

برجام و تضعیف اهرم‌های «بحران‌سازی» علیه جمهوری اسلامی ایران

دکتر رضا نصری*

مقدمه

برنامه هسته‌ای ایران، حتی به گواه سرویس‌های امنیتی ایالات متحده، غیرنظامی بود (Office of the Director of National Intelligence, 2007). اگر این پیش‌فرض را قبول کنیم که در مقطعی، کوتاهی‌هایی هم از جانب ایران در گزارش‌دهی به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA) در مورد فعالیت‌های غنی‌سازی کشور صورت گرفت، باز هم این کوتاهی‌ها، در شرایط عادی نمی‌بایست مستمسک ایجاد بحران بین‌المللی تمام‌عیار و تقابل همه‌جانبه با ایران شود. برخی کشورهای عضو آژانس تخلفاتی به مراتب سنگین‌تر و جدی‌تر از ایران داشتند، اما هیچ کدام با این میزان «بحران» و واکنش روبه‌رو نشدند. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۴ - تقریباً هم‌زمان با شروع مسئله هسته‌ای ایران - آشکار شد که دولت کره جنوبی به طور پنهانی آزمایش‌های شیمیایی غنی‌سازی اورانیوم را به مدت سه سال انجام داده و به تولید پلوتونیوم و همچنین آزمایش‌های لیزری غنی‌سازی اورانیوم (با غنای بالا) نیز مبادرت کرده است. ضمن اینکه با عدم اعلام هیچ یک از این فعالیت‌ها به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، تعهدات پادمانی خود را نیز نقض کرده (Board of Governors IAEA, 2004)، اما همان‌طور که ذکر شد، به هیچ عنوان دولت کره جنوبی با برخوردی شبیه به آنچه با ایران صورت گرفت، مواجه نشد.

حقیقت این است که «بحران هسته‌ای» ایران، بحران ساختگی بود که کشورهای رقیب از آن به عنوان محملی برای پیشبرد مقاصد راهبردی و سیاسی خود علیه ایران استفاده کردند.

در نتیجه، تجزیه و تحلیل این «بحران‌سازی» و فهم اینکه چه عوامل یا ابزاری موجب تبدیل شدن پرونده هسته‌ای به تهدید امنیتی برای کشور شد، امر ضروری است. به بیان دیگر، اگر این پیش‌فرض را بپذیریم که کشورهای متخاصم همواره به دنبال فرصتی برای منزوی کردن ایران و تضييع جایگاه بین‌المللی آن در جهان بوده‌اند،

این پرسش مهم مطرح می‌شود که این بار چه ابزار و اهرم‌هایی در اختیار داشتند که توانستند تا حدود زیادی به مقاصد خود نزدیک شوند؟ و برجام چه تأثیری در تضعیف و تقلیل اثرگذاری این عوامل در بحران‌سازی علیه ایران دارد؟ اگر از منظر علوم راهبردی و حقوق بین‌الملل به عنوان یکی از ابزار حوزه دیپلماسی و سیاست خارجی به ماجرا نگاه کنیم، دست کم سه اهرم را می‌توان برشمرد که در ایجاد وضعیت بحرانی برای ایران و اعمال فشارهای نامتعارف به این کشور در طی سال‌های گذشته نقش مهمی داشته‌اند: (۱) اهرم «اجماع در واشنگتن»؛ (۲) اهرم «شورای امنیت سازمان ملل»؛ و (۳) اهرم «اجماع بین‌المللی».

در این متن، به اختصار به هر یک از این اهرم‌ها می‌پردازیم و تأثیر «برجام» بر کارایی آن‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهیم. نگارنده بر این باور است که یکی از مهم‌ترین دستاوردهای راهبردی توافق هسته‌ای سلب ید کشورهای متخاصم از اهرم‌های مذکور بوده است.

هرچند بر این باوریم که هر یک از این اهرم‌ها طی فرایند چندساله و برنامه‌ریزی دقیق از جانب بازیگران متخاصم، از جمله لابی‌های قدرتمند در واشنگتن به دست آمدند؛ اما حقیقت این است که نگرش کلی دولت نهم و دهم به سیاست خارجی؛ فقدان «جریان‌شناسی» و عدم آشنایی آن با دینامیسم داخلی در واشنگتن - در نتیجه ناکامی دولت وقت در بهره‌برداری از شکاف‌های داخلی در صحنه سیاسی آمریکا - و همچنین، منش و گفت‌وگوهای شخص رئیس‌جمهور وقت در مجامع بین‌المللی (که زمینه‌ساز بهره‌برداری‌های تبلیغاتی و سیاسی برای جریان متخاصم بود)، همگی در تجهیز رقبای ایران به اهرم‌های مذکور نقش بسزایی ایفا کرده است. در پایان، به ضرورت اتخاذ سیاست و رویکردی اشاره خواهیم کرد که ضمن شناخت دقیق از سازوکارها و دینامیسم بازیگران جدید در عرصه بین‌المللی، از تجهیز جریان‌های متخاصم به اهرم‌های نوین ممانعت خواهد کرد.

اجماع در واشنگتن و فروپاشی آن

«اجماع در واشنگتن» به وضعیتی اشاره دارد که در آن همه جریان‌ها و نهادهای سیاسی آمریکا بر سر موضوع واحد (مقابله با ایران) متفق‌القول، هماهنگ و هم‌ساز هستند. در چنین وضعیتی، هر بازیگر سیاسی فعال اعم از سناتور، عضو مجلس نمایندگان، مقام اجرایی یا بازیگران پیرامونی، می‌تواند در کوتاه‌ترین زمان، تمام سازوکارهای حقوقی و سیاسی ایالات متحده را در سطح دولت فدرال، کنگره و دولت‌های ایالتی بسیج کند و با کم‌ترین مقاومت، طرح‌های امنیتی و اقتصادی خود را علیه ایران - غالباً به صورت مصوبات الزام‌آور - به اجرا بگذارد.

