

آمریکا «اعمال فشار حداکثری» را به سازمان ملل کشاند شورای امنیت درگیر پیچیدگی های «مکانیسم ماشه»

تهیه شده توسط گروه بین المللی بحران

ترجمه توسط طلا تسلیمی



فهرست مطالب

۳	..... خلاصه مطلب
۵	..... مقدمه
۷	..... آب رفتن توافق هسته ای پس از خروج آمریکا از برجام
۹	..... موضع گیری و دیدگاه های بازیگران کلیدی
۹	..... ایالات متحده
۱۰	..... روسیه
۱۱	..... چین
۱۲	..... ای ۳
۱۳	..... ایران
۱۵	..... سرزمین مین گذاری شده روندهای حل اختلاف
۱۶	..... الف: مساله جایگاه ایالات متحده در رابطه با برجام
۱۸	..... ب: مانورها روی روند رویه ای در شورای امنیت
۲۰	..... ج: موانع بالقوه در مسیر اجرای تحریم های شورای امنیت
۲۳	..... گزینه ها و توصیه ها
۲۵	..... نتیجه گیری

خلاصه مطلب

کارزار «اعمال فشار حداکثری» دولت دونالد ترامپ علیه ایران به نتیجه منطقی آن رسیده: تلاشی برای نابود کردن توافق هسته ای سال ۲۰۱۵ موسوم به برجام از طریق اقدام یک جانبه در شورای امنیت سازمان ملل. دولت ترامپ ابتدا سعی کرد تحریم های تسلیحاتی ایالات متحده علیه ایران را که ۱۸ اکتبر منقضی می شود، از طریق یک قطعنامه جدید تمدید کند و با شکست شرم آور این تلاش، مرحله بعدی را با ادعای حق استفاده از مکانیزم ماشه یا همان بازگرداندن تحریم های شورای امنیت به اجرا درآورد. این حق برای طرفین برجام محفوظ است، اما ایالات متحده در پی خروج یکجانبه از توافق، این حق را از دست داده است. هدف آمریکا در هر دو مورد واضح است: می خواهد ایران را به تسلیم در برابر خواسته های خود در یک توافق جدید (در صورت پیروزی ترامپ برای در انتخابات ریاست جمهوری آمریکا) یا دشوار کردن بازگشت دوباره آمریکا به برجام (در صورت پیروزی جو بایدن، نامزد دموکرات، در انتخابات) وا دارد. اعضای شورای امنیت اقدام ایالات متحده برای استفاده از مکانیزم ماشه را رد و ایران را به خودداری از واکنش شدید در برابر مانوری که شرایط موجود را تغییر نمی دهد، ترغیب کردند.

تهدید و اجبار شاخصه اصلی سیاست ترامپ در بیش از دو سال گذشته بوده است. واشنگتن از زمان خروج از برجام در ماه مه ۲۰۱۸ تحریم های یک جانبه شدیدالحنی علیه جمهوری اسلامی اعمال و هدف بی ثبات کردن آن و وادار ساختنش به قائل شدن امتیازات مربوط به برنامه هسته ای و تغییر رفتار در خاورمیانه دنبال کرده است. با این حال، اگرچه اقتصاد ایران رنج قابل توجهی متحمل شده، اما این کشور نه در جبهه هسته ای تسلیم شده و نه در جبهه منطقه ای؛ برنامه هسته ای ایران امروز پیشرفته تر از زمان خروج آمریکا از برجام است و نفوذ تهران در منطقه بیشتر شده.

پایان محدودیت های تسلیحاتی سازمان ملل علیه ایران در ماه اکتبر به موضوع بعدی در بن بست روابط تبدیل شده است. مقامات اسرائیل همچنان می گویند نمی خواهند بگذارند که این محدودیت پایان یابد. آنها مدعی شده اند که نهایتاً به یک طریقی این هدف را محقق خواهند کرد: یا با تصویب قطعنامه ای که تحریم ها را تمدید کند یا از طریق اجرای یک بند قطعنامه ۲۲۳۱ که بازگشت همه تحریم های سازمان ملل را در پی داشته باشد. بازگشت تحریم های سازمان ملل به معنای نابودی برجام خواهد بود و از آنجایی که آمریکا در تصویب قطعنامه شکست خورده، اکنون برای پیشبرد گزینه دوم تلاش می کند.

در رابطه با اهداف دولت ترامپ شک و تردیدهای زیادی وجود داشته است. اگر هدف اساساً کاهش خرید و فروش تسلیحات در خاورمیانه و افزایش امنیت منطقه بود، گزینه های واقع بینانه تری نسبت به تمدید مادام العمر تحریم ها علیه ایران یا متوسل شدن به مکانیزم ماشه شورای امنیت داشت. دولت ترامپ به جای تعامل در دیپلماسی و مشورت نزدیک با متحدان و حتی برقراری ارتباط با رقبایی که می توانند در این زمینه تاثیرگذار باشند، با خواسته های حداکثری و تمایل حداقلی به سازش در صدد رسیدگی به مشکل برآمده

است. دولت ترامپ اعلام کرده به منظور گسترش تحریم تسلیحاتی آماده است تا برجام را نابود کند. در حقیقت، سابقه فعالیت های او نشان می دهد که سعی داشته از طریق تمدید تحریم های تسلیحاتی برجام را نابود کند.

از این رو، انتخاب حقیقی بین وجود یا نبود محدودیت های تسلیحاتی نیست، بلکه بین نجات توافق حائز اهمیت هسته ای و انحلال آن است. طرفین باقی مانده در برجام دیدگاه یکسانی به تمدید تسلیحات متعارف ندارند؛ سه کشور اروپایی یعنی فرانسه، آلمان و بریتانیا گاهی درباره پایان این تحریم ها ابراز نگرانی کرده، اما ایران، روسیه و چین بر این واقعیت تاکید داشته اند که پایان این تحریم ها بخشی از برجام و مبتنی بر این مساله بوده که بحران هسته ای از هر موضوع دیگری اهمیت بیشتری دارد.

اینطور بود که اعضای شورای امنیت تصمیم به مقابله با برنامه ایالات متحده برای استفاده از مکانیزم ماشه گرفتند. اینکه دولت ترامپ که با دستور اجرایی موسوم به «متوقف کردن مشارکت ایالات متحده در برجام» از توافق هسته ای خارج شده، اکنون می خواهد از حق خود به عنوان «یک شریک برجام» استفاده کند. محتمل ترین سناریو این است که ایالات متحده اعلام کند بازگشت تحریم ها مشروع است؛ روسیه و چین با این رویکرد آمریکا مخالفت خواهند کرد؛ کشورهای اروپا و دیگر اعضای شورای امنیت هم بیشترین تلاش خود را برای برنخوردن به مشکل با ایران و همچون ممانعت از آسیب دیدن شورای امنیت به کار خواهند گرفت. چنین بحرانی تنش های کنونی در میان اعضای دائم شورای امنیت را افزایش خواهد داد و ارزش آن را به عنوان یک قدرت بزرگ و تصمیم گیرنده، زیر سوال خواهد برد.

اکنون، سرنوشت توافق هسته ای در گرو چند عامل است: چند کشور و کدام کشورها ادعای آمریکا درباره بازگشت تحریم ها را می پذیرند؟ (در حال حاضر این ادعای آمریکا رد شده است)؛ موضع کشورهای اروپایی چیست؟ دبیرکل سازمان ملل در این باره چه می گوید؟ ایران چگونه و با چه سرعتی واکنش نشان می دهد؟ نتیجه انتخابات ریاست جمهوری آمریکا چه می شود؟ همانطور که مخالفت با تمدید تحریم های تسلیحاتی علیه ایران نشان داد، اکثریت قریب به اتفاق اعضای شورای امنیت می خواهند برجام را حفظ کنند و مخالف موضع گیری ایالات متحده هستند.

مقدمه

برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) در ۱۴ ژوئیه ۲۰۱۵ توسط جمهوری اسلامی ایران و پنج عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد و همچنین آلمان (به اصطلاح ۱+۵) منعقد شد. ایران در این توافق طویل که نقطه اوج سال ها مذاکرات بین المللی بر سر برنامه هسته ای آن بود، متعهد شد فعالیت های هسته ای خود از جمله غنی سازی اورانیوم را محدود کند و بازرسی های مداوم سازمان ملل از تاسیسات هسته ای را در ازای رهایی از تحریم های سازمان ملل، ایالات متحده و اتحادیه اروپا بپذیرد. دونالد ترامپ در جریان کارزار انتخابات ریاست جمهوری خود بارها از این توافق انتقاد کرد و وعده داد در صورت پیروزی، آمریکا را از آن خارج کند. ترامپ در ماه مه سال ۲۰۱۸ به وعده خود عمل کرد. سایر اعضای گروه ۱+۵ (که اکنون بدون آمریکا به گروه ۱+۴ معروف شده اند) و همچنین ایران، به رغم فشارهای فزاینده تحریم های جدید و شدیدالحن آمریکا از جمله تحریم های ثانویه که مجازاتی علیه شرکای تجاری جمهوری اسلامی است، در برجام ماندند.

برجام اگرچه از خروج ایالات متحده جان سالم به در برد، اما به طور مداوم تضعیف شده و در نظر گرفتن چشم انداز بلند مدت برای آن بسیار دشوار است. «ای ۳» متشکل از فرانسه، آلمان و بریتانیا در میانه درمماندگی و اضطراب برای نجات این توافق وعده دادند که راه هایی برای محافظت از تجارت در برابر تحریم های تشدید شده آمریکا بیابند و برخی از مزایای اقتصادی در توافق را برای ایران فراهم کنند. آنها برای این منظور در سال ۲۰۱۹ آنها یک ابزار هدف خاص موسوم به ابزار پشتیبانی از مبادلات تجاری (اینستکس) راه اندازی کردند. با این حال، اینستکس هنوز میوه نداده است. ایران در مقابل یک سری قدم ها در تقویت برنامه هسته ای خود برداشته که در عین قابل بازگشت و قابل اندازه گیری بودن، نقض تعهدات برجامی به شمار می روند.

