

# درباره تحولات نظم اقتصاد بین‌الملل؛ خرداد و تیر ۱۴۰۳





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۶/۳۰

شماره مسلسل: ۲۰۶۰۷

کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

### عنوان گزارش:

درباره تحولات نظم اقتصاد بین‌الملل؛ خرداد و تیر ۱۴۰۳

نوع گزارش: طرح/لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □ پیش‌نویس قانونی □

### نام دفتر:

دفتر مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد بین‌الملل)

### تهیه و تدوین کنندگان:

میلااد ترابی‌فرد (گروه اقتصاد بین‌الملل)، طاهره رحمانی (گروه اقتصاد بین‌الملل)، مینو خانزاده (گروه اقتصاد بین‌الملل)

### مدیر مطالعه:

مهدی رزم‌آهنگ

### ناظر علمی:

سیدمهدی بنی‌طبا

### اظهار نظر کننده:

احسان فلاحی

### گرافیک و صفحه‌آرایی:

منیره حاجی محمدی

### ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

### واژه‌های کلیدی:

۱. اقتصاد بین‌الملل

۲. چین

۳. آمریکا

۴. اتحادیه اروپا

۵. زنجیره تأمین

۶. رقابت

### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۴/۲۴



## فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. چگونه یک نظم جهانی جدید بسازیم؟.....
۱۰	۲-۱. «فرار ژیم» برای ساختن نظم جهانی.....
۱۶	۲-۲. بحث و کاربردها.....
۲۳	۲-۳. نتیجه‌گیری.....
۲۵	۳. راهبرد سیاستگذاران در برابر جهان تکه تکه شده چگونه باید باشد؟.....
۲۹	۴. به سوی نظم ژئواکونومیک.....
۳۰	۴-۱. نظم حوزه اقتصاد و امنیت بین‌الملل.....
۳۳	۴-۲. رقابت ایالات متحده و چین: علل و عواقب.....
۳۷	۴-۳. عواقب حکمرانی اقتصاد بین‌المللی.....
۴۲	۴-۴. نتیجه‌گیری.....
۴۳	۵. خواب‌گردی به سوی جنگ.....
۴۴	۵-۱. خطوط کشیده شده‌اند.....
۴۵	۵-۲. پیش از سقوط.....
۴۷	۵-۳. سناریوی جدید.....
۴۹	۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۵۰	منابع و مآخذ.....



## درباره تحولات نظم اقتصاد بین‌الملل؛ خرداد و تیر ۱۴۰۳

### چکیده



گزارش حاضر به بررسی تعدادی از یادداشت معتبر در زمینه تغییر نظم اقتصاد بین‌الملل پرداخته است. لازم به ذکر است؛ محتوای این گزارش‌ها لزوماً مورد تأیید مرکز پژوهش‌های مجلس نیست و صرفاً جهت آشنایی مدیران و کارشناسان کشور با این تحلیل‌ها ارائه شده است. در این شماره چهار یادداشت به شرح ذیل مورد بررسی قرار گرفته است:

دنی رودریک و استفن والت، به بررسی چالش‌ها و فرصت‌های ایجاد نظم جهانی جدید می‌پردازند. نویسندگان با نقد نواقص نظم کنونی، مانند کاهش قدرت نسبی ایالات متحده، ظهور چین و چالش‌های ناشی از تغییرات اقلیمی و فناوری، به اهمیت طراحی فرایندی انعطاف‌پذیر برای مدیریت اختلاف‌ها و تقویت همکاری میان دولت‌ها تأکید می‌کنند.

گیتا گوپینات، به تحلیل مسئله تکه‌تکه شدن اقتصاد جهانی و پیامدهای آن می‌پردازد. او در مقایسه وضعیت کنونی با دوره جنگ سرد و ارائه نمونه‌هایی مانند برگزیت، هزینه‌های بالقوه این جداسازی اقتصادی را تحلیل کرده است.

رابرتز و سایر نویسندگان به بررسی تحول نظم اقتصادی بین‌المللی از نظم نئولیبرال به نظم ژئواکونومیک می‌پردازند که در آن، امنیت نسبت به همکاری اقتصادی نقش محوری تری دارد. نویسندگان با تمرکز بر رقابت ایالات متحده و چین، این تغییر را ناشی از تنش میان منافع امنیتی و اقتصادی می‌دانند. اود آرنه وستاد در مقاله «خواب‌گردی به سوی جنگ» به بررسی تنش‌های میان ایالات متحده و چین با مقایسه آن با روابط آلمان و بریتانیا پیش از جنگ جهانی اول می‌پردازد. نویسنده هشدار می‌دهد که این دو کشور ممکن است همانند آلمان و بریتانیا، ناخواسته وارد چرخه‌ای از خصومت‌های متقابل شوند که به درگیری منجر شود.



## بیان/شرح مسئله

در دنیای امروز، شاهد دگرگونی‌های شگرفی در عرصه‌های نظم اقتصاد بین الملل هستیم. مقام معظم رهبری نیز بارها به موضوع تغییر نظم اشاره کرده‌اند؛ شناخت صحنه جدید روابط اقتصاد بین الملل نیازمند رصد و پایش و مطالعه تحلیل‌ها و یادداشت‌های معتبر است. گزارش حاضر باهدف ارائه تحلیلی جامع و عمیق از روندهای اصلی و نیروهای شکل دهنده نظم آینده اقتصاد بین الملل به بررسی تعدادی از یادداشت معتبر در زمینه تغییر نظم اقتصاد بین الملل پرداخته است. **لازم به ذکر است؛ محتوای این گزارش‌ها لزوماً مورد تأیید مرکز پژوهش‌های مجلس نیست** و صرفاً جهت آشنایی مدیران و کارشناسان کشور با این تحلیل‌ها ارائه شده است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در این شماره چهار یادداشت ذیل سه موضوع کلی شامل «مختصات حکمرانی جدید جهانی»، «مختصات جهان چندتکه‌شده» و «تقابل چین و آمریکا» به شرح ذیل مورد بررسی قرار گرفته است:

**۱ دنی رودریک و استفن والت** در مقاله‌ای با عنوان «چگونه یک نظم جهانی جدید بسازیم؟» به بررسی نحوه ایجاد نظم جدید در جهان می‌پردازند. نویسندگان در این مقاله به تحلیل و ارزیابی چالش‌ها و فرصت‌هایی پرداخته‌اند که در مسیر شکل‌گیری نظم جهانی نوین وجود دارد. آنان با تأملی عمیق، به بررسی کاستی‌ها و دگرگونی‌های نظم جهانی کنونی، از جمله کاهش نسبی قدرت ایالات متحده، ظهور قدرت‌هایی چون چین، بحران‌های اقتصادی مکرر، افزایش نابرابری و ناامنی اقتصادی و چالش‌های ناشی از فناوری‌های نوین و تغییرات اقلیمی می‌پردازند. این مقاله با نقد ایده تک‌بعدی بودن نظم جهانی تأکید می‌کند که **مجموعه‌ای واحد از هنجارها یا قوانین نمی‌تواند به‌طور کامل پاسخگوی پیچیدگی‌های جهانی باشد**. نویسندگان به‌جای ارائه طرحی واحد برای نظم جهانی آینده، **فرا‌بندی انعطاف‌پذیر و عمل‌محور را پیشنهاد می‌کنند** که از طریق آن، دولت‌ها بتوانند به ایجاد نظامی مطلوب‌تر دست یابند. آنها مفهوم «فرا-نظام» (meta-regime) را معرفی می‌کنند که ابزاری برای تسهیل گفتگو، ایجاد اعتماد و همکاری بین دولت‌هاست. این چارچوب به‌گونه‌ای طراحی شده که امکان مدیریت تضادها و تفاوت‌ها را فراهم کند و زمینه‌ساز همکاری در موضوع‌های متنوعی مانند اقتصاد، امنیت، حقوق بشر و مهاجرت شود.

**۲** مقاله‌ای به قلم **گیتا گوپینات**، از مقامات ارشد صندوق بین‌المللی پول، در تاریخ ۶ فوریه ۲۰۲۴ در پایگاه خبری فارین پالیسی منتشر شده است. این مقاله به مسئله تکه‌تکه شدن اقتصاد جهانی پرداخته و پیامدهای آن را بررسی می‌کند. نویسندگان از منظر تاریخی و اقتصادی، دلایل و آثار این روند را تحلیل کرده و پیشنهادهایی برای مواجهه با این چالش ارائه می‌دهد.

گوپینات معتقد است که جهان در نقطه‌ای حساس قرار گرفته و تجارت بین‌المللی تحت تأثیر عوامل ژئوپلیتیکی و سیاست‌های ملی گرایانه با محدودیت‌هایی روبه‌رو شده است. او به روندهایی مانند «برون‌سپاری زنجیره‌های ارزش به کشورهای همفکر»، «ریسک‌زدایی» و «اتکا به خود» اشاره می‌کند که جریان آزاد سرمایه و کالا را مختل کرده‌اند. با وجود شباهت این وضعیت با دوران جنگ سرد، نویسنده تأکید دارد که وابستگی متقابل اقتصادی امروز و پیچیدگی زنجیره‌های تأمین جهانی، شرایط کنونی را متفاوت و هزینه‌های بالقوه تکه‌تکه شدن اقتصاد را بیشتر کرده است. او با ارائه نمونه‌هایی تاریخی، نظیر پایان جهانی سازی پس از جنگ جهانی اول و تأثیر اقتصادی برگزیت، نشان می‌دهد که چگونه جداسازی اقتصادی می‌تواند بهره‌وری را کاهش دهد، بی‌ثباتی ایجاد کند و به رفاه اقتصادی آسیب رساند.

**۳** رابرتز و سایر نویسندگان در مقاله‌ای با عنوان «به‌سوی نظم ژئواکونومیک» به بررسی تغییرات در نظم اقتصادی بین‌المللی می‌پردازند. مقاله به‌طور خاص به موارد زیر می‌پردازد:



- مفهوم نظم ژئواکونومیک و تفاوت‌های آن با نظم نئولیبرال
- جنگ تجاری و تکنولوژیکی بین ایالات متحده و چین به‌عنوان محرک اصلی این تغییر
- پیامدهای این تغییرات بر حاکمیت اقتصادی جهانی و چگونگی تأثیرگذاری آن بر قواعد، هنجارها و نهادهای حقوق تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی
- نویسندگان نشان می‌دهند که تغییرات در نظم اقتصادی بین‌المللی نتیجه تنش‌های روزافزون میان منافع امنیتی و اقتصادی است. در نظم نئولیبرال، تأکید بر همکاری اقتصادی و افزایش وابستگی متقابل بود که به‌عنوان ابزاری برای تقویت صلح جهانی دیده می‌شد. اما اکنون، در نظم ژئواکونومیک، امنیت نقش محوری تری ایفا می‌کند و کشورهای قدرتمند، به‌ویژه ایالات متحده و چین، بر رقابت برای دستیابی به برتری اقتصادی و تکنولوژیکی متمرکز شده‌اند. این تغییرات پیامدهایی همچون افزایش استفاده از استثنائات امنیت ملی در توافقات تجاری، پیچیدگی بیشتر در حل اختلاف‌های بین‌المللی و کاهش اعتماد به نظام‌های چندجانبه را به دنبال دارد.

۴ مقاله «خواب‌گردی به‌سوی جنگ» راود آرنه وستاد، استاد دانشگاه ییل، ۱۴ ژوئن ۲۰۲۴ در مجله «فارن افرز» منتشر کرده است که به بررسی تنش‌های میان ایالات متحده و چین پرداخته و این مسئله را در بستر تاریخی مشابهی با روابط آلمان و بریتانیا پیش از جنگ جهانی اول تحلیل کرده است. در این مقاله، اود آرنه وستاد با نگاهی ژرف به تاریخ، شباهت‌های نگران‌کننده‌ای را میان روابط کنونی ایالات متحده و چین با تنش‌های میان آلمان و بریتانیا پیش از جنگ جهانی اول ترسیم می‌کند. او بر این باور است که همان‌طور که آلمان و بریتانیا، بی آنکه در ابتدا قصد جنگ داشته باشند، به تدریج درگیر یک چرخه خطرناک از خصومت‌های متقابل شدند که در نهایت به جنگ انجامید، ایالات متحده و چین نیز ممکن است در حال حرکت به‌سوی مسیری مشابه باشند. وستاد بر اهمیت یادگیری چین از اشتباه‌های آلمان در آن دوران تاریخی تأکید می‌کند. او توضیح می‌دهد که حمایت آلمان از اقدام‌های اتریش-مجارستان در منطقه بالکان و تأکید بر اصول به‌ظاهر عدالت بین‌المللی، نقشی اساسی در شعله‌ور شدن جنگ ۱۹۱۴ ایفا کرد. در این راستا، وی هشدار می‌دهد که حمایت چین از روسیه در شرایط فعلی، شباهتی نگران‌کننده به اقدام‌های آلمان در آن مقطع تاریخی دارد و می‌تواند پیامدهای مشابهی را به همراه داشته باشد.

## ۱. مقدمه

در دنیای امروز، شاهد دگرگونی‌های شگرفی در عرصه‌های نظم اقتصاد بین‌الملل هستیم. مقام معظم رهبری نیز بارها به موضوع تغییر نظم اشاره کرده‌اند؛ ایشان در یک اشاره واضح فرمودند: «رویدادهای سیاسی و نظامی در این روزها، تشکیل‌دهنده بخشی از همان پیچ تاریخی جهان است که گمان آن رفته بود. نخبگان و زبندگان ملت بزرگ ما در این مرحله، حامل مسئولیت‌های ویژه‌اند. شناخت جبهه‌بندی‌ها و صف‌آرایی‌ها و انتخاب موضع درست، مسئولیت کوتاه‌مدت و آمادگی برای نقش‌آفرینی در تحولات به سود جبهه حق، وظیفه میان‌مدت آنان است.» ایضاً ایشان با طرح این پرسش که «در دنیای جدید ایران چه کاره و در چه جایگاهی است؟» بیان داشته‌اند: «ایران عزیز به‌علت برخورداری از خصوصیات برجسته‌ای همچون نیروی انسانی باهوش و با استعداد، منابع طبیعی متنوع و فراوان، موقعیت جغرافیایی حساس و ممتاز و از همه مهم‌تر منطق‌والای حکومتی و تمدنی می‌تواند جایگاه برجسته‌ای در نظم جدید داشته باشد.» شناخت صحنه جدید روابط اقتصاد بین‌الملل نیازمند رصد و پایش و مطالعه تحلیل‌ها و یادداشت‌های معتبر است. گزارش حاضر با هدف ارائه تحلیلی جامع و عمیق از روندهای اصلی و نیروهای شکل‌دهنده نظم آینده اقتصاد بین‌الملل به بررسی تعدادی از یادداشت معتبر در زمینه تغییر نظم اقتصاد بین‌الملل پرداخته است. گفتنی است محتوای این گزارش‌ها لزوماً مورد تأیید مرکز پژوهش‌های مجلس نیست و صرفاً جهت آشنایی مدیران و کارشناسان کشور با این تحلیل‌ها ارائه شده است.

## ۲. چگونه یک نظم جهانی جدید بسازیم؟



نظم سیاسی-اقتصادی جهانی دائماً در حال تغییر و تحول است. در بعد سیاسی، کاهش نسبی قدرت ایالات متحده و افزایش هم‌زمان قدرت چین، سیستم جهانی را که قبلاً تحت سلطه ایالات متحده و متحدانش بود، وارونه کرده است. در بعد اقتصادی، بحران‌های مالی مکرر، افزایش نابرابری داخلی، حمایت‌گرایی خزنده، نگرانی‌ها در مورد ازدست‌دادن استقلال حاکمیت در نتیجه توافق‌های تجاری یا ترتیبات ادغام منطقه‌ای و تنش‌ها با چین بر سر تجارت و سرمایه‌گذاری، مدل فراج جهانی شدن پس از ۱۹۹۰ را بی اعتبار کرده است. فناوری‌های جدید - به ویژه در حوزه دیجیتال - در حال ایجاد امکانات و دام‌های جدید در فضای اقتصادی و سیاسی (که به میزان کم مقررات گذاری شده است) و واکنش کند به تغییرات آب‌وهوایی، تردیدهایی را در مورد توانایی ترتیبات سیاسی فعلی برای رسیدگی به آن موضوع ایجاد می‌کند.

این امکان وجود دارد که دنیای ما به دنیای پر از بی‌نظمی، پراکندگی و درگیری تبدیل شود اما یک شرایط بهتر نیز ممکن است. ما در این مقاله مجموعه‌ای از اصول را برای ساختن یک نظم جهانی با ثبات و به‌طور کلی سودمند ارائه می‌کنیم که نیازمند اشتراک قابل توجهی در منافع و ارزش‌ها بین دولت‌ها نیست. به‌ویژه، ما یک «فرارژیم» را پیشنهاد می‌کنیم که تنها فرض اولیه آن، توافق اولیه بین قدرت‌های بزرگ است. فرارژیم ابزاری است برای ساختار دادن به گفتگو حول مسائل مربوطه و تسهیل توافق یا انطباق، حسب مورد. این فرارژیم در زمینه قواعد خاصی که در حوزه‌های موضوعی خاص اعمال می‌شود، فاقد کارایی و بدون نتیجه است.

حتی در مواردی که توافق غیرممکن است، هدف فرارژیم تقویت ارتباط بین طرفین و روشن کردن دلایل اختلاف نظر و تشویق دولت‌ها برای جلوگیری از وارد کردن آسیب‌های غیرضروری به طرف‌های مستقل دیگر است. مشارکت در این فرارژیم محدودیت‌های کمی را بر دولت‌هایی



که می‌خواهند آزادی عمل خود را حفظ کنند، تحمیل می‌کند. باین حال، در شرایط مساعد، می‌تواند همکاری قابل توجهی را - حتی در میان دولت‌های معارض - فراهم کند، زیرا مشارکت در فرارژیم باعث ایجاد اعتماد بین آنها می‌شود.

ما پیامدهای عملی پیاده‌سازی فرارژیم را با اعمال آن در چندین حوزه مختلف و به‌ویژه در حوزه رقابت ایالات متحده و چین نشان خواهیم داد. درحالی که فرارژیم ما در ابتدا به توافق کمی نیاز دارد، اما از پیگیری برتری جویی در جهان جلوگیری می‌کند. اگر هریک از قدرت‌های بزرگ، برتری اقتصادی و ژئوپلیتیکی را هدف اصلی خود قرار دهند و دولت‌های کوچک‌تر، قدرت نسبی را دغدغه اصلی خود قرار دهند، چشم‌انداز ایجاد نظم جهانی بهتر بسیار نامحتمل است. اما قدرت‌های بزرگی مانند ایالات متحده و چین می‌توانند از تهدیدات خارجی در امان بمانند و رفاه کلی جوامع خود را ارتقا بخشند و درعین حال با حفظ شرایط فیزیکی لازم برای حیات انسان، شکوفایی اقتصادی را تداوم داده و خطرات ایجاد جنگ بزرگ را به حداقل رسانند. اگر قدرت‌ها با ما در این زمینه هم عقیده باشند که برتری جهانی هدفی دست نیافتنی است و پیگیری همه‌جانبه آن نتیجه معکوس خواهد داشت، عایدی کمی از نظر امنیت ملی دارد و اهداف مهم اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی (که تنها از طریق همکاری بین‌المللی قابل دستیابی است) رها خواهد شد و آنگاه قدرت‌های بزرگ ممکن است ترجیح دهند به شیوه‌ای سنجیده‌تر عمل کنند؛ فرایندی که در اینجا پیشنهاد می‌کنیم همراه با عایدی خواهد بود.

دنیایی از همکاری بیشتر (از نوعی که ما در اینجا متصوریم) به طرق مهمی از دیدگاه مجموع صفر خالص رقابت قدرت‌های بزرگ (یعنی جایی که قدرت‌های بزرگ دائماً در تلاش برای به حداکثر رساندن قدرت نسبی خود هستند) یا از تصورات مرسوم غربی از یک «نظم بین‌المللی مبتنی بر قوانین» فاصله می‌گیرد. سیاستگذاران ایالات متحده و اروپا خود را بازیگرانی خوش نیت و خوب در عرصه بین‌المللی می‌دانند. این امر باعث می‌شود که آنها نه تنها تخطی‌های خود را از نظم پس از جنگ که ساخته‌اند، نادیده بگیرند، بلکه این واقعیت را نیز که این نظم در وهله اول تا حد زیادی مطابق با منافع کشورهایشان طراحی شده است، نادیده می‌گیرند. در مقابل، نظم جهانی آینده باید قدرت‌های در حال رشد را در خود جای دهد و تنوع بیشتری را در ترتیبات و شیوه‌های نهادی ملی تحمل کند. [در دنیایی که ما چارچوب آن را ترسیم کرده‌ایم] ترجیحات سیاست‌های غرب تا حدودی کمتر ارضا می‌شود و سایر کشورها باید آزادی عمل بیشتری در مدیریت اقتصاد، جامعه و سیاست خود داشته باشند.

این امر مستلزم نوع متفاوتی از جهانی سازی نسبت به مدل فراج جهانی سازی پس از سال ۱۹۹۰، با تمرکز بر هماهنگی و هارمونی هرچه بیشتر سیاست‌های داخلی در سراسر جهان است. نهادهای بین‌المللی مانند سازمان تجارت جهانی و صندوق بین‌المللی پول باید خود را با این واقعیت وفق دهند. همان‌طور که دستیابی به امنیت ملی بدون جستجوی برتری جهانی امکان‌پذیر است، ما معتقدیم که کشورها می‌توانند از مزایای وابستگی متقابل اقتصادی علی‌رغم قوانین بین‌المللی سست‌تر و سهل‌گیرانه‌تر بهره‌مند شوند.

## ۲-۱. «فرارژیم» برای ساختن نظم جهانی

شرط آستانه مشارکت در فرارژیم ما این است که دولت‌ها بر سر مطلوب بودن یک طبقه‌بندی چهارگانه از سیاست‌ها توافق کنند؛ اما در مورد اینکه کدام اقدام‌ها یا موضوع‌ها به هر دسته تعلق دارد نیاز است که به توافق قبلی برسند.<sup>۲</sup>

۱. زاویه نگاه ما از دیدگاه کنت والتز و دیگر «واقع‌گرایان تدافعی» پیروی می‌کند. به قول والتز، قدرت «یک وسیله بالقوه مفید است، همراه با خطرات در شرایطی که دولت‌ها یا بسیار کم یا بیش از حد از آن برخوردار باشند. باین حال، در موقعیت‌های حیاتی، نگرانی نهایی دولت‌ها قدرت نیست بلکه امنیت است».

۲. این چارچوب براساس دیدگاه کارگروه سیاست تجاری ایالات متحده و چین (۲۰۱۹)، ابتکاری از محققان حقوقی و اقتصاددانان به رهبری جفری اس. لمن، دنی رودریک، و یانگ یائو است.

## ۱-۲-۱. دسته اول: اقدام‌های ممنوعه

این دسته شامل اقدام‌هایی است که همه طرف‌ها توافق می‌کنند که غیرقانونی هستند؛ معمولاً به این دلیل که آسیب‌هایی را به دولت‌های دیگر وارد می‌کنند که به‌طور قابل‌قبولی با ملاحظات اقتصادی یا امنیت ملی قابل‌توجیه نیستند. چنین اقدام‌هایی اکیداً ممنوع خواهند بود. حداقل، این اقدام‌های ممنوعه ممکن است شامل تعهداتی باشد که براساس منشور ملل متحد (۱۹۴۵) انجام شده است، مانند ممنوعیت تصاحب سرزمینی از طریق فتح و محدودیت‌های مربوط به استفاده مشروع از نیروی مسلح که به ترتیب در فصل ۲ و ۳ به آنها اشاره شده است [۱]. اگرچه دولت‌ها این هنجارها را به دفعات زیر پا می‌گذارند، اما معمولاً نقض (ها) را رد یا پنهان می‌کنند یا اصرار دارند که شرایط خاص وجود دارد که می‌توان استثنائاتی قائل شد. چنین مانورهای لفاظانه‌ای تأیید می‌کند که متخلفان تشخیص می‌دهند که این هنجارها دارای نیروی تجویزی و ارزیابی هستند. نمونه‌های دیگری که می‌توانند در دسته «کارهای ممنوعه» قرار گیرند نقض مصونیت دیپلماتیک یا حملات مسلحانه به کشتی‌ها یا هواپیماهای کشور دیگر در دریای آزاد یا حریم هوایی بین‌المللی است. یک ممنوعیت کمتر رسمی (مشابه محدودیت غیررسمی که ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی در طول جنگ سرد به نمایش گذاشتند) می‌تواند یک هنجار باشد که قدرت‌های بزرگ از درگیری مسلحانه با پرسنل نظامی دیگر قدرت‌های بزرگ اجتناب کنند<sup>۲</sup>. هنجار علیه سلاح هسته‌ای («تابوی هسته‌ای») با وجود فقدان کنوانسیون رسمی بین‌المللی علیه آن [۲] در ذیل این مقوله قرار می‌گیرد.

نکته بسیار مهم این است که بین ایالات متحده، چین و دیگر قدرت‌های بزرگ بر سر این اصول اختلاف نظر کمی وجود دارد. گفتن اینکه برخی از اقدام‌ها را هنجارها ممنوع کرده است به این معنا نیست که هرگز نقض نمی‌شود. به بیان ساده‌تر به این معناست که قدرت‌های بزرگ متوجه می‌شوند که خطوط قرمز چه هستند و تشخیص می‌دهند که عبور از آنها عواقبی دارد. به‌ناچار مناطق خاکستری وجود خواهد داشت که در آن، قدرت‌های بزرگ در مورد جاری بودن هنجار توافق شده در آن موضوع اختلاف نظر دارند: برای مثال، چین تایوان را بخشی نامرئی از قلمرو ملی خود می‌داند و اقدام نظامی علیه تایوان را طبق قوانین بین‌المللی مجاز می‌داند اما ایالات متحده (و بسیاری از کشورهای دیگر) تقریباً به‌طور قطع چنین حمله‌ای را به‌عنوان اقدامی تجاوزکارانه غیرقانونی تفسیر می‌کنند. به‌علاوه، اجماع در مورد نامشروع بودن و ممنوعیت رسمی برخی اقدام‌ها، مانع استفاده از تاکتیک‌های کوچک و برنامه‌ریزی شده یا سایر اقدام‌هایی نیست که برای فرار از یک هنجار موجود است. باز تکرار می‌کنیم، چنین طفره‌هایی خود تصدیق ضمنی این است که این خطوط مهم هستند. در روابط اقتصادی، هنجارهای غیررسمی علیه آنچه اقتصاددانان «سیاست‌های همسایه‌ات را فقیر کن» می‌خوانند وجود دارد. اینها به‌عنوان «سیاست‌هایی که به دنبال افزایش رفاه اقتصادی داخلی به قیمت عدم رفاه سایر کشورها هستند» تعریف می‌شوند [۳]. مفهوم کلیدی در اینجا این است که منفعت داخلی کشور «به قیمت ضرر سایر کشورها» انجام می‌شود. برخلاف دیگر سیاست‌های داخلی که ممکن است عواقب منفی برای دیگران به همراه داشته باشد، «سیاست همسایه‌ات را فقیر کن» تنها به‌اندازه‌ای که سایر کشورها ضرر کنند، منافع داخلی ایجاد می‌کند<sup>۳</sup>.

برای ایجاد یک خط واضح‌تر برای تعیین حریم اقدام‌های ممنوعه، ممکن است روشن شدن اینکه «همسایه‌ات را فقیر کن» چیست و تمایز آن از انواع

۱. احکام قانون نهایی هلسینکی ۱۹۷۵ یا کنوانسیون‌های ژنو و پروتکل‌های الحاقی، نمونه‌های دیگری از این نوع دستور هستند. برای مثال، امضاکنندگان قانون نهایی هلسینکی موافقت کردند که از: (الف) تهدید یا استفاده از زور، (ب) هرگونه تلاش برای تغییر مرزهای موجود با زور، و (ج) هرگونه مداخله مستقیم یا غیرمستقیم، فردی یا جمعی، امور داخلی یا خارجی که در حیطه صلاحیت داخلی دولت شرکت‌کننده دیگر قرار می‌گیرد خودداری کنند.

۲. اخیراً، نیروهای روسیه و ایالات متحده که در جنگ داخلی سوریه یا نزدیک آن در حال عملیات هستند، رویه‌هایی را که برای جلوگیری از درگیری مستقیم یا تبادلات تصادفی آتش با یکدیگر طراحی شده بود، مذاکره کردند.

۳. اصطلاح «همسایه‌ات را فقیر کن» گاهی برای توصیف همه سیاست‌هایی به کار می‌رود که تأثیر نامطلوب بر سایر کشورها دارد. ما از آن به معنای محدودتر استفاده می‌کنیم و برای اعمالی که در آن منافع داخلی مورد نظر نتیجه مستقیم آسیب‌هایی است که بر دیگران تحمیل می‌شود - در صورتی که این مزایا در غیاب آسیب‌های فرامرزی ایجاد نمی‌شوند - مورد استفاده قرار می‌دهیم. بسیاری از سیاست‌های داخلی بدون اینکه طبق تعریف ما به معنای «همسایه‌ات را فقیر کن» باشند، سربزهای منفی برون‌مرزی ایجاد می‌کنند. ایجاد این تمایز ضروری است، زیرا در غیر این صورت، محدوده سیاست‌های «همسایه‌ات را فقیر کن» به‌طور حتمی گسترده خواهد شد.



