Atlantic Council

موجز النشرة

الانضمام من جديد إلى الاتفاق النووي الإيراني: لن يكون بهذه السهولة

كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ براين أوتول

استلم الرئيس المنتخب جو بايدن سدّة الرئاسة في ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٢١ وأمامه مجموعة من المسائل الشائكة على صعيد السياسة الخارجية، بدءًا بهجوم سيبراني كبير آخر من الاستخبارات الروسية مرورًا بالحلفاء المتباعدين في أوروبا وغيرها وصولًا إلى نظام في بيونغيانغ يواصل نشر أسلحة الدمار الشامل بلا رادع. لكن ربما الأزمة الأكثر شراسةً – والأكثر إلحاحًا – التي تواجهها إدارة بايدن تتعلق بإيران وبالاتفاق النووي المبرم عام ٢٠١٥، أي خطة العمل الشاملة المشتركة، بين الصين وألمانيا وفرنسا وروسيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة (الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة زائد ألمانيا، أو مجموعة الخمسة زائد واحد) من جهة وإيران من جهة أخرى. وكان جيك سوليفان، مستشار الأمن القومي للرئيس المنتخب بايدن، قد أعلن أن الولايات المتحدة ستنضم من جديد إلى الاتفاق في حال عادت إيران وامتثلت للقيود النووية المفروضة عليها ووافقت على إجراء مفاوضات متابعة بشأن مسائل أخرى، علمًا بأن الدول الأعضاء الأخرى في الاتفاق، بما فيها إيران، كانت قد دعمت العودة إلى الخطة على أساس المعاملة بالمثل.[1]

وعلى الرغم من التعهدات البسيطة في الظاهر، لن يكون الأمر سهلًا. وكافة الأطراف تدرك ذلك.

وثمة نوع من الحنين السهل لفكرة إعادة عقارب الساعة إلى الوراء ببساطة إلى العام ٢٠١٦، حين تقيّدت إيران بالتزاماتها بالرجوع عن برنامجها النووي، ورفعت الولايات المتحدة وأوروبا قدرًا كبيرًا من العقوبات المتعددة الأطراف المفروضة على طهران، ودخل الاتفاق حيز التنفيذ على نحو كامل. ولم تكن السنوات التي تلت شبيهة بالوضع القائم في ٢٠١٦. فقد فرضت إدارة ترامب مجموعة متنوعة من العقوبات الجديدة لم تشهدها إيران من قبل، بما في ذلك مئات الأهداف المحددة والقطاعات

1 Gordon Lubold and Joshua Jamerson, "Biden national security adviser sees US rejoining Iran nuclear deal," *Wall Street Journal*, December 7, 2020, https://www.wsj.com/articles/biden-national-security-adviser-sees-u-s-rejoining-iran-nuclear-deal-11607399179; Laura Rozen, "Europe, Biden aligning on saving Iran deal before expanding on it," Diplomatic, December 21, 2020, https://diplomatic.substack.com/p/europe-coming-round-to-biden-idea.

توفر برامج المجلس الأطلسي المعنية بالشرق الأوسط منتدى من أجل إنارة المجتمع عبر الأطلسي وحثّه على التعاون لمعالجة مجموعة من التحديات ودعم فرص النمو في المنطقة. وتدرس برامجنا الاتجاهات الرئيسية والأحداث الحالية في الشرق الأوسط من خلال عدسة مجموعة من الخبراء الموجودين في العاصمة والمناطق، وتوفر تحليلًا في الوقت المناسب وتوصيات في مجال السياسة للولايات المتحدة والحكومات الحليفة ومجتمع السياسة الأشمل. ومن خلال مركز رفيق الحريري للشرق الأوسط ومبادرة سكوكروفت للأمن في الشرق الأوسط، يتعاون المجلس الأطلسي مع الحلفاء والشركاء في أوروبا والشرق الأوسط الأشمل من أجل حماية المصالح الأمريكية وبناء السلام والأمن وتحرير الإمكانات البشرية في المنطقة.

الجديدة، الأساسية منها والثانوية. واليوم، تخضع إيران لعقوبات أمريكية أوسع نطاقًا وتشهد ضائقة اقتصادية متزايدة ويواجه قادتها مسائل متراكمة حيث كانت استجابتهم لفيروس كورونا المستجد (كوفيد-١٩) غير كفؤة.

غير أن كل تلك المعاناة الاقتصادية لا تعني بالضرورة أن للولايات المتحدة نفوذًا على إيران الآن أكبر مما كان لديها قبل إبرام الاتفاق النووي. ففي حين كان الرئيس ترامب يشرف على حملة عقوبات قائمة على مفهوم الأرض المحروقة ضد إيران، كان يقوم بالمثل تقريبًا مع تحالفات تقليدية للولايات المتحدة، وبخاصةٍ مع ألمانيا وحلف شمال الأطلسي (الناتو). وشعر الشركاء الأوروبيون في خطة العمل الشاملة المشتركة بالغضب إزاء انسحاب إدارة ترامب من الاتفاق النووي في ٢٠١٨، وموقف الإدارة العدائي على نحو كبير تجاه الاتحاد الأوروبي بشأن إيران، مما دفع بالاتحاد الأوروبي إلى إعادة التفكير بشكل جدي باعتماده على الولايات المتحدة.[2] حتى إدارة بايدن التي تركز على الشؤون عبر الأطلسي ستواجه صعوبة في إعادة بناء الجسور التي نسفها الرئيس ترامب وإدارته. ومن المستحيل أن نرى فريق بايدن محاولًا إقناع الصين وروسيا بالضغط على إيران بالحماسة نفسها كما قبل توقيع الخطة لأسباب عدة، ويعزى السبب الأبرز إلى أن البلدين يرزحان بدورهما الآن تحت العقوبات الأمريكية.

