

إضاءة على التصويت ضد الاتفاق النووي الإيراني

بواسطة روبرت ساتلوف (ar/experts/rwbrt-satlwf-0/)

أغسطس

متوفر أيضاً باللغات:

(English (/policy-analysis/clarifying-no-vote-iran-nuclear-agreement

عن المؤلفين



روبرت ساتلوف (ar/experts/rwbrt-satlwf-0/)

روبرت ساتلوف هو المدير التنفيذي لمعهد واشنطن منذ عام 1993. ونظراً لكونه خبيراً في السياسات العربية والإسلامية بالإضافة إلى سياسة الولايات المتحدة تجاه الشرق الأوسط فقد كان للدكتور ساتلوف العديد من الكتابات والخطابات حول عملية السلام العربي الإسرائيلي والتحديات التي يفرضها الإسلاميون تجاه النمو الديمقراطي في المنطقة والحاجة إلى دبلوماسية عامة تتميز بالجرأة والابتكار بالنسبة للعرب والمسلمين



تحليل موجز

ما هي تداعيات التصويت ضد الاتفاق النووي الإيراني تخضع هذه المسألة لمبالغة ملحوظة من شأنها التعتيم على حقيقة الوضع لذلك نقدم في ما يلي شرحاً وافياً لكل من يجهل هذه الحقيقة

ماذا يُقصد بـ "مراجعة الكونغرس للاتفاق الإيراني"

يبدو الاتفاق النووي الإيراني - الذي يعرف رسمياً باسم "خطة العمل الشاملة المشتركة" - شبيهاً للغاية بمعاهدة ولكنه ليس كذلك ومن الناحية التقنية لا يعتبر حتى "اتفاقاً تنفيذياً". وهو لا يحمل توقيع أي طرف إنه بالأحرى عبارة عن مجموعة نقاط تم التفاهم حولها بشكل طوعي بين ثمانية أطراف هي: إيران وبريطانيا وفرنسا وألمانيا وروسيا والصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وعلى الرغم من أن مثل هذا الاتفاق لا يتمتع بوضع قانوني بحد ذاته قرر الكونغرس الأمريكي ممارسة سلطة المراجعة عليه على غرار السلطة التي يمارسها مجلس الشيوخ (وإن ليست مطابقة) عند "إسداء النصح والموافقة" على المعاهدات إن النظام الأساسي الذي يمارس السلطة في هذه الحالة هو "قانون مراجعة الاتفاق النووي الإيراني" لعام 2015 - المعروف بشكل غير رسمي بتشريع كروكر-كاردان وبموجب هذا القانون الذي يمثل حل وسط والذي وقّع عليه الرئيس الأمريكي باراك أوباما يحق لمجلسي الكونغرس التصويت على قرارات مؤيدة للاتفاق أو معارضة له ومع ذلك يمكن للرئيس استخدام حق النقض ضد هذه القرارات ولتجاوز هذا النقض لا بد من تصويت ثلثي الأعضاء في كلا المجلسين

لأغراض المقارنة تجدر الإشارة إلى أن المعيار الذي يتطلبه دعم الكونغرس للاتفاق الإيراني أدنى بكثير مما هو الحال بالنسبة لدعمه لمعاهدة فللموافقة على الاتفاق لا بد من تصويت ثلث أعضاء أحد مجلسي الكونغرس فقط ضد قرار معارض للاتفاق وفي المقابل تستوجب المعاهدات دعم ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ

ما هي تداعيات التصويت على قرار برفض الاتفاق

قد يوّد التصويت ضد الاتفاق الإيراني أصداءً سياسية هامة ولكن مع أثر عملي محدود فهو لا يسمح بتجاوز سلطة الرئيس أوباما من ناحية الالتزام بالاتفاق ولا يحد من سلطته من حيث المشاركة في معظم جوانب إنفاذ الاتفاق وفي الواقع تتمثل النتيجة العملية الوحيدة لهذا التصويت بالحد من سلطة الرئيس بموجب القانون لجهة التنازل عن العقوبات المرتبطة بالبرنامج النووي المفروضة على إيران كما أن قرار الرفض لن يكون له أي سلطة على إرغام الرئيس على إنفاذ مثل هذه العقوبات بشكل فاعل أما إذا أراد الرئيس ممارسة نفس "الاجتهاد الادعائي" الذي يتمتع به على بعض القضايا الجدلية الأخرى التي يختلف مع القانون حولها لتضاءلت على الأرجح فعالية العقوبات بشكل ملحوظ

