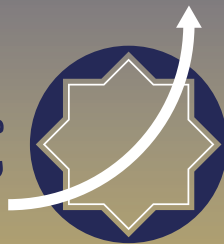




دیدهبان تحریم

ویژه‌نامه‌ی رصد و تحلیل تحریم

مرکز تحلیل
راهبردی و بین‌الملل



اسفند ۱۴۰۴

شماره ۲۲

فهرست

الف	فهرست
ب	سخن سردبیر
۱	تحلیل تحریم‌های ایران در یک سال گذشته
۵	تحلیل تحریم‌های چین در یک سال گذشته
۱۰	تحلیل تحریم‌های روسیه در یک سال گذشته

سخن سردبیر

این شماره از نشریه‌ی دیده‌بان تحریم، با توجه نزدیک شدن به پایان سال ۱۴۰۴، به ارائه‌ی تحلیلی کلی از وقایع تحریمی یک سال گذشته پرداخته است. به مانند همه‌ی شماره‌های پیشین، این شماره نیز در قالب سه بخش مجزا، با مرور وقایع تحریمی سه کشور جمهوری اسلامی ایران، چین و روسیه، متنی تحلیلی از وضعیت این سه کشور از منظر تحریم ارائه می‌دهد.



تحلیل تحریم‌های ایران در یک سال گذشته

مقدمه

در سالی که گذشت، کنش‌های تحریمی وزارت خزانه‌داری و وزارت خارجه ایالات متحده آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران، در چارچوب سیاست فشار حداکثری که دونالد ترامپ در تاریخ ۱۶ بهمن ۱۴۰۳ (چهارم فوریه ۲۰۲۵) اعلام کرد، با قوت و در برخی مقاطع با افزایش قابل‌توجه بسامد ادامه یافت. تحلیل ماهانه‌ی این کنش‌ها نشان می‌دهد که روند کلی، تداوم و تشدید تمرکز بر حوزه‌های کلیدی بوده است؛ هرچند در میانه‌ی سال شاهد نوساناتی موقتی بوده‌ایم که عمدتاً ریشه در عوامل میدانی مانند جنگ تحمیلی و شایعات مرتبط با مذاکرات داشته است. به‌طور کلی، این پویای تحریمی را می‌توان در چهار دسته موضوعی اصلی دسته‌بندی کرد که در طول سال، الگوهای مشترکی از هدف‌گیری، گسترش و ارزیابی کارایی را به نمایش گذاشته‌اند.

تحلیل موضوعی تحریم‌ها

دسته‌ی نخست و اصلی، پویای هدف‌گیری شبکه فروش نفت ایران بود که از ماه‌های ابتدایی با تمرکز ویژه بر بخش آمادی (لجستیک) شبکه، شامل تحریم تعداد بیشتری از نفت‌کش‌ها، افراد و شرکت‌های مرتبط، پیگیری شد. در ماه‌های میانی، این تمرکز با احتیاط به سمت بخش تسویه و امور مالی/بانکی گسترش یافت و اقداماتی مانند تحریم آزمایشی پالایشگاه‌های کوچک‌مقیاس چینی و سفر هیئت وزارت خزانه‌داری به هنگ‌کنگ برای توجیه بانک‌ها، نشانه‌ی آغاز مسیر جدید فشار بر پکن بود. در ماه‌های پایانی، این پویای به اوج خود رسید و تعداد شناورهای تحریم‌شده مرتبط با ایران از ۲۰۰ گذشت؛ با این حال، شواهد میدانی از جمله افزایش فروش نفت ایران در دوره پس از جنگ تحمیلی دوازده روزه و حفظ سطح قابل‌توجه درآمدهای نفتی، حاکی از آن است که این پویای نتوانسته نتایج موردنظر واشنگتن را رقم بزند. به نظر می‌رسد آمریکا همچنان بر کاهش شدید درآمدهای نفتی اصرار دارد، اما تردیدافکنی بر کارایی تحریم نفتی در محافل فکری و اندیشکده‌های آمریکایی رو به افزایش است و حتی نشریاتی مانند فارین پالیسی به صراحت توصیه به تجدیدنظر یا کنار گذاشتن این ابزار کرده‌اند. در همین راستا، هشدار نسبت به پایدار نبودن شیوه‌ی فعلی فروش نفت (به‌عنوان راهی موقت و نه بلندمدت) و لزوم تنوع‌بخشی به مسیرهای فروش و تجارت رسمی، از نکات تحلیلی تکرارشونده در طول سال بوده است.



دسته‌ی دوم، اعمال تحریم علیه شبکه‌ی تأمین فناوری کشور بود که با بهانه‌ی مقابله با پیشرفت برنامه‌های نظامی (به ویژه موشکی و پهپادی)، شرکت‌های پوششی و غیرپوششی تأمین‌کننده‌ی قطعات الکترونیکی عمدتاً از شرق آسیا را هدف قرار داد. این تحریم‌ها هرچند در اولویت پایین‌تری نسبت به حوزه‌ی نفت قرار داشتند و امید چندانی به تأثیرگذاری جدی آن‌ها وجود نداشت، اما هدف کلان آن‌ها ممانعت از پیشرفت کلی صنعت کشور بود؛ زیرا این قطعات کاربردهای گسترده‌ای در حوزه‌های غیرنظامی نیز دارند. این دسته از تحریم‌ها در طول سال تداوم یافت، ولی هیچ‌گاه به سطحی نرسید که بتواند روند اصلی پویای تحریمی را تغییر دهد.