حتى قد يكون من الصعب الحصول على وحدة سياسية في الجانب الديمقراطي. صحيح أن ١٥٠ عضوًا ديمقراطيًا من مجلس النواب أعربوا في كتاب مؤرخ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠ عن دعمهم لتعهد إدارة بايدن بالعودة إلى خطة العمل الشاملة المشتركة، إلا أن زعيم الديمقراطيين في مجلس الشيوخ تشاك شومر (ديمقراطي من نيويورك) كان صوّت ضد الاتفاق في ٢٠١٥، كما أوضح أحد أبرز أعضاء مجلس الشيوخ الديمقراطيين كريس كونز (ديمقراطي من ديلاوير) في تشرين الثاني/نوفمبر أنه سيدعم عودة إلى الاتفاق فقط في حال وجود مسارات واضحة للتعامل مع سلوك إيران الخبيث الآخر (في موقف يشار إليه عمومًا بخطة العمل الشاملة المشتركة +).[3]

ويمكن ملاحظة المخاوف بشأن خبث إيران بشكل خاص حيث أن سلوك الجمهورية الإسلامية أسوأ إلى حدّ كبير مما كان عليه في أعقاب خطة العمل الشاملة المشتركة، على الرغم من وعود إدارة ترامب بأن استنزاف خزينة طهران سيقلّص من قدرتها على تنفيذ ضربات وأنه من المستبعد أن تستأنف إيران الأنشطة النووية التي

رئيس منظمة الطاقة الذرية في إيران علي أكبر صالحي متحدثًا إلى وسائل الإعلام خلال زيارته إلى المفاعل النووي العامل على المياه في أراك، إيران في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩. المصدر: وكالة أنباء غرب آسيا (وانا) من خلال رويترز.

حظرها الاتفاق. وبدلًا من ذلك، أثبتت إيران مرة جديدة أن لمعاناة شعبها ودمار اقتصادها المحلي أثرًا محدودًا على تمويل الإرهاب وتطوير الصواريخ البالستية ودعم زعزعة الاستقرار في المنطقة وكذلك الانتهاكات الفادحة لحقوق الإنسان. فقد واصلت إيران تصدير النفط رغم مساعي إدارة ترامب بدفعها نحو صفر صادرات، حتى أنها زادت صادراتها من خلال صفقات مقايضة مع فنزويلا وغيرها من تكتيكات تجنّب العقوبات.[4] وكانت هذه التكتيكات قد زودت طهران بمصدر دخل أساسي خلال الفترات الاقتصادية الصعبة، رغم أن الإيرادات لا تزال منخفضة بشكل ملحوظ منذ إعادة فرض العقوبات الأمريكية في ٢٠١٨.[5]

وما شغل بال نقاد خطة العمل الشاملة المشتركة هو قدرة إيران على التسبب بمشاكل إذا ما تسنى لها تحقيق ازدهار اقتصادي من جديد – وهو مبعث قلق منطقي – وسيكون أمام إدارة بايدن الآن مهمة صعبة وهي تقييم كيفية كبح طهران أكثر عدوانيةً والاتفاق في الوقت نفسه على تحسين مكانتها المالية. وبالفعل، استهلّت إيران عام ٢٠٢٠ عبر مصادرة ناقلة نفط في مسعى لإرغام سيول على تحرير مليارات الدولارات المجمدة بفعل العقوبات الأمريكية.[6]

2 Mark Landler, "Trump abandons Iran nuclear deal he long scorned," *New York Times*, May 8, 2018, https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html.

3 Laura Kelly, "150 House Democrats support Biden push to reenter Iran nuclear deal," The Hill, December 24, 2020, https://thehill.com/policy/international/531576-150-house-democrats-support-biden-push-to-reenter-iran-nuclear-deal; Humeyra Pamuk, "US's Coons would back resuming Iran nuclear deal, with caveats," Reuters, November 20, 2020, https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-coons/u-s-s-coons-would-back-resuming-iran-nuclear-deal-with-caveats-idUSKBN2802N2.

4 Benoit Faucon, "Iranian oil exports rise as Tehran circumvents sanctions, finds new buyers," *Wall Street Journal*, December 15, 2020, https://www.wsj.com/articles/iranian-oil-exports-rise-as-tehran-circumvents-sanctions-finds-new-buyers-11608052404.

5 Faucon, "Iranian oil exports rise as Tehran circumvents sanctions, finds new buyers."

6 Jon Gambrell and Isabel Debre, "Iran starts 20 percent uranium enrichment, seizes South Korean ship," Associated Press, January 4, 2021, https://apnews.com/article/iran-uranium-enrichment-20-percent-ab0930064c446114506b8d085941cf84.

وعلى الصعيد النووي، استأنفت إيران مطلع كانون الثاني/يناير تخصيب اليورانيوم في منشأة فوردو النووية عند ٢٠ في المائة، وهو المستوى الأعلى الذي بلغته قبل تطبيق خطة العمل الشاملة المشتركة.[7] وفي حين يجب تخصيب اليورانيوم عند ٩٠ في المائة أو أكثر ليرتقي إلى "فئة الأسلحة"، تُعتبر نسبة ٢٠ في المائة مهمة من حيث أنها تخفض بشكل أكبر فترة تجاوز العتبة النووية المحددة لكي تُنتج إيران سلاحًا نوويًا. وتُعتبر هذه الخطوة الأحدث في سلسلة من الخطوات التي اتخذتها إيران للتراجع عن التزاماتها النووية بموجب الاتفاق، ويبدو أنها رمت إلى منحها ميزة إضافية في المفاوضات مع الولايات المتحدة وإلى التخفيف من الانتقادات المحلية لإصرار الرئيس روحاني على البقاء طرفًا في الاتفاق. وصحيح أنه يُنظر عمومًا إلى كافة الخطوات التي اتخذتها إيران من أجل التراجع عن التزاماتها على أنها قابلة للانعكاس، ولكنها تعزز بشكل كبير التوترات وتجعل من وضع صعب أساسًا أكثر تقلبًا؛ كما تردد أن إسرائيل كادت تشنّ ضربة جوية على المنشآت النووية الإيرانية بعدما أعلنت عن تخصيب اليورانيوم بنسبة ٢٠ في المائة قبل عقد من الزمن.[8]

