# درس‌های برجام برای «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از سلاح‌های کشتار جمعی»

ویراستاران: خن زک و فرزان ثابت

از مجموعه‌ی «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از سلاح‌های کشتار جمعی»



این پروژه‌ی موسسه‌ی تحقیقات خلع سلاح سازمان ملل متحد، با عنوان «پروژه‌ی خاور میانه منطقه‌ای عاری از سلاح‌های کشتار جمعی» از طرف اتحادیه‌ی اروپا حمایت شده است.

**سپاسگزاری:**

این مجموعه مقالات با کمک مالی اتحادیه‌ی اروپا فراهم شده است. نظرات بیان شده در این مقالات نمی‌تواند بازتاب مواضع رسمی اتحادیه‌ی اروپا تلقی شود.

مایلیم از منتقدان به خاطر بازخوردهایی که به نویسندگان و ویراستاران این مجموعه ارائه کردند، از جمله حین رویداد خصوصی «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی،» تشکر و قدردانی کنیم.

طراحی: اریک ام. شولتز[1]

**برای ارجاع از مشخصات زیر استفاده کنید:**

C. Zak and F. Sabet. 2021. “From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ”, Geneva, Switzerland: UNIDIR.
https://doi.org/10.37559/WMDFZ/2021/JCPOA1

**یا:**

ثابت، فرزان و زک، خن. « درس‌های برجام برای «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از سلاح‌های کشتار جمعی»، ژنو، سوییس: مؤسسه‌ی پژوهش‌های خلع سلاح سازمان ملل متحد
https://doi.org/10.37559/WMDFZ/2021/JCPOA1

**یادداشت:**

عناوین مورد استفاده و داده‌های ارائه شده در این مجموعه‌ی مقالات تحت هیچ عنوانی نمی‌تواند بیان کننده‌ی نظرات دبیرخانه‌ی سازمان ملل در مورد وضعیت حقوقی هیچ یک از کشورها، سرزمین‌ها، شهرها، مناطق یا زمامداران آن‌ها و یا درمورد محدوده‌زدایی از مرزها یا سرحدات آن‌ها باشد.

مسئولیت مواضع بیان‌شده در این مقالات منحصراً متوجه شخص نویسنده‌ی آن‌هاست. آن مواضع لزوماً بازتاب‌دهنده‌ی نظرات و مواضع سازمان ملل، مؤسسه‌ی پژوهش‌های خلع سلاح سازمان ملل، کارکنان یا حامیان مالی، یا اعضای مرجع گروه «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» نیست.

© UNIDIR

[1] Eric M. Schulz

# فهرست

متن ترجمه‌ی پیش رو تنها مقدمه‌ی مجموعه‌ی مقالات « درس‌های برجام برای «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» است. برای دسترسی به متن انگلیسی کامل مجموعه می‌توانید رجوع کنید به: https://unidir.org/JCPOA


مقدمه ۱

روند، ساختار، و قالب مذاکرات ۱۱

پژوهش و فعالیت‌های چرخه‌ی سوخت هسته‌ای ۲۳

همکاری صلح‌آمیز هسته‌ای ۳۹

نظارت، پادمان، و راستی‌آزمایی هسته‌ای ۵۵

تعهد و اجرا ۶۹



**لوزان، سوییس**:
فدریکا موگرینی، نماینده‌ی ارشد امور خارجه و سیاست‌گذاری امنیتی اتحادیه‌ی اروپا/ معاوان کمیسیون اروپا با محمدجواد ظریف، وزیر امور خارجه‌ی ایران، پیش از اجلاس جامع ۲۰۱۵ در هتل بو ریواج پالاس در لوزان در طول گفت و گوهای E5/EU+1

© سرویس اقدام خارجی اتحادیه اروپا.

# مقدمه

خِن زَک،[2] موسسه‌ی تحقیقات خلع سلاح سازمان ملل متحد
فرزان ثابت، موسسه‌ی تحقیقات خلع سلاح سازمان ملل متحد

برنامه‌ی جامع اقدام مشترک[3] ( یا برجام که توافق هسته‌ای ایران نیز خوانده می‌شود) مرحله‌ی مهمی در پرداختن به دغدغه‌های جامعه‌ی بین‌الملل در خصوص برنامه‌ی هسته‌ای ایران است. هرچند سرنوشت برجام در زمان نوشتن این متن در هاله‌ای از ابهام قرار دارد، اما این توافق مرجعی است برای پیمان‌های هسته‌ای آینده، چه به عنوان سرمشق، چه درس عبرت، و یا به احتمال زیاد ترکیبی از هر دو. با این که یکی از بندهای این توافق خاطرنشان می‌سازد که برجام نباید «به منزله‌ی ایجاد سابقه برای هیچ دولت دیگری تلقی شود و یا اساس هیچ قانون بین‌المللی قرار گیرد،» آموختن از تجربه‌ی برجام، به ویژه برای رویکردی عمومی‌تر برای پرداختن به اشاعه [ی سلاح‌های کشتار جمعی] در منطقه از جمله از طریق «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی»[4] ( که به نام «منطقه»[5] نیز خوانده می‌شود)، می‌تواند بی‌نهایت ارزشمند باشد.

