

هادی زمانی

فوریه ۲۰۲۱

www.hadizamani.com

ایران خواستار تضمینی است که آمریکا در صورت بازگشت به برجام، نتواند دوباره عهد شکنی کند و آن را ترک نماید. آیا این شدنی است؛ اگر آری چگونه؟ این مسئله در دوره اوباما نیز مطرح بود. بررسی کوتاه آنچه روی داد خالی از نکات آموزنده نیست.

وقتی اوباما به قدرت رسید توانست با تکیه بر قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل تحریم ها علیه برنامه هسته ای ایران را تشدید کند. همزمان اسرائیل موضعش را علیه برنامه ایران سخت تر کرد و تا سر مرز حمله یکجانبه به تاسیسات هسته ای ایران به پیش رفت. امکانات نظامی اسرائیل چنان نبود که بتواند برنامه هسته ای ایران را کاملاً متوقف سازد، بلکه حداکثر می توانست آن را ۳ تا ۶ ماه به تاخیر بیاورد. اما اسرائیل معتقد بود که این اقدام و واکنش های احتمالی ایران، آمریکا را ناچار به مداخله خواهد ساخت و آمریکا با استفاده از بمب های ام او پی اس (MOPS) که می توانند به اعماق زمین نفوذ کنند تاسیسات هسته ای ایران را در ظرف چند ساعت کاملاً منهدم خواهد کرد. دولت اوباما، با توجه به تجربه جنگ های عراق و لیبی و پیامدهای پیش بینی ناپذیری که چنین اقدامی می توانست داشته باشد، با آن مخالف بود و با ارسال پیامی اسرائیل را از این اقدام بازداشت.²

استراتژی اوباما آن بود که با تشدید تحریم ها ایران را مجبور به مذاکره کند. اما میدانست که تنها تحریم ها ایران را از پا در نخواهد آورد. لذا دستیابی به توافقنامه ای را در دستور کار قرار داد که بر اساس آن ایران بتواند برنامه هسته ای غیرنظامی خود را توسعه دهد، اما ظرفیت نظامی آن را در برابر الغای تحریم ها متوقف سازد. با این استراتژی دولت اوباما تحریم ها را از چماق به هویج تبدیل کرد. چالش این طرح یافتن راهی بود تا مانع از آن گردد که ایران از راه توسعه برنامه هسته ای غیرنظامی به توان هسته ای نظامی برسد. بر این مبنی، در سال ۲۰۱۳ ایران و آمریکا در مورد چارچوب اولیه مذاکرات به توافق رسیدند و به دنبال آن دو طرف برای تحقق و دستیابی به توافقنامه نهایی وارد مذاکره شدند.

بر اساس قانون اساسی و قوانین ایالات متحده آمریکا، تنها یک معاهده بین المللی دولت آمریکا میتواند از پشتوانه حقوقی و ضمانت اجرایی برخوردار باشند، که امضای آن نیازمند رای مثبت دو سوم نمایندگان مجلس سنا است. دولت اوباما از این پشتیبانی برخوردار نبود. لذا، تنها از راه فرمان اجرایی رئیس جمهور (Presidential Executive Order) میتوانست توافقنامه هسته ای با ایران را به اجرا بگذارد. گزینه ای که فاقد پشتوانه حقوقی و ضمانت اجرایی است. در این مرحله نتایج و طرفدارانش در آمریکا فعالیت خود را برای متوقف ساختن برنامه اوباما تشدید کردند. در چنین شرایطی، سناتور تام کاتن (Tom Cotton) که مخالف توافقنامه و طرفدار سرسخت اسرائیل بود به رهبر ایران نامه ای نوشت (با امضای ۴۶ سناتور دیگر) که به رهبران ایران هشدار میدهد که طبق قانون اساسی آمریکا و نظام حقوقی آن، هر توافقنامه ای را که با دولت اوباما امضا کنند، در صورتی که به تصویب سنا نرسیده باشد ضمانت اجرایی نخواهد داشت؛ رئیس جمهور بعدی موظف به اجرای آن نخواهد بود و می تواند آن را لغو کند.³

در این مقطع سناتور کاتن یک اشتباه تاکتیکی مرتکب شد که موقعیت خود و طرفدارانش را تضعیف کرد. وی در یک مصاحبه اظهار داشت که دولت آمریکا میتواند در ظرف چند ساعت برنامه هسته ای ایران را کاملاً نابود کند. این مصاحبه در واقع تایید موضع دولت اوباما بود که به مخالفانش میگفت: «برای حل بحران هسته ای ایران تنها دو راه وجود دارد، دیپلماسی یا جنگ. اگر شما با راه حل دیپلماتیک مخالفید، باید پیامدهای و مسئولیت جنگ با ایران را بپذیرید». در آن شرایط، بعد از تجربه جنگ با عراق و لیبی، یک جنگ دیگر طرفداری زیادی نداشت. کسانی که بر طبل جنگ با ایران می کوبیدند همان هایی بودند که برای راه انداختن جنگ با عراق به مردم آمریکا گفته بودند که جنگ با عراق یک جنگ مدرن و هوشمند خواهد بود،

¹ دژاوو (deja vu) یک واژه فرانسوی است. حالتی است که در آن شخص احساس می کند چیزی را که اکنون در حال رخ دادن است، قبلاً تجربه کرده است. در فارسی آن را آشناینداری ترجمه کرده اند، که رسا نیست.