دسته‌ی سوم که از ماه‌های اولیه به شکل جدی‌تری پیگیری شد، ادامه‌ی روند تحریم اجزای گوناگون محور مقاومت بود. وزارت خزانه‌داری با تمرکز ویژه بر شبکه‌های مالی و آمادی این محور، به دنبال تضعیف توان مالی و عملیاتی آن‌ها بوده است. تحریم‌های مستمر علیه انصارالله یمن، حزب‌الله لبنان، بانک‌های مرتبط و حتی یک بانک رسمی در یمن، نمونه‌های بارز این راهبرد جدید هستند. این پویای تحریمی را باید بخشی از رویکرد همه‌جانبه‌ی غرب (شامل فشار سیاسی و تهاجم نظامی) علیه محور مقاومت دانست که نیازمند رویکرد مقابله‌ای چندوجهی و یکپارچه از سوی اجزای مقاومت است.

در کنار این دسته‌های اصلی، اقدامات جانبی دیگری نیز پیگیری شد؛ از جمله لغو معافیت موقت تحریمی برای پرداخت هزینه برق عراق در ماه اول که بخشی از جلوگیری از هرگونه تخفیف مالی و اقتصادی به ایران بود و هم‌زمان با فشار بر دولت عراق برای افزایش عرضه‌ی نفت از اقلیم کردستان همراه گردید. تمرکز ویژه بر همسایگان، به‌ویژه عراق و امارات، در ماه‌های پایانی با سفرهای مقامات خزانه‌داری و اقدامات اختصاصی علیه عراق، تشدید یافت. همچنین، کشورهای اروپایی با فعال‌سازی سازوکار ماشه و اعمال تحریم‌های متعدد، به این پویای پیوستند که ریشه در زدوخورد دیپلماتیک بر سر روایت برجام و قطع‌نامه‌های سازمان ملل داشت.



چهار یافته‌ی کلیدی

یک نکته‌ی فنی قابل‌توجه در روند تحریم‌های ایران در یک سال گذشته این بود که اوفک به طور هدفمندی وزن برجسب‌های «مبارزه با تروریسم» [SDGT] را نسبت به برجسب‌های «عدم اشاعه» [NPWMD] افزایش داد. این تغییر تاکتیکی، یک هدف عملیاتی میان‌مدت را دنبال می‌کرد: متصل کردن افراد و نهادهای ایرانی به برخی قوانین کنگره نظیر «قانون کاتسا» که لغو آن‌ها اساساً در صلاحیت دولت آمریکا نبوده و مستلزم درگیری با کنگره است. این رویکرد، در کنار برجسته‌سازی قوانین زیرساختی مهمی مانند «قانون ایفکا»، در واقع پیامی صریح به نخبگان و تصمیم‌سازان ایرانی بود که «دیوار تحریم» به‌گونه‌ای طراحی و ساخته شده که حتی در صورت حصول توافق سیاسی، فرایند لغو حقوقی آن عملاً قفل یا بسیار دشوار شده باشد.

یکی از نکات برجسته و تکرارشونده در طول سال، اعمال تحریم در آستانه‌ی یا میانه‌ی دوره‌های مذاکره با ایران (مانند مذاکرات مسقط و رم) پیش از آغاز جنگ خردادماه بود. این رویکرد، از منظر تحریم‌شناسی، پیام‌آور آن است که واشنگتن قصد ندارد حتی در صورت حصول توافق، ابزار تحریم را به طور کامل کنار بگذارد و تحریم را به‌عنوان اهرم دائمی چانه‌زنی و دشواری‌سازی امتیازدهی حفظ کرده است. تجربه‌ی برجام و روند تکامل نظام تحریم‌ها حاکی از پایدار بودن این پدیده است و هر رویکرد مذاکره‌ای که بر «لغو حقوقی تحریم» متمرکز باشد، لاجرم محکوم به تکرار تجربه‌ی پیشین خواهد بود. بر این اساس، شایسته است وزارت امور خارجه با رویکردی نوین، از مباحث حقوقی غامض چشم‌پوشی کرده و به سمت دریافت «امتیازات اقتصادی عینی، ملموس و کوتاه‌مدت» در ازای اقدامات فنی «قابل‌بازگشت» حرکت کند.

از منظر سیاست‌گذاری تحریمی آمریکا، در برهه‌ای از سال شاهد نوساناتی آشکار بودیم: انتشار اخبار توقف تحریم؛ اقدامات بزرگ علیه شبکه‌ی مالی زرین‌قلم؛ جمله‌ی ترامپ درباره‌ی اجازه‌ی خرید نفت ایران به چین و سپس تغییر موضع و... این نوسانات را می‌توان نشانه‌ای از آشفتگی تصمیم‌گیری ناشی از ناکارآمدی نسبی تحریم در میدان، کم‌توجهی دولت ترامپ به توصیه‌های کارشناسی تولیدشده در بدنه‌ی اندیشکده‌ی آمریکا و تأثیر جنگ تحمیلی دانست. باین‌حال، با گذشت این برهه، بازگشت به روال منظم و تشدید کنش‌ها مشاهده شد و از طریق تأکید بر قوانین زیرساختی مانند فرمان اجرایی ۱۳۹۰۲ و قانون ایفکا، اهداف مانور رسانه‌ای و تحکیم دیوار تحریم دنبال شد.

یکی از مهم‌ترین یافته‌های تحلیلی سال گذشته، رسیدن تحریم‌ها به «نقطه‌ی تعادل» است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که حتی با بازگشت تندترین چهره‌های تحریمی در دولت ترامپ، ابزار تحریم دیگر آن کارایی شوک‌آور ابتدای دهه ۱۳۹۰ را ندارد. یادداشت‌های تحلیل‌گران آمریکایی و حتی کارشناسانی نظیر ریچارد نفیو، به‌صراحت به این «بی‌اثر شدن ماهوی» اشاره داشته‌اند. در کنار این، واقعیت میدانی نیز نشان داد که وقتی تحریم از یک آستانه‌ی بحرانی عبور می‌کند، کشور هدف به سمت ساختارهای موازی حرکت کرده و خود را با شرایط جدید تطبیق می‌دهد. افزایش فروش نفت ایران پس از جنگ دوازده‌روزه، علی‌رغم فشارهای سنگین اوفک، گواه روشنی بر این مدعا است که «قدرت تحریمی آمریکا» در برابر «واقعیت‌های اقتصادی بازار» و «اراده‌ی سیاسی ایران» دچار فرسایش شده است.



جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

تحلیل جامع این یک سال به ما می‌آموزد که تحریم دیگر یک متغیر غیرقابل‌پیش‌بینی نبوده و به یک «عدد ثابت» در معادله‌ی حکمرانی کشور تبدیل است. بر این اساس، دو راهبرد کلیدی برای سال آتی توصیه می‌شود:

- بازتعریف مذاکره: تجربه‌ی سال گذشته ثابت کرد که مذاکره برای «لغو حقوقی تحریم‌ها» مسیری طولانی و بن‌بست است. رویکرد کشور و ازجمله وزارت امور خارجه در حوزه‌ی مذاکراتی باید از مباحث حقوقی پیچیده به سمت دریافت «امتیازات اقتصادی عینی، ملموس و کوتاه‌مدت» در ازای اقدامات فنی قابل‌بازگشت تغییر یابد.
- تغییر انگاره‌ی اقتصادی: تکیه بر شیوه‌های سنتی «فرار از تحریم» در فروش نفت و تعاملات بانکی، اگرچه در کوتاه‌مدت راهگشا بوده، اما به دلیل آسیب‌پذیری در برابر تکانه‌های جهانی، نمی‌تواند مسیر اصلی و پایدار باشد. کشور باید از پبله‌ی «فرار از تحریم» خارج شده و به سمت «بی‌اثرسازی ساختاری تحریم» از طریق تجارت رسمی با بازیگران نوپدید جهانی، تنوع‌بخشی به مسیرهای صادراتی و ایجاد مسیرهای تسویه‌ی رسمی حرکت کند.

سالی که سپری شد، سال اثباتِ تاب‌آوری در برابر فشار حداکثری بود؛ اما استمرار این پیروزی در سال آتی، نه در گرو لغو تحریم‌ها، بلکه در گرو بی‌اثر کردن آن‌ها در صحنه‌ی واقعیت‌های اقتصادی خواهد بود.



تحلیل تحریم‌های چین در یک سال گذشته

مقدمه

در سال گذشته، کنش‌های تحریمی آمریکا، شامل اقدامات کنگره، ریاست جمهوری و تصمیمات اجرایی در وزارت خانه‌های خزانه‌داری، بازرگانی، خارجه و امنیت داخلی علیه چین، دارای وضعیتی پارادوکسیکال از تداوم و در عین حال تغییرات مهم بوده است. تداوم از این جهت که رقابت استراتژیک آمریکا و چین همچنان محور اصلی سیاست‌ها باقی ماند، و تغییرات ناشی از واکنش‌های چین به اقدامات تحریمی آمریکا بود که باعث تعدیل برخی سیاست‌های تحریمی و به‌روزرسانی چارچوب‌های اجرایی شد.

تداوم در تحریم‌ها و تحلیل موضوعی

در یک سال گذشته چین اولین و بزرگ‌ترین هدف تحریم‌های مبتنی بر فهرست و یا تعرفه‌ای آمریکا بوده است. این تحریم‌ها بر سه محوریت اصلی مهار رشد فناوری چین، کاهش کسری تجاری متقابل، مقابله با شیوه‌های تجاری ناعادلانه چین و نهایتاً مبارزه با قاچاق فنتانیل انجام شده است. ابزارهای تحریمی علیه چین، در چند دسته تحریم‌های مبتنی بر تعرفه‌های گسترده و هدفمند، کنترل‌های صادراتی، تحریم‌های مالی وزارت خزانه‌داری در قالب فهرست SDN، محدودیت‌های سرمایه‌گذاری متقابل و محدودیت‌های همکاری‌های علمی و فناوری قابل بررسی بود. فهرست تحریم‌های مسدودکننده اموال و اشخاص وزارت خزانه‌داری (SDN): در حدود ۲۵۰ فرد و نهاد چینی در سال گذشته به این فهرست اضافه شده‌اند که بیشترین تعداد نام‌گذاری‌های را به خود اختصاص داده است. عمده این تعیین‌ها به دلیل همکاری نهادهای چینی با ایران در فرار از تحریم‌های آمریکا بوده است. برنامه‌های تحریمی مرتبط با جرایم سایبری، قاچاق فنتانیل و هنگ‌کنگ سایر دلایل قرار گرفتن نهادهای چینی در این فهرست بوده‌اند. کنترل‌های صادراتی: اداره صنعت و امنیت وزارت بازرگانی (BIS) حدود صد فرد و نهاد چینی را در فهرست نهادهای این وزارتخانه (Entity List) قرار داد که چین را در صدر کشورهای تحت تحریم این فهرست قرار می‌دهد. عمده این افراد به دلیل نقششان در توسعه فناوری‌های حساس، به‌ویژه ایرکامپیوترهای هوش مصنوعی، تراشه‌های نیمه‌هادی، برنامه کوانتوم و موشک‌های مافوق صوت در این فهرست قرار گرفته‌اند.



علاوه بر این دفتر، مجموعه‌ای از توسعه‌های مهم در کنترل‌های صادراتی علیه چین اعمال کرد که فراتر از افزایش تعداد شرکت‌های تحت فهرست بود؛ این اقدامات شامل گسترش دامنه مقررات صادراتی برای تراشه‌های پیشرفته و فناوری‌های مرتبط با هوش مصنوعی و ابررایانش (مانند محدودیت صادرات GPUهای Nvidia)، افزایش انتظارات «استانداردهای دقت و بررسی» برای شرکت‌ها در زنجیره تامین فناوری، صدور راهنمایی‌های جدید در مورد کاربردهای کنترل‌پذیر (مانند ممنوعیت تراشه‌ها یا نرم‌افزارهای AI که برای آموزش مدل‌ها در چین استفاده می‌شوند)، و بسته شدن حفره‌های موجود در برنامه‌های کنترل صادرات (مانند خاتمه دادن به معافیت‌های VEU برای فعالیت‌های جدید در چین و قانون شرکت‌های تابعه) بود.

