

بازخوانی اشتباه‌های برجام، به بهانهٔ ورود مذاکرات به چهارچوب فنی

نباید برای شما هم اتفاق بیفتد



زهرا طیبی خبرنگار گروه سیاست

برجام شاید بهترین توافقی نبود که می‌شد با آمریکایی‌ها امضا کرد اما امضای یک توافق جامع با ۵ کشور اروپایی و آمریکا آن هم با این محوریتی که برنامه هسته‌ای ایران صلح آمیز است، گام بلندی برای مدیریت تنش‌ها در مورد پذیرش ماهیت فعالیت هسته‌ای ایران بود. با این حال مجموعه‌ای از اشتباهات و پرونده برجام باعث شد تا انتقاعات این توافق در حوزه‌های مختلف و مهم‌تر از همه اقتصادی نقد نشوند. بدعهدی طرف آمریکایی از روزهای بعد از امضای توافق برجام آغاز شد. خروج رئیس جمهور آمریکا با یک امضا از این توافق، برجام را به توافقی بلاموضوع تبدیل کرد. بی‌توجهی و بی‌دقتی‌هایی که در جریان تدوین متن برجام اتفاق افتاد، برجسته کردن حاشیه به جای متن اصلی توافق توسط برخی اعضای تیم مذاکره‌کننده، ذوق‌زدگی و عجله‌های بی‌مورد، بخشی از خطاهایی بود که نمی‌توان آن‌ها را در به بن بست خوردن توافق برجام بی‌تأثیر دانست. اگرچه اصلی‌ترین عامل، شکست برجام، بدعهدی و عدم پایبندی طرف آمریکایی بود. اما قابل انکار نیست که مذاکره‌کنندگان اروپایی و آمریکایی، با ایستادن روی برخی از این اشتباهات و راه‌روهای برجام، توافق را دور زدند. مرور برخی از خطاها در روزهایی که مذاکرات ایران و آمریکا در حال وارد شدن به چهارچوب بررسی فنی توافق است، خالی از لطف نیست.

اشتباه‌های متنی یک توافق

قطعنامه ۲۲۳۱ اگرچه سازوکاری مشخص برای کنترل فعالیت‌هسته‌ای در قالب یک برنامه صلح‌آمیز است، اما روح حاکم براین توافی، بیشتر متمرکز بر ایجاد بازدارندگی در مقابل عدول طرف ایرانی از توافقی بوده است. سازوکار مکانیسم ماشه از جمله اقداماتی بود که برای جلوگیری از بدعهدی ایران در برجام صورت گرفته است، در حالی که در نقطه مقابل، ممنوعیتی برای بدعهدی احتمالی طرفین آمریکایی و اروپایی در نظر نگرفته و در نتیجه هم آمریکا در فقدان تضمین از این توافق خارج شد بدون آنکه تبعات حقوقی و سیاسی برای او به همراه داشته باشد. اگرچه بخشی از این خطا ناشی از بدعهدی طرف آمریکایی بود، اما هوشمندی تیم مذاکره‌کننده ایرانی و حساسیت به متن توافقی می‌توانست از بروز این خطاها جلوگیری کند. در ادامه به برخی از خطاهای متن توافقی برجام اشاره شده است.

مکانیسم ماشه؛ چوب تری برای جلوگیری از بدعهدی ایران

در بند ۳۶ و ۳۷ قطعنامه ۲۲۳۱ سازمان ملل، به این موضوع اشاره شده که اگر طرفین به این نتیجه برسند که یکی از طرفین، به توافقات خود در برجام عمل نکرده است، شکایت آن کشور در کمیسیون مشترک مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. اگر موضوع در فرصت ۱۵ روزه بررسی کمیسیون، همچنان حل نشده باشد «چنانچه طرف شاکی معتقد باشد که موضوع، مصادقاً «عدم پایبندی اساسی» می‌باشد، آنگاه آن طرف می‌تواند موضوع فیصله‌نیافته را به عنوان مبنای توقف کلی یا جزئی اجرای تعهداتش وفق برجام قلمداد کرده یا به شورای امنیت سازمان ملل متحد ابلاغ نماید.» و تحریم‌ها علیه آن کشور بازمی‌گردد. این همان سازوکار فعل‌سازی مکانیسم ماشه است که ایران در مهره‌ا امسال درگیر آن خواهد بود. در چنین بندی در این توافق، امکان بازگرداندن تحریم‌ها را به طرف‌های اروپایی داده و امکانی برای بازگرداندن تحریم‌ها