دولت ترامپ به نوبه خود درباره اهدافش واضح سخن نگفته است. آمریکا ظاهراً قصد داشته از طریق «اعمال فشار حداکثری» متشکل از تحریم ها و دیگر تدابیر یا ایران را به ورود به یک توافق دشوارتر و جدی تر هسته ای وا دارد، یا آنچه از توافق کنونی باقی مانده را به کلی نابود کند تا بتواند قدرت های جهانی را علیه ایران و احتمالاً برنامه هسته ای آن متحد کند. کاخ سفید که در تحقق هدف اول به مشکل برخورد و پیشرفتی نداشته، اکنون به دنبال تحقق هدف دوم است.

جدیدترین تلاش ها در این زمینه در اوایل ماه اوت و زمانی صورت گرفت که شورای امنیت سازمان ملل مساله تحریم های تسلیحاتی تحمیل شده علیه ایران از سال ۲۰۰۷ مورد بررسی قرار داد. طبق آخرین رای شورای امنیت، این تحریم ها باید در زمان انقضا در ۱۸ اکتبر ۲۰۲۰ برچیده شوند. تلاش های ایالات متحده برای تمدید این تحریم ها از طریق ارائه پیش نویس یک قطعنامه جدید در شورای امنیت با شکست مواجه شد. اکنون، آمریکا تصمیم گرفته مکانیزمی را به جریان اندازد که امکان «بازگرداندن» همه تحریم های سازمان ملل مربوط به دوران پیش از برجام را به طور یکجانبه برای طرفین توافق فراهم می آورد و از این رو، در صورت موفقیت، تضمینی برای نابودی برجام خواهد بود. بازگشت تحریم های سازمان ملل علاوه بر نابودکردن غروب

محدودیت های تسلیحاتی، دیگر تدابیر از جمله ممنوعیت های اعمال شده علیه ایران در رابطه با «موشک های بالستیک قادر به حمل کلاهک های هسته ای» که در قطعنامه ۲۲۳۱ نیز بر آنها تاکید شده را بی اساس می سازد. تدابیر شورای امنیت علیه برنامه غنی سازی اورانیوم و بررسی های بین المللی فعالیت های حمل و نقل و بانکی ایران هم از سر گرفته خواهند شد. به علاوه، ایران بار دیگر تحت فصل هفتم منشور سازمان ملل به عنوان به عنوان تهدیدی برای امنیت بین الملل طبقه بندی خواهد شد؛ شاخصه ای که ایران از آن متنفر است.

آب رفتن توافق هسته ای پس از خروج آمریکا از برجام

مساله محدودیت های تسلیحاتی سازمان ملل و بازگشت تحریم های پیش از برجام در میانه تنش های گسترده تر بر سر توافق هسته ای مطرح شده اند. برجام از زمان خروج آمریکا از آن و آغاز کارزار اعمال فشار حداکثری در سال ۲۰۱۸ تحت فشار مداوم و فزاینده بوده است. دولت دونالد ترامپ با اعمال مجدد تحریم های پیش از برجام و گسترش دامنه آنها به ویژه در رابطه با صادرات نفت ایران، همه مزایا و تسهیل اقتصادی (یا دست کم میزان زیادی از آنها) را که قرار بود ایران در ازای محدودیت های برنامه هسته ای خود از آنها برخوردار شود، از بین برده است.

در ماه مه سال ۲۰۱۹، یک سال پس از خروج آمریکا از توافق و زمانی که از دیدگاه ایران دیگر طرفین توافق در فراهم آوردن مزایای اقتصادی و جبران تحریم های یکجانبه ایالات متحده شکست خورده بودند، ایران شروع به عقب نشینی از تعهدات هسته ای خود کرد. ایران سقف ۳۰۰ کیلوگرمی ذخایر اورانیوم با غنای پایین را نادیده گرفت و حجم آب سنگین خود را افزایش داد؛ ایران سطح غنی سازی را از ۳.۶۷ درصد مجاز در توافق به ۴.۵ درصد افزایش داد؛ بخش تحقیقات و توسعه را ارتقاء داد؛ غنی سازی را در تاسیسات فردو از سر گرفت؛ و از محدودیت های توافق درباره شمار سانتریفیوژهای فعال فراتر رفت. در اتفاقی مجزا، روابط ایران با آژانس بین المللی انرژی اتمی به مشکل برخورد و تهران از ارائه دسترسی به دو سایت به بازرسان آژانس خودداری کرد؛ ظاهراً آژانس به دنبال شفاف سازی درباره «فعالیت های احتمالاً اعلام نشده و مرتبط با برنامه هسته ای» بود. (البته سفر رئیس آژانس به ایران در روزهای اخیر نشان می دهد که دو طرف توانسته اند بر اختلاف نظرهای فائق آیند و مسیر روابطی سازنده را در پیش بگیرند.)

سه کشور اروپایی طرف برجام موسوم به «ای ۳» (بریتانیا، فرانسه و آلمان) در ۱۴ ژانویه سال ۲۰۲۰ با فعال کردن «مکانیسم حل اختلاف قطعنامه» به عقب نشینی ایران از تعهدات برجامی پاسخ دادند؛ این مکانیسم به هر یک از طرفین برجام اجازه می دهد تا مساله نقض توافق یا عملکرد نادرست طرف دیگر را به شورای امنیت ارجاع دهند. «ای ۳» همچنین اعلام کردند: «ما این کار را با حسن نیت انجام می دهیم و هدف نهایی از این اقدام اعتراض آمیز ما محافظت از برجام است.» طیف اصول گرای ایران ۲ ژوئیه در اقدامی مشابه برای ابراز نگرانی درباره مسائل اجرای از سوی «ای ۳» به مکانیسم حل اختلاف استناد کردند.

با این حال، ادعاهای دوگانه به آرامی پیش می روند و جوزف بورل، نماینده عالی اتحادیه اروپا که هماهنگ کننده کمیسیون مشترک برجام (محل پیگیری مباحثات) به شمار می رود، اعلام کرد همه گیری کووید ۱۹ برگزاری یک جلسه حضوری را فعلاً غیرممکن کرده است. بورل در عمل جدول زمانی روند رسیدگی به مناقشات در مکانیسم حل اختلاف را طولانی کرده است. اگرچه در تئوری این روند می تواند به شورای امنیت ارجاع داده شود و زمینه را برای بازگشت تحریم ها علیه ایران و انحلال برجام آماده کند، اما «ای ۳» و ایران هر دو بر تمایل خود به اطمینان از بقای برجام تاکید کرده اند.

در چنین شرایطی بود که برجام با یک بحران جدید روبرو شد و آن هم مساله انقضای تحریم های تسلیحات متعارف سازمان ملل علیه ایران در ۱۸ اکتبر ۲۰۲۰ به عنوان یکی از مفاد برجام، و تلاش آمریکا برای تمدید این تحریم ها بود. شورای امنیت سازمان ملل در قطعنامه ۱۷۴۷ (تصویب ۲۰۰۷) که به پرونده هسته ای سال ۲۰۰۶ ایران مربوط می شد، تحریم های مربوط به موشک های هسته ای و بالستیک علیه ایران تصویب کرد مبنی بر اینکه «ایران هیچ تسلیحاتی یا مواد مشابهی برای دیگران فراهم نیورد و به آنها تحویل ندهد» و از دولت ها خواست «در صادرات تسلیحات به جمهوری اسلامی هوشیاری و محدودیت اعمال کنند». این محدودیت ها تحت قطعنامه ۱۹۲۹ (تصویب ۲۰۱۰) که براساس فعالیت های هسته ای ایران دستور می داد «همه کشورها باید آنطوری که در ثبت تسلیحات متعارف سازمان ملل یا مواد مرتبط با آنها تعریف شده، از تامین مستقیم یا غیرمستقیم، فروش یا انتقال هر نوع تانک جنگی، خودروی زرهی، سیستم های توپخانه ای با کالیبر بزرگ، هواپیماهای جنگی، بالگردهای جنگی، رزمناو، موشک ها یا سیستم های موشکی به ایران خودداری کنند.»

در زمان مذاکرات بر سر برجام، ایران با حمایت روسیه و چین این مساله را مطرح کرد که تحریم تسلیحات متعارف اعمال شده علیه این کشور پاسخی به بحران هسته ای بوده و زمانی که بحران برطرف شود، این تحریم ها هم باید برچیده شوند. ایالات متحده و شرکای اروپایی آن اعتراض کردند چرا که سعی داشتند به عنوان واکنش به آنچه «سیاست های مخرب» ایران در خاورمیانه می دانستند، این ممنوعیت ها را در بلند مدت حفظ کنند. جدول زمانی برچیدن این تحریم ها و همچنین آنهایی که به برنامه موشک های بالستیک ایران مربوط می شوند، یکی از مناقشه برانگیزترین مباحثات در مذاکرات بر سر برجام بودند. راه حل سازش در همان روزهای آخر و به عنوان بخشی از یک بسته کلی حاصل شد. این راه حل که با تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل در تایید برجام و به اتفاق آراء در ۲۰ ژوئیه ۲۰۱۵، تثبیت شد، این بود که محدودیت های واردات و صادرات اسلحه برای مدت ۵ سال (و هشت سال برای قطعات موشکی بالستیک) از زمان تصویب برجام در ۱۸ اکتبر ۲۰۱۵ ادامه یابند. در این قطعنامه همچنین تصریح شده که ممنوعیت های سفر برای مقامات معین ایران پس از پنج سال منقضی می شود.