طبعاً، در چنین وضعیتی، سیاست‌گذاری در قبال ایران بر اساس مصلحت‌اندیشی و محاسبات عقلانی سیاسی، اقتصادی و امنیتی شکل نمی‌گیرد. بلکه آنچه شیوه تعامل با ایران را سامان می‌بخشد، فضای ویژه‌ای است که در آن تصمیم‌گیری در مورد ایران به صورت «خودکار» و بدون سنجش و ملاحظه ویژه‌ای، صرفاً در جهت تضعیف موقعیت ایران انجام می‌پذیرد.

از اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی، پس از تضعیف شدید عراق در جنگ اول خلیج فارس و به تبع، با رفع «تهدید عراق»

برای اسرائیل و همچنین، با رشد هم‌زمان ایران به عنوان قدرت نوظهور منطقه‌ای، ایجاد این اجماع ضد ایرانی که در ادبیات سیاسی آمریکا به آن Anti-Iran consensus می‌گویند، به صورت جدی در دستور کار لابی‌های طرفدار اسرائیل قرار گرفت (Parsi, 2007) و طی بیست سال تلاش متعاقب و سرمایه‌گذاری کلان مالی، انسانی و تبلیغاتی، به تدریج به «واقعیت سیاسی» در واشنگتن تبدیل شد. یکی از اثرات مهم ایجاد این فضا را می‌شود در تعداد مصوبات کنگره علیه ایران و همچنین در الگوی رأی‌گیری‌های کنگره در مورد ایران پیش از برجام مشاهده کرد. در سال‌های پیش از برجام، تصویب قوانین ضد ایرانی در مجلس نمایندگان کنگره با میانگین ۹۵٪ آراء موافق و در مجلس سنا با میانگین قریب به ۱۰۰٪ آراء موافق (H.R. 1905, 2012) و پذیرش بی‌قید و شرط قانون از جانب رئیس‌جمهور صورت می‌گرفت و جالب اینکه آراء مخالف طرح‌های ضد ایرانی نیز در بسیاری از مواقع، نه به خاطر مخالفت نمایندگان با سیاست‌های خصوصت‌آمیز علیه ایران، بلکه به خاطر «ضعیف» بودن یا «سست بودن» اقدامات پیشنهادی ابراز می‌شد.

در فواصل سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۲، یعنی در حد فاصل هفت سال، کنگره آمریکا بیش از هشت قانون تحریمی، بعضاً با تأثیر فرامرزی^۱ علیه ایران به تصویب رساند، حال اینکه در دو دهه قبل، تنها سه قانون در مورد ایران وضع کرده بود. ایضاً در همین برهه زمانی، قوه مجریه آمریکا نیز بیش از ده «دستور اجرایی»^۲ علیه ایران صادر کرد، حال اینکه از سال ۱۹۷۹ (پس از تسخیر سفارت آمریکا در تهران) تا سال ۲۰۰۵، یعنی طی قریب به ۲۵ سال، تنها هشت دستور اجرایی قوه مجریه مربوط به ایران بوده که برخی از آن‌ها نیز در سال‌های متعاقب لغو شده بودند (International Crisis Group, 2013).

در طی سال‌های «بحران هسته‌ای»، پس از تصویب قانون Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act در جولای ۲۰۱۰، بیش از ۳۰ ایالت آمریکا نیز قوانین سخت‌گیرانه‌ای در حوزه‌های سرمایه‌گذاری، بانک و بیمه علیه ایران به تصویب رساندند تا از طریق ایجاد لایه جدیدی از تحریم، مانع دیگری بر سر راه اشخاص حقیقی و حقوقی غیرآمریکایی که قصد کار با ایران دارند ایجاد نمایند. شایان ذکر است تمام ایالت‌های مذکور، جدا از اینکه توسط حزب دموکرات یا حزب جمهوری خواه اداره می‌شوند، با کمترین مقاومت، پیش‌نویس این قوانین را که عمدتاً توسط یکی از لابی‌های قدرتمند صهیونیستی در واشنگتن تدوین شده بود، به مرحله تصویب و اجرا رساندند (United Against Nuclear Iran, 2016). اکنون این «اجماع سیستمیک» در واشنگتن که تبعات راهبردی و امنیتی سنگینی برای ایران در پی داشت، به وضوح فروپاشیده و این فروپاشی نیز دست‌کم در سه سطح قابل مشاهده است:

اول در سطح مناسبات «سیاسی»، به نحوی که دو حزب اصلی جمهوری خواه و دموکرات که در مواجهه با ایران همواره رویکرد مشابهی داشتند، امروزه بر سر موضوع «برجام» دچار اختلاف شده‌اند و از این رو، بستر هماهنگی آن‌ها و به تبع، «کارآمدی» نظام سیاسی آمریکا علیه ایران، به تدریج از میان رفته است. دوم، در سطح «میان-نهادهی»، به نحوی که قوه مجریه و مقننه - که همواره در مورد «مسئله ایران» هم‌جهت

