

بازگشت به توافق هسته‌ای ایران: چندان آسان نیست

برایان اتول

ژانویه ۲۰۲۱

جو بایدن، رئیس جمهور منتخب ایالات متحده، در تاریخ ۲۰ ژانویه ۲۰۲۱ کار خود را آغاز کرد، در حالی که با فهرست بلندبالا و ترسناکی از مسائل مربوط به سیاست خارجی رو به رو است، از یک حمله سایبری دیگر توسط جاسوسان روسی گرفته تا هم پیمانان ناخشنود اروپایی و فراتر از آن رژیم پیونگ یانگ که همچنان به گسترش سلاح‌های کشتار جمعی ادامه می‌دهد. اما شاید بغرنج‌ترین - و مهم‌ترین - بحرانی که دولت بایدن با آن رو به روست، در ارتباط با ایران و توافق هسته‌ای ۲۰۱۵، برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) باشد که بین چین، آلمان، فرانسه، روسیه، بریتانیا و ایالات متحده آمریکا (پنج عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد، یا ۵+۱) و ایران منعقد گردید. جیک سالیوان، مشاور امنیت ملی رئیس جمهور جدید، اظهار داشته در صورتی که ایران محدودیت‌های هسته‌ای خود را رعایت کرده و با مذاکره بر سر سایر مسائل توافق نماید، ایالات متحده به تفاهم نامه باز خواهد گشت، و سایر اعضای برجام، از جمله ایران، از بازگشت دوسویه به برجام حمایت کرده‌اند.¹

علی‌رغم اینکه دستور کار راحتی به نظر می‌رسد، اما چندان آسان نخواهد بود. و تمام طرفین به آن آگاه هستند.

نوستالژی ساده‌ای خواهد بود اگر بخواهیم ساعت زمان را به ۲۰۱۶ بازگردانیم، زمانی که ایران به تعهدات خود برای برچیدن برنامه هسته‌ای عمل می‌کرد، ایالات متحده و اروپا بخش بزرگی از تحریم‌های چندجانبه خود علیه ایران را برداشتند و توافق تا حد زیادی وارد اثر شد. اما متأسفانه، سال‌های گذشته چندان شباهتی به وضع موجود در سال ۲۰۱۶ ندارند. دولت ترامپ مجموعه‌ای از تحریم‌های جدید را وضع کرد که پیش از این در برابر ایران به کار گرفته نشده بود، از جمله صدها هدف ویژه جدید و بخش‌های جدید، اولیه و ثانویه. ایران امروز در معرض گسترده‌ترین تحریم‌های ایالات متحده و بیماری رو به وخامت اقتصادی است، و رهبران ایران

واحد برنامه‌ریزی خاورمیانه شورای آتلانتیک محفلی برای اطلاع رسانی و آگاهی بخشی به جمعیت ساکن در سرتاسر اقیانوس اطلس فراهم آورده تا با یکدیگر برای رفع انواع چالش‌ها همکاری کرده و فرصت‌های رشد در منطقه را تقویت کنند. برنامه‌های ما رویه‌های کلیدی و اتفاقات جاری در خاورمیانه را از طریق لنز کارشناسان ساکن در واشنگتن و کارشناسان منطقه‌ای مورد بررسی قرار داده و تحلیل‌های به‌موقع و توصیه‌های مرتبط با سیاست‌گذاری برای ایالات متحده، دولت‌های هم پیمان آن و مجموعه گسترده سیاست‌گذاری ارائه می‌کند. شورای آتلانتیک از طریق مرکز رفیق خبری برای خاورمیانه و مرکز امنیت خاورمیانه، اسکوکرافت، با هم پیمانان و شرکای خود در اروپا و گستره خاورمیانه همکاری می‌کند تا از منافع ایالات متحده محافظت کرده، به صلح و امنیت کمک نموده و پتانسیل انسانی منطقه را بالفعل نماید.

1 Gordon Lubold and Joshua Jamerson, "Biden national security adviser sees US rejoining Iran nuclear deal," *Wall Street Journal*, December 7, 2020, <https://www.wsj.com/articles/biden-national-security-adviser-sees-u-s-rejoining-iran-nuclear-deal-11607399179>; Laura Rozen, "Europe, Biden aligning on saving Iran deal before expanding on it," *Diplomatic*, December 21, 2020, <https://diplomatic.substack.com/p/europe-coming-round-to-biden-idea>.



علی اکبر صالحی، رئیس سازمان انرژی اتمی ایران در بازدید خود از رآکتور آبی هسته‌ای اراک، در تاریخ ۲۳ دسامبر ۲۰۱۹ با رسانه‌ها صحبت می‌کند. منبع: وانا (اژانس خبری غرب آسیا) از رویترز

توسعه موشک‌های بالستیک، حمایت از عدم ثبات منطقه‌ای و تضییع حقوق بشر ندارد. علی‌رغم تلاش دولت ترامپ برای به صفر رساندن صادرات نفت، ایران به صادرات نفت ادامه داده و حتی از طریق معامله‌های تهاتری با ونزوئلا و سایر تاکتیک‌های دور زدن تحریم‌ها، این میزان را افزایش نیز داده است.^۴ این تاکتیک‌ها در شرایط دشوار اقتصادی برای ایران منبع درآمدی ایجاد کرده است، اگرچه درآمدها هنوز هم به شدت محدود است، چون تحریم‌های ایالات متحده در ۲۰۱۸ تمدید شد.^۵

