برنامه هسته‌ای آن، با آسودگی از آثار تحریم‌ها مصون بمانند.

یکی از مشکلات این بود که روش لوی کاملاً نفوذناپذیر نبود. وقتی ابربانک‌هایی مانند UBS و دویچه‌بانک رابطه‌شان را با ایران قطع کردند، بانکداران ایرانی باهوش کانال‌های تازه‌ای به اقتصاد جهانی از طریق بانک‌های کوچک‌تر پیدا کردند؛ بانک‌هایی که مشتاق بودند کسب‌وکاری را که گول‌ها کنار گذاشته بودند، به دست آورند. مسئله بزرگ‌تر و حتی مهم‌تر این بود که منزوی کردن واقعی یک دولت نفتی از اقتصاد جهانی، وقتی همچنان به صادرات حجم عظیمی نفت ادامه می‌دهد و در این فرایند میلیاردها دلار به دست می‌آورد، بسیار دشوار — و شاید ناممکن — بود. و این فقط بقیه جهان نبود که می‌خواست نفت ایران جاری بماند. کاخ سفید بوش وحشت داشت از هر اقدامی که بتواند قیمت نفت را باز هم بالا ببرد. یک مقام ارشد تحریم‌های آمریکا گفت: «در بازه ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ خیلی صریح به ما گفته شد که سراغ نفت نمی‌رویم.» به همین علت بود که بانک مرکزی ایران — نهادی که پول حاصل از فروش نفت کشور را دریافت می‌کرد — همچنان از تحریم‌های انسدادی OFAC در امان مانده بود.

این عدم پیشرفت از چشم اعضای کنگره دور نمانده بود؛ بسیاری از آنان به سخت‌گیری در قبال ایران و دوستی نزدیک با اسرائیل افتخار می‌کردند. این شاهین‌های ضدایرانی با وحشت می‌دیدند که برنامه هسته‌ای ایران با شتاب پیش می‌رود، همزمان با آنکه از احمدی‌نژاد مرتباً سخنان نفرت‌انگیز شنیده می‌شود. یکی از آن‌ها تام لانتوس، رئیس دموکرات کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان بود. لانتوس، یهودی مجارستانی تبار و تنها بازمانده هولوکاست که به کنگره راه یافته بود، قانع شده بود که تا وقتی ایران در دریای سودهای نفتی شنا می‌کند، برنامه هسته‌ای‌اش هم پیش خواهد رفت. وقت آن رسیده بود که هر کسی را که از صنعت انرژی ایران حمایت می‌کند — از جمله دوستان آمریکا در اروپا — به تحریم‌های ثانویه تهدید کنند. به‌طور مشخص‌تر، وقت اجرای «قانون تحریم‌های ایران» (ISA) بود؛ همان قانون ۱۹۹۶ که پیش‌تر با نام ILSA شناخته می‌شد. (این قانون پس از آنکه معمر قذافی در سال ۲۰۰۳ پذیرفت برنامه تسلیحات هسته‌ای لیبی را تعطیل کند، اصلاح و بازنام‌گذاری شد.) الزام حقوقی ISA برای اعمال تحریم‌های ثانویه علیه شرکت‌های خارجی سرمایه‌گذار در صنعت انرژی ایران همچنان در قانون باقی مانده بود، هرچند همه می‌دانستند پس از عقب‌نشینی دولت کلینتون تحت فشار اروپا، آمریکا عملاً از اجرای آن دست کشیده است.

در سال ۲۰۰۷، لانتوس طرحی برای تقویت ISA ارائه کرد. او گفت: «بارون‌های شرکتی که شرکت‌های عظیم نفتی را اداره می‌کنند — و بزدلانه چشم خود را بر توسعه سلاح هسته‌ای در ایران بسته‌اند — به این نتیجه رسیده‌اند که قانون تحریم‌های ایران هرگز اجرا نخواهد شد. این نمایش مضحک اکنون باید به پایان دیر هنگام اما قطعی خود برسد.»

این طرح در مجلس نمایندگان تصویب شد، اما هرگز در سنا به رأی گذاشته نشد. با این حال، شمار زیادی از سناتورها آن را امضا کردند؛ نشانه‌ای از اینکه تحرک بیشتر کنگره درباره ایران در راه است. یکی از امضاکنندگان، سناتور دور اولی از ایالت ایلینوی بود: باراک اوباما؛ کسی که به‌زودی باید با کار ناتمام جنگ استوارت لوی روبه‌رو می‌شد.

۵

دست دراز کردن

در دسامبر ۲۰۰۸، در حالی که مقام‌های دولت بوش مشغول جمع کردن وسایل دفاترشان بودند، استوارت لوی تماس تلفنی غیرمنتظره‌ای دریافت کرد.

تماس از سوی تیم گایتنر بود — رئیس فدرال رزرو نیویورک، گزینه اوباما برای وزارت خزانه‌داری، و شاید یکی از پرمشغله‌ترین مردان آمریکا در میان بحران مالی چرخان آن روزها. گایتنر مستقیم به اصل مطلب رفت: اوباما می‌خواست لوی در خزانه‌داری بماند.

لوی جا خورد. معمولاً مقام‌های سیاسی بلندپایه از حزب مقابل، توسط دولت جدید حفظ نمی‌شدند. افزون بر این، اوباما در کارزار انتخاباتی خود وعده داده بود به رهبران ایران شاخه زیتون تعارف کند. احمدی‌نژاد حتی برای رئیس‌جمهور منتخب پیام تبریک فرستاده بود. آیا اوباما واقعاً می‌خواست مردی را که در تهران منفور بود در تیمش نگه دارد؟ یا قرار بود تنها کارکرد لوی این باشد که دولت جدید را در برابر اتهام قابل‌پیش‌بینی «سستی در برابر ایران» پوشش دهد؟

پس از آنکه به او اطمینان داده شد اوباما قصد دارد بر کارهای گذشته‌اش بنا کند، لوی این پیشنهاد را پذیرفت. به جز رابرت گیتس، وزیر دفاع، لوی عالی‌رتبه‌ترین مقام دولت بوش بود که اوباما حفظ کرد. برای تیم TFI، از جمله آدام زوبین و دنی گلنیزر — معاون پرانرژی‌ای که در حرکت علیه بانک Banco Delta Asia نقشی کلیدی داشت — حفظ لوی نشان می‌داد TFI از یک استارت‌آپ اداری نوپا به بازیگری بزرگ در اکوسیستم امنیت ملی تبدیل شده است. همچنین یعنی آن‌ها نیز شغل خود را حفظ می‌کنند و دانش نهادی و مهارت خود در هنر جنگ اقتصادی را به دولت جدید می‌برند.

به این جمع، دیوید کوهن نیز اضافه می‌شد؛ نفر دوم جدید TFI و دوست قدیمی لوی. پس از دانشکده حقوق، هر دو در اوایل دهه ۱۹۹۰ کار خود را در یک مؤسسه کوچک دعاوی حقوقی در واشنگتن آغاز کرده بودند. برای نخستین مأموریت، با هم به آتلانتا رفتند تا از جنبش یهودی حسیدی خاباد-لوباویچ در دعاوی حقوقی مربوط به نصب یک منوره ۱۵ فوتی در تالار گنبدی ساختمان کنگره ایالت جورجیا دفاع کنند. (زل میلر، فرماندار جورجیا، با این اقدام خاباد مخالف بود و همین مخالفت به دعوا انجامید؛ دعوی که خاباد در نهایت در آن پیروز شد.) لوی و کوهن رابطه نزدیکی داشتند و این پیوند در خزانه‌داری به کارشان آمد.

در حالی که تکنوکرات‌های تحریم برای کار زیر نظر رئیس‌جمهوری جدید آماده می‌شدند، شاهین‌های کنگره در کاپیتول هیل نیز نقشه‌های خود را برای حمله به اقتصاد ایران می‌کشیدند. ایران اکنون به اندازه کافی اورانیوم کم‌عنا برای یک سلاح هسته‌ای در اختیار داشت، و زمان برای جلوگیری از عبور کشور از نقطه بی‌بازگشت در حال تمام شدن بود. در واشنگتن همه پیش‌بینی می‌کردند اوباما به تهران پیشنهاد دیپلماتیک خواهد داد. اما اعضای کنگره در هر دو حزب قانع شده بودند که دیپلماسی فقط زمانی ممکن است موفق شود که با تهدیدی معتبر پشتیبانی شود؛ تهدیدی که به نظرشان از دولت جدید بعید بود.

چند هفته پیش از تحلیف اوباما، دستیاران سناتور جان کایل، جمهوری‌خواه، و جو لیبرمن، دموکرات سابق که مستقل شده بود، به رستورانی در ایستگاه یونیون واشنگتن رفتند. آن‌ها قرار بود با رهبران آپیک (AIPAC)، لابی قدرتمند طرفدار اسرائیل، دیدار کنند تا راهبردی سیاسی برای پیشبرد تحریم‌های تهاجمی‌تر علیه ایران طراحی کنند. از زمان ماجرای ILSA در دوران کلینتون، کنگره، جز لایحه لانتوس در سال قبل که امیدوارکننده بود اما در سنا به دلیل فقدان حامی سیاسی قدرتمند مرد، به این موضوع نزدیک نشده بود. حاضران در ناهار توافق کردند که سناتور اوان بای، دموکرات میانه‌روی بانفوذ از ایندیانا که زمانی گزینه احتمالی معاونت اوباما هم شمرده می‌شد، بهترین پرچم‌دار این کار است. پس از آن دیدار، بای، کایل و لیبرمن مثلی در حمایت از تحریم‌های سخت‌تر علیه ایران شکل دادند و کارکنانشان تدوین قانون جدید را آغاز کردند.

اما اوباما واقعاً می‌خواست دیپلماسی با رژیم ایران را بیازماید. او مانند سلف خود فکر نمی‌کرد صرف‌گفت‌وگو با دشمنان خارجی نوعی امتیاز دادن است، بلکه به رقبای آمریکا وعده داده بود: «اگر شما مشتتان را باز کنید، ما دستمان را دراز می‌کنیم.» او همچنین باور داشت که اگر واشنگتن تلاش صادقانه‌ای برای دیپلماسی کند و تهران آن را رد کند، آمریکا در جلب همراهی دیگر قدرت‌های جهانی برای تحریم موفق‌تر خواهد بود.

اوباما در ماه‌های نخست ریاست‌جمهوری خود، چند نامه محرمانه برای آیت‌الله علی خامنه‌ای، رهبر جمهوری اسلامی و تصمیم‌گیر نهایی، فرستاد. او می‌خواست علامت دهد که دولتش به دنبال تغییر رژیم نیست؛ هدفی که بسیاری از نومحافظه‌کاران دولت بوش، هرچند به زبان نمی‌آوردند، در سر داشتند. اوباما می‌توانست با جمهوری اسلامی کنار بیاید، اگر این نظام رفتارهای اخلاص‌گر خود را مهار می‌کرد؛ و نقطه آغاز، برنامه هسته‌ای بود.

اوباما این موضع را در پیام ویدئویی خود به مناسبت نوروز، سال نو ایرانی، در ۱۹ مارس ۲۰۰۹ برجسته کرد. او گفت: «می‌خواهم مستقیماً با مردم و رهبران جمهوری اسلامی ایران سخن بگویم؛ این نخستین بار بود که یک رئیس‌جمهور مستقر آمریکا، ایران را با عنوان «جمهوری اسلامی» خطاب می‌کرد. سپس ادامه داد: «دولت من اکنون به دیپلماسی‌ای متعهد است که به تمامی مسائل میان ما می‌پردازد و در پی روابطی سازنده میان ایالات متحده، ایران و جامعه بین‌المللی است. این روند با تهدید پیش نخواهد رفت. ما در عوض به دنبال تعاملی صادقانه و مبتنی بر احترام متقابل هستیم.»

برای آنکه دیپلماسی کاخ سفید نفسی تازه کند، لوی — که به گرمی از سوی حلقه درونی اوباما پذیرفته شده بود — روند معمول صدور هفتگی تحریم‌های تازه و هشدارهای پرشتاب به بانک‌های بین‌المللی را متوقف کرد. اما تیم خزانه‌داری خوب می‌دانست که چرخش دیپلماتیک اوباما به سوی تهران، برای فشار اقتصادی‌ای که تا آن زمان ساخته بودند، خطرناکی دارد. برای آنکه آن فشار حفظ شود، بخش خصوصی باید باور می‌کرد مجازات‌های آمریکا علیه ایران در آینده سخت‌تر خواهد شد، نه نرم‌تر. موضع

مصالحه جویانهٔ اوباما ظاهراً با این فرض در تعارض بود. حتی برخی متحدان آمریکا نیز، هرچند به اشتباه، نگران بودند که دولت اوباما در چارچوب نزدیکی با ایران قصد دارد تحریم‌ها را کاهش دهد و کسب‌وکارهای آمریکایی را برای بازگشت به بازار ایران آماده کند. اگر این روایت جا می‌افتاد، شرکت‌های سراسر جهان ممکن بود با عجله به ایران بازگردند تا فرصت‌های تجاری‌ای را که قبلاً بیش از حد پرسیک می‌دانستند، شکار کنند.

برای جلوگیری از این وضعیت، مقام‌های آمریکایی بسیار کوشیدند روشن کنند که علاقه اوباما به مذاکره به این معنا نیست که تحریم‌ها به پایان خواهد رسید — بلکه درست برعکس. در ماه مارس، دنی گلیزر به بروکسل رفت تا برای ده‌ها کارشناس خاورمیانه از دولت‌های مختلف اروپایی، گزارشی محرمانه ارائه کند. او تأکید کرد که اکنون زمان بازگشت اقتصادی به ایران نیست. برای اینکه دیپلماسی موفق شود، تهران باید فشار اقتصادی جدی احساس کند. گلیزر اشاره کرد که اگر مذاکرات بیش از حد کند پیش برود، اوباما آمادهٔ تشدید چشمگیر جنگ اقتصادی است.

