

تحلیل راهبردی قانون لپندزی گراهام

برای تحریم روسیه و ایران ۲۰۲۶
و دلالت‌های آن برای جمهوری اسلامی ایران

گذار تحریم‌های روسیه به
تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور

پاییز ۱۴۰۵

مرکز تحلیل
راهبردی و بین‌الملل



اللَّهُمَّ احْمِ الْبَرَّ

فهرست

صفحه	عنوان
۱	خلاصه مدیریتی
۱	یافته‌های اصلی
۲	پیام‌های راهبردی برای ایران
۲	توصیه‌های سیاستی اصلی
۳	مقدمه و زمینه‌ی شکل‌گیری قانون
۵	بخش اول: بررسی متن قانون
۵	مقدمه
۵	بررسی بخش‌های مختلف قانون
۵	بخش ۱۰۱: تعاریف
۵	بخش ۱۰۲: تحریم اشخاص خاص مرتبط با / حامی دولت روسیه
۶	بخش ۱۰۳: تحریم مؤسسات مالی مرتبط با دولت روسیه
۷	بخش ۱۰۴: تحریم سایر نهادهای تحت تملک یا کنترل دولت روسیه
۷	بخش ۱۰۵: ممنوعیت انتقال هرگونه وجوهی که روسیه در آن دخیل باشد
۷	بخش ۱۰۶: ممنوعیت پذیرش و معامله‌ی نهادهای روسی در بورس‌های اوراق بهادار آمریکا
۸	بخش ۱۰۷: ممنوعیت سرمایه‌گذاری اشخاص آمریکایی در روسیه
۸	بخش ۱۰۸: ممنوعیت صادرات انرژی به، و سرمایه‌گذاری در بخش انرژی روسیه
۹	بخش ۱۰۹: ممنوعیت خریداری بدهی‌های دولتی روسیه توسط اشخاص آمریکایی
۹	بخش ۱۱۰: ممنوعیت تأمین خدمات برای مؤسسات مالی تحریم‌شده توسط سامانه‌های پیام‌رسان مالی بین‌المللی
۹	بخش ۱۱۱: ممنوعیت واردات و تحریم‌های مرتبط با اورانیوم روسیه
۱۰	بخش ۱۱۲: افزایش تعرفه بر کالاهای واردشده از روسیه
۱۰	بخش ۱۱۳: اعمال تعرفه بر کشورهایی که نفت خام یا گاز طبیعی با منشأ روسیه خریداری می‌کنند یا دور زدن تحریم را تسهیل می‌کنند
۱۱	بخش ۱۱۴: استثناءها
۱۲	بخش ۱۱۵: معافیت‌های موقت
۱۲	بخش ۱۱۶: اجرای تحریم‌ها و مجازات‌های تخلف
۱۳	بخش ۱۱۷: خاتمه
۱۳	بخش ۲۰۱: تمدید «قانون تحریم‌های ایران مصوب ۱۹۹۶»
۱۴	بخش ۲۰۲: تفکیک‌پذیری
۱۴	بخش ۲۰۳: غروب

فهرست

صفحه	عنوان
۱۴	جمع‌بندی بخش اول
۱۶	بخش دوم: تحلیل راهبردی و ارزیابی اثربخشی قانون
۱۶	مقدمه
۱۷	منطق راهبردی قانون
۱۷	تحول بنیادین از «تحریم کشور» به «تحریم شبکه»
۱۸	نقش کنگره و پیام راهبردی تقابل بلندمدت
۱۹	تحریم‌های ثانویه‌ی ریسک‌محور: ابزار راهبردی بلندمدت در نظام محاسباتی آمریکا
۲۰	انرژی به عنوان ابزار قدرت ژئوپلیتیکی
۲۰	نقش بازار جهانی نفت و ناوگان سایه
۲۱	چالش راهبردی آمریکا: فشار حداکثری یا مدیریت بازار؟
۲۱	پیامد ژئوپلیتیکی گسترده‌تر: شکل‌گیری اقتصادهای موازی
۲۱	ارزیابی اثربخشی و واکنش بازیگران
۲۱	چارچوب ارزیابی اثربخشی قانون
۲۲	نقاط قوت قانون در افزایش فشار اقتصادی
۲۳	محدودیت‌های اثربخشی و توان سازگاری روسیه
۲۴	نقش تعیین‌کننده چین و هند
۲۴	بازیگر تعیین‌کننده‌ی موفقیت یا شکست قانون
۲۵	هند: امنیت انرژی و رابطه‌ی راهبردی با آمریکا
۲۵	واکنش اروپا و بازار جهانی انرژی
۲۵	اروپا: میان فشار بر روسیه و امنیت انرژی
۲۶	بازار جهانی انرژی: واکنش‌ها و پیامدهای احتمالی
۲۶	آیا قانون می‌تواند رفتار سیاسی روسیه را تغییر دهد؟
۲۷	شاخص‌های سنجش موفقیت قانون
۲۸	جمع‌بندی بخش دوم
۲۹	بخش سوم: سناریوهای اجرای قانون
۲۹	مقدمه
۲۹	سناریوی اول: اجرای محدود قانون
۲۹	ویژگی‌های اصلی سناریو
۳۰	پیامدهای اقتصادی برای روسیه و واکنش مسکو
۳۰	پیامدها برای بازار جهانی انرژی



فهرست

صفحه	عنوان
۳۰	رفتار چین و هند
۳۱	سناریوی دوم: اجرای متوسط قانون
۳۱	ویژگی‌های اصلی سناریو
۳۱	پیامدهای اقتصادی برای روسیه و واکنش مسکو
۳۱	چالش‌های پیش‌روی خریداران بزرگ: چین و هند
۳۲	پیامدها برای بازار جهانی انرژی
۳۲	سناریوی سوم: اجرای حداکثری قانون
۳۲	ویژگی‌های اصلی سناریو
۳۳	پیامدهای اقتصادی برای روسیه و محدودیت‌های ذاتی
۳۳	ریسک‌های جدی برای بازار جهانی انرژی
۳۴	تشدید رقابت راهبردی آمریکا و چین
۳۵	جمع‌بندی بخش سوم
۳۶	بخش چهارم: دلالت‌ها و پیامدهای قانون برای جمهوری اسلامی ایران
۳۶	مقدمه
۳۷	جایگاه ایران در ساختار قانون
۳۷	تفاوت ماهوی میان روسیه و ایران در متن قانون
۳۷	تغییر ماهیت تحریم‌های انرژی آمریکا علیه روسیه
۳۷	تحول از تحریم مبادی انرژی روسیه به تحریم زنجیره صادرات انرژی این کشور
۳۸	دلالت‌های قانون برای ایران به تفکیک سناریوهای اجرا
۳۸	سناریوی اجرای محدود
۳۸	سناریوی اجرای متوسط
۳۹	سناریوی اجرای حداکثری
۳۹	ساختار آسیب‌پذیری شبکه‌ی صادراتی ایران
۴۰	نقش محوری چین در معادلات انرژی ایران
۴۱	رابطه‌ی ایران و روسیه: هم‌گرایی راهبردی در برابر رقابت اقتصادی
۴۱	حوزه‌های هم‌گرایی و هم‌کاری
۴۱	حوزه‌های رقابت و تضاد منافع
۴۲	فرصت‌های احتمالی برای ایران در سایه‌ی تحولات جدید
۴۲	افزایش ارزش راهبردی منابع انرژی



فهرست

صفحه	عنوان
۴۲	اهمیت فزاینده‌ی ژئوپلیتیک کریدورها و مسیرهای تجاری
۴۳	ضرورت هم‌گرایی راهبردی ایران، چین و روسیه در برابر نظام تحریمی آمریکا
۴۵	بخش پنجم: توصیه‌های سیاستی برای جمهوری اسلامی ایران
۴۵	مقدمه
۴۵	ایجاد نظام پایش و رصد تحریم‌های انرژی و تجارت جهانی
۴۶	کاهش آسیب‌پذیری صادرات نفت
۴۶	مدیریت رابطه‌ی انرژی با چین
۴۷	مدیریت رابطه‌ی ایران و روسیه
۴۷	تقویت امنیت زنجیره صادرات انرژی
۴۸	توسعه‌ی سازوکارهای مالی مستقل و شبکه‌سازی
۴۸	دیپلماسی فعال انرژی و کریدوری
۴۹	جمع‌بندی بخش پنجم
۵۰	جمع‌بندی نهایی گزارش





بسمه تعالی

تحلیل راهبردی قانون لیندزی گراهام برای تحریم روسیه و ایران ۲۰۲۶ و دلالت‌های آن برای جمهوری اسلامی ایران

۱. خلاصه مدیریتی

این گزارش به ارزیابی متن و تحلیل راهبردی پیش‌نویس نهایی «قانون لیندزی گراهام برای تحریم روسیه و ایران در سال ۲۰۲۶» اختصاص دارد که در کنگره‌ی آمریکا تهیه شده و روال تبدیل آن به قانون در حال طی شدن است. گزارش در پنج بخش تنظیم شده است: مروری تفصیلی بر متن قانون، تحلیل راهبردی و ارزیابی اثربخشی، سناریوهای اجرا، دلالت‌ها برای جمهوری اسلامی ایران و توصیه‌های سیاستی.

یافته‌های اصلی

- این قانون بیانگر گذار آمریکا از «تحریم‌های ثانویه‌ی قاعده‌محور» به «تحریم‌های ثانویه‌ی ریسک‌محور» است. در این معماری، با این‌که فشار نهایی متوجه کشور هدف است، اما این مهم از طریق اعمال فشار بر کل زیست‌بوم اقتصادی پیرامون آن شامل خریداران، واسطه‌های مالی، شبکه‌های حمل‌ونقل و کشورهای ثالث تعیین می‌یابد. هدف نهایی، افزایش هزینه و ریسک همکاری اقتصادی با کشور هدف تا سطح بازدارنده است.
- ورود جدی کنگره به تحریم‌های روسیه و طراحی سازوکارهای قفل‌سازی نهادی (بند غروب پنج‌ساله، شرایط سخت‌گیرانه‌ی لغو، حق وتوی کنگره) نشان می‌دهد که آمریکا تقابل با روسیه را بلندمدت می‌بیند و تحریم‌های ریسک‌محور را به‌عنوان یک رویکرد پایدار در سیاست خارجی خود تعریف کرده است.
- الگویی که اکنون علیه روسیه به کار گرفته می‌شود، برای ایران جدید نیست. ایران بیش از سه دهه است که با نسل‌های مختلف تحریم‌های ثانویه مواجه بوده و این قانون در واقع تأیید موفقیت الگوی تحریمی ایران در نظام حکمرانی آمریکا و تعمیم آن به اقتصادهای دیگر است. اهمیت واقعی قانون برای ایران نه در بخش ۲۰۱ (تمدید پنج‌ساله‌ی قانون آيسا)، بلکه در نقشه‌ی راهی است که برای تشدید فشارهای آتی علیه شبکه‌ی صادراتی ایران ترسیم می‌کند.
- اثربخشی این قانون به‌شدت به رفتار بازیگرانی وابسته است که خارج از کنترل مستقیم آمریکا قرار دارند، به ویژه چین و هند. سناریوهای اجرا (محدود، متوسط، حداکثری) نشان می‌دهند که بازار جهانی انرژی از انعطاف قابل‌توجهی برخوردار است و حذف کامل یک صادرکننده‌ی بزرگ عملاً غیرممکن است؛ آن‌چه تغییر می‌کند، هزینه‌ها، تخفیف‌ها و مسیرهای تجارت است.





پیام‌های راهبردی برای ایران

- ایران باید از تجربه‌ی اجرای این قانون علیه روسیه به‌عنوان یک فرصت یادگیری بهره‌برد و معماری دفاع اقتصادی خود را بر اساس درس‌آموخته‌های تازه به‌روزرسانی کند.
- هم‌گرایی راهبردی ایران، روسیه و چین در برابر نظام تحریمی آمریکا ضروری است. این هم‌گرایی باید فراتر از رقابت‌های مصنوعی تجاری کوتاه‌مدت تعریف شده و بر توسعه‌ی زیرساخت‌های مشترک ضدتحریمی متمرکز شود.
- با احتمال بالا، چین دیر یا زود در دایره‌ی تحریم‌های ریسک‌محور آمریکا قرار خواهد گرفت و درک این واقعیت، پیش‌شرط موفقیت محور ایران-روسیه-چین است.

توصیه‌های سیاستی اصلی

- ایجاد نظام پایش و رصد تحریم‌های انرژی و تجارت جهانی؛
- کاهش آسیب‌پذیری زنجیره‌ی صادرات نفت از طریق تنوع‌بخشی به بازارها، افزایش ارزش افزوده و تقویت امنیت زنجیره‌ی صادرات انرژی در حوزه‌های حمل‌ونقل، واسطه‌ها و پرداخت؛
- مدیریت واقع‌بینانه‌ی رابطه با چین، به‌خصوص در حوزه‌ی انرژی؛
- مدیریت هوشمند رابطه‌ی ایران و روسیه با حفظ استقلال و منافع ملی؛
- توسعه‌ی سازوکارهای مالی مستقل و مصون از تحریم و شبکه‌سازی ضدتحریمی؛
- دیپلماسی فعال انرژی و کریدوری.





مقدمه و زمینه‌ی شکل‌گیری قانون

«قانون لیندزی گراهام برای تحریم روسیه و ایران در سال ۲۰۲۶»^۱ در شرایطی مطرح شده است که سیاست تحریمی آمریکا علیه روسیه پس از آغاز جنگ اوکراین، وارد مرحله‌ی جدیدی شده است. پس از فوریه‌ی ۲۰۲۲، آمریکا و متحدانش مجموعه‌ای گسترده از اقدامات تنبیهی شامل تحریم افراد و نخبگان سیاسی، اعمال محدودیت‌های مالی، پایش صادرات فناوری، محدود کردن سرمایه‌گذاری‌ها و فشار بر بخش انرژی را علیه مسکو به اجرا گذاشتند. هدف غایی این اقدامات، کاهش توان اقتصادی روسیه به منظور محدودسازی ظرفیت این کشور در تأمین هزینه‌های سیاست خارجی و نظامی‌اش بود. با این حال، تجربه چند سال اجرای این تحریم‌ها نشان داد که روسیه توانسته است با انطباق‌پذیری، بخشی از این فشارها را خنثی و مدیریت کند.

از دید طراحان آمریکایی، مسأله اصلی که این قانون جدید قصد حل آن را دارد این است که تحریم مستقیم روسیه نتوانسته جریان درآمدهای انرژی این کشور را به اندازه مطلوب و کافی کاهش دهد. مسکو موفق شد در دل تحریم‌ها، بخشی از صادرات انرژی خود را به بازارهای آسیا منتقل کند، روابط اقتصادی جدیدی شکل دهد و از شبکه‌های مالی و حمل‌ونقل جایگزین بهره ببرد. در نتیجه این ناکامی نسبی، تمرکز راهبردی آمریکا از رویکرد پیشین «محدود کردن مستقیم روسیه» به سمت الگوی جدید «افزایش هزینه همکاری سایر کشورها با روسیه» تغییر جهت داده است.

انرژی، محور اصلی این قانون را تشکیل می‌دهد و اهمیت آن از این واقعیت ناشی می‌شود که نفت و گاز هم‌چنان یکی از مهم‌ترین منابع درآمد ارزی روسیه به شمار می‌روند. بر این اساس، راهبرد آمریکا لزوماً بر آن نیست که صادرات نفت روسیه را به صفر برساند، بلکه هدف اصلی آن این است که درآمد واقعی روسیه از هر شبکه نفت کاهش یابد، هزینه انتقال و فروش بالا برود و خریداران نسبت به ادامه همکاری با مسکو مردد شوند. در همین راستا، برخی مراکز فکری و تحلیلی آمریکایی نظیر «مرکز مطالعات راهبردی و بین‌الملل»^۲ تأکید می‌کنند که حتی بخش‌های دیگر این قانون، نظیر بخش تعرفه‌ای، به‌گونه‌ای طراحی شده است که بر شرایط بازار و در نتیجه، تعیین درآمد نفت روسیه اثر بگذارد و از این طریق، فشار اقتصادی بر مسکو تشدید شود.

۱. قانون لیندزی گراهام برای تحریم روسیه و ایران در سال ۲۰۲۶

Lindsey O. Graham Sanctioning Russia Act of 2026
<https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/5025>
<https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/5334>

۲. Center for Strategic and International Studies (CSIS), "Analysis of the Lindsey Graham Russia and Iran Sanctions Act of 2026"
<https://www.csis.org/analysis/what-happens-if-congress-codifies-russia-sanctions>





مهم‌ترین تحول مفهومی مطرح‌شده در این قانون در رابطه با تحریم‌های روسیه، ورود کشورهای ثالث به محاسبات و معماری تحریمی، یا همان مفهوم «تحریم‌های ثانویه» است. بر اساس این الگو، چنان‌چه کشوری (یا هر موجودیتی) اقدام به خرید نفت روسیه کند یا در دور زدن تحریم‌ها مشارکت نماید، ممکن است خود نیز با هزینه‌های اقتصادی مواجه شود. به همین دلیل، کشورهایی مانند چین و هند، برخی دیگر از کشورهای آسیایی و حتی شماری از شرکای اروپایی، اکنون در مرکز هدف‌گذاری این قانون قرار گرفته‌اند. این الگو که برای روسیه جدید محسوب می‌شود، حداقل سه دهه است که علیه جمهوری اسلامی ایران به کار گرفته شده است. «قانون تحریم‌های ایران و لیبی» مصوب سال ۱۳۷۵ (سال ۱۹۹۶ میلادی) که هر ده سال تمدید شده و اکنون «قانون تحریم‌های ایران»^۳ نام دارد، اولین قانون تحریم‌های فراسرزمینی (ثانویه) علیه ایران است که در کنگره‌ی آمریکا تصویب شد. اگرچه نام ایران در عنوان این قانون آمده است، اما ساختار و محتوای قانون نشان می‌دهد که وزن اصلی قانون بر روسیه متمرکز است و بخش مربوط به ایران، که تنها یک خط و آن هم برای تمدید قوانین پیشین است، بیش‌تر به استمرار چارچوب تحریم‌های موجود علیه ایران بازمی‌گردد. از این رو، باید میان دو موضوع تمایز قائل شد: نخست، اثر مستقیم و بی‌واسطه این قانون بر ایران؛ و دوم، پیام راهبردی آن برای آینده‌ی تحریم‌های ایران. اهمیت واقعی این قانون برای ایران بیش از آن‌که در موضوع اول نهفته باشد، در موضوع دوم خود را نشان می‌دهد. قانون لندزی گراهام را باید در چارچوب تحول کلی سیاست تحریمی آمریکا علیه روسیه تحلیل کرد. این قانون صرفاً یک فهرست تحریمی جدید نیست، بلکه تلاشی برای ایجاد یک معماری فشار گسترده‌تر به شمار می‌رود که در آن روسیه به‌عنوان هدف مستقیم قرار گرفته، کشورهای تعامل‌کننده با روسیه تحت فشار قرار می‌گیرند و انرژی به محور اصلی فشار تبدیل شده است.

^۳. Iran Sanctions Act of 1996 (Public Law 104-172; 50 U.S.C. 1701 note)
<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ172/pdf/PLAW-104publ172.pdf>





بخش اول: بررسی متن قانون

مقدمه

هدف این بخش، بررسی دقیق ساختار خود قانون است. برخلاف بخش‌های بعدی که وارد تحلیل راهبردی و پیامدهای ژئوپلیتیکی خواهند شد، در این قسمت تمرکز اصلی بر این پرسش است که قانون دقیقاً چه ابزارهایی ایجاد می‌کند و معماری تحریمی آن چگونه طراحی شده است.

این قانون از دو عنوان اصلی^۴ تشکیل شده است. عنوان نخست با عنوان «قانون لیندزی گراهام برای تحریم روسیه و ایران ۲۰۲۶»، هسته اصلی قانون را تشکیل می‌دهد و به اقدامات مرتبط به روسیه اختصاص دارد و تمرکز آن بر افراد و نهادهای روسی، نظام مالی، بخش انرژی، سرمایه‌گذاری، بدهی دولتی و کشورهای ثالث است. عنوان دوم (بسیار کوتاه، شامل سه بند) نیز به سایر موضوعات از جمله تمدید قانون تحریم‌های ایران و مواعید پایان قانون می‌پردازد.

بررسی بخش‌های مختلف قانون

بخش ۱۰۱: تعاریف

در این بخش، واژه‌ها و عبارات انواع حساب بانکی، بیمه‌ی دریایی، پذیرش (اتباع)، نیروهای مسلح روسیه، دارایی‌های مسدودشده، زیرساخت‌های حیاتی، شخص خارجی، آگاهانه، تجاوز نظامی، شخص روسی و شخص آمریکایی، مورد استفاده در متن قانون، تعریف شده‌اند.

