

تحریم‌های اقتصادی ایالات متحده علیه ایران: تضعیف توسط عوامل خارجی

نویسنده: نیکلای کوزانوف*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۴/۱۳

مترجم: داوود نظریور**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۶/۱۵

۱۷۵

چکیده

تحریم‌ها یکی از ابزارهایی است که کشورها از قدیم‌الایام به شکل‌های مختلف در پیشبرد اهداف و خواست‌های سیاست خارجی خود از آن بهره جسته‌اند. از جمله این تحریم‌ها می‌توان به مجازات‌های تحمیلی ایالات متحده علیه ایران به‌خصوص در حوزه نفت و گاز و صنعت انرژی اشاره کرد که از زمان وقوع انقلاب اسلامی روز به روز تشدید شده و تاکنون نیز ادامه داشته است. حال با توجه به اهمیت بحث حاضر، سوالی که مطرح می‌شود این است که آیا تحریم‌ها موجب شده است اعمال‌کنندگان آن به اهداف مورد نظر خود در محدود کردن حوزه فعالیت‌های اقتصادی ایران دست یابند یا خیر؟ نویسنده در پاسخ معتقد است که جمهوری اسلامی توانسته است با گسترش همکاری‌های اقتصادی و به‌خصوص نفتی با برخی از کشورها مانند چین، ترکیه، ونزوئلا و کشورهای معروف به شوالیه‌های سیاه اثر تحریم‌های تحمیلی را در اقتصاد خود به حداقل رسانده و کارایی آن را با ناکامی همراه سازد.

واژگان کلیدی: جمهوری اسلامی ایران، ایالات متحده، تحریم‌های اقتصادی

Source: *Middle East Policy*, Vol. 18, Issue 3, Fall 2011.

* پژوهشگر مستقل در زمینه اقتصاد سیاسی و تاریخ معاصر ایران

** محقق مسایل آمریکا

فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: آمریکاشناسی-اسراییل‌شناسی، سال سیزدهم، شماره چهارم، پاییز ۱۳۹۱، صص ۱۹۹-۱۷۵.

تاریخ استفاده از تحریم‌های اقتصادی به‌عنوان ابزار سیاست خارجی تقریباً به ۲۵۰۰ سال پیش برمی‌گردد. اولین کاربرد شناخته شده اقدامات تنبیهی توسط یک کشور علیه کشور دیگر در سال ۴۳۲ قبل میلاد رخ داد؛ زمانی که آتنی‌ها یک محدودیت تجاری بر دولت شهر مقارا تحمیل کردند. از آن زمان تاکنون استفاده از تحریم‌ها قرن به قرن تشدید شد تا اینکه در دوره کنونی به نقطه اوج خود رسید. با وجود این، محققان هنوز نتوانستند یک تعریف جامع و مانعی از تحریم‌ها ارائه دهند. معمول‌ترین تعریفی که از این واژه می‌توان ارائه داد این است که تحریم‌ها ابزارهای سیاسی‌ای هستند که دولت‌ها از آن برای تاثیرگذاری بر دولت‌های دیگر، شرکت‌ها و یا شهروندان ملل دیگر استفاده می‌کنند. از این رو، تحریم‌های تجاری به‌عنوان محدودیت‌های روابط بازرگانی میان شهروندان و شرکت‌های حداقل دو کشور تعریف می‌شود. متأسفانه این تعریف ساده و در عین حال تقریباً جامع، گاهی محققان را در تمرکز توجهشان صرفاً بر روابط میان کشور یا کشورهای تحریم‌کننده (فرستنده تحریم) و کشور مورد تحریم (کشور هدف) گمراه می‌کند. به همین خاطر آنها دامنه و عوامل تعیین‌کننده موفقیت و شکست تحریم‌ها را با متغیرهایی همچون قاطعیت نخبگان سیاسی کشور تحریم‌کننده در اجرای کامل اقدامات تنبیهی، توانمندی کشور تحریم شده برای تخفیف اثرات منفی ممکنه، قابلیت دولت کشور مورد تحریم برای اطمینان از وفاداری مردم آن و غیره محدود می‌کنند. در عین حال، نقش کشورهای ثالث، محیط بین‌المللی و همکاری‌ها در این سطح اغلب مورد ارزیابی صحیح قرار نگرفته‌اند. اما در عصر جهانی شدن این ویژگی‌ها اهمیت ویژه‌ای به خود اختصاص داده‌اند. بنابراین همان‌طور که بسیاری از محققان بر آن واقفند، امروزه تحریم‌های بین‌المللی تنها در صورتی موثر خواهد بود که با پشتیبانی و اجماع بین‌المللی توأم باشد یا حداقل بازیگران اصلی نظام بین‌الملل و شرکای تجاری کشور تحریم شده از آن حمایت نمایند.

محیط بین‌المللی یک عامل بسیار مهمی در تحریم‌های آمریکا علیه ایران محسوب می‌شود. از سال ۱۹۷۹ تا کنون همکاری اقتصادی میان ایالات متحده و جمهوری اسلامی ایران به کمترین میزان خود رسیده است. به همین خاطر ایالات متحده تنها می‌تواند از طریق تعامل با

جامعه بین‌المللی؛ مانند استفاده از اقدامات تنبیهی و مشوق‌هایی به‌منظور محدود کردن توانایی‌های جامعه بین‌الملل برای همکاری با ایران، اقتصاد این کشور را تحت تاثیر قرار دهد. ایران نیز در مقابل می‌تواند با ایجاد یک نظام برابری از روابط بین‌الملل اثر منفی تحریم‌های ایالات متحده را کاهش دهد. در چنین شرایطی عوامل زیر نقش بسیار مهمی در ظهور فرصت‌هایی برای ایران به‌منظور دور زدن تحریم‌های آمریکایی بازی خواهند کرد:

۱. رویکرد شرکای اصلی تجاری ایران نسبت به تحریم‌های ایالات متحده؛

۲. آمادگی متحدان ایالات متحده برای حمایت از تحریم‌های این کشور و اجرای عملی اقدامات تنبیهی علیه ایران؛

۳. حضور کشورهای به اصطلاح شوالیه سیاه؛ اصطلاحی است که برخی محققان از آن برای کشورهایایی استفاده می‌کنند که شرکای تجاری ضعیفی برای کشور هدف هستند اما از اقدامات تنبیهی می‌توانند به‌عنوان فرصتی سودآور برای افزایش حضورشان در بازار کشور مورد تحریم استفاده کنند، بدین ترتیب هنگامی که بازیگران بزرگ صحنه را ترک می‌کنند، اثر منفی تحریم‌ها را کاهش می‌دهند.

تحریم‌های ایالات متحده

اقدامات تنبیهی اتخاذ شده توسط مقامات رسمی ایالات متحده در سال ۲۰۱۰، اولین تحریم‌هایی نبود که واشنگتن به ایران تحمیل کرد. سرگذشت تحریم‌های ایالات متحده بر ضد تهران از ۳۰ سال گذشته شروع شد. طبق قوانین جاریه، آمریکایی‌ها از وارد کردن هر نوع کالای تولید شده در ایران به ایالات متحده به‌طور مستقیم یا از طریق سایر کشورها ممنوع شدند. صادرات کالاها و خدمات آمریکایی نیز به ایران مورد تحریم واقع شد. شهروندان ایالات متحده مجاز به دخالت در تجارت و فعالیت‌های اقتصادی مستقیم و غیرمستقیم با ایران نبودند. شرکت‌های آمریکایی اجازه خرید و تجارت نفت و تولیدات پتروشیمی تولید شده در ایران را نداشتند. این شرکت‌ها همچنین از مبادله خدمات فنی با شرکت‌های ایرانی یا ارائه فناوری نوین به آنها بازماندند.

در سال ۲۰۱۰ هر نوع تراکنش مالی بین شهروندان ایران و ایالات متحده ممنوع شد. این مساله رابطه مهمی با سرمایه‌گذاری‌های آمریکا در بخش‌های نفت و گاز، صنعت پتروشیمی و پروژه‌هایی که هدف از آن توسعه زیرساخت‌های اقتصادی ایران بود، داشت. نهادهای مالی ایالات متحده مجاز به رسیدگی به حساب‌های اشخاص یا سازمان‌های دولتی و خصوصی، اسناد اعتباری آنها، اعطای وام یا سپرده‌گذاری در بانک‌های ایرانی نبودند. نهادهای مالی آمریکا از هر معامله‌ای که سرمایه ایرانیان در آن حضور داشته باشد یا این معاملات از طریق بانک‌های ایرانی صورت گیرد، بر حذر بودند.

