

بخش اول: مجوز X؛ معافیتی کم‌سابقه با ابهام‌ها و پیچیدگی‌هایی هم‌سنگ نامش

تاریخ صدور: ۲۲ ژوئن ۲۰۲۶، برابر با ۱ تیر ۱۴۰۵

در حالی که «مفهوم‌نامه تفاهم اسلام‌آباد» دریچه‌ای تازه برای کاهش تنش‌ها میان واشنگتن و تهران گشوده است، صدور «مجوز عمومی X» توسط وزارت خزانه‌داری آمریکا (OFAC) برای تجارت انرژی ایران، همزمان فرصتی بحث‌برانگیز و معماگونه را پیش روی فعالان اقتصادی قرار داده است. این مجوز که تا ۲۱ اوت ۲۰۲۶ اعتبار دارد، با ایجاد معافیت‌هایی برای تولید و فروش نفت و محصولات پتروشیمی ایران، تلاشی برای تحقق تعهدات آمریکا جهت بازگشایی تنگه هرمز محسوب می‌شود؛ اما در لایه‌های پنهان خود، با ریسک‌های حقوقی شدید و ابهام‌های ساختاری دست‌وپنجه نرم می‌کند که شرکت‌های بین‌المللی را بیش از پیش در هزارتوی تحریم‌ها سردرگم کرده است.

آنچه که می‌توان برداشت نمود و از این معافیت کم‌سابقه حداکثر بهره‌برداری کرد

در تاریخ ۱۷ ژوئن ۲۰۲۶، پرزیدنت ترامپ «مفهوم‌نامه تفاهم اسلام‌آباد» (MOU) را میان ایالات متحده و جمهوری اسلامی ایران به منظور توقف موقت خصومت‌ها در ازای مشوق‌های اقتصادی امضا کرد. این تفاهم‌نامه طرفین را متعهد می‌سازد تا برای دستیابی به یک توافق نهایی، حداقل ۶۰ روز مذاکره نمایند.

متعاقباً، دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا (OFAC)، «مجوز عمومی X» را جهت مجاز ساختن برخی تراکنش‌ها در حوزه محصولات انرژی ایران صادر کرد. صدور این مجوز عمومی نشان‌دهنده تلاش دولت ترامپ برای ایفای تعهد ایالات متحده تحت تفاهم‌نامه مذکور، جهت ایجاد انگیزه برای بازگشایی تنگه هرمز در طول دوره ۶۰ روزه مذاکرات است.

«مجوز عمومی X» در برابر طیف وسیعی از ممنوعیت‌های تحریمی نافذ ایالات متحده، برای تراکنش‌هایی که به طور معمول لازمه و مقدمه واجب تولید، فروش، تحویل و تخلیه نفت خام، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی ایران هستند، تا تاریخ ۲۱ اوت ۲۰۲۶ معافیت و مجوز صادر می‌کند. با این حال، شرکت‌هایی که قصد دارند از این مجوز بهره‌مند شوند، باید ریسک‌های باقی‌مانده را به دقت ارزیابی کنند. دستورالعمل‌های آتی OFAC یا سایر نهادهای دولت آمریکا ممکن است به کاهش برخی از این ریسک‌ها کمک کند، اما نه همه آن‌ها را.

علاوه بر این، تفاهم‌نامه اسلام‌آباد و مجوز عمومی X نشان‌دهنده حداقل مقداری تمایل از سوی دولت ترامپ برای ارائه کاهش تحریم‌ها به عنوان بخشی از یک توافق گسترده‌تر است که می‌تواند در نهایت فرصت‌های اقتصادی بزرگتری را با ایران ایجاد کند. اما شرکت‌ها باید با توجه به ساختار پیچیده و جامع تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران، هرگونه فعالیت تجاری یا مالی بالقوه را به دقت تحت تدقیق و بررسی موشکافانه قرار دهند.

در ۱۷ ژوئن ۲۰۲۶، دونالد ترامپ، رئیس‌جمهور آمریکا و مسعود پزشکیان، رئیس‌جمهور ایران، تفاهم‌نامه اسلام‌آباد (MOU) را امضا کردند که کاهش فوری برخی تحریم‌ها را در ازای بازگشایی تنگه هرمز مدنظر قرار می‌دهد. این تفاهم‌نامه همچنین یک پنجره ۶۰ روزه را برای مذاکره درباره توافقی گسترده‌تر در خصوص برنامه هسته‌ای ایران باز کرد. به دنبال این تفاهم‌نامه، دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا (OFAC) مجوز عمومی X را برای مجاز کردن برخی تراکنش‌های مرتبط با انرژی به مدت ۶۰ روز صادر کرد. به نظر می‌رسد این مجوز عمومی با

تعهد ایالات متحده در بند ۱۰ تفاهم‌نامه مبنی بر «صدور معافیت‌ها» (waivers) برای صادرات نفت خام، فرآورده‌های نفتی و مشتقات با منشأ ایرانی و خدمات مرتبط با آن‌ها در ارتباط است.