بخش ۱۰۲: تحریم اشخاص خاص مرتبط با / حامی دولت روسیه

یکی از بزرگ‌ترین بخش‌های قانون، بخش ۱۰۲ آن است که در آن، اختیار اعمال تحریم علیه افراد، نهادها و کشتی‌های مرتبط با دولت روسیه برای رئیس‌جمهور آمریکا فراهم می‌شود. بر اساس این بخش، مقامات دولتی، افراد نزدیک به ساختار قدرت، شرکت‌های وابسته و شبکه‌های آمادی در دسته‌های هدف قرار می‌گیرند. برخی اهداف تعیین‌شده در این بخش عبارت‌اند از:

- مقامات رسمی دولت روسیه (۲۷ جایگاه حقوقی، از جمله رئیس‌جمهور روسیه)؛
- اشخاص خارجی تأمین‌کننده‌ی صنایع دفاعی روسیه؛
- اشخاص خارجی تسهیل‌کننده‌ی خدمات مالی مرتبط با تأمین صنایع دفاعی روسیه؛
- اشخاص خارجی انجام‌دهنده‌ی تراکنش قابل‌توجه با نیروهای مسلح روسیه؛
- فعالان بخش‌های دفاع، انرژی و حمل‌ونقل روسیه؛
- اشخاص مرتبط با پروژه‌های حوزه‌ی انرژی در روسیه

۴. Title I and Title II





- الیگارش‌های روس
- گماشتگان دولت روسیه در سراسر جهان؛
- انواع کشتی‌های مرتبط با روسیه و مالکان، بیمه‌گذارها، کاپیتان‌ها و تأمین‌کنندگان آن‌ها؛
- مالکان و کارورهای بنادر خارجی پذیرنده‌ی کشتی‌های مرتبط با روسیه؛
- همه‌ی کشتی‌های تعیین‌شده در قوانین تحریمی انگلستان و اتحادیه‌ی اروپا علیه روسیه؛
- و

تحریم‌های تعیین‌شده در این بخش عبارت‌اند از:

- اجازه‌ی استفاده از تمامی اختیارات تعیین‌شده در «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی»^۵ برای توقیف کشتی‌ها و مسدودسازی و ممنوع‌سازی تمام تراکنش‌های اشخاص تعیین‌شده در قانون که در آمریکا انجام می‌شود؛
- ممنوعیت صدور ویزا، پذیرش و دادخواهی در آمریکا؛
- لغو ویزاهای موجود.

بخش ۱۰۳: تحریم مؤسسات مالی مرتبط با دولت روسیه

- این بخش، نظام مالی و بانکی روسیه را هدف قرار می‌دهد؛
- بانک مرکزی روسیه و تمام زیرمجموعه‌های آن؛
- تمام مؤسسات مالی مرتبط با دولت روسیه؛
- همه‌ی مؤسسات مالی خارجی که با مؤسسات مالی روسیه همکاری داشته باشند (تحریم‌های ثانویه)؛
- ممنوعیت تراکنش اشخاص آمریکایی با مؤسسات مالی روسیه (تحریم‌های اولیه)؛
- و

تحریم‌های تعیین‌شده در این بخش عبارت‌اند از:

- مسدودسازی دارایی؛
- تحریم‌های تعیین‌شده در قانون مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم (کاتسا ۲۰۱۷)؛
- ممنوعیت افتتاح حساب یا داشتن حساب‌های کارگزاری و پرداختی در خاک آمریکا.

۵. The International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) 1977
<https://www.congress.gov/crs-product/R45618>





هم‌چنین در این بخش، دولت آمریکا به همه‌ی مؤسسات مالی آمریکایی اجازه می‌دهد که از پرداخت سود دارایی‌های مسدودشده‌ی روسیه به مسکو امتناع کنند.

بخش ۱۰۴: تحریم سایر نهادهای تحت تملک یا کنترل دولت روسیه

هدف اصلی این بخش، بازگذاشتن دست دولت آمریکا برای تسری مفاد قانون به نهادهای جدید و دادن خاصیت به‌روزشوندگی به آن است. هم‌چنین در این بخش، به رئیس‌جمهور آمریکا اجازه‌ی استفاده‌ی کامل از مفاد تحریمی «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی» داده شده است.

بخش ۱۰۵: ممنوعیت انتقال هرگونه وجوهی که روسیه در آن دخیل باشد

براساس این ماده، ۳۰ روز پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، هرگونه پردازش و انتقال وجه به یا از دولت روسیه ممنوع اعلام می‌شود. قانون‌گذار برای اجرای این ممنوعیت، دو دسته از نهادهای مالی را هدف قرار داده است. دسته‌ی اول، «مؤسسات سپرده‌پذیر»^۶ هستند که شامل بانک‌های تجاری، مؤسسات پس‌انداز، اتحادیه‌های اعتباری و هم‌چنین شعب و نمایندگی‌های بانک‌های خارجی فعال در خاک آمریکا می‌شود. به بیان ساده، هر نهادی که در نظام بانکی آمریکا حق پذیرش سپرده و انتقال وجه را داشته باشد، مشمول این ممنوعیت است.

دسته‌ی دوم، کارگزاران و معامله‌گران اوراق بهادار ثبت‌شده در «کمسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا»^۷ هستند که در حوزه‌ی بازار سرمایه فعالیت می‌کنند. این نهادها از انجام هرگونه تراکنش مالی در دو حالت منع شده‌اند:

- انتقال وجه به یا از دولت روسیه، شامل هر نهادی که مالکیت آن در اختیار دولت روسیه باشد.
- هرگونه انتقال وجه که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به نفع مقامات دولت روسیه صورت گیرد.

اهمیت این بخش در آن است که با تعریف گسترده از «مؤسسه‌ی سپرده‌پذیر»، عملاً هیچ بانک یا شعبه‌ی بانکی که به نظام مالی آمریکا متصل باشد، اجازه‌ی تسهیل تراکنش‌های مالی مسکو را ندارد.

بخش ۱۰۶: ممنوعیت پذیرش و معامله‌ی نهادهای روسی در بورس‌های اوراق بهادار آمریکا

این بخش در راستای تکمیل فشار مالی بر روسیه، حضور نهادهای مرتبط با دولت این کشور را در بازارهای سرمایه‌ی آمریکا ممنوع می‌کند. براساس این ماده، «کمسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا» موظف است از معامله‌ی اوراق بهادار صادرکنندگان خاص روسی در بورس‌های ملی اوراق بهادار جلوگیری کند. این ممنوعیت شامل چهار دسته از صادرکنندگان می‌شود:

- مقامات رسمی دولت روسیه.

۶. Depository Institution

۷. Securities and Exchange Commission (SEC)





- افراد حقیقی که با دولت روسیه مرتبط هستند.
- نهادهای حقوقی که دولت روسیه مالکیت، کنترل یا اکثریت آن‌ها را در اختیار دارد.
- نهادهای حقوقی که به شکل دیگری با دولت روسیه در ارتباط هستند.

بخش ۱۰۷: ممنوعیت سرمایه‌گذاری اشخاص آمریکایی در روسیه

- بخش ۱۰۷ با هدف قطع کامل جریان‌های سرمایه‌گذاری و خدمات فنی-اقتصادی از مبدأ آمریکا به روسیه تدوین شده است. بر این اساس، سه دسته از اقدامات برای اشخاص آمریکایی (در هر کجای جهان که باشند) ممنوع اعلام می‌شود:
- هرگونه سرمایه‌گذاری جدید اشخاص آمریکایی در روسیه، صرف‌نظر از این‌که این اشخاص در خاک آمریکا یا خارج از آن مستقر باشند.
 - صادرات، صادرات مجدد، فروش یا تأمین هرگونه خدمات (که توسط وزیر خزانه‌داری با مشورت وزیر امور خارجه شناسایی و اعلام می‌شود) به هر شخص مستقر در روسیه.
 - هرگونه تأیید، تأمین مالی، تسهیل یا تضمین توسط یک شخص آمریکایی برای تراکنش‌هایی که توسط اشخاص خارجی انجام می‌شود، مشروط بر آن‌که آن تراکنش اگر توسط شخص آمریکایی یا در خاک آمریکا انجام می‌شد، مشمول ممنوعیت این ماده بود.

بخش ۱۰۸: ممنوعیت صادرات انرژی به، و سرمایه‌گذاری در بخش انرژی روسیه

- این بخش به‌طور مستقیم بخش انرژی روسیه را هدف قرار می‌دهد و با ایجاد یک معماری دوگانه از تحریم‌های اولیه (ممنوعیت‌های مستقیم برای اشخاص آمریکایی) و تحریم‌های ثانویه (برای اشخاص خارجی)، سعی در محدود کردن توسعه و نگهداری زیرساخت‌های انرژی مسکو دارد. در رابطه با اشخاص آمریکایی (در هر کجای جهان که باشند) دو ممنوعیت مطرح شده است:
- ممنوعیت هرگونه سرمایه‌گذاری جدید در بخش انرژی روسیه توسط اشخاص آمریکایی؛
 - ممنوعیت صادرات، صادرات مجدد یا انتقال هرگونه انرژی یا فرآورده‌ی انرژی که در آمریکا تولید شده باشد، به روسیه.

بر اساس بخش (b)، رئیس‌جمهور آمریکا موظف است تحریم‌های مندرج در بخش ۱۰۲ را علیه هر شخص خارجی اعمال کند که به تشخیص رئیس‌جمهور، عمداً به فروش، تأمین، انتقال، بازاریابی یا ارائه‌ی کالا، خدمات، فناوری یا سایر حمایت‌هایی بپردازد که موجب حفظ یا توسعه‌ی تولید نفت، اورانیوم، گاز طبیعی، گاز طبیعی مایع، فرآورده‌های نفتی، محصولات پتروشیمی، زغال‌سنگ یا فرآورده‌های زغال‌سنگ برای استفاده‌ی هر شخص مشمول تحریم تحت بخش‌های ۱۰۲ یا ۱۰۳ شود.





بخش ۱۰۹: ممنوعیت خریداری بدهی‌های دولتی روسیه توسط اشخاص آمریکایی

بر اساس این بخش، خرید هرگونه بدهی حاکمیتی (اوراق قرضه‌ی دولتی) متعلق به دولت روسیه توسط هر شخص آمریکایی، فوراً و به‌طور مطلق ممنوع است. قانون‌گذار برای جلوگیری از هرگونه فرار قانونی یا تفسیر محدود، تصریح کرده است که این ممنوعیت به‌طور ویژه شامل مؤسسات مالی آمریکایی نیز می‌شود.

بخش ۱۱۰: ممنوعیت تأمین خدمات برای مؤسسات مالی تحریم‌شده توسط سامانه‌های پیام‌رسان

مالی بین‌المللی

بخش ۱۱۰ به‌طور مستقیم زیرساخت‌های ارتباطی نظام مالی جهانی، به‌ویژه سامانه‌های پیام‌رسان مالی بین‌المللی (مانند سوئیفت) را هدف قرار می‌دهد. بر اساس قسمت اول از این بخش، رئیس‌جمهور آمریکا موظف است ظرف ۳۰ روز پس از لازم‌الاجرا شدن قانون و سپس هر ۱۸۰ روز یک‌بار، دو اقدام را انجام دهد:

- هر شخصی را که ممکن است مشمول این قانون باشد را بررسی کند.
- بر اساس «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی»، علیه هر شخصی که رئیس‌جمهور تشخیص دهد، تحریم اعمال کند.

مشمولان تحریم در دو دسته تعریف می‌شوند:

- نهادهایی که عمدتاً در کسب‌وکار ارائه‌ی خدمات پیام‌رسانی مالی جهانی فعالیت می‌کنند و وزیر خزانه‌داری آمریکا (با مشورت وزیر امور خارجه) تشخیص می‌دهد که این نهادها عمداً برای دور زدن تحریم‌های ماده ۱۰۳ یا سایر مواد این قانون استفاده می‌شوند.
 - رهبران، مقامات، مدیران ارشد اجرایی، اعضای هیئت‌مدیره یا سهامداران عمده‌ای که در نهادهای دسته‌ی اول، مالکیت، کنترل یا اکثریت دارند.
- برای این بخش استثناهایی توسط قانون‌گذار در نظر گرفته شده است.

بخش ۱۱۱: ممنوعیت واردات و تحریم‌های مرتبط با اورانیوم روسیه

بر اساس این بخش، رئیس‌جمهور آمریکا موظف است بلافاصله پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، تمام اقدامات ضروری را برای اجرای الزامات قانونی مرتبط با ممنوعیت واردات اورانیوم از روسیه انجام دهد. قانون‌گذار به‌طور صریح تأکید کرده است که این ممنوعیت شامل واردات هرگونه اورانیوم از «شرکت دولتی انرژی اتمی روس‌اتم» یا هر شرکت تابعه و جانشین آن نیز می‌شود.





قسمت دیگری از این بخش، رئیس‌جمهور آمریکا را ملزم می‌کند تا از تاریخ مقرر در قانون و سپس هر ۱۸۰ روز یک‌بار، تحریم‌های مندرج در بخش ۱۰۲ را علیه افراد زیر اعمال کند:

- رهبران، مقامات، مدیران ارشد اجرایی و اعضای هیئت‌مدیره شرکت روس‌اتم یا هر شرکت تابعه و جانشین آن.
- سهام‌داران عمده‌ای که دارای سهم یا اکثریت در این شرکت‌ها هستند.

بخش ۱۱۲: افزایش تعرفه بر کالاهای واردشده از روسیه

بخش‌های ۱۱۲ و ۱۱۳، مربوط به اعمال تحریم‌های تعرفه‌ای بر روسیه است. در بخش ۱۱۲، رئیس‌جمهور آمریکا موظف است حداکثر ظرف ۳۰ روز پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، و بدون توجه به هرگونه مقررات مغایر دیگر، نرخ تعرفه‌ی گمرکی برای تمامی کالاهای وارداتی از روسیه را تا سقف ۵۰ درصد (بر اساس ارزش کالا) افزایش دهد. قانون‌گذار برای جلوگیری از هرگونه فرار قانونی یا تفسیر محدود، به‌طور صریح فهرستی از مهم‌ترین و راهبردی‌ترین کالاهای صادراتی روسیه را ذکر کرده است که شامل نفت، گاز طبیعی، گاز طبیعی مایع، نفت خام، فرآورده‌های نفتی، محصولات پتروشیمی، زغال‌سنگ و فرآورده‌های زغال‌سنگ می‌شود.

در متن تأکید شده است که این تعرفه‌ی ۵۰ درصدی، یک عارضه‌ی مجزا و علاوه بر هرگونه تعرفه، عوارض، مالیات، جریمه یا هزینه دیگری است که پیش‌تر بر آن کالاها اعمال شده است.

بخش ۱۱۳: اعمال تعرفه بر کشورهایی که نفت خام یا گاز طبیعی با منشأ روسیه خریداری می‌کنند یا دور زدن تحریم را تسهیل می‌کنند

بخش ۱۱۳ یکی از تهاجمی‌ترین و حساسیت‌برانگیزترین بخش‌های این قانون است که مستقیماً کشورهای ثالث که خریدار عمده از روسیه هستند (نظیر چین و هند) را هدف قرار می‌دهد. بر اساس این بخش، رئیس‌جمهور آمریکا موظف است نرخ تعرفه‌ی گمرکی برای تمامی کالاهای وارداتی (نه فقط انرژی) از کشورهای هدف را تا سقف ۱۰۰ درصد افزایش دهد. این تعرفه‌ی سنگین، علاوه بر هرگونه عوارض و مالیات‌های پیشین خواهد بود. کشورهای هدف (مشمول این تعرفه) به دو دسته تقسیم می‌شوند:

- کشورهایی که ۳۰ روز پس از تصویب قانون، اقدام به خرید جدید نفت یا گاز روسیه کنند و در ۱۲ ماه پیش از آن، جزو پنج واردکننده‌ی بزرگ انرژی روسیه بوده باشند.
- کشورهایی که در ۱۲ ماه پیش از تصویب قانون، جزو پنج کشور برتر در «تسهیل فرار از تحریم‌های نفتی روسیه» شناخته شده‌اند.



یکی از مهم‌ترین نوآوری‌های این بخش، تعریف دقیق حقوقی از «کشورهای تسهیل‌گر فرار از تحریم» است. بر این اساس، کشوری تسهیل‌گر شناخته می‌شود که اشخاص حقیقی یا حقوقی در آن مستقر بوده و عمداً به دورزدن تحریم‌های نفتی روسیه کمک کنند. این کمک شامل ارائه‌ی حمایت‌های مالی یا آمادی برای خرید، بارگیری و حمل‌ونقل نفت تحریمی و به‌طور ویژه هرگونه تراکنش یا خدمات مرتبط با «ناوگان سایه» است که نفت روسیه را حمل می‌کنند. این بند مستقیماً کشورهایی را که بنادر یا خدمات پرچم خود را در اختیار ناوگان روسیه قرار می‌دهند، در تیررس تعرفه‌های ۱۰۰ درصدی قرار می‌دهد.

قانون‌گذار یک سازوکار تشویق و تنبیه نیز در نظر گرفته است. نماینده‌ی تجاری آمریکا می‌تواند در صورتی که یک کشور هدف، گام‌های ملموسی برای کاهش یا توقف خرید انرژی روسیه بردارد، نرخ تعرفه را تعدیل کند (البته نه صفر). برعکس، اگر کشوری خریدهای خود را افزایش دهد، تعرفه تشدید می‌شود. هم‌چنین یک استثنای مهم برای «گاز طبیعی» در نظر گرفته شده است: اگر کشوری کمتر از ۱۵ درصد از کل صادرات گاز روسیه را وارد کند و در حال کاهش واردات خود باشد، از اعمال این تعرفه معاف خواهد شد.

برای اطمینان از اجرای مستمر قانون، نماینده‌ی تجاری آمریکا موظف است هر ۱۸۰ روز یک‌بار، با مشورت وزرای خارجه و انرژی، فهرست پنج خریدار بزرگ نفت و پنج خریدار بزرگ گاز روسیه را به‌روزرسانی کرده و تعرفه‌ها را علیه آن‌ها اعمال کند. هم‌چنین، ۱۰ روز پیش از اعمال یا تغییر هرگونه تعرفه، دولت باید گزارش توجیهی و روش‌شناسی (متدولوژی) خود را به کمیته‌های تخصصی کنگره (مالی، روابط خارجی و بانکی) ارائه دهد.

بخش ۱۱۴: استثناءها

بخش ۱۱۴ مجموعه‌ای از استثنائات و معافیت‌های حیاتی را پیش‌بینی کرده است تا از بروز فجایع انسانی، اختلال در امنیت ملی آمریکا، نقض تعهدات بین‌المللی و آسیب به برنامه‌های راهبردی آمریکا (مانند برنامه‌های فضایی) جلوگیری کند. استثنائات مندرج در این ماده را می‌توان در چند محور اصلی دسته‌بندی کرد:

- استثنائات بشردوستانه و پزشکی؛
- استثنائات امنیتی، اطلاعاتی و دیپلماتیک؛
- استثنائات مرتبط با انرژی هسته‌ای و اورانیوم؛
- استثنائات تجاری، ترانزیت نفت غیرروسی از خاک روسیه؛
- استثنائات برنامه‌های فضایی و استثنای ناسا از این قانون.



بخش ۱۱۵: معافیت‌های موقت

این بخش به رئیس‌جمهور آمریکا اختیار می‌دهد تا در صورت لزوم و با رعایت شرایط مشخص، با استفاده از امکان «معافیت موقت»^۸، از اعمال تحریم‌ها، محدودیت‌ها یا تعرفه‌های مندرج در این قانون صرف‌نظر کند و از تبدیل شدن قانون به ابزاری صلب و غیرقابل‌مدیریت جلوگیری نماید.

بر این اساس، رئیس‌جمهور مجاز است معافیت موقت هر یک از مفاد تحریمی را نسبت به یک شخص یا اشخاص خارجی، یا نسبت به هرگونه تعرفه‌ی مقرر در این قانون صادر کند. اما این اختیار بدون نظارت نیست و رئیس‌جمهور باید پیش از صدور هرگونه معافیت، دو سند را به کنگره ارائه دهد:

- یک گواهی کتبی مبنی بر این‌که صدور این معافیت در راستای منافع ملی آمریکا است؛
- گزارشی که مبنای این گواهی و دلایل توجیهی آن را توضیح می‌دهد. این گزارش باید به صورت غیرمحرمانه ارائه شود، هرچند می‌تواند شامل ضمیمه‌های محرمانه نیز باشد.

