

دام مذاکرات غیرمستقیم ایران و آمریکا در چارچوب برجام

مقدمه

نشست مجازی کمیسیون مشترک برجام که در سطح معاونین و مدیران وزرای امور خارجه کشورهای عضو برجام در ۱۳ فروردین ماه ۱۴۰۰ برگزار شد، اگرچه این نشست با چشم‌اندازی مثبت بازنمایی شد، ولی بررسی دقیق بیانیه پایانی این نشست و انطباق آن با مواضع ایران و آمریکا نشان از ابهام جدی درباره پروسه آغاز شده دارد. با توجه به استمرار این نشست در سطح کارگروه‌های کارشناسی در روزهای پیش رو، ارزیابی این روند براساس «سیاست قطعی جمهوری اسلامی ایران در موضوع برجام» و «قانون اقدام راهبردی مجلس شورای اسلامی برای لغو تحریم‌ها» - به‌عنوان دو معیار اصلی برای سنجش هرگونه طرح و پیشنهادی درباره احیای برجام - ضروری است.

معاون سیاسی وزیر امور خارجه پس از پایان این نشست اعلام کرد که «ایران عجله‌ای ندارد. ما هیچ گفت‌وگویی چه مستقیم و چه غیرمستقیم با آمریکایی‌ها نداریم. از نظر ما هیچ طرح گام‌به‌گامی وجود ندارد و ما به نقشه راه احتیاج نداریم. ما فقط یک گام نهایی داریم که آمریکا باید بردارد و تحریم‌هایی که در چهار سال گذشته اعمال کرده، چه مجدداً اعمال کرده، چه جدید اعمال کرده و چه برچسب‌هایش را عوض کرده، باید بردارد و بعد از آن است که ما راستی‌آزمایی می‌کنیم و بعد هم ایران به تعهداتش برمی‌گردد»^۱. با این حال، آنچه در بیانیه پایانی نشست ذکر شده است رویکرد متفاوتی داشته و حاکی از وجود یک طرح «مدالیت»^۲ برای احیای برجام و برگزاری نشست حضوری میان اعضای برجام برای توافق درباره گام‌های متقابل دو طرف است که آمریکا نیز به‌صورت جداگانه در حاشیه این نشست حضور خواهد داشت و از طریق یک «همهانگ‌کننده»^۳ (مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا یا نماینده او) با دیگر اعضای برجام در تعامل خواهد بود.^۴

معاونت مطالعات
سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۷۴۵۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۰۱/۱۵



1. www.irna.ir/news/84281649

2. Modalities

3. The Coordinator

4. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/96151/JCPOA:%20Chair's%20Statement%20Following%20the%20Meeting%20of%20the%20Joint%20Commission

مفاد بیانیه پایانی نشست کمیسیون برجام و موضع‌گیری مقامات دو طرف از پنج جهت به شرح ذیل برخلاف سیاست قطعی جمهوری اسلامی ایران و قانون اقدام راهبردی مجلس شورای اسلامی است.

۱. علی‌رغم آنکه وزیر امور خارجه ایران تأکید دارد که «واشنگتن باید تمام تحریم‌هایی را که از زمان روی کار آمدن ترامپ اعمال، باز اعمال یا ذیل برچسب تازه قرار گرفته‌اند را لغو کند»،^۱ آمریکا حاضر به رفع «همه» تحریم‌ها نیست. رابرت مالی، نماینده ویژه آمریکا در امور ایران پس از نشست کمیسیون مشترک برجام در مصاحبه‌ای اعلام کرد که «ایالات متحده آمریکا در صورت بازگشت ایران به برجام، {صرفاً} تحریم‌های مغایر با توافق هسته‌ای را رفع خواهد کرد».^۲ در این صورت، اقداماتی که آمریکا برای رفع تنها بخشی از تحریم‌ها (تحریم‌های مرتبط با برنامه هسته‌ای) در نظر دارد نه تنها منافع اقتصادی ایران را تأمین نخواهد کرد، بلکه این کشور با حفظ ساختار تحریم‌ها به دنبال ایجاد اهرم فشاری علیه ایران در موضوعات موشکی و منطقه‌ای خواهد بود. به عبارت دیگر، آمریکا به دنبال ایجاد شرایطی است که حتی در صورت احیای برجام ساختار تحریم‌های این کشور علیه ایران حفظ شود.