موضع گیری و دیدگاه های بازیگران کلیدی

ایالات متحده

رویکرد ایالات متحده در قبال منقضی شدن محدودیت های تسلیحات متعارف شورای امنیت علیه ایران بر دو سناریو متمرکز بوده است: تمدید محدودیت ها از طریق یک قطعنامه جدید شورای امنیت یا در صورت عدم موفقیت در این امر، ادعای حق خود به عنوان یک شریک قطعنامه ۲۲۳۱ برای بازگرداندن سریع تحریم های پیش از برجام علیه ایران که اساسا همان تاثیر را دارد و در عین حال، به اعمال یک سری تحریم های دیگری که شورا بین سال های ۲۰۰۶ و ۲۰۱۰ اعمال کرده نیز منجر می شود. هر دو سناریو در تئوری می توانستند ضربه مهلکی به برجام وارد کنند؛ گزینه اول از نظر ایران نقض آشکار توافق و تغییر غیرقابل قبولی در شرایط آن به شمار می رود و دومی، عملا به معنای نابودی توافق است. با نزدیک شدن پایان دوره اول ریاست جمهوری ترامپ و با افزایش عدم اطمینان به اینکه برای دور دوم رای خواهد آورد یا خیر، دولت او احساس فوریت بیشتری برای حصول این منظوری که اهداف پنهان آن عیان تر شده اند، احساس می کند.

مقامات ایالات متحده به سرپرستی مایکل پومپئو، وزیر امور خارجه، و برایان هوک، نماینده ویژه وزارت خارجه در امور ایران که در حال ترک این سمت است، از چند ماه پیش درباره نگرانی از انقضای محدودیت های تسلیحاتی سخن گفتند. پومپئو این مساله را اوایل سال ۲۰۱۸ در شورای امنیت سازمان ملل مطرح کرد. ایالات متحده ادعا می کند که ایران وارد یک چرخه خرید اسلحه خواهد شد و همچنین، یک سری معاملات غیرقابل کنترل اسلحه در منطقه خواهد داشت و بدین ترتیب، مناقشات از ونزوئلا گرفته تا سوریه و افغانستان را تشدید خواهد کرد. مقامات آمریکایی مدعی هستند که اقدامات ایران در خاورمیانه نیاز به تمدید تحریم تسلیحات متعارف (محدودیت در امکان خرید و فروش اسلحه) را ایجاد کرده است. آنها حملات به تانکرهای نفتی در خلیج فارس و حمله به تاسیسات نفتی آرامکو عربستان در سال گذشته را دلیلی برای این مساله می خوانند. (ایران هر گونه دست داشتن در این اتفاقات را رد کرده است.)

ایالات متحده ادعا می کند که لغو تحریم های تسلیحاتی به رغم رفتارهای منطقه ای ایران به معنای باز گذاشتن دست این کشور در رساندن سلاح به متحدانش در عراق، لبنان، سوریه و یمن خواهد بود. مقامات آمریکایی به گروه بحران گفتند: «فراهم آوردن امکان خرید و فروش اسلحه برای ایران یک مشکل بزرگ است. اما این فقط مشکل ما نیست... این یک تغییر عمده در پویایی امنیت منطقه ای خواهد بود.» آنها همچنین اینطور استدلال می کنند که در نبود چنین محدودیت هایی تهران زرادخانه خود را از طریق خرید هواپیماهای جنگنده از جمله از چین و روسیه گسترش خواهد داد. اسرائیل و عربستان سعودی، دو متحد مهم منطقه ای ایالات متحده، و همچنین شورای همکاری خلیج فارس از تمدید تحریم های تسلیحاتی علیه ایران حمایت کردند.

اما تمدید تحریم های تسلیحاتی علیه ایران باید به عنوان بخشی از استراتژی گسترده تر ایالات متحده در رابطه با نفی هرگونه سود بردن ایران از برجام و در حقیقت، بی اثر کردن توافق، در نظر گرفت. هدف این بوده که دولت ایران تضعیف شود و تحت فشار قرار بگیرد تا به حصول یک توافق جدیدتر و دقیق تر رضایت دهد. مقامات آمریکایی به وضوح اعلام کرده بودند که در صورت لزوم، برای تمدید تحریم های تسلیحاتی علیه ایران از مقادیر قطعنامه ۲۲۳۱ برای بازگرداندن همه تحریم های پیشین سازمان ملل متحد علیه ایران استفاده خواهند کرد. در واقع، ساز و کار بازگشت تحریم ها برای ایالات متحده یک راه حل نه چندان مناسب برای شکست در تصویب قطعنامه مورد نظر خود است، اما تغییری در هدف اولیه آن ایجاد نمی کند: حتی اگر اعمال مجدد تحریم های گذشته به نابدی توافق منجر نشوند، یک دولت آتی ایالات متحده می تواند روند را معکوس کند، بی شک بازگشت آمریکا به برجام را دشوارتر خواهند کرد. ایالات متحده به جای تلاش برای دستیابی به مصالحه ای (دشوار) در رابطه با محدودیت های تسلیحاتی، با آگاهی از وتوی روسیه و چین، بر تمدید آن برای مدت زمانی نامعلوم اصرار داشت. همانطور که یک دیپلمات اروپایی به گروه بحران گفت، این مساله هدف اصلی آمریکا را به خوبی نمایان می ساخت.

به نظر می رسد دیپلمات اروپایی درست گفته است. در ماه ژوئن آمریکا موفق نشد حمایت دیگر اعضای شورای امنیت از پیش نویس قطعنامه تسهیل شده تمدید تحریم های تسلیحاتی را به دست آورد و در ماه اوت، یک نسخه ساده و کوتاه تر از آن را با حذف برخی عناصر مهم در انتقاد از فعالیت های منطقه ای ایران، به اعضای شورای امنیت ارائه کرد. اما در این متن جدید هم خواسته اصلی ایالات متحده مبنی بر تمدید نامحدود محدودیت های خرید و فروش تسلیحات برای ایران، وجود داشت و این، شرطی بود که برای سایر امضا کنندگان برجام قابل قبول نبود و همین مساله قطعنامه پیشنهادی آمریکا را محکوم به فنا کرد. یکی از دیپلمات های شورای امنیت اینطور توضیح داد که هدف از کل این رویکرد فراهم آوردن این امکان برای ایالات متحده بوده که استدلال کند از آنجایی که همه مسیرها به تمدید تحریم تسلیحاتی علیه ایران مسدود شده، چاره ای جز ساز و کار بازگشت تحریم های پیشین سازمان ملل ندارد. اگر اینطور بوده، دولت ترامپ به خواسته خود رسیده است: قطعنامه ۱۴ اوت به رغم تلاش های ایالات متحده شکست خورد و فقط جمهوری دومینیکن با رای مثبت خود از ایالات متحده حمایت کرد. همانطور که پیش بینی می شد، رئیس جمهوری ترامپ ۱۵ اوت به وضوح اعلام کرد که ایالات متحده در صدد بازگرداندن تحریم های پیشین علیه ایران بر خواهد آمد.

روسیه

از نظر مقامات روسی، اصرار ایالات متحده برای تمدید محدودیت های تسلیحاتی با دو هدف اصلی نابود کردن برجام و دستیابی به یک موفقیت دیپلماتیک پیش از انتخابات ریاست جمهوری نوامبر بوده است. از دیدگاه آنها، سناریوهای مختلف دولت ترامپ با این هدف چیده شده بودند که به هر ترتیبی توافق هسته ای ایران را نابود کنند: اگر روسیه از تمدید تحریم های تسلیحاتی علیه ایران حمایت می کرد، ایران از برجام خارج می شد که به معنای تسریع فروپاشی این توافق بود. گزینه بهتر این بود که روسیه قطعنامه ایالات متحده را

مسدود کند، اما دریافت که ایالات متحده پس از آن در صدد بازگرداندن تحریم های شورای امنیت بر خواهد آمد؛ اقدامی که در صورت موفقیت همان نتیجه را می داد.

واکنش روسیه دوجانبه بود. اول، مقامات به روشنی نشان دادند که در صورت لزوم، هرگونه تلاشی برای تصویب قطعنامه جدید شورای امنیت و رای ماه اکتبر را وتو خواهند کرد. دوم، با رد آنچه تلاش های آمریکا برای «باج گیری» دیگر شرکای برجام با بازگرداندن تحریم های سازمان ملل می خواندند، نشان دادند که بازگشت تحریم های پیشین سازمان ملل را به رسمیت نمی شناسند چون ایالات متحده پس از عقب نشینی از توافق هیچ جایگاه قانونی برای این کار ندارد. یک دیپلمات روسی به گروه بحران گفت: «نمی توانید هم از یک توافق کناره گیری کنید و هم در صدد انحلال آن برآیید. آنها سعی می کنند زبان قطعنامه را به بازی بگیرند.»

دیپلمات های روسی راه حل های بالقوه سازش را ارائه دادند، البته چندان اعتقاد زیادی به نتیجه داشتن آنها نداشتند. برای نمونه، ولادیمیر پوتین، رئیس جمهوری روسیه، ۱۴ اوت پیشنهاد کرد که این مساله را از شورای امنیت دور و امضاکنندگان اصلی برجام را به یافتن راه حل قابل قبول دعوت کند؛ پیشنهادی که آمریکا به سرعت رد کرد. مقامات روسی پیشتر به گروه بحران گفته بودند که هدف باید گفت و گو درباره شرایطی باشد که ایران آن را در برابر افزایش محدودیت ها بپذیرد؛ از نمونه این موارد می توان به فراهم آوردن امکان ازسرگیری فروش نفت برای ایران یا کوتاه کردن مدت زمان برخی محدودیت های هسته ای اشاره کرد. با این حال، مسکو بی شک می دانست که هیچ کدام از این گزینه ها برای واشنگتن قابل قبول نخواهند بود؛ گزینه اول برای واشنگتن قابل قبول نیست چون فشارهای وارده بر تهران را کم می کند و این در حالی است که واشنگتن می خواهد فشارها بر تهران را به حداکثر برساند؛ گزینه دوم هم به این دلیل پذیرفتنی نیست که یکی از شکایت های اصلی دولت ترامپ این است که جدول زمانی کنونی توافق خیلی کوتاه است.

اگرچه برخی از اروپایی ها تهدید ایالات متحده به بازگرداندن تحریم های شورای امنیت را اعمال فشاری بر روسیه برای مصالحه بر سر تمدید محدودیت های تسلیحاتی می دانستند، اما بی شک هیچ تمایلی به چشم انداز درگیری در شورای امنیت بر سر اینکه آمریکا می تواند یکجانبه تحریم ها را بازگرداند یا خیر، ندارند. همانطور که مقامات اروپایی اشاره کردند، چنین سناریویی به تنش های مضاعف میان ایالات متحده و متحدان آن در آنسوی اقیانوس اطلس خواهد انجامید و اعتبار آمریکا را بیش از پیش زیر سوال می برد و به تمامیت رژیم تحریمی خدشه وارد می کند و هیچ کدام از اینها لزوماً به معنای ضربه زدن به برجام نخواهد بود.

