

معافیت منطقه آزاد چابهار از تحریم‌های ایالات متحده: ابعاد، امکانها و محدودیت‌ها

زهره توحیدی*

سید علی طباطبایی پناه^۲

۸۵

چکیده

مقاله حاضر، آثار معافیت بندر چابهار از تحریم‌های اعمالی ایالات متحده علیه ایران پس از خروج این کشور از برجام را مورد بررسی قرار می‌دهد. براین مبنا، پرسش کلیدی مقاله حاضر، عبارت از این است که معافیت چابهار از تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده، چه تأثیراتی بر توسعه این منطقه و نقش آن در دیپلماسی اقتصادی و مبادلات تجاری ایران بر جای گذاشته است؟ فرضیه‌ای که در پاسخ به این پرسش طراحی شده، عبارت از این است که با توجه به نظام پیچیده و درهم‌تنیده تحریم‌های ایالات متحده، دشواری‌های فراوان اقتصاد ایران در تعامل با زنجیره‌های کالایی، اطلاعاتی و مالی اقتصاد جهانی، دورافتادگی چابهار از کانون‌های اصلی اقتصاد ایران و همچنین افزایش ریسک حضور و سرمایه‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی در ایران، آثار معافیت منطقه آزاد چابهار بر توسعه اقتصادی آن و افزایش نقش چابهار در اقتصاد ملی بسیار ناچیز بوده است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش‌های پژوهش کمی و کتابخانه‌ای انجام شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که علیرغم تبلیغات وسیعی که در مورد تأثیرات معافیت اعطایی صورت گرفته است، نه تنها منتج به توسعه این منطقه و ارتقای نقش آن در اقتصاد ملی ایران نشده است؛ بلکه برعکس، تحریم‌ها باعث شده روند توسعه طبیعی منطقه که پس از اجرایی شدن برجام با توافق سه‌جانبه ایران، هند و افغانستان آغازی دوباره یافته بود، با مشکلات اساسی مواجه گردد.

واژگان کلیدی: روابط بین‌الملل، تحریم، ایران، چابهار، معافیت

۱. دکتری رشته روابط بین‌الملل؛ پژوهشگر پژوهشکده مطالعات زیرساختی

* zhdark@gmail.com

۲. استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، تهران مرکزی

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۹/۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۶/۷

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره نهم، شماره پیاپی سی و سوم، صص ۸۵-۱۱۰



فصلنامه

پژوهش‌های

روابط بین‌الملل،

دوره نهم، شماره

سوم، شماره پیاپی

سی و سوم

پاییز ۱۳۹۸

مقدمه

در یک سال اخیر، معافیت چابهار از تحریم‌های ایالات متحده، به بحث‌های بسیار متفاوتی در مورد فرصت‌های ناشی از این اقدام بر توسعه این بندر، مناطق پیرامون آن و در سطح کلان‌تر بر توسعه اقتصادی ایران و همچنین امکان دور زدن تحریم‌ها دامن زده است. به تدریج این تصور شکل گرفت که معافیت چابهار از تحریم‌ها نه تنها می‌تواند به توسعه این منطقه کمک شایانی نماید، بلکه می‌تواند زمینه‌ای برای دور زدن تحریم‌ها و در نتیجه گشایش‌هایی برای اقتصاد ملی ایجاد نماید. این فرضیه فراگیر تا چه میزان با واقعیت موجود همخوانی دارد؟ با گذشت بیش از یک سال از خروج ایالات متحده از برجام و اعمال تحریم‌های یک‌جانبه علیه ایران از یک سو و معاف شدن چابهار از این تحریم‌ها از سوی دیگر، آیا می‌توان مدعی شد که این معافیت زمینه را برای توسعه بندر چابهار فراهم آورده و نقش آن را در شکل‌دهی به تجارت خارجی ایران و توسعه اقتصادی کشور در سطح کلان‌تر افزایش داده است؟ از آنجاکه چابهار، مهم‌ترین منطقه آزاد مورد توجه در دولت‌های یازدهم و دوازدهم بوده و همکاری سه‌جانبه بین‌المللی بر محور آن شکل گرفته است، امیدهای فراوانی به آینده آن می‌رود؛ از دیگر سو، با تلاش‌های دیپلماتیک افغانستان و هند، این بندر از تحریم‌ها معاف شده است لذا سنجش میزان آثار معافیت تحریمی بر توسعه این منطقه و تحول نقش آن در اقتصاد ملی، واجد اهمیت است.

دغدغه اصلی مقاله حاضر، سنجش تأثیرات معافیت تحریمی چابهار بر توسعه این منطقه و نیز تحول در نقش آن در اقتصاد ملی است؛ در این راستا، پرسش اصلی عبارت از این است که معافیت چابهار از تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده چه تأثیراتی بر توسعه چابهار و نقش آن در دیپلماسی اقتصادی و مبادلات تجاری ایران داشته است؟ فرضیه‌ای که در پاسخ به این پرسش طراحی شده، عبارت از این است که با توجه به نظام پیچیده و درهم‌تنیده تحریم‌های ایالات متحده، دشواری فراوان اقتصاد ایران در تعامل با زنجیره‌های کالایی، اطلاعاتی و مالی با اقتصاد جهانی، دورافتادگی چابهار از کانون‌های اصلی اقتصاد ایران و افزایش ریسک حضور و سرمایه‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی در

ایران، آثار معافیت این منطقه بر توسعه اقتصادی آن و افزایش نقش چابهار در اقتصاد ملی بسیار ناچیز بوده است.

نویسندگان مقاله با بهره‌گیری از روش‌های کمی، تلاش کرده‌اند تا فرضیه موردبحث در بالا را آزمون نمایند؛ در این راستا، مقاله به چند بخش تقسیم شده است: در بخش نخست، پیشینه پژوهش مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ در بخش دوم، تحریم به‌عنوان چارچوب نظری مقاله موردبحث قرار خواهد گرفت تا زمینه برای تبیین مباحث مرتبط با تأثیرات معافیت این بندر از تحریم‌ها در بخش‌های بعد فراهم آید؛ در بخش سوم، نحوه معافیت بندر چابهار از تحریم‌های ایالات متحده و حدود و ثغور معافیت‌های ارائه‌شده برای این بندر موردبحث قرار می‌گیرد؛ در بخش چهارم، تأثیرات معافیت تحریمی بندر چابهار بر توسعه اقتصادی این منطقه و نیز بر تحول در نقش آن در اقتصاد ملی بر مبنای آمارها و شواهد ارائه‌شده در یک سال اخیر و پس از خروج ایالات متحده از برجام بررسی خواهد شد؛ درنهایت نیز نتیجه‌گیری مباحث ارائه خواهد شد:

۱. پیشینه پژوهش

از آنجایی که خروج ایالات متحده از برجام و معافیت بندر چابهار از تحریم‌های ایالات متحده، موضوعی جدید در صحنه سیاست بین‌الملل و به ویژه سیاست خارجی ایران محسوب می‌شود، مطالعات اندکی درباره آن صورت گرفته است. در ادامه، آثاری که به نحوی به این موضوع پرداخته‌اند، مورد بحث قرار می‌گیرند تا جنبه نوآوری مقاله حاضر بیشتر روشن گردد:

اژدري و حسين‌زاده (۱۳۹۲)، در مقاله "بررسی تحریم اقتصادی ایران با نگاهی به تجارت خارجی"، به بررسی تأثیر تحریم‌ها بر تجارت خارجی ایران طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۹۱ پرداخته‌اند و به این جمع‌بندی رسیده‌اند که صادرات و واردات ایران دستخوش نوسان بوده است و کشورهایی مانند عراق، چین، امارات، افغانستان و هند، مهم‌ترین شرکای تجاری ایران به‌ویژه در بخش صادرات بوده‌اند. شهاب‌الدینی و صفارزاده (۱۳۹۲)، در مقاله "اثرات تحریم اقتصادی بر اقتصاد و سیستم مالی ایران"، بر

این نکته تأکید کردند که باید بتوان از تحریم‌ها به چشم فرصت نگریست و از آن‌ها در جهت رفع کاستی‌های ساختار اقتصادی کشور، بهره برد.

پورعلی (۱۳۹۲)، در مقاله "بررسی هزینه‌های اقتصادی تحریم بر امنیت اقتصادی"، به این جمع‌بندی رسیده است که تحریم موجب از میان رفتن امنیت اقتصادی و سپس کاهش منابع بین‌المللی، کاهش سرمایه‌گذاری و میزان عرضه ارز در کشور می‌شود؛ حاصل نهایی، ایجاد تورم در کشور است.

آقای؛ رضاقلی زاده و محمدرضایی (۱۳۹۷)، در مقاله "بررسی تأثیر تحریم‌های اقتصادی و تجاری بر روابط تجاری ایران و کشورهای شریک عمده تجاری"، به این نتیجه رسیدند که تحریم‌های گسترده علیه ایران بعد از سال ۱۳۹۰، بر حجم تجارت خارجی آثار سوء برجای گذارد و همچنین تأثیر منفی بیشتری بر بازارهای صادراتی ایران داشت.