دیگر سیاست‌هایی که سرریزهای فرامرزی نیز ایجاد می‌کنند کمک‌کننده باشد. به‌عنوان مثال، زمانی که دولتی اعتبارات مالیاتی سرمایه‌گذاری را برای تحقیق و توسعه ارائه می‌کند، این موضوع ممکن است مزیت نسبی کشور را در بازارهای جهانی در فناوری‌های پیشرفته تقویت کند و به رقبای خارجی آن آسیب رساند. اما چنین سیاستی معمولاً به‌عنوان سیاست «همسایه‌ات را فقیر کن» تلقی نمی‌شود، زیرا هدف آسیب رساندن به تولیدکنندگان خارجی نیست و دولت آن را دنبال می‌کند حتی اگر هیچ کشور خارجی تحت تأثیر نامطلوب آن اثر قرار نگیرد. در مقابل، محدودیت صادراتی که یک کشور به‌منظور بهره‌برداری از قدرت بازار خود در بازارهای جهانی اعمال می‌کند - مانند محدودیت‌های چین بر مواد معدنی کمیاب در اوایل دهه ۲۰۰۰ یا محدودیت‌های بایدن در مورد نیمه‌هادی‌های پیشرفته - موارد واضح سیاست «همسایه‌ات را فقیر کن» است. به این دلیل که منافعی که به اقتصاد داخلی می‌رسد، مستقیماً ناشی از ضررهای (شرایط تجاری) واردشده بر سایر کشورها است. بدون ضرر تحمیل شده بر کشورهای دیگر، هیچ عایدی داخلی وجود نخواهد داشت.

با توجه به ماهیت مخرب آنها، دولت‌ها ممکن است تمایل داشته باشند اصولاً سیاست‌های «همسایه‌ات را فقیر کن» را ممنوع کنند درحالی که بحث در مورد اینکه آیا یک اقدام خاص به آن دسته تعلق دارد یا خیر را به تعویق اندازند. در عمل ممکن است اختلاف‌های ناشی از دلایل مشروع یا فرصت‌طلبانه باشد.<sup>۱</sup> ایالات متحده ممکن است برخی از سیاست‌های صنعتی چین را به‌عنوان تلاش‌های «همسایه‌ات را فقیر کن» برای تصاحب سهم بازار شرکت‌های خارجی که کارآمدتر هستند قلمداد کند، درحالی که چین از این اقدام‌ها به‌عنوان سیاست‌های توسعه‌ای با هدف تحریک رشد اقتصادی داخلی دفاع می‌کند. یا ممکن است ایالات متحده از اعمال محدودیت‌های صادراتی خود روی نیمه‌هادی‌های پیشرفته دفاع کند و بیان کند که این موضوع برای امنیت ملی خود حیاتی است. اما چارچوب پیشنهادی در اینجا واژگانی مفهومی برای بحث در مورد اینکه آیا چنین سیاست‌هایی (یعنی همسایه‌ات را فقیر کن) فی‌نفسه مشکل‌ساز هستند یا خیر فراهم می‌کند او در نتیجه سیاست‌های آشکار «همسایه‌ات را فقیر کن» که نمی‌توان آنها را به‌دلیل منافع توسعه‌ای یا امنیت ملی توجیه کرد، تا حدی بدنام می‌شوند؛ اعمال آنها، هزینه‌های اعتباری را به دنبال خواهد داشت، سرمایه‌های مذاکره‌ای آن دولت را تضعیف می‌کند و موجب محکوم شدن از سوی سایر دولت‌ها، شرکت‌های خصوصی و جوامع حرفه‌ای حقوقی و اقتصادی می‌شود.

## ۲-۱-۲. دسته دوم: مذاکرات همکاری و تطبیق‌های متقابل

این دسته شامل حوزه‌هایی است که دولت‌ها سیاست‌ها و / یا منافع متضادی دارند، اما هرکدام دلیلی برای این باور دارند که طرف‌های دیگر ممکن است رفتار خود را در ازای امتیازات یا تعدیل‌های خاص تغییر دهند. اگر دولت «الف» سیاستی را اتخاذ کند که برای دولت «ب» مضر باشد، دو طرف ممکن است همچنان بتوانند در مورد یک معامله دوجانبه سودمند مذاکره کنند که وضعیت هر دو بهتر شود. چنین معامله‌ای می‌تواند شامل پیشنهاد دولت «ب» در حوزه دیگری در ازای لغو سیاست مضر توسط دولت «الف» باشد. ما به این مقوله «مذاکرات همکاری» می‌گوییم.

بسیاری از سیاست‌های اقتصادی به‌خوبی در این طبقه‌بندی قرار می‌گیرند. به‌عنوان مثال یک موضوع کلاسیک درباره محدودیت‌های وارداتی است که برای محافظت از سود یا اشتغال در یک صنعت داخلی خاص اعمال شده است. یک شریک تجاری ممکن است پیشنهاد کند در ازای حذف این محدودیت‌ها، تعرفه‌های خود را در زمینه صنایع حذف کند که دولت اول مزیت صادراتی دارد. هنگامی که هر دو کشور انتظار داشته باشند در غیاب موانع وارداتی مربوطه وضعیت بهتری خواهند داشت، می‌توانند توافق کنند. چنین مصالحه‌هایی مبنای اکثر توافقات تجاری هستند و این استدلال حتی برای کشورهایی که دشمن نظامی دارند نیز صدق می‌کند؛ مگر اینکه یکی از طرفین معتقد باشد که حفظ موانع، موقعیت نسبی کشور را در طولانی‌مدت بهبود می‌بخشد.

۱. رژیم تجارت جهانی دارای سابقه طولانی در موارد حقوقی و حل و فصل اختلاف‌ها است که به چنین سؤال‌هایی می‌پردازد. واژگان مفهومی ما بر ایجاد تمایز واضح‌تر بین اقدام‌هایی که اصولاً ممنوع هستند (دسته ۱)، اقدام‌هایی که به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا به توافقات متقابل سودمند دست یابند (دسته ۲) و اقدام‌هایی که در آن، دولت‌ها به‌طور یک‌جانبه رفتار می‌کنند و احتمالاً به دیگران آسیب می‌رسانند (دسته ۳) تمرکز دارد. قوانین و رویه‌های تحت سازمان تجارت جهانی گاهی با چارچوب ما همسو می‌شوند، مانند زمانی که دولت‌ها را تشویق می‌کنند تا در تبادل دسترسی به بازار همدیگر برای کاهش موانع تجاری مضر متقابل شرکت کنند (دسته ۲). البته آن موارد اغلب متفاوت هستند، مانند زمانی که آن سازمان اقدام تنبیهی توسط شرکای تجاری را در مورد اقدامی مشروع می‌داند که شامل سیاست «همسایه‌ات را فقیر کن» نمی‌شود و اقدام تلافی‌جویانه به شکل سنجیده شده‌ای که در طبقه‌بندی ۳ توضیح می‌دهیم به خود نمی‌گیرد. قوانین مربوط به یارانه‌ها و بسیاری دیگر از موارد سیاست‌های صنعتی نمونه‌ای از مورد دوم هستند.

در قلمرو امنیتی، مذاکرات کنترل تسلیحات، نمونه کاملی از تعدیل سیاست متقابل است. از طریق مذاکرات، رقبا ممکن است بتوانند به توافقاتی دست یابند که مناطق خاصی از آسیب پذیری را از بین می برد (و باعث ایمنی هر دو می شود) و در نتیجه به آنها اجازه می دهد منابعی را که قرار است برای تسلیحات صرف شود را به نیازهای دیگر اختصاص دهند. به راحتی می توان نمونه های دیگری برشمرد، مانند توافقنامه حوادث سال ۱۹۷۲ در دریا که خطر برخورد در میانه اقیانوس بین کشتی های دریایی ایالات متحده و شوروی را کاهش داد یا تلاش های مشترک ایالات متحده و روسیه برای بهبود پادمان های تسلیحات هسته ای و دشوارتر کردن دستیابی به سلاح هسته ای یا مواد قابل شکافت برای پرسنل غیرمجاز. در تئوری، می توان تصور کرد که ایالات متحده، چین یا سایر قدرت های بزرگ به طور مشترک توافق می کنند که استقرار یا فعالیت های نظامی خاص - مانند عملیات های شناسایی در نزدیکی قلمرو یکدیگر - را در ازای محدودیت های مشابه از سوی طرف مقابل محدود کنند.

### ۳-۱-۲. دسته سوم: پاسخ های سیاستی مستقل یا خودمختار

این مقوله به حوزه های سیاستی اشاره دارد که در آن تعدیل متقابل غیرممکن است و هر کشور به سیاست مستقل خود متوسل می شود. اگر دو یا چند دولت نتوانند به یک معامله سودمند متقابل برسند، فرارژیم آنها را در اتخاذ اقدام های ملی برای پیشبرد اهداف خاص ملی یا کاهش آسیب به منافع خود آزاد می گذارد، مشروط به اینکه از هرگونه فعالیت ممنوعه توافق شده در رده ۱ اجتناب شود و موارد دیگر نظیر این اقدام های داخلی «به خوبی سنجش شده» باشند. از این رو، هنگامی که چنین اقدام هایی در پاسخ به رفتار دولت های دیگر انجام می شود، باید مستقیماً با آسیبی مرتبط باشد که سیاست های طرف مقابل وارد می کند و صرفاً به منظور کاهش اثرات منفی آن باشد. به ویژه، پاسخ های مستقل نباید به منظور تنبیه طرف مقابل یا تضعیف آن در درازمدت صورت گیرد. همچنین عدم دستیابی به سازش قابل قبول در یک زمینه نباید بهانه ای برای مقابله به مثل در حوزه ای متفاوت و نامرتب باشد.

در اقتصاد، اقدام مستقل به طور طبیعی در حوزه های سیاستی اعمال می شود که در آن کشورها ترجیحات متفاوتی دارند و ممکن است معامله های قابل قبول متقابل در دسترس نباشد. برای در نظر گرفتن چند مثال پیش پافتاده اما آموزنده در نظر بگیرید، امروزه همه کشورها خودشان محدودیت های مربوط به سرعت بزرگراه و سیاست های آموزشی خود را تعیین می کنند؛ حتی اگر این سیاست ها بتوانند تأثیرات نامطلوبی بر برخی از شرکای تجاری داشته باشد. محدودیت سرعت نسبتاً پایین، تقاضای آن کشور را برای نفت در بازارهای جهانی کاهش می دهد و به منافع کشورهای صادرکننده نفت آسیب می زند. کشوری که بیشتر برای آموزش هزینه می کند، سرمایه انسانی بیشتری را انباشته می کند و در نتیجه سود حاصل از تجارت کشورهایی را که با آنها در محصولات مهارت بر رقابت می کند، کاهش می دهد. با این حال، دولت ها خود را مستحق داشتن خودمختاری کامل در هر دو حوزه می دانند: هیچ کشوری هرگز تهدید به تلافی کردن علیه دیگری به این دلیل که این کشور محدودیت سرعت خود را کاهش داده یا شروع به اختصاص منابع بیشتر برای آموزش جمعیت خود کرده است، نکرده است. همین اصل در زمینه بسیاری از حوزه های مربوط به ایمنی مصرف کننده و محصول، صرف نظر از پیامدهای آن برای شرکای تجاری، اعمال می شود [۴].

نکته بسیار مهم این است که دسته ۳ استقلال سیاست را تنها تا حدی مشروعیت می بخشد که اهداف مشروع داخلی یا امنیت ملی را هدف قرار داده و «به خوبی سنجش شده» باشد. در طرح ما، کشوری مجاز است که واردات اسباب بازی هایی که بیش از میزان معین سرب دارند را برای محافظت از کودکان، مطابق با محاسبات هزینه و فایده خود، ممنوع کند. اما استفاده از ممنوعیت واردات برای مجبور کردن سایر کشورها به تغییر مقررات میزان سرب قابل قبول خود یا گرفتن امتیازات دیگر از کشور هدف مجاز نیست. اگرچه ممکن است تشخیص این دو مورد در عمل دشوار باشد، اما در اصل تفاوت مهمی وجود دارد. به همین ترتیب، کشورهایی که از سیاست های کشورهای دیگر آسیب می بینند، حق دارند پاسخ های سنجیده مدنظر خود را فقط برای کاهش خسارت اعمال کنند. جنگ تجاری دولت ترامپ با چین به وضوح این اصول را نقض

۱. برای مثال، اکثر کشورها مقررات دقیقی دارند که تولیدکنندگان باید آنها را رعایت کنند تا بتوانند در بازارشان محصول خود را بفروشند. یک خودروساز خارجی یا تولیدکننده اسباب بازی باید قوانین مربوطه در هر کشور را رعایت کند تا کالاهای خود را برای فروش در آن بازار عرضه کند.

۲. قوانین تجاری رایج به کشورها این امکان را می دهد که در پاسخ به یارانه های اهدایی شرکای تجاری خود، «تعرفه جبرانی» وضع کنند. معلوم نیست که چنین تعرفه ای را می توان با استدلال خسارت توجیه کرد. در حالی که شرکت های خاص رقیب واردات ممکن است از واردات ارزان تر آسیب بینند، اما در این شرایط تجارت کشور بهبود می یابد و در کل وضعیت بهتری پیدا می کند.



کرده؛ همان‌طور که اظهارات ترامپ و دیگر مقامات ایالات متحده تصریح کرد که هدف، پشت محدودیت‌های تجاری اعمال شده تنبیهی و قهری بوده است. کنترل‌های صادراتی بایدن روی نیمه‌هادی‌های پیشرفته نیز بر این اساس خالی از مشکل نیست زیرا هدف آنها فلج کردن دسترسی چین به فناوری است. ما سیاست‌های دولت بایدن را در این زمینه با جزئیات بیشتر در زیر بررسی می‌کنیم.

قدرت‌های بزرگ معمولاً به تلاش‌های ملی خود در مسائل امنیت ملی تکیه می‌کنند، اگرچه ممکن است در صورت لزوم با متحدان همکاری کرده و در کنار آنها بجنگند [۵]. کشورها تلاش خواهند کرد تا توانایی‌های دفاعی خود را تقویت کنند، از یکدیگر جاسوسی کنند و تحقیق و توسعه را انجام دهند تا برتری فناوری نسبت به رقبای خود پیدا کنند یا آن برتری را حفظ کنند. تا زمانی که هیچ مقام مرکزی و محوری، برای محافظت از دولت‌ها در برابر یکدیگر وجود نداشته باشد، رقابت قدرت‌های بزرگ متوقف نخواهد شد.

در تئوری، این فعالیت‌ها می‌توانند تحت دسته ۲ اقدام‌ها (مذاکرات همکاری) مورد توجه قرار گیرند اما توافق معنادار در مورد این موضوعات به‌سختی به‌دست می‌آید یا ادامه می‌یابد. با این حال، فرارژیم خواستار این است که پاسخ‌های ملی به چالش امنیتی خارجی «به‌خوبی سنجش شده» باشد. به‌ویژه، راه‌حل‌های انتخاب شده باید متناسب با آسیب ناشی از اقدام‌های بالقوه تهدیدکننده دولت دیگر (از جمله تلاش‌ها برای افزایش قدرت نظامی، استخدام متحدان جدید و غیره) باشد. هدف از این ویژگی، محافظت در برابر خطر ماریپیچ اقدام‌های متقابل افزایشی است که فراتر از اقدام‌های لازم برای حفظ استقلال و خودمختاری یک دولت است.<sup>۱</sup>

البته، آنچه که هر کشور آن را پاسخی محتاطانه و سنجیده می‌داند، ممکن است از نظر حریف به‌عنوان تحریک خطرناک به‌نظر رسد و رقبا معمولاً حاشیه برتری به‌نفع خود را به تعادل یکنواخت قدرت ترجیح می‌دهند. رهبران بدون شک با فشارهای داخلی برای واکنش شدید به اقدام‌های حریف مواجه خواهند شد و این امر، حفظ انجام پاسخ‌های «به‌خوبی سنجش شده» را حتی سخت‌تر می‌کند.

با وجود این موانع، هم ایالات متحده و هم چین دلایل زیادی برای تنظیم «پاسخ‌های مستقل» خود در مورد بسیاری از مسائل دارند. شاید واضح‌تر از همه، وجود تسلیحات هسته‌ای به هر دو کشور انگیزه زیادی می‌دهد تا در هنگام بروز بحران با دقت عمل کنند. عامل دوم ترکیبی از جغرافیا و وسعت است: ایالات متحده و چین کشورهایی عظیم با جمعیت زیاد هستند که با اقیانوس وسیعی از هم جدا شده‌اند. در نتیجه، هیچ‌یک نمی‌توانست امید واقع‌بینانه‌ای برای غلبه بر دیگری داشته باشد. به غیر از تبادل هسته‌ای انتحاری، هیچ‌یک از دولت‌ها تهدیدی وجودی برای دیگری ایجاد نمی‌کند [۶]. در نتیجه، همکاری ریسک کمتری دارد و «رژیم‌های امنیتی» که به نقاط بالقوه اصطکاک رسیدگی می‌کنند، امکان پذیرترند [۷]، [۸]. این ویژگی‌ها برخورد تسلیحاتی را غیرممکن نمی‌سازد - به‌ویژه در دریا یا بر سر تایوان - و سایر اشکال جنگ‌های سخت ژئوپلیتیکی بسیار محتمل هستند. اما نه ایالات متحده و نه چین احتمالاً نمی‌توانند به حذف دیگری امیدوار باشند. همزیستی این دو قدرت، فقط مطلوب نیست بلکه اجتناب‌ناپذیر است. نکته بسیار مهم این است که، فرارژیم ما متکی به این نیست که دو طرف در ابتدا به یکدیگر اعتماد کنند. اما این احتمال را باز می‌گذارد - و در واقع این احتمال را افزایش می‌دهد - که رسیدگی موفقیت‌آمیز به اختلاف‌ها در محدوده‌اش می‌تواند به هر دو طرف کمک کند به مرور زمان به یکدیگر اعتماد بیشتری پیدا کنند.

۱. کنسرت اروپای اوایل قرن نوزدهم اغلب به عنوان نمونه‌ای از یک رژیم همکاری استناد می‌شود که به دنبال به حداقل رساندن رقابت قدرت‌های بزرگ بود، اما عناصر کلیدی کنسرت در کمتر از یک دهه از بین رفت.

۲. رابرت جرویس استدلال می‌کند که کنسرت اروپا دارای این ویژگی بود: «در این دوره قدرت‌های بزرگ به‌گونه‌ای رفتار کردند که به‌شدت از «سیاست قدرت» معمولی فاصله گرفت. آنها به دنبال به حداکثر رساندن جایگاه قدرت فردی خود نبودند، همیشه از ضعف‌ها و آسیب‌پذیری‌های موقت دیگران استفاده نمی‌کردند، بیش از آنچه لازم بود امتیاز دادند و در شرایطی که دیگران سرکشی می‌کردند برای جنگ آماده نشدنند یا به‌سرعت تهدید به استفاده از زور نکردند. به‌طور خلاصه، آنها خواسته‌ها و رفتار خود را تعدیل کردند، زیرا منافع یکدیگر را در تنظیم سیاست‌های خود در نظر گرفتند.» او همچنین خاطر نشان می‌کند که چنین رفتاری از نظر تاریخی غیرعادی بود.

#### ۴-۱-۲. دسته چهارم: حکومت چند جانبه

این دسته شامل خط‌مشی‌ها یا مسائلی است که در آن اقدام‌های یک کشور بر دیگران تأثیر می‌گذارد، یا سیاست‌های کشور «الف» در قبال کشور «ب» تأثیرات سرریز قابل توجهی بر «ج»، «د»، «ه» و غیره دارد. در این شرایط، پاسخ‌های مؤثر ممکن است حداقل، نیازمند مشارکت بیشتر دولت‌های متأثر باشد اگر نگوییم همه آن دولت‌ها. در اینجا فرایند مشابهی که در ذیل رده‌های ۱ تا ۳ آمده است قابل پیش‌بینی است، اما در اینجا به صورت چندجانبه اعمال می‌شود.

کالاهای عمومی جهانی یک مورد آشکار در این مقوله است و تغییرات آب‌وهوایی نمونه اولیه آن است. سیاست‌های کنترل کربن یک کشور به نفع همه کشورهای دیگر است و هیچ کدام را نمی‌توان از این مزایا مستثنی کرد. برعکس، انتشار گازهای گلخانه‌ای یک کشور به همه کشورهای دیگر آسیب می‌زند (البته نه لزوماً به یک اندازه). در غیاب اقدام‌های چندجانبه، دولت‌ها وسوسه می‌شوند تا از سیاست‌های کنترل کربن دیگران به طور مجانی بهره‌برند و نتیجه آن انتشار بیش از حد گازهای گلخانه‌ای و تغییرات سریع آب‌وهوا است. مثال دوم ممکن است سلامت عمومی جهانی باشد، همان‌طور که کووید-۱۹ نشان داده است. به اشتراک‌گذاری سریع اطلاعات در مورد بیماری‌های همه‌گیر بالقوه و توسعه داروها یا واکسن‌های درمانی، جزء کالاهای عمومی جهانی به حساب می‌آید. نهادهای جهانی که به خوبی طراحی شده‌اند همچنین به جلوگیری از سواری مجانی یا تقلب در تجارت بین‌المللی کمک می‌کند و برای مدیریت روابط مالی جهانی بسیار مهم هستند.

در حوزه امنیت ملی، ترتیبات حکومتی چندجانبه شامل همه یا اکثر قدرت‌های بزرگ، در مواردی وجود دارد که منافع دولتی به طور قابل ملاحظه‌ای با هم تداخل دارند؛ مانند مورد معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای یا تلاش‌های اخیر برای مبارزه با تروریسم بین‌المللی. همچنین ایجاد توافق‌های چندجانبه که عملکرد در فضای سایبری (یا هر تعداد دیگری از حوزه‌هایی را که در آن توافق‌های کاملاً دوجانبه ناکافی هستند) را تنظیم می‌کنند قابل انجام و محتمل است.

باین حال، ترتیبات چندجانبه لازم نیست حتماً جهانی باشد. برای مثال انجمن‌های امنیتی منطقه‌ای مانند آسی-آن<sup>۱</sup> (انجمن کشورهای جنوب شرقی آسیا) برای تسهیل همکاری و تنظیم رفتار بین دولت‌ها در یک منطقه خاص وجود دارد و اتحادهای نظامی رسمی مانند ناتو (سازمان پیمان آتلانتیک شمالی) برای کمک به کشورهای عضو برای مقابله با مشکلات ایجاد شده از سوی کشورهایی که بخشی از آن نهاد نیستند ایجاد شده است. در آینده، ایالات متحده و چین احتمالاً تلاش خواهند کرد تا ائتلاف‌هایی همفکر از کشورها را ایجاد کنند که برخی از جنبه‌های سیاست‌های اقتصادی و امنیتی آنها را هماهنگ کرده و هنجارهای مشابهی را در مورد حریم خصوصی دیجیتال، نظارت و استانداردهای فنی دارند. همان‌طور که در بالا مورد بحث قرار گرفت، احتمال تقسیم دنیای دیجیتال به قلمروهای چین محور و غرب محور می‌تواند نمونه دیگری باشد که در آن همکاری‌های چندجانبه بر مبنای جزئی و نه جهانی گسترش یافته است.

به جای اینکه روابط بین کشورها را به عنوان «رقابت» یا «همکاری» تلقی کنیم، فرارزیم، ما را تشویق می‌کند که بین موارد زیر تمایز قائل شویم:

۱ حوزه‌هایی که ممکن است هم‌اکنون توافق قابل توجهی وجود داشته باشد،

۲ مناطقی که اکنون محل اختلاف هستند اما حداقل به طور بالقوه از طریق مذاکره قابل تعدیل هستند،

۳ مناطقی که در آن، واکنش‌های ملی مستقل می‌تواند از منافع ملی خاصی محافظت کند، بدون اینکه سطح درگیری را افزایش دهد.

فرایند تعیین اینکه کدام موضوع‌ها به کدام رده تعلق دارند، رقبا را تشویق می‌کند تا اقدام‌های خود را توضیح دهند، انگیزه‌های خود را روشن کنند و تصمیمات خود را توجیه کنند. اگر انجام این کار مانع از درگیری‌هایی شود که هر دو طرف دوست دارند از آن اجتناب کنند، به منافع بلندمدت آنها نیز خدمت می‌کند. به این ترتیب، فرارزیم می‌تواند به «راه‌اندازی» سطحی از همکاری کمک کند که ممکن بود در صورت عدم این رژیم اتفاق نیفتد. مقوله‌هایی که در آنها به یک سیاست یا موضوع خاص رسیدگی می‌شود، تحت تأثیر وضعیت کلی روابط بین طرف‌های ذی‌نفع، قدرت نسبی

1. ASEAN



آنها و منافع خاص آنها قرار می‌گیرد. برای مثال، در خصوص رقابت بین قدرت‌های اصلی، می‌توان انتظار داشت که مسائل نسبتاً کمی در رده ۱ قرار گیرند و بیشتر آنها به رده ۳ ختم شوند. در مقابل، در خصوص شرکای نزدیک که ارزش‌های مشابه دارند، بیشتر مسائل ذیل رده‌های ۱ و ۲ است و زیاد مربوط به رده ۳ نخواهد بود.

ما می‌دانیم که دولت‌ها گاهی اوقات سیاست‌هایی را با هدف تضعیف رقیب یا به دست آوردن مزیت پایدار نسبت به آن اتخاذ می‌کنند. این ویژگی سیاست بین‌الملل، بر اساس رویکرد ما، چه برای قدرت‌های بزرگ و چه برای بسیاری دیگر، از بین نمی‌رود و همچنان انتظار می‌رود مورد استفاده قرار گیرد. با این وجود، چارچوب ما مسیری را برای هدایت هرچه بیشتر موضوع‌های بحث برانگیز به سمت یکی از دسته‌های معرفی شده ارائه می‌کند و در نتیجه موارد را برای نظم بین‌المللی کمتر مشکل‌ساز می‌کند. نکته مهم دیگر این است که این چارچوب همچنین امکان تکامل پویای درجه همکاری بین دشمنان را فراهم می‌کند. شکل‌گیری یک مکالمه در امتداد خطوطی که ما پیشنهاد می‌کنیم، به طرفین امکان می‌دهد تا پیش یکدیگر اعتبار پیدا کنند، سطح اعتماد بالاتری نسبت به شرایط گذشته ایجاد کنند و ترجیحات و انگیزه‌های یکدیگر را بهتر درک کنند. در حالت ایدئال، انتظار می‌رود بیشتر مسائل در رده‌های ۱ و ۲ قرار گیرند.

## ۲-۲. بحث و کاربردها

ما اکنون چارچوب خود را با اعمال آن در تعدادی از حوزه‌های بحث برانگیز روابط بین‌الملل، در دنیای واقعی «آزمایش» می‌کنیم. ما در مورد میزان سازگاری یا انحراف رویه‌های موجود با مسیرهایی بحث می‌کنیم که چارچوب ما را به آن مسیرها هدایت می‌کند. در این مورد، ما جهت‌گیری‌های احتمالی مطلوب به چارچوب را برای سیاستگذاری پیشنهاد می‌کنیم که توانایی برآورده‌سازی امنیت ملی و سایر اهداف دولت‌ها را دارد و در عین حال، درگیری بین‌المللی کمتری ایجاد می‌کند.

### ۱-۲-۲. رقابت امنیتی چین و آمریکا و مشکل تایوان

بعید است که رقابت امنیتی چین و آمریکا به این زودی‌ها از بین رود. اگر هر یک از طرفین، این رقابت را به عنوان یک رقابت مطلق با مجموع صفر بر سر برتری جهانی ببینند، در این صورت، چشم‌انداز همکاری کاهش می‌یابد و فرارژیمی که ما پیشنهاد کرده‌ایم ارزش کمی خواهد داشت. اما اگر دو کشور بخواهند از این سرانجام اجتناب کنند، چارچوب ما می‌تواند به آنها کمک کند تا آنچه را که نخست‌وزیر سابق استرالیا، کوین راد، «رقابت استراتژیک مدیریت شده» می‌نامد، پیش گیرند. با توجه به حمایت دیرینه آمریکا از دولت این کشور و اعتقاد رئیس‌جمهور شی جین‌پینگ مبنی بر اینکه اتحاد مجدد برای «بانشاط‌سازی» ملی چین ضروری است، تایوان یک موضوع مورد نگرانی است. اصرار شی بر عدم انتقال موضوع «از نسلی به نسل دیگر» این نگرانی را تقویت کرده است که پکن تلاش خواهد کرد این موضوع را بر تایوان تحمیل کند و در نتیجه به درگیری مستقیم تسلیحاتی منجر شود.

تایوان آزمونی ویژه برای چارچوب ما به حساب می‌آید. همان‌طور که قبلاً بحث شد، تصور اینکه دو دولت بر سر برخی «اقدام‌های ممنوعه» (دسته ۱) به ویژه در مورد مسائل اصلی حاکمیت سرزمینی به توافق برسند، دشوار نیست. دو دولت می‌توانند رسماً متعهد شوند که اختلاف‌ها را بدون استفاده از زور حل و فصل کنند (همان‌طور که منشور سازمان ملل اقتضا می‌کند)، توافق کنند که مشروعیت نظم سیاسی طرف مقابل را به چالش نکشند و متعهد شوند از سیاست‌های اقتصادی «همسایه‌ات را فقیر کن» اجتناب کنند. نقض هر یک از این اصول احتمالاً هزینه‌های اعتباری را به همراه خواهد داشت و طرف مقابل را به اقدام متقابل شدید سوق می‌دهد.

متأسفانه، حتی یک تعهد صادقانه مبتنی بر احترام به حاکمیت و مشروعیت داخلی یکدیگر، پتانسیل درگیری بر سر تایوان را کاهش نخواهد داد. حزب کمونیست چین معتقد است تایوان بخشی جدایی‌ناپذیر از قلمرو مستقل آن کشور است و بنابراین هنجارهایی را که تصاحب قلمرو با زور را ممنوع می‌کند در این مورد قابل اجرا نمی‌داند. برای پکن، ممنوعیت استفاده از زور در دسته ۱ تقریباً به‌طور قطع در مورد تایوان قابلیت اعمال ندارد.