نکته‌ی مهم فنی این بخش این است که این گزارش‌دهی، برای «تعدیل یا تنظیم نرخ تعرفه‌ها» لازم نیست. این بدان معناست که رئیس‌جمهور برای تغییر نرخ تعرفه‌های تنبیهی (بر اساس رفتار کشورها در خرید انرژی روسیه)، آزادی عمل بیش‌تری دارد.

بخش ۱۱۶: اجرای تحریم‌ها و مجازات‌های تخلف

بخش ۱۱۶ به عنوان پیش‌ران اجرایی قانون عمل می‌کند. این بخش با ارجاع به «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی»، زیرساخت حقوقی لازم برای اعمال فوری تحریم‌ها علیه متخلفان را فراهم می‌کند. بر این اساس، رئیس‌جمهور مجاز است برای اجرای بخش‌های ۱۰۲ تا ۱۱۱، از تمام اختیارات مندرج در بخش‌های ۲۰۳ و ۲۰۵ «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی» استفاده کند. این ارجاع به این معناست که رئیس‌جمهور می‌تواند بدون نیاز به تصویب قوانین جدید یا بوروکراسی اداری اضافی، از طریق وزارت خزانه‌داری آمریکا اقدام به مسدودسازی دارایی‌ها، ممنوعیت تراکنش‌ها و صدور مقررات اجرایی کند.

طبق این بخش، مجازات‌های مندرج در بخش ۲۰۶ «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی» برای هر شخصی که مرتکب تخلف شود، اعمال خواهد شد. این مجازات‌ها معمولاً شامل جریمه‌های سنگین مدنی و حتی مجازات‌های کیفری (حبس) است. نکته‌ی مهم در این بخش، گستردگی دامنه‌ی مسئولیت است. مجازات‌ها نه تنها شامل «نقض» قانون می‌شود، بلکه موارد زیر را نیز در بر می‌گیرد:

- تلاش برای نقض؛
- تبانی برای نقض؛
- تسبیب در نقض یا تسهیل آن.

۸. Waiver





بخش ۱۱۷: خاتمه

بخش ۱۱۷ سازوکار حقوقی و سیاسی برای لغو، تعلیق یا خاتمه‌ی تحریم‌ها، محدودیت‌ها و تعرفه‌های مقرر در این قانون را تعیین می‌کند. این بخش با سلب اختیار کامل و انحصاری از رئیس‌جمهور برای لغو تحریم‌ها، کنگره‌ی آمریکا را به‌عنوان نهاد ناظر و تأییدکننده‌ی نهایی در فرآیند رفع تحریم‌ها قرار می‌دهد. بر اساس این بخش، رئیس‌جمهور تنها در صورت ارائه‌ی گزارش کتبی به کنگره و اثبات تحقق شروط زیر می‌تواند درخواست لغو تحریم‌ها را ارائه دهد:

- در خصوص روسیه و اشخاص روسی: روسیه باید توافق‌نامه‌ی صلحی را امضا کند که مورد پذیرش دولت آزاد و مستقل اوکراین باشد و تمامی خصومت‌های نظامی و هرگونه فعالیت برای سرنگونی، برچیدن و براندازی دولت اوکراین را به‌طور کامل متوقف کند.
 - در خصوص اشخاص و کشورهای ثالث (غیر روسی): شخص خارجی یا دولت کشور ثالث باید فعالیت خاصی که مبنای اعمال تحریم بوده است را متوقف کرده باشد و رئیس‌جمهور تضمین‌های قابل‌اتکایی دریافت کند که آن‌ها در آینده عمداً مرتکب فعالیت‌های مشمول تحریم نخواهند شد.
- قانون‌گذار برای جلوگیری از اقدامات شتاب‌زده، یک دوره‌ی انتظار و نظارت در نظر گرفته است. پس از ارائه‌ی گزارش رئیس‌جمهور، لغو تحریم‌ها به مدت ۳۰ روز تقویمی مسکوت می‌ماند و اجرا نمی‌شود. در این دوره، کمیته‌های تخصصی کنگره فرصت دارند تا جلسات استماع و توجیهی برگزار کرده و گزارش را به‌طور کامل بررسی کنند. اگر در پایان این ۳۰ روز، کنگره «قطعنامه‌ی مشترک عدم تأیید» را تصویب نکند، لغو تحریم‌ها اجرایی خواهد شد.^۹

بخش ۲۰۱: تمدید «قانون تحریم‌های ایران مصوب ۱۹۹۶»

بخش ۲۰۱ صرفاً یک اصلاحیه‌ی فنی و زمانی است. بر اساس این ماده، بند ۱۳(ب) «قانون تحریم‌های ایران ۱۹۹۶»^{۱۰} اصلاح شده و تاریخ انقضای این قانون از سال «۲۰۲۶» به سال «۲۰۳۱» تغییر می‌یابد. به بیان ساده، این ماده اعتبار قانون تحریم‌های ایران را به مدت ۵ سال دیگر تمدید می‌کند. این بخش صرفاً به حفظ و تداوم چارچوب حقوقی تحریم‌های پیشین علیه ایران می‌پردازد و هیچ ابزار تحریمی جدیدی علیه تهران ایجاد نمی‌کند.

۹. Joint Resolution of Disapproval

۱۰. Iran Sanctions Act of 1996 (Public Law 104-172; 50 U.S.C. 1701)





بخش ۲۰۲: تفکیک پذیری

این بخش یک بند استاندارد اما حیاتی در ادبیات حقوقی و قانون گذاری آمریکاست که تحت عنوان «تفکیک پذیری» شناخته می شود. بر اساس این بخش، اگر هر یک از مفاد این قانون، یا اعمال آن نسبت به هر شخص یا شرایط خاصی، توسط مراجع قضایی «مغایر با قانون اساسی» تشخیص داده شده و باطل اعلام شود، این ابطال محدود به همان بخش خاص خواهد بود و سایر مفاد قانون و اعمال آن ها در قبال اشخاص یا شرایط دیگر، هم چنان معتبر و لازم الاجرا باقی می مانند.

بخش ۲۰۳: غروب

بر اساس این بخش، قسمت اصلی متن قانون شامل تمامی بخش های تحریمی علیه روسیه از ۲۰۱۲ تا ۱۱۷ به طور خودکار در تاریخی که دقیقاً پنج سال پس از لازم الاجرا شدن قانون فرا می رسد، منقضی و متوقف خواهد شد، مگر آن که کنگره پیش از آن اقدام به تمدید آن نماید. البته بخش ایران از این انقضاء استثنا شده است.

جمع بندی بخش اول

بررسی دقیق مواد این قانون نشان می دهد که معماری تحریمی آن بر پایه سه لایه اصلی و مکمل استوار است. لایه نخست، «فشار مستقیم» است که شامل هدف قرار دادن افراد، نهادهای دولتی، بانک ها و شرکت های روسی می شود و از طریق مسدودسازی دارایی ها، ممنوعیت تراکنش های بانکی و قطع دسترسی به بازارهای سرمایه عمل می کند. لایه دوم، «فشار اقتصادی ساختاری» است که حوزه های کلیدی همچون سرمایه گذاری، انرژی، فناوری و تجارت را در بر می گیرد و با ممنوعیت سرمایه گذاری، صادرات انرژی و اعمال تعرفه های سنگین، زیرساخت های اقتصادی روسیه را هدف قرار می دهد. لایه سوم و راهبردی ترین لایه، «فشار شبکه ای» است که دایره ای هدف گیری را فراتر از مرزهای روسیه گسترش داده و خریداران انرژی، واسطه های تجاری، شرکت های بیمه، ناوگان های حمل و نقل و کشورهای ثالث را در بر می گیرد.

نوآوری اصلی این قانون نه در افزایش کمی و تعداد تحریم ها، بلکه در تغییر بنیادین میدان هدف گیری آن ها نهفته است. آمریکا در این قانون می کوشد از رویکرد سنتی تحریم صرف یک کشور، به سمت مدیریت و کنترل شبکه ای گسترده ای اقتصادی پیرامون آن حرکت کند. ماده ی ۱۱۳ با هدف قرار دادن کشورهای خریدار انرژی روسیه و ماده ی ۱۱۰ با تهدید سامانه های پیام رسان مالی، نمونه های بارز این تغییر رویکرد هستند. در این معماری، هدف نهایی صرفاً مسدود کردن یک کشور نیست، بلکه افزایش هزینه و ریسک برای هر بازیگری است که در زنجیره ی ارزش اقتصادی آن کشور قرار دارد.



در کنار این سه لایه فشار، قانون یک ساختار نظارتی و قفل‌سازی نهادی نیز طراحی کرده است. ماده‌ی ۱۱۷ با تعیین شرایط بسیار سخت‌گیرانه برای لغو تحریم‌ها و اعطای حق وتو به کنگره، عملاً اختیار رفع تحریم‌ها را از قوه‌ی مجریه سلب کرده و آن را به یک فرآیند بین‌نهادی پیچیده تبدیل کرده است. این ساختار تضمین می‌کند که معماری تحریمی قانون، فارغ از تغییر دولت‌ها یا رویکردهای دیپلماتیک کوتاه‌مدت، پابرجا باقی بماند و هرگونه عقب نشینی نیازمند اجماع گسترده‌ی سیاسی باشد.

با این حال، قانون کاملاً صلب و بدون انعطاف طراحی نشده است. مواد ۱۱۴ و ۱۱۵ با پیش‌بینی استثنائات بشردوستانه، معافیت‌های امنیتی، مجوزهای عمومی و اختیارات معافیت برای رئیس‌جمهور، سوپاپ‌های اطمینانی را حفظ کرده‌اند که به دولت آمریکا امکان می‌دهد در شرایط خاص و بدون نیاز به تصویب قانون جدید، فشار را تعدیل کند. این ترکیب فشار حداکثری و انعطاف کنترل‌شده، نشان‌دهنده‌ی رویکرد واقع‌گرایانه‌ی قانون‌گذار در مدیریت پیامدهای جانبی تحریم‌ها، در جهانی است که دستخوش تغییرات و تحولات بنیادین است.

در مجموع، این قانون یک «مانیفست تحریمی» برای نسل جدید جنگ اقتصادی است؛ قانونی که در آن تعرفه‌ها، تحریم‌های ثانویه، کنترل شبکه‌های مالی و نظارت بین‌نهادی در کنار هم قرار گرفته‌اند تا یک محاصره‌ی اقتصادی چندلایه و چندبعدی را ایجاد کنند. این قانون نشان می‌دهد که آمریکا در حال گذار از «تحریم کشورها» به «تحریم زیست‌بوم اقتصادی» است و این تغییر پارادایم می‌تواند از طرفی پیامدهای عمیقی برای تمام بازیگران اقتصادی جهان، به‌ویژه کشورهای تحت تحریم و شرکای تجاری آن‌ها داشته باشد و از طرف دیگر، فرصت‌های بی‌نظیری از هم کاری و شبکه‌سازی در برابر آن‌ها قرار دهد.



بخش دوم: تحلیل راهبردی و ارزیابی اثربخشی قانون

مقدمه

بررسی جزئیات متن قانون در بخش پیشین نشان داد که این قانون مجموعه‌ای گسترده از ابزارهای تحریمی را در اختیار دولت آمریکا قرار می‌دهد؛ اما اهمیت اصلی آن فراتر از فهرست مواد قانونی نهفته است. برای درک جایگاه واقعی این قانون، باید به دو پرسش بنیادین پاسخ داد: نخست، چرا آمریکا در این مقطع زمانی به سمت چنین ساختاری از تحریم‌ها علیه روسیه حرکت کرده است؟ و دوم، آیا این معماری تحریمی در عمل قادر خواهد بود اهداف خود را محقق سازد؟

پاسخ پرسش نخست در تغییر ماهیت محیط اقتصادی پس از سال ۲۰۲۲ نهفته است. تحریم‌های گسترده علیه روسیه، اگرچه هزینه‌های قابل‌توجهی بر این کشور تحمیل کردند، نتوانستند به‌طور کامل جریان درآمدهای انرژی مسکو را متوقف سازند. روسیه با بهره‌گیری از بازارهای آسیایی، سازوکارهای مالی جایگزین، شبکه‌های حمل‌ونقل جدید و شرکت‌های واسطه‌ای توانست بخشی از آثار تحریم‌ها را مدیریت و خنثی کند. در نتیجه، قانون جدید را باید تلاشی برای عبور از محدودیت‌های مدل سنتی تحریم روسیه و حرکت به سمت معماری کارآمدتری از فشار اقتصادی دانست. پاسخ پرسش دوم اما پیچیده‌تر است؛ زیرا اثربخشی این قانون تنها به تصمیم و اراده واشنگتن محدود نمی‌شود، بلکه در محیطی پیچیده اجرا خواهد شد که بازیگران متعددی با منافع و راهبردهای متفاوت در آن حضور دارند. ماهیت اصلی این قانون، برخلاف بسیاری از تحریم‌های سنتی، به‌گونه‌ای است که موفقیت آن به‌شدت به رفتار بازیگران ثالث وابسته است. چنان‌چه کشورهایی مانند چین به خرید انرژی از روسیه ادامه دهند، هند هزینه‌های ناشی از فشار آمریکا را نپذیرد و شبکه‌های مالی و حمل‌ونقل جایگزین بیش از پیش توسعه یابد، اثربخشی این قانون با محدودیت‌های جدی مواجه خواهد شد. در مقابل، اگر خریداران بزرگ انرژی روسیه رفتار خود را تغییر دهند، شرکت‌های بین‌المللی از ترس مواجهه با تحریم‌های ثانویه عقب‌نشینی کنند و هزینه تجارت با روسیه به‌طور چشمگیری افزایش یابد، آنگاه اثر اقتصادی قانون تشدید خواهد شد.

بر این اساس، این بخش در دو محور اصلی تنظیم شده است: در محور نخست، منطق راهبردی و فلسفه‌ی حاکم بر قانون مورد واکاوی قرار می‌گیرد و در محور دوم، اثربخشی احتمالی آن با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های ذاتی و واکنش بازیگران اصلی ارزیابی می‌شود.



۲.۱. منطق راهبردی قانون

۲.۱.۱. تحول بنیادین از «تحریم کشور» به «تحریم شبکه»

نخستین تحول بنیادین در سیاست تحریمی آمریکا که در این قانون نمود یافته، گذار از الگوی «تحریم کشور» به «تحریم شبکه»، یا به عبارت دیگر، تکامل و ارتقاء تحریم‌های روسیه از «تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور» به «تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور»^{۱۱} است. در مدل سنتی، ساختار فشار به‌گونه‌ای طراحی می‌شد که با هدف قرار دادن مستقیم کشور هدف، دولت، شرکت‌ها، بانک‌ها و افراد وابسته به آن در فهرست تحریم‌ها قرار می‌گرفتند. هدف غایی این رویکرد، کاهش ظرفیت اقتصادی، ایجاد فشار داخلی و در نهایت تغییر محاسبات سیاسی حکومت هدف بود. اگرچه این مدل در بسیاری از موارد کارآمد و مؤثر بوده است، اما در مواجهه با اقتصادهای بزرگ و دارای پیوندهای گسترده جهانی مانند روسیه، با محدودیت‌های جدی روبرو شد.

در مقابل، قانون لندزی گراهام نشان‌دهنده‌ی حرکت واشینگتن به سمت یک مدل گسترده‌تر و پیچیده‌تر تحت عنوان «تحریم شبکه‌ای» است. در این معماری جدید، با این‌که نقطه‌ی فشار نهایی، متوجه کشور هدف است، اما عملاً، شرکای اقتصادی، خریداران، شبکه‌ی حمل‌ونقل، ارائه‌دهندگان خدمات مالی و واسطه‌های تجاری کشور هدف، مسئول پیاده‌سازی تحریم بوده و در صورت تخطی، در معرض تنبیه تحریم‌کننده قرار می‌گیرند. بر این اساس، پرسش راهبردی آمریکا دیگر صرفاً این نیست که «چگونه می‌توان روسیه را تحریم کرد؟»، بلکه این است که «چگونه می‌توان همکاری اقتصادی با روسیه را برای سایر بازیگران جهانی تا حد امکان پرهزینه و پریسک کرد؟».

دلیل این تغییر رویکرد را باید در چالش بنیادین سیاست تحریمی آمریکا پس از سال ۲۰۲۲ جستجو کرد، یعنی تداوم درآمدهای انرژی روسیه. مهم‌ترین مسئله‌ای که واشینگتن با آن مواجه شد این بود که مسکو توانست بخش قابل توجهی از صادرات انرژی خود را حفظ کند. پس از آن‌که حضور روسیه در بازار اروپا به‌شدت کاهش یافت، جریان صادرات این کشور به سمت آسیا تغییر مسیر داد و کشورهایی مانند چین، هند، ترکیه و برخی دیگر از اقتصادهای آسیایی به خریداران عمده انرژی روسیه تبدیل شدند. از این رو، اعمال فشار مستقیم بر روسیه بدون تغییر رفتار این خریداران جدید، با محدودیت‌های جدی روبرو بود و نمی‌توانست جریان درآمدی مسکو را به‌طور مؤثر قطع کند.

۱۱. این تغییر نسل و گذار تحریمی، اولین بار در رابطه با ایران در سال ۱۳۸۹ (۲۰۱۰ میلادی) و با تصویب «قانون سیسادا» در کنگره‌ی آمریکا رخ داد. در این سال، تحریم‌های ثانویه‌ی نسل اول (قاعده‌محور) که از سال ۱۳۷۵ (۱۹۹۶ میلادی) با «قانون ایلسا (داماتو)» علیه ایران آغاز شده بود، تغییر نسل داد و با یک ارتقاء مفهومی، به تحریم‌های ثانویه‌ی نسل دوم (ریسک‌محور) تکامل یافت.



در همین راستا، بخش ۱۱۳ قانون به عنوان مهم ترین نمود این تغییر رویکرد، از یک منطق اقتصادی مشخص پیروی می کند و به دنبال ترسیم یک معادله جدید پیش روی کشورهای خریدار انرژی روسیه است. پیش از تصویب این قانون، معادله خرید نفت روسیه برای این کشورها ساده بود و صرفاً به معنای دسترسی به انرژی ارزان تلقی می شد. اما هدف قانون گذار آمریکایی آن است که پس از اجرای سخت گیرانه این قانون، این معادله را تغییر دهد؛ به گونه ای که خرید نفت روسیه برابر با دسترسی به انرژی ارزان به علاوه پذیرش هزینه و ریسک احتمالی از دست دادن دسترسی به بازار آمریکا باشد. هدف غایی آمریکا از این تغییر معادله آن است که محاسبات اقتصادی کشورهای ثالث را دگرگون سازد و خرید از روسیه را از یک فرصت اقتصادی صرف، به یک انتخاب پرریسک و پرهزینه تبدیل کند.

۲.۱.۲. نقش کنگره و پیام راهبردی تقابل بلندمدت

یکی از ابعاد مهم این قانون، افزایش نقش کنگره در تثبیت تحریم هاست. در بسیاری از موارد پیشین، تحریم های آمریکا بر اساس فرامین اجرایی رئیس جمهور، تصمیمات وزارت خزانه داری و سیاست دولت وقت اعمال می شدند. اما تجمیع این محدودیت ها در یک قانون رسمی توسط قوه ی مقننه ی آمریکا، لغو آن ها را دشوارتر کرده و هزینه ی سیاسی تغییر مسیر را به طور چشمگیری افزایش می دهد. این موضوع از اهمیت ویژه ای برخوردار است، زیرا تحریم ها را از یک ابزار صرفاً اجرایی که ممکن است با تغییر دولت ها تعدیل یا لغو شوند، به یک ابزار دارای پشتوانه قانونی قوی تر و پایدارتر تبدیل می کند.

ورود جدی کنگره به ماجرای تحریم های روسیه و آغاز اعمال تحریم های ثانویه ی ریسک محور علیه این کشور، پیامی راهبردی و فراتر از صرفاً یک بسته ی تنبیهی دارد: آمریکا تقابل با روسیه را بلندمدت می بیند و دورنمایی از بهبود شرایط و روابط در آینده ی قابل پیش بینی ترسیم نمی کند. ساختار قانون گذاری، با تعیین بند غروب پنج ساله (بخش ۲۰۳)، شرایط بسیار سخت گیرانه برای لغو تحریم ها (بخش ۱۱۷) و اعطای حق وتو به کنگره، عملاً نشان می دهد که واشینگتن در حال طراحی راهبردهای بلندمدت برای تقابل با مسکو است و این تقابل را نه یک واکنش موقت به جنگ اوکراین، بلکه یک جبهه ی پایدار در رقابت ساختاری با روسیه تعریف کرده است.

