



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

تقدير موقف | 26 نيسان/ أبريل، 2022

أفق مفاوضات فيينا وأسباب تعثر العودة إلى الاتفاق النووي الإيراني

وحدة الدراسات السياسية

أفق مفاوضات فيينا وأسباب تعثر العودة إلى الاتفاق النووي الإيراني

سلسلة: تقدير موقف

26 نيسان/ أبريل، 2022

وحدة الدراسات السياسية

هي الوحدة المكلفة في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات بدراسة القضايا الراهنة في المنطقة العربية وتحليلها. تقوم الوحدة بإصدار منشورات تلتزم معايير علمية رصينة ضمن ثلاث سلسلات هي: تقدير موقف، وتحليل سياسات، وتقييم حالة. تهدف الوحدة إلى إنجاز تحليلات تلبي حاجة القراء من أكاديميين، وصنّاع قرار، ومن الجمهور العام في البلاد العربية وغيرها. يساهم في رفد الإنتاج العلمي لهذه الوحدة باحثون متخصصون من داخل المركز العربي وخارجه، وفقاً للقضية المطروحة للنقاش.

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2022

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية عربية للعلوم الاجتماعية والعلوم التطبيقية والتاريخ الإقليمي والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاث فهو يولي اهتماماً لدراسة السياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربية أو سياسات دولية تجاه المنطقة العربية، وسواء كانت سياسات حكومية، أو سياسات مؤسسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربية بأدوات العلوم الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، وبمقاربات ومنهجيات تكاملية عابرة للتخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قوميّ وإنسانيّ عربيّ، ومن وجود سمات ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربيّ، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقها، كما يطرحها كبرامج وخطط من خلال عمله البحثي ومجمل إنتاجه.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

شارع الطرفة، منطقة 70

وادي البنات

ص. ب: 10277

الضعاين، قطر

هاتف: +974 40354111

www.dohainstitute.org

المحتويات

1. أولاً: أسباب تعثر المفاوضات
1. الخلاف حول رفع «الحرس الثوري» من قائمة الإرهاب
2. معضلة الضمانات
2. الدور الروسي
3. ثانياً: محاذير الاتفاق وغيابه
3. أميركياً
3. إيرانياً
4. خاتمة

على الرغم من مرور أكثر من عام على انطلاق مفاوضات فيينا التي تهدف إلى إحياء الاتفاق النووي الإيراني لعام 2015، المعروف باسم «خطة العمل الشاملة المشتركة»، وصدور تصريحات عن التوصل إلى «مسودة اتفاق»¹، فإن تلك المفاوضات لم تفض إلى اتفاق. وبعد اتصال أجري يوم 25 نيسان/ أبريل بين الرئيس الأميركي جو بايدن ورئيس الحكومة الإسرائيلي نفتالي بينيت، نشرت بعض الصحف الإسرائيلية تقديرات تستبعد التوصل إلى اتفاق².

