

بحران نرم‌افزاری برجام

چرا توافق هسته‌ای ایران نتوانست نمونه موفق یک مذاکرات چند جانبه باشد؟



صادق امامی - سیدمهدی طالبی گروه جهان شهر

«گذشت زمان یا همه چیز را ثابت می‌کند یا یک چیزهایی را حل می‌کند.» درباره برنامه جامع اقدام هسته‌ای، گذشت زمان نتوانست همه چیز را ثابت کند، اما همان چیزهایی که ثابت شده، قابل توجه هستند. پنج سال پیش ۲۳ تیرماه، ایران و ۱۵+۵ در پرونده هسته‌ای به توافق نهایی دست پیدا کردند. در آن روز برجام قرار بود خیلی کارها برای ایران بکند. برجام آفتابی تابان بود که همه مشکلات از آب خوردن مردم تا ازدواج جوانان و چرخیدن چرخ کارخانه‌ها را قرار بود حل کند. برجام توانست در کوتاه‌مدت یک چیزهایی را حل کند، اما در بلندمدت خیلی چیزها را ثابت کرد. در رد و تایید برجام در این سال‌ها کم سخن گفته نشده و به‌طور حتم این تقابل تا سال‌ها ادامه خواهد داشت. فارغ از این دو دیدگاه، در یک بررسی واقع‌بینانه، می‌توان برجام را توافقی با منافع کوتاه‌مدت و تبعات بلندمدت دانست. با درصدها و اعداد و رقم نمی‌توان اثبات کرد کدام عامل به چه میزان در این وضعیت دخیل بودند، اما می‌توان گفت تصور رفع دسمنی با آمریکا از راه دیپلماسی و اعتماد به غرب و وعده‌هایش، بزرگ‌ترین خسارت ایران در برجام بود. به عبارت دیگر، ایران با اعتماد به وعده‌های غرب، در حوزه نرم‌افزاری در مذاکرات شکست خورد. در این گزارش به بررسی توافق هسته‌ای برجام در کوتاه‌مدت و بلندمدت پرداخته شده است.

کرد. برجام باید تعاملات ایران را با دنیا گسترده‌تر می‌کرد، اما تنها به اروپا و غرب محدود شد تا پس از خروج آمریکا، ایران همچون تاجری ورشکسته تنها نظاره‌گر این میدان باشد.

برجام‌های ۲ و ۳

در همان نخستین ماه‌های اجرای برجام، دولت حسن روحانی از کارشکنی غرب در اجرای توافق هسته‌ای سخن می‌گفت و از ایجاد موانع ابراز نارضندی می‌کرد. با این حال اما در نهاد ریاست جمهوری برخی به دنبال برجام‌های دیگر بودند. روحانی درحالی که اجزای برجام در هاله‌ای از ابهام بود، از برجام‌های بعدی سخن می‌گفت و این پیام را به طرف غربی می‌داد که آماده توافق در سایر موضوعات نیز هست. این البته به پس از برجام مربوط نیست و در همان دوران مذاکرات هسته‌ای هم تیم مذاکره کننده درحالی که چنین اختیاری نداشت، اما قفل این را به طرف آمریکایی داد که در مورد مسائل دیگر هم صحبت خواهند کرد.