منتقدین برجام نگران این بودند که ایران در صورت دستیابی به رفاه اقتصادی، قادر به ایجاد مشکل خواهد بود - یک نگرانی منطقی- و دولت بایدن اکنون وظیفه‌ای دشوار در پیش دارد، ارزیابی اینکه چطور یک تهران سرکش‌تر را مهار سازد، در عین اینکه وعده بهتر شدن اوضاع مالی را به او می‌دهد. درواقع، ایران سال ۲۰۲۰ را با توقیف یک نفتکش کره‌ای آغاز کرد، در تلاش برای اینکه سئول را مجبور به آزاد کردن میلیاردها دلاری پولی سازد که به دلیل تحریم‌های ایالات متحده بلوکه شده بود.^۶

با واکنش ناکارآمد نسبت به ویروس کرونا (کووید-۱۹) در سال ۲۰۱۹، شرایط را پیچیده‌تر کرده‌اند. غیر آن کل تلك المعاناة الاقتصادية لا تعني بالضرورة أن للولايات المتحدة نفوذًا على إيران الآن أكبر مما كان لديها قبل إبرام الاتفاق النووي. ففي حين كان الرئيس ترامب يشرف على حملة عقوبات قائمة على مفهوم الأرض المحروقة ضد إيران، كان يقوم بالمثل تقريبًا مع تحالفات تقليدية للولايات المتحدة، وبخاصة مع ألمانيا وحلف شمال الأطلسي (الناتو). وشعر الشركاء الأوروبيون في خطة العمل الشاملة المشتركة بالغضب إزاء انسحاب إدارة ترامب من الاتفاق النووي في ۲۰۱۸، وموقف الإدارة العدائي على نحو كبير تجاه الاتحاد الأوروبي بشأن إيران، مما دفع بالاتحاد الأوروبي إلى إعادة التفكير بشكل جدي باعتماده على الولايات المتحدة.^۲ حتى إدارة بایدن التي تركز على الشؤون عبر الأطلسي ستواجه صعوبة في إعادة بناء الجسور التي نسفها الرئيس ترامب وإدارته. ومن المستحيل أن نرى فريق بایدن محاولًا إقناع الصين وروسيا بالضغط على إيران بالحماسة نفسها كما قبل توقيع الخطة لأسباب عدة، ويعزى السبب الأبرز إلى أن البلدين يزرحان بدورهما الآن تحت العقوبات الأمريكية.

حتی اتحاد سیاسی در جبهه دموکرات‌ها نیز کار آسانی نخواهد بود. ۱۵۰ نماینده دموکرات در نامه‌ای به تاریخ ۲۰ دسامبر ۲۰۲۰ از تصمیم دولت بایدن برای بازگشت به برجام حمایت کردند، اما رهبر دموکرات‌های سنا، چاک شومر (از ایالت نیویورک) در سال ۲۰۱۵ علیه توافق رای داد و کریس کونز (از ایالت دلاور) و از سناتورهای کلیدی دموکرات در ماه نوامبر به روشنی اظهار داشت که تنها در صورتی از بازگشت به توافق حمایت می‌کند که راه‌های روشنی برای برخورد با سایر رفتارهای به گفته او مخرب ایران وجود داشته باشد (رویکردی که عموماً به نام برجام پلاس شناخته می‌شود).^۳

نگرانی‌ها در مورد رفتارهای پرخاشگرانه ایران به ویژه از این نظر قابل توجه است که رفتار ایران پس از برجام بدتر شده است، علی‌رغم قول‌هایی از سوی دولت ترامپ مبنی بر اینکه خالی کردن خزانه تهران سرکشی آن را کمتر کرده و احتمال ازسرگیری فعالیت‌های هسته‌ای ممنوعه تحت توافق از سوی ایران کمتر خواهد شد. برعکس، ایران بار دیگر ثابت کرده است که رنج مردم و تخریب اقتصاد ملی تأثیری بر سرمایه گذاری‌هایش در تروریسم،

2 Mark Landler, "Trump abandons Iran nuclear deal he long scorned," *New York Times*, May 8, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>.

3 Laura Kelly, "150 House Democrats support Biden push to reenter Iran nuclear deal," *The Hill*, December 24, 2020, <https://thehill.com/policy/international/531576-150-house-democrats-support-biden-push-to-reenter-iran-nuclear-deal/>; Humeysa Pamuk, "US's Coons would back resuming Iran nuclear deal, with caveats," *Reuters*, November 20, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-coons/u-s-s-coons-would-back-resuming-iran-nuclear-deal-with-caveats-idUSKBN2802N2>.

4 Benoit Faucon, "Iranian oil exports rise as Tehran circumvents sanctions, finds new buyers," *Wall Street Journal*, December 15, 2020, <https://www.wsj.com/articles/iranian-oil-exports-rise-as-tehran-circumvents-sanctions-finds-new-buyers-11608052404>.

5 Faucon, "Iranian oil exports rise as Tehran circumvents sanctions, finds new buyers."

6 Jon Gambrell and Isabel Debre, "Iran starts 20 percent uranium enrichment, seizes South Korean ship," *Associated Press*, January 4, 2021, <https://apnews.com/article/iran-uranium-enrichment-20-percent-ab0930064c446114506b8d085941cf84>.

فکر کردن به هزارتوی احتمالات در ارتباط با اتفاقات ماه‌های پیش رو چیزی شبیه کار دکتر استرینج (در فیلمی تحت همین عنوان) است که اتفاقات آینده را در گوی زمان بررسی می‌کرد - امری بسیار پیچیده و فرساینده. پس به جای آن، بگذارید به بررسی تفکرات پشت تحریم‌های متعدد آمریکا پیش از مذاکرات بپردازیم، چون تمام آنها هم سو نیستند. هشدار: این بحث نیز پیچیده است.

تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران

تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران از سال ۱۹۷۹ آغاز شده و پیچیده‌ترین مجموعه برنامه‌های تحریمی است که ایالات متحده تاکنون وضع کرده است. خوشبختانه، راه‌های محدودی برای شکستن آنها وجود دارد. به طور کلی، تحریم‌های ایران دو شکل اساسی دارند: تحریم‌های اولیه و ثانویه. تحریم‌های اولیه ممنوعیت‌هایی هستند که بر اشخاص و شرکت‌های آمریکایی (به طور کلی «افراد») وضع شده و معامله بین ایالات متحده و ایران را محدود می‌کنند. تحریم‌های ثانویه کمی نامشخص‌تر هستند اما به دلیل سادگی می‌توان آنها را تحریم‌هایی دانست که به دنبال گسترش محدودیت‌های تحریمی (و سیاست تحریمی ایالات متحده) بر افراد غیرآمریکایی هستند، و نتیجه آنها این است که عدم تمکین از این محدودیت‌ها باعث اخراج افراد از ایالات متحده خواهد شد.

در این گستره باز، ایالات متحده این اختیار را دارد که تحریم‌های اولیه و ثانویه را به دلایل متعدد وضع کند، از جمله گسترش برنامه هسته‌ای ایران، حمایت از تروریسم، توسعه موشک‌های بالستیک و سایر سلاح‌های کشتار جمعی، نقض حقوق بشر و فعالیت‌های بی‌ثبات‌کننده در خاورمیانه. این اختیارات از دستورهای اجرایی و نیز قانون‌گذاری‌های کنگره ناشی می‌شوند. تاکنون، با این اختیارات، بیش از ۱۰۰۰ فرد و شرکت مشخص تحریم شده‌اند.

کاهش تحریم‌ها پیرو برجام و خروج ترامپ

ایالات متحده با کاهش برخی تحریم‌ها بعنوان بخشی از برجام موافق کرد، و در مقابل ایران محدودیت‌ها بر برنامه هسته‌ای خود را پذیرفت. جزئیات دقیق رفع تحریم‌ها بسیار پیچیده است، اما، به طور کل، ایالات متحده با رفع تحریم‌های ثانویه که علیه برنامه هسته‌ای ایران وضع شده، موافقت کرد، همراه با رفع تحریم‌های هسته‌ای

از منظر هسته‌ای، ایران از ابتدای ژانویه غنی‌سازی اورانیوم تا ۲۰ درصد را در سایت فوردو آغاز کرد، بالاترین سطحی که پیش از اجرای برجام به آن دست یافته بود.^۷ اگرچه اورانیوم باید تا ۹۰ درصد یا بیشتر غنی‌سازی شود تا برای تسلیحات اتمی به کار رود اما این ۲۰ درصد از آنجایی اهمیت دارد که مدت زمان لازم برای ایران در مسیر رسیدن به سلاح هسته‌ای را کاهش می‌دهد. این آخرین قدم در مجموعه اقداماتی است که ایران برای سر باز زدن از تعهدات خود تحت توافق انجام داده، و به نظر می‌رسد هدف از آن داشتن دست بالاتر در مذاکرات با ایالات متحده و آرام کردن منتقدین داخلی رئیس‌جمهور حسن روحانی است که به ماندن در برجام تاکید دارد. تمام اقدامات ایران برای سر باز زدن از تعهدات هسته‌ای عموماً قابل بازگشت هستند، اما باعث افزایش تنش شده و شرایط دشوار موجود را بی‌ثبات‌تر می‌کنند؛ گزارش‌ها حاکی از این است که اسرائیل پس از اعلام ایران مبنی بر غنی‌سازی ۲۰ درصدی، تا نزدیکی انجام یک حمله هوایی علیه تاسیسات هسته‌ای ایران پیش رفت.^۸

مسئله دیگری که اوضاع را پیچیده‌تر می‌کند، انتخابات ریاست جمهوری آتی ایران در خرداد ماه است. با توجه به انتقادات داخلی در ارتباط با شکست توافق هسته‌ای در تامین منافع اقتصادی، دولت کنونی حسن روحانی در ارتباط با مذاکرات بازگشت به برجام با ایالات متحده گفت و گو نمی‌کند، چه برسد به اینکه برای محدود کردن اعمال قدرت منطقه‌ای ایران توافق کند. و اگر جانشین روحانی یک شخصیت اصولگرا باشد، هر چشم اندازی از توافق واقعی می‌تواند به سرعت نابود گردد. رهبر ایران، آیت الله علی خامنه‌ای، همانطور که پیش‌بینی می‌شد در سخنرانی‌های عمومی خود، در ارتباط با بازگشت ایالات متحده به برجام رویکردهای دوگانه داشته است.^۹

تمامی این دورنما به این معنی است که ایالات متحده تقریباً به طور قطع به هر مذاکره‌ای با ایران تن خواهد داد، با اهرم فشارهای کمتری نسبت به آنچه در دوره‌های پیش از برجام در دست داشت. پس از چهار سال حمله‌های مداوم ترامپ به منافع اروپایی، تا زمانی که ایالات متحده بار دیگر با پارامترهای توافق اولیه هماهنگ شده و ایران منفعتی از رفع تحریم‌ها ببیند، حمایت چندانی از نوع مذاکرات برجام پلاس از سوی اروپا وجود نخواهد داشت. ناکامی اروپا، همراه با بی‌تفاوتی (در بهترین حالت) از سوی چین و روسیه نسبت به سایر نگرانی‌های ایالت متحده در مورد ایران، به این معنی است که بازگشت به برجام بهترین نتیجه‌ای است که دولت بایدن می‌تواند به دست بیاورد، حداقل در کوتاه مدت.