به‌طور مشابه، ایالات متحده و چین می‌توانند در خصوص توافقات متقابل در چندین زمینه مذاکره کنند که هر دو را در وضعیت بهتری قرار دهد (دسته ۲). برای مثال، دو کشور می‌توانند به توافق برسند که فعالیت‌های شناسایی (مانند استفاده چین از بالون‌های هوایی و گشت‌های آمریکا در نزدیکی آب‌های سرزمینی و حریم هوایی چین) را محدود کنند، درباره محدودیت‌های سودمند متقابل در مورد اندازه زرادخانه‌های هسته‌ای مربوطه خود، یا محدود کردن استفاده از حملات سایبری توافق کنند. سوانح گذشته مربوط به هواپیماهای ایالات متحده و چین و چندین «در شرف برخورد»<sup>۱</sup> اخیر نشان می‌دهد که هر دو کشور در صورت توافق بر اقدام‌هایی برای کاهش خطر چنین حوادثی در آینده، ایمن‌تر خواهند بود.<sup>۲</sup> متأسفانه، تصور اینکه مسئله تایوان از طریق تعدیل متقابل حل شود دشوار است. اگرچه برخی از کارشناسان احتمال یک «معامله بزرگ» را مطرح کرده‌اند که به موجب آن ایالات متحده حمایت خود را از تایوان در ازای گرفتن امتیازات از چین در مورد سایر موضوع‌ها کاهش می‌دهد، چنین شرایطی در حال حاضر بعید به نظر می‌رسد. حمایت اندکی از این نوع معامله در واشنگتن وجود دارد و مقامات ایالات متحده بدون شک نگران تأثیرات آن بر اعتبار ایالات متحده در سایر نقاط آسیا خواهند بود. با توجه به عدم پایبندی چین به تعهدات قبلی در مورد هنگ کنگ، ممکن است تضمین‌های چین در مورد رفتار آینده خود فاقد اعتبار باشد. مسائل زیادی وجود دارد که در آن، تعدیل متقابل به نفع هر دو طرف است، اما تایوان احتمالاً یکی از آنها نیست.

بنابراین به احتمال زیاد، هر دو طرف به‌طور مستقل برای پیگیری یا حفاظت از منافع خود در تایوان عمل خواهند کرد (دسته ۳). آیا هنوز هم ممکن است هریک از طرفین اهداف خود را از طریق سیاست‌های «به‌خوبی سنجش شده» که برای حفاظت از آن منافع و در عین حال به حداقل رساندن خطر جنگ انجام می‌شود، دنبال کند؟ فکر می‌کنیم پاسخ بله است.

شایان ذکر است که سیاست ایالات متحده در قبال تایوان برای چندین دهه «به‌خوبی تنظیم شده است». این کشور از خودمختاری تایوان با فروش تسلیحات، قوانینی مانند قانون روابط تایوان و اشکال مختلف کمک‌های امنیتی حمایت کرده است، اما این کارها بدون تحریک عمدی پکن یا جلوگیری از امکان اتحاد مجدد مسالمت‌آمیز انجام شده است. سیاست «چین واحد» به‌طور ضمنی تصدیق می‌کند که این جزیره بخشی از چین است؛ از طرف دیگر ایالات متحده اصرار دارد که وضعیت نهایی آن باید مشخص شود و اتحاد مجدد باید داوطلبانه و صلح‌آمیز باشد. در عین حال، ایالات متحده به‌طور فعال دولت تایوان را از اعلام استقلال منصرف کرده و سیاست «ابهام استراتژیک» را در مورد اینکه آیا ایالات متحده در صورت وقوع جنگ به کمک تایوان خواهد آمد یا خیر، حفظ کرده است.

با نگاهی به آینده، یک رویکرد «خوب تنظیم شده» در مورد تایوان به دنبال این است که به چین اطمینان دهد ایالات متحده حتماً با اتحاد مجدد مخالف نیست بلکه تنها با تحمیل آن به تایوان با زور یا اجبار مخالف است. ایالات متحده می‌تواند به فروش تسلیحات دفاعی به تایوان و کمک به برنامه‌ریزی استراتژیک آن ادامه دهد و واشنگتن می‌تواند آزاد باشد که نیروهای خود و برنامه‌های احتمالی خود را آماده کند و درباره این موضوع‌ها با شرکای منطقه‌ای خود گفتگو کند که در این موضوع سهیم هستند. اما هم‌زمان این کشور تعهد به سیاست «چین واحد» را تکرار می‌کند، به مخالفت با هرگونه حرکت به سمت استقلال ادامه می‌دهد و از ادغام این جزیره در ترتیبات امنیتی منطقه‌ای گسترده‌تر خودداری می‌کند. تعهد ایالات متحده به دفاع نظامی از تایوان مبهم باقی خواهد ماند و از اقدام‌های تحریک‌آمیز (مانند دیدار جنجالی نانسی پلوسی، رئیس مجلس نمایندگان سابق مجلس نمایندگان آمریکا در سال ۲۰۲۲) در این جزیره جلوگیری خواهد شد. واشنگتن می‌تواند آزادانه روابط اقتصادی نزدیک‌تری با تایوان دنبال کند، مشروط بر اینکه این کار را برای منافع خود انجام دهد و برای منحرف کردن مسیر تجارت از چین طراحی نشده باشد.

## 1. Near-Misses

۲. در آوریل ۲۰۰۱، یک هواپیمای رهگیر چینی با هواپیمای شناسایی P-۳ آمریکا بر فراز دریای چین جنوبی برخورد کرد و هواپیمای شناسایی مجبور به فرود اضطراری در جزیره هاینان شد. در دسامبر ۲۰۲۲ و مه ۲۰۲۳، جت‌های چینی در آنچه مقامات آمریکایی آن را «مانور تهاجمی غیر ضروری» نسبت به سایر هواپیماهای شناسایی آمریکایی می‌نامیدند، شرکت کردند. در ژوئن سال ۲۰۲۳، یک ناوشکن نیروی دریایی چین، در مسیر ناوشکن آمریکایی که در حال عبور از تنگه تایوان بود، تداخل ایجاد کرد و کشتی آمریکایی را مجبور کرد برای جلوگیری از برخورد، سرعت خود را کاهش دهد و در اکتبر ۲۰۲۳، گزارش شده است که یک رهگیر چینی به فاصله ۱۰ فوتی یک بمب‌افکن آمریکایی B-۵۲ بر فراز دریای چین جنوبی رسید. توافق نامه حوادث دریا در سال ۱۹۷۲ بین ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی یک نمونه تاریخی از این موارد است.



از طرف چین، یک رویکرد «خوب تنظیم شده» در قبال تایوان نباید هدف بلندمدت اتحاد مجدد را کنار گذارد، اما مستلزم آن است که پکن از تلاش‌های مستقیم برای تغییر وضعیت موجود با زور یا اجبار خودداری کند. چین باید از حملات نظامی شبیه‌سازی شده یا سایر اشکال ارعاب چشم‌پوشی کند و در دسترسی دریایی یا هوایی به جزیره دخالت نکند. چین همچنان می‌تواند در پاسخ به پیشرفت‌های دفاعی تایوان یا هر حرکتی از سمت ایالات متحده که مطابق با سیاست «چین واحد» نیست، «اقدام مستقل» برای تقویت قابلیت‌های نظامی خود انجام دهد. در حالت ایدئال، چین ممکن است با کاهش استقرار نیروهای نظامی برای هدف قرار دادن تایوان در ازای پذیرش محدودیت‌هایی از سمت آمریکا در حمایت از جزیره موافقت کند و در نتیجه موضوع را به سمت رده ۲ سوق دهد. چنین تحولی در حال حاضر بعید به نظر می‌رسد اما اگر هر دو طرف، هزینه‌ها و خطرات جنگ بر سر تایوان را بشناسند احتمال آن تحول بیشتر می‌شود.

## ۲-۲-۲. رقابت چینی-آمریکایی در فناوری پیشرفته

رقابت در صنایع با فناوری پیشرفته یکی دیگر از جنبه‌های مهم روابط ایالات متحده و چین است و در سال‌های اخیر به‌طور فزاینده‌ای وخیم‌تر شده است. گام‌های سریع چین در تولید پیشرفته و فناوری‌های دیجیتال نگرانی‌های قابل توجهی را در غرب ایجاد کرده و اقدام‌های متقابلی را برانگیخته است. برخی از این نگرانی‌ها براساس تهدیدهای امنیتی یا حریم خصوصی خاص است. شاید دولت چین از طریق تیک‌تاک در حال جاسوسی یا نظارت باشد. آیا هوای می‌تواند یکپارچگی شبکه‌های مخابراتی ملی را به خطر بیندازد؟ آیا اتکا به نهادهای تأمین‌شده از چین باعث می‌شود این کشورها به‌طور خطرناکی در معرض خطر قطع ارتباط از سمت چین باشند؟ نگرانی‌های دیگر کمتر متمرکز هستند و به‌طور گسترده با مسائل مربوط به قدرت اقتصادی نسبی مرتبط است. اقتصاد چین که به‌سرعت در حال رسیدن به ایالات متحده است - و شاید در بسیاری از زمینه‌ها از آن پیشی گیرد - در صحنه جهانی قدرتمندتر خواهد بود و به‌احتمال زیاد به تسلط بر دیگران اقدام کند.

چارچوب ما به کشورها آزادی عمل قابل توجهی برای رسیدگی به نگرانی‌های واقعی امنیت ملی می‌دهد، درحالی که تلاش‌های گسترده‌تری را که هدف آن کاهش ظرفیت فناوری هر کشور دیگر است، محدود می‌کند. در ظاهر، سیاست فعلی ایالات متحده کاملاً مطابق با این درک است. موضع رسمی دولت بایدن این است که ایالات متحده قصد ندارد توسعه اقتصادی چین را فلج کند. قرار است محدودیت‌های دسترسی چین به فناوری پیشرفته محدود به طیف حداقلی از حوزه‌ها با پیامدهای واضح امنیت ملی باشد. جیک سالیوان، مشاور امنیت ملی ایالات متحده، این سیاست را به‌عنوان «یک حیاط کوچک و یک حصار بلند» توصیف کرده است. «حیاط کوچک» به این ایده اشاره دارد که اقدام‌های ایالات متحده فقط روی فناوری‌های پیشرفته منتخب متمرکز خواهد شد [۹].

باین حال، مشخص نیست که سیاست‌های واقعی دولت به‌طور کامل با این اهداف همسو باشد. کنترل‌های صادراتی بایدن بر نیمه‌هادی‌های پیشرفته (که چین را هدف قرار می‌دهد) در نظر بگیرید. این محدودیت‌ها مهم‌ترین ابتکار دولت ایالات متحده تا به امروز در حوزه فناوری هستند و زمینه خوبی برای آزمایش چارچوب ما فراهم می‌کنند. تردیدی وجود ندارد که این سیاست از نوع «همسایهات را فقیر کن» است: هدف صریح دولت ایالات متحده محدود کردن توانایی چین برای توسعه فناوری‌های پیشرفته و اطمینان از این است که چین تا حد امکان در زمینه چیپس‌های پردازنده و حافظه‌ای پیشرفته عقب بماند. چنین سیاست‌هایی تحت رده ۱ طبقه‌بندی می‌شوند و براساس طرح ما ممنوع هستند.

سالیوان (۲۰۲۳) کنترل‌های صادراتی را به‌عنوان اقدام‌هایی توصیف می‌کند که «به‌دقت» روی «برش باریکی» از فناوری‌های پیشرفته، مبتنی بر نگرانی‌های امنیت ملی «صریح» تنظیم شده‌اند. این موضوع برای دیگران کمتر خیرخواهانه به‌نظر رسیده است. ادوارد لوس (۲۰۲۲) از فایننشال تایمز این اقدام‌ها را «یک جنگ اقتصادی تمام‌عیار علیه چین» نامیده است [۱۰]. به گفته گرگوری سی آلن از مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی، این محدودیت‌ها مستلزم «درجه بی سابقه‌ای از مداخله دولت ایالات متحده نه‌تنها برای حفظ کنترل نقاط حساس بلکه به‌مثابه شروع یک سیاست جدید توسط ایالات متحده برای خفه کردن فعالانه بخش‌های بزرگ صنعت فناوری چین و در واقع خفه کردن با قصد کشتن» است. در واقع، استراتژی بایدن بسیار گسترده است زیرا تمام سطوح زنجیره تأمین در نیمه‌هادی‌های پیشرفته را هدف قرار می‌دهد. هدف آن سیاست:

الف) ممانعت از دسترسی صنعت هوش مصنوعی چین به تراشه‌های پیشرفته است. ب) ممانعت از دسترسی چین به نرم‌افزار طراحی تراشه ایالات متحده، برای طراحی تراشه‌های هوش مصنوعی در چین است. ج) ممانعت از ساخت تراشه‌های پیشرفته با مسدود کردن دسترسی به تجهیزات تولید نیمه‌رساناهای ساخت ایالات متحده است. د) ممانعت از تولید داخلی تجهیزات تولید نیمه‌هادی با جلوگیری از دسترسی به قطعات ایالات متحده است. در واقع حصار بلندی است یا شاید حیاط نه‌چندان کوچک!

همچنین روشن نیست که منظور از اصطلاح نگرانی‌های امنیت ملی «صریح» چیست. در حالی که بسیاری در واشنگتن دی‌سی امنیت ملی را با برتری دائمی فناوری نسبت به چین (با هر دشمن بالقوه دیگری) مرتبط می‌دانند، این به نظر ما یک توجیه بسیار عمومی مبهم است. «امنیت ملی» به راحتی می‌تواند به کلمه جادویی تبدیل شود که انواع اقدام‌های یک‌جانبه را مجاز می‌کند؛ اگر آسیب‌های خاص ناشی از توسعه فناوری رقیب به طور یکسان به طرف‌های داخلی و رقبای خارجی منتقل نشود.

در مجموع، سؤال‌های جدی در مورد کنترل صادرات ایالات متحده روی نیمه‌هادی‌های پیشرفته باقی می‌ماند. آیا این کنترل‌ها واقعاً به خوبی تنظیم شده بودند، یا زمینه تخریب ظرفیت فناوری چین که سود کمی برای امنیت ملی ایالات متحده داشت، بیش از حد پیش رفتند؟ اگر کنترل‌های مشابه به سایر حوزه‌های فناوری مانند هوش مصنوعی یا همجوشی هسته‌ای گسترش یابد، آیا باز هم می‌توان از هدف قرار گرفتن تنها یک «برش باریک» از فناوری صحبت کرد؟ شاید چارچوب ما در نهایت بی‌اثر باشد؛ کشورها هر کاری را که بتوانند انجام خواهند داد و ایالات متحده با توجه کم به هنجارهایی که طرح‌واره ما سعی در القای آن دارد، قدرت خود را اعمال خواهد کرد. اما این خوانش بیش از حد خشن از واقعیت به نظر می‌رسد. خود این واقعیت که مشاور امنیت ملی ایالات متحده دکترین «حیاط کوچک، حصار بلند» را بیان کرد، دلیلی بر این است که حتی قدرت‌های بزرگ نیز احساس می‌کنند باید سیاست‌های خود را برای مخاطبان خارجی توجیه کنند تا به آنها مشروعیت بخشند. مقایسه کنترل‌های صادراتی با محدودیت‌های سرمایه‌گذاری داخلی از سوی شرکت‌های چینی مانند هوآوی و تیک‌تاک بسیار آموزنده است. در این موارد، احتمالاً تهدیدهای امنیتی به خوبی شناسایی شده است. اگرچه شواهدی مبنی بر دست داشتن هریک از این دو شرکت در جاسوسی یا نقض امنیت سایبری وجود ندارد، اما عدم اطمینان کافی در مورد قابلیت‌های فنی آنها (با توجه به نامشخص بودن نرم‌افزار) و پیوندهای این شرکت‌ها با دولت چین وجود دارد که اتخاذ یک موضع احتیاطی در خصوص عملیات داخلی آنها توسط دولت‌های غربی را توجیه می‌کند.

رویکرد بریتانیا در مورد هوآوی نشان می‌دهد که چگونه مسائل ذیل دسته ۲ ممکن است عمل کنند. دولت بریتانیا با هوآوی توافقی انجام داد که براساس آن محصولات این شرکت در بازار مخابرات بریتانیا تحت ارزیابی امنیتی سالیانه قرار می‌گیرند. این ارزیابی‌ها را مرکز ارزیابی امنیت سایبری هوآوی<sup>۱</sup> انجام می‌دهد؛ نهادی که در سال ۲۰۱۰ افتتاح شد و هیئتی اداره می‌کند که شامل نماینده هوآوی به همراه مقامات ارشد دولت بریتانیا و بخش مخابرات بریتانیا است. گزارش‌های HCSEC عمومی است. این گزارش‌ها به این نتیجه رسیدند که «مدیریت ریسک مناسب استقرار محصولات آینده هوآوی در بریتانیا، تا زمانی که نقص‌های اساسی در مهندسی نرم‌افزار و فرایندهای امنیت سایبری هوآوی اصلاح نشود، دشوار خواهد بود»<sup>۲</sup>. در جولای ۲۰۲۰، بریتانیا تصمیم گرفت هوآوی را از شبکه ۵G خود منع کند - اگرچه به نظر می‌رسد تصمیم آنها پاسخی به فشار دولت ترامپ بوده و نتیجه مستقیم کار HCSEC نیست.

فراتر از عنصر همکاری - حداقل در اصل - رویکرد بریتانیا به دلیل میزان شفافیت موجود در آن نیز قابل توجه است. از آنجا که گزارش‌های HCSEC عمومی هستند، استدلال فنی که براساس آن تعیین شده استقرار محصولات هوآوی برخلاف امنیت ملی است از سوی همه طرف‌ها قابل مشاهده و ارزیابی است. این طرف‌ها شامل شرکت‌های داخلی می‌شود که ممکن است در سرمایه‌گذاری‌های هوآوی سهم تجاری داشته باشند و همچنین دولت چین و خود هوآوی. این ویژگی به تنهایی می‌تواند به ایجاد اعتماد متقابل کمک کند زیرا طرفین درک کامل تری از انگیزه‌ها و اقدام‌های

1. Huawei Cyber Security Evaluation Centre (HCSEC)

۲. هیئت نظارت مرکز ارزیابی امنیت سایبری هوآوی.



دیگران پیدا می‌کنند. ممکن است طرف چینی نگرانی‌های مشروع دولت داخلی را درک کند. برعکس، این عملکردها باعث می‌شود در شرایطی که زمینه‌ها ضعیف باشد و صرفاً پوششی برای ملاحظات تجاری صرفاً حمایتی باشد، تظاهر به نگرانی‌های امنیت ملی برای دولت داخلی دشوارتر شود. در مقابل، ایالات متحده مسیر خودمختارتری را در پیش گرفته است اما بدون بسیاری از پادمان‌هایی که مطلوب نظر ما در اقدام‌های ذیل دسته ۳ است. ایالات متحده از اوایل دهه ۲۰۰۰، زمانی که هوآوی برای اولین بار تلاش کرد وارد بازار ایالات متحده شود، به دنبال فلج کردن فعالیت‌های بین‌المللی این شرکت بوده است. آمریکا هوآوی را از خرید شرکت‌های آمریکایی از طریق فرایند بررسی امنیت ملی کمیته سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده (CFIUS<sup>۱</sup>) منع کرد. CFIUS دارای وظایف بسیار گسترده‌تری نسبت به HCSEC است اما تنها یک گزارش سالیانه منتشر می‌کند. این گزارش حاوی اطلاعات آماری کلی درباره مواردی است که بررسی شده است اما هیچ شواهدی یا دلیلی پشت قضاوت‌های خود ارائه نمی‌دهد. نه شهروندان ایالات متحده، نه دولت‌های خارجی و نه نهادهای سرمایه‌گذاری خارجی هیچ راه روشن و معتبری برای تعیین اینکه آیا CFIUS براساس دلایل مشروع امنیت ملی یا صرفاً برای محافظت از شرکت‌های خاص ایالات متحده عمل می‌کند، ندارند.

علاوه بر این، کنگره ایالات متحده نیز تحقیقاتی را در مورد این شرکت انجام داد. چندین دور تحریم علیه این شرکت اعمال شد و مدیر مالی هوآوی (و دختر بنیان‌گذار آن) در نهایت به دلیل اتهام‌های قانونی علیه هوآوی در ایالات متحده در حبس خانگی در کانادا قرار گرفت. مهم‌تر از همه، دولت ترامپ شرکت‌های آمریکایی را از فروش تراشه‌ها و سایر قطعات به هوآوی و تأمین‌کنندگان آن، صرف‌نظر از اینکه در کجا فعالیت می‌کنند، ممنوع کرد. هدف واضح این بود که قطع دسترسی به نهادهای ضروری، ضربه مهلکی به آن شرکت وارد کند.

چارچوب ما به ایالات متحده آزادی عمل قابل توجهی در اعمال محدودیت‌ها بر هوآوی (یا سایر شرکت‌های خارجی) در خصوص فعالیت در ایالات متحده می‌دهد. در واقع، ممنوعیت فعالیت‌های هوآوی در آمریکا حتی ممکن است به سایر شرکت‌های خارجی نیز تعمیم یابد، در شرایطی که این شرکت‌ها با زنجیره‌های تأمین هوآوی ادغام شوند و در نتیجه ممکن است خطرات امنیتی مشابهی ایجاد کنند. با این حال، این چارچوب ترجیح کمتری در مورد ممنوعیت صادرات شرکت‌های آمریکایی و بین‌المللی کردن این ممنوعیت به صورت یک‌جانبه (یعنی خارج از چارچوب چندجانبه) دارد.

کمپین ایالات متحده علیه هوآوی پیامدهای اقتصادی جدی برای سایر کشورها داشت. اگر هوآوی از کار بیفتد، تأثیر آن برای شرکت‌های مخابراتی ملی مانند بی‌تی<sup>۲</sup>، دویچه تلکام<sup>۳</sup> و سوئیسکام<sup>۴</sup> و سایرین در کمتر از ۱۷۰ کشور که در حال حاضر به کیت‌ها و سخت‌افزار شرکت چینی متکی هستند، فلج‌کننده خواهد بود. کشورهای فقیرتر به طور عمده به تجهیزات ارزان‌تر هوآوی وابسته هستند. این پیامدها حاکی از آن است که ممنوعیت صادرات ایالات متحده اصول دسته ۴ را که مربوط به اثرات سرریز بر اشخاص ثالث است نیز نقض می‌کند. حتی اگر این ممنوعیت به دلایل امنیت ملی ایالات متحده توجیه می‌شد، ایالات متحده باید درگیر یک فرایند چندجانبه می‌شد که هزینه‌های اقتصادی سرکوب هوآوی در بازارهای سوم را برای سایر کشورها به رسمیت می‌شناخت. آن اقدام یک‌جانبه در آن حوزه با پیامدهای جهانی روشن، در تضاد با اصول دسته ۴ به حساب می‌آید.

زمانی که کشورها اهداف امنیت ملی را از طریق اقدام‌های یک‌جانبه‌ای که اثرات منفی بر دیگران دارد دنبال می‌کنند، اهداف روشن، خطوط ارتباطی باز و راه‌حل‌های هدفمند کلیدی اصلی هستند. راه‌حل‌ها باید به طور محدود با آسیبی که قصد جبران آن است مرتبط باشد و صرفاً برای کاهش آن اثرات نامطلوب باشد. واکنش‌های سیاستی متقابل نباید با هدف صریح تنبیه طرف مقابل یا تضعیف آن در درازمدت صورت گیرد و همچنین ناکامی در دستیابی به سازش قابل قبول در یک زمینه نباید بهانه‌ای برای مقابله به مثل در حوزه‌ای متفاوت و نامرتبط باشد. چنین

1. Committee on Foreign Investments in the United States

2. BT

3. Deutsche Telekom

4. Swisscom

محدودیت‌هایی خود تحمیلی بر سیاست‌های قابل قبول، به احتمال زیاد از تشدید تنش جلوگیری می‌کنند (و شاید پذیرش همراه با ناخشنودی طرف مقابل را نتیجه دهد).

### ۳-۲-۲. جنگ در اوکراین

شکی نیست که تهاجم روسیه به اوکراین چشم‌انداز ایجاد نظم جهانی خوش‌خیم‌تر را به‌طور قابل ملاحظه‌ای دشوارتر کرده است. همچنین این شرایط خطرانی که وقتی ویژگی‌های کلیدی فرارژیم ما غایب یا نادیده گرفته می‌شوند، را آشکار می‌کند.

تهاجم روسیه نقض آشکار منشور ملل متحد است، به نظر می‌رسد که سربازان این کشور مرتکب جنایات جنگی شده‌اند، و دادگاه کیفری بین‌المللی حکم بازداشت ولادیمیر پوتین، رئیس‌جمهور روسیه را در مارس ۲۰۲۳ صادر کرد. اقدام‌های روسیه یادآور این است که حتی هنجارهای تثبیت‌شده علیه تصاحب یا سایر جنایات جنگی همیشه نمی‌تواند از این گونه اقدام‌ها جلوگیری کند. با این حال، واکنش‌ها به تهاجم همچنین نشان می‌دهد که زیر پا گذاشتن هنجارهای تثبیت‌شده نیز می‌تواند واکنش قدرتمندی از سوی دیگران ایجاد کند. در عین حال، شکست‌های گذشته غرب در رعایت همین هنجارها می‌تواند دلیل این باشد که چرا کشورهای برجسته در «جنوب جهانی» تمایل کمتری به محکوم کردن اقدام‌های روسیه داشته‌اند.

این جنگ همچنین بر اهمیت دسته دوم اقدام‌ها، «مذاکرات و تعدیل‌های متقابل» تأکید می‌کند و نشان می‌دهد که وقتی دولت‌ها از این گزینه به‌طور کامل استفاده نمی‌کنند، چه پیشامدهای بدی می‌تواند رخ دهد. مقامات غربی قبل از شروع جنگ با همتایان روسی خود وارد گفتگو شدند، اما تلاش آنها برای متقاعد کردن مسکو برای حمله نکردن هرگز به نگرانی اصلی مسکو (یعنی تهدیدی که از تلاش‌های غرب برای وارد کردن اوکراین به ناتو و اتحادیه اروپا متصور بود) پاسخ نداد. مقامات ایالات متحده به‌جای بررسی یک مصالحه واقعی در مورد این موضوع (مانند تعهد رسمی مبنی بر اینکه اوکراین یک کشور بی‌طرف باقی خواهد ماند)، سیاست «درهای باز» ناتو و تعهد آمریکا به عضویت نهایی اوکراین را مجدداً تأیید کردند. متأسفانه، ما هرگز نمی‌دانیم که آیا تعهد صریح ایالات متحده / ناتو مبنی بر وارد نکردن اوکراین به ائتلاف می‌تواند از یک جنگ غم‌انگیز جلوگیری کند یا خیر.

شکست در مذاکره برای سازش، روسیه، اوکراین و قدرت‌های غربی را در دسته سوم فرارژیم قرار داد: حوزه سیاست‌ورزی مستقل. با حمله، روسیه اقدام مستقلی را انجام داد و ایالات متحده و ناتو با اعمال تحریم‌های بی‌سابقه علیه روسیه و ارسال ده‌ها میلیارد دلار تسلیحات پیشرفته و حمایت مالی از اوکراین به این کار پاسخ دادند. با این حال، همان‌طور که چارچوب ما تجویز می‌کند، هریک از طرفین همچنین به دنبال تنظیم اقدام‌های خود و اجتناب از اقدام‌های تشدیدکننده تحریک‌آمیز، حداقل در ابتدا بودند. دولت بایدن به سرعت اعلام کرد که نیروهای آمریکایی را برای جنگ در اوکراین نمی‌فرستد یا برای اعمال منطقه «پرواز ممنوع» در آنجا تلاش نمی‌کند. روسیه به نوبه خود از حملات سایبری گسترده خودداری کرد، جنگ را فراتر از اوکراین گسترش نداده یا از سلاح کشتار جمعی استفاده نکرده است؛ اگرچه مقامات و مفسران روسیه هشدار داده‌اند که ممکن است در برخی شرایط این کار را انجام دهند. با این وجود، پاسخ اولیه هریک از طرفین حداقل تا حدی «خوب تنظیم شده» بود.

با این حال، همان‌طور که در زمان جنگ معمول است، این سطح از محدودیت به تدریج از بین رفت. لوید آستین، وزیر دفاع ایالات متحده به خبرنگاران گفت که ایالات متحده به دنبال تضعیف روسیه در درازمدت بود، ناتو برای تحمیل مرحله‌ای تحریم خرید نفت و گاز روسیه اقدام کرد و سیاستمداران و صاحب‌نظران برجسته در غرب علناً شروع به درخواست برای برکناری پوتین کردند. با گذشت زمان، حامیان اوکراین شروع به تهیه تسلیحات پیشرفته‌تر و کشنده‌تر از جمله تانک‌های لئوپارد ۲ و آبرامز، موشک‌های پدافند هوایی پاتریوت و موشک‌های کروز طوفان سایه و ATACM کرده‌اند. روسیه حمله به شهرهای اوکراین را با موشک و هواپیماهای بدون سرنشین آغاز کرد و به نظر می‌رسد اوکراین یک حمله زیر آبی به خط لوله نورد استریم ۲ در دریای بالتیک را سازمان‌دهی کرده و حملات هواپیماهای بدون سرنشین جزئی را در مسکو انجام داده است. یکی از طرف‌های جنگ - احتمالاً روسیه - سد بزرگی را روی رودخانه دنیپر ویران کرد که باعث سیل عظیم و آسیب طولانی مدت زیست‌محیطی شد



در نهایت، تحریم‌های غرب علیه روسیه تا حد زیادی منافع چندجانبه مهم را نادیده گرفت. افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی، ضربه شدیدی به اقتصاد کشورهای با درآمد پایین و متوسط وارد کرد که بسیاری از آنها قبلاً از همه‌گیری کووید رنج می‌بردند. پایان دادن به جنگ و تحریم‌ها هر دو مستلزم تعامل چندجانبه است. اوکراین و روسیه هر دو احتمالاً از یکدیگر تضمین می‌خواهند که این تضمین‌ها با قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد و / یا تأیید صریح ایالات متحده و ناتو تقویت شود.