نه چرخ سانتریفیوژ، نه کارخانه

بیش از برجام، نرم‌افزاری که منتج به چنین توافقی شد، برای منافع ملی ایران خطرناک بوده، هست و خواهد بود. اگر برجام وجود نداشت، تصور خوشبینانه امکان تعامل با غرب و رفع کدورت‌ها، ایران را در یک دام مشابه برجام می‌انداخت. این تفکر محصول مشاوره‌های افرادی است که در دوره ریاست حسن روحانی بر مرکز تحقیقات مجمع تشخیص مصلحت نظام، در قامت مشاور به او مشورت می‌دادند. روحانی در دوره اصلاحات سابقه چندین و چند بدقولی و بدعه‌داری در مذاکره با طرف غربی را داشت و می‌دانست مساله اصلی ایران و غرب، فناوری هسته‌ای نیست، با این حال برای رای آوری در انتخابات ریاست جمهوری، برنامه هسته‌ای را به فراندوم گذاشت. روحانی به خوبی می‌دانست اختلاف آمریکا و ایران، مساله هسته‌ای نیست و تهران به دنبال تغییر در نظم بین‌المللی است، اما با این حال وعده چرخیدن تومان چرخ کارخانه و سانتریفیوژها را با هم داد. آمریکا روند چرخیدن چرخ کارخانه‌ها را مختل کرده و به دنبال متوقف کردن چرخیدن سانتریفیوژها بود، اما مغز غرب‌گرای او و تیم مشاوره دهنده‌اش، انتخابات را به تبدیل به منازعه‌ای در سیاست خارجی و فراندوم هسته‌ای کرد. با رای آوردن روحانی، غرب به این نتیجه رسید که اکثریت مردم ایران به هر قیمت حاضر به مصالحه هستند. دولت نیز در گفته‌های خود این گزاره را تثبیت کرد. گره زدن سرنوشت دولت به سرنوشت مذاکرات و اساساً تبدیل دولت ایران به دولتی شبه‌مستعجل که ادامه حیاتش منوط به رسیدن به توافق با غرب است، وزن ایران برای مذاکرات را کاهش داد و به تبع آن به منافع ملی آسیب زد. تیم مذاکره کننده ایران درحالی که ابزارهای قابل توجهی برای استفاده در مذاکرات داشت به دلیل این فضا و نیاز دولت روحانی برای رسیدن به توافق، محدودیت‌های بیشتری را پذیرفت و امتیازات کمتری را از غرب به دست آورد.

تعلیق و شکست دستاوردهای برجام

برجام در دوران حیاتش، تا حد زیادی موفق به شکست سیاست امنیتی‌سازی ایران در افکار جهانی شد. در اصل بزرگ‌ترین دستاورد برجام همین موضوع است، اما در نظر نگرفتن میزان دشمنی آمریکا با ایران باعث شد با تشدید تنش‌ها در منطقه که به درگیری‌های متعدد و مستقیم نظامی بین ایران و آمریکا نیز منجر شد، این موفقیت برجام را در آستانه شکست قرار دهد. علاوه بر این، مذاکرات گرچه باعث گسستن ائتلاف میان آمریکا و کشورهای منطقه شد، اما همان قدرت‌ها ضمن بازگرداندن آمریکا به منطقه و برجسته کردن مساله ایران برای واشنگتن، خود نیز به‌طور علنی تری وارد مقابله با ایران شدند. ائتلاف رژیم صهیونیستی با کشورهای عربی خلیج فارس نشانگر این مساله است. تهران همان گونه که توانست ریسک مذاکرات پرمخاطره با آمریکا را بپذیرد، می‌توانست با افزایش روابط با همسایگان، وزن نسبی ائتلاف‌های منطقه‌ای ایجادشده پس از برجام را کاهش دهد تا تهران، در پس‌برجام با ائتلاف‌هایی جدید روبه‌رو نشود.

همکاری آمریکا با ایران

یکی از جمع‌بندی‌های تیم هدایت‌کننده مذاکرات هسته‌ای و مغزهای متفکر پشت‌پرده آن، امکان همکاری تهران و آمریکا بود. آنها معتقد بودند با افول قدرت هژمونیک آمریکا، این کشور به عدم‌توانایی‌اش در مهار ایران پی برده و بر دوره‌ای از همکاری‌ها در دوران پس‌سازوکارهای تمرکز خواهد کرد. براساس این دیدگاه، مذاکره آمریکا با ایران در سایه مخالفت‌های رژیم صهیونیستی، امارات و عربستان سعودی، نشانه‌هایی از تجدیدنظر منطقه‌ای آمریکا برای توافق است؛ هم ضامن اجرای ماست و هم ضامن اجرای طرف مقابل. اما در عمل چه اتفاقی افتاد؟ آمریکا از برجام خارج شد و به دنبال آن تمام شرکت‌های اروپایی نیز از بازار ایران رفتند.

چرا شکست؟

جدا از کسانی که علاقه وافری به انزوای بین‌المللی ایران دارند، دیگران معتقدند که توافق هسته‌ای با ۱+۵ مجموعه‌ای از داده‌ها و ستاره‌هاست. در اینکه ایران نتوانست در دوره حیات برجام، به اندازه داده‌هایش، دستاورد داشته باشد، شکی نیست. پس از خروج آمریکا نیز تقریباً چیزی از این توافق به دست نیاورد. بررسی اینکه چرا این توافق با سال‌ها پشتوانه فکری، نتوانست به اهداف ترسیم‌شده دست پیدا کند و در نهایت به یک ایده شکست‌خورده منجر شد، خالی از لطف نیست.