هرچند سرنوشت برجام در زمان نوشتن این متن در هاله‌ای از ابهام قرار دارد، اما این توافق مرجعی است برای پیمان‌های هسته‌ای آینده، چه به عنوان سرمشق، چه درس عبرت، و یا به احتمال زیاد ترکیبی از هر دو.

ایده‌ی تأسیس «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» از سال ۱۹۷۴ در مجامع بین‌المللی مورد بحث بوده است. تا کنون دو تلاش عمده در گفت‌وگوهای منطقه‌ای صورت گرفته است: کارگروه امنیت منطقه‌ای و کنترل تسلیحاتی (ACRS) در دهه‌ی ۹۰ میلادی و رایزنی‌های غیر رسمی گلیون/ژنو در دهه‌ی ۲۰۱۰ میلادی. در همین حال، نگرانی بین‌المللی درباره‌ی برنامه‌ی هسته‌ای ایران از سال ۲۰۰۳ آغاز شد. راه حلی مبتنی بر مذاکره برای اولین بار به وسیله‌ی فرانسه، آلمان، انگلستان به همراه نماینده‌ی عالی امور بین الملل و سیاست‌گذاری امنیتی اتحادیه اروپا دنبال شد. فرآیندهای برجام و «منطقه» از حدود کنفرانس بازبینی پیمان عدم اشاعه[6] (۲۰۱۰) به شکلی موازی پیش برده شدند. بعد از حدود دوازده سال مذاکره، در جولای ۲۰۱۵ کشورهای چین، فرانسه، آلمان، کنفدراسیون روسیه، ایالات متحده‌ی آمریکا، و انگلستان (E3/EU+3) با ایران بر سر برجام به توافق رسیدند. در همین اثناء، کنفرانس بازبینی پیمان عدم اشاعه‌ی آن سال در رسیدن به اجماع

[2] Chen Zack
[3] The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)
[4] Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone
[5] Zone
[6] NPT

نظر در خصوص سند نهایی، تا حدی به خاطر مسائل «منطقه»، شکست خورد[7]. بعد از آن مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۱۸ خواستار روندی از کنفرانس‌های سالانه برای رسیدن به یک معاهده شد. اما تا کنون هیچ توافقی به دست نیامده است.

این مجموعه‌ی مقالات، تأملی است بر تاریخ دوازده سال مذاکره و پنج سال تجربه پیرامون کاربست برجام که به تحلیل درس‌های مفید آن برای «منطقه» می‌پردازد. تمرکز این مجموعه بر پنج عنصر مرکزی برجام و ارتباط آن‌ها با «منطقه» است: روند، ساختار، و قالب مذاکرات، پژوهش و فعالیت‌های چرخه‌ی سوخت هسته‌ای، همکاری صلح‌آمیز هسته‌ای، نظارت، پادمان و راستی‌آزمایی هسته‌ای، و تعهد و اجراء. این مقالات به قلم گروهی متنوع از متخصصان اهل کشورهای E3/EU+3 و ایران نگاشته شده است. نشستی مجازی در اکتبر ۲۰۲۰ برای جمع‌آوری بازخورد درباره‌ی پیشنویس‌های ابتدایی مقالات برگزار شد که در آن شرکت کنندگانی از دولت‌های شریک برجام و نمایندگانی از مسئولان و متخصصان خاورمیانه حضور داشتند. این مقدمه تأملی است خلاصه‌وار بین برخی از تشابهات و تفاوت‌های میان فرآیندهای برجام و «منطقه» و مضامین و درس‌های مشترک مربوط به «منطقه» که در سرتاسر برخی از دیگر مقالات ارائه می‌شود.

## اهداف و گستره

درحالی که برجام محدودیت‌هایی بر برنامه‌ی هسته‌ای ایران وضع کرد، هدف «منطقه» خلع سلاح و رهایی بخشی تمام خاورمیانه از جنگ‌افزارهای هسته‌ای، شیمیایی، و بیولوژیکی و سیستم‌های انتقال آن بود.

برجام و «منطقه» از حیث اهداف و مقیاس عمیقاً با یکدیگر تفاوت داشتند. هدف برجام کاستن از توانایی ایران در ساخت سلاح هسته‌ای با طولانی‌کردن زمان گریز- یعنی زمانی که ایران برای جمع‌آوری ماده‌ی شکافت کافی برای سلاح هسته‌ای نیاز داشت - به یک سال در ازای کم کردن تحریم‌ها و همکاری صلح‌آمیز بین‌المللی هسته‌ای با ایران بود. هدف «منطقه» رهایی تمام منطقه‌ی خاورمیانه (که به طور عمومی به عنوان ۲۲ کشور اتحادیه‌ی کشورهای عرب، ایران، و اسرائیل تعریف می‌شود) از تمام جنگ‌افزارهای کشتار جمعی و سیستم‌های انتقال آن بود. هدف و مقیاس «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» بلندپروازانه است. درحالی که برجام محدودیت‌هایی بر برنامه‌ی هسته‌ای ایران اعمال کرد، هدف «منطقه» خلع سلاح و رهایی خاورمیانه از سلاح‌های هسته‌ای، شیمیایی، و بیولوژیکی و سیستم‌های انتقال آن است.این طرح همچنین تعداد بیشتری از دولت‌های مذاکره‌کننده را در بر می‌گیرد: درمورد برجام ۷ دولت و در مورد «منطقه» ۲۴ دولت در خاورمیانه. ایجاد موازنه‌ی صحیح اهداف، ابعاد ، و مشارکت‌کنندگان از مهم ترین

[7] A. Baklitskiy, “The 2015 NPT Review Conference and the Future of the Nonproliferation Regime”, Arms Control Today, July/August 2015, https://www.armscontrol.org/act/2015-07/features/2015-npt-review-conference-futurenonproliferation-regime.