در قسمت مقالات خارجی، گبور، کاکو و مهدیوان (۲۰۱۶)، در مقاله "تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر نابرابری درآمد کشورهای هدف"، ۶۸ کشور تحریم شده طی سال‌های ۱۹۶۰ تا ۲۰۰۸ را موردبررسی قرار دادند و به این نتیجه رسیدند که هرچه تحریم‌ها بلندمدت‌تر باشد، اثرات سوء بیشتری بر نابرابری درآمد کشورهای مورد هدف تحریم برجای خواهد گذارد.

شانار میتان (۲۰۱۷) در مقاله‌ای تحت عنوان "منافع هند، ایران و افغانستان در توافقنامه بندر چابهار چیست؟"، دو دسته منافع را برای این کشورها برمی‌شمارد: اول منافع اقتصادی ناشی از دادوستد تجاری از طریق این بندر و دوم منافع ژئوپلیتیک که عمدتاً به رقابت چین و هند معطوف است. او استدلال می‌کند که این سه کشور، برای توسعه بندر چابهار، منافع مشترک مهمی دارند اما مهم‌ترین عوامل کُندی روند توسعه این بندر را مشکلات داخلی ایران و تعارض منافع گروه‌های درگیر در این بندر از یک‌سو و بروکراسی پیچیده و کند هند در جهت توسعه بندر و پیشبرد توافقات از سوی دیگر می‌داند.

میترا (۲۰۱۹)، در مقاله "تحلیل تجارت دریایی هند در قبال بندر چابهار"، استراتژی هند در قبال چابهار را در متن بزرگ‌تر سیاست خارجی فعالانه این کشور در خاورمیانه

و غرب آسیا مورد بحث قرار می‌دهد. او در بررسی خود به این نتیجه می‌رسد که مسیر دشواری پیش روی ایران و هند برای گسترش تعاملات و محوریت چابهار قرار دارد، زیرا این دو کشور در عین اینکه با یکدیگر منافع مشترک مهمی دارند، دارای اختلافات جدی نیز هستند و در منطقه‌ای قرار گرفته‌اند که بیش‌ازحد بی‌ثبات است و روابط قدرت آن دگرگون شونده است.

سانجا گونا (۲۰۱۹) در مقاله "بررسی همکاری هند در کریدور شمال-جنوب و پیامدهای آن برای تجارت هند"، چابهار را به‌عنوان یکی از نقاط کلیدی پیونددهنده هند به شمال اوراسیا برمی‌شمارد. در همین راستا او معتقد است که هند باید سرمایه‌گذاری بیشتری برای اجرایی شدن این پروژه صورت داده و به چابهار به‌عنوان حلقه وصل این کشور به روسیه و آسیای مرکزی توجه ویژه نماید.

درمجموع، علیرغم اینکه تاکنون مقالات متعددی در مورد تحریم و پیامدهای آن برای ایران نگاشته شده است، اما موضوع مورد تحقیق مقاله حاضر، یعنی بررسی پیامدهای معافیت چابهار از تحریم‌های یکجانبه ایالات متحده، مبحث جدیدی است که تاکنون در مورد آن تحقیق و بررسی علمی منتشر نشده است؛ امری که نوآوری مقاله حاضر را نشان می‌دهد.

۲. چارچوب مفهومی: تحریم

تحریم، مهم‌ترین عامل خارجی شکل‌دهنده به روندهای اقتصاد سیاسی ایران در دهه‌های اخیر بوده است. با خروج ایالات متحده از برجام در سال ۲۰۱۷، تحریم بار دیگر به عاملی کلیدی در تغییر روند اقتصاد سیاسی ایران بدل شد و روند جدید همکاری سه‌جانبه میان ایران، هند و افغانستان برای توسعه بندر چابهار را که پس از برجام در سال ۱۳۹۶ جان تازه‌ای یافته بود، با چالش‌های جدی مواجه کرد. از دیگر سو، ایالات متحده بندر چابهار و روند توسعه آن را از تحریم‌های اعمالی معاف کرد. از همین رو برای تبیین آثار این معافیت در ابتدا باید مفهوم تحریم را مورد بحث قرار داد و تعریفی عملیاتی از آن ارائه کرد، تعریفی که در پرتو آن بتوان تأثیرات معافیت چابهار از دور جدید تحریم‌ها را مورد سنجش قرار داد.

همان‌گونه که گری هافبائور^۱ و جفری شوت^۲ در کتاب کلاسیک خود آورده‌اند، تاریخ تحریم‌های اقتصادی حداقل به سال ۴۳۲ قبل از میلاد بازمی‌گردد؛ آتن بر اساس "حکم مگاریان"^۳ که توسط پریکلس^۴ در سال ۴۳۲ پیش از میلاد صادر شد، تحریم واردات را بر علیه دولت‌شهرهای یونان که از پیوستن به اتحاد دلیان^۵ به رهبری آتنی‌ها^۶ در طول جنگ پلوپونزی^۷ سر باز زدند، اجرا کرد (Alexander, 2009: 13). از آن زمان تاکنون، کشورها همواره به‌منظور تغییر رفتار سایر کشورها، دست به تحریم آن‌ها زده‌اند. در دوران مدرن، ایالات متحده از زمان دولت کارتر در دهه ۱۹۷۰، همواره بنا به دلایل متفاوتی اعم از ترویج حقوق بشر تا ممانعت در برابر اشاعه تسلیحات هسته‌ای در دهه ۱۹۸۰، از تحریم‌های اقتصادی بهره برده است (Rogoff, 2015).

اگرچه قبل از سال‌های سده ۱۹۰۰ مثال‌هایی وجود دارد که نشان می‌دهد که از تحریم به‌عنوان یک ابزار مفید برای تهدید و تنبیه استفاده می‌شده است، تا از یک درگیری بزرگ‌تر جلوگیری شود و از طریق آن به یک پیروزی دیپلماتیک رسید اما عملاً در سال‌های سده ۱۹۰۰ بود که تحریم‌ها گسترده‌تر شدند و با بسامد بیشتر خود به‌عنوان یک ابزار سیاست خارجی مستقل به کار گرفته شدند. این تحول شاید بیشتر به دلیل ماهیت فراگیر جنگ‌ها باشد که از جنگ جهانی اول خود را نشان داد و بعدها دولتمردان می‌کوشیدند با استفاده از روش‌های جایگزین از خونریزی اجتناب کنند. به‌هرحال به همان اندازه که جنگ‌ها ویرانگرتر و خشونت‌بارتر می‌شدند، قدرت اقتصادی کشورها نیز تحلیل می‌رفت و مردم نیز جان خود را از دست می‌دادند. در این زمان استراتژیست‌ها به دنبال راه‌های جدیدتری بودند تا بتوانند اراده خود را بر رقبا و حریفان دیکته کنند. از همین رو تحریم به عنوان گزینه‌ای به منظور اجتناب از جنگ مورد توجه قرار گرفت (Nephew, 2018: 8).

1. Gary Hufbauer
2. Jeffrey Schott
3. Megarian decree
4. Pericles
5. Delian League
6. Athenian-led
7. the Peloponnesian War

در برداشتی کلان، واژه تحریم می‌تواند انواع محدودیت‌ها بر حوزه‌های مختلف فرهنگی، علمی، ورزشی، فشارهای دیپلماتیک و اقتصادی را شامل شود (Orkin, 1989: 2). فراتر از این برداشت کلان، توافق نظر کاملی میان پژوهندگان این حوزه در مورد تعریف تحریم وجود ندارد. از همین رو به ناگزیر باید طیف تعاریف و مفهومی‌های ارائه شده در مورد تحریم را مورد بررسی قرار داد و شاخص‌هایی برای آزمون فرضیه مورد بحث در مقاله از این میان برگزید. در سطح دولت-ملت‌ها، تحریم‌های اقتصادی همواره به عنوان گزینه‌ای در میان گزینه‌های موجود در خدمت سیاست‌گذاران به منظور برخورد با کشوری دیگر، فارغ از مؤثر یا مفید بودن تحریم‌ها در قبال اهداف تعیین شده، مورد بهره‌گیری قرار گرفته است (Baldwin, 1999/2000: 87). داکسی، تحریم‌های بین‌المللی را مجازاتی می‌داند که در پی عدم تبعیت از استانداردها یا الزامات بین‌المللی کشور هدف، اعمال می‌شود (Doxey, 1990: 891). والنستین و نیچیچ، تحریم را "تحمیل رنج اقتصادی به وسیله یک دولت بر دولت دیگر به منظور دستیابی به برخی مقاصد سیاسی تعریف می‌کنند که به وسیله مقامات سیاسی که در عملیات معمول در روابط اقتصادی دخالت دارند، طراحی یا اجرا می‌شود" (Nincic & Wallenstein, 1983).