#### ۴-۲-۲. حقوق بشر

تلاش‌ها برای بهبود حقوق بشر اغلب با اختلاف‌ها در مورد چگونگی تعریف چنین حقوقی و با تبادل بین اصول هنجاری و سایر اهداف سیاست خارجی متوقف می‌شود. آیا فرارزیم ما می‌تواند راه‌های سازنده‌ای برای نزدیک شدن به این موضوع تفرقه‌انگیز پیشنهاد کند؟ در واقع، تقریباً همه کشورها هنجارهای اساسی حقوق بشر را می‌پذیرند و با ممنوعیت برخی سیاست‌ها موافقت کرده‌اند (دسته ۱). اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) مجموعه‌ای از استانداردها را ارائه می‌دهد که در بیانیه‌های مشابهی مانند کنوانسیون اروپایی حقوق بشر (۱۹۵۳) منعکس شده است. ۱۵۲ کشور کنوانسیون ۱۹۴۸ در مورد جلوگیری از نسل‌کشی را تصویب کرده یا به آن ملحق شده‌اند و آن را به‌عنوان یک جرم ثابت شده براساس قوانین بین‌المللی تبدیل کرده‌اند. کنوانسیون علیه شکنجه و سایر رفتارها یا مجازات‌های ظالمانه، غیرانسانی یا تحقیرآمیز (۱۹۸۴) اقدام‌های ممنوعه را تعریف و اعلام می‌کند که «هیچ شرایط استثنایی ... نمی‌تواند به‌عنوان توجیه این اعمال مورد استناد قرار گیرد». اگرچه پایبندی به این اصول و سایر اصول دلبخواهی است، تقریباً همه دولت‌ها موافق هستند که برخی اقدام‌های، حقوق اولیه را نقض می‌کنند و هرگز نباید انجام شوند.

حل اختلاف‌ها در زمینه حقوق بشر نیز با «مذاکرات همکاری و تعدیل‌های متقابل» صورت می‌گیرد (دسته ۲). ایالات متحده، هم متحدان و هم مخالفان را در پاسخ به نقض حقوق بشر تحت فشار قرار داده است و گاهی امتیازات دیگر را مشروط به بهبود رفتار حقوق بشری کرده است. به‌عنوان مثال، اصلاحیه جکسون-وانیک ۱۹۷۴، اعطای وضعیت تجاری کشور مطلوب به هر کشوری که شهروندان را از حق مهاجرت محروم می‌کند، ممنوع می‌کند؛ محدودیتی که متعاقباً با قانون جهانی مگنیتسکی<sup>۱</sup> جایگزین شد (به زیر مراجعه کنید). تلاش‌ها برای «نام بردن و شرمسار کردن» ناقضان حقوق بشر نیز می‌تواند در رده دوم قرار گیرد: به‌عنوان مثال، کشورهایی که در برخورد با قاچاق انسان سهل‌گیر شناخته می‌شوند، می‌توانند رتبه‌های مطلوب‌تری را در گزارش سالیانه وزارت امور خارجه در مورد قاچاق انسان با برداشتن گام‌های مشخص برای رسیدگی به این مشکل کسب کنند.

دولت‌ها همچنین به نقض حقوق بشر با انجام اقدام‌های مستقل (دسته ۳)، معمولاً با اعمال تحریم‌های اقتصادی یا فردی پاسخ می‌دهند. ایالات متحده سوریه، ونزوئلا، کوبا، روسیه، چین، میانمار و چندین کشور دیگر را به دلیل نقض حقوق بشر تحریم کرده است و اتحادیه اروپا نیز اقدام‌های مشابهی را در قبال بلاروس، چین، کره شمالی، لیبی، روسیه، سودان جنوبی و اریتره انجام داده است.

فرارزیم ما مشخص می‌کند که این نوع تحریم‌ها باید به شیوه‌ای «به‌خوبی تنظیم شده» اعمال شوند - یعنی باید برای رسیدگی به تخلفات خاص - و نه برای تضعیف رقیب یا مجبور کردن او به تغییر برخی سیاست‌های نامرتبط استفاده شود. تلاش‌های قانونی اخیر برای شرطی کردن کمک‌های نظامی آمریکا به عربستان سعودی با این اصل مطابقت دارد، زیرا آنها به دنبال شرکت کمتر ایالات متحده در کمپین بمباران بیش از حد عربستان در یمن و ابراز نارضایتی از قتل جمال خاشقجی، مخالف سعودی بودند. به‌طور مشابه، قانون پاسخگویی حقوق بشر جهانی مگنیتسکی در سال ۲۰۱۶ به دولت ایالات متحده اجازه می‌دهد تا افراد دخیل در نقض حقوق بشر را در هر نقطه از جهان تحریم کند و برای تحریم بیش از ۱۰۰ فرد از بیش از ۱۲ کشور جهان مورد استناد قرار گرفته است. این رویکرد تا آنجا که فقط مقاماتی را هدف قرار می‌دهد که مستقیماً در یک تخلف خاص دخالت دارند، به‌خوبی تنظیم شده است. علاوه بر این، ایالات متحده به جای استفاده از آن صرفاً برای مجازات رقبای ژئوپلیتیکی، از این

1. Magnitsky

قانون برای تحریم افراد از مجموعه وسیعی از کشورها، از جمله برخی از متحدان ایالات متحده استفاده کرده است. تلاش‌هایی از این دست نشان می‌دهد که می‌توان تعهد اصولی به حقوق بشر را بدون تبدیل شدن به «سیاست قدرت با ابزارهای دیگر» حفظ کرد. در مقابل، اقدام‌های حقوق بشری که در کمپین «فشار حداکثری» دولت ترامپ علیه ایران گنجانده شده است، در آزمون «خوب تنظیم شده بودن» شکست خورده است، زیرا بخشی از یک برنامه گسترده‌تر برای وادار کردن امتیاز گرفتن بیشتر از ایران یا شاید با هدف فروپاشی رژیم بوده است. رفتار حقوق بشر ایران مستحق سرزنش است، اما تحریم‌های دوران ترامپ در واقع شرایط بشردوستانه را در کشور بدتر کرد و نشان داد که حمایت از شهروندان عادی ایران هدف واقعی آنها نبوده است.

در نهایت، مفاهیم و رویکردهای پرداختن به حقوق بشر همچنان در مجامع مختلف چندجانبه (دسته ۴)، که گاهی شرکت‌های خصوصی، شرکت‌ها و سازمان‌های چندملیتی و گروه‌های جامعه مدنی را درگیر می‌کنند، مورد بحث و ترویج قرار می‌گیرد. تصویب مجموعه‌ای از اصول راهنما در مورد تجارت و حقوق بشر از سوی شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد که با همکاری انجمن‌های تجاری، شرکت‌های فردی و سازمان‌های جامعه مدنی توسعه یافته است، نمونه اخیر از عملکرد با تأثیر قابل توجه بر رفتارها در دنیای واقعی است. هرگاه کشور، سازمان یا شرکت خاصی به دلیل نقض حقوق بشر تحریم شود، هنجارهای مربوطه را تقویت می‌کند و به‌طور غیرمستقیم بر موقعیت سایر دولت‌ها یا سازمان‌هایی که ممکن است به شیوه‌ای مشابه عمل کنند، تأثیر می‌گذارد. به این ترتیب، تحریم‌های یک کشور می‌تواند تأثیرات سرریزی بر سایر کشورها داشته باشد، به‌ویژه زمانی که یک کمپین تحریمی حمایت چندجانبه را به خود جلب کند. به همین دلیل، دسته ۴ عرصه‌ای باقی خواهد ماند که در آن، دولت‌ها و سایر گروه‌ها در مورد معانی جایگزین از حقوق (وراه‌های مناسب دفاع از آنها) یا برای محافظت از منافع خود یا برای پیشبرد ادعاهای حقوقی بحث می‌کنند که تا به حال به آنها متعهد بوده‌اند.

### ۳-۲. نتیجه‌گیری

یک فرد شکاک ممکن است اشاره کند که رویکرد ما با توجه به وضعیت فعلی رقابت ژئوپلیتیکی بین ایالات متحده و چین غیرواقعی است. شاید درست باشد، اما یک مزیت کلیدی رویکردی که ما پیشنهاد کرده‌ایم این است که هزینه‌های ورود کم است و نیازی نیست که طرفین در ابتدا روابط دوستانه داشته باشند. این موضوع دولت‌ها را ملزم نمی‌کند که از قبل به نتیجه اساسی خاصی متعهد شوند. همچنین دولت‌ها را ملزم نمی‌کند که موافقت کنند از آن در تمام طیف روابط خود با سایر دولت‌ها استفاده کنند. می‌توان آن را به صورت تکه‌تکه و متوالی در حوزه‌های مختلف مورد استفاده قرار داد. مهم‌تر از همه، فرارژیم ما به حسن نیت کشورها متکی نیست، بلکه به نفع شخصی آنها متکی است - به‌ویژه، تمایل آنها برای اجتناب از انبوهی از بدترین نتایج، و بهره‌مندی از مزایای همکاری تا جایی که می‌تواند ادامه یابد.

فرارژیم ما خودپایدار طراحی شده است. اجرای قوانین آن معمولاً از سوی سایر کشورها انجام می‌شود، نه از طرف اشخاص ثالث. ارزش ایجاد هنجارها و نهادها در تسهیل تشخیص تخلفات از آنها و کمک به انجام اقدام‌های اجرایی قانونی در پاسخ به نقض آنها نهفته است. این در مورد همه هنجارها یا قوانین صادق است. اتهامات تخلفات تقریباً همیشه مورد اعتراض قرار می‌گیرند. متخلفان به ندرت اعلام می‌کنند که آگاهانه و با افتخار یک هنجار ثابت را زیر پا گذاشته‌اند. اما این موضوع هنجار را بی‌فایده یا بی‌معنا نمی‌کند.

تا حدی از آنجاکه الزامات بسیار ناچیز هستند، فرارژیم می‌تواند به نشان دادن اینکه آیا قدرت‌های رقیب واقعاً می‌خواهند نظم بهتری ایجاد کنند یا نه کمک کند. دولتی که از همان ابتدا فرارژیم را رد کند یا اقدام‌های ذیل آن نشان دهد که تعهد ابراز شده‌اش جعلی است، متحمل هزینه‌های اعتباری می‌شود و خطر برانگیختن مخالفت‌های بین‌المللی بیشتری را طی زمان برای خود می‌خرد. در مقابل، کشورهایی که این چارچوب را پذیرفته‌اند و اصول آن را با حسن نیت اجرا می‌کنند، مورد توجه دیگران قرار خواهند گرفت و احتمالاً حمایت بین‌المللی بیشتری خواهند داشت. به این ترتیب، رایج کردن این رویکرد ممکن است به خودی خود مشوق رفتار خوب باشد.



یک انتقاد متفاوت - و در واقع متناقض - این است که پیشنهاد ما حاوی چیزهای جدید کمی است، و اینکه دولت‌ها در حال استفاده از فرارژیم بدون پذیرش رسمی آن هستند. مانند قهرمان داستان لو بورژوا جنتیلهوم<sup>۱</sup> مولیر، ادعا شود دولت‌ها ممکن است همیشه به این شکل رفتار کرده باشند بدون اینکه از آن آگاه باشند. بحث‌های ما در مورد تنش‌های آمریکا و چین بر سر تایوان و فناوری، اوکراین و حقوق بشر نشان می‌دهد که اغلب بله اما نه همیشه. ما این را به عنوان یک نشانه تشویق کننده (و مثبت برای رویکرد) می‌دانیم: اگر دولت‌ها از چهار مقوله ما برای تنظیم روابط دوجانبه خود یا هنگام برخورد با موضوع‌های مهم چندجانبه مانند مهاجرت یا حقوق بشر استفاده می‌کنند، این نشان می‌دهد که طرح ما آرمانی نیست. حتی در چنین مواردی، اگر ملت‌ها رژیم ما را صریحاً تأیید و اتخاذ کنند، ممکن است مزایای بیشتری به همراه داشته باشد. این امر به ایجاد اعتماد و اعتبار کمک می‌کند و تصورات نادرست در مورد نحوه عملکرد یا واکنش رقبا را کاهش می‌دهد.

مزیت دیگر رویکرد ما این است که طرف‌های متخاصم را تشویق می‌کند تا مواضع و اقدام‌های خود را توضیح داده و توجیه کنند، خطوط قرمز و دلایل پشت آنها را روشن کنند و به دقت به آنچه طرف مقابل می‌گوید گوش دهند. توافقات به دست آمده در دسته‌های ۱ و ۲ می‌تواند درک هر یک از طرفین را از دیدگاه‌ها و منافع طرف مقابل افزایش دهد و در صورت موفقیت‌آمیز بودن، می‌تواند شروع به ایجاد درجه‌ای از اعتماد بین آنها کند. محدودیت متقابل در رده ۳ نیز می‌تواند خود را تقویت کند، زیرا هر طرف می‌فهمد که حداقل تاحدی می‌توان به طرف دیگر اعتماد کرد. فرارژیم راهی به سوی جهانی کاملاً هماهنگ نیست که در آن همه تضاد منافع حل شده یا بی‌ضرر شده باشد. این رژیم صرفاً راهی برای ایجاد نظم جهانی است که تا حدودی بی‌خطرتر، باثبات‌تر و مرفه‌تر از آن چیزی است که احتمالاً شاهد آن هستیم.

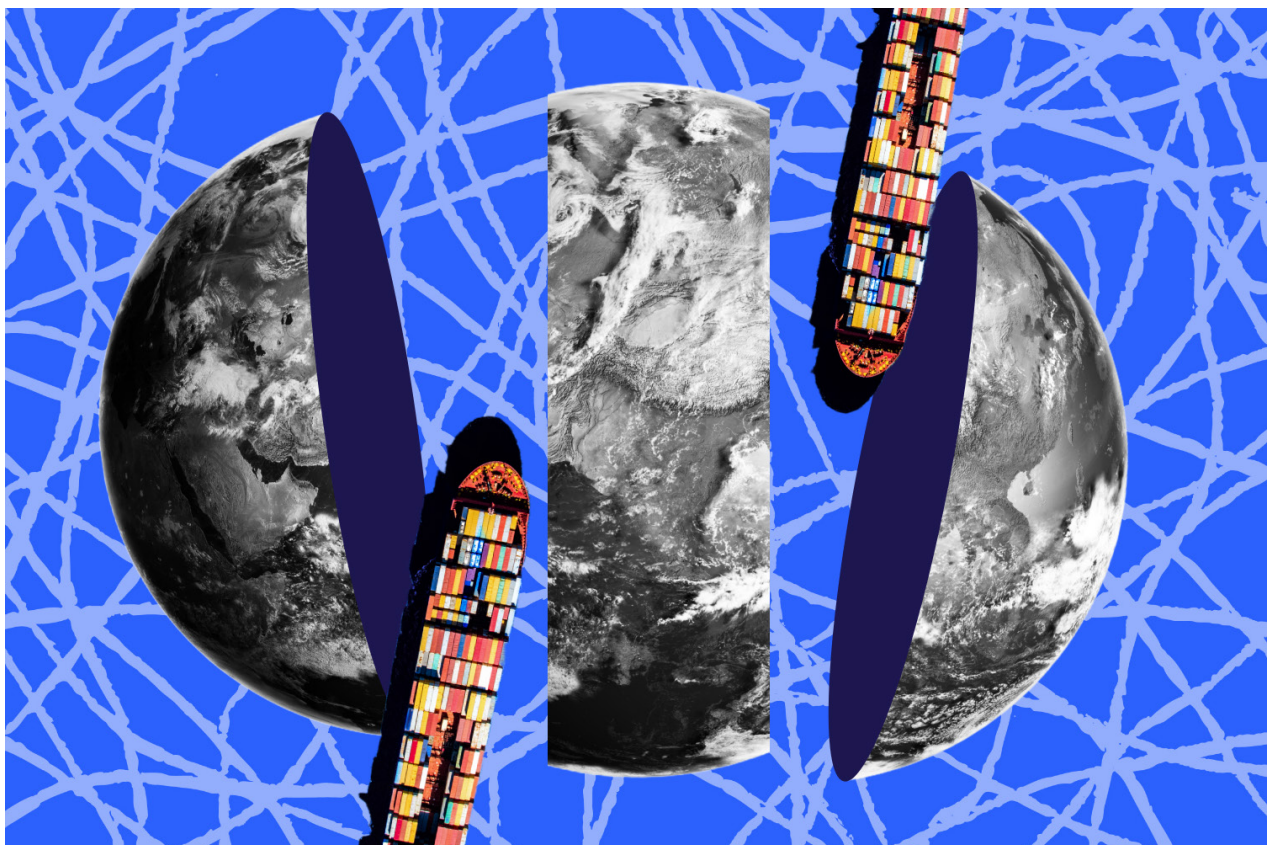
در نهایت، فرارژیم ما از بازیگران غیردولتی، سازمان‌های جامعه مدنی، دانشگاهیان، رهبران فکری و هر کس دیگری که در یک حوزه موضوعی سهمی دارد دعوت به مشارکت می‌کند. اعضای جامعه جهانی را تشویق می‌کند تا از تضاد آشکار درگیری در مقابل همکاری فراتر بروند و بپرسند: ۱. چه اقدام‌هایی باید کاملاً ممنوع شوند؟ ۲. چه مصالحه یا تعدیل‌هایی امکان‌پذیر و برای دو طرف سودمند خواهد بود؟ ۳. چه زمانی، اقدام مستقل قابل انتظار و مشروع است و چگونه می‌توانیم اقدام‌های «خوب تنظیم شده» را از اقدام‌های افراطی متمایز کنیم؟ ۴. چه زمانی نتایج مرجح، مستلزم توافق چندجانبه خواهد بود تا اطمینان حاصل شود که اشخاص ثالث تحت تأثیر توافقات یا اقدام‌های انجام شده توسط دیگران قرار نخواهند گرفت؟ ما انتظار نداریم که چنین مکالماتی به اجماع فوری یا کامل منجر شود، اما تبادلات ساختارمندتر در مورد این سؤال‌ها می‌تواند بده‌بستان‌ها را روشن کند، توضیحات یا توجیه‌های واضح‌تری را برای موقعیت‌های رقابتی به همراه داشته باشد و شانس دستیابی به نتایج سودمند متقابل را افزایش دهد [۱۱].

### دیدگاه

این مقاله، نکات آشکار متعددی دارد اما به نظر می‌رسد نکات مضمیر این متن و به بیانی، «بین سطور» این مقاله، مهم‌تر از سطور و نکات آشکار آن است. وقتی این نویسندگان، صحبت از یک فرارژیم به میان آورده و یک سازوکار چهارگانه برای جلوگیری از تشدید تنش‌ها ارائه می‌کنند به وضوح فرض کرده‌اند که سازوکارهای حقوقی و سیاسی موجود جهان نظیر سازمان‌ها و شوراها و ذیل سازمان ملل متحد، توانایی پاسخ به چالش‌های جاری و آتی جهان را نخواهند داشت.

اینکه این نویسندگان به چنین سازوکاری رسیده‌اند نشان می‌دهد اینان از یک پرسش مهم مبنی بر اینکه «آیا چند تکه شدن جهان تداوم خواهد داشت یا نه؟» عبور کرده‌اند و به صراحت فرض کرده‌اند روند جاری تقابل بلوک‌های قدرت تداوم خواهد داشت. چند پاره شدن جهان و تقابل بلوک‌های قدرت، دلالت‌های مهمی در موضوع کاهش اثرگذاری تحریم خواهد داشت. اساساً تحریم، در یک جهان یکپارچه که واجد سازوکارهای جهان‌شمول است (نظیر سیستم پرداخت بین‌المللی یکپارچه، سیستم لجستیک دریایی جهان‌شمول و ...) اثر حداکثری خواهد داشت. برعکس این گزاره نیز صادق است.

### ۳. راهبرد سیاست‌گذاران در برابر جهان تکه‌تکه شده چگونه باید باشد؟<sup>۱</sup>



۱. مقاله‌ای به قلم گیتا گوپینات که به تاریخ ۶ فوریه ۲۰۲۴ در پایگاه خبری فارین پالسی منتشر شده است.



ما در یک نقطه عطف تاریخی به سر می‌بریم. تجارت در حال تکه‌تکه شدن است؛ زیرا بسیاری از کشورها به نام «برون‌سپاری به کشورهای هم‌فکر»، «ریسک‌زدایی»<sup>۲</sup> و «اتکا به خود»<sup>۳</sup> موانعی را بر سر راه آن ایجاد می‌کنند.

کشورها ممکن است دلایل معتبری مانند نیاز به تقویت امنیت ملی و ایجاد تاب‌آوری برای دنبال کردن این سیاست‌ها داشته باشند. برخی از ملت‌ها در کوتاه‌مدت ممکن است سود برند. با این حال، اگر این روند ادامه یابد ممکن است به یک جنگ سرد جدید بینجامد. در این حالت هزینه‌هایی از جمله صلح کمتر، امنیت کمتر و رفاه کمتر بر مزایای چنین سیاست‌هایی غلبه خواهد کرد. بدون شک سیاست‌گذاران با بده - بستان دشواری، میان به حداقل رساندن هزینه‌های چند تکه شدن تجارت و به حداکثر رساندن امنیت و تاب‌آوری روبه‌رو هستند. در عین حال برخی از اصول کلی می‌توانند این تضمین را ایجاد کنند که جهان به‌سوی بدترین سناریوی اقتصادی خود حرکت نکند. اولین بار نیست که ملاحظات ژئوپلیتیکی مانع تجارت جهانی و جریان سرمایه می‌شود.

جنگ جهانی اول دوران طلایی جهانی شدن را به یکباره پایان داد و تجارت جهانی به‌عنوان قسمتی از درآمد ملت‌ها از بین رفت. به دنبال آن دوران سخت اقتصادی به‌وجود آمد که به ظهور رهبران ملی‌گرا و اقتدارگرایی منجر شد، رهبرانی که بعدها جهان را وارد جنگ جهانی دوم کردند. پس از جنگ جهانی دوم، جهانی دوقطبی متشکل از دو ابرقدرت (ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی) ظهور کرد که براساس ایدئولوژی و همچنین ساختارهای سیاسی و اقتصادی کاملاً متفاوت بنا شده بودند. مجموعه‌ای متزلزل از کشورهای غیرمتعهد بین این دو ابرقدرت قرار داشتند. دوره جنگ سرد (بین اواخر دهه ۱۹۴۰ و اواخر دهه ۱۹۸۰) دوره جهانی‌زدایی نبود. در این دوره با بهبود وضعیت اقتصادی پس از جنگ و سیاست‌های آزادسازی تجاری که توسط بسیاری از کشورها در بلوک غرب دنبال شد، نسبت تجارت جهانی به تولید ناخالص داخلی افزایش یافت. اما می‌توان گفت که در این دوره با شکل‌گیری تجارت و جریان سرمایه‌گذاری بر مبنای ملاحظات، شاهد تکه‌تکه شدن اقتصادی بودیم. طی این مدت، تجارت بین بلوک‌های مخالف از سهم حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد از تجارت جهانی به کمتر از ۵ درصد تجارت جهانی نزول کرد. در جهان امروز نیز می‌توان موارد مشابهی مشاهده کرد. در پنج سال گذشته و با افزایش خطرات ژئوپلیتیکی، تهدیدها علیه جریان آزاد سرمایه و کالا تشدید شده است.

برخی از اقدام‌ها، تجارت و سرمایه‌گذاری را مستقیماً مورد هدف قرار داده‌اند: برای مثال، تعرفه‌های وضع شده بر واردات آلومینیوم و فولاد یا محدودیت‌های صادراتی اعمال شده بر مواد معدنی و محصولات کشاورزی حیاتی. سایر اقدام‌های داخلی، مانند ابتکارات انجام شده برای تقویت تولید نیمه‌هادی‌های داخلی و الزامات محتوای محلی<sup>۴</sup> به‌طور غیرمستقیم بر جریان‌های تجاری تأثیر گذاشته است. در سال ۲۰۲۳ حدود ۳۰۰۰ اقدام محدودکننده تجارت اعمال شد که تقریباً سه برابر موارد اعمال شده در سال ۲۰۱۹ است. شرکت‌های چندملیتی نیز در حال بحث در مورد موضوع‌هایی مانند reshoring<sup>۵</sup>، nearshoring<sup>۶</sup>، friendshoring<sup>۷</sup> و جهانی‌زدایی<sup>۸</sup> در جلسات و ملاقات‌های خود هستند.

هرچند محرک‌های تکه‌تکه شدن اقتصادی امروز شبیه به دوران جنگ سرد است (یعنی رقابت ایدئولوژیک و اقتصادی بین دو ابرقدرت)، اما این مرحله اساساً تفاوت‌هایی دارد.

1. Friendshoring

2. De-risking

3. Self-reliance

4. Local Content Requirements (LCR):

نوعی مکانیسم حمایتی است تا مانع تأثیرگذاری منفی تجارت بین‌الملل بر صنایع داخلی و محلی شود. بدین صورت که با وضع قوانین بر فعالیت شرکت‌های بین‌المللی، محدودیت‌هایی بر آنها اعمال شود. ۵. بازگرداندن کسب‌وکار به محل اولیه خود.

۶. برون‌سپاری به کشورهای نزدیک. بدین معنا که در کشورهای نزدیک‌تر کارخانه‌های تولیدی خود را ایجاد کنند تا هزینه‌های کمتری (مانند مالیات کمتر) پرداخت کنند.

۷. بخشی یا تمام فرایند کسب‌وکار را به کشورهای منتقل می‌کنند که متعهد و شریک یکدیگر هستند و یا ارزش‌های یکسانی دارند.

8. Deglobalization

برای شروع، درجه وابستگی متقابل اقتصادی بین کشورها امروزه بالاتر است. نسبت تجارت جهانی به تولید ناخالص داخلی در حال حاضر ۶۰ درصد است، در حالی که این نسبت در دوران جنگ سرد ۲۴ درصد بود. امروزه اقتصادها هرچه بیشتر در بازار جهانی ادغام شده‌اند و زنجیره‌های ارزش جهانی نیز پیچیده‌تر هستند. این موارد احتمالاً هزینه‌های تکه‌تکه شدن اقتصادی را افزایش می‌دهد. همچنین عدم اطمینان بیشتری در مورد اینکه چه کسی در کدام بلوک قدرت است وجود دارد. در طول جنگ سرد، کشورها تمایل داشتند تا به‌صراحت جانب‌داری خود را از ایالات متحده یا اتحاد جماهیر شوروی بروز دهند. امروزه، چرخش‌های مداوم داخل کشورها در ایدئولوژی رهبران سیاسی آنها رایج‌تر است و تعیین جانب‌داری را دشوار می‌سازد.

در حال حاضر به‌طور بالقوه وزن اقتصادی کشورهای غیرمتعهد (از نظر تولید ناخالص داخلی، تجارت و جمعیت) بیشتر است. بیش از نیمی از تجارت جهانی در سال ۲۰۲۲ شامل یک کشور غیرمتعهد بود. با توجه به ادغام اقتصادی فزاینده میان آنها، این کشورها می‌توانند نقش «اتصال دهنده» بین رقبا را ایفا کنند و به‌طور مستقیم از تنوع تجارت و سرمایه‌گذاری سود برند. با مشاهده نشانه‌هایی از شکاف‌های رو به رشد ممکن است این سؤال ایجاد شود: آیا ما وارد دوره جهانی‌زدایی شده‌ایم؟ اگر جهانی‌زدایی را به‌عنوان کاهش نسبت تجارت جهانی به تولید تعریف کنیم، پاسخ منفی است. سهم تجارت جهانی در تولید ناخالص داخلی جهانی نسبتاً ثابت مانده و از سال ۲۰۱۱ بین ۵۵ تا ۶۰ درصد در نوسان است. هرچند نشانه‌هایی از افزایش روند تکه‌تکه شدن اقتصاد جهانی وجود دارد.

در میانه رشد آهسته‌تر اقتصاد جهانی و چرخش هزینه‌ها از کالا به خدمات پس از همه‌گیری کرونا، از زمان آغاز جنگ روسیه در اوکراین روند تجارت در همه‌جا نزول یافته است. تجارت بین بلوک‌های قدرت بسیار بیشتر از تجارت درون بلوک‌ها کند شده است. این امر به‌ویژه در بخش‌های استراتژیک مانند مواد شیمیایی و ماشین‌آلات صادق است که برای توسعه محصولات مختلف (از جمله فناوری‌های کم‌کربن) استفاده می‌شوند. همچنین نشانه‌های واضحی در مورد بخش‌بندی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جهانی (FDI) در امتداد خطوط ژئوپلیتیکی وجود دارد. پس از حمله روسیه به اوکراین، سهم پروژه‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی اعلام شده بین بلوک‌های قدرت بیشتر از سهم‌های اعلام شده در بلوک‌ها کاهش یافت. در همین حال، حدود نیمی از پروژه‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی اعلام شده در همین دوره زمانی در کشورهای غیرمتعهد بوده و افزایش شدیدی داشته است.