چین

مواضع چین هم عمدتاً مشابه موضع روسیه است. چین هم خروج ایالات متحده از برجام را «گناه اصلی» و نقطه آغاز بحث ها درباره عدم انطباق با شرایط توافق است. پکن به واشنگتن به دلیل اعمال تحریم های یکجانبه علیه تهران به چشم مقصر می نگرد و این مساله را مطرح می کند که واشنگتن با توجه به خروج از

توافق، هیچ «حقی» برای ارجاع دادن مساله به شورای امنیت ندارد. چین از سایر کشورهای عضو برجام خواسته تا در جبهه ای مشترک با ایالات متحده مخالفت کنند و تعهد آن به برجام را خواستار شوند.

برخی مقامات چینی در مجامع خصوصی تصدیق می کنند که ایالات متحده ممکن است با توجه به برخی مفاد قطعنامه ۲۲۳۱ بتواند منظور خود را در شورای امنیت پیش ببرد. با این حال، حتی این مقامات نیز تصمیم نهایی را بیشتر سیاسی می دانند تا حقوقی: آنها این بحث را مطرح می کنند که شورای امنیت باید درک کند که نباید در پی درخواست ایالات متحده برای بازگرداندن تحریم ها علیه ایران، در صدد اعمال آنها برآید.

مقامات چینی مانند هم‌تایان روس خود به مذاکرات خارج از شورای امنیت تمایل دارند. چین در عین حال در قیاس با روسیه لحن سختگیرانه تری در قبال تلاش های طرفین اروپایی برجام برای حصول سازش متقابل اتخاذ کرده اند و به دلیل مطلوبیت نتایج اقدامات ایالات متحده برای ای ۳ از آنها انتقاد می کند. دیپلمات های چینی همچنین پیشنهادهای مطرح شده توسط برخی از اروپایی ها درباره ورود به تعهدات داوطلبانه برای چشم پوشی از فروش اسلحه به ایران را رد کرده و از حق خود برای پیشبرد توافق های همکاری امنیتی دوجانبه با ایران سخن گفته است.

ای ۳

سه کشور اروپایی امضا کننده برجام سعی کرده اند از یک سو بین رسیدگی به نگرانی ایالات متحده درباره انتقال تسلیحاتی ایران و از سوی دیگر، تلاش برای محافظت از برجام و جلوگیری از بازگشت تحریم های سازمان ملل که می تواند ضربه شدیدی به اعتبار شورای امنیت وارد کند، توازن برقرار کنند. با توجه به گستره خواسته های ایالات متحده و مقاومت روسیه و چین در برابر هر گونه اقدامی که به تمديد محدودیت های تسلیحاتی بینجامد، این عمل غیرممکن شده است.

دیپلمات های اروپایی بارها درباره فعالیت های منطقه ای ایران ابراز نگرانی و از حفظ دست کم برخی از محدودیت ها به طور موقت حمایت کرده اند. از این رو، آنطور که یک دیپلمات اروپایی توضیح داده، آنها در جستجوی «راه حلی سازنده و خلاقانه» هستند که از نگرانی های ایالات متحده درباره تحریم تسلیحاتی و فعالیت های ایران در منطقه بکاهد و برای نمونه، در عین اعمال محدودیت بر ایران در زمینه صادرات سلاح، امکان واردات را برای این کشور فراهم آورد. اما آنها معتقدند دستیابی به این اهداف ارزش تحمل بحران هسته ای که بازگرداندن تحریم های شورای امنیت توسط آمریکا می تواند به بار آورد را ندارد.

باور اروپا به احتمال سازش با ایالات متحده که در ابتدا ضعیف بود، با گذشت زمان از بین رفت. دیپلمات های اروپایی در خفا نیت ایالات متحده را زیر سوال بردند و گفتند: «آیا آنها درباره پیش نویس قطعنامه جدی هستند یا هدف نهایی آنها خلاص شدن از برجام است.» چنین شک و تردیدهایی ای ۳ را از دادن پیشنهادات برای حل و فصل مشکلات منصرف کرد چرا که آنها نگران بودند مبدا چنین پیشنهاداتی یا به افزایش خواسته

های ایالات متحده بیانجامند یا مسیر بازگشت تحریم های پیش از برجام علیه ایران را تسهیل کنند. (اتفاقی که مذاکرات آمریکا و اروپا پیش از خروج دولت ترامپ را یادآور می شود). عدم تمایل آشکار ایالات متحده به مصالحه این شک و تردید اروپایی ها را تشدید کرده و تمرکز صرف ایالات متحده بر محدودسازی اقدامات به تمدید تحریم های تسلیحاتی علیه ایران نیز تاثیر خوبی نداشته است. ایران حتی پیش از تحریم های سازمان ملل هم یک وارد کننده بزرگ تسلیحات متعارف به شمار نمی روفت و اکنون هم بعید است که با توجه به هزینه بالای تسلیحات و وخامت شرایط اقتصادی ایران در پی تحریم ها، این کشور به دنبال خرید گسترده سلاح باشد. تحریم اتحادیه اروپا تا سال ۲۰۲۳ و تحریم های ایالات متحده برای مدت نامحدود برقرار خواهند بود. به علاوه، محدودیت های سازمان ملل موشک های زمین به هوا که می توانند نگران کننده ترین موضوع باشند را در بر نمی گیرند و از این رو، تمرکز آمریکا روی آنها چندان منطقی نیست.

دو استدلال دیگر هم وجود دارند که به طور مشابه، نگرانی از برچیده شدن تحریم های تسلیحات متعارف سازمان ملل علیه ایران را بازتاب می دهند: اولی، قطعنامه های جداگانه شورای امنیت درباره ممنوعیت صادرات سلاح به متحدان غیر دولتی ایران از جمله حوثی ها در یمن و حزب الله در لبنان است که بر قوت خود باقی خواهند ماند. دومی، این است که چنین نقل و انتقالاتی به رغم تحریم های اعمال شده علیه ایران وجود داشته و در گزارشات دبیرکل شورای امنیت درباره قطعنامه ۲۲۳۱ آمده و مقامات آمریکایی نیز بارها به آن اشاره کرده اند.

حتی با اینکه مقامات اروپایی باور دارند آمریکا بیش از اندازه بر تاثیرات تصمیم به برچیدن تحریم های تسلیحاتی تاکید می کند، با این حال از عدم نگرانی آمریکا درباره اینکه مسیر فعلی می تواند ایران را به تسریع برنامه هسته ای ترغیب کند، شگفت زده شده اند. یک دیپلمات ارشد «ای ۳» مساله را اینطور بیان کرده است: «به نظر نمی رسد که مقامات آمریکایی اصلا هیچ اهمیتی برای تعهد ایران به محدودیت های هسته ای قائل باشند. ما به آنها می گوئیم حتی اگر به خواسته خود در رابطه با بازگشت تحریم های سازمان ملل برسند، اهمیتی ندارد چون روسیه و چین تحریم ها را نادیده خواهند گرفت و نهایت امر این خواهد بود که هم تسلیحات به ایران فروخته می شود و هم ایران در برنامه هسته ای گام های بیشتری برمی دارد. اما آنها اینطور پاسخ می دهند که این یک فرضیه است و آنها با فرضیات سر و کار ندارند.»

ایران

از نظر ایران، لغو تحریم های تسلیحاتی یکی از مولفه های اصلی توافق هسته ای و یکی از مزایای پیش بینی شده در آن است و حسن روحانی، رئیس جمهوری ایران، از آن تحت عنوان «هدف اصلی سیاسی، امنیتی و دفاعی» یاد کرده. استدلال ایران این است که «هرگونه تلاش برای تغییر یا اصلاح جدول زمان بندی توافق شده» به معنای نقض قطعنامه ۲۲۳۱ است. از این رو، مقامات ایرانی تلاش های ایالات متحده برای تمدید تحریم تسلیحات متعارف را بخشی از کارزار از بین بردن مزیت های برجام برای ایران می دانند: واشنگتن با اعمال تحریم های یکجانبه در صدد از بین بردن مزایای اقتصادی توافق برآمد؛ با لغو معافیت همکاری بین

المللی هسته ای در پروژه های غیرنظام در صدد از بین بردن مزایای هسته ای توافق برآمد؛ و حالا هم به دنبال نابود کردن مزایای نظامی توافق است.

ایران در شیوه واکنش نشان دادن به قطعنامه تمدید تحریم ها یا بازگرداندن تحریم های سازمان ملل محتاطانه عمل کرده است. یک مقام ایرانی در این باره گفت: «دولت ترامپ به دنبال تحریک جمهوری اسلامی است تا آن را به واکنشی وا دارد که ای ۳ را به گرفتن طرف آمریکا سوق دهد. تهران تا این لحظه واکنش های خود به نقض برجام توسط واشنگتن را به دقت تنظیم کرده تا خدشه ای در روابط آن با بروکسل وارد نشود. ایران با احتساب چشم انداز تغییر دولت در ایالات متحده، سعی می کند گام هایی بردارد که احتمال بازگشت آمریکا به توافق طبق وعده جو بایدن، نامزد دموکرات در انتخابات، را به خطر اندازد.»

با این حال، ایران نمی تواند منفعل بماند و مجبور است به احتمال بازگشت تحریم های شورای امنیت، حتی در شرایطی که دیگران معتقدند این اتفاق چندان تاثیرگذار نخواهد بود، به شدت پاسخ دهد. یک احتمال که توسط تحلیل گران ایرانی و سایر تحلیل گران مطرح شده، این است که ایران آژانس بین المللی انرژی اتمی را از نیت خود برای خروج از پیمان منع گسترش سلاح های هسته ای (ان پی تی) اطلاع دهد؛ اقدامی که بعد از ۹۰ روز نتیجه می دهد و از این رو، فرصت کافی برای تهران و واشنگتن برای بازگشت به توافق در صورت پیروزی بایدن در انتخابات ریاست جمهوری ماه نوامبر را فراهم می آورد.