گالتونگ تحریم را "اقدامی از جانب یک یا چند بازیگر بین‌المللی با هدف مجازات یک یا چند بازیگر دیگر با محروم کردن این بازیگران از بعضی امتیازات و اجبار ایشان به تطابق با برخی هنجارهای مهم از نظر اعمال‌کنندگان تحریم تعریف می‌کند (Galtung, 1967: 380). بنابراین، تحریم‌ها به عنوان شکلی از اعمال قدرت با هدف تأثیرگذاری بر رفتار سایر دولت‌ها صورت می‌پذیرد و نه لزوماً در مواقع تخلف از حقوق بین‌الملل. به گفته گیلپین، تحریم اقتصادی به معنای مداخله‌گری در روابط اقتصادی با اغراض سیاسی است. الکساندر جورج نیز معتقد است تحریم اقتصادی نوعی دیپلماسی اجبار است که در آن آمیزه‌ای از زور و دیپلماسی به صورتی هدفمند استفاده می‌شود تا دشمن را که به دنبال تغییر وضع موجود است و یا هم‌اکنون وضع موجود را دگرگون ساخته است، وادار نماید تا در تصمیم خود تجدیدنظر کند (زهرانی، ۱۳۸۷: ۵-۶).

ساختار هر تحریم، متشکل از چهار عنصر می‌باشد: ۱- تحریم‌کنندگان؛ ۲- تحریم‌شونده (هدف)؛ ۳- تدابیر و اقدامات محدودسازنده^۱ و ۴- اهداف تحریم^۲ (Charon, 2011: 2). تحریم‌ها می‌تواند بخش‌ها و حوزه‌های مختلفی از روابط میان دولت‌ها را در برگیرد که از جمله این موارد، می‌توان به تحریم در حوزه اقتصادی (روابط مالی، پولی، ارتباطات بانکی و خرید و فروش کالاها و خدمات)، تحریم در حوزه‌هایی مانند سرمایه‌گذاری، انتقال دانش و فناوری، ورزشی (برگزاری مسابقات ورزشی، شرکت ورزشکاران در مسابقات بین‌المللی، جهانی و المپیک)، سیاسی و حاکمیتی (ورود و فعالیت در سازمان‌ها و کنفرانس‌های بین‌المللی و روابط با اشخاص حقوق بین‌الملل) و آموزشی (ثبت‌نام و پذیرش دانشجویان، برگزاری دوره‌های خاص در حوزه‌های مختلف) که دولت هدف را مورد ممنوعیت و محدودیت قرار می‌دهد، اشاره کرد (انصاریان، ۱۳۹۳: ۱۲).

در سطح راهبردی و سیاست‌گذاری، اعمال فشار از طریق اهداف یکسانی با اقدامات نظامی دنبال می‌کند و آن ایجاد اهرم‌هایی برای تغییر موقعیت یا رفتار طرف مقابل است؛ به‌طوری‌که طرف مقابل یا مقاومت می‌کند، یا تغییر رفتار می‌دهد و یا تسلیم می‌شود؛ به عبارت بهتر، دولت هدف یا راه سازش را در پیش می‌گیرد و یا راه بسیار دشوار تقاب، اما به دلیل آثار عملی متفاوت تحریم‌ها و اقدام نظامی، سیاست‌گذاران نگرشی متفاوت به این دو مسئله دارند. درگیری نظامی، آسیب و تلفات برای طرفین ایجاد می‌کند و نتایج آن کاملاً ملموس است، اما آثار تحریم‌ها کمتر ملموس و محسوس بوده و اثر تخریبی کمتری دارد. شاید همین مسئله یکی از دلایل جذابیت فراوان تحریم‌ها به‌عنوان یک ابزار اعمال قدرت باشد؛ روشن است که سیاستمداران و مقامات دولتی بهتر می‌توانند از زایل شدن یک‌چهارم تولید ناخالص ملی به دلیل اعمال تحریم‌ها را توجیه کنند تا از دست دادن هزاران نظامی و غیرنظامی در جنگ‌ها؛ به عبارت بهتر برای دفاع از جنبه‌های منفی که از تحریم برمی‌خیزد، می‌توان چنین برداشت کرد که این آثار به خود تحریم‌ها مرتبط نیست بلکه معطوف به آثار جانبی تحریم‌هاست؛ این چارچوب به تحریم‌کننده این امکان

1. Measures
2. Objectives

را می‌دهد که در عین اینکه از تمامی منافع و امتیازات تحریم بهره می‌برد، از قبول مسئولیت در مقابل مشکلات بشردوستانه ناشی از تحریم‌ها شانه خالی کند؛ دولت ایالات متحده سال‌ها از این روش به‌خصوص در مورد اعمال تحریم‌ها علیه ایران استفاده کرده است (Nephew, 2018).

از سوی دیگر، سیاست‌گذاران میان گزینه‌های مختلف دیپلماسی، به کار بردن نیروی نظامی و استفاده از اقدامات اجبارآمیز اقتصادی، در انتخاب گزینه دوم تنها در فکر مؤثر واقع شدن و یا "موفقیت" سیاست تحریم نیستند. موفقیت، تنها می‌تواند یکی از عوامل در کنار دیگر عوامل برای انتخاب سیاست مزبور باشد. مسئله دوم در انتخاب گزینه تحریم، رسیدن به هدف و یا اهدافی در سیاست خارجی در یک حوزه خاص به‌عنوان مثال تغییر رژیم، عدم اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی، حقوق بشر و تروریسم است. در مورد ایران نیز هدف‌های متنوعی در نظر بوده است که تغییر رفتار از سوی آمریکا و متحدانش به‌عنوان سیاست رسمی اعلام شده است (سمتی؛ هرمزی، ۱۳۹۳: ۱۲۸).

بر مبنای آنچه در مورد مفهوم‌بندی‌های تحریم ارائه شد، می‌توان گفت که تحریم‌ها در طیف‌های مختلف قابل دسته‌بندی‌اند. آنچه تحریم‌های اعمالی علیه ایران را از سایر تحریم‌ها علیه سایر کشورهای متمایز می‌سازد، پیچیدگی، در هم تنیدگی و گستره آنهاست. شکی وجود ندارد که تحریم‌های اعمالی علیه ایران، پیچیده‌ترین و گسترده‌ترین تحریم‌های اعمال‌شده علیه یک کشور در تاریخ است. این تحریم‌ها که به دلایل مختلف از حقوق بشر، تروریسم و تا برنامه هسته‌ای ایران اعمال شده، به یک شبکه تحریمی شکل داده است که تقریباً تمامی داد و ستدهای اقتصادی ایران با اقتصاد جهانی را در بر می‌گیرد و حتی باعث شده تا مناسبات و تعاملات انسان دوستانه نیز دچار مشکلات جدی گردد. آنچه از منظر این بحث اهمیت دارد، آنکه آیا در این شبکه تحریمی، مستثنا شدن یک منطقه آزاد به نام چابهار، می‌تواند آن را از شبکه در هم تنیده تحریم‌ها نجات دهد؟ این، موضوعی است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت:

۳. فرایند معافیت چابهار از تحریم‌های ایالات متحده

با دقت در روند تاریخی تحول در همکاری‌های ایران، هند و افغانستان در چابهار، می‌توان مدعی شد که تأثیر تحریم‌های ایالات متحده بر این همکاری چشمگیر بوده است. توافق هند و ایران برای توسعه این بندر به سال ۲۰۰۳ و سفر محمد خاتمی به هند باز می‌گردد (Bhonsle, 2016)؛ ایده توافق سه‌جانبه میان ایران، هند و افغانستان نیز در همان سال به شکل رسمی اعلام شد. این پروژه به مدت ۱۰ سال هیچ پیشرفتی نداشت تا سال ۲۰۱۲، در حاشیه اجلاس کشورهای عدم تعهد، یک گروه کاری مشترک به منظور اجرای توافقنامه سه‌جانبه در مورد همکاری در زمینه سرمایه‌گذاری، تجارت و ترانزیت میان سه کشور تشکیل شد (SIDHU, 2016: 13). اینکه در ده سال نخست از توافق سه‌جانبه، پروژه پیشرفت چندانی نداشت، عمدتاً به دلیل روند فزاینده تحریم‌ها علیه ایران در دولت احمدی نژاد بود.

با اعمال دور نخست تحریم‌ها، همکاری دو کشور در توسعه این بندر عملاً متوقف شد و تنها زمانی از سر گرفته شد که توافق هسته‌ای موسوم به "برجام" زمینه را برای تعلیق تحریم‌های ایالات متحده فراهم آورد اما حتی تا پیش از به قدرت رسیدن ترامپ، سرمایه‌گذاران در مورد آوردن سرمایه خود در چابهار، احتیاط می‌کردند، زیرا مشخص نبود که آیا قوانین ایالات متحده چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را مجاز می‌شمارد یا خیر؛ این سرمایه‌گذاران در انتظار دریافت سیگنال‌هایی مبنی بر صدور مجوز از سوی ایالات متحده ماندند (Ayres, 2018).