–در صورتی که کشورها به نتیجه برسند که ایران در اجرای توافق بدعهدی کرده- را فراهم می‌کند. بند ۳۶ و ۳۷، اگر چه یک بازدارندگی برای جلوگیری از عدم پایبندی به توافق ایجاد کرده اما عملاً اهرمی را در اختیار مذاکره‌کنندگان اروپایی قرار می‌دهد تا ایران را تحت فشار قرار دهند. در حالی که در نقطه مقابل، هیچ مانع حقوقی یا سیاسی برای بدعهدی طرف اروپایی و آمریکایی درج نشده است. در نتیجه طرف آمریکایی بدون متحمل شدن هزینه حقوقی یا سیاسی از برجام خارج شد و ایران که در پاسخی متقابل تعهدات را کاهش داد، عملاً توسط اروپا تحت فشار قرار گرفت و درگیر احتمال ارجاع پرونده به شورای امنیت شد.

نگرانی بانک‌های اروپایی خیلی هم بی‌مورد نبود

برمبنای قطعنامه ۲۲۳۱، تحریم‌های یکجانبه هسته‌ای آمریکا و اروپا و همچنین ۶ قطعنامه تحریمی شورای امنیت و ۱۲ قطعنامه شورای حکام علیه ایران، رفع شد. نکته مورد توجه آن بود که اگرچه تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران لغو شد اما همچنان همه تحریم‌های یکجانبه آمریکا علیه ایران که امکان تجارت و مبادله اقتصادی با دیگر کشورها را فراهم می‌کرد، لغو نشد. با وجودرفع تحریم‌های بانکی، اما برخلاف آنچه انتظار می‌رفت، بانک‌های بین‌المللی تمایل چندانی برای تجارت با ایران نداشتند. یکی از دلایل این عدم تمایل، مرجعیت دلار آمریکا بر تجارت جهانی در سایه وجود برخی تحریم‌ها بود. در واقع عامل اصلی این بی‌میلی برای سرمایه‌گذاری آن بود که کشورها، اطمینان نداشتند که در صورت تجارت و سرمایه‌گذاری با تحریم‌های آمریکا مواجه نشوند و یک عدم اطمینان از سرمایه‌گذاری مطمئن در ایران وجود داشت. در واقع تضمین روشن و قابل اعتمادی در متن برجام در راستای تسهیل مسر‌مایه‌گذاری کشورهای دیگر به‌دور از هراس اعمال مجدد تحریم، در نظر گرفته نشده بود. به همین خاطر کشورهای اروپایی حاضر نبودند بهای اندک تجارت با ایران را در ازای اعمال فشار بر تحریم از جانب آمریکا بپذیرند. خروج ترامپ از برجام، به سادگی این گزاره را اثبات

کرد که نگرانی بانک‌های اروپایی برای احتمال بازگشت تحریم‌های ایران، چندان هم بی‌مورد نبوده است. نکته جالب توجه آنکه در متن برجام بند یا قبلی برای اساس ذکر نشده که نباید تحریم‌هایی علیه ایران در حوزه‌های غیرهسته‌ای وضع شود. این موضوع عملاً امکان استفاده دوباره آمریکا از اهرم فشار تحریم را فراهم کرده بود.