وما يزيد الأمور تعقيدًا هو الانتخابات الرئاسية المقبلة في إيران خلال حزيران/يونيو. وربما تكون إدارة روحاني الحالية متحفظة بشأن التفاوض على العودة إلى خطة العمل الشاملة المشتركة مع الولايات المتحدة، نظرًا إلى الاعتراض الداخلي على فشل الاتفاق النووي عن الخروج بفوائد اقتصادية، ناهيك عن الموافقة على فرض قيود على قدرة إيران على بسط نفوذها في المنطقة. وفي حال خلفت روحاني شخصية أكثر تشددًا، قد تتبخر بسرعة أي احتمالات لإبرام اتفاق حقيقي. وكان المرشد الأعلى الإيراني آية اللّه خامنئي قد استغل بشكل متوقع جانبيْ الحجة المتعلقة بانضمام الولايات المتحدة من جديد إلى الاتفاق في تصريحاته العلنية.[9]

واستنادًا إلى كل ما تقدّم، هذا يعني أنه من شبه المؤكد أن تجلس الولايات المتحدة على أي طاولة مفاوضات مع إيران ولكن بامتيازات أقل مما كانت تتمتع به خلال الفترة التي سبقت خطة العمل الشاملة المشتركة. وبعد أربع سنوات من الهجوم المستمر الذي نفذه ترامب بحق المصالح الأوروبية، لن تحظى أي مفاوضات بشأن خطة عمل شاملة مشتركة + بالكثير من الدعم الأوروبي إلى أن تمتثل الولايات المتحدة من جديد لأطر الاتفاق الأصلي وتبدأ إيران برؤية بعض الفوائد الناتجة عن رفع العقوبات. ويشير الإحباط الذي تشعر به الدول الأوروبية، يرافقه بعض اللامبالاة شبه الأكيدة (على أفضل الأحوال) من الصين وروسيا تجاه مخاوف الولايات المتحدة الأخرى بشأن إيران، إلى أن العودة إلى الخطة الأصلية نفسها هو أفضل ما يمكن لإدارة بايدن فعله، أقلّه على المدى القريب.

فالغوص في الترتيبات التي لا تحصى بشأن كيفية تبلور الأشهر العديدة المقبلة أشبه بعض الشيء بقيام شخصية د. سترانج الخيالية بالتدقيق في النتائج المستقبلية من خلال حلقة زمنية – وهي مهمة معقدة وشاقة إلى أقصى حدّ. لذا بدلًا من ذلك، دعونا ندرس طريقة التفكير المحيطة بهذه العقوبات الأمريكية المختلفة قبل المفاوضات، بما أنها غير متساوية جميعها. تحذير: هذه بدورها مهمة معقدة.

العقوبات الأمريكية على إيران

يعود تاريخ العقوبات الأمريكية على إيران إلى العام ١٩٧٩ وهي تشكّل مجموعة الصلاحيات الأكثر تعقيدًا إلى حدّ كبير من أي برنامج عقوبات تديره الحكومة الأمريكية. ولحسن الحظ، ثمة بضع طرق لتفصيلها. فعمومًا، تأخذ العقوبات على إيران شكلين أساسيين: عقوبات أساسية وثانوية. العقوبات الأساسية هي المحظورات المطبقة على الأفراد والكيانات الأمريكية (يشار إليها مجتمعةً بـ"الأشخاص") وتمنع أي صفقات بين الولايات المتحدة وإيران. أما العقوبات الثانوية، فهي أكثر ضبابية بقليل، ولكن لأغراض التبسيط يمكن تفسيرها على أنها عقوبات تسعى إلى توسيع قيود العقوبات الأمريكية (وإلى حدّ أكبر، سياسة العقوبات الأمريكية) المفروضة على الأشخاص غير الأمريكيين، حيث تتمثل تداعياتها على الذين لا يمتثلون للقيود بإقصائهم من الولايات المتحدة.

وضمن هذه الأطر الشاملة، تتمتع الولايات المتحدة بصلاحية فرض عقوبات أساسية وثانوية لمجموعة واسعة من الأسباب، بما في ذلك تطوير إيران لبرنامج نووي ودعم الإرهاب وتطويرها صواريخ بالستية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل إلى جانب انتهاكات حقوق الإنسان والأنشطة المزعزعة للاستقرار في الشرق الأوسط. تجدر الملاحظة أن هذه الصلاحيات مستقاة من عشرات الأوامر التنفيذية وكذلك تشريع خاص صادر عن الكونغرس. وبموجب هذه الصلاحيات، تمّ فرض عقوبات على أكثر من ألف فرد وكيان.

تخفيف العقوبات بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة وانسحاب ترامب

وافقت الولايات المتحدة على التخفيف من العقوبات بعض الشيء في إطار خطة العمل الشاملة المشتركة مقابل موافقة إيران على القيود المفروضة على برنامجها النووي. وصحيح أن التفاصيل المحددة لرفع العقوبات معقدة بشكل كبير، ولكن بصورة عامة، وافقت الولايات المتحدة على رفع العقوبات الثانوية المفروضة

7 "Iran resumes enriching uranium to 20 percent purity at Fordo facility," *BBC News*, January 4, 2020, https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55530366.

8 "Iran resumes enriching uranium to 20 percent purity at Fordo facility."