مشکل در نرم‌افزار

اهدافی را که دولت در قالب برجام به دنبال تحقق آن بود، همپوشانی بسیاری با اهداف کلی نظام داشت اما برخی از مفروضات تیم مذاکره کننده ایران، با واقعیات همخوانی نداشت و برخی نیز تحت اثر فضای مذاکرات دچار تغییر شد. آنها درک درستی از ابزاری که چنین موقعیتی را برای مذاکره ایجاد کرده بود - یعنی توانمندی هسته‌ای - نداشتند و به همین دلیل نتوانستند از آن به خوبی استفاده کنند. علاوه بر این، اعتماد بیش از اندازه به طرف غربی و به کار بردن جملاتی همچون «امضای گری تضمین است» نشان می‌داد که تیم مذاکره کننده چشم خود را روی حقایق بسته‌اند. چرا که ماه‌ها قبل از اینکه عباس عراقچی، معاون وزیر امور خارجه چنین جمله‌ای را بر زبان راند، در دی ماه ۹۳، ۴۷ سناتور آمریکایی در نامه‌ای به رهبر ایران، نوشتند که هرگونه توافق هسته‌ای با ایران پس از پایان دوره ریاست جمهوری باراک اوباما معتبر نخواهد بود. با این حال جواد ظریف و تیم مذاکره کننده‌اش که اشراف کاملی به سازوکار قانونگذاری آمریکا داشت و می‌دانست هر چیزی که توسط کنگره تصویب نشود تنها یک توافق اجرایی است و رئیس‌جمهور بعدی می‌تواند آن را زیر پا بگذارد، یک ماه بعد از توافق برجام در شورای اهربردی روابط خارجی در پاسخ سوالی، امکان خروج آمریکا از برجام را به صورت کلی رد کرد. یک سال بعد از خروج آمریکا از برجام ظریف در گفت‌وگو با یکی از نماینده‌های وقت مجلس به حدود ۲۰ فکت از رفتارهای داخلی آمریکا اشاره کرده و گفته «اگر به جای ترامپ خانم کلینتون هم رأی آورده بود آمریکا از برجام خارج می‌شد.» کمی غیرمنطقی است که باور کنیم ظریف و تیم سیاست خارجی و حقوقی او، به سازوکار قانونگذاری در آمریکا آگاه نبوده‌اند و چنین اشتباه بزرگی کرده‌اند. آنها در امکان خروج آمریکا از برجام شکی نداشتند، اما با اشتباه محاسباتی و اعتماد به غرب، این احتمال را نزدیک به صفر می‌دانستند. این اشکال که بیش از ساخت‌افزار در نرم‌افزار دستسگاه سیاست خارجی ایران اثر گذاشته بود، این توافق را به خسارتی بزرگ برای ایران تبدیل کرد. درباره اینکه چرا برجام به عنوان ابزاری کارآمد تبدیل به خسارت شد، باید به این نکات اشاره کرد:

امید به درگیر کردن اقتصاد غرب

تیم مذاکره کننده هسته‌ای تصور می‌کرد با درگیر کردن اقتصاد اروپا و آمریکا با اقتصاد ایران و بستن قرارداد با شرکت‌های اروپایی و سفارش هواپیما از بوئینگ آمریکا، می‌تواند پشتوانه‌ای محکم برای حفظ برجام ایجاد کند. اشتباه

می‌شد و پس از آن، تعهدات طرف غربی در ۱۶ ژانویه ۲۶ دی ماه) آغاز می‌شد. با وجود اختلاف در سطح داده‌ها و ستانده‌ها، ایران توانست در بخش‌هایی از فرصت به‌وجودآمده به واسطه برجام، استفاده کند. هدف گذاری‌های ایران بسیار وسیع‌تر از آنچه در متن برجام گنجانده شده، بود. این اهداف عبارت بودند از:

خرید زمان برای بلوغ توان اقتصادی

براساس پیش‌بینی پژوهشگران و مقامات، ایران تنها ۱۰ تا ۱۵ سال زمان نیاز داشت تا بتواند قدرت خود را به سطحی برساند که دیگر تحت‌تأثیر فشارهای اقتصادی آمریکا قرار نگیرد. نمونه این رخداد در مواجهه آمریکا و هندوستان شکل گرفت. هندی‌ها در سال ۱۹۸۸ سلاح هسته‌ای خود را در شرایطی امتحان کردند که زیرساخت‌های لازم برای توسعه را فراهم کرده بودند. همین مساله نیز باعث شد تا تحریم‌های آمریکا خلی در روند رو به رشد این کشور ایجاد نکند. در نهایت نیز آمریکا در سال ۲۰۰۱ به‌ناچار معاهده استراتژیک همکاری با هند را امضا کرد.