چالش‌های چنین تلاش‌هایی است. نگارندگان نشان خواهند داد که چگونه وسیع یا محدود کردن اهداف، مقیاس و مشارکت‌کنندگان در برجام یا «منطقه» شامل مزایا و معایب خاص خود است.

دینا اسفندیاری در مقاله‌ی خود راجع به روند، ساختار، و قالب مذاکرات برجام اشاره می‌کند که به رغم مشکلات دوطرف در دیگر حوزه‌ها، تفکیک[8] مذاکرات هسته‌ای ایران-E3/EU+3 حیاتی بود. به رغم اختلافات دو طرف مذاکره در حوزه‌های دیگر، پیشرفت در مذاکرات با تمرکز بر برنامه‌ی هسته‌ای ایران و برداشتن تحریم‌های مربوط ممکن شد. با به کار بستن این درس در «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی»، اسفندیاری بیان می‌کند که «تفکیک بحث‌ها در «منطقه» برای اطمینان از روند پیشرفت‌های ممکن نیز بسیار مهم است، در غیر این صورت گفت‌وگوها به خاطر تنش‌ها و اختلافات کنونی و نیز هرگونه منابع بالقوه‌ی کشاکش، که خاورمیانه هم اکنون از آن رنج می‌برد، دچار بن‌بست خواهد شد.»[9]

رابرت اینهورن[10] نیز در مقاله‌ی خود راجع به تحقیق و فعالیت‌های چرخه‌های سوخت هسته‌ای، چالش‌های یافتن موازنه‌ی صحیح بین اهداف و مقیاس و تعدیل وسعت و محدوده‌ی آن‌ها را به بحث می‌گذارد. وی یادآور می‌شود که درس برجام برای رسیدن به «منطقه» این است که مسائل جنگ‌افزارهای کشتار جمعی نمی‌توانند جدا از محیط سیاسی و امنیتی منطقه تلقی شود. «اگر دولت‌ها خواهان واردشدن به توافقی هستند که آثاری مثبت بر منافع ملی آن ها داشته باشد، کاهش تنش‌ها، حداقلی از اعتماد و شفافیت متقابل، و شبکه‌های سازنده‌ای از تعاملات نیاز است.»[11] در همین راستا، آندریاس پرسبو[12] در مقاله‌ی خود پیرامون راستی‌آزمایی، پادمان، و نظارت هسته‌ای یادآور می‌شود که «اینکه دولت‌ها در محیط سیاسی امروز چنین امتیازهایی را، حتی در مسائل اصولی، اعطا کنند نامحتمل است؛ لذا تلاش سیاسی بیشتری برای پی ریختن پایه‌های خاورمیانه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی لازم است.»[13]

اینهورن موافق است که شکاف‌ها در منطقه باقی خواهند ماند. به این معنا که دست‌یافتن به پیمان جامع «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» بدون بهبود

[8] Compartmentalization
[9] D. Esfandiary, "Negotiation Process, Structure, and Format", From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR May 2021, https://unidir.org/jcpoa.
[10] Robert Einhorn
[11] R. Einhorn, "Nuclear Fuel Cycle Activities and Research", From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR May 2021, https://unidir.org/jcpoa.
[12] Andreas Persbo
[13] A. Persbo, "Monitoring, Safeguards, and Verification", From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR, May 2021, https://unidir.org/jcpoa.

ساختاری شرایط سیاسی و امنیتی منطقه واقع‌گرایانه نیست. او اما یادآور می‌شود که « برای برداشتن گام‌های ابتدایی در راستای ایجاد «منطقه» لزوماً نباید معطل حل و فصل اختلافات منطقه‌ای و روابط دوستانه بین دولت‌های منطقه ماند.» او دلیل عدم پیشرفت واقعی و معنادار در راستای «منطقه» را به رویکرد «یا همه یا هیچ» نسبت می‌دهد که «استفاده از آن با اقدامات بالقوه مفیدی مانند ممنوعیت منطقه‌ای آزمایش‌های سلاح‌های هسته‌ای مغایر است.» درنتیجه، پیشنهاد او برای تسهیل پیشرفت برای «منطقه» اقداماتی مانند ممنوعیت منطقه‌ای آزمایش‌های سلاح هسته‌ای است».