ماذا يعني ذلك من الناحية العملية

هنا من المهم أن نتذكر الإطار الزمني لتطبيق "خطة العمل المشتركة الشاملة". فالمجموعة الأولى من المسؤوليات المنصوص عليها في الاتفاق تقع على عاتق إيران وقبل أن يحدث أي شيء آخر ينبغي على إيران تنفيذ "المتطلبات الأساسية" المفروضة عليها بموجب الاتفاق بما فيها التجاوب مع «الوكالة الدولية للطاقة الذرية» حول مسألة «الأبعاد العسكرية المحتملة» وتجميد عمل آلاف من أجهزة الطرد المركزي وتقليص مخزونها الهائل من اليورانيوم منخفض التخصيب إلى 300 كيلوغرام وإزالة صلب مفاعل آراك لإنتاج مادة البلوتونيوم ويعتقد معظم الخبراء أن هذه العملية ستستغرق ما بين ستة إلى تسعة أشهر وعندما تتأكد «الوكالة الدولية للطاقة الذرية» بأن إيران قد وفّت بهذه المتطلبات يصبح تخفيف العقوبات الأمريكية والدولية المفروضة على إيران خياراً قائماً

إذاً لن يبرز أي أثر عملي للتصويت بالرفض حتى أوائل إلى منتصف عام 2016

من الناحية الفرضية يُعتبر ذلك صحيحاً

ما الذي يمكن أن يحصل في غضون ذلك

هنا يصبح التحليل موضع تكهنات ومبالغة فقد افترض مؤيدو الاتفاق أن نجاح التصويت بالرفض سيبطل الاتفاق واعتبروا أن إيران ستفقد الثقة في التزام الولايات المتحدة بالاتفاق فتتسحب وتكثف برنامج التخصيب ليبلغ مستويات جديدة وأن الأوروبيين سيشتكون من السلوك الأمريكي الموارب ويضعون حداً للعقوبات من تلقاء ذاتهم كما يشير مؤيدو الاتفاق إلى أنه في غياب القيود المتفق عليها حول البرنامج النووي الإيراني ستستدعي إيران عاجلاً أم آجلاً تحركاً عسكرياً أمريكياً أو إسرائيلياً ضدها مما قد يطلق العنان لحرب إقليمية

هناك براهين دامغة تبين أن كل واحد من هذه التكهنات ليس في محله أولاً من غير المرجح أن ترد إيران بصورة متهورة على قرار الكونغرس المعارض للاتفاق بقيامها بتخصيب اليورانيوم وبالتالي تأكيد شكوك الجهات التي لم تثق يوماً بالتزام طهران بامتلاك برنامج نووي سلمي بصورة حصرية فبعد أن عملت طهران باجتهاد طيلة عقدين من الزمن لتطوير برنامج يوشك اليوم على اكتساب شرعية دولية مذهلة وإنهاء العقوبات المرتبطة ببرنامجها النووي من غير المنطقي كثيراً أن تتخلص من جميع هذه الإنجازات بنوبة غضب وعلى العكس من ذلك يرجح بقوة أن تفني إيران بالمتطلبات الأساسية لكي تُنهي الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي العقوبات المفروضة عليها الأمر الذي سيتوافق مع مصادقة «الوكالة الدولية للطاقة الذرية». وفي الوقت نفسه ستلاحظ طهران أن الولايات المتحدة وليس الجمهورية الإسلامية الإيرانية قد عُزلت بسبب تعنتها

أما بالنسبة إلى أوروبا فمن غير المرجح أن تردّ على التصويت ضد الاتفاق النووي بإنهاء العقوبات من جانب واحد بل ستسعى على الأرجح إلى ضمان موقفها التفاوضي من خلال التقييد بشروط الاتفاق أي أنها ستنتظر إلى أن تلبّي إيران المتطلبات الأساسية قبل أن تكافئها بتخفيف العقوبات