أولاً: أسباب تعثر المفاوضات

لا تخفي الولايات المتحدة وإيران رغبتهما في العودة إلى الاتفاق النووي كل لحساباته الخاصة؛ إذ تريد إيران أن تخفف وطأة العقوبات التي أعادت إدارة الرئيس السابق دونالد ترامب فرضها عليها بعد انسحابها من الاتفاق النووي عام 2018، بموجب سياسة «الضغوط القصوى»، لإرغامها على القبول بتعديل اتفاق عام 2015 بما يسمح بقيود أكبر على برنامجها النووي وبرنامجها للصواريخ الباليستية، وسياساتها التي تعتبرها واشنطن مزعزعة لاستقرار المنطقة، وهو الأمر الذي رفضته طهران. في المقابل، ترى إدارة بايدن أن تلك العقوبات، رغم تداعياتها الكبيرة على الاقتصاد الإيراني، فإنها لم تحقق أهدافها المنشودة، بل دفعت إيران إلى التملص من القيود المفروضة على برنامجها النووي، بموجب اتفاق عام 2015، ورفعت من نسبة تخصيب اليورانيوم بدرجات كبيرة عبر أجهزة طرد مركزي أكثر تطوراً، ما قلص ما يعرف بفترة «الاختراق» Break through التي تؤهل إيران، نظرياً، لصناعة سلاح نووي خلال فترة تراوح بين سنة وبضعة أسابيع فقط. وتسعى إدارة بايدن لإحياء الاتفاق النووي مع إيران أملاً أيضاً في تأمين مصادر جديدة للنفط والغاز لتعويض انخفاض الصادرات الروسية جراء العقوبات الغربية عليها بسبب غزوها أوكرانيا، والتي أدت إلى ارتفاع أسعار الطاقة عالمياً. وهذا أمر ترى فيه طهران فرصة لرفع العقوبات عنها ولتحسين وضعها المالي والاقتصادي والعودة إلى الاندماج سريعاً في الاقتصاد العالمي. ورغم حاجة الطرفين إلى العودة إلى الاتفاق النووي، وهو ما تُرجم في آذار/ مارس 2022 في إعراب كل أطراف المفاوضات عن أملهم بقرب التوصل إلى اتفاق، فإن جملة من الأسباب ما زالت تحول دون ذلك، نعرض فيما يلي أهمها.

الخلافاً حول رفع «الحرس الثوري» من قائمة الإرهاب

يتمثل السبب الرئيس الذي يحول حالياً دون عودة الطرفين إلى الاتفاق النووي بشرط طهران رفع الحرس الثوري الإيراني من قائمة المنظمات الإرهابية الأجنبية. وكان الرئيس ترامب صوّف عام 2019 الحرس الثوري الإيراني منظمة إرهابية. ورغم أن هذا التصنيف غير مرتبط بالاتفاق النووي³، فإن إيران تصرّ على إلغائه باعتبار الحرس الثوري أحد أفرع الجيش الإيراني⁴. كما أن بقاءه في قائمة المنظمات الإرهابية الأجنبية قد يحرم إيران من جني بعض الثمار الاقتصادية للاتفاق النووي، باعتبار الحرس الثوري لاعباً اقتصادياً رئيساً في إيران، وهذا يعني أن الشركات الغربية سوف تتردد في ضخ استثمارات مهمة في الاقتصاد الإيراني⁵. لكن البعض يرى أن إدراج الحرس الثوري على قائمة المنظمات الإرهابية أو رفعه منها لا يعدو كونه مسألة رمزية، ذلك أن

1 Karen DeYoung, "Experts Urge Return to Iran Nuclear Deal as Prospects Dim," *The Washington Post*, April 21, 2022, accessed on 26/4/2022, at: <https://wapo.st/3KhwL5K>

2 "تقديرات إسرائيلية تستبعد إبرام اتفاق نووي جديد مع إيران"، *العربي الجديد*، 2022/4/26، شوهده في 2022/4/26، في: <https://bit.ly/30OrCpF>

3 Murtaza Hussain, "Joe Biden Deserves the Blame for Killing the Iran Nuclear Deal," *The Intercept*, 21/4/2022, accessed on 26/4/2022, at: <https://bit.ly/3vMLU9Y>

4 Jonathan Guyer, "What's the Deal with the Iran Nuclear Deal?" *VOX*, 6/4/2022, accessed on 26/4/2022, at: <https://bit.ly/3LkiyXb>

5 Ibid.

إيران مصنفة أميركيًا دولةً راعيةً للإرهاب، كما أن الحرس الثوري يخضع لعقوبات أميركية منفصلة من طرف وزارة الخزانة⁶. وقد حاولت واشنطن مساومة إيران على رفع الحرس الثوري من قائمة الإرهاب مقابل قبولها بمناقشة برنامجها للصواريخ الباليستية وسياساتها الإقليمية⁷، إلا أن طهران رفضت ذلك. وبهذا، تبقى هذه المسألة عالقة بين الطرفين، حيث تتردد إدارة بايدن في اتخاذ القرار خشية إثارة عاصفة سياسية في الكونغرس وبين حلفائها الإقليميين، في حين لا يبدو أن إيران في وارد التنازل عن هذا الشرط.