تعرفه‌های وارداتی: تعرفه‌ها به عنوان محبوب‌ترین ابزار تحریمی ترامپ در این دوره به صورت عمومی و هدفمند بر چین اعمال شده است. اعمال تعرفه‌ها بر برخی کالاهای چینی در این سال به ۱۴۵ درصد رسید. این تعرفه‌ها تحت عنوان کسری تجاری، مقابله با شیوه‌های تجاری چین و تنبیه چین در کوتاهی در کنترل جریان پیش‌سازهای فنتانیل به آمریکا اعمال شده‌اند. علاوه بر این تعرفه‌های هدفمند در قالب اعمال عوارض برای کشتی‌های چینی به منظور مقابله با تسلط چین بر زنجیره تأمین دریایی و دیگر موارد اعمال شده‌اند.

محدودیت در سرمایه‌گذاری‌های متقابل: کنگره و دولت در سال گذشته با تصویب قوانین و دستورالعمل‌های اجرایی، دامنه مأموریت کمیته بررسی سرمایه‌گذاری خارجی آمریکا (CFIUS) را برای بررسی سرمایه‌گذاری‌های چینی در آمریکا به‌ویژه در حوزه‌های فناوری پیشرفته مانند نیمه‌رسانا، ابررایانش، هوافضا، بیوتکنولوژی، انرژی و زیرساخت‌های حیاتی گسترش داده و به آن اختیار بیشتری در اعمال ممنوعیت یا ملاحظات امنیتی ارائه کردند. همچنین دولت و کنگره با تصویب قوانین متعدد محدودیت‌های سرمایه‌گذاری آمریکایی‌ها در فناوری‌های پیشرفته چین را افزایش دادند.

محدودیت‌های همکاری‌های علمی و فناوری: محدودیت‌های آمریکا در زمینه همکاری‌های علمی و فناوری و تبادلات دانشجویی در یک سال اخیر شدت گرفته است. وزارت خارجه اعلام کرد ویزاهای برخی دانشجویان چینی، به‌ویژه آنهایی که با حزب کمونیست چین ارتباط دارند یا در رشته‌های حساس تحصیل می‌کنند، به‌طور تهاجمی لغو می‌کند و معیارهای صدور ویزا برای متقاضیان چینی و هنگ‌کنگی سخت‌تر خواهد کرد. علاوه بر این دولت و نمایندگان کنگره، دانشگاه‌ها را در پذیرش دانشجویان چینی تحت فشار قرار دادند، هر چند این اقدام در قالب تحریم‌ها رسمی دیده نمی‌شود اما در عمل پذیرش دانشجویان چینی را در دانشگاه‌های آمریکا با چالش مواجه کرده و تعداد آنها را کاهش داده است.



تغییرات در رویه‌های تحریمی چین

علی‌رغم تداوم رویه‌های تحریمی دستگاه‌های مختلف آمریکا علیه چین، تحولات یک سال گذشته در رابطه دو کشور، تغییرات اساسی در روند تحریمی آمریکا علیه چین ایجاد کرده است. این تحولات از ۱۳ فروردین ۱۴۰۴ با آغاز جنگ تجاری گسترده از سوی ترامپ شروع شد. تعرفه‌های متقابل آمریکا که فراتر از انتظارات و با هدف کاهش فشارهای اقتصادی بر این کشور اعمال شدند، دو هدف را در مهار چین دنبال می‌کردند: نخست، اعمال تعرفه‌های مستقیم گسترده بر چین با هدف افزایش درآمدهای تعرفه‌ای، وادار کردن چین به تغییر رویه‌های تجاری و در نهایت کاهش کسری تجاری دوجانبه؛ دوم، اعمال تعرفه بر سایر شرکای اقتصادی به منظور استفاده از این تعرفه‌ها به‌عنوان اهرمی در مذاکرات تجاری پیش رو، برای مسدود کردن راه‌های دور زدن تحریم‌های تجاری توسط چین، همراه‌سازی شرکا در کنترل‌های صادراتی علیه چین و سایر سیاست‌های محدودکننده علیه این کشور.

واکنش‌ها گسترده، هدفمند و بی‌سابقه چین به این محدودیت‌ها در قالب اعمال تعرفه‌های پایاپای و اعمال کنترل‌های صادراتی بر مواد معدنی کمیاب در کنار ضربه‌پذیری که چین در کوتاه مدت از تعرفه‌های گسترده آمریکا از خود نشان داد، ترامپ را وادار به عقب‌نشینی از رویارویی مستقیم با چین نمود. اوج این سیاست با توافق دو رئیس‌جمهور در اواخر پائیز رخ داد که آمریکا بدون گرفتن امتیاز ویژه و یا دستیابی به اهداف تعیین شده در ابتدای سال مجبور به پذیرش آتش‌بست هرچند موقت و تاکتیکی شد. این تغییر سیاست در استراتژی امنیت ملی ترامپ خود را در قالب پذیرش چین به عنوان یک قدرت «تقریباً هم‌تا» و فرونشست سیاست‌های اعلامی تقابلی نشان داد. در عمل پس از این توافقات دولت ترامپ در ازای توقف محدودیت‌های صادراتی چین بر مواد معدنی کمیاب و رفع تعرفه‌های تقابلی، تعرفه‌های اعمالی بر چین را به میزان ابتدای سال بازگردانده، اجرای بسیاری از قوانین تحریمی اعمالی بر چین در این سال را متوقف کرده است و از هرگونه اقدام تحریمی تحریک‌کننده جدید بر چین آشکارا عقب‌نشسته است و حتی برخی محدودیت‌های صادراتی بر تراشه‌های پیشرفته چین را کاهش داده است. این اقدامات موجب ایجاد اختلافات سیاسی گسترده درون دولت و کنگره نیز شده است.