در واشنگتن، مقام‌های وزارت خارجه و خزانه‌داری از همان زمان روی فهرستی از تحریم‌های ممکن کار می‌کردند که اوباما می‌توانست در صورت شکست تلاش‌های دیپلماتیک، اعمال کند. مسئول اصلی این تدارکات ریچارد نفیو بود؛ کارشناس مسائل هسته‌ای که به متخصص تحریم تبدیل شده بود. نفیو کار دولتی خود را در وزارت انرژی آغاز کرده بود؛ جایی که یکی از وظایفش، ارائه گزارش به متحدان آمریکا درباره وضعیت برنامهٔ هسته‌ای ایران بود. این کار آسانی نبود: مخاطبان او معمولاً به یافته‌های آمریکا بدگمان بودند و هنوز اطلاعات غلط مربوط به سلاح‌های کشتار جمعی ادعایی صدام حسین را به یاد داشتند. اما این نقش به نفیو آموخت که چگونه جزئیات دشوار و فنی را به خوبی بفهمد و با جمع‌های سخت‌گیر کنار بیاید؛ مهارت‌هایی که در سال‌های بعد به آن‌ها نیاز داشت.

نفیو که آن زمان در اواخر دههٔ بیست زندگی خود بود و در وزارت خارجه کار می‌کرد، با آدام زوبین همکاری کرد تا مجموعه‌ای از یادداشت‌ها را آماده کنند که در آن راه‌های تازه برای هدف قرار دادن بخش‌های انرژی، مالی و حمل‌ونقل ایران، و نیز شبکهٔ تأمین تدارکات هسته‌ای و بخش تسلیحاتی آن شرح داده شده بود. تا پایان تابستان ۲۰۰۹، دولت اوباما نقشه‌ای آماده برای دور جدیدی از تحریم‌ها داشت، اگر لازم می‌شد.

و این سناریو همچنان کاملاً محتمل بود. در ژوئن، ایران انتخابات ریاست‌جمهوری‌ای برگزار کرد که با بی‌نظمی‌های فراوان همراه بود. اندکی پس از پایان رأی‌گیری، تلویزیون دولتی ایران اعلام کرد احمدی‌نژاد با ۶۲ درصد آرا دوباره انتخاب شده است؛ نتیجه‌ای آن‌قدر قوی که بسیاری از تحلیل‌گران مستقل — و بسیاری از رأی‌دهندگان ایرانی — به تقلب مشکوک شدند. اعتراض‌ها در سراسر کشور شعله‌ور شد و معترضان لباس سبز، نماد کارزار رقیب اصلاح‌طلب احمدی‌نژاد، میرحسین موسوی، را بر تن کردند. تا روز سوم آنچه بعدها «جنبش سبز» نام گرفت، بیش از یک میلیون نفر در خیابان‌های تهران جمع شده بودند و شعار می‌دادند: «رأی من کو؟» خیلی زود دولت اینترنت را قطع کرد و نیروهای بسیج وابسته به سپاه را روانه کرد؛ نیروهایی که هزاران معترض را بازداشت کردند، ده‌ها نفر را کشتند و موسوی و همسرش را به حصر دائمی خانگی بردند.

پاسخ اوباما محتاطانه بود. او از حمایت علنی یا مادی از معترضان خودداری کرد، چون نمی‌خواست آن‌ها به‌عنوان عوامل نفوذ آمریکا بدنام شوند. او همچنین مطمئن نبود که اگر موسوی به قدرت برسد، تا چه حد تفاوتی ایجاد می‌شود. دست‌کم در پرونده هسته‌ای، تصمیم‌گیر نهایی همچنان آیت‌الله خامنه‌ای بود. در داخل آمریکا، اوباما برای این خویشتن‌داری به‌شدت مورد انتقاد قرار گرفت. این

رویداد دشواری پیگیری دیپلماسی با حکومتی به این اندازه سرکوبگر را برجسته کرد. روشن بود که رژیم جایی نمی‌رود و اوباما بابت تلاش برای دیپلماسی هزینه سیاسی خواهد داد. با این حال، دولت او از مسیر خود منصرف نشد.

همان تابستان، ایران نامه‌ای به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA)، نهاد ناظر هسته‌ای سازمان ملل، فرستاد و توضیح داد که سوخت راکتور تحقیقاتی تهران – همان راکتور پنج‌مگاواتی که آمریکا در سال ۱۹۶۷ به آن داده بود – رو به پایان است. ایران از آژانس خواست برای تأمین سوخت جدید کمک کند. این راکتور که عمدتاً برای تولید ایزوتوپ‌های پزشکی استفاده می‌شد، ذاتاً تهدیدآمیز نبود. اما دلالت ناگفته‌ی درخواست ایران نگران‌کننده بود: اگر آژانس نتواند برای ایران از خارج سوخت فراهم کند، تهران ناچار خواهد شد خودش آن را تولید کند. و این مستلزم آن بود که ایران در داخل کشور اورانیوم را تا سطحی غنی کند که به راحتی بتوان از آن برای سلاح هسته‌ای نیز استفاده کرد.

مقام‌های آمریکایی با تشویق محرمانه‌ی محمد البرادعی، مدیرکل آژانس، پیشنهادی خلاقانه طراحی کردند که هم درخواست ایران را برآورده می‌کرد و هم مسئله‌ی ذخیره‌ی موجود اورانیوم غنی‌شده ایران را هدف می‌گرفت. طبق این پیشنهاد، ایران بخش بزرگی از اورانیوم کم‌غنای خود را به روسیه می‌فرستاد و در مقابل، روسیه سوختی کافی برای بیش از یک دهه راکتور تحقیقاتی تهران در اختیارش قرار می‌داد. (ذخیره‌ی موجود ایران قابلیت تبدیل به ماده‌ی لازم برای سلاح هسته‌ای را داشت، اما سوخت روسی راکتور چنین قابلیت‌ی نداشت.) ایران با این کار بخش عمده‌ی ماده‌ی شکافت‌پذیر خود را از دست می‌داد و در نتیجه، خیلی کمتر از میزان لازم برای ساخت حتی یک سلاح هسته‌ای در اختیار داشت. به تعبیر یکی از مقام‌های ارشد کاخ سفید، این «معاوضه‌ی سوخت» قرار بود «بلوف ایران را بگیرد» و این ادعای مکرر تهران را بیازماید که هدفش فقط استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای است. البرادعی پیشاپیش این طرح را با مقام‌های ایرانی در میان گذاشت و آن‌ها پذیرفتند آن را بررسی کنند.

در سپتامبر، تحول تازه‌ای به این پیشنهاد فوریت بیشتری بخشید. دستگاه‌های اطلاعاتی آمریکا، بریتانیا و فرانسه کشف کردند که ایران در حال ساخت یک تأسیسات غنی‌سازی پنهانی در دل کوه، در روستای فردو در نزدیکی شهر مذهبی قم است. محل مخفی و اندازه‌ی غیرمعمول آن – نه آن قدر بزرگ که بتواند مواد شکافت‌پذیر لازم برای یک نیروگاه هسته‌ای تولید کند، اما آن قدر بزرگ که بتواند هر سال مواد لازم برای چند بمب فراهم آورد – آن را شبیه مدرکی آشکار از نیت واقعی ایران می‌کرد. فردو به نظر می‌رسید همان جایی باشد که ایران قصد داشت اورانیوم با غنای بالای لازم برای سلاح هسته‌ای را در آن تولید کند. اگر ایران هنوز تصمیم قطعی برای ساخت بمب نگرفته بود، بی‌تردید در حال دنبال کردن توانایی ساخت سریع آن بود.

اوباما در نشست گروه ۲۰ در پیتسبورگ، همراه با نیکلا سارکوزی رئیس‌جمهور فرانسه و گوردون براون نخست‌وزیر بریتانیا، وجود این سایت مخفی را علناً افشا کرد. اوباما گفت: «ایران حق دارد از انرژی هسته‌ای صلح‌آمیز برای تأمین نیازهای انرژی مردمش استفاده کند. اما اندازه‌ی این تأسیسات و نحوه‌ی طراحی آن با یک برنامه‌ی صلح‌آمیز سازگار نیست.» سارکوزی حتی صریح‌تر بود: «ما نمی‌توانیم اجازه دهیم رهبران ایران در حالی که موتورهای روشن است، فقط زمان بخرند. اگر تا دسامبر تغییری عمیق در رفتار رهبران ایران رخ ندهد، باید تحریم‌ها اعمال شود.»

آنچه اوباما، سارکوزی و براون می‌دانستند و بیشتر بینندگان نمی‌دانستند این بود که ایران تنها چند روز پیش از آن، در سکوت، وجود فردو را به البرادعی و آژانس اطلاع داده بود – احتمالاً چون فهمیده بود اطلاعات آمریکا متوجهشان شده و می‌خواست عنصر غافلگیری

را از واشنگتن بگیرد. اما با علنی‌سازی زودتر از سوی غرب، رهبران غربی نبرد افکار عمومی را بردند. افشای فردو، ایران را در موضع دفاعی قرار داد و قدرت‌های جهانی را در این موضوع بیش از هر زمان دیگری متحد کرد. روس‌ها به‌ویژه خشمگین بودند؛ یا به این دلیل که ایران این تأسیسات را از آن‌ها پنهان کرده بود، یا چون دستگاه‌های اطلاعاتی پرآوازه خودشان نتوانسته بودند آن را کشف کنند.

اکنون نگاه‌ها به ژنو دوخته شده بود؛ جایی که در اول اکتبر، آمریکا، چین، فرانسه، آلمان، روسیه و بریتانیا — گروهی موسوم به ۱+۵ — با دیپلمات‌های ایرانی دیدار کردند تا دربارهٔ پیشنهاد معاوضهٔ سوخت گفت‌وگو کنند. در حاشیهٔ نشست، بیل برنز، مقام شمارهٔ سه وزارت خارجه آمریکا، با سعید جلیلی، مذاکره‌کنندهٔ ارشد ایران، دیپلماتی سرسخت و کهنه‌سرباز جنگ ایران و عراق، دیدار کرد. این نخستین گفت‌وگوی دوجانبهٔ تاریخ دو کشور دربارهٔ مسائل هسته‌ای بود. برنز جزئیات طرح معاوضهٔ سوخت را برای جلیلی شرح داد و جلیلی نشان داد که می‌تواند آن را بپذیرد.

اما این وعده خیلی زود پوچ از آب درآمد. در هفته‌های بعد، ضرب‌الاجل‌ها یکی پس از دیگری از راه رسیدند و گذشتند، و مقام‌های ایرانی در نهایی کردن شرایط توافق تعلل کردند. به نظر می‌رسید این توافق قربانی سیاست داخلی ایران شده است: جنبش سبز به‌شدت جایگاه احمدی‌نژاد را تضعیف کرده بود و رقبای سیاسی او هم مشتاق نبودند با تأیید این توافق، پیروزی‌ای به او هدیه دهند. تلاش دیپلماتیک اوباما شکست خورده بود. او دست دوستی دراز کرده بود، اما مشت تهران همچنان گره‌کرده باقی مانده بود.

۶

یا با ما، یا علیه ما

با فروپاشی توافق معاوضهٔ سوخت، مقام‌های آمریکایی دوباره به مسیر جنگ اقتصادی بازگشتند. اوباما چراغ سبز داد تا برنامه‌های تحریمی‌ای که وزارت خارجه و خزانه‌داری در تابستان تهیه کرده بودند، به اجرا درآید؛ با یک شرط: پیش از آنکه آمریکا به‌تنهایی جلو برود، باید برای تصویب قطعنامهٔ جدید شورای امنیت سازمان ملل تلاش کند.

افشای سایت مخفی هسته‌ای فردو، در کنار نقش ایران در به‌هم‌زدن توافق معاوضهٔ سوخت، فرصتی برای اقدام چندجانبه ایجاد کرده بود. حالا که قدرت‌های جهانی از رفتار ایران خشمگین بودند، دور جدیدی از تحریم‌های سازمان ملل می‌توانست شانس واقعی داشته باشد. هرچند قطعنامهٔ سازمان ملل به‌تنهایی عصای جادویی نبود، اما مزایای مهمی داشت. ضربه زدن جدی به اقتصاد ایران مستلزم آن بود که شرکت‌ها — و کشورها — هزینه‌های واقعی بپردازند؛ و پذیرش این هزینه‌ها آسان‌تر بود اگر به‌عنوان دیکتهٔ واشنگتن دیده نمی‌شد. افزون بر این، اگر شورای امنیت موضعی سخت اتخاذ می‌کرد، هم تحریم‌های موجود آمریکا مشروعیت بین‌المللی بیشتری می‌یافت، و هم شاید کشورهای دیگر نیز به آن می‌پیوستند. چون قطعنامه‌های شورای امنیت قوهٔ حقوقی بین‌المللی دارند، همهٔ اعضای سازمان ملل از نظر فنی موظف به اجرای آن‌اند.