ارتباطات مستقیم بین ایالات متحده و چین نیز در حال قطع شدن است. چین دیگر بزرگ‌ترین شریک تجاری ایالات متحده نیست و در پنج سال گذشته سهم چین از واردات ایالات متحده تقریباً ۱۰ درصد (از ۲۲ درصد در سال ۲۰۱۸ به ۱۳ درصد در نیمه اول سال ۲۰۲۳) کاهش یافته است. محدودیت‌های تجاری اعمال شده از زمان آغاز تنش‌های تجاری میان ایالات متحده و چین در سال ۲۰۱۸ به طرز مؤثری واردات محصولات تحت تعرفه از چین را محدود کرده است. همچنین چین دیگر مقصد اصلی سرمایه‌گذاری خارجی ایالات متحده نیست و در تعداد پروژه‌های سرمایه‌گذاری خارجی اعلام شده جایگاه خود را به بازارهای نوظهوری مانند هند، مکزیک و امارات متحده عربی واگذار کرده است.

مطابق برخی شواهدی که وجود دارد پیوندهای مستقیم بین ایالات متحده و چین به‌سادگی با پیوندهای غیرمستقیم جایگزین می‌شوند. مکزیک و ویتنام کشورهایی هستند که بیشترین سهم واردات ایالات متحده را به خود اختصاص داده‌اند و از سوی دیگر از طریق کسب سهم صادرات چین نیز سود بیشتری را به‌دست آورده‌اند. این کشورها بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان FDI از چین نیز هستند. با وضع تعرفه‌های ایالات متحده بر کالاهای چینی، تولیدکنندگان بزرگ لوازم الکترونیکی، انتقال تولید از چین به ویتنام را تسریع کردند. ویتنام نیز بیشتر نهاده‌های موردنیاز خود را از چین تأمین می‌کند، در حالی که بیشتر صادراتش به ایالات متحده است. در سال ۲۰۲۳ مکزیک جایگاه چین به‌عنوان بزرگ‌ترین صادرکننده کالا به ایالات متحده را گرفت. اما شواهد حکایت از این امر دارد که برخی تولیدکنندگانی که کارخانه‌های خود را در مکزیک افتتاح می‌کنند، شرکت‌های چینی هستند و هدف خود را بازار ایالات متحده قرار داده‌اند.



به عبارت دیگر، به جای کاهش تجارت میان آمریکا و چین، می‌توان شاهد تغییر مسیر آن از طریق کشورهای دیگر بود. به نظر می‌رسد که خود این امر باعث طولانی شدن زنجیره تأمین، کاهش بهره‌وری و ایجاد بی‌ثباتی و آسیب‌پذیری‌های جدید شود. واضح است که تکه تکه شدن اقتصادی واقعیت زمانه ماست و از آنجا که صف‌بندی‌های ژئوپلیتیکی، جریان‌های تجارت و سرمایه‌گذاری را شکل می‌دهند، احتمالاً این روند ادامه خواهد داشت.

با وجود تلاش‌های دو اقتصاد بزرگ برای قطع روابط با یکدیگر، هنوز مشخص نیست که در یک اقتصاد جهانی عمیقاً یکپارچه و مرتبط، آنها تا چه اندازه موفق خواهند بود. با بیشتر و عمیق‌تر شدن تکه تکه شدن اقتصادی، هزینه اقتصادی آن چه خواهد بود؟ و این هزینه‌ها چگونه منتقل می‌شوند؟ کانال اصلی تغییر اقتصاد جهانی ناشی از تکه تکه شدن، تجارت است. اعمال محدودیت‌ها بر تجارت می‌تواند دستاوردهای کارایی ناشی از تخصص را کاهش داده، صرفه‌جویی را در مقیاس محدود کرده و رقابت را کاهش دهد.

ظرفیت تجارت برای ایجاد انگیزه در تخصیص مجدد درون صنعت<sup>۱</sup> و ایجاد دستاوردهای بهره‌وری نابود خواهد شد. تجارت کمتر به معنای گسترش محدودتر دانش (مزیت اصلی یکپارچه‌سازی و ادغام تجاری) نیز است که با جداسازی مسیر سرمایه‌گذاری مستقیم بین کشورها، بیشتر کاهش می‌یابد.

یک مثال مفید در این زمینه برگزیت است. با توجه به پیوندهای متقابل گسترده بین اروپا و بریتانیا، گمان می‌رود که برگزیت تأثیر قابل توجهی بر اقتصاد بریتانیا داشته باشد.

**جداسازی جریان‌های سرمایه، انباشت سرمایه را نیز محدود می‌کند (به دلیل کاهش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی) و بر تخصیص سرمایه، قیمت‌داری‌ها و سیستم پرداخت بین‌المللی تأثیر گذاشته، خطرانی برای ثبات مالی کلان ایجاد کرده و به طور بالقوه به یک اقتصاد بی‌ثبات‌تر منجر می‌شود.**

تخمین‌های مربوط به هزینه‌های اقتصادی جداسازی بسیار متفاوت و غیرقطعی هستند. اما در صندوق بین‌المللی پول کاری در حال انجام است که نشان می‌دهد این هزینه‌ها می‌تواند زیاد باشد و به طرز نامتناسبی بر کشورها اثر گذارد که وزن آثار منفی آن بر کشورهای درحال توسعه بیشتر است. اگر اقتصاد جهانی را براساس رأی‌گیری سازمان ملل درباره قطعنامه اولیه اوکراین در سال ۲۰۲۲ به دو بلوک تقسیم کرده و تجارت بین دو بلوک نیز حذف شود، زبان جهانی تخمین زده شده حدود ۲/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی خواهد بود. اما بسته به توانایی اقتصادها برای تعدیل و سازگاری، این زبان می‌تواند به ۷ درصد از تولید ناخالص داخلی برسد. در زمینه مسئله سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، دنیا به دو بلوک متمرکز بر ایالات متحده و چین تقسیم شده است (هرچند برخی کشورها بی‌طرف می‌مانند). این امر می‌تواند به زبان جهانی بلندمدت حدود ۲ درصد از تولید ناخالص داخلی منجر شود. در یک سناریوی افراطی، حتی کسانی که از تکه تکه شدن در اشکال ملایم آن سود می‌برند، تکه‌ای بزرگ‌تر از یک کیک اقتصادی بسیار کوچک‌تر نصیبشان خواهد شد. به طور خلاصه، همه می‌توانند شکست بخورند. تکه تکه شدن مانع از تلاش‌ها برای رسیدگی به سایر چالش‌های جهانی نیز خواهد شد که نیازمند همکاری بین‌المللی هستند. این چالش‌ها (از تغییرات آب‌وهوایی گرفته تا هوش مصنوعی) بسیار گسترده و متنوع هستند [۱۲].

1. Within-industry Reallocation

2. Brexit

#### دیدگاه

صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی، سه نهاد مهم و اثرگذار ذیل گفتمان «جهانی‌سازی» هستند. اساساً هویت و موجودیت این نهادها، وابسته و گره‌خورده به یک جهان یکپارچه و یک گفتمان جهان‌شمول است و شکل‌گیری یک جهان چندتکه شده می‌تواند زمینه‌ساز شدن چنین سازمان‌هایی را فراهم کند. صندوق بین‌المللی پول در سال‌های گذشته، گزارش‌های متعددی را در مورد پدیده چندپاره‌شدن جهان منتشر کرده و بارها مخاطرات آن را گوشزد کرده است. حسب اطلاع، تدوین و انتشار این گزارش‌ها توسط صندوق بین‌المللی پول همراه با اختلاف‌نظر درونی بوده است و بخشی از بدنه مدیریتی آن سازمان بر این باورند که IMF نباید بر این واقعیت که «جهان دیگری در حال برآمدن است» صحنه‌گذار. اما بخش دیگری از بدنه کارشناسی این سازمان، مواجه شدن با واقعیت و از آن مهم‌تر، کنشگری فعالانه در جهت مقابله با آن را بر سکوت ترجیح داده است. در نقطه مقابل، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی، تاکنون بیشتر ترجیح داده‌اند در همایش‌ها و اجلاس‌های در مورد پدیده چندپاره‌شدن جهان صحبت کنند تا اینکه گزارشی رسمی راجع به این موضوع منتشر کنند. علی‌ای حال، اینکه یکی از مقامات ارشد IMF مجدداً در یادداشتی، مجدداً به موضوع چندتکه شدن جهان تأکید کرده و اجدد دلالت‌های مهمی می‌تواند باشد. وی به صراحت بیان می‌کند که «تکه‌تکه شدن اقتصاد جهانی واقعیت زمانه ماست و ... احتمالاً این روند ادامه خواهد داشت». چندتکه شدن تجارت جهانی و جریان سرمایه، تعدد سیستم‌های پرداخت بین‌المللی، تقویت رویکردهای حمایت‌گرایانه در حوزه صنعت و فناوری، افزایش استفاده از تحریم و نظام‌های کنترل صادرات و ... همگی پدیده‌های زنده و جاری دنیای امروز هستند. براساس این گزاره راهبردی که ساختار تحریمی آمریکا در میان‌مدت و بلندمدت دست‌نخورده باقی خواهد ماند به نظر می‌رسد پرسش واقعی پیش روی نظام سیاستگذاری کشور در حوزه روابط اقتصادی خارجی آن است که «چگونه می‌توان از فرصت‌های ایجاد شده در نتیجه شکاف قدرت‌ها به بهترین صورت برای خنثی‌سازی تحریم‌ها استفاده کرد».

#### ۴. به سوی نظم ژئواکونومیک<sup>۱</sup>



۱. مقاله‌ای به قلم آنتی رابرتز، هنری کور مورس و ویکتور فرگوسن در شماره ۲۲، مجلد ۴ مجله International Economic Law منتشر شده است.



تحولات اخیر حاکی از گذار نظم اقتصادی بین‌الملل از نئولیبرال (که در دوران پس از جنگ سرد شکوفا شد) به سمت نظم ژئواکونومیک جدید است. گذار به این نظم جدید که مشخصه آن «امنیتی‌سازی سیاست اقتصادی و اقتصادی‌سازی سیاست‌های استراتژیک» است، احتمالاً قوانین، هنجارها و نهادهای تجارت بین‌الملل و قانون سرمایه‌گذاری را دستخوش تغییرات بسیاری خواهد کرد. در مقاله پیش رو تفاوت‌های منطق زیربنای این دستورات بیان شده، چگونگی تأثیرگذاری جنگ تجاری میان ایالات متحده و چین بر این تغییرات و پیامدهای این گذار برای حکمرانی اقتصاد جهانی مورد بررسی قرار گرفته است.

#### ۱-۴. نظم حوزه اقتصاد و امنیت بین‌الملل

مفهوم «نظم» را می‌توان به صورت مجموعه‌ای نسبتاً قابل پیش‌بینی از رفتارها، تعاملات و نتایج در یک سیستم اجتماعی خاص بیان کرد. یک نظم معین در حوزه‌ای از سیاست جهانی معمولاً با مقررات خاصی (قوانین، هنجارها و نهادها) و الگوهای رفتاری (کنش‌ها، واکنش‌ها و نتایج) تعریف می‌شود که نشان‌دهنده این است که بازیگران چگونه آن مقررات را درک و اعمال می‌کنند. در حال حاضر در تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی، شاهد ظهور مقررات و الگوهای رفتاری جدیدی هستیم که نشان‌دهنده تغییر نظم است.

از پایان جنگ جهانی دوم، دو نظم اصلی در حوزه اقتصاد و امنیت بین‌الملل وجود داشت که دوره‌های زمانی آنها با هم همپوشانی نداشتند. نظم اقتصادی اول، از دهه ۱۹۴۰ تا ۱۹۷۰، حول اصول لیبرالیسم تعبیه و با معاهده برتون وودز تثبیت شد. دومین نظم که در پی بحران اقتصادی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ پدیدار شد، بر مجموعه‌ای از ایده‌ها بنا شد که معمولاً به عنوان نئولیبرالیسم یا اجماع واشنگتن از آنها یاد می‌شود. تأکید این رژیم بیشتر بر نیروهای بازار (تشویق بیشتر به مقررات‌زدایی، آزادسازی و خصوصی‌سازی و کاهش نقش دولت در بازار) بود.

از منظر نظم امنیتی، دو دوره جنگ سرد (از اواخر دهه ۱۹۴۰ تا اوایل دهه ۱۹۹۰) و دوره پس از جنگ سرد (از ۱۹۹۱ به بعد) وجود دارد. در دوره پس از جنگ سرد، اقتصاد نئولیبرال به طرز فزاینده‌ای جهانی شد. این دوره را نظم نئولیبرال می‌نامیم که از زمان بحران مالی ۲۰۰۸ تحت فشار قرار گرفته و راه برای ظهور یک نظم جدید ژئواکونومیک هموار شده است. هنگام مقایسه نظم ژئواکونومیک در حال ظهور با نظم قبلی، در درجه اول شیوه‌های نظم جدید را با نظم نئولیبرال پسا جنگ سرد مقایسه می‌کنیم.

واژه «ژئواکونومیک» به دو صورت تعریف می‌شود. در سطح خرد، تعاریفی که رابرت بلکویل<sup>۱</sup> و جنیفر هریس<sup>۲</sup> ارائه داده‌اند: «کاربرد ابزارهای اقتصادی برای گسترش و دفاع از منافع ملی و ایجاد منافع ژئوپلیتیکی». در سطح کلان، افرادی مانند ادوارد لوتواک<sup>۳</sup> در پایان جنگ سرد چنین اظهار داشتند که رقابت و تقابل میان دولت‌های مختلف از میدان نظامی فراتر رفته و در میدان اقتصادی صورت خواهد گرفت:

«روش‌های بازرگانی جایگزین روش‌های نظامی می‌شوند (با سرمایه‌های یک‌بارمصرف به جای قدرت آتش و یا نوآوری غیرنظامی به جای پیشرفت نظامی - فنی و یا نفوذ به بازارها به جای نفوذ به پادگان‌ها و پایگاه‌ها). در نتیجه «ژئواکونومیک» بروز خواهد کرد ... بهترین اصطلاحی که می‌توانم برای توصیف آمیختگی منطق تقابل با روش‌های بازرگانی بیابم.»

در این نوشتار از عبارت نظم ژئواکونومیک برای توصیف تغییر رابطه بین اقتصاد و امنیت در سطح کلان رژیم حاکم بر تجارت بین‌الملل و قانون سرمایه‌گذاری بهره می‌بریم. با تغییر قدرت ژئوپلیتیکی، الگوهای رفتاری متفاوتی میان کشورهای کلیدی از جمله چین و ایالات متحده ایجاد شده است. مشخصه‌های نظم جدید، توجه بیشتر به دستاوردهای اقتصادی نسبی (نه مطلق) و توجه به پیامدهای آن برای امنیت، نگرانی فزاینده در مورد خطرات امنیتی ناشی از وابستگی متقابل اقتصادی و اتصال دیجیتال، رقابت شدید در حوزه توسعه

1. Robert Blackwill  
2. Jennifer Harris  
3. Edward Luttwak

فناوری و افزایش درخواست‌ها برای استثناهای امنیتی است به گونه‌ای که تفکیک انگیزه‌های حمایت<sup>۱</sup> و حمایت‌گرایی<sup>۲</sup> را دشوار می‌کند. هنگام بیان ظهور نظم ژئواکونومیک، منظور ما جایگزینی کامل یک نظم با دیگری نیست، یا اینکه ملاحظات امنیتی پیش از این وجود نداشت و تمام روندهایی که امروزه شاهد آن هستیم نتیجه افزایش نگرانی‌های امنیتی است یا اینکه تنها در نظم جدید است که نگرانی‌های امنیتی بر منافع اقتصادی برتری دارند؛ بلکه در واقع، در حال شناسایی نحوه تغییر تعادل و رابطه میان اقتصاد و امنیت هستیم. پیش‌تر ذهنیت «اقتصادی» بر عملیات معمول تجارت بین‌المللی و قانون سرمایه‌گذاری مسلط بود، امروزه ملاحظات «امنیتی» نقش برجسته‌تری در این حوزه دارند.

### ۱-۱-۴. منطق نظم نئولیبرال

امنیت هسته اصلی نظم نئولیبرال پس از جنگ سرد نبود. هرچند امنیت در این نظم غایب نبود، اما به جای اینکه بر کارکرد روزمره آن تأثیر گذارد، بیشتر به عنوان توجیه و استثنایی برای نظم نئولیبرال به کار می‌رفت.

امنیت توجیهی برای نظم قدیمی بود: طبق ایده‌ها و ترجیحات سیاست‌ایالات متحده (که در ادامه مورد بحث قرار خواهد گرفت)، انعقاد قراردادهای تجاری و سرمایه‌گذاری به افزایش وابستگی متقابل اقتصادی منجر شده و به نوبه خود با افزایش هزینه درگیری بین دولت‌ها، موجب تقویت صلح و همکاری می‌شد که این ایده در شعار «صلح جهانی از طریق تجارت جهانی» خلاصه شد.

نقش امنیت به عنوان یک استثنا (نقش بیشتری داشت) در نظم نئولیبرال بدین صورت بود که اکثر قراردادهای تجاری و سرمایه‌گذاری منعقد شده پس از جنگ جهانی دوم شامل بندهای استثناهای امنیتی ملی با بیانی کلی بودند. با این حال، دولت‌ها از ترس باز کردن جعبه پاندورا در استناد به این بندها خویشتن‌داری می‌کردند: چون متوجه شدند که قانونگذاری دقیق در مورد این استثناهای امنیتی ملی دشوار است و از سوی دیگر استنادهای گسترده به این بندها قوانین تجارت و سرمایه‌گذاری را تضعیف می‌کند.

اما نگرانی‌های امنیتی چندان بر عملیات معمول این نظم اثر نگذاشت. قواعد و اصولی که مبنای معاهدات تجاری و سرمایه‌گذاری بودند بیشتر بر اساس ذهنیت «اقتصادی» بودند تا ذهنیت «امنیتی». ذهنیت اقتصادی حاکم، به حداکثرسازی منافع اقتصادی کشورها در تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی (از طریق افزایش کارایی) در کشورها و بین کشورها توجه داشت. نگرانی‌های امنیتی بالقوه مرتبط با تعمیق وابستگی متقابل اقتصادی در بسیاری از بخش‌ها توجه نسبتاً کمی را به خود جلب کرد.

بر اساس تئوری اقتصاد کلاسیک، تجارت آزاد برای کشورها سودمند است؛ زیرا به آنها این امکان را می‌دهد تا با تمرکز بر تولید آنچه که در تولید آن بهترین هستند و تجارت سایر کالاهای مورد نیاز، بر اساس مزیت نسبی خود بازی کنند. تجارت آزاد یک موقعیت برد-برد است: اندازه یک اقتصاد و سهمی که از آن به هر یک از دولت‌ها می‌تواند برسد، از طریق همکاری می‌تواند افزایش یابد. کشورها ممکن است در مورد نحوه تقسیم این یک اقتصاد چانه‌زنی کنند، اما فرض اساسی این است که هر دو طرف از این تجارت سود می‌برند و گرنه در تجارت شرکت نخواهند کرد.

جهت تحقق هدف افزایش کارایی اقتصادی، مراودات تجاری و سرمایه‌گذاری با کاهش حس ملی‌گرایی اقتصادی و سوداگری از طریق اقدام‌هایی مانند کاهش سیاست‌های حمایت‌گرایی و اصل عدم تبعیض<sup>۳</sup> همراه خواهد بود. به همین منظور، با بازسازی زنجیره‌های تأمین، شرکت‌هایی کوشند تا کارایی و سود اقتصادی را حداکثر کرده و وابستگی‌های متقابل عمیقی را بین دولت‌ها، متحدان و حتی دشمنان احتمالی ایجاد کنند. این اهداف با ممکن ساختن حل و فصل اختلاف‌های قانونی از طریق ایجاد سازمان تجارت جهانی (WTO) و پذیرش توازن میان منافع سرمایه‌گذار - دولت<sup>۴</sup> تسهیل شد.

1. protection
2. protectionism
3. Nondiscrimination
4. Investor-State Arbitration



روایت غالب این دوره این بود که چارچوب حقوقی و حل اختلاف سازمان تجارت جهانی با محدود کردن مداخله دولت در بازارها و افزایش پیش‌بینی‌پذیری وقایع در صورت بروز اختلاف، کارایی اقتصادی را افزایش داده است. نظام سرمایه‌گذاری و تجارت قانون محور به گسترش جامعه دانش محور متخصصان (عمدتاً حقوقی)، تقویت قانون توسط وکلا (به‌جای سیاستمداران یا دیپلمات‌ها) انجامید. اگرچه سیاست در طراحی و عملکرد سازمان تجارت جهانی غایب نبود، اما قانونی شدن این نظام از کارکرد این نظام در برابر موضوع‌های سیاست جهانی محافظت کرده و نگرانی‌های امنیتی و استراتژیک را به حاشیه برد.

## ۲-۱-۴. منطق نظم ژئواکونومیک در حال ظهور

محور اصلی نظم ژئواکونومیک در حال ظهور، تغییر تمرکز از سود مطلق (براساس فرض سود مثبت برای همه) به سود نسبی است (نگرانی از اینکه سود یک طرف معادل ضرر طرف دیگر است). بیان بازیگران اصلی جهانی، از تأکید بر همکاری به رقابت و درگیری تغییر کرده است. تغییر ارتباط میان اقتصاد و امنیت، برخی از تفاسیر کلاسیک مربوط به انتخاب عقلایی در مورد سیاست تجاری را تضعیف ساخته است. یکی دیگر از ویژگی‌های نظم جدید، رویکرد متفاوت به رابطه بین تجارت و صلح است. توجه به این واقعیت ضروری است که شاید دوره‌های بلندمدت صلح (معمولاً همراه با ثبات هژمونیک است) شرایطی را فراهم کرده که به افزایش وابستگی‌های متقابل اقتصادی شده است. هژمونی معمولاً زمانی از تجارت آزاد حمایت می‌کند که از رشد اقتصادی رقبا استراتژیک خود هراسی نداشته باشد. در چنین دوره‌هایی، هژمونی عمدتاً روی دستاوردهای اقتصادی مطلق خود تمرکز کرده و در عین حال می‌تواند تغییرات قدرت اقتصادی رقیب خود را نادیده بگیرد. اما هنگامی که اندازه نسبی اقتصاد قدرت مسلط (هژمون) و رقیب استراتژیکش به یکدیگر نزدیک شد، پشتیبانی هژمونی از تجارت آزاد به نفع حمایت‌گرایی از داخل تضعیف می‌شود. به این دلیل که قدرت اقتصادی در نهایت به شکل‌های دیگر قدرت، از جمله قدرت نظامی تسری می‌یابد. با نزدیک شدن قدرت اقتصادی کشورها به یکدیگر (به‌ویژه هنگامی که به دو قطبی شدن منجر می‌شود) احساس امنیت هژمونی کاهش یافته و از دستاوردهای اقتصادی مطلق به قدرت استراتژیک تغییر روش می‌دهد.

درک دیگری نیز سبب ایجاد الگوهای رفتاری منتهی به نظم نوظهور می‌شود: وابستگی متقابل ممکن است کارایی اقتصادی را افزایش دهد، اما توانایی ایجاد آسیب‌پذیری‌های استراتژیک، مانند وابستگی به دول خارجی برای تأمین فناوری‌های حیاتی لازم برای پیشرفت اقتصادی و توسعه ظرفیت نظامی قدرت‌های بزرگ را نیز دارد. تغییر از یک ذهنیت «اقتصادی» به طرز فکر «امنیتی» در نظم ژئواکونومیک، مستلزم انتقال از کارایی اقتصادی به لزوم تاب‌آوری بیشتر، از طریق افزایش اتکا به خود است.

یکی از ویژگی‌های مهم نظم ژئواکونومیک، بازنگری در جوانب مثبت و منفی وابستگی متقابل و یا به عبارت دیگر تمایل بیشتر دولت‌ها به «تسلیم‌ناپذیری نمودن وابستگی متقابل» و تلاش برای اجتناب از قرار گرفتن در معرض چنین موقعیتی است. وابستگی‌های متقابلی که دولت‌ها می‌توانند ایجاد کنند، ممکن است به مزایای استراتژیک برای آنها تبدیل شود، مانند کاری که چین از طریق ابتکار کمربند و جاده<sup>۱</sup> انجام می‌دهد. عدم تقارن در محورهای کلیدی نیز می‌تواند به عنوان عاملی استراتژیک توسط طرف کمتر آسیب‌پذیر مورد بهره‌برداری یا مورد سوءاستفاده قرار گیرد.

استفاده تسلیم‌ناپذیری از وابستگی متقابل دارای ویژگی «استفاده کن و از دست بده»<sup>۲</sup> است. اگر دولت‌ها چنین استنباط کنند که سایر دولت‌ها قصد بهره‌برداری استراتژیک از وابستگی متقابل اقتصادی دارند، انگیزه آنها برای مستقل شدن تقویت می‌شود، به‌ویژه زمانی که بازیگری که قصد سوءاستفاده از وابستگی را دارد، یک بازیگر مرکزی یا اصلی باشد. به عنوان مثال می‌توان به اثرات کنترل ایالات متحده بر SWIFT اشاره کرد که سایر دولت‌ها را به سمت ایجاد رژیم‌های پرداخت جایگزین برای اجتناب از کنترل‌های ایالات متحده سوق داده است. تصمیم چین و تلاش برای

1. Belt and Road Initiative

2. Use-it-and-lose-it

استقلال بیشتر در زمینه فناوری را می توان پاسخی به قطع عرضه فناوری های ضروری ایالات متحده در موارد ZTE و Huawei در نظر گرفت. **جهت بازنگری در رابطه بین اقتصاد و امنیت**، دولت ها هرچه بیشتر به **ادعاهای امنیت ملی** روی آورده اند تا از تعهدات تجاری و سرمایه گذاری های بین المللی اجتناب کرده و رویه های قضایی را محدود یا کنار زنند. می توان این امر را به خوبی در گسترش فرایندهای بازنگری سرمایه گذاری های خارجی مشاهده کرد، به طوری که در سال های اخیر بسیاری از دولت ها قوانین سخت گیرانه تری را برای غربالگری سرمایه گذاری وضع کرده یا در نظر گرفته اند. همان طور که در شکل ۱ نیز نشان داده شده است، این امر را می توان در تعداد فزاینده فرایندهای غربالگری بلندمدتی مانند CFIUS (یک کمیته بین سازمانی است که معاملات شرکت های خارجی را از لحاظ امنیت ملی بررسی می کند) در ایالات متحده مشاهده کرد. همچنین از امنیت ملی به صورت گسترده برای توجیه محدودسازی صادرات (مانند ممنوعیت اعمال شده در مورد هواوی)، اعمال تعرفه در حوزه تجارت (مانند تعرفه های وضع شده ایالات متحده بر فولاد و آلومینیوم) و محلی سازی داده ها (مانند قوانین امنیت سایبری چین) استفاده می شود.

## ۲-۴. رقابت ایالات متحده و چین: علل و عواقب

هرچند بسیاری از دولت ها مدت ها است که وادار به متعادل ساختن و یکپارچه کردن منافع اقتصادی و امنیتی خود شده اند اما واگرایی و همگرایی نسبی این حوزه ها در سیاست ایالات متحده، انگیزه اصلی تغییرات صورت گرفته در نظم های ذکر شده است. **این ایالات متحده بود که نقش کلیدی در برقراری نظم اقتصادی بین المللی پس از جنگ جهانی دوم را ایفا کرد.** به همان اندازه نیز ایالات متحده است که یکی از نیروهای محرکه اساسی حرکت به سوی نظم جدید ژئواکونومیک است. از دیگر عوامل مهم در این تغییر، ظهور چین به عنوان یک رقیب اقتصادی و استراتژیک است که به یک جنگ فناوری/تجاری نیز منجر شده است.

### ۱-۲-۴. همسویی رقابت اقتصادی و امنیتی

تفاوت و فاصله نسبی میان حوزه های اقتصادی و امنیتی در نظم های اقتصادی شکل گرفته پس از جنگ جهانی دوم تا حدودی به این برمی گشت که ایالات متحده برای خود، **رقیب اقتصادی و استراتژیک نمی دید.** در طول جنگ سرد، ایالات متحده رقبای اقتصادی و استراتژیک داشت. ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی رقبای استراتژیک بودند، اما به مرور مشخص شد که اتحاد جماهیر شوروی از نظر اقتصادی با ایالات متحده همتا نیست. **ژاپن در دهه های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ به عنوان رقیب اقتصادی برای ایالات متحده ظاهر شد، اما به جای یک رقیب استراتژیک، «دولت وابسته» و متحد امنیتی ایالات متحده بود.**

پس از جنگ سرد و توافق اقتصادی و استراتژیک ایالات متحده، در هر دو زمینه فاقد رقیب شد. در دنیای جدید و تک قطبی، تهدید کمونیستی از میان رفت و سرمایه داری، ایدئولوژی اقتصادی حاکم باقی ماند. مدل اقتصادی نئولیبرال با حمایت سازمان های بین المللی مختلف مانند بانک جهانی و صندوق بین المللی پول به سرعت گسترش یافت. در صحنه اقتصاد جهانی، ایالات متحده از کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق و چین، با این فرض که این امر باعث افزایش صلح و رفاه جهانی شده و موجب تقویت منافع اقتصادی و امنیت به جای تنش می شود، استقبال کرد.

