

خروج ترامپ از برجام و ناکارآمدی شورای امنیت سازمان ملل

مرتضی نعمتی زرگران^۱

استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

(تاریخ دریافت ۹۹/۲/۹ - تاریخ تصویب ۹۹/۱۲/۱۴)

چکیده

برنامه هسته‌ای ایران، از نظر غرب ظرفیت آن را دارد که منجر به دستیابی به سلاح هسته‌ای شود. لذا این برنامه، همراه با غرب ستیزی جمهوری اسلامی، برای غرب و به ویژه آمریکا یک تهدید امنیتی تلقی می‌شود. غرب برای محدود کردن ظرفیت هسته‌ای ایران دو رویکرد کلی دارد که عبارتند از: راه حل مسالمت‌آمیز یا اقدامات تنبیهی و برخورد نظامی. باراک اوباما رئیس‌جمهور آمریکا راه حل نخست، که منطبق با منشور ملل متحد نیز بود، را پذیرفت. این دیدگاه بر چند جنبه‌گرایی و نقش سازمان‌های بین‌المللی تأکید داشت. مذاکرات میان ایران و شش قدرت جهانی نهایتاً به امضای توافق «برنامه جامع اقدام مشترک» یا «برجام» انجامید. براساس این توافق، ایران محدودیت‌های گسترده بر برنامه هسته‌ای را پذیرفت و در عوض تحریم‌های سازمان ملل و همچنین تحریم‌های یکجانبه‌ی آمریکا و اروپا لغو شد. چون این توافق مربوط به امنیت بین‌المللی بود، عین توافق در شورای امنیت سازمان ملل به تصویب رسید. ترامپ رئیس‌جمهور بعدی آمریکا برجام را خلاف منافع ملی دانست و به طور یکجانبه از آن خارج شد. سوال این است که شورای امنیت در قبال نقض برجام چه اقدامی انجام داده است؟. فرضیه این است که نقض برجام توسط آمریکا، جدیترین و روشن‌ترین نمونه ناکارآمدی شورای امنیت در حفظ یک توافقنامه مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است.

واژه‌های کلیدی: برجام، برنامه هسته‌ای ایران، آمریکا، ترامپ، شورای امنیت سازمان ملل.

Email: mnzargaran@gmail.com

^۱ نویسنده مسئول

فصلنامه علمی مطالعات روابط بین‌الملل، سال سیزدهم، شماره ۵۲، زمستان ۱۳۹۹، صص ۲۰۳-۱۷۵.

DOR:20.1001.1.24234974.1399.13.4.2.8

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

مقدمه

یکی از دغدغه‌های سیاست بین‌المللی و شاید مهمترین دغدغه، حفظ امنیت بین‌المللی است. از جمله پدیده‌هایی که از جنگ جهانی دوم امنیت بین‌المللی را با تهدید مواجه کرده، تولید سلاح‌های هسته‌ای است. با دستیابی کشورهای بیشتر به سلاح‌های هسته‌ای و فراگیری نسبی دستیابی به تکنولوژی ساخت سلاح هسته‌ای، گسترش سلاح‌های هسته‌ای بیش از پیش به یکی از تهدیدات علیه امنیت بین‌المللی تبدیل شد.

قدرت‌های بزرگ نسبت به دستیابی کشورهایی که به ادعای آنها «غیر مسئول» و «ایدئولوژیک» هستند، در مقایسه با کشورهای وابسته اظهار نگرانی بیشتری دارند. از سوی دیگر مقابله با تهدید سلاح‌های کشتار جمعی دستاویزی برای قدرت‌های بین‌المللی است که از آن برای مقابله با کشورهایی که در دایره نفوذ آن‌ها قرار ندارند، استفاده کنند. آمریکا و اروپا به دلیل ایدئولوژی غرب ستیزی جمهوری اسلامی، نسبت به دستیابی این کشور به سلاح هسته‌ای حساسیت بیشتری از خود نشان می‌دهند.

در واقع می‌توان گفت که «برنامه هسته‌ای ایران» در کنار حمایت ایران از «گروه‌های مقاومت اسلامگرا» در منطقه که از دید غرب «گروه‌های تروریستی» نامیده می‌شوند، دو چالش عمده‌ی جمهوری اسلامی در سیاست خارجی بوده است. این دو چالش همواره از دولت هاشمی رفسنجانی تاکنون با مختصری فراز و نشیب وجود داشته‌اند. با این حال پیگیری برنامه هسته‌ای توسط جمهوری اسلامی از یک سو مستقیماً با امنیت بین‌المللی سروکار دارد و قدرت‌های بزرگ می‌توانند ادعا کنند که ایران در پی دستیابی به سلاح اتمی است و از سوی دیگر ابزار بهتری را در اختیار اروپا و آمریکا قرار می‌دهد تا جمهوری اسلامی را تحت فشار قرار دهند. منظور این است که برنامه هسته‌ای ایران بهترین توجیه برای ایجاد اجماع بین‌المللی علیه ایران است نه اینکه آنها از دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای استقبال کنند.

شعار مقابله با تولید سلاح اتمی توسط قدرت‌های غربی، می‌تواند قدرت‌های بین‌المللی دیگر از جمله روسیه و چین را با خود همراه سازد. زیرا مقابله با گسترش سلاح‌های اتمی یک

سیاست بین‌المللی است که تمام قدرت‌های بزرگ در آن توافق دارند. بنابراین می‌توان گفت که «برنامه‌ی هسته‌ای ایران» مهمترین چالش سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از ابتدا تاکنون بوده است.

با افزایش فشارها و تهدیدها از سوی آمریکا و اروپا و به ویژه تهدید به ارجاع پرونده‌ی ایران به شورای امنیت به عنوان «وضعیت تهدیدکننده‌ی امنیت بین‌المللی»، دولت محمد خاتمی به مذاکره روی آورد.

از آنجایی که مذاکره با آمریکا در آن مقطع تاریخی ممنوع بود، دولت خاتمی به مذاکره با دولت‌های بزرگ اروپایی پرداخت. این مذاکرات منجر به توافق میان ایران و سه کشور بزرگ اروپایی (فرانسه، انگلیس و آلمان) شد. بر اساس این توافق، میزان غنی‌سازی ایران محدود شد و بازرسی‌های آژانس بین‌المللی انرژی اتمی از برنامه‌های هسته‌ای ایران افزایش یافت. در مقابل آن‌ها مانع از ارجاع پرونده ایران به شورای امنیت سازمان ملل و شروع احتمالی تحریم‌های گسترده علیه ایران شدند.

با روی کار آمدن دولت محمود احمدی‌نژاد روابط ایران با غرب به سردی بیشتر گرائید. ۹ ماه پس از انتخاب احمدی‌نژاد به ریاست جمهوری، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی پرونده هسته‌ای ایران را به شورای امنیت ارجاع داد. پس از آن اولین قطعنامه شورای امنیت به شماره ۱۶۹۶ در ۱۰ مرداد ۱۳۸۵ درباره برنامه هسته‌ای ایران صادر شد. سپس از سال ۱۳۸۵ تا سال ۱۳۸۸ پنج قطعنامه دیگر صادر شد. (دیپلماسی ایرانی، ۱۳۹۳: ۱) بعد از دور دوم ریاست جمهوری احمدی‌نژاد به ویژه پس از اعتراضات سال ۸۸ در ایران که موقعیت بین‌المللی دولت جمهوری اسلامی را تضعیف کرد، قطعنامه شماره ۱۹۲۹ تحت فصل هفتم منشور ملل متحد و ماده ۴۱ آن صادر شد و گسترده‌ترین و بی‌سابقه‌ترین تحریم‌ها توسط سازمان ملل علیه جمهوری اسلامی ایران، اعمال شد. (United Nations Security Council, Resolutions 1929) بعلاوه تحریم‌های گسترده یکجانبه آمریکا و اروپا نیز به آن اضافه گردید.

حسن روحانی با شعار حل مشکل هسته ای و برداشتن تحریم‌ها روی کار آمد و سرانجام بعد از ماه‌ها مذاکره برجام را امضا کرد که محدودیت‌های شدیدی بر برنامه‌ی هسته‌ای ایران اعمال نموده و در قبال آن پرونده‌ی ایران از شورای امنیت خارج شده و تحریم‌ها علیه ایران لغو گردید.

با پیروزی ترامپ در انتخابات ریاست جمهوری آمریکا، وی در پی آن بود تا یکی از شعارهای تبلیغاتی خود که خروج از برجام بود را اجرایی نماید. بالاخره در اردیبهشت ۹۷ ترامپ خروج از برجام را اعلام کرد. خروج ترامپ به معنای خروج از یکی از قطع‌نامه‌های الزام آور شورای امنیت است. نقض این قطع‌نامه‌های الزام آور می‌تواند باعث مجازات کشور نقض‌کننده‌ی آن باشد. اما آیا شورای امنیت در برابر خروج آمریکا توانسته است اقدام موثری انجام دهد؟

این مقاله در پی آن است که رفتار شورای امنیت در قبال خروج ترامپ از برجام را بررسی کند. ادعای این مقاله این است: برجام جدیدترین و روشن‌ترین نمونه‌ای است که نشان می‌دهد چنانچه نقض‌کننده قطعنامه‌های شورای امنیت بزرگترین قدرت جهان و دارای حق وتو باشد، شورای امنیت از هرگونه اقدامی ناتوان است.