تعلیقی که بود

خطای جنجالی که در متن برجام، حاشیه‌های زیادی به همراه داشت، استفاده از لفظ تعلیق به جای تعلیلی در بند ۵ برجام بود. البته آن‌طور که محمدجواد ظریف گفته، به کار بردن این لفظ برای تحریم‌های ارو یا نبوده، بلکه مربوط به تصمیم سیاسی اتحادیه اروپا بوده است. این اشاره در حالی صورت گرفت که محمدجواد ظریف، صراحتاً به این موضوع اشاره داشت که در هیچ بخشی از متن برجام اشاره‌ای به لفظ تعلیق نشده است. محمدجواد ظریف در توضیح جای‌گذاری لفظ تعلیق، گفت: «استدلال اروپایی‌ها این بود که اگر در قطعنامه ترمینیت بنویسم تأثیر بد دارد؛ همکاران بدون نظر من قبول کردند.» با چند خطای مشخص که در جریان تدوین بند ۵ برجام رخ داده، به‌نظر می‌رسد تسلط و حساسیت لازمی که طرفین اروپایی و آمریکایی در مورد متن توافق داشتند، در تیم مذاکره‌کننده ایرانی وجود نداشت، عدم اطلاع وزیر از پذیرش این بند، گزاره فقدان ماهانگی در متن توافق را اثبات می‌کند و نکته مهم‌تر آنکه به‌نظر می‌رسد حساسیت لازم در مورد تمام متن و بندهای آن وجود نداشته است.

حاشیه‌هایی که برمتن غلبه کرد

پیش از امضای توافق برجام، رفتارها و اظهاراتی از جانب تیم مذاکره‌کننده و دولت وقت مطرح شد که اگرچه در حاشیه مذاکرات قرار می‌گرفتند، اما به متن آن غلبه داشتند. همچنان‌زدگی و الفتای ضرورت و نیاز به برقراری یک توافق، این پیام را برای طرفین داشت که ایران گزینه‌ای جز مذاکره ندارد و برخلاف طرف آمریکایی، همه گزینه‌ها را روی میز نگذاشته است. در این

میان برخی رفتارها در چهارچوب مذاکرات حواشایی ای ایجاد می‌کرد که عملاً خوراک خبری رسانه‌های آمریکایی را فراهم می‌ساخت. در ادامه به برخی از این حواشی پرداخته‌ایم.

نگاهی تک‌بعدی به مذاکره و توافق

یکی از خطاهای فاحشی که دولت یازدهم در جریان شروع مذاکرات و گفت‌وگو با ۱+۵ به آن دچار شد محدود کردن تعاملات خارجی به بهبود و تقویت روابط با همین کشورها بود. نگاه تک‌ساحتی و تک‌بعدی دولت تنها به تعاملات در روابط خارجی محدود نشد. دولت، راه‌حل مشکلات اقتصادی کشور را نیز در به نتیجه رسیدن این توافق و سرمایه‌گذاری کشورهای اروپایی در ایران جست‌وجو می‌کرد و گزینه دیگری وجود نداشت. تکیه بر این ایده و بیان کردن آن در تریبون‌های رسمی، این پیام را برای طرفین مذاکره‌کننده به همراه داشت که ایران به این توافق نیاز دارد و هر توافقی را بهتر از بی‌توافقی می‌داند و گزینه دیگری نیز روی میز ندارد. به همین خاطر نیز طرفین مذاکره‌کننده، کفه امتیازاتی که از ایران می‌گیرند، در ازای امتیازاتی که می‌دهند را سنگین کردند و در قبال تعریف تعهدات نقد برای ایران، تعهداتی نسبه دادند. آسیب طولانی‌مدتی که این نگاه تک‌ساحتی به مذاکره و توافق به همراه داشت، این بود که اولاً برخلاف انتظار گشایش‌های اقتصادی چشمگیری بعد از توافق در ایران به وجود نیامد و علاوه براین خروج ترامپ از برجام و کمپین تحریم و فشار حداکثری باعث شد آسیب‌های زیادی متوجه فضای اقتصادی کشور شود.