معضلة الضمانات

يتمثل الشرط الثاني الذي تطالب به إيران لإتمام العودة إلى اتفاق عام 2015 بأن تقدّم واشنطن ضماناتٍ بعدم الانسحاب من الاتفاق مستقبلاً وإعادة فرض عقوبات عليها في حال تغيرت الإدارة الأميركية. وتنتقل طهران هنا من تجربتها مع إدارتيّ باراك أوباما ودونالد ترامب. فقد وقّعت الأولى الاتفاق النووي معها عام 2015، أما الثانية فقد تنصّلت منه عام 2018. أضف إلى ذلك أن الدول الأوروبية الموقّعة للاتفاق، وهي ألمانيا وبريطانيا وفرنسا، فشلت في الوفاء بتعهداتها في توفير آلية بديلة تحمي الشركات الأوروبية من العقوبات الأميركية في حال استمرت في التعامل الاقتصادي مع إيران. في المقابل، تشدد إدارة بايدن على أنه لا يمكنها أن تفي بهذه المسألة؛ إذ إن الاتفاق النووي لا يحظى بصفة «معاهدة» ملزمة للولايات المتحدة، فذلك يتطلب موافقة مجلس الشيوخ الأميركي عليها، وهو أمر غير ممكن في الأوضاع الحالية. وأقصى ما تستطيع إدارة بايدن تقديمه لطهران في هذا السياق هو ضمانة بعدم تعطيل الكونغرس لاتفاقٍ توقّعه الإدارة الأميركية، فهذا يتطلب اعتراض ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ، وهو أمر صعب المنال، رغم وجود عدد من الديمقراطيين المتشككين في إحياء الاتفاق، إضافةً إلى جميع الأعضاء الجمهوريين. ورغم أن الكونغرس بمجلسيه، الشيوخ والنواب، أصدر قانوناً بأغلبية ساحقة بعد الاتفاق النووي مع إيران عام 2015، بعنوان: «قانون مراجعة الاتفاق النووي الإيراني لعام 2015» (INARA)، فإنّ تنفيذ هذا القانون يخضع لأغلبية الثلثين أيضاً⁸.

الدور الروسي

بدا خلال آذار/ مارس 2022 أن واشنطن وطهران كانتا على وشك الإعلان عن استئناف العمل بالاتفاق النووي، فدخلت روسيا على الخط مطالبةً بإعفاء علاقاتها التجارية مع إيران من العقوبات الغربية الواسعة المفروضة عليها بسبب غزوها أوكرانيا، وهو الأمر الذي رفضه الأميركيون والأوروبيون. ولعلّ موسكو أرادت استخدام الاتفاق النووي وسيلةً لتفاوضٍ مع واشنطن، خصوصاً أنها الطرف الموكل إليه استلام اليورانيوم الإيراني العالي التخصيب وتخزينه، إلا أن حرص الإيرانيين أنفسهم على الاتفاق وتواصلهم مع الروس في هذا الشأن خفف من حدة موقف موسكو⁹. ومن غير الواضح ما إذا كانت روسيا قد حصلت على ضمانات من واشنطن بهذا الشأن، خصوصاً مع تأكيد وزير الخارجية الروسي، سيرجي لافروف، في وقت لاحق، أن موسكو تلقت الضمانات اللازمة من واشنطن بشأن التجارة مع إيران¹⁰.