تحریم‌های ایالات متحده نسبت به کشورهایی که روابط تجاری و اقتصادی با ایران داشتند، خیلی صریح بود. شرکت‌ها یا اشخاص خارجی (با حصول استثنائاتی) از سهام شدن در صدور دوباره کالاهای آمریکایی به ایران ممنوع شدند و در صورت عدم رعایت این اصل، آنها با ممنوعیت‌های خاصی در زمینه صادرات کالاها و خدمات از جانب ایالات متحده مواجه می‌شدند. یک چنین محدودیت‌هایی حکایت از آن داشت که شهروندان ایالات متحده صرف نظر از موقعیت (اقتصادی) خود، نمی‌توانند میانجی‌گران، تضمین‌کنندگان و بیمه‌گرانی در معاملات تجاری فیما بین نمایندگان ایران و شهروندان هر کشور دیگری باشند. شهروندان و شرکت‌های آمریکایی اگر بدانند یا احساس کنند کالاهای آنها دوباره به ایران صادر می‌شود یا در تولید محصولات دیگری که به جمهوری اسلامی ایران فروخته می‌شود مورد استفاده قرار گیرد، از تجارت با هر کشوری بر حذر می‌شدند. تنها استثنا بر این قاعده کالاهای بی کیفیت یا فناوری منسوخ هستند که برای کشورهای در حال توسعه تهیه می‌شود.

یکی از مهم‌ترین قوانینی که به مقامات آمریکا اجازه دخالت در روابط بین ایران و کشورهای ثالث را می‌داد، قانون تحریم‌های ایران و لیبی در سال ۱۹۹۶ بود. این سند، رییس‌جمهور ایالات متحده را ملزم می‌کرد اقداماتی علیه شرکت‌های خارجی که بیش از ۲۰ میلیون دلار در هر دوره ۱۲ ماهه در توسعه میدان‌های نفت و گاز ایران سرمایه‌گذاری کنند، ترتیب دهد. اگر هریک از این شرکت‌ها قانون سال ۱۹۹۶ را نقض کنند، دولت ایالات متحده این حق را برای خود محفوظ می‌دارد که حداقل دو مورد از شش مورد اقدام تنبیهی ذیل را بر آن شرکت‌ها تحمیل کند.

۱. ممنوعیت بانک صادرات - واردات ایالات متحده از ارایه وام، اعتبار یا اسناد اعتباری نسبت به صدور کالاهای آمریکایی به شرکت‌های نقض‌کننده؛

۲. جلوگیری از ارایه مجوز صادراتی بر فناوری‌های چندمنظوره یا نظامی از جانب شرکت نقض‌کننده؛

۳. ممنوعیت نهادهای مالی ایالات متحده از ارایه وام‌های بیش از ده میلیون دلار در هر سال به نقض‌کنندگان قانون؛

۴. ممنوعیت نهادهای مالی خارجی در نقض قانون از طرف دلان در شرکت‌های عمومی ایالات متحده (ناقضان نیز می‌بایستی بدهی خود را به خزانه دارایی‌های مالی دولت ایالات متحده پرداخت کنند)؛

۵. ممنوعیت خریدهای دولتی از شرکت نقض‌کننده (قانون)؛

۶. محدود کردن توانایی شرکت نقض‌کننده برای واردات کالا به ایالات متحده.

با این حال تحریم‌های ایالات متحده بر ضد ایران تا سال ۲۰۱۰ نقص‌های زیادی داشت. به‌همین خاطر اقدامات تنبیهی اعمال شده توسط دولت آمریکا فقط در حرف شدید بوده است. هدف از قانون تحریم‌های جدید (قانون شماره ۲۱۹۴) که باراک اوباما در سال ۲۰۱۰ آن را امضا کرد، اصلاح شرایط موجود به چندین دلیل بود.

نخست اینکه، ایران قوانین قبلی تحریم‌های تحمیلی علیه این کشور را با استفاده از راه‌گريزها و نقطه‌ضعف‌هایی دور زد که سبب جلوگیری از کاربرد مناسب فشار اقتصادی گردید. برای مثال این قوانین مفهوم سرمایه‌گذاری‌های ممنوعه فروش تجهیزات به صنعت نفت و گاز یا نیروگاه‌های پتروشیمی را در بر نمی‌گرفت. از سوی دیگر، این اعمال موانعی را در موفقیت هدف اصلی قانون تحریم‌های لیبی و ایران برای جلوگیری از توسعه بخش‌های نفت و پتروشیمی که ستون فقرات اقتصاد ایران را تشکیل می‌داد، ایجاد می‌کرد. در طول دوره ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ واشنگتن در بعضی مواقع موفق می‌شد شرکت‌های نفتی اروپایی را متقاعد کند فروش تجهیزات مورد نیاز به ایران را متوقف نماید. ایالات متحده به‌رغم این تلاش‌ها در راضی کردن شرکت‌های اروپای شرقی (فعال‌ترین این شرکت‌ها متعلق به شرکت‌هایی از رومانی، مجارستان و بلاروس بودند) و آسیای

دور با ناکامی مواجه شد. تا سال ۲۰۱۰ نیز تحریم‌ها نتوانستند تاثیر جدی بر تجارت نفت و بنزین ایران بگذارند. حتی شرکت‌های آمریکایی نیز برای معامله با ایرانی‌ها و در نتیجه تسهیل جریان مالی و فناوری راه‌گريزهایی در میان تحریم‌ها یافته‌اند. مهم‌ترین فرصت برای شرکت‌های آمریکایی با توجه به خلاء موجود، در قوانینی ایجاد شده بود که در آن نمایندگی‌ها و وابسته‌های ثبت شده این شرکت‌ها در کشورهای ثالث از انجام تجارت با ایران منع شده بودند. بعدها در بازه‌های زمانی مختلف نمایندگی‌ها و شاخه‌های آمریکایی همچون هالیبرتون، جنرال الکتریک و کوکاکولا در تجارت و سرمایه‌گذاری با ایران وارد عمل شدند. به‌علاوه شرکت‌های به‌ظاهر بی‌نام و نشان آمریکایی تجهیزات حفاری و استخراج نفت را از طریق نمایندگی‌هایشان در برزیل به ایران صادر می‌کردند.

دوم اینکه، قانون تحریم‌های ایران و لیبی هرگز به‌طور کامل در مورد شرکت‌های سرمایه‌گذار در بخش انرژی ایران اجرا نشد. انتقاد متحدان اروپایی آمریکا در ارتباط با ماهیت فراسرزمینی این قانون نقش مهمی در تخفیف کارآمدی این تحریم‌ها بازی کرد. از این رو بود که ایالات متحده قبل از سال ۲۰۱۰ اکثر شرکت‌های خارجی را به خاطر زیر پا گذاشتن رژیم عدم اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و نیز به خاطر صادرات سلاح‌های تهاجمی و فناوری‌های با کاربرد دوگانه تحریم کرد. ازسوی دیگر واشنگتن به مجازات و تنبیه شرکت‌های خارجی که قصد سرمایه‌گذاری در بخش انرژی ایران را داشتند، اقدام نکرد. در بسیاری از موارد شرکت‌ها زمانی بازار ایران را ترک می‌کردند که با کاربرد تهدیدآمیز تحریم‌های ایران و لیبی مواجه می‌شدند. مطالعه دقیق‌تر این موارد نشان می‌دهد که تصمیم شرکت‌ها در ترک ایران فقط تحت فشار دولت‌های ملی‌شان بود و دولت‌های ملی به نوبه خود با درخواست آمریکایی‌ها برای اعمال آن مواجه می‌شدند.

با این حال در دوره زمانی ۲۰۱۰ - ۱۹۹۶ بسیاری از توافق‌نامه‌های منعقد شده میان جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های خارجی حول توسعه بخش نفت و گاز ایران در سایه نقض تحریم‌های ایران و لیبی امضا شد. با وجود این، تنها اقدام جدی برای اعمال قانون ۱۹۹۶ علیه شرکت‌های خارجی توسط آمریکا در سال ۱۹۹۷ صورت گرفت؛ زمانی که دولت ایالات متحده سعی

در مجازات توتال، گازپروم و شرکت نفتی پتروناس متعلق به مالزی به خاطر تصمیم آنها در توسعه فازهای دو و سه میدان گازی پارس جنوبی کرد. در نهایت ایالات متحده پس از مذاکرات طولانی به خاطر همکاری تنگاتنگ با پیمان بروکسل در ارتباط با فعالیت‌های عدم اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و مبارزه با تروریسم عقب‌نشینی کرد. واشنگتن همچنین متعهد شد قانون تحریم‌های ایران و لیبی را در مورد شرکت‌های اروپایی در موارد مشابه اجرایی نکند. ایالات متحده بر این باور بود که این تصمیم را به خاطر شکایت اتحادیه اروپا به سازمان تجارت جهانی درباره قانون فوق‌الذکر صورت داده است.