با این‌وجو، توافق برجام به عنوان موتور محرکی برای توسعه بندر چابهار عمل کرد و در دوره کوتاهی پس از اجرایی شدن برجام تا خروج ایالات متحده از این توافق، شرکت‌ها و کشورهای مختلف اشتیاق بسیاری برای همکاری اقتصادی با ایران نشان دادند. در همین راستا، در سال ۹۷ و نسبت به سال ۹۳، میزان سرمایه‌گذاری در چابهار، با رشدی ۱۴ برابری روبرو شد؛ شرکت‌هایی که در ۶ سال اخیر (از سال ۹۲ تا ۹۷) به ثبت رسیده‌اند، از مجموع شرکت‌های ۱۵ سال قبل بیشتر بوده‌اند و قراردادهای سرمایه‌گذاری ۳ سال اخیر، از مجموع قراردادهای ۸ سال قبل و تعداد قراردادهای ۶ ساله از مجموع

قراردادهای ۱۲ ساله پیش از آن بیشتر بوده و رشد چشمگیری داشته است (مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، ۱۳۹۷).

در سال های اخیر، ۳ هزار شرکت در منطقه آزاد چابهار به ثبت رسیده که از این میان، ۳۳۰ شرکت خارجی هستند که در حدود ۱۳۰ شرکت از میان آنها، با مشارکت و سرمایه گذاری تجار افغانستانی تأسیس شده اند. در این میان شرکت های اروپایی و آسیایی، گوی سبقت را از دیگران ربودند و شرکت های آمریکایی تنها نظاره گر صحنه بودند اما توافق سه جانبه ایران هند و افغانستان بر محور توسعه چابهار را شاید بتوان تنها توافق مهم پسابرجامی دانست که به نوعی منافع ایالات متحده نیز در آن تأمین شده است. در قالب این توافق، دو متحد کلیدی آمریکا در جنوب آسیا، هند و افغانستان، از طریق ایران، راهی برای تعامل مستقیم با یکدیگر پیدا کردند؛ روشن است که گشوده شدن چنین راهی در راستای منافع آمریکا نیز قرار داشت.

دولت ترامپ در سال ۲۰۱۷، استراتژی ایالات متحده در مورد افغانستان و جنوب آسیا را منتشر کرد. در این استراتژی، از یک سو بر اهمیت تداوم ثبات در افغانستان تأکید شد و از دیگر سو، نقش کلیدی همکاری با هند در پیشبرد استراتژی جنوب آسیای آمریکا مورد تأکید قرار گرفت؛ به بیان دیگر، افغانستان و هند به عنوان دو پایه کلیدی استراتژی جدید ایالات متحده در جنوب آسیا بر شمرده شده اند و در این سند، بر نقش کلیدی هند در ثبات سیاسی افغانستان و همراهی با ایالات متحده پافشاری شده است. روشن است که تنها راه دسترسی هند به افغانستان و نقش آفرینی این کشور در ثبات کابل از مسیر چابهار است. انتشار این استراتژی در سال ۲۰۱۷، نشان می دهد که ایالات متحده اهمیت ویژه ای برای نقش هند در افغانستان قائل است (The White House, 2019).

اما با خروج ایالات متحده از برجام، همکاری سه جانبه ایران، هند و افغانستان بر محور چابهار که به تازگی شکل گرفته بود نیز در کنار سایر سرمایه گذاری های خارجی در ایران در معرض خطر قرار گرفت. از همین رو تلاش های هند و افغانستان برای معافیت چابهار از تحریم های آمریکا و تداوم همکاری سه جانبه بر محور توسعه این بندر راهبردی، حتی چند ماه پیش از اعلام خروج ایالات متحده از توافق آغاز شد.

با دقت در مذاکرات وزرای خارجه هند و افغانستان با همتای ایالات متحده در این دوره، می‌توان دریافت که مستثنا کردن چابهار از تحریم‌ها، همواره یکی از موضوعات ثابت در مذاکرات طرفین بوده است. رکس تیلرسون، وزیر امور خارجه سابق آمریکا، در مصاحبه مشترکی با وزیر امور خارجه هند با پرسشی در مورد تناقض سیاست این کشور در جنوب آسیا که از یکسو مبتنی بر ایجاد فرصت‌های بیشتر برای افغانستان و همکاری گسترده‌تر با هند است و از دیگر سو با تحریم ایران، عملاً فرصت نزدیکی هند به افغانستان و فرصت دسترسی افغانستان به آب‌های آزاد از مسیری غیر از پاکستان را با تحریم‌ها علیه ایران از میان می‌برد، مواجه شد. او در پاسخ، اطمینان داد که در روند اعمال تحریم‌ها، منافع مشروع هند و افغانستان را در نظر خواهد گرفت. بنابراین می‌توان گفت که طی چند ماه پیش از خروج ایالات متحده از برجام و اعمال محدود تحریم‌های یک‌جانبه، چانه‌زنی‌های دیپلماتیک هند و احتمالاً افغانستان با ایالات متحده بر سر معافیت چابهار از تحریم آغاز شده بود (U.S. Department of State, 2019). مایک پمپئو، وزیر خارجه فعلی ایالات متحده نیز در کنفرانس مطبوعاتی مشترک با همتای هندی خود در پاسخ به پرسشی در مورد تبعات تحریم برای توسعه بندر چابهار، استدلال مشابهی را مطرح می‌کند و بر اهمیت حفظ منافع هند و افغانستان تأکید می‌نماید (US Department of State, 2019).

به‌عنوان نمونه دیگر، یکی از مقامات ارشد وزارت خارجه آمریکا در تبیین اولویت‌های این کشور در جنوب آسیا، تقویت روابط هند و افغانستان را یکی از اولویت‌های ایالات متحده مطرح می‌کند و کمک‌های هند به کابل را واجد اهمیت ویژه‌ای می‌داند. در همین چارچوب، وی نقش چابهار را به‌عنوان حلقه وصل به افغانستان واجد اهمیت دانست و تأکید کرد که ایالات متحده ملاحظات هند در مورد توسعه این منطقه را در روند اعمال تحریم‌ها علیه ایران در نظر خواهد گرفت (US Department of State, 2019). در این رایزنی‌ها آمریکا از یکسو کوشید تا هند را به کاهش واردات نفت از ایران قانع سازد و از دیگر سو، با اعطای معافیت به بندر چابهار، امکان دسترسی هند به افغانستان، برخورداری افغانستان از گزینه بدیل بندر کراچی برای

دسترسی به دریاهای آزاد و در تصویری کلان‌تر تقویت موقعیت دو مؤتلف خود در جنوب آسیا را تضمین نماید (United States Department of State, 2019). از دیگر سو، هند و افغانستان به‌عنوان دو متحد آمریکا در جنوب آسیا، تلاش‌های دیپلماتیک گسترده‌ای برای اقناع ایالات‌متحده به معافیت چابهار صورت دادند. رایزنی‌های ایران با این دو کشور نیز در همین مقطع زمانی افزایش یافت. این تلاش‌ها با فاصله اندکی از خروج آمریکا از برجام، با موفقیت همراه شد و زمینه را برای اعلام رسمی معافیت این بندر از تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا علیه ایران فراهم آورد.

۹۷

۴. تأثیرات معافیت چابهار از تحریم‌ها بر اقتصاد ایران

با معافیت این بندر از تحریم‌ها، خوش‌بینی گسترده‌ای در مورد تأثیرات احتمالی آن بر کاهش فشارهای تحریمی پدید آمد اما با گذشت زمان، روشن شد که تأثیر این معافیت بر کاهش فشارهای تحریمی، پیچیده است و به عوامل متعددی بستگی دارد: نخست آنکه معافیت این بندر از تحریم به‌صورت حقوقی از سوی دولت ایالات‌متحده اعلام نشده است؛ به‌بیان‌دیگر، معافیت بندر چابهار، نوعی توافق سیاسی میان ایالات‌متحده با هند و افغانستان است. علاوه بر این، حد و مرز این معافیت و میزان فراگیری آن از سوی دولت آمریکا و به‌ویژه وزارت خزانه‌داری این کشور مشخص نشده است. از همین رو فراتر از اقدامات توسعه‌ای هند در این بندر و تجارت محدود افغانستان در آن، سایر کشورها و شرکت‌ها تصویر روشنی از نوع معافیت اعطاشده به این بندر و امکان‌پذیری فعالیت بدون نگرانی در آن ندارند.