سرزمین مین گذاری شده روندهای حل اختلاف

با توجه به از بین رفتن احتمال سازش بر سر تحمیل مجدد تحریم های تسلیحاتی علیه ایران در آخرین دقایق، و اصرار ایالات متحده بر بازگشت تحریم ها، اعضای شورای امنیت زمان زیادی را صرف پیش بینی روند کار در نیویورک کرده اند. روند تعیین شده در قطعنامه ۲۲۳۱ بی نظیر است و همین مساله اعضای شورا را در موقعیتی ناآشنا قرار داده است. این روند توسط مذاکره کنندگان برجام به عنوان وسیله ای برای تضمین این مساله در نظر گرفته شده که پس از تعلیق تحریم های سازمان ملل متحد علیه ایران و در صورت نیاز به اعمال مجدد آنها، چین و روسیه نتوانند به تلاش مجدد ایالات متحده یا متحدان آن نه بگویند.

طبق قوانین وضع شده در برجام، هر کشور شرکت کننده در توافق می تواند «عدم اجرای تعهدات برجامی» را به شورای امنیت اطلاع دهد. این اطلاع رسانی آغاز یک دوره ۳۰ روزه خواهد بود که شورای امنیت در طی آن می تواند قطعنامه جدیدی را درباره ادامه تعلیق تحریم های توافق شده در قطعنامه ۲۲۳۱ تصویب کند؛ در غیر این صورت، همه تحریم ها در پایان فرصت ۳۰ روزه بررسی مجدداً اجرایی خواهند شد. از آنجایی که هر یک از اعضای دائمی شورای امنیت می تواند قطعنامه ادامه تعلیق تحریم ها را وتو کند، مکانیزم موجود این امکان را برای ایالات متحده، فرانسه با بریتانیا فراهم می آورد تا تحریم ها را به طور یکجانبه حتی در صورت مخالفت های روسیه یا چین با چنین اقدامی، مجدداً علیه ایران اجرایی کنند.

در قطعنامه ۲۲۳۱ بر این مساله تاکید شده که «ایران و سایر شرکت کنندگان برجام» باید برای حل مساله ای که منجر به اطلاع رسانی به شورای امنیت شده، تلاش کنند. به همین ترتیب، قطعنامه ۲۲۳۱ طرفین برجام را به «حل هر مساله ای در رابطه با اجرای تعهدات برجامی» از طریق «روندهای تعیین شده در برجام» که یک مکانیزم بسیار دقیق و جزئی نگرانه حل مناقشات را شامل می شود، ترغیب می کند. همین مساله که ایالات متحده می خواهد مساله خود را بدون تلاش برای حل آن از طریق مراحل توصیف شده در برجام به شورای امنیت ارجاع دهد، مناقشه برانگیز است.

اما ادعای اخیر آمریکا مبنی بر اینکه به رغم خروج از برجام و به رغم آنکه جان بولتون، مشاور امنیت ملی آمریکا در زمان خروج آن از توافق هسته ای، اعلام کرد کشورش از مفاد قطعنامه ۲۲۳۱ استفاده نمی کند چون دیگر از توافق خارج شده، می تواند مناقشات گسترده و جدال جدیدی را در نیویورک (مقر سازمان ملل) رقم بزند.

این مشاجره و نحوه شکل گیری آن سه مساله ایجاد خواهد کرد: اولین و مهمترین سوال این است که آیا ایالات متحده با اینکه از برجام خارج شده، هنوز اختیاری برای بازگرداندن تحریم های سازمان ملل علیه ایران دارد؟ سوال دوم این است که آیا سایر اعضای شورای امنیت می توانند از قوانین روند حل اختلاف برای جلوگیری یا به تاخیر انداختن روند منتهی به بازگشت سریع تحریم های سازمان ملل علیه ایران استفاده کنند؟ سومی هم این است که در صورتی که ایالات متحده مدعی بازگشت تحریم ها شود، آیا حامیان برجام

می توانند چه از طریق جلوگیری از اجرای ساز و کارهای نظارت بر تحریم های سازمان ملل و یا ترغیب سایر کشورها به نادیده گرفتن ایالات متحده، گامی در جهت تضعیف اجرای تحریم ها بردارند؟ مساله مهم تر و بزرگ تری که بر این سه مورد تاثیر می گذارد، این است که آیا همه این اتفاقات می توانند بدون آسیب جدی به اعتبار شورای امنیت و قابلیت آن در توافق نظر و اجرایی کردن تصمیماتش رخ دهند یا خیر.

پاسخ دو سوال اول مبهم است. دستورالعمل های سازمان ملل برای حل چنین مناقشاتی به آن اندازه ای که موم افراد تصور می کنند، واضح و جامع نیستند و نمونه اتفاقات در گذشته هم چندان کمکی نمی کنند. در نهایت، این احتمال زیاد است که ایالات متحده ادعا کند که اعمال مجدد تحریم ها علیه ایران را آغاز کرده و در همین حال، دیگر اعضای شورای امنیت کل روند را غیر قانونی بدانند و تحمیل مجدد تحریم ها را رد کنند. در مقابل، بیشتر ناظران آگاه بر سر این مساله توافق نظر دارند که روش های نسبتا ساده تری برای مخالفان بازگشت تحریم وجود دارد که می توانند روند تحمیل مجدد آنها را به ویژه از طریق کمیته ناظر بر اجرای آنها، پیچیده سازند.

برای آنهایی که می خواهند برجام را نجات دهند، اهمیت خط بطلان کشیدن بر تلاش های ایالات متحده در بازگرداندن تحریم ها یا دست کم به تعویق انداختن اجرایی شدن آنها تا اندازه زیادی با تقویم انتخاباتی ایالات متحده در ارتباط است. منطق پشت این استدلال هم ساده است: در صورت پیروزی مجدد ترامپ در انتخابات، برجام به هر ترتیبی که باشد نابود می شود؛ اما اگر بایدن در ماه نوامبر پیروز شود و در ژانویه مسئولیت خود را به عنوان رئیس جمهوری بر عهده بگیرد، انتظار می رود که در صورت موافقت ایران با بازگشت به تعهدات برجامی، بایدن نیز به تعهدات ایالات متحده برای احیای برجام بازگردد. اگر تا آن زمان برجام هنوز وجود داشته و قابل نجات دادن باشد، یا به عبارت دیگر اگر طرفین از اقداماتی که قابل برگشت نباشند خودداری کرده باشند، آنگاه دولت جدید می تواند روندهای دولت پیشین (دولت کنونی ترامپ) از جمله در شورای امنیت را لغو کند. اگرچه هر گونه پیش بینی نتایج انتخابات بر مبنای نتایج نظرسنجی های در سه ماه مبارزات انتخاباتی کاملا غیرقابل پیش احمقانه است، اما چشم انداز فزاینده پیروزی بایدن می تواند اعضای شورای امنیت که مشتاق به محافظت از توافق هسته ای ایران هستند را به ایستادگی در برابر ایالات متحده ترغیب کند.

الف: مساله جایگاه ایالات متحده در رابطه با برجام

ساده ترین و آشکارترین راه برای ممانعت از تلاش های ایالات متحده در جهت بازگرداندن تحریم های سازمان ملل متحد این است که به وضوح اعلام شود آمریکا با خروج از برجام جایگاه خود را برای چنین کاری از دست داده است. مساله اصلی این است که ایالات متحده در قطعنامه ۲۲۳۱ هنوز «یک کشور عضو برجام» به شمار می رود و صلاحیت مطلع کردن شورای امنیت از «عدم تعهد قابل توجه» ایران را دارد یا خیر. دولت ترامپ با اطمینان از اینکه از چنین موقعیتی برخوردار است، به قرائتی شکنجه کننده از قطعنامه متوسل شده و اظهارات

پیشین خود را نقض کرده است. این قرائت مبتنی بر «زبان ساده» قطعنامه ۲۲۳۱ است که در ماده ۱۰، فهرست «شرکت کنندگان برجام» را ۱ + ۵، اتحادیه اروپا و ایران اعلام کرده بدون اینکه اشاره ای به چگونگی از دست رفتن این موقعیت داشته باشد. از این رو، ایالات متحده مدعی شده با اینکه دیگر یک عضو برجام نیست، برای اهداف قطعنامه ۲۲۳۱ همچنان یک کشور شرکت کننده در برجام باقی مانده است. در ادامه این ادعا مقامات آمریکایی می گویند که کشورشان همچنان از حقوق شرکای قطعنامه ۲۲۳۱، به ویژه حق استناد به ساز و کار بازگشت تحریم های سازمان ملل، برخوردار است.

منتقدان این ادعای ایالات متحده یعنی ایران، چین و روسیه و البته برخی دولت های اروپایی، نماینده عالی اتحادیه اروپا و حتی جان بولتون، مشاور امنیت ملی پیشین ایالات متحده، این دیدگاه را که ایالات متحده هنوز یک کشور عضو برجام، چه در توافق هسته ای و چه در قطعنامه ۲۲۳۱، است را قاطعانه رد می کنند. روسیه در این رابطه به یک دیوان دادگستری بین المللی ۱۹۷۱ اشاره می کند مبنی بر اینکه کشورهایی که به تعهدات خود در توافقاتی بین المللی عمل نمی کنند، حقوق مرتبط با آنها را از دست می دهند. حتی مقامات کشورهای اروپایی که به صورت عمومی و رسمی موضع گیری نکرده اند، در خفا اینطور استدلال می کنند که برای قرائت عادلانه از قطعنامه ۲۲۳۱ باید تاریخچه و هدف تنظیم کنندگان آن را در نظر گرفت. آنها می گویند که از این نظر، به سادگی می توان گفت هر کشوری که از توافق هسته ای خارج شود، مفاد آن را نقض کند نمی تواند مجدداً برگردد و مدعی شود که می تواند از آن برای اقدام علیه یک عضو واقعی توافق استفاده کند.