این الگو برای سیاست گذاران ایرانی کاملاً آشناست. دقیقاً همان حس و ارزیابی راهبردی، در سال ۱۹۹۶ و با تصویب «قانون تحریم های ایران و لیبی» (قانون داماتو) نسبت به ایران شکل گرفت و برای نخستین بار، تحریم های ثانویه و فراسرزمینی علیه تهران در قالب قانون کنگره تثبیت شد. سپس نقطه ی عطف واقعی در سال ۲۰۱۰ و با تصویب «قانون جامع تحریم ها، پاسخ گویی و منع سرمایه گذاری ایران» (سیسادا) رقم خورد؛ جایی که آمریکا رسماً از تحریم های ثانویه ی قاعده محور به تحریم های ثانویه ی ریسک محور علیه ایران گذر کرد و روند تقابل اقتصادی بلندمدت با تهران را در راهبردهای کلان خود تثبیت نمود.



آنچه امروز در مورد روسیه در حال رخ دادن است، بازتولید همان الگویی است که بیش از سه دهه علیه ایران اعمال شده و اکنون در مقیاسی بزرگ‌تر و با ابزارهایی پیشرفته‌تر، علیه اقتصاد روسیه به کار گرفته می‌شود. درک این تداوم الگویی، برای سیاست‌گذاران ایرانی اهمیت حیاتی دارد؛ زیرا نشان می‌دهد واشینگتن تحریم‌های ریسک‌محور را نه یک ابزار موقت، بلکه یک معماری پایدار و بلندمدت در سیاست خارجی خود تعریف کرده است.

۲.۱.۳. تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور: ابزار راهبردی بلندمدت در نظام محاسباتی آمریکا

ورود جدی آمریکا به طراحی و اجرای تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور علیه روسیه را نباید صرفاً یک تصمیم تاکتیکی یا واکنشی در پاسخ به جنگ اوکراین تفسیر کرد. این که واشینگتن از این ابزار برای تقابل با یک قدرت بزرگ هسته‌ای، عضو دائم شورای امنیت و دارای سابقه‌ی پیوندهای گسترده‌ی اقتصادی با جهان استفاده می‌کند، نشان می‌دهد که تحریم‌های ریسک‌محور در نظام محاسباتی آمریکا جایگاهی فراتر از یک ابزار تنبیهی موقت دارند و به عنوان یک ستون راهبردی بلندمدت ارزیابی می‌شوند.

این ارزیابی راهبردی را می‌توان از چند نشانگر مشخص در ساختار خود قانون و فرآیند تصویب آن استخراج کرد. نخست، قانون‌گذار آمریکایی با تعیین بند غروب پنج‌ساله، شرایط بسیار سخت‌گیرانه برای لغو تحریم‌ها و اعطای حق وتو به کنگره، عملاً نشان داده است که این معماری تحریمی نه یک واکنش هیجانی، بلکه یک پروژه‌ی بلندمدت با افق‌های مشخص است. دوم، ارجاع گسترده به اختیارات «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی» و طراحی سازوکارهای نظارتی پیچیده نشان می‌دهد که آمریکا در حال سرمایه‌گذاری نهادی، اطلاعاتی و اجرایی قابل توجهی برای عملیاتی‌سازی این الگو است. سوم، و از همه مهم‌تر، آمریکا این الگو را از یک «آزمایش سه‌دهه‌ای علیه ایران» به یک «الگوی قابل‌تعمیم جهانی» ارتقا داده است؛ فرآیندی که نشان می‌دهد واشینگتن تحریم‌های ریسک‌محور را نه یک ابزار موقتی، بلکه یک دکترین پایدار در سیاست خارجی خود تعریف کرده است.

معنای راهبردی این ارزیابی آن است که آمریکا تحریم‌های ریسک‌محور را به عنوان یک ابزار بازدارنده‌ی بلندمدت می‌بیند که می‌تواند بدون نیاز به رویارویی نظامی مستقیم، هزینه‌های تدریجی و فرساینده‌ای بر رقبای خود تحمیل کند. این ابزار اکنون به قدری در نظام محاسباتی آمریکا تثبیت شده است که فارغ از تغییر دولت‌ها و رویکردهای کوتاه‌مدت سیاسی، به عنوان بخشی از معماری دائمی قدرت آمریکا باقی خواهد ماند. این موضوع دلالت‌های مستقیم و مهمی برای جمهوری اسلامی ایران دارد که در فصل چهارم گزارش به آن پرداخته شده است.



۲.۱.۴. انرژی به عنوان ابزار قدرت ژئوپلیتیکی

انرژی در معادلات ژئوپلیتیکی جایگاهی فراتر از یک کالای اقتصادی صرف دارد. برای کشورهای صادرکننده، انرژی هم‌زمان منبع اصلی درآمد دولت، ابزاری برای اعمال نفوذ در سیاست خارجی و عاملی تعیین‌کننده در قدرت ژئوپلیتیکی به شمار می‌رود. در مورد روسیه به‌طور خاص، درآمدهای نفت و گاز نقشی حیاتی در تأمین بودجه دولت، حفظ تراز تجاری و تأمین منابع مالی مورد نیاز این کشور ایفا می‌کنند. از این رو، کنترل و محدودسازی جریان درآمد انرژی روسیه، یکی از مهم‌ترین و راهبردی‌ترین اهداف تحریم‌های آمریکا در قانون جدید است. با وجود اهمیت راهبردی انرژی، هدف واقع‌بینانه‌ی این قانون احتمالاً توقف کامل صادرات انرژی روسیه نیست؛ چرا که نفت یک کالای جهانی است، همواره خریداران جایگزین در بازار وجود دارند و روسیه نیز از منابع گسترده‌ای برخوردار است. در مقابل، هدف محتمل‌تر و عملیاتی‌تر آمریکا، کاهش درآمد خالص روسیه از محل انرژی است. این هدف از طریق راهبردهایی چون افزایش هزینه‌های انتقال و بیمه محموله‌ها، وادار کردن خریداران به مطالبه تخفیف‌های بیش‌تر در فروش و در نهایت کاهش قدرت چانه‌زنی مسکو در بازارهای جهانی پیگیری می‌شود.

۲.۱.۵. نقش بازار جهانی نفت و ناوگان سایه

یکی از پیچیدگی‌های اصلی این قانون آن است که بازار نفت یک بازار جهانی است و نمی‌توان اثر تحریم‌ها را صرفاً در یک کشور بررسی کرد. اگر صادرات روسیه کاهش یابد، چند سناریوی محتمل وجود دارد. حالت نخست آن است که عرضه جهانی کاهش یابد که در این صورت قیمت نفت افزایش یافته و درآمد سایر تولیدکنندگان بالا خواهد رفت. حالت دوم آن است که بازار خود را با شرایط جدید تطبیق دهد؛ به این معنا که مسیرهای صادرات تغییر کند، خریداران جایگزین شوند و صادرات روسیه به‌صورت نسبی حفظ شود. حالت سوم نیز آن است که روسیه برای حفظ سهم بازار خود، تخفیف بیش‌تری به خریداران ارائه دهد که در این صورت سهم بازار حفظ می‌شود، اما درآمد واقعی مسکو کاهش خواهد یافت. بنابراین، موفقیت این قانون تنها با میزان نفت فروخته‌شده سنجیده نمی‌شود، بلکه باید بررسی کرد که روسیه برای هر بشکه نفت چه درآمد خالصی دریافت می‌کند و آیا این درآمد به اندازه کافی کاهش یافته است یا خیر.

در کنار بازار جهانی نفت، یکی از مهم‌ترین درس‌های تحریم‌های روسیه پس از سال ۲۰۲۲ این بود که صادرات انرژی تنها به تولیدکننده وابسته نیست، بلکه دربرگیرنده یک زنجیره کامل از بازیگران و خدمات است. این زنجیره از تولیدکننده آغاز می‌شود و به ترتیب شامل کشتی‌های حامل، خدمات بیمه‌ای، خدمات بندری، واسطه‌های تجاری، شبکه‌های پرداخت مالی و در نهایت خریدار نهایی است. از آن‌جا که واشینگتن دریافتن دریاخته است اگر بتواند هر یک از حلقه‌های این زنجیره را مختل یا محدود کند، هزینه تجارت به‌طور چشمگیری افزایش می‌یابد، قانون جدید توجه ویژه‌ای به کشتی‌ها، ناوگان حمل‌ونقل و شبکه‌های خدماتی مرتبط با آن‌ها معطوف داشته است.



۲.۱.۶. چالش راهبردی آمریکا: فشار حداکثری یا مدیریت بازار؟

یکی از چالش‌های مهم و تناقض‌های ذاتی در طراحی این قانون، تلاش همزمان آمریکا برای ایجاد تعادل میان «فشار حداکثری» و «مدیریت بازار» است. از یک سو، واشینگتن به دنبال کاهش چشمگیر درآمدهای روسیه است و از سوی دیگر، می‌کوشد از بروز شوک‌های شدید در بازار جهانی انرژی جلوگیری کند. این دو هدف همواره کاملاً همسو نیستند و گاه در تقابل با یکدیگر قرار می‌گیرند. برای نمونه، اگر اعمال فشار بیش از حد منجر به کاهش شدید عرضه نفت روسیه در بازار شود، قیمت جهانی نفت افزایش یافته و پیامدهای منفی آن دامن‌گیر مصرف‌کنندگان آمریکایی و متحدان این کشور نیز خواهد شد. دقیقاً به همین دلیل است که پیش‌بینی معافیت‌ها و حفظ انعطاف‌پذیری اجرایی در متن قانون از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است تا مقامات واشینگتن بتوانند در شرایط حساس، میان اعمال فشار بر مسکو و جلوگیری از بحران در بازار انرژی تعادل برقرار کنند.

۲.۱.۷. پیامد ژئوپلیتیکی گسترده‌تر: شکل‌گیری اقتصادهای موازی

در نهایت، یکی از پیامدهای ژئوپلیتیکی گسترده‌تر و البته ناخواسته تحریم‌های گسترده، سوق دادن کشورها به سمت کاهش وابستگی به نظام مالی غرب است. این روند خود را در قالب استفاده بیش‌تر از ارزهای محلی، توسعه شبکه‌های بانکی جایگزین و انجام تجارت خارج از رویه‌ها و مجاری سنتی نشان می‌دهد. از منظر آمریکا، این موضوع یک ریسک راهبردی به شمار می‌رود؛ زیرا تداوم و تشدید فشارهای اقتصادی ممکن است به جای تسلیم شدن کشورها، به شکل‌گیری زیرساخت‌های اقتصادی و مالی موازی سرعت بخشد و در نهایت، هژمونی نظام مالی غرب را تضعیف کند.

۲.۲. ارزیابی اثربخشی و واکنش بازیگران

۲.۲.۱. چارچوب ارزیابی اثربخشی قانون

هر ارزیابی از سیاست‌های تحریمی نیازمند تفکیک میان دو هدف متفاوت است: نخست، ایجاد هزینه اقتصادی برای کشور هدف و دوم، تغییر رفتار سیاسی و راهبردی آن کشور. این دو هدف الزاماً به یک نتیجه منتهی نمی‌شوند؛ چنان که تجربه تاریخی تحریم‌ها بارها نشان داده است که یک رژیم تحریمی ممکن است در کاهش ظرفیت اقتصادی یک کشور موفق عمل کند، اما به‌تنهایی قادر به تغییر رفتار سیاسی آن نباشد. در خصوص «قانون لپندزی گراهام» نیز باید همین تفکیک بنیادین صورت پذیرد.



برای ارزیابی دقیق‌تر اثربخشی این قانون، اثرگذاری آن را می‌توان در پنج سطح مجزا مورد بررسی و واکاوی قرار داد. در سطح اقتصادی، پرسش اصلی آن است که آیا درآمد و ظرفیت کلی اقتصادی روسیه کاهش خواهد یافت؟ در سطح انرژی، این دغدغه مطرح می‌شود که آیا درآمدهای نفتی و گازی مسکو به‌طور مؤثر محدود خواهد شد یا خیر. در سطح تجاری، باید دید آیا کشورهای ثالث در پاسخ به این قانون، همکاری‌های اقتصادی خود با روسیه را کاهش خواهند داد؟ در سطح مالی، پرسش کلیدی این است که آیا دسترسی روسیه به شبکه‌های مالی جهانی بیش از پیش دشوارتر می‌شود؟ و در نهایت در سطح سیاسی و راهبردی، این پرسش بنیادین مطرح است که آیا مجموع این فشارها در نهایت منجر به تغییر رفتار راهبردی کرملین خواهد شد یا خیر.

۲.۲.۲. نقاط قوت قانون در افزایش فشار اقتصادی

از مهم‌ترین نقاط قوت این قانون در افزایش فشار اقتصادی بر روسیه، تمرکز آن بر مهم‌ترین منبع درآمد این کشور، یعنی بخش انرژی است. برخلاف رویکردهای پیشین که عمدتاً بر شرکت‌ها و افراد متمرکز بودند، این قانون مستقیماً جریان اصلی درآمد خارجی روسیه را هدف قرار می‌دهد. از آن‌جا که انرژی برای مسکو تنها یک بخش اقتصادی نیست و هم‌زمان منبع درآمد دولت، ابزار سیاست خارجی و عامل قدرت ژئوپلیتیکی به‌شمار می‌رود، هر اقدامی که درآمدهای انرژی این کشور را کاهش دهد، می‌تواند ظرفیت اقتصادی و راهبردی آن را به‌طور جدی تحت فشار قرار دهد.

افزون بر این، یکی دیگر از اهداف راهبردی قانون، افزایش هزینه همکاری اقتصادی با روسیه از مسیرهای گوناگون است. این افزایش هزینه می‌تواند از طریق بالا بردن هزینه‌های بیمه و حمل‌ونقل، تحمیل ریسک تحریم بر شرکت‌های هم‌کار، دشوارتر شدن فرآیند پرداخت‌ها و محدود شدن دسترسی‌های مالی حاصل شود. در چنین الگویی، حتی اگر صادرات انرژی روسیه به‌طور کامل متوقف نشود، سود خالص آن از هر معامله به‌طور قابل‌توجهی کاهش خواهد یافت و این امر به‌تدریج توان مالی مسکو را فرسوده می‌سازد.

در نهایت، قدرت اصلی این قانون تنها در اعمال تحریم‌های مستقیم نهفته نیست، بلکه در بهره‌گیری هوشمندانه از جایگاه و مزیت ساختاری آمریکا در اقتصاد جهانی است. بر اساس منطق حاکم بر این قانون، بسیاری از کشورهای ثالث و بازیگران اقتصادی جهان ناچارند میان دو گزینه یکی را انتخاب کنند: یا ادامه همکاری اقتصادی با روسیه را برگزینند و یا دسترسی کم‌هزینه و بی‌دردسر به بازار و نظام مالی آمریکا را حفظ کنند. این همان منطق بنیادین تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور است که موفقیت یا شکست این معماری تحریمی را رقم خواهد زد.



۲.۲.۳. محدودیت‌های اثربخشی و توان سازگاری روسیه

با وجود نقاط قوت یادشده، این قانون با محدودیت‌های مهمی نیز مواجه است. یکی از مهم‌ترین این محدودیت‌ها، توان سازگاری اقتصاد روسیه با شرایط جدید است. تجربه‌ی پس از سال ۲۰۲۲ نشان داده است که مسکو توانایی بالایی در انطباق با فشارهای اقتصادی دارد و در واکنش به تحریم‌های گسترده غرب، مجموعه‌ای از سازوکارهای سازگاری ایجاد کرده است.

از دید مسکو، این قانون احتمالاً نه یک تحول مستقل، بلکه در ادامه روند فشار اقتصادی غرب پس از سال ۲۰۲۲ ارزیابی خواهد شد. روسیه این اقدام را بخشی از تلاش گسترده‌تر آمریکا برای محدود کردن درآمدهای انرژی، کاهش توان اقتصادی و قطع روابط این کشور با کشورهای غیرغربی تفسیر خواهد کرد. در واکنش به این فشارها، روسیه سه مسیر اصلی سازگاری را در پیش خواهد گرفت. نخستین و مهم‌ترین ابزار مسکو، حفظ بازارهای آسیایی است؛ انتقال تجارت انرژی به سمت چین، هند و سایر اقتصادهای آسیایی به روسیه این امکان را می‌دهد که حتی با پذیرش تخفیف‌های بیش‌تر، حجم صادرات خود را حفظ کند. دومین محور واکنش، افزایش استفاده از سازوکارهای غیرغربی است؛ به این معنا که روسیه تلاش خواهد کرد وابستگی خود را به زیرساخت‌های غربی کاهش دهد و این کار را از طریق استفاده بیش‌تر از ارزهای محلی، توسعه‌ی روابط بانکی غیرغربی و ایجاد مسیرهای تجاری جایگزین انجام دهد. سومین حوزه واکنش نیز حمل‌ونقل نفت است؛ در صورت افزایش فشار بر کشتی‌ها و شرکت‌های بیمه‌ای، روسیه احتمالاً به توسعه‌ی ناوگان سایه، پیچیده‌تر کردن ساختار مالکیت کشتی‌ها و تغییر مسیرهای انتقال روی خواهد آورد.

با این حال، مسکو با وجود توان سازگاری بالا، با سه محدودیت جدی نیز روبه‌رو است. محدودیت نخست آن است که حتی در صورت تداوم صادرات، تحریم‌ها هزینه حمل، بیمه، واسطه‌گری و تأمین مالی را افزایش می‌دهند و در نتیجه روسیه ممکن است نفت بفروشد، اما با سود خالص کم‌تر. محدودیت دوم آن است که انتقال صرف صادرات از اروپا به آسیا به معنای حذف مشکل نیست، بلکه نوع وابستگی تغییر می‌کند و روسیه به تعداد محدودتری از خریداران بزرگ وابسته‌تر می‌شود. محدودیت سوم نیز به فشارهای بلندمدت غرب بازمی‌گردد که می‌تواند توسعه‌ی میداین جدید، دسترسی به فناوری‌های انرژی و جذب سرمایه‌گذاری را برای مسکو دشوارتر سازد.

در مجموع، ارزیابی از راهبرد محتمل روسیه نشان می‌دهد که این کشور به دنبال حفظ صادرات، افزایش انعطاف اقتصادی و انتقال هزینه تحریم‌ها به تخفیف فروش خواهد بود. بنابراین، هدف اصلی مسکو احتمالاً مقابله با تحریم و مدیریت اثرات آن است، نه حذف کامل پیامدهای اقتصادی قانون.



۲.۲.۴. نقش تعیین‌کننده چین و هند

یکی دیگر از متغیرهای کلیدی در ارزیابی اثربخشی این قانون، رفتار کشورهایی است که آمریکا کنترل مستقیمی بر آن‌ها ندارد؛ به‌ویژه دو اقتصاد بزرگ آسیایی، یعنی چین و هند. در واقع، موفقیت این معماری تحریمی تا حد بسیار زیادی به تصمیم این دو کشور وابسته است.

چین: بازیگر تعیین‌کننده‌ی موفقیت یا شکست قانون

در میان بازیگران ثالث، چین مهم‌ترین متغیر خارجی در تعیین سرنوشت و میزان موفقیت این قانون به شمار می‌رود. اهمیت پکن از آن‌جا ناشی می‌شود که این کشور هم‌زمان یکی از بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان انرژی جهان، خریدار عمده نفت روسیه و البته شریک اقتصادی بزرگ آمریکا است. به همین دلیل، رفتار و تصمیمات چین می‌تواند به‌تنهایی مسیر اجرای این قانون را دستخوش تغییرات بنیادین کند.

چین در مواجهه با این قانون با یک معادله چندلایه و پیچیده روبه‌رو است. از یک سو، ادامه خرید انرژی از روسیه منافع روشنی برای پکن دارد؛ از جمله دسترسی به انرژی ارزان‌تر (به دلیل تخفیف‌های روسیه)، تنوع‌بخشی به منابع انرژی برای جلوگیری از وابستگی بیش‌ازحد به یک منطقه خاص و حفظ روابط راهبردی با مسکو که برای چین یک شریک کلیدی در توازن ژئوپلیتیکی مقابل آمریکا محسوب می‌شود. اما از سوی دیگر، تداوم این همکاری می‌تواند هزینه‌هایی نیز به همراه داشته باشد؛ هزینه‌هایی نظیر فشار مستقیم آمریکا، اعمال محدودیت بر شرکت‌های چینی و افزایش تنش‌های تجاری میان پکن و واشینگتن.

در نهایت، ارزیابی راهبرد محتمل چین نشان می‌دهد که پکن احتمالاً تلاش خواهد کرد میان دو هدف اصلی خود تعادل برقرار کند: حفظ منافع اقتصادی و جلوگیری از تقابل بیش‌ازحد و پرهزینه با آمریکا. از این رو، رفتار چین احتمالاً نه کاملاً مقاومتی و تقابلی خواهد بود و نه کاملاً همراه با خواسته‌های واشینگتن، بلکه رویکردی عمل‌گرایانه و مبتنی بر مدیریت ریسک را در پیش خواهد گرفت.