پالس ضعیف وسط مذاکره

همزمان با شروع مذاکرات، آنچه از جانب تیم مذاکره‌کننده مطرح می‌شود و رفتارهای آن‌ها، علاوه بر آنکه به احوالات فضای سیاسی کشور جهت می‌دهد، تا حدودی رفتار تیم مذاکره‌کننده خارجی با ایران را نیز تنظیم می‌کند. در جریان شروع مذاکرات در قالب برجام، برخی رفتارهای تیم مذاکره‌کننده ایران و شخص وزیر خارجه هم به حواشی دامن می‌زد و در مواردی به طرف مذاکره‌کننده پالس ضعیف می‌داد. برای مثال در شرایطی که توافق موقت ژنو در آذر ۹۲ امضا شده بود، محمدجواد ظریف، در جریان حضوری که در دانشگاه تهران داشت، گفت: «آمریکا می‌تواند با یک بمب، سیستم دفاعی ما را از بین ببرد.» بیان این موضوع علاوه بر آنکه عملاً هراسی برای افکار عمومی ایجاد می‌کرد، پالس ضعیف را به طرفین مذاکره منتقل می‌کرد که ایران به جهت هراسی که از حمله نظامی آمریکا دارد، در موقعیت ضعیف قرار دارد و حاضر به دادن امتیازات حداکثری نیز خواهد بود. انتظاری که از تیم مذاکره‌کننده وجود دارد آن است که در مقابل حاشیه‌سازی‌ها و تلاش‌ها برای جنجال‌آفرینی طرفین مذاکره‌کننده رفتاری برای خاتمه پیدا کردن این حواشی داشته باشد، موضوعی که در جریان مذاکرات برجام تا حدودی کمرنگ بود و عیب‌تر آنکه برخی از رفتارهای تیم مذاکره‌کننده، به این حواشی دامن می‌زد؛ مواردی مثل قدم زدن‌های خارج از چهارچوب دیپلماتیک، با رفتارهایی که نشان از ذوق‌زدگی برای یک توافق دارد هم انتقادات زیادی را در داخل کشور به همراه داشت و مهم‌تر اینکه طرف مذاکره‌کننده را دچار این خطا می‌کرد که ایران برای رسیدن به یک توافق، فارغ از محتوای آن، عجله دارد. غلبه حاشیه بر متن باعث شد بخشی از انتقاداتی که در فضای سیاسی کشور به وجود آمد، بیش از آنکه متوجه اصل توافق باشد، متوجه رفتارهای حاشیه‌ای شود؛ اقداماتی که با وجود آنها رفتار تیم مذاکره‌کننده ایرانی نیز قابلیت چندانی برای خشنی کردن حاشیه‌سازی‌ها نداشت.

محمد اسماعیلی، استاد دانشگاه و پژوهشگر دکتری حقوق بین‌الملل در گفت‌وگو با «فرهیختگان»:

مکانیسم حل‌وفصل اختلافات در نظام حقوقی برجام ضعیف بود



علی ملکی خبرنگار گروه سیاست

«ما توضیح دادیم که چگونه برای بسیاری در ایران برجام دیگر به اندازه کافی خوب نیست.» این بخشی از پست روز شنبه (۳۰ فروردین) عباس عراقچی در شبکه ایکس بود. او در ادامه اشاره کرد آنچه از آن معامله باقی می‌ماند «درس‌های آموخته‌شده» است. محمد اسماعیلی، استاد دانشگاه و پژوهشگر دکتری حقوق بین‌الملل با تحلیل ساختار حقوقی و اجرایی برجام پیشنهادهایی کاربردی برای تقویت جایگاه ایران در مذاکرات جاری ارائه کرده و بر اهمیت مدیریت رسانه‌ای در مواجهه با چالش‌های پیش‌رو تأکید دارد. اسماعیلی ضمن محور کلیدی را مطرح کرده که شامل ضعف مکانیسم حل‌وفصل اختلافات در برجام، تشکیل شورای سه‌سفره برای رفع اختلافات، تفکیک رکن سیاسی و فنی در مذاکرات، ضرورت تصویب توافق در کنگره، اجرای گام‌به‌گام تعهدات، تقابل رسانه‌ای هوشمندانه با تهدیدات ترامپ و شفافیت بیشتر با افکار عمومی ایران است. در ادامه، جزئیات دیدگاه‌های وی در این هفت محور را از نظر می‌گذارانید.