۲. لفظ «مدالیت» در بیانیه پایانی نشست مجازی کمیسیون برجام یا تعبیر «طراحی اقدامات متقابل»^۳ که در توثیت وزیر امور خارجه ایران مورد اشاره قرار گرفته است^۴ یا عبارت «مجموعه‌ای از گام‌های متقابل اولیه»^۵ که از سوی وزارت امور خارجه آمریکا مطرح شده همان الگوی بازگشت گام‌به‌گام است با این تفاوت که احتمالاً دو طرف در قالب بیانیه‌های جداگانه مجموعه اقدامات و گام‌های خود را به صورت یکجا فهرست کرده و اجرای موازی و هم‌زمان آن را آغاز خواهند کرد. این طرح در عمل فرایند راستی‌آزمایی تحریم‌ها توسط ایران را به یک اقدام صوری تبدیل می‌کند. طبق سیاست «حرف قطعی»، ایران در صورتی به تعهدات خود ذیل برجام عمل خواهد کرد که رفع تحریم‌های آمریکا در عمل مورد راستی‌آزمایی قرار گرفته باشد. دولت دوازدهم تاکنون معیار کمی و قابل سنجشی برای لغو تحریم‌ها ارائه نکرده است. رفع تحریم‌ها در قالب بیانیه سیاسی و حتی تغییرات حقوقی در دستورالعمل‌های وزارت خزانه‌داری آمریکا نه تنها منافع اقتصادی ایران را تضمین نخواهد کرد، بلکه ایران را در چرخه تکراری «محدودسازی برنامه هسته‌ای در ازای تقریباً هیچ» گرفتار خواهد کرد که پیش از این در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ تجربه شد.

۳. وزیر امور خارجه در توثیت خود^۶ درباره دور بعدی نشست کمیسیون مشترک برجام اعلام کرد که هدف از این نشست «تسریع در نهایی‌سازی اقدامات دو طرف»^۷ برای رفع تحریم‌ها و توقف گام‌های کاهش تعهد هسته‌ای است. اگرچه در رفع تحریم‌ها نباید تأخیر کرد، ولی تعجیل و تسریع در روند اقدامات طرف مقابل برای رفع تحریم‌ها نیز منطبق با اصول سیاست

1. <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2021-01-22/iran-wants-nuclear-deal-it-made>

2. <https://www.pbs.org/newshour/show/u-s-and-iran-agree-to-talks-on-returning-to-the-2015-nuclear-deal>

3. Choreograph Measures

4. <https://twitter.com/JZarif/status/1377950244508475392>

5. Series of Initial Mutual Steps

6. <https://twitter.com/JZarif/status/1377950244508475392>

7. Rapidly Finalize Sanction-lifting & Nuclear Measures

ایران در موضوع وادار کردن آمریکا در بازگشت به برجام نیست. تأکید وزیر امور خارجه ایران در مصاحبه با نشریه پولیتیکو^۱ بر تسریع در فرایند احیای برجام به خاطر انتخابات ریاست جمهوری ایران در خردادماه ۱۴۰۰ یا پایان مهلت توافق موقت ایران با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی موجب عدم دقت لازم در جزئیات اقدامات آمریکا برای رفع تحریم‌ها و راستی‌آزمایی آن خواهد بود. به لحاظ زمانی، هیچ ضرورتی ندارد که تمام اقدامات دو طرف یا بخش قابل توجهی از آن در یک بازه دوماهه تا پیش از موعد انتخابات ریاست جمهوری ایران انجام شود. ملاک اصلی برای احیای برجام باید منافع بلندمدت جمهوری اسلامی ایران باشد و مقولات کوتاه‌مدت از جمله انتخابات نباید باعث تأخیر یا تعجیل در این فرایند گردد.

۴. موافقت نماینده ایران در کمیسیون مشترک برجام با حضور آمریکا در نشست کارشناسی وین و مشارکت در تدوین اقدامات متقابل در هفته جاری چندان سازگار با سیاست رسمی جمهوری اسلامی ایران نیست. نه تنها مذاکره مستقیم میان ایران و آمریکا ضروری نیست، بلکه روند تدریجی رسمیت‌بخشی به حضور آمریکا در میان کشورهای عضو برجام برخلاف منافع ملی ایران است. آمریکا هنگامی می‌تواند در نشست‌های کمیسیون مشترک برجام شرکت کند که به تعهدات خود عمل کرده و تمام تحریم‌ها را رفع کرده باشد. اگرچه معاون وزیر خارجه ایران تأکید دارد که در هیچ سطحی با آمریکا مذاکره مستقیمی صورت نخواهد گرفت، ولی باید به این موضوع توجه داشت که از دیدگاه کشورهای اروپایی و آمریکا پذیرش حضور واشنگتن در نشست وین اقدامی در جهت قرار دادن ایران در موقعیت مذاکره مستقیم با آمریکاست. نگاه آمریکا به مذاکره به مثابه ابزاری برای چانه‌زنی در جهت کاهش انتظارات ایران در مسئله رفع تحریم‌ها و آغاز فرایند تحمیل محدودیت‌های بیشتر هسته‌ای و فراهسته‌ای است. در این میان، اصرار کشورهای اروپایی از جمله فرانسه برای «یافتن جایگزین‌هایی برای مذاکره مستقیم میان واشنگتن و تهران»^۲ بیش از آنکه به نفع ایران باشد، اهداف آمریکا را تأمین می‌کند.