اسفندیاری یادآور می‌شود که تفکیک، به شکل محدودکردن تعداد کنش‌گران درگیر، فواید مهمی برای برجام داشت، اما داری مشکلاتی بود که تبعاتی برای دوام برجام داشت. او استدلال می‌کند که «تعداد محدود شرکت‌کنندگان هم مفید بود هم مضر.» «کمتر بودن آشپزها در آشپزخانه» و به تبع آن کمتر بودن اخلاگران بالقوه امر مفیدی بود. در واقع، برای تسهیل گفت وگوها و رسیدگی به مناقشه برانگیزترین مسائل، آمریکا و ایران یک مجرای مذاکراتی محرمانه‌ی موازی و دوطرفه ایجاد کردند. منحصر کردن مشارکت به مذاکرات هسته‌ای E3/EU+3 به دولت‌هایی باتوان حقوقی-فنی بالا عامل مهم دیگری در تسهیل پیشرفت‌های پیوسته‌ی این گفت‌وگوها بود. این اقدام اما مسلماً موانعی هم ایجاد میکرد زیرا کاربست موفقیت‌آمیز توافق نه تنها نیازمند رضایت اعضای برجام بود، بلکه به رضایت دولت‌های تحت تأثیر سیاست‌های ایران که در مذاکرات حاضر نبودند نیز احتیاج داشت. عدم حمایت و فشار از سوی بسیاری از متحدان منطقه‌ای ایالات متحده مستدلاً عامل مهمی در تصمیم رئیس جمهور دونالد جی. ترامپ برای خروج از برجام بود.

برخلاف هفت طرف مذاکره‌کننده‌ی برجام، بر اساس مرزبندی‌های جغرافیایی فعلی، در «منطقه» ۲۴ دولت منطقه‌ای با درجات مختلف ظرفیت فنی و منافع حضور دارند. محدودکردن مذاکرات به تعداد محدودی از دولت‌ها چالش برانگیز است. یکی از درس‌های کنفرانس امنیت منطقه‌ای (ACRS)، جایی که دولت‌هایی مانند عراق، سوریه، ایران، لیبی، و لبنان یا دعوت نشده بودند یا به انتخاب خود شرکت نکرده بودند، این بود که تمام دولت‌ها، یا حداقل دولت‌هایی که دغدغه‌ی عدم اشاعه [سلاح‌های هسته‌ای] دارند، باید در مذاکرات شرکت کنند. همزمان، مذاکره در گروه‌های کوچک‌تر می‌تواند تاکتیک مفیدی در مذاکرات باشد. فرزان ثابت و گرگوار مالارد[14] در مقاله‌ی خود راجع به اجرا[15] و پیروی،[16] پیشنهاد می‌دهند که رسیدگی به اختلافات در حوزه‌ی توانایی‌های فنی می‌توانند از طریق ساختن توانایی توسط نهادهای فنی بین‌المللی مانند آژانس بین المللی انرژی اتمی[17] یا

[14] Gregoire Mallard
[15] Enforcement
[16] Compliance
[17] International Atomic Energy Agency

سازمان منع سلاح‌های شیمیایی[18] دنبال شود تا دولت‌هایی با توانایی فنی کمتر بتوانند بهتر در مذاکرات و اجرای توافقات حاصل شرکت کنند.[19]

علاوه بر تفکیک و محدود کردن تعداد شرکت‌کنندگان، بعد سوم مربوط به اهداف و ابعاد برجام محدودیت‌های موقتی آن است. انقضاء بندهای کلیدی برجام از جمله محدودیت‌هایی که ورای تعهدات ایران در قالب پیمان عدم اشاعه می‌رفت، قرارداد را برای دولت ایران مقبول‌تر ساخت. اما اینهورن بر این باور است که باید از این خصیصه در زمینه‌ی «منطقه» پرهیز کرد زیرا که محدودیت‌های موقت در بندهای آن «از جذابیت ترتیبات یک منطقه‌ی عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی می‌کاهد، [طرحی که] ارزش آن شدیدا وابسته است به اطمینان‌دهی طرفین به این که همسایگان‌شان به مقید بودنشان به شکل نامحدودی ادامه می‌دهند».

ناموزونی مبنایی قدرت در برجام، که یک عامل در ساختن اراده‌ی سیاسی، فوریت مذاکره، و رسیدن به یک توافق بود، در مورد «منطقه» که دولت‌های آتی عضو در آن جایگاه و وظایف اسمی یکسان خواهند داشت، وجود ندارد.

## پویایی مذاکرات

یکی از تمایزات اصلی میان برجام و روندهای «منطقه» پویایی متفاوت قدرت بین دولت‌های شرکت‌کننده در هرکدام است. برجام شامل ۶ دولت از میان قدرت‌مندترین دول جهان (شامل ۵ قدرت هسته‌ای با توانایی وتو در شورای امنیت سازمان ملل) و اتحادیه‌ی اروپا از یک سو و ایران از سوی دیگر است که عدم تقارن ظرفیت‌های سیاسی، اقتصادی، و نظامی آن‌ها آشکار است. با توجه به اختلاف در قدرت و نیز اهداف توافق، هر طرف متعهد به التزامات متفاوتی شد. درحالی که ایران اقداماتی محدودکننده را پذیرفت، که برخی در طول زمان منقضی می‌شدند، E3/EU+3 به برداشتن تحریم‌ها و همکاری صلح‌آمیز هسته‌ای شدند. این اختلاف قدرت ویژگی تعیین‌کننده‌ای در مذاکرات ایران-E3/EU+3 در برجام بوده است اما در زمینه‌ی «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از سلاح‌های کشتار جمعی» عمدتاً غایب است. درحالی که دولت‌های مختلف در منطقه توانایی‌های عمومی متفاوت و قابلیت‌های مختلفی در جنگ‌افزارهای کشتار جمعی دارند، در طرح «منطقه» تمام دولت‌ها به الزامات یکسانی متعهد می‌شوند. هدف اعلام‌شده‌ی «منطقه» در واقع اطمینان‌یابی از این است که هیچ دولتی در خاورمیانه ظرفیت‌های جنگ‌افزارهای کشتار جمعی در اختیار نداشته باشد.