سوم اینکه، دولت ایالات متحده از همه ابزارهای تحریمی موجود به‌منظور به‌جا گذاشتن فرصتی برای مذاکره با ایران استفاده نکرده بود. در این حالت قصد ایالات متحده از این تحریم‌ها القای این پیام به تهران بود که تحریم‌ها برای متلاشی کردن اقتصاد ایران اشکال متفاوتی به خود دارد، اما تا زمانی که شرایط اقتضا نکند قصد انجام آن را نخواهد داشت. ذکر این نکته خالی از فایده نیست که نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ مقطع زمانی بود که آمریکایی‌ها سعی در ایجاد رابطه با ایران نمودند. این اقدامات پس از انتخاب محمد خاتمی در سال ۱۹۹۷ توسعه بیشتری یافت. در ژانویه ۱۹۹۸ خاتمی حتی آمادگی‌اش را برای شروع مذاکرات مبتنی بر اصول اخلاقی اعلام کرد. متعاقباً هر دو کشور اقدامات چندی انجام دادند که فضای رقابتی قبلی در روابط دو کشور را بهبود بخشید. بدین منظور در فوریه ۱۹۹۸ تیمی از کشتی‌گیران آمریکایی از تهران ملاقات کرده و مقامات رسمی ایران با شاخه‌های گل از آنان استقبال به عمل آوردند. بیل ریچاردسون، سفیر ایالات متحده در سازمان ملل متحد، با کمال خرازی، وزیر خارجه وقت ایران، در داووس دست داد. دولت آمریکا به‌منظور خوش‌آمدگویی به دولت خاتمی ممنوعیت‌هایش را در مورد صادرات محصولات دارویی و کشاورزی به ایران به حالت تعلیق در آورد. مقامات ایالات متحده همچنین اجازه واردات میوه‌های خشک، فرش و خاویار را از ایران دادند. این اقدامات را می‌توان نشان از کاهش تحریم‌های آمریکایی دانست.

شکست واقعی مذاکرات محرمانه بین دو کشور در اوایل سال ۲۰۰۰ به تشدید سریع تحریم‌ها منجر نشد. دولت جرج دبلیو بوش که در سال ۲۰۰۱ به قدرت رسید در ابتدا بر تعمیق و تقویت مذاکرات مابین ایران و ایالات متحده به‌عنوان یکی از اهداف خود تاکید کرد. به‌علاوه

پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ پیشرفت‌های غیرقابل انکاری در توسعه روابط ایالات متحده و جمهوری اسلامی ایران در اقداماتی همچون مبارزه با تروریسم و قاچاق دارو حاصل شد. در جولای ۲۰۰۵ هنگامی که محمود احمدی نژاد، به‌عنوان رییس جمهور ایران شناخته شد، شرایط به کلی دگرگون شد. احمدی نژاد در آن موقع به‌عنوان فردی اصول‌گرا و طرفدار سیاست‌های داخلی و بین‌المللی امام خمینی(ره) شهرت فراوانی به‌دست آورده بود. وی بلافاصله پس از مراسم تحلیفش در سال ۲۰۰۵، بر حق خلل‌ناپذیر ایران برای گسترش فناوری هسته‌ای ایران تاکید کرد و فرایند غنی‌سازی اورانیوم را که قبلاً تعلیق شده بود، از سرگرفت. رییس جمهور جدید بعدها اقدامات اعتراضی مانند تجدید مجدد شعارهای انقلابی «مرگ بر آمریکا و مرگ بر اسرائیل» را انجام داد که اشاره به موضوعات تحقیرآمیز هولوکاست و نامه‌های سرزنش‌کننده به جرج بوش داشت. آمریکایی‌ها نیز در مقابل قانون حمایت از آزادی را در ایران به سال ۲۰۰۶ تصویب نمودند که در آن به جنبش‌های مخالف ایرانی، شبکه‌های تلویزیونی مستقل و ایستگاه‌های رادیویی که در صدد استحاله صلح‌آمیز رژیم و انتقاد از موضع هسته‌ای ایران بودند، کمک‌ها و مجوزهایی اعطا می‌نمود.

ابتدا در اواخر سال ۲۰۰۶ محافل سیاسی آمریکا درباره راه‌های افزایش فشار بر ایران به بحث پرداختند. قطعنامه ۱۹۲۹ شورای امنیت سازمان ملل متحد در نه ژوئن ۲۰۱۰ تصویب شد و آزادی عمل لازم را به مقامات ایالات متحده داد. مضمون این سند اندکی ضعیف بود و به کشورهای که علاقه‌مندی بیشتری به نقض اقدامات یک‌جانبه داشتند، چراغ سبز نشان می‌داد. این قطعنامه حتی به بخش‌های وابسته به اقتصاد ایران مانند بانکداری، شبکه حمل و نقل، نفت، گاز و پتروشیمی اشاره می‌کرد که مجازات‌های مورد نظر قابل اعمال است. پس قطعنامه فوق‌الذکر پیوند پنهانی میان درآمدهای حاصله از بخش انرژی ایران و بودجه فعالیت‌های حساس انتشار هسته‌ای را شامل می‌شد و تاکید می‌کرد که تجهیزات و مواد مورد نیاز برای صنعت پتروشیمی بایستی توسط ایرانی‌ها برای فراوری چرخه سوخت هسته‌ای مورد استفاده قرار گیرد. در چنین شرایطی تندروها در آمریکا هیچ تلاشی برای تصویب قطعنامه جدید علیه جمهوری اسلامی ایران که چارچوب‌های قطعنامه ۱۹۲۹ شورای امنیت را دنبال کند،

انجام ندادند. این تلاش‌ها به امضای قانون ۲۱۹۴ در مجلس نمایندگان معروف به قانون پاسخ‌گویی و بی‌بهره‌سازی، به تحریم‌های همه‌جانبه ایران منجر شد. ایالات متحده این تحریم‌ها را در سال ۲۰۱۰ تصویب نمود. اعتبار قانونی اقدامات تنبیهی تصویب شده قبلی و ارتقای قابل ملاحظه تحریم‌های ایران و لیبی با گسترش مجموعه‌ای از اقدامات تنبیهی از دو یا سه و افزایش میزان آن از شش به نه را تأیید نمود. این اقدامات تنبیهی با تحریم‌های زیر تکمیل شد:

۱. معاملات ارزی خارجی از طریق نهادهای مالی آمریکایی یا با همکاری شهروندان آمریکایی؛
۲. هر نوع معامله مالی از طریق بانک‌های آمریکایی؛
۳. اکتساب و مالکیت اموال و دارایی در ایالات متحده.

اقدامات لازم مربوط به لغو معاملات تحمیلی بر شرکت‌های خارجی و نیز شرایط رهایی از محدودیت‌های روابط اقتصادی با ایران سخت‌تر شد. تحریم‌های ۲۰۱۰ قانون ۲۰ میلیون دلار را به‌عنوان حداکثر میزان سرمایه‌گذاری ممکن در بخش نفت و گاز تعیین نمود. همچنین، در این تحریم‌ها مقرر شد اگر شرکتی در یک بازه زمانی ۱۲ ماهه اقدام به سرمایه‌گذاری در تعدادی از پروژه‌ها نماید، سرمایه‌های اختصاص داده شده در هر پروژه نایستی بیش از پنج میلیون دلار بوده و کل مبلغ نباید فراتر از ۲۰ میلیون دلار باشد. شرکت‌های آمریکایی و خارجی از تهیه کالاها، خدمات و فناوری‌های مورد نیاز برای ساخت پالایشگاه‌های نفتی جدید در ایران یا ارتقا و حفظ پالایشگاه‌های فعلی منع شدند، حتی اگر ارزش محموله‌های قبلی بیش از یک میلیون دلار یا ارزش محموله در ظرف زمانی ۱۲ ماه بیشتر از پنج میلیون دلار باشد.

برای اولین بار در طول تاریخ تحریم‌های آمریکایی علیه جمهوری اسلامی ایران، محدودیت‌های سنگینی بر صادرات محصولات نفتی (مانند گازوییل، سوخت دیزلی، سوخت هواپیما) بر ایران تحمیل شد. از تابستان ۲۰۱۰ هر کشوری صرف‌نظر از ملیت آن اگر محموله‌های سوختی‌اش بیش از یک میلیون دلار باشد یا مقدار محموله‌های آن در هر سال از پنج میلیون دلار بیشتر باشد، به یقین خود را تحت تحریم‌های ایالات متحده می‌یافت. این شرایط در مورد هر نوع کالای مربوط (اعم از بیمه، محموله کشتی، مسایل مربوط به امور مالی و حق کمیسیون) به تجارت سوخت با ایران صادق و قابل اعمال می‌باشد.

بدون لحاظ این اقدامات، مقامات آمریکایی همه قراردادهایی را که در زمینه محدودیت‌های واردات ایران از ایالات متحده ضعف داشتند و در اواخر دهه ۹۰ به تصویب رسیده بودند، به حال تعلیق در آوردند. به‌علاوه، واشگنتن نمایندگی‌ها و وابسته‌های شرکت‌های ایالات متحده و ثبت شده در کشورهای ثالث را از تجارت با ایران برحذر نمود. اقدامات تنبیهی سال ۲۰۱۰ رویه‌های مجوز صادراتی را به شرکت‌های خارجی از کشورهایی چون امارات متحده عربی و مالزی که دولت‌هایشان به صادرات مجدد کالاهای آمریکایی به ایران بی‌میل نبودند، سخت‌تر کرد. از این گذشته، تحریم‌های جدید اقدامات جاری را علیه نهادهای طرف معامله با بانک‌های ایرانی که مظنون به تامین بودجه برنامه هسته‌ای ایران یا فعالیت‌های تروریستی تهران بودند، تشدید نمود.