9 Arsalan Shahla, "Khamenei brands talks a failure as Biden plots US-Iran shift," Bloomberg, November 24, 2020, https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-24/khamenei-brands-talks-a-failure-as-biden-plots-u-s-iran-shift; Parisa Hafezi, "Iran's supreme leader reappears in public, hits out at US," Reuters, December 16, 2020, https://www.reuters.com/article/iran-khamenei-int/irans-supreme-leader-reappears-in-public-hits-out-at-u-s-idUSKBN28Q0XJ.

على برنامج إيران النووي إلى جانب إبطال الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي العقوبات المرتبطة بالشؤون النووية المفروضة على إيران بالكامل.[10] ولم تنص خطة العمل الشاملة المشتركة على أي رفع لعقوبات أمريكية (أو عقوبات فرضها الاتحاد الأوروبي) أخرى لأسباب لا تتعلق بالشأن النووي أو أي عقوبات أساسية أمريكية على إيران، وسمح الاتفاق على وجه الخصوص للولايات المتحدة (والاتحاد الأوروبي) بتطبيق وتنفيذ عقوبات على إيران للأسباب غير النووية، في واقع لطالما سلّط مسؤولو إدارة أوباما الضوء عليه.[11] وبالفعل، فخلال الفترة المتراوحة بين اليوم الذي رُفعت خلاله العقوبات المفروضة بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة (١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦) وانتهاء ولاية إدارة أوباما، فرضت الولايات المتحدة عدة جولات من العقوبات المرتبطة بإيران.

وقبل انسحابها من خطة العمل الشاملة المشتركة، فرضت إدارة ترامب عدة جولات من العقوبات المرتبطة بإيران، كل ذلك من دون انتهاك التزامات الولايات المتحدة بموجب الاتفاق النووي بحدّ ذاته. وفي حين أعاد ترامب فرض عدد كبير من العقوبات التي انتهكت الالتزامات الأمريكية بموجب الاتفاق خلال الانسحاب منه في أيار/مايو ٢٠١٨، إلا أن عددًا كبيرًا من العقوبات التي فرضتها إدارة ترامب على إيران بعد هذا الانسحاب كان ليتماشى مع الخطة.[12]

وبالتالي من المفيد التفكير أن عودة إدارة بايدن إلى خطة العمل الشاملة المشتركة مرجحة وذلك رهن بمعالجة أربع مجموعات بارزة من العقوبات:

١. العقوبات المفروضة منذ الانسحاب في أيار/مايو ٢٠١٨ التي تنتهك الالتزامات بموجب الاتفاق؛

٢. العقوبات المفروضة من كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ لغاية أيار/مايو ٢٠١٨ التي تتماشى مع الالتزامات الأمريكية بموجب الاتفاق؛

٣. العقوبات المفروضة اعتبارًا من أيار/مايو ٢٠١٨ التي تتماشى مع الالتزامات الأمريكية بموجب الاتفاق؛

٤. والعقوبات غير النووية المفروضة في عهد ترامب التي ستقوّض التطبيق الفعال للاتفاق.

العقوبات المناقضة لالتزامات خطة العمل الشاملة المشتركة

تُعتبر مجموعة العقوبات هذه الأسهل بالنسبة لإدارة بايدن للتعامل معها، بما أنه سيتعين رفع أي عقوبات تتعارض مباشرة مع التزامات الولايات المتحدة بموجب الخطة كي تتمكن الولايات المتحدة من العودة إلى الاتفاق.

ويشرح كل من ديفيد مورتلوك، أيضًا من المجلس الأطلسي، ونيكي كرونين اللذين كتبا كتابًا تمهيديًا ممتازًا حول العقوبات التي أعيد فرضها في إطار انسحاب إدارة ترامب عام ٢٠١٨، المجموعة الأولى من هذه العقوبات.[13] وهذه العقوبات هي نفسها التي رفعتها إدارة أوباما عام ٢٠١٦ كي تمتثل الولايات المتحدة للاتفاق، وهي تغطي العقوبات الثانوية على مبيعات النفط الإيرانية، والتطوير البتروكيماوي، والاستحصال على العملة الصعبة، وسلسلة تدابير أخرى. كما شملت تخفيفًا محدودًا للغاية للعقوبات الأمريكية الأساسية للسماح للشركات الأجنبية التابعة لشركات أمريكية بإجراء بعض التعاملات مع إيران – تصدير الطائرات وقطع الغيار إلى إيران واستيراد الولايات المتحدة للسجاد والمواد الغذائية الإيرانية.

كذلك، فرضت إدارة ترامب عقوبات ثانوية على قطاعات من اقتصاد إيران لم تخضع لتدابير مماثلة سابقًا. ويجب رفع هذه العقوبات الثانوية التي فُرضت على قطاعات البناء والتصنيع والتعدين والأنسجة في إيران، فضلًا عن عقوبات محددة على شركات وأفراد فرضت بموجب صلاحيات تلك العقوبات، كي تمتثل الولايات المتحدة لالتزاماتها المنصوص عليها في خطة العمل الشاملة المشتركة.

العقوبات قبل الانسحاب

كما ذكرنا، بعد استلام إدارة ترامب السلطة عام ٢٠١٧، فرضت عدة جولات من العقوبات على إيران كانت متماشية مع التزامات الولايات المتحدة بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة. واستهدفت هذه العقوبات شبكات بيع الصواريخ البالستية، وشبكات إرهاب فيلق القدس التابع للحرس الثوري الإيراني، ومنتهكي حقوق الإنسان في نظام السجون الإيراني، والجهات الإيرانية الفاعلة الخبيثة في المجال السيبراني، والكثير غيرها.