ثابت و مالارد، اسفندیاری، و اینهورن بر اهمیت این اختلاف قدرت مبنایی صحه می‌گذارند. این بخشی از آمیختگی پیچیده‌ی جاذبه و دافعه‌ای بود که اراده‌ی سیاسی و فوریت E3/EU+3

[18] Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
[19] G. Mallard and F. Sabet, “Compliance and Enforcement”, From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR May 2021, https://unidir.org/jcpoa.




**نیویورک، ایالات متحده‌ی آمریکا**
دبیر کل سازمان ملل متحد آنتینیو گوترش در اولین جلسه‌ی کنفرانس «تأسیس یک منطقه‌ی خاورمیانه‌ی عاری از سلاح‌های هسته‌ای و دیگر جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» در سال ۲۰۱۹ در مقر اصلی سازمان ملل متحد در نیویورک.

و ایران برای مذاکره، مصالحه، و پیروی منظم از آن را شکل داد. چهار نویسنده اتفاق نظر دارند که، با توجه به طبیعت طرح «منطقه» که در آن تمام اعضا جایگاه و وظایف یکسانی دارند، چنین ساختار مشوقی وجود ندارد. اینهورن تأکید می‌کند که «انگیزه‌ی دولت‌های مشارکت‌کننده در «منطقه» برای قبول محدودیت‌های مذکور بر فعالیت‌های خود منوط به دست‌یابی به فواید امنیتی است که تضمین دهد آن محدودیت‌ها بر فعالیت‌های همسایگان آن‌ها نیز اعمال می‌شود.» وی چنین نتیجه می‌گیرد که نتیجه‌ی ناخوشایند اما واقع‌گرایانه از درس‌های برجام - اینکه به منظور اقناع دولت‌ها بر پذیرش محدودیت بر ظرفیت‌های موجود یا پیش‌بینی شده که برای آن‌ها حائز اهمیت است انگیزه‌ها یا فشارهای اساسی نیاز است - تضمین خوبی برای رسیدن به هدف «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از سلاح‌های کشتار جمعی» نخواهد بود.

ویژگی دیگر برجام که از پویایی نامتوازن قدرت نشأت می‌گرفت و در زمینه‌ی «منطقه» غایب است فشارهای قابل قیاس[20] است. اسفندیاری تأکید می‌کند که، در زمینه‌ی «منطقه» آن گونه که مسائل در خاورمیانه شکل گرفته، هیچ دولت منطقه‌ای نمی‌تواند دیگران را به مصالحه وادارد، بلکه خود باید مصالحاتی را پیشنهاد دهد (که ممکن است باب طبع خودشان نباشد) تا در عوض آن‌ها را از طرفین مقابل دریافت کند.

حین مذاکرات E3/EU+3 با ایران، نماینده‌ی عالی اتحادیه‌ی اروپا نقش میانجی و تسهیلگر را در نقاط حساس ایفاء کرد. اسفندیاری اهمیت وجود یک طرف سوم بی‌طرف در چنین نقشی را توضیح می‌دهد. «اینکه اتحادیه‌ی اروپا متنی را در اختیار طرفین قرار می‌داد که طرفین درگیر پیش از رسیدن به یک توافق درباره‌ی آن بحث و آن را بازنویسی

[20] comparable pressures

می‌کردند بسیار مفید بود؛ زیرا از آن رو که اتحادیه‌ی اروپا طرف رسمی مذاکرات نبود، پیشنویسی از طرف آن، در قیاس با دیگر طرفین، کمتر سیاسی تلقی می‌شد.» در زمینه‌ی «منطقه»، نیازی اساسی به یک روزنه‌ی قابل توافق «بی‌طرف» برای نشست‌های مرتب به وسیله‌ی یک طرف سوم مقبول حس می‌شود؛ زیرا که میان برخی دولت‌ها روابط دیپلماتیک مستقیم وجود ندارد. این مهم یک بار در طول کارگروه «کنترل تسلیحاتی و امنیت منطقه‌ای»(ACRS) ، یعنی جایی که ایالات متحد و روسیه به عنوان رؤسای مشترک نقش ایفاء کردند، و یک بار در کنفرانس هلسینکی و رای‌زنی گلیون-ژنو، یعنی جایی که از فنلاند خواسته شد نقش تسهیلگر را به عهده بگیرد، آزموده شد. اختلافات پیرامون وظایف و حوزه‌ی کار چنین میانجی می‌تواند مذاکرات را حتی پیچیده‌تر سازد. تصمیم بر اینکه چه کسی مذاکرات را هماهنگ می‌کند- طرفی خارجی یا یکی از دولت‌های منطقه - و وظایف و توانایی هماهنگ‌کننده عامل مهمی در مذاکرات «منطقه» است.