6 Esfandiyar Batmanghelidj, "Removing the IRGC from the FTO List Risks Nothing," Bourse & Bazaar Foundation, 22/4/2022, accessed on 26/4/2022, at: <https://bit.ly/3OvS3jH>

7 Ned Price, Department Spokesperson, U.S. Department of State, 18/4/2022, accessed on 26/4/2022, at: <https://bit.ly/3LIHwPk>

8 Patricia Zengerle & Arshad Mohammed, "Analysis: U.S. Congress May Squawk Over a New Iran Deal but is Unlikely to Block it," *Reuters*, 17/2/2022, accessed on 26/4/2022, at: <https://reut.rs/3k8Hzc5>

9 Guyer.

10 "Iran Says Will Return to Vienna only to Finalise Nuclear Deal," *France 24*, 4/4/2022, accessed on 26/4/2022, at: <https://bit.ly/3xTEPqQ>

ثانيًا: محاذير الاتفاق وغيابه

تواجه كل من واشنطن وطهران تحديات كبيرة في حال جرى استئناف الاتفاق النووي أو فشلت الجهود المبذولة في هذا الصدد، وفيما يلي أهم هذه التحديات.

أميركيًا

في ظل تحذيرات صدرت عن خبراء بارزين في منع الانتشار النووي مفادها أن إيران قادرة بعد أسابيع قليلة على إنتاج ما يكفي من اليورانيوم المخصب المستخدم في صنع أسلحة نووية، تبدو إدارة بايدن على عجلة من أمرها في التوصل إلى اتفاق؛ لأن البدائل الأخرى تنحصر في تقبّل تحويل إيران دولة «عتبة نووية»، وهو ما سيطلق سباق تسلح نووي في المنطقة، أو التوجه نحو حلول عسكرية لحسم أمر التسلح النووي الإيراني، وهو أمر تريد إدارة بايدن تجنّبه. وبموجب الاتفاق النووي لعام 2015 يمكن إيران تخصيب اليورانيوم بنسبة لا تزيد عن 3.67 في المئة، وأن لا يتجاوز مخزونها منه 300 كيلوغرام. إلا أنه بعد عام من انسحاب إدارة ترامب من الاتفاق بدأت إيران في زيادة نسبة التخصيب إلى 4.5 في المئة، فضلًا عن استخدام أجهزة طرد مركزي أكثر تقدمًا. وفي كانون الثاني/يناير 2021 أعلنت إيران أنها بدأت تخصيب اليورانيوم بنسبة 20 في المئة، ثمّ 60 في المئة، بمعنى أنها قادرة فنيًا وتقنيًا خلال فترة قصيرة على الوصول إلى نسبة 90 في المئة من التخصيب لصناعة الأسلحة¹¹. مع ذلك لا تبدي واشنطن أي قلق حيال المسألة، فعلى الرغم من التحذيرات الجادة من اقتراب إيران من إنتاج ما يكفي من اليورانيوم العالي التخصيب، فإن الوكالة الدولية للطاقة الذرية تقول إن تحويل هذه المادة إلى سلاح قد يستغرق عامين آخرين¹²، ما يثير الشك في الفترات الزمنية التي تحتاج إليها إيران لإنتاج السلاح النووي، والتي تنشرها الصحف الإسرائيلية والأميركية من خلال تسريبات من الحكومات مرارًا وتكرارًا لأغراض متعلقة بالضغط على إيران (في حالة إسرائيل)، وضرورة الإسراع في التوصل إلى اتفاق (في حالة الإدارة الأميركية).

في المقابل، هناك رأي آخر في واشنطن لا يبدو متحمسًا لإحياء الاتفاق النووي مع إيران، باعتبار أنه سيكون أضعف من الاتفاق الأصلي لعام 2015. ويقول إن فترة «الاختراق» النووي الإيراني في الاتفاق الجديد ستكون أقصر من سابقها، ذلك أن إيران بعد انسحاب إدارة ترامب من الاتفاق تستخدم أجهزة طرد مركزي أكبر عددًا وأكثر تطورًا، إضافة إلى أن عددًا من الأجال في الاتفاق الأصلي لتخفيف القيود على البرنامج النووي الإيراني قد اقترب أو انقضى، وليس من الواضح ما إذا كان سيجري تمديد أم لا في أي اتفاق جديد. ويحذر هؤلاء أيضًا من أن إحياء الاتفاق النووي مع إيران من دون أن تعالج سياستها الإقليمية «المزعجة» للاستقرار وبرنامجها للصواريخ الباليستية سيضع تحت تصرفها موارد مالية كبيرة سيخصّص جزء منها لدعم وكلائها الإقليميين. ويردّ أنصار العودة إلى الاتفاق بأن الولايات المتحدة وحلفاءها الإقليميين سيستمرون في التصدي لتلك النشاطات، لكن خارج الاتفاق النووي¹³.