مرور اجمالی مفاد اقتصادی تفاهم‌نامه (MOU)

تعهدات فوری	تعهدات ۶۰ روزه یا طولانی‌تر
بازگشایی تنگه هرمز به وضعیت پیش از جنگ در طول ۶۰ روز مذاکرات (ایالات متحده و ایران)	تدوین طرحی با حداقل ۳۰۰ میلیارد دلار برای «بازسازی و توسعه اقتصادی» ایران (ایالات متحده و شرکای منطقه‌ای)
صدور «معافیت‌ها» برای برخی محصولات ایرانی بلافاصله پس از امضا (ایالات متحده)	لغو انواع تحریم‌ها طبق جدول زمانی مشخص در صورت دستیابی به توافق هسته‌ای نهایی (ایالات متحده)
آزادسازی و قابل استفاده کردن دارایی‌های مسدود شده و محدود شده ایران به محض اجرای تفاهم‌نامه (ایالات متحده)	حفظ وضعیت موجود (Status Quo)، از جمله وضعیت موجود برنامه هسته‌ای ایران و عدم اعمال تحریم‌های جدید یا استقرار نیروهای نظامی جدید آمریکا در منطقه، تا زمان توافق نهایی (ایالات متحده و ایران)

مجوز عمومی X: مجاز کردن تولید، تحویل و فروش محصولات انرژی ایران تا ۲۱ اوت ۲۰۲۶

همچنان عدم شفافیت در مورد وضعیت تردد شناورها در تنگه هرمز وجود دارد؛ تنگه‌ای که از زمان امضای تفاهم‌نامه، بازگشایی، بسته و دوباره بازگشایی شده است. با این حال، OFAC در تاریخ ۲۲ ژوئن ۲۰۲۶ مجوز عمومی (GL-X) را صادر کرد تا تراکنش‌های حقوقی در غیر این صورت ممنوع را تحت مجموعه‌ای از قوانین تحریمی که به طور معمول لازمه و مقدمه واجب تولید، فروش، تحویل یا تخلیه نفت خام، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی با منشأ ایرانی هستند، تا ساعت ۱۲:۰۱ بامداد به وقت تابستانی شرق آمریکا در تاریخ ۲۱ اوت ۲۰۲۶ مجاز اعلام کند.

شایان ذکر است که این مجوز عمومی، تسهیلاتی را در رابطه با محصولات پتروشیمی ایران ارائه می‌دهد، هرچند که در متن تفاهم‌نامه اشاره‌ای به این محصولات خاص نشده بود.

مجوز X فراتر از آن، فهرستی از «تراکنش‌هایی که به طور معمول لازمه و مقدمه واجب هستند» را مشخص می‌کند که شامل موارد مرتبط با:

- پهلوگیری و لنگراندازی ایمن شناورها
- تراکنش‌های مرتبط با سلامت و ایمنی
- تعمیرات اضطراری
- اقدامات کاهش ریسک زیست‌محیطی
- خدمات مدیریت شناور
- تأمین خدمه
- سوخت‌رسانی (Bunkering)

• راهنمایی کشتی (Piloting)

• ثبت

• پرچم‌گذاری

• بیمه

• کلاس‌بندی

• عملیات نجات و سالوینج

مجوز X تصریح می‌کند که واردات نفت خام، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی ایرانی به ایالات متحده در دامنه این مجوز قرار دارد؛ مشروط بر اینکه این واردات به طور معمول لازمه و مقدمه واجب فعالیت‌های مجاز فروش، تحویل یا تخلیه کالا باشد.

این مجوز همچنین مقرر می‌دارد که هرگونه پرداخت بدهی به ایران، دولت ایران یا اشخاص بلوکه‌شده بابت خرید این محصولات می‌تواند با وجوه دلاری ایالات متحده انجام شود.

دیدبان ریسک (Risk Watch)

ریسک‌های کلیدی وجود دارد که شرکت‌ها هنگام بررسی مشارکت در فعالیت‌های مجاز شده تحت مجوز X باید مدنظر قرار دهند:

۱. تضاد با دستورالعمل‌های فعلی OFAC و فقدان تعاریف برای اصطلاحات کلیدی

۲. اختیارات صلاحیدیدی قوه مجریه

۳. محدودیت زمانی مجوز

۴. مسئولیت مدنی و کیفری بالقوه

۵. ریسک استراتژیک

ایران همچنان در فهرست دولت‌های حامی تروریسم قرار دارد و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (IRGC) نیز به عنوان **Foreign Terrorist Organization (FTO)** طبقه‌بندی شده است. در نتیجه، شرکت‌ها باید خطر دعاوی احتمالی تحت **Anti-Terrorism Act** و مسئولیت کیفری احتمالی تحت **۱۸ U.S.C. § ۲۳۳۹A/B** را مدنظر قرار دهند.