## اقدامات اعتمادساز

تعدادی از نویسندگان مجموعه‌ای از اقدامات اعتمادساز نشأت‌گرفته از برجام را پیشنهاد می‌دهند که می‌تواند در زمینه‌ی «منطقه» کاربردی تلقی شود. در مقاله‌ی خود درباره‌ی همکاری‌های صلح‌امیز هسته‌ای، آنتون خلوپکوف[21] نشان می‌دهد که چطور تجربه‌ی تعامل در مسائل ایمنی هسته‌ای با ایران درچارچوب برجام می‌تواند به طور عمومی‌تری به کار بسته شود تا برای کل خاورمیانه مفید باشد. «پیوست سوم برجام ساخت یک مرکز ایمنی هسته‌ای[22] را ممکن می‌سازد. اگر چنین مرکزی تأسیس شود، می‌تواند به همکاری‌های نزدیک منطقه‌ای نیز منجر شود. یک مرکز ایمنی هسته‌ای منطقه‌ای می‌تواند اقدامی اعتمادساز در خاورمیانه باشد.»[23]

نویسندگان این مقالات مجموعه‌ای از اقدامات اعتمادساز را به مذاکره‌کنندگان آتی «منطقه» پیشنهاد می‌دهند. اما مذاکره‌کنندگان باید اقداماتی را انتخاب کنند که به بهترین شکل ممکن به حوزه‌هایی که دچار بی‌اعتمادی اند بپردازد، یا به پیشبرد روند «منطقه» کمک کند و در واقعیت قابل اجرا باشد.

## سازوکارهای مدیریت

درس دیگری که می‌توان از برجام آموخت به بدنه‌ی مدیریت‌کننده‌ی توافق باز می‌گردد. کمیسیون مشترک، بدنه‌ی معین‌شده توسط برجام که بر اجرای توافق نظارت می‌کند، ثابت

[21] Anton Khlopkov
[22] Nuclear Safety Centre
[23] A. Khlopkov, “Civil Nuclear Cooperation”, From the Iran nuclear deal to a Middle East Zone? Lessons from the JCPOA for an ME WMDFZ, UNIDIR May 2021, https://unidir.org/jcpoa.

کرده است که می‌تواند روزنه‌ای برای تمام مشارکت‌کنندگان باشد تا به رغم نبود روابط دیپلماتیک بین برخی دولت‌ها با یکدیگر دیدار کنند. مالارد و ثابت، در بحث خود درباره‌ی کاربست بدنه‌ای مانند کمیسیون مشترک برجام برای «منطقه»، بررسی می‌کنند که چگونه چنین بدنه‌ای، با مشخصاتی شبیه به سازوکار حل اختلاف برجام، می‌تواند برای «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» ثمربخش باشد. دو نویسنده بیان می‌کنند که «این می‌تواند به شیوه‌ای رایج تبدیل شود که دولت‌های منطقه‌ی خاورمیانه باهم دیدار کنند، اطلاعات خود را به اشتراک بگذارند، و درباره‌ی امور مربوط به جنگ‌افزارهای کشتار جمعی همکاری داشته باشند» این شیوه به آن‌ها اجازه می‌دهد مانند یک سازوکار اعتمادساز کار کنند و می‌توانند سازوکاری مفید برای دوران بعد از توافق باشد. پرسبو این موضوع را در حوزه‌ی نظارت، پادمان، و راستی‌آزمایی بررسی و چنین برآورد می‌کند که «مزیت اصلی برپایی چنین بدنه‌ای این است که طرفین را به هم نزدیک‌تر کرده و توافق ضمنی را از یک متن صلب به چیزی تبدیل می‌کند که می‌توان آن را یک ابزار زنده نام گذاشت.»

> بدنه‌ای با ویژگی‌های «ساز و کار حل اختلاف برجام» می‌تواند در زمینه‌ی «منطقه» مفید باشد.

نویسندگان درباره‌ی اجرایی بودن چیزی شبیه کانال خرید برجام اختلاف نظر دارند. اینهورن چندین مزیت در تکرار کانال خرید در سطح منطقه تشخیص می‌دهد، کانالی که واردات هسته‌ای ایران را تنظیم می‌کند. اینهورن علی رغم آنکه اذعان دارد که دولت‌های «منطقه» احتمالا با چنین کانالی مخالفت خواهند کرد، آن را وسیله‌ای ارزشمند برای اطمینان‌بخشی از اجرای شروط «منطقه» قلمداد می‌کند. خولیکوف نیز به تمایل دولت‌های منطقه به اجرای چنین شروطی ظنین است. او کانال خرید در برجام را، که قرار است برای ده سال بر جا باشد، شدیدا تصادفی مبتنی بر شرایط خاص مسئله‌ی هسته‌ای ایران و مذاکرات ایران با E3/EU+3 می‌بیند. او بر این باور است که «دلیل واضحی برای دیگر دولت‌های منطقه وجود ندارد که محدویت‌هایی بر حقوق خود بپذیرند و گسترش سازوکار کانال خرید را بسط دهند تا کل خاورمیانه را شامل شود».

## ممنوعیت‌ها، ظرفیت‌های توانمندی، و راستی‌آزمایی‌ها

برجام حاوی چندین ممنوعیت، ظرفیت‌های توانمندی، و بندهای راستی‌آزمایی است که می‌تواند برای طرح«خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» هم مناسب باشد. پرسبو یادآور می‌شود پیوست T برجام فعالیت‌های ممنوع که نوعاً برای «مسلح کردن» مواد هسته‌ای لازم است را فهرست می‌کند. او در تعریف مجموعه‌ای از «فعالیت‌های نوعاً ممنوع» برای آینده‌ی «منطقه» فوایدی می‌بیند. با این حال، او می‌گوید که حتی اگر مذاکره‌کنندگان «منطقه» در تعریف هنجارهای چنین فعالیت‌هایی

به پیشرفت‌هایی دست یابند، «مسئله‌ی چگونگی نظارت و راستی‌آزمایی بر اجرای چنین هنجارهایی مملؤ از مشکلات خواهد بود.»