هند: امنیت انرژی و رابطه‌ی راهبردی با آمریکا

هند یکی از پیچیده‌ترین بازیگران در مواجهه با این قانون به شمار می‌رود، زیرا در یک موقعیت دوگانه و حساس قرار دارد. از یک سو، این کشور برای تداوم رشد اقتصادی شتابان خود به شدت به انرژی ارزان نیازمند است و از سوی دیگر، به عنوان یک شریک کلیدی و راهبردی آمریکا در منطقه آسیا شناخته می‌شود و روابط گسترده‌ای با واشینگتن دارد.

در چنین شرایطی، اولویت اصلی هند تأمین امنیت انرژی با کم‌ترین هزینه ممکن است و از این رو، تصمیمات دهلی‌نو ماهیتی صرفاً سیاسی ندارد، بلکه بیش از هر چیز ریشه در محاسبات اقتصادی و توسعه‌ای دارد. در این راستا، هند با چند گزینه اصلی روبه‌رو است. گزینه نخست، ادامه خرید نفت روسیه است که مزیت دسترسی به انرژی ارزان و حمایت از رشد اقتصادی داخلی را به همراه دارد، اما هزینه آن تحمل فشارهای سیاسی و تحریمی آمریکا خواهد بود. گزینه دوم، کاهش تدریجی خرید نفت روسیه است که اگرچه می‌تواند تنش‌ها با واشینگتن را کاهش دهد، اما به قیمت افزایش هزینه‌های تأمین انرژی برای اقتصاد هند تمام خواهد شد. گزینه سوم نیز تلاش برای مذاکره و دریافت معافیت است؛ رویکردی که در آن دهلی‌نو می‌کوشد میان همکاری با آمریکا و حفظ منافع حیاتی انرژی خود نوعی تعادل ظریف برقرار کند.

در نهایت، ارزیابی رفتار هند نشان می‌دهد که رویکرد این کشور می‌تواند نقشی تعیین‌کننده در سرنوشت این قانون ایفا کند. دلیل این اهمیت آن است که در صورت تصمیم هند برای کاهش خرید نفت روسیه، این اقدام می‌تواند فشاری واقعی و محسوس بر درآمدهای ارزی مسکو وارد سازد و اثربخشی معماری تحریمی آمریکا را به شکل معناداری افزایش دهد.

۲.۲.۵. واکنش اروپا و بازار جهانی انرژی

اروپا: میان فشار بر روسیه و امنیت انرژی

اروپا پس از سال ۲۰۲۲ و آغاز جنگ اوکراین، تلاش‌های گسترده‌ای را برای کاهش وابستگی تاریخی خود به منابع انرژی روسیه آغاز کرده است. با این حال، مسئله تأمین انرژی پایدار و مقرون به صرفه همچنان یکی از دغدغه‌های اصلی و حیاتی برای اقتصادهای اروپایی باقی مانده است. در مواجهه با قانون جدید تحریمی، اروپا در یک دوگانگی راهبردی میان دو هدف عمده قرار گرفته است: از یک سو، حفظ و حتی تشدید فشار اقتصادی بر روسیه و از سوی دیگر، نگرانی از شوک در بازارهای جهانی و افزایش مجدد هزینه‌های انرژی.

نقش اروپا در موفقیت این قانون کلیدی است. هم‌راهی کامل و هماهنگ کشورهای اروپایی با واشینگتن می‌تواند اثربخشی این معماری تحریمی را به شکل چشمگیری افزایش دهد. اما در مقابل، وجود اختلاف‌نظرها و منافع متفاوت میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌تواند فرآیند اجرای یکپارچه قانون را پیچیده‌تر سازد و روزنه‌هایی را برای دور زدن تحریم‌ها باقی بگذارد.



بازار جهانی انرژی: واکنش‌ها و پیامدهای احتمالی

اجرای این قانون و اعمال فشار بر صادرات انرژی روسیه می‌تواند بازار جهانی نفت را از سه مسیر اصلی تحت تأثیر قرار دهد. در سناریوی نخست، اگر تحریم‌ها منجر به کاهش واقعی عرضه نفت روسیه به بازارهای جهانی شود، پیامد آن افزایش قیمت جهانی نفت و در نتیجه افزایش درآمد سایر تولیدکنندگان بزرگ خواهد بود. در سناریوی دوم، بازار جهانی انرژی از خود انعطاف و سازگاری نشان می‌دهد؛ به این معنا که با تغییر مسیرهای صادراتی و جایگزینی خریداران جدید، حجم عرضه حفظ شده و شوک قیمتی شدیدی رخ نمی‌دهد. در نهایت، سناریوی سوم که محتمل‌ترین خواسته طراحان قانون است، آن است که روسیه برای حفظ سهم بازار و حجم صادرات خود، مجبور به ارائه تخفیف‌های بیش‌تر به خریداران شود. در این حالت، اگرچه حجم فیزیکی نفت فروخته‌شده تغییر چندانی نمی‌کند، اما درآمد واقعی و خالص مسکو از هر بشکه نفت به شکل قابل‌توجهی کاهش می‌یابد. افزون بر نوسانات قیمتی، افزایش فشار بر روسیه می‌تواند نقشه ژئوپلیتیک انرژی جهان را نیز بازتعریف کند. در صورت محدود شدن بیش‌تر صادرات روسیه، سایر کشورهای صادرکننده انرژی از جمله کشورهای حاشیه خلیج فارس، آمریکا و دیگر تولیدکنندگان بزرگ، اهمیت و وزن بیش‌تری در تأمین امنیت انرژی بازارهای جهانی پیدا خواهند کرد.

۲.۲.۶. آیا قانون می‌تواند رفتار سیاسی روسیه را تغییر دهد؟

پاسخ به این پرسش بنیادین که آیا این قانون در نهایت می‌تواند رفتار روسیه را تغییر دهد، نیازمند تفکیک دقیق میان دو سطح متفاوت است. در سطح نخست، یعنی اثرگذاری بر توان اقتصادی روسیه، احتمال موفقیت قانون متوسط تا بالا ارزیابی می‌شود؛ چرا که این قانون می‌تواند به‌طور مستقیم هزینه‌های صادرات را افزایش دهد، درآمدهای نفتی مسکو را کاهش دهد و فشار مالی قابل‌توجهی بر ساختار اقتصادی این کشور وارد سازد. اما در سطح دوم، یعنی اثرگذاری بر تصمیمات سیاسی و راهبردی کرملین، احتمال موفقیت نامشخص است. دلیل این امر آن است که تصمیم‌گیری‌های کلان روسیه صرفاً بر اساس محاسبات اقتصادی شکل نمی‌گیرند، بلکه عوامل پیچیده دیگری همچون ملاحظات امنیتی، اهداف ژئوپلیتیکی، رقابت ساختاری با غرب و ساختار سیاسی داخلی در آن‌ها نقش اساسی دارند. از این رو، هرچند فشار اقتصادی ممکن است ظرفیت‌های مسکو را فرسوده کند، اما لزوماً به تغییر رفتار سیاسی سریع یا تعدیل اهداف راهبردی آن منجر نخواهد شد.



۲.۲.۷. شاخص‌های سنجش موفقیت قانون

برای ارزیابی واقعی و عینی اثرگذاری این قانون، نباید صرفاً به کلیات بسنده کرد، بلکه باید پنج شاخص مشخص و کلیدی را به‌طور مداوم مورد رصد و بررسی قرار داد. نخستین شاخص، «درآمد انرژی روسیه» است که در آن روند تغییرات درآمد نفتی دولت، قیمت واقعی فروش نفت مسکو و میزان تخفیف‌های اعمال‌شده بر آن اهمیت بنیادین دارند. شاخص دوم به «رفتار چین و هند» اختصاص دارد و موفقیت قانون در این بخش از طریق رصد حجم خرید نفت روسیه توسط این دو اقتصاد بزرگ، تغییر سهم روسیه در سبد واردات انرژی آن‌ها و همچنین بررسی احتمال درخواستشان برای دریافت معافیت از آمریکا سنجیده می‌شود.

شاخص سوم، «وضعیت ناوگان سایه» و شبکه‌ی دورزدن تحریم‌هاست که در آن باید تعداد کشتی‌های هدف‌گیری شده، نوسانات هزینه بیمه و تغییرات اجباری در مسیرهای حمل‌ونقل دریایی را ارزیابی کرد. شاخص چهارم، «توان مالی و اقتصاد کلان روسیه» را در بر می‌گیرد و از طریق بررسی وضعیت ذخایر ارزی، میزان کسری بودجه و تاب‌آوری هزینه‌های دولت، عمق فشارهای وارده را نشان می‌دهد. در نهایت، شاخص پنجم به «توان صنعتی و فناوری» روسیه معطوف است؛ چرا که یکی از اهداف راهبردی و بلندمدت این معماری تحریمی، فرسایش و کاهش ظرفیت توسعه‌ی اقتصادی و صنعتی این کشور در درازمدت است.



جمع‌بندی بخش دوم

قانون لپندزی گراهام را می‌توان نمونه‌ای بارز از تحول بنیادین در سیاست تحریمی آمریکا دانست. این قانون دارای سه ویژگی راهبردی عمده است. نخست، «شبکه‌ای و بین‌المللی شدن تحریم‌ها» است؛ به این معنا که هدف دیگر تنها کشور تحریم‌شده نیست، بلکه کل زیست‌بوم اقتصادی پیرامون آن شامل شرکای تجاری، خریداران انرژی، واسطه‌های مالی، شبکه‌های حمل‌ونقل و کشورهای ثالث در دایره‌ی فشار قرار می‌گیرند. در این الگو، اجرای تحریم دیگر یک فرآیند یک‌جانبه و درون‌مرزی نیست، بلکه به یک فرآیند بین‌المللی تبدیل شده که در آن بازیگران ثالث نیز وارد محاسبات تحریمی شده و در صورت همکاری با کشور هدف، خود در معرض پیامدهای اقتصادی قرار می‌گیرند. دوم، «انرژی‌محور شدن فشار» است که در آن درآمدهای انرژی به عنوان مرکز ثقل قدرت اقتصادی کشور هدف، آماج اصلی تحریم‌ها قرار می‌گیرند. و سوم، «افزایش اهمیت رفتار چین و هند» است؛ چرا که موفقیت این قانون بیش از هر چیز به تصمیم و رفتار بازیگرانی وابسته است که خارج از کنترل مستقیم آمریکا قرار دارند. در خصوص اثربخشی، این قانون احتمالاً در تحقق اهداف اقتصادی خود بسیار موفق‌تر از اهداف سیاسی‌اش عمل خواهد کرد. از یک سو، این قانون به احتمال زیاد قادر خواهد بود هزینه تجارت روسیه را افزایش دهد، درآمدهای انرژی مسکو را به‌طور محسوسی کاهش دهد و فعالیت شبکه‌های مالی و لجستیکی این کشور را با دشواری‌های بیش‌تری مواجه سازد. اما از سوی دیگر، به نظر می‌رسد این ابزار تحریمی به‌تنهایی توانایی آن را ندارد که سیاست خارجی روسیه را دگرگون کند یا تصمیمات کلان و راهبردی کرملین را دستخوش تغییر سازد.

نتیجه کلیدی و راهبردی این بخش آن است که سرنوشت این قانون، بیش از آن‌که در راهروهای قدرت در واشینگتن تعیین شود، در مراکز تصمیم‌گیری در مسکو، پکن و دهلی‌نو رقم خواهد خورد. این امر نشان‌دهنده‌ی محدودیت‌های ذاتی قدرت آمریکا در معماری تحریمی نوین و چندقطبی شدن اقتصاد جهانی است. در نهایت، قانون لپندزی گراهام بیش از آن‌که ابزار «وادارسازی فوری مسکو به تغییر رفتار» باشد، در قالب یک سازوکار برای «فرسایش تدریجی توان اقتصادی روسیه» عمل می‌کند و بیانگر تغییر فلسفه‌ی تحریم‌های آمریکا علیه مسکو از رویکرد سنتی «تنبیه کشور هدف» به الگوی «مهندسی هزینه‌های اقتصادی شبکه‌ی پیرامون کشور هدف» است.



بخش سوم: سناریوهای اجرای قانون

مقدمه

تصویب یک قانون تحریمی به تنهایی تعیین کننده پیامدهای واقعی آن در عرصه عمل نیست و همواره فاصله قابل توجهی میان «متن قانون» و «نحوه اجرای آن» وجود دارد. در خصوص «قانون لیندزی گراهام»، این موضوع از اهمیت دوچندانی برخوردار است؛ چرا که بخش های کلیدی این قانون، به ویژه ابزارهای نوین مرتبط با هدف قرار دادن کشورهای ثالث و کنترل جریان انرژی، به شدت به تصمیمات اجرایی و تفسیرهای دولت آمریکا وابسته اند. با توجه به پیچیدگی های ذاتی بازار جهانی انرژی، وابستگی موفقیت این قانون به رفتار بازیگران ثالث و توان سازگاری کشورهای هدف، اجرای این قانون یک فرآیند خطی و قطعی نخواهد بود. بر این اساس، در این بخش سه مسیر و سناریوی محتمل برای اجرای قانون ترسیم و تحلیل می شود. در ادامه، پیامدهای هر یک از این سه سناریو بر دو محور کلیدی مورد ارزیابی دقیق قرار خواهد گرفت: نخست، تأثیرات آن بر اقتصاد، درآمدهای ارزی و محاسبات راهبردی روسیه و واکنش مسکو؛ و دوم، اثرات آن بر ثبات، قیمت گذاری و جریان تجارت در بازار جهانی انرژی و رفتار خریداران بزرگ.

سناریوی نخست، «اجرای محدود قانون» است که در آن آمریکا با احتیاط عمل کرده و از پیامدهای ناخواسته جلوگیری می کند. سناریوی دوم، «اجرای متوسط قانون» نام دارد که محتمل ترین حالت میانی و واقع بینانه برای اجرای قانون است. سناریوی سوم نیز «اجرای حداکثری قانون» است که در آن دولت آمریکا از گسترده ترین اختیارات مندرج در قانون بهره برده و تمام ابزارهای تحریمی را بدون محدودیت های جدی به کار می گیرد.

۳.۱. سناریوی اول: اجرای محدود قانون

۳.۱.۱. ویژگی های اصلی سناریو

در این سناریو، دولت آمریکا اگرچه قانون را رسماً اجرا می کند، اما با احتیاط عمل کرده و تلاش می کند از پیامدهای ناخواسته و تکان های اقتصادی جلوگیری نماید. ویژگی های بارز این رویکرد شامل تمرکز بر تحریم مستقیم افراد و نهادهای روسی، استفاده محدود و هدفمند از ابزارهای تعرفه ای علیه کشورهای ثالث، حفظ معافیت ها برای برخی شرکای کلیدی و هماهنگی نزدیک با متحدان اروپایی است. در این وضعیت، قانون بیش از آن که ایجادکننده یک تکانه جدید در بازار انرژی باشد، نقش تقویت کننده چارچوب فشار موجود را ایفا خواهد کرد.



۳.۱.۲. پیامدهای اقتصادی برای روسیه و واکنش مسکو

در صورت تحقق این سناریو، اثر اقتصادی بر روسیه وجود خواهد داشت، اما محدود و قابل مدیریت است. از یک سو، هزینه‌ی برخی معاملات افزایش یافته، محدودیت‌ها برای نهادهای خاصی تشدید می‌شود و دسترسی به شبکه‌های مالی دشوارتر خواهد شد. اما از سوی دیگر، صادرات نفت روسیه تداوم یافته و بازارهای آسیایی همچنان فعال باقی می‌مانند.

در واکنش به این شرایط، راهبرد محتمل مسکو پذیرش هزینه‌ی بیش‌تر به منظور حفظ جریان درآمد خواهد بود؛ به این معنا که روسیه احتمالاً تخفیف‌های فروش خود را افزایش داده، مسیرهای صادراتی فعلی را حفظ می‌کند و فشارهای وارده را از طریق تعمیق همکاری با چین و هند و سایر شرکا مدیریت خواهد کرد. از آن‌جا که در این سناریو فشار بر شبکه‌های حمل‌ونقل و بیمه‌ای محدود است، مسکو نیازی به بازطراحی بنیادین ساختار صادراتی خود نخواهد داشت و عمدتاً بر بهینه‌سازی مسیرهای موجود تمرکز می‌کند.

۳.۱.۳. پیامدها برای بازار جهانی انرژی

در این سناریو، بازار جهانی انرژی با نوسانات محدود در قیمت نفت مواجه خواهد شد و خبری از بحران عرضه یا شوک‌های بزرگ نخواهد بود. بازار به سرعت خود را با شرایط تطبیق داده و روند سازگاری ادامه می‌یابد. در واقع، فعالان بازار انرژی، این قانون را نه به عنوان یک عامل مختل‌کننده‌ی بزرگ، بلکه به عنوان یک عامل فشار تدریجی و حاشیه‌ای ارزیابی خواهند کرد. سایر صادرکنندگان انرژی نیز در این سناریو تغییر محسوسی در سهم بازار خود مشاهده نخواهند کرد و موازنه‌ی عرضه و تقاضا در سطح جهانی حفظ می‌شود.

۳.۱.۴. رفتار چین و هند

در سناریوی اجرای محدود، فشار بر خریداران بزرگ انرژی روسیه در سطح پایینی قرار دارد و در نتیجه، انگیزه‌ی چندانی برای تغییر رفتار در پکن و دهلی‌نو ایجاد نمی‌شود. چین به خرید نفت روسیه با تخفیف‌های فعلی ادامه می‌دهد و نیازی به بازنگری در سبد انرژی خود نمی‌بیند. از آن‌جا که ریسک تحریم‌های ثانویه در این سناریو محدود است، شرکت‌های چینی و هندی بدون نگرانی جدی به تجارت با روسیه ادامه می‌دهند. هند نیز در این شرایط، ضمن حفظ روابط راهبردی خود با آمریکا، به خرید نفت روسیه ادامه می‌دهد و نیازی به درخواست معافیت یا مذاکره با واشینگتن احساس نمی‌کند. در مجموع، در این سناریو، معادله‌ی خرید نفت روسیه برای چین و هند عملاً بدون تغییر باقی می‌ماند و فشار آمریکا اثر بازدارنده‌ی قابل توجهی بر رفتار آن‌ها ندارد.



۳.۲. سناریوی دوم: اجرای متوسط قانون

۳.۲.۱. ویژگی‌های اصلی سناریو

این سناریو محتمل‌ترین حالت میانی و واقع‌بینانه برای اجرای قانون است. در این وضعیت، آمریکا تلاش می‌کند ضمن افزایش سطح فشارها، از ایجاد بحران‌های شدید و شوک‌های مخرب در بازار جهانی انرژی جلوگیری کند. ویژگی‌های بارز این رویکرد شامل اجرای جدی‌تر تحریم‌های مالی، اعمال فشار بیش‌تر بر شبکه‌ی حمل‌ونقل دریایی، هدف قرار دادن شرکت‌های واسطه و استفاده‌ی محدود اما هدفمند از ابزار تعرفه علیه برخی از خریداران عمده انرژی روسیه است.

۳.۲.۲. پیامدهای اقتصادی برای روسیه و واکنش مسکو

در صورت تحقق این سناریو، اثر اقتصادی بر روسیه بسیار محسوس‌تر از سناریوی پیشین خواهد بود. مهم‌ترین پیامد آن، «کاهش درآمد خالص انرژی» است، نه لزوماً کاهش شدید در حجم فیزیکی صادرات. به بیان دیگر، روسیه هم‌چنان به فروش نفت خود ادامه می‌دهد، اما این کار را با تخفیف‌های بیش‌تر، هزینه‌های انتقال بالاتر و در نهایت سود خالص کم‌تر انجام خواهد داد.

در واکنش به این شرایط، مسکو احتمالاً اقدامات سازگاری خود را تشدید می‌کند. در حوزه‌ی مالی، به استفاده‌ی بیش‌تر از ارزهای محلی و توسعه‌ی مجاری پرداخت غیرغربی روی می‌آورد؛ در حوزه‌ی انرژی، مذاکرات خود با خریداران بالفعل و بالقوه را افزایش داده و شرایط فروش جذاب‌تری ارائه می‌کند؛ و در حوزه‌ی حمل‌ونقل، توسعه‌ی شبکه‌های جایگزین و ناوگان سایه را با سرعت بیش‌تری در دستور کار قرار می‌دهد. با این حال، در این سناریو نیز توان سازگاری روسیه با محدودیت‌هایی مواجه است؛ زیرا افزایش هزینه‌های بیمه، حمل‌ونقل و واسطه‌گری به تدریج حاشیه‌ی سود صادرات را کاهش می‌دهد و وابستگی مسکو به تعداد محدودی خریدار بزرگ، قدرت چانه‌زنی آن‌ها را افزایش می‌دهد.