با این حال... آیا یک فرصت بالقوه در پیش است؟

یک سوال مهم این است که آیا هدف مجوز X صرفاً بازگرداندن ترافیک شناورها در تنگه هرمز به سطوح تجاری پیش از جنگ است یا ترویج جریان‌های تجاری جدید و افزایش‌یافته نسبت به وضعیت پیش از جنگ.

بنابراین، علی‌رغم ریسک‌های مورد بحث در این گزارش، شرکت‌ها ممکن است بخواهند به دقت ارزیابی کنند که آیا در حال حاضر یا به زودی فرصت‌هایی ایجاد می‌شود که با سیاست ایالات متحده همسو باشد یا خیر.

همان‌طور که در بالا اشاره شد، تفاهم‌نامه و مجوز X می‌تواند نشان‌دهنده تمایل دولت ترامپ برای ارائه کاهش گسترده‌تر تحریم‌ها به ایران به عنوان بخشی از یک توافق بزرگ بر سر برنامه هسته‌ای ایران باشد که فرصت‌های تجاری و مالی مهمی را ارائه داده و احتمالاً ریسک ژئوپلیتیک را کاهش می‌دهد.

منابع و لینک‌های مرجع

Office of Foreign Assets Control – General License X
https://home.treasury.gov/system/files/۱۲۶/iran_glx.pdf

تاریخ سند: ۲۲ ژوئن ۲۰۲۶

OFAC Alert – Risks Related to Strait of Hormuz
<https://ofac.treasury.gov/recent-actions/۲۰۲۶۰۵۰۱>

تاریخ سند: ۱ مه ۲۰۲۶

Iranian Transactions and Sanctions Regulations (۳۱ CFR Part ۵۶۰)
<https://www.ecfr.gov/current/title-۳۱/subtitle-B/chapter-V/part-۵۶۰>

Iranian Financial Sanctions Regulations (۳۱ CFR Part ۵۶۱)
<https://www.ecfr.gov/current/title-۳۱/subtitle-B/chapter-V/part-۵۶۱>

Global Terrorism Sanctions Regulations (۳۱ CFR Part ۵۹۴)
<https://www.ecfr.gov/current/title-۳۱/subtitle-B/chapter-V/part-۵۹۴>

Executive Order ۱۳۸۴۶
<https://www.federalregister.gov/documents/۲۰۱۸/۰۸/۰۷/۲۰۱۸-۱۷۰۶۸>

تاریخ سند: ۶ اوت ۲۰۱۸

Executive Order ۱۳۸۷۶
<https://www.federalregister.gov/documents/۲۰۱۹/۰۶/۲۶/۲۰۱۹-۱۳۷۷۶>

تاریخ سند: ۲۴ ژوئن ۲۰۱۹

Executive Order ۱۳۹۰۲
<https://www.federalregister.gov/documents/۲۰۲۰/۰۱/۱۴/۲۰۲۰-۰۰۵۵۲>

تاریخ سند: ۱۰ ژانویه ۲۰۲۰

Executive Order ۱۳۹۴۹
<https://www.federalregister.gov/documents/۲۰۲۰/۰۹/۲۳/۲۰۲۰-۲۱۱۵۸>

تاریخ سند: ۲۱ سپتامبر ۲۰۲۰

تحلیل حقوقی انگلیسی (WilmerHale Client Alert)

<https://www.wilmerhale.com/en/insights/client-alerts>

تاریخ انتشار: ژوئن ۲۰۲۶

پیوست: ترجمه دقیق مجوز عمومی X

مجوز عمومی X

مجوز تولید، تحویل و فروش نفت خام، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی با منشأ ایرانی تا ۲۱ اوت ۲۰۲۶ (الف) به استثنای موارد مندرج در بندهای (ب) و (ج)، کلیه تراکنش‌هایی که تحت مراجع تحریمی فوق ممنوع شده‌اند اما به طور معمول لازمه و مقدمه واجب تولید، فروش، تحویل یا تخلیه نفت خام، محصولات پتروشیمی یا فرآورده‌های نفتی با منشأ ایرانی هستند — از جمله تراکنش‌های مرتبط با شناورهای مسدود شده تحت این مراجع — تا ساعت ۱۲:۰۱ بامداد به وقت تابستانی شرق آمریکا در تاریخ ۲۱ اوت ۲۰۲۶ مجاز هستند.