اینهورن و پرسبو هردو بر این باورند که دولت‌های خاورمیانه باید از برخی فنآوری‌های حساس‌تر مربوط به چرخه‌ی سوخت هسته‌ای مانند غنی‌سازی اورانیوم و بازفرآوری پلوتونیوم چشم‌پوشی کنند. اما هر دو بر اینکه این دولت‌ها چنین ممنوعیت‌هایی را بپذیرند بسیار ظنین اند. اینهورن بر آن است که درس کلیدی برجام برای «منطقه» این است که دولت‌ها به شدت دربرابر ممنوعیت بر توانایی‌های خود برای چرخه‌ی سوخت که در آن‌ها از حیث زمان و منابع سرمایه‌گذاری ملی کرده‌اند و آن‌ها را برای منافع ملی خود ضروری می‌دانند مقاومت خواهند کرد. آن‌ها همچنین نسبت به ممنوعیت یا محدودیت‌های شدید بر توانمندی‌هایی که اکنون در اختیار ندارند اما امیدوارند در آینده به دست بیاورند مقاومت خواهند کرد. اینهورن نتیجه می‌گیرد که «یک استنباط این است که ممکن است حمایت منطقه‌ای برای ممنوعیت یا محدودیت شدید بر توانمندی‌های چرخه‌ی سوختی که هیچ‌کدام از مشارکت‌کنندگان منطقه اکنون در اختیار ندارند یا دستیابی به آن‌ها را جزء اولویت‌های ملی تلقی نمی‌کنند آسان تر باشد.» با در نظر گرفتن این واقعیات، اینهورن و پرسبو هردو بیان می‌دارند که یک نقطه‌ی ممکن توافق برای دولت‌های منطقه این است که همه در ممنوعیت بازفرآوری پلوتونیم که در برجام قید شده در «منطقه» همکاری کنند. پرسبو استدلال می‌کند که اگر دولت‌های منطقه ممنوعیت‌های مطلق را، برای مثال در فنآوری‌های چرخه‌ی سوخت، مردود تلقی کنند، می‌بایست درجه‌های مختلفی از محدودیت بر توانمندی‌ها را لحاظ کنند. او «بحث درباره‌ی محدویت‌های قابل راستی‌آزمایی بر سطح تولید یا اندازه‌ی تأسیسات هسته‌ای» را توصیه می‌کند.

پرسبو همچنین خاطر نشان می‌سازد که هنگام تأمل بر قابل اجراء بودن برجام در طرح «خاورمیانه»ی پیش رو باید به یاد داشت که «پرونده‌های سخت قوانین بدی به وجود می‌آورند»، به این معنی که بندهای توافق هسته‌ای ایران آن قدر به زمینه‌ی توافق وابسته هستند که ممکن است برای «منطقه» سودمند نباشند. با این حال، اون باز هم فکر می‌کند که برخی از فلسفه‌های اصلی برجام می‌تواند برای «منطقه» قابل اجراء باشد. او بر آن است که «دلایل خوبی وجود دارد که [پروتکل الحاقی] را به عنوان معیار طلایی پادمانی در «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» پذیرفت.

## ابزارهای اجرایی

همان‌طور که پیشتر بحث شد، یکی از تمایزات مهم بین برجام و «منطقه» روابط قدرت شدیداً متفاوت بین دولت‌های مشارکت‌کننده در هرکدام است. این مسئله مشخصاً خود را در چارچوب اجرایی برجام نشان می‌دهد. مالارد و ثابت بیان می‌کنند که این عدم

توازن ذاتی در روابط بین ایران و E3/EU+3 باعث ایجاد مکانیسم ماشه در برجام شد که تحت آن تحریم‌های ایران می‌توانست به خاطر هرگونه عدم انجام تعهد مهم باز گردد-گرچه این مکانیسم موقتی بود و در سال ۲۰۲۵ منقضی می‌شد. ثابت و مالارد قابلیت اجرایی چنین چارچوبی در «منطقه» را به سه علت مورد تشکیک قرار می‌دهند: برابری نسبی بین دولت‌های منطقه، این مسئله که بسیاری از آن‌ها تحت شبکه‌ی شدید تحریم‌های مربوط به جنگ‌افزارهای کشتار جمعی نیستند و تجربه‌ی نامطلوب تحریم‌ها برای اعضای برجام.

مالارد و ثابت در واقع استدلال می‌کنند که چارچوب یک طرفه‌ی اجرایی می‌تواند طول عمر آن را بکاهد. با این حال، آن‌ها گزینه‌های دیگری برای این امر مهم در«منطقه» مطرح می‌کنند. یک گزینه تحریم دسته جمعی است که تمام دولت‌های منطقه‌ی خاورمیانه در برابر نقض تعهدات «منطقه» بر یک دولت عضو اعمال می‌کنند. این تحریم‌ها می‌تواند بر اساس میزان نقض تعهدات تنظیم شود، از انتقاد دیپلماتیک گرفته تا محاصره‌ی همه جانبه‌ی دیپلماتیک و اقتصادی در بدترین شرایط. گزینه‌ی دیگر که با گزینه‌ی اول در تناقض نیست و از تجربه‌ی برجام و طرح‌های منطقه‌های بدون سلاح هسته‌ای در نقاط دیگر دنیا به دست آمده، محول کردن اجراء به شورای امنیت است که می‌تواند علیه عهدشکنی جدی هر یک از دولت‌های عضو «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» پاسخی جهانی تنظیم کند.