1. extraterritorial effect

2. Executive Order

و همگام بودند - بر سر «برجام» دچار تنش بی‌سابقه‌ای شده‌اند و دیگر از هم‌سویی بی‌قید و شرط سابق برخوردار نیستند (Capitol Journal, 2016). این واقعیت جدید نیز در بالابردن ضریب امنیتی ایران نقش مهمی ایفا کرده است؛ و سوم، در سطح «ساختاری» به نحوی که دولت فدرال و دولت‌های ایالتی که همواره در راستای تقابل با ایران، «مکمل» یکدیگر بودند، بر سر موضوع برجام دچار اختلاف‌های شدیدی شده و انسجام و وحدت گذشته را ندارند. به عبارت دیگر، فروپاشی «اجماع واشنگتن» موجب شده لابی ضد ایرانی در سه حوزه «قانون‌گذاری»، اجرای قوانین تحریمی و «قوانین تکمیلی و جایگزین» ایالتی که در طی سال‌های بحران هسته‌ای، ضربات سنگینی بر منافع ملی ایران وارد کرد، شکست بخورد.

اکنون ده‌ها پیش‌نویس قانون روی میزهای کنگره در انتظار تصویب است که از زمان انعقاد «برجام» تا به حال هیچ‌یک به سرانجام نرسیده است¹. در این راستا، طرح‌های قانونی که به بهانه کمک ایران به دولت سوریه در کنگره مطرح شده؛ طرح‌هایی که با مستمسک حمایت ایران از تروریسم تدوین شده؛ طرح‌هایی که برای ممانعت از همکاری بانک‌ها و بنگاه‌های مالی با ایران تنظیم شده؛ طرح‌هایی که برای محدودسازی بیشتر سپاه پاسداران و نهادهای وابسته به آن نوشته شده؛ طرح‌هایی که برای مقابله با برنامه موشکی ایران پیشنهاد شده؛ طرح‌هایی که به بهانه اعمال نظارت بر اجرای برجام آماده گشته؛ طرح‌های «حقوق بشری»؛ طرح ممانعت از فروش بوئینگ به ایران؛ در دستور کار قرار گرفته، همگی از جمله طرح‌هایی هستند که یا با تهدید رئیس‌جمهور به اعمال «وتو» (تقابل دو قوه) یا با کارشکنی طرفداران برجام در درون کنگره (تقابل در وی‌کرد) و یا با فشارهای آشکار و پنهان دیپلماتیک با استفاده از اهرم برجام ناکام ماندند. این طرح‌های «معتل‌مانده» پس‌برجام‌رامی توان نشانی از فروپاشی اجماع مورد بحث و به تبع، تقلیل قدرت کنگره در امر قانون‌گذاری علیه ایران تلقی نمود.

شورای امنیت؛ از تحریم تا تأیید

مشهور است که در همان نخستین سال‌های «بحران هسته‌ای»، جان بولتون، سفیر اسبق ایالات متحده در سازمان ملل، در همایش سالانه بزرگ‌ترین لابی اسرائیل در واشنگتن، شورای امنیت سازمان ملل را «آچاری در جعبه ابزار» سیاست خارجی آمریکا خوانده بود و به مستمعین خود وعده داده بود که از این وسیله با تمام قوا علیه آنچه بلندپروازی‌های ایران می‌دانست، استفاده کند (US Department of State, 2006). این اتفاق زمانی به وقوع پیوست که کشورهای رقیب موفق شدند با گزارش پرونده ایران (توسط شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی) به شورای امنیت و سپس با پیوند زدن برنامه مسالمت‌آمیز هسته‌ای ایران با برنامه موشکی آن طی چند قطعنامه بی‌درمان، ایران را در معرض ابزار قهریه شورای امنیت - از جمله احتمال توسل به زور - قرار دهند. ورود «شورای امنیت»

1. See as example: Amendment to the Energy and Water Development and Related Agencies Appropriations Act, 2016 (H.R.2028); The U.S. Financial System Protection Act (H.R. 4992); No Dollars for Iran Act (H.R. 4898); Iran Cyber Sanctions Act of 2016 (S. 2756); Iran Financial System Access Limitation Act of 2016 (S. 2757); Iran Ballistic Missile Sanctions Act of 2016 (S.2725 and H.R. 4815); Iran Terrorism and Human Rights Sanctions Act of 2016 (S.2726).

به پرونده هسته‌ای، این فرصت را نیز برای کشورهای متخاصم فراهم کرد که همه اعضای سازمان ملل، از جمله «متحدین» ایران را به اجرای تحریم‌های اقتصادی و اتخاذ تدابیر قهریه علیه ایران، با ابزار حقوقی، «ملزم» سازند. دولت وقت ایران نیز که نگاهی تقلیل‌گرا به سازوکارهای نظام بین‌الملل داشت و رئیس آن در اظهارات مشهوری قطعنامه‌های شورای امنیت را «کاغذ پاره» خوانده بود، نتوانست تبعات حقوقی، سیاسی و امنیتی «درگیر شدن شورای امنیت» را ارزیابی و از تجهیز کشورها و جریان‌های رقیب به این ابزار نیرومند در پرونده هسته‌ای ممانعت کند.

به واقع، با ورود شورای امنیت، محدودیت‌های هسته‌ای به صورت «الزام‌آور» به تدریج به حوزه اقتصادی و حوزه انرژی و سپس به حوزه نظامی و تسلیحاتی راه یافت و از قطعنامه ۱۷۴۷ (۲۰۰۷) تا قطعنامه ۱۹۲۹ (۲۰۱۰)، موضع شورای امنیت در قبال «معضل ایران» به نحوی شکل گرفت که سرانجام، در آخرین قطعنامه، همه کشورها به اتخاذ «همه اقدامات لازم» که در قاموس سازمان ملل کدواژه اقدام نظامی است، برای جلوگیری از توسعه برنامه موشکی ایران «ملزم» شدند (UNSC resolution 1929, 2010).