7 "Iran resumes enriching uranium to 20 percent purity at Fordo facility," BBC News, January 4, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55530366>.

8 "Iran resumes enriching uranium to 20 percent purity at Fordo facility."

9 Arsalan Shahla, "Khamenei brands talks a failure as Biden plots US-Iran shift," Bloomberg, November 24, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-24/khamenei-brands-talks-a-failure-as-biden-plots-u-s-iran-shift>; Parisa Hafezi, "Iran's supreme leader reappears in public, hits out at US," Reuters, December 16, 2020, <https://www.reuters.com/article/iran-khamenei-int/irans-supreme-leader-reappears-in-public-hits-out-at-u-s-idUSKBN28Q0XJ>.

گروه اول این تحریم‌ها را دیوید مورتلاک، از شورای آتلانتیک و همچنین نیکی کرونین توضیح داده اند. کرونین کتابی در ارتباط با تحریم‌های دوباره اعمال شده به عنوان بخشی از خروج دولت ترامپ در سال ۲۰۱۸ نوشته است.¹³ اینها همان تحریم‌هایی بودند که در سال ۲۰۱۶ توسط دولت اوباما برداشته شدند تا ایالات متحده با مندرجات توافق همگام باشد، و شامل تحریم‌های ثانویه بر فروش نفت ایران، توسعه پتروشیمی، دریافت پول نقد و مجموعه‌ای از سایر اقدامات دیگر می‌باشند. این گروه همچنین شامل رفع بسیار محدود تحریم‌های اولیه ایالات متحده است که به شعبه‌های فرعی شرکت‌های آمریکایی اجازه می‌دهد برخی معاملات را با ایران انجام دهند - صادرات هواپیما و قطعات یدکی به ایران و واردات فرش و مواد خوراکی از ایران به ایالات متحده.

دولت ترامپ همچنین تحریم‌های ثانویه‌ای بر بخش‌هایی از اقتصاد ایران وضع کرد که پیش از آن در معرض این اقدامات نبودند. تحریم‌های ثانویه ترامپ بر بخش‌های ساخت و ساز، تولید، معدن و نساجی در ایران و نیز تحریم‌های ویژه اعمال شده بر شرکت‌ها و افراد تحت این تحریم‌ها باید برداشته شوند تا ایالات متحده با تعهدات برجاسی خود همخوانی پیدا کند.

تحریم‌ها پیش از خروج

همان‌طور که گفته شد، ترامپ پس از به قدرت رسیدن در سال ۲۰۱۷، چندین دور از تحریم‌ها را علیه ایران وضع کرد که با تعهدات برجاسی ایالات متحده همخوانی داشتند. این تحریم‌ها، شبکه‌های تهیه موشک‌های بالستیک، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی - شبکه‌های ترور نیروی قدس، ناقضان حقوق بشر در سیستم زندان‌های ایران، حمله‌کننده‌های سایبری ایران و غیره را هدف قرار می‌داد.

اگرچه تقریباً به طور قطع می‌توان گفت که ایران خواستار بازگشت کامل به روز انعقاد برجاس - ۱۶ ژانویه ۲۰۱۶ - خواهد بود، اما این تحریم‌ها در آن زمان در چارچوب برجاس وضع شدند و به نظر نامحتمل می‌رسد که تحت هدایت بایدن، ایالات متحده آنها را رفع کند تا به همخوانی با برجاس برسد. با این وجود، به نظر می‌رسد رفع تحریم‌ها علیه هکرهای ایرانی که به منظور کسب سود شخصی، اطلاعات حساسی را از صدها دانشگاه در سراسر جهان دزدیدند،

اتحادیه اروپا و سازمان ملل (UN) در ارتباط با ایران.¹⁰ برجاس شامل رفع هیچ‌گونه تحریم غیرهسته‌ای ایالات متحده (یا اتحادیه اروپا) یا رفع هرگونه تحریم اولیه علیه ایران نبود، و مشخصاً به ایالات متحده (و اتحادیه اروپا) اجازه می‌داد که به دلایل غیرهسته‌ای نیز تحریم‌هایی علیه ایران وضع کرده و اجرایی نمایند، واقعیتی که مقامات دولت وقت اوباما به تکرار به آن اشاره می‌کردند.¹¹ در واقع، از روز رفع تحریم‌های برجاس (۱۶ ژانویه ۲۰۱۶) تا پایان دولت اوباما، ایالات متحده چندین دور تحریم مرتبط با ایران را وضع نمود.

پیش از خروج از برجاس، دولت ترامپ چندین دور تحریم علیه ایران اعمال کرد، بدون اینکه ایالات متحده از تعهدات خود در قبال توافق هسته‌ای تخطی کرده باشد. و اگرچه ترامپ تعداد زیادی از تحریم‌هایی را اعمال کرد که تخطی از تعهدات ایالات متحده در قبال برجاس بودند، پس از خروج از برجاس در ماه می ۲۰۱۸، حجم گسترده‌ای از تحریم‌های دولت ترامپ علیه ایران با برجاس همخوانی دارند.¹²

بنابراین، بد نیست به بازگشت دولت بایدن به برجاس مشروط به چهار دسته مشخص از تحریم‌ها فکر کنیم:

۱. تحریم‌های پس از تاریخ خروج در ماه می ۲۰۱۸ که تخطی از تعهدات تحت توافق هستند؛
۲. تحریم‌های بین ژانویه ۲۰۱۶ تا ماه می ۲۰۱۸ که با تعهدات ایالات متحده در قبال برجاس همخوانی دارند؛
۳. تحریم‌های پس از ماه می ۲۰۱۸ که با تعهدات ایالات متحده در قبال برجاس همخوانی دارند؛ و
۴. تحریم‌های غیرهسته‌ای ترامپ که اجرای موثر توافق را مختل می‌کنند.

