

بدیل روسی-چینی سوئیفت تحریم‌های ایران را کاهش نمی‌دهد

به قلم استیون ترنر (/fa/experts/astywn-trnr/)

۹ مارس ۲۰۲۲

همچنین دست‌یافتنی به

(English (/policy-analysis/china-russia-swift-alternative-will-not-undermine-iran-sanctions
العربية (/policy-analysis/bdyl-syny-rwsy-lnzam-swyft-ln-yqwwd-alqwb-atalayrany/))

درباره نویسنده

استیون ترنر (/fa/experts/astywn-trnr/)

استیون ترنر مشاور مستقل در زمینه ژئوپلیتیک است که بر اقتصاد سیاسی خاورمیانه، بویژه ایران، تمرکز دارد.



تحلیل کوتاه

هیچ چشم‌انداز واقع‌گرایانه‌ای نیست که نشان دهد پکن و مسکو یک سامانه مشترک کارآمد به جای سوئیفت مستقر خواهند ساخت که به طور چشمگیر و قریب‌الوقوع مشکلات تهران در دسترسی به سیستم مالی بین‌المللی را کاهش دهد.

هنگامی که ایالات متحده آمریکا و اروپا در واکنش به تهاجم روسیه به اوکراین مجموعه‌ای از تحریم‌ها را وضع کردند کنار گذاشتن روسیه از سازوکار پیام‌رسانی مالی تحت نظارت سوئیفت یا «انجمن جهانی ارتباطات مالی بین بانکی» در میان تحریم‌ها نبود. سباستین مالابی ستون نویس *واشنگتن پست* در مقاله‌ای به تاریخ ۲۴ فوریه در این روزنامه نوشت که کیف و سه کشور حوزه بالتیک خواستار اعمال این اقدام تنبیهی شده بودند. بوریس جانسون نخست‌وزیر بریتانیا نیز این هفته اظهارات مشابهی را بیان داشت. اما چنان که مالابی می‌گوید دیگر کشورهای اروپایی از ترس پیامدهای این اقدام بر واردات انرژی تاکنون از پیوستن به آن امتناع کرده‌اند.

همزمان رهبران ایران خارج از این بحث اظهاراتی را درباره سوئیفت بیان داشته‌اند با این ادعا که ممکن است به زودی بتوانند با استفاده از بدیل مشترک روسی-چینی برای سوئیفت تحریم‌های غرب را دور بزنند. اگر چنین راه‌حلی صحت داشته باشد می‌تواند انگیزه تهران برای امتیاز دادن در جریان مذاکرات احیای توافق اتمی ۲۰۱۵ (برجام) را کاهش دهد.

این بحث‌های علنی غیرمعمول درباره سوئیفت چندین پرسش ایجاد می‌کند. آیا حذف روسیه از سامانه سوئیفت حقیقتاً در راه است اگر چنین باشد آیا چنین اقدامی تحریم‌های ایران را تضعیف می‌کند مهمتر از همه آیا بدیل روسی-چینی در مقابل سوئیفت اصلاً عملی و پایدار خواهد بود واقعیت کاملاً متفاوت از هیاهوی تهران است: جایگزینی که حاکمیت تهران را قادر سازد به طور موثر از سیستم مالی غرب پرهیز کند در دسترس نیست.

ایران روسیه و چین تاکنون چه کرده‌اند

در سال ۲۰۱۹ سوئیفت دسترسی تقریباً همه بانک‌های ایرانی را قطع کرد. واشنگتن بر قطع دسترسی ایران به سوئیفت پافشاری داشت که از قرار ناشی از بن‌بست هسته‌ای با تهران بود. با این حال سوئیفت این اقدام را تصمیمی در ارتباط با مشکلات پولشویی عنوان می‌کند تا تحریم‌های ایالات متحده آمریکا در مقابل تهران «سامانه پیام‌رسانی الکترونیکی مالی» داخلی خود موسوم به «سپام» را که برای انتقال شفاف مالی است به سامانه پیام‌رسانی مراودات مالی روسیه (اس‌پی‌اف‌اس) متصل کرد که در تئوری دو کشور را به

انجام تراکنش‌های دوسوی مرز قادر می‌سازد.

در تابستان ۲۰۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام در ایران یک گزارش راهبردی

(http://econrahbord.csr.ir/article_139337_9613670a24b9d719922bef4676202747.pdf) اقتصادی درباره نحوه کاهش تاثیر

تحریم‌های غرب منتشر کرد. توصیه‌های اصلی آن گزارش «توافق‌های مبادله دوجانبه» و پیوستن به «سامانه پیام‌رسان و انتقال شفاف مالی» روسی-چینی بود. بر اساس این گزارش این گام‌ها به ایران امکان می‌دهد تا نه تنها با مسکو و پکن تجارت کند بلکه از واسطه‌های چینی و روس برای انتقال وجوه به کشورهای دیگر نیز استفاده کند. این حال صحت این ادعا به هیچ وجه روشن نیست.