مقامات ایالات متحده توجه خاصی را به موضع حمایت از گروه‌های معارض با ایران مبذول داشتند. در نتیجه استثنائات خاصی را نسبت به فهرست کالاهای تحریم شده برای صادرات به ایران تحمیل کردند. برای مثال، گروه‌های معارض - حتی با حمایت ایالات متحده - اجازه فروش انواع مختلف نرم‌افزارهایی را به ایران یافتند که هدف از آن توسعه و ارتقای اینترنت در ایران و امکان استفاده کاربران آن برای گریز از فیلترهای الکترونیکی بود که توسط مقامات ایرانی جهت اجتناب از دسترسی به آدرس‌های اینترنتی گروه‌های مخالف و منابع الکترونیکی با مضمون و محتوای ضد دولتی اعمال می‌شد. تحریم‌های ۲۰۱۰ همچنین اقدامات تنبیهی را (مانند ممنوعیت‌های سفر) نه تنها برای اشخاص و شرکت‌های ایرانی درگیر در برنامه هسته‌ای و حمایت از تروریسم، بلکه برای افراد مظنون به نقض حقوق بشر در نظر گرفته است.

روی هم رفته اقدامات تنبیهی جدید، که تا حدودی شکل گسترش یافته تحریم‌های ایران و لیبی است، کاربرد فشار علیه ایران را افزایش داده است. بیش از هر چیز مقامات ایالات متحده یک پیام جدی به جامعه بین‌الملل ارسال کردند و آن اینکه، این کشور دیگر درباره اجرای تحریم‌ها علیه شرکت‌های سرمایه‌گذار در بخش انرژی ایران تردیدی به خود راه نخواهد داد. به‌علاوه اقدامات تنبیهی که آمریکایی‌ها می‌توانند بر ضد نقض‌کنندگان تحریم‌ها به کار برند، گسترش پیدا کرده است. دیگر اینکه آمریکایی‌ها تحریم‌های سختی بر شبکه بانکی ایران و روابط آن با سیستم مالی بین‌الملل تحمیل کرده‌اند. مقامات ایالات متحده در توانایی ایران برای واردات

سوخت و به خطر انداختن آینده کل بخش انرژی محدودیت‌هایی اعمال نموده‌اند. با این اوصاف به نظر می‌رسد، حتی این اقدامات سران کاخ سفید در تاثیرگذاری بر رفتار تهران به‌منظور تجدید نظر در رویکردهای برنامه هسته‌ای‌اش ناکافی باشد.

شرکای اصلی تجاری ایران

رویکرد شرکای اصلی تجاری و اقتصادی ایران نسبت به اقدامات تنبیهی سال ۲۰۱۰ به اولین و یکی از مهم‌ترین چالش‌های تحریم‌های ایالات متحده تبدیل شد. در این سال اتحادیه اروپا با ۲۱ درصد، چین با ۱۵ درصد، ژاپن، هند و امارات متحده عربی هریک با هشت درصد و کره جنوبی با هفت درصد اختصاص بازار داخلی ایران به خود، شرکای اصلی تجاری ایران بودند. این واقعیت که چهار کشور از میان کشورهای فوق از تحریم‌های واشگتن در سال ۲۰۱۰ حمایت کردند و حتی خود آنها برخی اقدامات تنبیهی علیه جمهوری اسلامی ایران به کار بردند، حکایت از یک حرکت دیپلماتیک گسترده و مهم از طرف واشگتن داشت. با این حال، دولت ایالات متحده به‌رغم همه تلاش‌هایش موفق نشده است جمهوری خلق چین را همانند دیگر شرکای اصلی از ایران دور کند. ناتوانی ایالات متحده در ترغیب پکن نسبت به تحمیل تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران یا حداقل پیروی از استلزامات مورد نظر واشگتن درباره تجارت و روابط اقتصادی با تهران، تهدیدی چالش برانگیز نسبت به کل رژیم تحریم‌ها ایجاد کرده است.

مقامات چینی مواضع کاملاً صریحی نسبت به تحریم‌های اخیر اظهار کرده‌اند. آنها بر این باورند که در سال ۲۰۱۰ اقدامات تنبیهی یک‌جانبه نتوانسته است مشکل برنامه هسته‌ای ایران را حل کند. به همین خاطر پکن قصد حمایت از هر تحریمی علیه ایران جز تحریم‌های تصویب شده در سازمان ملل را ندارد. اساساً چین به‌عنوان یکی از اعضای دائمی شورای امنیت سازمان ملل متحد برای اینکه اعضای این شورا نتوانند موانعی در توسعه روابط تهران - پکن ایجاد کنند، هیچ تلاشی برای بی‌خاصیت کردن تحریم‌ها از خود نشان نداده است.

تاکید چینی‌ها در حمایت از توسعه روابط تجاری و اقتصادی با تهران را می‌توان در قالب عمل‌گرایی مقامات پکن توجیه کرد. ایران نقشی کلیدی در امنیت انرژی چین دارد که هیچ

جایگزینی برای آن متصور نیست. به علاوه، وابستگی چین به صادرات نفتی ایران روز به روز در حال افزایش است. برای مثال در سال ۲۰۰۸ ایران روزانه ۴۰۸ هزار بشکه نفت به چین صادر می کرد که این رقم در سال ۲۰۱۰، به ۵۴۴ هزار بشکه یعنی ۱۶ درصد واردات این کشور در همین سال افزایش یافت. تحلیلگران چینی معتقدند انتظار می رود سهم ایران در واردات نفت این کشور در سال ۲۰۱۱ افزایش بیشتری پیدا کند. در عین حال جمهوری خلق چین برای تضمین امنیت واردات در صدد رشد و ارتقای سرمایه گذاری در بخش انرژی ایران است. این کشور فعالیت زیادی در تامین مالی توسعه میادین گازی و نیز زیرساخت های راه ایران دارد.

وابستگی چین به نفت ایران - و در درازمدت به گاز طبیعی - فرصت های زیادی برای ایران به منظور بی اثر کردن تحریم های ایالات متحده ایجاد می کند. از یک سو دولت جمهوری خلق چین به تنهایی و بدون تضعیف همکاری با ایران قادر به برآورده ساختن الزامات تحریم های آمریکا نیست و از سوی دیگر، امتناع چینی ها در جامه عمل پوشاندن به استلزامات تحریم های آمریکایی توانی است که پکن باید به منظور پرداختن پول نفت به تهران و تعمیق و توسعه همکاری بین کشورها بپردازد. ایالات متحده نیز در مقابل اهرم مناسبی برای تاثیر گذاری بر چین ندارد. برای مثال روابط تنگاتنگ با چین، آمریکا را از تحمیل اقدامات سنگین تصریح شده در قانون تحریم های ۲۰۱۰ باز می دارد. با وجود این تحریم ها، مواردی هستند که نشان می دهد چندین شرکت چینی به همکاری گسترده با جمهوری اسلامی که اکثر آنها هنوز هم از مجازات های اقتصادی برکنار نمانده اند، مورد تحریم ایالات متحده قرار گرفتند.

جمهوری خلق چین تاکنون فرصت های زیادی برای ایران به منظور دور زدن تحریم های ایالات متحده در سال ۲۰۱۰ مهیا کرده است. قبل از هر چیزی باید گفت که در آگوست ۲۰۱۰ چین و ترکیه واردکنندگان اصلی نفت و گاز از ایران بودند. براساس آمارهای متقن، امروزه ایران یک سوم نیازهای چین را تامین می کند. اگر شرکت های دخیل در واردات گاز ویبیل را به عنوان واسطه هایی که سوخت را از سنگاپور گرفته و از طریق دوی به ایران می فروشند به حساب آوریم، این آمار و ارقام بسیار بالا خواهد رفت. آمارهای گمرگ ایران معمولاً این محصولات نفتی را در توازن تجاری ایران و امارات متحده عربی نشان می دهند. به طور معمول این روابط تجاری

بین ایران و چین در همه زمینه‌ها جریان دارد. براساس آمارهای کارشناسان در سال ۲۰۱۰ حجم تجارت واقعی بین دو کشور به خاطر میزان قابل ملاحظه واردات کالاهای چینی به ایران از طریق کشورهای ثالث از آمار رسمی اعلام شده ۲۱ میلیارد دلار فراتر رفته است. اگر این کالاها را نیز به حساب آوریم، به نظر می‌رسد در سال ۲۰۱۰ حجم تجارت میان ایران و چین به ۳۰ الی ۳۵ میلیارد دلار رسیده و حتی ایالات متحده را نیز پشت سر گذاشته است. در چنین شرایطی، ایران توانسته است تهدیدات ایالات متحده و مقامات اتحادیه اروپا را در کاهش حجم تجارت یا ایجاد محدودیت در میزان تولیدات و فناوری به این کشور نادیده بگیرد؛ چنانچه که در سال گذشته معلوم شد چین موفق شد هر نوع کاهش در تجارت یا ایجاد شرایط لازم برای صادرات مجدد محصولات و فناوری‌های ممنوعه به ایران را متوازن نماید.