تحریم‌های متناقض با تعهدات برجاسی

این دسته از تحریم‌ها آسان‌ترین دسته برای دولت بایدن هستند، چون هر تحریمی که مستقیماً با تعهدات ایالات متحده تحت برجاس در تناقض باشد، باید برداشته شود تا ایالات متحده بتواند با توافق هماهنگی پیدا کند.

10 "Guidance relating to the lifting of certain US sanctions pursuant to the Joint Comprehensive Plan of Action on Implementation Day," US Department of the Treasury and US Department of State, January 16, 2016, accessed January 4, 2020, https://home.treasury.gov/system/files/126/Implement_guide_jcpoa.pdf.

11 "Iran Nuclear Deal Oversight: Implementation and its Consequences (Part II)," Hearing before US House Committee on Foreign Affairs, 114th Cong. 20-26 (May 25, 2016) (written testimony of Adam J. Szubin, Acting Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence) <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20160525/104985/HHRG-114-FA00-Transcript-20160525.pdf>.

12 David Mortlock and Nikki M. Cronin, "A road map of the re-imposed sanctions for Iran," Atlantic Council, November 9, 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/a-road-map-of-the-re-imposed-sanctions-for-iran/>.

13 Mortlock and Cronin, "A road map of the re-imposed sanctions for Iran."



تصویر موشکها و آیت الله خامنه‌ای، رهبر ایران در میدان بهارستان، تهران، ۲۷ سپتامبر ۲۰۱۷. منبع: نازنین طباطبایی یزدی/ تیما از طریق رویترز

اگرچه تحریم‌های دولت ترامپ از ماه می ۲۰۱۸ در مورد فروش نفت ایران، شرکت‌های معدنی، و سایر حوزه‌های این چینی که تحت پوشش رفع تحریم برج‌های هستند، احتمالاً برای بازگشت به برجام توسط دولت بایدن برداشته خواهند شد، اما اقدامات فراوانی نیز وجود دارد که دولت ترامپ علیه مقامات قانونی ایران صورت داده است. دولت بایدن در رفع تحریم‌ها علیه اهدافی مثل تضییع کنندگان حقوق بشر، ایرانیان درگیر در دستکاری انتخابات ایالات متحده، یا مقامات اطلاعاتی ایرانی که در ربودن و زندانی کردن رابرت لوینسون، افسر سابق FBI دست داشتند، با مخالفت شدید داخلی مواجه خواهد شد.¹⁴

تیم بایدن راه ساده‌تری برای رفع بسیاری از تحریم‌های وضع شده پیدا خواهد کرد، به ویژه برای مقابله با این هدف دولت ترامپ که قصد داشت با ساختن «دیواری از تحریم‌ها» دست بایدن را ببندد.¹⁵ این موارد را می‌توان ساده تر ناندیده گرفت، چون انگیزه اعلام شده

با توافقی که به دنبال محدود کردن برنامه هسته‌ای ایران است، همخوانی نداشته باشد.¹⁴

تحریم‌های پس از خروج، هماهنگ با تعهدات برج‌های

از اینجاست که تصویر کمی پیچیده می‌شود. با این فرض که ایران نتواند از منظر رفع تحریم‌ها به طور کامل به ژانویه ۲۰۱۶ بازگردد، تقریباً قطعی است که چنین رویکردی اتخاذ کند: هر تحریمی که پس از خروج ترامپ از برجام در ماه می ۲۰۱۸ وضع شده، غیرقانونی بوده و با «روح توافق» همخوانی ندارد - عبارتی که تهران برای بد جلوه دادن اقداماتی به کار می‌برد که برایش خوشایند نیست اما از نظر فنی نقض تعهدات برج‌های نیز محسوب نمی‌شود.

14 "Treasury sanctions Iranian cyber actors for malicious cyber-enabled activities targeting hundreds of universities," US Department of the Treasury, March 23, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0332>.

15 "Treasury sanctions Iran's interior minister and senior law enforcement officials in connection with serious human rights abuses," US Department of the Treasury, May 20, 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1015>; "Treasury sanctions Iranian entities for attempted election interference," US Department of the Treasury, October 22, 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1158>; "Treasury sanctions senior Iranian intelligence officers involved in the abduction and detention of Robert Levinson," US Department of the Treasury, December 14, 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1210>.

16 Ian Talley, "Trump administration hopes to make Iran pressure campaign harder to reverse," *Wall Street Journal*, October 23, 2020, <https://www.wsj.com/articles/using-terrorism-sanctions-trump-administration-hopes-to-tie-bidens-hands-on-iran-11603473828>.

برای آنها از سوی دولت بایدن و ایران، از اساس سیاسی است.

مسیر احتمالی رو به جلو از میان این حجم تحریم‌ها برای دولت بایدن و ایران یک لیست توافقی از تحریم‌هایی است که برداشته خواهند شد، شبیه به پیوست‌های ضمیمه ۲ برجام.¹⁷ با این حال، انتخابات خرداد ماه ریاست جمهوری ایران عاملی است که شرایط را پیچیده می‌کند. مذاکراتی شبیه به این زمان می‌برند و اگر دولت روحانی باور داشته باشد که ایران باید به دنبال سود اقتصادی باشد - که آن هم پس از برداشته شدن تحریم‌ها، با سرعت کم اتفاق می‌افتد - سرعتی آنقدر کم که برای جلب نظر رای دهندگان کافی نخواهد بود و پیش رفتن با زمان بندی برای نهایی کردن لیستی چنین پیچیده نیز بسیار دشوار است.

