

شماره:

۴ح/۰۱/۱۵۳۷۱

تاریخ:

۱۴۰۱/۱۲/۱۶

پیوست:

ندارد

محرمانه

حضرت حجت‌الاسلام و المسلمین جناب آقای دکتر سیدابراهیم رئیسی

رئیس محترم جمهور

با سلام و تحیت:

ضمن آرزوی سلامتی و توفیق روزافزون، احتراماً با توجه به مذاکرات و توافقات صورت گرفته در جریان سفر اخیر مدیرکل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به ایران، گزارش تهیه شده در دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «تأملی بر توافق جمهوری اسلامی ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی» جهت استحضار تقدیم می‌شود.

مقدمه

• سفر دبیر کل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به تهران پیش از برگزاری نشست دوره‌ای شورای حکام و دستیابی «دستورکاری مشترک» اثر روانی مثبت درباره دورنمای توافق هسته‌ای ایجاد کرد ولی توافق جدید میان طرفین، ابعاد حقوقی و سیاسی قابل تأمل و چه بسا نگران‌کننده‌ای دارد.

• قضاوت دقیق درباره محتوای این توافق دوجانبه نیازمند بررسی بی‌انیه مشترک و مصاحبه مقامات دو طرف است. با این حال، در اظهارات مسئولین سازمان انرژی اتمی و دبیرکل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی درباره ابعاد توافق تفاوت‌هایی وجود داشت و این موضوع ارزیابی کارشناسی را دشوار می‌سازد. به همین دلیل، در برهه کنونی، برای تحلیل موضوع به ناچار باید به جنبه‌های مورد اجماع طرفین پرداخت.

بررسی بی‌انیه مشترک و اظهارات طرفین

• طبق بی‌انیه مشترک، جمهوری اسلامی ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی درباره دو موضوع به‌طور کلی توافق کرده‌اند: موضوع اول، در خصوص مسائل پادمانی باقی‌مانده مربوط به سه مکان ادعایی از سوی آژانس است. ایران افزون بر روند سابق همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، آمادگی خود را برای ارائه اطلاعات و دسترسی‌های بیشتر اعلام کرده است. موضوع دوم، ناظر به فعالیت‌ها یا محدودیت‌هایی است که در کمتر از یکسال گذشته در برنامه هسته‌ای ایران رخ داده است. به‌طور مشخص، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی خواهان «همکاری داوطلبانه» ایران برای راستی‌آزمایی و نظارت بیشتر از طریق انجام اقداماتی نظیر از سرگیری مجدد فعالیت دوربین‌های نظارتی و بازرسی بیشتر از مرکز فردو است.

شماره:

تاریخ:

پیوست:

• درباره موضوع اول، دو نکته وجود دارد:

نخست اینکه، طبق بیانیه، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی هیچ الزامی به ارائه خاتمه پرونده و یا ارائه گزارش نهایی در یک بازه زمانی معین ندارد بلکه صرفاً قرار است حل مسائل پادمانی باقی‌مانده در خصوص این سه مکان «تسریع» شود. گروسی در مصاحبه خود نیز اظهار داشت که پس از طی مراحل فنی، «جمع‌بندی» و «ارزیابی» خود را از روند و نتایج بررسی‌ها به شورای حکام ارائه خواهد کرد. توجه به این نکته ضروری است که «جمع‌بندی» به معنای «خاتمه» پرونده ایران نیست. این بدین معناست که موافقت ایران با افزایش دسترسی‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی لزوماً منجر به بسته شدن این پرونده نخواهد شد. دوم آنکه، به لحاظ مصداقی، در اظهارات گروسی موارد دسترسی حتی شامل مصاحبه با افراد نیز می‌شود که در صورت صحت، تبعات امنیتی خواهد داشت.