² گفته میشود در یک مورد اسرائیل به اجرای این سناریو آقدر نزدیک شد که دولت اوباما به دولت اسرائیل هشدار داد که چنانچه به چنین کاری اقدام کند، آمریکا در صورت لزوم هواپیماهای اسرائیل را متوقف خواهد ساخت تا از این اقدام جلوگیری کنند.

³ دولت اوباما از مداخله سناتور کاتن در مذاکرات آن با ایران سخت عصبانی شد. بطوریکه با پشتوانه عریضه ای (petition) که به امضای ۲۰۰ هزار نفر رسیده بود و با استفاده از یک قانون قدیمی قرن هجدهم، به نام قانون لوگان، تصمیم گرفت تا سناتور کاتن را بخاطر مداخله در مذاکرات دولت با یک کشور خارجی تحت پیگرد قانونی قرار دهد. البته دولت اوباما پیگیری این اقدام را رها کرد، زیرا شانس موفقیت زیادی نداشت.

با ضایعات و پیامدهای بسیار کم و بیشتر از چند روز طول نخواهد کشید. بعد از آنچه در عراق و لیبی واقع شده بود، حامیان اقدام نظامی علیه ایران دیگر نمی توانستند با اظهاراتی مشابه موافقت مردم را برای اقدام نظامی علیه ایران جلب کنند. دولت اوباما طرحی برای مذاکره داشت، اما مخالفین جز اعمال فشار برای حمله نظامی به ایران که در بین مردم آمریکا طرفدار زیادی نداشت، طرحی برای ارائه نداشتند. مجموعه این عوامل، شرایط ذهنی را به نفع دولت اوباما تغییر داد.

با استفاده از این شرایط دولت اوباما با سرعت به جلو حرکت کرد. در نهایت کنگره و دولت اوباما به این توافق رسیدند که کنگره دست دولت اوباما را برای مذاکره با ایران باز بگذارد، اما پس از نهای شدن متن قرارداد، کنگره ۶۰ روز وقت داشته باشد تا چنانچه لازم بداند مخالفت خود را با توافقنامه اعلام دارد. استنباط غالب آن بود که چنانچه کنگره علیه متن توافقنامه رای دهد، رئیس جمهور مشروعیت لازم برای به اجرا گذاشتن آن را نخواهد داشت. این عملاً یک پیروزی برای دولت اوباما بود، زیرا سناتور کاتن و طرفدارانش به دنبال آن بودند که شرط های متعددی را برای مذاکره با ایران به دولت اوباما تحمیل کنند، مانند به رسمیت شناختن اسرائیل و رعایت حقوق بشر توسط دولت ایران، دسترسی آبی بازرسان بین المللی به کلیه سایت های ایران و غیره. افزون بر این، چنانچه کنگره علیه توافقنامه رای می داد، اوباما می توانست آن را وتو کند و سنا در صورتی می توانست وتوی رئیس جمهور را خنثی کند که دو سوم نماینده ها علیه وتوی رئیس جمهور رای می دادند. به عبارت دیگر، اوباما از یکسو مانع اضافه شدن شرط های متعدد به توافقنامه شد و از سوی دیگر با داشتن یک سوم آرای نمایندگان سنا می توانست توافقنامه خود را به اجرا بگذارد.

در هیئت حاکمه آمریکا یک صدای سوم نیز وجود داشت که موضع آن را می توان چنین خلاصه کرد: «زمان امضای یک توافقنامه هسته ای با ایران هنوز نرسیده است؛ به جای اینکه با یک قرارداد زود رس به رژیم ایران مشروعیت بدهیم و موقعیت آن را تثبیت و تقویت کنیم، چنانچه صبر کنیم و به فشارها علیه ایران ادامه دهیم، می توانیم توافقنامه بهتری بدست بیاوریم که مسئله هسته ای را به نحو بهتر و با دوام تری حل کند و علاوه بر آن مسئله صلح و امنیت منطقه را نیز پوشش دهد». چنین موضعی می توانست در آمریکا خریدار داشته باشد. اما این موضع زیر صدای بلند طرفداران اقدام نظامی علیه ایران و مخالفان آن فرصت رشد نیافت.⁴