با مرور رسانه‌های افغانستان و هند که دسترسی گسترده‌تری به مقامات آمریکایی و نیز به داده‌های این معافیت دارند، درمی‌یابیم که معافیت چابهار عمدتاً محدود و معطوف به فعالیت‌هایی است که در قالب همکاری سه‌جانبه ایران، هند و افغانستان برای توسعه این بندر ضرورت دارد (روزنامه ۸ صبح، ۱۳۹۷)؛ به‌بیان‌دیگر، هدف اصلی و کلیدی ایالات‌متحده از معاف نمودن بندر چابهار، تأمین منافع ملی هند (Kapoor, 2018) و افغانستان به‌عنوان متحدین این کشور در جنوب آسیاست (The Hindu Business Line, 2018). از یک‌سو ایالات‌متحده با مستثنا کردن چابهار، کوشیده تا منافع هند و



افغانستان در این بندر راهبردی را تأمین نماید و به‌نوعی آن‌ها را از آسیب تحریم‌ها مصون دارد (The Times of India, 2019) و از دیگر سو، آزادی عمل ایران برای استفاده از این بندر در راستای دور زدن تحریم‌ها یا کاهش آثار تحریم‌ها را محدود نماید (Abedi, 2019). این در حالی است که در فضای رسانه‌ای ایران و نیز در فضای سیاست‌گذاری، معافیت چابهار از تحریم‌ها، به‌نوعی به‌عنوان روزه‌ای برای کاهش آثار تحریم‌ها یا دور زدن آن‌ها از طریق انتقال فعالیت‌های اقتصادی به این بندر تعبیر شد؛ تعبیری که با گذشت بیش از یک سال از اعمال مجدد تحریم‌ها علیه ایران، نادرستی آن آشکارا مشخص شده است.

چنانکه در بخش پیشین آمد، ایالات متحده در ماه‌های نخست پس از خروج از برجام، کوشید تا به‌نوعی میان دو دسته از منافع متناقض این کشور، تعادل برقرار سازد؛ از یک سو این کشور با خروج از توافقنامه برجام، تلاش کرد تحریم‌های شدیدی علیه ایران اعمال نماید تا این کشور را وادار به بازگشت به میز مذاکره و احتمالاً ارائه امتیازات جدیدی نماید یا آن‌گونه که در مراکز فکری بیان می‌شود، زمینه را برای تغییر نظام سیاسی در ایران فراهم آورد؛ از سوی دیگر، تحریم‌های اعمالی از سوی ایالات متحده، به منافع استراتژیک دو متحد این کشور در جنوب آسی، یعنی هند و افغانستان، آسیب‌های مهمی وارد می‌کرد لذا این دو کشور را وادار ساخت تا با مذاکرات دامنه‌دار با دولت ترامپ، زمینه را برای بازاندیشی در مورد بخشی از تحریم‌ها فراهم آورند. نهایتاً با اعطای معافیت به بندر چابهار از تحریم‌های ایالات متحده، این تناقض تا حدی برطرف شد و منافع حداقلی این دو متحد آمریکا، هند و افغانستان، تأمین شد؛ از دیگر سو، با ابهام در چندوچون میزان معافیت چابهار از تحریم‌ها و محدود کردن آن به حوزه ساخت‌وساز و توسعه این بندر و نه تجارت، امکانات و زمینه‌های بهره‌برداری ایران از این امتیاز، به حداقل رسید.

اما متغیر کلیدی که دامنه آثار مثبت معافیت این بندر بر کاهش فشارهای تحریمی علیه اقتصاد ایران را محدود می‌سازد، نظام پیچیده و درهم‌تنیده تحریم‌هاست. بسیاری از پژوهشگران در مورد این موضوع که نظام تحریم‌های اعمال شده علیه ایران، جامع‌ترین، پیچیده‌ترین و گسترده‌ترین نظام تحریمی است که تاکنون علیه یک کشور اعمال شده

است، اتفاق نظر دارند. تحریم‌های اعمالی علیه ایران، در مقایسه با موارد مشابه، همچون عراق دوره صدام، کوبا و کره شمالی، بسیار پیچیده‌تر هستند و از دامنه اثرگذاری گسترده‌تری در حوزه‌های مختلف فعالیت اقتصادی برخوردارند (Yoon, 2017).

با خروج آمریکا از برجام نه تنها تحریم‌های یک‌جانبه آمریکا تشدید شده است، بلکه نظام اعمال تحریم‌ها که شامل درگیر شدن بروکرسی‌های مختلفی در ایالات متحده به‌ویژه وزارت خزانه‌داری و شبکه دیپلماتیک این کشور، برای نظارت بر اجرایی شدن تحریم‌ها علیه ایران است، نیز بار دیگر فعال شده است؛ به بیان دیگر، بخش مهمی از بوروکراسی اقتصادی آمریکا، بر نحوه اعمال تحریم‌ها علیه ایران و جلوگیری از دور زدن آن‌ها توسط کشورهای مختلف نظارت می‌کند. همین امر، زمینه را برای فعالیت شرکت‌ها و مؤسسات اقتصادی در چابهار به شدت محدود می‌کند و از طرف دیگر، ریسک فعالیت این شرکت‌ها در این بندر را بالا می‌برد؛ از آنجایی که معافیت اعطایی به بندر چابهار، حدود و ثغور مشخصی ندارد و به صورت حقوقی نیز تئوریزه نشده است، بنابراین شرکت‌های بزرگ بین‌المللی که بسیار محتاط هستند و به شدت از مجازات اعمالی ایالات متحده نگران‌اند، ترجیح می‌دهند در چنین فضای چندان وارد فعالیت در این منطقه و مناطق مشابه نشوند.

همان‌گونه که در بخش مبانی مفهومی گفته شد، نظام تحریمی اعمال‌شده علیه ایران، هر سه حوزه زنجیره عرضه، تبادلات مالی، نقل و انتقال کالا و نقل و انتقال اطلاعات را دربرمی‌گیرد (Iran Sanctions, 2019). از همین رو، بخش بین‌المللی زنجیره تأمین مناطق و بخش‌های غیرتحریمی اقتصاد ایران نیز تحت تأثیر این نظام تحریمی قرار می‌گیرد. به عنوان نمونه مواد غذایی و دارو از بخش‌های غیرتحریمی محسوب می‌شوند؛ بخش‌های مختلف دولت ایالات متحده به صراحت این کالاها را معاف از تحریم دانسته‌اند اما به دلیل معضلاتی که در تعاملات بانکی و تبادل اطلاعات میان شرکت‌های ایرانی و بازار بین‌المللی وجود دارد، واردات این کالاها با دشواری‌های فراوانی مواجه است (Pietromarchi, 2018).

معافیت چابهار از تحریم‌های یک‌جانبه نیز با پیچیدگی‌های مشابهی مواجه است. چابهار یک منطقه آزاد تجاری است؛ مهم‌ترین مزیت مناطق آزاد، دسترسی آزاد آن به

زیرساخت‌های اقتصاد جهانی است. اساساً کشورها به این دلیل مناطق آزاد را ایجاد می‌کنند تا فارغ از مقررات دست و پاگیر در اقتصاد داخلی، دسترسی بهتر و روان‌تری به اقتصاد جهانی در حوزه‌های لجستیک، تأمین مالی، سرمایه‌گذاری و تجارت داشته باشند. فلسفه شکل‌گیری منطقه آزاد چابهار نیز بهره‌گیری از مزیت‌های جغرافیایی این منطقه برای دسترسی آسان‌تر، روان‌تر و آزادتر به اقتصاد جهانی بوده است. در همین راستا، همکاری سه‌جانبه میان ایران، هند و افغانستان برای توسعه این بندر نیز با توجه به جایگاه آن در اقتصاد منطقه و در اقتصاد جهانی صورت گرفته است اما در مقابل، اعمال تحریم‌های یک‌جانبه و شدید علیه ایران، دسترسی اقتصاد ایران به‌طورکلی و این مناطق به‌طور خاص به بازار و اقتصاد جهانی را به شدت محدود کرده است و مزیت نسبی آنان را به‌صورت قابل توجه کاهش داده است؛ به بیان دقیق‌تر، با اعمال تحریم‌ها، فلسفه ایجاد مناطق آزاد در ایران و مزیت نسبی این مناطق تا حدود زیادی از بین رفته است؛ به دیگر سخن، کارکرد مؤثر زنجیره جهانی ارزش در سه شاخه مالی، کالایی و اطلاعاتی، پیش‌شرط موفقیت منطقه آزاد چابهار در بهره‌گیری از معافیت اعطایی است؛ از این میان در شرایط کنونی، دو شاخه مالی و اطلاعاتی زنجیره جهانی ارزش، به دلیل تحریم‌های همه‌جانبه بانکی و نگرانی شرکت‌های بزرگ بین‌المللی از هرگونه مراوده با ایران، از کارکرد مؤثری برخوردار نیستند.

در شاخه نقل و انتقال کالا نیز از آنجاکه بخش عمده نقل و انتقالات کالا در جهان توسط شرکت‌های بزرگ بین‌المللی صورت می‌گیرد و اغلب این شرکت‌ها در بازار جهانی و نه در بازارهای محدود فعالیت می‌کنند، نسبت به مجازات ایالات متحده به شدت آسیب‌پذیرند. از همین رو این شرکت‌ها بلافاصله پس از خروج آمریکا از برجام، به همکاری با ایران در حوزه نقل و انتقال کالا پایان دادند؛ قطع همکاری این شرکت‌ها با ایران، آسیب‌های جدی برای مزیت‌های نسبی مناطق آزاد به‌ویژه چابهار، ایجاد کرده است.