از این رو، مقام‌های آمریکایی بار دیگر در جهان پراکنده شدند؛ این بار برای تبلیغ فهرست تحریم‌هایی که ریچارد فیو و آدام زوبین گردآوری کرده بودند. امید این بود که با اشتراک‌گذاری این ایده‌ها با متحدان نزدیک، بتوان از آن‌ها برای متن قطعنامهٔ جدیدی که

اوباما می‌خواست استفاده کرد. خوشبختانه در این زمان، میان اروپا و آمریکا در موضوع هسته‌ای همسویی بیشتری ایجاد شده بود. برای شروع، اروپایی‌ها عاشق اوباما بودند؛ احترام او به دیپلماسی پس از هشت سال رویکرد «یا با ما یا علیه ما» ی‌بوش چنان نسیم تازه‌ای بود که نروژی‌ها تنها چند ماه پس از آغاز ریاست‌جمهوری‌اش به او جایزه صلح نوبل دادند. تحولات سیاسی در اروپا نیز کمک کرد. دو سال پیش‌تر، ژاک شیراک، رئیس‌جمهور فرانسه که تهدید هسته‌ای ایران را جدی نمی‌گرفت، جای خود را به نیکلا سارکوزی داده بود؛ سیاستمداری تندروتر و متمایل‌تر به همکاری با آمریکا برای منزوی کردن تهران. جایگزینی گرهارد شرودر با آنگلا مرکل در ۲۰۰۵ نیز تغییری مشابه در برلین ایجاد کرد. در مقر اتحادیه اروپا در بروکسل نیز جریان به سمت تحریم‌های سخت‌تر در حال تغییر بود؛ به‌ویژه پس از فشار دوباره‌ای که ریچارد نفیو با تشریح دقیق پیشنهادهای آمریکا برای دیپلمات‌های اروپایی به راه انداخته بود.

قطعنامه‌های پیشین شورای امنیت روشن کرده بودند که فعالیت‌های هسته‌ای ایران آشکارا خارج از حدود حقوق بین‌الملل است. با این حال، سازمان ملل حاضر نشده بود تحریم‌های گسترده اعمال کند: قطعنامه‌های موجود صرفاً فروش فناوری‌های هسته‌ای به ایران را محدود می‌کردند و در بقیه حوزه‌ها کاری انجام نمی‌دادند. آن‌ها برای مختل کردن تأمین تدارکات هسته‌ای ایران طراحی شده بودند، نه برای ضربه زدن به اقتصادش. دولت اوباما می‌خواست این وضعیت را تغییر دهد. در اواخر ۲۰۰۹ و اوایل ۲۰۱۰، آمریکا زمینه را برای قطعنامه بسیار بلندپروازانه‌تری فراهم کرد که تحریم‌های جامعی علیه بانک‌ها، شرکت‌های نفتی و شرکت‌های کشتیرانی ایران در بر می‌گرفت.

بریتانیا و فرانسه، دو کشور اروپایی دارای کرسی دائم در شورای امنیت، قطعاً رأی مثبت می‌دادند. حتی روسیه، که هنوز از افشای فردو خشمگین بود، در کلیت موضوع همراهی می‌کرد. اما چین، که دیپلمات‌هایش معمولاً در سازمان ملل رویکردی منفعل داشتند، به شدت مخالف بود. چین خریدار عمده نفت ایران بود و نمی‌خواست در حالی که جهان از بحران مالی جهانی بیرون می‌آید، رشد اقتصادی داخلی‌اش را به خطر بیندازد. در یکی از مراحل مذاکرات، دیپلمات اروپایی خسته‌ای گلایه کرد که اگر مائو از گور برمی‌خاست و می‌شنید جانشینانش فضیلت‌های بازار آزاد جهانی نفت را ستایش می‌کنند، در قبر خود از خشم می‌لرزید. بدبینی پکن مذاکرات را بسیار کند کرد، اما آمریکا و متحدانش سرانجام توانستند چین را به حمایت از قطعنامه‌ای ملایم‌تر متقاعد کنند. در ۹ ژوئن ۲۰۱۰، قطعنامه ۱۹۲۹ شورای امنیت تصویب شد.

مخالفت چین امکان تحریم‌های گسترده سازمان ملل را از میان برد، اما مقام‌های آمریکایی توانستند دو عنصر حیاتی را در متن نهایی بگنجانند. نخست، قطعنامه از کشورها خواست شرکت‌های خود را ملزم کنند که «در هنگام معامله با نهادهای ثبت‌شده در ایران هوشیاری لازم را به خرج دهند»، به‌ویژه وقتی «دلایل معقولی برای این باور وجود دارد که چنین معاملاتی می‌تواند به فعالیت‌های هسته‌ای حساس اشاعه‌ای ایران کمک کند». اکنون تلاش‌های استوارت لوی برای ارتباط مستقیم با بانک‌های خارجی و ترغیب آن‌ها به قطع رابطه با ایران، مهر تأیید روشن شورای امنیت را نیز داشت.

دوم، قطعنامه راه را برای مجازات‌های شدیدتر علیه بخش انرژی ایران باز می‌کرد. در اشاره‌ای به ملاحظات پکن، قطعنامه تصدیق می‌کرد که «دسترسی به انرژی متنوع و قابل اتکا برای رشد و توسعه پایدار حیاتی است». اما در عین حال به «ارتباط بالقوه» میان درآمدهای نفتی ایران و تأمین مالی «فعالیت‌های هسته‌ای حساس به اشاعه» اشاره می‌کرد؛ عبارتی که طوری طراحی شده بود که به اتحادیه اروپا پوشش حقوقی بدهد تا شرکت‌های اروپایی را از سرمایه‌گذاری در پروژه‌های انرژی ایران منع کند. (اتحادیه اروپا بدون

مجوزی روشن از سوی سازمان ملل، از برداشتن چنین گامی اکراه داشت. سرمایه‌گذاری‌های انرژی اروپایی در ایران از همان زمانی که توتال در ۱۹۹۵ جای کونوکو را پر کرد، مایهٔ خشم واشنگتن بود. حالا، با این قطعنامهٔ جدید و تحولات هم‌زمان در کنگره، به نظر می‌رسید جریان سرمایهٔ خارجی به صنعت انرژی ایران شاید بالاخره به قطره‌چکانی برسد.

در همان زمانی که تیم اوباما در نیویورک مشغول نهایی کردن قطعنامه بود، اعضای کنگره در واشنگتن بی‌قرار پیشبرد تحریم‌های خود بودند. سناتور اوان بای لایحهٔ جدیدی در سنا ارائه کرد و نماینده هاوارد برمن نیز طرحی مشابه را در مجلس نمایندگان جلو برد. برخی بدبینان در کاپیتول هیل می‌پرسیدند آیا اصلاً تحریم‌ها می‌توانند فشار کافی ایجاد کنند؟ نماینده براد شرمین گفت: «ما از آن‌ها می‌خواهیم از نخستین فرزندشان دست بکشند» — اشاره‌اش به برنامهٔ هسته‌ای تهران بود — «و تهدیدشان می‌کنیم که شاید کارمزد خودپردازشان کمی بیشتر شود.» بیشتر نمایندگان قانع نشده بودند که دولت اوباما واقعاً آماده است شرکت‌های خارجی طرف معامله با ایران را با تحریم‌های ثانویه هدف بگیرد؛ پلی که حتی بوش هم حاضر نشد از آن عبور کند. با این حال، برای نخستین بار از اواسط دههٔ ۱۹۹۰، کنگره آماده بود قانونی مهم و تازه با هدف اقتصاد ایران تصویب کند.

این قانون، «قانون جامع تحریم‌ها، پاسخگویی و عدم سرمایه‌گذاری ایران» یا CISADA بود؛ به درخواست کاخ سفید، حامیان لایحه پذیرفته بودند پیشبرد آن را تا پس از تصویب قطعنامهٔ جدید شورای امنیت متوقف کنند. اکنون که قطعنامه تصویب شده بود، اعضای کنگره مشغول نهایی کردن متن لایحه CISADA بودند که شامل ممنوعیت ارسال بنزین به ایران هم می‌شد؛ اقدامی که برخی نمایندگان از آن حمایت می‌کردند، با این تصور که «زدن به مردم پای پمپ بنزین» برای ایرانی‌ها به همان اندازه ویرانگر خواهد بود که برای آمریکایی‌ها. (این تصور خیلی زود نادرست از آب درآمد.) اما بندهای معقول‌تر و بسیار فراگیرتر آن شامل تحریم‌های ثانویهٔ نیرومند علیه سرمایه‌گذاری در بخش انرژی ایران بود؛ تلاشی برای آن‌که به همان «ببر بی‌دندان» معروف به ISA دندان واقعی داده شود. CISADA تضمین می‌کرد که تقریباً هر نوع سرمایهٔ خارجی در بخش انرژی ایران موجب تحریم‌های ثانویه آمریکا شود. این تحریم‌ها با یک مشوق هوشمندانه همراه شده بود تا شرکت‌های نفتی خارجی تشویق شوند ایران را ترک کنند. این بند را جیم استاینبرگ، مقام شمارهٔ دو وزارت خارجه و یکی از متحدان مهم لوی، طراحی کرده بود. طبق این سازوکار، شرکت‌های نفتی‌ای که با هماهنگی وزارت خارجه، برنامه‌ای تدریجی برای خروج از ایران تنظیم می‌کردند، معافیت تحریمی می‌گرفتند؛ معافیتی که به آن‌ها اجازه می‌داد خروجی مدیریت‌شده داشته باشند و در حین ترک، مطالبات مالی خود را نیز وصول کنند. همراه با ممنوعیت سرمایه‌گذاری خود اتحادیهٔ اروپا، این «قاعدهٔ ویژه» قرار بود بزرگ‌ترین شرکت‌های نفت و گاز اروپا را وادارند برای همیشه بساط خود را از ایران جمع کنند.

اما مهم‌تر از همه، بندی بود که هر بانک خارجی‌ای را که با مؤسسات مالی ایرانی در فهرست سیاه آمریکا معامله می‌کرد، به تحریم‌های ثانویه تهدید می‌کرد؛ فهرستی که تقریباً تمام بخش مالی ایران را دربرمی‌گرفت، به جز بانک مرکزی. در نتیجهٔ کارزار لوی، بانک‌های بزرگ جهان از ایران دوری می‌کردند. اما ایران هنوز در میان بانک‌های کوچک‌تر شریکانی پیدا می‌کرد؛ بانک‌هایی که وابستگی‌شان به آمریکا اغلب فقط در حد استفاده از تراکنش‌های یو-ترن بود و بنابراین مزایای معامله با ایران را بیشتر از خطر نظری درگیری با قانون آمریکا می‌دانستند. نگاهی سریع به *Bankers Almanac* — منبع مرجع صنعت بانکداری — نشان می‌داد ایران ده‌ها رابطهٔ بانکداری کارگزاری از امارات و ترکیه گرفته تا ارمنستان و سریلانکا حفظ کرده است. ایران می‌توانست از این پیوندها برای دستیابی به یورو و در نهایت دلار استفاده کند.

یکی از اعضای تیم آدام زوبین در OFAC بعدها گفت: «در قلمرو تراکنش‌های مالی بین‌المللی، چیزی به اسم ماهی کوچک وجود ندارد. در نهایت، ماجرا فقط صفر و یک است و تنها چیزی که نیاز داری، دسترسی به دلار آمریکاست. مهم نیست از چه راهی به آن برسی.» لوی و زوبین در پشت صحنه توانسته بودند نویسندگان CISADA را قانع کنند که تهدید صریح به تحریم‌های ثانویه، ممکن است برای برهم زدن محاسبه هزینه-فایده بانک‌های کوچک کافی باشد. این بند به متن قانون اضافه شد و سلاحی قدرتمند در اختیار لوی و زوبین گذاشت.

در ۲۴ ژوئن ۲۰۱۰، CISADA با حمایت قاطع دوحزبی در کنگره تصویب شد: ۴۰۸ رأی موافق در برابر ۸ رأی مخالف در مجلس نمایندگان، و ۹۹ رأی موافق در برابر صفر در سنا. اوباما آن را در تالار شرقی کاخ سفید امضا کرد. در سخنان خود، او از لوی — بازمانده دولت بوش — به عنوان فردی «برجسته» نام برد. او تأکید کرد که این قانون، ارادهٔ جامعهٔ بین‌المللی، از جمله قطعنامهٔ تازه تصویب‌شدهٔ ۱۹۲۹ شورای امنیت، را پیش خواهد برد؛ قطعنامه‌ای که «سخت‌ترین و جامع‌ترین تحریم‌های چندجانبه‌ای را که دولت ایران تاکنون با آن روبه‌رو شده» تحمیل می‌کرد. با ضربهٔ هم‌زمان قطعنامهٔ جدید سازمان ملل و CISADA، زمینهٔ یک جنگ اقتصادی تمام‌عیار فراهم شد. و برخلاف انتظار تقریباً همگان، این اوباما بود که آن را به حرکت درمی‌آورد.

اما اوباما در سخنان خود در تالار شرقی، از جوهرهٔ عملی CISADA چیزی نگفت. همان‌طور که سناتور جان مک‌کین، رقیب انتخاباتی سابق او، بیان کرد: «به‌واسطهٔ این قانون، ما انتخابی پیش روی شرکت‌ها در سراسر جهان می‌گذاریم: می‌خواهید با ایران تجارت کنید یا می‌خواهید با ایالات متحده تجارت کنید؟» ساکن کاخ سفید عوض شده بود، اما پیام واشنگتن باز هم همان بود: یا با مایی، یا علیه ما.

۷

خروج

در شمال دبی، پایتخت درخشان مالی امارات متحده عربی، یک آبراه شور و پیچ‌درپیچ به خلیج فارس می‌ریزد. در دو سوی آن، لنج‌های چوبی قدیمی پهلو گرفته‌اند؛ همان‌هایی که بازرگانان با آن‌ها به‌طور منظم سفر هفده‌ساعته از تنگهٔ هرمز تا بندرعباس، شلوغ‌ترین بندر ایران، را طی می‌کنند. از پنجره‌های کنسولگری آمریکا می‌توان دید که باربرها این لنج‌ها را با انواع کالاهای خارجی بار می‌زنند که مقصدشان جمهوری اسلامی است. می‌توان دور زدن تحریم‌ها را به‌صورت زنده تماشا کرد.

امارات و ایران از نظر انسانی، فرهنگی و جغرافیایی پیوندهایی عمیق دارند. شمار زیادی از ایرانیانی که از انقلاب ۱۹۷۹ گریختند، آن سوی آب در دبی ساکن شدند؛ برخی دیگر ماندند، اما کسب‌وکارهایشان را به آنجا منتقل کردند. امروز، امارات یکی از بزرگ‌ترین جوامع ایرانیان خارج از کشور را در خود جای داده است. ضرب‌المثلی محلی می‌گوید: وقتی اماراتی‌ها برای باران دعا می‌کنند، در ایران سیل می‌آید.