۱ ضعف مکانیسم حل‌وفصل اختلافات دربرجام

محمد اسماعیلی با اشاره به مضمون توییت عباس عراقچی و درس گرفتن از ماجرای برجام گفت: «چند مسئله مهم در این زمینه وجود دارد. اگر ظریف را در رأس دستگاه دیپلماسی در آن مقطع زمانی بدانیم، در رأس مذاکرات هسته‌ای، ایشان و وندی شرم حضور داشتند. در آن بازه زمانی، اولین نکته‌ای که باید مورد توجه قرار گیرد، وجود یک حفره حقوقی و پاشنه‌آشیل در برجام بود؛ مکانیسم حل‌وفصل اختلافات از یک سازوکار عقلانی و خردمندانه برخوردار نبود. در واقع، مکانیسم حل‌وفصل اختلافات در نظام حقوقی برجام ضعیف بود. چرا؟ زیرا اگر اختلافی پیش می‌آمد، قرار بود ابتدا در گام اول، معاونان وزرای خارجه ایران و ۱+۵، سپس در گام دوم، وزرای خارجه ایران و پنج به علاوه یک، در گام سوم، یک هیئت سه‌سفره و در گام چهارم، شورای امنیت وارد عمل شوند.

در این چهار گام، یکی از درس‌هایی که باید آموخته‌شود و تکرار نشود این است که گام سوم، یعنی هیئت سه‌سفره‌ای که رأی مشورتی ارائه می‌داد، از نظر حقوقی چندان عقلانی نبود. درباره این چهار گام، جلسات متعددی

در سطح معاونان وزرای خارجه ایران و پنج به علاوه یک و همچنین وزرای خارجه دو طرف برگزار شد. اغلب، خروجی این جلسات به قرارت بیانیه سیاسی در پایان هر جلسه محدود می‌شد. این بیانیه‌های سیاسی از نظر حقوقی هیچ الزامی برای آمریکا، اتحادیه اروپا، یا کشورهای فرانسه و انگلیس ایجاد نمی‌کردند. گام سوم نیز صرفاً رأی مشورتی ارائه می‌داد، نه رأی الزام‌آور. در گام چهارم هم ایران حق وتو نداشت.»

۲ تشکیل شورای سه‌نفره برای رفع اختلافات

اسماعیلی درباره راهکار حل‌وفصل این مسئله توضیح داد: «باید رکنی به‌عنوان رکن رافع اختلاف بین ایران و آمریکا معرفی و تعیین شود که آمریکا، بر خلاف گام چهارم که حق وتو داشت و کشورهای اروپایی نیز از این حق برخوردار بودند، قدرت اثرگذاری مشابه نداشته باشد. پیشنهاد می‌شود یک شورای سه‌سفره تشکیل شود؛ یک نفر از طرف ایران، یک نفر از طرف آمریکا و یک نفر مرضی طرفین که با توافق نمایندگان ایران و آمریکا انتخاب شود. رأی با نظر این شورا باید الزام‌آور باشد، نه صرفاً مشورتی.»

۳ تفکیک رکن سیاسی و فنی در مذاکرات

این پژوهشگر دکتری حقوق بین‌الملل در ادامه با تأکید بر تفکیک رکن سیاسی و رکن فنی در مذاکرات اخیر، افزود: «ضعف برجام در این بود که آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به سیاسی‌کاری مشغول شد. آژانس حدود بیست‌وچند گزارش دوره‌ای سه‌ماهه ارائه کرد که دو یا سه مورد از آن‌ها در زمان دولت ترامپ تأیید شد. رکن فنی، یعنی آژانس، به سیاسی‌کاری پرداخت. تعیین ابعاد فنی توسط شورای آژانس اشکالی ندارد، اما رکن حقوقی باید جدا باشد. این رکن حقوقی می‌تواند همان شورای سه‌نفره باشد.»