۳.۲.۳. چالش‌های پیش‌روی خریداران بزرگ: چین و هند

در این سناریو، چین با انتخاب دشوارتری مواجه می‌شود، زیرا هزینه و ریسک هم‌کاری با روسیه افزایش می‌یابد. پکن عملاً میان سه گزینه قرار می‌گیرد: ادامه‌ی خرید نفت روسیه با پذیرش ریسک و هزینه‌های آن، کاهش نسبی خریدها به منظور مدیریت روابط با آمریکا و یا مذاکره‌ی فشرده برای دریافت معافیت و استثنا.



از منظر راهبردی، محتمل‌ترین رفتار چین در این سناریو، رویکردی عمل‌گرایانه و مبتنی بر مدیریت ریسک است. پکن نه کاملاً در برابر فشار آمریکا مقاومت می‌کند و نه کاملاً با خواسته‌های واشینگتن همراه می‌شود. در عوض، تلاش می‌کند میان حفظ منافع اقتصادی خود (دسترسی به انرژی ارزان و حفظ روابط راهبردی با مسکو) و جلوگیری از تقابل بیش‌ازحد و پرهزینه با آمریکا تعادل برقرار کند. این ممکن است به شکل کاهش محدود و تدریجی خریدها، تنوع بخشی بیش‌تر به منابع انرژی و هم‌زمان توسعه‌ی سازوکارهای مالی مستقل از غرب نمود یابد.

از سوی دیگر، هند نیز احتمالاً رویکردی مشابه در پیش گرفته و ضمن تلاش برای دریافت معافیت و چانه‌زنی با واشینگتن، تنوع‌بخشی تدریجی به منابع انرژی خود را دنبال خواهد کرد تا آسیب‌پذیری اقتصادش در برابر این تحریم‌ها را کاهش دهد. با این حال، اولویت اصلی دهلی‌نو تأمین امنیت انرژی با کم‌ترین هزینه ممکن باقی می‌ماند و از این رو، کاهش خرید نفت روسیه تنها در صورتی رخ می‌دهد که هزینه‌ی ادامه‌ی آن (به شکل تحریم‌های ثانویه و فشار سیاسی) از منافع اقتصادی آن بیش‌تر شود.

۳.۲.۴. پیامدها برای بازار جهانی انرژی

در این سناریو، بازار جهانی انرژی با نوسانات متوسط در قیمت نفت مواجه خواهد شد. اگرچه اختلال شدید در عرضه رخ نمی‌دهد، اما افزایش هزینه‌های حمل‌ونقل و بیمه، تغییر مسیرهای صادراتی و افزایش تخفیف‌های روسیه، ساختار قیمت‌گذاری بازار را دستخوش تغییراتی می‌کند. در این شرایط، سایر صادرکنندگان انرژی ممکن است از افزایش نسبی قیمت نفت بهره‌مند شوند، اما این بهره‌مندی محدود و تدریجی خواهد بود. بازار جهانی انرژی در این سناریو نه با بحران و نه با ثبات کامل، بلکه با یک دوره‌ی سازگاری تدریجی و مدیریت‌شده مواجه می‌شود.

۳.۳. سناریوی سوم: اجرای حداکثری قانون

۳.۳.۱. ویژگی‌های اصلی سناریو

در این سناریو، دولت آمریکا از گسترده‌ترین اختیارات مندرج در قانون بهره‌برده و تمام ابزارهای تحریمی را بدون محدودیت‌های جدی به کار می‌گیرد. ویژگی‌های بارز این رویکرد شامل اعمال تعرفه‌های گسترده علیه خریداران انرژی روسیه، فشار شدید و مستقیم بر چین و هند، تحریم گسترده‌ی شبکه‌ی حمل‌ونقل دریایی و لجستیکی و کاهش قابل‌ملاحظه‌ی استفاده از معافیت‌ها است. این سناریو بیش‌ترین شباهت را به رویکرد «فشار حداکثری» دارد که واشینگتن در مقاطع پیشین علیه کشورهای مختلف از جمله ایران آزموده است.



۳.۳.۲. پیامدهای اقتصادی برای روسیه و محدودیت‌های ذاتی

در صورت تحقق این سناریو، فشار اقتصادی بر روسیه به بالاترین سطح ممکن خواهد رسید و درآمدهای نفتی مسکو کاهش چشمگیری پیدا خواهد کرد. هزینه صادرات به طور قابل توجهی افزایش یافته و فشار بر بودجه دولت و هزینه‌های عمومی این کشور تشدید خواهد شد.

با این حال، حتی در این حالت نیز قطع کامل صادرات انرژی روسیه بعید به نظر می‌رسد؛ زیرا منابع انرژی این کشور همچنان وجود دارد، خریداران جایگزین در بازار جهانی یافت می‌شوند و بازار نفت به دلیل ماهیت جهانی خود از انعطاف بالایی برخوردار است. در واکنش به این فشار حداکثری، مسکو احتمالاً به توسعه گسترده‌تر ناوگان سایه، پیچیده‌تر کردن ساختار مالکیت کشتی‌ها، تغییر مسیرهای انتقال و تعمیق همکاری‌های مالی و تجاری با چین و سایر شرکای غیرغربی روی خواهد آورد. با این حال، محدودیت‌های ذاتی روسیه در این سناریو تشدید می‌شود: وابستگی به تعداد محدودی خریدار بزرگ، افزایش هزینه‌های لجستیک و بیمه‌ای و دشواری در جذب سرمایه‌گذاری و فناوری برای توسعه میادین جدید.

۳.۳.۳. ریسک‌های جدی برای بازار جهانی انرژی

این سناریو بیش‌ترین ریسک را برای ثبات بازار جهانی نفت به همراه دارد. در کوتاه‌مدت، اجرای حداکثری تحریم‌ها می‌تواند به افزایش جهشی قیمت نفت، تشدید نوسانات بازار و ایجاد نگرانی‌های جدی درباره امنیت عرضه انرژی منجر شود. این پیامدها نه تنها بر اقتصادهای مصرف‌کننده، بلکه بر خود آمریکا و متحدانش نیز اثرگذار خواهد بود و دقیقاً به همین دلیل است که بسیاری از تحلیلگران احتمال تحقق کامل این سناریو را محدود ارزیابی می‌کنند. در صورت کاهش واقعی عرضه نفت روسیه در بازار جهانی، سایر صادرکنندگان انرژی از جمله کشورهای حاشیه خلیج فارس، آمریکا و دیگر تولیدکنندگان بزرگ، اهمیت و وزن بیش‌تری در تأمین امنیت انرژی بازارهای جهانی پیدا خواهند کرد. با این حال، میزان بهره‌برداری این کشورها از فرصت پیش‌آمده و توانایی آن‌ها در پر کردن خلأ احتمالی نفت روسیه، در نهایت به ظرفیت‌های خالی تولید آن‌ها و شرایط کلی بازارهای جهانی وابسته خواهد بود.



۳.۳.۴. تشدید رقابت راهبردی آمریکا و چین

یکی از مهم‌ترین پیامدهای این سناریو، تشدید رقابت راهبردی میان آمریکا و چین است. فشار حداکثری واشینگتن بر پکن ممکن است به جای تسلیم شدن چین، به مقاومت بیش‌تر این کشور، تسریع در توسعه‌ی سازوکارهای مالی مستقل از غرب و نزدیکی هرچه بیش‌تر انرژی چین و روسیه منجر شود.

در این سناریو، چین با یک دوراهی راهبردی جدی مواجه می‌شود. از یک سو، ادامه‌ی خرید گسترده‌ی نفت روسیه در برابر فشار حداکثری آمریکا، به معنای پذیرش هزینه‌های سنگین اقتصادی و تجاری و تشدید تنش با واشینگتن است. از سوی دیگر، تسلیم شدن در برابر فشار آمریکا و قطع خرید نفت روسیه، به معنای از دست دادن یک منبع انرژی ارزان و مطمئن، تضعیف روابط راهبردی با مسکو و ارسال پیامی مبنی بر آسیب‌پذیری در برابر فشارهای آمریکاست.

محتمل‌ترین واکنش پکن در این سناریو، نه تسلیم کامل و نه مقاومت بی‌قیدوشرط، بلکه ترکیبی از مقاومت کنترل شده و تسریع در توسعه‌ی زیرساخت‌های اقتصادی مستقل است. چین ممکن است هم‌زمان با حفظ خرید نفت روسیه، توسعه‌ی سازوکارهای مالی مستقل، استفاده‌ی بیش‌تر از ارزهای غیرغربی و تعمیق همکاری‌های اقتصادی با روسیه و سایر کشورهای تحت تحریم را با سرعت بیش‌تری دنبال کند. در این حالت، نتیجه‌ی نهایی ممکن است کاملاً معکوس اهداف اولیه‌ی قانون باشد و به شکل‌گیری بلوک اقتصادی-انرژی مستقل از غرب سرعت بخشد.



جمع‌بندی بخش سوم

سناریوهای مختلف نشان می‌دهد نتیجه‌ی نهایی اجرای این قانون به یک عامل اصلی و تعیین‌کننده وابسته است: میزان تمایل و اراده‌ی دولت آمریکا برای تبدیل ابزارهای قانونی به فشار واقعی و ملموس اقتصادی. در این راستا، سه نتیجه‌ی کلیدی از تحلیل سناریوها حاصل می‌شود.

نتیجه‌ی نخست آن است که حتی در صورت اجرای حداکثری و سخت‌گیرانه‌ی قانون، احتمالاً صادرات انرژی روسیه به‌طور کامل از بازار جهانی حذف نخواهد شد، بلکه هدف اصلی و واقع‌بینانه‌ی واشینگتن، کاهش درآمدهای مسکو و افزایش هزینه‌های تجارت برای این کشور است. نتیجه‌ی دوم آن است که چین و هند به‌عنوان بزرگ‌ترین خریداران انرژی، متغیرهای کلیدی در تعیین موفقیت یا شکست این معماری تحریمی محسوب می‌شوند و تصمیمات آن‌ها می‌تواند کفه‌ی ترازو را به نفع یا ضرر روسیه تغییر دهد. و نتیجه‌ی سوم آن است که در هر سه سناریو، بازار جهانی انرژی از انعطاف قابل‌توجهی برخوردار است و حذف کامل یک صادرکننده‌ی بزرگ از بازار، عملاً غیرممکن است؛ آن‌چه تغییر می‌کند، نه حجم مطلق تجارت، بلکه هزینه‌ها، تخفیف‌ها و مسیرهای آن است. در نهایت، نتیجه‌ی کلیدی این بخش آن است که «قانون لیندزی گراهام» را نباید یک سرنوشت قطعی و تغییرناپذیر، بلکه باید یک «ابزار قابل‌تنظیم» دانست. شدت و دامنه‌ی پیامدهای این قانون، نه صرفاً از متن مواد آن، بلکه از تصمیمات اجرایی مقامات آمریکایی و واکنش‌های راهبردی بازیگران بزرگ بازار انرژی جهان تعیین و شکل خواهد گرفت.



بخش چهارم: دلالت‌ها و پیامدهای قانون برای جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

پرسش بنیادین که این بخش در صدد پاسخ به آن است این است که این تحول در معماری تحریم‌های آمریکا علیه روسیه، چه معنایی برای ایران به‌عنوان یک صادرکننده‌ی بزرگ انرژی که خود سال‌هاست تحت شدیدترین رژیم‌های تحریمی قرار دارد، خواهد داشت؟

اهمیت این بخش در آن است که جمهوری اسلامی ایران، برخلاف روسیه، با الگوی «تحریم شبکه‌ای و ثانویه» بیگانه نیست؛ بلکه خود بیش از سه دهه در معرض این نوع از تحریم‌ها قرار داشته است. آن‌چه در سال ۱۳۷۵ (۱۹۹۶) با تصویب «قانون تحریم‌های ایران و لیبی» (قانون داماتو) آغاز شد و در سال ۱۳۸۹ (۲۰۱۰) با تصویب «قانون جامع تحریم‌ها، پاسخ‌گویی و منع سرمایه‌گذاری ایران» (سیسدا) به تحریم‌های ثانویه‌ی ریسک‌محور تکامل یافت، دقیقاً همان الگویی است که اکنون علیه روسیه در حال اجراست. بنابراین، «قانون لیندزی گراهام» الگویی است که آمریکا سال‌ها علیه ایران به کار برده و اکنون آن را در مقیاسی جهانی‌تر و با ابزارهایی پیشرفته‌تر به اقتصاد روسیه تعمیم داده است. اهمیت واقعی این قانون برای ایران بیش از آن‌که در مفاد صریح بخش ۲۰۱ (تمدید قانون تحریم‌های ایران) نهفته باشد، در همین واقعیت است: واشنگتن الگوی تحریمی ایران را به‌عنوان یک «معماری موفق و قابل تعمیم» به رسمیت شناخته و آن را به‌عنوان نقشه‌ی راه فشارهای آتی علیه دشمنان خود تثبیت کرده است. این تعمیم الگو، فرصت‌هایی برای ایران ایجاد می‌کند. از جمله، ایران می‌تواند با رصد دقیق نحوه‌ی اجرای تحریم‌ها علیه مسکو، نقاط ضعف و قوت شبکه‌ی صادراتی خود را شناسایی کرده و معماری دفاع اقتصادی خود را بر اساس درس آموخته‌های تازه به‌روزرسانی کند. فرصت دیگر، توجیه یافتن هرچه بیش‌تر تلاش در راستای تقویت همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه با روسیه و چین با هدف تشکیل ائتلافی ضدتحریمی است.

بر این اساس، در این بخش پیامدهای راهبردی قانون در هفت محور اصلی مورد واکاوی قرار خواهد گرفت: جایگاه ایران در ساختار قانون؛ تغییر ماهیت تحریم‌های انرژی آمریکا؛ دلالت‌های قانون به تفکیک سناریوهای اجرا؛ ساختار آسیب‌پذیری شبکه‌ی صادراتی ایران؛ نقش محوری چین؛ رابطه‌ی ایران و روسیه؛ و فرصت‌های احتمالی.



۴.۱. جایگاه ایران در ساختار قانون

تفاوت ماهوی میان روسیه و ایران در متن قانون

مهم‌ترین نکته‌ی تحلیلی در بررسی این قانون آن است که ایران و روسیه در معماری آن جایگاه مشابهی ندارند و با دو رویکرد کاملاً متفاوت هدف قرار گرفته‌اند. مخاطب با دیدن نام ایران در کنار روسیه در عنوان قانون، در نگاه اول دچار این خطای مفهومی می‌شود که گویی آمریکا یک بسته‌ی تحریمی جدید و هم‌تراز با روسیه را علیه ایران تصویب کرده است. در حالی که از نظر حقوقی، سهم ایران صرفاً یک تمديد برای قانون آيسا ۱۹۹۶ است. در بخش مربوط به روسیه، این کشور «هدف اصلی» قانون است و تمرکز طراحان بر اعمال فشار بر درآمدهای انرژی، صادرات نفت، شبکه‌ی مالی، کشورهای ثالث هم‌کار و شبکه‌ی حمل‌ونقل دریایی معطوف شده است. در مقابل، بخش مربوط به ایران، که تنها یک بند کوتاه برای تمديد قانون آيسا است، رویکرد قانون‌گذار آمریکایی نسبت به تحریم‌های ایران را نشان می‌دهد که حول محور «استمرار فشار تحریمی» و حفظ چارچوب حقوقی تحریم‌های پیشین می‌چرخد. بر این اساس، نباید این مصوبه را صرفاً به عنوان یک «قانون تحریم جدید علیه ایران» تفسیر کرد. تحلیل دقیق‌تر و راهبردی‌تر آن است که این قانون بیش از آن که ابزار تحریمی جدید و بی‌سابقه‌ای را مستقیماً علیه ایران ایجاد کند، نشانه‌ای از تحول بنیادین در روش‌ها و معماری اعمال فشار اقتصادی آمریکا نسبت به تمام دشمنان خود است که درک و رصد آن برای تصمیم‌سازان در تهران اهمیت بسیار بیش‌تری دارد.

۴.۲. تغییر ماهیت تحریم‌های انرژی آمریکا علیه روسیه

تحول از تحریم مبادی انرژی روسیه به تحریم زنجیره‌ی صادرات انرژی این کشور

یکی از مهم‌ترین و راهبردی‌ترین درس‌های این قانون برای جمهوری اسلامی ایران، درک عمیق از تحول در منطق تحریم‌های انرژی آمریکا علیه بخش انرژی روسیه است. در گذشته و در مدل‌های سنتی، تمرکز اصلی واشنگتن عمدتاً بر هدف قرار دادن مستقیم بازیگران درون‌مرزی نظیر شرکت ملی نفت، بانک‌های مرکزی و تجاری، افراد کلیدی و نهادهای دولتی معطوف بود. اما رویکرد نوینی که در این قانون علیه روسیه نمود یافته است، به سمت هدف قرار دادن کل «زنجیره‌ی ارزش صادرات» حرکت می‌کند. در این معماری جدید، فشار تنها بر تولیدکننده متمرکز نیست، بلکه تمام حلقه‌های متصل به آن شامل شبکه‌ی حمل‌ونقل دریایی، شرکت‌های ارائه‌دهنده‌ی خدمات بیمه‌ای، واسطه‌های تجاری، درگاه‌های پرداخت مالی و در نهایت خریداران نهایی را نیز در بر می‌گیرد.



این تحول به خودی خود برای ایران جدید نیست. اما، درک این تغییر رویکرد برای ایران حائز اهمیت است. اقتصاد انرژی کشور در شرایط تحریمی کنونی، تا حد بسیار زیادی به شبکه‌های پیچیده و غیررسمی تجارت وابسته شده است. تداوم صادرات نفت ایران مدیون طراحی مسیرهای حمل‌ونقل خاص، بهره‌گیری از شرکت‌های واسطه‌ای متعدد، ابداع سازوکارهای مالی جایگزین و برقراری روابط تجاری غیرمستقیم است. حرکت آمریکا به سمت این نوع از تحریم‌ها علیه روسیه که برگرفته از تجربه‌ی تاریخی تحریم‌های واشینگتن علیه ایران است، نشان می‌دهد تمرکز اصلی آمریکا در آینده نیز، بر «افزایش چشمگیر هزینه و ریسک در کل زنجیره‌ی تجارت انرژی ایران» معطوف خواهد بود تا از این طریق، حاشیه‌ی سود صادرات را به حداقل رسانده و پایداری شبکه‌های دور زدن تحریم را با چالش‌های جدی مواجه سازد.

۴.۳. دلالت‌های قانون برای ایران به تفکیک سناریوهای اجرا

۴.۳.۱. سناریوی اجرای محدود

در سناریوی اجرای محدود، اگرچه اثر مستقیم و بی‌واسطه‌ی قانون بر ایران محدود است، دو پیامد غیرمستقیم اما قابل‌توجه وجود دارد. نخست، در حوزه‌ی رقابت ایران و روسیه در بازار چین، اگر مسکو برای حفظ سهم بازار خود در پکن مجبور به ارائه‌ی تخفیف‌های بیش‌تر شود، قدرت چانه‌زنی خریداران چینی افزایش یافته و این امر می‌تواند حاشیه‌ی سود سایر صادرکنندگان تحریمی، از جمله ایران، را تحت‌الشعاع قرار دهد. دوم، افزایش اهمیت تجربه‌ی روسیه به عنوان یک مطالعه‌ی موردی برای تهران است؛ ایران باید روند اجرای این قانون را به دقت رصد کند تا دریابد دقیقاً چه شبکه‌هایی هدف قرار می‌گیرند، آمریکا چگونه خریداران را تحت فشار قرار می‌دهد و شرکت‌های واسطه چه واکنش‌هایی از خود نشان می‌دهند تا بتواند در آینده، معماری دفاعی و دور زدن تحریم‌های خود را بر اساس این تجربیات به‌روزرسانی کند.

۴.۳.۲. سناریوی اجرای متوسط

سناریوی اجرای متوسط برای ایران از اهمیت بسیار بیش‌تری برخوردار است و سه اثر اصلی به همراه خواهد داشت. اثر نخست، افزایش رقابت نفتی با روسیه است؛ زیرا مسکو ممکن است برای حفظ سهم بازار خود در چین، مجبور به ارائه‌ی تخفیف‌های بیش‌تر و شرایط پرداخت آسان‌تر شود که این امر مستقیماً بر جایگاه و حاشیه‌ی سود نفت صادراتی ایران اثر می‌گذارد. اثر دوم، افزایش حساسیت و آسیب‌پذیری شبکه‌های صادراتی است؛ آمریکا در این سناریو احتمالاً تجربیات و الگوهای به‌دست‌آمده از مقابله با روسیه را برای هدف قرار دادن دقیق‌تر کشتی‌ها، شرکت‌های بیمه و واسطه‌های تجاری مرتبط با ایران به کار خواهد گرفت. اثر سوم نیز اهمیت فزاینده‌ی رفتار چین است؛ در این شرایط پیچیده، رویکرد و تصمیمات پکن بیش از گذشته برای تداوم صادرات انرژی ایران تعیین‌کننده و حیاتی خواهد بود.