چین همچنین از خروج شرکت‌های اروپایی از بخش انرژی ایران به نفع خود استفاده کرد. شرکت‌های چینی به تدریج به شرکت‌های مسلط تبدیل شدند. بنابراین در ظرف زمانی ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ شرکت‌های اروپایی با تشدید و وخامت برنامه هسته‌ای ایران و تاخیر در پروژه‌های سرمایه‌گذاری‌شان از سرمایه‌گذاری در ایران برحذر شدند. در طرف مقابل، جمهوری خلق چین فعالیت‌های اقتصادی خود در ایران را توسعه داد. در نتیجه شرکت‌های چینی قراردادهای حمایت از تجهیز و مدرن‌سازی پالایشگاه اراک، توسعه حوزه‌های نفت و گاز همچون آزادگان، یاداوران، گرمسار و فاز ۱۱ پارس جنوبی را (که قبلاً به شرکت توتال فرانسه واگذار شده بود) امضا کردند. شرکت‌های چینی پس از تصویب تحریم‌های ۲۰۱۰ توسط دولت آمریکا، اقدامات خود را برای افزایش حضور در بخش انرژی ایران تداوم بخشیدند. به‌همین منظور در جولای ۲۰۱۰ شرکت سینوپک به همراه بازرگانان مالزیایی گفتگوهایی را با هم‌تایان ایرانی خود در ارتباط با سرمایه‌گذاری آنها در پروژه‌های قبلی که شرکت‌های دیگر تحت تاثیر تحریم‌های ایالات متحده نیمه‌کاره گذاشته بودند، آغاز کردند. چینی‌ها اهتمام ویژه خود را در توسعه میدان گازی پارس جنوبی که ایرانی‌ها قبلاً قول همکاری آن را به هندی‌ها داده بودند، اعلام کردند. در مقابل، تهران نیز علاقه‌مندی خود را به واگذاری فرصت جایگزینی هندی‌ها در پروژه ساخت خط لوله گاز بین ایران، هند و پاکستان اظهار نمود.

سیستم بانکی چین در واقع نگاه موسعی نسبت به ایران دارد. اساساً یک چنین سیستمی نه تنها اجازه معاملات بانکی را با ایران، بلکه با هر کشور دیگری می‌دهد. گرچه تجار ایرانی در معامله با چین هنوز هم با موانعی مواجه هستند، اما این موانع تأثیر چندانی در روابط دو کشور ایجاد نکرد. مقامات مسئول بانک اعلام کردند این تصمیم به درخواست سرمایه‌گذاران مورد حمایت ایالات متحده صورت گرفته بود. با وجود این، خدمات مورد نظر بلافاصله از طریق سایر بانک‌های چینی تأمین شد.

چین تنها شریک تجاری مهم ایران نیست که تصمیم به عدم برآوردن نیازهای تحریم‌های مورد نظر آمریکا کرده است. کره جنوبی نیز ترجیح داده است روابط تجاری خود را با ایران کاهش ندهد. جای هیچ شکلی نیست که سؤال به‌طور رسمی از تحریم‌های تحمیلی بر جمهوری اسلامی ایران در سپتامبر ۲۰۱۰ حمایت کرد و حتی به‌طور یک‌جانبه به اقدامات تنبیهی علیه ۱۰۲ مقام ایرانی و ۲۴ شخصیت حقوقی دست زد. به نظر می‌رسد مقامات این کشور در روابطشان با ایران ملاحظات مهمی را قائل هستند. به گفته یکی از مقامات کره جنوبی، سؤال آماده همکاری با شورای امنیت سازمان ملل و ایالات متحده در بحث برنامه هسته‌ای ایران است. در هر حال این کشور مصمم به کاهش اثر منفی تحریم‌ها در زمینه‌های همکاری اقتصادی و در حوزه‌هایی است که با مسایل هسته‌ای ایران ارتباط داشته باشد.

در طول سالیان اخیر مراودات اقتصادی ایران و جمهوری کره از یک رشد تدریجی برخوردار بود و ایران ۱۵ درصد نفت وارداتی سؤال را تأمین می‌کرد و دولت کره ترجیح می‌داد از نظرات مقامات رسمی آمریکا مبنی بر اینکه اقتصاد ایران تنها روی برنامه هسته‌ای می‌چرخد، حمایت به عمل نیآورد. بنابراین، به‌رغم تأکید ایالات متحده در تعطیلی شعبه ایرانی بانک ملت در کره، مقامات کره جنوبی فعالیت‌هایشان را فقط به مدت دو ماه متوقف کردند و دوباره کنترل خود را بر معاملات ارزی از سر گرفتند. علاوه بر این، دولت کره جنوبی در ۲۵ اگوست ۲۰۱۰ اعلام کرد تمام شرکت‌های طرف معامله با جمهوری اسلامی ایران که از تحریم‌های آمریکایی متضرر گشته‌اند، مورد حمایت ما خواهند بود.

از این گذشته، دولت کره از یکم اکتبر ۲۰۱۰ برای جبران اثر منفی تحریم‌ها بر همکاری‌های

مالی دو کشور در معاملات مالی خود با تهران از ارز رایج خود (ون) استفاده کردند. مجوز انجام این عملیات به بانک صنعتی کره و بانک ووری اعطا شده است. ایرانیان نیز گفته‌اند حساب‌های ون به‌زودی در بانک مرکزی این کشور افتتاح خواهد شد. علاوه بر این، دولت کره به ایرانی‌ها اجازه پس‌انداز منابع مالی حاصله از واردات نفت به جمهوری کره را در حساب‌های بانک‌های مذکور داده است. کره‌ای‌ها معتقدند این منابع بعدها برای خرید محصولات ساخت این کشور و واردات آنها به جمهوری اسلامی ایران مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

تصمیمات اتخاذ شده از جانب مقامات ایران و کره منجر به ایجاد ارتباطات مستقیم و تنگاتنگ بین دو کشور شد و عملیات مبادلات خارجی غیرضروری به دلار را که تحت تاثیر تحریم‌های ایالات متحده در سال ۲۰۱۰ گرفته شده بود، حذف نمود. اقدامات ستول، شرکت‌های کره‌ای را که در آستانه ترک بازار ایران بودند، ترغیب (به سرمایه‌گذاری) کرد. برای مثال، اواسط دسامبر ۲۰۱۰ شرکت دی. کا. تک اعلام کرد در تابستان ۲۰۱۱ قصد دارد تجهیزات و کمک‌های مورد نیاز ایران را برای توسعه فازهای ۱۷ و ۱۸ منطقه پارس جنوبی تامین کند.

قابل توجه است که دولت ایالات متحده در مورد کره جنوبی نیز همانند چین اقدامات تلافی‌جویانه خود را کاهش داده است. نخست به خاطر اینکه ستول متحد قابل اطمینان ایالات متحده در ارتباط با برنامه هسته‌ای پیونگ یانگ است. به‌علاوه، کره جنوبی در ظاهر تحریم‌های یک‌جانبه خود را بر ضد ایران اعمال کرده است. در چنین شرایطی مقامات آمریکا هیچ‌کاری جز تحسین فعالیت‌های کره‌ای‌ها که در واقع روزهایی را در تحریم‌ها علیه ایران ایجاد کرده‌اند، انجام نمی‌دهند. پس تصمیم کره جنوبی در اعطای مجوز به ایرانی‌ها نسبت به نگهداری پول نفت خود در حساب‌های بانک‌های صنعتی و ووری از نظر آمریکا اقدامی در جهت شفاف‌تر کردن معاملات و مراودات مالی میان ستول و تهران ارزیابی می‌شود.

با این اوصاف، رویکرد مستقلانه چین و کره جنوبی نمونه‌ای برای سایر شرکای تجاری ایران محسوب می‌شود. برای مثال هند که از تحریم‌های ۲۰۱۰ متضرر شده بود، در روابط تجاری‌اش با جمهوری اسلامی ایران تجدید نظر کرد. از این رو بانک مرکزی این کشور از مارس ۲۰۱۱ پرداخت وجوه معوقه به بانک ملی ایران را به خاطر ارسال نفت خام آغاز نمود. از زمانی که

مراودات دو کشور از دسامبر ۲۰۱۰ تحت فشار اقدامات تنبیهی ایالات متحده به حال تعلیق درآمده بود، این اولین پرداختی بود که صورت گرفته است.

شرکای ایالات متحده و تحریم‌های ۲۰۱۰

در میان شرکای اصلی ایالات متحده نیز درباره کاربرد عملی تحریم‌های آمریکایی هیچ نوع اجماعی شکل نگرفته است. افزون بر این، دولت‌های متحد ایالات متحده نمی‌توانند اطمینان دهند که بخش خصوصی آنها از هر نوع فرصتی برای تداوم روابط اقتصادی استفاده کرده و حتی تحریم‌ها را دور نزنند. به همین دلیل در فوریه ۲۰۱۱ محمد نهاوندیان، رییس اتاق بازرگانی ایران، گفت در برخی مواقع موقعیت بخش خصوصی یک کشور خارجی مهم‌تر از نگاه دولت آن کشور محسوب می‌شود.