در ۱۵ دسامبر به دنبال مذاکرات ولادیمیر پوتین و شی جین‌پینگ روسای جمهوری روسیه و چین کرملین از برنامه‌های ایجاد یک سامانه پیام‌رسانی و انتقال مالی مشترک با چین خبر داد. هدف این سامانه جذب بانک‌های متعدد بین‌المللی اعلام شد یعنی مشارکت‌کنندگان کافی برای بازدارندگی در مقابل تهدید تحریم‌های اقتصادی غرب.

به نظر می‌رسد که تهران به پیشرفت سریع مسکو و پکن در این اقدام امید بسته است. در ۱۷ ژانویه محمودرضا سجادی سفیر سابق ایران در روسیه به طور تلویحی گفت که روسیه در دور زدن تحریم‌های غرب به ایران کمک خواهد کرد. در اواخر همان هفته رئیس‌جمهور ابراهیم رئیسی در سفری به مسکو اعلام کرد که دو کشور به نقطه عطفی در روابط خود رسیده‌اند و به دنبال همکاری سه‌جانبه با چین خواهند بود. اما این بیانات جزئیات چندانی را در بر نداشت و ناظران را درباره این که ادعای او پشتوانه محتوایی دارد یا خیر در ابهام گذاشت.

برخی بازرگانان در چین و شمار کمتری در روسیه به دنبال ایجاد راه‌های مشخصی برای دور زدن محدودیت‌های مالی اعمال شده از طرف آمریکا بر تهران از طریق یک نوع مبادله پایاپای بوده‌اند یعنی مبادله محصولات ایرانی با محصولات چینی و روسی که گاه به نظر می‌رسد تحریم‌های آمریکا را نقض می‌کند. اما این روش‌ها گران و دست‌وپاگیر هستند چنان که مشکلات چشمگیری که ایران پیشتر در پرداخت هزینه واردات گندم از مسکو در مقیاس کلان با آن مواجه شد نشانگر این امر است هر چند که تحریم‌های آمریکا بر کالاهای انسان‌دوستانه مانند گندم اعمال نمی‌شوند.

موانع بر سر راه حل عملی

اگر چین و روسیه می‌توانستند سامانه‌ی مشابه سوئیفت ایجاد کنند منافع استراتژیک مشخصی در پایتخت هر دو کشور برآورده می‌شد. به طور خاص روسیه به دنبال راه‌هایی برای مقابله با تاثیر تحریم‌های غرب است و چین به دنبال افزایش نفوذ جهانی خود و همزمان کاهش نفوذ آمریکا است. اما هیچ‌ک از این دو کشور برای ایجاد و توسعه این سامانه مشترک مصمم نیست و هر یک گام‌های محدودی در جهت ایجاد سامانه‌های پیام‌رسان مالی برداشته است که تقریباً منحصر به بانک‌های داخلی خودشان است.

به طور مثال رهبران روسیه اس‌پی‌اف‌اس را بخشی از اقتصاد مقاومتی (اقتصاد قلعه) تعریف می‌کنند این یک استراتژی اقتصادی دفاعی است که در سال ۲۰۱۴ برای محافظت از کشور در مقابل فشارهای اقتصادی اتخاذ شد. نزدیک شدن به خودکفایی اقتصادی انباشت مقادیر زیادی ارز خارجی و ایجاد سامانه‌های مالی که تاثیر تحریم‌های آمریکا و ناتو را تضعیف کند از دیگر جوانب این استراتژی به شمار می‌رود.

با آن که صدها بانک روس به اس‌پی‌اف‌اس پیوسته اند تعداد بانک‌های بین‌المللی که از آن پیروی کرده‌اند انگشت‌شمار است و بسیاری از آنها به طور فعال از این سامانه استفاده نمی‌کنند. حتی اگر نفوذ اقتصادی-سیاسی مسکو بر بانک‌های خارجی را برای پیوستن به این سامانه را کنار بگذاریم نگرانی درباره ناکارآمدی آن ساعات کاری محدود عملیات سامانه و شمار اندک بانک‌های مشارکت‌کننده از جمله دلایلی است که در توضیح استقبال اندک از اس‌پی‌اف‌اس مطرح شده است. شایان ذکر است که علی‌رغم هیاهوی کرملین درباره پیوستن به سامانه چینی-روسی «بانک چین» تنها موسسه ز آن کشور است که به اس‌پی‌اف‌اس پیوسته است.