به‌عنوان مثال، شرکت مرسک که بلافاصله پس از خروج آمریکا از برجام به همکاری خود با ایران پایان داد، با سابقه فعالیت بیش از ۱۰۰ سال، یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های کشتیرانی در جهان، محسوب می‌شود که در ۱۳۰ کشور فعالیت می‌کند (Moller –

(Maersk, 2019). روشن است که در متن اقتصاد جهانی که ایالات متحده به صورت ناعادلانه بر آن کنترل اعمال می‌کند، ریسک‌پذیری چنین شرکت‌هایی بسیار پایین است؛ از دیگر سو، این شرکت‌ها چنان در تجارت جهانی و حمل‌ونقل کالا اهمیت یافته‌اند که عدم همکاری آن‌ها با سایر کشورها، می‌تواند زنجیره لجستیک این کشورها را دچار مشکلات جدی نماید. به عنوان نمونه‌ای دیگر، شرکت کاسکو چین که چهارمین شرکت بزرگ کشتیرانی در جهان است، اخیراً به اتهام انتقال غیرقانونی نفت ایران به بنادر چین، از سوی ایالات متحده تحریم شد و حدود یک سوم از تانکرهای نفتی این شرکت، تحت تحریم‌های ایالات متحده قرار گرفت (hellenic and international shipping, 2019). گرچه تحریم‌ها علیه این شرکت بعدها در چارچوب توافق تجاری چین و ایالات متحده، لغو شد.

این در حالی است که دو کشور فعال در بندر چابهار، یعنی هند و افغانستان نیز از امکانات لجستیک چندانی برای حمل‌ونقل در حوزه دریایی برخوردار نیستند و امکان جایگزین شدن با جای خالی شرکت‌های بزرگ بین‌المللی در شاخه حمل‌ونقل کالا که یکی از پیش‌شرط‌های کلیدی موفقیت این بندر در کاهش آثار تحریم‌هاست را ندارند؛ از همین رو، اتصالات منطقه آزاد چابهار با اقتصاد جهانی، دستخوش چالش‌های سهمگینی است؛ چالش‌هایی که به دلیل تحریم‌های اعمالی علیه کلیت اقتصاد ایران، پدید آمده است و با وجود معافیت ارائه‌شده، تداوم یافته است.

افزون بر این، چابهار به دلیل دورافتادگی از کانون‌های اصلی اقتصاد ایران و توسعه نیافتگی محیط پیرامونی آن، نقش کلیدی در زنجیره تأمین اقتصاد ایران نداشته است. این بندر، نخست در دوره پهلوی در قالب ضرورت‌های نظامی توسعه یافت. پس از وقوع انقلاب اسلامی و جنگ میان ایران و عراق و در پی نابودی جایگاه اقتصادی آبادان و خرمشهر از یکسو و تهدیدات مستقیمی که علیه بندرعباس وجود داشت، به گونه‌ای موقت، چابهار در زنجیره تأمین اقتصاد کشور، موقعیت کسب کرد.

بر مبنای برآوردها، در یک دهه منتهی به سال ۱۳۹۵، بخش عمده تجارت خارجی ایران از طریق بنادر شهید رجایی و شهید باهنر صورت گرفته است (موسسه پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۵). سهم بندر چابهار در تجارت خارجی ایران در سال

۱۳۹۷، حدود ۸۸ میلیون دلار بوده است که از این میان، حدود ۷۷ میلیون دلار را واردات کالا به خود اختصاص داده است. بر مبنای آمارهای ارائه‌شده از سوی گمرک ایران، مجموع تجارت خارجی ایران در سال ۱۳۹۷، حدود ۸۷ میلیارد دلار بوده است. لذا سهم ۸۸ میلیون دلاری چابهار، به این معناست که نقش این بندر در مجموعه تجارت خارجی کشور در دوره‌ای که حتی از تحریم‌ها معاف بوده نیز ناچیز و در حد صفر بوده است (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸).

طی سال‌های اخیر، روند تحول در واردات و صادرات کالا از چابهار نیز حاکی از این امر است که این بندر نقش کم‌اهمیتی در اقتصاد ایران دارد. حتی در مورد تجارت ایران با دو کشور هند و افغانستان نیز بخش عمده این مبادلات، از طریق سایر گمرکات کشور صورت می‌گیرد؛ به دیگر سخن، کارویژه و مزیت نسبی بندر چابهار، همان‌گونه که به کرات در رسانه‌ها اشاره شده است، نوعی ترانزیت، آن‌هم میان کشورهای هند و افغانستان است. افزون بر سهم ناچیز این منطقه در تجارت خارجی کشور در سال ۱۳۹۷ و پس از اعمال معافیت از تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده، تحول در سایر شاخص‌های کلیدی تعیین‌کننده نقش چابهار در اقتصاد ملی نیز نشان می‌دهد که معافیت اعمالی تأثیرات چندانی بر روند به سرمایه‌گذاری و رشد و توسعه منطقه نداشته است.

در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی، آمارهای ارائه‌شده نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۶، میزان سرمایه‌گذاری خارجی محقق شده در این منطقه آزاد، از حدود ۳۸ میلیون دلار به ۶۳ میلیون دلار افزایش یافته است. با خروج ایالات متحده از برجام و باوجود معافیت این منطقه آزاد از تحریم‌ها، در سال ۱۳۹۷ میزان سرمایه‌گذاری خارجی در این بندر به شدت سقوط کرده و به رقم ۷ میلیون دلار کاهش یافته است. این کاهش شدید، به روشنی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاران بین‌المللی معافیت این بندر از تحریم‌های اعمالی ایالات متحده را چندان بااهمیت تلقی نکرده‌اند (ایسنا، ۱۳۹۸). افزون بر سهم ناچیز این منطقه در تجارت خارجی کشور پس از اعمال معافیت از تحریم‌های یک‌جانبه ایالات متحده در سال ۱۳۹۷، تحول در سایر شاخص‌های کلیدی تعیین‌کننده نقش چابهار در اقتصاد ملی نیز نشان می‌دهد که معافیت اعلام تأثیرات چندانی بر روند به سرمایه‌گذاری و رشد و توسعه منطقه نداشته است.

میزان تولیدات صنعتی، یکی دیگر از عوامل تعیین‌کننده در نقش و جایگاه مناطق آزاد در اقتصاد ملی کشورهاست؛ به عبارت دیگر، یکی از کارویژه‌های کلیدی این مناطق، ایجاد شهرک‌های صنعتی و تولید کالاهای صادراتی در فضایی است که حداقل مقررات و قواعد دست و پاگیر در آن وجود دارد و آزادسازی تجاری در سطوح بالا صورت گرفته است. با بررسی‌های انجام شده، میزان تولید صنعتی در منطقه آزاد چابهار و روند آن در دوره پس از اعمال تحریم‌ها، حاکی از نقش حاشیه‌ای این منطقه در تولید صنعتی در ایران دارد. ارزش تولیدات صنعتی در این منطقه متأثر از تحریم، از حدود ۵۶۸ میلیون دلار در سال ۱۳۹۶ به عدد ۳۴۸ میلیون دلار در سال ۱۳۹۷ کاهش یافته است؛ آماری که نشان می‌دهد معافیت این بندر از تحریم‌های یک‌جانبه نه تنها تأثیر مثبتی بر روند تولیدات صنعتی در این منطقه نداشته، بلکه نظام پیچیده تحریم‌های ایالات متحده شرایط را برای افت شدید ارزش تولیدات صنعتی در آن فراهم آورده است (منطقه آزاد چابهار، ۱۳۹۷).

علاوه بر آن، در حوزه ترانزیت کالا که همواره از آن به عنوان مهم‌ترین مزیت منطقه آزاد چابهار یاد می‌شود، در سال ۱۳۹۷ با افت شدید همراه بوده است. میزان ترانزیت کالا از این منطقه، از ۵ میلیون دلار در سال ۱۳۹۶ به حدود ۱/۳ میلیون دلار در سال ۱۳۹۷ افت کرده است (اعتمادآنلاین، ۱۳۹۸). این افت شدید به نوعی نشان‌دهنده تغییر و منفی شدن نگرش فعالان اقتصادی در دو کشور هند و افغانستان برای بهره‌گیری از مزیت‌های ترانزیتی این منطقه است.