فشار افکار عمومی موضع امارات متحده عربی را درباره موضوع تحریم‌ها به شدت تحت تاثیر قرار داده است. در ابتدا مقامات اماراتی از اقدام تنبیهی علیه ایران استقبال کردند. در ۲۸ ژوئن ۲۰۱۰ اماراتی‌ها اعلام کردند حساب‌های بانکی متعلق به ۴۱ شخص و ملیت ایرانی را مسدود و کنترل مرزی بر محموله‌های ارسالی وارداتی از ایران را شدیدتر کردند که این امر واکنش‌های جدی را سبب شد. در ۳۰ ژوئن ۲۰۱۰ به رسانه‌ها اطلاع دادند محموله‌ای با کالاهای دارای کاربرد دوگانه برای صادرات به ایران گرفتند. در ۲۸ جولای ۲۰۱۰ مقامات منطقه تجاری راس‌الخیمه به‌طور رسمی از اعطای مجوز نسبت به افتتاح شرکت‌های جدید ایرانی در آنجا امتناع کردند. از آگوست ۲۰۱۰، در بنادر امارات متحده عربی از کشتی‌های حامل مواد نفتی جمهوری اسلامی ایران بازرسی دقیقی به عمل آمد. به‌علاوه، بنادر فیجره و جبل علی به روی کشتی‌های حامل محموله بسته شد. صرف‌نظر از اقدام قبلی، رسانه‌های امارات خبر ممنوعیت شرکت‌های بیمه واقع در دوبی را از ارائه خدمات به شرکت‌های حمل و نقلی که به ایران کالا صادر یا وارد می‌کنند، منتشر کردند.

در این اثنا در اواخر تابستان ۲۰۱۰ مشخص شد که تحریم‌های اخیر از حمایت کامل مقامات امارات متحده عربی برخوردار نبوده است. از این‌رو در اواسط آگوست ۲۰۱۰ سفیر امارات متحده

عربی در ایالات متحده آمریکا، یوسف القتایی، اعلام کرد که اماراتی‌ها روابط گسترده تجاری با ایران دارند و اکثر قراردادهای اقتصادی که میان ایران و امارات منعقد شده است، غیرمجاز و غیرقانونی نیستند. مدتی بعد انور گارگاش، وزیر خارجه امارات متحده عربی، تاکید کرد که دولتش علاقه‌مند به حفظ تعادل بین تحریم‌ها و منافع تجاری‌اش است. در واقع این بدان معناست که مقامات امارات متحده عربی در اجرای تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل و اقدامات تنبیهی ایالات متحده علیه ایران نقش فعالی ندارند. برای مثال، بلوکه کردن حساب‌های مقامات و اشخاص ایرانی (به‌ویژه در بانک‌ها) مرتبط با برنامه هسته‌ای و موشکی ایران با تاخیری قابل ملاحظه (از یک تا سه ماه) پس از تحریم‌های تحمیلی صورت گرفت. در نتیجه ایرانی‌ها فرصت کافی برای انتقال سرمایه‌هایشان به بانک‌های دیگر و حفظ آن از بلوکه شدن به دست آوردند. اماراتی‌ها در ابتدای سپتامبر ۲۰۱۰ اعلام کردند که میزان اموال بلوکه شده در بانک‌های این کشور بسیار ناچیز بوده است. بنا به گفته آنها، تنها چهار مقام ایرانی از بین ۴۱ تبعه این کشور که رسماً تحت تحریم دولت قرار گرفته بودند، دارایی‌های مالی خود را در بانک‌های محلی حفظ کرده بودند.

مقامات امارات متحده عربی هنوز هم به اعمال محدودیت‌های تحریم‌های آمریکا (در واقع محاصره ایران) در ارتباط با حجم واردات نفتی از ایران بی‌میل هستند. دولت امارات از یک سو با تحمیل برخی محدودیت‌ها در انتقال سوخت به ایران وفاداری‌هاش را به متحد آمریکایی خود نشان داد. از سوی دیگر، هیچ ممنوعیت عملی در فروش فراورده‌های نفت این کشور به ایران از خود بروز نداد. در سال ۲۰۱۱ شرکت ملی نفت امارات با حمایت شرکت‌های چینی و آمریکایی به همکاری خود در صادرات سوخت به جمهوری اسلامی ادامه داد.

روابط تنگاتنگ اقتصادی با ایران (از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۸ سهم جمهوری اسلامی ایران از صادرات امارات حدود ۱۵ درصد بود)، حضور موثر و تاثیرگذار جامعه ایرانی در امارات (از ۳۰۰ هزار تا ۹۰۰ هزار نفر) و نیز سرمایه‌گذاری‌های ایرانیان در اقتصاد امارات (حدود ۳۰۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۸ که یک‌پنجم آن در بازارهای تجاری دویی سرمایه‌گذاری شده بود) به بخش‌های تجاری عرب امکان حمایت از تحریم‌های ایالات متحده و شورای امنیت سازمان ملل متحد

را نمی‌دهد. به‌علاوه، خود جامعه تجاری نیز هیچ اقدامی برای قانع کردن مقامات امارات متحده عربی در حفظ روابط تجاری با ایران در برابر اثر منفی اقدامات تنبیهی انجام ندادند. برای مثال در ابتدای نوامبر ۲۰۱۰ گروهی از تجار محلی با نخست وزیر امارات، مکتوم بن رشید آل مکتوم، دیدار و درباره زیان‌های تحمیل شده بر آنها به خاطر تحریم اعتراض کردند. بعداً نیز در هفت دسامبر ۲۰۱۰ وزیر خارجه امارات، عبدالله بن زاید آل نهیان، گفت که دولت‌ش خواهان تجدیدنظر در تحریم‌های بین‌المللی تحمیلی علیه ایران بوده و معتقد است که این تحریم‌ها باید از میان برداشته شود.

علایم نگران‌کننده‌ای نیز درباره موضع کشورهای اروپایی که به‌عنوان نزدیک‌ترین متحدان ایالات متحده درباره برنامه هسته‌ای ایران محسوب می‌شوند، وجود دارد. در می ۲۰۱۱ شورای اتحادیه اروپا اصلاحاتی را در تحریم‌هایش علیه ایران که در سال ۲۰۱۰ به تصویب رسیده بود، تأیید نمود و اقدامات تنبیهی خود را شدیدتر کرد. با این حال، شواهد نشان می‌دهد که هیچ اجماعی میان اعضای اتحادیه اروپا وجود ندارد. برای مثال برلوسکونی، نخست‌وزیر ایتالیا، در اواخر اکتبر ۲۰۱۰ اعلام کرد که رویکرد اتحادیه اروپا نسبت به ایران نباید روند تندی به خود بگیرد. او تأکید کرد ایتالیا به‌رغم اینکه در تحریم‌های علیه ایران مشارکت داشته است، اما به موفقیت آن تردید دارد. این اظهار نظر او حاکی از تجدید نظر در استفاده از اقدامات تنبیهی علیه ایران دارد.

تحریم‌ها همچنین در گسترش روابط بین ایران و آلمان خللی ایجاد نکرد. برخی اسناد و مدارک نشان می‌دهد حجم تجارت میان دو کشور در سال ۲۰۱۰ ثابت بوده و حتی سیر صعودی داشته است. نکته جالب توجه این است که در مقایسه با سایر کشورهای اروپایی، حجم صادرات آلمان از وارداتش بیشتر بوده است. برلین از بسیار قدیم از صادرکنندگان اصلی تجهیزات صنعتی به جمهوری اسلامی ایران بوده است. روزنامه *جروراللم پست* در سال ۲۰۱۰ فاش کرد که آلمان چندین معامله تجاری مرتبط با انتقال کالاهای کاربرد دوگانه به ایران را به تصویب مجلس خود رسانده بود.

اروپایی‌ها تا وقتی که اصلاحیه‌های تحریم‌های اتحادیه اروپا در می ۲۰۱۱ تصویب نشده بود، همیشه در ازای تحریم‌ها یا دنباله‌روی از خواسته‌های آمریکا در مورد کاربرد اقدامات تنبیهی علیه ایران مصر نبوده‌اند. دولت آلمان تمایلی به تحمیل این تحریم علیه بانک ایرانی - آلمانی هندلاس بانک نداشت. هند از این بانک برای پرداخت پول نفت ایران استفاده می‌کرد. مقامات

ایالات متحده تصور می‌کردند تهران از منابع این بانک برای تامین پروژه تحقیقاتی خود استفاده می‌کرد، با وجود این برلین به‌رغم موافقت اولیه با نظر آمریکا اعلام کرد که این معاملات به خاطر فقدان اسناد و شواهد نباید به تعویق بیفتد.

نگاه اتحادیه اروپا در کاربرد عملی تحریم‌ها را می‌توان با مثال دیگری به تصویر کشید. در اواخر اکتبر ۲۰۱۰ اتحادیه اروپا به بریتیش پترولیوم اجازه داد توسعه منطقه گازی شاه دنیز آذربایجان را ادامه دهد؛ منطقه گازی که ایران نیز در آن سهم داشت. علت اینکه اتحادیه اروپا ممنوعیت انتقال فناوری‌های نفتی مدرن به ایران را نادیده گرفت، خیلی ساده بود. کارشناسان معتقد بودند این منطقه (گازی) منبع گاز خط لوله تا باکو است و هدف از سرمایه‌گذاری در آن کاهش وابستگی اتحادیه اروپا به صادرات گاز روسیه است.

