

مذاکرات هسته‌ای وین ۲ از گفتمان تا واقعیت



مقدمه

نشست‌های کمیسیون مشترک برجام در وین با دستور کار گفتگو پیرامون بازگشت آمریکا به توافق هسته‌ای در حال برگزاری است. در کمتر از یک ماه گذشته، این کمیسیون یک نشست مجازی و دو نشست حضوری داشته است. بیم و امیدهایی درباره چگونگی برگزاری این نشست‌ها و سرانجام آن وجود دارد. محرمانگی مذاکرات و عدم ارائه جزئیات گفتگوها سبب بروز روایت‌های گوناگونی از وین شده است. نوع خوانش آمریکا و اروپا از روند مذاکرات با آنچه در ایران بیان می‌شود نه تنها چندان همسو نیست، بلکه در برخی موارد در تضاد با یکدیگر است. بررسی تکه‌های این پازل نشان می‌دهد تصویری که از مذاکرات وین در فضای داخلی ایران در حال ساخته شدن است با آنچه در وین در جریان است تفاوت معناداری دارد و کلید فهم وضعیت کنونی پرونده هسته‌ای و تصمیم‌گیری درباره آن در تبیین این تفاوت است.

۱. تصویر واقعی از نشست‌های وین

با گذشت نزدیک به سه سال از خروج آمریکا از برجام، برگزاری نشست‌های وین نویدبخش از سرگیری توافق هسته‌ای شد. با این حال، آنچه تاکنون در وین رخ داده است توافق درباره تشکیل دو کمیته «اقدامات هسته‌ای» و «تحریم‌ها» در سطح کارشناسی و راه‌اندازی کمیته سومی برای ترتیب بندی و هماهنگ‌سازی اقدامات متقابل طرفین است. علاوه بر این، به لحاظ محتوایی، ایران لیستی از اقدامات هسته‌ای که برای پایبندی به برجام باید انجام شود و فهرستی از تحریم‌هایی که باید از سوی آمریکا لغو شود تدوین کرده و با کشورهای ۴+۱ به اشتراک گذاشته است. در مقابل نیز آمریکا طرحی ارائه کرده است که به گفته مقام ارشد وزارت خارجه این کشور شامل دسته‌بندی سه‌گانه از تحریم‌ها و لغو یا عدم لغو هریک از این سه دسته می‌شود، ولی هنوز تصمیم سیاسی درباره پذیرش یا رد پیشنهادهای دو طرف گرفته نشده است.^۱ از این رو، بخش عمده‌ای از آنچه به نام «پیشرفت در مذاکرات وین» خوانده می‌شود صرفاً حاصل اتفاق نظر درباره روند کار و تمایل دو طرف برای بازگشت به برجام است. بنابراین، «مسیری که برای دستیابی به یک تفاهم مشترک و جمع‌بندی نهایی باقی مانده است در قیاس با راهی که تاکنون در وین طی شده است، طولانی‌تر است و اطمینانی نسبت به رسیدن به یک نتیجه مشخص وجود ندارد».^۲

اگرچه به تعبیر وزارت خارجه آمریکا نتایج نشست وین ۲ در قیاس با نشست وین ۱ تفاوت قابل ملاحظه‌ای نداشته است، ولی مهم‌ترین ثمره نشست اخیر وین را می‌توان ایجاد شفافیت درباره نوع نگاه آمریکا به مقوله تحریم و چگونگی رفع آن دانست. دولت جدید آمریکا پیش از این به صورت کلی برای بازگشت به برجام ابراز تمایل کرده بود، ولی در وین ۲ آمریکا به صورت جزئی‌تر به این سؤال پاسخ داد که برای بازگشت به برجام چه تحریم‌هایی را رفع خواهد کرد؟ مهم‌ترین نکته در پاسخ آمریکا آن است

معاونت مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۷۴۷۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۲/۶



1. <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-official-on-recent-u-s-engagement-in-vienna-regarding-the-jcpoa-2/>

2. <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-official-on-recent-u-s-engagement-in-vienna-regarding-the-jcpoa-2/>

که دولت جدید این کشور برخی از تحریم‌های اعمال شده در دولت گذشته از جمله تحریم‌های حقوق بشری، سایبری، موشکی، تسلیحاتی و بخشی از تحریم‌های تروریستی را «مشروع» و «سازگار» با برجام می‌داند و حاضر به حذف مصادیق هریک از این تحریم‌ها از لیست SDN وزارت خزانه‌داری نیست.^۱