سيغتاظ القادة الأوروبيون وبالتأكيد الشركات الأوروبية من التطبيق المتواصل للعقوبات الأمريكية المرتبطة بالبرنامج النووي ففي التسعينات وعندما أدت العقوبات المفروضة على إيران إلى التأثير على الأعمال التجارية للشركات الأوروبية شكت حكومات الاتحاد الأوروبي من تطبيق القانون الأمريكي خارج حدود الولايات المتحدة ونجحت في الضغط على إدارة كلينتون لكي تعلق تطبيق هذه العقوبات وبعد فترة وجيزة من توقيع الرئيس كلينتون على "قانون العقوبات على إيران وليبيا" توصلت إدارته إلى اتفاق رسمي مع الاتحاد الأوروبي يقضي بعدم إنفاذ هذه العقوبات على الشركات الأوروبية وخلال العقد التالي وبالرغم من استياء الكونغرس لم تشر إدارتا كلينتون وبوش إلى أي انتهاك لـ "قانون العقوبات على إيران وليبيا" من قبل أي شركة في الاتحاد الأوروبي إذ ادعتا أنه كان عليهما القيام بالمزيد من التحقيقات حول المسائل التي أعلنت عنها صراحة الشركات المعنية وعلى الرغم من متطلبات الكونغرس الأمريكي الصارمة على نحو متزايد حول التبليغ عن مسار هذه التحقيقات بما فيها الأحكام التي تبناها مجلس الشيوخ بكامل أعضائه المائة عمدت الإدارتان بكل بساطة إلى المماطلة على هذا الصعيد

واليوم من المرجح أن يتبع الأوروبيون مقاربة مماثلة وبالتالي ستكون النتيجة رهناً برد إدارة أوباما وإذا استمرت الإدارة في إنفاذ العقوبات المرتبطة بالبرنامج النووي بشكل فعال بالإضافة إلى إنفاذ الجوانب الأولية والثانوية للعقوبات غير المرتبطة بالبرنامج النووي والتي لن تتأثر بالاتفاق الإيراني من غير المرجح في النهاية أن يفضل أصحاب الشركات الأوروبية السوق الإيرانية على السوق الأمريكية وسيبقى الجزء الأكبر من نظام العقوبات الحالي قائماً

قد يفضي هذا السيناريو إلى نتيجة غامضة إذ أن نظام العقوبات العالمي سيكون أقل فعالية مما هو عليه اليوم لكنه سيتربك مع ذلك أثراً ملحوظاً ولن يتداعى إلا إذا فشلت الولايات المتحدة في إنفاذ عقوباتها وبالرغم من ذلك من الصعب تخيل سيناريو يكون فيه خطر الحرب أكبر بكثير مما هو عليه اليوم

هل أن النتيجة "الغامضة" تُعدّ حقاً أفضل النتائج

كلا وهي ليست بالضرورة الأكثر احتمالاً. ليس هناك سبب بأن نجاح التصويت ضد الاتفاق يجب أن يؤدي إلى إنهاء النقاش الداخلي في الولايات المتحدة حول الاتفاق الإيراني. بإمكان الرئيس الأمريكي تحسين الاتفاق من خلال عدة طرق إما مباشرة عبر استئناف المفاوضات مع الأطراف الأخرى أو بطريقة غير مباشرة عبر تحرك أحادي الجانب أو متعدد الأطراف مع حلفاء الولايات المتحدة (للمزيد من التفاصيل راجع القائمة الطويلة من الاقتراحات المقدمة باللغة الانكليزية من قبل أعضاء مجموعة الدراسة حول إيران في معهد واشنطن). وفي أي مرحلة بإمكان الرئيس العودة إلى الكونغرس وإعداد صيغة جديدة لمراجعة الاتفاق والسعي إلى الحصول على موافقة الكونغرس.

