



توقف تعهدات هسته‌ای ایران: سناریوهای ممکن و تحلیل راهبردی آینده برجام

شهریورماه ۱۳۹۸



معاونت علمی پژوهشی
پژوهشکده تحقیقات راهبردی
گروه پژوهش‌های سیاست خارجی

تهران، خ طالقانی، نرسیده به پل حافظ پ ۳۷۶

۰۲۱-۶۶۴۹۹۱۱۱

۰۲۱-۶۶۹۷۱۶۸۱-۵

کدپستی: ۱۵۹۱۸۱۶۹۱۱

www.csr.ir



۱. مقدمه

خروج امریکا از برجام و تشدید فشارهای این کشور علیه ایران، زمینه‌ساز تحولات چالش برانگیز در فرایند اجرای برجام توسط سایر بازیگران بوده است. با خروج امریکا، بخش بزرگی از تعهدات اقتصادی برجام شامل تعهدات اروپا از برآورده شدن بازمانده‌اند. با گذشت ۱۵ ماه از خروج امریکا از برجام و تاکید قدرت‌های اروپایی به حفظ منافع ایران در این توافق، تنها قدمی که کشورهای اروپایی برداشته‌اند، تاسیس سازوکار «اینستکس» بوده که با چالش‌های حقوقی، سیاسی، اقتصادی و کارکردی متعددی مواجه است؛ که پتانسیل تامین خواسته‌های ایران را ندارد. بنابراین شرایط نابرابری فراهم شده که در چهارچوب آن، ایران نه تنها مجبور به انجام تعهدات هسته‌ای خود شده بلکه با شرایط تحریمی سخت‌تری، حتی نسبت به دوران قبل از امضای برجام، مواجه است. این مسئله باعث شد تا شورای عالی امنیت ملی ایران در روز ۱۸ اردیبهشت ۱۳۹۸، برخی از تعهدات هسته‌ای خود شامل «عدم عبور از محدودیت ۳۰۰ کیلوگرمی در ذخایر اورانیوم غنی شده با غنای ۳/۶۷ درصدی» و همچنین «عدم عبور از آستانه ذخیره ۱۳۰ تنی آب سنگین» را متوقف کند و در فاز بعدی نیز سقف غنی‌سازی را حذف کرد. در این نوشتار تلاش شده است تا ضمن بررسی برخی از سناریوهای ممکن و محتمل در زمینه توقف تعهدات هسته‌ای، به تحلیل راهبردی آینده این موضوع نیز پرداخته شود.

۲. توقف برخی از تعهدات هسته‌ای ایران: سناریوهای ممکن و محتمل

عوامل اساسی اثرگذار بر پیامدهای کنش ایران در توقف تعهدات هسته‌ای و همچنین سرنوشت برجام عبارت‌اند:

- ◀ میزان اراده مستقل قدرت‌های اروپایی در عمل به تعهدات حقوقی، سیاسی و اقتصادی برجام؛
- ◀ میزان اراده سیاسی ایران در پاسخ راهبردی خود به سایر اعضای برجام؛
- ◀ میزان اراده واقعی امریکا در تشدید فشارها و یا بازگشت به فرایند مذاکرات برجامی.

به طور کلی عوامل سه‌گانه فوق و همچنین روند رخداد‌های سیاسی و اقتصادی دو سال اخیر، باعث مطرح شدن سه سناریو در مورد سرنوشت برجام شده است که هر کدام از سطح امکان‌پذیری، احتمال وقوع و مطلوبیت متفاوتی برخوردار هستند.

۲-۱. سناریوی اول: حفظ برجام و بازگشت امریکا به مذاکرات

از جمله شواهد سیاسی که برای احتمال وقوع این سناریو مطرح شده است، می‌توان به بحث بررسی مذاکره در صورت توقف تحریم‌ها توسط محمود علوی اشاره کرد. گفت‌وگوی تلفنی امانوئل مکرون و حسن روحانی و اشاره رئیس‌جمهور فرانسه به احتمال بازگشت امریکا به مذاکرات برجام، مجدداً باعث مطرح شدن بازگشت احتمالی امریکا به مذاکرات برجام شد. تأیید این مسئله توسط عباس عراقچی، با تأکید بر امکان‌پذیری مذاکرات با ۱+۵ و همچنین اشاره عباس موسوی (سخنگوی وزارت امور خارجه) به طرح «فریز در برابر فریز»، جدیت بیشتر این سناریو را نشان داد. براساس طرح فریز در برابر فریز، توقف تحریم‌های امریکا و همزمان توقف تشدید فعالیت‌های هسته‌ای ایران، مبنایی برای آغاز مذاکرات مجدد برجام با حضور امریکا خواهد بود. در شرایط کنونی، چندین مسئله باعث شده است تا این سناریو به عنوان یکی از گزینه‌های ممکن، مورد توجه قرار گیرد:

- ◀ از جمله مهمترین دلایل مطرح شدن این سناریو، عدم توان و اراده مستقل اروپا در عمل به تعهدات تصریح شده در پیوست ۲ برجام در زمینه‌های مختلف مربوط به فروش نفت، ارتباطات مالی، پتروشیمی، فلزات گران‌بها، سرمایه‌گذاری خارجی، صنایع و... است. این عامل باعث شده تا کشور‌های اروپایی بیشتر به دنبال اقناع‌سازی امریکا و ایران در مسئله برجام باشند تا ایجاد چالش با هریک از دو کشور.
- ◀ از طرفی دیگر، مسئله ایران به عنوان یکی از مهمترین بن‌بست‌های سیاست خارجی امریکا در دوران ترامپ مطرح شده است و این مسئله به دستاویزی برای رقبای انتخاباتی

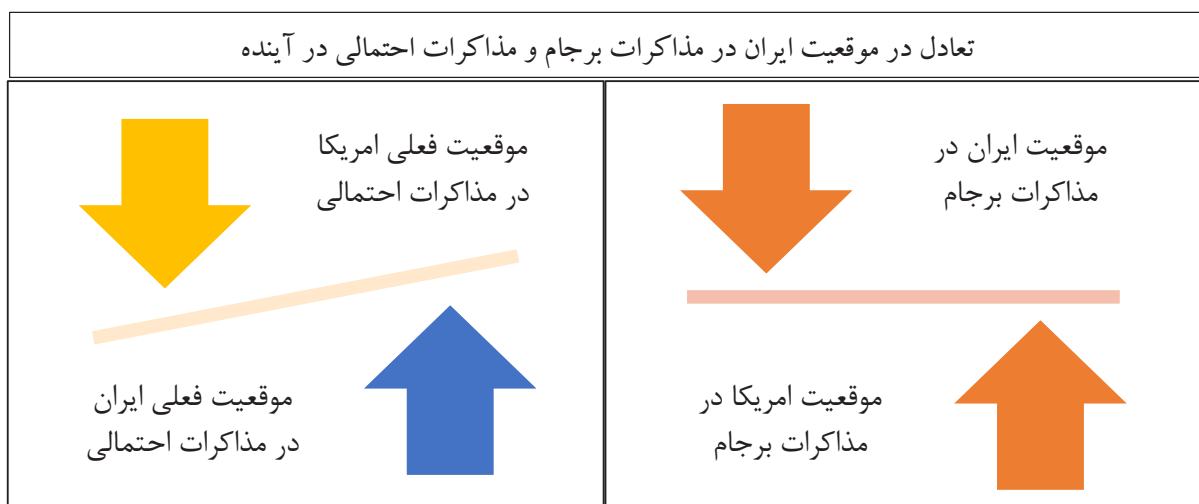
ترامپ، در حمله به وی تبدیل شده است تا جایی که حتی ممکن است با تشدید بحران برجام، منجر به تضعیف موقعیت ترامپ در انتخابات ۲۰۲۰ شود. امریکا همچنین از تمامی ابزارها و اهرم‌های غیرنظامی خود علیه ایران استفاده کرده است و در شرایط کنونی ابزارهای کمتری برای تشدید فشارها علیه ایران در اختیار دارد.

◀ ایران هم متحمل فشارهای تحریمی شدیدی شده و به دنبال تامین دو مطالبه اصلی خود یعنی فروش نفت و تبادلات مالی است. در همین راستا ایران هم ورود امریکا به مذاکرات برجام را به صورت تلویحی و مشروط به لغو تحریم‌ها پذیرفته است.