اکنون با روشن‌تر شدن اراده آمریکا مبنی بر حفظ شاکله تحریم‌ها و رفع «موقت^۲، مشروط^۳، محدود^۴ و بازگشت‌پذیر^۵» تنها بخشی از تحریم‌ها می‌توان قضاوت کرد که آیا پیشنهاد آمریکا برای جمهوری اسلامی ایران قابل پذیرش است یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال و تصمیم‌گیری درباره استمرار مذاکرات وین در چارچوبی که آمریکا تعیین کرده است باید به دو سؤال مهم زیر جواب داد:

الف) پیشنهاد آمریکا چه نسبتی با سیاست حرف قطعی جمهوری اسلامی ایران دارد؟

ب) آیا با پذیرش این پیشنهاد، ایران می‌تواند به هدف اصلی خود یعنی انتفاع اقتصادی از برجام دست پیدا کند؟

۱-۱. بررسی انطباق پیشنهاد آمریکا برای رفع تحریم‌ها با سیاست «حرف قطعی»

برخلاف مطالبه ایران مبنی بر لغو همه تحریم‌ها و راستی‌آزمایی آن به‌عنوان شرط اصلی پایبندی به برجام، آمریکا رفع تنها بخشی از تحریم‌ها را پذیرفته و با ایده پایبندی ایران به برجام پس از انجام راستی‌آزمایی مخالفت کرده است. به‌عبارت دیگر، علی‌رغم خوش‌بینی‌های ایجاد شده درباره مذاکرات وین، هیچ‌یک از اصول سیاست حرف قطعی جمهوری اسلامی ایران مورد پذیرش قرار نگرفته و به گفته سخنگوی وزارت خارجه ایران طرفین پیرامون موضوعات قابل توجهی نظیر «ترتیب اقدامات، رفع کلیه تحریم‌ها و راستی‌آزمایی اختلاف نظر جدی دارند».^۶ آمریکا با تفکیک تحریم‌ها به «قابل رفع، غیرقابل رفع و تحریم‌های قابل مذاکره»^۷ نه تنها از پذیرش شرط لغو همه تحریم‌ها خودداری می‌کند، بلکه در حال پافشاری بر مبنایی برای حفظ شاکله تحریم‌ها و استمرار آن تحت عناوین غیرهسته‌ای در دوره پس از بازگشت به برجام است تا بتواند به تصریح عضو ارشد وزارت خارجه آمریکا «از این توافق به مثابه سکویی برای دستیابی به یک توافق گسترده‌تر، طولانی‌تر و قوی‌تر با ایران استفاده کند».^۸

توجه به این نکته ضروری است که آمریکا ایده بازگشت به برجام را به‌گونه‌ای طراحی کرده است که بتواند با حفظ بخشی از تحریم‌ها به‌عنوان اهرم فشار، ایران را وادار به استمرار مذاکره و پذیرش توافق جامع در تمام بخش‌ها از جمله در زمینه مسائل منطقه‌ای و دفاعی نماید. سیاستگذاری نظام جمهوری اسلامی ایران برای رفع همه تحریم‌ها و راستی‌آزمایی آن به‌عنوان شرط اصلی پایبندی به برجام دقیقاً نقطه مقابل طراحی آمریکا بوده و پافشاری بر این سیاست تنها راه ایران برای عدم ورود به مذاکرات فرسایشی و عقب‌نشینی‌های بیشتر هسته‌ای و فراهسته‌ای است.

درواقع، پذیرش پیشنهاد آمریکا مبنی بر رفع محدود تحریم در ازای پایبندی کامل ایران به برجام نه تنها به معنای مشروعیت بخشی به اعمال تحریم‌های ثانویه بیشتر علیه ایران (با عناوین غیرهسته‌ای) است بلکه سبب تثبیت تحریم به‌عنوان ابزار راهبردی آمریکا برای تحمیل فشار بر ایران و وادار ساختن آن به عقب‌نشینی‌های بیشتر در دیگر حوزه‌ها می‌شود. از این‌رو، هدفگذاری اصلی در سیاست «حرف قطعی» آن است که در فرآیند بازگشت به برجام ابزار تحریم از دست آمریکا خارج

1. <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-official-on-recent-u-s-engagement-in-vienna-regarding-the-jcpoa-2/>

۲. بخش مهمی از تحریم‌های آمریکا که در قالب قوانین کنگره علیه ایران تحمیل شده است طبق برجام صرفاً در بازه‌های زمانی ۱۲۰ روز و ۱۸۰ روز مشمول معافیت‌های موقت خواهند شد.