یادداشت ۱ بند (الف)

تراکنش‌های مزبور شامل فعالیت‌هایی مانند:

- پهلوگیری ایمن شناورها

- حفظ سلامت و ایمنی خدمه

- تعمیرات اضطراری

- اقدامات حفاظت زیست‌محیطی

- مدیریت شناور

- تأمین خدمه

- سوخت‌رسانی

- راهنمایی کشتی

- ثبت

- پرچم‌گذاری

- بیمه

- کلاس‌بندی

- عملیات نجات دریایی

محصولات نفتی و پتروشیمی با منشأ ایرانی مشمول این مجوز شامل محصولاتی است که توسط نهادهای تحریم‌شده تحت مقررات زیر تولید شده‌اند:

۳۱ CFR Part ۵۶۰

۳۱ CFR Part ۵۶۱

۳۱ CFR Part ۵۹۴

یادداشت ۲ بند (الف)

تراکنش‌های مجاز تحت این مجوز شامل واردات این محصولات به ایالات متحده نیز می‌شود، در صورتی که چنین وارداتی به طور معمول لازمه و مقدمه واجب فروش، تحویل یا تخلیه مجاز آن‌ها باشد.

ب) هرگونه پرداخت بدهی به ایران، دولت ایران یا هر شخص مسدود شده بابت خرید این محصولات می‌تواند به دلار آمریکا انجام شود.

ج) این مجوز شامل موارد زیر نمی‌شود:

۱. هرگونه تراکنش با اشخاص یا نهادهای واقع در کره شمالی، کوبا، مناطق تحریمی اوکراین یا کریمه

۲. هرگونه فعالیتی که تحت سایر دستورات اجرایی یا مقررات تحریمی فصل V از CFR ۳۱ همچنان ممنوع باشد.

امضاء

Bradley T. Smith

Director

Office of Foreign Assets Control

بخش دوم: X۱؛ نخستین ضربدر بر مجوز X و پایان یک گشایش کوتاه‌مدت

تاریخ صدور: X۱ ۷ ژوئیه ۲۰۲۶، برابر با ۱۶ تیر ۱۴۰۵

فاصله با صدور X: ۱۵ روز

تنها ۱۵ روز پس از صدور مجوز عمومی X، آنچه از ابتدا برای بسیاری از ناظران حقوقی، تحریمی و تجاری قابل پیش‌بینی بود، به وقوع پیوست: مجوزی که به‌عنوان یک معافیت کم‌سابقه و غیرمعمول معرفی شده بود، نه‌تنها دوام نیاورد، بلکه با صدور «مجوز عمومی X۱» عملاً خط خورد. اهمیت این تحول صرفاً در جایگزینی یک متن حقوقی با متن دیگر نبود؛ بلکه در این واقعیت نهفته بود که دولت آمریکا، خیلی زودتر از پایان مهلت اولیه ۲۱ اوت ۲۰۲۶، دامنه و فلسفه مجوز X را دگرگون کرد و آن را از یک مجوز برای «تولید، فروش، تحویل و تخلیه» به یک مجوز صرفاً برای «لغو و جمع‌بندی» معاملات پیشین تنزل داد. این همان نقطه‌ای بود که نشان داد پیش‌بینی‌های اولیه درباره ناپایداری، ابهام و شکنندگی مجوز X بیراه نبوده است.

به بیان روشن‌تر، X۱ نه یک توسعه منطقی و تکمیلی X، بلکه در عمل نخستین ضربدر بر آن بود. اگر مجوز X حامل این تصور بود که آمریکا دست‌کم برای بازه‌ای ۶۰ روزه آماده تحمل سطحی از تجارت انرژی ایران است، مجوز X۱ نشان داد که این تحمل، حتی در همان بازه محدود نیز پایدار نمانده است. از این رو، می‌توان گفت که «X» نه فقط به‌لحاظ نام، بلکه به‌لحاظ سرنوشت نیز با یک ضربدر از صحنه کنار رفت؛ ضربدری که این‌بار در قالب «X۱» ظاهر شد.

بازنویسی و تشریح کامل مفاد مجوز X۱

مجوز عمومی X۱، که در ۷ ژوئیه ۲۰۲۶ صادر شد، از همان بند نخست تکلیف را روشن می‌کرد:

از تاریخ ۷ ژوئیه ۲۰۲۶، مجوز عمومی X مورخ ۲۱ ژوئن ۲۰۲۶ لغو می‌شود و مجوز عمومی X۱ به‌طور کامل جایگزین آن خواهد شد. همین عبارت، به‌تنهایی برای اثبات وقوع پیش‌بینی‌ها کافی بود. مجوز پیشین دیگر مبنای حقوقی مستقلی برای آغاز و استمرار معاملات جدید نبود و از همان روز صدور X۱، اعتبار خود را از دست داد.