بسیاری از مقامات اروپایی معتقدند که حتی تفسیر متنی توافق هسته ای یا قطعنامه ۲۲۳۱ هم دیدگاه ایالات متحده را توجیه نمی کند: بند ۱۰ قطعنامه ۲۲۳۱ که به شرکت کنندگان برجام اشاره دارد، همچنین از آنها می خواهد که هر مشکلی در رابطه با اجرای تعهدات را از طریق رویه های مشخص در برجام حل و فصل کنند؛ رویه هایی که ایالات متحده به دلیل خروج از برجام نمی تواند از آنها استفاده کند.

ممکن است تصور برخی این باشد که سازمان ملل در مواجهه با موضع گیری های حقوقی متغیر می تواند نقش داور یا آخرین چاره را ایفا کند. اما سازمان ملل شخص یا نهادی با قدرت مشخص برای قضاوت درباره اینکه موضع گیری ایالات متحده درست است یا خیر، ندارد. از نظر تئوری، شورای امنیت می تواند نظر آنتونیو گوترش دبیرکل سازمان ملل، دفتر امور حقوقی سازمان ملل یا دیوان دادگستری بین المللی را جویا شود. اما این احتمال زیاد است که ایالات متحده مانع صدور درخواست رسمی شورای امنیت از هر یک از این منابع شود. کشورها نیز می توانند به صورت مجزا دیدگاه دفتر امور حقوقی سازمان ملل دیوان دادگستری بین المللی را خواستار شوند، اما بعید است که پاسخ آشکاری دریافت کنند.

در گذشته هیچگاه سابقه نداشته دبیرکل سازمان ملل یا دفتر امور حقوقی سازمان ملل در مناقشات سیاسی به بزرگی مناقشات میان ۵ عضو دائمی شورای امنیت موضعی قاطع اتخاذ کنند. اعضای دفتر امور حقوقی

سازمان ملل گفته اند ترجیح می دهند از آنها سوال نشود. اگر گوترش یا دفتر امور حقوقی سازمان ملل مجبور به ارزیابی شوند، احتمالاً پاسخ آنها این خواهد بود که تفسیر قطعنامه ۲۲۳۱ در درجه اول با خود شورا است. در گذشته پیش آمده که دیوان دادگستری بین المللی به خواسته شورای امنیت قطعنامه ای را تفسیر کرده باشد، اما آنها می گویند که اعضای شورای امنیت باید ابتدا در مصوبه ای این درخواست را مطرح کنند و بی شک، ایالات متحده هر گونه درخواست اینچنینی را وتو خواهد کرد. جدای از این مساله، دیوان دادگستری بین المللی به آرامی کار را پیش می برد و حتی اگر برخی از طرفین برجام به طور جداگانه نظرات این دیوان را جویا شوند، احتمالاً نزدیک به یک سال طول خواهد کشید تا نظر مشورتی را صادر کند که یعنی تاثیر سیاسی چندانی بر مناقشات بر سر ساز و کار بازگشت تحریم های سازمان ملل نخواهد داشت.

با توجه به نبود یک داور بی طرف در سازمان ملل، اعضای شورای امنیت متفق القول هستند که صلاحیت ایالات متحده برای استفاده از ساز و کار بازگشت تحریم ها باید به صورت یک مساله سیاسی و نه حقوقی، مورد بررسی قرار بگیرد. اما حتی برای این منظور هم شورای امنیت ابزار مستقیمی برای این کار ندارد. از نظر تئوری، چین یا روسیه می توانند یک قطعنامه مستقل ارائه دهند مبنی بر اینکه ایالات متحده دیگر طرف برجام و واجد صلاحیت برای استفاده از ساز و کار مربوطه نیست؛ اما ایالات متحده می تواند آن را وتو کند. به همین ترتیب، قطعنامه ایالات متحده مبنی بر اینکه هنوز یک کشور عضو در برجام است از سوی رقبای آن وتو می شود.

برخی دیپلمات ها این گمانه زنی را مطرح کرده اند که چین یا روسیه احتمالاً تصمیم می گیرند یک قطعنامه رویه ای در رد ادعای ایالات متحده بر مبنای منشور سازمان ملل متحد را روی میز خواهند گذاشت که امکان وتوی آن وجود نداشته باشد. با توجه به سابقه شورا، مطرح کردن چنین استدلالی دشوار خواهد بود و مهمتر اینکه ایالات متحده می تواند برای تصمیم گیری در خصوص وضعیت موضوع رای گیری مقدماتی خواستار شود. تشخیص شورا درباره اینکه یک قطعنامه رویه ایست یا خیر، خود سوال اساسی به شمار می رود که مشمول حق وتو می شود. از این رو، ایالات متحده می تواند هر گونه پیشنهادی که تهدید ی برای موضع گیری آن در خصوص مسائل اساسی باشد را وتو کند و بدین ترتیب، (الف) شورا را مجبور کند با موضوع موضع گیری آن به عنوان یک مساله اساسی برخورد کند و (ب) مانع از هر قطعنامه ای شود که آن را به چالش می کشد. این روند که در سال های اولیه فعالیت شورای امنیت متداول بود، به «وتوی مضاعف» مشهور است و اکنون حامیان ساز و کار بازگشت تحریم ها علیه ایران آن را ابزاری برای ایالات متحده برای ایجاد چالش در مناظرات آتی می دانند.

ب: مانورها روی روند رویه ای در شورای امنیت

در قطعنامه ۲۲۳۱ یک جدول زمانی مشخص ۳۰ روزه برای شروع روند بازگشت تحریم های سازمان ملل پس از اینکه شورای امنیت ابلاغیه عدم تعهد یکی از طرفین را دریافت کرد، تعیین شده است؛ اگرچه نویسندگان متن برجام هرگز تصور نمی کردند که یکی از طرفین پس از خروج از توافق بخواهد از ساز و کار بازگشت

تحریم ها استفاده کند. دیپلمات ها و مقامات سازمان ملل چندین ماه این موضوع را عمیقا بررسی کرده اما هنوز نتوانسته اند یک مانع رویه ای مطمئن در مسیر بازگشت تحریم های سازمان ملل بیابند. با این حال، آنهایی که با مانور ایالات متحده مخالف هستند ممکن است بخواهند این روند را پیچیده کنند و اعتبار آن را به چالش بکشند.

رئیس شورای امنیت، سمتی که به طور ماهانه در میان اعضا در چرخش است، نقش مهمی خواهد داشت. رئیس شورای امنیت معمولا بر روند کارها، انجام رای گیری ها و ارتباطات بین کشورهای عضو شورا نظارت می کند. دیپلمات های مستقر در نیویورک به این مساله اشاره کردند که ایالات متحده در ماه های ژوئن و ژوئیه که فرانسه و آلمان ریاست شورای امنیت را بر عهده داشتند، در رابطه با قطعنامه تحریم تسلیحاتی با آرامی حرکت کرد چرا که پیش بینی می کرد «ای ۳» موانعی در مسیر آن ایجاد کنند. اندونزی هم که در ماه اوت ریاست شورا را بر عهده داشت، به آغاز روند بازگشت تحریم های سازمان ملل کمکی نکرد. نیجریه در ماه سپتامبر و روسیه در ماه اکتبر ریاست شورا را بر عهده دارند.

یک رئیس شورای امنیت مخالف با ادعای ایالات متحده یا حساس به اعتراض اکثر اعضای شورا، می تواند با امتناع از انتقال «ابلاغیه عدم تعهد یکی از اعضا» به سایر اعضا، روند کار را به تعویق اندازد. از این رو، اعضای شورای امنیت به ویژه «۴+۱» ممکن است بخواهند نامه متقابلی مبنی بر مخالفت با تفسیر ایالات متحده از قطعنامه و عدم حسن نیت دولت دونالد ترامپ در تلاش برای حل و فصل دیپلماتیک مساله را به رئیس شورا تحویل دهند. اگر ریاست شورای امنیت صرفا از ابلاغیه ایالات متحده چشم پوشی کند، آنگاه آمریکا می تواند اینطور استدلال کند که عملی در نقض قوانین و کنوانسیون های مربوط به ارتباطات کشورها با شورای امنیت صورت گرفته است. طولانی ترین زمانی که یک رئیس شورا در سال های اخیر در برقراری ارتباط با کشوری تاخیر داشته، ۱۱ روز کاری بوده است. ایالات متحده همچنین می تواند با درخواست از دبیرکل سازمان ملل برای انتقال پیام، این مانع را دور بزند. با این حال، رئیس شورا می تواند این مساله را بر اساس مشاورات مبنی بر اینکه اکثریت شورا مشروعیت ابلاغیه ایالات متحده را به رسمیت نمی شناسند، ارزیابی کند و اینطور نتیجه بگیرد که هیچ اساسی برای ادامه روند ساز و کار بازگشت تحریم ها علیه ایران وجود ندارد. اما چنین رویکردی چندان نتیجه بخش نخواهد بود و ایالات متحده همچنان می تواند منظور خود را پیش ببرد. تنها مزیت چنین رویکردی این است که رئیس شورای امنیت با ابراز نظر منفی خود می تواند کل اعتبار روند مد نظر ایالات متحده را زیر سوال ببرد.

در قطعنامه ۲۲۳۱ آمده که شورا پس از دریافت ابلاغیه «عدم تعهد یکی از طرفین» ۳۰ روز فرصت دارد تا قطعنامه تمدید تعلیق تحریم های سازمان ملل را روی میز بگذارد. هر یک از اعضای شورا می تواند در این جهت گام بردارد، اما در قطعنامه آمده که اگر طی ده روز چنین اتفاقی نیفتد، رئیس شورای امنیت باید پیش نویس قطعنامه را ارائه کند و ظرف ۳۰ روز از زمان ابلاغ، آن را به رای بگذارد. آنگاه، ایالات متحده می تواند قطعنامه را وتو کند که به معنای بازگشت تحریم های سازمان ملل علیه ایران خواهد بود. به عبارت دیگر،

حتی اگر هیچ یک از اعضای شورای امنیت قطعنامه را ارائه نکنند، و حتی اگر رئیس شورا از ارائه پیش نویس قطعنامه خودداری کند، ایالات متحده این حق را دارد که خودش پیش نویس قطعنامه را ارائه و سپس آن را وتو کند.