با وجود استدلالات و شواهد سیاسی مذکور، سناریوی اول دو نقطه ضعف اساسی دارد که احتمال وقوع و همچنین مطلوبیت آن را کاهش می‌دهد:

◀ احتمال پایین لغو تحریم‌ها توسط امریکا: در دو دهه اخیر، تحریم از یک ابزار سیاست خارجی به یک ابزار استراتژیک در راهبردهای سیاست خارجی امریکا ارتقا پیدا کرده است. این مسئله احتمال لغو موثر تحریم‌ها علیه ایران توسط امریکا را کاهش می‌دهد.

عدم موازنه در تعادل هسته‌ای - تحریمی بین ایران و امریکا: دولت امریکا در دو سال اخیر تقریباً از تمامی ابزارهای سیاسی و اقتصادی خود برای اعمال فشار بر ایران استفاده کرده و از نظر اقتصادی ایران را در موضع ضعیف‌تری قرار داده است؛ این در حالی است که ایران در زمینه فعالیت‌های هسته‌ای تنها چند گام ابتدایی برداشته است. به عنوان مثال غنی‌سازی ۲۰ درصدی ایران در دوران قبل از امضای برجام، نقش مهمی در اعمال فشار به طرف‌های مقابل در زمینه مذاکرات و اعطای امتیاز داشت که در شرایط کنونی غنی‌سازی ۴/۵ درصدی، ظرفیت تحمیل چنین فشاری را به طرف‌های مقابل ندارد و لذا کمک چندانی در تقویت مواضع ایران نخواهد داشت.



۲-۲. سناریوی دوم: حفظ برجام با اروپا

دومین سناریو حفظ برجام است که در چهارچوب آن قدرت‌های اروپایی یا به تعهدات حقوقی، سیاسی و اقتصادی خود عمل خواهند کرد و یا حتی در صورت عدم عمل اروپا، ایران به دلایلی از قبیل خروج خودکار پرونده هسته‌ای ایران از شورای امنیت و همچنین لغو تحریم‌های تسلیحاتی در سال‌های آتی، همچنان به برجام پایبند خواهد ماند. در چهارچوب این سناریو ممکن است برخی از مطالبات حداقلی ایران از جمله افزایش سطح فروش نفت و دسترسی به درآمدهای صادراتی از کانال احتمالی اینستکس تامین شود. انتخاب این راهبرد از جانب اروپا به این معنی خواهد بود که قدرت‌های اروپایی در عمل و به صراحت با تحریم‌های امریکا مخالفت کرده‌اند. اروپا در چهارچوب این سناریو، یا مسئله را بدون ارجاع به کمیسیون مشترک برجام حل کرده و امتیازاتی را به ایران اعطا خواهد کرد و یا پس از ارجاع به کمیسیون برجام و یا حداکثر شورای وزیران، مسئله را به شورای امنیت ارجاع نخواهد داد.

گزارش‌های آتی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (به‌طور خاص گزارش ۱۶ که احتمالاً در شهریور ماه منتشر می‌شود) در مورد پایبندی یا عدم پایبندی ایران به برجام و یا احتمالاً میزان عدم پایبندی ایران به تعهدات هسته‌ای، از اهمیت بسیاری در سطح و شدت واکنش اروپا برخوردار خواهد شد. در چهارچوب سناریوی دوم، قدرت‌های اروپایی با وجود توان ارجاع پرونده ایران به شورای امنیت، از این اقدام امتناع خواهند کرد تا از پتانسیل اعمال فشار بر ایران برخوردار بوده و مانع از تبدیل ایران از یک بازیگر تحت کنترل (در قالب برجام) به بازیگر سرکش (Rogue State) (به تعبیر اروپایی‌ها) شوند.

از جمله دلایلی که احتمال وقوع این سناریو را افزایش می‌دهد، هزینه‌های ارجاع پرونده ایران به شورای امنیت است. اگر پرونده ایران به شورای امنیت ارجاع شود، با توجه به مکانیسم ماشه و اینکه امریکا به تنهایی قادر خواهد بود با استفاده از حق وتو تمامی قطعنامه‌های تحریمی پیشین سازمان ملل را از حالت تعلیق خارج سازد، قدرت‌های اروپایی ابتکار عمل را در برجام از دست داده، در عمل سرنوشت آن را به خواست امریکا گره می‌زنند. دلیل دیگر نیز می‌تواند مخالفت روسیه و چین به عنوان اعضای برجام با ارجاع پرونده ایران به شورای امنیت باشد، هر چند فعال سازی مکانیسم ماشه تنها به خواست یک کشور عضو برجام بستگی دارد.