بند (ب) مجوز X۱ سپس توضیح می‌داد که به‌استثنای موارد مندرج در بند (ج)، تمامی تراکنش‌هایی که در غیر این صورت تحت مراجع تحریمی مزبور ممنوع هستند، اما به‌طور معمول جزئی از فرآیند جمع‌بندی و خاتمه‌بخشی به معاملاتی به شمار می‌روند که پیش‌تر به موجب مجوز عمومی X مجاز شده بودند، تا ساعت ۱۲:۰۱ بامداد به وقت تابستانی شرق آمریکا در تاریخ ۱۷ ژوئیه ۲۰۲۶ مجاز خواهند بود؛ مشروط بر آنکه هرگونه پرداخت به «شخص مسدودشده» فقط به یک حساب مسدودشده و دارای بهره در ایالات متحده واریز شود.

این تغییر چند دلالت مهم داشت. نخست آنکه دامنه مجوز از «فعالیت‌های مولد و جاری» به «فعالیت‌های خاتمه‌دهنده و تسویه‌ای» کاهش یافت. دوم آنکه مهلت زمانی نیز از ۲۱ اوت به ۱۷ ژوئیه ۲۰۲۶ تقلیل پیدا کرد؛ یعنی به‌جای حدود دو ماه، فقط یک بازه کوتاه برای بستن پرونده معاملات قبلی باقی گذاشته شد. سوم آنکه حتی در همین دوره جمع‌بندی نیز محدودیت پرداخت تشدید شد و دیگر از امکان عام پرداخت‌های دلاری در چارچوب پیشین خبری نبود، بلکه اگر پرداختی به شخص مسدودشده صورت می‌گرفت، باید صرفاً به حساب مسدودشده بهره‌دار در آمریکا واریز می‌شد.

یادداشت بند (ب) نیز ابهام را برطرف می‌کرد و می‌گفت: به‌جز معاملاتی که برای جمع‌بندی تراکنش‌های پیش‌تر مجاز شده توسط مجوز عمومی X در ارتباط با تولید، فروش، تحویل یا تخلیه نفت خام، محصولات پتروشیمی یا فرآورده‌های نفتی با منشأ ایرانی به‌طور معمول لازم و ضروری هستند، بند (ب) هیچ معامله جدیدی، از جمله خرید یا بارگیری چنین محصولاتی را در ۷ ژوئیه ۲۰۲۶ یا پس از آن مجاز نمی‌سازد. این عبارت، در واقع نقطه پایان بر هرگونه تفسیر خوش‌بینانه درباره استمرار فرصت تجاری بود. به تعبیر دیگر، از روز صدور X^۱ به بعد، نه‌تنها تجارت جدیدی آغاز نمی‌شد، بلکه حتی بارگیری جدید نیز ممنوع بود و تنها عملیات لازم برای بستن تعهدات قبلی امکان‌پذیر باقی می‌ماند.

بند (ج) مجوز X^۱ نیز محدودیت‌های شناخته‌شده تحریمی را حفظ می‌کرد. این بند تصریح می‌کرد که مجوز عمومی X^۱ هیچ‌یک از موارد زیر را مجاز نمی‌سازد:

نخست، هرگونه معامله‌ای که شامل شخصی واقع در کره شمالی، کوبا، مناطق مشمول تعریف دستور اجرایی ۱۴۰۶۵ در اوکراین، یا منطقه کریمه اوکراین طبق دستور اجرایی ۱۳۶۸۵ باشد، یا نهادهایی که تحت مالکیت، کنترل یا سرمایه‌گذاری مشترک با چنین اشخاصی قرار دارند.

دوم، هرگونه معامله یا فعالیت دیگری که تحت هر دستور اجرایی دیگر یا بخش‌هایی از فصل پنجم ۳۱ CFR که در متن این مجوز مورد اشاره قرار نگرفته‌اند، همچنان ممنوع باشد.

چرا X^۱ اثبات کرد که پیش‌بینی‌ها درست بود؟

صدور X^۱ تنها ۱۵ روز پس از X، دست‌کم پنج گزاره تحلیلی اولیه را تأیید کرد.

نخست، مجوز X از ابتدا یک معافیت پایدار نبود. اگر این مجوز قرار بود یک مسیر نسبتاً باثبات برای تجارت انرژی ایران در دوره مذاکرات ایجاد کند، دلیلی نداشت که در کمتر از سه هفته عملاً لغو و به مجوز جمع‌بندی تبدیل شود. پس صدور سریع X^۱ نشان داد که X بیشتر از آنکه یک سیاست تثبیت‌شده باشد، یک ابزار تاکتیکی و کاملاً قابل بازگشت بود.

دوم، ابهام‌های مفهومی مجوز X از همان ابتدا زمینه‌ساز محدودسازی آن بود. اصطلاحاتی مانند «تراکنش‌های به‌طور معمول لازم و مقدمه واجب» در X به اندازه‌ای باز و تفسیرپذیر بودند که می‌توانستند هم دست مجریان را برای توسعه موقت دامنه باز بگذارند و هم راه را برای عقب‌نشینی سریع بعدی هموار کنند. X^۱ در واقع با بریدن دامنه مجوز به «جمع‌بندی» معاملات، این انعطاف را به شکلی سخت‌گیرانه معکوس کرد.