۴.۳.۳. سناریوی اجرای حداکثری

پیامدهای این سناریو در سه محور اصلی قابل بررسی است: نخست، افزایش فشار مشترک بر شبکه‌ی صادرات، به این معنا که تمرکز آمریکا احتمالاً بر هدف قرار دادن حلقه‌های کلیدی زنجیره‌ی صادرات شامل حمل‌ونقل دریایی، خدمات بیمه‌ای، واسطه‌های تجاری و شبکه‌های پرداخت مالی خواهد بود. دوم، افزایش همکاری ایران و روسیه، زیرا فشار مشترک و هم‌زمان بر مسکو و تهران ممکن است انگیزه‌ی هر دو کشور را برای تعمیق همکاری‌ها در حوزه‌های مالی، حمل‌ونقل و تجارت غیرغربی افزایش دهد. سوم، افزایش فشار بر چین به عنوان حلقه‌ی اتصال، به گونه‌ای که پکن ناچار خواهد بود میان حفظ روابط اقتصادی با آمریکا و تداوم همکاری‌های انرژی با ایران و روسیه تعادلی بسیار ظریف و دشوار برقرار کند و تصمیم نهایی پکن در این دوراهی، نقش تعیین‌کننده‌ای در سرنوشت اقتصادی هر دو کشور تحت تحریم ایفا خواهد کرد.

۴.۴. ساختار آسیب‌پذیری شبکه‌ی صادراتی ایران

در شرایط تحریمی کنونی، مهم‌ترین چالش‌ها و نقاط آسیب‌پذیر در ساختار صادرات نفت ایران را می‌توان در چهار محور اصلی خلاصه کرد. نخست، محدودیت شدید در دسترسی به بازارهای رسمی و سنتی جهانی. دوم، وابستگی به تعداد محدودی از خریداران عمده که این امر قدرت چانه‌زنی آن‌ها را در تعیین قیمت و شرایط قرارداد افزایش می‌دهد. سوم، تحمیل هزینه‌های نسبتاً بالاتر برای انتقال محموله‌ها، تأمین بیمه و دور زدن محدودیت‌های لجستیکی و دریایی و در نهایت، پیچیدگی‌ها، ریسک‌ها و هزینه‌های پنهان فراوان در فرآیند دریافت و انتقال درآمدهای ارزی به چرخه‌ی اقتصادی کشور.

با تحول هرچه بیش‌تر ماهیت تحریم‌ها از هدف قرار دادن مستقیم به سمت «تحریم شبکه‌ای»، این آسیب‌پذیری‌ها در آینده یا تشدید شده یا حداقل به اندازه‌ی امروز، محل چالش برای کشور خواهند ماند. اظهارات مقامات آمریکایی درباره‌ی افزایش فشار تحریمی بر ایران در قالب طرح‌هایی چون «طرد اقتصادی» نشان می‌دهد که هدف اصلی واشینگتن، حفظ و تشدید فشار بر شریان‌های حیاتی تجارت غیررسمی نفت ایران است تا از این طریق، هزینه‌های آن را به سطح غیرقابل‌تداوم برساند. سه حوزه‌ی اصلی این آسیب‌پذیری عبارت‌اند از آسیب‌پذیری در حمل‌ونقل دریایی، آسیب‌پذیری در حوزه‌ی واسطه‌های تجاری پنهان و غیررسمی و فشار بر ساختار پرداخت و تسویه‌ی مالی غیررسمی مانند صرافی‌ها و روش‌های تهاتری.



۴.۵. نقش محوری چین در معادلات انرژی ایران

در معماری جدید تحریم‌ها و بازار جهانی انرژی، چین از جایگاهی منحصربه‌فرد برخوردار است و در این معادله به طور هم‌زمان سه نقش کلیدی ایفا می‌کند. نقش نخست، جایگاه چین به‌عنوان بزرگ‌ترین خریدار انرژی روسیه است که نقشی تعیین‌کننده در میزان اثربخشی تحریم‌های آمریکا علیه مسکو دارد. نقش دوم، اهمیت حیاتی پکن به‌عنوان مهم‌ترین خریدار انرژی و شریان اصلی درآمدهای ارزی تهران است و نقش سوم، موقعیت چین به‌عنوان رقیب راهبردی و در عین حال شریک بزرگ اقتصادی آمریکا است. به دلیل این هم‌پوشانی نقش‌ها، هرگونه تصمیم‌گیری در پکن نه‌تنها بر سرنوشت اقتصادی روسیه، بلکه پیامدهای مستقیم و غیرمستقیمی بر اقتصاد و شبکه‌ی صادراتی ایران نیز خواهد داشت.

بر اساس این جایگاه سه‌گانه، می‌توان سه سناریوی اصلی را برای رفتار آینده‌ی چین و تأثیر آن بر منافع ایران متصور شد. در «سناریوی اول»، یعنی تداوم همکاری گسترده‌ی پکن و مسکو، نفت روسیه هم‌چنان با حجم بالا و احتمالاً با تخفیف‌های جذاب وارد بازار چین می‌شود و رقابت تنگاتنگ میان ایران و روسیه در این بازار ادامه می‌یابد. پیامد این وضعیت برای ایران، تشدید فشار بر تخفیف‌های قیمتی و در نتیجه افزایش چشمگیر قدرت چانه‌زنی خریداران چینی خواهد بود که می‌تواند حاشیه‌ی سود صادرات نفت ایران را بیش از پیش کاهش دهد.

در «سناریوی دوم»، یعنی کاهش خرید نفت روسیه توسط چین در اثر فشار تحریم‌ها و ریسک‌های ثانویه، ممکن است فضای خالی بیش‌تری در بازار انرژی چین برای سایر صادرکنندگان ایجاد شود. این وضعیت می‌تواند یک فرصت بالقوه برای ایران فراهم آورد تا سهم بازار خود را افزایش دهد؛ اما بهره‌برداری عملی از این فرصت به متغیرهایی همچون شدت فشار تحریم‌های ثانویه‌ی آمریکا، ظرفیت‌های فنی و لجستیکی ایران به‌خصوص در شرایط جنگی و محاصره‌ی دریایی برای افزایش صادرات نفت وابسته خواهد بود.

در نهایت، «سناریوی سوم» به تشدید تقابل راهبردی میان چین و آمریکا بازمی‌گردد. اگر فشارهای واشنگتن علیه پکن بر سر مسئله‌ی انرژی روسیه افزایش یابد، احتمال آن می‌رود که چین برای مقابله با این فشارها، همکاری‌های خود با مسکو را تعمیق بخشیده و با سرعت بیش‌تری به دنبال ایجاد و توسعه‌ی سازوکارهای اقتصادی، بانکی و مالی مستقل از غرب باشد. در این سناریو، با شکل‌گیری یک بلوک اقتصادی مقاوم‌تر در برابر تحریم‌ها، فرصت‌های تازه‌ای برای هم‌گرایی و همکاری‌های غیرغربی میان ایران، روسیه و چین فراهم خواهد شد که می‌تواند تاب‌آوری شبکه‌ی صادراتی تهران را در برابر فشارهای واشنگتن به شکل معناداری افزایش دهد.



۴.۶. رابطه‌ی ایران و روسیه: هم‌گرایی راهبردی در برابر رقابت اقتصادی

یکی از پرسش‌های پیش‌روی تصمیم‌سازان ایرانی آن است که در مواجهه با معماری جدید تحریم‌ها، چگونه باید جایگاه روسیه را ارزیابی کرد؛ آیا مسکو یک شریک راهبردی است یا یک رقیب اقتصادی؟ پاسخ دقیق و واقع‌بینانه به این معمای دیرین، نیازمند درک هم‌زمان از فرصت‌ها و چالش‌های این رابطه است.

۴.۶.۱. حوزه‌های هم‌گرایی و هم‌کاری

فشار مشترک و هم‌زمان آمریکا بر مسکو و تهران می‌تواند به‌عنوان یک کاتالیزور عمل کرده و هم‌کاری‌های دو کشور را در حوزه‌های کلیدی تقویت کند. در بخش انرژی، این هم‌کاری می‌تواند شامل تبادل تجربیات در زمینه‌ی دور زدن تحریم‌ها (نگاه حداقلی)، هماهنگی‌های بازار برای جلوگیری از افت قیمت‌ها و هم‌کاری‌های فنی و مهندسی (نگاه میانی) و حتی شکل‌دهی به الگوهای هم‌کاری تجاری راهبردی در حوزه‌ی نفت و به‌خصوص گاز (نگاه حداکثری) باشد. در حوزه‌ی حمل‌ونقل، دو کشور می‌توانند با توسعه‌ی مسیرهای جایگزین و تقویت گذرگاه‌های آبی و خاکی منطقه‌ای، وابستگی خود به مسیرهای تحت کنترل غرب را کاهش دهند. در نهایت، در بخش مالی، هم‌گرایی مسکو و تهران برای استفاده و توسعه‌ی سازوکارهای پرداخت غیرغربی و مستقل از دلار، می‌تواند تاب‌آوری اقتصادی هر دو کشور را در برابر فشارهای واشنگتن به شکل معناداری افزایش دهد.

۴.۶.۲. حوزه‌های رقابت و تضاد منافع

با این حال، نباید فراموش کرد که منافع ملی و اقتصادی ایران و روسیه کاملاً یکسان نیست و در برخی حوزه‌ها رقابت جدی میان دو کشور وجود دارد. مهم‌ترین عرصه‌ی این رقابت، بازار انرژی چین است که هر دو کشور برای حفظ و افزایش سهم خود در آن تلاش می‌کنند. اگر روسیه برای حفظ بازار خود تخفیف‌های بیش‌تری ارائه دهد، قدرت چانه‌زنی خریداران چینی در برابر هر دو کشور افزایش می‌یابد و حاشیه‌ی سود صادرات نفت ایران کاهش می‌یابد. در واقع، حضور هم‌زمان دو صادرکننده‌ی تحریمی در یک بازار محدود، به نفع خریدار و به ضرر فروشندگان تمام می‌شود. علاوه بر این، رقابت در جذب سرمایه‌گذاری‌های محدود خارجی در بخش انرژی و هم چنین رقابت‌های ژئوپلیتیکی در مناطق مشترک مانند آسیای مرکزی، قفقاز و غرب آسیا، از دیگر حوزه‌هایی است که می‌تواند منافع دو کشور را در تقابل با یکدیگر قرار دهد.

برآیند این تحلیل آن است که دستگاه دیپلماسی و اقتصادی ایران باید رویکردی هوشمندانه در قبال روسیه اتخاذ کند و از فرصت‌های پیش‌آمده برای تعمیق هم‌کاری‌های ضدتحریمی و توسعه‌ی زیرساخت‌های مشترک بیش‌ترین بهره را برد و از سوی دیگر، از شکل‌گیری هرگونه اصطکاک غیرضروری که باعث هدررفت ظرفیت‌های هم‌کاری بین دو کشور می‌شود، اجتناب کند.



۴.۷. فرصت‌های احتمالی برای ایران در سایه‌ی تحولات جدید

با وجود تهدیدها و چالش‌های جدی که معماری نوین تحریم‌ها برای شبکه‌ی صادراتی و اقتصادی ایران ایجاد می‌کند، این تحولات در عرصه‌ی جهانی ممکن است فرصت‌هایی را نیز پیش روی تهران قرار دهد که در صورت درک درست و مدیریت هوشمندانه، می‌تواند به نفع منافع ملی به کار گرفته شود.

۴.۷.۱. افزایش ارزش راهبردی منابع انرژی

نخستین فرصت به ماهیت بازار جهانی انرژی و موازنه‌ی عرضه و تقاضا بازمی‌گردد. اگر اعمال فشارهای حداکثری و شبکه‌ای بر روسیه منجر به کاهش واقعی عرضه‌ی نفت در بازارهای جهانی شود یا ریسک و بی‌ثباتی در بازار انرژی را به شکل چشمگیری افزایش دهد، ارزش راهبردی کشورهای دارای منابع غنی نفت و گاز بیش از پیش نمایان خواهد شد. در چنین شرایطی، ایران که از ظرفیت‌های بالقوه و ذخایر عظیم انرژی برخوردار است، می‌تواند به‌عنوان یک بازیگر مهم و یک منبع جایگزین در معادلات تأمین انرژی مطرح شود. این امر ممکن است قدرت چانه‌زنی ژئوپلیتیکی تهران را در تعاملات بین‌المللی، حتی در شرایط تحریمی، ارتقا بخشد و خریداران بزرگ را به دلیل نیاز به امنیت انرژی، به حفظ یا حتی توسعه‌ی روابط با ایران ترغیب کند.

۴.۷.۲. اهمیت فزاینده‌ی ژئوپلیتیک کریدورها و مسیرهای تجاری

دومین فرصت به تغییر در نقشه‌ی ژئوپلیتیک تجارت جهانی و لجستیک بین‌المللی مربوط می‌شود. با تشدید رقابت میان قدرت‌های بزرگ و تلاش بلوک‌های اقتصادی برای کاهش وابستگی به یکدیگر و دور زدن مسیرهای سنتی تحت کنترل غرب، اهمیت مسیرهای منطقه‌ای، کریدورهای حمل‌ونقل و شبکه‌های ترانزیتی جایگزین به شدت افزایش خواهد یافت. در این فضا، ایران به دلیل موقعیت ممتاز جغرافیایی و دسترسی به آب‌های آزاد و مرزهای گسترده‌ی خاکی، می‌تواند از ظرفیت‌های ترانزیتی خود برای تقویت همکاری‌های غیرغربی و ایجاد پیوندهای اقتصادی پایدار با همسایگان، روسیه و قدرت‌های نوظهور آسیایی استفاده کند. این رویکرد می‌تواند به ایران کمک کند تا با تبدیل شدن به یک گره ترانزیتی و تجاری غیرقابل حذف در شبکه‌ی اوراسیا، هزینه‌ی تحریم پذیری اقتصاد خود را افزایش داده و از انزوای ژئوپلیتیکی جلوگیری کند.



۴.۸. ضرورت هم‌گرایی راهبردی ایران، چین و روسیه در برابر نظام تحریمی آمریکا

تحلیل قانون لیندزی گراهام و قرار دادن آن در چارچوب تحولات کلان نظم بین‌المللی، پیامی راهبردی و فوری برای سه بازیگر کلیدی دارد که در ادبیات ژئوپلیتیک معاصر، از عنوان «محور» برای توصیف آنان استفاده می‌شود: ایران، روسیه و چین. این پیام، فراتر از یک توصیه‌ی سیاسی، یک ضرورت وجودی برای بقا و موفقیت این محور در تقابل ساختاری با نظام تحریمی آمریکاست.

نخستین و مهم‌ترین پیام این قانون برای تهران و مسکو آن است که سرمایه‌گذاری مشترک در مبارزه با نظام تحریم‌های آمریکا، نه یک انتخاب تاکتیکی، بلکه یک اقدام راهبردی و مشترک‌المنافع با آورده‌های ارزشمند بلندمدت است. هر دو کشور اکنون در معرض یک معماری تحریمی یکسان قرار دارند: تحریم‌های ثانویه‌ی ریسک‌محور که هدف آن نه صرفاً تنبیه یک کشور، بلکه مهندسی هزینه‌های کل شبکه‌ی اقتصادی پیرامون آن است. در چنین شرایطی، هرگونه تلاش برای دور زدن تحریم‌ها به صورت جزیره‌ای و انفرادی، نه تنها پرهزینه‌تر است، بلکه آسیب‌پذیری هر دو کشور را در برابر ابزارهای رصدگر آمریکا افزایش می‌دهد.

خطر اصلی که ایران و روسیه را تهدید می‌کند، افتادن در دام رقابت‌های مصنوعی و بالقوه‌ی تجاری است که تحریم‌های آمریکا عمداً ایجاد می‌کند. وقتی هر دو کشور در یک بازار محدود (مانند چین) حضور دارند و هر دو به تخفیف و شرایط پرداخت آسان‌تر نیاز دارند، فشار تحریمی آمریکا به‌طور طبیعی یک «رقابت منفی» میان آن‌ها ایجاد می‌کند: رقابتی که در آن هر کشور برای حفظ حجم صادرات خود، تخفیف بیش‌تری ارائه می‌دهد و در نهایت، درآمد واقعی هر دو کاهش می‌یابد. این دقیقاً همان نتیجه‌ای است که طراحان تحریم‌های آمریکایی به دنبال آن هستند: نه حذف فیزیکی صادرات، بلکه فرسایش تدریجی درآمد و ایجاد شکاف میان متحدان.

بنابراین، ایران و روسیه باید با درک این واقعیت، از رقابت‌های کوتاه‌مدت و مصنوعی تجاری فراتر رفته و سرمایه‌گذاری مشترک خود را بر توسعه‌ی زیرساخت‌های ضدتحریمی متمرکز کنند. این سرمایه‌گذاری مشترک می‌تواند شامل توسعه‌ی مشترک ناوگان سایه، ایجاد شبکه‌های بیمه‌ای مستقل، طراحی سازوکارهای پرداخت غیرغربی و اشتراک‌گذاری اطلاعات و تجربیات در زمینه‌ی مقابله با ابزارهای نظارتی آمریکا باشد. آورده‌ی بلندمدت این همکاری، نه صرفاً حفظ صادرات امروز، بلکه ایجاد یک معماری پایدار تجاری و مالی است که در برابر هر نوع تحریمی، صرف‌نظر از شدت و ماهیت آن، تاب‌آور باشد.

دومین پیام راهبردی این قانون، خطاب به پکن است. آمریکا با تصویب و اجرای این قانون، روی واقعی خود را به روسیه نشان داد و تحریم‌های ثانویه‌ی ریسک‌محور را علیه یک قدرت بزرگ هسته‌ای و عضو دائم شورای امنیت، به‌طور حداکثری کلید زد. این اقدام، پیامی صریح و بدون ابهام برای چین دارد: واشینگتن در تقابل ساختاری خود با رقبای ژئوپلیتیکی، هیچ خط قرمزی ندارد و وقتی منافع راهبردی‌اش ایجاب کند، رودربایستی با هر بازیگری را کنار خواهد گذاشت.



چین امروز به عنوان بزرگ‌ترین خریدار انرژی روسیه، در یک دوره‌ی «مهلت» نسبی قرار دارد؛ دوره‌ای که در آن آمریکا هنوز به طور مستقیم و تمام‌عیار، تیغ تحریم‌های ثانویه‌ی ریسک‌محور را به سمت پکن نشانه نرفته است. اما با توجه به نگاه بلندمدت آمریکا به نظام تحریم و تقابل‌های ژئوپلیتیکی، این مهلت ابدی نیست. روزی که واشینگتن احساس کند منافع راهبردی‌اش در تقابل با چین ایجاب می‌کند، همان ابزارهایی که امروز علیه مسکو به کار گرفته شده است، با شدت و دقت بیش‌تری علیه پکن نیز به کار گرفته خواهد شد. درک این واقعیت، پیش شرط اصلی برای چین است تا امروز، در دوره‌ی مهلت، به جای انفعال یا صرفاً مدیریت ریسک، به طور فعال در توسعه‌ی زیرساخت‌های اقتصادی و مالی مستقل از غرب مشارکت کند و هزینه‌ی تحریم‌پذیری آینده‌ی خود را از هم‌اکنون کاهش دهد.

در نهایت، باید این واقعیت را در چارچوب نظم جدید جهانی و تقابل‌های ژئوپلیتیکی معاصر تحلیل کرد. محور تحول، متشکل از ایران، روسیه و چین، به عنوان یک ائتلاف بالقوه برای تغییر نظم موجود، اکنون در وضعیت راهبردی بسیار حساسی قرار دارد. از سه ضلع این محور، دو ضلع یعنی ایران و روسیه، یکی سال‌ها و دیگری به تازگی ذیل تحریم‌های ثانویه‌ی ریسک‌محور آمریکا قرار دارند. تنها ضلع باقی‌مانده، چین است.