در این دوره، ایالات متحده تهدید امنیتی اصلی را کشورهای «سرکشی» مانند عراق و ایران و (پس از حملات ۱۱ سپتامبر) و گروه های تروریست غیردولتی مانند القاعده، طالبان و داعش می دانست. لذا تمرکز استراتژیک ایالات متحده بر خاورمیانه و انجام عملیات پی در پی نظامی در میدان های نبرد، از عراق گرفته تا افغانستان و لیبی قرار گرفت. ایالات متحده از برخی ابزارهای اقتصادی خود نیز، مانند استفاده از تحریم های اقتصادی جهت اعمال فشار علیه تأمین مالی تروریسم و گسترش فعالیت های هسته ای بهره برد. اما دولت های هدف در این حالت عموماً از نظر اقتصادی پیرامونی بودند و استفاده تسلیحاتی از وابستگی های متقابل، خارج از حوزه های قانونی تجارت و سرمایه گذاری، باقی ماند.

ظهور چین به عنوان رقیب اقتصادی و امنیتی ایالات متحده، **محرک اصلی پیکربندی مجدد اقتصاد و امنیت در نظم ژئواکونومیک جدید شد.**



ایالات متحده و چین هر دو تحت نظم نئولیبرال دستاوردهای فوق‌العاده‌ای داشتند. اما چین شروع به کاهش فاصله خود با ایالات متحده کرد. این تغییر به شکل نگران‌کننده‌ای خود را در اواخر دهه ۲۰۰۰، زمانی که اقتصاد ایالات متحده باعث تسریع بحران مالی جهانی و موجب خلل در ایمان به اجماع و اشنگتن شد و اقتصاد چین به‌عنوان دومین اقتصاد بزرگ جهان بروز یافت، نشان داد. چین که پیش‌تر در طرح «چرخش به سمت آسیای» ایالات متحده در سال ۲۰۱۱ مشارکت جست‌وجو و توافق نامه<sup>۱</sup> TPP را پذیرفته بود، حال از نظر اقتصادی رقابتی‌تر شده و در **واشنگتن به‌عنوان تهدیدی تلقی شد.**

نابرابری میان چین و ایالات متحده در حال کاهش بود، ولی هم‌زمان نابرابری داخل ایالات متحده در حال افزایش بود. از دهه ۱۹۷۰ عوامل مختلفی، از روندهای تجاری و فناوری گرفته تا فقدان سیاست‌های بازتوزیع مؤثر به افزایش نابرابری داخل ایالات متحده منجر شده و در مقابل، واکنش‌های شدید پوپولیستی علیه تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی به اوج خود رسید. جو سیاسی پوپولیستی و حمایت‌گرایانه در رقابت‌های انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۱۶ ایالات متحده باعث شد که همه نامزدان انتخابات برای رد TPP با یکدیگر رقابت کنند. درحالی که برخی از مفسران و سیاستمداران آمریکایی معتقدند مشکل نابرابری میان فقیر و غنی در کشور از طریق اقدام‌هایی مانند بهبود سیستم بازتوزیع مجدد برطرف خواهد شد، برخی دیگر مانند دونالد ترامپ توجه خود را به بیرون معطوف کرده و اعتقاد دارند که چین به اقتصاد ایالات متحده «تجاوز» کرده و مشاغل آن را «دزدیده است». بنابراین قول داده «شغل‌ها را به خانه بازگرداند» و در برابر رقبای اقتصادی «متقلب» سختگیر باشد.

تفاوت سیستم‌های اقتصادی و سیاسی چین و ایالات متحده، جو رقابت میان این دو را تشدید و از سوی هر دو کشور برای توجیه این رقابت مورد استفاده قرار می‌گیرد. به‌طور سنتی، ایالات متحده مدافع ایدئولوژی اقتصادی نئولیبرالی بازار آزاد است، درحالی که چین بیشتر از **مدل سرمایه‌داری تحت هدایت و رهبری دولت** استفاده می‌کند. در نتیجه هر یک از آنها نقاط قوت متفاوتی دارند و به دنبال ساخت و بازی براساس قوانین متفاوت هستند. به همین دلیل ایالات متحده، شرکت‌های چینی را متهم می‌کند که به‌دلیل استفاده از یارانه‌های دولتی در شرایط مساوی بازی نمی‌کنند و قوانین موجود برای انضباط چین کافی نیستند. همین امر به شکایت چین منجر شده، مبنی بر اینکه ایالات متحده به دنبال تحمیل الگوی اقتصادی خود بر سایر کشورها است درحالی که نیازی نیست که همه، قوانین بین‌المللی را به یک روش به کار برند.

از نظر سیاسی نیز تفاوت چشمگیری میان این دو قدرت وجود دارد. ایالات متحده چین را رژیم اکتدارگرا ترسیم می‌کند که در خارج از کشور خود تهاجمی و در داخل سرکوبگر است و البته بیشتر تحت رهبری رئیس‌جمهور شی جین‌پینگ این‌گونه شده است. درحالی که چین ایالات متحده را سلطه‌طلب و ریاکار می‌داند و به سابقه مداخله ایالات متحده در امور داخلی سایر کشور اشاره کرده و همچنین ایالات متحده را متهم می‌کند که سعی در جلوگیری از توسعه چین دارد. برخی از مفسران آمریکایی از ضدیت با چین دفاع کرده و آن را کمکی برای غلبه بر اختلاف‌های داخلی و تقویت انسجام اجتماعی می‌دانند و از این واقعیت که انجام این کار «گاهی اوقات روابط تجاری را محدود می‌سازد» نیز صرف‌نظر می‌کنند. برخی دیگر نیز هشدار می‌دهند که قربانی کردن چین تنها برای منحرف کردن افکار عمومی از مشکلات داخلی است.

رقابت فزاینده اقتصادی و استراتژیک ایالات متحده و چین در نظم ژئواکونومیک در بستری از یکپارچگی عمیق اقتصادی و اتصال روبه‌رشدی انجام می‌شود که موجب تغییر فهم فرصت‌ها و خطرات استراتژیک مرتبط با وابستگی متقابل می‌گردد. درحالی که در طول جنگ سرد، تعامل اقتصادی کمی بین رقبای استراتژیک یعنی ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی وجود داشت، در دوره پس از جنگ سرد، چین و ایالات متحده از نظر اقتصادی با یکدیگر ادغام شدند (شکل ۲). در نظم نئولیبرال این ادغام به دلیل افزایش صلح و رفاه مورد تجلیل قرار گرفت، درحالی که افزایش رقابت استراتژیک کنونی بین چین و ایالات متحده به بازنگری در خطرات ناشی از وابستگی متقابل منجر شده است.

**نگرانی‌ها در مورد وابستگی متقابل زمانی که رقیب اقتصادی، رقیب استراتژیک نیز هست تشدید می‌شود در این حالت، رقبای**

1. Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP)

استراتژیک ممکن است به جای دستاوردهای اقتصادی حاصل از وابستگی متقابل، به دنبال ایجاد چیزی باشند که تام رایت<sup>۱</sup> آن را «حوزه استقلال» می نامد و در برخی از حوزه‌ها ادغام خود را محدود سازند تا آسیب پذیری‌های احتمالی را کاهش دهند. برای مثال در حوزه فناوری ارتباطات، ایالات متحده نگران دسترسی شرکت‌های چینی به زیرساخت‌های حیاتی فناوری‌هایی مانند شبکه‌های 5G و داده‌های حساس است و چین نگران تأمین عرضه قطعات حیاتی فناوری اطلاعات و ارتباطات از جمله نیمه‌هادی‌ها توسط ایالات متحده است.

رقابت استراتژیک ایالات متحده و چین در حالی رخ می‌دهد که جهان به سوی انقلاب صنعتی چهارم پیش می‌رود. پیشرفت‌هایی مانند هوش مصنوعی پتانسیل خلق دستاوردهای اقتصادی ناشناخته اما بزرگ و خطرات امنیتی را دارند. اگرچه ایالات متحده در بسیاری از زمینه‌ها از برتری فناوری برخوردار است، افزایش بودجه تحقیق و توسعه چین و پیشرفت‌های اخیر این کشور در زمینه‌هایی مانند هوش مصنوعی موجب نگرانی ایالات متحده شده است. فناوری‌هایی مانند اینترنت اشیا باعث انباشت بی نظیر داده‌ها می‌شود که می‌توان از آنها برای تقویت نوآوری‌های اقتصادی و پیشرفت‌های نظامی استفاده کرد. این امر خطرات رقابت فعلی را افزایش می‌دهد.

این تحولات تغییرات بسیاری را در سیاست ایالات متحده به وجود آورده است. به‌ویژه از سال ۲۰۱۷-۲۰۱۸ و روی کار آمدن ترامپ، ایالات متحده از TPP خارج شد و با چین به عنوان یک تهدید برخورد کرد. استراتژی امنیت ملی ایالات متحده در سال ۲۰۱۷، چین را «قدرت تجدیدنظرطلب»<sup>۲</sup> و «رقیب استراتژیک» دانست که از «اقتصاد غارتگرانه» خود برای ارباب همسایگان خود استفاده می‌کند. همچنین طبق این سند اعلام شد که «امنیت اقتصادی امنیت ملی است» و وزارت دفاع ایالات متحده به این نتیجه رسید که «صنایع تولیدی و پایگاه‌های دفاعی آمریکا باید ایمن، قوی، انعطاف پذیر و آماده باشند» و امنیت زنجیره‌های تأمین و حمایت از صنایع داخلی تأمین شود.

مفهوم «امنیت اقتصادی» ایالات متحده (که به صورت بالقوه فروپاشیده است) قوانین را علیه ناسیونالیسم اقتصادی و استثناهای امنیت ملی پیوند زده و حالتی را ایجاد می‌کند که پتانسیل دوزدن خود این قانون را دارد. به‌وضوح امنیت اقتصادی برای امنیت ملی مهم است: اگر کشوری رونق اقتصادی نداشته باشد باید برای تأمین تجهیزات دفاعی کلیدی خود به کشورهای خارجی (از جمله دشمنان بالقوه) تکیه کند و به دفاع از خود قادر نخواهد بود. اگر امنیت ملی این گونه ایجاب کند که دولت، از نظر اقتصادی مرفه باشد، در سطح جهانی رقابت کند و به لحاظ نظامی خودکفا باشد، می‌توان از این ملاحظات برای توجیه حمایت از همه چیز از فولاد و آلومینیوم گرفته تا چادر<sup>۳</sup> استفاده کرد.

اگر امنیت اقتصادی، همان امنیت ملی است، چگونه می‌توان مرزی میان حمایت<sup>۴</sup> و حمایت‌گرایی<sup>۵</sup> ترسیم کرد؟ معیارهایی که تحت عنوان امنیت اقتصادی توجیه می‌شوند، کیفیتی شبیه آزمون رورشاخ<sup>۶</sup> دارند: آنچه از یک منظر (ذهنیت امنیتی) حمایت به نظر می‌رسد، از منظر دیگر (ذهنیت اقتصادی) مانند حمایت‌گرایی دیده می‌شود. انتقاد محققان حقوق اقتصاد بین‌الملل از تعرفه‌های ایالات متحده بر فولاد بر این اساس بود. باین حال و با گسترش ملاحظات امنیت ملی به بخش‌هایی که پیش‌تر استراتژیک تلقی نمی‌شدند، با ترکیبی از دلایل اقتصادی و امنیتی، ترسیم مرز روشنی بین حمایت و حمایت‌گرایی دشوار است.

با یکی دانستن امنیت اقتصادی و امنیت ملی ممکن است حالتی ایجاد شود که اقدام‌هایی حمایت/حمایت‌گرایانه گسترده در هر زمان و مکانی را بتوان توجیه کرد. با درهم آمیختن مفاهیم تقابل و رقابت در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی و امنیتی، تشخیص اینکه چه زمانی یک تهدید ممکن است آغاز شود یا پایان یابد، دشوار می‌شود.

1. Tom Wright  
2. Revisionist  
3. Tents  
4. Protection  
5. Protectionism

۶. آزمون روان‌شناسی تعبیر لکه جوهر.



## ۲-۲-۴. جنگ تجاری/ فناوری ایالات متحده و چین

یکی از زمینه‌هایی که این مسئله در آن آشکار شده است، رقابت تکنولوژیکی ایالات متحده و چین است. ایالات متحده در نوآوری‌های تکنولوژیکی پیش‌تاز است و از آن برای تقویت مزیت اقتصادی و برتری نظامی خود استفاده کرده است. چین (قدرت بزرگ در حال رشد) با «ضرورت نوآوری» مواجه شده است: باید فناوری‌های جدید را به دست آورده و توسعه دهد تا از رشد بلندمدت برخوردار شود، به تقویت جایگاه خود در زنجیره ارزش جهانی ادامه دهد و خود را مسلح به تسلیحات پیشرفته‌تر در برابر رقیب استراتژیک (ایالات متحده) سازد. چین تلاش کرده تا فاصله تکنولوژیکی خود را (از طریق ترکیبی که اندرو کندی<sup>۱</sup> و دارن لیم<sup>۲</sup> «ساخت، تبادل و گرفتن»<sup>۳</sup> توصیف می‌کنند) کمتر کند:

**ساخت:** شامل حمایت از شرکت‌های داخلی برای توسعه ظرفیت‌های نوآورانه و تولیدی بومی است تا چین در تولید فناوری‌های جدید به خود متکی باشد. برای مثال، سیاست صنعتی ۲۰۲۵ چین به دنبال تحریک نوآوری و پیشرفت فناوری در بخش‌های کلیدی فناوری‌های نوظهور است. تبادل: شامل انعقاد معاملات تجاری با نهادهای خارجی جهت انتقال فناوری کلیدی است. این هدف را می‌توان با خرید یا سرمایه‌گذاری شرکت‌های چینی در شرکت‌های فناوری خارجی یا الزام شرکت‌های خارجی خواهان سرمایه‌گذاری در چین، به همکاری با شرکت‌های داخلی یا انتقال بخشی از مالکیت معنوی خود در ازای دسترسی به بازار چین به دست آورد.

**گرفتن:** به معنای به دست آوردن فناوری موجود از کشورها و شرکت‌های خارجی بدون پرداخت هزینه است. می‌توان از طریق راه‌های قانونی، مانند جمع‌آوری مطالب منبع باز مانند مقالات علمی منتشر شده یا فرستادن دانشجویان چینی برای تحصیل به خارج، یا از راه‌های غیرقانونی، مانند سرقت مالکیت معنوی از دولت‌ها و رقبای خارجی، این هدف را محقق کرد.

در مقابل، ایالات متحده به عنوان کشوری با سابقه در حوزه فناوری، با الزامی برای حفظ «برتری فناوری» خود مواجه است؛ بنابراین کشور منافع بسیاری در دفاع از برتری تکنولوژیکی فعلی خود، خنثی‌سازی جاه‌طلبی‌های تکنولوژیکی رقیب آینده‌اش و افزایش قدرت تکنولوژیکی برای اطمینان از حفظ برتری نوآورانه خود را دارد.

در این مورد که آیا باز بودن تجارت، سرمایه‌گذاری و تحقیق و توسعه با رقیب اقتصادی و استراتژیک نشان‌دهنده خطر امنیتی (به دلیل امکان انتقال دانش و مواد) است یا منفعت امنیتی (زیرا موجب رونق صنایع فناوری می‌شود تا مزیت نوآورانه خود را حفظ کنند) دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. بسته به دیدگاه‌های رایج در مورد بهترین تعادل ممکن میان تجارت آزاد یا قطع ارتباط، برتری فناوریانه فعلی ممکن است از طریق ترکیبی از «محافظت، سرکوب کردن و محرک»<sup>۴</sup> از پیشرفت خود محافظت کند (تحركاتی که در قوانین و مناظرات اخیر داخل ایالات متحده دیده می‌شود):

**محافظت:** شامل محافظت از دانش فنی داخلی در برابر رقیب است. در رویه فعلی ایالات متحده، این مورد شامل پیگرد قانونی اتباع و شرکت‌های چینی به دلیل جاسوسی صنعتی است. مقاومت در برابر «انتقال‌های اجباری فناوری» و گسترش فعالیت‌های کمیته سرمایه‌گذاری خارجی در ایالات متحده<sup>۵</sup> (CFIUS) برای بررسی و مسدود کردن همه سرمایه‌گذاری‌های خارجی در هر شرکتی که با «فناوری حیاتی»، «زیرساخت‌های حیاتی» یا «داده‌های شخصی حساس شهروندان ایالات متحده که ممکن است مورد سوءاستفاده قرار گرفته و تهدیدی برای امنیت ملی شوند» سروکار دارند.

**سرکوب کردن:** شامل انجام اقدام‌هایی برای مهار توانایی رقیب استراتژیک برای ساخت<sup>۶</sup> است. رویه ایالات متحده در این زمینه شامل اعمال تعرفه‌های یک‌جانبه با هدف تحت فشار قرار دادن چین است تا سیاست‌های صنعتی چین با هدف حمایت از صنایع با فناوری پیشرفته را تعدیل

1. Andrew Kennedy
2. Darren Lim
3. Making, Transacting and Taking
4. Shielding, Stifling and Spurring
5. Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)
6. Making

سازد. اعمال کنترل های صادراتی جدید روی «فناوری های نوظهور و پایه» برای جلوگیری از انتقال فناوری های جدیدی مانند محاسبات کوانتومی، رباتیک و هوش مصنوعی و ممنوعیت فروش قطعاتی مانند نیمه هادی ها به شرکت های چینی مانند ZTE و Huawei و جلوگیری از خرید یا پذیرش فناوری چینی در داخل و خارج از کشور از سایر اقدام ها در این زمینه است.

**محرك:** به معنای تلاش برای تحریک نوآوری های تکنولوژیکی از طریق افزایش بودجه تحقیق و توسعه دولتی، اتخاذ سیاست های صنعتی گسترده تر، جذب بهترین استعدادها از سراسر جهان و تلاش برای تضمین حفظ مزیت رقابتی برای شرکت های داخلی در بازارهای خارجی است. ایالات متحده سخت تلاش کرده تا دسترسی به بازارهای خارجی را برای شرکت های خود فراهم کند و سابقه قوی در جذب و حفظ استعداد های خارجی دارد. اما حمایت این کشور از بودجه تحقیقاتی و قدرت و انسجام سیاست های صنعتی این کشور طی سال های گذشته کاهش و بحث هایی را در این مورد آغاز کرده که آیا این اقدام ها باید دوباره تقویت شوند یا خیر. «عدم امنیت خلاقیت» چیزی است که اندیشمندان سیاسی به عنوان عامل کلیدی تحریک نوآوری های فناوری شناسایی کرده اند. این حالت زمانی رخ می دهد که درک دولت از تهدید های امنیتی خارجی بر مجادلات توزیع داخلی بین سهام داران داخلی سایه می اندازد.

**بنا به نظر برخی، چنین اقدام هایی برای «جداسازی» دو اقتصاد ضروری است تا با «تکنولوژی گرای» چین مقابله شود.** رئیس جمهور چین به اهمیت Zilīgēngshēng به معنای «اتکا به خود و شایستگی» اشاره دارد: «تنها با تسلط بر فناوری های حیاتی می توانیم... از امنیت اقتصادی خود، امنیت ملی و اساساً امنیت خود در سایر زمینه ها محافظت کنیم.» بنابراین، اقدام هایی تهاجمی و تدافعی از سوی ایالات متحده ممکن است به تحرکات تهاجمی و تدافعی بیشتر منجر شده و بدین ترتیب هر دو به دنبال افزایش سطح استقلال خود باشند.

**داده ها به دلیل مزایا و مخاطرات اقتصادی ناشناخته و بزرگی، به ویژه با توجه به نقشی که در راهبری هوش مصنوعی دارند، به میدان اصلی نبرد میان دو رقیب تبدیل شده و همین امر ممکن است موجب تشدید رقابت اقتصادی و تکنولوژیکی آنها شود** چین داده های بزرگ را «منبع استراتژیک بنیادی» اعلام کرده و به دنبال حفاظت از این دارایی استراتژیک با بومی سازی داده ها در کشور است که در متن سیاست گسترده تر چین برای حفاظت از «حکمرانی فضای سایبری» قرار گرفته است.

این تحولات نشان می دهد که با حرکت به استقلال بیشتر در حوزه های استراتژیک، ایالات متحده و چین در حال برداشتن گام های فعال برای کاهش وابستگی متقابل اقتصاد های خود، به ویژه در فناوری اطلاعات هستند. مسئله وابستگی متقابل در مقابل استقلال نیست؛ بلکه چه درجه ای از وابستگی متقابل و استقلال، در کدام زمینه ها و با رعایت چه مواردی مطلوب و ممکن است. **این آینده «وابستگی متقابل مدیریت شده» رقابتی و مشارکتی است.**

### ۳-۴. عواقب حکمرانی اقتصاد بین المللی

عواقب احتمالی بازنگری اقتصادی و امنیتی در نظم ژئواکونومیک در حال ظهور و رقابت فزاینده فناوری/تجاری بین چین و ایالات متحده چیست؟ برای پاسخ به این سؤال، ایالات متحده و چین را به دو تیم برتر فوتبال تشبیه می کنیم که برای بازی دور هم جمع شده اند. هر دو تیم در کلاس جهانی هستند، اما نقاط قوت متفاوتی دارند و نسخه های مختلفی از بازی را انجام می دهند.

تیم ایالات متحده در سطح قهرمان جام جهانی است. بازی فوتبالی که مدنظر است فوتبال آمریکایی است. بازیکنان ایالات متحده سریع و چابک هستند و مجموعه وسیعی از سبک ها و تاکتیک های فردی را دارا هستند. در مرکز زمین هماهنگ نیستند. پدهای ساق پا می پوشند؛ اما محافظت خاصی ندارند. تیم ایالات متحده سریع و مبتکر است. تک تک اعضا می توانند توپ را با سرعت زیاد و با مهارت دلپره آور در جهات مختلف حرکت دهند. در مقابل تیم چین در حد جام قهرمانی ملی است. تاکتیک های آنها با یکدیگر هماهنگ است. بازیکنان تمام تجهیزات حفاظتی را استفاده می کنند. سریع یا انعطاف پذیر نیستند. این تیم در همکاری برای حرکت توپ در جهت های مختلف و غلبه بر رقیب بسیار موفق هستند.



البته در این تشبیه بر تمایز، بیش از حد تأکید شده است. می‌توان ارتباطات بین دولت و بازار را در رویکرد «بازار آزاد» ایالات متحده یافت، جایی که نقش بودجه دفاعی در نوآوری‌هایی مانند اینترنت برجسته است. همین‌طور، چین از مدل «سرمایه‌داری دولتی» کاملاً کنترل شده فاصله دارد که می‌توان این امر را در نقش دولت‌های محلی در پرورش و تقویت رویکردهای مختلف و همچنین نقش شرکت‌های خصوصی بسیار رقابتی چین در بسیاری از زمینه‌ها، از جمله شرکت‌های نوآور حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات مشاهده کرد.

برخی از مفسران در این مورد اختلاف نظر دارند که آیا تفاوت میان سرمایه‌داری ایالات متحده و چین، تفاوت در نوع است یا تفاوت در درجه. البته پاسخ داده شده به سؤال متفاوت است: در یک سطح، این دو تفاوت دارند (تعامل با ماهیت منحصر به فرد شرکت‌های چینی در نظام تجارت بین‌المللی) و در سطحی دیگر، هر دو گونه‌ای از یک سیستم هستند (ادغام انواع مختلف سرمایه‌داری در سیستم تجارت بین‌الملل).

بازی هر دو تیم در زمین اقتصاد جهانی، چهار پیامد به دنبال دارد: الف) توافق بر سر قوانین حاکم بر بازی دشوارتر خواهد بود (چندجانبه‌گرایی انتخابی و چندجانبه‌گرایی منهای یک)؛ ب) حرکت به سمت سیاسی شدن و پرهیز از اعتماد به یک داور بی‌طرف برای حل و فصل اختلاف‌ها (مقررات زدایی)؛ ج) هر تیم تلاش می‌کند تا با حمایت مالی از بازی‌های جداگانه، شبکه‌ای از کشورهای هم‌فکر یا وابسته به خود را در بخش‌های خاص به وجود آورد (بخش‌های نفوذ)؛ د) تیم‌ها روش بازی خود را با زمین بازی تطابق می‌دهند تا رقابت مؤثرتری داشته باشند (همگرایی در بازی).

### ۳-۴. چندجانبه‌گرایی انتخابی و چندجانبه‌گرایی منهای یک

تفاوت سبک بازی چین و ایالات متحده، دستیابی به توافق در مورد اعمال قوانین چندجانبه موجود و توسعه قوانین جدید را دشوارتر می‌سازد. آنچه ما «چندجانبه‌گرایی انتخابی» و استفاده از تکنیک‌های «چندجانبه‌گرایی منهای یک» می‌نامیم احتمالاً نتیجه خواهد داد.

ایالات متحده ادعا می‌کند که چین در حال تقلب است. ایالات متحده با تقبل ایجاد تقریباً همه مؤسسات بین‌المللی مهم از پایان جنگ جهانی دوم تا به حال، به وضع قوانین برای بازی‌های بین‌المللی عادت کرده است. عادت کرده که قوانین خود به‌عنوان قوانین بین‌المللی بی‌طرف به کار برد. ایالات متحده به چین اجازه داد تا به بازی بپیوندد با این درک که چین در طول زمان با قوانین بازار آزاد و روح بازی تطابق خواهد یافت و طی این فرایند به تدریج لیبرال‌تر و دمکراتیک‌تر خواهد شد. این دقیقاً همان دیدگاهی است که ایالات متحده در سازمان تجارت جهانی بیان داشت: «چین از زمان پیوستن به سازمان تجارت جهانی در سال ۲۰۰۱ به سمت پذیرش کامل سیاست‌ها و شیوه‌های مبتنی بر بازار حرکت نکرده است». چین نیز در اعتراض عنوان خواهد کرد که تقلب نکرده است. قوانین انعطاف‌پذیر هستند و این امکان را به او می‌دهند تا به سبک خودش بازی کند. رویه‌های چین از زمان پیوستن به سازمان تجارت جهانی به طرز چشمگیری تغییر یافته و بسیاری از اصول بازار آزاد، برای مثال آزادسازی بازار خدمات خود، حذف محدودیت‌های سرمایه‌گذاری خارجی و کاهش نقش شرکت‌های دارای قدرت دولتی را در اقتصاد خود پذیرفته است. چین نیز چنین خواهد گفت که قوانین موجود تنها به رویکردی واحد برای بازی یا اداره اقتصاد اشاره ندارد و بسیاری از اقدام‌ها این قوانین را نقض نکرده و برای توسعه اقتصادی چین اهمیت بسیاری داشته‌اند. دیدگاه چین در مورد تعدادی از قوانین تجاری مانند یارانه‌ها، غریبالگری سرمایه‌گذاری و جریان داده‌ها به وضوح با مواضع بازیگران دیگری مانند ایالات متحده و اتحادیه اروپا در تضاد است.

بخشی از مشکل ایالات متحده و اتحادیه اروپا این است که قوانین موجود در مورد موضوع‌هایی مانند یارانه‌های صنعتی به وضوح رفتار چین را ممنوع نمی‌کنند. در گذشته سیستم تجارت بین‌الملل توانسته راه‌حلی بیابد که مورد استقبال کشورهای با مدل‌های اقتصادی مختلف تحت قوانین خود، از ژاپن گرفته تا جماهیر شوروی سابق قرار گیرد. **با این حال، تغییر قدرت اقتصادی و ژئوپلیتیکی مانع وضع قوانین جدید می‌شود.** دورانی که غرب می‌توانست قوانین جدید را وضع کند و به بقیه جهان، به ویژه به کشوری با قدرت و مقیاسی مانند چین، صادر کند پایان یافته است. **در دنیایی که هر چه بیشتر به سمت چندقطبی شدن حرکت می‌کند، اگر نیاز به تدوین قوانین جدید باشد، باید منعکس‌کننده نظرات و منافع همه بازیگران اصلی باشد.**

با تقسیم قدرت بین قدرت‌های بزرگ غیر هم‌فکر، فضا برای دستیابی به توافقات چندجانبه یا برای تحمیل توافق چندجانبه از سوی یک قدرت

علیه قدرت بزرگ دیگر تنگ تر می شود. چندجانبه گرایی گزینشی تر خواهد شد و اغلب به حوزه هایی تقلیل می یابد که به منافع اصلی قدرت های بزرگ یا مناطق مورد رقابت بین آنها تجاوز نکند.

وقتی یک طرف به اندازه کافی قوی باشد، ممکن است به دنبال ایجاد رویکرد چندجانبه گرایی منهای یک باشد. بدین معنا که با تدوین قوانین شبه چندجانبه و پیوستن به گروه نسبتاً گسترده و نمایندگانی از کشورهای ثالث علیه دیگر قدرت های بزرگ اعمال فشار کنند. در این رویکرد، قدرت های سوم مانند اتحادیه اروپا ممکن است نقش آرای سرگردان<sup>۱</sup> را بازی کنند. به عنوان مثال، در اصلاحات سازمان تجارت جهانی، اتحادیه اروپا همراه با چین و هند به دنبال اصلاحات رویه ای (برای مقابله با ایالات متحده) و همراه با ایالات متحده و ژاپن به دنبال اصلاحات اساسی (برای مقابله با چین) است.

### ۲-۳-۴. قانون زدایی از قانون اقتصاد بین الملل

علاوه بر اختلاف نظر در مورد قوانین، در رقابت ژئواکونومیک، قدرت های بزرگ احتمالاً به دنبال حفظ یا افزایش کنترل خود بر تفسیر و اجرای قوانین قابل اجرا هستند. این کار به ویژه در مورد مسائل امنیت ملی، جایی که دولت ها اغلب قدرت تصمیم گیری را به صورت عمودی (از سطح بین المللی به سطح داخلی) و به صورت افقی (از حوزه قضاوت به تصمیمات اجرایی) هدایت می کنند، انجام می شود. از آنجا که روابط اقتصادی بیشتر در معرض نفوذ سیاسی قرار دارد و کمتر بر اساس قوانین بین المللی توافق شده مشمول قضاوت و داوری اجباری طرف ثالثی می شود، سطوح تعهد<sup>۲</sup>، صراحت<sup>۳</sup> و تفویض اختیار<sup>۴</sup> در رابطه با رژیم اقتصادی بین المللی کاهش می یابد.