استفاده از فضای کاهش تنش‌ها در فضای بین‌المللی

توافق هسته‌ای با ۱+۵ زمانی نهایی شد که ایران در سوریه درگیر یک نبرد تعیین کننده بود. اگر در سوریه و سپس در عراق ایران شکست می‌خورد، داعش برای تصرف ولایت خراسان، حمله به ایران را نیز آغاز می‌کرد. تهران بنا داشت با استفاده از توجه بین‌المللی به مساله داعش، اختلافات منطقه‌ای را در سایه‌اجماعی بین‌المللی حل و فصل کند. از همین روودر همان ماه‌های ابتدایی توافق یعنی در مهر ۹۴ توانست با هوشمندی سردار شهید قاسم سلیمانی، روسیه را برای پشتیبانی هوایی وارد نبرد سوریه کند. ایران در مساف مبارزه در کنار بازیگران بین‌المللی همانند اروپا و آمریکا یک فرصت برای هماهنگی منافع با این کشورها به‌وجود آورد و به‌عنوان یک بازیگر موثر و توانمند در منطقه بازیگری کرد.

پذیرش جهانی ایران

از نظر ادراکی همان قدر که این مذاکرات از نظر برخی تحمیل نظر قدرت‌های جهانی بر ایران بود و از منظری دیگر نشانگر ارتقای سطح تهران در منازعات و معاملات جهانی به‌عنوان طرفی تأثیرگذار بود. در این مذاکرات تهران برخی از محدودیت‌ها را پذیرفته بود، اما در مقابل امتیازاتی نیز گرفته بود. با این ادراک، ایران در قامت بازیگری بزرگ در سطح بین‌المللی هویت پیدا کرد.

شکست سیاست امنیتی‌سازی

شاید یکی از مهم‌ترین اثرات برجام، شکست سیاست امنیتی‌سازی ایران بود. اولین حوزه تأثیر این سیاست بر افکار عمومی و ذهنیت مقامات کشورهای جهان بود و منجر به تخریب وجهه تهران حتی نزد کشورهای دوست و هم‌پیمان شده بود. برخی از این کشورها همچون ونزوئلا هم با تأثیرپذیری از این سیاست، حاضر به همکاری با ایران نبودند. برجام با دادن نقش به ایران و اعتمادزایی، خلل بزرگی در سیاست امنیتی‌سازی غرب ایجاد کرد.

فروپاشی ائتلاف‌های ضدایرانی

هدف دیگر تهران، از هم گسستن ائتلاف‌های منطقه‌ای ضدایرانی بود. در این مسیر با بی‌اعتمادی متقابل بین آمریکا و برخی از متحدان منطقه‌ای آن، ائتلاف‌های منطقه‌ای دچار بی‌ثباتی شد و بازیگران موجود با توجه به تغییرات صورت گرفته در سیاست‌های بلندمدت خود تجدیدنظر کردند. این کشورها به سمت ائتلاف‌سازی با دیگر قدرت‌های جهانی همانند روسیه یا چین رفتند یا سعی در احیای نفوذ متحدان قدیمی‌تر خود در منطقه مانند بریتانیا کردند، اما حاصلی به دست نیاوردند.