شرکت‌های اروپایی از تلاش برای دستیابی به راه‌های حداقل همکاری با ایران فروگذار نشده‌اند. برای مثال در ۲۸ اکتبر ۲۰۱۰ مدیر امور مالی شرکت رویال داچ شل، سیمون هنری، گفت که شرکتش تمایل به ادامه تجارت نفت با ایران دارد. او تاکید کرد امور تجاری این شرکت با توجه به قراردادهای درازمدت با ایران تدوین شده است. با این حال، گفته‌هایی مدیر امور مالی شرکت شل حاکی از آن است که این شرکت تامین محصولات پتروشیمی بازبایی شده یا سوخت هوایی به ایران را متوقف کرده و خود را از انعقاد قرارداد با ایران معاف نموده است.

باور بر این است که شرکت‌های اروپایی راه‌های مختلفی برای ماندن در ایران حتی پس از اجرای تحریم‌های ایالات متحده دارند. شرکت‌های خارجی و به‌خصوص اروپایی به خوبی بدین نکته پی برده‌اند که هر موقع آنها ایران را ترک کنند، دستیابی به موقعیت قبلی غیرممکن خواهد بود. به همین دلیل در آستانه اعمال اقدامات تنبیهی جدید ایالات متحده، شرکت‌های اروپایی راهبردهایی را تدوین کردند که به آنها اجازه می‌داد الزامات تحریم‌ها را بدون کاهش روابط با تهران رعایت نمایند. در واقع شرکت‌های خارجی قصد داشتند سرمایه‌گذاری‌هایشان را از ایران به یک کشور ثالث انتقال دهند. از زاویه دید ایران این شرکت‌ها می‌توانند عملیات تجاری و سرمایه‌گذاری خود را از طریق یک شرکت میانجی به‌عنوان پوشش انجام دهند. در چنین شرایطی، یک شرکت را نمی‌توان به‌خاطر انعقاد قراردادهای بی‌واسطه با ایران مورد سرزنش

قرار داد. طبق آمارهای موجود، شرکت‌های اروپایی در ابتدا به امارات متحده عربی به‌عنوان کشور ثالث نگاه می‌کردند. با این حال به نظر می‌رسد جایگاه امارات متحده عربی در تحریم‌های ۲۰۱۰ بالاتر از حد انتظار باشد. در هر صورت به سختی می‌توان گفت شرکت‌های اروپایی تا چه میزان موفق به اجرای متغیر فرار از تحریم‌ها شده‌اند.

بدون ملاحظه موارد فوق، همیشه این احتمال وجود داشته است که شرکت‌های نفتی اروپایی به پروژه‌هایی ملحق شوند که به‌طور رسمی مانع تشدید تحریم‌های ایالات متحده شوند. به خصوص در سال ۲۰۱۰ شرکت رویال داچ شل، پتروناس، توتال و استاتول هیدرو همکاری نزدیکی با شرکت ملی نفت ایران در چارچوب برنامه آبرو (برنامه پالایش نفت استسهال شده) داشتند. هدف آنها جستجوی راه‌های افزایش تولید در میادین قدیمی یا ارایه کمک‌های فنی در مدیریت میادین نفت و گازی است که قبلاً با کمک آنها راه‌اندازی شده بود.

شرکت‌های اروپایی به‌ظاهر با مشارکت در برخی پروژه‌ها در نقش پیمانکاران درجه دوی شرکت آسیایی (مانند شرکت‌های چینی و نیز شرکت‌های متعلق به ترکیه) که آزادی عمل بیشتری در ایران دارند، می‌توانند نقش خود را مخفی نمایند. بر اساس گزارشات دریافتی شرکت رویال داچ شل در سال ۲۰۱۰ به شرکت سی نوپک در توسعه میدان نفتی یادآوران کمک کرده است. این احتمال نیز می‌رود که چینی‌ها برای دستیابی به توافق با همتایان ایرانی خود جهت اجرای فاز دو پروژه LNG (گاز طبیعی استسهال شده) با شرکت رویال داچ همکاری بیشتری نمایند. اگر ایالات متحده به فشارهای ناشی از تحریم‌ها ادامه دهد، این شکل از فعالیت‌های مخفی مهم‌ترین دغدغه شرکت‌های نفتی خواهد بود. طبق این سناریو، تجارت و همکاری باید با کشوری صورت گیرد که اگر مورد هدف تحریم‌ها قرار گیرد، چیزی برای از دست دادن نداشته باشد. با توجه به تعداد کشورهای یاغی یا نیمه‌یاغی (در عرصه بین‌الملل) یافتن چنین کشوری بسیار مشکل است.

شوالیه‌های سیاه

تحریم‌های سال ۲۰۱۰ فرصت‌های اقتصادی بسیاری را نه تنها برای کشورهای یاغی بلکه

برای شرکای اقتصادی کوچک‌تر ایران ایجاد کرد و برخی پژوهشگران از این کشورها به شوالیه‌های سیاه نام می‌برند؛ شوالیه‌های سیاه قبلاً توانایی رقابت با اروپایی‌ها را نداشتند. با این وجود، به محض خروج شرکت‌های غربی از بازار ایران شرکای تجاری کوچک‌تر ایران متوجه شدند که اهمیت آنها برای ایران به طرز چشمگیری افزایش یافته است. همان‌طور که اکنون شاهد آن هستیم، اغلب این کشورها مصمم به حفظ فرصت کسب درآمد اضافی هستند.

اولین شرکت‌هایی که اقدام به استفاده از تحریم‌ها به نفع خودشان کردند، شرکت‌های نفتی و تولیدکنندگان تجهیزات نفت و گاز از اروپای شرقی به‌ویژه شرکت‌های وابسته به مجارستان، بلاروس و رومانی بودند. در روزها و شرایط تحریم‌های سنگین صادرات آنها با محدودیت‌های مجاز مغایرت نداشت و در نتیجه مشمول تحریم‌ها نمی‌شد. به‌علاوه، فعالیت‌ها و اقدامات شرکت‌های کوچک به آسانی قابل ردیابی نبود. به همین خاطر حتی قبل از اجرای تحریم‌های ۲۰۱۰ شرکت‌های اروپای شرقی در ایران فعالیت بسیاری داشتند و از حمایت بی‌دریغ بخش‌های اقتصادی و تجاری سفارت‌خانه‌هایشان برخوردار بودند.

در واقع شوالیه‌های سیاه نه تنها شرکای غیر اصلی تجاری ایران را در بر می‌گرفت، بلکه همه شرکت‌های تجاری کوچک را که در پی گرفتن ماهی از این آب گل‌آلود بودند، شامل می‌شد. بنابراین پس از تصویب تحریم‌های ۲۰۱۰، شرکت‌های کشتیرانی کوچک آسیایی (خالی از فایده نیست که در اینجا قبل از همه به شرکت‌های هندی، چینی و نیز شرکت‌های متعلق به سنگاپور و ژاپن اشاره کنیم)، سعی در جبران عقب‌نشینی شرکت‌های بزرگ‌تر درگیر در تولیدات پتروشیمی ایران نمودند؛ چون بسیاری از این شرکت‌های کوچک با ایالات متحده رابطه تجاری نداشتند و از قرار گرفتن در زیر ذره بین آمریکا هیچ‌واهمه‌ای به خود راه نمی‌دادند. به هر حال این شرکت‌ها برای جبران خطرات متحمله، ایرانی‌ها را مجبور به پرداخت پاداش در قیمت‌های معمول برای ارسال بار می‌کردند. از سال ۲۰۱۰ دولت ایران شوالیه‌های سیاه را به همکاری هرچه بیشتر ترغیب کرد. مقامات ایرانی حتی قبل از تحریم‌ها سعی در تغییر تامین‌کنندگان گازوییل خود کردند تا مقاومت بیشتری در مقابل تحریم‌های آمریکا در مقایسه با تحریم‌های کشورهای اروپایی غربی نشان دهند. گزارشات نشان می‌دهد در تابستان ۲۰۱۰ ایرانی‌ها قراردادی با رومانی،

قطر و مالزی برای تامین گازوییل منعقد کردند. تهران به‌طور هم‌زمان احتمال مشارکت کشورهای آسیای مرکزی را در این مورد در نظر گرفت. ایرانی‌ها چنین رویکردی را در قبال شرکت‌های اروپایی که از سال ۲۰۱۱ از ارائه خدمات به کارخانه‌های سازنده تانکر نفت امتناع کرده بودند، از نظر دور نداشتند. در نتیجه، شرکت‌های اروپایی علاقه‌مند به امضای قرارداد خارج از چارچوب اتحادیه اروپا شدند.

ترکیه، ونزوئلا، اکوادور و برزیل را می‌توان در میان کشورهای معروف به شوالیه‌های سیاه یافت که درصدد افزایش حضور خود در ایران هستند. علی باباجان، رییس هیات نمایندگی نخست‌وزیر ترکیه، گفت: دولت متبوعش به تحریم‌ها اعتقادی ندارد. او تاکید کرد که آنکارا معتقد است تحریم‌های تنبیهی تصویب شده علیه ایران در نیل به هدف تغییر رویکرد ایران نسبت به مساله هسته‌ای ناکارآمد بوده است. موضع‌گیری نهایی باباجان این بود که دولت ترکیه قصد وضع کردن اقدامات تنبیهی خود یا هم‌سویی آن با نیازهای تحریم یک‌جانبه اتخاذ شده توسط دیگر کشورها را ندارد. وی همچنین تاکید کرد شرکت‌های وابسته به ترکیه هیچ نوع محدودیتی در روابط تجاری خود با ایران ندارند و در اتخاذ تصمیمات یا تبعیت از تحریم‌های بین‌المللی آزاد هستند. بعدها در فوریه ۲۰۱۱ وزیر تجارت خارجی ترکیه، ظفر کاگلایان، گفت: ترکیه و ایران قصد دارند تا سال ۲۰۱۵ حجم روابط تجاری خود را به ۳۰ میلیارد دلار برسانند. او همچنین تاکید کرد تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران مانعی در دستیابی به هدف این کشور در گسترش روابط با ایران ایجاد نخواهد نمود.