۳. رفع تحریم‌های آمریکا مشروط به پایبندی ایران به برجام و راستی‌آزمایی آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای است.

۴. آمریکا صرفاً آمادگی رفع بخشی از تحریم‌ها با عنوان تحریم‌های مغایر با برجام را دارد. از نظر ایران همه تحریم‌های پس از برجام مغایر با این توافق است، ولی آمریکا تفسیری مضیق از اقدام‌های مغایر با برجام دارد.

۵. آمریکا نه تنها هیچ تضمینی برای عدم خروج مجدد از برجام و وضع دوباره تحریم‌های ثانویه علیه ایران نمی‌دهد، بلکه با استفاده از ماده (۳۷) برجام قابلیت راه‌اندازی مکانیسم ماشه و بازگشت قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل را نیز خواهد داشت.

6. <http://fna.ir/17b0j>

7. <https://www.axios.com/us-presented-iran-roadmap-on-sanctions-relief-ee2b3b81-97f1-4c68-b6fd-acbe866a590a.html>

8. <https://www.state.gov/briefing-with-senior-state-department-official-on-recent-u-s-engagement-in-vienna-regarding-the-jcpoa-2/>

شود و امکان اعمال تحریم جدید علیه ایران به راحتی امکان پذیر نباشد.

۲-۱. بررسی انطباق پیشنهاد آمریکا برای رفع تحریم‌ها با انتفاع اقتصادی ایران

چالش اساسی پیشنهاد آمریکا در وین ۲ آن است که ملاک اصلی این کشور برای رفع تحریم‌ها «مغایرت یا سازگاری» آن با برجام یا به طور مشخص تر با فهرست تحریم‌های مندرج در پیوست دوم این توافق است. در حالی که، آنچه برای جمهوری اسلامی ایران اهمیت دارد این است که افزون بر عملیات حقوقی رفع همه تحریم‌ها و تغییر در دستورالعمل‌های وزارت خزانه‌داری (اعم از اوفک و فینسن)، به صورت سنجه‌پذیر و محسوس از منافع اقتصادی حاصل از این توافق بهره‌مند شود. به عبارت دیگر، ملاک ایران برای رفع تحریم‌ها انتفاع اقتصادی از برجام است نه یک تعریف محدود از مغایرت اقدامات تحریمی با پیوست دوم برجام. از نگاه ایران همه تحریم‌هایی که پس از توافق برجام وضع شده‌اند یا در مسیر اجرای تحریم‌های پیش از برجام قرار گرفته‌اند، به دلیل دشواری و موانعی که بر سر راه انتفاع اقتصادی ایران به وجود آورده‌اند مرتبط با برجام و مغایر با آن محسوب می‌شود. در عمل، با پذیرش این پیشنهاد آمریکا، در برخی از بخش‌ها از جمله میزان فروش نفت با همه قیود و محدودیت‌های آن^۱، امکان بازگشت ایران به وضعیت قبل از خروج آمریکا از برجام وجود دارد، ولی روابط بانکی و تعاملات تجاری ایران محدودتر و مقیدتر از دوره قبل خواهد بود. زیرا، از یک سو با حفظ بخشی از تحریم‌ها و باقی ماندن بیش از ۵۰۰ فرد و نهاد ایرانی در لیست SDN ریسک تعامل تجاری و تراکنش بانکی با ایران بیشتر از دوره پیش از خروج آمریکا از برجام خواهد بود^۲، زیرا بانک‌ها و مؤسسات مالی در صورت احتمال اشتباه در «ارزیابی بایسته مشتری»^۳ در معرض جریمه‌های سنگین آمریکا خواهند بود. از سوی دیگر، شرکت‌ها و بانک‌های خارجی به دلیل نگرانی از عدم تمدید معافیت‌های تحریمی در بازه‌های زمانی ۱۲۰ و ۱۸۰ روزه و هراس از احتمال خروج مجدد آمریکا از برجام در تعامل با ایران و تمایل برای سرمایه‌گذاری در ایران محتاط‌تر از قبل عمل خواهند کرد. از این رو، در مجموع با پذیرش پیشنهاد آمریکا منافع اقتصادی ایران از برجام محدودتر از دوره قبل خواهد بود و با گذشت زمان به دلیل احتمال وضع تحریم‌های جدید علیه ایران به بهانه‌های غیرهسته‌ای شرایط انتفاع ایران از برجام سخت‌تر خواهد شد.