10 "Gudiance relating to the lifting of certain US sanctions pursuant to the Joint Comprehensive Plan of Action on Implementation Day," US Department of the Treasury and US Department of State, January 16, 2016, accessed January 4, 2020, https://home.treasury.gov/system/files/126/implement_guide_jcpoa.pdf.

11 "Iran Nuclear Deal Oversight: Implementation and its Consequences (Part II)," Hearing before US House Committee on Foreign Affairs, 114th Cong. 20-26 (May 25, 2016) (written testimony of Adam J. Szubin, Acting Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence) https://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20160525/104985/HHRG-114-FA00-Transcript-20160525.pdf.

12 David Mortlock and Nikki M. Cronin, "A road map of the re-imposed sanctions for Iran," Atlantic Council, November 9, 2018, https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/a-road-map-of-the-re-imposed-sanctions-for-iran/.

13 Mortlock and Cronin, "A road map of the re-imposed sanctions for Iran."

استعراض لصواريخ وصورة للمرشد الأعلى الإيراني علي خامنئي في ساحة بهارستان في طهران، إيران، في ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧.
المصدر: نازانين تاب اتباعي يازدي/ وكالة انترناشونال ميديا أوشيتس عبر رويترز.

وفي حين ستسعى إيران بشكل شبه مؤكد لعودة كاملة إلى اليوم الذي دخلت فيه الخطة حيز التنفيذ – أي ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ – تمّ أخذ هذه العقوبات ضمن إطار الخطة في ذلك الوقت، ويبدو من المستبعد رفعها كي تعود الولايات المتحدة إلى الاتفاق في عهد بايدن. ففي النهاية، إن رفع العقوبات عن القراصنة الإيرانيين الذين سرقوا بيانات حساسة من مئات الجامعات حول العالم لتحقيق مكاسب مالية خاصة لا ينسجم مع اتفاق يرمي فقط إلى تقييد برنامج إيران النووي.[14]

العقوبات بعد الانسحاب المتماشية مع الالتزامات في إطار خطة العمل الشاملة المشتركة

هنا يصبح المشهد أكثر تعقيدًا. بافتراض عجز إيران عن إعادة العقوبات إلى ما كانت عليه في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ بالكامل، ستتمسك حتمًا بموقف يقوم على أن أي عقوبات اتخذت بحقها منذ انسحاب ترامب من الخطة في أيار/مايو ٢٠١٨ هي غير شرعية ومخالفة لـ"روحية الاتفاق" – وهي عبارة استخدمتها طهران للتنديد بأفعال لا تعجبها لكنها فعليًا لا تنتهك الالتزامات التي ينص عليها الاتفاق.

وفي حين أنه سيتمّ رفع العقوبات التي فرضتها إدارة ترامب منذ أيار/مايو ٢٠١٨ على مبيعات النفط الإيرانية وشركات التعدين وغيرها من المجالات التي يغطيها بند التخفيف من العقوبات في خطة العمل الشاملة المشتركة في حال قررت إدارة بايدن العودة إلى الاتفاق، كانت إدارة ترامب اتخذت عددًا كبيرًا من التدابير ضد أهداف إيرانية شرعية. وستواجه إدارة بايدن معارضة قوية محليًا لأي رفع للعقوبات ضد أهداف على غرار منتهكي حقوق الإنسان، أو الإيرانيين المتورطين في محاولة التدخل بالانتخابات في الولايات المتحدة أو المسؤولين الاستخباراتيين الإيرانيين المتورطين باختطاف واعتقال الضابط السابق في مكتب التحقيقات الفدرالي الأمريكي روبرت ليفنسون.[15]

14 "Treasury sanctions Iranian cyber actors for malicious cyber-enabled activities targeting hundreds of universities," US Department of the Treasury, March 23, 2018, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0332.

15 "Treasury sanctions Iran's interior minister and senior law enforcement officials in connection with serious human rights abuses," US Department of the Treasury, May 20, 2020, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1015; "Treasury sanctions Iranian entities for attempted election interference," US Department of the Treasury, October 22, 2020, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1158; "Treasury sanctions senior Iranian intelligence officers involved in the abduction and detention of Robert Levinson," US Department of the Treasury, December 14, 2020, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1210.

سيجد فريق بادين سهولة أكبر في رفع العديد من العقوبات المفروضة، ولا سيما تلك التي فرضت في نهاية حقبة إدارة ترامب، والتي رمت إلى بناء "جدار عقوبات" من أجل تكبيل يدي بايدن.[16] ويمكن إلغاء هذه العقوبات بسهولة أكبر نظرًا إلى أن المحفز المصاغ لغاية محددة كان سياسيًا محضًا، سواء من قبل إدارة بايدن أو إيران.

ويتمثل المسار المرجح على صعيد مجموعة العقوبات هذه بالنسبة لإدارة بايدن وإيران بلائحة يتمّ التفاوض بشأنها تضم العقوبات المحددة التي سيتمّ رفعها، مشابهة لمرفقات الملحق II من خطة العمل الشاملة المشتركة.[17] غير أن الانتخابات الرئاسية المزمع إجراؤها في حزيران/يونيو في إيران تشكل عاملًا معقدًا بارزًا. فمفاوضات مماثلة تستغرق وقتًا وإن كانت إدارة روحاني تعتقد أنه على إيران الإقرار بالفوائد الاقتصادية – التي سيتمّ تحقيقها بعد فترة من رفع العقوبات – قبل فترة طويلة من الانتخابات لإقناع الناخبين، يصبح التقيّد بالجدول الزمني المحدد لإنجاز لائحة معقدة بهذا القدر صعبًا للغاية.

عقوبات أشبه بحبوب السمّ

ولا تأخذ هذه الصعوبة في الحسبان حتى عقوبات ترامب التي قد تكون مدعومة بأدلة وتتوافق مع نص خطة العمل الشاملة المشتركة، إنما التي ستسمم في نهاية المطاف أي تطبيق عملي للاتفاق بكليته.