به عنوان چارچوب نظری بحث لازم است گفته شود که خروج از برجام از کدام رهیافت بین‌المللی سرچشمه می‌گیرد. به نظر می‌رسد خروج ترامپ از برجام در چهارچوب رویکرد واقع‌گرایی در روابط بین‌الملل است. لذا در این نوشتار ابتدا دو رهیافت آرمانگرایی و واقع‌گرایی مطرح می‌گردد. سپس به برجام و نقش شورای امنیت در آن اشاره شده و در نهایت رفتار شورای امنیت در قبال خروج ترامپ از برجام بررسی می‌شود.

گفتار نخست - چارچوب نظری: نظریه های روابط بین الملل و رویکرد های آمریکا در قبال برنامه هسته ای ایران

۱- نظریه آرمان گرایی در روابط بین الملل و قرارداد برجام

بسیاری از نویسندگان، نظریه های روابط بین الملل را در چارچوب دو رویکرد «آرمانگرایی» و «واقع گرایی» بررسی می کنند.

آنچنان که از متن برجام برمی آید، این قرارداد بر اساس رویکرد آرمانگرایی در روابط بین المللی تنظیم شده است. در اینجا ابتدا مختصری به نظریه ی آرمان گرایی پرداخته می شود و سپس برجام به عنوان توافقی در چارچوب نظریه ی آرمان گرایی در روابط بین المللی بررسی می گردد.

می توان گفت که با معاهده صلح ورسای و در پیرامون دیدگاه های ودر و ویلسون، رئیس جمهوری وقت ایالات متحده آمریکا بود که نظریه لیبرالیسم یا آرمانگرایی در روابط بین الملل به شکل جدی مطرح شد. ویلسون اعتقاد داشت که « ما چه بخواهیم چه نخواهیم در زندگی جهان مشارکت داریم. منافع همه ی ملت ها منافع ما هم هست و ما اعتقاد داریم که همه ی ملت ها منافع برابری در ثبات سیاسی مردمان آزاد دارند و برای حفظ آنها نیز مسئولیتی برابر دارند» (مشیرزاده، ۱۳۹۵: ۲۵).

مهمترین وجه معرف نظریه های لیبرال، باور به امکان تحول در روابط بین الملل به شکل همکاری، کاهش تعارضات و نهایتاً نیل به صلح جهانی است (مشیرزاده، ۱۳۹۵: ۲۷). آرمان گرایان معمولاً دیدگاه خوش بینانه ای نسبت به نقش نهادهای بین المللی در ایجاد و گسترش همکاری های بین المللی دارند. براساس این دیدگاه از نهادهای بین المللی می توان برای افزایش یا تثبیت مزایای صلح مانند وابستگی متقابل اقتصادی و تنبیه دست جمعی کسانی که مبادرت به جنگ می کنند، استفاده کرد (مشیرزاده، ۱۳۹۵: ۵۹).

اعتقاد به نقش نهادهای بین المللی به معنای چند جانبه گرایی نیز هست. همکاری بین المللی زمانی شکل می گیرد که ما اعتقاد داشته باشیم که یک کشور به تنهایی نمی تواند

مسائل بین‌المللی را حل نماید، بلکه حل مسائل بین‌المللی در گرو جلب همکاری دولت‌های موثر در نظام بین‌المللی و از طریق همکاری چندجانبه است.

از نظر آرمان‌گرایان سیاست‌های مبتنی بر قدرت باید جای خود را به تعهدات و حقوق بین‌المللی و هماهنگی طبیعی منافع ملل بدهد. از نظر آرمان‌گرایان تعهدات و حقوق قانونی بین‌المللی به همراه دادگاه افکار عمومی جهانی وسیله‌ای مطمئن برای حفاظت از صلح بین‌المللی است. (سیف‌زاده، ۱۳۶۸: ۲۱)

هدف باراک اوباما رئیس‌جمهور سابق آمریکا، افزایش تحریم‌های چندجانبه علیه ایران بود. او بر عکس سیاست خارجی نامحبوب پیشینیانش، شورای امنیت سازمان ملل متحد را متقاعد کرد که تحریم‌های سنگین بی‌سابقه از جمله تحریم نفت را بر ایران تحمیل کند. (Steven Simon, 2018:12). این موفقیت اوباما نتیجه رویکرد چندجانبه‌گرایی و حرکت در چارچوب سازمان‌های بین‌المللی بود.

صحبتهای اوباما، در زمان امضای برجام با ایران، گویای حرکت وی در این چارچوب است. وی که اصولاً خود را ضد جنگ معرفی می‌کرد، با اشاره به مخالفت خود با جنگ عراق، تأیید کرده که مخالفان وی همان استدلالاتی را علیه برجام بیان می‌کنند که برای توجیه جنگ با عراق به کار می‌بردند. وی گفته است: «وقتی که ۸ سال پیش به عنوان نامزد ریاست جمهوری در رقابت شرکت کردم، نامزدی بودم که با جنگ علیه عراق مخالفت کرده بود. من گفتم که آمریکا نباید فقط جنگ را تمام کند، بلکه ما باید در گام اول تفکری را که ما را به سوی جنگ می‌برد پایان دهیم. آن تفکری است که مشخصه اش ترجیح اقدام نظامی در برابر دیپلماسی است. تفکری است که اولویت را به اقدام یکجانبه‌ی آمریکا می‌دهد تا کار دشوار ایجاد اجماع بین‌المللی. تفکری که تهدیدات را بیش از آنکه سازمان اطلاعاتی برآورد کند، نشان می‌دهد. رهبران هزینه‌های جنگ را به صورت رک و راست به اطلاع مردم آمریکا نمی‌رسانند و اصرار دارند که ما براحتی خواست خود را بر بخشی از

جهان که تفاوت عمیق فرهنگی و تاریخی با ما دارد، تحمیل کنیم. (Remarks by the president, 2015:2)

اوباما بر سیاست چند جانبه گرایی در رابطه با ایران تاکید کرد. وی گفت: «برخی استدلال می کردند که ناسازگاری ایران نشان داده که مذاکرات بیهوده است. در حقیقت این خواست محکم ما برای مذاکره بود که کمک کرد آمریکا دنیا را برای هدف خود جمع کرده و مشارکت بین المللی را برای چارچوب تحریم های بی سابقه ی تجاری و مالی تامین کند. به یاد بیاورید که تحریم های یکجانبه آمریکا علیه ایران برای دهه ها اعمال شده اند، اما در فشار بر ایران برای مذاکره ناموفق بوده اند. آنچه رهیافت جدید ما را موثر نمود، توانایی ما برای طراحی قطع نامه های جدید شورای امنیت سازمان ملل متحد به همراه فشار جدی از طریق موافقتنامه های داوطلبانه مللی مانند چین، هند، ژاپن، و کره جنوبی برای کاهش خرید نفت ایران، و همچنین تحمیل تحریم کامل خرید نفت توسط متحدان اروپایی ما بود.

(Remarks by the president, 2015:3)

او سپس با تاکید بر دیپلماسی ادامه داد: «جلب این مشارکت بین المللی ساده نبود. در برخی موارد شرکای ما بخاطر همکاری، میلیاردها دلار را از دست دادند. اما ما قادر بودیم آنها را متقاعد کنیم که در نبود راه حل دیپلماتیک، نتیجه می تواند جنگ باشد. جنگی که می تواند خسارت های بزرگی به اقتصاد جهانی وارد کند و باعث بی ثباتی بیشتر در خاورمیانه شود. به عبارت دیگر این دیپلماسی بود، دیپلماسی سخت و دشوار و نه قدرت نمایی و سخنان درشت که باعث نتیجه بخش بودن فشارها بر ایران شد.» (Remarks by the

president, 2015:4)

بنابراین برجام زمانی به نتیجه رسید که آمریکا به چند جانبه گرایی و نقش سازمان های بین المللی در حفظ صلح و امنیت بین المللی اعتقاد داشت. همچنان که در آینده اشاره خواهد شد، در متن برجام هم آمده است که این قرارداد به هدف تامین صلح و امنیت بین المللی امضا می شود.