گسستن پیوندهای ایران با مراکز تجاری اروپا، به سود دبی تمام شد. هرچه ارسال مستقیم کالا از جهان به ایران دشوارتر می‌شد، دبی به یک مرکز عظیم صادرات مجدد تبدیل می‌گردید: کالاها را وارد می‌کرد و سپس به ایران می‌فرستاد. در سال ۲۰۱۰ نزدیک به

۱۰ میلیارد دلار کالا از این مسیر عبور کرد. یک دریانورد مقیم دبی گفت: «حالا که کشورها دیگر مستقیماً با ایران معامله نمی‌کنند، کار ما حتی شلوغ‌تر هم شده. همه چیز دارد از دبی رد می‌شود.» این مسئله فقط در تجارت صادق نبود، بلکه در امور مالی هم همین‌طور بود. دبی آخرین شاه‌رگ حیاتی ایران به نظام مالی جهانی بود. وقتی اوباما در ژوئیه ۲۰۱۰ CISADA را امضا کرد، بیشتر بانک‌های بزرگ ایران — همگی تحت تحریم آمریکا — در دبی دفتر داشتند و روابط مستحکمی با این شهر حفظ کرده بودند.

با وجود این پیوندها، دولت امارات در ابوظبی، جمهوری اسلامی را بزرگ‌ترین تهدید خارجی خود می‌دانست؛ زیرا تهران مدت‌ها بود امارات را در حوزه نفوذ خود می‌دید. برای دور نگه داشتن ایران، دولت امارات میلیاردها دلار تجهیزات نظامی آمریکایی خریداری کرده و روابط نزدیکی با پنتاگون برقرار کرده بود. اما در عین حال از فشار آوردن به دبی برای قطع روابط تجاری با ایران خودداری می‌کرد؛ مبادا توازن حساس میان دو امارت قدرتمند کشور، یعنی ابوظبی (پایتخت سیاسی) و دبی (پایتخت تجاری)، بر هم بخورد. اما در اواخر ۲۰۰۹، دبی که از بحران مالی جهانی آسیب جدی دیده بود، در آستانه نکل بدهی قرار گرفت و به کمک ابوظبی نجات یافت. همین مسئله هر تردیدی را درباره اینکه قدرت نهایی دست کیست، از بین برد. همان زمان یک دیپلمات غربی گفت: محمد بن زاید، ولیعهد ابوظبی، «در عمل اکنون دبی را هم اداره می‌کند».

از زمان آغاز جنگ اقتصادی علیه ایران در ۲۰۰۶، استوارت لوی بیش از دوازده بار به امارات سفر کرده بود. او با ولیعهد و برادر کوچک‌ترش، وزیر خارجه شیخ عبدالله بن زاید، رابطه‌ای مبتنی بر اعتماد ساخته بود. اما در متقاعد کردن بانک‌های دبی به قطع رابطه با ایران چندان موفق نبود. حالا، با قدرت‌گیری ابوظبی و در دست داشتن CISADA، لوی احساس می‌کرد وقت تلاش دوباره فرا رسیده است. لوی و تیمش در سپتامبر ۲۰۱۰ وارد امارات شدند. ماه رمضان بود و ترکیب گرمای سوزان با کمبود غذا و نوشیدنی انرژی آمریکایی‌ها را تحلیل می‌برد. اما روحیه آن‌ها را کم نکرد. اگر قرار بود زمانی مناسب برای قطع بند مالی میان امارات و ایران وجود داشته باشد، همین حالا بود.

نخستین توقف آن‌ها دبی بود. در میزگردی با مهم‌ترین مؤسسات مالی شهر، لوی و همکارانش تأکید کردند که تجارت با بانک‌های ایرانی — که بیشترشان در فهرست سیاه آمریکا بودند — اکنون با خطر تشدیدشده تحریم‌های ثانویه همراه است. همان‌طور که شرکت‌های نفتی اروپایی تحت CISADA ممکن بود هدف تحریم آمریکا قرار گیرند، بانک‌های اماراتی هم می‌توانستند.

قرار بعدی، دیدار با شیخ عبدالله، وزیر خارجه، بود. با وجود تلاش‌های مکرر، آن‌ها نتوانستند این دیدار را تأیید کنند. ناامید و خسته، تیم قید آن را زد و به فرودگاه دبی رفت تا به واشنگتن بازگردد. اما درست همان لحظه که در ترمینال راه می‌رفتند، از یکی از دستیاران شیخ تماس گرفتند که از آن‌ها خواست منتظر بمانند. چند دقیقه بعد، بالگردی رسید تا آن‌ها را از فراز صحرا بردارد و روی چمن سبز و آراسته قصر خصوصی عبدالله در ابوظبی بنشانند.

شیخ آن‌ها را به ایوان خود برد؛ جایی با مبلمان مجلل. برخی از همراهانش لباس سنتی سفید و غتره، سربند محبوب خاندان‌های اماراتی، بر تن داشتند و بعضی دیگر لباس ورزشی پوشیده بودند. خود شیخ ردای سفید بر تن داشت، اما غتره نداشت. چون بیمار بود و از روزه رمضان وقفه گرفته بود، خرما می‌خورد و چای می‌نوشید. پس از گفت‌وگویی طولانی و آکنده از تعارفات، به اصل مطلب رسید.

او به لوی گفت: «ارائه‌ای که در دبی دادید، خیلی خوب بود».

لوی که غافلگیر شده بود، پرسید: «آیا برای شما گزارشش را داده‌اند؟» او انتظار نداشت رهبری سیاسی امارات اصلاً به آن میزگرد بانکی توجهی کرده باشد.

عبدالله پاسخ داد: «نه. خودم تماشا کردم».

کارکنان عبدالله، همان‌طور که آمریکایی‌ها تازه فهمیدند، داخل اتاق کنفرانس آن‌ها در دبی دوربین کار گذاشته بودند و شیخ جلسه را روی تصویر زنده دیده بود. این نشانه‌ای قابل توجه از آن بود که دولت امارات تا چه اندازه CISADA را جدی گرفته است. در دیدارهای قبلی لوی با عبدالله، شیخ معمولاً از بی‌اعتمادی‌اش به ایران سخن می‌گفت، اما همیشه در قطع کامل رابطه تعلل می‌کرد. بستن مسیر تجارت با ایران نه‌تنها به اقتصاد امارات آسیب می‌زد، بلکه تقریباً واکنش تلافی‌جویانه تهران را هم به دنبال داشت. اگر قرار بود امارات روزی روابطش را با ایران قطع کند، نیاز داشت اطمینان یابد که دیگر مراکز مالی مهم جهان هم همین مسیر را رفته‌اند.

پس از مدتی، عبدالله از لوی خواست به‌تنهایی با هم‌گفت‌وگو کنند و آن دو به اتاقی نزدیک رفتند.

لوی گفت: «ببینید، نمی‌توانم صادقانه به شما بگویم که همه در دنیا رابطه‌شان را با ایران قطع کرده‌اند. اما درباره پیشرفتی که کرده‌ایم، با شما کاملاً صریح بوده‌ام.» همه بانک‌های بزرگ جهان رابطه‌شان را با ایران پایان داده بودند و با تهدید جدید تحریم‌های ثانویه در CISADA، آن معدود بازماندگان هم با شتاب در حال فرار بودند. «فکر می‌کنم حالا وقت آن است که امارات هم اقدام کند».

عبدالله برای این درخواست آماده بود. چند پرسش مطرح کرد و به چند خبر اشاره کرد که در آن‌ها آمده بود بانک‌های ترکیه‌ای هنوز با ایران کار می‌کنند. لوی پذیرفت و گفت: «به شما نمی‌گویم که حتماً آخرین نفر هستید. اما ما با بقیه هم همچنان کار خواهیم کرد. و بخش اصلی جهان با این روند همراه شده است».

سرانجام عبدالله تسلیم شد. ظرف چند روز، بانک مرکزی امارات رابطه خود را با همه مؤسسات مالی ایرانی که تحت تحریم آمریکا بودند قطع کرد. همچنین بخشنامه‌ای برای بانک‌های سراسر امارات فرستاد و در آن قانون جدید آمریکا را توضیح داد، از بانک‌ها خواست طرف‌های ایرانی را پرریسک تلقی کنند، و اعلام کرد نظارت بر همه تراکنش‌های مرتبط با ایران را افزایش خواهد داد. خیلی زود، روابط مالی میان دو کشور رو به خشکیدن گذاشت.

چرخش غیرمنتظره و سریع امارات، به لوی و همکارانش انرژی تازه‌ای بخشید. به نظر می‌رسید امیدی که به CISADA بسته بودند — اینکه بتواند انزوای مالی ایران را کامل کند — ممکن است محقق شود. اما برای آنکه این قانون جدی گرفته شود و سرنوشت ILSA دهه ۱۹۹۰ را پیدا نکند، آن‌ها باید بسیار دقیق و فراگیر عمل می‌کردند. حتی یک بانک ناسازگار در گوشه‌ای از جهان می‌توانست به ایران کمک کند دوباره به نظام مالی جهانی دسترسی پیدا کند و بسیاری از تلاش‌های آن‌ها را بر باد دهد. تیم باید همه طرف‌های مرتبط را با جزئیات در جریان قانون می‌گذاشت؛ از شاهزادگان حاشیه خلیج فارس گرفته تا مدیران بانک‌های کوچک در قفقاز و آسیای مرکزی.

افزون بر این، دولت اوپاما می‌خواست جنگ اقتصادی‌اش از منظر حقوق بین‌الملل موجه و به‌عنوان امتداد طبیعی قطعنامه‌های شورای امنیت دیده شود. آن‌ها امیدوار بودند آمریکا نه به‌صورت یک زورگو، بلکه به‌عنوان شریک باحسن‌نیت و کمک‌کننده به دیگران برای اجرای تعهداتشان ذیل سازمان ملل دیده شود. اجرای منسجم قانون — با توجه یکسان به بازیگران کوچک و بزرگ — می‌توانست به شکل‌گیری چنین برداشتی کمک کند.

در ماه‌های بعد، مقام‌های خزانه‌داری هر هفته گرد هم می‌آمدند تا بانک‌های خارجی‌ای را که هنوز با ایران رابطه داشتند شناسایی کنند. بخشی از این اطلاعات از منابع اطلاعاتی می‌آمد، اما مقدار زیادی از آن کاملاً علنی بود و در *Bankers Almanac* به‌راحتی دیده می‌شد. سپس کارکنان خزانه‌داری راهی می‌شدند تا با بانک‌ها روبه‌رو شوند: تجارت با ایران را متوقف کنید — همان‌طور که حقوق بین‌الملل اقتضا می‌کند — یا خطر تحریم‌های ثانویه و از دست دادن دسترسی به دلار را بپذیرید.

مقام‌های خزانه‌داری حتی به دوشنبه، پایتخت دورافتاده تاجیکستان، هم رفتند؛ کشوری که زبان، فرهنگ و اقتصادش چنان با ایران در هم تنیده بود که احمدی‌نژاد دو کشور را «یک روح در دو بدن» توصیف کرده بود. پس از بازگشت، هیئت آمریکایی تماسی وحشت‌زده از سفارت آمریکا در دوشنبه دریافت کرد. معلوم شد یکی از بانکداران تاجیکستان، پس از آنکه از مقام‌های خزانه‌داری درباره خطرات CISADA شنیده بود، با سیتی‌بانک تماس گرفته و برای شفاف‌سازی، روابط بانک خود با مؤسسات مالی ایرانی را توضیح داده است. در پاسخ، سیتی‌بانک حساب‌های کارگزاری همه بانک‌های تاجیکستان را بسته بود. خزانه‌داری ناچار شد با سیتی‌بانک دیپلماسی پشت‌پرده انجام دهد تا آن‌ها را به ازسرگیری روابط بانکی با تاجیکستان قانع کند.

جنگ اقتصادی آمریکا، نظام مالی جهانی را در وضعیتی فوق‌العاده حساس قرار داده بود. دوران تمسخر تحریم‌های آمریکا از سوی مدیران بانکی و ادامه آرام و بی‌خیال تجارت در خلاف جهت سیاست‌های واشنگتن، تمام شده بود. هزینه چنین بی‌تفاوتی‌ای دیگر بسیار بالا رفته بود. جریمه‌های ناشی از نقض تحریم‌ها که از سوی نهادهای اجرای قانون آمریکا اعمال می‌شد، جهشی چشمگیر یافته بود — لویدز، کردیت سوئیس و بارکلیز همگی در ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ به جریمه‌هایی چندصد میلیون دلاری محکوم شدند. افزون بر آن، با تصویب CISADA، خطر دیگر فقط جریمه‌های سنگین نبود. تجارت با ایران، خود تحریم را به دنبال داشت؛ یعنی قطع دسترسی به دلار و به احتمال زیاد ورشکستگی.

بند مهم دیگر CISADA — همان «قاعده ویژه» جیم استاینبرگ که به شرکت‌های نفتی خارجی در برابر برنامه روشن خروج از ایران، معافیت تحریمی می‌داد — نیز سریع‌تر از انتظار نتیجه می‌داد. طی فقط چند ماه، مدیران ارشد بزرگ‌ترین شرکت‌های نفتی خارجی که هنوز در ایران سرمایه‌گذاری داشتند، از جمله انی ایتالیا، شل بریتانیا، استات‌اوایل نروژ و توتال فرانسه، بارها به وزارت خارجه آمریکا رفتند تا راهبردهای خروج خود را هماهنگ کنند.