هناك عدة حوافز قد تدفع الرئيس الأمريكي إلى إتمام هذه الخطوات قبل أن تلبي إيران المتطلبات الأساسية الواردة في الاتفاق. وإذا ما حدث ذلك ستلتزم الولايات المتحدة بالجدول الزمني المحدد للتنازل عن العقوبات التي فرضتها كما يدعو الاتفاق في الوقت نفسه الذي ينهي فيه الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة العقوبات المفروضة من قبلهما.

هل يستطيع أعضاء الكونغرس اشتراط حدوث تغييرات في السياسة الأمريكية مقابل تصويتهم لصالح الاتفاق

إذا خشيت الإدارة الأمريكية من أنها قد تخسر بفعل تصويت الكونغرس حول تجاوز حق النقض الرئاسي قد تحاول تحويل بعض الأصوات المعارضة إلى أصوات مؤيدة من خلال تقديم عروض لتحسين الاتفاق. ونظراً لمعارضة الإدارة لاستئناف المفاوضات بشأن الاتفاق قد تتخذ التحسينات شكل تحركات أحادية الجانب في السياسة الأمريكية (على سبيل المثال تصريحات عن التزام الولايات المتحدة باستخدام "جميع الوسائل الضرورية" لمنع قيام إيران من تجميع اليورانيوم عالي التخصيب في أعقاب رفع القيود المفروضة على تخصيب اليورانيوم بعد مرور خمسة عشر عاماً من تنفيذ الاتفاق) أو تنسيق أمريكي-أوروبي بشأن إيران (على سبيل المثال القيام بتحديد مصفوفة من العقوبات المتفق عليها فيما يتعلق بالمخالفات الإيرانية للاتفاق في الوقت الحالي وذلك للحد من احتمالات التوتر بين دول التحالف حول إعادة فرض العقوبات في وقت لاحق). فمثل هذه التغييرات قد تُحسن الاتفاق في نواح كثيرة.

والأهم من ذلك يمكن للإدارة الأمريكية أن تصيغ وتطبق استراتيجية لردع السلوك الإيراني العدائي الذي يقلق حلفاء واشنطن في الشرق الأوسط إلى حد كبير ويخلق الانطباع بأن الولايات المتحدة هي في طور الانسحاب من المنطقة. ويجدر بالذكر أن التدابير الملموسة لكبح إيران ستترك أثراً أكبر من أي تصريحات علنية لأن هذه الإدارة تواجه عن حق أو عن غير حق أزمة ثقة خطيرة في عيون النقاد على المستويين الوطني وفي منطقة [الشرق الأوسط] أيضاً.

بيد لا يسمح "قانون مراجعة الاتفاق النووي" بحد ذاته بأصوات "نعم مشروطة" بل مؤيدة أو رافضة فقط. وبالتالي ما لم يوضع تشريع جديد سيكون هذا الاشتراط رهناً بالثقة المتبادلة بين الإدارة الأمريكية والكونغرس.

هل يملك الرئيس خيارات أخرى

إذا لم يوافق الكونغرس على الاتفاق وتجاوز حق النقض الرئاسي بإمكان الرئيس مع ذلك أن يحاول الالتفاف على السلطة التشريعية على سبيل المثال يمكنه رفض التصويت المعارض باعتباره تدخل غير مجاز في السلطة التنفيذية والمضي قدماً في التنازل عن العقوبات والانتظار بأن يرفع الكونغرس القضية إلى المحكمة العليا. وكما أشرنا سابقاً أمام الرئيس خيار بديل يتمثل بالتنازل عن العقوبات بالفعل وليس بالإسم من خلال ممارسة اجتهاده حول مقدار الجهود الضرورية لإنفاذها.

كيف يؤدي قرار مجلس الأمن الدولي المؤيد للاتفاق إلى تغيير الوضع

يُعدّ هذا الشق غامضاً أيضاً. فقرار الإدارة الأمريكية للحصول على تأييد مجلس الأمن للاتفاق قبل إتمام الكونغرس مراجعته لم ينتهك نص "قانون مراجعة الاتفاق النووي" لأن القرار رقم 2231 لا يدخل حيز التنفيذ إلا بعد انتهاء فترة مراجعة الكونغرس للاتفاق. ومع ذلك هناك تبريرات قوية - أدلى بها كل من الديمقراطيين والجمهوريين - على أنه انتهك روحية هذا التشريع على أي حال إن تصويت الكونغرس بالرفض لا يبطل قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2231 ولا يرغم الرئيس على سحب دعمه للقرار. فكما ذكر سابقاً فإن الجانب العملي الوحيد لتصويت الكونغرس بالرفض يتمثل بالحد من سلطة الرئيس في التنازل عن العقوبات الأحادية الجانب المرتبطة بالبرنامج النووي.