تحول مهم دیگری که به نوعی ناکارآمدی یا به بیان بهتر، نقش اندک معافیت چابهار از تحریم‌های ایالات متحده در جایگاه آن در توسعه اقتصادی کشور را نشان می‌دهد، کاهش بودجه روند توسعه چابهار از سوی دولت هند در سال‌های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ است؛ هند بر مبنای موافقت‌نامه سه‌جانبه میان ایران، افغانستان و هند، به منظور توسعه بندر چابهار، متعهد به سرمایه‌گذاری ۵۰۰ میلیون دلاری در این بندر شده است اما علیرغم مستثنا شدن بندر چابهار از تحریم‌ها از سوی ایالات متحده، دولت هند تصمیم گرفته است تا در سال‌های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰، میزان بودجه تخصیص داده شده برای توسعه بندر چابهار را از ۲۰ میلیون دلار به ۶ میلیون دلار کاهش دهد (Department of

(Economic Affairs, 2019). این میزان از کاهش سرمایه‌گذاری در توسعه بندر به‌خوبی نشان می‌دهد که برآوردهای هند در مورد ظرفیت‌های ترانزیتی و اقتصادی این بندر در پی اعمال تحریم‌های ایالات متحده به‌شدت تغییر کرده است. تحریم‌های ایالات متحده یک‌بار دیگر طی سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳ نیز با تأثیرگذاری منفی بر برآوردهای دولت هند، مانع توسعه بندر چابهار شده بود. نخستین توافق ایران و هند برای توسعه این بندر، در سال ۲۰۰۳ صورت گرفته، اما به دلیل اعمال تحریم‌های ایالات متحده در سال‌های پس‌از آن روند اجرایی شدن این توافق با دشواری‌های جدی مواجه گشت و عملاً تا سال ۲۰۱۳ متوقف ماند. تغییر رفتار دولت هند در قبال توسعه این بندر پس از خروج آمریکا از برجام و علیرغم اعطای معافیت از تحریم‌ها، نشان می‌دهد که شبکه پیچیده تحریم‌ها چگونه بر محاسبات دولت هند تأثیر منفی گذاشته است (Mohan, 2019).

درواقع داستان توسعه بندر چابهار، به بهترین شکل، فاصله میان خواسته‌ها و اجرا را نشان می‌دهد. چابهار به دو دلیل برای هند حائز اهمیت است: اول اینکه نزدیک‌ترین بندر در سواحل ایران به هند است که دسترسی به منابع و بازار افغانستان و آسیای مرکزی را برای این کشور فراهم می‌آورد؛ دومین عامل، نزدیکی چابهار با بندر گوادر (فاصله ۷۶ مایلی، یعنی کمتر از ۱۵۰ کیلومتری) که توسط چین توسعه یافته است. این قربت، چابهار را برای هند حائز اهمیت ژئواستراتژیکی می‌سازد تا فعالیت‌های نظامی چین و پاکستان را در خارج از گوادر تحت نظر داشته باشد (Cheema, 2010: 389) اما علیرغم ارزشمندی و اهمیت فراوان بندر چابهار برای هند، این کشور پس از اعمال تحریم‌های آمریکا و حتی باوجود مستثنا شدن چابهار از شبکه تحریم‌ها علیه ایران، چابهار به‌طور محسوسی از دایره توجه سیاست‌گذاران هندی دور شده است.

علاوه بر این، با خروج آمریکا از برجام، آمریکا نه‌تنها فرصتی مهم برای توسعه یک مسیر جایگزین^۱ به نفع منافع آمریکا در افغانستان را از دست داده است، بلکه حتی

1. alternate

قابلیت سوددهی^۱ چابهار را به خطر انداخت که می‌تواند به منافع اقتصادی افغانستان در بلندمدت آسیب بزند (Ayres, 2018).

نتیجه‌گیری

بر مبنای آنچه آمد، می‌توان گفت که در یک سالی که از معافیت چابهار از تحریم‌های یکجانبه ایالات متحده علیه ایران می‌گذرد، شواهد حاکی از این امر است که این بندر نه تنها شاهد تغییرات محسوسی در رشد و توسعه نبوده، بلکه در جذب سرمایه‌های خارجی و افزایش میزان ترانزیت از آن نیز با مشکلات جدی مواجه بوده است؛ بر مبنای آنچه در متن آمد، نشان داده شد که میزان سرمایه‌گذاری خارجی در این منطقه در یک سال اخیر به شدت کاهش یافته؛ برنامه‌های توسعه آن دچار رکود شده و میزان تعهدات هند به این بندر برای توسعه زیرساخت‌ها نیز رو به کاهش رفته است. افزون بر این، نقش چابهار در یک سال اخیر در اقتصاد ملی نه تنها رو به افزایش نبوده بلکه بر مبنای آمارهایی که در متن ارائه شد رو به کاهش نیز بوده است.

مهمترین دلیل تأثیرات اندک معافیت ارائه شده به بندر چابهار، ابهام در معافیت ارائه شده و نظام شبکه‌ای و چندلایه تحریم‌هاست. همانگونه که اشاره شد، این معافیت، حدود ثغور مشخصی ندارد و به عنوان یک توافق حداقلی و مبهم میان ایالات متحده با هند و افغانستان به عنوان متحدین این کشور تدوین شده و بیش از آنکه در بردارنده منافع ایران باشد، منافع این دو کشور را مورد توجه قرار داده است. مهم‌ترین دلیلی که چابهار در پیامد معافیت آن، بهره‌مندی چندانی از امکانات و فرصت‌های اقتصاد جهانی نیافت، آن است که شبکه تحریم‌های اعمال شده علیه ایران، بسیار پیچیده و چندوجهی است؛ به گونه‌ای که حتی در صورتی که یک منطقه مانند چابهار از تحریم‌ها معاف گردد، نمی‌تواند از این شبکه در هم تنیده تحریمی و پیچیده‌رهای یابد. در متن اشاره شد که شبکه تحریم در سه زنجیره کلیدی اتصال ایران به اقتصاد جهانی یعنی اطلاعات کالایی، مبادلات مالی و تبادل کالا بر تمامی مناسبات اقتصادی ایران و تمامی مناطق آن از جمله چابهار تأثیر گذاشته و معافیت این منطقه نتوانسته آثار کلان تحریم‌ها بر روند

فعالیت‌های اقتصادی در آن را خنثی نماید و آن را به پنجره فرصتی برای ایران مبدل نماید.

منابع

- ارجمند، محمد. (۱۳۸۹). *بررسی تحریم اقتصادی آمریکا بر عملکرد اقتصادی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات معاونت پژوهش دانشکده فارابی.
- اعتمادآنلاین (۱۳۹۸/۶/۱۱). «سرمایه‌گذاری در چابهار ۱۴ برابر شد»، فرینا: <https://b2n.ir/352466>
- آقایی، مجید؛ رضاقلی‌زاده، مهدیه و محمدرضایی، مجید. (۱۳۹۷). «بررسی تأثیر تحریم‌های اقتصادی و تجاری بر روابط تجاری ایران و کشورهای شریک عمده تجاری»، *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی*، دوره ۸ (شماره ۲۸)، صص ۶۸-۴۹.
- انصاریان، مجتبی و برخورداری، سجاد. (۱۳۹۳). *تأثیر تحریم‌های تحمیلی بر ایران از منظر دکترین امنیت انسانی*، تهران: موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- ایسنا (۱۳۹۸/۶/۱۱). «سرمایه‌گذاری در چابهار ۱۴ برابر شد»، تهران: <https://b2n.ir/150866>
- BIBLIOGRAPHY نیکوگفتارصفا، حمیدرضا و ردادی، علی. (۱۳۹۴). «تحلیل راهبردی تحریم‌های تحمیلی بر جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج*، سال هجدهم (۶۶)، صص ۹۶-۷۵.
- اژدری، سرور و حسین‌زاده، مجتبی. (۱۳۹۲). «بررسی تحریم اقتصادی ایران با نگاهی به تجارت خارجی»، *کنفرانس بین‌المللی اقتصاد در شرایط تحریم*، بابلسر: شرکت پژوهشی طرود شمال: <https://b2n.ir/791485>
- پورعلی، وحید. (۱۳۹۲). «بررسی هزینه‌های اقتصادی تحریم بر امنیت اقتصادی»، *کنفرانس بین‌المللی اقتصاد در شرایط تحریم*، بابلسر: شرکت پژوهشی طرود شمال: <https://b2n.ir/91609>
- دنیای اقتصاد. (۱۳۹۸/۲۱/۱). *اعلام آمار تجارت خارجی کشور در سال ۹۷*، از: <https://b2n.ir/873859>

روزنامه ۸ صبح. (۱۳۹۷/۴/۱۶). «توسعه بندر چابهار از تحریم‌های امریکا معاف شد».

کابل: <https://b2n.ir/350157>

زهرانی، مصطفی. (۱۳۷۶). «تحریم اقتصادی از نظر تا عمل»، *مجله سیاست خارجی*، سال یازدهم (شماره ۱)، صص ۱۷-۲۸.

زهرانی، مصطفی. (۱۳۷۶). *نظریه‌های تحریم اقتصادی*، تهران: موسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.

زهرانی، مصطفی. (۱۳۸۷). «مبانی نظری تحریم اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران: موانع و چالش‌های نفت ایران»، *بررسی مسائل اقتصاد انرژی*، سال اول (شماره ۲)، صص ۲۳-۴.