در نخستین جلسه لئوناردو بلودی، رئیس امور دولتی‌انی، در وزارت خارجه برای گفت‌وگو درباره قانون جدید، او با برنامه‌ای کامل و آماده در جیبش آمده بود. بلودی، ایتالیایی خوش‌پوشی که همیشه کت‌وشلوارهای بی‌نقص می‌پوشید، مخالفت با تحریم‌های جدید آمریکا را بی‌فایده می‌دانست. از یک سو، نه واشنگتن و نه بروکسل هیچ‌کدام در حال‌وهوای نرمش با ایران نبودند. از سوی دیگر، همکاری با شرکت ملی نفت ایران (NIOC) برای انی به کابوسی تمام‌عیار تبدیل شده بود. از نگاه بلودی، پیروزی برای انی این بود که پولی را که ایران به آن بدهکار بود — حدود ۳ میلیارد دلار به برآورد او — پس بگیرد و خارج شود.

رویگرد بلودی که بر اساس آن اِنی تا زمان بازیافت سرمایه‌اش همچنان از ایران نفت دریافت می‌کرد، با اهداف وزارت خارجه هم‌راستا بود. اگر همه‌چیز طبق برنامه پیش می‌رفت، اِنی — یکی از بزرگ‌ترین سرمایه‌گذاران خارجی در بخش انرژی ایران — هم کشور را ترک می‌کرد و هم در حین خروج، مبلغی کلان از خزانه ایران خارج می‌ساخت. (البته تلاش‌های بلودی بدون تنش نبود؛ او در سفر به ایران با تهدیدهای متعدد و حتی «گم شدن» مرموز گذرنامه‌اش روبه‌رو شد، اما در نهایت توانست حدود ۹۰ درصد پول اِنی را وصول کند.) گرچه مذاکرات با برخی دیگر از غول‌های نفتی به این نرمی پیش نرفت، طرح اِنی الگویی مناسب در اختیار واشنگتن گذاشت. کمتر از سه ماه پس از امضای CISADA توسط اوپاما، همه شرکت‌های بزرگ انرژی اروپا پذیرفتند ایران را ترک کنند. اندکی بعد، شرکت نفتی ژاپنی اینپکس نیز به آن‌ها پیوست و از پروژه عظیم توسعه میدان نفتی آزادگان کنار کشید.

خروج هم‌زمان بانک‌های جهانی و شرکت‌های انرژی از ایران، آن هم به این سرعت و بلافاصله پس از CISADA، هم از نظر سرعت رخداد شگفت‌انگیز بود و هم به این دلیل که واشنگتن هیچ‌گاه ناچار نشد واقعاً تهدید تحریم‌های ثانویه را اجرا کند. از دست دادن دسترسی به دلار برای هر کسب‌وکار جهانی حکم مرگ داشت؛ بنابراین صرف تهدید به تحریم، خود به‌تنهایی بازدارندگی کافی ایجاد می‌کرد.

آشفته‌گی و دگرگونی‌ای که CISADA پدید آورد، نقطه عطفی در تاریخ جنگ اقتصادی آمریکا بود. آخرین بار که واشنگتن تلاش کرده بود تحریم‌های ثانویه اعمال کند — با ILSA در دهه ۱۹۹۰ — توتال و دولت فرانسه تقریباً بلافاصله عزم آمریکا را به چالش کشیده بودند و دولت کلینتون عقب‌نشینی کرده بود. نتیجه آن شد که یک دهه و نیم دیگر، سرمایه‌گذاری جهانی در بخش انرژی ایران ادامه یافت، بی‌آنکه ترس جدی‌ای از پیامدها وجود داشته باشد. از نظر شرکت‌های چندملیتی نفتی، تحریم‌های آمریکا واقعاً یک «ببر بی‌دندان» بودند؛ در بهترین حالت مزاحمتی خفیف، نه عاملی جدی در تصمیمات تجاری. اما در مدت نسبتاً کوتاهی، از دو سال پایانی دولت بوش تا دو سال نخست دولت اوپاما، ایالات متحده تحریم‌های خود را به نیرویی جهانی و نیرومند تبدیل کرد. بنابراین وقتی مقام‌های آمریکا برای اجرای تحریم‌های ثانویه ذیل CISADA وارد میدان شدند، بیشتر جهان (البته، نه همه جهان)، با آن همراه شد.

به محض آنکه اینپکس خروج خود از ایران را اعلام کرد، گزارش‌هایی منتشر شد که شرکت ملی نفت چین (CNPC)، غول نفتی متعلق به دولت چین، قرار است برای توسعه میدان نفتی آزادگان وارد شود. شرکت‌های چینی به طرز محسوسی در میان موج خروج از ایران غایب بودند. در واقع، شواهد فزاینده‌ای وجود داشت که نشان می‌داد چین در حال پر کردن فرصت‌های تجاری‌ای است که اروپا، ژاپن و دیگران برجای گذاشته‌اند. تا نیمه نخست ۲۰۱۱، ایران پیوندهای بسیار اندکی با اقتصاد جهانی برای خود نگه داشته بود. اما همان محدود پیوندهای باقی‌مانده — روابطش با چین و مهم‌تر از آن، جریان ثابت دلارهای نفتی — شکستشان به شدت دشوار بود؛ و شاید تا زمانی که دیگر اهمیتی نداشته باشد، اساساً گسستنی نبودند.

در فوریه ۲۰۱۱، استوارت لوی پس از نزدیک به هفت سال، از سمت معاون وزیر خزانه‌داری در امور تروریسم و اطلاعات مالی کنار رفت. طی دو دولت — یکی جمهوری‌خواه و یکی دموکرات — لوی TFI و در نتیجه زرادخانه اقتصادی آمریکا را به یک قدرت جدی تبدیل کرده بود. نفوذ او حتی در آخرین روز حضورش هم مشهود بود؛ زمانی که او و آدام زوبین توانستند تام دانیلون، مشاور امنیت ملی اوباما، را متقاعد کنند با شتاب فرمان اجرایی‌ای را پیش ببرد که ۳۷ میلیارد دلار از دارایی‌های معمر قذافی، دیکتاتور لیبی، را مسدود می‌کرد.

لوی بعدها گفت: «وقتی این شغل را شروع کردم، فکر نمی‌کنم مشاور امنیت ملی حتی تلفنم را جواب می‌داد. اما وقتی رفتم، توانستم رئیس‌جمهور را ظرف چهار ساعت قانع کنم یک فرمان اجرایی را امضا کند، فقط چون تصمیم گرفتیم ارزشش را دارد.» تا حد زیادی به لطف تلاش‌های شخصی لوی، نظام مالی بین‌المللی اکنون شرطی شده بود که حتی با چوب ده‌متری هم به ایران نزدیک نشود. از این نظر، راهبردی که در سال ۲۰۰۶ برای کاندولیزا رایس و هنک پاولسن ترسیم کرده بود، موفقیتی چشمگیر به نظر می‌رسید.

اما در عین حال، برنامه هسته‌ای ایران در دوران مسئولیت لوی جهشی عظیم کرده بود و دولت تهران همچنان به اندازه قبل به توسعه آن متعهد بود. اعلامیه ژوئن ۲۰۱۱ از سوی فریدون عباسی، رئیس تازه منصوب‌شده سازمان انرژی اتمی ایران، نشان می‌داد در دسرهای بیشتری در راه است. عباسی که سال قبل از یک سوءقصد — که تهران آن را به موساد اسرائیل نسبت داده بود — جان سالم به در برده بود، برنامه‌هایی را برای سه‌برابر کردن ذخیره اورانیوم با غنای بالای ایران اعلام کرد. او همچنین گفت ایران سانتریفیوژهای پیشرفته‌تری را، که برای تولید سوخت مناسب سلاح هسته‌ای‌اند، در تأسیسات زیرزمینی فردو نصب خواهد کرد.

دولت اسرائیل به رهبری بنیامین نتانیاوو، نخست‌وزیر، بسیار بیش از آنچه تهران ادعا می‌کرد درباره دانشمندان هسته‌ای ایران انجام می‌دهد، فعال بود. اسرائیلی‌ها به‌طور جدی برای حمله نظامی به تأسیسات غنی‌سازی ایران برنامه‌ریزی می‌کردند. نتانیاوو تردید داشت که تحریم‌ها بتوانند ایران را از پیگیری برنامه هسته‌ای بازدارند و خواهان اقداماتی بسیار قاطع‌تر بود. هرچند اوباما بارها تأکید می‌کرد که در قبال ایران «همه گزینه‌ها روی میز است»، کاخ سفید به‌شدت نسبت به احتمال حمله نظامی اسرائیل بدبین بود. چنین حمله‌ای می‌توانست به‌راحتی به جنگی گسترده‌تر تبدیل شود و آمریکا را هم در خود ببلعد. بن رودز، مشاور امنیت ملی اوباما، بعدها گفت: «ما واقعاً فکر می‌کردیم این یک فاجعه خواهد بود. تصور می‌کردیم آن خانه پوشالی بین‌المللی را که با آن همه زحمت ساخته بودیم، فرو می‌ریزد.»

جنگجویان اقتصادی‌ای که لوی گرد آورده بود — تیمی عمیق که پس از رفتن او هم باقی ماند و شامل دیوید کوهن، آدام زوبین و ده‌ها نفر دیگر می‌شد — مصمم بودند خلاف نظر نتانیاوو را ثابت کنند. فشار اقتصادی می‌توانست برنامه هسته‌ای ایران را متوقف کند. برای موفقیت، آن‌ها باید به آخرین سنگر ایران حمله می‌کردند: صادرات نفت.

آمریکا عمدتاً به دلیل محاسبه مطلوب هزینه-فایده توانسته بود ایران را از نظر مالی منزوی کند: برای بانک‌های بزرگ در لندن، فرانکفورت یا حتی دبی، هزینه‌های قرار گرفتن در فهرست سیاه آمریکا همیشه از منافع حفظ رابطه با ایران بیشتر بود. اما نفت فرق داشت. نفت خون جاری اقتصاد صنعتی مدرن بود؛ منبعی کمیاب. بیشتر کشورها به واردات نفت نیاز داشتند.

هرچه بقیه اقتصاد ایران زیر فشار تحریم‌ها ضعیف‌تر می‌شد، اهمیت بخش انرژی آن بیشتر می‌شد. ایران برای ۶۵ درصد بودجه ملی و ۷۰ درصد درآمدهای صادراتی خود به نفت و تا حدی گاز طبیعی وابسته بود. قیمت جهانی نفت در آغاز بحران مالی برای مدتی

افت کرده بود، اما تا سال ۲۰۱۱، با تقاضای سیری ناپذیر چین و بی ثباتی خاورمیانه در میانه بهار عربی، دوباره از مرز ۱۰۰ دلار در هر بشکه عبور کرد. اندکی پس از خروج لوی از خزانه‌داری، صندوق بین‌المللی پول پیش‌بینی کرد تهران در سال ۲۰۱۱ بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار درآمد نفتی خواهد داشت؛ رقمی بالاتر از حدود ۸۰ میلیارد دلار سال قبل و با وجود گستردگی‌اش، CISADA هیچ کاری برای بند آوردن این سیلاب پول نکرده بود. علت این بود که یک نهاد مالی بزرگ ایرانی همچنان از تحریم‌های آمریکا در امان مانده بود؛ و همان نهاد اتفاقاً در قلب تجارت نفت ایران قرار داشت.

بانک مرکزی ایران محل تمرکز همه پولی بود که تهران از فروش نفت در سراسر جهان به دست می‌آورد. از همان روزهای نخست برنامه‌ریزی جنگ اقتصادی لوی، مقام‌های آمریکایی بارها اعمال تحریم علیه این بانک را بررسی کرده بودند. اما هر بار از پیامدهای بالقوه‌اش عقب نشستند. برخی در خزانه‌داری می‌ترسیدند هدف قرار دادن بانک مرکزی یک کشور مستقل، خط قرمزی باشد که آمریکا هرگز نباید از آن عبور کند. چنین اقدامی به جهان نشان می‌داد واشنگتن در سیاسی کردن جایگاه دلار به‌عنوان ارز ذخیره جهانی ابایی ندارد؛ و این می‌توانست همان جایگاه، و نیز اعتبار آمریکا به‌عنوان حافظ نظام مالی بین‌المللی، را تضعیف کند.

در کوتاه‌مدت، تحریم بانک مرکزی ایران می‌توانست پرداخت بهای نفت ایران را برای واردکنندگان دشوار یا ناممکن کند و در نتیجه، حجم بزرگی از نفت ایران را از بازارهای جهانی حذف نماید. جهش حاصل در قیمت جهانی نفت به کسب‌وکارها و مصرف‌کنندگان آمریکایی لطمه می‌زد. همین نگرانی‌ها توضیح می‌داد که چرا تحریم‌های قبلی آمریکا علیه بخش انرژی ایران – چه ILSA در ۱۹۹۶ و چه CISADA در ۲۰۱۰ – به‌جای فروش جاری نفت (یعنی خرید بشکه‌های نفت ایران)، سرمایه‌گذاری بالادستی را هدف گرفته بودند (یعنی اکتشاف در خاک ایران و استخراج). تضعیف توان تولید نفت ایران در آینده دور یک چیز بود؛ جلوگیری از صادرات نفت ایران در امروز چیزی کاملاً دیگر. همان‌طور که ریچارد نفیو توضیح داد: «ما نتوانستیم راهی برای هدف گرفتن نفت یا بانک مرکزی ایران پیدا کنیم که هم عملی باشد و هم به بازارهای جهانی نفت آسیب نزند و در نتیجه روند بهبود اقتصاد جهان پس از رکود بزرگ ۲۰۰۸-۲۰۰۹ را عقب نیندازد».