• درباره موضوع دوم، بخشی از موضوعات از جمله درخواست آژانس بین‌المللی انرژی اتمی برای افزایش ۵۰ درصد نظارت از تأسیسات فردو به دلیل افزایش غنای مواد در چهارچوب پادمان قابل توجه است. (هر چند درباره محاسبات جزئی این مسئله که تا چه درصدی نظارت‌ها قابل افزایش است اختلاف نظر وجود دارد). ولی موضوع نصب مجدد دوربین‌ها یک اقدام فراپادمانی است. البته در برهه‌های قبلی گفته می‌شد که اطلاعات دوربین‌ها تا زمان رفع تحریم‌ها در اختیار آژانس بین‌المللی انرژی اتمی قرار نخواهد گرفت ولی با توجه به آنکه در صورت حصول توافق آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به داده‌ها دسترسی خواهد داشت، می‌توان این موضوع را "اقدام فراپادمانی تأخیری" نامید.

میزان انطباق با قانون اقدام راهبردی

• برای قضاوت درباره اینکه آیا این توافق، ماده (۶) قانون اقدام راهبردی را نقض کرده است نیاز به اطلاعات جزئی وجود دارد و می‌توان از کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی خواست این مسئله را با دعوت از مقامات ارشد سازمان انرژی اتمی به صورت تخصصی ارزیابی کند.

• با این حال، طبق تعهد کلی ایران در بند ۳ بیانیه، احتمال نقض قانون منتفی نیست. عبارت «ایران به صورت داوطلبانه به آژانس اجازه می‌دهد...» فارغ از مصادیق آنکه می‌تواند شامل نصب مجدد دوربین‌های نظارتی باشد به معنای اقدامی فراپادمانی است، در غیراین صورت در بیانیه گفته می‌شد «ایران در چهارچوب پادمان متعهد می‌شود...».

ارزیابی راهبردی

• مهمتر از مسئله نقض احتمالی قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها، دلالت‌ها و آثار راهبردی تصمیم دولت برای توافق با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در برهه فعلی نیز بسیار حائز اهمیت است.

شماره:

تاریخ:

پیوست:

- توافق مهم جمهوری اسلامی ایران و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در زمانی انجام شد که از نگاه غرب، تهران به دلیل اغتشاشات اخیر تحت فشار بود. انریکه مورا، مسئول هماهنگ‌کننده مذاکرات احیای برجام چند روز قبل در مصاحبه‌ای به صراحت بیان کرد که تهران بهترین راه خروج از این بحران ناشی از اغتشاشات را دستیابی به توافق هسته‌ای می‌داند.
- در چنین فضایی، دستیابی به توافق با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی با این مختصات از نظر طرف غربی به معنای آن است که «ایران تحت فشار مجبور به ارائه امتیازهایی شده است که پیش از اغتشاشات و التهابات اقتصادی حاضر به ارائه آن نبوده است».
- نکته دیگر آنکه به نظر می‌رسد ایران هیچ امتیاز مشخصی در قبال همکاری گسترده با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی دریافت نکرده است. توافق با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به خودی خود محل اشکال نیست بلکه شیوه انجام، دامنه تعهدات و موارد مابه‌ازا تعیین‌کننده خوب یا بد بودن یک توافق اهمیت دارد.
- برخی منابع در داخل ایران به صورت تلویحی برای دفاع از توافق با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی سه استدلال را مطرح می‌کنند:
 - استدلال اول آن است که اثر روانی توافق منجر به ثبات در بازار و کاهش قیمت دلار شده است. این درحالی است که تأثیر عنصر روانی در بازار کوتاه مدت است و نمی‌توان برای مدیریت بازار در یک بازه بیش از چند روز به این عامل متکی بود. علاوه بر این، برخی بر این باور هستند که از نگاه فنی تأثیر مجوز بانک مرکزی به صرافی‌های غیربانکی برای خرید ارز صادراتی پتروشیمی‌ها و معدنی‌ها در کاهش قیمت دلار در بازار آزاد بیش از اثر روانی توافق بوده است، ولی همزمانی اجرای این دو موضوع مانع از توجه به نقش بانک مرکزی در رهبری بازار شده است.
 - استدلال دوم به تأثیر این توافق در ممانعت از صدور قطعنامه در شورای حکام علیه ایران اشاره دارد. این درحالی است که صدور قطعنامه علیه ایران قطعی و مورد اجماع نبوده است. آمریکا به دلیل نگرانی از واکنش احتمالی ایران به قطعنامه، چندان تمایلی به انجام این کار نداشت. توجه به این نکته اهمیت دارد که آمریکا به دلیل درگیری در بحران اوکراین از تشدید تنش با ایران در بعد هسته‌ای پرهیز داشته و کوشیده است از اقدامات تحریک‌آمیزی که تهران را وادار به غنی‌سازی بالاتر کند، خودداری نماید. بنابراین، بر طبق این منطق، برای جلوگیری از صدور قطعنامه، ایران به جای ارائه امتیاز می‌توانست از تهدید به اقدام متقابل هسته‌ای استفاده کند. افزون بر این، ممکن است برای کشورهای اروپایی این خطای محاسباتی ایجاد شود که اگر ایران به دلیل نگرانی از قطعنامه شورای حکام، به تعبیر گروسی، حاضر به ارائه امتیازات "قابل توجه و چشمگیر" در زمینه شفافیت و نظارت‌ها به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی شده است، آنگاه می‌توان با تهدید به فعال‌سازی سازوکار ماشه و بازگشت قطعنامه‌ها در اکتبر ۲۰۲۳ امتیاز جدی‌تری در زمینه هسته‌ای و غیرهسته‌ای از ایران گرفت.

