

انقضای تحریم تسلیحاتی ایران: راه باریک سازش در سیاست‌گذاری

مایکل سینگ

۲۹ ژوئن ۲۰۲۰

جدا کردن تحریم تسلیحاتی از توافق هسته‌ای می‌تواند بهترین امید برای کاهش تنش‌ها بین اعضای گروه ۱+۵ باشد و همزمان دسترسی ایران به تسلیحات پیشرفته را هم محدود کند.

محدودیت‌های سازمان ملل بر خرید و فروش تسلیحات از سوی ایران، در اکتبر ۲۰۲۰ منقضی خواهد شد که اولین انقضای قریب‌الوقوع از مجموعه شرایطی است که در توافق هسته‌ای اصطلاحاً «غروب» نامیده می‌شود. وقتی در ۲۰۱۵ بر سر این توافق بحث می‌شد، ناخشنودی اصلی منتقدان همین بود؛ این‌که وقتی این تحریم خاتمه یابد، ایران آزاد خواهد بود تا سلاح‌هایی را که در فهرست تسلیحات متعارف سازمان ملل قرار دارد، خریداری و نیز صادر کند؛ بی‌آن‌که مثل امروز ملزم به تایید قبلی شورای امنیت باشد. دولت ترامپ عزم خود را برای ممانعت از انقضای این تحریم نشان داده و قصد دارد با طرح قطعنامه‌ای آن را به طور نامحدود تمدید کند. دولت ترامپ هشدار داده که اگر این قطعنامه تصویب نشود، آماده است مکانیسم «ماشه» توافق هسته‌ای را فعال کند، که عملاً توافق هسته‌ای را منتفی می‌کند و همه تحریم‌های سازمان ملل را – که به خاطر توافق غیرفعال شده بود، از جمله تحریم تسلیحاتی – برمی‌گرداند.

این امر منتقدان و حامیان توافق را هم با انتخاب مشکلی رویه‌رو می‌کند. بسیاری از منتقدان راضی خواهند بود که ببینند آمریکا مکانیسم ماشه را اجرا کند. ولی این کار احتمالاً ایران را تحریک خواهد کرد تا به برنامه هسته‌ای خود سرعت بخشد و آن را به سطوح قبل از توافق برساند و، به این ترتیب، احتمالاً موجب بحران گسترده‌تری در شورای امنیت شود. حامیان توافق هسته‌ای هم به نوبه خود باید فکر کنند آیا برداشته شدن تحریم ارزش این تقابل (با آمریکا) را دارد یا نه، و نیز به این نکته بیندیشند که آیا ایجاد دسترسی بیشتر برای ایران – و قاعدتاً نیروهای نیابتی‌اش – به سلاح‌های پیشرفته در محیط فعلی خاورمیانه صحیح است یا نه.

تاریخچه تحریم تسلیحاتی و چشم‌انداز آینده گسترش تسلیحات هسته‌ای ایران

این‌که تحریم تسلیحاتی در درجه اول به توافق هسته‌ای پیوند خورده، به لحاظ تاریخی نامتعارف است. آمریکا از ۱۹۷۹ در پی آن بوده که فروش بین‌المللی تسلیحات به ایران را محدود کند؛ هم از طریق فرمان اجرایی و هم قوانین کنگره، مثل قانون ۱۹۹۲ در باب منع گسترش تسلیحات نظامی ایران و عراق. این تلاش نهایتاً در ۲۰۰۷ از طریق قطعنامه ۱۷۴۷ شورای امنیت سازمان ملل تصویب شد و واکنشی بود به خودداری ایران از پاسخ به تقاضای شورا برای تعلیق فعالیت‌های غنی‌سازی و بازفرآوری سوخت هسته‌ای. هرچند این قطعنامه محملی برای تصویب تحریم تسلیحاتی بود و سازش‌ناپذیری ایران در موضوع هسته‌ای منجر شد قدرت‌های ناهماهنگ با آمریکا مثل روسیه و چین از آن حمایت کنند، این تحریم به‌رحال در اذهان سیاست‌گذاران آمریکا پاسخی مستقیم به فعالیت‌های هسته‌ای ایران نبود. این تحریم بخشی از یک کارزار بزرگ‌تر بود که تحت رهبری وزارت خزانه‌داری و شورای امنیت ملی آمریکا در اواسط دهه ۲۰۰۰ اوج گرفت و هدفش منزوی کردن ایران از نظر دیپلماتیک، مالی، و نظامی به خاطر فعالیت‌های هسته‌ای، موشکی، و منطقه‌ای‌اش و حمایت‌اش از تروریسم بود.