سوم، محدودیت زمانی مجوز X از ابتدا هشداردهنده بود. حتی پیش از صدور X^۱ نیز مهلت تا ۲۱ اوت ۲۰۲۶ برای قراردادهای پیچیده انرژی و حمل‌ونقل کوتاه به نظر می‌رسید. اما X^۱ ثابت کرد که مشکل فقط کوتاهی مهلت نبود، بلکه اصل مهلت نیز ممکن بود هر لحظه کوتاه‌تر شود. به این ترتیب، هر بنگاه اقتصادی که بر پایه بازه زمانی اولیه برنامه‌ریزی کرده بود، با ریسک جدی تغییر ناگهانی قواعد بازی مواجه شد.

چهارم، مجوز X هرگز به معنای رفع ساختاری ریسک‌های تحریمی نبود. X^۱ نشان داد که ساختار اصلی تحریم‌ها دست‌نخورده باقی مانده و قوه مجریه آمریکا هر زمان می‌تواند با یک سند جدید، دامنه معافیت را فروبکاهد. در چنین فضایی، نه بانک‌ها، نه بیمه‌گران، نه شرکت‌های کشتیرانی و نه خریداران بزرگ انرژی نمی‌توانند تنها با اتکا به ظاهر یک مجوز عمومی، ریسک‌های خود را منتفی بدانند.

پنجم، X^۱ ماهیت سیاسی و شکننده مجوز X را آشکار کرد. اگر X محصول ملاحظات سیاسی خاص مرتبط با تفاهم‌نامه اسلام‌آباد و تنگه هرمز بود، X^۱ نشان داد که همان ملاحظات سیاسی می‌توانند به‌سرعت در جهت عکس نیز عمل کنند. یعنی همان قدرتی که معافیت می‌دهد، می‌تواند در کوتاه‌ترین زمان، آن را پس بگیرد یا به چارچوبی صرفاً برای خروج آبرومندانه از تعهدات قبلی تقلیل دهد.

جمع‌بندی برداشت دوم

صدور مجوز عمومی X^۱، تنها ۱۵ روز پس از صدور X، به‌روشنی نشان داد که آنچه در نگاه اول «معافیتی کم‌سابقه» به نظر می‌رسید، از ابتدا بر زمینی سست بنا شده بود. X^۱ در عمل ثابت کرد که مجوز X نه یک گشایش پایدار، بلکه یک استثناء موقت، سیاسی، شکننده و مستعد بازگشت بوده است. اگر در زمان صدور X گفته می‌شد که این معافیت با ابهام‌ها و پیچیدگی‌هایی هم‌سنگ نامش همراه است، صدور X^۱ گواه آن شد که این ابهام‌ها صرفاً نظری و تحلیلی نبودند، بلکه خیلی زود در قالب یک عقب‌نشینی رسمی و حقوقی خود را نشان دادند. به همین دلیل می‌توان گفت: پیش‌بینی‌ها به وقوع پیوست؛ «X» از همان آغاز حامل نشانه‌های خط خوردن بود و سرانجام نیز با نخستین ضربدر «X^۱» کنار گذاشته شد.

بخش سوم: از «معافیت» تا «مجوز جمع‌بندی»؛ چرا X از ابتدا بر زمین سستی ایستاده بود؟

اگر بخش اول، روایت صدور یک معافیت کم‌سابقه و بخش دوم، شرح عقب‌نشینی سریع از همان معافیت بود، بخش سوم باید به این پرسش بنیادین پاسخ دهد که چرا چنین سرنوشتی از ابتدا قابل پیش‌بینی بود. واقعیت آن است که مجوز X نه بر بستر یک بازطراحی پایدار در سیاست تحریمی آمریکا، بلکه بر پایه یک مصلحت‌سنجی تاکتیکی و مقطعی شکل گرفت. این مجوز بیش از آنکه نشانه تغییر در معماری حقوقی و سیاسی تحریم‌ها باشد، ابزار موقتی مدیریت یک وضعیت خاص بود: کاهش فوری تنش، بازگشایی تنگه هرمز، حفظ جریان تجارت دریایی و خرید زمان برای مذاکرات ۶۰ روزه.