دولت ترامپ هدف غیر مستقیم مهار چین را که از طریق مذاکرات تجاری با سایر شرکا پیگیری می‌شد ادامه داده است. این مذاکرات به توافقات کلی با برخی از شرکا از جمله هند، انگلیس، کره جنوبی، ژاپن، اندونزی، ویتنام و ... شده است. متن بیانیه‌های سیاسی حاوی پذیرش برخی اقدامات محدودکننده تجاری علیه چین است که می‌تواند دستاوردی برای دولت ترامپ محسوب شود. اما این توافقات (از جمله توافق با اندونزی و هند) در مرحله نهایی کمتر حاوی بندهای ضد چینی است و بیشتر بر امتیازات تجاری مستقیم شرکا به آمریکا متمرکز است. علاوه بر این حکم دادگاه عالی آمریکا در غیر قانونی بودن تعرفه‌های اعمالی ترامپ در یک سال گذشته، موجب تردید سایر شرکا از جمله هند و اتحادیه اروپا در انجام اقدامات ملموس شده است. هر چند ترامپ مصمم به ادامه سیاست تعرفه‌ای خود از طریق سایر اختیارات قانونی است اما نیازمندی همراهی کنگره با این اختیارات به لحاظ قانونی، نتیجه بخشی آنها را با تردید مواجه کرده است.



یافته‌های تحلیلی، پیش‌بینی رویه‌های آتی

بررسی جامع تحریم‌های یکسال گذشته آمریکا بر چین سه یافته تحلیلی را در این تحریم‌ها آشکار می‌کند:

۱. تمرکز آمریکا بر تقویت ساختارهای درونی قدرت و پذیرش چین به عنوان قدرتی هم‌تراز که قدرت و اراده اعمال اقدامات متقابل دارای قدرت اثرگذاری وسیع را دارد موجب می‌شود که آمریکا ضمن حفظ رویه‌های موجود در حوزه تحریم چین از جمله کنترل‌های صادراتی برای جلوگیری از دستیابی چین به فناوری‌های پیشرفته و یا سایر برنامه‌های تحریمی مانند ایران، فنتانیل و سایبری و... از اعمال تحریم‌های مستقیمی که بتواند مجدداً روابط دو کشور را پرتنش کند خودداری کند. در عوض آمریکا همانطور که امسال نشان داد تمرکز بیشتری بر بستن شکاف‌های موجود در تحریم‌های فعلی از طریق تقویت رویه‌های اجرایی و فشار بر شرکای ثالث قرار خواهد داد. در عمل این امر موجب افزایش اقدامات تحریمی آمریکا بر متحدان و شرکای خود به منظور اتخاذ سیاست‌های مهار همسو با آمریکا بر چین خواهد شد و درگیری آمریکا و چین را در نقاط خاکستری از جمله تایوان، آمریکای لاتین و سایر نقاط ژئوپلیتیک جهان افزایش خواهد داد.

۲. از سوی الگوی تحریم‌های غیرتعرفه‌ای علیه چین بیانگر آن است که آمریکا به‌طور فزاینده‌ای روابط پکن با دیگر رقبای راهبردی خود، به‌ویژه ایران و روسیه، را هدف قرار داده است. افزایش نگرانی واشنگتن نسبت به گسترش همکاری میان این کشورها باعث شده مقابله با این همگرایی به یکی از محورهای سیاستی در اسناد رسمی آمریکا، از جمله قوانین کنگره و راهبرد دفاع ملی، تبدیل شود. در نتیجه، آمریکا می‌کوشد از طریق ابزارهایی مانند تحریم شبکه‌های همکاری اقتصادی و فناوریانه، این همسویی را تضعیف کند؛ رویکردی که در عمل نیز در الگوی تحریم‌ها قابل مشاهده است. انتظار می‌رود که این رویه در آینده با جدیت بیشتری پیگیری شود.

۳. در یک سال گذشته نشانه‌های بیشتری از حرکت تدریجی آمریکا به سمت استفاده بیشتر از ابزارهای مالی علیه بازیگران چینی دیده می‌شود. در قوانین اخیر مقابله با فنتانیل، از جمله اختیارات پیش‌بینی شده در قانون اختیارات دفاع ملی ۲۰۲۵، امکان هدف قرار دادن شبکه‌های مالی مرتبط با تجارت مواد پیش‌ساز تقویت شده است. هم‌زمان، شبکه اجرایی مبارزه با جرائم مالی (Financial Crimes Enforcement Network) نیز هشدارهایی درباره شبکه‌های پول‌شویی مرتبط با برخی نهادهای چینی صادر کرده است. مجموعه این اقدامات نشان می‌دهد که بستر حقوقی و نظارتی برای گسترش احتمالی تحریم‌های مالی علیه بازیگران چینی در حال تقویت است.



جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

تحلیل جامع تحولات و تحریم‌های یکسال گذشته موید این نکته است که رقابت چین و آمریکا در یک نقطه غیرقابل بازگشت قرار دارد به نحوی که هر دو طرف آگاهند که نتیجه این رقابت که بخش مهمی از آن در بستر تحریم‌ها و تلاش‌ها برای امن کردن زنجیره تأمین جهانی صورت می‌گیرد تعیین کننده نظم آتی بین‌المللی خواهد بود. چین در این رقابت به نقطه‌ای رسیده است که حاضر است برای منافع راهبردی خود اقدامات گسترده و تنش‌زایی را در سطح جهانی انجام دهد. این روند موجب بازتعریف مجدد همه روابط در سطح جهانی میان دو ابرقدرت شده است. بسیاری از متحدان سنتی آمریکا این باز تعریف را با فاصله گرفتن از آمریکا در یک سال اخیر نشان داده‌اند. براساس تحولات سیاسی و تحریمی ناشی از آن، دو راهبرد کلیدی برای سال آتی توصیه می‌شود:

- بازتعریف جایگاه جهانی و منطقه‌ای: در چنین شرایطی که قدرت‌های جهانی حرکت‌های خود را برای تغییر نظم بین‌المللی شتاب داده‌اند و ایران را به عنوان یک مهره کلیدی در این نظم می‌بینند لازم است دستگاه‌های حکمرانی کشور نیز به لحاظ راهبردی سیاست‌های خود را مطابق با این تغییرات باز تعریف کنند و بازیگری فعال‌تری را در تعیین الگوهای جهانی و منطقه‌ای انجام دهند.
- باز تعریف شبکه‌های ارتباطات اقتصادی: با پیش‌بینی تمرکز تحریم‌های متقابل آمریکا و چین بر نقاط خاکستری از یک سو و تمرکز آمریکا بر تحریم شبکه‌های ارتباطی رقبای خود (ایران، چین و روسیه) لازم است کشور از تکیه خود به مدل‌های سنتی فرار از تحریم‌ها به سمت شیوه‌های پایدارتر این روابط که قابل تحریم نباشد از جمله تمرکز بر ارتباطات مالی غیر دلاری حرکت کند. لازم به ذکر است که بیشتر شدن احتمال تحریم‌های مالی بر چین از سمت آمریکا این حرکت را برای هر دو طرف مطلوب و دارای فوریت می‌کند.



تحلیل تحریم‌های روسیه در یک سال گذشته

مقدمه

در طی یک سال گذشته تلاش‌های تحریمی غرب علیه روسیه تداوم داشته است. در طول سال ۱۴۰۴ همچنان اتحادیه اروپا، آمریکا و انگلیس بازیگران مهم و اصلی تحریم‌کننده‌ی روسیه بودند. هرچند در ابتدا آمریکا پس از بازگشت ترامپ به کاخ سفید، از اعمال تحریم‌های جدید دوری کرد؛ اما سرانجام ناچار به اعمال تحریم‌های جدید بر غول‌های نفتی روسیه شد. اتحادیه اروپا نیز در طی یک سال گذشته سه بسته‌ی تحریمی علیه مسکو را به تصویب رساند و بیستمین بسته‌ی تحریمی نیز در آستانه‌ی تصویب قرار دارد. انگلیس نیز به طور گسترده‌ای همگام با اتحادیه اروپا به تحریم منافع روسیه پرداخته است.

مهمترین و موثرترین بازیگر تحریم بر روسیه را می‌توان اتحادیه اروپا دانست. این اتحادیه بسته‌های ۱۷، ۱۸ و ۱۹ را به تصویب رساند. رویکرد اصلی این بسته‌ها جداسازی هر چه بیشتر اتحادیه اروپا از روسیه، فشار بیشتر بر منابع درآمدی روسیه به خصوص در حوزه نفت و گاز و تحریم کشتی‌های ناوگان سایه (۵۷۷ کشتی) دانست. اتحادیه اروپا در سال گذشته با ارائه‌ی طرح REpowerEU تلاش‌های خود را برای جداسازی انرژی اروپا از روسیه را کلید زد؛ هرچند اجرای کامل این طرح در سال ۲۰۲۷ صورت خواهد گرفت. یکی از رویکردهای مهم اتحادیه در طی سال اخیر، تلاش برای جلوگیری از دور زدن تحریم‌ها از سوی روسیه است؛ در نتیجه تحریم شرکت‌ها و بازیگرانی در کشورهای ثالث از سوی اتحادیه تحت تحریم قرار گرفتند. این کشورها شامل چین، قزاقستان، قرقیزستان، ازبکستان، رژیم صهیونیستی، هند، بلاروس، هنگ‌کنگ، امارات، صربستان، ترکیه، ازبکستان، ویتنام، پاراگوئه و تایلند می‌شوند. همچنین اتحادیه اروپا سقف قیمت نفت را از ۶۰ دلار به ۴۷ دلار کاهش داد. یکی دیگر از اقدامات مهم اتحادیه اروپا تحریم کالایی و خدماتی روسیه بوده است که در این تحریم حتی صادرات کاسه‌ی توالت به روسیه نیز مورد تحریم قرار گرفت.

پس از اتحادیه اروپا فعال‌ترین بازیگر تحریمی علیه روسیه، انگلیس بود. هرچند تحریم‌های انگلیس به تنهایی دارای اثرات قابل ملاحظه‌ای در ساختار تحریم‌های روسیه نیست، اما رویکردهای نشان دهنده‌ی رویکرد کلی تحریم‌های غرب است. در طول یکسال اخیر انگلیس از بسته‌های بزرگ و کوچکی برای اعمال تحریم استفاده کرده است تا نشان دهد همچنان اعمال تحریم بر روسیه ادامه دارد و انگلیس به حمایت از اوکراین ادامه می‌دهد. رویکرد انگلیس به طور کلی با اتحادیه همسو بوده هرچند انگلیس با سرعت بیشتری توانست در حوزه انرژی از روسیه جدا گردد. با این حال ممنوعیت خدمات به کشتی‌های حامل نفت روسیه از مواردی بوده است که انگلیس جلوتر از اتحادیه حرکت کرده است.