در نتیجه، بی‌راه نیست اگر مدعی شویم که یکی از مهم‌ترین دستاوردهای «برجام»، محدودسازی نقش شورای امنیت در پرونده هسته‌ای، فسخ قطعنامه‌های تهدیدآمیز و شکست پیوند تصنعی میان برنامه هسته‌ای و برنامه موشکی ایران بود.

فسخ قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت به واسطه تصویب قطعنامه جدید (قطعنامه ۲۲۳۱) در تأیید «برجام» صورت گرفت. تصویب این قطعنامه به نوبه خود محدودسازی نقش شورای امنیت در امور هسته‌ای ایران (یا خلع ید کشورهای متخاصم از ابزار شورای امنیت) را به دنبال داشت و شکستن پیوند تصنعی میان برنامه هسته‌ای و موشکی نیز طی فرایند پیچیده مذاکراتی که در متن اجرایی قطعنامه متبلور است، به دست آمد.

به واقع، به بند هفتم قطعنامه ۲۲۳۱ تصریح شده است: «در اقدام وفق ماده ۴۱ منشور ملل متحد، [شورای امنیت] تصمیم می‌گیرد که متعاقب دریافت گزارش آژانس بین‌المللی انرژی اتمی [...] مفاد قطعنامه‌های ۱۶۹۶ (۲۰۰۶)، ۱۷۳۷ (۲۰۰۶)، ۱۷۴۷ (۲۰۰۷)، ۱۸۰۳ (۲۰۰۸)، ۱۸۳۵ (۲۰۰۸) و ۱۹۲۹ (۲۰۱۰) باید لغو شوند». در مقدمه قطعنامه نیز «تأیید» شده که «انعقاد برجام نشان‌دهنده تغییر بنیادین در بررسی این موضوع توسط شورای امنیت است» (UNSC resolution 2231, 2015).

در مورد پیوند برنامه موشکی و برنامه هسته‌ای هم تیم مذاکراتی ایران موفق شد زبان تحکمی و الزام‌آور قطعنامه ۱۹۲۹ در مورد فعالیت‌های موشکی را به زبان «ترغیبی» و غیرالزام‌آور در قطعنامه ۲۲۳۱ تبدیل کند و عبارت دستوری «شورای امنیت تصمیم می‌گیرد [که ایران] نباید» (آن‌طور که در قطعنامه ۱۹۲۹ آمده) را به عبارت «شورای امنیت [ایران را] فرامی‌خواند» تغییر دهد. این فراخوان شورای امنیت نیز صرفاً در مورد موشک‌هایی به کار برده شد که صراحتاً به منظور حمل سلاح هسته‌ای «طراحی شده» باشند. در کنار این تغییرات حقوقی، عبارتی که در قطعنامه ۱۹۲۹ همه کشورها را به اتخاذ «همه اقدامات لازم» برای جلوگیری از توسعه برنامه موشکی ایران ملزم می‌ساخت به

کل در قطعنامه ۲۲۳۱ حذف شد و حتی زمانی برای انقضای محدودیت‌های پیشنهادی مذکور در نظر گرفته شد. در دیگر اقدام موفقیت‌آمیز حقوقی، حتی موضوع «موشک‌های بالستیک» که در متن اصلی (یا بنده اجرایی) قطعنامه ۱۹۲۹ قرار داشت، از متن اصلی به بند سوم «ضمیمه B» قطعنامه ۲۲۳۱ انتقال یافت تا نشان داده شود که پس از انعقاد «برجام»، شورای امنیت برای «موضوع موشک‌های بالستیک» اولویت و اهمیت بسیار کم‌تری قائل است. در کنار این دستاوردهای مهم امنیتی، راهبردی و حقوقی، چهار دستاورد «سیاسی» بسیار مهم نیز در رابطه با شورای امنیت به دست آمد که در مجموع در ارتقاء جایگاه ایران در صحنه بین‌المللی تأثیر بسزایی دارد:

اولین دستاورد «سیاسی» این است که برای نخستین بار، یک کشور موفق شده سلطه ساختاری و حقوقی شورای امنیت بر نظام بین‌المللی را به صورت بی‌سابقه‌ای مهار کند. تا به امروز، قطعنامه‌های شورای امنیت، مطابق ترکیب ماده ۲۵ و ۱۰۳ منشور سازمان ملل، بر همه توافقات بین‌المللی اولویت داشته و در صورت تعارض میان آن‌ها، این تعهدات کشورها بر اساس منشور بود که می‌بایست مقدم شمرده می‌شد؛ یعنی، بر اساس این اصل، هیچ توافق و معاهده‌ای نمی‌بایست در مغایرت با قطع‌نامه‌های شورای امنیت منعقد شود؛ اما این بار، به همت تیم مذاکره‌کننده ایران، توافقی در صحنه جهانی میان چند عضو سازمان ملل (از جمله پنج عضو دائم شورای امنیت) به امضا رسیده که نه تنها با قطعنامه‌های پیشین شورای امنیت (که ایران آن‌ها را غیرقانونی می‌داند) در تعارض است، بلکه با لغو آن‌ها عملاً بر این قطعنامه‌ها تقدم نیز می‌یابد. به عبارت دیگر، ایران موفق شده توافقی منعقد کند که عملاً اثر اصل ۱۰۳ منشور را که در ادبیات پسااستعماری از آن به عنوان ابزار سلطه قدرت‌ها یاد می‌شود، بی‌اثر کند.