در مقابل از جمله دلایلی که تحقق این سناریو را تضعیف می‌کند، ضعف در اراده، توان و وابستگی‌های ساختاری اقتصادی اروپا به امریکا است. ذکر این نکته نیز لازم است که یک میلیون بشکه نفت صادراتی ایران به اروپا، کمتر از ۵ درصد از کل نفت مصرفی این قاره را شامل می‌شود و تعهد خرید این مقدار نفت از ایران برای اروپا، آنچنان که ادعا می‌شود، دشوار نیست. علاوه بر

این در مورد استدلال خصوصی بودن اقتصاد اروپا و عدم توان دولت‌های این قاره در تضمین حاکمیتی، می‌توان به آمارهای سهم بخش عمومی یا دولتی از کل اقتصاد برخی از این کشورها اشاره کرد. در بریتانیا ۲۵ درصد، در فرانسه ۳۰ درصد، در آلمان ۲۴ درصد، در ایتالیا ۱۹ درصد و در اسپانیا ۱۸ درصد مشاغل، در بخش دولتی (عمومی) هستند. بنابراین در بخش عمده‌ای از اروپا سهم بخش دولتی و عمومی حدود ۲۰ درصد از کل اقتصاد این کشورها است. باید به این مسئله نیز اشاره کرد که قدرت‌های اروپایی برای عمل به تعهدات برجامی خود بیش از ۱۵ ماه فرصت داشته‌اند، ولی هنوز اقدام ملموسی انجام نداده‌اند؛ لذا به احتمال بسیار در ماه‌های آتی هم توان انجام اقدام موثری را نخواهند داشت.

نکته اساسی اماتلاش دولت ایران برای حفظ برجام است. به عبارتی دیگر افزایش سطح غنی‌سازی از ۳/۶۷ درصد به ۴/۵ درصد در فاز دوم توقف تعهدات هسته‌ای، پاسخی نرم به سایر اعضای برجام در قبال عدم عمل به تعهداتشان است و لذا حاوی یک پیام روشن مبنی بر اراده دولت ایران در حفظ برجام است. این واقعیت که دولت ایران خواهان حفظ برجام است، سناریوی دوم را به محتمل‌ترین سناریو تبدیل کرده است.

۲-۳. سناریوی سوم: فروپاشی برجام

سناریوی سوم در صورت تداوم رویه اروپا در عدم عمل به تعهدات سیاسی، اقتصادی و حقوقی خود در برجام و ورود ایران به فازهای بعدی توقف تعهدات هسته‌ای رخ خواهد داد. در این چهارچوب به احتمال بسیار، بعد از انتشار گزارش ۱۶ آژانس، یکی از قدرت‌های اروپایی برجام (به صورت انفرادی و یا مشترک با سایر کشورها)، شکایتی را علیه ایران در کمیسیون مشترک برجام تنظیم خواهند کرد که در شرایط کنونی بریتانیا با توجه به وابستگی بیشتر به آمریکا، فشارهای سیاسی و دیپلماتیک آمریکا بر این کشور، مسئله برگزیت، شرایط سیاسی داخلی آن و رقابت‌های حزبی، از بیشترین پتانسیل برای ارجاع پرونده ایران به شورای امنیت برخوردار است.

در چهارچوب این سناریو در نهایت طی فرایندی دو یا چندماهه پرونده ایران از کمیسیون مشترک به شورای وزیران و سپس به شورای امنیت سازمان ملل ارجاع داده می‌شود و در شورای امنیت نیز برای «لغو مجدد تحریم‌ها» تصمیم گرفته می‌شود که به مکانیسم ماشه معروف است؛ این فرایند منجر به لغو قطعنامه ۲۲۳۱ و بازگشت خودکار تمامی قطعنامه‌های تحریمی سازمان ملل شامل قطعنامه‌های ۱۶۹۶، ۱۷۳۷، ۱۷۴۷، ۱۸۰۳، ۱۸۳۵ و ۱۹۲۹ می‌شود که در نهایت منجر به خروج ایران از برجام و فروپاشی آن خواهد شد.