برخلاف استراتژی دفاعی روسیه هدف از سیاست‌های اقتصادی پکن تثبیت خود در داخل و نمایش نفوذ در خارج است. برای این منظور «سامانه پرداخت بین‌بانکی فرامرزی چین» (سی‌آی‌پی‌اس) برای تقویت کنترل دولت مرکزی بر اقتصاد داخلی و تسویه مطالبات بین‌المللی به یوآن طراحی شده است. با این حال اکثریت قریب به اتفاق تراکنش‌های جهانی چین با ارزهای دیگر صورت می‌گیرد و از همین رو این کشور کاملاً به سوئیفت متکی است که انجام تراکنش‌ها با گستره متنوعی از ارزها را میسر می‌کند. در نتیجه شمار بانک‌های بین‌المللی عضو سی‌آی‌پی‌اس که یوآن‌محور باشد از چند ده بانک فراتر نمی‌رود. تا زمانی که عمده تراکنش‌های چینی در خارج از آن کشور به دلار آمریکا انجام می‌شود جدا شدن از سوئیفت به نفع پکن نخواهد بود. به همین منوال تا زمانی که شمار تراکنش‌های جهانی به یوآن تا این حد اندک باشد سامانه‌ی مبتنی بر این ارز کاربران خارجی زیادی را جذب نخواهد کرد.

با تمام این‌ها فرض کنیم که راه اندازی بدیل سوئیفت با روسیه در راستای منافع و اهداف چین است. حتی در آن سناریوی فرضی این واقعیت به قوت خود باقی است که چین سامانه‌ای نمی‌نواند در زمان کوتاه تثبیت شود تا تحریم‌های موجود علیه ایران را کاهش دهد. این چشمانداز که یوآن بتود در چند سال آینده به قدرت و ثبات کافی دست یابد تا با دلار آمریکا رقابت کند و در تراکنش‌های مالی جهانی عمده به برتری برسد چندان روشن نیست اگر اصلا ممکن باشد- و این برتری پیش شرط هرگونه سامانه جایگزینی است که شاید بتواند ایران را قادر سازد تا به طور موثر از محدودیت‌های اعمال‌شده از سوی آمریکا دور شود. بنابراین علی‌رغم اظهارات تهران و مسکو ایجاد یک سامانه مشترک برای دور زدن تحریم‌های مرتبط با توافق اتمی ۲۰۱۵ قریب‌الوقوع نیست.

گزینه‌های سیاست‌گذاری

اعمال تحریم‌های جدید بر مسکو به دلیل تهاجمش به اوکراین پیامدهای زیادی خواهد داشت اما دشوار می‌نوان گفت که واکنش روسیه و/یا چین به این فشارها چقدر به بهبود دسترسی ایران به منابع مالی بین‌المللی کمک خواهد کرد. با توجه به آنچه گفته شد قانون‌گذاران آمریکایی هنوز دلایل زیادی برای بی‌انگیزه کردن یکن از ایجاد یک سامانه مالی جهانی موازی دارند از جمله این واقعیت که چین سامانه‌ای ممکن است در درازمدت راه‌های گریزی از تحریم‌های بین‌المللی فراهم سازد.

ایران هم به نوبه خود مولفه‌های بسیاری دارد که با سبک سنگین کردن آنها درباره رویکردش به توافق اتمی و انزوای بین‌المللی طولانی مدتش به تصمیمی برسد اما یک نکته روشن است: رژیم چشمانداز واقع‌گرایانه‌ای از اتکا به سامانه پیام‌رسان و انتقال مالی روسی یا چینی برای کاهش چشمگیر مشکلاتی که در دسترسی به منابع مالی بین‌المللی تجربه کرده ندارد - و قطعا در هیچ چارچوب زمانی معقولی به آن نمی‌رسد. البته گر ایالات متحده آمریکا و اروپا در واکنش به افزایش تنش ناشی از تهاجم روسیه به اوکراین به تشدید تحریم‌ها ادامه دهند این مسئله ممکن است مجددا مطرح شود.

استیون ترنر مشاور مستقل در زمینه ژئوپولیتیک است که بر اقتصاد سیاسی خاورمیانه بویژه ایران تمرکز دارد. این دیدبان سیاست‌گذاری با حمایت برنامه بنیاد دایان و گیلفورد گلیر در انستیتو واشنگتن در زمینه رقابت قدرت‌های بزرگ و خاورمیانه منتشر شده است. ❖

RECOMMENDED

BRIEF ANALYSIS

Middle East Students Stranded in Ukraine

مارس ۲۰۲۲

Carol Silber ,
Calvin Wilder

[\(/policy-analysis/middle-east-students-stranded-ukraine\)](#)



BRIEF ANALYSIS

Turkey: Clumsy Juggling Between the United States and Russia

مارس ۲۰۲۲



تحلیل کوتاه

تمجید شبه‌نظامیان عراق از اسماعیل قآانی: تقویت او یا پوششی برای شرمساری؟

۹ مارس ۲۰۲۲

◆
حمدی ملک،
مایکل نایتز

(/policy-analysis/tmjyd-shbhnyzamyān-raq-az-asmayl-qaany-tqwyt-aw-ya-pwshshy-bray-shrmsary/)

TOPICS

(/policy-analysis/rqabt-qdrthay-bzrg/) رقابت قدرتهای بزرگ

(/policy-analysis/anrzh-y-w-aqtsad/) انرژی و اقتصاد

(/policy-analysis/syast-amryka/) سیاست آمریکا

REGIONS & COUNTRIES

(/policy-analysis/ayran/) ایران