دومین دستاورد بسیار مهم سیاسی - حقوقی این است که قطعنامه ۲۲۳۱ به نحوی تنظیم شد که اشارات به ماده ۴۱ (مربوط به فصل هفت منشور) تنها به برخی بندهای قطعنامه، از جمله بندهای مربوط به لغو تحریم‌ها (یعنی تعهدات طرف مقابل ایران)، محدود می‌شود. در قطعنامه‌های مشابه شورای امنیت، معمولاً اشاره به مفاد فصل هفتم (مفاد ۴۰، ۴۱ و ۴۲) در مقدمه (آغاز) قطعنامه صورت می‌گیرد تا «فصل هفت» تمامی بندهای متعاقب را دربر بگیرد؛ اما در این مورد خاص، تنظیم قطعنامه به نحوی انجام شده که کلیت سند تحت فصل هفتم قرار نمی‌گیرد و نقض تعهدات از جانب ایران - چنانچه به فرض محال صورت پذیرد - به مثابه نقض قطعنامه فصل هفتمی نخواهد بود. جدا از فواید حقوقی و امنیتی این دستاورد، ایران موفق شده شورای امنیت را از رویه معمول خود خارج و به ابتکارات و بدعت‌های جدیدی به نفع خود وادار کند؛ امری که برای پرستیژ کشور بسیار حائز اهمیت است.

سومین دستاورد «سیاسی» این است که ایالات متحده آمریکا - که همواره سکان‌دار بلامنازعه شورای امنیت بوده - برای نخستین بار «مخاطب» یک قطعنامه الزام‌آور در شورای امنیت قرار گرفته است. به عبارت دیگر، برای اولین بار پس از تأسیس سازمان ملل، شورای امنیت، ایالات متحده آمریکا را به اجرای تعهدات حقوقی‌اش نسبت به یک کشور دیگر (ایران) ملزم می‌کند. سایر قدرت‌های جهانی هر یک در مقطعی به ویژه در آغاز فعالیت سازمان ملل پس از جنگ دوم جهانی و در دوران استعمارزدایی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی، مورد توصیه‌های محتاطانه شورای امنیت قرار گرفته‌اند، اما ایالات متحده در نیم‌قرن اخیر همواره موقعیت خود را فراتر

از سازوکارهای حقوق نظامی بین‌المللی تعریف کرده و هرگز اجازه نداده که شورای امنیت آن را موضوع دستورات خود قرار دهد؛ اما این بار، به همت تیم مذاکراتی ایران، طلسم مصونیت آمریکا - «استثنای آمریکایی» - شکسته شده و شورای امنیت این کشور را نیز بالاخره به اجرای تعهداتی ملزم ساخته است.

چهارمین دستاورد سیاسی نیز این است که ایران موفق شده جریان جنگ طلب لابی‌های درون آمریکا (و درون کنگره) را با استفاده از اهرم حقوق بین‌الملل، آن هم با همراه‌سازی دولت و دستگاه سیاست خارجی خود آمریکا، تا حدود زیادی منزوی و حتی مهار کند. امروز، بسیاری از حقوق‌دانان معتقدند رئیس‌جمهور آمریکا موظف است در صورت تصویب قانون مغایر برجام از سوی کنگره، از اختیار اعمال «وتو» برای بی‌اثرسازی آن استفاده نماید.

از اجماع بین‌المللی تا وجهه بین‌المللی

«اجماع بین‌المللی» در اینجا به معنی هم‌سوئی کشورهای مؤثر جهان در مورد موضوع خاص یا در راستای رسیدن به هدف مشخص است. در سال‌های بحران هسته‌ای، «اجماع بین‌المللی» یکی از اهرم‌های مؤثری بود که به واسطه ایجاد آن، کشورهای رقیب موفق شدند تمام سازوکارها و سازمان‌های بین‌المللی اعم از مؤسسات «فنی» مانند آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA) تا سازمان‌های منطقه‌ای مانند «اتحادیه اروپا» را با سیاست‌های خود علیه تهران همگام کنند.

این «اجماع» دست‌کم در دو حوزه قابل مشاهده است: یکی در الگوی رأی‌گیری‌های کشورهای در درون ارگان‌های نهادهای بین‌المللی مانند «شورای حکام» آژانس بین‌المللی و شورای امنیت سازمان ملل که غالباً با آراء قریب به اتفاق به زیان ایران صورت می‌گرفت و یکی در انحراف‌های متعدد این سازمان‌ها از چارچوب وظایف قانونی خود. از جمله تبعات این «اجماع» نیز می‌توان به ارجاع توجیه‌ناپذیر ایران به شورای امنیت سازمان ملل از جانب آژانس اشاره کرد.