سازوکار مذاکرات

دال مرکزی وعده‌های حسن روحانی در انتخابات ریاست جمهوری سال ۹۲، سیاست خارجی و به‌ویژه پرونده هسته‌ای ایران بود. او به مردم وعده داده بود می‌توان کاری کرد که تحریم‌ها رفع شود و هم چرخ سانتریفیوژها و هم چرخ کارخانه‌ها با یکدیگر بچرخد. او باور داشت که می‌توان چنین کاری کرد و بر همین اساس در نخستین اقدام، ایده انتقال پرونده هسته‌ای از شورای عالی امنیت ملی به وزارت امور خارجه را پیگیری کرد چرا که در عرصه بین‌الملل، نام و ترکیب اعضای شورای عالی امنیت ملی، حکایت از غلبه ماهیت امنیتی بر دیپلماتیک داشت. این تغییر بیش از داخل، این پیام را به بازیگران بین‌المللی مخابره می‌کرد که پرونده هسته‌ای برای تهران دیگر جنبه امنیتی ندارد و بر همین اساس ایران تلاش دارد این پرونده را در حوزه دیپلماسی و حقوقی پیگیری کند. این تغییر علاوه بر کاستن از جنبه امنیتی، پرونده هسته‌ای را تبدیل به یک موضوع تخصصی و از موازی کاری‌های نامعوم در نهادها، غیردیپلماتیک، جلوگیری می‌کرد. جدا از این مزیت‌ها، پرونده هسته‌ای در اختیار محمدجواد ظریف؛ یعنی فردی قرار می‌گرفت که تجربه مذاکرات را در سابقه خود داشت و گفته می‌شد به واسطه سال‌ها حضور در آمریکا، با رفتار و سیاست خارجی آمریکایی‌ها آشنایی کافی را دارد. به واسطه این تغییر در ایران، سطح مذاکرات در طرف‌های دیگر نیز ارتقا پیدا کرد. پیش از این و در دولت اصلاحات، ایران حاضر به گفت‌وگو مستقیم با آمریکا نبود و به نمایندگی از این کشور با وزرای خارجه ژئوتیکای اروپایی (بریتانیا، فرانسه و آلمان) مذاکره می‌کرد. این سه کشور عملاً توانی برای توافق با تهران بدون جلب رضایت آمریکا نداشتند. در دولت نهم، ایران با مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا به نمایندگی از ۱+۵ مذاکره می‌کرد. هم‌راه سال ۸۸ به‌واسطه حضور اوباما در کاخ سفید، مذاکرات هسته‌ای از حالت دو جانبه خارج شد و مذاکرات از سطح نماینده ایران و مسئول سیاست خارجی اتحادیه اروپا به نمایندگی از گروه ۱+۵ مذاکرات ایران و نمایندگان کشورهای عضو گروه ۱+۵ در سطح معاونان وزیر امور خارجه ارتقا یافت، اما با تغییر در هیات دیپلماتیک ایران، ۱+۵ نیز به‌جای معاون وزیر، ماموریت مذاکرات هسته‌ای را به وزرای خارجه خود سپرد. ارتقای سطح مذاکرات، بسیاری از هماهنگی‌ها را کنار زد تا همه طرف‌ها بتوانند در زمان کوتاه‌تری به توافق دست یابند.

برد-نشد اما توافق شد

بی‌نتیجه بودن مذاکرات با معاونان وزارت امور خارجه ۱+۵، ایران و آمریکا را به پای میز مذاکرات محرمانه در عمان برد. در این مذاکرات که تقریباً در دو سال پایانی دولت دهم برگزار شد، هر دو طرف تلاش کردند تا واقعی‌تر و به دور از هیاهو برای دستیابی به توافق - تنها در مساله هسته‌ای - مذاکره کنند. از این مذاکرات نتیجه‌ای حاصل نشد تا دولت در ایران تغییر کرد. روند مذاکرات در دولت به‌شدت سرعت گرفت چرا که دو طرف شناخت دقیقی از یکدیگر در این باره داشتند. غربی‌ها از اظهارات مقامات ایران و کاهش قدرت اقتصادی تهران، متوجه این مساله شدند که تهران به پای میز مذاکره خواهد آمد و مقامات ایرانی نیز با توجه به ناکامی‌های آمریکا در جنگ‌های منطقه و ناتوانی در ایجاد آسیب بزرگ به برنامه هسته‌ای ایران و جهش توانمندی‌های هسته‌ای همچون غنی‌سازی ۲۰ درصد، متوجه شدند واشنگتن نیز راهی جز نشستن زور میز مذاکره ندارد. به همین دلیل در بازه‌ای کمتر از ۱۰۰ روز از تشکیل دولت، در سوم آذرماه ۹۲، ایران و ۱+۵ در ژنو به یک توافق موقت دست پیدا کردند. مذاکرات فشرده و طولانی مدت طرفین گاهی تا آستانه فروپاشی پیش رفت اما در آخرین لحظات حفظ شد تا در نهایت در ۲۳ تیرماه ۹۴، پس از ۱۷ روز مذاکره در وین، ایران و ۱+۵ به یک توافق جامع و نهایی دست پیدا کردند. در این توافق از آنچه ایران را در حوزه فنی خط قرمز می‌دانست، به وضوح عدول شده بود؛ تعهدات طرفین پایایی نبود و براساس آن ایران نه‌تنها موظف به انجام کامل تعهداتش می‌شد بلکه این تعهدات نیز باید از سوی آژانس راستی‌آزمایی