إذا لا تتنازل الولايات المتحدة عن هذه العقوبات بمجرد مصادقة «الوكالة الدولية للطاقة الذرية» على تلبية إيران للمتطلبات الأساسية بالكامل لا ينهار الاتفاق تلقائياً. فالاتفاق يتضمن آلية خاصة به للبت في الانتهاكات - الأعضاء الثمانية في "اللجنة المشتركة" - ومن المرجح أن تقوم إيران بإحالة الولايات المتحدة أمام هذه الهيئة للدفاع عن قضيتها. إلا أن ذلك سيشكل نزاعاً سياسياً وليس مسألة تقنية. وفي تلك المرحلة سيتعين على جميع الأطراف تقييم مصالحها ومعرفة ما إذا كان التزامها بالاتفاق يصب في صالحها أم لا. وبكل بساطة لا يمكن الحكم بشكل نهائي على مجرى الأمور في المستقبل نظراً للمتغيرات الكثيرة على المحك. ومع ذلك فإن احتمال

الحرب يبقى ضئيلاً

إذاً ما هو بيت القصيد

إن التصويت بالرفض هو أكثر مما يبدو للوهلة الأولى وأقل من ذلك أيضاً فمن ناحية هو الطريقة الوحيدة التي يسمح بها النظام الأمريكي للممثلين المنتخبين بالتعبير عن معارضتهم للاتفاق ويلزم الإدارة على أخذ آرائهم بعين الاعتبار ومن ناحية أخرى هو لن يبطل الاتفاق الإيراني إلا إذا أرادت الأطراف الأخرى ذلك

وصحيح أن التصويت بالرفض سيحد من سلطة الرئيس المتعلقة بتلبية إحدى الإلتزامات الأمريكية المنصوص عليها في الاتفاق وهو التنازل عن العقوبات إلا أنه في أغلب الظن لن يصبح مسألة مطروحة مباشرة على الطاولة قبل بداية أو حتى منتصف عام 2016. وفي غضون ذلك قد يتغير الوضع بفعل معطيات كثيرة تتراوح بين تحسينات في الاتفاق قد تستدعي لاحقاً دعم الكونغرس وإلى تصريحات جديدة حول الأنشطة النووية الإيرانية السرية التي قد تؤكد شكوك أعضاء الكونغرس

وبعبارة أخرى إن التصويت بالرفض لن يؤدي بالضرورة إلى "إبطال الاتفاق" بل في واقع الأمر قد يمهد الطريق في ظل ظروف معينة إلى التوصل إلى اتفاق أفضل يحقق الأهداف الأمريكية بفعالية أكبر من الاتفاق الحالي

روبرت ساتلوف هو المدير التنفيذي لمعهد واشنطن

موصى به

BRIEF ANALYSIS

Unpacking the UAE F-35 Negotiations

//

◆

Grant Rumley

(/policy-analysis/unpacking-uae-f-35-negotiations)



ARTICLES & TESTIMONY

How to Make Russia Pay in Ukraine: Study Syria

//

◆

Anna Borshchevskaya

(/policy-analysis/how-make-russia-pay-ukraine-study-syria)



تحليل موجز

[مواجهة أزمة الغذاء في سوريا](#)

فبراير



عشتار الشامى

([ar/policy-analysis/mwajht-azmt-alghdha-fy-swrya/](#))

TOPICS

([ar/policy-analysis/alsyast-alamrykyt/](#)) السياسة الأمريكية

([ar/policy-analysis/antshar-alaslht/](#)) انتشار الأسلحة

المناطق والبلدان

([ar/policy-analysis/ayran/](#)) إيران