۲- نظریه واقع‌گرایی و خروج ترامپ از برجام

از لحاظ فلسفی، رویکرد واقع‌گرایی به برداشت هابز از طبیعت انسان برمی‌گردد. هابز علت ستیزه‌کاری انسان را «طبیعت انسان» می‌داند. از نظر هابز انسان‌ها با امیال غیر عقلانی، بیزاری‌ها، ترسها، امیدها و آرزوها، برانگیخته می‌شوند. قوی‌ترین میل تمایل به اعمال قدرت بر دیگران است (هیود، ۱۳۹۳: ۳۳). انسان‌ها براساس طبیعت خود ناچارند برای برآوردن خواسته‌های طبیعی خود قدرت کسب کنند. آرزوی تسلط بر دیگران نیز از این قدرت طلبی ریشه می‌گیرد و انسان به حکم‌گریزه خواستار «تسلط بر دیگران» است. (اسپرینگز، ۱۳۷۰: ۱۱۲-۱۱۳)

واقع‌گرایان برداشت هابز از طبیعت و سرشت فردی انسان را به سطح بین‌المللی گسترش داده‌اند. از نظر آنها هدف اصلی دولت در سطح بین‌المللی دستیابی به قدرت است و مسأله‌ی تعیین‌کننده در روابط بین‌الملل نیز قدرت دولت‌هاست. پس فرضیه‌ی اصلی رئالیسم این است که دولت‌های بازگیر اصلی در صحنه‌ی جهانی یا بین‌المللی است. دولت از آنجایی که دارای حاکمیت است، توانایی اقدام به عنوان یک موجودیت مستقل را دارد. سنت واقع‌گرایی نظام بین‌المللی را به عنوان سیستمی اساساً پر از هرج و مرج می‌بیند که در آن هر دولتی مجبور به خودیاری است و اولویت را به منافع ملی می‌دهد. رئالیست‌ها مایلند قدرت را بیشتر به لحاظ نیرو یا توان نظامی درک کنند (اندروهیود، ۱۳۹۵: ۱۳)

هانس جی. مورگنتا یکی از اصلی‌ترین نظریه‌پردازان واقع‌گرا، ضمن آنکه اعتقاد دارد دولت‌ها کنش‌گران اصلی در نظام بین‌المللی‌اند، قدرت و منافع ملی را دو مفهوم اصلی و کلیدی در روابط بین‌المللی می‌داند و تأکید می‌کند که قدرت سیاسی به صاحبان قدرت این امکان را می‌دهد که از طریق فشار بر اذهان دیگران برخی از رفتارهای آنان را کنترل کنند. (مشیرزاده، ۱۳۹۵: ۹۸-۹۷). واقع‌گرایان در مقابل آرمانگرایان که بر ایده‌آل‌ها تأکید می‌کنند به قدرت و منافع ملی در روابط بین‌المللی معتقدند. در واقع رئالیسم یا واقع‌گرایی از نوعی شک محافظه‌کارانه علمی نسبت به اصول ایده‌آلسم ناشی می‌شود. واقع‌گرایان

معتقدند قدرت زیر بنای مفاهیم سیاست را تشکیل می دهد (سیف زاده، ۱۳۹۸: ۲۱) واقع گرایان با این استدلال طرفداران مکتب فکری آرمان گرایی سخت مخالفند که سیاست باید از عالی ترین اصول اخلاقی و حقوقی پیروی کنند (کارل دویچ، و دیگران، ۱۳۷۵: ۵۰). در واقع گرایی شیوه پیشبرد اهداف سیاست خارجی بجای اینکه مبتنی بر روابط دوستانه و وفاق باشد، بر شیوه هایی مانند روابط مبتنی بر فشار، قهر و یا زور استوار است. (روشندل، ۱۳۷۴: ۱۱۹)

یکی از ویژگی های واقع گرایی عدم اعتقاد به همکاری بین المللی و نقش سازمان های بین المللی است. جان مرشایمر از نظریه پردازان واقع گرا نهادهای بین المللی را مهم تلقی نمی کند. از نظر وی درست است که دولت ها گاهی از طریق نهادها عمل می کنند اما آنچه اصل است توزیع قدرت میان کشورهاست. (مشیرزاده، ۱۳۹۵: ۱۳۲)

یکی از پیامدهای واقع گرایی در سیاست بین المللی یکجانبه گرایی است. یکجانبه گرایی دولت ها در مقابل همکاری بین المللی و یا چند جانبه گرایی قرار می گیرد. یکجانبه گرایی بر اولویت به منافع ملی و اصل پیشبرد منافع یک دولت بدون ارتباط آن با اصول دیگر و ارزش هایی که یک دولت در روابط بین الملل باید به آن وفادار باشد، مبتنی است.

در سند استراتژی امنیت ملی آمریکا در سال ۲۰۱۷ «واقع گرایی اصول گرا» به عنوان اصل هدایتگر سیاست خارجی آمریکا معرفی شده است. این اصل دارای جهان بینی دولت محور مبتنی بر نتیجه و نه مبتنی بر ایدئولوژی است (پرتو، ۱۳۹۷: ۲۱۶). جهان بینی «دولت محور» بر یک جانبه گرایی مبتنی است. یکجانبه گرایی هم تجسم مکتب رئالیسم در روابط بین الملل در مقابل مکتب ایده آلیسم است. (سیف زاده، ۱۳۶۸: ۲۱)

در خصوص واقع گرایی و یکجانبه گرایی ترامپ یکی از تحلیلگران تاکید می کند که روی کار آمدن ترامپ چیزی جز انقلاب در راهبرد کلان آمریکا نیست. از نظر برخی نظام جهانی که آمریکای آرمانگرا راهبری می کرد، صلح گرا، خالق ثروت و دموکراتیک بود. قدرت آمریکا چنین امکانی را می داد که ایالات متحده بتواند بدون چشم داشتی به جهان و بدون نگرانی از

دیگر بازیگران این اهداف را تعقیب کند. اتحادهای نظامی برای تامین امنیت در نقاط کلیدی جهان، تکیه بر رفاه و ثروت جهانی مانند رفاه و ثروت ملی و تامین کالاهای امنیتی مثل آزادی دریاها و رهبری در مقابله چالش‌های جهانی، ابزارهای اعمال نظر آمریکایی را تشکیل می‌دهد (پرتو، ۱۳۹۷: ۲۱۵)

بر عکس اکنون حمایت‌گرایی اقتصادی و وضع تعرفه‌های سنگین، چشم‌پوشی از حمایت از دموکراسی و ستایش اقتدارگرایان، ناسیونالیسم و بیگانه‌هراسی و بدبینی به جهان خارج، آن اصولی است که راهنمای فکری ترامپ است. ترامپ باور دارد که سیاست خارجی آمریکا پس از جنگ سرد چیزی جز پولدار کردن جهان به خرج آمریکا نبوده است. (پرتو، ۱۳۹۷: ۲۱۶-۲۱۵)

این دیدگاه ترامپ چیزی جز حرکت در چارچوب واقع‌گرایی نیست. آنچه که در عملکرد ترامپ در برجام مشاهده می‌شود این است که وی با تکیه بر قدرت آمریکا و به صورت یکجانبه از برجام خارج شد. آمریکا در خروج از برجام به خواسته‌ی ابرقدرت‌های دیگر و اعضای شورای امنیت سازمان ملل متحد اعتنایی نکرد. آمریکا با فشار و تحریم و به صورت یکجانبه خواسته خود در قبال برنامه‌ی هسته‌ای ایران را به پیش می‌برد. به عبارتی آمریکا از ماهیت غیر متمرکز نظام بین‌المللی استفاده نموده و نیازی نمی‌بیند خود را با کشورهای دیگر هماهنگ کند. (Charlos w, 1982: 143).

این سیاست ترامپ باعث چالش با قدرت‌های دیگر و از جمله متحد همیشگی اش اروپا شده است. البته نوعی چالش در روابط آمریکا و اروپا از قبل وجود داشته است، قبلاً هم زمزمه‌هایی درباره لزوم عملکرد آمریکا مستقل از اروپا وجود داشته است. به گونه‌ای که مندل در کتاب خود در ۱۹۶۸ نوشته بود: «زمان آن گذشته است که مردم آمریکا از متحدین ناتو توقع داشته باشند که شکرگزار کمک‌های بعد از جنگ آمریکا باشند یا اینکه سیاست‌های ما را در جهان تایید کنند. ما باید توقع داشته باشیم که متحدین ناتو با برخی

از سیاست های ما مخالف باشند، همچنان که ما در قبال سیاست های آنها بی تفاوت یا حتی مخالف هستیم. (Douglas, 1968: 54)

با این حال در هیچ دوره ای از تاریخ آمریکا، به اندازه ی دوره ی ترامپ، سیاست یکجانبه گرایی به این شکل افراطی اتخاذ نشده است. اکنون متحدان آمریکایی آشکارا از سیاست های یکجانبه گرایی آمریکا در قبال برنامه ی هسته ای ایران انتقاد می کنند.