در چنین وضعیتی، مجوز X از همان ابتدا با یک تناقض درونی مواجه بود. از یک‌سو، دامنه آن به‌طرزی کم‌سابقه گسترده تنظیم شده بود: از تولید، فروش و تحویل نفت خام و فرآورده‌های نفتی گرفته تا خدمات لجستیکی، دریایی، بیمه‌ای، ثبت، پرچم‌گذاری، کلاس‌بندی و حتی واردات به ایالات متحده و پرداخت‌های دلاری. از سوی دیگر، همین دامنه گسترده در درون یک چارچوب تحریمی قرار داشت که نه‌تنها حفظ شده بود، بلکه مؤلفه‌های اصلی آن همچنان دست‌نخورده باقی مانده بودند: ایران همچنان در فهرست دولت‌های حامی تروریسم بود، سپاه پاسداران همچنان در فهرست سازمان‌های تروریستی خارجی قرار داشت، مقررات ۳۱، ۵۹۴، ۵۶۱، ۵۶۰ CFR Parts برقرار بودند و دستورات اجرایی ۱۳۸۴۶، ۱۳۸۷۶، ۱۳۹۰۲ و ۱۳۹۴۹ نیز همچنان مبنای حقوقی تحریم‌ها را تشکیل می‌دادند. بنابراین، مجوز X تلاشی بود برای ایجاد یک استثناء در دل یک نظم سخت‌گیر و خصمانه، بی‌آنکه آن نظم واقعاً تغییر کرده باشد.

همین تناقض، مهم‌ترین علت ناپایدار بودن مجوز X بود. در واقع، هر مجوزی که در متن یک ساختار تحریمی جامع و فعال صادر شود، اما بدون اصلاح آن ساختار بخواهد نتیجه‌ای متفاوت به بار آورد، ناگزیر در معرض ناپایداری قرار دارد. شرکت‌ها، بانک‌ها، بیمه‌گران و اپراتورهای کشتیرانی در چنین وضعی تنها با متن یک مجوز روبه‌رو نیستند؛ بلکه باید هم‌زمان با خطر اجرای سلیقه‌ای، تغییر ناگهانی سیاست، ابهام در تفسیر مفاهیم و مسئولیت‌های مدنی و کیفری احتمالی مواجه شوند. از این حیث، X از همان ابتدا بیش از آنکه مجوزی برای «اعتمادسازی تجاری» باشد، سندی برای «آزمون‌گری سیاسی» بود.

نکته مهم دیگر آن است که OFAC در مجوز X از تعبیری استفاده کرده بود که در ظاهر کاربردی، اما در عمل بسیار لغزنده‌اند. اصطلاح «تراکنش‌هایی که به طور معمول لازمه و مقدمه واجب هستند» شاید برای حفظ انعطاف اجرایی طراحی شده باشد، اما برای فعال اقتصادی بین‌المللی، انعطاف بیش از حد، اغلب معادل نااطمینانی است. زیرا هر جا تعریف روشن، محدود و تفکیک‌پذیر وجود نداشته باشد، ارزیابی ریسک دشوارتر می‌شود و نهادهای تطبیق، بانک‌ها و مؤسسات بیمه ترجیح می‌دهند محتاطانه‌تر عمل کنند. به تعبیر دیگر، همان واژگان کش‌دار و چندلایه‌ای که به OFAC امکان می‌داد در لحظه سیاست‌گذاری کند، برای بازار نشانه‌ای از بی‌ثباتی بود. X^۱ دقیقاً از دل همین فضای تفسیرپذیر بیرون آمد و دامنه مجوز را از اساس تغییر داد.

از منظر صنعت دریایی و تجارت انرژی نیز، مجوز X بیش از آنکه یک فرصت اجرایی تثبیت‌شده باشد، یک فرصت «مشروط به همه‌چیز» بود. تجارت انرژی تنها با صدور مجوز حقوقی ممکن نمی‌شود؛ این تجارت نیازمند هم‌زمانی چندین مؤلفه است: امنیت مسیرهای حمل‌ونقل، آمادگی خریدار و فروشنده، پوشش بیمه‌ای، همراهی بانک‌ها، قابلیت انجام پرداخت، خدمات بندری، دسترسی به ناوگان، امکان ثبت و پرچم‌گذاری و اطمینان از اینکه در میانه عملیات، قاعده بازی تغییر نمی‌کند. وقتی در همان زمان، وضعیت تنگه هرمز ناپایدار است و میان بازگشایی، بسته‌شدن و بازگشایی مجدد در نوسان قرار دارد، مجوزی مانند X عملاً به سندی تبدیل می‌شود که در بهترین حالت، امکان برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت محدود می‌دهد، نه ایجاد اطمینان عملیاتی بلندتر.