۲. تصویر در حال شکل‌گیری از نشست‌های وین

برخلاف آنچه در وین در جریان است تصویری در فضای داخلی در حال شکل‌گیری است که گویی مذاکرات وین در آستانه دستیابی به یک توافق بوده و اگر برخی جریان‌ها در داخل مانع از آن نشوند در زمان کوتاهی می‌توان تحریم‌ها را رفع کرد. این تصویرسازی از وین نه تنها توجه چندانی به مانع اصلی در به سرانجام رسیدن وین - یعنی عدم تمایل آمریکا به رفع عملی و مؤثر همه تحریم‌ها - ندارد، بلکه به تلاش تیم مذاکره‌کننده ایران در وین لطمه غیرقابل جبرانی وارد می‌سازد.

۱. براساس دستورالعمل‌های دفتر کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا، در موضوع دسترسی ایران به منابع مالی حاصل از صادرات نفت، باید محدودیت‌های سخت‌گیرانه‌ای به شرح زیر وضع شود:

- الزام نهاد مالی مستقر در کشور واردکننده به واريز منابع مالی مرتبط با ایران در یک حساب خاص و تحت رصد؛
- محدود شدن استفاده ایران از منابع مالی حاصل از صادرات نفت صرفاً در جهت تجارت دوجانبه کالاها و خدمات؛
- منع نهاد مالی میزبان درآمدهای نفتی ایران نسبت به انتقال منابع سپرده شده به نهاد مالی ثالث؛
- منع نهاد مالی میزبان درآمدهای نفتی ایران نسبت به تحویل اسکناس به نهادهای ایرانی.

پذیرش پیاده‌سازی این قیود زمینه را برای کانالیزه شدن صادرات نفت ایران فراهم می‌کند و در نتیجه، قطع زنجیره صادرات نفت یا ایجاد اختلال در آن برای طرف آمریکایی آسان خواهد بود.

۲. ریسک تعامل مهم‌ترین مؤلفه‌ای است که به حرکت کنشگران اقتصادی و تجار بین‌المللی جهت می‌دهد؛ تعیین شاخص ریسک (که ذاتاً یک مقوله ذهنی است) منبعث از پارامترهای مهمی است که تنها یکی از آنها، زیرساخت‌های حقوقی تحریم است. به نظر می‌آید که در حال حاضر، مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده ریسک تعامل با ایران، رفتارهای گذشته، فعلی و آتی سردمداران کشور تحریم‌کننده در حوزه‌های سیاسی، امنیتی و اقتصادی است. خروج یکباره آمریکا از برجام در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷، یکی از عوامل مهم در تعیین ریسک آتی تعامل با اقتصاد ایران است؛ متعاقب آن خروج، شرکت‌ها و بانک‌های خارجی، شدت و سرعت اعمال مجدد تحریم‌های آمریکا را مشاهده کردند در نتیجه بسیار بعید است که از این به بعد، اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی، وارد تعاملی با ایران شوند که مدت‌زمان آن بیشتر از ۲۱۸۰ روز باشد. به عبارت دیگر، از زمان خروج آمریکا از برجام، تلقی دشوار بودن وضع مجدد تحریم‌ها، شکسته شد و کنشگران اقتصادی ایرانی و خارجی متوجه شدند که آمریکا این امکان را دارد که علی‌رغم وعده‌های پیشین خود و برخلاف تعهداتی که می‌دهد، تمام تحریم‌ها را بالمره، مجدداً اجرایی کند؛ همین تلقی جدید باعث شده است که از آن زمان به بعد، میزان ریسک ذهنی و عملیاتی^۲ تعامل با اقتصاد ایران به طور قابل توجهی افزایش یابد.

این روایت غیرواقعی از فضای مذاکره دارای چهار عنصر زیر است که اگر به موقع مدیریت و اصلاح نشود آثار مخربی داشته و حتی می‌تواند در کنار کارشکنی آمریکا در رفع تحریم‌های ظالمانه به عاملی برای بن‌بست رسیدن مذاکرات وین تبدیل شود.