تحریم‌های مهلک

به این دشواری باید تحریم‌های ترامپ را اضافه کرد که شواهدی برای پشتیبانی دارند و با برجام نیز مغایرت ندارند، اما در نهایت می‌توانند امکان اجرای عملی توافق را به طور کلی از بین ببرند.

از طرف ایالات متحده، سه نمونه بارز وجود دارد: تحریم‌های ضد تروریستی تحت دستورالعمل اجرایی (EO) ۱۳۲۲۴ علیه بانک مرکزی ایران (CBI)، شرکت ملی نفت ایران (NIOC) و شرکت ملی نفتکش ایران (NITC).¹⁸ بر اساس شواهد این حقایق غیرقابل انکار هستند. بانک مرکزی ایران مسئول تخصیص بودجه برای حزب الله و حماس است که گروه‌های تروریستی مورد تحریم آمریکا و جهان هستند و شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفتکش ایران نفت را برای فروش توسط نیروی قدس سپاه پاسداران تأمین و ارسال می‌کنند. اما در سطح عملی، مجازات‌های ثانویه برای هر نهاد ایرانی تعیین شده بر اساس EO ۱۳۲۲۴ اعمال می‌شود، حتی تحت برجام. از آنجا که بانک مرکزی ایران سهم عمده ذخایر ارزی ایران را کنترل می‌کند و درآمد حاصل از فروش نفت ایران را در اختیار دارد و شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی نفتکش ایران نهادهای کلیدی در صنعت نفت ایران هستند، این تحریم‌ها اساساً کل اثر لغو تحریم‌های برجام را بی‌اعتبار می‌کند.

این احتمال وجود دارد که تیم بایدن بتواند از مرجع صدور مجوز وزارت خزانه داری برای از بین بردن اثرات تعیین شده EO ۱۳۲۲۴ استفاده کند، مشابه استفاده دولت ترامپ از همین ابزار برای انجام معاملات بشردوستانه از طریق بانک مرکزی ایران پس از اعتراضات گسترده در طول بحران کووید-۱۹ (کرونا).¹⁹ اما بعید به نظر می‌رسد ایران به چنین رویکردی رضایت داشته باشد و می‌تواند خواستار حذف رسمی تحریم‌های ضد تروریستی علیه این نهادها باشد، اقدامی که در محافل داخلی ایالات متحده چندان محبوب نخواهد بود.

و این تنها شروع ماجراست. ایران ممکن است برای شروع مذاکره با لیست بلندبالایی از تحریم‌ها به سمت تیم بایدن برود که آنها را مهلک می‌داند. دو مورد برجسته دیگر عبارتند از تعیین سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (سپاه) به عنوان یک سازمان تروریستی خارجی (FTO) توسط وزارت امور خارجه و تحت EO ۱۳۲۲۴ و نامگذاری‌های مربوط به دفتر رهبر معظم ایران (SLO). دولت ایران به ویژه از تعیین FTO عصبانی بود، اما ممکن است مصداق‌های EO ۱۳۲۲۴ مسئله سخت تری برای مذاکره باشد، زیرا طبق قانون، براساس مصوبه مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم‌ها در سال ۲۰۱۷ اعمال می‌شود.²⁰

علاوه بر این تیم ترامپ تحریم‌های زیادی را علیه مقامات ارشد ایرانی که با تیم بایدن مذاکره می‌کنند، وضع کرده است، از جمله وزیر امور خارجه جواد ظریف به دلیل حمایت از SLO، علی اکبر صالحی رئیس سازمان انرژی اتمی ایران به دلیل فعالیت‌های هسته‌ای و بیژن زنگنه، وزیر نفت، براساس EO ۱۳۲۲۴ برای پشتیبانی از نیروی قدس سپاه پاسداران انقلاب اسلامی.²¹ اگرچه این تحریم‌ها لزوماً توانایی دولت بایدن را برای مذاکره با این افراد خدشه‌دار نمی‌کند (برای دولت ایالات متحده ساده است که برای خود در رفع تحریم‌ها استثنا قرار دهد)، اما این موارد احتمالاً در لیست ایران برای لغو، به عنوان بخشی از مسیر بازگشت و تبعیت از محدودیت‌های هسته‌ای برجام، جزو موارد دارای اولویت هستند.

17 "Joint Comprehensive Plan of Action Annex II – Attachments," US Department of State, July 14, 2015, accessed January 4, 2020, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/245319.pdf> via <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/index.htm>.

18 "Treasury sanctions Iran's Central Bank and National Development Fund," US Department of the Treasury, September 20, 2019, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm780>; "Treasury sanctions key actors in Iran's oil sector for supporting Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force," US Department of the Treasury, October 26, 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1165>.

19 "General License No. 8A: Authorizing Certain Humanitarian Trade Transactions Involving the Central Bank of Iran or the National Iranian Oil Company," Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury, October 26, 2020, https://home.treasury.gov/system/files/126/iran_gla.pdf.

20 Natasha Turak, "How Trump's terrorist designation of Iran's revolutionary guard impacts its economy," CNBC, April 12, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/04/12/trump-terrorist-designation-of-irans-irgc-the-economic-impact.html>.