بنابر این ترامپ نه تنها به خاطر منافع آمریکا، حتی به خاطر منافع فردی و حزبی بنای ناسازگاری با برجام را داشت. یکی از نویسندگان از میان علل بد بودن برجام از نظر ترامپ موارد زیر را ذکر کرده است: ۱- برجام میراث تنفرآمیز اوباما بود که باید رد می شد. ۲- کادر کوچک محافظه کار کمک کننده به ستاد ترامپ، تمایل داشتند که به نفع حزب لیگود اسرائیل قدم بردارند که ایران را یک خطر بالفعل برای اسرائیل می داند. از نظر آنان برجام به این تهدید کمک کرده و آن را تشویق می کند. ۳- تایید برجام حتی اگر قرارداد روشنی باشد، برای تیم ترامپ ناخوشایند است. ۴- چهارم عده ای از طرفداران ترامپ شاید به خاطر حفظ شهرت خود تحت عنوان تحلیل گران سخت بین، عادتاً بیان می کنند که برجام بد است. ۵- منتقدین برجام اعلام می کنند که یک قرارداد که ایران را دائم از غنی سازی اورانیوم باز دارد و بازرسی بدون محدودیت را از هر جایی در ایران اجازه دهد، توسط یک دولت قویتر، قابل مذاکره است. (Simon, 2018:13). هدف تیم ترامپ ممانعت از فعالیت های غنی سازی اورانیوم و فرآوری و ساخت سوخت هسته ای توسط ایران، تعطیل کردن بخش های حیاتی زیر ساخت هسته ای ایران و بویژه تاسیسات غنی سازی اورانیوم در فوردو و نطنز و راکتور آب سنگین اراک و بازرسی از تاسیسات هسته ای ایران در هر زمان و هر مکان است. (Brooks and others, 2020: 5). البته از همان ابتدای امضای برجام منتقدان اعتقاد داشتند که این قرار داد مسائل میان آمریکا و ایران را حل نمی کند و به ایران کمک خواهد کرد تا بر خاورمیانه تسلط پیدا کند. (Chalabi, 2019:10). لذا گفته می شود که در حقیقت جمهوریخواهان به دنبال حل بحران هسته ای ایران در چارچوب

حل کلیه مسائل با این کشور هستند. اهداف آنها عبارت است از: حفظ توازن قوا به نفع متحدین آمریکا در خاورمیانه (در نتیجه مقابله با اقدامات منطقه ای ایران و تداوم منع فروش و انتقال اسلحه به ایران)، تداوم فشار سنگین تحریم علیه ایران تا تسلیم شدن آن کشور، بی اثر کردن برجام و تلاش برای موافقتنامه هسته ای دائم و قویتر و با محدودیت بیشتر بر ایران. (Brooks and others, 2020: 5-6).

گفتار دوم (هدف برجام و نقش شورای امنیت

۱) هدف اصلی برجام

در جای جای برجام آمده است که این عهدنامه به هدف تامین صلح بوده است. در دیباچه برجام آمده است که: «۳ کشور اروپایی، اتحادیه ی اروپا +۳ (چین، فرانسه، آلمان، فدراسیون روسیه، بریتانیا، و ایالات متحده آمریکا به همراه نماینده عالی اتحادیه ی اروپا در امور خارجه و سیاستگذاری امنیتی) و همچنین جمهوری اسلامی ایران از این برنامه ی جامع اقدام مشترک (برجام) که اطمینان خواهد داد برنامه ی هسته ای ایران مطلقاً صلح آمیز خواهد بود و نشانگر تغییر رویکرد اساسی این کشور به این مساله می باشد، استقبال خواهند کرد. آن ها اعتقاد دارند که اجرای کامل این برجام به صلح و امنیت منطقه ای و بین المللی کمک خواهد کرد». (JCPOA, 2015: 1). بنا بر این هدف اصلی برجام ممانعت از دستیابی ایران به سلاح هسته ای بود. (Chalabi, 2019: 10). از نظر غرب ممانعت از دستیابی ایران به سلاح هسته ای در جهت حفظ صلح و امنیت بین المللی است و به همین دلیل در چارچوب شورای امنیت مورد رسیدگی قرار گرفت.

مطابق بند ۱ مقدمه و مفاد عمومی برجام شامل تعهدات متقابلی است که به وسیله شورای امنیت سازمان ملل متحد مورد تایید قرار می گیرد. در دیباچه آمده است: «برجام منتج به لغو جامع همه ی تحریم های شورای امنیت سازمان ملل متحد و همچنین تحریم های چند جانبه و ملی مربوط به برنامه ی هسته ای ایران می شود. این مساله شامل

اقداماتی برای دسترسی ایران به حوزه های تجارت، فناوری تامین مالی و انرژی می شود.
(JCPOA, 2015:1).

در بند ۸ مقدمه و مفاد عمومی همچنین آمده است: ۱+۵ و ایران تعهد می نمایند که این برجام را با حسن نیت و در فضای سازنده براساس احترام متقابل اجرا نمایند و از هر اقدام مغایر با نص، روح و هدف این برجام که اجرای موفقیت آمیز آن را تضعیف نماید، خودداری نمایند. گروه ۱+۵ از تحمیل الزامات مقرراتی و آئین نامه ای تبعیض آمیز بجای تحریم ها و اقدامات محدود کننده که در این برجام آمده است، خودداری می کنند.
(JCPOA, 2015:3)

۲- برجام و مسئولیت شورای امنیت

گفته شد که هدف اصلی برجام حفظ صلح و امنیت بین المللی بوده است. در سازمان ملل متحد مسئولیت اساسی حفظ صلح و امنیت بین الملل بر عهده ی شورای امنیت است. در ماده ۲۴ منشور ملل متحد مسئولیت اساسی «حفظ صلح و امنیت بین المللی» به شورای امنیت واگذار شده است و در ماده ی ۲۵ نیز اعضا موظف هستند که تصمیمات شورای امنیت را اجرا نمایند. از این طریق تصمیمات شورای امنیت ضمانت اجرا پیدا می کند. (Charter of the United Nations, article 24 and 25:7) در فصل هفتم ضمانت اجرای شورای امنیت جنبه ی عملی پیدا می کند، زیرا این فصل مربوط به انجام اقدامات عملی در وضعیتی است که تهدید علیه صلح بین المللی احراز شود.

در ماده ۳۹ آمده است: «شورای امنیت وجود تهدید علیه صلح یا بر هم زدن صلح یا اقدام به تجاوز را تشخیص داده و توصیه هایی می کند و یا تصمیم می گیرد که برای حفظ یا استقرار صلح و امنیت بین المللی چه اقداماتی باید بر طبق ماده ی ۴۱ و ۴۲ بعمل آید.»
(انصاری، ۱۳۳۷: ۲۴۴)

شورای امنیت در صورت احتمال بروز تهدید علیه صلح در اجرای وظایف خود از دو طریق عمل می کند. نخست مداخله ی مسالمت آمیز و دوم روش های اجبار کننده، یا مداخله ی قهر

آمیز (نعمتی و عیسی آبادی، ۱۳۹۳: ۷۹-۷۸). در حقیقت تا جایی که امکان اعمال مرحله ی مسالمت آمیز وجود دارد، جایی برای اقدامات اجبار کننده و تنبیهی نیست. این روش برخورد براساس اهداف اصلی سازمان ملل متحد است. زیرا یکی از اهداف بنیادین سازمان ملل متحد به شرح مندرج در بند ۱ ماده ی ۱ منشور ملل متحد عبارت است از فراهم ساختن راه هایی برای حل و فصل و رفع اختلافات بین المللی از طرق مسالمت آمیز و مطابق با اصول عدالت و حقوق بین الملل. (نعمتی و عیسی آبادی، ۱۳۹۳: ۸۰). اقدامات تنبیهی و یا قهری مندرج در فصل هفتم منشور هم شامل دو نوع اقدامات است که می توان آن را به اقداماتی که متضمن توسل به زور نیست و اقداماتی که متضمن توسل به زور است، تقسیم نمود. می توان آن را به تنبیهات غیر نظامی و تنبیهات نظامی تقسیم کرد. (نعمتی و عیسی آبادی، ۱۳۹۲: ۸۱)

قبل از امضای برجام اژانس بین المللی انرژی اتمی، پرونده ی هسته ای ایران را به عنوان وضعیت تهدید کننده صلح بین المللی به شورای امنیت ارجاع داده بود و آن شورا نیز قطع نامه هایی علیه ایران صادر کرده بود. در حقیقت این قطعنامه ها، نوع اول اقدامات تنبیهی یعنی اقدامات غیر نظامی را علیه ایران تصویب کرده بود.

از بین این اقدامات، شورای امنیت بیشتر تنبیهات اقتصادی یعنی تحریم اقتصادی ایران را به کار برده بود. ضمن آنکه تنبیهات و تحریم های اقتصادی یکجانبه آمریکا و اروپا به عنوان قدرت های اقتصادی اصلی جهانی نیز به اقدامات تنبیهی شورای امنیت سازمان ملل اضافه شده بود.

از آنجایی که شورای امنیت مسئولیت اساسی حفظ صلح و امنیت بین المللی را بر عهده دارد، برجام باید به تأیید شورای امنیت می رسید. لذا در خود برجام تأکید شده است که متن موافقتنامه توسط شورای امنیت تأیید می شود.

لزوم گرفتن تأییدیه شورای امنیت به این معنا بود که نخست برجام یک مساله ی امنیتی را حل می کند. دوم امضا کنندگان تصور می کردند از آنجایی که مصوبات شورای امنیت ضمانت اجرایی دارد، خروج امضا کنندگان از آن غیر ممکن یا حداقل دشوار خواهد

بود و سوم اینکه برنامه هسته ای ایران دیگر تهدیدی علیه صلح بین المللی محسوب نمی شود و لذا دیگر اقدامات تنبیهی قبلی لازم نیست و باید لغو شوند.