به واقع، اگر قطعنامه ۱۶/۲۰۰۶ شورای حکام آژانس با رأی موافق ۲۷ عضو از مجموع ۳۵ عضو این نهاد (با سه رأی ممتنع و پنج رأی مخالف)، تصمیم به ارجاع غیرموجه پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت سازمان ملل گرفت (University of Amsterdam, 2006)، تقریباً تمامی قطعنامه‌های متعاقب شورای امنیت با «اجماع» کامل یا با بالاترین میزان رأی به زیان ایران به تصویب رسید: قطعنامه ۱۶۹۶ (۲۰۰۶) شورای امنیت که خواستار توقف کامل فعالیت‌های غنی‌سازی از جانب ایران بود، تنها با یک رأی مخالف (قطر) تصویب شد. قطعنامه ۱۷۳۷ (۲۰۰۶) که در همان سال در دستور کار شورای امنیت قرار گرفت، با اجماع کامل (از جمله با رأی موافق قطر) به تصویب رسید. ایضاً، قطعنامه ۱۷۴۷ (۲۰۰۷) با اجماع، قطعنامه ۱۸۰۳ (۲۰۰۸) با یک رأی ممتنع، قطعنامه ۱۸۳۵ (۲۰۰۸) با اجماع؛ و قطعنامه ۱۹۲۹ (۲۰۱۰) نیز که سخت‌گیرانه‌ترین و پرمخاطره‌ترین قطعنامه‌های شورای امنیت علیه ایران بود، با دو رأی مخالف ترکیه و برزیل تصویب شد. دلیل مخالفت مقطعی این دو کشور نیز به خاطر تلاش آن‌ها برای میانجی‌گری در حل بحران هسته‌ای بود. این نکته نیز شایان ذکر است که اندک کشورهایی که در مقاطعی به قطعنامه‌های مذکور رأی منفی یا ممتنع دادند، از

جمله‌های کشورهایی که در چارچوب «جنبش عدم تعهد» حمایت‌های کلامی از ایران ابراز می‌داشتند، در مرحله اجرا، با تمام تمهیدات و دستورات شورای امنیت علیه ایران تمام و کمال همراهی کردند.

هرچند چنین اجماع مؤثری علیه ایران طی یک برنامه‌ریزی دقیق و حساب‌شده از جانب دولت آمریکا تحقق پذیرفت، نمی‌توان منکر این حقیقت شد که رویکرد کلی دولت‌های نهم و دهم به سیاست خارجی و همچنین، عملکرد شخص رئیس‌جمهور وقت در مجامع بین‌المللی، در ایجاد آن بی‌تأثیر بوده است. تأثیر رویکرد کلی دولت و عملکرد رئیس‌جمهور وقت از چنان میزانی از اهمیت برخوردار است که بسیاری از تحلیل‌گران حتی ایجاد اجماع آئی علیه ایران پیش از تصویب قطعنامه ۱۸۳۵ را مستقیماً مرتبط با سخنرانی دکتر احمدی‌نژاد در مجمع عمومی سازمان ملل ارزیابی کرده‌اند (Mousavian, 2012).

به واقع، اگر از اظهارات حساسیت‌برانگیز رئیس‌جمهور وقت نهم و دهم که هزینه سیاسی حمایت از ایران را برای دولتمردان غربی در درون کشورهای خود به شدت بالا می‌برد و گاه موجب خروج اعتراضی و دسته‌جمعی آن‌ها از همایش‌های بین‌المللی می‌شد، بگذریم، حقیقت این است که در حوزه روابط خارجی، دولت احمدی‌نژاد به استناد کارنامه سیاست خارجی و اظهارات رسمی رئیس‌جمهور، قائل به ایجاد ارتباط رسمی و متقابل با قدرت‌های تأثیرگذار جهانی نبود. اصرار دولت وقت بر ایجاد رابطه با کشورهای کوچک و لو کشورهای دوردستی که از لحاظ تاریخی، فرهنگی، اقتصادی و راهبردی کمترین سنخیتی با ایران داشتند و بی‌توجهی رئیس‌جمهور وقت نسبت به جلب افکار عمومی و دینامیس حاکم بر صحنه سیاسی کشورهای غربی، نهایتاً موجب شد که تأثیرگذارترین کشورها که قادر به جهت‌بخشی به سایر اعضای جامعه جهانی بودند، از ایران فاصله گرفتند و در جبهه مقابل به سنگر نشستند.

نگاه دولت روحانی به سیاست‌ورزی در عرصه جهانی، نگاه متفاوتی بود. نخستین نشانه این تفاوت رویکرد نیز زمانی آشکار شد که حسن روحانی در بحبوحه رقابت‌های انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۹۲، از ضرورت نشستن با «کدخدا»ی اروپاییان برای حل و فصل بحران هسته‌ای صحبت به میان آورد. به واقع، آنچه در سخنان رئیس‌وقت مرکز تحقیقات استراتژیک مستتر بود و به شدت مورد بهره‌برداری انتخاباتی از جانب جریان رقیب نیز قرار گرفت، منطقی است که مطابق آن تلاش برای تأثیرگذاری مستقیم بر بازیگران قدرتمند صحنه بین‌المللی به مراتب مؤثرتر و نتیجه‌بخش‌تر از تعاملات فرسایشی و کم‌حاصل با بازیگران حاشیه‌ای ارزیابی می‌شود.

پس از پیروزی در انتخابات ریاست جمهوری نیز پای‌بندی دکتر روحانی به همین منطقی با انتصاب چهره‌توانا و صاحب‌اعتباری مانند محمدجواد ظریف در رأس دستگاه دیپلماسی کشور بیش از پیش نمایان شد. دکتر ظریف دیپلمات کاردان و مذاکره‌کننده مجربی بود که توانسته بود در کسوت «سفیر» ایران در سازمان ملل، اعتباری در مقیاس دولتمردان و رهبران بانفوذ جهان برای خود کسب نماید و حضور او در صدر وزارت امور خارجه بیانگر این واقعیت بود که دولت روحانی برای کاریزمای حاملان و عاملان سیاست خارجی کشور و در نتیجه برای نقش «افکار عمومی» و مقوله «وجه جهانی» در مناسبات سیاسی، اهمیت زیادی قائل است.