این لزوماً پایان داستان نخواهد بود. اعضای شورای امنیت می توانند تلاش کنند تا مانع رای گیری و در نتیجه وتوی ایالات متحده از طریق روش های رویه ای شوند. برای نمونه، آنها می توانند درباره اینکه ابلاغیه ایالات متحده را در دستورکار شورا قرار دهند یا خیر، رای گیری رویه ای درخواست کنند. (اگرچه در قطعنامه ۲۲۳۱ قاطعانه گفته شده است که شورای امنیت باید بر اساس ابلاغیه عمل کند، اما اعضای شورای امنیت که مخالف با موضع گیری ایالات متحده هستند، احتمالاً خود را ملزم به چنین کاری نخواهند دانست.) ایالات متحده و هشت عضو دیگر شورا باید به ادامه روند قرارگیری ابلاغیه ایالات متحده در دستورکار شورا رای آری دهند و با توجه به پاسخ شورا به قطعنامه تمدید تحریم تسلیحاتی علیه ایران، این احتمال زیاد است که ایالات متحده نتواند سطح حمایت لازم برای پیشضربد منظور خود را به دست آورد. بنابراین، اقلیت کشورهای مخالف توانایی ممانت از برگزاری رای گیری درباره ادامه تعلیق تحریم ها را خواهند داشت. برخی از اعضای شورای امنیت ممکن است قطعنامه ۲۲۳۱ را اینگونه تفسیر کنند که در نبود یک رای گیری، ساز و کار بازگشت تحریم ها کامل نخواهد بود. اما چنین خوانشی از متن قطعنامه قطعی نیست و ایالات متحده بی شک آن را رد خواهد کرد.

واقعیت این است که قطعنامه ۲۲۳۱ نوشته شد تا به ایالات متحده (و دیگر شرکای برجام) راهکارهای قدرتمند برای بازگرداندن تحریم ها بدهد. در بند ۱۲ این قطعنامه آمده که اگر بعد از ۳۰ روز هیچ مصوبه ای مبنی بر تمدید تعلیق تحریم ها تصویب نشود، صرف نظر از اینکه شورا رای گیری برگزار کرده باشد یا خیر، تحریم ها علیه ایران باز خواهند گشت. به عبارت دیگر، ایالات متحده می تواند همه تلاش های دیگر اعضا برای انسداد رای گیری را نادیده بگیرد و پس از ۳۰ روز اعلام پیروزی کند.

خلاصه اینکه مناظرات بر سر روند رویه ای نیز همان نتیجه ای را می دهد که مناظرات درباره حق ایالات متحده برای استفاده از ساز و کار بازگشت تحریم ها؛ این مناظرات کلاً بی نتیجه است و مساله اصلی به مشروعیت ادعای آمریکا مربوط می شود و مناظره بر سر مانورهای رویه ای بی ربط است. در حالی که بسیاری از اعضای شورای امنیت معتقدند موضع گیری ایالات متحده را بی مورد می دانند، آمریکا می گوید که ساز و کار بازگشت تحریم ها را آغاز کرده و بیشتر اعضای شورای امنیت هم این ادعا را نادیده می گیرند.

ج: موانع بالقوه در مسیر اجرای تحریم های شورای امنیت

هرگونه استدلال اولیه درباره ساز و کار بازگشت تحریم ها می تواند مقدمه ای برای مباحثات بیشتر، اختلاف برانگیزتر و پیچیده درباره این باشد که آیا دولت ها باید تحریم های سازمان ملل علیه ایران را اجرا کنند یا خیر. انتظار می رود که هم ایالات متحده و هم منتقدان آن پای کشورهای ثالث را به ماجرا باز کنند و مباحثات

خود را به نیویورک (مقر سازمان ملل) بکشند. با توجه به قرائت های قانونی نامشخص و متناقض کنونی از قطعنامه ۲۲۳۱، دولت ها با یک تصمیم سیاسی دشوار درباره اینکه از کدام طرف جانب داری کنند، مواجه خواهند شد. اتحادیه اروپا نیز یک گزینه پیش رو خواهد داشت: در حالت معمول، اتحادیه اروپا خیلی سریع تحریم های سازمان ملل را در قوانین خود لحاظ می کند، اما در این مورد احتمالاً کشورهای عضو اتحادیه اروپا دلیلی برای این کار نمی بینند.

مناقشات بین ایالات متحده و منتقدان آن در سازمان ملل ادامه خواهد داشت. رژیم های تحریمی سازمان ملل توسط کمیته هایی اداره می شود که به طور معمول ریاست آنها را یکی از ده عضو منتخب اداره می شوند و مطابق توافقات جمعی فعالیت می کنند. از سوی دیگر، هیئت های ناظر بر اجرای تحریم ها توسط کشورهای عضو و سایر نهادهایی هستند که به این کمیته ها گزارش می دهند. برای نمونه، رژیم تحریم های شورای امنیت علیه ایران در دوران پیش از برجام توسط کمیته تحریم های ایران ۱۷۳۷ نظارت می شد که تحت قطعنامه ۱۷۳۷ تاسیس شده بود. وظیفه این کمیته نظارت بر اجرای تحریم های اعمال شده توسط شورای امنیت در سال های ۲۰۰۶ و ۲۰۱۰ بود. این کمیته و هیئت متخصصانی که موارد نقض تحریم ها را پیگیری می کردند، پس از تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ منحل شدند و یک ساختار نظارتی جدید جایگزین آنها شد که خودش زیر نظر یکی از اعضای شورای امنیت به عنوان «تسهیل کننده» (در حال حاضر بلژیک) فعالیت می کند.

از نظر تئوری، ساز و کار بازگشت تحریم های سازمان ملل علیه ایران به معنای پایان این مناسبات و آغاز کار مجدد کمیته های ناظر بر اجرای کامل تحریم ها و همچنین انتصاب یک هیئت جدید متخصصان برای حمایت از این روند خواهد بود. اعضای شورای امنیت در صورت ممانعت از تشکیل کمیته جدید، می توانند ساز و کارهای حائز اهمیت در اطمینان از اجرای تحریم ها را خنثی کنند. چنین اقدامی از سوی اعضای اصلی شورا اصلاً دور از ذهن نیست. برای نمونه، روسیه و چین می توانند با خودداری از پذیرش بازگشت مجدد قطعنامه ۱۷۳۷ مانع از تشکیل مجدد کمیته شوند. دیگر اعضای شورای امنیت که با آمریکا مخالف هستند می توانند با خودداری از جلسات مشورتی برای تعیین رئیس کمیته، در روند تشکیل کمیته اختلال ایجاد کنند.

شاید آنتونی گوترش، دبیرکل سازمان ملل، به تشکیل هیئت جدیدی از متخصصان برای نظارت بر بازگشت تحریم ها تصمیم بگیرد؛ اگرچه این هیئت اساساً برای کمک به کمیته ناظر بر تحریم ها تشکیل می شود، اما یک نهاد مستقل تحت نظارت دبیرکل سازمان ملل است. گوترش بدین ترتیب یک پیروزی نمادین به ایالات متحده ارائه کرده و نشان داده که نقطه نظر آمریکا در این مباحثات را پذیرفته است، اما باز هم اعضای شورای امنیت می توانند به طور جداگانه در روند انتخاب متخصصان اختلال ایجاد کنند. مساله ای که می تواند شرایط را پیچیده تر کند، این است که گوترش ساز و کار بازگشت تحریم های سازمان ملل علیه ایران را بپذیرد و ساز و کارهای نظارتی ایجاد شده مبتنی بر قطعنامه ۲۲۳۱ را از بین ببرد. اعضای مجمع عمومی سازمان ملل هم ممکن است وارد عمل شوند: برخی گفته اند که بودجه برای انتصاب یک هیئت جدید متخصصان را از

طریق کمیته پنجم مجمع که بر بودجه سازمان ملل نظارت دارد، مسدود می کنند. از نظر تئوری، هیچ یک از این اختلافات بر اعتبار تحریم ها تاثیری نمی گذارند، اما بر درک اعضای سازمان ملل از مشروعیت و حقانیت موضع گیری ایالات متحده و آمادگی آنها برای اجرای تحریم ها تاثیرگذار خواهند بود.

تاثیرات گسترده تر چنین روندهای مناقشه آمیزی را نباید دست کم گرفت. چشم انداز اختلاف نظر در میان اعضای شورای امنیت بر سر امکان بازگشت یک قطعنامه پیشین شورای امنیت اعتبار این نهاد را که پیشتر از یک سری شکست ها در رسیدگی به درگیری های شدید دچار آسیب شده بود، بیش از پیش از بین می برد. مناقشات بر سر اعمال مجدد ساز و کارهای تحریمی مربوط به ایران می تواند بحث را به سایر رژیم های تحریمی بکشاند و سبب شود اعضای شورای امنیت که بسیاری از آنها اساسا از تحریم ها خوششان نمی آید، در یک جنگ رویه ای بر سر کمیته ها و هیئت های نظارت بر آن درگیر خواهند شد. یک دیپلمات پیش بینی کرده که آسیب به سازمان ملل طولانی مدت خواهد بود.