گفتار سوم: خروج ترامپ از برجام و ناکارآمدی شورای امنیت سازمان ملل

دولت آمریکا علی‌رغم آنکه ۶ قدرت جهانی و همچنین شورای امنیت برجام را تصویب کرده بودند و خود نیز از بنیان برجام بود، از آن خارج شد. خروج آمریکا به معنای یکجانبه‌گرایی، بی‌اعتنایی به همکاری بین المللی و بی‌اعتنایی به سازمان های بین المللی از جمله سازمان ملل متحد، اتحادیه ی اروپا و شورای امنیت سازمان ملل متحد بود. در اینجا ابتدا به سوابق عملکرد شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین المللی اشاره می شود. آنگاه سازوکار حل اختلاف برجام و نقش شورای امنیت در برجام و رفتار آن شورا در قبال خروج آمریکا پرداخته خواهد شد.

۱- سابقه ناکارآمدی شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین المللی

ناکارآمدی شورای امنیت، مساله ی تازه ای نیست، اما در مورد برجام تفاوت هایی وجود دارد که در آینده ذکر خواهد شد. در این جا به سه مورد از ناکارآمدی شورای امنیت اشاره می کنم. بحران کره نخستین نمونه ناکارآمدی شورای امنیت است. پس از جنگ جهانی دوم کره به دو منطقه ی شمالی و جنوبی در خطی که موازی مدار ۳۸ درجه بود، تقسیم گردید. قسمت شمالی آن جمهوری کره ی شمالی تحت نفوذ شوروی و قسمت جنوبی آن جمهوری کره ی جنوبی تحت نفوذ آمریکا قرار گرفت. در سال ۱۹۴۹ دولت آمریکا قوای نظامی خود را از کره جنوبی خارج کرد.

قوای کره ی شمالی به هدف اتحاد کره ی شمالی و جنوبی در تاریخ ۱۵ ژوئن ۱۹۵۰ از مدار ۳۸ درجه ی حد فاصل عبور و وارد کره ی جنوبی شدند. شورای امنیت در همان روز تشکیل جلسه داد. در رای گیری قطعنامه ی پیشنهادی آمریکا، با اصلاحاتی که در آن به عمل آمد و با ۹ رای موافق و یک رای ممتنع یوگسلاوی و یک رای غایب شوروی به تصویب

رسید. (انصاری، ۱۳۳۷: ۱۰۳). بر اساس قطعنامه ی تصویبی از مقامات کره ی شمالی خواسته شده بود که هر چه زودتر قوای خود را از کره ی جنوبی خارج نمایند، اما کره ی شمالی به این قطعنامه اعتنایی نکرد. قطع نامه های بعدی شورای امنیت نیز با حق وتوی شوروی مواجه شد و عملاً شورای امنیت در بن بست قرار گرفت.

برای مقابله با نا کارآمدی شورای امنیت، قطعنامه معروف «اتحاد برای صلح» (قطعنامه ی شماره ۳۷۷ مورخ ۳ نوامبر ۱۹۵۰) تصویب گردید (مسعود انصاری، ۱۳۳۷: ۲۱۸). این قطعنامه، این حق را به مجمع عمومی سازمان ملل می داد که به جای شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین المللی دست به اقدام عملی بزند. لذا مجمع عمومی سازمان ملل متحد رای حل بحران کره ی شمالی نیروی نظامی تشکیل داد. نیروهای ملل متحد پس از عقب راندن نیروهای کره شمالی و چین سرانجام در ۷ ژوئیه ۱۹۵۳، موافقت نامه ی متارکه ی جنگ را با طرفهای درگیر به امضاء رساندند. (آقایی، ۱۳۸۴: ۲۳۴). گرچه سازمان ملل متحد توانسته بود در بحران کره ی شمالی موفقیت نسبی کسب کند، اما این موفقیت ناشی از تصمیمات شورای امنیت نبود، بلکه با ناکارآمدی شورای امنیت، این مجمع عمومی سازمان ملل متحد بود که توانست تصمیم مناسبی برای حل بحران کره اتخاذ نماید. البته اگر پشتیبانی عملی آمریکا از قطعنامه نبود، سازمان ملل متحد قادر به اجرای عملیات نبود. (آمبروز، ۱۳۶۸: ۱۷۸)

مساله فلسطین دومین نمونه از ناکارآمدی شورای امنیت سازمان ملل است. اسرائیل در سال ۱۹۶۷ م سرزمین فلسطین و نیز بخش هایی از مصر، اردن، سوریه را اشغال کرد. این رژیم در سال ۱۹۷۸ نیز جنوب لبنان را اشغال نمود.

اسرائیل با حمایت آمریکا از سال ۱۹۶۷ آرای نزدیک به اتفاق مجمع عمومی را که چند بار به صورت قطعنامه صادر شده بود، نادیده گرفته است. مجمع عمومی اسرائیل را به خاطر زیر پا نهادن مداوم حقوق بشر و اشغال سرزمین های فلسطینی محکوم کرده است. (بنیس، ۱۳۴۶: ۴۵) قطعنامه ی ۲۴۲ شورای امنیت از اسرائیل خواسته است زمین را در ازای صلح

به اعراب بدهد و از زمین هایی که در جنگ ۱۹۶۷ م اشغال کرده است عقب نشینی کنند. قطعنامه در دهه ۱۹۹۰ مجدد مورد تاکید قرار گرفته است. اما اسرائیل مانند سایر قطع نامه ها این را نیز هرگز اجرا نکرده است.

ناکارآمدی شورای امنیت در مساله فلسطین عمدتا به دلیل استفاده ی آمریکا از حق وتو بوده است. جالب توجه است که نزدیک به نیمی از کل وتوهای ایالت متحده ی آمریکا در دوره ی جنگ سرد در حمایت از اسرائیل بوده است (موسی زاده، جمشیدی، ۱۳۹۱: ۱۰۰). پس از جنگ سرد تا سال ۱۳۹۰ آمریکا جمعا ۱۴ مورد از وتوی خود استفاده کرد که ۱۳ مورد آن در حمایت از اسرائیل بوده است. آمریکا جمعا ۲۹ بار از وتوی خود برای محافظت از اسرائیل در شورای امنیت استفاده کرده است. (موسی زاده، جمشیدی، ۱۹۹۱: ۱۴)

این واقعیت علاوه بر آنکه استفاده ناعادلانه از حق وتو را نشان می دهد، نشانگر ناتوانی شورای امنیت در قضیه ی فلسطین است.

تجاوز نظامی عراق به ایران سومین نمونه از ناکارآمدی شورای امنیت است. پس از حمله عراق به ایران در سال ۱۳۵۹ اعضای شورای امنیت سازمان ملل متحد هیچگونه اقدامی انجام ندادند. در جنگ عراق علیه ایران، واشنگتن به عنوان موثرترین عضو دائم شورای امنیت نه تنها در مقابل تجاوز عراق اقدامی انجام نداد، بلکه برعکس به متجاوز کمک نمود. این وضعیت در دوره چندین رئیس جمهور آمریکا ادامه داشت. (بنیس، ۱۳۷۶: ۵۴)

ناکارآمدی شورای امنیت از آنجا آشکار می شود که به نحو شرم آوری ۱۲ سال بعد از حمله عراق به ایران، عراق را به عنوان آغاز گر جنگ معرفی نمود. واکنش شورای امنیت به تهاجم عراق به ایران متباین از واکنش سریع و موثر آن در قبال تهاجم عراق به کویت در ۱۰ سال بعد بود. پس از حمله ی عراق به کویت در ۱۹۹۰ شورای امنیت در اولین ساعات آغاز تهاجم با تشکیل جلسه و صدور قطعنامه ی شدید الحن از خود واکنش نشان داد. این شورا از آغاز بحران در دوم اوت ۱۹۹۰ تا ۲۶ مارس ۱۹۹۲ جمعا ۲۳ قطعنامه و نیز بیانیه

صادر کرد که در تاریخ شورای امنیت و در قبال یک مناقشه ی بین المللی بی سابقه بود. (آقایی، ۱۳۸۴: ۱۹۱)

ناکارآمدی شورای امنیت در مقابله با تجاوز عراق، صرفاً به حمله ی نظامی عراق محدود نمی شود، بلکه گزارش های بعدی حاکی از آن است که شورا عملیات کشتار جمعی توسط عراق را نادیده گرفته است. (آقایی، ۱۳۸۴: ۱۹۴)

۲- سازوکار حل اختلاف در برجام و نقش شورای امنیت

در مقدمه و مقررات عمومی برجام آمده است: «کمیسیون مشترکی متشکل از گروه ۵+۱، اتحادیه ی اروپا و ایران به منظور نظارت بر اجرای این برجام تشکیل خواهد شد و وظایف پیش بینی شده در این برجام را بر عهده می گیرد. کمیسیون مشترک به مسائل ناشی از اجرای این برجام رسیدگی نموده و مطابق با مفادی که در پیوست مربوطه شرح داده شده است، عمل خواهد کرد. (JCPOA, 2015: 4). در بخش سازوکار حل و فصل اختلافات چنین آمده است:

«اگر ایران معتقد باشد که هر یک یا دیگر اعضای گروه ۵+۱ تعهدات خود طبق این برجام را رعایت ننموده اند، ایران می تواند موضوع را به منظور حل و فصل به کمیسیون مشترک ارجاع نماید. به همین ترتیب چنانچه هر یک از اعضای گروه ۵+۱ معتقد بودند که ایران تعهدات خود را طبق برجام رعایت نکرده است، هر یک از آن ها می تواند اقدام مشابه به عمل آورد (JCPOA, 2015: 19)