نتیجه تغییر رویکرد از دولت احمدی‌نژاد به دولت روحانی این شد که در نخستین نشست محمدجواد ظریف با نمایندگان گروه ۱+۵ در نیویورک در اکتبر ۲۰۱۳، این وزیر امور خارجه ایران بود که طی یک سخنرانی طولانی - به مدد «پاورپوینت» - برای نخستین بار در تاریخ کشور، «نقشه راه مذاکرات» را برای قدرت‌های جهانی ترسیم کرد (The Guardian, 2013) و در نهایت - بعضاً با هدایت و مدیریت جلسات مذاکره طی دو سال آتی - راه را برای شکست «اجماع بین‌المللی» علیه ایران و متعاقباً حصول توافق هسته‌ای و لغو تمام قطعنامه‌های الزام‌آور شورای امنیت باز نمود.

در این راستا، رایزنی‌های مکرر سفرای کشورهای اروپایی در واشنگتن برای تعدیل یا مهار اقدامات قانون‌گذاران افراطی در کنگره آمریکا (The Hill, 2015)، موضع‌گیری مثبت و معتدل‌تر آن‌ها در برابر آزمایش‌های موشکی ایران (Mogherini, 2016)، رایزنی آن‌ها با دولت آمریکا و بانک‌های خود برای ترغیب آن‌ها به سرمایه‌گذاری و فعالیت در ایران (The Wall Street Journal, 2016) و همچنین، تلاش کلی آن‌ها برای تلطیف چهره ایران و شکستن فضای ایران‌هراسی تنها چند نمونه گویایی است که تأثیر مثبت سیاست خارجی دولت روحانی در شکستن اجماع بین‌المللی مذکور را نمایان می‌کند. ضمن اینکه امروزه، به برکت همین رویکرد، جمهوری اسلامی ایران به عنوان پای ثابت مهم‌ترین مذاکرات منطقه‌ای و بین‌المللی توسط کشورهایی که سابقاً کمتر نقشی برای تهران قائل نبودند، به رسمیت شناخته شده است.

نتیجه‌گیری

دنیای امروز با دینامیسم جدیدی سامان گرفته است. جنس و نوع تعاملات بین‌المللی تغییر یافته است؛ بازیگران جدید وارد عرصه سیاست بین‌المللی شده‌اند و بازیگران گذشته نقش و کارکرد متفاوتی پیدا کرده‌اند. در دنیای به هم پیوسته امروز، قوه مقننه یک کشور قدرتمند - مانند ایالات متحده - که سابقاً در محدوده قلمروی جغرافیایی کشور خود «قانون‌گذاری» می‌کرد، این توانایی را کسب کرده که تعاملات تجاری و کاری شهروندان و اتباع کشورهای دوردست را به شدت تحت تأثیر قرار دهد و حتی در مواردی به میل خود «تنظیم» کند. امروزه، ابزار «حقوقی» که پیش از این صرفاً بر روابط میان دولت و شهروند حاکم بود، به عنوان اهرم راهبردی در دست برخی نهادها قرار گرفته، به نحوی که صرف‌نام‌گذاری یک دولت به عنوان «دولت حامی تروریسم» توسط آن‌ها می‌تواند آن دولت را در عرصه بین‌المللی به انزوای خطرناک و پرهزینه‌ای بکشاند. حال اینکه در قرن‌های گذشته، ایجاد چنین انزوایی برای رقیب مستلزم به‌کارگیری تمام ابزار دیپلماتیک، نظامی و مذاکراتی بود.

طبیعتاً، در چنین فضایی که یک ارگان دولتی مانند کنگره، چنین نقش مستقل و مؤثری در تعاملات جهانی یافته است، بازیگران پیرامونی مانند لابی‌ها، اتاق فکرها و رسانه‌ها نیز ظهور کرده‌اند و پا به میدان گذاشته‌اند تا با روش‌های نوین روابط میان کشورها را تحت تأثیر قرار دهند. در جهان امروز، هر سازمان غیردولتی مانند AIPAC یا UANI در واشنگتن با تصمیم چند عضو غیرمنتخب و به واسطه شناخت دقیقی که از دینامیسم صحنه سیاست

داخلی آمریکا کسب کرده، چنان ارتقا یافته که می‌تواند «پیش‌نویس قانون» تحریم علیه ایران برای کنگره تدوین کند و در کوتاه‌ترین زمان متن دلخواه خود را به تصویب برساند.

به طبع، در چنین فضایی، عملکرد و کارکرد نهادهای بین‌المللی نیز که زمانی صرفاً توسط کشورها جهت می‌گرفتند، به شدت تغییر یافته و چه بسا تعامل مؤثر و سازنده با آن‌ها نیز دیگر با شیوه‌های گذشته میسر نیست. اگر در عصر گذشته، بسیج کردن سازوکارها و نهادهای بین‌المللی علیه کشور خاص مستلزم به‌کارگیری اهرم‌های کلاسیک سیاست خارجی و «فن دیپلماسی» بود، امروزه بازیگران پیرامونی می‌توانند به‌صرف «امنیتی‌سازی» یک دولت، حتی رفتار و کارکرد نهادهای فنی و به‌ظاهر غیرسیاسی مانند IAEA را نیز تحت تأثیر قرار دهند.