ومن الجهة الأمريكية للمفاوضات، ثمة ٣ أمثلة صارخة: عقوبات مكافحة الإرهاب المفروضة بموجب الأمر التنفيذي رقم ١٣٢٢٤ على البنك المركزي الإيراني، والشركة الوطنية الإيرانية للنفط، وشركة الناقلات الإيرانية الوطنية.[18] واستنادًا إلى الأدلة، الوقائع لا تقبل الجدال. فالبنك المركزي الإيراني مسؤول عن تخصيص الأموال لحزب الله وحماس، وهما جماعتان تفرض عليهما الولايات المتحدة عقوبات ومصنفتان عالميًا بأنهما إرهابيتان، كما أن الشركة الوطنية الإيرانية للنفط، وشركة الناقلات الإيرانية الوطنية توفران وتشحنان النفط لعمليات البيع التي يقوم بها فيلق القدس التابع للحرس الوطني الإسلامي. لكن على المستوى العملي، تنطبق العقوبات الثانوية على أي كيان إيراني خاضع للأمر التنفيذي رقم ١٣٢٢٤، حتى بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة. وبما أن البنك المركزي يحتفظ بحصة الأسد من احتياطات العملات الأجنبية وبعائدات مبيعات إيران من النفط، وشركتا النفط الإيرانية الوطنية والناقلات الإيرانية الوطنية هما كيانان رئيسيان في قطاع النفط الإيراني، فهذه العقوبات ستُبطل بشكل رئيسي كامل أثر رفع العقوبات بموجب الخطة.

وثمة احتمال أن يستخدم فريق بايدن صلاحية إصدار التراخيص التي تتمتع بها وزارة الخزانة لمسح آثار تصنيف العقوبات ضمن الأمر التنفيذي رقم ١٣٢٢٤، بطريقة مماثلة لاستخدام إدارة ترامب الأداة نفسها للسماح بالتعاملات الإنسانية عبر البنك المركزي الإيراني بعد احتجاجات الشعب الكبيرة خلال أزمة فيروس كورونا (كوفيد–١٩).[19] لكن من المستبعد أن ترضى إيران بمقاربة مماثلة وقد تطلب رفع عقوبات مكافحة الإرهاب عن هذه الكيانات رسميًا، في خطوة لن تلقى ترحيبًا كبيرًا في الدوائر الداخلية الأمريكية.

وهذه البداية فحسب. فقد تدخل إيران في أي محادثات مع فريق بايدن بلائحة طويلة من العقوبات التي تعتبرها بمثابة حبوب سمّ. وستتمثل العقوبتان المهمتان الأخريان بتصنيف الحرس الثوري الإيراني كمنظمة إرهابية أجنبية من قبل وزارة الخارجية وبموجب القرار التنفيذي ١٣٢٢٤، والتصنيفات المرتبطة بمكتب المرشد الأعلى الإيراني. وكانت الحكومة الإيرانية مستاءة بشكل خاص من تصنيف الحرس الثوري منظمة إرهابية أجنبية، لكن التصنيف بموجب الأمر التنفيذي ١٣٢٢٤ قد يكون المسألة الأصعب التي يجب التعامل معها، كما ينص عليه القانون عملًا بقانون مواجهة خصوم أمريكا من خلال العقوبات لعام ٢٠١٧.[20]

علاوةً على ذلك، فرض فريق ترامب العديد من العقوبات على كبار المسؤولين الإيرانيين الذين سيتفاوضون مع فريق بايدن، وأبرزهم وزير الخارجية جواد ظريف بسبب دعمه لمكتب المرشد الأعلى، ورئيس منظمة الطاقة الذرية الإيرانية علي أكبر صالحي بسبب الأنشطة النووية، ووزير النفط بيجن زنغنة بموجب الأمر التنفيذي

16 Ian Talley, "Trump administration hopes to make Iran pressure campaign harder to reverse," *Wall Street Journal*, October 23, 2020, https://www.wsj.com/articles/using-terrorism-sanctions-trump-administration-hopes-to-tie-bidens-hands-on-iran-11603473828.

17 "Joint Comprehensive Plan of Action Annex II – Attachments," US Department of State, July 14, 2015, accessed January 4, 2020, https://2009-2017.state.gov/documents/organization/245319.pdf via https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa//index.htm.

18 "Treasury sanctions Iran's Central Bank and National Development Fund," US Department of the Treasury, September 20, 2019, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm780; "Treasury sanctions key actors in Iran's oil sector for supporting Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force,"US Department of the Treasury, October 26, 2020, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1165.

19 "General License No. 8A: Authorizing Certain Humanitarian Trade Transactions Involving the Central Bank of Iran or the National Iranian Oil Company," Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury, October 26, 2020, https://home.treasury.gov/system/files/126/iran_gl8a.pdf.

20 Natasha Turak, "How Trump's terrorist designation of Iran's revolutionary guard impacts its economy," *CNBC*, April 12, 2019, https://www.cnbc.com/2019/04/12/trump-terrorist-designation-of-irans-irgc-the-economic-impact.html.

الرئيس المنتخب جو بايدن يقف إلى جانب مرشحيه لفريق الأمن القومي في مقر الانتقال في مسرح كوين في ويلمينغتون، ديلاور، في ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠. ومن جهة اليسار يقف أنتوني بلينكن الذي سيصبح وزيرًا للخارجية، جايك سوليفان، الذي سيشغل منصب مستشار الأمن القومي الأمريكي، أليخاندرو مايوركاس، في منصب وزير الأمن الداخلي، نائب الرئيس المنتخبة كامالا هاريس، أفريل هاينز في منصب مديرة الاستخبارات الوطنية، جون كيري في منصب المبعوث الخاص للتغيير المناخي، ليندا توماس–غرينفيلد، في منصب سفيرة الولايات المتحدة إلى الأمم المتحدة، المصدر: رويترز/جوشوا روبرتس.