ایالات متحده چهار حرکت کلیدی در این زمینه انجام داده است: ۱. گسترش دامنه «امنیت ملی» به «امنیت اقتصادی» و حفاظت از صنایع و زیرساخت های «استراتژیک» یا «حیاتی» بدون محدودیت های مشخص؛ ۲. ادعای اینکه استناد به امنیت ملی کاملاً غیر قابل بررسی بوده و علاوه بر این مانع استیناف<sup>۵</sup> WTO می شود؛ ۳. افزایش قدرت تصمیم گیری عوامل اجرایی داخلی بدون بررسی های قضایی از طریق فرایندهایی مانند CFIUS و ۴. تلاش برای انعقاد یک معامله تجاری با چین که به هیچ عنوان ملزم به حل و فصل اختلاف ها از سوی شخص ثالث نشود.

چین نیز به نوبه خود بعید است قوانین بین المللی جدید برای حوزه هایی که موضوع های کلیدی خود می داند، مانند حاکمیت سایبری و جریان آزاد داده ها را بپذیرد، چه رسد به اینکه توافق کند اختلافات در مورد این قوانین از طریق شخص ثالث حل و فصل شود. چین بخش زیادی از اختیارات اعمال قوانین داخلی در مورد موضوع هایی مانند بومی سازی داده ها را (که چین آنها را بخشی از «امنیت سایبری ملی» خود می داند) حفظ خواهد کرد. گریگوری شفر<sup>۶</sup> و هنری گائو<sup>۷</sup> خاطرنشان می کنند که چین تحت ابتکار کمربند و جاده در حال ایجاد شبکه ای از «قوانین نرم» از طریق تفاهم نامه ها و قراردادهای حقوق خصوصی است. این توافق نامه ها به شیوه ای از تعامل اشاره دارند که عمدتاً مبتنی بر پیوندهای اقتصادی مهم و نظام حقوق خصوصی است و نه تعهدات حقوقی قوی تحت قوانین بین المللی عمومی.

در حالی که رویکرد ایالات متحده شامل محدود کردن مسائل بین المللی به مسائل داخلی است، چین به دنبال جلوگیری از تشدید مسائل داخلی به سطح بین المللی است. در نتیجه، تجارت و سرمایه گذاری احتمالاً سیاسی تر و کمتر قضایی می شود که در مقایسه با نظم نئولیبرال، بر پیش بینی پذیری قوانین تأثیر می گذارد.

1. Swing Votes
2. Obligation
3. Precision
4. Delegation
5. Appellate
6. Gregory Shaffer
7. Henry Gao

### ۳-۳-۴. تلاش برای ایجاد بخش‌های نفوذ

در صورت عدم توافق چندجانبه بر سر قواعد جدید بازی، این انتظار خواهد رفت که چین و ایالات متحده رویکردهای خود را در سطح ملی توسعه دهند و آن رویکردها را به کشورها و مناطق هم‌فکر یا وابسته به خود صادر کنند. مانند این است که ایالات متحده و چین قرار است زمین بازی مشترک را در بخش‌های خاصی ترک کنند تا بازی‌های مورد علاقه خود را دنبال کنند. می‌توانیم به‌وضوح این تحولات را در اقدام‌های ایالات متحده برای جداسازی اقتصادی از رقبا و نیز اقدام‌های چین برای انجام کار مشابهی در زمینه دیجیتال ببینیم.

ایالات متحده تلاش می‌کند تا از نظر اقتصادی دیگران را تحت فشار قرار دهد تا بین او و چین یکی را انتخاب کنند. به‌عنوان مثال، در توافق‌نامه میان ایالات متحده، مکزیک و کانادا، ایالات متحده بندی را اضافه کرده که تمامی طرفین معاهده را ملزم می‌دارد تا در صورت تمایل به شرکت در مذاکرات تجارت آزاد با یک اقتصاد خارج از معاهده (منظور چین است) دیگران را مطلع کرده و این اجازه را به سایر طرف‌های معاهده می‌دهند که در صورت دستیابی به توافق آزاد تجاری با چین، توافق‌نامه را به‌صورت یک‌جانبه فسخ کنند. به‌نظر می‌رسد این بند بیشتر ارزش نمادین دارد تا اثر عملی، اما ایالات متحده می‌خواهد آن را در معاملات آتی نیز وارد کند.

ایالات متحده با استناد به نگرانی‌های امنیت ملی، دسترسی برخی از شرکت‌های چینی را به انواع فناوری‌های مرتبط با 5G محدود کرده است. علاوه بر این متحدان خود را نیز تشویق کرده که از مشارکت با هوای در ساخت شبکه‌های رایانه‌ای و تلفنی نسل بعدی ممانعت کنند، در غیر این صورت ایالات متحده همکاری خود را با این کشورها در حوزه اطلاعات و جاسوسی قطع خواهد کرد. برخی از متحدان مانند استرالیا به‌طور کامل هوای را کنار گذاشته‌اند در حالی که برخی دیگر مانند بریتانیا رویکرد مصالحه‌آمیز اتخاذ کرده و دسترسی هوای را در برخی از حوزه‌ها محدود ساخته‌اند.

ایالات متحده تلاش می‌کند تا رویکردهای سخت‌گیرانه غربالگری سرمایه‌گذاری را به کشورهای هم‌فکر صادر کند. به‌عنوان مثال، کنگره ایالات متحده رئیس‌جمهور را ملزم کرده تا «از متحدان و شرکای ایالات متحده بخواهد و به آنها کمک کند تا فرایندهایی در راستای CFIUS برای بررسی خطرات سرمایه‌گذاری‌های خارجی ایجاد کنند.» در حال حاضر بسیاری از متحدان ایالات متحده مانند بریتانیا و آلمان و حتی رقبای استراتژیک ایالات متحده مانند چین و روسیه نیز قوانین سخت‌گیرانه‌ای در مورد غربالگری سرمایه‌گذاری وضع و اتخاذ کرده‌اند.

در دنیای دیجیتال، چین پیش‌تاز جداسازی است. پس از به قدرت رسیدن شی، دولت کنترل و سانسور اینترنت را تقویت کرد. اینترنت چینی نسبتاً مستقل توسعه یافت و باعث پیدایش غول‌های اینترنتی مانند علی‌بابا، Tencent و Baidu و برنامه‌های متمایز و فوق‌العاده‌ای مانند WeChat شده است. کارشناسان برجسته اینترنت مانند اریک اش‌میت<sup>۱</sup> مدیرعامل سابق گوگل پیش‌بینی کرده‌اند که طی ۱۰ تا ۱۵ سال آینده جهان دارای دو اینترنت متمایز خواهد بود: یک اینترنت تحت رهبری ایالات متحده و دیگری تحت رهبری چین.

همانند رویکرد ایالات متحده در حوزه اقتصادی، چین نیز تلاش می‌کند تا نفوذ خود را در حوزه سایبری ارتقا دهد. تلاش‌های چین برای ارتباط بیشتر با کشورهای ابتکار کمربند و جاده به زیرساخت‌های دیجیتال گسترش یافته و طرحی را رقم زده که جاده ابریشم دیجیتالی نامیده می‌شود. به گفته یک مقام عالی‌رتبه چینی، در پس این ابتکار این علاقه نهفته است که «رسانه اینترنتی چین در صندلی راننده قرار گرفته و یک جاده ابریشم دیجیتالی را ایجاد کند که ارتباطات فرامرزی را در امتداد کشورهای طرح کمربند و جاده تسهیل می‌کند.» چین روش‌های حاکمیت اینترنت و امنیت سایبری خود را برای شرکای علاقه‌مند منتشر کرده و فعالانه رویکرد خود را در کنفرانس‌های جهانی، سازمان‌های بین‌المللی و دیگر انجمن‌ها ترویج می‌دهد. در حالی که چین از پیوستن به زیرساخت‌های وابسته به یکدیگر و شبکه‌هایی که زیربنای اینترنت هستند (با اقدام‌هایی مانند بومی‌سازی داده‌ها) دوری می‌جوید، به دنبال ترویج و بسط شبکه وابستگی متقابل خود با کشورهای است که مایل به مشارکت هستند. این رویکرد می‌تواند شامل دسترسی به داده‌های آن دولت‌های دیگر نیز باشد که نشان‌دهنده مشارکت چین در بومی‌سازی داده‌ها است. به‌عنوان مثال، طبق گزارش‌ها یک شرکت هوش مصنوعی چینی در قراردادی، مکانیزم‌های نظارتی را در اختیار ژیمبابوه قرار داده و در ازای آن، اجازه دسترسی به داده‌های مربوط به «میلیون‌ها چهره سیاه»

1. Eric Schmidt

را کسب کرده تا از این اطلاعات برای آموزش کارشناسان هوش مصنوعی خود در زمینه‌های تنوع قومی بهره گیرد. تلاش برای ایجاد بخش‌های مستقل به این معنا نیست که تأثیرگذاری بر قوانین در سطح چندجانبه نادیده گرفته شده است. می‌توان این امر را در رقابتی مشاهده کرد که در حال حاضر میان چین و ایالات متحده در طراحی استانداردهای صنعتی برای صنعت فناوری در جریان است. ایجاد حوزه‌هایی با استقلال نسبی توسط قدرت‌های بزرگ می‌تواند زمینه را برای بخش‌های نفوذ فراهم کند؛ حالتی که دولت‌های ثالث را در موقعیت ناخوشایند انتخاب بین دو قدرت بزرگ قرار می‌دهد. اگر استقلال از دو قدرت بزرگ امکان نداشته باشد یا اصلاً وجود نداشته باشد، کشورهای ثالث می‌توانند با بازی ایالات متحده و چین در مقابل یکدیگر در زمینه‌هایی مانند بودجه زیرساختی و کمک‌های بلاعوض به نتایج خوبی دست یابند.

#### ۴-۳-۴. همگرایی در سبک بازی

هرچند ایالات متحده و چین به دنبال پرورش حوزه‌های استقلال در زمینه‌های مهم مرتبط با منافع امنیتی خود، مانند زنجیره‌های تأمین نظامی و سیستم‌های ICT هستند، ولی به بازی با یکدیگر و در برابر یکدیگر در بسیاری از زمینه‌ها ادامه خواهند داد. هر دو طرف احتمالاً سبک بازی مورد علاقه خود را برای تطبیق با سبک طرف مقابل اتخاذ خواهند کرد. تیم چین غیرمتمرکزتر و سریع‌تر شده، درحالی که تیم ایالات متحده احتمالاً هماهنگ‌تر خواهد شد.

می‌توان تحولات حرکات دفاعی ایالات متحده را در زمینه‌هایی مانند غربالگری سرمایه‌گذاری و کنترل صادرات مشاهده کرد. اقدام‌های بسیاری نیز برای افزایش سرمایه‌گذاری دولت ایالات متحده در تحقیق و توسعه در فناوری‌های نوظهور و سیاست صنعتی اصلاح شده انجام شده است. **در اروپا نیز تحولاتی برای تغییر قوانین ضد تراست صورت گرفته تا با توسعه «قهرمانان اروپایی» به رقابت موفقیت‌آمیز با شرکت‌های چینی قادر باشند.** دولت‌های غربی عملاً می‌گویند که اگر چین برای برآورده کردن استانداردهای آنها «سطح خود را بالا» نبرد، آنها «سطح خود را پایین» می‌آورند تا با چین در بازی خودش بازی کنند.

واگرایی دو سبک بازی اغراق‌آمیز خواهد بود. هرچند تفاوت میان دو تیم فاحش به نظر می‌رسد اما در عمل سبک‌های بازی آنها تا حدودی همگرا خواهد شد. به‌عنوان مثال، ایالات متحده مخالف رویکرد سرمایه‌داری دولت‌محور چین بود؛ چون این رویکرد میدان بازی نابرابری بین شرکت‌های چینی و آمریکایی ایجاد می‌کند. اما دولت ترامپ با اجرای نسخه «سرمایه‌داری وطن پرستانه»<sup>۱</sup> واکنش نشان داد و برای مثال از گوگل خواست تا تنها به فکر درآمد نباشد و در پروژه‌های چینی؛ مانند برنامه جستجوی Dragonfly سانسور شده همکاری نکند. به‌طور مشابه، ایالات متحده طرح ساخت چین ۲۰۲۵<sup>۲</sup> و یارانه‌های دولتی را محکوم می‌کند، اما بسیاری از بازیگران آمریکایی نیز در مورد افزایش سیاست صنعتی آمریکا و بودجه دولتی تحقیق و توسعه صحبت می‌کنند.

می‌توان به این فرایند این‌گونه نیز نگاه کرد که یک «ماریپیچ سه‌گانه» در نظر بگیریم که شامل سه رشته است: دولت، شرکت‌ها و دانشگاه‌ها. ماریپیچ سه‌گانه چینی نسبت به ماریپیچ سه‌گانه ایالات متحده یکپارچه‌تر و به‌هم‌پیوسته‌تر است که در رویکردهایی مانند ادغام نظامی - غیرنظامی و سانسور دولتی کاملاً مشهود است. باین حال برخی از اقدام‌های قبلی چین می‌توانند موجب سست شدن پیوندهای این ماریپیچ سه‌گانه شوند (اگرچه از زمان روی کار آمدن شی این حالت ممکن است معکوس شده باشد) و برخی از اقدام‌های ایالات متحده را نیز می‌توان به‌عنوان تقویت این ارتباطات تلقی کرد. به‌عنوان مثال، دولت ایالات متحده به‌طور فزاینده‌ای مسائلی مانند دریافت بودجه و همچنین همکاری دانشگاه‌های ایالات متحده با منابع چینی را مورد انتقاد قرار می‌دهد. هریک از طرفین سطح خاصی از یکپارچگی را ایدئال می‌دانند که ممکن است این نگرش در واکنش به اقدام‌های دولت دیگر (با سطح متفاوتی از یکپارچگی) تغییر کند.

1. antitrust:

2. Patriotic Capitalism  
3. Made in China 2025 plan

ضدانحصار، مخالف تشکیل تراست یا اتحادیه‌های بزرگ صنایع



#### ۴-۴. نتیجه‌گیری

در این مقاله چنین استدلال کردیم که به نظر می‌رسد نظم اقتصاد بین‌المللی به سمت چیزی در حال حرکت است که آن را نظم ژئواکونومیک می‌نامیم. این حرکت تغییرات قابل توجهی را نسبت به نظم نئولیبرالی حاکم بر فضای پس از جنگ سرد نشان می‌دهد، زیرا پایه‌های کلیدی رژیم‌های تجاری و سرمایه‌گذاری را به چالش می‌کشد (به‌ویژه از طریق افزایش ملاحظات امنیتی برای اجتناب از تعهدات تجاری و سرمایه‌گذاری و حل اختلاف). همان‌طور که در جنگ تجاری-فناوری میان ایالات متحده و چین نیز شاهد بودیم، نظم ژئواکونومیک به معنای عدم اطمینان حقوقی بیشتر برای فعالان اقتصادی است؛ زیرا مرز حمایت و حمایت‌گرایی به شدت مبهم شده و چشم‌انداز حل و فصل مؤثر اختلافات قضایی نیز در حال افول است. ایالات متحده و چین مهم‌ترین بازیگران نظم ژئواکونومیک در حال ظهور هستند، اما تنها بازیگران آن نیستند. هر نوع تعادلی که در نهایت در این نظم جدید بین نگرانی‌های اقتصادی و امنیتی ایجاد شود نه تنها به تدبیرهای داخلی این کشورها وابسته است، بلکه به واکنش بازیگران دیگری مانند سازمان‌های بین‌المللی مانند WTO، دولت‌های ثالث و بازیگران بخش خصوصی مانند شرکت‌ها و دانشگاه‌ها نیز بستگی دارد. روابط ایالات متحده و چین در شبکه‌ای از سایر بازیگران قرار گرفته که بسیاری از آنها به دنبال تعدیل یا مهار رقابت قدرت‌های بزرگ و تأخیر در تلاش‌ها برای جداسازی اقتصادی و دیجیتالی یا جلوگیری از سایه انداختن نگرانی‌های امنیتی بر ملاحظات اقتصادی هستند. درک اینکه این بازیگران سوم چگونه پاسخ خواهند داد و چه تأثیری دارند، می‌تواند خود موضوع تحلیل‌های بعدی باشد [۱۳].

#### دیدگاه

این مقاله به‌صراحت صحبت از برآمدن نظم جدید می‌کند؛ نظمی که مشخصه آن، افزایش سطح همپوشان دایره اقتصاد و سیاست بوده و اقتضای کنش در آن، تصمیم‌گیری بر مبنای منطق توأمان اقتصادی، سیاسی و امنیت است؛ پرواضح است که این ترکیب جدید، دلالت‌های مهمی برای نگاشت نهادی کشورها خواهد داشت. توضیح آنکه در نظم پساجنگ سرد، کنشگران بین‌المللی (اعم از کنشگران دولتی و غیردولتی) صرفاً براساس منطق سود و زیان و برپایه ملاحظات صرفاً اقتصادی، در مورد ورود یا عدم ورود به یک زنجیره ارزش یا یک کمربند اقتصادی تصمیم‌گیری می‌کردند. اما اکنون این منطق متحول شده و بسیاری از کشورها با اتخاذ رویکرد ریسک‌زدایی و ایمن‌سازی زنجیره‌های تأمین، دست به انتخاب‌های راهبردی و البته دشوار زده‌اند. ممکن است این تلقی ایجاد شود که این مباحث در سطح تقابل آمریکا و چین تعریف می‌شود و دلالتی برای ایران ندارد؛ در پاسخ باید گفته شود که ایران به‌عنوان کشوری که اقتصادش تحت امنیتی‌ترین محدودیت‌ها قرار گرفته (به‌طور مثال واردات بخشی از اقلام اساسی کشور ذیل مجوز خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا) و ایضاً امنیتش تحت اقتصادی‌ترین فشار تحریمی قرار گرفته لاجرم باید پیش و بیش از سایر کشورها، منطق توأمان اقتصادی-سیاسی را در تصمیم‌گیری‌های خود وارد کند. اما در نقطه مقابل مشاهده می‌شود که دستگاه‌های اقتصادی کشور، عمدتاً همچنان براساس منطق اقتصادی صرف به پروژه‌های بین‌المللی نگاه می‌کنند و عمدتاً هم در کار یکدیگر اختلال ایجاد می‌کنند. در چنین شرایطی، نقش مهم‌ترین نهاد امنیت ملی کشور یعنی شورای عالی امنیت ملی پررنگ می‌شود. مشخصاً پیشنهاد می‌شود این شورا، تعدادی پروژه مشخص را ذیل گفتمان «ایمن‌سازی زنجیره تأمین و ارزش کشور» انتخاب کرده و جلو برد. به عبارت دیگر، در چنین شرایطی نیاز است این شورا، «کنش ایجابی» داشته و در نقطه «ساختن کلان معاملات جدید» بایستد.

## ۵. خواب گردی به سوی جنگ<sup>۱</sup>



پاول کندی<sup>۲</sup> مورخ بریتانیایی در کتاب «ظهور تضاد انگلو - آلمانی، ۱۹۱۴-۱۸۶۰»، توضیح داده که چگونه دو ملتی که دوستان قدیمی یکدیگر بودند به یک ماریپیچ نزولی از خصومت متقابل افتادند که در نهایت به جنگ جهانی اول منجر شد. الزامات اقتصادی، جغرافیا و ایدئولوژی، نیروهای ساختاری مهمی بودند که رقابت بین آلمان و بریتانیا را پیش بردند. رشد اقتصادی سریع آلمان توازن قوا را تغییر داد و برلین را قادر ساخت تا حیطة استراتژیک خود را گسترش دهد. بخشی از این گسترش (به ویژه در دریا) در مناطقی اتفاق افتاد که بریتانیا پیش تر در آن منافع استراتژیک خود را تعمیق و تثبیت کرده بود. به تدریج این دو قدرت هرچه بیشتر یکدیگر را در تقابل ایدئولوژیکی دیده و بر تفاوت های خود به شدت تأکید و اغراق می کردند. آلمانی ها کاریکاتور انگلیسی ها را به صورت یک استعمارگر پول پرست تصویر می کردند و بریتانیایی ها آلمانی ها را به عنوان بدخواهان مستبدی به تصویر می کشیدند که تمایل به توسعه و سرکوب دارند.

به نظر می رسد که دو کشور در مسیر جنگ قرار دارند. هرچند این فشارهای ساختاری مهم بودند، اما به جنگ جهانی اول منجر نشدند. این جنگ به لطف تصمیمات ناگهانی افراد و فقدان عمیق تفکر در هر دو طرف آغاز شد. جنگ همیشه محتمل بود، اما تنها در صورتی اجتناب ناپذیر بود که این دیدگاه غیرتاریخی را بپذیریم که سازش بین آلمان و بریتانیا غیرممکن بود.

اگر پس از صدراعظمی اتو فون بیسمارک<sup>۳</sup> رهبران آلمان تا این حد در مورد تغییر موازنه نیروی دریایی وقیح نبودند، ممکن بود جنگ رخ ندهد. آلمان تسلط خود بر اروپا را جشن گرفت، بر حقوق خود به عنوان یک قدرت بزرگ پافشاری کرد و اعتنایی به نگرانی ها در مورد قوانین و هنجارهای

۱. مقاله ای به قلم آود آرنه وستاد که در تاریخ ۱۳ ژوئن ۲۰۲۴ در پایگاه خبری Foreign Affairs منتشر شده است.

2. Paul Kennedy

3. Otto von Bismarck



رفتار بین‌المللی نکرد. نه تنها بریتانیا، بلکه سایر کشورها نیز نگران این وضعیت شدند. برای آلمان دشوار بود ادعا کند (هرچند این کار را کرد) که قصد ایجاد نظم جهانی جدید، عادلانه و فراگیرتر دارد در حالی که همسایگان خود را تهدید می‌کرد و در حال اتحاد با امپراتوری روبه‌زوال اتریش - مجارستان بود و خواسته‌های ملی مردمان آن سوی مرزهای خود را انکار می‌کرد.

کوت‌ببینی مشابهی نیز در طرف دیگر غالب بود. وینستون چرچیل<sup>۱</sup> فرمانده نیروی دریایی بریتانیا در سال ۱۹۱۳ به این نتیجه رسید که موقعیت برجسته جهانی بریتانیا «در مقایسه با آنچه خود تصور می‌کنیم، اغلب برای دیگران کمتر منطقی به نظر می‌رسد». دیدگاه‌های بریتانیایی‌ها نسبت به دیگران فاقد چنین خودآگاهی بود. مقامات و مفسران از آلمان به شدت انتقاد می‌کردند و به‌ویژه شیوه‌های تجاری ناعادلانه آلمان را به چالش می‌کشیدند. لندن با احتیاط برلین را نظاره می‌کرد و تمام اقدام‌هایش را شاهدهی بر نیات تهاجمی آلمان تفسیر می‌کرد و ناتوان از درک ترس آلمان در مورد امنیت خود در قاره‌ای بود که از سوی دشمنان احتمالی احاطه شده بود. البته خصومت بریتانیا نه تنها ترس آلمانی‌ها را عمیق‌تر کرد بلکه جاه‌طلبی‌های آنها را برانگیخت. کندی چنین ابراز تأسف می‌کند: «به نظر می‌رسد تعداد کمی، سخاوتمندی یا ذکاوت لازم برای تلاش جهت بهبود روابط انگلیس و آلمان در مقیاس بزرگ را داشته باشند».

چنین سخاوتمندی یا ظرافتی نیز امروز در روابط بین چین و ایالات متحده به شدت مفقود است. همانند آلمان و بریتانیا قبل از جنگ جهانی اول، چین و ایالات متحده نیز به نظر می‌رسد در یک ماریپیچ نزولی قرار گرفته‌اند که ممکن است برای هر دو کشور و کل جهان به فاجعه ختم شود. مشابه وضعیت یک قرن پیش، عوامل ساختاری عمیقی به این تضاد دامن می‌زنند. رقابت اقتصادی، ترس‌های ژئوپلیتیکی و بی‌اعتمادی عمیق طرفین باعث افزایش احتمال درگیری می‌شود. اما تأثیر این ساختارها حتمی نیست. تصمیماتی که رهبران می‌گیرند می‌تواند از جنگ جلوگیری کرده و تنش‌هایی را که همیشه از رقابت قدرت‌های بزرگ ناشی می‌شوند را بهتر مدیریت کنند. مانند آلمان و بریتانیا، نیروهای ساختاری ممکن است به رویدادهای مشابه ختم شوند، اما برای وقوع فاجعه، بخل و ناتوانی انسانی در مقیاسی عظیم لازم است. به این ترتیب، قضاوت صحیح و کفایت می‌تواند از بروز بدترین سناریوها جلوگیری کند.

## ۱-۵. خطوط کشیده شده‌اند

تقابل میان چین و ایالات متحده نیز شبیه خصومت میان آلمان و بریتانیا در بیش از یک قرن پیش، ریشه‌های ساختاری عمیقی دارد. می‌توان آنها را در پایان جنگ سرد جست. در آخرین مراحل آن درگیری بزرگ، پکن و واشنگتن به نوعی متحد بودند؛ زیرا هر دو از قدرت اتحاد جماهیر شوروی بیشتر می‌ترسیدند تا از یکدیگر. اما پس از فروپاشی جماهیر شوروی، دشمن مشترک آنها از بین رفت و این بدین معنا بود که سیاستگذاران بیشتر بر آنچه پکن و واشنگتن را از هم جدا می‌کند، متمرکز خواهند شد تا آنچه که آنها را متحد می‌کند. ایالات متحده به‌طور فزاینده‌ای از دولت سرکوبگر چین انتقاد کرد و چین از هژمونی جهانی مداخله‌جویانه ایالات متحده ناراضی بود.

اما شدت گرفتن این دیدگاه‌ها بلافاصله به افول روابط ایالات متحده و چین منجر نشد. در پانزده سال پس از پایان جنگ سرد، باور دولت‌های متوالی ایالات متحده بر این بود که تسهیل مدرن‌سازی و رشد اقتصادی چین سود زیادی برای ایالات متحده دارد. دقیقاً مانند بریتانیایی‌ها که در ابتدا اتحاد آلمان در سال ۱۸۷۰ و توسعه اقتصادی پس از آن را پذیرفته بودند، منافع شخصی آمریکایی‌ها نیز از ظهور پکن حمایت می‌کرد. چین به بازار عظیمی برای کالاها و سرمایه ایالات متحده مبدل شد و علاوه بر این به نظر می‌رسید که قصد دارد به روش آمریکایی تجارت کند و عادات و ایده‌های مصرف‌کننده آمریکایی (چگونه بازارها باید به راحتی سبک‌ها و برندهای آمریکایی را بپذیرند) را وارد کند.

با این وجود در سطح ژئوپلیتیک، چین به شدت نسبت به ایالات متحده محتاط بود. فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی رهبران چین را شوکه کرد و موفقیت نظامی ایالات متحده در جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۱ آنها را به این باور رساند که چین اکنون در دنیایی تک‌قطبی زندگی می‌کند

1. Winston Churchill

که در آن ایالات متحده قدرت خود را به میل خود به کار می‌گیرد. به کارگیری زور از سوی چین علیه مردم خود در میدان تیان آن من<sup>۱</sup> و جاهای دیگر در سال ۱۹۸۹ بسیاری را در واشنگتن آزد. همانند آلمان و بریتانیا در دهه‌های ۱۸۸۰ و ۱۸۹۰ چین و ایالات متحده نیز با وجود گسترش مبادلات اقتصادی، خصومت بیشتری نسبت به یکدیگر پیدا کردند.

چیزی که پویایی روابط بین دو کشور را واقعاً تغییر داد، موفقیت اقتصادی بی‌رقیب چین بود. تولید ناخالص داخلی چین در سال ۱۹۹۵ حدود ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی ایالات متحده بود که به حدود ۷۵ درصد در سال ۲۰۲۱ افزایش یافت. در سال ۱۹۹۵ ایالات متحده حدود ۲۵ درصد از محصولات جهانی را تولید می‌کرد و سهم چین کمتر از پنج درصد بود. اما اکنون چین، ایالات متحده را پشت سر گذاشته است. سال گذشته سهم چین از محصولات جهانی نزدیک به ۳۰ درصد بود و ایالات متحده تنها ۱۷ درصد را تولید کرده بود. این آمار تنها ارقامی نیستند که اهمیت اقتصادی این کشور را بیان می‌کنند، اما این آمار به خوبی می‌توانند سنگینی وزن هر کشور را در اقتصاد جهانی و ظرفیت آن کشور را در ساخت چیزها، از جمله سخت‌افزار نظامی نشان دهند.

در سطح ژئوپلیتیک، در سال ۲۰۰۳ با حمله و اشغال عراق نگاه چین به ایالات متحده شروع به تیره شدن کرد. حتی اگر یکن به رژیم صدام حسین رئیس‌جمهور عراق اهمیت چندانی هم نمی‌داد با حمله به عراق به رهبری ایالات متحده مخالف بود. بیش از توانایی‌های نظامی ویرانگر ایالات متحده، چیزی که رهبران یکن را واقعاً شوکه کرد سهولت کنار گذاشتن مسائل مربوط به حاکمیت و عدم مداخله از سوی واشنگتن بود، مفاهیم اصلی نظم بین‌المللی که آمریکایی‌ها چین را ترغیب کرده بودند به آن بپیوندند. نگرانی سیاستگذاران چینی این بود که اگر ایالات متحده بتواند هنجارهایی را نادیده بگیرد که انتظار دارد دیگران از آن حمایت کنند، هیچ حد و مرزی برای رفتارهای آینده این کشور وجود نخواهد داشت. از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ بودجه نظامی چین دو برابر شد. دوباره تا سال ۲۰۰۹ میزان بودجه نظامی دو برابر شد. همچنین یکن برنامه‌هایی برای آموزش بهتر و بهبود کارایی ارتش خود و سرمایه‌گذاری در فناوری جدید آغاز کرد. نیروهای دریایی و موشکی خود را متحول کرد. تعداد کشتی‌های نیروی دریایی چین بین سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۰ از نیروی دریایی ایالات متحده پیشی گرفت.