۳. تحلیل راهبردی

برجام اصولاً توافقی در مورد دو موضوع اساسی شامل «فعالیت‌های هسته‌ای ایران» از یک سو و «تحریم‌های اقتصادی غرب» از سوی دیگر بوده است. لذا با کاهش امتیاز اقتصادی برجام، گزینه‌های پیش روی ایران نیز عمدتاً در عرصه هسته‌ای می‌باشند. پاسخ راهبردی ایران در مسئله برجام برای اثرگذاری در بردارنده چهار محور مهم هستند:

◀ گریز هسته‌ای: گریز هسته‌ای بیشترین سطح تهدید و هزینه را برای طرف‌های مقابل دارد و نقطه اصلی تمرکز ایران در سطح دوم پاسخ راهبردی نیز متمرکز بر این محور است. افزایش سطح غنی‌سازی و رفع سایر محدودیت‌های هسته‌ای نیز تا حدودی در راستای کاهش گریز هسته‌ای بوده‌اند.

◀ برگشت‌پذیری: که بر اساس آن ایران در تلاش است تا دوره بازگشت به شرایط هسته‌ای ایران به قبل از برجام را کاهش دهد. بنابراین ایران بیشتر بر اقداماتی تاکید کرده است که برگشت‌پذیری طولانی‌تری دارند تا در شرایط لازم همچون ارجاع پرونده ایران به شورای امنیت و یا فروپاشی برجام در کمترین زمان ممکن فرایند برگشت‌پذیری طی شود.

◀ راستی‌آزمایی: گرچه راستی‌آزمایی بخش قابل توجهی از تعهدات هسته‌ای ایران در برجام را تشکیل داده، اما با توجه به تاکید ایران بر صلح‌آمیز بودن برنامه هسته‌ای، بعید است که ایران تعهدات خود در چهارچوب راستی‌آزمایی را کاهش دهد، مگر اینکه سناریوی سوم یعنی فروپاشی برجام به وقوع بپیوندد.

◀ بازدارندگی: با توجه به اینکه تشدید فشارهای امریکا و اقدامات ایران در عرصه هسته‌ای سطح تهدید را افزایش داده است، برای مقابله با این تهدید، اقدامات بازدارنده توسط دو طرف (ایران و غرب) نیز افزایش چشمگیری پیدا کرده است.

در حال حاضر ایران رویکرد مرحله‌ای و تشدیدشونده (مرحله به مرحله) را در زمینه تعهدات هسته‌ای در پیش گرفته است. این رویکرد تا زمانی که اروپا وارد فرایند سناریوی سوم یعنی ارجاع پرونده به شورای امنیت نشده است، مفید خواهد بود، اما حرکت اروپا به سمت فعال‌سازی مکانیسم ماشه، به احتمال بسیار منجر به پاسخ سریع و یکجای ایران در توقف تعهدات هسته‌ای و حتی فراتر از آن خواهد شد.

به طور کلی چه در فرایند مرحله‌ای و چه در فرایند توقف سریع تعهدات هسته‌ای، ایران از گزینه‌های متعددی همچون شروع فرایند طراحی پیش‌ران هسته‌ای و تولید سوخت، افزایش تعداد سانتریفیوژهای فعال نطنز از آستانه ۵۰۶۰ سانتریفیوژ، تولید انبوه و یا نصب سانتریفیوژهای نسل جدید IR۴، IR۲M و

IR۸ در نطنز، شروع فرایند غنی‌سازی در سایت فردو، خروج از پیمان CTBT و حذف ایستگاه‌های آن، کاهش بازرسی‌های آژانس، حذف نظارت عندالمطالبه، کاهش تعداد بازرسان، توقف یا تعلیق اجرای داوطلبانه پروتکل الحاقی و در نهایت تعلیق یا خروج از NPT برخوردار است که می‌تواند در اعمال فشار بر سایر اعضای برجام و به خصوص قدرت‌های اروپایی موثر باشد. در عین حال به دلایل متعددی از جمله نبود اراده و توان، کشورهای اروپایی حاضر به عمل به تعهدات تصریح شده در پیوست ۲ برجام نیستند و با انتخاب مسیر کم هزینه‌تر و غیرممکن‌تر، در تلاش برای ایجاد تعادلی حداقلی بین «خواست‌های امریکا مبنی بر تشدید فشارهای تحریمی» و «مطالبات ایران» هستند؛ اما تعادل مطلوب اروپا غالباً به سمت امریکا و در سطح بسیار محدودی (تنها در سطح سیاسی) به سمت ایران گرایش دارد، که تامین کننده حداقل مطالبات ایران در زمینه فروش نفت و مبادلات مالی نیست.

رحیم بایزیدی