إيرانيًا

تريد إيران، أيضًا، التوصل سريعًا إلى إحياء الاتفاق النووي؛ فتأخّره يعني استمرار العقوبات الاقتصادية عليها وحرمانها من الفرصة المتمثلة بانخفاض الصادرات الروسية من النفط والغاز للعودة بقوة إلى سوق الطاقة

¹¹ Nicole Gaouette, Kylie Atwood & Jennifer Hansler, "Iran Nuclear Talks to Restart as US Emphasizes it's 'prepared to Use Other Options' if Diplomacy Fails," *CNN*, 28/11/2021, accessed on 26/4/2022, at: <https://cnn.it/3r57IQp>

¹² Francois Murphy, "Explainer: How Close is Iran to Being Able to Build a Nuclear Bomb?" *Reuters*, 22/2/2022, accessed on 26/4/2022, at: <https://reut.rs/3Lh2QMH>

¹³ Price.

العالمية، حيث يمكن أن تجني مليارات الدولارات. وتطمح إلى أن تتمكن من الوصول إلى نحو 100 مليار دولار من أموالها المجمدة بسبب العقوبات. وتخشى، كذلك، من أن فشل العودة إلى الاتفاق النووي قد يدفع فرنسا وبريطانيا وألمانيا إلى تفعيل بند العودة إلى العقوبات Snapback المنصوص عليه في اتفاق عام 2015، والتي من شأنها أن تعيد فرض مجموعة من العقوبات التي أقرّها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بموجب هذا الاتفاق.

في المقابل، تدرك إيران أن العودة إلى الاتفاق النووي ستكون محكومة بالإطار العام لاتفاق عام 2015، ما يعني الخضوع لآليات المراقبة والتفتيش والتنفيذ المنصوص عليها فيه، ولذلك تسعى للحصول على تنازلات أميركية منسجمة مع التطورات التي طرأت على برنامجها النووي وقدراتها منذ عام 2019 بعد انسحاب إدارة ترامب من الاتفاق. إلا أن معضلة إيران الأبرز تتمثل بغياب آلية تمكّنها من ضمان عدم انسحاب واشنطن من الاتفاق في حال تغيّرت الإدارة الأميركية واستمرت في الوفاء بالتزاماتها بموجبه.

خاتمة

من الصعب الجزم ما إذا كان الطرفان الأميركي والإيراني سيتمكنان من تجاوز نقاط الخلاف العالقة بينهما، رغم أن كليهما يريد العودة إلى الاتفاق النووي. ويبدو واضحاً أنّ روسيا غير متحمسة راهناً لاتفاق يخفف الأعباء الأميركية على الساحة الدولية، وتشاطرها الصين موقفها هذا. كما أن معارضة بعض حلفاء واشنطن الإقليميين لإحياء الاتفاق النووي مع إيران، مترافقة مع معارضة واسعة في الكونغرس، حتى بين الديمقراطيين، تجعلان مهمة العودة إلى اتفاق مع إيران أشد تعقيداً بالنسبة إلى إدارة بايدن. ولا تستطيع إيران العودة إلى الاتفاق النووي من دون تلبية أهم مطالبها، إذ إن ذلك سيلغي أي مكاسب تتطلع إليها من ورائه. ومع ذلك، تبقى الفرصة قائمة في نجاح الطرفين في تجاوز خلافاتهما، فلكليهما مصلحة في ذلك. وإذا ما جرى إيجاد تسوية، فإن بايدن غير محكوم برضا حلفاء بلاده الإقليميين، ولا حتى الكونغرس.