21 "Treasury designates Iran's foreign minister Javad Zarif for acting for the supreme leader of Iran," US Department of the Treasury, July 31, 2019, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm749>; Press statement by Michael R. Pompeo, US Secretary of State, "Designation of the Atomic Energy Organization of Iran, its head Ali Akbar Salehi and renewing nuclear restrictions," US Department of State, January 31, 2020, <https://www.state.gov/designation-of-the-atomic-energy-organization-of-iran-its-head-ali-akbar-salehi-and-renewing-nuclear-restrictions/>; "Treasury sanctions key actors in Iran's oil sector for supporting Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force," US Department of the Treasury, October 26, 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1165>.



الرئيس المنتخب جو بايدن يقف إلى جانب مرشحيه لفريق الأمن القومي في مقر الانتقال في مسرح كوين في ويلمينغتون، ديلاور، في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠. ومن جهة اليسار يقف أنتوني بلينكن الذي سيصبح وزيراً للخارجية، جاك سوليفان، الذي سيشغل منصب مستشار الأمن القومي الأمريكي، أليخاندر مایورکاس، في منصب وزير الأمن الداخلي، نائب الرئيس المنتخب كامالا هاريس، أفريل هاینز في منصب مديرة الاستخبارات الوطنية، جون كيري في منصب المبعوث الخاص للتغير المناخي، ليندا توماس-غرینفیلد، في منصب سفيرة الولايات المتحدة إلى الأمم المتحدة، المصدر: رويترز/جوشوا روبرتس.

متعارف سازمان ملل متحد در اکتبر ٢٠٢٠ صادر شده اند را لغو کند یا خیر.

دستور اجرایی از نظر عملی چندان کاربردی ندارد، زیرا تحریم‌های ثانویه برای هر شخصیت ایرانی، که حتی تحت محدودیت‌های تحریم در برجام، در تجارت اسلحه متعارف شرکت کند اعمال می‌شود. اما لغو تحریم‌های ثانویه برای سلاح‌های متعارف ایران - به ویژه در زمان افزایش بی‌ثباتی نظامی ایران در سوریه و یمن - از نظر سیاسی ممکن است بسیار خطرناک باشد و دولت بایدن باید آن را در نظر بگیرد.

آیا بازگشت ایالات متحده به برجام نزدیک است؟

پیشگویی در این روزها کار مشکلی است و گرچه دولت بایدن قول یک رویکرد سیاست خارجی سازگارتر از دولت قبل از خود را می‌دهد، اما او تنها بازیگر این نمایش پیچیده نیست. آنچه مسلم است این است که هر دو طرف تمایل به بازگشت به نوعی از توافق‌نامه دارند که منجر به رفع تحریم‌های ایالات متحده برای محدودیت‌های هسته‌ای ایران می‌شود.

به نظر می‌رسد این نوع تحریم‌های شخصی احتمالاً توسط دولت بایدن برداشته شوند، اما می‌توانند به دلیل اختیارات تحریمی استفاده شده و شخصیت افراد درگیر، پیچیده باشند. به عنوان مثال، ظریف وزیر امور خارجه در محافل سیاسی داخلی آمریکا بالاخص مورد انتقاد است.

تحریم‌هایی که SLO را هدف قرار داده اند، مجموعه مسائل دیگری را نیز به وجود می‌آورند، زیرا این تحریم‌ها براساس دستور اجرایی صادر شده توسط رئیس جمهور ترامپ پس از خروج از برجام وضع شده اند. اگرچه ممکن است به طور مستقیم با تعهدات ایالات متحده در این توافق مخالف نباشند، اما ایران مطمئناً آنها را نقض روح برجام می‌داند، با توجه به گستردگی آنها؛ بنیاد مستضعفان، یک بنیاد تجاری چند میلیارد دلاری تابع مقام معظم رهبری را شامل می‌شوند. دولت بایدن، به نوبه خود، باید در مورد لغو تحریم‌هایی تصمیم بگیرد که امپراتوری مالی فاسد رهبر ایران را هدف قرار داده‌اند، که پیوندهای دیرینه‌ای با سپاه و دیگر نهادهای تحریم شده ایرانی دارد.

اگر ایران واقعاً به تمام دستورهای اجرایی صادر شده پس از خروج ترامپ از برجام اعتراض داشته باشد، تیم بایدن باید تصمیم بگیرد که دستورهای اجرایی برای تحریم‌های ثانویه بر معاملات تسلیحاتی متعارف با ایران را که پس از انقضای تحریم تسلیحاتی

اما با توجه به چالش‌ها و پیچیدگی‌های موجود در بیانیه ظاهراً ساده «بازگشت به برجام» که هر دو طرف اظهار داشته‌اند، آن‌طور که بسیاری امیدوارند، زمان و شرایط انجام آن کاملاً واضح نیست. ممکن است بازگشت تا ماه‌ها امکان‌پذیر نباشد. یا شاید لازم باشد ایالات متحده و ایران به چند سطح پایین‌تر از بازگشت کامل به برجام رضایت دهند تا تنش‌ها را خنثی کرده و شرایط را برای مذاکرات کامل‌تر در مورد معنای بازگشت فراهم سازد. و ممکن است لازم باشد دو طرف به درکی از مسیر پیش رو در مورد مذاکرات پیرامون انبوه نگرانی‌های مربوط به سوء رفتارهای ایران برسند. هر کدام که باشد، واشنگتن و بایدن، و تهران و خامنه‌ای کار دشواری پیش رو دارند.