از سوی دیگر، به نظر می‌رسد دولتمردان ترکیه شرکت‌های این کشور را به تجارت با ایران تشویق کردند. بنابراین پس از تصویب تحریم‌های جدید آمریکا و اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۰، شرکت‌های متعلق به ترکیه صادرات نفتی خود را به ایران ادامه دادند و در یک دوره زمانی مشخص به‌عنوان یکی از تامین‌کنندگان اصلی مواد سوختی به ایران درآمدند. متعاقباً مقامات ترکیه بنادر و راه‌هایشان را جهت ترانزیت کالا به ایران گشودند. آنکارا همچنین در صادرات مجدد کالاهای ارسالی از اتحادیه اروپا و ایالات متحده به ایران فعالیت بیشتری از خود نشان داد و جایگزین امارات متحده عربی گردید که در سال‌های اخیر در روابط تجاریش با ایران دچار مشکل

شده بود. موانع موجود در روابط ایران و امارات تا حدی به افزایش حجم تجارت ایران با ترکیه برمی‌گشت.

مقامات ونزوئلا نیز مصمم به حفظ روابط خود با ایران بودند. در ۲۱ اکتبر ۲۰۱۰ دو کشور چندین یادداشت تفاهم و همکاری در حوزه انرژی امضا کردند که موجب نگرانی‌های جدی مقامات وزارت خارجه ایالات متحده آمریکا شد. در فوریه ۲۰۱۱ شرکت انرژی دولتی PdvSA به‌طور قابل توجهی صدور فرآورده‌های نفتی را به ایران افزایش داد. همان‌طور که کمیسیون آمار انرژی منتشر کرد، دو کشور موافقت کردند ماهانه ۶۰ هزار تن گازوییل به ایران به‌منظور کمک به دولت این کشور برای تامین افزایش نیازهای داخلی فصلی خود صادر کنند. بعداً در سال ۲۰۱۱ مقامات ایالات متحده شرکت فوق‌الذکر را از فروش مواد شیمیایی خاصی که باعث ارتقای کیفیت مواد نفتی می‌شد، بازداشتند. دولت ایالات بلادرنگ اذعان داشت این قرارداد تحریم‌های ۲۰۱۰ را مورد هدف قرار داده است.

نتیجه‌گیری

در حال حاضر هیچ شکی نیست که تحریم‌های ۲۰۱۰ ایالات متحده و نیز اقدامات تنبیهی اتخاذ شده توسط متحدین آمریکا علیه ایران نسبت به انتظاراتی که در ابتدا از آن می‌رفت، از کارآیی لازم برخوردار نبوده است. ایران هنوز فرصت‌هایی برای خودنمایی دارد، هرچند این کشور به‌طور کامل در تعدیل اثر منفی تحریم‌ها به موفقیت دست نیافته، اما در کاهش بار منفی تحریم‌ها عملکرد موثری از خود نشان داده است.

در واقع رهبران ایران معتقدند ایالات متحده به اندازه کافی در حل مشکلاتش در منطقه (مانند عراق و افغانستان) درگیر است و به تنهایی توانمندی لازم برای تحت فشارگذاردن تهران از طریق تحریم‌ها را ندارد. در عین حال، ایالات متحده نیز مصمم به اجرای تحریم‌های سخت‌تر است. ایالات متحده حمایت‌های قابل توجهی را از انجمن‌های سیاسی مستقر در اتحادیه اروپا، امارات متحده عربی، کانادا، ژاپن، استرالیا و سایر کشورها دریافت نموده است. با این حال کشورهایی نیز هستند که نسبت به تحریم‌های ۲۰۱۰ واکنش منفی از خود نشان داده‌اند. برخی

از این کشورها فرصت‌هایی را برای ایران در جهت دور زدن تحریم‌ها و کاهش اثرات منفی آن به‌وجود می‌آورند. از آنجا که توجه کشورهای غربی به تدریج به موضوعات رکود جهانی و مشکلات بی‌شمار سیاسی در منطقه تغییر پیدا می‌کند، زمان به نفع ایران در حال حرکت است.

از سوی دیگر تهدیداتی که تحقق نیافته‌اند، می‌توانند تأثیرات و عواقب منفی برجای گذارند. اگر تحریم‌ها در دستیابی به هدف با مشکل مواجه شوند، یک تهدید جدی نسبت به رژیم عدم اشاعه هسته‌ای به‌وجود خواهد آمد. به‌علاوه این تهدید لزوماً از جانب ایران نخواهد بود. با نگاه به تجربه جمهوری اسلامی ایران، کشورهای عربی منطقه خاورمیانه (مانند عربستان سعودی) درصد ایجاد زرادخانه‌های هسته‌ای برای خود خواهند بود. اگر ایران به بمب هسته‌ای دست یابد، آنها منتظر ایالات متحده نخواهند بود تا چتر هسته‌ای خود را بر روی آنها بگشاید.

در هر صورت، کارایی تحریم‌های ایالات متحده در هاله‌ای از ابهام باقی مانده است. قبل از هر چیز برای ایالات متحده تداوم همکاری تنگاتنگ‌تر در بحث هسته‌ای بسیار مهم است. همان‌طور که در این مقاله هم بدان اشاره شد، برخی از کشورها هنوز نسبت به حمایت کامل از این تحریم‌ها بی‌میل هستند. علایم مایوس‌کننده‌ای نیز وجود دارد که نشان می‌دهد تعدادی از کشورها از اقدامات تنبیهی به خاطر عدم نیل به نتایج اولیه دلسرد شده‌اند. نخبگان سیاسی جناح طرفدار ایرانی از این مساله برای اثبات این نکته استفاده می‌کنند که تحریم‌ها ناکارآمد و هزینه‌بر بوده و باید از میان برداشته شود. در اینجا لازم است از متحدان آمریکا یاد کنیم که معتقدند تحریم‌های اقتصادی اصلاً تأثیرات آنی و بلافصل ایجاد نکرده است. در حال حاضر موفقیت اقدامات تنبیهی فقط به قاطعیت ایالات متحده و متحدانش در رعایت تحریم‌ها و در صورت لزوم تشدید فشار بر تهران بستگی دارد. تصمیم شورای اروپا در افزایش فهرست افراد و اشخاص تحریم شده ایرانی در این راستا نشانه خوبی به نظر می‌رسد.

زمانی که کشورها عمداً فرصت‌هایی را برای تهران به‌منظور دور زدن تحریم‌های آمریکایی ایجاد می‌کنند، جای هیچ‌شکی باقی نمی‌گذارد که این عمل مانع بزرگی در جهت تحقق موضع آنها به‌وجود می‌آورد. از سویی، عدم کارایی تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد به‌عنوان ابزاری برای تحت فشار قرار دادن ایران ثابت شده است. به‌علاوه با توجه به مواضع چین و روسیه

و برخی اعضای غیردایمی شورای امنیت، تصویب یک قطعنامه‌ای که کارایی موثری داشته باشد تقریباً غیرممکن شده است. از سوی دیگر، توانایی آمریکای در تاثیرگذاری بر نقض کنندگان تحریم‌ها (مانند چین و روسیه) محدود است. در چنین شرایطی باز متغیر همکاری‌های بین‌المللی نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند. برای مثال اگر متحدان ایالات متحده خط‌مشی آمریکا را دنبال کنند و تحریم‌های فراسرزمینی خود را به اجرا گذارند (که برای کشورهای ثالث، موجودیت‌ها و اشخاص متعلق به آنها قابل اعمال است)، هزینه نقض تحریم‌ها به‌طور قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته و مطمئناً تعداد شرکای تجاری وابسته به ایران و نیز کشورهای معروف به شوالیه‌های سپاه کاهش خواهد یافت.

بدون در نظر گرفتن اقدامات فوق‌الذکر، بازگشت به مفهوم محدود کردن توانایی ایران برای فروش نفت و گاز خود به دنیای خارج نیز بسیار حایز اهمیت است. در هر صورت، از این اقدام به‌عنوان یک گزینه یاد می‌شود. در شرایط سیاسی امروز دستیابی به یک حمایت بین‌المللی برای تحمیل تحریم‌های نفتی به ایران چالش‌برانگیز است. این حتی سخت‌تر از اقدام ایالات متحده برای مجاب کردن اروپایی‌ها و سایر متحدان به‌منظور محدود کردن صادرات نفتی به ایران است. اگر ایران مواضع‌اش را در مورد موضوع هسته‌ای تغییر ندهد و به تحقیقاتش ادامه دهد، تجدید نظر در ماهیت تحریم‌های مورد نظر و فراگیرتر کردن آن منطقی خواهد بود.