١٣٢٢٤ بسبب دعمه لفيلق القدس التابع للحرس الثوري الإيراني.[21] ورغم أن العقوبات لن تعيق بالضرورة قدرة إدارة بايدن على التفاوض مع هؤلاء الأفراد (فمن السهل على إدارة بايدن أن تجري استثناء لنفسها على صعيد محظورات العقوبات)، إلا أنها ستكون على الأرجح في أعلى قائمة العقوبات التي تريد إيران إلغاءها في إطار العودة إلى الامتثال للقيود النووية ضمن خطة العمل الشاملة المشتركة.

وقد تبدو هذه الأنواع من العقوبات الشخصية مناسبة لتلغيها إدارة بايدن، لكن صلاحية العقوبات المستخدمة وشخصيات الأفراد الخاضعين لها قد تعقد المسألة؛ فعلى سبيل المثال، تحتقر الدوائر السياسية المحلية الأمريكية وزير الخارجية جواد ظريف إلى حدّ كبير.

أما العقوبات ضد مكتب المرشد الأعلى، فتثير مجموعة أخرى من المسائل، بما أنها متأتية من أمر تنفيذي أصدره الرئيس ترامب بعد انسحابه من خطة العمل الشاملة المشتركة. وفي حين قد لا تتعارض هذه العقوبات مباشرة مع التزامات الولايات المتحدة بموجب الاتفاق، ستراها إيران حتمًا كانتهاك لروحية خطة العمل الشاملة المشتركة، نظرًا إلى مدى اتساعها؛ وهي تشمل مؤسسة بنياد مستضعفان، وهي اتحاد شركات تقدر قيمته بمليارات الدولارات تخضع للمرشد الأعلى. ومن جهتها، سيتعين على إدارة بايدن اتخاذ القرار بشأن رفع العقوبات التي تستهدف إمبراطورية المرشد الأعلى الإيراني المالية الفاسدة التي تجمعها روابط طويلة الأمد بالحرس الثوري وكيانات إيرانية أخرى خاضعة للعقوبات.

وفي حال اعترضت إيران فعليًا على كافة الأوامر التنفيذية الصادرة بعد انسحاب ترامب من خطة العمل الشاملة المشتركة، عندها سيكون على فريق بايدن اتخاذ القرار بشأن إلغاء الأمر التنفيذي الذي يفرض عقوبات ثانوية على تعاملات الأسلحة التقليدية مع إيران الذي كان صدر بعد حظر الأسلحة التقليدية الذي فرضته الأمم المتحدة على إيران وانتهى في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢٠. هذا ولا يجدي الأمر التنفيذي نفعًا من الناحية العملية، بما أن العقوبات الثانوية تنطبق على أي كيان إيراني قد يشارك في تجارة الأسلحة التقليدية وستطبق حتى في ظل القيود على

21 "Treasury designates Iran's foreign minister Javad Zarif for acting for the supreme leader of Iran," US Department of the Treasury, July 31, 2019, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm749; Press statement by Michael R. Pompeo, US Secretary of State, "Designation of the Atomic Energy Organization of Iran, its head Ali Akbar Salehi and renewing nuclear restrictions," US Department of State, January 31, 2020, https://www.state.gov/designation-of-the-atomic-energy-organization-of-iran-its-head-ali-akbar-salehi-and-renewing-nuclear-restrictions/; "Treasury sanctions key actors in Iran's oil sector for supporting Islamic Revolutionary Guard Corps-Qods Force," US Department of the Treasury, October 26, 2020, https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1165.

العقوبات ضمن خطة العمل الشاملة المشتركة. لكن رفع العقوبات الثانوية على الأسلحة التقليدية الإيرانية – ولا سيما خلال فترات تنامي الأنشطة الإيرانية العسكرية المزعزعة للاستقرار في سوريا واليمن – قد يشكل خطوة سيئة للغاية من الناحية السياسية بالنسبة لإدارة بايدن.

هل عودة الولايات المتحدة إلى خطة العمل الشاملة المشتركة وشيكة؟

يصعب التكهن بمجريات الأحداث في أيامنا هذه، وفي حين تعد إدارة بايدن بانتهاج مقاربة أكثر اتساقًا إزاء السياسة الخارجية من سلفها، إلا أنها ليست الجهة الفاعلة الوحيدة في هذه الدراما. والأكيد أنه هناك رغبة لدى الطرفين بالعودة إلى ترتيب من نوع ما يقوم على تخفيف العقوبات الأمريكية عن القيود النووية المفروضة على إيران.

لكن نظرًا إلى التحديات والتعقيدات التي تجابه تصريح الطرفين الذي يبدو بسيطًا "بالعودة إلى خطة العمل الشاملة المشتركة"، لا يبدو موعد وشروط القيام بذلك واضحين كما يأمل الكثيرون.

وقد تكون العودة إلى الخطة مستحيلة قبل عدة أشهر، أو قد تكون الولايات المتحدة وإيران بحاجة إلى اتخاذ بعض الخطوات التي لا تصل إلى حدّ العودة الكاملة إلى الخطة والتي من شأنها نزع فتيل التوترات وخلق الظروف المناسبة لإجراء المفاوضات البغيضة حول المعنى الحقيقي للعودة إليها. وقد يكون الحال أنه يتعين على الطرفين فهم المسار المستقبلي للمفاوضات بشأن لائحة المخاوف الأخرى من أفعال إيران الضارة. وفي كافة الأحوال، تواجه واشنطن برئاسة بايدن وطهران بقيادة خامنئي مهمة معقدة.