با این حال، در شرایطی که مجادله شدید بر سر بازگشت تحریم ها علیه ایران به شورای امنیت آسیب می رساند، شاید برخی فکر کنند که گزینه جایگزین یعنی بازگشت بلامنازع تحریم های ایالات متحده، نیز ارزش بررسی دارد. در حال حاضر کاملا آشکار است که هر گونه تلاشی در آینده برای گنجاندن ساز و کار بازگشت سریع تحریم ها در هر توافقی (برای نمونه با کره شمالی) محکوم به شکست خواهد بود. اما اگر سایر اعضای شورای امنیت نتوانند ادعای آمریکا را به چالش بکشند، احتمالا بسیاری از کشورها به این نتیجه خواهند رسید که مزیت تایید برجام در قطعنامه ۲۲۳۱ برای ایران اساسا توهم بوده و از این رو، این سوال را مطرح خواهند کرد که چرا باید به قطعنامه های اینچنینی شورای امنیت اعتماد کنند. مذاکره کنندگان قطعنامه ۲۲۳۱ معتقد بودند که با آوردن توافق در یک قطعنامه سازمان ملل می توانند اجرای آن را بهتر تضمین کنند. وقتی اثبات شود که چنین تضمینی پوشالی است، موقعیت شورای امنیت به عنوان ضامن توافقنامه های پیچیده بین المللی آسیب می بیند و این آسیب احتمالا خیلی شدیدتر از مجادلات بر سر بازگشت تحریم ها علیه ایران خواهد بود.

گزینه ها و توصیه ها

شکست قابل پیش بینی دولت ترامپ در تمدید تحریم های تسلیحاتی علیه ایران از طریق ارائه یک قطعنامه جدید در شورای امنیت، افزون بر عدم تمایل آن به سازش، به این دیدگاه که از ابتدای امر به ساز و کار «بازگشت سریع» تحریم های سازمان ملل علیه ایران می اندیشیده اعتبار بیشتری بخشیده است. در چنین شرایطی اولویت امضا کنندگان باقی مانده در برجام به ویژه «ای ۳» حفظ یک رویکرد اصولی است: رد تلاش ها برای بازنویسی یک جانبه توافق هسته ای؛ تلاش برای به تعویق انداختن اتفاقات در کوتاه مدت؛ تحت فشار گذاشتن ایران برای ممانعت از واکنش شدید آن در میان مدت؛ و حفظ برجام در طولانی مدت.

ممکن است راهی برای جلوگیری از این روند رقابتی وجود داشته باشد. اما برای جواب دادن این راه ایالات متحده باید از برخی عناصر سیاست «اعمال فشار حداکثری» خود عقب نشینی کند و این اتفاقی است که چندان محتمل به نظر نمی رسد. ولادیمیر پوتین، رئیس جمهوری روسیه، زمانی که پیشنهاد جلسه مجازی ۱ + ۵ و ایران را مطرح کرد، احتمالاً چیزی شبیه به همین را در نظر داشت و شاید تصور می کرد تمایل ترامپ به توافق و اقتصاد آسیب دیده ایران می تواند هر دو طرف را به سمت نوعی تفاهم جدید سوق دهد.

چنین تفاهمی می توانست به یک تجدید نظر فنی درباره محدودیت تسلیحاتی کوتاه مدت، یک باره و محدود، شاید سه ماهه، علیه ایران بینجامد و در ازای آن، «۱ + ۴» شاید می توانست با تقویت اینستکس یا کمک به دریافت وامی که ایران برای مقابله با کووید ۱۹ از صندوق بین المللی پول درخواست کرده، برای این کشور تسکین مالی فراهم کند. تهران می توانست به نوبه خود برای بازرسان آژانس بین المللی انرژی اتمی به سایت های مورد مناقشه دسترسی فراهم آورد. (ایران این کار را کرد.) چنین سازشی می توانست نگرانی های فوریتی اتحادیه اروپا/ایالات متحده را درباره محدودیت های تسلیحاتی برطرف و نمایش در شورای امنیت بر سر بازگشت سریع تحریم ها خنثی کند. با این حال، به نظر می رسد ترامپ با ادعای آغاز کردن روند ساز و کار بازگشت تحریم ها پاسخ خود را به پوتین داد و اعلام کرد چنین احتمالاتی وجود ندارد.

با توجه به اینکه ایالات متحده تلاش های خود برای بازگشت تحریم های سازمان ملل را با نهایت سرعت پیش می برد، بهترین واکنش برای آن دسته از کشورهایی که می خواهند برجام را حفظ کنند شاید ساده ترین واکنش باشد: اینکه تلاش ایالات متحده برای بازگرداندن تحریم های پایان یافته علیه ایران را نادیده بگیرند. اعضای شورای امنیت باید نظرات خود را در این باره به رئیس شورا منتقل کنند. اگر اکثریت اعضای شورا ادعا کنند که ایالات متحده از موقعیت لازم برای ارجاع مساله به شورای امنیت برخوردار نیست، آنگاه رئیس شورا باید مراتب را به نهاد مرجع (سازمان ملل) اطلاع دهد. در چنین شرایطی نظارت بر روند بازگشت سریع تحریم ها آنطوری که در قطعنامه ۲۲۳۱ پیش بینی شده، دشوار خواهد شد.

آنتونی گوترش، دبیرکل سازمان ملل، باید با دقت گام بردارد. در نبود یک رهنمود آشکار از سوی شورای امنیت در رابطه با وضعیت «بازگشت سریع تحریم ها»، تصمیم عاقلانه برای گوترش می تواند خودداری از هر

گونه گام برداشتن در جت پذیرش پروند ارائه شده از سوی ایالات متحده یا مواضع مخالف با آن باشد. دبیرکل سازمان ملل باید به اعضای شورای امنیت هشدار دهد که نمی تواند بدون دستورالعمل های آن و بودجه لازم، اقدامات مربوط به تحریم های جدید را آغاز کند.

برخی از اعضای شورا ممکن است وسوسه شوند که موانع رویه ای را برای جلوگیری از بازگشت سریع تحریم ها ایجاد کنند و روند را تا حدی به تاخیر اندازند، اما با توجه به اینکه اختلافات حل شدنی نیستند، مشخص نیست که چنین اقداماتی نتیجه خواهد داشت یا خیر. از برخی جهات، درگیر شدن ایالات متحده در یک نبرد رویه ای می تواند به تلاش های آن مشروعیت بخشد. یک دیپلمات اروپایی گفته: «به جای اینکه در مسائل رویه ای گرفتار شویم، باید با شانه بالا انداختن جمعی به تلاش های ایالات متحده واکنش نشان دهیم.»

بی توجهی به ساز و کار «بازگشت سریع» تحریم ها در شورا به معنای نادیده گرفتن تاثیرات بالقوه این ساز و کار نیست. اعضای شورای امنیت همزمان با موضع گیری مبنی بر اینکه ساز و کار بازگشت تحریم ها آغاز نشده، باید همانطور که پیشتر با جزئیات توضیح داده شد، در جهت جلوگیری از تلاش ها برای تشکیل کمیته تحریم ها یا هیئت متخصصان اقدام کنند. این لزوماً به این معنا نیست که اقدام ایالات متحده برای استفاده از ساز و کار بازگشت تحریم ها کاملاً بی نتیجه خواهد ماند: ایالات متحده احتمالاً شماری از کشورها را برای اجرای این تحریم ها تحت فشار خواهد گذاشت و آنها را به اعمال تحریم علیه خودشان به عنوان مجازات خودداری از اعمال مجازات علیه ایران تهدید خواهد کرد. اما محدود کردن و به تعویق انداختن هرگونه آسیب بیشتر به برجام باید هدف اصلی باشد.

ایران نیز باید کمک به نجات توافق هسته ای را یک مسئولیت بداند. اگر اکثر اعضای شورای امنیت موافقت کنند که تلاش ایالات متحده را نادیده بگیرند، بهتر است ایران هم از واکنش شدید به ساز و کار بازگشت تحریم ها خودداری کند و بیشتر از اظهارات آمریکا، بر آنچه عملاً در صحنه در حال وقوع است، متمرکز شود. اگر تحریم ها اجرایی نشوند یا اثبات شود که ناکارآمد هستند، ایران هم باید از عمل به تهدیدهای پیشین مبنی بر خروج از برجام یا خروج از «ان پی تی» خودداری کند. اقدام ایران در همکاری با آژانس بین المللی انرژی اتمی و فراهم آوردن دسترسی به سایت های مورد مناقشه گام مثبتی از سوی ایران در ممانعت از تشدید بحران بود. شاید ایران از منزوی شدن ایالات متحده در پیشبرد پیش نویس قطعنامه تمدید تحریم های تسلیحات متعارف خوشحال شد باشد، اما نباید مخالفت با رویکرد آمریکا را به معنای حمایت ۱۰۰ درصدی از خود بداند. اگر ایران تصمیم بگیرد که واکنش شدیدالحنی به اقدامات ایالات متحده نشان دهد، ممکن است دست «ای ۳» را رو و آنها را مجبور به واکنش کند که این مساله احتمالاً از هم پاشیدن توافق هسته ای را تسریع و احیای آن را فارغ از نتیجه انتخابات ایالات متحده دشوار می کند.

نتیجه گیری

کارزار «اعمال فشار حداکثری» واشنگتن اکنون با یک کارزار دیپلماتیک نسبی همراه شده است: تلاشی بی نتیجه برای افزایش محدودیت های تسلیحاتی سازمان ملل متحد علیه ایران و به دنبال آن، یک تلاش بی محابا برای بازگشت همه تحریم های پیش از برجام. از آنجا که رویه های «بازگشت سریع» تحریم ها مندرج در برجام و قطعنامه ۲۲۳۱ قطعی نیستند، نتیجه حقوقی جنگ طناب کشی در شورای امنیت مشخص نیست. اما این مساله درباره عواقب سیاسی آن صدق نمی کند. باقی اعضای شورای امنیت و به ویژه «۱ + ۴» با آشکار ساختن دیدگاه خود مبنی بر اینکه آمریکا در موقعیت لازم برای استفاده از ساز و کار بازگشت سریع تحریم ها قرار ندارد و نادیده گرفتن هر گامی که ایالات متحده در این زمینه در سازمان ملل برداشته، می توانند به محافظت از آنچه از برجام باقی مانده کمک کنند. ایران نیز باید از بازی کردن مطابق دست ایالات متحده خودداری و تلاش کند اقدامات دولت ترامپ را جدی نگیرد.

دولت ترامپ پیشتر به وضوح اعلام کرده هدف نهایی آن دفن برجام یک بار برای همیشه است. در شرایط کنونی، شاید هوشمندانه ترین روش برای پاسخ گویی به بازی های سیاسی آن، نادیده گرفتن این بازی ها باشد.