مطابق این بند اگر کمیسیون مشترک به نتیجه نرسید و یکی از اعضا معتقد بود همچنان برجام نقض می شود، موضوع به وزیران خارجه ی عضو برجام ارجاع می شود. همچنین عضو معتقد به نقض برجام به موازات بررسی توسط وزرای خارجه می تواند تقاضای ارجاع به هیات مشورتی را داشته باشد. هیات مشورتی هیاتی است که از سه عضو تشکیل شده است دو عضو که طرف های درگیر هر کدام یکی از آن دو را معرفی می کنند، عضو سوم هم مستقل می باشد. هیات مشورتی نظریه ی خود را که غیر الزام آور هم هست،

ارائه می دهد. نظریه ی هیات مشورتی هم توسط کمیسیون مشترک بررسی می شود. چنانچه پس از بررسی وزرای خارجه و پس از بررسی موضوع توسط کمیسیون مشترک باز هم رضایت طرف شاکی جلب نشود آن زمان طبق متن سازوکار حل اختلاف آمده است: «چنانچه موضوع آن گونه که طرف شاکی راضی باشد، حل نشود، و چنانچه طرف شاکی معتقد باشد که موضوع مصداق «عدم پایبندی اساسی» می باشد، آن گاه آن طرف می تواند موضوع حل نشده را به عنوان مبنایی برای توقف کلی یا جزئی اجرای تعهداتش، طبق برجام قلمداد نموده و یا به شورای امنیت سازمان ملل متحد اطلاع دهد که معتقد است موضوع مصداق «عدم پایبندی اساسی» به شمار می آید. (JCPOA, 2015: 19)

درباره ی نقش شورای امنیت آمده است: «متعاقب دریافت ابلاغ طرف شاکی، به نحو مشروح در فوق، به همراه توضیحی از تلاش های توأم با حسن نیت آن طرف برای طی فرایند حل و فصل اختلاف پیش بینی شده در برجام، شورای امنیت سازمان ملل متحد» می بایست منطبق با رویه های خود در خصوص قطعنامه ای برای تداوم لغو تحریم ها رای گیری کند. چنانچه قطعنامه ی فوق الذکر ظرف ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ به تصویب نرسید، آنگاه مفاد قطع نامه های سابق شورای امنیت سازمان ملل متحد اعمال خواهند شد، مگر آنکه شورای امنیت سازمان ملل متحد به نحو دیگری تصمیم گیری نماید. (JCPOA, 2015: 20)

در ادامه آمده است: «شورای امنیت سازمان ملل متحد، با ابراز نیت خود برای جلوگیری از اجرای دوباره ی مفاد در صورتی که موضوعی که منجر به ابلاغ شده در مدت مقرر حل و فصل گردیده باشد، دیدگاههای طرف اختلاف و هرگونه نظریه ی صادره توسط هیات مشورتی را ملحوظ خواهد داشت. ایران بیان داشته است که چنانچه تحریم ها جز یا کلاً مجدداً اعمال شوند، این امر را به منزله ی زمینه ای برای توقف کلی یا جزئی تعهدات خود وفق برجام قلمداد خواهد نمود. (JCPOA, 2015: 20-21)

چنانچه از متن برجام برمی آید به نظر می رسد که تصمیم گیری نهایی برای حل اختلاف، شورای امنیت سازمان ملل متحد است. عضوی که اعتقاد دارد همچنان عدم

پایبندی اساسی از یکی از اعضا وجود دارد، می‌تواند موضوع را به شورای امنیت سازمان ملل متحد ارجاع دهد یا اینکه موضوع «عدم پایبندی اساسی» را دلیلی برای توقف کلی یا جزئی اجرای تعهداتش قرار دهد.

هزینه‌ای که سایر اعضای برجام در مقایسه با هزینه‌ای که ایران در برقراری مجدد تحریم‌ها خواهد پرداخت، هزینه‌ای بسیار ناچیز است. لذا سازوکار حل اختلاف عملاً ضمانت اجرای خوبی برای ملزم کردن اروپا و آمریکا به رعایت برجام نداشته و این سازوکار از ابتدا سازوکاری ناعادلانه و فاقد قدرت اجرایی قوی برای مجبور کردن اروپا و آمریکا به رعایت برجام بوده است.

درباره‌ی سازوکار ارجاع به شورای امنیت برای رفع اختلاف نیز تنها بازگشت تحریم‌ها علیه ایران محتمل بوده و هیچ‌گونه تنبیهی برای طرف‌های دیگر که برجام را نقض کنند، در نظر گرفته نشده است. در مجموع سازوکار حل و اختلاف نشان می‌دهد که نقض برجام فقط برای ایران، هزینه داشته و برای سایر طرف‌های متعاقد پیامدی جدی نخواهد داشت. زیرا در متن برجام گفته شده است صرفاً به منظور ادامه‌ی لغو تحریم‌ها رای‌گیری خواهد کرد و اگر شورای امنیت نتواند در مدت ۳۰ روز چنین تصمیمی اتخاذ نماید، قطع‌نامه‌های قبلی سازمان ملل متحد باز خواهند گشت (محبی و بزار ۱۳۹۶: ۲۸۵).

این هم به معنای تحریم دوباره ایران است. به فرض که درباره‌ی لغو تحریم‌ها در شورای امنیت تصمیم‌گیری شود. اگر یکی از اعضای دائم شورای امنیت با ادامه لغو تحریم‌ها مخالفت کند، در آن صورت ادامه‌ی لغو تحریم‌ها منتفی و قطع‌نامه‌های قبلی باز خواهد گشت. این بدان معناست که در هر صورت اگر ادعای نقض برجام مطرح شود، باز هم تصمیم‌نهایی با اعضای دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد است و اینجا ایران از هیچ ابزاری برای وادار کردن اعضای دائم به انجام تعهدات برخوردار نیست.

در واقع در اینجا دو وضعیت را مبنای ضمانت اجرای برجام قرار داده است. یکی خطر توقف کلی یا جزئی تعهدات و دیگری ارجاع به شورای امنیت سازمان ملل متحد.

در کل باید گفت سازوکار حل اختلاف دارای ابهام فراوان بوده و ضمانت اجرای کافی ندارد. توضیح بیشتر آنکه هر دوی «توقف کلی یا جزئی تعهدات» و «ارجاع به شورای امنیت»، ابهام دارد. اکنون که آمریکا از برجام خارج شده است، ناکارآمدی این سازوکار به طور کامل آشکار شده است.

برای روشن شدن ناکارآمدی سازوکار حل اختلاف بهتر آن است که از ابتدا توضیح دهیم طرف های تعهد در برجام چه کسانی هستند. در مرحله اول ایران در مقابل ۵+۱ قرار داشت. در درون ۵+۱ هم می توان طرف های ذی نفع را به آمریکا و اتحادیه ی اروپا تقسیم کرد. چین و روسیه هم تقریباً نقشی بی طرفانه داشته اند. بنابراین زمانی که از نقض برجام صحبت می شود، باید بیشتر به ایران، اتحادیه ی اروپا و آمریکا اشاره کرد. تهیه کنندگان برجام باید به این سوال پاسخ می دادند که کدام یک از این سه مثلث احتمال دارد برجام را نقض کرده و در صورت نقض چه هزینه ای خواهند پرداخت؟. عامل مهم بازدارنده در مقابل ایران بازگشت تحریم های اتحادیه اروپا، آمریکا و حتی شورای امنیت بود. بنابراین نقض برجام برای ایران هزینه ی بالایی داشته و احتمال خروج این کشور از برجام ضعیف ارزیابی می شد. اما در مقابل در صورت خروج آمریکا و یا اتحادیه ی اروپا ضمانت اجرا چه بود؟ و آیا در قبال خروج از برجام هزینه قابل توجهی می پردازند؟. در سازوکار حل اختلاف ضمانت اجرای خروج آمریکا و اتحادیه ی اروپا، خروج ایران از برجام و بازگشت به برنامه ی هسته ای بود. چنین تصور شده است که اروپا و آمریکا به خاطر اینکه ایران به برنامه هسته ای باز خواهد گشت و این مساله به ادعای آن ها صلح و امنیت بین المللی را تهدید خواهد کرد، برجام را نقض نخواهند کرد. بنابراین خروج اروپا یا آمریکا از برجام، برای آنها هزینه ای غیر از بازگشت ایران به برنامه ای هسته ای نخواهد داشت، در آنصورت نیز آن ها از ابزارهای یکجانبه برای اعمال فشار و تحریم بر ایران برخوردارند. البته از آنجاییکه تحریم ها فشار زیادی را بر اقتصاد ایران وارد کرده بود و توازن قوا میان طرفین برجام وجود نداشت، شاید ایران نمی توانست گزینه ای بهتر از برجام داشته باشد.