استدلال برخی مبتنی بر این است که چین بدون توجه به آنچه ایالات متحده در دو دهه پیش انجام داد، توانایی‌های نظامی خود را گسترش داد. به هر حال، این کاری است که قدرت‌های بزرگ در حال رشد با افزایش نفوذ اقتصادی خود انجام می‌دهند. ممکن است این مطلب درست باشد، اما زمان بندی برنامه‌های گسترش یکن ارتباط واضحی با ترس این کشور از این موضوع دارد که هژمونی جهانی در صورت تمایل هم اراده و هم ظرفیت مهار ظهور چین را دارد. همان طور که یکی از برنامه‌ریزان نظامی چین پس از تهاجم ایالات متحده بیان کرد: عراق دیروز می‌تواند فردای چین باشد. درست همان طور که ترس آلمان از مهار اقتصادی و استراتژیک خود از سوی بریتانیا در دهه ۱۸۹۰ و اوایل دهه ۱۹۰۰ (دقیقاً زمانی که اقتصاد آلمان در سریع‌ترین حالت رشد خود قرار داشت) آغاز شد، چین نیز هراس مشابهی از مهار و تحت فشار قرار گرفتن اقتصاد خود از سوی ایالات متحده دارد.

## ۲-۵. پیش از سقوط

اگر بخواهیم نمونه‌ای از وجود توأمان غرور و ترس در یک رهبر ارائه کنیم، رهبری آلمان در زمان قیصر ویلهلم دوم را می‌توان برشمرد. در آن زمان آلمان اعتقاد داشت که به طور اجتناب‌ناپذیری در حال رشد است و هم اینکه بریتانیا را تهدیدی برای این رشد می‌دانست. روزنامه‌های آلمانی مملو از فرضیه‌هایی در مورد پیشرفت‌های اقتصادی، فناوری و نظامی کشور بودند و آینده‌ای را ترسیم می‌کردند که آلمان از دیگران پیشی خواهد گرفت. به گفته بسیاری از آلمانی‌ها (و برخی غیر آلمانی‌ها) مدل حکومتی آنها که آن را ترکیبی کارآمد از دموکراسی و استبداد می‌پنداشتند مورد غبطه

1. Tiananmen



جهانیان قرار خواهد گرفت. ادعا داشتند که بریتانیا واقعاً یک قدرت اروپایی نیست و اصرار داشتند که آلمان قوی‌ترین قدرت در این قاره است و باید آزاد باشد تا به‌طور منطقی و منطبق با واقعیت قدرت خود، منطقه را تغییر دهد. در واقع می‌توانست موفق باشد اگر بریتانیا مداخله نمی‌کرد یا اتحاد احتمالی بریتانیا با فرانسه و روسیه نمی‌توانست با موفقیت آلمان را مهار کنند.

از دهه ۱۸۹۰ به بعد احساسات ملی‌گرایانه در هر دو کشور و همین‌طور تصورات تاریک از بدخواهی دیگری افزایش یافت. در برلین این ترس قوت یافت که همسایگانش و بریتانیا قصد دارند تا توسعه طبیعی آلمان در قاره خود را از مسیرش خارج و مانع برتری آتی این کشور شوند. غافل از اینکه چگونه صحبت‌های تهاجمی رهبران آلمان بر دیگران تأثیر می‌گذارد، رهبران آلمان علت اصلی مشکلات کشورشان چه داخل و چه خارج از کشور را مداخله بریتانیا می‌دانستند. آنها بازسازی تسلیحاتی و سیاست‌های تجاری محدودتر بریتانیا را نشانه‌هایی از نیت تهاجمی آن کشور می‌دانستند. با شروع جنگ در سال ۱۹۱۴ ویلهلم آهی کشید: «بنابراین محاصره آلمان سرانجام به یک واقعیت کامل بدل شد. در دام افتادیم و سیاست کاملاً ضدآلمانی که انگلیس در سراسر جهان دنبال می‌کرد پیروزی خیره‌کننده‌ای را به دست آورده است». از سوی دیگر رهبران بریتانیا نیز تصور می‌کردند که تا حد زیادی آلمان مسئول افول نسبی امپراتوری بریتانیا است، هرچند بسیاری از قدرت‌های دیگر به هزینه بریتانیا در حال ظهور بودند.

چین امروز بسیاری از همان نشانه‌های غرور و ترس آلمان پس از دهه ۱۸۹۰ را نشان می‌دهد. رهبران حزب کمونیست چین به اینکه کشورشان از بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۸ و پیامدهای آن (به‌نحوی ماهرانه‌تر از همتایان غربی خود) عبور دادند، افتخار می‌کنند. بسیاری از مقامات چینی رکود جهانی آن زمان را نه تنها یک فاجعه در ایالات متحده بلکه نمادی از گذار اقتصاد جهانی از رهبری آمریکا به چین می‌دانستند. رهبران چینی (از جمله آنهایی که در بخش تجاری فعالیت می‌کنند) زمان زیادی را صرف توضیح دادن این مطلب به دیگران کردند که رشد بی‌وقفه چین به روندی تعیین‌کننده در امور بین‌المللی تبدیل شده است. در سیاست‌های منطقه‌ای خود، چین رفتار قاطعانه‌تری را در قبال همسایگان خود آغاز کرد. همچنین جنبش‌های خودمختاری در تبت و سین کیانگ را سرکوب و خودمختاری هنگ کنگ را تضعیف کرد. همچنین در سال‌های اخیر بیشتر بر حق خود برای تصرف تایوان (حتی در صورت لزوم با زور) پافشاری کرده است و آمادگی خود برای چنین تصرفی را تقویت کرده است. همراه با غرور و ناسیونالیسم فزاینده در چین، دونالد ترامپ به‌عنوان رئیس‌جمهور در سال ۲۰۱۶ انتخاب شد. او با تصویر چین به‌عنوان یک نیروی بدخواه در صحنه بین‌المللی نظر رأی‌دهندگان را جلب کرد. ترامپ در زمان ریاست جمهوری‌اش رویکرد نظامی علیه چین را در پیش گرفت و برای تقویت برتری تجاری ایالات متحده در عرصه جهانی جنگ تجاری را آغاز کرد که گسست آشکاری از سیاست‌های کمتر خصمانه‌تر سلف او باراک اوباما بود. جو بایدن که در سال ۲۰۲۱ جایگزین ترامپ شد بسیاری از سیاست‌های ترامپ را که چین را هدف قرار داده بود (دو حزب بر سر اینکه چین تهدیدی بزرگ برای منافع ایالات متحده است هم‌نظر هستند) حفظ کرد و محدودیت‌های تجاری بیشتری را اعمال کرد تا کار را برای شرکت‌های چینی برای دستیابی به فناوری پیشرفته دشوارتر کند.

پکن با نشان دادن جاه‌طلبی (و به همان اندازه ناامنی) در معاملات خود با دیگران به این تغییر تند در سیاست‌های واشنگتن پاسخ داد. برخی از شکایات این کشور در مورد رفتار آمریکا بسیار شبیه شکایاتی است که آلمان در اوایل قرن بیستم علیه بریتانیا مطرح کرده بود. پکن واشنگتن را به تلاش برای حفظ نظم جهانی متهم کرده که ذاتاً ناعادلانه است (همان اتهامی که برلین به لندن وارد کرد). در گزارش رسمی که وزارت امور خارجه چین در ژوئن ۲۰۲۲ منتشر کرد، اعلام شده است: «ایالات متحده دائماً خود را متعهد به حفظ به اصطلاح نظم بین‌المللی می‌داند که برای تأمین منافع خود ایالات متحده و تداوم هژمونی آن طراحی شده است. ایالات متحده خود بزرگ‌ترین منبع اخلال در نظم واقعی جهانی است.»

ایالات متحده نیز در تلاش است تا سیاستی را در قبال چین پایه‌ریزی کند که ترکیبی از بازدارندگی با همکاری محدود است، درست شبیه آنچه بریتانیا در هنگام توسعه سیاست‌های خود را در قبال آلمان اوایل قرن بیستم انجام داد. براساس استراتژی

امنیت ملی، اکتبر ۲۰۲۲ دولت بایدن «جمهوری خلق چین قصد دارد تا نظم بین‌المللی را به سمت نظمی متمایل سازد که میدان بازی جهانی به نفع او سازد». اگرچه دولت بایدن مخالف چنین تغییر شکلی است، اما دولت تأکید کرد که «همیشه مایل به همکاری با جمهوری خلق چین در جایی هستیم که منافع ما همسو هستند ... نمی‌توانیم اجازه دهیم اختلاف نظرهایی که ما را از هم جدا می‌کند مانع پیشبرد اولویت‌هایی شوند که نیازمند همکاری با یکدیگر هستند». در حال حاضر مشکل این است (همانند سال‌های قبل از ۱۹۱۴) که هرگونه فرصت برای همکاری (حتی در موضوع‌های کلیدی) در سرزنش‌های متقابل، عصبانیت‌های کوچک و عمیق تر شدن بی‌اعتمادی‌های استراتژیک گم می‌شود.

در روابط بریتانیا و آلمان سه شرط اصلی موجب افزایش تضادها به سوی جنگ شد. اولین مورد این بود که آلمانی‌ها متقاعد شدند که بریتانیا تحت هیچ شرایطی به آلمان اجازه رشد نخواهد داد. به نظر می‌رسید که رهبران آلمانی قادر نبودند این مطلب برای انگلیسی‌ها یا هر کس دیگری شفاف سازند که ظهور کشورشان، جهان را از نو نساخته یا نخواهد کرد. دوم این بود که هر دو طرف از تضعیف مواضع آینده خود می‌ترسیدند. از قضا این دیدگاه بود که برخی از رهبران این کشورها را معتقد ساخت که باید هرچه زودتر به جنگ بپردازند. سومین مورد، فقدان (تقریباً کامل) ارتباطات استراتژیک بود. آلفرد فون شلیفن<sup>۱</sup> رئیس ستاد کل آلمان در سال ۱۹۰۵ طرحی برای نبرد پیشنهاده کرد که پیروزی سریع در قاره را تضمین می‌کرد که در آن آلمان باید با فرانسه و روسیه کنار می‌آمد. مهم‌تر از همه اینکه این طرح شامل حمله به بلژیک بود تا به بریتانیا دلیل فوری برای پیوستن به جنگ علیه آلمان را دهد. همان‌طور که کندی می‌گوید «تضاد بین دو کشور خیلی قبل از اینکه طرح شلیفن به‌عنوان تنها استراتژی نظامی آلمان مطرح شود بروز کرده بود. اما به نبوغ عالی افسران پروس نیاز داشت تا زمینه تبدیل آن تضاد به جنگ فراهم شود».

به نظر می‌رسد همه این شرایط در روابط حال حاضر آمریکا و چین وجود دارد. رئیس‌جمهور چین شی جین‌پینگ و رهبر حزب کمونیست چین متقاعد شده‌اند که هدف اصلی ایالات متحده جلوگیری از ظهور چین است. اظهارات خود چین در خصوص جاه‌طلبی‌های بین‌المللی‌اش تقریباً بی‌معنا است. رهبران چین به شدت نگران رشد کند اقتصاد کشور و وفاداری مردم خود هستند. در همین حین، ایالات متحده چنان به لحاظ سیاسی چندپاره شده که حکمرانی بلندمدت مؤثر را تقریباً غیرممکن می‌سازد. پتانسیل زیادی برای ارتباط نادرست استراتژیک بین چین و ایالات متحده به دلیل تعامل محدود بین دو طرف وجود دارد. تمام شواهد کنونی حاکی از این است که چین قصد حمله به تایوان دارد و این امر جنگی بین چین و ایالات متحده ایجاد می‌کند که درست شبیه طرح شلیفن برای ایجاد جنگ بین آلمان و بریتانیا است

### ۳-۵. سناریوی جدید

مشاهده شباهت‌های چشمگیر اوضاع امروز با اوایل قرن بیستم که نهایتاً به فاجعه ختم شد، به آینده‌ای تاریک از تشدید تقابل‌ها اشاره دارد. اما با این حال می‌توان از تعارض جلوگیری کرد. اگر ایالات متحده خواهان جلوگیری از وقوع جنگ است باید رهبران چین را متقاعد کند که مانع توسعه اقتصادی آینده چین نیست. چین کشور بزرگی است. این کشور صناعی دارد که هم‌تراز صنایع ایالات متحده است. اما درست مانند آلمان سال ۱۹۰۰ این کشور نیز مناطق فقیر و توسعه‌نیافته دارد. ایالات متحده نمی‌تواند با گفتار یا اعمال خود آنچه را که یک قرن پیش آلمانی‌ها از سخنان و اعمال انگلیسی‌ها فهمیدند را برای چینی‌ها تکرار کند: اگر رشد را متوقف می‌کردید، مشکلی هم وجود نداشت.

این را باید در نظر داشت که صنایع چین نمی‌توانند به هزینه دیگران به رشد خود ادامه دهند. حرکت هوشمندانه چین در تجارت می‌تواند چنین باشد که با تنظیم صادرات خود موافقت کند به نحوی که رقابت صنایع داخلی سایر کشورها در زمینه‌های مهمی مانند خودروهایی الکتریکی یا پنل‌های خورشیدی و سایر تجهیزات لازم برای کربن‌زدایی را ممکن سازد. اگر چین به سرازیر کردن نسخه‌های ارزان قیمت محصولات خود به سایر بازارها ادامه دهد بسیاری از کشورها (از جمله برخی که نگرانی چندانی از رشد چین نداشتند) به صورت

1 Alfred von Schlieffen



## یک جانبه دسترسی بازارهایشان به کالاهای چینی را محدود خواهند کرد.

جنگ‌های تجاری نامحدود به نفع هیچ کس نیست. کشورها به طور فزاینده‌ای تعرفه‌های بالاتری بر واردات اعمال کرده و تجارت و جابه‌جایی سرمایه را محدود می‌کنند. اما اگر این روند به جریان اعمال تعرفه‌ها تبدیل شود جهان از نظر اقتصادی و همچنین سیاسی دچار مشکل می‌شود. جالب اینجا است که اگر سیاست‌های حمایت‌گرایانه در همه کشورها اعمال شود احتمالاً چین و ایالات متحده هر دو بازنده خالص این سناریو خواهند بود. همانند آنچه انجمن تجاری آلمان در سال ۱۹۰۳ هشدار داده بود که دستاوردهای داخلی سیاست‌های حمایت‌گرایانه «در مقایسه با آسیب‌های غیرقابل محاسبه‌ای که جنگ تعرفه می‌تواند برای منافع اقتصادی هر دو کشور ایجاد کند بی‌اهمیت خواهد بود». **جنگ‌های تجاری به میزان قابل توجهی به وقوع یک جنگ واقعی در سال ۱۹۱۴ کمک کرد.**

برای شروع می‌توان جنگ‌های تجاری را مهار کرد، اما پکن و واشنگتن باید تلاش کنند تا به سایر تنش‌های خطرناکی که می‌تواند فاجعه بسیار گسترده‌تری را موجب شود پایان دهند یا به حداقل رسانند. همان‌طور که تجربه جنگ جهانی اول نشان داده است به هنگام رقابت شدید میان قدرت‌های بزرگ حتی درگیری‌های کوچک نیز به راحتی می‌توانند پیامدهای فاجعه‌باری به همراه داشته باشند. جنگ کنونی روسیه علیه اوکراین را به عنوان یک مثال در نظر بگیرید. رویکردهای تهاجمی و ضدحمله سال گذشته نتوانستند تغییرات زیادی در خطوط مقدم این جنگ ایجاد کنند. کشورهای غربی امیدوارند بتوانند تحت بهترین شرایطی که شجاعت اوکراینی‌ها و سلاح‌های غربی می‌توانند ممکن سازند به یک آتش‌بس دست یابند. پیروزی اوکراین در حال حاضر شامل عقب‌نشینی روسیه از تصرفات اولیه در سال ۲۰۲۲، همچنین پایان دادن به کشتار اوکراینی‌ها، تسریع پیوستن این کشور به اتحادیه اروپا و تضمین امنیت کی‌یف از جانب غرب، در صورت نقض آتش‌بس از سوی روسیه است. بسیاری در اردوگاه غربی امیدوارند که چین بتواند نقش سازنده‌ای در چنین مذاکراتی ایفا کند، زیرا پکن بر «احترام به حاکمیت و تمامیت ارضی همه کشورها» تأکید کرده است. چین باید یکی از اشتباه‌های بزرگ آلمان (قبل از جنگ جهانی اول) را به خاطر داشته باشد. حتی زمانی که رهبران آلمان خود را پایبند به اصول عالی عدالت بین‌المللی عنوان می‌کردند، حامی اتریش-مجارستان که همسایگان خود را در بالکان مورد آزار و اذیت قرار می‌دادند، باقی ماندند. این دورویی به آغاز جنگ در سال ۱۹۱۴ کمک کرد. در حال حاضر، چین با رفتار خود در قبال روسیه این اشتباه را تکرار می‌کند.

هر چند جنگ در اوکراین بیشترین تنش را ایجاد کرده، اما این تایوان است که می‌تواند بالکان دهه ۲۰۲۰ باشد. چنین به نظر می‌رسد که در یک دهه آینده شاهد خوابگردی چین و ایالات متحده به سمت یک رویارویی در این تنگه باشیم. تعداد زیادی از کارشناسان حوزه سیاست خارجی چین در حال حاضر معتقدند که جنگ بر سر تایوان محتمل‌تر از آن چیزی است که تصور می‌شد و سیاستگذاران ایالات متحده نیز درگیر چگونگی حمایت از این جزیره هستند. آنچه برای تمامی طرفین درگیر در مورد وضعیت تایوان قابل توجه است این است که تنها یک سازش می‌تواند از بروز فاجعه جلوگیری کند (شاید تنها تایوانی‌ها هستند که بیش از هر چیزی بر دستیابی به استقلال رسمی خود تمرکز دارند). در بیانیه شانگهای سال ۱۹۷۲ ایالات متحده اذعان داشت که تنها یک چین وجود دارد و تایوان بخشی از چین است. پکن بارها اعلام کرده که به دنبال اتحاد نهایی صلح‌آمیز با تایوان است. امروز بیان مجدد این اصول به جلوگیری از درگیری کمک می‌کند: واشنگتن می‌تواند عنوان کند که تحت هیچ شرایطی از استقلال تایوان حمایت نخواهد کرد و پکن نیز می‌تواند اعلام کند که از زور استفاده نخواهد کرد مگر اینکه تایوان به طور رسمی برای مستقل شدن تلاش کند. چنین مصالحه‌ای همه مشکلات مربوط به تایوان را حل نمی‌کند. اما احتمال وقوع جنگ بر سر تایوان و میان قدرت‌های بزرگ را بسیار کمتر می‌کند.

برای جلوگیری از تکرار سناریوی بریتانیا-آلمان، مهار تقابل اقتصادی و کاهش نقاط بالقوه چالش برانگیز منطقه‌ای ضروری است، اما افزایش خصومت بین چین و ایالات متحده توجه به بسیاری از مسائل دیگر را ضروری کرده است. نیاز مبرمی به ابتکارات در زمینه کنترل تسلیحات و برخورد با سایر درگیری‌ها (مانند جنگ بین رژیم صهیونیستی و فلسطینی‌ها) وجود دارد. هر دو طرف چین و ایالات متحده می‌خواهند نشانه‌های

احترام متقابل را ببینند. هنگامی که رهبران شوروی و ایالات متحده در سال ۱۹۷۲ با مجموعه‌ای از «اصول اساسی روابط بین ایالات متحده آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی» موافقت کردند اعلامیه مشترک آنها تقریباً هیچ دستاورد مشخصی نداشت. اما اعتماد اندکی بین هر دو طرف ایجاد کرد و لئونید برژنف رهبر شوروی را متقاعد ساخت که آمریکایی‌ها به دنبال او نیستند. اگر همانند برژنف، شی هم قصد دارد رهبر مادام‌العمر باقی بماند، این می‌تواند سرمایه‌گذاری ارزشمندی باشد.

افزایش تنش‌ها میان قدرت‌های بزرگ نیاز به حفظ بازدارندگی قابل اطمینان را ایجاد می‌کند. این داستان ساختگی نیز وجود دارد که سیستم اتحاد<sup>۲</sup> به جنگ در سال ۱۹۱۴ منجر شد و شبکه‌ای از معاهدات دفاعی متقابل، چنان دولت‌ها را در تله درگیری گرفتار ساخت که مهار آن غیرممکن شد. آنچه باعث شد تا پس از شروع بسیج سراسری قدرت‌های اروپایی علیه یکدیگر در ژوئیه ۱۹۱۴ جنگ تقریباً قطعی شود این امیدواری نسنجیده آلمان بود که ممکن است در نهایت بریتانیا به کمک دوستان و متحدانش نیاید. ضروری است که ایالات متحده هیچگونه دلیلی برای چنین اشتباه‌هایی در دهه آینده ایجاد نکند. این کشور باید قدرت نظامی خود را در اقیانوس هند و اقیانوس آرام متمرکز ساخته و نیروی خود را به عامل بازدارنده مؤثر در برابر تهاجم چین تبدیل کند. ناتو را نیز باید تقویت ساخت و در این راه سهم بسیار بیشتری از بار دفاعی در اروپا بر دوش خود اروپا باشد. رهبران می‌توانند به دو روش مثبت و منفی از گذشته درس بیاموزند: چه کاری باید انجام دهند و چه کاری را نباید انجام دهند. اما ابتدا باید درس‌های بزرگی را بیاموزند و مهم‌تر از همه اینکه چگونه از جنگ‌های وحشتناکی که نسل‌ها دستاورد را بر باد خواهد داد اجتناب کنند [۱۴].

#### دیدگاه

برخی محافل آمریکایی در حال تراشیدن توجیه‌هایی (ولو غلط) برای این هستند که بروز ناامنی در فضای جهانی به نفع آمریکاست. در این مطلب می‌بینیم که با پیش فرض دانستن این مطلب، نویسندگان صریحاً در حال تصویرپردازی شرایطی بحرانی و شبیه به آستانه جنگ جهانی اول در نسبت با روابط میان آمریکا و چین است. نویسندگان در لفافه چنین استدلال می‌کنند که تمامی اهرم‌های بازدارنده برای بروز بحران در روابط میان غرب و چین در حال از بین رفتن است. نشانه‌ها نیز این روند را تأیید می‌کنند؛ از جمله آنکه دولت بایدن از چند ماه قبل به این طرف تغییرات اساسی را در نهادهایی مانند وزارت خارجه صورت داده است و از رویکرد ضدروسی به سمت رویکرد ضدچینی در حال حرکت است. گرچه تاریخ همیشه قابلیت تکرار ندارد ولی باید دانست که علاج واقعه قبل از وقوع باید کرد؛ ۸۰ درصد از صادرات ایران وابسته به تنگه مالاکا بوده و این تنگه در صورت بروز تنش محلی ناامن خواهد بود. زمان کمی برای ایمن‌سازی مسیرهای تجاری ایران باقی مانده است.

## ۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این گزارش به بررسی چهار مقاله روز جهانی در حوزه اقتصاد سیاسی بین‌الملل پرداخته است. این صاحب‌نظران بر ضرورت شناخت دقیق تحولات اقتصادی جهانی و اتخاذ راهبردهای بلندمدت برای پیشگیری از درگیری‌ها و دستیابی به نظم پایدار تأکید می‌کنند که به صورت ذیل جمع‌بندی می‌شود: تحولات نظم اقتصاد جهانی: کاهش قدرت نسبی آمریکا و ظهور قدرت‌های نوظهوری چون چین، باعث تغییرات اساسی در نظم جهانی شده است. چالش‌های ژئوپلیتیکی و اقتصادی جدید نیازمند مدیریت و همکاری چندجانبه میان دولت‌ها هستند.

چالش‌های ژئواکونومیک: نظم اقتصادی از الگوی نئولیبرال به ژئواکونومیک تغییر کرده است؛ امنیت جایگزین همکاری اقتصادی شده و رقابت

1. Leonid Brezhnev
2. Alliance Systems :

نوعی توافق‌نامه دو یا چندجانبه میان کشورها که نگرانی‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی را شامل می‌شود



میان ایالات متحده و چین بر نظام اقتصاد بین‌الملل به شدت تأثیرگذار است. پراکندگی اقتصاد جهانی: با گسترش سیاست‌های ملی گرایانه و محدودیت‌های تجاری، تکه‌تکه شدن اقتصاد جهانی بهره‌وری را کاهش داده و هزینه‌های اقتصادی قابل توجهی ایجاد کرده است. خطرات جنگ اقتصادی و نظامی: شباهت وضعیت کنونی آمریکا و چین با آلمان و بریتانیا پیش از جنگ جهانی اول هشداردهنده است. اتخاذ سیاست‌های محتاطانه و عبرت‌آموزی از تاریخ ضروری است. این نویسندگان با توجه به چالش‌های فوق پیشنهاد می‌کنند که: برای دستیابی به نظم پایدار، ضرورت دارد چارچوب‌های نوین مانند «فرارژیم» به‌عنوان ابزاری انعطاف‌پذیر برای مدیریت اختلافات و ایجاد اعتماد میان دولت‌ها به کار گرفته شود. این ابزار می‌تواند به ایجاد شرایطی منجر شود که در آن، حتی دولت‌هایی که دارای اختلافات عمیق هستند، بتوانند در موضوع‌های مشترک همکاری کنند و از تشدید تنش‌های بین‌المللی جلوگیری کنند. در این راستا، اتخاذ راهبردهایی که به تقویت همکاری‌های چندجانبه و اصلاح نهادهای بین‌المللی کمک می‌کنند، ضروری است. این اصلاحات می‌تواند به سازگاری نظام‌های موجود با واقعیت‌های جدید اقتصادی و سیاسی جهان کمک کند. به‌ویژه در زمینه‌هایی مانند تجارت، تغییرات اقلیمی و امنیت جهانی، راهکارهایی باید تدوین شود که علاوه بر مدیریت چالش‌های فعلی، از ایجاد بحران‌های بلندمدت جلوگیری کند. موفقیت در ایجاد نظم پایدار و منصفانه، مستلزم رویکردهایی جامع و متوازن است که بر مبنای انعطاف‌پذیری، همکاری‌های سازنده و اجتناب از رویکردهای تقابلی شکل گیرد. این هدف می‌تواند از طریق سیاست‌های هوشمندانه و آگاهی دقیق از دینامیک‌های نوظهور جهانی محقق شود.

## منابع و مأخذ



- [1]Helsinki Decalogue, (1975). Direct Link: [https://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/12/1bccd494-0f57-4816-ad18-6aaba4d73d56/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/12/1bccd494-0f57-4816-ad18-6aaba4d73d56/publishable_en.pdf)
- [2]Tannenwald, N. (2007). The nuclear taboo. International organization, 53.
- [3]Reinert, K. A., Rajan, R. S., Glass, A. J., & Davis, L. S. (Eds.). (2009). The Princeton encyclopedia of the world economy. Princeton University Press.
- [4]Rodrik, D. (2020). Putting global governance in its place. The World Bank Research Observer, 35 (1), 1-18.
- [5]Parent, J. M., & Rosato, S. (2015). Balancing in neorealism. International Security, 40 (2), 51-86.
- [6]Hanania, R. (2020). China's real threat is to America's ruling ideology. Palladium.
- Direct Link: <https://www.palladiummag.com/2020/12/14/chinas-real-threat-is-to-americas-ruling-ideology/>
- [7]Jervis, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. World politics, 30(2), 167-214.
- [8]Van Evera, S. (1998). Offense, defense, and the causes of war. International Security, 22(4), 5-43.
- [9]Sullivan, J. (2023). The Biden Administration's International Economic Agenda: A Conversation with National Security Advisor Jake Sullivan. The Brookings Institution.
- [10]Luce, E. (2022). Containing China is Biden's explicit goal, Financial Times, 19 October.
- Direct Link: <https://www.ft.com/content/398f0d4e-906e-479b-a9a7-e4023c298f39>
- [11]Rodrik, D., & Walt, S. (2024). How to construct a new global order. Oxford Review of Economic Policy, 40(2), 256-268.
- [12]Gopinath, G., (2024). How Policymakers Should Handle a Fragmenting World, Foreign Policy, 6 ebruary.
- Direct Link: <https://foreignpolicy.com/2024/02/06/how-policymakers-should-handle-a-fragmenting-world/>
- [13]Roberts, A., Choer Moraes, H., & Ferguson, V. (2019). Toward a geoeconomic order in international

trade and investment. *Journal of International Economic Law*, 22(4), 655-676.  
[14] Westad, O. A. (2024). Sleepwalking Toward War, *Foreign Affairs*, 13 June.  
Direct Link: <https://www.foreignaffairs.com/china/sleepwalking-toward-war-united-states?>





#### گزیده سیاستی

اقتصاد بین‌الملل در حال تجربه تحولات عمیق است. گزارش حاضر ذیل سه موضوع شامل مختصات حکمرانی جدید جهانی، مختصات جهان چندتکه‌شده و تقابل چین و آمریکا به بررسی تعدادی از یادداشت‌های معتبر در زمینه تغییر نظم اقتصاد بین‌الملل پرداخته است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)