با توجه به نگاه بلندمدت آمریکا به نظام تحریم و تقابل‌های ژئوپلیتیکی، و با توجه به تجربه‌ی سه دهه‌ی ایران و تجربه‌ی تازه‌ی روسیه، می‌توان پیش‌بینی کرد که چین نیز دیر یا زود در دایره‌ی این نوع تحریم‌ها قرار خواهد گرفت. احتمال زیاد موفقیت محور ایران-روسیه-چین در تقابل با نظام تحریمی آمریکا، در گرو درک عمیق و به موقع این موضوع توسط هر سه بازیگر است. در غیر این صورت، خطر آن وجود دارد که هر ضلع به تنهایی و در زمان‌های متفاوت، در برابر فشار تحریمی آمریکا قرار گیرد و محور تحول، پیش از آن‌که بتواند به بلوغ راهبردی برسد، از هم بگسلد.



بخش پنجم: توصیه‌های سیاستی برای جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

تحلیل‌های پیشین نشان داد که «قانون لندزی گراهام» بیانگر تکامل و ارتقاء رویکرد آمریکا از «تحریم‌های ثانویه قاعده‌محور» به «تحریم‌های ثانویه ریسک‌محور و شبکه‌ای» در مقیاس جهانی است. اگرچه ایران سال‌هاست که هدف این نوع از تحریم‌ها قرار دارد، اما به‌کارگیری این معماری پیچیده علیه روسیه به‌عنوان یک اقتصاد بزرگ و متصل به بازارهای جهانی، نشان می‌دهد که واشنگتن در حال رفع نواقص پیشین و توسعه ابزارهای رصد و فشار خود است. در چنین محیطی که ریسک و هزینه‌ی شبکه‌های دور زدن تحریم به‌شکل بی‌سابقه‌ای افزایش خواهد یافت، جمهوری اسلامی ایران نیز متأثر خواهد شد و رویکردهای صرفاً تاکتیکی و روزمره دیگر کارآمد نخواهند بود و ایران نیازمند ارتقاء راهبردهای خود به سمت «مدیریت ریسک شبکه‌ای» و «تاب‌آوری ساختاری» است. در این راستا، بسته‌ی توصیه‌های سیاستی حاضر در هفت محور اصلی تدوین شده است که هر یک از آن‌ها به یکی از حوزه‌های کلیدی آسیب‌پذیری یا فرصت‌های پیش‌روی ایران می‌پردازد. این توصیه‌ها بر اساس تحلیل‌های بخش‌های پیشین و با تمرکز بر اقدامات عملیاتی و اجرایی تنظیم شده‌اند.

۵.۱. ایجاد نظام پایش و رصد تحریم‌های انرژی و تجارت جهانی

یکی از ضعف‌های مهم در محیط تحریمی، واکنش پس از وقوع است؛ در حالی که در شرایط جدید، سیاست‌گذار نیازمند یک نظام پیش‌نگر است که بتواند تغییرات محیطی را پیش از تبدیل شدن به بحران شناسایی کند. حوزه‌های ضروری پایش در سه محور اصلی تعریف می‌شود. محور نخست، پایش سیاست آمریکا است که شامل رصد قوانین جدید کنگره، فرامین اجرایی رئیس‌جمهور، تصمیمات وزارت خزانه‌داری آمریکا و تحریم شرکت‌ها و کشتی‌ها می‌شود. محور دوم، پایش بازار انرژی است که شاخص‌های مهم آن عبارت‌اند از صادرات نفت روسیه، میزان تخفیف نفت روسیه، رفتار پالایشگاه‌های چین و هند و تغییر مسیرهای صادراتی. محور سوم نیز پایش رفتار بازیگران اصلی، به‌ویژه چین، هند، روسیه، کشورهای خلیج فارس و اروپا است. پیشنهاد سیاستی در این بخش، تشکیل یک «مرکز پایش تحریم و انرژی» با مشارکت نهادهای اقتصادی، نفتی، دیپلماتیک و امنیتی است. هدف این مرکز، تبدیل اطلاعات پراکنده به ارزیابی راهبردی مستمر برای تصمیم‌سازان خواهد بود. علاوه بر این، تشکیل کارگروه‌های تخصصی برای رصد لحظه‌ای نحوه اجرای قانون علیه روسیه، شناسایی شرکت‌ها و کشتی‌های هدف‌قرارگرفته و استخراج درس‌آموخته‌های حقوقی و اجرایی برای پیشگیری از تکرار آن‌ها در مورد شبکه‌ی صادراتی ایران ضروری است.



۵.۲. کاهش آسیب‌پذیری صادرات نفت

یکی از پیام‌های اصلی قانون این است که فشار آینده احتمالاً فقط بر تولیدکننده نیست، بلکه بر کل مسیر صادرات اعمال خواهد شد. بنابراین، هدف باید کاهش نقاط تمرکز آسیب‌پذیر باشد. وابستگی بیش از حد به یک یا چند خریدار، قدرت چانه‌زنی خریدار را افزایش می‌دهد. پیامدهای این وابستگی شامل افزایش تخفیف، کاهش درآمد واقعی و آسیب‌پذیری بیش‌تر در برابر تغییر سیاست خریدار است. در همین راستا، اقدام پیشنهادی، توسعه‌ی روابط انرژی با طیف گسترده‌تری از شرکاست. افزون بر این، یکی از راهبردهای کاهش آسیب‌پذیری، کاهش وابستگی صرف به صادرات نفت خام است و تمرکز بیش‌تر بر فرآورده‌های نفتی، محصولات پتروشیمی و زنجیره‌های پایین‌دستی باید در دستور کار قرار گیرد. منطق اقتصادی این رویکرد آن است که هرچه محصول پیچیده‌تر و ارزش افزوده بیش‌تر باشد، جایگزینی آن دشوارتر شده و شبکه‌ی تجارت متنوع‌تر می‌شود. محصولات پتروشیمی و فرآورده‌ها به دلیل ماهیت بازار، تنوع خریداران و پیچیدگی‌های لجستیکی، بسیار کم‌تر از نفت خام در معرض تحریم‌های شبکه‌ای و ردیابی فیزیکی قرار می‌گیرند. در نهایت، برای مقابله با فشار بر شبکه‌های پرداخت، باید به سرعت مجاری دریافت ارز و تسویه‌ی مالی با خریداران تنوع بخشیده شود تا در صورت مسدود شدن یا تحت فشار قرار گرفتن یک مسیر خاص، جریان درآمدهای ارزی کشور مختل نگردد.

۵.۳. مدیریت رابطه‌ی انرژی با چین

چین برای ایران یک شریک کلیدی است، اما باید با نگاه واقع‌گرایانه مدیریت شود. چین تصمیمات خود را بر اساس امنیت انرژی، هزینه اقتصادی، رقابت با آمریکا و منافع تجاری اتخاذ می‌کند. بنابراین، سیاست ایران باید بر شناخت دقیق محاسبات چین استوار باشد. یکی از مهم‌ترین پیام‌های قانون این است که فشار بیش‌تر بر روسیه الزاماً به معنای فرصت بیش‌تر برای ایران نیست، زیرا روسیه ممکن است برای حفظ بازار، تخفیف بیش‌تری بدهد و شرایط پرداخت آسان‌تر ارائه کند. در همین راستا، اقدام پیشنهادی، مدیریت رابطه با چین در سطحی فراتر از فروش نفت است؛ سطحی که شامل سرمایه‌گذاری، فناوری، تجارت غیرنفتی و همکاری صنعتی می‌شود. در شرایط تشدید فشار تحریمی، برگزاری رایزنی‌های فشرده با خریداران کلیدی (به‌ویژه چین و هند) برای درک دقیق محاسبات آن‌ها در قبال تحریم‌های ثانویه آمریکا و ارائه مشوق‌های تجاری و قراردادی جهت حفظ پایداری و تداوم قراردادهای فعلی ضروری است.



۵.۴. مدیریت رابطه‌ی ایران و روسیه

فشار مشترک آمریکا می‌تواند زمینه‌ی همکاری ایران و روسیه را افزایش دهد. حوزه‌های همکاری میان دو کشور در سه محور اصلی قابل شناسایی است. در حوزه‌ی انرژی، این همکاری شامل تبادل تجربه تحریم، همکاری فنی و هماهنگی بازار می‌شود. در حوزه‌ی حمل‌ونقل، توسعه‌ی مسیرهای منطقه‌ای و کریدورهای تجاری از محورهای اصلی همکاری است. در حوزه‌ی مالی نیز، توسعه‌ی سازوکارهای پرداخت جایگزین می‌تواند زمینه‌ساز همکاری دو کشور باشد.

در عین حال باید توجه داشت که ایران و روسیه در همه حوزه‌ها هم‌راستا نیستند و حوزه‌های بالقوه رقابت میان دو کشور می‌تواند در شرایط خاص، منافع ملی ایران را تحت‌الشعاع قرار دهد. در بازار چین، هر دو کشور برای حفظ و افزایش سهم خود رقابت می‌کنند. اگر روسیه برای حفظ بازار خود تخفیف‌های بیش‌تری ارائه دهد، قدرت چانه‌زنی خریداران چینی در برابر هر دو کشور افزایش می‌یابد و حاشیه سود صادرات نفت ایران کاهش می‌یابد. در حوزه‌ی فروش نفت، شرایط تحریمی هر دو کشور را به سمت ارائه تخفیف سوق می‌دهد و این وضعیت می‌تواند یک رقابت منفی ایجاد کند. در حوزه‌ی جذب سرمایه انرژی، منابع مالی و فناوری جهانی محدود است و روسیه به دلیل زیرساخت‌های توسعه‌یافته‌تر و ظرفیت تولید بالاتر، ممکن است در جذب سرمایه و فناوری اولویت داشته باشد. در حوزه‌ی نفوذ منطقه‌ای نیز، ایران و روسیه در مناطق مشترکی مانند آسیای مرکزی، قفقاز و خاورمیانه حضور دارند و ممکن است منافع آن‌ها در تقابل با یکدیگر قرار گیرد. برآیند این تحلیل آن است که دستگاه دیپلماسی و اقتصادی ایران باید رویکردی دوگانه و هوشمندانه در قبال روسیه اتخاذ کند: از یک سو، از فرصت‌های پیش‌آمده برای تعمیق همکاری‌های ضدتحریمی و توسعه‌ی زیرساخت‌های مشترک بیش‌ترین بهره را ببرد و از سوی دیگر، از شکل‌گیری هرگونه وابستگی بیش‌ازحد به مسکو جلوگیری کند.

۵.۵. تقویت امنیت زنجیره صادرات انرژی

قانون لیزنری گراهام نشان می‌دهد که آمریکا احتمالاً تلاش خواهد کرد نقاط اتصال تجارت انرژی را هدف قرار دهد. بنابراین، تغییر نگاه از «فروش نفت» به «امنیت زنجیره صادرات» ضروری است. با توجه به تمرکز قانون جدید بر حمل‌ونقل دریایی، بیمه‌ها و خدمات بندری، ضروری است ساختار مالکیت کشتی‌ها، مسیرهای حرکت و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات به ناوگان صادراتی مورد بازنگری و ایمن‌سازی اطلاعاتی قرار گیرد تا از ردیابی و هدف‌گیری آن‌ها توسط نهادهای اطلاعاتی و تحریمی جلوگیری شود. در حوزه‌ی خدمات مالی، تمرکز بر مسیرهای پرداخت، تسویه حساب و بانک‌های واسطه معطوف می‌شود. در حوزه‌ی واسطه‌های تجاری نیز، ساختار مالکیت، ارتباطات بین‌المللی و ریسک تحریمی از اهمیت بالایی برخوردار است.



ارتقای سطح پیچیدگی و امنیت حقوقی شرکت‌های پوششی و واسطه‌های تجاری، استفاده از حوزه‌های قضایی امن‌تر و جداسازی کامل هویت ذی‌نفعان نهایی از اسناد تجاری برای مقابله با تکنیک‌های ردیابی شبکه‌ای آمریکا ضروری است.

۵.۶. توسعه‌ی سازوکارهای مالی مستقل و شبکه‌سازی

در میان‌مدت و بلندمدت، ایران باید از دفاع صرف عبور کرده و به ایجاد شبکه‌های موازی و تاب‌آور در برابر نظام مالی غرب بپردازد.

نخست، تشکیل ائتلاف تاب‌آوری با سایر کشورهای تحت تحریم ضروری است. تعمیق همکاری‌های نهادی با روسیه و سایر اقتصادهای تحریمی برای به اشتراک‌گذاری تجربیات، توسعه‌ی سازوکارهای مشترک بیمه‌ای، حمل‌ونقلی و ایجاد صندوق‌های مشترک برای مقابله با ریسک‌های ثانویه و حمایت از شرکت‌های در معرض تحریم می‌تواند تاب‌آوری جمعی را افزایش دهد.

دوم، طراحی و پیاده‌سازی مدل‌های پیشرفته تهاثر کالایی (نفت در برابر کالا/فناوری) و استفاده از پلتفرم‌های مالی منطقه‌ای برای کاهش وابستگی به تراکنش‌های دلاری و سیستم بانکی سنتی ضروری است. سوم، مشارکت فعال و راهبردی در طراحی و اجرای پیام‌رسان‌های مالی، سیستم‌های پرداخت و ارزهای دیجیتال بانک‌های مرکزی در چارچوب پیمان‌های چندجانبه (مانند بریکس) برای ایجاد جایگزین‌های واقعی و عملیاتی برای سوئیفت و نظام دلاری اهمیت بنیادین دارد.

چهارم، استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌هایی مانند شانگهای و بریکس برای مشروعیت‌زدایی از تحریم‌های ثانویه آمریکا، ایجاد چترهای حقوقی بین‌المللی و تضمین امنیت سرمایه‌گذاری‌های مشترک با قدرت‌های نوظهور می‌تواند مؤثر باشد.

۵.۷. دیپلماسی فعال انرژی و کریدوری

در محیط جدید، انرژی صرفاً یک کالای اقتصادی نیست، بلکه ابزار دیپلماسی، عامل امنیت ملی و عنصر رقابت قدرت‌ها محسوب می‌شود. تبدیل انرژی از یک موضوع دفاعی به ابزار سیاست خارجی ضروری است. در این راستا، استفاده از موقعیت ژئوپلیتیک ایران برای اتصال کریدورهای شمال-جنوب و شرق-غرب و تبدیل شدن به یک گره ترانزیتی غیرقابل حذف در تجارت اوراسیا اهمیت بنیادین دارد. این امر هزینه تحریم‌پذیری کشور را برای بازیگران منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای به شدت افزایش می‌دهد.

افزون بر این، تعامل فعال‌تر با مصرف‌کنندگان انرژی، حضور در مذاکرات منطقه‌ای انرژی و استفاده از ظرفیت ژئوپلیتیکی مسیرهای تجاری می‌تواند جایگاه ایران را در معادلات انرژی جهانی تقویت کند.



جمع‌بندی بخش پنجم

مهم‌ترین توصیه سیاستی ناشی از تحلیل این قانون این است که ایران نباید صرفاً منتظر تصویب تحریم‌های جدید باشد. ماهیت محیط تحریمی در حال تغییر است و بنابراین، راهبرد مناسب باید بر سه ستون استوار باشد. ستون اول، شناخت و پیش‌بینی است که مستلزم ایجاد ظرفیت پایش دائمی تحولات تحریمی و بازار انرژی است. ستون دوم، تاب‌آوری اقتصادی است که بر کاهش وابستگی به مسیرها و بازیگران محدود تمرکز دارد. ستون سوم نیز دیپلماسی هوشمند است که بر استفاده از فرصت‌های چین، روسیه و بازار انرژی، بدون ایجاد وابستگی راهبردی، استوار است.

نتیجه کلیدی این بخش آن است که بهترین پاسخ به تکامل و تشدید تحریم‌های شبکه‌ای، صرفاً یافتن مسیرهای جدید برای دور زدن فشار نیست، بلکه کاهش آسیب‌پذیری ساختاری اقتصاد و ارتقای امنیت زنجیره‌ی صادرات در برابر ابزارهای رصدگر و ریسک‌محور آمریکا است.

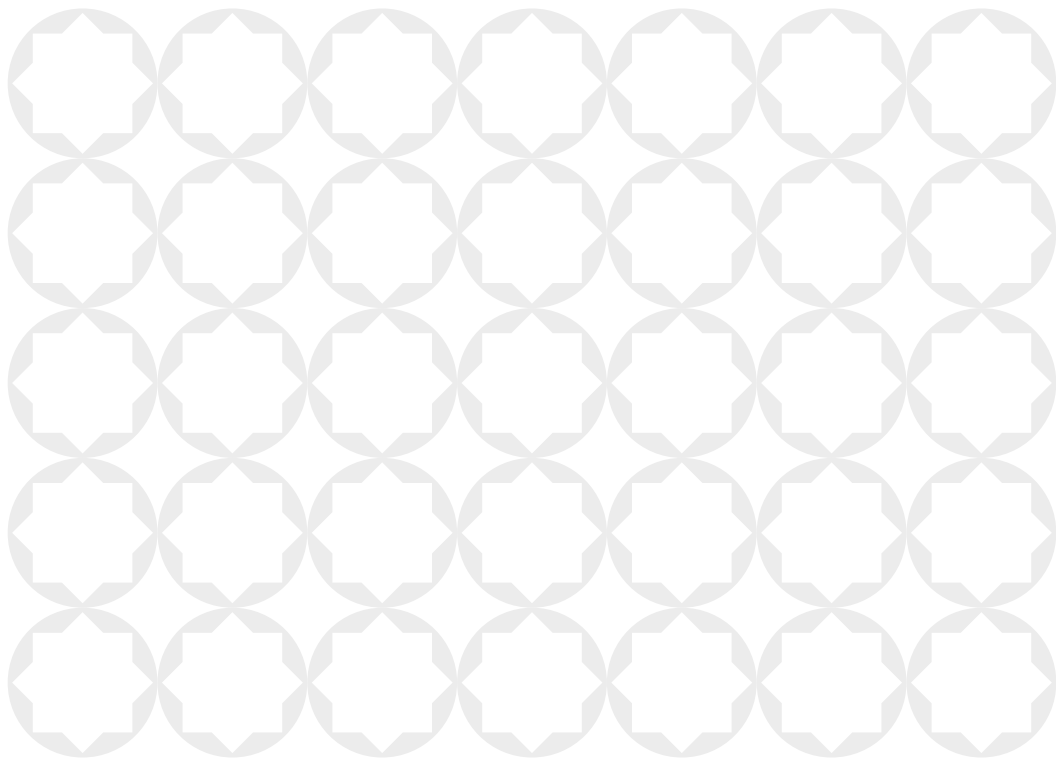


جمع‌بندی نهایی گزارش

قانون لیزدزی گراهام برای تحریم روسیه و ایران در سال ۲۰۲۶، بیش از آن‌که یک بسته تحریمی سنتی باشد، مانیفست تکامل‌یافته‌ی جنگ اقتصادی آمریکا است. این قانون نشان می‌دهد که واشنگتن به این نتیجه راهبردی رسیده است که تحریم مستقیم دولت‌ها در جهان چندقطبی امروز کارآمد نیست و برای فلج کردن اقتصاد هدف، باید به سراغ «مهندسی هزینه‌های شبکه‌ی اقتصادی پیرامون» و هدف قرار دادن زنجیره ارزش، خریداران ثالث و جریان‌های لجستیکی رفت.

برای جمهوری اسلامی ایران، این قانون یک زنگ خطر راهبردی و یک «آزمایشگاه تحریمی در مقیاس کلان» است. اگرچه ایران بیش از سه دهه است که با تحریم‌های ثانویه و شبکه‌ای دست‌وپنجه نرم می‌کند، اما «منطق اجرایی» و ابزارهای نوین به‌کاررفته علیه روسیه، نشان‌دهنده‌ی عزم آمریکا برای رفع نواقص گذشته و به‌کارگیری نسخه‌ای بسیار پیشرفته‌تر و بی‌رحمانه‌تر از همان الگو علیه شبکه‌ی صادرات انرژی ایران است.

موفقیت ایران در خنثی‌سازی این تهدید در حال تکامل، نه در انفعال و نه در تکیه بر دور زدن‌های روزمره و تاکتیکی، بلکه در «بازطراحی معماری تجارت خارجی»، «عمق‌بخشی به اتحادهای اوراسیایی» و در نهایت «گذار از اقتصاد تک محصولی و خام‌فروشی» نهفته است. آینده‌ی جنگ اقتصادی، نبرد میان «شبکه‌های تحریمی هوشمند و رصدگر آمریکا» و «شبکه‌های تاب‌آور و موازی کشورهای مستقل» خواهد بود؛ و پیروز این میدان، کشوری است که با درک درست از تجربه‌ی گذشته و رصد دقیق آزمایشگاه روسیه، پیش از رسیدن طوفان، پناهگاه‌های ساختاری اقتصاد خود را مستحکم کرده باشد.



ISA CENTER
International & Strategic
Analysis Center