۳- ناکارآمدی شورای امنیت در قبال خروج ترامپ از برجام

امنیت دسته جمعی بین‌المللی که یکی از اهداف سازمان ملل متحد است، در صورتی تامین می‌شود که قواعد بین‌المللی مورد احترام قرار بگیرد، یکجانبه‌گرایی ترامپ در خروج از برجام برخی از قواعد بین‌المللی را نقض می‌کند یکی از این قواعد «قاعده اصل برابری کشورها از نظر حقوق و تکالیف آنها می‌باشد» (عامری، ۱۳۷۰: ۱۷۰). کلیه کشورهای مکلفند به طور یکنواخت از مداخله در امور داخلی کشورهای دیگر خودداری ورزند، تعهدات قراردادی را محترم بشمارند و از به کار بردن تهدید و یا زور در روابط خود با سایر کشورها پرهیز نمایند (عامری، ۱۳۷۰: ۱۷۰).

خروج آمریکا از برجام، پشت پا زدن به اصل محترم شمردن «تعهدات قراردادی» و اصل «پرهیز از به کار بردن تهدید یا زور در روابط با سایر کشورها» است. توضیح بیشتر آن که احترام به برجام که یک تعهد بین‌المللی و چند جانبه است، تنها مختص ایران نیست و سایر طرفهای قرارداد هم باید بدان عمل می‌کردند.

آمریکا بدون هیچگونه توجیهی و در حالی که سایر طرفها به برجام وفادار بوده اند، از برجام خارج شده است. این مساله با اصل برابری کشورها از نظر حقوق و تکالیف در تعارض است. از طرف دیگر این خروج یکجانبه که حتی مورد تائید متحدان آمریکا نیز نبوده است، نوعی توسل به قدرت و زور تعبیر می‌شود. این بدان معناست که آمریکا با برخوردار از قدرت، از آن سو استفاده نموده و به تعهدات بین‌المللی پشت نموده است.

البته آمریکایی‌ها قبلاً در تئوری بی‌اعتنایی خود را به تعهدات بین‌المللی اعلام کرده بودند، ولی در عمل هیچ‌گاه این چنین به صورت یکجانبه عمل نکرده بودند.

«جان بولتن» معاون وزیر خارجه ی دولت «بوش» در امور سازمان‌های بین‌المللی و رابط وزارت امور خارجه با سازمان ملل گفته بود: «سازمان ملل متحدی وجود ندارد. یک سازمان بین‌المللی است که گهگاه می‌تواند در خدمت تنها ابرقدرت باقیمانده به کار گرفته شود، این ابرقدرت ایالات متحده ی آمریکاست. هر جا منافع ما ایجاب کند و هرگاه بتوانیم

دیگران را با خود همراه کنیم... هرگاه ایالات متحده ی آمریکا رهبر است سازمان ملل باید از آن پیروی کنند. هر جا منافع ما ایجاب کند از آن استفاده می کنیم و هر جا منافع ما ایجاب نکند از آن استفاده نمی کنیم.» (بنیس، ۱۳۷۶: ۲۲). بر این اساس هم هست که آمریکا هر جا منافعش اقتضا کند از حق وتو نیز استفاده می کند. در واقع حق وتو راه استفاده تبعیض آمیز از سازمان ملل را برای آمریکا باز گذاشته است.

عملاً شورای امنیت قادر نیست که هیچ یک از مجازات های مقرر در فصل هفتم منشور را به علت وجود حق وتو برای دارندگان حق و تو یعنی ۵ عضو دائم شورای امنیت اعمال نماید. (شریف، ۱۳۷۳: ۱۵۱).

خروج یکجانبه ی آمریکا از برجام، ناکارآمدی شورای امنیت را بیش از پیش نشان داد. قبلاً ناکارآمدی شورای امنیت بیشتر مربوط به تصمیم گیری این شورا بود اما در برجام اکنون شورا با نقض یکی از قطع نامه ها و آنهم توسط یکی از اعضای دائم شورای امنیت که خود بانی آن قطع نامه بوده است، مواجه است.

در موضوع تصویب برجام در شورای امنیت چنانچه آمریکا از حق وتو برای مخالفت با برجام استفاده می کرد، این قرارداد اصلاً شکل نمی گرفت. اما از آنجایی که آمریکا طرف اصلی مذاکره با ایران و امضای توافق با این کشور بود، طبیعی بود که از حق وتو استفاده نکند.

اما در خروج از برجام وضعیت جدیدی پیش آمده است و آن اینکه یکی از اعضای دائم شورای امنیت یکی از قطع نامه های الزام آور شورای امنیت را نقض کرده است، برجام از قطع نامه ای است که جزو مسائل مهم از نظر امنیت بین المللی مدنظر قدرت های بزرگ و به ویژه آمریکا بوده است. مصوبه ی برجام از سوی شورای امنیت از جنس توصیه نبوده است. بلکه جزوه قطع نامه های الزام آور شورای امنیت سازمان ملل متحد محسوب می شود. لذا تمام کشورها و از جمله اعضای دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد باید به آن وفادار باشند.

آمریکا به پشتوانه ی قدرت خود از برجام خارج شده است. این بدان معناست که آمریکا یک قطع نامه ی الزام آور شورای امنیت را نقض کرده است. قطع نامه ای که چه در متن برجام و چه در قطع نامه های شورای امنیت در تایید آن بر اجرای آن توسط تمام طرف ها تاکید شده است.

اکنون این سوال مطرح است که با خروج آمریکا از برجام آیا شورای امنیت سازمان ملل متحد قادر به اجرای برجام می باشد و بالاتر از آن آیا قدرت تنبیه آمریکا به عنوان ناقص قطع نامه های شورای امنیت سازمان ملل متحد را دارد؟ همچنانکه گفته شد برجام که توسط شورای امنیت هم تصویب شد، قراردادی مربوط به حفظ صلح و امنیت بین المللی بود و نقض آن به معنای تهدید صلح و امنیت بین المللی است. مسئولیت صلح و امنیت بین المللی هم بر عهده شورای امنیت است و در برجام نیز رسیدگی نهایی بر عهده شورای امنیت است.

اصل برابری همه ی کشورها در حقوق بین الملل و همچنین لزوم همکاری در اجرای قطع نامه های الزام آور شورای امنیت مندرج در بند ۲۵ منشور (Charter of the United Nations, article 25) اقتضا می کند که آمریکا برجام را اجرا کند و در صورت نقض آن شورای امنیت می تواند مطابق ماده ۴۱ فصل هفتم منشور، کشور ناقص برجام را تنبیه کند. اما با وجود برخورداري آمریکا از حق وتو، این مساله امکان پذیر نمی باشد. قطع نامه ی شورای امنیت که مربوط به صلح و امنیت بین المللی است، باید در شورای امنیت سازمان ملل متحد بررسی شود (Charter of the United Nations, article 24) و آمریکا که دارای حق وتو است، می تواند از این حق استفاده کرده و مانع تصویب قطع نامه علیه خود در شورای امنیت شود.

فرا تر از آن اصولا قدرت های دیگر به خاطر پیامدهای واکنش آمریکا پیش نویسی علیه آمریکا تنظیم نمی کنند. حتی به فرض محال اگر چنین قطع نامه ای هم صادر شود و آمریکا در مرحله ی تصویب از حق وتو استفاده نکند، در این صورت نیز تصمیم شورای امنیت در عمل و اجرا با مشکل مواجه می شود. زیرا هیچ یک از قدرت های دیگر توان و

اصولاً اراده‌ی لازم برای تنبیه آمریکا را ندارند. بنابراین عملاً شورای امنیت در مساله‌ی برجام کارآمدی خود را از دست داده است. بنابه قول یکی از نویسندگان «باید به خاطر داشت که نظم بین‌المللی کاملاً به همکاری قدرت‌های بزرگ بستگی دارد و اگر منافع حیاتی هر یک از این قدرت‌ها به طور شدید در خطر باشد، نظم بین‌المللی نمی‌تواند درست کار کند. (فرانکل، ۱۳۷۶: ۲۳۲-۲۳۱)

نتیجه‌گیری

مساله‌ی هسته‌ای ایران، از نظر غرب یک مساله‌ی امنیتی تلقی می‌شود. از نظر آنان برنامه‌ی هسته‌ای ایران این ظرفیت را دارد که منجر به دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای شود. چیزی که به ویژه همراه با غرب ستیزی نظام جمهوری اسلامی ایران می‌تواند برای غرب و به ویژه آمریکا یک تهدید امنیتی به حساب آید.

غربی‌ها در برخورد با برنامه‌ی هسته‌ای ایران و برای محدود کردن ظرفیت هسته‌ای این کشور، دو رویکرد کلی داشتند. این دو رویکرد عبارت بودند از: راه حل مسالمت‌آمیز یا اقدامات تنبیهی و نظامی از آنجاییکه طبق منشور ملل متحد ابتدا باید روش‌های مسالمت‌آمیز بکار گرفته شود، آن‌ها تلاش نمودند که از طریق مذاکره ایران را متقاعد کنند که محدودیت‌هایی را بر برنامه‌ی هسته‌ای بپذیرد و همزمان بازرسی‌های گسترده‌ای از این برنامه را قبول نماید.