سمتی، هادی و هرمزی، شانی. (۱۳۹۳). «تأثیر توافق ژنو بر تحریم‌های ایران»، *روابط خارجی*، ششم، صص ۱۵۱-۱۲۷.

شریعتی‌نیا، محسن و توحیدی، زهرا. (۱۳۹۲). «ایران و مدل‌های تحریم: ممانعت از دسترسی به منابع»، *راهبرد*، سال بیست و دوم، شماره ۶۸، صص ۸۵-۱۰۴.

شهاب‌الدینی، مهدی و صفارزاده، غلامرضا. (۱۳۹۲). «اثرات تحریم اقتصادی بر اقتصاد و سیستم مالی ایران»، *کنفرانس بین‌المللی اقتصاد در شرایط تحریم*، بابلسر: شرکت پژوهشی طرود شمال، <https://b2n.ir/280448>

عبادی‌مهر، سید محمود. (۱۳۸۷). *تحریم‌های مالی هدفمند، دستورالعملی برای طراحی و اجرا*، تهران: موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

فروزنده، کاظم. (۱۳۷۸). «توسعه زیربناهای حمل و نقل ضامن تقلیل مصرف انرژی»، *پنجمین همایش حمل و نقل ریلی*.

گرشاسبی، علیرضا و یوسفی دیندارلو، مجتبی. (۱۳۹۵). «بررسی اثرات تحریم بین‌المللی بر متغیرهای کلان اقتصادی ایران»، *فصلنامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی*، پاییز ۹۵ (شماره ۲۵)، صص ۱۸۲-۱۲۹.

منطقه آزاد چابهار. (۱۳۹۶/۹/۲۹). «افزایش شرکتهای ثبت شده در چابهار»، *فرینا*: <https://plink.ir/Uf3Jm>

موسسه پژوهش‌های بازرگانی. (۱۳۹۵). «نبض تجارت خارجی در ۱۰ سال اخیر»، دنیای

اقتصاد: <https://b2n.ir/831483>

موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد. (۱۳۸۷). *بررسی روند تحریم‌های فراتر از قطعنامه‌های*

سازمان ملل علیه ایران، تهران: موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

منطقه آزاد چابهار. (۱۳۹۸/۴/۹). *نقش‌پذیری منطقه آزاد چابهار در توسعه کلان*

اقتصاد کشور، فرینا: <https://b2n.ir/639601>

نیکوگفتار صفا، حمیدرضا و ردادی، علی. (۱۳۹۴). «تحلیل راهبردی تحریم‌های تحمیلی

بر جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج*، سال هجدهم (۶۶)،

صص ۷۵-۹۶.

سجادپور، کاظم و وکیلی، فرهاد. (۱۳۹۴). «رژیم تحریم‌های بین‌المللی: بنیان‌ها،

فرایندهای تصمیم‌ساز، نهادهای مجری و سنجش کارایی»، *فصلنامه روابط خارجی*،

شماره هفتم، صص ۶۴-۳۹.

Abedi, S. (2019). "Chabahar and exemption from US sanctions", **The Economic Times**, Retrieved 25 February 2019, from: <https://b2n.ir/240097>.

Alexander, K. S. (2009). **Economic Sanctions**, London: Palgrave Macmillan.

Amirthan, S. (2017). "What are India, Iran, and Afghanistan's Benefits from the Chabahar Port Agreement?", **Strategic Analysis**, 41(1), 87-93.

Ayres, A. (2018). "Five Questions With C. Christine Fair on India, Afghanistan, and Iran", **council on foreign relations**, Retrieved June 28, 2018, from: <https://b2n.ir/170610>.

Baldwin, D. A. (1999/2000). "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", **International Security**, 24, 80-107.

Bhonsle, R. K. (2016). "Chabahar Trilateral Agreement Securing Strategic Linkages ", **Security Trends South Asia**, New Delhi: Retrieved Jun 2, 2016, from: <https://b2n.ir/245823>.

Charon, A. (2011). **UN Sanctions and Conflict, Responding to Peace and Security Threats**, London: Routledge.

Cheema, S. A. (2010). "India-Iran Relations: Progress, Challenges and Prospects", **India Quarterly**, 66(4).

Department of Economic Affairs (2019), "Investment Division".

- Doxey, M. (1990) "Evolution and Adaptation in the Modern Commonwealth", **International Journal**, 45(4), 889-912.
- Galtung, J. (1967). "On the Effects of International Economic", **World Politics**, 19(3), 378-416.
- Gogna, S. (2019). "Assessing India's Engagements in the INSTC and Analysing its Implications on India's Commercial and Strategic Interests", **Strategic Analysis**, 43(1), 1-12.
- hellenic and international shipping. (2019). "Navigating the Recent U.S. Sanctions on COSCO (Dalian) and Other Chinese Companies", **hellenic shipping news**, Retrieved 11 10, 2019, from: <https://b2n.ir/348645>.
- Kapoor, S. (2018). "Chabahar: Why US shielded India's interests", **The Hindu Business Line**, Retrieved 26 November, from: <https://b2n.ir/358509>.
- Lindsay, J. M. (1986). "Trade Sanctions As Policy Instruments: A Re-Examination", **International Studies Quarterly**, 30(2), 153-173.
- Malloy, M. P. (1990). **Economic Sanctions and U.S. Trade**, Little Brown & Co Law & Business.
- Masters, J. (2019). "What Are Economic Sanctions?", **Council on Foreign Relations**, Retrieved August 12, 2019, from: <https://b2n.ir/419377>.
- Mehra, J. (2018). "Chabahar: Understanding India's Rise", **University of Oxford**, 1-70.
- Mitra, R. (2019). "India's Persian desire – analysing India's maritime trade strategy vis-à-vis the Port of Chabahar", **Maritime Affairs**, 15(1), 41-50.
- Mohan, G. (2019). "India committed to Chabahar port despite Budget slash from Rs 150 crore to Rs 45 crore", **Diplomats**, New Delhi, Retrieved July 9, 2019, from: <https://b2n.ir/401391>.
- Moller – Maersk. (2019). "About A.P. Moller - Maersk", Retrieved from: <https://b2n.ir/525487>.
- Nephew, R. (2018). **The Art of Sanctions A View from the Field**, New York: columbia university press.
- Nincic & Wallenstein, M. P. (1983). **Dilemmas of economic coercion: sanctions in world politics**, New York: Praeger.
- Nossal, K. R. (1989). "International Sanctions as Internal Punishment", **International Organizations**, 43(2), 301-322.
- Orkin, M. (1989). **The Sactions against Aparthied**, London: The Catholic Institute for International Relations.
- Pietromarchi, V. (2018). *US sanctions hit Iranian patients once again*, **Al-Monitor**, Retrieved November 8, 2018, from: <https://b2n.ir/217972>.

- Rogoff, K. (2015). "Economic sanctions have a long and chequered history", **the guardian**, Retrieved Jan 5, 2015, from: <https://b2n.ir/968866>.
- SIDHU, W. P. (2016). "THE UNITED STATES, INDIA AND IRAN: MANAGING A DELICATE BALANCE", **CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION**, Retrieved February 2016, from: <https://b2n.ir/787444>.
- SINGH, S. (2017). "India's Chabahar Policy: Implications for China-Pakistan Cooperation", **International Journal of Applied Social Science**, 4(May & June), 172-182.
- The Hindu Business Line. (2018). "Shape of sanctions: on U.S. waiver on Chabahar port", **The Hindu Business Line**, Retrieved NOVEMBER 08, 2018, from: <https://b2n.ir/136861>.
- The Times of India. (2019). "US gives 'narrow exemption' to India from sanctions on Chabahar", **The Times of India**, Retrieved December 19, 2019, from: <https://b2n.ir/185592>.
- The White House. (2019). "Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia", **The White House**. Retrieved July 30, 2019, from: <https://b2n.ir/574105>.
- U.S. Department of State. (2019). "Press Availability With Indian External Affairs Minister Sushma Swaraj", **United States Department of State**, Retrieved July 19 19, 2019, from: <https://b2n.ir/294253>.
- United States Department of State. (2019). "Senior State Department Official Previewing Secretary Pompeo's Travel to India", **U.S. Department of State**, Retrieved from: <https://b2n.ir/425784>.
- US Department of State. (2019). "Secretary of State Michael R. Pompeo And Indian Foreign Minister Subrahmanyam Jaishankar", **United States Department of State**, Retrieved July 30, 2019, from: <https://b2n.ir/330184>.
- US Department of State. (2019). "U.S Priorities in the South and Central Asia Region", **U.S Department of State**, Retrieved July 30, 2019, from: <https://b2n.ir/129439>.
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY (2019), **"Iran Sanctions"**, Retrieved from: <https://b2n.ir/209639>.
- Yoon, Y. (2017). ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF ECONOMIC SANCTIONS: THE CASES OF IRAN, NORTH KOREA, MYANMAR, AND CUBA, Retrieved from: <https://b2n.ir/689190>.