ساخت «منطقه» نیازمند شرایط آماده‌ی امنیت منطقه‌ای، اراده‌ی سیاسی، ترکیب درستی از تشویق و تنبیه، و خلاقیت از سوی دولت‌های منطقه و مذاکره‌کنندگان آن برای محقق ساختن هدف حدوداً پنج‌دهه‌ای «منطقه» است.

## نتیجه‌گیری

برجام نتیجه‌ی حدود دوازده سال مذاکره‌ی منقطع بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۵ بود. زمانی که خطرات شدید درگیری نظامی و هسته‌ای واضح شد و فشارها بر ایران افزایش یافت، مشارکت‌کنندگان بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ به گفت‌وگوها اولویت بخشیدند. برعکس، دولت‌های آینده‌ی «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» با فشار سیاسی یا اقتصادی روزافزون و قابل اعتنایی برای رسیدن به یک توافق مواجه نیستند. در حالی که روند «منطقه» از سال ۱۹۷۴ پیشرفت اندکی داشته ، به خاطر فوریت کم و توجه پایین تصمیم‌گیران منطقه‌ای در پرتو بحران‌های منطقه‌ای و بین المللی، [این طرح] در مراحل ابتدایی خود باقی مانده است. اگر هنگام مذاکرات «منطقه» برجام نجات یافته باشد، این توافق می‌تواند به عنوان الگویی که از پیش در منطقه برقرار است ورای ایران بسط داده شود. اگر برجام پیش از ایجاد «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» منقضی شود یا فرو بپاشد، هنوز می‌توانند درس‌هایی آموزنده را ارائه دهد و همچون جعبه‌ابزار نوینی باشد که دولت‌های منطقه می‌توانند برای ایجاد «منطقه» از آن بهره جویند.

در نهایت، ساخت «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» نیازمند شرایط آماده‌ی امنیت منطقه‌ای، اراده‌ی سیاسی، ترکیب درستی از تشویق و تنبیه، و خلاقیت از سوی دولت‌های منطقه و مذاکره‌کنندگان آن برای محقق ساختن هدف حدوداً پنج‌دهه‌ای «منطقه» است. بسیاری از عناصر خاص پیمان‌نامه‌ی «منطقه» احتمالا بر اساس شرایط موجود در هنگام انجام مذاکرات تصمیم‌گیری خواهد شد. در همین حین، مذاکره‌کنندگان «منطقه» گنجینه ای از مدل‌های تاریخی برای استفاده خواهند داشت، از جمله پیمان‌نامه‌ی یوروواتم،[24] سازمان برزیلی-آرژانتینی برای بررسی و کنترل مواد هسته‌ای، مناطق عاری از سلاح‌های کشتار جمعی کنونی دیگر، و البته تاریخچه‌ی خود «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی.» در حالی که شرایط منطقه برای تأسیس «منطقه» دشوار و پیچیده باقی خواهد ماند، این مجموعه‌ی مقالات افزوده‌ای است به مجموعه‌ی غنی تجربه‌ی اخیر برجام از خود خاورمیانه که نشان‌دهنده‌ی ابزارها و تجربیات قابل استفاده و همچنین مخاطراتی است که باید از آن پرهیز کرد.

[24] Euratom Treaty

# درس‌های برجام برای «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از سلاح‌های کشتار جمعی»

برنامه‌ی جامعه اقدام مشترک (برجام) صراحتاً اعلام می‌دارد که این توافق «نباید به منزله‌ی ایجاد سابقه برای هیچ دولت دیگری تلقی شود و یا اساس هیچ قانون بین‌المللی قرار گیرد.» اما روند خاص مذاکرات، مقررات، و اجرای آن مجموعه‌ای از ابزارها را ایجاد کرد که می‌تواند بینش‌ها و درس‌هایی برای «خاورمیانه، منطقه‌ای عاری از جنگ‌افزارهای کشتار جمعی» فراهم کند. فهم این ابزارها در بافت منطقه‌ای و مبتنی بر تجربه‌ی برجام می‌تواند فراهم‌کننده‌ی ابزارهای مهم جدید، ایده‌ها و درس‌هایی برای مذاکره‌کنندگان و پژوهش‌گران «منطقه» در راه رسیدن به یک توافق برای «منطقه» باشد. این مجموعه با تمرکز بر پنج موضوع کلیدی به بررسی درس‌هایی که برجام می‌تواند برای «منطقه» داشته باشد می‌پردازد، موضوعاتی از قبیل: روند، ساختار، و قالب مذاکرات، پژوهش و فعالیت‌های چرخه‌ی سوخت هسته‌ای، همکاری‌های صلح‌آمیز هسته‌ای، نظارت، پادمان، و راستی‌آزمایی هسته‌ای،و تعهد و اجراء.

UNIDIR