خطر دیگری هم وجود داشت؛ خطری که حتی خود لوی را هم مردد می‌کرد. اگر برخی شرکت‌ها اصلاً حاضر نمی‌شدند همراهی کنند و همچنان نفت ایران را می‌خریدند و بهای آن را به بانک مرکزی می‌پرداختند، چه؟ لوی گفت: «اگر بانک مرکزی ایران را تحریم می‌کردی، باید واقعاً خوب فکر می‌کردی که آیا این سیاست قابل اجراست یا نه. اگر این گام را برمی‌داشتی و چین و هند هم تبعیت نمی‌کردند، ممکن بود با چالشی واقعی برای قدرت و اعتبار آمریکا روبه‌رو شوی.» در چنین وضعی، واشنگتن باید تصمیم می‌گرفت آیا تهدید خود را عملی کند و شرکت‌های چینی و هندی را با تحریم‌های ثانویه بزند یا نه؛ اقدامی که هم قطعاً روابط با پکن و دهلی نو را پرتنش می‌کرد و هم هیچ تضمینی نبود که آن شرکت‌ها را به توقف خرید نفت ایران وادارد. اگر چنین اتفاقی می‌افتاد، قدرت روانی‌ای که تحریم‌های آمریکا از آغاز دوره لوی بر دولت‌ها و شرکت‌های سراسر جهان انداخته بودند، از هم می‌پاشید.

شاهین‌های ضدایرانی در کاپیتول هیل اما دلسرد نشدند. پس از نشستن پای جلسه‌های متعدد درباره سیاست ایران با آپیک، اندیشکده‌ها و مقام‌های اسرائیلی، بسیاری از اعضای کنگره به این نتیجه رسیده بودند که وقت عمل است. آمریکا باید به هر قیمت ممکن اقتصاد ایران را خرد کند و تهران را وادار سازد از برنامه هسته‌ای خود دست بکشد؛ و اگر این راه جواب نداد، تأسیسات هسته‌ای ایران را بمباران کند و نابود سازد. یکی از تندترین این چهره‌ها، سناتور جمهوری خواه مارک کرک بود که پیش‌تر برای برقراری نوعی

محاصره دریایی علیه ایران — مشابه آنچه جان اف. کندی در بحران موشکی کوبا انجام داد — لابی کرده بود تا واردات بنزین ایران را قطع کند. کرک نسبت به خسارات جانبی تحریم‌های حداکثری علیه ایران هیچ ابایی نداشت.

در بهار ۲۰۱۱، دیوید کوهن برای دیدار با کرک به دفتر او در کاپیتول هیل رفت. او آمده بود از سناتور بخواهد از نامزدی‌اش برای جانشینی لوی در ریاست TFI حمایت کند؛ سمتی که نیازمند تأیید سنا بود. کرک صریحاً اعلام کرد تا زمانی که کوهن متعهد نشود تحریم بانک مرکزی ایران را دنبال کند، به او رأی نخواهد داد. کوهن پذیرفت که ایده را بررسی کند. با این حال، کرک با حمایت سناتور باب مندز — که به بانفوذترین دموکرات سنا در موضوع تحریم‌های ایران تبدیل شده بود — تأیید صلاحیت کوهن را معطل نگه داشت. پس از کش‌وقوسی طولانی، کرک زمانی مخالفت خود را کنار گذاشت که کوهن در گفت‌وگویی خصوصی قول داد در داخل دولت او با ما از این اقدام دفاع کند. با توجه به اهمیت موضوع — مقام‌های تهران گفته بودند تحریم بانک مرکزی را اقدام جنگی تلقی خواهند کرد و بازارهای جهانی نیز به همین چشم به آن می‌نگریستند — تصمیم نهایی را باید خود او با ما می‌گرفت.

مدتی کوتاه پس از تأیید کوهن، کرک او را تحت فشار گذاشت تا به وعده‌اش عمل کند. سپس در اوت ۲۰۱۱، کرک همراه با سناتور دموکرات چاک شوهر نامه‌ای منتشر کرد و از او با ما خواست بانک مرکزی ایران را تحریم کند. ۹۲ تن از ۱۰۰ سناتور آن را امضا کردند؛ نشانه‌ای از حمایت دوحزبی قاطع.

با افزایش فشار از سوی کاپیتول هیل، دولت او با ما شروع به بررسی این کرد که تحریم بانک مرکزی ایران چه اثری بر بازارهای جهانی خواهد داشت. مسئول این بررسی، بخش امور بین‌الملل وزارت خزانه‌داری یا A بود. در ساختار اداری دولت فدرال، A از اعتبار بالایی برخوردار بود و برخی از تیزهوش‌ترین کارشناسان اقتصاد کلان جهانی کشور در آن کار می‌کردند. مأموریت IA ترویج تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی بود، نه محدود کردن آن؛ بنابراین اقتصاددانانش به ندرت در سیاست تحریمی دخالت می‌کردند. در هر حال، تحریم‌های آمریکا به ندرت ریسک آن را داشتند که بازارهای جهانی را تکان دهند، چه رسد به اینکه شوک کلان‌اقتصادی ایجاد کنند. اما این بار، واقعاً ترس از آن وجود داشت که واشنگتن موجب جهش افسارگسیخته قیمت نفت و حتی رکود در اقتصاد خود آمریکا شود.

نتایج IA چندان از این نگرانی‌ها نکاست. کارشناسان آن پیش‌بینی کردند که تحریم بانک مرکزی ایران قیمت جهانی نفت را به بالای ۲۰۰ دلار در هر بشکه، و شاید حتی بیشتر، خواهد رساند. آمریکا با تورم، بیکاری و سقوط تولید ناخالص داخلی روبه‌رو می‌شد. به یاد آورد یکی از مقام‌های ارشد خزانه‌داری که این ارزیابی را دیده بود: اگر این تحریم‌ها فقط نیمی از صادرات روزانه نفت ایران را کم می‌کرد، نتیجه چیزی شبیه «رکود زمستان هسته‌ای» می‌بود. در همان حال، روشن نبود این اقدام تا چه اندازه به ایران لطمه می‌زند، چون کشور می‌توانست از قیمت‌های سرسام‌آور نفت سود ببرد. حتی ممکن بود تهران با فروش نفت کمتر، پول بیشتری به دست آورد.

وقتی کاخ سفید از برآورد IA مطلع شد، تصمیم گرفت با شدت در برابر فشار کنگره برای تحریم بانک مرکزی ایران بایستد. اما یک مشکل وجود داشت. اگر خبر بیرون می‌رفت که دولت آمریکا باور دارد تحریم بانک مرکزی ایران می‌تواند در داخل، رکودی دردناک ایجاد کند، این یعنی واشنگتن عملاً به ایران نشان می‌داد خطوط قرمزی وجود دارد که از عبور از آن‌ها می‌ترسد. از سوی دیگر،

اسرائیل هم احتمالاً به این نتیجه می‌رسید که آمریکا حاضر نیست به سراغ تحریم‌های واقعاً پُراثر برود، و نتانیاهو ممکن بود به ارتش خود دستور دهد تأسیسات هسته‌ای ایران را بمباران کند.

۹

نتیجه‌گیری سه‌گانه ناممکن

عصر جنگ اقتصادی، در آغاز، بی‌سروصدا و بی‌حاشیه شروع شد: با استوارت لوی، مقام نسبتاً ناشناخته آن زمان که هدایت بخشی تازه تأسیس در وزارت خزانه‌داری آمریکا را بر عهده داشت و می‌کوشید ثابت کند رئیس‌جمهور در اشتباه است. در حالی که برنامه هسته‌ای ایران با سرعت پیش می‌رفت، جورج دبلیو بوش افسوس می‌خورد که آمریکا «با تحریم‌ها خودش را از نفوذ بر ایران محروم کرده است». به نظر می‌رسید تنها دو گزینه وجود دارد: یا جنگ، یا پذیرش پیوستن ایران به جمع دولت‌های دارای سلاح هسته‌ای. لوی بر آن شد نشان دهد راه سومی هم وجود دارد.

در سال‌های بعد، لوی و همکارانش سیاست تحریمی آمریکا را از نو طراحی کردند. آنان با تکیه بر دانش حقوقی خود و فهمشان از منطق ریسک در بخش مالی، بانک‌های چندملیتی را به خدمت کارزاری درآوردند که هدفش منزوی کردن ایران از اقتصاد جهانی بود. با فشار کنگره، حدود و ثغور این سلاح‌های اقتصادی جدید را آزمودند؛ حتی راهی یافتند تا بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار از درآمد نفتی ایران را در حساب‌های امانی خارج از کشور مسدود کنند. به مرور زمان، این فشار اقتصادی موجب تغییرات سیاسی در ایران شد و راه را برای توافق هسته‌ای ۲۰۱۵ گشود. ایالات متحده توانسته بود ambitions هسته‌ای ایران را متوقف کند و همان‌طور که باراک اوباما سال بعد با افتخار در سخنرانی خود گفت، این کار را «بدون شلیک حتی یک گلوله» انجام داده بود.

در همان زمان که توافق هسته‌ای ایران در حال مذاکره بود، ولادیمیر پوتین جهان را با فرستادن «مردان سبز کوچک» به کریمه و الحاق سریع آن غافلگیر کرد. مقام‌های آمریکایی که مصمم بودند روسیه را به خاطر این تصرف آشکار امپریالیستی تنبیه کنند، اما حاضر نبودند خطر جنگ با یک قدرت هسته‌ای دیگر را بپذیرند، بار دیگر به زرادخانه اقتصادی خود متوسل شدند. روسیه اما هدف دشواری نسبت به ایران بود: کشوری بسیار بزرگ‌تر و به مراتب درهم‌تنیده‌تر با اقتصاد جهانی. کشورهای اروپایی به نفت و گاز روسیه وابسته بودند. اگر تحریم‌ها اقتصاد روسیه را بیش از حد به آشوب می‌کشید، پیامدهای آن خیلی زود به اروپا می‌رسید و از آنجا ممکن بود به خود آمریکا نیز سرایت کند. از این رو، هرگونه تحریم علیه روسیه می‌بایست هم محدود باشد و هم همچون «چاقوی جراحی» بسیار دقیق. افزون بر این، این تحریم‌ها نیازمند پشتیبانی متحدان اروپایی بودند، وگرنه ممکن بود رابطه فرآتلانتیکی دچار شکاف شود.

در اینجا دن فرید وارد صحنه شد؛ دیپلمات کهنه‌کار آمریکایی که پس از نزدیک به چهار دهه خدمت در وزارت خارجه، آخرین مأموریت خود را می‌گذراند. فرید با اتحادیه اروپا و دیگر اعضای گروه هفت، ائتلافی تحریمی سرهم کرد و در واقع نسخه اقتصادی در حال تکوین پیمان ناتو را پدید آورد. تحریم‌هایی که این ائتلاف اعمال کرد، هرچند جراحی‌وار و محدود بودند، اما خیلی زود اقتصاد

روسیه را به سقوط کشاندند. شدت غیرمنتظره این آسیب، رهبران غربی را ترساند؛ آنان عقب نشستند و امیدوار شدند درگیری روسیه و اوکراین فروکش کند. پس از آنکه دونالد ترامپ در سال ۲۰۱۷ وارد کاخ سفید شد، این تحریم‌ها به تدریج فرسوده و بی‌اثر شدند.

ترامپ در قبال تقریباً همه کشورهای به جز روسیه، شاید تحریم‌دوست‌ترین رئیس‌جمهور تاریخ آمریکا بود. این رویکرد در بسیاری موارد بیش از آنکه سودمند باشد، زیان‌بار بود. دولت او توافق هسته‌ای ایران را پاره کرد و کوشید تهران را با تحریم‌های «فشار حداکثری» در هم بشکند؛ تحریم‌هایی که هیچ دستاورد باارزشی نداشتند، اما در عوض قید و بندهای برنامه هسته‌ای ایران را از میان برداشتند. در همین حال، کشورهای دیگر هرچه بیشتر نسبت به قدرت و خودسرانگی جنگ اقتصادی آمریکا بدگمان شدند و تلاش‌های خود را برای مصون ساختن خویش از آن شدت دادند. بانک مرکزی روسیه بیشتر ذخایر دلاری خود را به یورو و طلا تبدیل کرد. چین کوشید با راه‌اندازی نسخه دیجیتال رنمینبی و ایجاد یک سامانه بومی پیام‌رسان و تسویه مالی، راه‌های تازه‌ای برای بین‌المللی کردن پول خود بیابد. حتی اتحادیه اروپا نیز تلاش کرد راه‌هایی برای دور زدن تحریم‌های آمریکا ایجاد کند.

با این همه، دست‌کم در یک موضوع، دولت ترامپ میراثی سازنده‌تر برجای گذاشت. واشنگتن، تحت هدایت صبورانه مت پاتینگر، به این نتیجه رسید که سیاست‌های اقتصادی پکن تلاشی سازمان‌یافته برای به چالش کشیدن رهبری فناوری آمریکا و تصاحب قله‌های اقتصاد دیجیتال است. رفتار نادرست و دیرپای مقام‌ها و شرکت‌های چینی در تعامل با غرب — از سرقت مالکیت فکری گرفته تا انتقال اجباری فناوری و رویه‌های ناعادلانه تجاری — صرفاً از میل به منفعت اقتصادی ناشی نمی‌شد، بلکه جزئی از راهبرد چین برای جانشینی ایالات متحده در رأس سلسله‌مراتب ژئوپلیتیکی بود. هوآوی در صف مقدم این راهبرد قرار داشت؛ شرکتی که ظاهراً بزرگ‌ترین شرکت خصوصی چین بود، اما در واقع نوک نیزه طرح‌های کلان حزب کمونیست چین محسوب می‌شد.