شماره:

تاریخ:

پیوست:

• استدلال سوم ناظر به بسته شدن پرونده سه مکان ادعایی است که در صورت حصول این امر مهمترین پیش شرط باقی مانده ایران برای دستیابی به توافق محقق خواهد شد. اگر چنین موضوعی هدف واقعی دولت از توافق با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بوده است، بهتر بود توافق با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بخشی از توافق با غرب باشد که در ازای آن ایران نسبت به "خاتمه پرونده" در یک "مدت زمان معین" اطمینان خاطر داشته باشد. درحالی که هیچ تعهدی مبنی بر این موضوع به ایران داده نشده است. تجربه همکاری ایران با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در طول بیست سال گذشته نشان می‌دهد که ارائه دسترسی و اطلاعات فنی بیشتر به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بدون یک تعهد سیاسی سطح بالا از طرف آمریکا و اروپا برای خاتمه موضوعات چالش برانگیز، اثر معکوس داشته و به‌عنوان اهرم فشار علیه ایران استفاده شده است. به بیان بهتر، این امکان وجود دارد که اعطای دسترسی‌های جدید به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی نه تنها منجر به خاتمه پرونده ایران نشود بلکه باعث پیچیده‌تر شدن موضوع در شورای حکام شود.

جمع‌بندی

• تمام امتیازهایی که ایران به آژانس بین‌المللی انرژی اتمی داده است می‌توانست بخشی از یک توافق محدود با غرب باشد که ایران در ازای آن برای مدیریت منابع ارزی یا بازار حداقل یک معافیت نفتی برای فروش یک میلیون بشکه نفت یا معافیت بانکی برای آزادسازی بخشی از پول‌های بلوکه شده از آمریکا بگیرد ولی نه تنها امتیاز مشخصی دریافت نشده است بلکه دستاوردهای قابل قبولی نیز برای این توافق نمی‌توان متصور بود.

• این درحالی است که برخی افراد نزدیک به تیم مذاکره کننده آمریکا نیز پیش از سفر گروسی گمان نمی‌کردند ایران در زمینه راستی‌آزمایی و نظارت حاضر به ارائه امتیاز بدون دریافت مابه‌ازا باشد. به هر حال، در ادامه مسیر، شرایط باید به گونه‌ای مدیریت شود که مخاطرات این توافق کاهش یافته و ادراک طرف غربی مبنی بر ناچاری ایران برای ارائه امتیازهای راهبردی در ازای عبور از چالش‌های داخلی تغییر کند. تجربه نشان داده است که این سبک رفتار با غرب برخلاف تصور رایج نه تنها منجر به ایجاد گشایش نمی‌شود بلکه باعث تشدید فشار خواهد شد.

• سخن آخر اینکه نقد توافق اخیر با آژانس به منزله نفی اصل مذاکره نیست، به‌ویژه آنکه دشمنان قسم خورده نظام در پی طراحی‌های جدیدی برای تشدید فشارها و تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران هستند، بلکه مراد آنست که تمهیدات و تدابیر مقتضی و متناسب برای انتفاع حداکثری کشور از مذاکرات لحاظ و اجرا گردد.

نگاهداری در