همچنین نباید از نظر دور داشت که مجوز X در بطن یک معامله سیاسی بزرگ‌تر تعریف شده بود. این مجوز قرار نبود فی‌نفسه نظم تحریمی علیه ایران را بازنویسی کند؛ بلکه قرار بود به‌عنوان بخشی از بسته تشویقی برای پیشبرد تفاهم‌نامه اسلام‌آباد و حفظ شرایط لازم برای مذاکرات عمل کند. به همین دلیل، عمر واقعی آن نه به متن خود مجوز، بلکه به بقای همان مصلحت سیاسی وابسته بود. هنگامی که آن مصلحت دچار تردید، فشار داخلی، بازنگری اجرایی یا محاسبه دوباره شد، مجوز نیز بلافاصله فروکاست. X^۱ به‌خوبی نشان داد که در واشنگتن، مجوزهای تحریمی این‌چنینی بیش از آنکه پشتوانه حقوقی خودمختار داشته باشند، سایه‌روشن تصمیمات لحظه‌ای سیاست خارجی هستند.

در این میان، برای بازیگران ایرانی و بین‌المللی یک درس مهم وجود دارد: در پرونده ایران، هر «گشایش» لزوماً به معنای «ثبات» نیست. چه‌بسا گشایشی که در ظاهر بزرگ و تاریخی به نظر می‌رسد، در عمل بسیار ناپایدارتر از آن باشد که بتوان بر مبنای آن قراردادهای جدی، حمل‌ونقل مستمر، سرمایه‌گذاری عملیاتی یا تعهدات مالی میان‌مدت تعریف کرد. از این منظر، مجوز X نمونه‌ای کلاسیک از تفاوت میان «امکان حقوقی موقت» و «قابلیت تجاری پایدار» بود. متن مجوز شاید در چند بند راه را باز می‌کرد، اما مجموعه محیط سیاسی، تحریمی، بانکی و امنیتی، هم‌زمان آن راه را تنگ و ناامن نگه می‌داشت.

نتیجه‌گیری نهایی

ماجرای مجوز X و جانشینی سریع آن با X^۱ را باید فراتر از یک تغییر فنی در متون OFAC فهمید. این رویداد، در واقع نمونه‌ای گویا از ماهیت سیاست تحریمی ایالات متحده در قبال ایران است: سیاستی که می‌تواند به اقتضای نیاز دیپلماتیک، روزه‌های کم‌سابقه بگشاید، اما همان روزه را نیز در کوتاه‌ترین زمان، محدود، معلق یا مسدود کند؛ بی‌آنکه ستون‌های اصلی معماری تحریم فروبریزد. از همین‌رو، آنچه در ظاهر یک معافیت اقتصادی به نظر می‌رسید، در باطن چیزی جز یک استثناء لرزان در دل یک نظام محدودکننده گسترده نبود.

اگر در زمان صدور مجوز X گفته می‌شد که این سند با ابهام‌ها و پیچیدگی‌هایی هم‌سنگ نامش همراه است، تحولات بعدی نشان داد که این توصیف نه اغراق‌آمیز، بلکه دقیق بوده است. «X» در این پرونده فقط نام یک مجوز نبود؛ نماد متغیری مجهول، تفسیرپذیر و ناپایدار بود. و «X^۱» نیز فقط نسخه بعدی آن نبود؛ نخستین ضربدر رسمی بر مجوزی بود که از همان ابتدا نشانه‌های خط خوردن را با خود داشت. به بیان دیگر، پیش‌بینی‌ها به وقوع پیوست: معافیتی که قرار بود در ظاهر راه بگشاید، در عمل خیلی زود به مسیر جمع‌بندی و خروج محدود شد.

برای فعالان حوزه انرژی، حمل‌ونقل دریایی، بیمه، بانکداری و تجارت بین‌الملل، این پرونده یک هشدار روشن دارد: در مواجهه با هر گشایش تحریمی درباره ایران، نباید صرفاً به متن معافیت نگریست؛ بلکه باید دوام سیاسی، نسبت آن با ساختار اصلی تحریم، امکان تغییر سریع تصمیمات اجرایی، و ریسک‌های کیفری، مدنی، عملیاتی و اعتباری را هم‌زمان سنجید. در غیر این صورت، آنچه بر کاغذ فرصت به نظر می‌رسد، ممکن است در میدان عمل به هزینه‌ای سنگین تبدیل شود.

در نهایت، مجوز X بیش از آنکه سرآغاز یک مسیر پایدار برای تجارت انرژی ایران باشد، روایتی فشرده از منطق متناقض سیاست‌گذاری تحریمی آمریکا بود: اعطای محدود، ابهام‌آلود و موقت یک امتیاز، و سپس بازپس‌گیری سریع آن در قالبی محدودتر. و شاید به همین دلیل است که عنوان این مقاله، توصیفی دقیق از سرنوشت آن نیز هست: **مجوز X آمریکا برای تجارت انرژی ایران؛ پیش‌بینی‌ها به وقوع پیوست، معافیتی کم‌سابقه با ابهام‌ها و پیچیدگی‌هایی هم‌سنگ نامش که خط خورد با نخستین ضربدر X^۱**.