برای خنثی کردن نقشه‌های پکن، مقام‌های آمریکایی به دسته متفاوتی از سلاح‌های اقتصادی روی آوردند. آمریکا به جای آنکه بخواهد چین را از نظام مالی بین‌المللی جدا کند، در پی آن برآمد که دسترسی هوآوی و دیگر شرکت‌های چینی را به فناوری‌های پیشرفته قطع کند. این شرکت‌ها می‌توانستند همچنان به وال‌استریت دسترسی داشته باشند، اما از سیلیکون‌ولی بیرون رانده می‌شدند. چند سال و چند آغاز نافرجام طول کشید تا مقام‌های دولت ترامپ به این رویکرد برسند، اما در سال پایانی ترامپ، کنترل‌های صادراتی آمریکا هوآوی را به ورطه سقوط کشانده بود. سرانجام، دولت بایدن این محاصره فناوری پیشرفته را به همه شرکت‌های چینی گسترش داد و آشکارا اعلام کرد که سیاستش حفظ «بیشترین فاصله ممکن» با چین در فناوری‌های حیاتی است. منطقی برد-برد جهانی شدن که دهه‌ها روابط آمریکا و چین را تعریف می‌کرد، جای خود را به واقعیت جمع‌صفر رویارویی فناورانه میان دو ابرقدرت رقیب داد.

در هر یک از این سه کارزار — علیه ایران از میانه‌های دهه ۲۰۰۰ تا توافق هسته‌ای ۲۰۱۵، علیه روسیه پس از الحاق کریمه در ۲۰۱۴، و علیه چین از میانه‌های دهه ۲۰۱۰ تا امروز — مقام‌های آمریکایی ناچار بودند برای حل مشکلاتی دیرینه یا بحران‌هایی پیش‌بینی‌نشده، با شتاب واکنش نشان دهند. اما در تازه‌ترین نسخه جنگ اقتصادی آمریکا پس از تهاجم تمام‌عیار روسیه به اوکراین در ۲۰۲۲، چنین نبود: مقام‌های آمریکایی از ماه‌ها پیش می‌دانستند روسیه در حال آماده شدن برای حمله است. بنابراین فرصت داشتند از تحریم‌ها برای بازداشتن روسیه از تجاوز استفاده کنند، نه اینکه بعد از وقوع، آن را مجازات یا مهار کنند. اما هشدار جو بایدن مبنی بر اینکه هر حمله مجدد روسیه به اوکراین با «شدیدترین تحریم‌هایی که تاکنون اعمال شده» روبه‌رو خواهد شد —

تهدیدی که چندین رهبر اروپایی نیز تکرار کردند — نتوانست پوتین را از تصمیمش منصرف کند. روسیه با این حال وارد جنگ شد و غرب ناچار شد تهدید خود را عملی کند.

اکنون که هدف، تضعیف تلاش جنگی پوتین و فرسوده کردن دائمی اقتصاد روسیه بود، ایالات متحده و متحدانش به اقداماتی روی آوردند که پیش‌تر علیه ایران و چین نیز به کار گرفته شده بود: تحریم‌های مالی، از جمله علیه بانک مرکزی روسیه و دو بانک تجاری بزرگ آن؛ و نیز کنترل‌های صادراتی فناوری پیشرفته. با این حال، غرب از ترس جهش قیمت انرژی، در ابتدا از اقداماتی که درآمدهای نفتی روسیه — شاه‌رگ حیاتی اقتصاد آن کشور — را کاهش دهد، پرهیز کرد. تنها پس از نه ماه بود که آمریکا و متحدانش سازوکار سقف قیمت را برقرار کردند؛ سازوکاری بسیار ملایم‌تر از محدودیت‌هایی که پیش‌تر توانسته بود درآمد نفتی ایران را خشک کند. تاکنون اثر تحریم‌های جدید علیه روسیه هم چشمگیر بوده و هم ناامیدکننده: روسیه از بخش‌های مهمی از اقتصاد جهانی کنار زده شده و جایگاهش به‌عنوان یک قدرت جهانی به‌طور محسوسی تنزل یافته است، اما جنگ در اوکراین همچنان ادامه دارد. سلاح‌های اقتصادی نتوانسته‌اند گردان‌های پوتین را متوقف کنند.

علاوه بر این، ابعاد گسترده این مجازات‌ها — که در پی تحریم‌های ایران در دوران ترامپ و محاصره بخش فناوری چین از سوی آمریکا اعمال شد — رقابت گسترده‌تری را برای امنیت اقتصادی آغاز کرد. امروز دولت‌ها در سراسر جهان می‌کوشند آن بخش‌هایی از جهانی شدن را واگردانی کنند که آنان را در برابر فشار خارجی آسیب‌پذیر می‌سازد. گلوگاه‌هایی که امکان‌پذیرکننده عصر جنگ اقتصادی بودند، اکنون چنان به‌عنوان نقاط ضعف آشکار شده‌اند که خود اقتصاد جهانی در هم‌تنیده‌ای را که از پایان جنگ سرد تاکنون شکوفا شده بود، تهدید می‌کنند.

بخشی از دلیل این وضعیت آن است که ایالات متحده در استفاده از سلاح‌های اقتصادی، پیوسته جسورتر شده است. استوارت لوی گفته بود: «در مورد ایران، ما با ساتوری در دست، قدم‌به‌قدم راه را باز می‌کردیم، اما حالا دیگران می‌توانند خیلی سریع این مسیر را طی کنند.» با وجود تکرار فراوان استفاده از تحریم‌ها و کنترل‌های صادراتی، آمریکا هنوز هنر جنگ اقتصادی را به کمال نرسانده است. برعکس، دولت آمریکا همچنان به فرایندی موقت و دستگاه سیاست‌گذاری‌ای ابتدایی متکی است. در مقایسه با شیوه آمادگی پنتاگون برای جنگ متعارف — از جذب و آموزش نیروهای حرفه‌ای گرفته تا طراحی طرح‌ها و تمرین مکرر آنها — نهادهای مسئول جنگ اقتصادی در آمریکا هنوز در حد لیگ‌های پایین بازی می‌کنند.

برای ارتقای توان خود، آمریکا باید از سرمایه‌گذاری روی نیروی انسانی آغاز کند. جنگ اقتصادی موفق مستلزم جعبه‌ابزاری میان‌رشته‌ای است: تیزبینی حقوقی کسی چون آدام زوبین، مهارت دیپلماتیک دن فرید، تخصص منطقه‌ای مت پاتینگر، و خلاقیت اقتصادی دلپ سینگ. دشوار است که یک نفر همه این حوزه‌ها را یکجا در اختیار داشته باشد، اما دولت آمریکا باید تیم‌هایی پرورش دهد که مجموعاً این توانایی‌ها را داشته باشند. علاوه بر آن، هر عضو این تیم‌ها باید در هر یک از این حوزه‌ها آن‌قدر آشنایی داشته باشد که بتواند دیدگاه همکاران خود را درک کند.

راه خوب برای این کار، ایجاد یک شورای دائمی جنگ اقتصادی در درون دولت آمریکاست. این شورا می‌تواند از مقام‌هایی تشکیل شود که به‌طور موقت از وزارت خارجه، خزانه‌داری، بازرگانی، سازمان سیا و دیگر نهادهای مرتبط به آن مأمور می‌شوند و دست‌کم یک یا دو سال در آن خدمت می‌کنند. پیش از پیوستن، این افراد باید دوره آموزشی‌ای درباره جنگ اقتصادی بگذرانند که همه ابعاد

موضوع را پوشش دهد. این شورا همچنین باید استعدادهایی را از بخش خصوصی جذب کند و مسیری ایجاد کند تا متخصصان صنعت بتوانند در مأموریت‌هایی اثرگذار به کشور خود خدمت کنند. دانشگاه‌ها نیز در این میان نقشی دارند. برنامه‌های دانشگاهی در سیاست‌گذاری عمومی و روابط بین‌الملل باید درس‌های اجباری دربارهٔ جنگ اقتصادی داشته باشند؛ موضوعی که باید هم‌سنگ امور نظامی تلقی شود.

این شورا می‌تواند نیازی فوری را برآورده سازد: برنامه‌ریزی برای جنگ‌های اقتصادی فردا. معمولاً مقام‌های آمریکایی در واکنش به یک بحران با عجله به اتاق وضعیت می‌روند و در لحظه گزینه‌هایی برای تحریم‌های جدید سر هم می‌کنند. سپس اقتصاددانان دولت تحت فشار زمانی شدید، آثار این تحریم‌ها را پیش‌بینی می‌کنند؛ وضعیتی که معمولاً به احتیاط بیش‌از‌حد می‌انجامد. بی‌دلیل نیست که دولت آمریکا در همهٔ نمونه‌های روایت‌شده در این کتاب، آثار سرریز منفی سلاح‌های اقتصادی جدید را بیش‌برآورد کرده بود. شورا می‌تواند این مشکل را با طراحی ایده‌های تازه برای تحریم و ارزیابی دقیق آنها پیش از آغاز بحران‌ها برطرف کند.

تحریم‌ها مثل آنتی‌بیوتیک هستند: اگر درست استفاده شوند، خوب عمل می‌کنند، اما اگر بیش‌ازحد یا نابجا به کار روند، مشکلات فراوانی ایجاد می‌کنند. در بعضی موارد، اساساً رویکرد درستی نیستند؛ وقتی واشنگتن به دنبال تغییر رژیم باشد — همان‌گونه که دولت ترامپ در ایران و ونزوئلا بود — انتظار اینکه تحریم‌ها این کار را به سرانجام برسانند، ساده‌لوحانه است. در موارد دیگر، تحریم‌ها بالقوه می‌توانند مؤثر باشند، اما تنها اگر در دوزی کافی و در دوره‌ای طولانی اعمال شوند تا امکان سازگاری و مقاومت از میان برود. این همان مشکلی بود که هم اوپاما و هم بایدن در مواجهه با روسیه با آن روبه‌رو شدند: آنان تحریم‌ها را به‌صورت تدریجی تشدید کردند و به روسیه فرصت دادند در این فاصله خود را تطبیق دهد و مقاومت بسازد. در نتیجه، هیچ‌یک از این دو رئیس‌جمهور ضربهٔ نهایی و قاطع را به اقتصاد روسیه وارد نکردند؛ در حالی که دست‌کم در مورد بایدن، همین هدف مدنظر بود. گاهی بهترین راه این است که یا بزرگ عمل کنی، یا اصلاً وارد نشوی.

پایبندی به این اصل، اگر ایالات متحده در برابر آثار موجی جنگ اقتصادی مقاوم‌تر بود، آسان‌تر می‌شد. سرمایه‌گذاری در ظرفیت صنعتی آمریکا و تقویت زنجیره‌های تأمین از طریق «دوست‌سپاری» (friendshoring) گام‌هایی حیاتی‌اند، اما کافی نیستند. فراتر از مزایای زیست‌محیطی، کاهش مصرف داخلی نفت می‌تواند خانوارها و کسب‌وکارهای آمریکایی را از شوک‌های قیمتی نفت مصون کند و کشور را برای منازعات اقتصادی آینده بر زمینی بسیار محکم‌تر قرار دهد. اگر مقام‌های کاخ سفید مدام نگران قیمت بنزین نباشند، آمریکا مجال بیشتری برای طراحی تحریم‌های مؤثر خواهد داشت.

ایالات متحده باید همچنین کاربردهای نوینی برای تحریم‌ها و کنترل‌های صادراتی بررسی کند. برخی از بزرگ‌ترین چالش‌های امروز بشریت، از جمله تغییرات اقلیمی و خطر هوش مصنوعیِ مه‌آلود، مسائل فراملی اقدام جمعی‌اند؛ مسائلی که معمولاً در قلمرو جنگ اقتصادی قرار نمی‌گیرند. اما همان‌گونه که واشنگتن می‌تواند شرکت‌ها را از معامله با ایران یا روسیه منع کند، می‌تواند آنها را از مشارکت در پروژه‌های انرژی کربن‌فشرده در هر جای جهان نیز بازدارد. از آنجا که چنین پروژه‌هایی غالباً به تأمین مالی و فناوری قابل توجه نیاز دارند، این محدودیت‌ها می‌توانند اثر واقعی و شدیدی داشته باشند.

هوش مصنوعی پیشرفته نیز متکی بر سخت‌افزاری است که عمدتاً از سوی شرکت‌های آمریکایی تأمین می‌شود. تنها یک شرکت مستقر در سیلیکون‌ولی، یعنی انویدیا، بیش از ۷۰ درصد تراشه‌های هوش مصنوعی فروخته‌شده در جهان را طراحی می‌کند. برای

واداشتن دولت‌ها و کسب و کارهای خارجی به پذیرش استانداردهای استفاده مسئولانه از هوش مصنوعی، واشنگتن می‌تواند انویدیا و دیگر شرکت‌های فناوری آمریکایی را از معامله با هر طرفی که از پذیرش این استانداردها سر باز زند، منع کند.

چنین کاربردهایی از زرادخانه اقتصادی آمریکا به آن اندازه که در نگاه اول نامتعارف می‌نماید، غیرعادی نیستند. در حقیقت، این کاربردها بر همان منطقی استوارند که اقدامات اخیر آمریکا علیه چین و روسیه بر آن بنا شده‌اند: بازگرداندن یا به‌طور دائمی محدود کردن آن جنبه‌هایی از جهانی‌شدن که در بلندمدت ممکن است زیانشان بیش از منفعتشان باشد. در بخش عمده سه دهه گذشته، چین و روسیه از پیوندهای گسترده اقتصادی خود با آمریکا برای نوسازی ارتش‌هایشان و ساخت دولت‌های نظارتی عظیم استفاده کردند. مقام‌های آمریکایی با این روند همراهی کردند و اغلب آن را تشویق نیز کردند. تجارت و سرمایه‌گذاری بی‌مهاری، پدیده‌ای طبیعی و در نهایت خیرخواهانه تصور می‌شد، به‌ویژه وقتی کسب و کارهای آمریکایی در حال سود بردن بودند. اکنون واشنگتن از سلاح‌های اقتصادی برای تغییر مسیر استفاده می‌کند و می‌تواند همین کار را برای مهار ابرپروژه‌های کربن‌فشرده و کاربردهای خطرناک هوش مصنوعی نیز انجام دهد.