۲-۱. بزرگنمایی و افزایش انتظارات افکار عمومی از به نتیجه رسیدن مذاکرات وین

مذاکرات وین با یک روند کند و همراه با اختلاف‌نظرهای جدی درباره رفع تحریم‌ها در جریان است و هنوز مسیر دشوار و طولانی برای دستیابی به یک نتیجه مشخص برای بازگشت به برجام وجود دارد. مذاکراتی در این سطح آن هم درباره یک موضوع حساس می‌تواند حتی به دلیل یک مسئله جزئی متوقف شده یا از هم بپاشد. در چنین شرایطی، استفاده از گزاره‌هایی نظیر «مذاکرات وین ۷۰ درصد پیشرفت داشته است»، «در حال نگارش پیش‌نویس یک توافق هستیم»، «در مدت زمان کوتاهی تحریم را رفع خواهیم کرد» و... که ابهام جدی در صحت هریک از آنها وجود دارد سبب ایجاد امیدواری کاذب در میان افکار عمومی شده و به طرف مقابل این پیام را خواهد داد که «ایران به دلیل نیاز داخلی چاره‌ای جز پذیرش یک توافق ولو ضعیف ندارد».

۲-۲. اغراق در آثار تحریم بر مشکلات جاری کشور در بخش سلامت و معیشت

اگرچه نمی‌توان آثار اقتصادی تحریم بر بخش‌های مختلف را منکر شد، ولی اغراق در آثار شدید و فراگیر تحریم بر تأمین مایحتاج ضروری مردم در زمانی که تیم مذاکره‌کننده ایرانی در وین در تلاش برای رفع تحریم‌هاست نه تنها موجب رفع فشارهای اقتصادی نمی‌شود، بلکه دو پیام خطرناک را به دشمنی می‌دهد به‌صراحت به شکست فشار حداکثری اعتراف می‌کند. پیام اول آن است که «تحریم یک دارایی استراتژیک و اثرگذار است و همچنان باید حفظ شود» و پیام دوم «ایران به دلیل نیاز داخلی چاره‌ای جز پذیرش یک توافق ولو ضعیف ندارد».

۲-۳. تحریف در معرفی مقصر و مانع واقعی مذاکرات وین و دامن زدن به دو قطبی داخلی

عامل اصلی در عدم تحقق هدف نهایی رفع تحریم‌ها در وین اصرار آمریکا بر حفظ ساختار تحریم‌هاست. اگرچه ممکن است انتقاداتی به جهت‌گیری و اقدامات تیم دولت و جریان منتقد آن در برهه کنونی مذاکرات وجود داشته باشد، ولی تمرکز بر رقبای داخلی و مقصر معرفی کردن آن صرفاً شائبه انگیزه‌های سیاسی در به سرانجام رسیدن مذاکرات وین در آستانه انتخابات و استفاده تبلیغاتی از آن علیه رقیب را تقویت می‌کند. پرونده هسته‌ای ایران مادامی که بخش مهمی از رقابت‌های داخلی زودگذر باشد، سرانجام خوشی در بلندمدت نخواهد داشت.

۲-۴. ظاهرسازی منطقی برای عدم اجرای صحیح و دقیق سیاست «حرف قطعی»

جمع‌بندی

یکی از آسیب‌های اصلی در مسیر رفع تحریم‌ها، تحریف در بیان حقایق مذاکرات وین است. ایجاد خوش‌بینی کاذب درباره دستاوردهای احتمالی وین نه تنها مردم را مأیوس خواهد ساخت، بلکه به لحاظ مذاکراتی نیز تیم مذاکره‌کننده ایران را در موضع ضعف قرار خواهد داد. از این رو، قضاوت صحیح درباره وین و تصمیم‌گیری درباره چگونگی استمرار آن در گرو ارائه یک روایت واقع‌بینانه از چالش‌ها و موانع دستیابی به یک تفاهم مشترک برای بازگشت به برجام و نیز مدیریت آسیب‌ها و اشتباهاتی است که تحقق این هدف را تهدید می‌کند.

آمریکا در آستانه انتخابات ریاست‌جمهوری ایران در تلاش است تا به گونه‌ای فضای روانی را مدیریت کند که در عین مداخله و اثرگذاری بر نتایج انتخابات بتواند یک توافق بد را به ایران تحمیل کند. این هدفگذاری آمریکا ناشی از آن است که این کشور احتمال می‌دهد برخی در ایران به دلیل نیاز کوتاه‌مدت و در پیش بودن انتخابات بار دیگر بر مبنای قاعده خطرناک «هر توافقی بهتر از توافق نکردن است» تصمیم‌گیری کنند. چنین نگاهی به مذاکره و تعجیل در به سرانجام رساندن آن به دلیل غفلتی که نسبت به ابعاد و جزئیات مهم رفع تحریم‌ها ایجاد می‌کند، دریچه انتفاع اقتصادی ایران از هرگونه نتیجه‌ای را تنگ‌تر خواهد کرد.