در سال‌های اخیر، تأثیر امنیتی‌شدن ایران را می‌شود به خوبی در برخورد استثنائی و خارج از چارچوبی که در پرونده هسته‌ای صورت گرفت، مشاهده کرد. به رغم اینکه در حوزه هسته‌ای و امنیتی، کارنامه ایران بسیار روشن‌تر از بسیاری از کشورهای دیگر بود، پرونده ایران را بر خلاف بسیاری از قوانین و موازین بین‌المللی، از آژانس انرژی اتمی به شورای امنیت منتقل کردند، در آنجا بدون احراز «تهدیدآمیز بودن» فعالیت‌های ایران، شش قطعنامه فصل هفتمی به تصویب رساندند و متعاقباً با ایجاد اجماع همه‌جانبه، تدابیر بسیار سنگینی در سطح ملی و منطقه‌ای (اتحادیه اروپا) علیه ایران و شهروندان ایرانی به اجرا گذاشتند.

حال، با اتکا بر تجربه منفی «بحران هسته‌ای» و تجربه مثبت «برجام»، جای این پرسش مطرح است که در چنین دنیایی، چه سیاستی بیش از همه متضمن امنیت و منافع ملی ایران خواهد بود؟ پاسخ به این پرسش نیز چندان دشوار نیست: سیاستی که مبتنی بر شناخت دقیق از ماهیت، دینامیسم داخلی و شیوه کار بازیگران جدید عرصه بین‌المللی باشد.

البته، هرچند پاسخ به این پرسش «نظری» آسان است، اما چرخش ایران به سمت چنین سیاستی که مستلزم تغییر پارادایم‌های گذشته است، «در عمل» با مقاومت‌های بسیاری روبه‌رو خواهد شد. به عنوان مثال، اگر بنا بر این باشد که تعامل ایران با ایالات متحده مبتنی بر جریان‌شناسی درونی این کشور و «مهار کنگره»، «مهار لابی‌های متخاصم» و بهره‌برداری از اختلاف‌ها و شکاف میان دو حزب حاکم به جای نفی کامل سیستم سیاسی این کشور باشد، قطعاً حرکت به سمت چنین راهبرد و رویکردی از جانب تصمیم‌گیران تهران با مقاومت‌های ساختاری، ایدئولوژیک و حتی احساسی مواجه خواهد شد؛ مقاومتی که بیش از اینکه مبتنی بر واقعیت‌های دنیای مدرن و دینامیسم حاکم بر بازیگران جدید جهان سیاست باشد، بر اساس تجربیات تاریخی و خوانش کلی‌نگرانه که ریشه در اعصار گذشته، به ویژه در دوران استعمار دارد، شکل گرفته است.

حقیقت این است که «برجام» نشان داد می‌شود با چنین چرخشی ولو با قدرت مانور اندک، جریان‌ها و بازیگران متخاصم را از اهرم‌های مؤثرشان محروم کرد و بدون ذوب‌شدن در دایره کشورهای ابرقدرت، در راستای تأمین منافع ملی گام‌های مؤثری برداشت. شاید رسالت اندیشمندان حوزه سیاست خارجی در ایران پس‌برجام این باشد که جریان‌ها و جناح‌های محتاط و محافظه‌کارتر درون کشور را در مورد ضرورت تغییر و «به‌روز رسانی» راهبردها و رویکردها قانع کنند.

منابع

- Askari, Hossein (2003) Case Studies of U.S. Economic Sanctions: The Chinese, Cuban, and Iranian Experience, Greenwood Publishing Group.
- Axworthy, Michael (28 Jan 2015) Is it time to make Iran our friend and Saudi Arabia our enemy? The Guardian, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/jan/28/iran-saudi-arabia-middle-east-stability-peace>
- Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2016-04-21/obama-says-u-s-is-committed-to-help-arab-states-confront-iran>
- Daoud, Kamel (Nov. 20, 2015) Saudi Arabia, an ISIS That Has Made It, The New York Times, http://www.nytimes.com/2015/11/21/opinion/saudi-arabia-an-isis-that-has-made-it.html?_r=0.
- Davis, Julie (29 May 2015) U.S. Removes Cuba From State-Sponsored Terrorism List, The New York Times, <http://www.nytimes.com/2015/05/30/us/us-removes-cuba-from-state-terrorism-list.html>
- Goldberg, Jeffrey (April 2016) The Obama Doctrine, The Atlantic, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>
- Guardian (2016), China GDP: how it has changed since 1980, <https://www.theguardian.com/news/datablog/2012/mar/23/china-gdp-since-1980#data>
- Launius, Roger D. (2007) What Are Turning Points in History, and What Were They for the Space Age? in: Steven J. Dick, Societal Impact of Spaceflight, Government Printing Office.
- Lipton, David (17 May 2016) "Iran- Achieving its Potential in the Global Economy", <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp051716>
- Mitzen, Jennifer (2006) "Ontological Security in World Politics: State Identity and the Security Dilemma", European Journal of International Relations, Vol. 12, No. 3.
- Najafi, Amir and Askari, Hossein (2012) "The Impact of Political Relations Between Countries on Economic Relations", PSL Quarterly Review, V. 65, N. 262.

Norton, Ben (Jan 6, 2016) Saudi Arabia funds and exports Islamic extremism: The truth behind the toxic U.S. relationship with the theocratic monarchy, Salon, http://www.salon.com/2016/01/06/saudi_arabia_funds_and_exports_islamic_extremism_the_truth_behind_the_toxic_u_s_relationship_with_the_theocratic_nation/

Pollock, David (August 25, 2016) The New Normal: Today's Arab Debate over Ties with Israel, The Washington Institute for Near East Policy.

Rogin, Josh (2014) America's Allies Are Funding ISIS, The Daily Beast.

Sink, Justin (21 April 2016) Obama Says U.S. Is Committed to Help Arabs Contain Iran,