براين أوتول Brian O'Toole هو زميل أقدم غير مقيم في المركز الجيو اقتصادي التابع للمجلس الأطلسي. وهو نائب الرئيس الأقدم ومدير العقوبات والتدقيق لدى مؤسسة ترويست المالية حيث يشرف على جهود المؤسسة للامتثال للعقوبات والتدقيق بهوية الأشخاص المنكشفين سياسيًا في المصرف والشركات التابعة له. وفي وقت سابق، عمل براين في وزارتي الخارجية والخزانة الأمريكيتين من العام ٢٠٠٩ ولغاية ٢٠١٧. وبصفته مستشار رئيسي لمدير مكتب مراقبة الأصول الأجنبية، ساهم في إدارة تطبيق كافة برامج العقوبات الاقتصادية والمالية التي يديرها المكتب، بما فيها التزامات الحكومة الأمريكية بموجب خطة العمل الشاملة المشتركة مع إيران.

Atlantic Council Board of Directors

CHAIRMAN
*John F.W. Rogers

EXECUTIVE CHAIRMAN EMERITUS
*James L. Jones

PRESIDENT AND CEO
*Frederick Kempe

EXECUTIVE VICE CHAIRS
*Adrienne Arsht
*Stephen J. Hadley

VICE CHAIRS
*Robert J. Abernethy
*Richard W. Edelman
*C. Boyden Gray
*Alexander V. Mirtchev
*John J. Studzinski

TREASURER
*George Lund

DIRECTORS
Stéphane Abrial
Todd Achilles
*Peter Ackerman
Timothy D. Adams
*Michael Andersson
David D. Aufhauser
Colleen Bell
*Rafic A. Bizri
*Linden P. Blue
Philip M. Breedlove
Myron Brilliant
*Esther Brimmer
R. Nicholas Burns
*Richard R. Burt
Michael Calvey
Teresa Carlson
James E. Cartwright
John E. Chapoton
Ahmed Charai
Melanie Chen
Michael Chertoff
*George Chopivsky
Wesley K. Clark
*Helima Croft
Ralph D. Crosby, Jr.
*Ankit N. Desai
Dario Deste
*Paula J. Dobriansky
Joseph F. Dunford, Jr.
Thomas J. Egan, Jr.
Stuart E. Eizenstat
Thomas R. Eldridge
*Alan H. Fleischmann
Jendayi E. Frazer
Courtney Geduldig
Robert S. Gelbard
Thomas H. Glocer
John B. Goodman
*Sherri W. Goodman
Murathan Günal
Amir A. Handjani
Katie Harbath
Frank Haun
Michael V. Hayden
Amos Hochstein
*Karl V. Hopkins
Andrew Hove
Mary L. Howell
Ian Ihnatowycz
Wolfgang F. Ischinger
Deborah Lee James
Joia M. Johnson
*Maria Pica Karp
Andre Kelleners
Astri Kimball Van Dyke
Henry A. Kissinger
*C. Jeffrey Knittel
Franklin D. Kramer
Laura Lane
Jan M. Lodal
Douglas Lute
Jane Holl Lute
William J. Lynn
Mark Machin
Mian M. Mansha
Marco Margheri
Chris Marlin
William Marron
Neil Masterson
Gerardo Mato
Timothy McBride
Erin McGrain
John M. McHugh
H.R. McMaster
Eric D.K. Melby
*Judith A. Miller
Dariusz Mioduski
*Michael J. Morell
*Richard Morningstar
Virginia A. Mulberger
Mary Claire Murphy
Edward J. Newberry
Thomas R. Nides
Franco Nuschese
Joseph S. Nye
Ahmet M. Ören
Sally A. Painter
Ana I. Palacio
*Kostas Pantazopoulos
Alan Pellegrini
David H. Petraeus
W. DeVier Pierson
Lisa Pollina
Daniel B. Poneman
*Dina H. Powell McCormick
Robert Rangel
Thomas J. Ridge
Lawrence Di Rita
Michael J. Rogers
Charles O. Rossotti
Harry Sachinis
C. Michael Scaparrotti
Rajiv Shah
Wendy Sherman
Kris Singh
Walter Slocombe
Christopher Smith
James G. Stavridis
Michael S. Steele
Richard J.A. Steele
Mary Streett
*Frances M. Townsend
Clyde C. Tuggle
Melanne Verveer
Charles F. Wald
Michael F. Walsh
Gine Wang-Reese
Ronald Weiser
Olin Wethington
Maciej Witucki
Neal S. Wolin
*Jenny Wood
Guang Yang
Mary C. Yates
Dov S. Zakheim

HONORARY DIRECTORS
James A. Baker, III
Ashton B. Carter
Robert M. Gates
James N. Mattis
Michael G. Mullen
Leon E. Panetta
William J. Perry
Colin L. Powell
Condoleezza Rice
George P. Shultz
Horst Teltschik
John W. Warner
William H. Webster

*Executive Committee Members

List as of December 15, 2020

المجلس الأطلسي هو منظمة غير حزبية تروج لقيادة ومشاركة أمريكيتين بنّاءتين في الشؤون الدولية استنادًا إلى الدور المركزي الذي يلعبه المجتمع الأطلسي في مواجهة التحديات العالمية الحالية.

© ٢٠٢١ المجلس الأطلسي للولايات المتحدة. كافة الحقوق محفوظة. يمنع نسخ أو نقل أي جزء من هذا المنشور بأي شكل أو وسيلة من دون إذن خطي من المجلس الأطلسي، باستثناء الاقتباسات الموجزة في مقالات إخبارية أو مقالات نقدية أو مراجعات. يرجى إرسال الاستفسارات على العنوان التالي:

المجلس الأطلسي

١٠٣٠ الشارع ١٥، شمال غرب، الطابق ١٢،
واشنطن العاصمة ٢٠٠٠٥

www.AtlanticCouncil.org (202) 463-7226