از سال ۲۰۰۷ که این تحریم وضع شد – از جمله در خلال پنج سالی که از نهای شدن توافق هسته‌ای در ۲۰۱۵ می‌گذرد – آن نگرانی‌ها فروکش نکرد، چون سیاست امنیت ملی ایران تغییر واقعی نکرده است. مثلاً در ۲۰۱۹ ایران گستاخانه‌ترین تحریکات خود را طی سال‌ها انجام داد و با استفاده از پهپادهای نظامی و موشک‌های کروز به مجتمع نفتی سعودی حمله کرد. اگر قرار بود تحریم تسلیحاتی برداشته شود، احتمال چندان نبود که ایران بتواند توانمندی‌های نظامی متعارفی را که فاقد آن‌هاست – مثلاً جت‌ها و تانک‌های جنگی – به دست آورد، اما می‌توانست [با آنچه به دست می‌آورد] تسلیحاتی را که از قبل در اختیار دارد – مثل هواگردهای جنگی بدون سرنشین و موشک‌های کروز و بالستیک – تکمیل و وارد میدان کند. این امر احتمالاً در سه شکل ظاهر می‌شود: اول، دستیابی به سیستم‌های جدید و پیشرفته‌تر؛ دوم، تلاش برای انتقال تکنولوژی با هدف تولید بومی این سیستم‌ها، خصوصاً در صورت وضع مجدد تحریم‌ها؛ و سوم، انتقال این تکنولوژی‌ها به نیروهای نیابتی در منطقه و شرکا از جمله حزب الله در لبنان، شبه‌نظامیان شیعه در عراق، و حوثی‌ها در یمن؛ هم برای افزایش قدرت آتش این بازیگران و هم برای کسب عمق استراتژیک برای ایران. شکل سوم هم متضمن انتقال به مشتریانی است که برای این سلاح‌ها در جاهای دیگر دنیا پول می‌دهند. گسترش تسلیحات پیشرفته به بازیگران غیردولتی مسئولیت‌ناپذیر یکی از بی‌ثبات‌کننده‌ترین سیاست‌های تهران است، و به این معناست که کاهش محدودیت‌ها علیه ایران به معنای توقف تحریم علیه آن گروه‌ها هم هست.

پیامدهای سیاست‌گذاری

هرچند مخالفت دولت ترامپ با برداشتن تحریم، از دید بسیاری از محافل، شاید تلاشی دیگر برای تضعیف توافق هسته‌ای – یا حتی بهانه‌ای ساده برای فعال کردن مکانیسم ماشه و منحل کردن توافق قبل از انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا در ماه نوامبر – تلقی شود، ولی این برداشت می‌تواند گمراه‌کننده باشد. گنجاندن تحریم تسلیحاتی در قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل که مجری توافق هسته‌ای است، به‌خودی‌خود یک خطای مفهومی بوده است. این توافق تهران را ملزم به هیچ محدودیت منطقه‌ای نکرده است و این یعنی گنجاندن بند غروب یا انقضای تحریم، انتخابی است تا هم ایران را از آن مانع شود که عزم‌اش (در امضای توافق) را تغییر دهد و هم مانع توافقی بعدی بر سر مسائل منطقه‌ای نمی‌شود؛ انتخابی میان رعایت مفاد قطعنامه و ضربه‌زدن به امنیت منطقه، و برقراری تحریم و به خطر نینداختن توافق هسته‌ای. فعلاً دولت ترامپ هم با این انتخاب رویه‌روست، ولی حتی اگر هیلاری کلینتون در ۲۰۱۶ پیروز می‌شد، برای آمریکا – یا در واقع برای هر دولتی در آمریکا که نگران فعالیت‌های ایران یا امنیت متحدان خاورمیانه‌ای است – این مسئله به همین اندازه آزارنده می‌بود.

کشورهای اروپایی عضو گروه ۱+۵ (بریتانیا، فرانسه، و آلمان) که در هر صورت، دست‌کم تا سال ۲۰۲۳ به تحریم تسلیحاتی علیه ایران متعهد خواهند ماند، روشن ساخته‌اند که آن‌ها هم مانند آمریکا نگران انقضای قریب‌الوقوع این تحریم هستند. روسیه و چین، دو عضو غیراروپایی گروه ۱+۵ قاطعانه اعلام کرده‌اند که با تمدید این تحریم مخالف اند. ولی همزمان همه این کشورهای پنجگانه با مکانیسم ماشه اعلام مخالفت کرده‌اند، و احتمالاً مدعی می‌شوند که آمریکا فاقد مشروعیت لازم برای اجرای آن است، چون از توافق خارج شده و به تبع آن، حق توسل به مفاد آن را از دست داده است. درحالی‌که سه کشور اروپایی از رویارویی با آمریکا در شورای امنیت بر سر مکانیسم ماشه بیزارند، اما روسیه و چین شاید با پیش‌بینی از نحوه پاسخ آمریکا در صورت امتناع سازمان ملل، از این نزاع به عنوان فرصتی برای به جان هم انداختن آمریکا و

متحدانش و تضعیف موقعیت واشنگتن در مهم‌ترین نهاد بین‌المللی جهان استقبال کنند. این وضعیتی بغرنج برای دولت ترامپ ایجاد می‌کند: مکانیسم ماشه بهترین اهرم آمریکا برای تمدید تحریم تسلیحاتی است، ولی این اهرم کمترین تاثیر را بر کسانی دارد که متقاعد کردن آنها بزرگترین نیاز اجرایی شدن آن است.