اما موثرترین تحریم‌کننده‌ی تحریم‌های روسیه، آمریکا بوده است. هرچند در طول یک سال گذشته تحریم‌های اندکی از سوی آمریکا بر روسیه اعمال شد اما تاثیرگذاری بسیار بیشتری نسبت به تحریم‌های اتحادیه اروپا و انگلیس داشته است. در نیمه‌ی ابتدایی سال گذشته دولت ترامپ با توجه به ملاحظات مذاکراتی از اعمال تحریم‌های جدید بر روسیه امتناع کرد اما تحریم‌هاش پیشین را تداوم بخشید. با این حال دو اقدام از سوی آمریکا تاثیرات قابل توجهی را بر روسیه گذاشت. نخست تعرفه‌ی ۲۵ درصدی بر هند به دلیل خرید نفت از روسیه و دوم تحریم دو شرکت بزرگ روسیه در ابتدای آبان. در تداوم این اقدام افزایش فشار بر هند در اواخر سال موجب شد در طول سال گذشته هند که دومین خریدار نفت روسیه بوده است روند کاهشی خرید نفت روسیه را شاهد باشد. از سویی عدم همراهی آمریکا در کاهش سقف قیمت نفت روسیه موجب ناکارآمدی تلاش‌های اتحادیه اروپا و انگلیس در این زمینه شد. در مقابل رویکرد روسیه در قبال تحریم‌ها مقابله با آن‌ها بوده است. مسکو موضوع برداشته شدن تحریم‌ها را در مذاکرات دنبال نکرد، بلکه رویکرد اصلی آن دور زدن تحریم‌ها و خنثی‌سازی آن‌ها بوده است. در طول یک سال گذشته افزایش استفاده از ناوگان سایه، گسترش زیرساخت‌های مالی دور از دسترس غرب، ایجاد روابط تجاری و اقتصادی جدید با شرکای جدید در دستور کار روسیه بوده است. همچنین اصلاح و بروزرسانی سیاست‌های داخلی نیز در دستور کار مسکو بود که مهم‌ترین آن کاهش نرخ بهره‌ی بانکی از سوی بانک مرکزی روسیه بوده است.



تحلیل موضوعی تحریم‌ها

اصلی‌ترین موضوع تحریم‌های غرب بر روسیه پیرامون درآمدهای ناشی از فروش انرژی بود. در این نوع از تحریم‌ها ضمن تحریم شرکت‌های بزرگ نفتی روسیه از جمله سورگوت‌نفت‌گاز، لوک‌اویل، روسنفت، گازپروم‌نفت و تات‌نفت، به تحریم کشتی‌های موسوم به ناوگان سایه روسیه نیز پرداختند. همچنین افراد و نهادهای مرتبط با حمل‌ونقل نفت روسیه و پالایشگاه‌های خریدار نفت روسیه در چین و هند نیز مورد تحریم قرار گرفتند. افزون بر این اتحادیه اروپا به تلاش‌های خود برای کاهش واردات نفت از روسیه را ادامه داد. همچنین که سقف قیمت نفت از سوی غرب حفظ شد و از سوی اتحادیه اروپا و انگلیس از ۶۰ دلار به ۴۷ دلار نیز کاهش یافت. این نوع از تحریم‌ها تنها بخشی از تحریم‌ها بوده است که آمریکا در آن مشارکت نمود. ویژگی مهم این نوع از تحریم‌ها وجود تحریم کشورهای ثالث است. تحریم‌های حوزه مالی نیز بخش مهمی از تحریم‌های روسیه بوده است. در این نوع از تحریم‌ها که با هدف تضعیف هرچه بیشتر تبادلات مالی روسیه و فشار بر اقتصاد جنگی آن صورت گرفت، موسسات مالی در داخل روسیه و در دیگر کشورها نیز مورد هدف قرار گرفته است. به طور مثال موسساتی در پاراگوئه و در آسیای مرکزی مورد هدف این نوع از تحریم‌ها بود.

بخش دیگری از تحریم‌های روسیه شامل تحریم‌های مرتبط با مجتمع نظامی-صنعتی روسیه بود. در این نوع از تحریم‌ها تمرکز اروپا و انگلیس بر ایجاد ممنوعیت‌های صادرات فن‌آوری و تجهیزات اروپایی از طریق کشورهای ثالث به روسیه بوده است. در نتیجه شرکت‌ها و افرادی در چین، آسیای مرکزی و قفقاز، بلاروس و ترکیه تحت تحریم قرار گرفتند. گفته شده است موارد مذکور در انتقال فناوری و تجهیزات نظامی-صنعتی یا فناوری‌های با کاربرد دوگانه به روسیه تحت تحریم قرار گرفتند.

بخش دیگری از تحریم‌های روسیه در طی یک سال گذشته مرتبط با فعالیت‌های «مضر» روسیه در خارج از مرزهای آن بوده است. این بخش شامل فعالیت‌های سایبری و عملیات‌های خرابکاری روسیه در مناطق پیرامونی، اروپا، آفریقا و آمریکا می‌شود. با این حال این نوع از تحریم‌ها عمدتاً شامل تحریم‌های افراد بوده است و به ندرت شامل نهادها می‌شدند. همچنین از منظر اثرگذاری نیز بدون اثر خاصی بودند. بازیگر اصلی در این نوع از تحریم‌ها را می‌توان انگلیس دانست. هرچند آمریکا نیز تحریم‌هایی در این حوزه داشته است اما در یک سال گذشته میزان آن به طور قابل توجهی اندک بوده است.

نوع دیگری تحریم‌های روسیه تحریم تجاری بوده است. در این نوع از تحریم‌ها با هدف وارد کردن فشار بیشتر بر روسیه و کاهش روابط تجاری با مسکو، ارائه کالاها و خدمات به روسیه محدود شد. این نوع از تحریم‌ها در نوزدهمین بسته‌ی تحریم‌های اتحادیه اروپا قابل مشاهده بود. بدین ترتیب طیف گسترده‌ای از کالاهای مصرفی به روسیه مورد تحریم قرار گرفتند.