علاوه بر بهبود توانمندی‌های خود در جنگ اقتصادی، ایالات متحده باید ظرفیت خود را برای همکاری با متحدان نیز تعمیق کند. گروه هفت از همین حالا اعلام کرده که می‌خواهد به یک اتحاد امنیت اقتصادی تبدیل شود. در سال‌های آینده، واشنگتن باید با برگزاری گفت‌وگوهای منظم برنامه‌ریزی تحریم با دموکراسی‌های همفکر، در تحقق این چشم‌انداز سرمایه‌گذاری کند. همان‌طور که آمریکا از تدوین و آزمودن ایده‌های سلاح‌های اقتصادی جدید پیش از وقوع بحران سود می‌برد، از هم‌راستایی زودهنگام با متحدان نیز منتفع خواهد شد تا در لحظات بحران، دیپلماسی به گلوگاه تبدیل نشود. دیپلمات‌ها نباید برای هر یورش اقتصادی جدید، از صفر ائتلاف بین‌المللی بسازند.

با این حال، بزرگ‌ترین ضعف هنر حکمرانی اقتصادی آمریکای امروز، کمبود چماق نیست، بلکه کمبود هویج است. برای هر نفر در کاخ سفید، یکی از وسوسه‌های بزرگ تحریم‌ها و کنترل‌های صادراتی این است که استقرارشان آسان است: رئیس‌جمهور کافی است یک فرمان اجرایی امضا کند و — تمام! — آنها به اجرا درمی‌آیند. اما درباره سرمایه‌گذاری‌های بزرگ خارجی و توافق‌های اقتصادی بین‌المللی چنین سادگی‌ای وجود ندارد؛ اینها معمولاً به حمایت کنگره نیاز دارند. حال تصور کنید اگر واشنگتن یک صندوق ثروت ملی بزرگ، ذخیره راهبردی مواد معدنی حیاتی و دیگر کالاهایی فراتر از نفت خام، یا اختیار هدایت سرمایه به خارج در مقیاسی مشابه ابتکار «کمبرند و جاده» چین داشت، سیاست آمریکا تا چه اندازه می‌توانست مؤثرتر باشد. متأسفانه، ناکارآمدی سیاسی، ایالات متحده را از دارایی‌های اقتصادی‌ای محروم کرده که چندین کشور دیگر از آن برخوردارند.

در سال‌های آینده، جنگیدن و پیروز شدن در جنگ‌های اقتصادی فقط دشوارتر خواهد شد، به‌ویژه آنکه چین و دیگر کشورها هم توانمندی‌های تهاجمی خود و هم استحکامات دفاعی‌شان را تقویت می‌کنند. ایالات متحده نمی‌تواند به دستاوردهای گذشته دل خوش بماند. این کشور باید پیوسته زرادخانه اقتصادی خود را بهبود دهد و در داخل سرمایه‌گذاری‌هایی انجام دهد که برتری جهانی‌اش را در سایه امور مالی و فناوری تحکیم کند؛ حوزه‌هایی که در نهایت، بنیان قدرت آمریکا هستند.

هر عصری، بذری نبودنی خود را در درون خودش دارد. نظام پس از جنگ جهانی دوم که در برتون وودز بنا شد، بر این فرض استوار بود که مهار مالی بین‌المللی از طریق کنترل سرمایه و نرخ‌های ارز ثابت، برای بازسازی اقتصادی و ثبات سیاسی ضروری است. این

نظام نزدیک به سه دهه خوب کار کرد: از دل ویرانه‌های جنگ، اقتصادی جهانی پدید آمد که از همیشه پویاتر و مولدتر بود. کشورهای که زیر فشار سال‌ها نبرد، دیکتاتوری و اشغال نظامی از هم گسیخته بودند، به دولت‌های رفاه‌ثروتمند بدل شدند. فرانسوی‌ها این دوران را با حس نوستالژیک «سی سال باشکوه» می‌نامند. اما همان ویژگی‌های اصلی که زمانی برتون وودز را موفق کرده بود، در نهایت منشأ اصطکاک شد. نرخ‌های ارز ثابت که در آغاز ضامن ثبات دانسته می‌شدند، به سرچشمه بی‌اعتمادی و نارضایتی تبدیل شدند. شرکت‌های چندملیتی راه‌هایی برای دور زدن کنترل سرمایه پیدا کردند و تلاش‌هایشان به تدریج حمایت چند دولت‌ذی‌نفع را نیز به دست آورد. وقتی برتون وودز در اوایل دهه ۱۹۷۰ فروپاشید، زیر بار طراحی خود از هم پاشید.

برخلاف برتون وودز، عصر جهانی‌شدن اقتصادی که در دهه ۱۹۹۰ برجسته شد و چقدر خوب تا درون قرن بیست‌ویکم ادامه یافت، لحظه تأسیسی مشخصی نداشت. با این حال، این عصر نیز بر یک فرض بنیادین بنا شده بود: اینکه وابستگی متقابل اقتصادی، جهان را ثروتمندتر و امن‌تر خواهد کرد. این فرض نیز مدتی جواب داد: بخش‌هایی از اقتصاد جهانی که از «سی سال باشکوه» بی‌نصیب مانده بودند — از جمله چین، بلوک سابق شوروی و دیگر کشورهای در حال توسعه — معجزه‌های اقتصادی خود را تجربه کردند، در حالی که ایالات متحده و هم‌تایان صنعتی‌اش نیز دوره دیگری از رونق را پشت سر گذاشتند.

وابستگی متقابل اقتصادی واقعاً جهان را ثروتمندتر کرد. اما هرگز ثابت نکرد که می‌تواند جهان را امن‌تر کند. امروز، در زمانه جنگ و تنش‌های ژئوپلیتیکی فزاینده، سخت است به یاد آوریم که زمانی قرار بود منطق برد-برد بازارهای یکپارچه و زنجیره‌های تأمین، جنگ میان دولت‌ها را منسوخ کند. اگر هم رقابت میان کشورها باقی می‌ماند، قرار بود به قلمرو «قدرت نرم» منتقل شود. جام جهانی و مسابقه آواز یوروویژن جایگزین دسیسه‌های ژئوپلیتیکی قدیم شوند. لبرون جیمز و یائو مینگ جای کندی و خروشچف را بگیرند.

آنچه در آن روایت خوش‌بینانه غایب بود، این واقعیت بود که ابرجهانی‌شدن تنها با پایان جنگ سرد ممکن شد. یکپارچگی اقتصادی در مقیاس جهانی پیامد پایان جنگ سرد بود، نه علت آن. همان‌گونه که جان لوئیس گدیس تاریخ نگار مینویسد شکاف عمیق میان اقتصاد آمریکا و شوروی به رابطه‌ای انجامیده بود که بیشتر با «استقلال متقابل» تعریف می‌شد تا وابستگی متقابل. آنچه امروز داریم، اقتصادی جهانی است که هنوز برای محیط ژئوپلیتیکی نسبتاً آرام دهه ۱۹۹۰ طراحی شده، نه برای فضای خطرناک‌تری که اکنون در آن زندگی می‌کنیم.

حرکت پیروزمندان جهانی‌شدن نخست در بحران مالی ۲۰۰۸ و واکنش سیاسی پس از آن در اقتصادهای صنعتی کند شد؛ واکنشی که موجی از خشم پوپولیستی را نسبت به دهه‌ها نابرابری فزاینده داخلی و افول تدریجی تولید صنعتی برانگیخت. اما عقب‌نشینی آن زمانی قطعی شد که دولت‌ها وابستگی متقابل اقتصادی را نه یک دارایی، بلکه یک مسئولیت و نقطه ضعف دیدند: چون اقتصاد همه قدرت‌های بزرگ به یکدیگر متصل بود، دولت‌ها می‌توانستند از گلوگاه‌ها برای فشار بر رقبا استفاده کنند. در جهانی که سایه نابودی هسته‌ای جنگ داغ میان قدرت‌های بزرگ را تقریباً غیرقابل تصور کرده بود، جهانی‌شدن راهی عملی‌تر برای نبرد در اختیار دولت‌ها گذاشت. این همان بستری بود که آمریکا در آن زرادخانه اقتصادی خود را ساخت؛ بستری که عصر جنگ اقتصادی را متولد نمود.

ما هنوز نمی‌دانیم عصر جنگ اقتصادی چه زمانی پایان خواهد یافت، اما می‌توانیم تصور کنیم چگونه آنرا نابود خواهد کرد. مبادله‌هایی که سیاست‌گذاران در واشنگتن، پکن، بروکسل و مسکو با آن روبه‌رویند را می‌توان در قالب یک سه‌گانه ناممکن فهمید: وابستگی

متقابل اقتصادی، امنیت اقتصادی، و رقابت ژئوپلیتیک. هر دو تای این سه ضلع می‌توانند هم‌زمان وجود داشته باشند، اما هر سه ضلع با هم نه می‌توانند در یک جای قرار بگیرند.

در دوران جنگ سرد، رقابت ژئوپلیتیکی بر همه چیز سایه انداخته بود. هر بلوک از درجه‌ای از امنیت اقتصادی برخوردار بود، چون از وابستگی متقابل با دشمن چشم پوشیده بود. اما با پایان جنگ سرد، این محاسبه تغییر کرد. پیروزی غرب، مفهوم رقابت ژئوپلیتیکی را تقریباً بی‌معنا ساخت. وقتی قدرت نظامی، اقتصادی و فرهنگی آمریکا در اوج بود، دیگر چه چیزی برای رقابت باقی می‌ماند؟ در آن روزهای طلایی، ایالات متحده، چین و روسیه را بیشتر دوستانی نوپا می‌دید تا رقبایی شوم. از این رو، آمریکا می‌توانست وابستگی متقابل را بپذیرد، بی‌آنکه احساس امنیت اقتصادی خود را از دست بدهد.

امروز اما دگرگونی دیگری در راه است. امپریالیسم روسیه و تلاش چین برای سلطه جهانی، رقابت ژئوپلیتیکی را با شدتی تازه بازگردانده‌اند. با این حال، وابستگی متقابل اقتصادی همچنان پابرجاست. نتیجه این است که هیچ‌یک از قدرت‌های بزرگ — نه آمریکا، نه چین، نه اروپا، نه روسیه — احساس امنیت اقتصادی نمی‌کنند. چیزی باید قربانی شود.

یک راه برای بازگرداندن حس امنیت، مهار رقابت است. اما منافع متعارض و انباشته نارضایتی‌ها میان قدرت‌های بزرگ امروز، این گزینه را نامحتمل می‌سازد. محتمل‌تر آن است که وابستگی متقابل اقتصادی همچنان از هم گسسته شود. در حال حاضر، آمریکا در رابطه خود با چین می‌کوشد اندکی وابستگی متقابل را با مقدار زیادی امنیت معاوضه کند. این معامله‌ای دشوار است و احتمالاً با گذشت زمان، تلاش‌ها برای محدود کردن وابستگی متقابل، تهاجمی‌تر و فراگیرتر خواهند شد.

به احتمال زیاد، عصر جنگ اقتصادی زمانی پایان می‌یابد که گلوگاه‌هایی که به آن امکان می‌دهند، دیگر آن قدر سخت فشار نیاورند. این ممکن است یک دهه دیگر رخ دهد، یا دو دهه، یا حتی بیشتر. گلوگاه‌های امروز، شکست‌ناشان آسان‌تر از ساخت‌ناشان نخواهد بود. حتی اگر برخی از آنها به تدریج کم‌رنگ شوند، ظهور صنایع جدید در جای دیگر گلوگاه‌های تازه‌ای پدید خواهد آورد. اما سرانجام، قدرت‌های بزرگ راه‌هایی خواهند یافت تا این گلوگاه‌ها را آن قدر فرسوده کنند که دیگر تهدیدی حاد محسوب نشوند. بزرگ‌ترین پرسش این است که آیا این فرایند تدریجی رخ خواهد داد — از طریق «دوست‌سپاری» و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت برای خودکفایی — یا ناگهانی، در اثر وقوع یک جنگ فاجعه‌بار میان قدرت‌های بزرگ در تایوان یا نقطه‌ای بحرانی دیگر.

بی‌شک برخی از پایان عصر جنگ اقتصادی استقبال خواهند کرد. و شاید هم واقعاً جای تشویق باشد: اگر قدرت‌های بزرگ دیگر از سلاح‌های اقتصادی یکدیگر نترسند، شاید ثباتی تازه پدید آید. جهان کارایی و قیمت‌های پایین حاصل از وابستگی متقابل اقتصادی را از دست خواهد داد، اما در عوض نوعی احساس امنیت به دست خواهد آورد. زنجیره‌های تأمین به داخل کشورها بازمی‌گردند و فرصت‌های شغلی افزایش می‌یابد. جهان به بلوک‌های اقتصادی تقسیم خواهد شد، اما در صلح خواهد بود.

اما سناریوی تیره‌تری هم وجود دارد. در بیشتر طول تاریخ، رقابت میان قدرت‌های بزرگ واقعیتی سرسخت و پایدار بوده است. احتمالاً این واقعیت حتی پس از آنکه سلاح‌های اقتصادی امروز کارایی خود را از دست بدهند نیز باقی خواهد ماند. اگر دیگر امکان هدایت تعارضات ژئوپلیتیکی در عرصه اقتصاد وجود نداشته باشد، ممکن است قدرت‌های بزرگ بار دیگر خود را در میدان نبرد واقعی ببینند. رؤیای جنگ اقتصادی، با همه معایش، این است که بتواند جایگزینی برای جنگی خشن‌تر باشد. روزی عصر جنگ اقتصادی به پایان خواهد رسید، اما شاید وقتی از دست رفت، دلمان برایش تنگ شود.

منابع اصلی:

۱. <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2020/06/2025/book-review-chokepoints/>
۲. <https://www.theguardian.com/books/2025/mar/09/chokepoints-edward-fishman-trump-sanctions>