در آمریکا که تصمیم‌گیرنده اصلی در نحوه‌ی برخورد با برنامه‌ی هسته‌ای ایران بوده، نیز در مورد نحوه‌ی برخورد با برنامه‌ی هسته‌ای ایران اختلاف نظر وجود داشت. یک دیدگاه که ملهم از نظریه آرمانگرایی در روابط بین‌الملل بود، خواستار اجماع جهانی و چندجانبه‌گرایی در برخورد با برنامه‌ی هسته‌ای ایران بود. دیدگاه دیگر که از نظریه‌ی واقع‌گرایی در روابط بین‌الملل متأثر بود، خواستار برخورد آمریکا با برنامه‌ی هسته‌ای ایران به طور یکجانبه و از طریق فشارهای سیاسی، اقتصادی و حتی نظامی بود.

با روی کار آمدن باراک اوباما در آمریکا دیدگاه آرمانگرایانه بیشتر مورد تاکید بود. این دیدگاه بر چند جنبه گرایی و عمل از طریق سازمان های بین المللی تاکید داشت. حوادث داخلی ایران از جمله روی کار آمدن محمود احمدی نژاد در ایران و همچنین اعتراضات سال ۱۳۸۸ در ایران به انتخابات ریاست جمهوری زمینه را برای اجماع بین المللی علیه ایران فراهم کرد. اینگونه بود که آمریکا به همراه سایر اعضای دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد، تحریم های گسترده ای را برای تحت فشار قرار دادن ایران به منظور توقف یا تحدید برنامه ی هسته ای اعمال کردند.

با روی کار آمدن حسن روحانی در سال ۱۳۹۲، مذاکرات طولانی و فشرده میان ایران و شش قدرت جهانی نهایتاً به امضای توافق «برنامه جامع اقدام مشترک» یا «برجام» انجامید. براساس این توافق ایران محدودیت بر برنامه ی هسته ای و بازرسی های گسترده را پذیرفت و در عوض تمام تحریم های سازمان ملل و همچنین تحریم های یکجانبه ی آمریکا و اروپا علیه ایران لغو شد. از آنجائیکه این توافق مربوط به حفظ صلح وامنیت بین المللی بوده، عین توافق در شورای امنیت سازمان ملل متحد به تصویب رسید.

دونالد ترامپ رئیس جمهور بعدی آمریکا اعتقادی به برجام نداشت و آن را خلاف منافع ملی آمریکا می دانست. بنابراین به طور یکجانبه از برجام خارج شد. اقدامی که نقض قطعنامه های الزام آور شورای امنیت سازمان ملل متحد محسوب می شود. شورای امنیت سازمان ملل متحد به عنوان بازوی اصلی سازمان ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین المللی می بایست، حداقل بتواند از قطع نامه های الزام آور خود درباره ی برنامه ای هسته ای ایران دفاع نماید.

نحوه ی تعامل شورای امنیت سازمان ملل متحد با خروج یکجانبه ی آمریکا از برجام نشان داد که این شورا از انجام هرگونه اقدامی ناتوان است. گرچه ناکارآمدی شورای امنیت سازمان ملل متحد مسبوق به سابقه است، ولی تفاوت ناتوانی در حفظ برجام با سایر موارد در این است که در برجام نقض اصلی قطع نامه های شورای امنیت سازمان ملل متحد،

همان طرف اصلی توافق، یعنی آمریکا است. این بدان معناست که آمریکا قطع نامه ای را نقض کرده است که خود از بنیان آن بوده است. این مساله پیامدهای بسیار فاجعه بارتری در مقایسه با موارد قبلی دارد و باعث می شود که قطع نامه های شورای امنیت حتی اگر اعضای اصلی و دائمی پشتیبان این قطع نامه ها باشند، هیچ اعتباری نداشته باشند و در صورت نقض قطعنامه های شورای امنیت توسط یکی از اعضای دائم به ویژه اگر آن عضو دائم قدرتمندترین کشور جهان باشد، شورای امنیت و سایر دولت ها از انجام هرگونه اقدامی ناتوان هستند.

بدین ترتیب می توان گفت خروج آمریکا از برجام بی سابقه ترین ضربه را به اعتبار سازمان های بین المللی و به ویژه شورای امنیت سازمان ملل متحد وارد کرده است.

منابع:

- اسپرینگز، توماس (۱۳۷۰). **فهم نظریه‌های سیاسی**، ترجمه فرهنگ رجایی، تهران: انتشارات آگاه.
- آزادی، افشین؛ ترابی، محمد و حیدرپور، ماشاء‌الله (۱۳۹۹). «جمهوری اسلامی ایران و فضای مجازی؛ راهکارهایی برای حل چالش‌ها»، **فصلنامه مطالعات دفاع مقدس**، سال ششم، شماره ۳، صص ۱۴۷-۱۷۸.
- آقایی، سید داوود (۱۳۸۴). **نقش و جایگاه شورای امنیت در نظم نوین جهانی**، تهران: انتشارات نسل نیکان.
- آبروز، استیفین (۱۳۶۸). **تاریخ سیاست خارجی آمریکا (۱۹۴۸-۱۹۸۳)**، ترجمه احمد تابنده، تهران: انتشارات چاپ پخش.
- بنیس، فیلیس (۱۳۷۶). **سیطره‌ی آمریکا بر سازمان ملل**، ترجمه احمد تدین، تهران: انتشارات همشهری.
- جنیدی، رضا و ملائی، مسعود (۱۳۹۸). «راهبردهای مبتنی بر قدرت نرم جمهوری اسلامی ایران در مقابله با قدرت هوشمند ایالات متحده آمریکا»، **فصلنامه راهبرد سیاسی**، دوره ۳، شماره ۸، صص ۶۵-۸۹.
- دویچ، کارل و دیگران (۱۳۷۵). **نظریه‌های روابط بین‌الملل**، ترجمه وحید بزرگی، تهران: سری انتشارات جهاد دانشگاهی، ج ۱.
- ذولفقاری، مهدی و دشتی، فرزانه (۱۳۹۷). «مؤلفه‌ها و ظرفیت‌های قدرت نرم جمهوری اسلامی ایران در دیپلماسی فرهنگی»، **دو فصلنامه مطالعات قدرت نرم**، دوره ۸، شماره ۲، صص ۱۲۷-۱۵۴.
- زیبایی نژاد، مریم (۱۳۹۸). «احیای انگاره‌های مهم هویتی در پرتو انقلاب اسلامی ایران»، **فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی**، دوره ۸، شماره ۲۹، صص ۱۸۷-۲۰۶.
- سیف‌زاده، سید حسین (۱۳۶۸). **نظریه‌های مختلف در روابط بین‌الملل**، تهران: نشر سفیر.
- شریف، محمد (۱۳۷۳). **بررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت**، تهران: انتشارات اطلاعات.
- عامری، هوشنگ (۱۳۷۰). **اصول روابط بین‌الملل**، تهران: انتشارات آگاه.

- فرانکل، جوزف (۱۳۷۶). **روابط بین الملل در جهان متغیر**، ترجمه عبدالحسین عالم، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی.
- کاظمی، پریسا و بشیری، اکبر (۱۳۹۸). «سازوکارهای تضمین حقوق بنیادین بشر در نظام حقوقی عمومی ایران»، **دو فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی**، دوره ۸، شماره ۱۶، بهار و تابستان، صص ۱۴۰-۱۱۹.
- محبی، محسن و بذار، وحید (۱۳۹۶). «سازوکار حل و فصل اختلاف ناشی از برجام و تعیین تکلیف تحریم های هسته ای ایران در برجام و قطع نامه ی ۲۲۳۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد»، **مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز**، (۴)، صص ۳۰۶-۲۷۹.
- مشیرزاده، حمیرا (۱۳۹۵). **تحول در نظریه ی روابط بین الملل**، تهران: انتشارات سمت.
- موسی زاده، رضا و جمشیدی، ارسلان (۱۳۹۱). «تحول در نحوه ی کاربرد حق وتو در شورای امنیت سازمان ملل متحد»، **فصلنامه سیاست جهانی**، (۲)، صص ۱۴۳-۱۰.
- نعمتی زرگران، مرتضی و عیسی آبادی بزچلویی، ابوالفضل (۱۳۹۲). **سازمان های بین المللی**، تهران: انتشارات پیام نور.
- هیود، آندره (۱۳۹۸). **مفاهیم کلیدی در علم سیاست**، ترجمه حسن سعید کلاهی و عباس کاردان، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- Brooks, Peter, Brett D. Schaefer, and Phillips, James. *Iran Nuclear Deal: Next steps*, heritage.org/middle-east-/report/iran-nuclear-deal-next-steps.
- Chalabi, Bochra (2019). *The U.S. withdrawal from the JCPOA and its effects on Terrorism and Nuclear proliferation (Master dissertation)*, Guelma, 8 may 1945 university, faculty of letters and languages.
- Kegly, Charles w. JR. and Ensene R. W. *illkoff (1982). American foreign policy, pattern and process*, New York, St. marties press.
- Charter of The United nations and International Court of Justice, Sanfrancisco 1945, treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf
- United nation's Security Council, Resolution 2231, undocs. Org/ 5/ res 2231.
- United nation's Security Council, Resolution 1929(9 June 2010) undocs.org/s/res/1929%92010).
- Remarks by the President On the Iran Nuclear Deal, American University Washington, D.C, August 05, 2015. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/08/05/remarks-president-iran-nuclear-deal>.