یافته‌های کلیدی

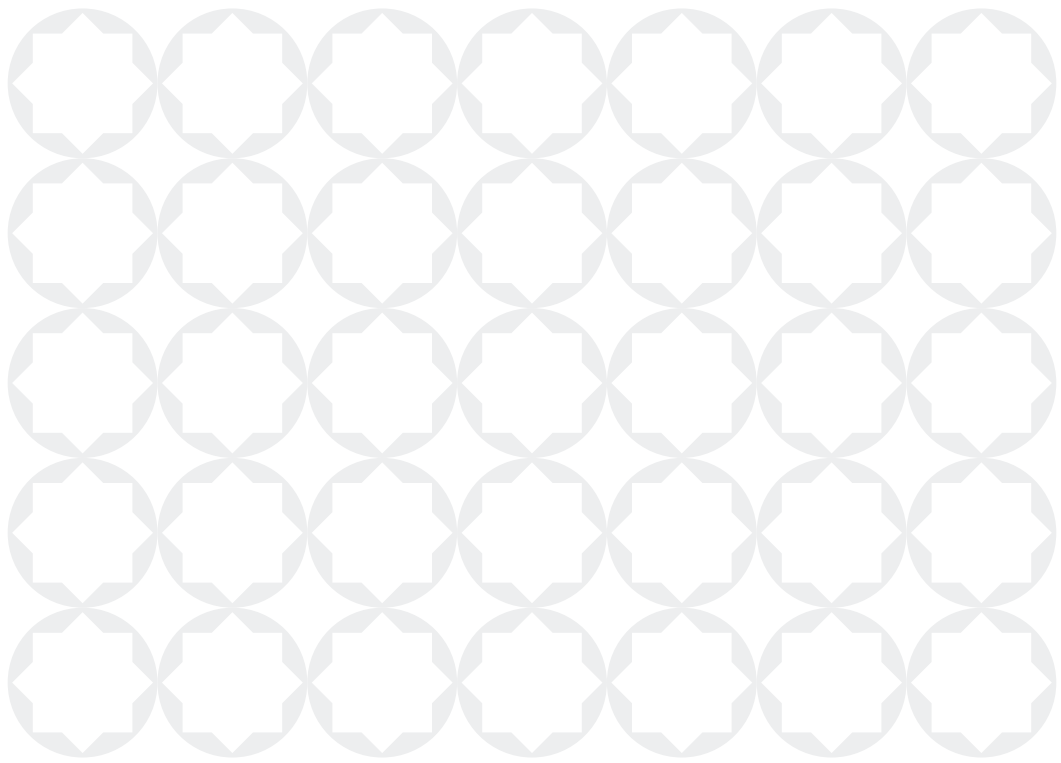
- تلاش کلی تحریم‌ها افزایش فشار بر درآمدهای نفتی روسیه از طریق تحریم کشتی‌ها، قطع خدمات، فشار بر کشورهای ثالث خریدار نفت روسیه و هدف قرار دادن افراد و نهادهای مرتبط بوده است.
- اروپا در جهت کاهش وابستگی به روسیه به خصوص در حوزه تامین انرژی از طریق برنامه‌ی REpowerEU اقدام نموده است.
- طرح کاهش سقف قیمت نفت اتحادیه اروپا و انگلیس بدون حضور آمریکا ناکارآمد بوده است.
- رویکرد روسیه در مقابله با تحریم‌ها، به جای برداشتن تحریم‌ها از طریق مذاکره، دورزدن و خنثی کردن تحریم‌ها بوده است.
- آمریکا همراه با مذاکرات اوکراین اقدام به اعمال تعرفه و تحریم علیه روسیه نموده است.
- آمریکا و انگلیس در تلاش برای کنترل اثرات منفی تحریم شرکت روسی «لوک‌اویل اینترنشنال» اقدام به صدور معافیت‌های تحریمی گسترده نمودند. امری که نشان می‌دهد اعمال تحریم بر کشورهای تحریم‌کننده نیز آثار مخربی دارد.



جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

روند و رویکردهای یک سال گذشته‌ی تحریم‌های روسیه نشان می‌دهد غرب همچنان بر حفظ تحریم‌ها علیه روسیه تاکید دارد در نتیجه پایداری تحریم‌های روسیه در سال آینده ممکن است. از سویی سیاست‌های اقتصادی روسیه در سال‌های پیش از تحریم موجب تحریم‌ناپذیری و یا هزینه‌بردار شدن هزینه‌های تحریم بر روسیه شده است. همچنین اقدامات و سیاست‌های پس از دوران تحریم از سوی روسیه نیز موجب شده اعمال تحریم‌ها بر روی آن با دشواری‌های بسیاری انجام گیرد و غرب را وادار به بروزرسانی ساختارهای تحریمی کرده است. اقداماتی که برای غرب دارای هزینه‌های سیاسی و اقتصادی قابل ملاحظه‌ای بوده است. بر این اساس، دو راهبرد کلیدی برای سال آتی توصیه می‌شود:

- گسترش همکاری‌های اقتصادی با روسیه: روسیه نشان داده است حتی با وجود احیای روابط خود با غرب همچنان روابط با بازیگران غیرغربی را در دستور کار خواهد داشت. جدا شدن اقتصاد روسیه از غرب و چرخش آن به سوی بازیگرانی که مستقل از غرب عمل می‌کنند، فضای گسترش روابط تجاری، مالی و خدماتی را با روسیه آماده کرده است. در این بین ایجاد سازوکارهای مالی مستقل از نفوذ غرب، تسهیل‌کننده‌ی روابط تجاری با روسیه است.
- بهره‌گیری از رویکرد و تجربیات ضدتحریمی روسیه: یکی از نکات مهم پیرامون رویکرد روسیه، گره زدن مذاکرات با موضوع رفع تحریم‌ها بود. روسیه نشان داد اقدامات پیشینی و پسینی مقابله با تحریم کارآمدی بسیار بیشتری در رفع تحریم نسبت تلاش‌های دیپلماتیک دارد. در موارد بسیاری غرب به دلیل هزینه‌های بالای تحریم از اعمال آن صرف نظر کرد. در موارد گسترده‌ای نیز غرب ناچار به انتشار معافیت‌های تحریمی برای کنترل آثار تحریم‌ها شد. به طور کلی رویکرد فعالانه‌ی روسیه برای دور زدن و شکست تحریم‌ها موجب شد این کشور بتواند در برابر تحریم‌های غرب با میزان موفقیت بالایی ایستادگی کند.



ISA CENTER
International & Strategic
Analysis Center