به این ترتیب راه در آمریکا برای عملی کردن استراتژی اوباما فراهم شد. اما دو مشکل همچنان سد راه بود. در بالا به مورد نخست اشاره شد. اینکه توافقنامه فاقد تضمین حقوقی و اجرایی بود و رئیس جمهوری بعدی می توانست آن را لغو کند. مورد دوم به تحریم ها مربوط میشد. اوباما می توانست تنها آن دسته از تحریم هایی را که کنگره تصمیم در مورد آنها را به رئیس جمهور واگذار کرده بود مستقیماً لغو کند.⁵ اما الغای سایر تحریم ها خارج از اختیارات رئیس جمهور قرار داشت و دولت اوباما تنها در صورتی می توانست آنها را لغو کند که دو سوم نمایندگان کنگره و سنا به الغای آنها رای بدهند، که در شرایط موجود عملی نبود. دولت اوباما چگونه می توانست ایران را قانع به پذیرش قراردادی سازد که تضمین اجرایی نداشت و دولت اوباما نمیتوانست کلیه تحریم هایی را که قرارداد در بر میگرفت لغو کند؟

راه حلی که دولت اوباما ارائه داد و نهایتاً ایران آن را پذیرفت، آن بود که توافقنامه را پیش از آنکه به کنگره فرستاده شود، تا کنگره بتواند علیه آن رای بدهد، به تصویب شورای امنیت سازمان ملل برساند. وقتی که توافقنامه به تائید شورای امنیت سازمان ملل رسید، کشورهایی که آن را امضا کرده بودند موظف بودند تا آن را اجرا کنند. استدلالی که ارائه داده شد آن بود که چنانچه رئیس جمهور بعدی آمریکا از توافقنامه خارج شود و یا آمریکا به هر دلیلی آنرا اجرا نکند، بقیه کشورهایی که آن را امضا کرده اند به تعهداتشان عمل خواهند کرد و آمریکا به تنهایی نخواهد توانست تحریم جامع و موثری علیه ایران به اجرا بگذارد. در واقع، خود دولت اوباما تنها پس از تصویب قطعنامه شورای امنیت علیه ایران بود که توانست تحریم شدیدی علیه ایران به اجرا بگذارد. به عبارت دیگر، استدلال آن بود که گرچه توافقنامه در آمریکا از ضمانت حقوقی و اجرایی برخوردار نیست، اما وقتی که به تصویب شورای امنیت برسد، عملاً شرایط سیاسی و گزینه های سیاسی به صورتی تغییر خواهند کرد که آمریکا دیگر نخواهد توانست به تنهایی تحریم ها را ادامه دهد و نخواهد توانست سایر کشورهایی را که توافقنامه را امضا کرده اند و ادار سازد تا ایران را همچنان تحریم کنند. به این ترتیب، توافقنامه امضا شد و تعداد زیادی از مخالفان دولت اوباما ناچار به پذیرش موضع دولت شدند.

آنچه بعداً واقع شد نادرستی و ساده اندیشی استراتژی بالا را اثبات کرد. دولت آقای دونالد ترامپ آمریکا را از برجام خارج کرد و سایر کشورها را وادار ساخت تا ایران را به شدیدترین شکل ممکن تحریم کنند.

4 اشاره به این موضع به معنای تایید آن نیست.

5 مخالفان عملاً نمیتوانستند مانع از آن شوند که اوباما این دسته از تحریم ها را لغو کند. زیرا برای این کار می بایست قانون جدیدی به تصویب می رساندند. اما اوباما می توانست قانون جدید را وتو کند و مخالفان تنها با داشتن دو سوم آرا در کنگره و سنا می توانستند وتوی رئیس جمهور را خنثی سازند، که در آن مقطع عملی نبود.

اکنون شاید دولت آقای بایدن، نسبت به دولت آقای اوباما از شرایط بهتری برخوردار باشد. اما هنوز از داشتن دو سوم پشتیبانی کنگره و سنای آمریکا بسیار فاصله دارد. جمهوری اسلامی خواستار تضمینی است که آمریکا در صورت بازگشت به برجام، نتواند دوباره آن را ترک کند. با توجه به مشکلاتی که خارج از پوشش برجام قرار دارند و با توجه به توازن قوا در آمریکا، آیا تحقق این خواست شدنی است؟ آیا ایران و آمریکا در دو یا سه گام بسوی توافق جامع تری خواهند رفت که بتواند از تضمین حقوقی و اجرایی برخوردار باشد؟ اگر نه، آیا ایران بسوی تولید بمب اتمی خواهد رفت؟ با چه پیامدهایی؟ یا اینکه دوباره یک توافقنامه موقتی و ناپایدار حل مشکل را به آینده موکول خواهد کرد؟ ایران میتواند زیان احتمالی این راه کار را دوباره پرداخت کند؟