۵. در هیچ‌یک از طرح‌های ارائه شده نقشی برای مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته نشده است. این درحالی است که طبق مواد (۶) و (۷) قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها، راستی‌آزمایی اجرای تعهدات طرف‌های مقابل با نظارت مجلس انجام خواهد شد و توقف گام‌های کاهش تعهد هسته‌ای از سوی دولت با مجوز مجلس صورت می‌پذیرد. در این چارچوب، دولت بدون هماهنگی و مشورت با مجلس نمی‌تواند در کمیسیون مشترک برجام متعهد به اجرای هرگونه طرح یا پیشنهادی شود. علاوه بر این، دولت باید از عدم نقض برجام در صورت احیای آن توسط کنگره آمریکا و اعمال قوانین تحریمی جدید اطمینان حاصل کند.

1. <https://www.politico.com/news/magazine/2021/03/17/iran-nuclear-deal-javad-zarif-qa-476588>

2. Looking at Alternative Formats to Enable Talks

جمع‌بندی

اگرچه دو طرف در ظاهر درباره شکست سیاست فشار حداکثری و بازگشت دوجانبه به برجام اتفاق نظر دارند، ولی تناقض در بیانیه کشورهای اروپایی و مواضع مقامات آمریکا و ایران نشان می‌دهد تفاهم و تلقی مشترکی درباره جزئیات این دو موضوع نزد طرفین وجود ندارد. مقصود آمریکا از اجرای کامل تعهدات خود «بازگشت مشروط به برجام و رفع بخشی از تحریم‌ها» است. در چنین شرایطی، **خطر بازگشت بد به برجام** بیش از استمرار وضعیت فعلی در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت است. گذشت زمان، با توجه به افزایش فروش نفت از یکسو و پیشرفت فنی در برنامه هسته‌ای ازسوی دیگر لزوماً به ضرر ایران نیست. آسیب بازگشت بد به برجام آن است که آمریکا نه تنها هزینه‌ای به دلیل خروج از برجام نمی‌پردازد، بلکه می‌تواند در ازای رفع جزئی تحریم‌ها، برنامه هسته‌ای ایران را مهار کند. این اتفاق درک راهبردی غلطی برای آمریکا ایجاد کرده و جسارت این کشور برای نقض مجدد برجام را بیشتر خواهد کرد. از این رو **باید اطمینان حاصل شود که آمریکا نه تنها تحریم‌ها را در عمل لغو خواهد کرد، بلکه امکان اعمال مجدد آن را نخواهد داشت.**

درواقع، چالش اصلی در این مرحله آن نیست که چه کسی گام نخست را بردارد، بلکه مسئله اصلی این است که هر دو طرف چه اقداماتی را برای بازگشت کامل به تعهدات خود انجام خواهند داد. آنچه آمریکا از پاسخ صریح و جزئی به آن خودداری کرده، این است که آیا این کشور اراده لازم برای لغو عملی همه تحریم‌هایی که بعد از اجرای برجام در سال ۲۰۱۶ وضع شده است را دارد یا نه؟ در غیاب چنین تصمیمی ازسوی آمریکا طرح موضوعاتی چون مذاکره مستقیم یا غیرمستقیم، تعجیل یا تأخیر، بازگشت گام‌به‌گام یا فوری به برجام مسائل حاشیه‌ای محسوب می‌شود. شواهد گویای آن است که آمریکا بازگشت به برجام را بخشی از یک پروسه راهبردی می‌داند که در نهایت باید از طریق اهرم تحریم‌ها تمام قابلیت‌های بازدارنده ایران اعم از برنامه هسته‌ای، منطقه‌ای و موشکی ایران مهار شود. آمریکا بر این موضوع تأکید دارد که علی‌رغم مسائلی مانند انتخابات ایران، حاضر به عدول از سیاست تحریمی خود در قبال ایران نیست. برای آمریکا محتوای مذاکره و مفاد گام‌هایی که طرفین برای بازگشت به برجام باید بردارند مهم‌تر از دو مؤلفه «مذاکره مستقیم یا غیرمستقیم» با ایران و «زمان» انجام مذاکره است.^۱ از این رو، علی‌رغم انتظارات اولیه، بایدن با گذشت نزدیک به سه ماه از استقرار در کاخ سفید حتی حاضر به اعطای معافیت‌های تحریمی بشردوستانه به ایران نشده است.

1. <https://www.axios.com/biden-conditions-iran-sanctions-c4d5dcf6-8421-4c60-8cc0-d7aad1cbbff2.html>