گزینه‌های سیاست‌گذاری

در میانه دهه ۲۰۰۰، آمریکا سعی کرد روسیه را از فروش سامانه پدافند هوایی اس-۳۰۰ به ایران منصرف کند. فروش این سامانه در چارچوب تحریم‌های حاکم آن زمان، که شامل سلاح‌های دفاعی نمی‌شد، مجاز بود ولی مانع هرگونه حمله نظامی علیه ایران می‌شد. قطعه‌نامه غیررسمی ولی موثر بود - جورج دبلیو بوش، رئیس‌جمهور آمریکا، به توافقی شرافتی با ولادیمیر پوتین رئیس‌جمهور روسیه دست یافت که بر مبنای آن تا وقتی دیپلماسی هسته‌ای در جریان است، از ارسال این سامانه به ایران خودداری کند. ولی امروز تکرار این موفقیت دیپلماتیک مشکل خواهد بود؛ روابط آمریکا با مسکو و یکن‌نگران‌کننده‌تر از دهه‌های پیش است، و از سرگیری رقابت قدرت‌های بزرگ در خاورمیانه احتمالاً هر دو کشور را به سمت پیوندهای نظامی نزدیکتر با تهران سوق خواهد داد. علاوه بر این، چنین تفاهمی میان آمریکا و روسیه مبنای قانونی برای کشورهای ثالث فراهم نمی‌کند تا ارسال تسلیحات به ایران را منع کنند، یا کسانی را که در انتقال آن دخیل هستند، تحت پیگرد قرار دهند.

از این‌رو، تمدید تحریم مستلزم صدور قطعه‌نامه شورای امنیت خواهد بود و این نیازمند غلبه بر مخالفت روسیه و چین است، و نیز زایل کردن این تصور که چنین حرکتی منتج به تغییر دلخواهانه توافقی هسته‌ای می‌شود. تمدید تحریم‌ها واکنش شدیدی هم از طرف ایران خواهد داشت، چون برای ایران، پایان تحریم تسلیحاتی یک دستاورد سیاسی ممتاز در دیپلماسی هسته‌ای این کشور محسوب می‌شود. رویکرد ذیل را، هرچند اجرای آن دشوار است، باید لحاظ کرد:

- **تفکیک تحریم تسلیحاتی از توافقی هسته‌ای.** شورای امنیت به جای این‌که صرفاً تحریم را تمدید کند، باید آن را از توافقی هسته‌ای کاملاً جدا کند و موضوع را به بستر منطقه‌ای آن بازگرداند. همانطور که برای دولت‌ها مهم است تا به توافقی که امضا می‌کنند پایبند باشند، نمی‌توان از آن‌ها انتظار داشت که این کار را علیه منافع خودشان یا بدون توجه به واقعیت‌ها انجام دهند. واقعیت جاری هم روشن است: ایران کماکان به توزیع تسلیحات بین گروه‌هایی چون حزب‌الله، حوثی‌ها، و شبه‌نظامیان عراقی ادامه می‌دهد و این سرپیچی از چندین قطعه‌نامه شورای امنیت سازمان ملل است - قطعه‌نامه‌هایی هم‌وزن توافقی هسته‌ای و قطعه‌نامه ۲۲۳۱ که این آخری تأییدکننده توافقی هسته‌ای بود و تحریم‌های وضع‌شده توسط قطعه‌نامه‌های پیشین سازمان ملل را رفع می‌کرد. همه این قطعه‌نامه‌ها با حمایت مسکو و یکن‌تصویب شد. لغو تحریم تسلیحاتی علیه ایران نه تنها به معنای نادیده گرفتن این قطعه‌نامه‌هاست، که اجرای ضعیف آن‌ها را هم پیچیده می‌سازد - بسیار آسان‌تر است که از فروش تسلیحات به ایران جلوگیری کرد تا این‌که ایران را از توزیع آن‌ها بازداشت. به بیان دقیق‌تر، ایران فعلاً با هیچ تحریم تسلیحاتی مواجه نیست؛ بلکه قطعه‌نامه ۲۲۳۱ می‌گوید این کشور با تأیید موردبه‌مورد شورای امنیت می‌تواند سلاح خرید و فروش کند. یک قطعه‌نامه جدید به جای حفظ این سیستم، یا منع ایران از صادرات و واردات سلاح، می‌تواند منجر به تصریح شروطی شود که تحت آن‌ها ایران بتواند این کار را انجام دهد؛ یعنی از طریق رعایت قطعه‌نامه‌های دیگر شورای امنیت سازمان ملل، مثل ۱۷۰۱ (۲۰۰۶) و ۲۲۱۶ (۲۰۱۵). از آنجا که لغو تحریم تسلیحاتی بخشی از خود توافقی هسته‌ای نیست، بلکه بخشی از قطعه‌نامه ۲۲۳۱ است، این امر به تغییر یک‌جانبه در هیچ‌کدام از توافقات انجام‌شده با ایران تلقی نخواهد شد، بلکه تغییری خواهد بود که در قطعه‌نامه‌ای میان اعضای خود شورا خواهد بود؛ و اعضای شورا آزادند بر اساس شرایط ژئوپولیتیک حاکم، قطعه‌نامه‌ها را تغییر دهند و اغلب هم این کار را می‌کنند.
- **جلب حمایت منطقه‌ای.** هرچند روسیه و چین احتمالاً از زورآزمایی با آمریکا استقبال می‌کنند - خصوصاً اگر تصور کنند که واشنگتن در روابط کلی‌تر خود با مسکو و یکن‌به مسئله ایران اولویت نخواهد داد - بعید است علاقه‌ای به افزایش تنش با رقبای ایران در خاورمیانه داشته باشند. واشنگتن باید شرکای اقتصادی اصلی روسیه و چین در منطقه - یعنی اسرائیل، عربستان سعودی، امارات متحده عربی، و خصوصاً قطر - را با خود همراه کند تا برای مسکو و یکن‌روشن سازد که اگر بر سر راه تمدید تحریم تسلیحاتی علیه ایران قرار گیرند، بهای آن را خواهند پرداخت.
- **تغییر جهت در تهدید مکانیسم ماشه.** هرچند رویکرد فوق ممکن است روشی آبرومندانه برای روسیه و چین در حمایت از تمدید تحریم تسلیحاتی فراهم کند، باز هم ممکن است از این کار خودداری کنند، یا این پیش‌بینی که طرح مکانیسم ماشه از سوی آمریکا نه تنها در شورای امنیت ناکام خواهد ماند که شکافی هم بین آمریکا و سه کشور اروپایی ایجاد می‌کند که منجر به بحرانی عمیق‌تر در شورای امنیت می‌شود و بر مسئله ایران سایه خواهد انداخت. گرچه مسکو و یکن‌در استقبال از چنین بحرانی ممکن است بی‌پروایی نشان دهند، انجام آن با تمایل آن‌ها به تضعیف نقش آمریکا در نظم بین‌المللی همخوانی دارد.

نه آمریکا و نه سه کشور اروپایی، هیچ‌کدام علاقه‌ای به ایجاد بحران بر سر ایران ندارند، خصوصاً اگر ذی‌نفعان آن روسیه و چین باشند. با این حال، این منطق منجر به نتیجه‌گیری‌های متفاوتی از سوی کشورهای متحد خواهد شد؛ واشنگتن خواهد گفت سه کشور اروپایی مخالفت‌شان را با اجرای مکانیسم ماشه توسط آمریکا به‌سادگی کنار بگذارند و یا حتی خودشان این مکانیسم را آغاز کنند؛ سه کشور اروپایی ترجیح می‌دهند که واشنگتن به‌سادگی از مکانیسم ماشه اجتناب کند، یا این استدلال که وضع مجدد تحریم‌های سازمان ملل، فشارهای قبلی ناشی از بازگشت تحریم‌های آمریکا را صرفاً اندکی بیشتر خواهد کرد، ولی ممکن است ایران را وادار به تسریع فعالیت‌های هسته‌ای خود کند. رسیدن به سازشی بین این مواضع آن خواهد بود که آمریکا و سه کشور اروپایی با هم و با طرح قطعه‌نامه‌ای جدید، توافقی هسته‌ای را برای دوره قابل‌تمدیدی از مذاکره، مثلاً شش ماه، تعلیق کنند و واشنگتن تهدید استفاده از مکانیسم ماشه را به عنوان پشتیبان سیاست خود، در صورت وتوی قطعه‌نامه از طرف مسکو و یکن‌حفظ کند و سه کشور اروپایی بپذیرند با موضع آمریکا در این اقدام مخالفت نکنند.

* مایکل سینگ هموند ارشد لین-سوینگ و مدیر عامل انستیتو واشنگتن است.