برایان اتول Brian O'Toole یکی از اعضای ارشد غیرمقیم مرکز ژئواکونومیک شورای آتلانتیک است. برایان معاون ارشد و مدیر تحریم‌ها و غربالگری بر شرکت مالی Truist است، و بر اقدامات شرکت در زمینه تحریم و غربالگری افرادی که از نظر سیاسی در معرض تحریم هستند، از طریق بانک و کسب و کارهای تابعه آن نظارت می‌کند. برایان پیش از این از ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۷ در وزارت خزانه داری ایالات متحده کار کرده است. وی به عنوان مشاور ارشد مدیر دفتر کنترل دارایی‌های خارجی (OFAC)، به مدیریت کلیه برنامه‌های تحریم اقتصادی و مالی تحت مدیریت OFAC، از جمله تعهدات دولت آمریکا تحت برنامه جامع اقدام مشترک با ایران کمک کرده است.

Atlantic Council Board of Directors

CHAIRMAN

*John F.W. Rogers

EXECUTIVE CHAIRMAN EMERITUS

*James L. Jones

PRESIDENT AND CEO

*Frederick Kempe

EXECUTIVE VICE CHAIRS

*Adrienne Arsht

*Stephen J. Hadley

VICE CHAIRS

*Robert J. Abernethy

*Richard W. Edelman

*C. Boyden Gray

*Alexander V. Mirtchev

*John J. Studzinski

TREASURER

*George Lund

DIRECTORS

Stéphane Abrial

Todd Achilles

*Peter Ackerman

Timothy D. Adams

*Michael Andersson

David D. Aufhauser

Colleen Bell

*Rafic A. Bizri

*Linden P. Blue

Philip M. Breedlove

Myron Brilliant

*Esther Brimmer

R. Nicholas Burns

*Richard R. Burt

Michael Calvey

Teresa Carlson

James E. Cartwright

John E. Chapoton

Ahmed Charai

Melanie Chen

Michael Chertoff

*George Chopivsky

Wesley K. Clark

*Helima Croft

Ralph D. Crosby, Jr.

*Ankit N. Desai

Dario Deste

*Paula J. Dobriansky

Joseph F. Dunford, Jr.

Thomas J. Egan, Jr.

Stuart E. Eizenstat

Thomas R. Eldridge

*Alan H. Fleischmann

Jendayi E. Frazer

Courtney Geduldig

Robert S. Gelbard

Thomas H. Glocher

John B. Goodman

*Sherri W. Goodman

Murathan Günal

Amir A. Handjani

Katie Harbath

Frank Haun

Michael V. Hayden

Amos Hochstein

*Karl V. Hopkins

Andrew Hove

Mary L. Howell

Ian Ihnatowycz

Wolfgang F. Ischinger

Deborah Lee James

Joia M. Johnson

*Maria Pica Karp

Andre Kelleners

Astri Kimball Van Dyke

Henry A. Kissinger

*C. Jeffrey Knittel

Franklin D. Kramer

Laura Lane

Jan M. Lodai

Douglas Lute

Jane Holl Lute

William J. Lynn

Mark Machin

Mian M. Mansha

Marco Margheri

Chris Marlin

William Marron

Neil Masterson

Gerardo Mato

Timothy McBride

Erin McGrain

John M. McHugh

H.R. McMaster

Eric D.K. Melby

*Judith A. Miller

Dariusz Mioduski

*Michael J. Morell

*Richard Morningstar

Virginia A. Mulberger

Mary Claire Murphy

Edward J. Newberry

Thomas R. Nides

Franco Nuschese

Joseph S. Nye

Ahmet M. Ören

Sally A. Painter

Ana I. Palacio

*Kostas Pantazopoulos

Alan Pellegrini

David H. Petraeus

W. DeVier Pierson

Lisa Pollina

Daniel B. Poneman

*Dina H. Powell McCormick

Robert Rangel

Thomas J. Ridge

Lawrence Di Rita

Michael J. Rogers

Charles O. Rossotti

Harry Sachinis

C. Michael Scaparrotti

Rajiv Shah

Wendy Sherman

Kris Singh

Walter Slocombe

Christopher Smith

James G. Stavridis

Michael S. Steele

Richard J.A. Steele

Mary Streett

*Frances M. Townsend

Clyde C. Tuggle

Melanne Verveer

Charles F. Wald

Michael F. Walsh

Gine Wang-Reese

Ronald Weiser

Olin Wethington

Maciej Witucki

Neal S. Wolin

*Jenny Wood

Guang Yang

Mary C. Yates

Dov S. Zakheim

HONORARY DIRECTORS

James A. Baker, III

Ashton B. Carter

Robert M. Gates

James N. Mattis

Michael G. Mullen

Leon E. Panetta

William J. Perry

Colin L. Powell

Condoleezza Rice

George P. Shultz

Horst Teltschik

John W. Warner

William H. Webster

*Executive Committee
Members

List as of December 15,
2020



شورای آتلانتیک یک سازمان غیرحزبی است که رهبری سازمانی ایالات متحده و تعامل در امور بین‌الملل را بر اساس نقش اصلی جامعه آتلانتیک در مواجهه با چالش‌های جهانی امروز ارتقا می‌دهد.

© ۲۰۲۱ شورای آتلانتیک ایالات متحده آمریکا. تمام حقوق محفوظ است. هیچ بخشی از این نشریه بدون اجازه کتبی از شورای آتلانتیک به هیچ وجه قابل تکثیر یا انتقال نیست، مگر در مورد نقل قول‌های کوتاه در مقاله‌های خبری، مقالات انتقادی یا بررسی‌ها. برای تماس با ما:

شورای آتلانتیک

15 1030th Street, NW, 12th Floor,
Washington, DC 2000
(202) 463-7226 www.AtlanticCouncil.org