۴ ضرورت تصویب توافق در کنگره

«وجود یک پدیده بسیار شوم در برجام» چهارمین نکته‌ای بود که مورد توجه اسماعیلی قرار گرفت. او این پدیده را «فقدان تضمین عینی» دانسته و گفت: «آنچه در برجام حاصل شد، تضمین ذهنی بود، نه عینی. منظور چیست؟ وقتی قرار است حقوق تضمین شود یکی از ابزارهای لازم این است که سند توافقی‌نامه، همان‌طور که اخیراً شنیده‌ام برخی دوستان گفته‌اند باید به تصویب کنگره برسد. این کار ضمانت اجرا را تقویت می‌کند، برخلاف نظر آقای دکتر ظریف و آقای دکتر

عراقچی که معتقد بودند تبدیل توافق به قطعنامه شورای امنیت، یعنی قطعنامه ۲۲۳۱، تضمین را افزایش می‌دهد. خیر، همان‌طور که اشاره کردم، بند معروف انسپ‌ک یا مکانیسم ماشه، بار حقوقی و سیاسی برجام را افزایش می‌داد. اما تصویب در کنگره می‌تواند تضمین حقوقی مطمئن‌تری فراهم کند.»

۵ اجرای گام‌به‌گام تعهدات

یکی از مهم‌ترین ضعف‌های ما در مذاکرات برجام اجرای تمام و کمال و بدون درنگ تعهدات بود. موضوعی که باعث آسوده‌شدن خاطر طرف آمریکایی و در ادامه کارشکنی در اجرای تعهدات شد. اسماعیلی در این باره گفت: «ضعف برجام در این بود که تعهدات به‌صورت گام‌به‌گام اجرا نشد. ما یک‌شنبه غنی‌سازی را از ۲۰ درصد به ۳٫۶۷ درصد کاهش دادیم و فعالیت‌نظرن و فرود را به سطح شبه‌تحقیقاتی و شبه‌پژوهشی، نه پژوهشی واقعی، رساندیم. اما اگر در مذاکرات اخیر تعهدات را گام‌به‌گام اجرا کنیم، مثلاً ن تن اورانیوم غنی‌شده را در بازه زمانی یک ماه یا سه هفته، در ازای تعهدات عینی آمریکا، نه تعهدات کلی و مبهم که گویا از کار ایران باز نمی‌کنی، کاهش دهیم. اگر قرار است اورانیوم غنی‌شده را به کشور ثالثی تحویل دهیم، نباید همه آن را یک‌جا واگذار کنیم. بلکه یک‌دهم، یک‌پنجم، یا یک‌بیستم آن را در گام‌های متقابل، مانند دفع تحریم‌های اولیه یا ثانویه، تحویل دهیم. این کار تضمین می‌کند که اگر آمریکا نتوانست آنچه مطلوب ماست را محقق کند، برای بازگشت به نقطه صفر مذاکرات، هزینه اقتصادی، مالی و امنیتی سنگینی متحمل نشویم. حرکت گام‌به‌گام می‌تواند یکی دیگر از حفره‌های برجام را برطرف کند تا برخلاف گذشته که تمام تعهدات در آکتور آب سنگین تا نظرن و فردو، حجم غنی‌سازی و نوع و کیفیت سانتریفیوژها را در کمتر از دو هفته از بین بردیم طرف مقابل با یک امضا تعهدات خود را بازگرداند و ما بتوانیم گام‌های خود را به‌سرعت بازیابی کنیم.»

۶ تقابل رسانه‌ای هوشمندانه با تهدیدات ترامپ

یکی از مهم‌ترین راهبردهایی که باید در مذاکرات پیش‌رو در نظر گرفت، مواجهه رسانه‌ای هوشمند است. اسماعیلی با اشاره به تهدیدات مکرر ترامپ تصریح کرد: «از شنبه هفته قبل تا شنبه گذشته، ترامپ سعی کرد حداقل در فضای رسانه‌ای، این گونه القا کند که آمریکا در مذاکرات دست برتر دارد و اگر توافقی حاصل نشود، حمله نظامی حتمی است. راهکار مقابله با این پیچیده نیست، حتی ویتکاف نیز، هر چند نه به‌تندی ترامپ،